



Монголын Нээлттэй Нийгэм Хүрээлэн
(Соросын сан)

ГАДААДАД ИХ, ДЭЭД СУРГУУЛЬ ТӨГСӨГЧДИЙН ЭРДМИЙН БҮТЭЭЛИЙН ЭМХЭТГЭЛ

- ХУУЛЬ ЭРХ ЗҮЙ
- ТӨРИЙН УДИРДЛАГА

Улаанбаатар хот
2003 он

**МОНГОЛЫН НЭЭЛТТЭЙ НИЙГЭМ ХҮРЭЭЛЭН
(СОРОСЫН САН)**

Хаяг:

ХАС банкны байр, Ерөнхий сайд Амарын гудамж
Сүхбаатар дүүрэг, Улаанбаатар хот, Монгол Улс-
210646

Утас: 976-11-313207

Факс: 976-11-324857

Веб хуудас: www.soros.org.mn

МННХ-ийн Эрх Зүйн Хөтөлбөрийн хүрээнд
бэлтгэн хэвлүүлэв.

© Монголын Нээлттэй Нийгэм Хүрээлэн
© Зохиогчид

Энэхүү эмхтгэлийг МННХ болон зохиогчдын
зөвшөөрөлгүйгээр хувилах, олшруулах, хэвлэх,
худалдаж борлуулахыг хориглоно.

АГУУЛГА

| | |
|---|---------|
| I. Хууль эрх зүй | Хууд. |
| «Захиргааны эрх зүйн гэрээ» П.Одгэрэл | 7-72 |
| «АНУ, Франц, Энэтхэг, Герман, Өмнөд Африк ба Монгол Улсын Үндсэн хууль дахь тэгш эрхийн тухай заалтууд» Л.Төр-Од | 73-99 |
| «Монгол Улсын Үндсэн хуулийн шүүхийн онолын харилцан шүтэлцээ, зарим улсын Үндсэн хуулийн шүүхийн харьцуулалт» З.Батбаяр | 100-119 |
| «ХБНГУ-ын Бавари муж улс ба Монгол улсын нутгийн удирдлагыг хэрэгжүүлэгч байгууллага, тэдгээрийн эрх хэмжээ, үүрэг даалгаврын хуваарилалт» Д.Сүнжид | 120-199 |
| «Гэрлэлтэн дэх хүчингийн хэргийг шийдвэрлэх ба нотлох баримтын талаарх зарим асуудал» М.Ичинноров | 200-222 |
| II. Төрийн удирдлага | |
| «Монгол Улсын гадаадын зээл тусламжийн зохицуулалт» С.Бэхбат | 225-251 |
| «Шилжилтийн улс орнууд дахь төрийн албаны өөрчлөлт шинэчлэл: Монголын жишээн дээр» О.Адъяа | 252-320 |
| «Хуучин коммунист орнууд дахь Омбудсмений албадын судалгаа» В.Өлзийбаяр | 321-360 |
| «Монгол Улс дахь газрын шинэчлэлийн хувилбарууд» Н.Түмэнбаяр | 361-409 |
| «Коммунизмын дараах үеийн Монголын нүүдэлчдийн баялаг: төр, нийгмийн хоорондын уялдааг дахин харах нь» А.Мөнхтуяа | 410-438 |

I БҮЛЭГ

ХУУЛЬ

ЭРХ ЗҮЙ

П. Одгэрэл
Хууль зүйн магистр (LLM) 1999
Байротын Их Сургууль
(Bayreuth University, Germany)

ЗАХИРГААНЫ ЭРХ ЗҮЙН ГЭРЭЭ

| | | |
|--|--|-----------|
| Удиртгал | | 9 |
| 1. Захиргааны эрх зүйн гэрээний үүсэл хөгжилт, судлагдсан байдал | | 11 |
| 1.1. ХБНГУ-н захиргааны тухай ойлголт ба захиргааны эрх зүйн бүтэц | | 11 |
| 1.2. Захиргааны эрх зүй дэх Захиргааны эрх зүйн гэрээний эзлэх байр | | 14 |
| 1.3. Захиргааны эрх зүйн гэрээний хуульчлагдсан байдал | | 15 |
| 1.4. Захиргааны эрх зүйн гэрээний тухай ойлголтын үүсэл | | 16 |
| 1.5. Захиргааны эрх зүйн гэрээний судлагдсан байдал | | 18 |
| 2. Захиргааны эрх зүйн гэрээний тухай ойлголт (тодорхойлолт) | | 20 |
| 2.1. Нэр томъёоллын асуудал | | 20 |
| 2.2. Захиргааны эрх зүйн гэрээний тодорхойлолт | | 21 |
| 3. Захиргааны эрх зүйн гэрээний онцлог шинж | | 22 |
| 3.1. Захиргааны эрх зүйн гэрээ ба иргэний эрх зүйн гэрээ | | 22 |
| 3.2. Захиргааны эрх зүйн гэрээ ба захиргааны акт | | 29 |
| 4. Захиргааны эрх зүйн гэрээний төрөл | | 33 |
| 4.1. Захиргааны эрх зүйн гэрээг ангилах оролдлогууд | | 33 |
| 4.2. Захиргааны эрх зүйн гэрээний төрөл | | 35 |
| 5. Захиргааны эрх зүйн гэрээ захиргааны үйл ажиллагааны хэлбэрийн нэгэн төрөл болох нь, түүнийг захиргаанаас сонгон хэрэглэх боломж | | 43 |
| 5.1. Захиргааны үйл ажиллагааны хэлбэрийн тухай ойлголт | | 43 |

| | |
|---|-----------|
| 5.2. Захиргааны үйл ажиллагааны хэлбэрийн ангилалт | 44 |
| 5.3. Захиргааны хамтран ажиллах хэлбэр ба Захиргааны эрх зүйн гэрээ | 47 |
| 5.4. Захиргааны эрх зүйн гэрээг үйл ажиллагаандаа боломж | 47 |
| 6. Захиргааны эрх зүйн гэрээ хүчин төгөлдөр ба хүчин төгөлдөр бус байх нөхцөл | 49 |
| 6.1. Захиргааны эрх зүйн гэрээний хүчин төгөлдөр байх нөхцөл | 49 |
| 6.2. Захиргааны эрх зүйн гэрээ хүчин төгөлдөр бусад тооцох | 52 |
| 6.3. Захиргааны эрх зүйн гэрээг хүчингүйд тооцсоноос үүсэх үр дагавар | 55 |
| 7. Иргэний хуулийг нөхөн ба “гохируулж” хэрэглэх | 53 |
| 8. Захиргааны эрх зүйн гэрээнээс татгалзах, цуцлах, гүйцэтгэл, хариуцлага, хяналт, маргааныг шийдвэрлэх арга зам | 57 |
| Дүгнэлт | 68 |

УДИРТГАЛ

Судалгааны ажлын зорилго нь захиргааны эрх зүйн гэрээний талаарх системтэй ойлголтыг ХБНГУ-н захиргааны эрх зүйн жишээн дээр гаргаж ирэн тайлбарлах явдал байлаа. Ингэснээр Монголын захиргааны эрх зүйн шинжлэх ухаанд шинээр орж ирж буй захиргааны эрх зүйн гэрээ хэмээх институтын үндсэн суурь ойлголтууд болон зарчмуудыг монголын эрх зүйн орчинд онолын хувьд зөв хүлээн аван цаашдын эрх зүйн зохицуулалтыг нь шинжлэх ухааны үндэслэлтэй хуульчлан өгөхөд чиг баримжаа авахад чухал ач холбогдолтой. Өнөөдөр бидний хувьд захиргааны эрх зүйн гэрээ гэсэн ойлголт онолын хувьд сүүлийн үед гарсан захиргааны эрх зүйн зарим нэгэн сурах бичигт тодорхойлолт өгсөн төдийхнөөр хязгаарлагдаж байна.

ХБНГУ-н захиргааны эрх зүйн жишээг сонгон авсны давуу тал нь: *нэгдүгээрт*, ХБНГУ-н эрх зүйн тогтолцоо нь Ром-германы эрх зүйн бүлд хамаардаг. Тийм ч учраас Монгол улсын эрх зүйн тогтолцоо нь социалист эрх зүйл бүлээс Ром-германы эрх зүйн бүл рүү шилжих шилжилтийн шатандаа явж байгаа энэ үед ХБНГУ-н захиргааны эрх зүй үлгэр дууриал болох нь дамжиггүй, *хоёрдугаарт*, Захиргааны эрх зүйн шинжлэх ухааны эх нутаг болсон Францын захиргааны эрх зүйг цаашид улам боловсронгуй болгосноор ХБНГУ-д захиргааны эрх зүйн сонгодог онол үүссэн хэмээн үздэг бөгөөд эрх зүйн хөгжлийнхөө төвшингөөр тухайн бүлдээ тэргүүлэх эгнээнд явж байна, *гуравдугаарт*, Захиргааны эрх зүйн гэрээ нь тус улсын хувьд маш нарийн судлагдан онолын болон эрх зүйн хэм хэмжээний зохицуулалтын хувьд өндөр төвшинд хүрсэн институт юм, *дөрөвдүгээрт*, судлаачийн хувьд судалгааны материалын олдоц сайн, мөн эх хэл дээр нь ашиглах боломжтой байлаа.

Захиргааны эрх зүйн гэрээ нь ХБНГУ-н захиргааны эрх зүйн хувьд нэлээд нарийн судалгаа хийгдэн онолын өндөр төвшинд очсон мөн үүнийгээ дагаад эрх зүйн хэм хэмжээнд бодит илэрлээ олсон учир захиргааны эрх зүйн олон салбарт практикт өргөнөөр хэрэглэгдэн тухайн орныхоо нийгэм эдийн засгийн хөгжилд өөрийн гэсэн үүрэг ролийг гүйцэтгэж байна. Захиргааны эрх зүйн гэрээ нь ардчилал, эрх зүйт төр, зах зээлийн эдийн засгийн зайлшгүй шаардлагатай уялдан гарч ирсэн захиргааны хамтын үйл ажиллагааны нэгэн хэлбэр бөгөөд Монголын захиргааны эрх зүйн хувьд ч гэсэн шийдвэрлэх ёстой судалгаа шаардсан тулгамдсан асуудлын нэг юм.

Энэхүү ажилд Захиргааны эрх зүйн гэрээ гэсэн ойлголтыг цогц байдлаар илэрхийлэхийн тулд дараах хэсгүүдэд задлан судалгаа хийсэн болно. Захиргааны эрх зүйн гэрээний тухай ойлголт, үүсэл, хөгжил, захиргааны эрх зүйн гэрээ ба иргэний эрх зүйн гэрээний хоорондын ялгаа, захиргааны эрх зүйн гэрээ ба захиргааны актын хоорондын ялгаа, захиргааны эрх зүйн гэрээ нь захиргааны хамтын үйл ажиллагааны хэлбэр болох нь, түүнийг захиргаанаас сонгон хэрэглэх боломж, эрх зүйн хүчин төгөлдөр ба хүчин төгөлдөр бус захиргааны эрх зүйн гэрээ, түүний эрх зүйн үр дагавар, захиргааны эрх зүйн гэрээний зохицуулалтанд иргэний эрх зүйн хэм хэмжээг хэрэглэх нь, захиргааны эрх зүйн гэрээнээс татгалзах, цуцлах, гэрээний гүйцэтгэл, хариуцлага, хяналт маргааныг шийдвэрлэх арга зам.

Дээрх ойлголтуудыг тайлбарлахдаа олон үеийн эрдэмтдийн үзэл бодлыг харьцуулан тэдгээрт дүгнэлт хийж өөрийн гэсэн үзэл бодол шингэсэн захиргааны эрх зүйн гэрээний системтэй ойлголтыг бий болгохыг оролдсон билээ. Энэхүү ажилд тэр бүгдийг хамруулах боломж байсангүй. Энд захиргааны эрх зүйн гэрээний нарийвчилсан судалгаа руу ороход бэрхшээлтэй байлаа. Учир нь ХБНГУ-н захиргааны эрх зүйн хөгжлийн түвшин ялангуяа хуулийн системтэй нарийвчилсан зохицуулалт нь судалгааг маш тодорхой практик ач холбогдол руу чиглүүлэн хийхийг шаарддаг.

Гэхдээ судлаачийн хувьд захиргааны эрх зүйн гэрээний үндсэн суурь ойлголтууд болон зарчмуудыг зөвхөн сурах бичгийн хүрээнд бус эрдмийн зэрэг горилсон бүтээлүүд, эрдэм шинжилгээний өгүүллэгүүдэд шүүн хэлэлцэгдсэн онолын нэлээд өндөр төвшнөөс харахыг оролдсон билээ.

Судалсан байдал:

Магистрантурт суралцах хугацаандаа “Захиргааны эрх зүйн ерөнхий анги”-н хичээлийг судлан шалгалт өгсөн нь уг сэдвийг нарийвчлан судлахад суурь болж өгсөн. Магистрын ажил бичихдээ Захиргааны эрх зүйн гэрээтэй холбоотой нийтлэгдсэн эрдэм шинжилгээний бүтээлүүд болох эрдмийн зэрэг горилсон ажил, мэргэжлийн сэтгүүлүүдэд гарсан өгүүллэгүүд, монограф, хуулийн тайлбарууд болон их сургуулиудад ашиглагддаг сурах бичиг, гарын авлагыг өргөнөөр ашигласан болно.

Монголын Захиргааны эрх зүй болон ХБНГУ-н Захиргааны эрх зүйн

хоорондын ялгаа ялангуяа суурь ойлголтуудыг онолын хувьд өөр өөр талаас харан тайлбарласан байдал мөн Захиргааны эрх зүйн гэрээ нь Монголын захиргааны эрх зүйн хувьд шинэ тутам ойлголт болох зэргээс шалтгаалан тайлбарлахад ихээхэн хүндрэлтэй байлаа. Захиргааны эрх зүйн гэрээний эрх зүйн зарим нарийвчилсан зохицуулалтууд түүнд хийсэн онолын тайлбарын зөвхөн ерөнхий үндэслэлийг авсан бөгөөд ойлгоход дөхөм болгохын тулд зарим эрх зүйн суурь ойлголтуудад дэлгэрүүлэн тайлбар хийсэн болно.

1. Захиргааны эрх зүйн гэрээний үүсэл хөгжилт, судлагдсан байдал

1.1. Захиргааны тухай ойлголт ба захиргааны эрх зүйн бүтэц (ХБНГУ)

Юуны өмнө үндсэн судлагдахууны маань суурь дэвсгэр болох ХБНГУ-н Захиргааны эрх зүйн шинжлэх ухааны талаар ерөнхий тойм ойлголт зайлшгүй шаардлагатай юм. Учир нь захиргааны эрх зүйн гэрээ гэсэн ойлголт нь эрх зүйн ямар орчинд бүрэлдэн бий болсон, захиргааны эрх зүйн шинжлэх ухаанд түүний эзлэх байр суурь гүйцэтгэх ролийн талаар бид мэдэх ёстой. Монгол болон ХБНГУ-н захиргааны эрх зүйн шинжлэх ухааны хувьд ялгаатай тал нэлээд байдаг. Энэ хэсэгт зөвхөн захиргааны эрх зүйн бүтцийн талаар маш товч дурдсан болно.

“Захиргаа” гэсэн ойлголтыг бидний дунд хэвшсэн ойлголтоос арай өөрөөр тайлбарлагддаг. Захиргааны онолоор Захиргаа гэсэн ойлголтонд зөвхөн нийтийн захиргааны асуудлыг авч үздэг¹. Хувийн аж ахуйн нэгжүүд ч гэсэн өөрсдийн зохион байгуулалтдаа нийтийн захиргаатай нэгэн адил үүрэг гүйцэтгэдэг “Захиргаатай” байдаг учир Америкийн захиргааны онолын талаарх судалгааны бүтээлүүдэд “management science”-г “business management” ба “public management” гэсэн хоёр хэлбэрээр авч үздэг байна.

Захиргаа нь Montesquie-н Засаглал хуваах онолоор “Хоёр дахь Засаглал” эсвэл гүйцэтгэх Засаглал биш бөгөөд Захиргаа нь хоёр дахь засаглалын зөвхөн нэг хэсэг нь юм.

Дээрх хүснэгтээс харахад Захиргаа нь гүйцэтгэх засаглалын төрийн

¹ Thiema, Werner, Einfuehrung in die Verwaltungslehre, 1998, S.1.

| Институт | Эрх зүйн шинжлэх ухаан | Захиргааны онол |
|---------------|------------------------------|-------------------|
| Парламент | 1. Засаглал Хууль тогтоох | Улс төрийн салбар |
| Засгийн газар | 2. Засаглал Гүйцэтгэх | |
| Захиргаа | | |

“улс төрийн удирдлага”-д үл хамаарах хэсэг нь болж байна. Тэгэхдээ Захиргааг улс төртэй холбоогүй хэмээн үзэж болохгүй учир нь Захиргаа бол улс төрийн удирдлаган доор төрийн улс төрийн зорилгыг хэрэгжүүлэгч юм¹.

Захиргаа гэсэн ойлголтыг тодорхойлох оролдлогуудыг үе үеийн эрдэмтэд, тухайлбал Otto Mayer (Jellinek², Wolff), Bachof, Stern³ хийсээр ирсэн бөгөөд одоог хүртэл бүрэн гүйцэд тодорхойлолтыг өгч чадаагүй байна. Энэ нь Захиргаа гэсэн ойлголт өөрөө маш өвөрмөц шинж чанартай: маш олон салбарт үйл ажиллагаа явуулдаг, олон янзын үүрэг хэрэгжүүлдэг, үйл ажиллагааных нь хэлбэр болон бүтэц нь янз янзын хэлбэрээр илэрдэг учир эдгээрийг базан тодорхойлох нь маш бэрхшээлтэй байдагтай холбоотой гэж болно. Захиргаа гэсэн ойлголтын дараах тодорхойлолт өргөнөөр хэрэглэгддэг:

Захиргаа гэдэг нь улс төрийн удирдлага ба шүүх үйл ажиллагаанд үл хамаарах төрийн тодорхой хэсгийн шийдвэр гаргах (өөрөө түүнд хяналт тавьдаг) үйл ажиллагаа юм.⁴

ХБНГУ-н захиргааны эрх зүйн бүтэц

Захиргааны эрх зүй гэдэгт захиргааны байгууллагуудад тусгайлан зориулан гаргасан захиргааны шийдвэр гаргах үйл ажиллагаа (Verwaltungsverfahren), захиргааны үйлдэл (Verwaltungstaetigkeit)-г зохицуулсан эрх зүйн хэм хэмжээг ойлгоно¹. Өөрөөр хэлбэл Захир-гааны

¹ Thiema,Werner, Einfuerung in die Verwaltungslehre, 1998, S.2.

² Otto Mayer, Jellinek хоёр дараах тодорхойлолтыг хийсэн. Захиргаа нь хууль тогтоогч ба шүүхээс бусад төрийн үйл ажиллагаа юм. Гэхдээ энэ тодорхойлолт нь бүрэн гүйцэд биш ялангуяа хууль тогтоох засаглалын хяналт зэрэг үйл ажиллагааг орхидуулсан хэмээн Maurer шүүмжилсэн байна.

³ Maurer, Allgemeines Verwaltungsrecht, 1997, S.

⁴ Thiema,Werner, Einfuerung in die Verwaltungslehre, 1998, S.2.

эрх зүй нь нийтийн Захиргааны үйл ажиллагааг зохицуулж буй эрх зүйн хэм хэмжээний нийлбэр цогц юм².

ХБНГУ-н захиргааны эрх зүйн бүтцийг Carl Hermann Ule, Hans-Werner Laubenger нарын “Verwaltungsverfahrensrecht”³ гэсэн бүтээлд дараах байдлаар задлан үзсэн байна. Захиргааны эрх зүй нь формаль⁴ ба материаллаг⁵ захиргааны эрх зүй гэсэн хоёр хэсэгт хуваагддаг бөгөөд материаллаг захиргааны эрх зүй нь мөн захиргааны эрх зүйн ерөнхий анги ба захиргааны эрх зүйн тусгай ангид хуваагддаг бол формаль захиргааны эрх зүй нь захиргааны байгууллагын эрх зүй ба захиргааны үйл ажиллагааны эрх зүй гэсэн хоёр хэсэгт хуваагддаг.

Формаль: Захиргааны байгууллага ба захиргааны үйл ажиллагаатай холбоотой захиргаанаас бусдын эрхэнд халдах болон захиргааны бусад үйл ажиллагааны гүйцэтгэлийг зохицуулдаг.

Материаллаг: Захиргаа ба иргэдийн хоорондын захиргааны акт ба захиргааны эрх зүйн гэрээгээр зохицуулагдаж буй эрх зүйн харилцааг мөн захиргааны этгээдүүдийн хоорондын эрх зүйн харилцааг зохицуулдаг.

Захиргааны эрх зүйн ерөнхий анги: Захиргааны эрх зүйн ерөнхий ангиар захиргааны эрх зүйн бүх салбарт хамаарах үндсэн ойлголтууд, зарчмууд болон зохицуулалтуудыг судалдаг. Гэхдээ Захиргааны эрх зүйн ерөнхий ангийг Иргэний эрх зүй болон Эрүүгийн эрх зүйн ерөнхий ангитай яг адилтган үзэж болохгүй. Эрүүгийн хууль эсвэл Иргэний хуулийн ерөнхий анги нь тухайн том хуулиудын бүрдүүлэгч нэг хэсэг нь болдог. Харин 1976 оныг хүртэл ХБНГУ-д Захиргааны эрх зүйн ерөнхий ангийг зохицуулсан эрх зүйн хэм хэмжээ байхгүй байсан бөгөөд эрдэмтдийн бүтээл туурвилууд болон шүүхийн шийдвэрүүдийг мөрдлөг болгодог байсан. Одоо ч гэсэн ЗҮАТХ батлагдсан ч энэ хуулийн зохицуулалт нь Захиргааны эрх зүйн ерөнхий ангийг бүхэлд нь хамар ч чадаагүй байна.

Захиргааны эрх зүйн тусгай анги: Захиргааны эрх зүйн тусгай ангид төрийн албаны эрх зүй, нутгийн удирдлагын эрх зүй, цагдаагийн эрх зүй гэх мэт салбар эрх зүйнүүд хамаардаг.

¹ Maurer, Allgemeines Verwaltungsrecht, 11 Aufl. 1997, S.35.

² Creifeld, Rechtswoerterbuch, 1992, S. 1311.

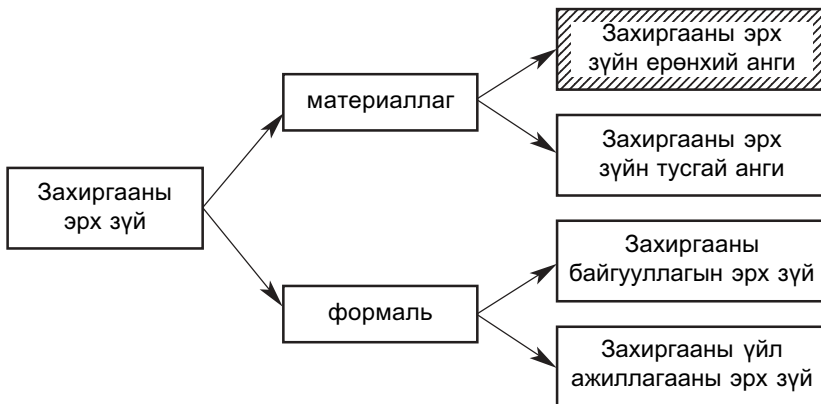
³ Carl Hermann Ule, Hans-Werner Laubenger, Verwaltungsverfahrensrecht, 1995, S.10.

⁴ formelles Recht

⁵ materielles Recht

Захиргааны байгууллагын эрх зүй: Захиргааны байгууллагын бүтэц зохион байгуулалт, байгууллагуудын үйл ажиллагааны харьяалал

Захиргааны үйл ажиллагааны эрх зүй: ЗҮАТХ §9 тодорхойлсноор байгууллагын гадагш чиглэсэн үйл ажиллагаа болох захиргааны актыг батлан гаргах эсвэл захиргааны эрх зүйн гэрээг байгуулах болон хяналт шалгалттай холбоотой үйл ажиллагаанууд хамаардаг.



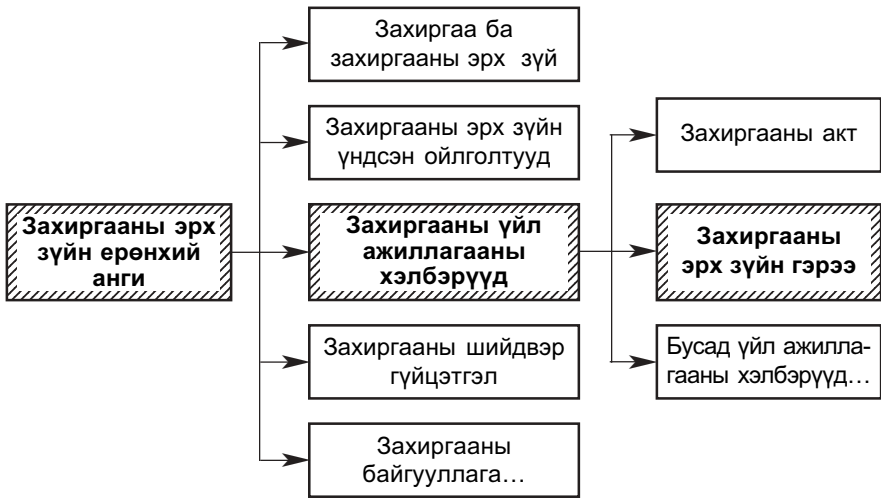
1.2. Захиргааны эрх зүйн гэрээний Захиргааны эрх зүй дэх эзлэх байр суурь:

Захиргааны эрх зүйн гэрээ нь Захиргаанаас нийтийн хүсэл зоригийг хэрэгжүүлэхэд хэрэглэдэг захиргааны хамтын ажиллагааны нэгэн хэлбэр учир захиргааны эрх зүйн ерөнхий ангийн суурь судлагдхууны нэг юм. ХБНГУ-н Захиргааны эрх зүйн үндсэн гол цөм бол Захиргааны гадагш чиглэсэн үйл ажиллагааны зохицуулалт бөгөөд үүнд Захиргааны акт, Захиргааны эрх зүйн гэрээний зохицуулалтанд голлон анхаардаг. Тийм ч учраас захиргааны акт болон захиргааны эрх зүйн гэрээ нь захиргааны сонгодог эрх зүйн хэлбэр хэмээн тооцогддог. Захиргааны эрх зүйн ерөнхий ангийн захиргааны үйл ажиллагааны хэлбэр гэсэн хэсэгт Захиргааны актын нэгэн адил Захиргааны эрх зүйн гэрээг дараах байдлаар задлан судалсан байдаг:¹

- ◆ Эрх зүйн үндэслэл
- ◆ Захиргааны гэрээний ойлголт ба ялгаа
- ◆ Төр ба иргэдийн хоорондох гэрээний агуулга ба хөгжилт

¹ Maurer, Allgemeines Verwaltungsrecht, 11 Aufl. 1997.

- ◆ *Захиргааны гэрээний эрх зүйн хүчин төгөлдөр байх урьдчилсан нөхцлүүд*
- ◆ *Эрх зүйн хэм хэмжээ зөрчсөн захиргааны гэрээний эрх зүйн үр дагавар*
- ◆ *Захиргааны гэрээний гүйцэтгэл*
- ◆ *Захиргааны гэрээг хэрэглэх Жишээ*



1.3. Захиргааны эрх зүйн гэрээний хуулинд тусгагдсан байдал:

Захиргааны эрх зүйн гэрээний зохицуулалтыг ХБНГУ-д Захиргааны үйл ажиллагааны тухай хуулинд хуульчилж өгсөн байдаг.

Verwaltungsverfahrensgesetz¹ (Захиргааны үйл ажиллагааны тухай хууль): ЗҮАТХ нь агуулгаараа бүрэн гүйцэд бие даасан шинэ бүтээл биш юм. Энэ хуулийн ихэнх хэсэг нь захиргааны үйл ажиллагааны тухай сургаал онол болон захиргааны эрх зүйн ерөнхий ангийг хуульчлан авсан байдаг. Энэ хуулийг бүтээхдээ өөр хоорондоо ялгаа бүхий олон тооны хууль тогтоомжууд дээр үндэслэсэн гэж хэлж болно. Мөн Захиргааны үйл ажиллагааны зохицуулалтын зарим хэсэг нь бичигдээгүй зан заншлын хэм хэмжээ болон үндсэн зарчмууд, шүүхийн шийдвэр, судалгаа шинжилгээний бүтээлүүдийн үр дүн дээр үндэслэгдсэн байдаг. ХБНГУ-н хувьд ЗҮАТХ-н зохицуулалт нь бүх

¹ Verwaltungsverfahren (Захиргааны үйл ажиллагаа) гэдэг нь: ЗҮАТХ-н §9-д зааснаар Захиргааны актыг батлан гаргах эсвэл нийтийн эрх зүйн гэрээг байгуулахад чиглэсэн гадагш үйлчлэл бүхий байгууллагын үйлдэл юм.

байгууллагын үйл ажиллагааг хамардаггүй. Мөн зарим тусгай салбарын хувьд тэдгээрийн онцлогийг харгалзан бие даасан зохицуулалт хийж өгсөн учир ЗҮАТХ тухайн салбарт үйлчилдэггүй: ❶ Санхүүгийн байгууллагуудын үйл ажиллагаа, ❷ Захиргааны байгууллагуудын эрүүгийн хэрэгтэй холбоотой үйл ажиллагаа, ❸ нийгмийн даатгал, ажилгүйдлийн даатгалтай холбоотой үйл ажиллагаа, ❹ Шагнал болон өршөөл¹...

Энэ хуулиас өмнө ХБНГУ-д захиргааны эрх зүйн салбарт нэгдсэн хуулийн зохицуулалт байгаагүй бөгөөд хуулийн оронд Захиргааны эрх зүйн ерөнхий ангийн бичмэл бус нийтлэг эрх зүйн зарчмуудыг мөрдлөг болгодог байсан байна. ЗҮАТХ гарснаар урьдын эрх зүйн байдал нь бараг өөрчлөгдөөгүй гэж хэлж болох боловч гол ач холбогдол нь захиргааны үйл ажиллагаа нь бичигдсэн буюу хуульчлагдсан эрх зүйн үндэслэлтэй болсон гэж болно. Энэхүү хуулийн зарим үндсэн суурь зохицуулалт нь захиргааны эрх зүйн бүх салбарт хүчин төгөлдөр үйлчилдэг. Захиргааны эрх зүйн ихэнх хэсэг нь сүүлийн 70 жилд бүрэлдэн хөгжсөн эрх зүйн залуу салбар шинжлэх ухаан юм. Тийм ч учраас урьдчилаад хууль гаргачих бололцоо байгаагүй ба Зарим ойлголтуудын талаар төсөөлөл ч байхгүй байсан байна².

ЗҮАТХ-нд захиргааны эрх зүйн гэрээтэй холбоотой дараах заалтууд байдаг:

- ◆ §54 Нийтийн эрх зүйн гэрээний тухай ойлголт
- ◆ §55 Vergleichsvertrag³
- ◆ §56 Austauschvertrag⁴
- ◆ §57 Бичгийн хэлбэр
- ◆ §58 Гуравдагч этгээд ба байгууллагын зөвшөөрөл
- ◆ §59 Нийтийн эрх зүйн гэрээг хүчингүй болгох үндэслэл
- ◆ §60 Гэрээг цуцлах ба тохиролцох онцгой тохиолдлууд
- ◆ §61 Гэрээний гүйцэтгэл
- ◆ §62 Иргэний хуулийг хэрэглэх.

1.4. Захиргааны эрх зүйн гэрээний тухай ойлголтын үүсэл:

Захиргааны эрх зүйн гэрээ гэсэн ойлголт нь ХБНГУ-н Захиргааны

¹ Lehmann, Allgemeines Verwaltungsrecht, 1994, S.26.

² Arndt/Rudolf, Oefentliches Recht, 1998, S.255.

³ Vergleichsvertrag-г 34 дугаар талаас харна уу.

⁴ Austauschvertrag-г 35 дугаар талаас харна уу.

эрх зүйн шинжлэх ухааны хувьд нэлээд урт хугацааны түүхэн хөгжил бүхий ойлголтонд тооцогддог ба 19 дүгээр зууны хоёр дахь хагаст Захиргааны эрх зүйн гэрээний онол бүрэлдэн тогтсон хэмээн үздэг.¹ Гэхдээ энэхүү ойлголт нь хүлээн зөвшөөрөгдөх хүртлээ тийм ч дардан замаар явсангүй. Ялангуяа германы захиргааны эрх зүйн загалмайлсан эцэг хэмээн нэрийддэг Otto Mayer дараах үндэслэлээр Захиргааны эрх зүйн гэрээг хүлээн зөвшөөрөөгүй: — Захиргааны эрх зүйн харилцаа зөвхөн захирах захирагдах харилцаан дээр үндэслэгддэг ба гэрээ нь тэгш эрх бүхий субьектүүдийн хооронд байгуулагддаг учир захиргааны эрх зүйн салбарт гэрээний зохицуулалтыг ашиглах боломжгүй хэмээн үзсэн, — мөн захиргааны үйл ажиллагааны үндсэн хэлбэр нь нэг талын хүсэл зоригийг илэрхийлсэн Захиргааны акт гэсэн ойлголт тогтсон байсан.

Захиргааны практикт захиргааны эрх зүйн гэрээ хэмээх институт орж ирэхэд юуны өмнө “Ermessens - verwaltung” (захиргааны сонгох боломж) гэсэн ойлголтонд маш их ач холбогдол өгж байсан. Учир нь 19 дүгээр зууны Obrigkeitsstaat-аас гаралтай захиргааны актын тухай тогтсон үзэл бодлыг (захиргааны эрх зүйн гэрээ нь эхэн үедээ захиргаа нь зөвхөн нэг талын хүсэл зоригийг илэрхийлсэн захирамжилсан шинжтэй гэсэн үзлээс үүдэн нэгдсэн ойлголтонд хүрээгүй байсан) өөрчлөх шаардлага бий болсон. Захиргааны эрх зүйн гэрээний институт нь захиргааны хамтран ажиллах үйл ажиллагааны шинэ хэлбэрийг бий болгосон бөгөөд энэхүү хамтын ажиллагааны хэлбэр нь орчин үеийн эрх зүйт ба аж үйлдвэржсэн төрд ардчиллын болон иргэдтэй хамтран ажиллах зарчим шаардлагад захиргааны актаас илүү нийцэн зохицдог².

Захиргааны эрх зүйн гэрээг зайлшгүй шаардлагатай болохыг дараах нөхцөл байдлуудтай холбон тайлбарладаг: — тухайн үеийн нийгэм эдийн засгийн шаардлага, — ардчиллын зарчим, — эрх зүйт төрийн шаардлага, — төр ба иргэдийн хоорондын харилцааны хувиралт өөрчлөлт, — иргэдийн идэвхтэй үйл ажиллагааг дэмжих шаардлага, — дээрх тохиолдлуудад Захиргааны эрх зүйн гэрээ нь Захиргааны актаасаа илүү нийцдэг нь практикаар батлагдсан зүйл юм.

20 дугаар зууны эхээр Германы Захиргааны эрх зүйн шинжлэх ухаанд захиргааны үйл ажиллагаанд гэрээг ашиглаж болох эсэх гэрээг хүлээн

¹ Knack, Hans Joachim; Verwaltungsverfahrensgesetz- Kommentar, 6. Auflage, 1998. S.1003.

² Giemulla/Jaworsky/Müller-Uri, Verwaltungsrecht, 1998, Rnd.598, S.325.

зөвшөөрөх ямар ашиг сонирхол байгаа ямар үед ашиглаж болох ямар үед ашиглаж үл болох эдгээр гэрээ нь ямар нөхцөлд эрх зүйн хүчин төгөлдөр байх мөн эрх зүйн хүчин төгөлдөр бус гэрээний үр дагавар яаж зохицуулагдах гэрээ нь захиргааны үйл ажиллагааны хэлбэр болон хэрэглэгдэх боломжтой эсэх ингэх шаардлага бий эсэх мөн нөгөө талаас ямар хязгаарлалт байж болох эдгээр нь эрх зүйт төрийн шаардлагад нийцэж буй эсэх зэрэг олон асуудлууд урган гарч ирсэн. Өнөөдөр нийтийн ашиг сонирхлыг зөвхөн захиран тушаах буюу хориглох байдлаар хэрэгжүүлэх боломжгүй болсон учир захиргааны эрх зүйн гэрээ нь Германы захиргааны практикт өргөнөөр хэрэглэгдэж байна.

Нийгмийн өсөн нэмэгдэж буй шаардлага болон захиргааны эрх зүйн гэрээний зохицуулалтанд иргэдийн эрх ашгийг шүүхээр хамгаалах шаардлага зэргээс хууль тогтоогчид захиргааны үйл ажиллагааны энэхүү хэлбэрийг эрх зүйн хэм хэмжээнд тусгаж өгсөн.

1.5. Захиргааны эрх зүйн гэрээний судлагдсан байдал

Эрх зүйн шинжлэх ухааны судалгааны ажил ХБНГУ -д асар өргөн хүрээтэй хийгддэг. ХБНГУ-д жил бүр ойролцоогоор Холбооны хэмжээнд 570 хууль (55000 зүйлтэй) батлан гаргадаг, муж улсын хэмжээнд 600 орчим хууль. Мөн жил бүр 5000 захиргаанаас гаргасан нийтээр дагаж мөрдөх хэм хэмжээ, 20000 гаруй өгүүллэг, 4000 монограф хэвлэн гаргадаг, Нийт 2,2 сая шүүхийн шийдвэрээс 20000 -ыг хэвлэн нийтэлдэг байна.¹ Эдгээр бүтээлүүдийн нэгээхэн хэсэг болох Захиргааны эрх зүйн гэрээний талаар хийсэн судалгааны талаар товч өгүүлье. Захиргааны эрх зүйн гэрээний онолын асуудлууд болон практик хэрэглээний талаар Германы эрдэмтэд ихээхэн хэмжээний судалгаа хийн эрдэм шинжилгээний бүтээлүүд туурвисан бөгөөд цаашид ч улам нарийсган үргэлжлүүлэн хийсээр байна. Ач холбогдол бүхий сонирхол татсан томхон бүтээлүүдээс дурдвал Жишээлбэл: 1920 онд бичсэн Apelt-н “Der verwaltungsrechtliche Vertrag”, Buddeberg-н “Rechtssoziologie des öffentlich-rechtlichen Vertrag” гэсэн нийтийн эрх зүйн гэрээг эрх зүйн социологийн хүрээнд авч үзсэн бүтээл, 1958 онд дараах гурван эрдэмтний эрдмийн зэрэг хамгаалах ажил нь Imboden “Der verwaltungsrechtliche Vertrag”, Salzwedel “Die Grenzen der Zulaessigkeit des öffentlichen Vertrages”, Stern “Zur Grundlegung einer

¹ Baumann, Einfuehrung in die Rechtswissenschaft Rechtssystem und rechtstechnik, 1989, S.23

Lehre des oeffentlich-rechtlichen Vertrages” захиргааны эрх зүйн гэрээний онолд чухал алхам болсон. 1962 онд Bullinger “Vertrag und Verwaltungsakt” гэсэн бүтээлээрээ Гэрээ болон Захиргааны актын хоорондын харилцан хамаарлыг нарийвчлан судалсан байна. Beinhardt “Der oeffentlich-rechtliche Vertrag als Regelungsbefugnis der oeffentlichen Verwaltung im deutschen, franzoesischen und spanischen Recht” гэсэн бүтээлээрээ нийтийн эрх зүйн гэрээг герман, франц болон испаны эрх зүйд харьцуулан судалгаа хийж эрдмийн зэрэг хамгаалсан байна. Мөн сүүлийн үед Christian Schimp “Der verwaltungsrechtliche Vertrag unter besonderer Beruecksichtigung seiner Rechtswidrigkeit”, Willy Spannowsky “Grenzen des Verwaltungshandeln durch Vertraege und Abspache” зэрэг томоохон судалгааны ажил хийсэн. Гэх зэргээр өчнөөн эрдэмтдийн нэрсийг жагсаан бүтээлийг нь тоочиж болохоор байна. Эндээс дараах асуулт гарч ирнэ. Ийм их судалгаа хийгдсээр байтал уг асуудал яагаад шинэлэг зүйл болж байна вэ? Эхний үеийн ажлуудын үндсэн зорилт нь захиргааны үйл ажиллагааны хэлбэрийн хувьд захиргааны эрх зүйн гэрээний эзлэх байр суурь бий эсэхийг тодорхойлох явдал байсан. Хууль тогтоогчид гэрээний хэлбэрийг хуульчилж өгснөөр дээрх зорилт үндсэндээ шийдэгдсэн гэж үзэх боломжтой болсон. Сүүлийн үеийн судалгааны бүтээлүүд нь нийгмийн өсөн нэмэгдэж буй шаардлагад нийцүүлэн захиргааны эрх зүйн гэрээний зохицуулалтыг улам боловсронгуй болгоход чиглэгдэж байна. ХБНГУ-н эрдэмтэн судлаачдын дунд 1992 онд Baureuth-д “Захиргаа ба хувь этгээдийн хоорондын гэрээний зохицуулалт” сэдэвт эрдэм шинжилгээний хурал семинар болсон бөгөөд Захиргааны эрх зүйн гэрээний тулгамдсан асуудлууд болон цаашдын хөгжлийн хандлагаар илтгэл тавигдаж хөндөн ярилцсан байна.

Speiuer-н захиргааны сургууль зөвхөн захиргааны эрх зүйн гэрээг судлах зориулалтаар захиргааны эрх зүй судлаач нэрт эрдэмтэн Maurer -н удирдлаган доор захиргааны эрх зүйн гэрээтэй холбогдон гарсан шүүхийн шийдвэр болон судалгааны материалуудыг нэгтгэн судалгааны ажлыг явуулж байна.

2. Захиргааны эрх зүйн гэрээний тухай ойлголт (тодорхойлолт)

2.1. Нэр томъёоллын асуудал

Герман хэл дээрх бүтээлүүдэд “Захиргааны гэрээ” (Verwaltungsvertrag)¹, “Захиргааны эрх зүйн гэрээ” (verwaltungsrechtlicher Vertrag)², “Нийтийн эрх зүйн гэрээ” (Oeffentlich - rechtlicher Vertrag)³ гэсэн ойлголтууд хэрэглэгдсэн байдаг ба нэр томъёоллын хувьд нэгдсэн ойлголтонд хүрээгүй дээрх ойлголтуудыг адил утгаар хэрэглэдэг. Гэхдээ эдгээр ойлголтуудын хоорондын ялгааг судлаачид дараах байдлаар гаргасан байна.

Нийтийн эрх зүйн гэрээ гэсэн ойлголт нь нэлээн өргөн хүрээг хамарсан ойлголт юм. Нийтийн эрх зүй нь олон улсын эрх зүй, үндсэн хуулийн эрх зүй, төрийн эрх зүй гэх мэт олон салбар эрх зүйг хамарсан ойлголт учраас тухайн салбар эрх зүй болгонд байгуулагдсан бүх гэрээг нийтийн эрх зүйн гэрээ хэмээн ойлгож болно. Жишээлбэл: төрийн эрх зүйн гэрээ болох холбооны байгууллага ба муж улсуудын хоорондын гэрээ болон төр ба сүм хийдийн хоорондын гэрээ нь нийтийн эрх зүйн гэрээ юм⁴.

Захиргааны үйл ажиллагааны хуулинд нийтийн эрх зүйн гэрээ гэсэн ойлголтыг авч хэрэглэсэн байдаг. Гэхдээ энэхүү хуулийн зохицуулалт нь ЗҮАТХ-н §1-д заагдсан хүрээнд (зөвхөн захиргааны байгууллагын үйл ажиллагаатай холбоотой) үйлчилдэг. Энэхүү хуулийн хязгаарлалт нь нийтийн эрх зүйн гэрээ гэсэн ойлголтонд тохирдоггүй учир нь үндсэн хуулийн эрх зүй, олон улсын эрх зүй эсвэл сүм хийдийн эрх зүйн гэрээнүүд ЗҮАТХ§§54 ff.-д зааж өгсөн тодорхойлолтын гадна хоцордог⁵.

Дээрхээс дүгнэхэд захиргааны эрх зүйн гэрээ нь нийтийн эрх зүйн гэрээний зөвхөн нэг хэсэг нь болж байна.

Захиргааны гэрээ гэсэн ойлголт нь хэрэглэхэд товч ашигтай талтай ч гэсэн Захиргаа гэсэн үгнийхээ шууд утгаасаа хамаараад дараах

¹ Жишээлбэл: Maurer, Allgemeines Verwaltungsrecht, 11 Aufl., 1997.

² Жишээлбэл: Schimpf, Der verwaltungsrechtliche Vertrag unter besonderer Berücksichtigung seiner Rechtswidrigkeit, 1982.

³ Жишээлбэл: Ule/Laubenger, Verwaltungsverfahrenrecht, 4 Aufl., 1995.

⁴ Büchner, Volker; Die Bestandkraft verwaltungsrechtlicher Verträge, 1979, S.

⁵ Scherzberg, Arno; Grundfragen des verwaltungsrechtlichen Vertrages, JuS. 1992, Heft 3, S.205.

эргэлзээтэй нөхцөл байдлууд үүсдэг. А) Захиргааны байгуулсан бүх гэрээг захиргааны гэрээ хэмээн ойлгож болдог. Захиргаа өөрийн үйл ажиллагаандаа иргэний эрх зүйн гэрээг хэрэглэсэн тохиолдолд тухайн иргэний эрх зүйн гэрээ нь захиргааны гэрээ гэсэн ойлголтонд хамаарах болж байна¹. Б) хувийн эрх зүйн этгээдүүдийн хооронд захиргааны гэрээ байгуулахад уг захиргааны эрх зүйн гэрээ захиргааны гэрээ гэсэн ойлголтын гадна хоцордог.

Захиргааны эрх зүйн гэрээ гэсэн ойлголтонд зөвхөн захиргааны эрх зүйн салбарын харилцааг зохицуулж буй захиргааны эрх зүйн хэм хэмжээгээр зохицуулагддаг гэрээг ойлгоно.

Судалгааны ажлын маань үндсэн судлагдахуун нь захиргааны эрх зүйн салбарт эрх зүйн харилцааг үүсгэж, өөрчилж, дуусгавар болгож буй гэрээний зохицуулалт учраас Захиргааны эрх зүйн гэрээ гэсэн нэр томъёоллыг хэрэглэсэн болно.

2.2. Тодорхойлолт

Захиргааны эрх зүйн гэрээ гэсэн ойлголтын тодорхойлолтыг дараах хоёр хэлбэрт хуваан үзэж болох юм.

1. Захиргааны эрх зүйн гэрээний хуулийн тодорхойлолт (албан ёсны): Захиргааны эрх зүйн гэрээний тухай ойлголтыг анх 1976 онд ЗҮАТХ -д тусгаж өгсөн. ЗҮАТХ§54S.1, (§53S.1SGB X) хуулиудад дараах байдлаар илэрхийлсэн байдаг.

“Эрх зүйн хэм хэмжээтэй зөрчилдөөгүй бол нийтийн эрх зүйн салбарт эрх зүйн харилцааг гэрээгээр үүсгэж, өөрчилж эсвэл дуусгавар болгож болно (нийтийн эрх зүйн гэрээ)”.

Энэхүү хуулийн заалт нь дараах хоёр утгыг агуулсан байна: нэгдүгээрт Захиргааны эрх зүйн гэрээний хуулийн тодорхойлолтыг, хоёрт захиргааны эрх зүйн салбарт гэрээний зохицуулалтыг хэрэглэж болохыг зарчмын хувьд зөвшөөрсөн байна.

Хуулийн тодорхойлолт нь дараах утгыг агуулсан байдаг: ❶ Тодорхой зохицуулалт. ❷ Нийтийн эрх зүйн салбарт. ❸ Гэрээ хийгдсэн байх.

Тодорхой зохицуулалт агуулсан байна гэдэг нь Захиргааны актын нэгэн адил эрх зүйн үр дагавар бүхий зохицуулалттай байна.

¹ Schimpf, Christian; Der verwaltungsrechtliche Vertrag unter besonderer Berücksichtigung seiner Rechtswidrigkeit, 1982. S.27

Зохицуулалтын агуулга нь ЗҮАТХ§55S.1 -д эрх зүйн харилцааг үүсгэх, өөрчлөх, дуусгавар болгоно гэсэнээр илэрхийлэгдэнэ.

Нийтийн эрх зүйн салбар гэдэгт тухайн хуулийн үйлчлэх хүрээлэл болох Захиргааны эрх зүйн салбарыг ойлгоно.

Гэрээ гэдэг нь хоёр буюу түүнээс дээш субъектийн хоорондох эрх зүйн харилцааг үүсгэх, өөрчлөх, дуусгавар болгох буюу тогтоосон, талуудын харилцан тохиролцсон эрх зүйн үр дагавар бүхий хүсэл зоригийн илэрхийлэл юм. Эндээс харахад захиргааны эрх зүйн гэрээ нь захиргааны эрх зүйн харилцааг өөрчлөх, үүсгэх, дуусгавар болгох эсвэл тогтооход чиглэгдсэн байх ёстой.

2. Захиргааны эрх зүйн гэрээний албан бус тодорхойлолт: Захиргааны эрх зүйн гэрээг эрдэмтэн судлаачид янз бүрээр тодорхойлон өөрсдийн бүтээлдээ тусгасан байдаг: Жишээлбэл Volker Büchner Захиргааны эрх зүйн гэрээг дараах байдлаар тодорхойлсон байна: **Эрх зүйн хэд хэдэн субъектүүдийн харилцан тохиролцсон захирамжилсан бус захиргааны эрх зүйн салбарт эрх ба үүргийг үүсгэх, өөрчлөх ба дуусгахад чиглэсэн нийтийн эрх зүйн хүсэл зоригийн илэрхийллийг захиргааны эрх зүйн гэрээ гэнэ¹.**

3. Захиргааны эрх зүйн гэрээний онцлог шинж

3.1. Захиргааны эрх зүйн гэрээ ба иргэний эрх зүйн гэрээ

Энэ хоёр төрлийн гэрээний хоорондын ялгааг гаргахын тулд юуны өмнө нийтийн эрх зүй ба хувийн эрх зүй гэсэн ойлголтыг тайлбарлах нь зүйтэй болов уу. Учир нь захиргааны эрх зүй бол нийтийн харин иргэний эрх зүй нь хувийн эрх зүйн нэгэн гол салбар эрх зүй юм. Монголын эрх зүйн шинжлэх ухаанд нийтийн ба хувийн эрх зүй гэсэн ойлголт одоохондоо шинэлэг зүйл бөгөөд энэ талаар нэгдсэн ойлголтонд хараахан хүрээгүй байна. Зарим эрдэмтэн нийтийн эрх зүй гэсэн ойлголтын оронд **түгээмэл эрх зүй** гэсэн нэр томъёо хэрэглэжээ².

Нийтийн эрх зүй гэсэн ойлголтыг хэрэглэхдээ дараах тохиолдолд хольж хутган хэрэглэх нь их байдаг. Англи-саксоны эрх зүйн бүлийн орнуудад эрх зүйг дотор нь “Common Law”, “Equity”³ гэж ангилдаг.

¹ Büchner, Volker; Die Bestandkraft verwaltungsrechtlicher Verträge, 1979.

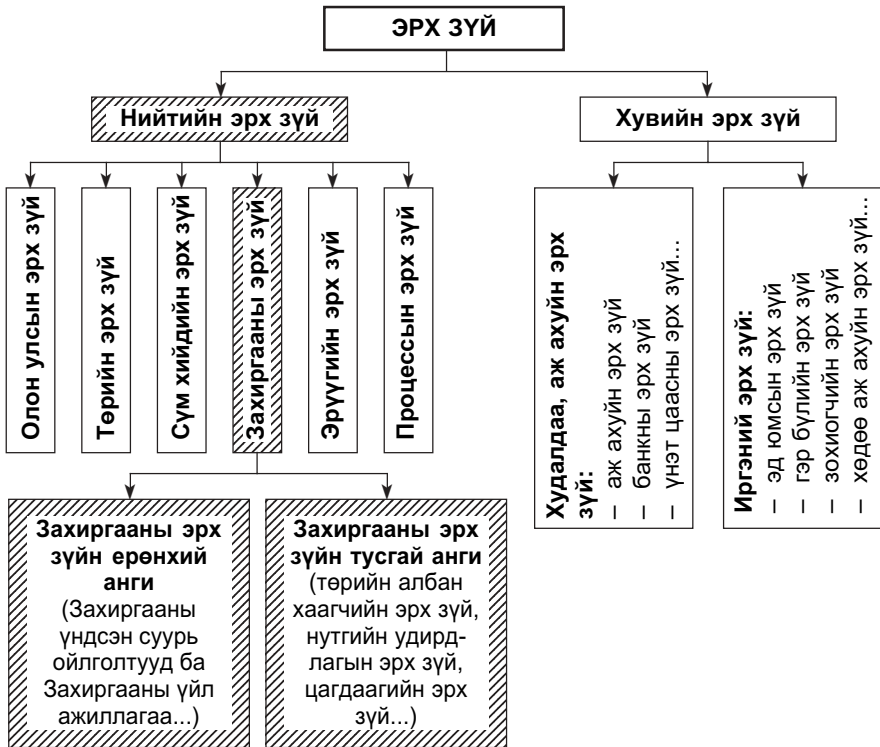
² Сарантуяа Ц.

³ David\Grasman, Einfuehrung in die grossen Rechtssysteme der Gegenwart. 1988, S.460.

Энэхүү “Common Law” гэсэн ойлголт нь Ром-германы эрх зүйн хувьд яригддаг “нийтийн эрх зүй” гэсэн ойлголтоос огт өөр утга агуулга бүхий ойлголт юм.

Ром-германы бүлд хамаарах орнууд эрх зүйгээ нийтийн ба хувийн хэмээн хоёр ангилан үздэг ба энэ ангилал нь Ромын эрх зүйгээс улбаалан хөгжсөн аж: publicum ius est, quod ad statum rei Romanae spectat, privatum, quod ad singulorum utilitatem (Ulpian, Dig.1,1, 1,2).

Ром-германы эрх зүйн ангилал



Хувийн эрх зүйгээр нийгмийн харилцааг субъектүүдийн эрх тэгш байдлын үндсэн дээр зохицуулсан байхад Нийтийн эрх зүйгээр Төр - иргэдийн харилцаа ихэнхдээ аль нэг субъект нь давуу эрхтэй байдаг. Энэхүү захирах захирагдах зарчим нь Төрийн эрх зүй, үндсэн хуулийн эрх зүй, Захиргааны эрх зүй, татварын эрх зүй, эрүүгийн эрх зүй, процессын эрх зүйд тодоор илэрдэг.

Үе үеийн эрдэмтэд Нийтийн ба хувийн эрх зүйн хоорондын ялгааг янз бүрийн шалгуураар тайлбарласан байдаг. Зарим эрдэмтэн эд хөрөнгө эсвэл эрх зүйн хэм хэмжээний үүсэл дээр уг ялгааг гарган тайлбарлаж эд хөрөнгөтэй холбоотой харилцаа зөвхөн хувийн эрх зүйд хамаарна хэмээн үзэж байсан. Гэхдээ энэ үзэл зарим тохиолдолд буруу юм. Тухайлбал эд хөрөнгөтэй холбоогүй гэр бүлийн харилцаа гэхэд л хувийн эрх зүйд хамаардаг байхад эд хөрөнгөтэй шууд холбоо бүхий Аж ахуй, Санхүү, Татварын зэрэг эрх зүй нь нийтийн эрх зүйд хамаардаг. Эрх зүйн хэм хэмжээний үүслээр нь нийтийн эрх зүйн хувьд нэг талын хүсэл зоригийг илэрхийлсэн захиргааны акт, хувийн эрх зүйн хувьд тэгш эрх бүхий субьектүүдийн хоорондох гэрээ бүхий зохицуулалт агуулсан байна хэмээн үздэг байсан. Гэтэл иргэний эрх зүйд нэг талын актаар (нэг талын эрх зүйн хэлцэл) иргэний харилцааг зохицуулахаас гадна нэг талын давуу эрх бүхий актаар иргэний эрх зүйн хэм хэмжээ илэрхийлэгдэж болдог. Нөгөө талаар нийтийн эрх зүйн хувьд төр ба иргэдийн хооронд байгуулсан Захиргааны эрх зүйн гэрээний зохицуулалт орчин үед ихээр хэрэглэгдэх боллоо.

Захиргааны эрх зүйн гэрээ ба иргэний эрх зүйн гэрээний хоорондын ялгаа нь Захиргааны эрх зүйн гэрээг хэрхэн ойлгож тодорхойлсноос ихээхэн хамааралтай. Захиргааны эрх зүйн гэрээг дараах байдлаар тодорхойлж болох юм: Эрх зүйн хэд хэдэн субьектүүдийн захирам-жилсан бус, харилцан тохироцсон, захиргааны эрх зүйн салбарт эрх ба үүргийг үүсгэх, өөрчлөх ба дуусгахад чиглэсэн нийтийн эрх зүйн хүсэл зоригийн илэрхийллийг захиргааны эрх зүйн гэрээ гэнэ.

Энэхүү тодорхойлолт нь дараах ойлголтуудыг агуулсан байна: 1. Тодорхой зохицуулалт 2. Захиргааны эрх зүйн салбарт 3. Гэрээ хийгдсэн байх. Тодорхой зохицуулалт агуулсан байна гэдэг нь Захиргааны актын нэгэн адил эрх зүйн үр дагавар бүхий зохицуулалттай байна гэсэн үг. Зохицуулалтын агуулга нь эрх зүйн харилцааг үүсгэх, өөрчлөх, дуусгавар болгоно гэснээр илэрхийлэгддэг. Тухайн зохицуулж буй харилцаа нь Нийтийн эрх зүй буюу захиргааны эрх зүйн харилцаа байх ёстой. Гэрээ гэдэг нь хоёр буюу түүнээс дээш субьектийн хоорондох эрх зүйн харилцааг үүсгэх, өөрчлөх, дуусгавар болгох буюу тогтоосон эрх зүйн нөлөөлөл бүхий талуудын харилцан тохироцсон эрх зүйн үр дагавар бүхий хүсэл зоригийн илэрхийлэл юм.

Эндээс харахад захиргааны эрх зүйн гэрээ нь захиргааны эрх зүйн харилцааг өөрчлөх үүсгэх дуусгавар болгох эсвэл тогтооход

чиглэгдсэн байх ёстой бөгөөд захиргааны актын нэгэн адил захиргааны гадагш чиглэсэн үйл ажиллагааны хэлбэр юм.

Захиргааны эрх зүйн гэрээний иргэний эрх зүйн гэрээнээс ялгарах онцлогийг эрдэмтэд янз бүрийн онолоор тайлбарлах оролдлогыг хийсээр ирсэн:

- ◆ **Субъектын онол** (Subjektstheorie) нь Захиргааны болон иргэний эрх зүйн гэрээний ялгааг тайлбарлахад өргөнөөр хэрэглэгддэг. Энэхүү онол нь тухайн харилцаанд оролцогчдын эрх зүйн байдал дээр тулгуурладаг. Нийтийн эрх зүй нь захирах-захирагдах харилцаан дээр үндэслэдэг ба Хувийн эрх зүйн харилцаа нь субъектуудын тэгш эрхэд үндэслэдэг. Энэхүү онол ёсоор захиргааны эрх зүй нь нэг талын зохицуулалттай (Хууль, Захиргааны акт), харин хувийн эрх зүйн хувьд гол зохицуулалтын хэрэгсэл нь гэрээ болдог. Энэ онол нь 19-р зууны, Захиргаа нь зөвхөн захирах хэлбэрээр үйл ажиллагаа явуулдаг гэсэн үзлээс үүсэлтэй. Субъектын онол ёсоор Захиргааны эрх зүйн гэрээний ядаж нэг тал нь заавал Захиргааны эрх зүйн субъект байх бөгөөд тухайн гэрээний зохицуулж буй харилцаа нь тэгш бус эрх бүхий (захирах, захирагдах) субъектуудын хооронд үүсэх ёстой болдог. Энэхүү онолын хувьд дараах нөхцөл байдлыг зайлшгүй анхаарах шаардлагатай:
 - Захиргааны эрх зүйд ч гэсэн тэгш эрх бүхий субъектуудын хооронд гэрээ байгуулагдаж болдог.¹ Жишээлбэл: Адил түвшинд орших байгууллагуудын хооронд байгуулсан гэрээ
 - Захиргааны эрх зүйн гэрээний нэг тал нь заавал Захиргааны эрх зүйн субъект байх албагүй ба Захиргааны эрх зүйн гэрээ нь хоёр иргэний эрх зүйн субъектуудын хооронд байгуулагдах боломжтой² хэмээн үздэг. Жишээлбэл: Төр нь тодорхой нөхцөлд өөрийн хийх ёстой үүрэгт ажлаа иргэний эрх зүйн субъектүүдэд шилжүүлэх боломжтой бөгөөд уг иргэний эрх зүйн этгээд нь тухайн үүрэгт ажлыг биелүүлэхийн тулд захиргааны эрх зүйн харилцаанд оролцож тодорхой шаардлагатай эрх эдэлж үүрэг хүлээдэг. Энэхүү иргэний эрх зүйн субъект нь шилжүүлэн авсан эрх мэдлийнхээ хүрээнд өөр нэгэн иргэний эрх зүйн субъекттэй захиргааны эрх зүйн гэрээ байгуулах боломжтой болдог.³

¹ Schimpf, Christian; Der verwaltungsrechtliche Vertrag unter besonderer Berücksichtigung seiner Rechtswidrigkeit, 1982. S.56.

² Maurer, Hartmut; Allgemeines Verwaltungsrecht, 12. Auflage, 1999. S.349.

³ Lange, Klaus; Die Abgrenzung des öffentlichrechtlichen Vertrages vom privatrechtlichen Vertrag, NVwZ. 1983. Heft 6. S.317.

- ◆ **Ашиг сонирхлын онол (Interessentheorie):** Энэхүү онол нь эрх зүйн хэм хэмжээгээр илэрхийлэгдэж буй ашиг сонирхолд үндэслэдэг ба Нийтийн эрх зүйн хувьд нийтийн ашиг сонирхол бүхий харин хувийн эрх зүйн хувьд тухайн хувь этгээдийн ашиг сонирхолд нийцсэн хэм хэмжээнүүд хамаардаг¹.
Ийм учраас тухайн гэрээний субъектууд нийтийн ашиг сонирхол дээр нэгдсэн байвал уг гэрээг нийтийн эрх зүйн гэрээнд (захиргааны эрх зүйн гэрээнд) хамааруулан ойлгодог. Гэхдээ мөн дараах нөхцөл байдлуудыг анхааран үзэх шаардлагатай болдог:
 - Олон хэм хэмжээнүүдэд нийтийн ашиг сонирхол хувийн ашиг сонирхолтой давхацсан байдаг.
 - Захиргаа нь өөрийн үйл ажиллагаандаа иргэний эрх зүйн гэрээг ашиглах боломжтой учир иргэний эрх зүйн гэрээгээр захиргааны эрх зүйн харилцааг зохицуулж болдог.
- ◆ **Шатлалын онол (Zuordnungstheori):** Энэхүү онол нь эрх зүйн хэм хэмжээн дэх субъектийн субьектив эрх, үүрэг дээр үндэслэсэн байдаг. Шатлалын онолын дагуу Нийтийн эрх зүйд дараах шинж бүхий хэм хэмжээнүүд хамаардаг: зөвхөн Төр эсвэл дээд захирах эрх бүхий тусгай этгээдүүдэд хандсан шинж бүхий харин хувийн эрх зүйн хувьд хэм хэмжээнүүд нь бүх хүмүүсийн хувьд нэгэн адил үйлчилдэг шинжтэй. Тэгэхлээр нийтийн эрх зүй нь төрийн тусгай эрх байхад харин хувийн эрх зүй нь хүн болгоны эрх юм. Эндээс захиргааны эрх зүйн гэрээ нь нийтийн эрх зүйд хамаарах учир гэрээний талуудын эрх, үүрэг нь шаталсан шинжтэй бол уг гэрээг захиргааны эрх зүйн гэрээ гэнэ гэсэн дүгнэлтэнд хүрнэ. Энэ тохиолдол дараах нөхцөлд эргэлзээтэй байдаг:
 - төр нь шаталсан субьектын хувьд иргэний эрх зүйн хэм хэмжээ (иргэний гэрээ) мөн иргэн нь шаталсан субьектын хувьд нийтийн эрх зүйн хэм хэмжээ (захиргааны гэрээ) бүхий зохицуулалттай харилцаанд субьектээр оролцож болдог².
- ◆ **Гэрээний зүйлийн онол (Gegenstandstheorie):** Захиргааны эрх зүйн гэрээ болон хувийн эрх зүйн гэрээний хоорондын гол ялгааг тухайн гэрээний “ЗҮЙЛ” аль эрх зүйд хамаарагдаж байгаагаар нь тогтоож болдог. Гэрээний зүйл гэдэг нь тухайн гэрээний субьектүүдэд хамаарал бүхий объект³ юм. Гэрээний зүйл нь биет

¹ Schimpf, Christian; Der verwaltungsrechtliche Vertrag unter besonderer Berücksichtigung seiner Rechtswidrigkeit, 1982. S.58.

² Schimpf, Christian; Der verwaltungsrechtliche Vertrag unter besonderer Berücksichtigung seiner Rechtswidrigkeit, 1982. S.57.

³ Greifelds, Rechtswoerterbuch, S.452.

болон биет бус (Эрх, үйл ажиллагаа...) хэлбэртэй байна. “Гэрээний зүйлийн онол” нь Захиргааны эрх зүйн гэрээний тодорхойлолтонд “захиргааны эрх зүйн салбарт эрх зүйн харилцааг үүсгэж, өөрчилж дуусгавар болгох” ба ямар нэгэн эрх зүйн хэм хэмжээг зөрчсөн байх ёсгүй хэмээн илэрхийлэгдсэн байдаг. Энэхүү онолоор Тухайн гэрээнээс үүсч буй эрх зүйн үр дагавар нь захиргааны эрх зүйд харьяалагдаж байвал уг гэрээ захиргааны эрх зүйн гэрээнд хамаардаг. Гэхдээ энд бас Захиргаа “байгууллага” нь өөрийн үйл ажиллагаандаа (захиргааны эрх зүйн салбарт) иргэний эрх зүйн хэлбэрийг ашиглаж болдгийг харгалзан үзэх шаардлагатай болж байна.

Захиргааны гэрээ ба хувийн эрх зүйн гэрээний хоорондын ялгаа

| № | Онол | Эерэг | Сөрөг |
|---|-----------------------|---|---|
| 1 | Субъектын онол | Захиргааны эрх зүйн гэрээний ядаж нэг тал нь заавал Захиргааны эрх зүйн субъект байх бөгөөд тухайн гэрээний зохицуулж буй харилцаа нь тэгш бус эрх бүхий (захирах, захирагдах) субъектуудын хооронд үүсэх ёстой | <ul style="list-style-type: none"> ◆ Захиргааны эрх зүйд ч гэсэн тэгш эрх бүхий субъектуудын хооронд гэрээ байгуулагдаж болдог. ◆ Захиргааны эрх зүйн гэрээний нэг тал нь заавал Захиргааны эрх зүйн субъект байх албагүй ба Захиргааны эрх зүйн гэрээ нь хоёр иргэний эрх зүйн субъектуудын хооронд байгуулагдах боломжтой |
| 2 | Ашиг сонирхлын онол | Гэрээний субъектууд нийтийн ашиг сонирхол дээр нэгдсэн байвал уг гэрээг нийтийн эрх зүйн гэрээнд (захиргааны гэрээнд) хамааруулан ойлгодог | <ul style="list-style-type: none"> ◆ Олон хэм хэмжээнүүдэд нийтийн ашиг сонирхол хувийн ашиг сонирхолтой давхацсан байдаг. ◆ Захиргаа нь өөрийн үйл ажиллагаандаа иргэний эрх зүйн гэрээг ашиглах боломжтой учир иргэний эрх зүйн гэрээгээр захиргааны эрх зүйн харилцааг зохицуулж болдог. |
| 3 | Шатлалын онол | Гэрээний талуудын эрх, үүрэг нь шаталсан шинжтэй бол уг гэрээг захиргааны эрх зүйн гэрээ гэнэ | <ul style="list-style-type: none"> ◆ Төр нь шаталсан субъектын хувьд иргэний эрх зүйн хэм хэмжээ (иргэний гэрээ) мөн иргэн нь шаталсан субъектын хувьд нийтийн эрх зүйн хэм хэмжээ (захиргааны эрх зүйн гэрээ) бүхий зохицуулалттай харилцаанд субьектээр оролцож болдог. |
| 4 | Гэрээний зүйлийн онол | Тухайн гэрээнээс үүсч буй эрх зүйн үр дагавар нь захиргааны эрх зүйд харьяалагдаж байвал уг гэрээ захиргааны эрх зүйн гэрээнд хамаардаг. | <ul style="list-style-type: none"> ◆ Захиргаа “байгууллага” нь өөрийн үйл ажиллагаандаа (захиргааны эрх зүйн салбарт) иргэний эрх зүйн хэлбэрийг ашиглаж болдгийг харгалзан үзэх шаардлагатай болж байна. |

Захиргааны эрх зүйн гэрээ ба иргэний эрх зүйн гэрээг ялгах дээрх оролдлогуудаас харахад дараах зүйл дээр анхаарах ёстой гэдэг нь тодорхой болж байна: ямар гэрээний эрх зүйг хэрэглэж байгаа, ямар эрх зүйн хэм хэмжээний зохицуулалтууд хүчинтэй байх, хэрэв гэрээтэй холбоотой маргаан гарвал ямар эрх зүйн замаар маргаан шийдвэрлэгдэх вэ?¹

Гэрээ нь аль нэгэн эрх зүйн зохицуулалтанд шууд харьяалагдаж байвал аль ангилалд хамаарахыг нь тогтооход бэрхшээл байхгүй, тухайн гэрээний үүргийн гүйцэтгэл нь нийтийн эрх зүйн хэм хэмжээгээр зохицуулагдаж байвал тус гэрээ нь нийтийн эрх зүйд харьяалагддаг учир тухайн гэрээ нь захиргааны эрх зүйн хэм хэмжээгээр зохицуулагдаж байвал уг гэрээ нь захиргааны эрх зүйн гэрээ хэмээн ойлгож болох² ба бас нэг ялгах гол шалгуур нь гэрээний эрх зүйн үр дагавар нь захиргааны эрх зүйн төрөл байх ёстой³ байдаг.

Fiskal Захиргааны хувьд гэрээгээр үйл ажиллагаа явуулсан бол түүнийг захиргааны эсвэл иргэний эрх зүйн гэрээ хэмээн ялгахад бэрхшээлгүй байдаг. Учир нь Fiskus гэсэн ойлголт өнөөдөр Төр хувийн эрх зүйн харилцаанд хувийн эрх зүйн субъектийн шинжтэйгээр оролцохыг ойлгож байна.⁴ Fiskal Захиргаа⁵ гэж - нарийвчилсан утгаараа дараах үйл ажиллагааг ойлгодог. Нийтийн зорилтыг биелүүлэхэд шууд чиглээгүй, төрөөс үйл ажиллагаа явуулахад нь шаардагдах Эд зүйлс ба Үйлчилгээг бий болгоход чиглэсэн “хувийн эрх зүйн туслах шинжтэй хэлцэл” юм.

Нийтийн эрх зүйн гэрээг хувийн эрх зүйн гэрээнээс ялгахад дараах гол бэрхшээлүүд тулгардаг:

- ялангуяа гэрээний үйл ажиллагааны хэлбэрийн салбарт тодорхой нарийн зохицуулалт бүхий эрх зүйн хэм хэмжээнүүд дутагддагаас захиргаа нь нийтийн эрх зүй эсвэл хувийн эрх зүйд үйл ажиллагаа явуулж байгаа нь тодорхой бус
- Захиргаа нь өөрийн үйл ажиллагаагаа нийтийн эрх зүйн хэлбэр мөн хувийн эрх зүйн хэлбэрийн аль алианаар нь ч явуулж болдог учир тухайн тохиолдолд байгууллага нь нийтийн эсвэл хувийн эрх зүйн хэлбэрээр үйл ажиллагаагаа явуулж байна уу гэдгийг

¹ Klaus-Dieter Kawalla, Der subordinationsrechtliche Verwaltungsvertrag und seine Abwicklung, 1984. S.17.

² Erichsen, Hans-Uwe; Allgemeines Verwaltungsrecht, 11 Auflage, 1998. §24, Rnd.2, S.394.

³ Gienulla/Jaworsky/Müller-Uri, Verwaltungsrecht, 6 Auflage, Rnd.602, S.328.

⁴ Erichsen\Martens, Allgemeines Verwaltungsrecht, S.27.

⁵ Zur Terminologie Burmeister, DoeV 1975, S.695.

тодорхойлох шаардлагатай болдог.

- *Холимог шинж бүхий гэрээ: ямар эрх зүйн харилцааг зохицуулж байгаагаар нь ангилах шалгуураас эрх зүйн практик болон эрх зүйн догматик үндэслэлээр татгалзах хэрэгтэй болдог. Нэг гэрээгээр нийтийн эрх зүйн болон хувийн эрх зүйн харилцааг зохицуулж болдог ба үүнийг холимог гэрээ хэмээн нэрлэдэг.*¹

Өгүүлж буй хоёр гэрээний хоорондын ялгааг тодорхойлсноор: – ямар гэрээний эрх зүйг хэрэглэх? – ямар зохицуулалтууд баримтлах? – гэрээний гүйцэтгэлд ямар боломж байгаа? – маргаантай тохиолдолд ямар эрх зүйн журмаар шийдвэрлэх зэрэг асуудал тодордог ба эдгээр нь гэрээг байгуулах явцад урьдчилан тооцсон анхаарлын төвд байх ёстой асуудал юм.

Захиргааны эрх зүйн гэрээ ба иргэний эрх зүйн гэрээний хоорондын ялгааны асуудал өөрөө эрх зүйн анхдагч (argiоgi) ойлголт биш бөгөөд тухайн эрх зүйн хэм хэмжээнүүдийн өөрсдийн бүтээгдэхүүн юм. Тийм ч учраас энэхүү ялгааг бүрэн шийдвэрлэх боломжгүй хэмээн үздэг² ба Захиргааны эрх зүйн гэрээ ба иргэний эрх зүйн гэрээний хоорондын ялгааг яг нарийн тогтоосон онол хараахан үгүй байна.

3.2. Захиргааны эрх зүйн гэрээ ба захиргааны акт

Захиргааны актын тухай ойлголт (Герман Монголын харьцуулалт):

ХБНГУ-н захиргааны эрх зүй дэх захиргааны актын тухай ойлголт монголын захиргааны актын тухай ойлголтоос зарчмын хувьд ялгаатай байдаг. Учир нь захиргааны актыг хоёр өөр талаас судалж тайлбарласан байдаг. ХБНГУ-н хувьд захиргааны актыг гадагш чиглэсэн буюу иргэд ба хувь этгээдийн эрхийг хамгаалах талаас судалсан байхад харин монголын хувьд захиргааны актыг батлан гаргаж буй субъект болох захиргааны байгууллагын талаас судалсан байдаг. Энэ нь үндсэндээ Ром-германы эрх зүй ба социалист эрх зүйн бүлүүдийн хоорондын суурь зарчмын ялгаанаас үүсэлтэй гэж үзэж болно. Монголын эрх зүйн тогтолцоо социалист эрх зүйн бүлээс Ром-германы эрх зүйн бүл рүү шилжих шатандаа буй энэ үед ХБНГУ-н захиргааны актын тухай тодорхой ойлголттой болох зайлшгүй шаардлагатай. Энэхүү ажлын хүрээнд зөвхөн захиргааны акт гэсэн

¹ Erichsen, Hans-Uwe; Allgemeines Verwaltungsrecht, 11 Auflage, §24, Rnd.4, S.395.

² Schimpf, Christian; Der verwaltungsrechtliche Vertrag unter besonderer Berücksichtigung seiner Rechtswidrigkeit, 1982. S.50.

тодорхойлолтын талаар маш товч ойлголт өгөхийг зорилоо.

Захиргааны акт нь 19 дүгээр зууны захиргааны эрх зүйн онолын гол бүтээл бөгөөд эрдэмтэн судлаачид янз бүрээр тодорхойлж байсан ч хожим нэгдсэн ойлголтонд хүрч ЗҮАТХ §35-д захиргааны актыг дараах байдлаар тодорхойлжээ:

Захиргааны акт гэж нийтийн эрх зүйн салбар дахь тухайн тохиолдлыг зохицуулсан ба шууд гадагш чиглэсэн эрх зүйн үр дагавар бүхий байгууллагаас гаргасан бүх захирамжилсан шийдвэр болон бусад арга хэмжээг ойлгоно.

Захиргааны актын хуулийн болон албан бус тодорхойлолтууд дараах ойлголтуудыг ямар нэгэн байдлаар агуулсан байдаг.

◆ **Байгууллага**

Байгууллага гэдэгт нийтийн захиргааны үүргийг гүйцэтгэж буй ажлын байрыг (Stelle) ойлгодог.

◆ **Захирамжилсан үйлдэл**

Байгууллагын зөвхөн захирамжилсан үйлдэл нь Захиргааны акт болдог. Жишээлбэл захиргааны иргэний эрх зүйн хүрээнд хийсэн эрх зүйн хэлцлүүд нь Захиргааны акт биш юм. Харин нийтийн эрх зүйн үйл ажиллагааг (Leistung) зөвшөөрсөн (Bewilligung) эсвэл татгалзсан шийдвэр бол Захиргааны акт юм. Энд зөвхөн нэг талын байгууллагын хүсэл зоригийн илэрхийлэл давамгайлдаг. Ямар ч байсан захирамжилсан үйл ажиллагаа гэдэг нь гэрээний зохицуулалтын эсрэг утгыг агуулсан байдаг.

◆ **Гадагш чиглэсэн**

Захиргааны актанд зөвхөн захиргааны дотоод хүрээнээс гадагш иргэд болон бусад гадна орших эрх зүйн этгээдүүдэд эрх эсвэл үүрэг үүсгэсэн зохицуулалт хамаардаг. Захиргааны актын хаяглагдсан этгээд нь тухайн эрх зүйн харилцаандаа бие даасан эрх зүйн субъект байх ёстой. Тухайлбал удирдлагаас доод албан тушаалтандаа ажил үүргийн хүрээнд зааварчлан гаргасан эрх зүйн акт нь захиргааны акт биш бөгөөд харин доод шатны албан тушаалтныхаа хууль ёсны эрхийг нь зөрчин гаргасан эрх зүйн акт нь захиргааны акт болдог. Мөн тухайн байгууллагын дотоод дүрэм журам бол захиргааны актанд хамаардаггүй. Энэ нь захиргааны акт зөвхөн гадагш чиглэсэн нөлөөлөлтэй байна гэсэн үг.

◆ **Зохицуулалт**

Захиргааны акт тодорхой зохицуулалтыг агуулсан байдаг. Зохицуулалт гэдэг нь эрх зүйн утгаараа ямар нэгэн эрх зүйн үр дагавар бүхий хүсэл зоригийн илэрхийлэл юм. Эрх зүйн үр дагавар нь эрх ба эсвэл үүргийг үүсгэх, өөрчлөх, дуусгавар болгох эсвэл тогтоосноор илэрхийлэгддэг. Захиргааны акт нь нэг талын зохицуулалтыг агуулсан байдаг энэ нь ямар нэгэн байгууллагын хүсэл зоригоор илэрхийлэгддэг.

◆ **Нийтийн эрх зүйн салбар**

Захиргааны акт нь нийтийн эрх зүйн нэгэн салбар болох зөвхөн захиргааны эрх зүйн харилцааг зохицуулдаг.

◆ **Тухайн тохиолдол**

Захиргааны акт нь зөвхөн тухайн тохиолдлыг л зохицуулсан байдаг ба үүгээрээ эрх зүйн хэм хэмжээнээс (Rechtsnorm) ялгардаг. Эрх зүйн хэм хэмжээ нь тодорхой бус тооны тохиолдол болон тодорхой бус тооны субъектүүдийг хамарсан нийтлэг зохицуулалтыг агуулсан байдаг. Тухайлбал: Эрх бүхий этгээдээс гаргаж буй нийтийг хамарсан зохицуулалт бүхий (дүрэм, журам) эрх зүйн акт нь захиргааны акт биш юм.

Дээрхээс харахад Захиргааны акт нь тодорхой зохицуулсан зүйлтэй ба тодорхой этгээдүүдэд чиглэсэн байна. энэ нь захиргааны акт яг тодорхой - хувилаг шинж чанартай байна гэсэн үг юм. Хувилаг шинж чанар гэдгийг зохицуулалт нь нэг этгээдэд чиглэсэн байна хэмээн ойлгож болохгүй ба өөрөөр хэлбэл хувь тодорхой эсвэл тодорхойлж болохуйц этгээдүүдийн хүрээнд чиглэсэн гэсэн үг. Хувилаг ба нийтлэг гэсэн ойлголтуудын ялгаа нь зохицуулалтын яг тухайн үед нь хаяглагдсан этгээдийн хүрээг тогтоож болох эсэхээр нь буюу тухайн хүрээлэл хязгаарлагдмал эсвэл цаашид өргөжих боломжтой нээлттэй эсэхээр нь илэрхийлэгддэг.

Дээрх тодорхойлолтоос харахад бидний зайлшгүй анхаарах ёстой гол шинж бол гадагш чиглэсэн байх, тухайн тохиолдлыг зохицуулсан байх явдал юм. Захиргааны акт нь ямарч хэлбэртэй байж болно. Жишээлбэл: Замын цагдаагийн дохиог захиргааны акт хэмээн ойлгодог¹.

¹ Maurer, Hartmut; Allgemeines Verwaltungsrecht, 11 Auflage, S.174.

Захиргааны акт болон Захиргааны эрх зүйн гэрээний хоорондын ялгаа ба харилцан хамаарал:

Захиргааны эрх зүйн гэрээ нь захиргааны актын нэгэн адил тухайн тохиолдлыг зохицуулсан гадагш нөлөө бүхий захиргааны зохицуулалтын нэгэн төрөл юм¹. Тийм ч учраас захиргааны эрх зүйн гэрээ болон захиргааны актыг эрх зүйн онолын төвшинд адил хэмжээнд ойлгох бөгөөд ЗҮАТХ §9-д Захиргааны акт ба захиргааны эрх зүйн гэрээ нь захиргааны дэг журмын дагуу шийдвэрлэсэн үйл ажиллагаа хэмээн тусгасан байдаг. Захиргааны актын хуулийн тодорхойлолт (ЗҮАТХ §35) ба захиргааны эрх зүйн гэрээний хуулийн тодорхойлолт (ЗҮАТХ §54)-ыг харьцуулан үзэхэд дээрх хоёр үйл ажиллагааны хэлбэр нь харилцан адилгүй эрх зүйн үр дагавар болон урьдчилсан нөхцөл байдлаар тодорхойлогдсон байна².

Захиргааны акт ба захиргааны эрх зүйн гэрээний хоорондын эрх зүйн гол ялгаа нь “гэрээ” гэсэн ойлголтоос урган гардаг. Үндсэн гол болон шийдвэрлэх ялгаа нь захиргааны акт нь нэг талынх бөгөөд байгууллагаас батлан гаргадаг байхад захиргааны гэрээ нь иргэд ба захиргааны хооронд нэг тал нь хүсэлт гаргах нөгөө тал нь хүлээж аван харилцан тохиролцсоны үндсэн дээр байгуулагддаг³.

Захиргаа нь захиргааны актаар нэг талын үндсэндээ хэлбэрээ өөрөө тогтоодог (vgl. §10 S.1 VwVfG), иргэн юу хийх ёстойг агуулсан зохицуулалт гаргадаг⁴. Захиргааны актыг батлан гаргахад иргэдээс ямар ч нөлөөлөл байдаггүй бөгөөд тэгш бус харьцаатай байхад захиргааны эрх зүйн гэрээний хувьд захиргаа зөвхөн эрх зүйн хүчин төгөлдөр байх эсвэл нөлөөлөх урьдчилсан нөхцлийг тодорхойлж болдог⁵. Гэхдээ энэхүү ялгах үндэслэл дараах тохиолдолд маргаантай байдаг. Захиргааны акт нь нэг талын хүсэл зоригийг илэрхийлдэг ч гэсэн зарим тохиолдолд захиргааны акт хаяглагдсан этгээдийнхээ зөвшөөрөл (хүсэл зориг) авч байж хүчин төгөлдөр болдог. Жишээлбэл: тухайн улсын иргэн болгох эсвэл барилгын зөвшөөрөл олгох

¹ Maurer, Hartmut; Allgemeines Verwaltungsrecht, 11 Auflage, §14, Rnd.18, S.356.

² Schimpf, Christian; Der verwaltungsrechtliche Vertrag unter besonderer Berücksichtigung seiner Rechtswidrigkeit, 1982. S.34.

³ Scholz/Decker, Allgemeines Verwaltungsrecht, 1996, S.205.

⁴ Berg, Wilfried; Zur Durchsetzbarkeit einer öffentlich-rechtlich vereinbarten Vertragsstrafe. JuS. 1997, Heft 10, S.892.

⁵ Schimpf, Christian; Der verwaltungsrechtliche Vertrag unter besonderer Berücksichtigung seiner Rechtswidrigkeit, 1982. S.37.

зэрэг. Эдгээр захиргааны акт нь тухайн хаяглагдсан этгээдийн зөвшөөрсний дараа л хүчин төгөлдөр болдог¹. Захиргааны хамтын актын хувьд захиргааны эрх зүйн гэрээнээс ялгахад нэлээд амар байдаг. Захиргааны хамтын акт нь утгаараа нэг болон олон талын хүсэл зоригийн илэрхийлэл дээр үндэслэсэн эрх зүйн хэлцэл биш бөгөөд энэ нь тухайн этгээдүүд заавал нэгдсэн тохиролцоонд хүрч эрх зүйн үр дагавар үүсгэх шаардлагагүй олонхийн саналаар захиргааны акт гаргах боломжтой гэсэн үг юм². Харин захиргааны эрх зүйн гэрээний хувьд талууд заавал харилцан тохиролцоонд хүрсэн байх шаардлагатай. Бодит байдал дээр ямар нэгэн захиргааны эрх зүйн гэрээг захиргааны актын нэгэн адил түүний эрх зүйн хүчин төгөлдөр бус байдлыг давж (амжилттайгаар) заалдаж чаддаггүй³ ба хүчингүй болох эрсдэл нь захиргааны актын хажууд олон хэлбэрээр байж болох бөгөөд харьцангуй өндөр байдаг (Vgl. §59 mit §44 VwVfG)⁴.

4. Захиргааны эрх зүйн гэрээний төрөл

4.1. Захиргааны эрх зүйн гэрээг ангилах оролдлогууд

Захиргааны эрх зүйн гэрээг системчлэн ойлгох ба нийтийн эрх зүйд захиргааны үйл ажиллагааны хэлбэрээр ашиглах заагийг нарийвчлан тогтоохын тулд гэрээг ангилах маш олон оролдлогууд гарч байсан байна⁵. Иргэний хуулийн дагуу гэрээг Худалдах худалдан авах, түрээсийн гэрээ, зээлийн гэрээ, ажил гүйцэтгэх гэрээ... зэргээр ангилдаг байхад ЗҮАТХ-аар нийтийн эрх зүйн гэрээний зохицуулалтын онцлогоос хамаараад иргэдийн эрхийг хамгаалах шаардлагад нийцүүлэн онцгой зохицуулалт шаардсан захиргааны эрх зүйн гэрээний төрлүүдийг хуульчилж өгсөн байдаг.

Гэрээний хэлбэрийн талаарх онол сургаал нь нийтийн эрх зүйн хувьд хувийн эрх зүйгээс өөр агуулгатай байдаг. Хувийн эрх зүйн хувьд гэрээний хэлбэр нь гэрээний талуудын сонирхолд нийцсэн амархан “зохицсон хэлбэр” байхад харин нийтийн эрх зүйд тухайн салбараа даган хэлбэржсэн шинжтэй байдаг. Жишээлбэл:

¹ Sproll, Hans Dieter; Allgemeines Verwaltungsrecht, 11. Auflage, 1998. S.162.

² Theisen, Rolf Dieter; Allgemeines Verwaltungsrecht, 1996. S.147.

³ Meyer. Vertragsstrafe und Unterwerfungserklärung im öffentlichen Recht, JZ. 2/1996. S.79.

⁴ Berg, Wilfried; Zur Durchsetzbarkeit einer öffentlich-rechtlich vereinbarten Vertragsstrafe. JuS. 1997, Heft 10, S.889.

⁵ Spannowsky, Willy; Grenzen des Verwaltungshandelns durch Verträge und Absprachen, 1994. S.195.

Schmidt-Assman¹ гэрээг дараах байдлаар төрөлжүүлэн авч үзсэн байдаг: хот байгуулалтын гэрээнүүд, үл хөдлөх хөрөнгөтэй холбоотой гэрээнүүд, Sanierungstraegervertraegen, Baudispensvertraegen und төлөвлөлтийн гэрээнүүд гэх мэтчилэн.

Гэрээг ийнхүү салбараар нь төрөлжүүлэхийн гол ач холбогдол нь гэрээнүүдэд нь тухайн салбарын хуулиудад тусгагдсан хязгаарлалтуудад тавих хяналтыг нэгтгэх боломжийг эрэлхийлсэн байдаг.

Krebs² захиргаанаас явуулж буй үйл ажиллагаатай нь холбогдуулан гэрээг дараах таван төрөлд хувааж үзсэн: эдийн засгийн үйл ажиллагааны хүрээнд бүтээн байгуулалт ба хувьчлалын гэрээнүүд (ихэнхдээ хувийн эрх зүйн гэрээ), нийтийн үүрэг даалгаврыг хамтран биелүүлэх гэрээ (нийтийн ба хувийн эрх зүйн гэрээ), захирамжилсан харилцааны оронд гарсан гэрээ, захирамжилсан актыг нөхөн гүйцээсэн, хөнгөвчилсөн болон урьдчилан бэлтгэх гэрээнүүд (ихэнхдээ нийтийн эрх зүйн гэрээнүүд).

Энэхүү ангилал нь Захиргааны эрх зүйн гэрээ болон хувийн эрх зүйн гэрээний зохицуулалтыг эрх зүйн хувьд нэгтгэн ойртуулах оролдлого байдаг. Дээрх ангилал нь “хувийн эрх зүй рүү хэлбийсэн” шинжтэй бөгөөд нийтийн ашиг сонирхлыг орхигдуулах болон гуравдагч этгээдийн хувийн сонирхол ялангуяа өрсөлдөж буй үйлдвэрүүдийн хувьд хор уршигтай байж болохоор. Учир нь нийтийн эрх зүйн хэм хэмжээн дээр тулгуурлан захиргааны эрх зүйн гэрээ болон хувийн эрх зүйн гэрээнд нийтлэг хязгаарлалт тогтож болох талтай.

Kottke³ ангилахдаа захиргааны эрх зүйн ангиллын үүднээс Eingriffs⁴ ба Leistungsverwaltung⁵ үндэслэсэн байдаг. Тэр тусгай захирамжилсан харилцааны ойлголтонд төрийн албаны эрх зүйн гэрээг оруулсан байна. Мөн Eingriffsverwaltung гэсэн ангилал бүхий

1 Schmidt-Assmann, Rechtsfragen staedtebaulicher Vertraege–Vertragstypen und Vertragsrechtslehren, 1.Teil.

2 Krebs, Vertraege und Absprachen zwischen der Verwaltung und Privaten, VVDStRL 52 (1993), S.277.

3 Spannowsky, Willy; Grenzen des Verwaltungshandelns durch Verträge und Absprachen, 1994. S.198.

4 Eingriffsverwaltung – Захиргаанаас хуулийн хүрээнд иргэдийн эрх чөлөө эсвэл эд хөрөнгөнд хязгаарлалт тогтоосон үйл ажиллагаа.

5 Leistungsverwaltung – Захиргаанаас нэг удаад иргэдийг дэмжих (нийгмийн тусламж, сургалтын төлбөр хөнгөлөх...) чиглэсэн ба мөн иргэдийн амьдралын нөхцлийг сайжруулах зорилгоор нийтийн үйлчилгээг бий болгох (цэцэрлэг, сургууль, эмнэлэг...) зэрэг үйл ажиллагааг ойлгоно.

гэрээний төрөлд “татварын тохиролцоо” ба “зөвшөөрөл бүхий гэрээнүүд”-г хамааруулсан байдаг. Зөвшөөрөл бүхий гэрээнүүдэд гэрээний агуулгад ямар нэгэн байгууллагын зөвшөөрлийг илэрхийлсэн байна хэмээн үзсэн.

Leistungsverwaltung-н салбарт нийгмийн даатгалын эрх зүйн гэрээ болон санхүүгийн дэмжлэг үзүүлэх гэрээнүүдийг хамруулсан.

Lerche¹ захиргааны эрх зүйн гэрээг ангилахдаа захиргааны процессын шийдвэр дээр үндэслэсэн байдаг: хэм хэмжээ зассан, хэм хэмжээ үгүйсгэсэн, хэм хэмжээ орлосон, statusformenden ба мөн үүсмэл гэрээнүүд хэмээн ангилдаг. Үүсмэл гэрээнд тухайн тохиолдлыг зөвхөн гэрээгээр зохицуулж болох тохиолдолд байгуулсан гэрээ жишээлбэл: газар нутаг (харьяалал) болон эрх хэмжээг зааглан тогтоосон гэрээнүүдийг оруулсан.

Salzwedel² гэрээний дараах хоёр төрлийг авч үзсэн байдаг. Хамтарсан актын үндсэн дээр байгуулсан гэрээ, нийтийн эрх зүйн цогц харилцааг үүсгэсэн эсвэл хэлбэржүүлсэн гэрээ. Эхний гэрээнд тэр бүх оролцогчдын хүсэл зориг, ашиг сонирхлыг агуулсан гэрээг ойлгосон. Үүнд харьяалал өөрчлөх гэрээнүүд хамаардаг ба ялангуяа орон нутгийн хэд хэдэн нэгжүүд хамтран шинээр нэг том аж ахуйн нэгж байгуулах (орон нутгийн аж ахуйн нэгж байгуулах).

4.2. Захиргааны эрх зүйн гэрээний төрөл

Захиргааны эрх зүйн гэрээг судлаачид хэрхэн төрөлжүүлэн ангилж байсныг дээр товч дурдсан бөгөөд одоо практикт өргөнөөр хэрэглэгддэг болон хуулиар тусгайлан зохицуулагдсан онцлог бүхий захиргааны эрх зүйн гэрээний зарим ангиллын талаар өгүүлье. Захиргааны эрх зүйн гэрээний ангиллыг хуулинд заагдсан ангилал буюу бусад (албан бус) ангилал хэмээн хоёр хэсэгт хуваая.

А. Хуулинд заагдсан ангилал

Иргэний хуулинд Худалдах худалдан авах гэрээ, бэлэглэлийн гэрээ, түрээсийн гэрээ, зээлийн гэрээ, ажил гүйцэтгэх гэрээ... гэх мэт гэрээний олон төрлүүдийг нарийвчлан зохицуулсан байдаг. Үүний нэгэн адил ЗҮАТХ-д онцлог зохицуулалт шаардсан дараах

¹ Spannowsky, Willy; Grenzen des Verwaltungshandelns durch Verträge und Absprachen, 1994. S.198.

² Spannowsky, Willy; Grenzen des Verwaltungshandelns durch Verträge und Absprachen, 1994. S.198.

захиргааны эрх зүйн гэрээний төрлүүдийн зохицуулалтыг хуульчилж өгсөн байна.

Захиргааны эрх зүйн хувьд захиргааны эрх зүйн гэрээг талуудынх нь эрх зүйн байдлыг харгалзан ангилдаг.

◆ Тэгш эрх бүхий субъектүүдийн хооронд байгуулсан гэрээ (Koordinationsrechtliche V-e)

Тэгш эрх бүхий субъектүүдийн хооронд байгуулсан гэрээ гэдэгт гэрээгээр зохицуулагдаж буй харилцаа нь захирах захирагдах шинжтэй бус, гэрээний талууд нь харилцан тэгш эрхийн үндсэн дээр тохиролцон байгуулсан гэрээг ойлгодог.

Дээрх томъёоллоос харахад уг гэрээ нь дараах нийтлэг шин-жүүдтэй:

1. Гэрээгээр зохицуулагдаж буй харилцаа нь захирах захирагдах шинжийг агуулаагүй тэгш эрхэн дээр үндэслэгдсэн байна. Энэ нь талуудын сонирхол нь гэрээний зохицуулалтанд адилхан хэмжээгээр тусгагдана гэсэн үг. Жишээлбэл: Орон нутгийн удирдлагуудын хооронд байгуулсан гэрээ. Зэрэгцээ орших хоёр аймгийн Засаг даргын хооронд хамтран ажиллахаар байгуулсан гэрээ (ямарваа нэгэн аврах үйл ажиллагаа болон байгалийн гамшигтай хамтран тэмцэх, дундын хэрэгцээг хангах нэгжийг байгуулах)
2. Гэрээний талууд нь тэгш эрх бүхий субъектүүд байна. Ихэнхдээ эрх зүйн хувьд адил төвшинд оршин буй захиргааны эрх зүйн субъектүүдийн хооронд байгуулагддаг. Мөн хувийн эрх зүйн субъектүүдийн хооронд ч гэсэн уг гэрээ байгуулагдаж болдог.¹ Жишээ: Эрх шилжүүлэн авсан хувийн эрх зүйн этгээд тухайн шилжүүлэн авсан эрхийнхээ хүрээнд иргэдтэй байгуулсан захиргааны эрх зүйн гэрээ.
3. Уг гэрээгээр зохицуулж буй харилцааг Захиргааны актаар зохицуулах боломжгүй байдаг². Учир нь эрх зүйн байдлын хувьд адилхан түвшинд буй субъектүүд тусгайлан эрх олгогдоогүй тохиолдолд хэн нэгэндээ өөрийн хүсэл зоригийг тулган захиргааны акт гаргах хэлбэрээр эрх зүйн харилцаанд оролцох боломжгүй. Тиймээс захиргааны хамтын ажиллагааны хэлбэрийн нэг болох гэрээний зохицуулалтыг ихэвчлэн ашигладаг. Жишээ: адил төвшний орон нутгийн нэгжүүдийн удирдлагуудын хооронд

¹ Sproll, Hans-Dieter; Allgemeines Verwaltungsrecht, 11. Auflage, 1998. S.169

² Maurer, Hartmut; Allgemeines Verwaltungsrecht, 11. Auflage, §14, Rnd.12, S.351

байгуулсан гэрээ.

4. Гэрээний талуудын хувьд ялангуяа иргэдэд тусгайлсан эрх зүйн хамгаалалт шаардлагагүй байдаг. Гэрээгээр зохицуулж буй тухайн харилцаанд талууд тэгш эрхтэй тул аль нэг тал нь давуу эрх эдлэх боломжгүй.

Тэгш эрх бүхий субъектүүд хоорондоо захиргааны эрх зүйн гэрээ байгуулахдаа бусад захиргааны эрх зүйн гэрээнд тавигддаг нийтлэг шаардлагуудыг хангасан байх ёстой бөгөөд тусгайлсан онцгой нөхцлүүдийг хуулинд тусгаагүй байдаг. Ерөнхийдөө энэ төрлийн захиргааны эрх зүйн гэрээнд зөвхөн тусгайлсан салбарын онцлог бүхий зохицуулалтаар л ямар нэг хязгаарлалт байж болох ба өөр ямар нэгэн эрх зүйн хэм хэмжээ зөрчөөгүй бол эрх зүйн хувьд хүчин төгөлдөр бөгөөд зөвхөн хуулинд заасан (ЗҮАТХ §59 Abs.1) тусгай үндэслэлээр хүчингүйд тооцож болдог.¹

Тэгш эрх бүхий субъектүүдийн хооронд байгуулсан захиргааны эрх зүйн гэрээнд хувийн эрх зүйн этгээдүүдийн хооронд байгуулсан бүхий л захиргааны эрх зүйн гэрээг хамруулан ойлгож болно².

◆ Тэгш бус эрх бүхий субъектүүдийн хооронд байгуулсан гэрээ (subordinationsrechtliche Vertrag)

Тэгш бус эрх бүхий субъектүүдийн хооронд байгуулсан захиргааны эрх зүйн гэрээ гэдэгт гэрээгээр зохицуулагдаж буй харилцаа нь захирах захирагдах шинжийг агуулсан эрх зүйн байдал нь тэгш бус субъектүүдийн хооронд байгуулсан гэрээг ойлгоно.

Уг захиргааны эрх зүйн гэрээ нь дараах нийтлэг шинжүүдийг агуулсан байдаг:

1. Гэрээний талуудын хоорондох харилцаа нь захирах захирагдах шинжтэй: Энэ нь гэрээний ядаж нэг тал нь гэрээний тодорхой зүйлийн хувьд хуулиар тусгайлан олгогдсон эрхтэй байна гэсэн үг юм. Жишээ: Хяналт тавьж буй байгууллага ба тухайн хяналтанд буй байгууллагын хооронд гэрээ байгуулж болдог. Энэ тохиолдолд хяналт тавьж буй байгууллага нь давуу эрхтэй байдаг.
2. Гэрээний талуудын эрх зүйн байдал нь тэгш бус: Захиргааны байгууллага нь доод шатны байгууллагатайгаа болон иргэдтэй захиргааны эрх зүйн гэрээ байгуулахад тухайн гэрээгээр зохи-

¹ Theisen, Rolf Dieter, Allgemeines Verwaltungsrecht, S.148

² Ule\Laubenger, Verwaltungsverfahrenrecht, 4 Auf., S.775, 1995.

цуулж буй харилцаандаа эрх зүйн хувьд давуу эрх эдэлдэг¹. Эрх шилжүүлэн авсан хувийн эрх зүйн этгээд болон хувийн эрх зүйн субъектийн хооронд уг гэрээ байгуулагдах боломжтой хэмээн үздэг. Жишээлбэл: Төрийн сантай суралцагчийн хийсэн сургалтын зардлыг санхүүжүүлсэн гэрээ. Энэ захиргааны эрх зүйн гэрээнд төр давуу эрхтэйгээр оролцдог.

3. Уг гэрээгээр зохицуулж буй харилцааг Захиргааны актаар зохицуулах боломжтой байдаг. Захиргааны эрх зүйн гэрээний давуу эрх бүхий субъект нь уг тусгайлан олгогдсон эрхийнхээ дагуу тухайн харилцааг захиргааны эрх зүйн гэрээний оронд захиргааны актаар зохицуулах боломжтой гэсэн үг юм. Жишээ: барилгын асуудал эрхэлсэн байгууллага нь барилга барихтай холбогдсон зөвшөөрлийг шууд гэрээнд тусган (Захиргааны актын оронд) олгох боломжтой.
4. Гэрээ нь нэг талын хяналт ба хариуцлагатай байдаг. Яг тодорхой тохиолдолд байгууллага нэг талын зохицуулалтыг хийж болно гэсэн үг юм. Жишээ: санхүүгийн дэмжлэг үзүүлсэн захиргааны эрх зүйн гэрээнүүд.
5. Гэрээний зүйлтэй холбоо бүхий тэгш бус харилцаа нь зөвхөн эрх зүйн хэм хэмжээнд тусгагдсанаар үүсдэг: Тухайн захиргааны эрх зүйн гэрээ байгуулж буй албан хаагч нь ажил үүргийнхээ хүрээнд гэрээний зүйлтэй холбоотой хуулинд заагдсан эрх үүргийг хэрэгжүүлдэг.
6. Гэрээний нэг тал болох иргэдийн хувьд тусгайлсан эрх зүйн хамгаалалт шаардлагатай байдаг: Тухайн албан тушаалтан хуулиар олгогдсон эрхээ буруугаар ашиглахаас сэрэмжлэн иргэдийн эрх ашгийг хамгаалсан тусгайлсан зохицуулалтуудыг хуулинд хийж өгөх шаардлагатай байдаг.

Тэгш бус эрх бүхий субъектүүдийн хооронд байгуулсан захиргааны эрх зүйн гэрээний онцлог нь иргэн тусгайлсан эрх бүхий субъекттэй абстракт захирах захирагдах харилцаанд ордог ба энэ нь гэрээний яг тухайн зохицуулалтанд холбогдолгүй хэмээн үзэж болох боловч хуулийн онцгой зохицуулалт шаарддаг. Учир нь захиргаа өөрийн эрх зүйн давуу байдлаа буруугаар ашиглах боломжтой учир үүнээс урьдчилан сэргийлсэн зохицуулалтыг хийж өгөх шаардлагатай болдог². Тийм ч учраас ХБНГУ-н ЗҮАТХ-н §§55, 56, 59 Abs.2 und 61-д зөвхөн тэгш бус эрх бүхий субъектүүдийн хооронд байгуулсан захиргааны

¹ Maurer, Hartmut; Allgemeines Verwaltungsrecht, 11 Auflage, §14, Rnd12, S.352

² Driehaus/Pietzner, Einführung in das Allgemeine Verwaltungsrecht, 2Auflage, 1996. S.134

эрх зүйн гэрээнд зориулан тусгайлсан зохицуулалтуудыг хийж өгсөн байдаг¹.

Vergleichsverträge ба Austauschverträge гэрээнүүд нь тэгш бус эрх бүхий субъектүүдийн хооронд байгуулагдах боломжтой. Тэгш ба тэгш бус эрх бүхий субъектүүдийн хооронд байгуулсан захиргааны эрх зүйн гэрээ нь эрх зүйн хувьд зайлшгүй биелүүлэх шаардлага бүхий эрх зүйн хэм хэмжээнд урьдчилан тусгагдсан нөхцлүүд болон эдгээр гэрээний хүчин төгөлдөр бус байдлаас үүдсэн үр дагавраараа хоорондоо ялгаатай байдаг.

◆ **Vergleichsvertrag**

Vergleichsvertrag-г ЗҮАТХ§55-д “гэрээний талууд гэрээний зүйл эсвэл эрх зүйн зохицуулалтын тодорхой бус эргэлзээтэй байдлын улмаас харилцан нэгнийхээ хүчинд (нөлөөлөлд) автахаас зайлсхийх нөхцөл байдлыг урьдчилан зохицуулсан нийтийн эрх зүйн гэрээ” хэмээн хуульчилсан байна.

Vergleich гэдэг нь эрх зүйн харилцааны тодорхой бус байдлаас үүссэн маргаанд оролцогчдын харилцан үгүйсгэн үл ойлголцох байдал гарахаас урьдчилан сэргийлэхэд чиглэдэг. Тодорхой бус эргэлзээтэй нөхцөл байдал нь гэрээний зөвхөн нэг талд бус гэрээний бүх талуудын хувьд адилхан байх ёстой. **Vergleichsvertrag** тэгш ба тэгш бус эрх бүхий субъектуудын хооронд байгуулагдаж болдог.

Эрх зүйн зохицуулалт тодорхой бус эргэлзээтэй гэдэгт дараах нөхцөл байдлууд орно:

1. хуучин эсвэл гадаадын хууль тогтоомжууд нь хүчин төгөлдөр үйлчлэх эсэх нь эргэлзээтэй.
2. сонгон хэрэглэсэн шийдвэрийн талаарх эргэлзээ.
3. ямар нэгэн эргэн харах шаардлагатай захиргааны акт батлан гаргасан бол.
4. батлан гаргасан захиргааны акт нь бүхэлдээ эсвэл зарим хэсэг нь хүчингүй болсон.

◆ **Austauschvertrag**

Харилцан үүрэг хүлээсэн гэрээг (Austauschvertrag)² ЗҮАТХ §56 Abs.1 S.1-д “гэрээний нэг тал болох байгууллагаас хариу үйл ажиллагаа хийхийг үүрэг болгосон нийтийн эрх зүйн гэрээ” хэмээн хуульчилж өгсөн байдаг. Энэхүү заалтын агуулга нь “Austauschvertrag” гэсэн

¹ Sproll, Hans-Dieter; Allgemeines Verwaltungsrecht, 1996, S.169

² Austausch гэдэг нь харилцан солилцох гэсэн утгыг илэрхийлдэг.

тодорхойлолтыг тийм ч бүрэн утгаар нь илэрхийлж чаддаггүй¹. Гэхдээ энэхүү зохицуулалтанд гэрээний тал (Иргэн) хариу үйлдэл хийх эрхтэй эсвэл хийхийг амалсан нийтийн эрх зүйн гэрээнүүд хамаардаг.

Austauschvertrag гэрээнд үүрэг болгосон иргэний хариу хийх үйл ажиллагаа нь хуулинд заагдсан дараах дөрвөн шаардлагыг хангасан байх ёстой:

1. иргэний хийх үйл ажиллагаа нь гэрээний зорилгод нийцсэн байх ёстой. Энэ нь гэрээнд уг үйл ажиллагааг тодорхой зааж өгөх шаардлагатай гэсэн үг.
2. Иргэний хариу хийх үйл ажиллагаа нь тухайн байгууллагын хариуцсан үүрэгт үйл ажиллагааг биелүүлэхэд чиглэсэн байх ёстой
3. Иргэний хариу хийх үйл ажиллагаа нь тухайн байгууллагын ажил хэрэгт шууд хамаарч байх.
4. Иргэний хариу хийх үйл ажиллагаа нь бүх нөхцөл байдалд зохицсон байх ёстой. учир нь захиргаа үйл ажиллагаагаа бичигдсэн бичигдээгүй гэх мэт олон янзын хэлбэрээр явуулдаг.

Харилцан хийж буй үйл ажиллагаа (Austauschleistungen) нь байгууллагуудын хооронд тэгш эрх бүхий захиргааны эрх зүйн гэрээний хувьд боломжтой бөгөөд эрх зүйн хэм хэмжээг зөрчих ёсгүй².

Б. Бусад ангилал

- ◆ Үүрэг бүхий гэрээ (Verpflichtungsvertrag) – захиргааны эрх зүйн гэрээний талуудад эрх зүйн харилцааг өөрчлөхөд чиглэсэн үүрэг бий болгодог.

Иргэний эрх зүйн гэрээний нэгэн адил захиргааны эрх зүйн гэрээг дотор нь нэг тал ба хоёр тал харилцан үүрэг хүлээсэн гэрээ хэмээн ангилж болдог.

Энэхүү гэрээ нь үүргийн эрх зүйн харилцааг үүсгэдэг. Энэ нь тодорхой эрх ба үүргийг гэрээний талуудад үүсгэж байна гэсэн үг. Үүрэг бүхий гэрээ нь салбар эрх зүйн хүрээнд тухайн тохиолдолд маш нарийн хязгаарлалттай байдаг.

Тэгш бус эрхийн хүрээнд харилцан үүрэг хүлээсэн захиргааны эрх зүйн гэрээг ЗҮАТХ §56-д зааснаар **Austauschvertrag** хэмээн нэрлэдэг.

¹ Ule\Laubenger, Verwaltungsverfahrensrecht, 1995, Aufl. 4, S.763

² Sproll, Hans-Dieter; Allgemeines Verwaltungsrecht, 11. Auflage, 1998. S.172

Нэг тал нь үүрэг хүлээсэн гэрээ

Нэг тал нь үүрэг хүлээсэн гэрээнд хүүгүй зээл, батлан даалт, бэлэглэлийг амалсан гэрээнүүд ордог ба эдгээр нь мөн захиргааны эрх зүйд өөрийн гэсэн үүргийг гүйцэтгэдэг.

- ◆ **Захирамж бүхий гэрээ (Verfuegungsvertrag)** – эрх зүйн харилцааг шууд үүсгэх, өөрчлөх, дуусгахад чиглэсэн захиргааны эрх зүйн гэрээг ойлгоно (ямарваа нэгэн эрхтэй холбоотой харилцаа) Гэрээний гүйцэтгэл нь захиргааны актаар зохицуулагдах боломжгүй тохиолдолд уг гэрээг байгуулдаг.

Захирамжлагдагч (Verfuegender) гэдэгт тухайн захирамжилсан (Verfuegen) тохиолдолд өөрийн эрхийг алдах буюу хязгаарлуулсан этгээдийг ойлгодог. Verfuegungsvertrag нь гэрээний үүргийг биелүүлэх зорилготойгоор байгуулагддаг. Жишээлбэл: Гэрээ эсвэл өөр ямар нэгэн эрх зүйн харилцааг дуусгавар болгоход чиглэсэн захиргааны эрх зүйн гэрээ. Мөн барилга барих зөвшөөрөл олгох: (барилга барих зөвшөөрөл нь зөвхөн нэг талын хүсэл зоригоор шийдвэрлэгддэггүй, байгууллагаас гаргасан гэрээний тайлбарыг захиргааны акт хэмээн ойлгож болохгүй бөгөөд гэрээний талуудын харилцан тохиролцсоны үндсэн дээр барилга барих зөвшөөрөл бий болдог. Энэ нь иргэнд барилгын ажлыг гүйцэтгэх эрх бий болгож байна гэсэн үг. Энэ тохиолдолд гэрээний гүйцэтгэхийн тулд байгууллага захиргааны акт гаргах шаардлагагүй).

Утгын хувьд захиргааны акттай адилтгаж болох захиргааны эрх зүйн гэрээ болгон заавал ямар нэгэн зохицуулалт агуулсан байх албагүй. Захиргааны актын нэгэн адил шууд эрх зүйн нөлөөлөлгүйгээр тэдний зүгээс зөвхөн биелүүлэх шаардлага бүхий тодорхой зүйл мэдэгдэх эсвэл үүрэг үүсгэсэн шинжийг агуулсан захиргааны эрх зүйн гэрээний зохицуулалт байж болдог.

- ◆ **Нэрлэсэн гэрээ (Benannte Vertraege)** – захиргааны эрх зүйд хамаарагдах салбар эрх зүйн хэм хэмжээгээр тусгайлан зохицуулагдсан захиргааны эрх зүйн гэрээнүүд ордог. Маш олон салбар эрх зүйн хэм хэмжээнүүдэд яг тухайн тохиолдлыг захиргааны эрх зүйн гэрээгээр зохицуулна хэмээн хуульчилж өгсөн байдаг. Эрх зүйн хэм хэмжээнд “гэрээ” гэсэн ойлголтыг олон янзаар илэрхийлэн гэрээний зохицуулалтыг хэрэглэж болохоор тусгасан байдаг. Жишээлбэл: “Einigung” (нэгдэх) (з.В. §110BauGB), “Vereinbarung” (тохиролцох) (з.В.§5EKrG), “Vergleich” (жиших) (з.В.§177 BEG, §183BBG).

Жишээ: Нөхөн олговор олгох гэрээ.

- ◆ **Нэрлээгүй гэрээ (Unbenannte Verträge)** – эрх зүйн хэм хэмжээгээр тусгайлан зохицуулагдаагүй захиргааны эрх зүйн гэрээнүүд юм. ЗҮАТХ §54-д захиргааны эрх зүйн салбарт гэрээг хэрэглэж болох ерөнхий зохицуулалт хийж өгсөн нь гэрээгээр зохицуулах шаардлагыг хуулинд тусгаагүй ч гэсэн гэрээний зохицуулалтыг ашиглах боломжийг өгдөг.

Жишээ: барилгын хяналтын байгууллагууд ба барилга барьж буй этгээдийн хооронд байгуулсан захиргааны эрх зүйн гэрээ.

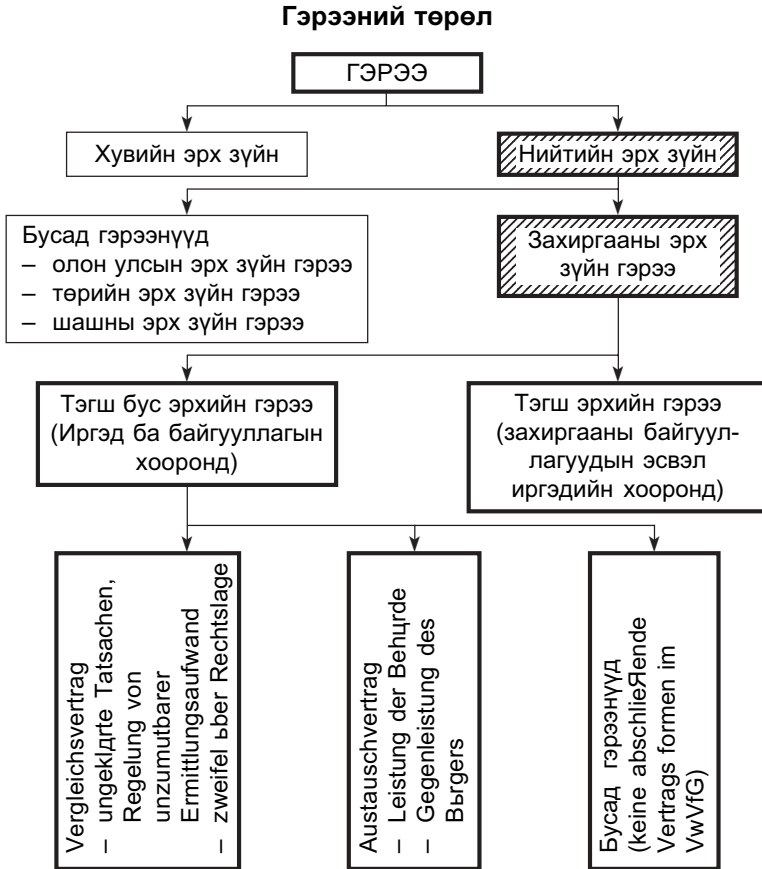
- ◆ **Холимог гэрээ**

Холимог гэрээний хувьд ямар ч хэлбэртэй байж болох бөгөөд тухайн гэрээний эрх зүйн хувьд хүчин төгөлдөр эсэх нь гэрээний төрөл болон хэлбэрээс нь шууд хамаардаг.

Гэрээний зохицуулалтанд нийтийн болон хувийн эрх зүйн харилцаа зэрэгцэн оршиж болдог ба тухайн тохиолдолд эрх зүйн аль замыг сонгох болон эрх зүйн ямар хэм хэмжээг хэрэглэх нь зөв бэ? зэрэг асуудлууд гарч ирдэг.

Мөн зарим тохиолдолд тэгш эрх бүхий субъектүүд болон тэгш бус эрх бүхий субъектүүд хоорондоо хамтран гэрээ байгуулсан байж болдог. Жишээлбэл ямар нэгэн тусгай эрх бүхий захиргааны субъект эрх зүйн хяналт шалгалтын байгууллагатай тэгш эрх бүхий гэрээ байгуулан ажиллаж болох бөгөөд тухайн гэрээгээр ямар нэгэн зөвшөөрөл олгосон болон яг тодорхой нөхцлийг зохицуулсан байж болдог. Иймэрхүү байдлаар тэгш эрх бүхий гэрээ нь тухайлсан тохиолдолд мөн тэгш бус эрх бүхий хамтрагчдын дунд байгуулагдаж болдог.

Мөн Vergleichsvertrag нэгэн адил Austauschvertrag-н шинжийг агуулсан байж болдог.



5. Захиргааны эрх зүйн гэрээ захиргааны үйл ажиллагааны хэлбэрийн нэгэн төрөл болох нь, түүнийг захиргаанаас сонгон хэрэглэх боломж

5.1. Захиргааны үйл ажиллагааны хэлбэрийн тухай ойлголт

Захиргаа нь тодорхой хууль тогтоомжоор хүлээсэн үүргээ захиргааны эрх зүйн салбарт янз бүрийн үйл ажиллагааны хэлбэрийг ашиглан биелүүлдэг. Захиргаа ямар арга хэрэгслийн (өөрөөр хэлбэл ямар үйл ажиллагааны хэлбэрээр) тусламжтайгаар хүлээсэн үүргээ биелүүлэх вэ гэдгийг тэр болгон хуульчлан өгөх боломжгүй бөгөөд онол болон практикаар уламжлагдан ирсэн үйл ажиллагааны хэлбэрүүдийг ашигладаг. Тийм ч учраас захиргааны үйл ажиллагааны

хэлбэрийн зарим нь хуулиар зохицуулагдсан байхад зарим нь огт зохицуулагдаагүй байдаг. Тэгэхлээр захиргааны үйл ажиллагаа гэдэг нь түүний эрх зүйн шинжээс үл хамааран гадагш эсвэл дотогш чиглэсэн нийтийн захиргааны бүх үйлдэл юм.

Эрх зүйн шинжлэх ухааны хувьсал өөрчлөлт болон эрх зүйт төрийн шаардлагад захиргааны үйл ажиллагааны сонгодог хэлбэр болох Захиргааны акт, Захиргааны эрх зүйн гэрээ нийцэн өөрчлөгдөхийн зэрэгцээ мөн өөр шинэ хэлбэрүүд үүсэн бий болсоор байна.

Сүүлийн үед захиргааны үйл ажиллагааны хэлбэржсэн ба хэлбэржээгүй гэсэн ангилал шинээр гарч ирж байгаа ба хэлбэржээгүй гэдэгт эрх зүйн хэм хэмжээнд тусгалаа олоогүй шинэ тутам үйл ажиллагааны хэлбэрүүд ордог. Хуулиар хэлбэржээгүй энэ үйл ажиллагааны хэлбэрүүдийг хууль бус хэмээн үзэхээсээ өмнө нийгмийнхээ хэрэгцээ шаардлагад тохируулан ашиглах боломжийг судлан захиргааны үйл ажиллагаанд хэрэглэх нь зүйтэй болов уу. Эдгээр үйл ажиллагааны хэлбэрүүд нь ихэвчлэн захиргаа нь бусад субьекттэй хамтран ажиллах явцад гарч ирдэг. Өнөөдөр захиргаа үйл ажиллагаагаа зөвхөн дадаж тогтсон тэр л хэлбэрээрээ явуулаад байх уу эсвэл үйл ажиллагааны өөр боломжит хэлбэрүүдийг ашиглах боломжтой юу гэсэн асуулт гарч байна. Ер нь захиргаанд үйл ажиллагаагаа явуулах хэлбэрүүдийг өөрчлөх, өргөтгөх эрх зүйн боломж хэр зэрэг байдаг нь сонирхолтой.

Германы ЗҮАТХ-нд зөвхөн Захиргааны акт ба Захиргааны гэрээ гэсэн захиргааны үйл ажиллагааны хэлбэрүүдийг хуульчилж өгсөн байдаг. Гэхдээ бусад захиргааны үйл ажиллагааны хэлбэрүүдийн хувьд ямар нэгэн хязгаарлалт байдаггүй.

Захиргаа зарим салбарт (Subventionsvergabe) нийтийн ба хувийн эрх зүйн хамтарсан эрх зүйн үйл ажиллагааны хэлбэрүүдийг хэрэглэдэг. Энэ нь биеэ даасан ойлголт бөгөөд хоёр шатны онол хэмээн нэрийддэг. Тухайлбал санхүүгийн дэмжлэг үзүүлэх үйл ажиллагаанд эхлээд захиргааны акт гарган шийдвэр гаргасны дараа хувийн эрх зүйн зээлийн гэрээ байгуулан ажиллах боломжтой.

5.2. Захиргааны үйл ажиллагааны хэлбэрийн ангилалт

Захиргааны үйл ажиллагааг дараах үндсэн шалгууруудаар ангилдаг:

- ◆ Нийтийн эрх зүйн ба хувийн эрх зүйн захиргааны үйл ажиллагааны хэлбэр

Захиргаа нь үүрэгт үйл ажиллагаагаа хэрэгжүүлэхдээ нийтийн эрх

зүйн ба хувийн эрх зүйн хэлбэрийг ашиглах боломжтой. Тухайн үйл ажиллагааны арга нь нийтийн эрх зүйн эсвэл хувийн эрх зүйн хэм хэмжээгээр зохицуулагдаж байгаагаас хамааран ангилдаг.

Нийтийн эрх зүйн үйл ажиллагааны хэлбэрт захиргааны захирам-жилсан үйл ажиллагаа (захиргааны акт), мөн захиргааны хамтын үйл ажиллагаа (захиргааны эрх зүйн гэрээ) ордог. Захиргаа нэлээн ховор тохиолдолд шууд бус эрх зүйн үр дагавар бүхий үйл ажиллагааг нийтийн эрх зүйн чиглэлээр явуулдаг. Энэ нь ихэнхдээ иргэдэд мэдээлэл өгөх болон туслалцаа үзүүлэх зэрэг захиргааны үйл ажиллагаагаар илэрдэг.

Хувийн эрх зүйн үйл ажиллагаанд захиргааны субъект өөрийн нийтийн үүргээ хувийн эрх зүйн аргаар шийдвэрлэхийг ойлгодог¹. Мөн фискаль захиргаа гэсэн ойлголт нь захиргааны хувийн үйл ажиллагаанд хамаардаг.

◆ Эрх зүйн акт ба эрх зүйн үр дагаваргүй үйлдэл (Realakt)

Захиргааны үйл ажиллагааны хэлбэрүүдийг дотор нь Эрх зүйн үйлдэл ба эрх зүйн үр дагаваргүй үйлдэл хэмээн хоёр хэсэгт ялган үздэг. Эрх зүйн үр дагаваргүй үйлдлийг “Realakt” хэмээн нэрлэдэг бөгөөд энэхүү хэлбэр нь захиргааны эрх зүйн хувьд туслах үүргийг гүйцэтгэдэг бөгөөд эрх зүйн үр дагаваргүй үйлдлүүд ордог. Харин эрх зүйн үйлдэл нь ямар нэгэн эрх зүйн үр дагаварт чиглэсэн байдаг.

◆ Гадагш үйлчлэл бүхий ба дотогш үйлчлэл бүхий

Гадагш чиглэсэн үйл ажиллагаа гэдэгт тухайн үйл ажиллагаа байгууллагын дотоод хүрээнээс гадагш өөр биеэ даасан хувийн эрх зүйн (Ж: Иргэн) эсвэл нийтийн эрх зүйн (Ж: Gebietskoerperschaft) субъектэд нөлөөлөхийг ойлгодог. Захиргааны үйл ажиллагааны цөм нь гадагш чиглэсэн үйл ажиллагаа байдаг бөгөөд учир тэнд захиргаа иргэдтэй харилцаанд ордог.²

Дотогш чиглэсэн үйл ажиллагаанд байгууллагын дотоод салбартай салшгүй холбоотой тухайн байгууллага эсвэл өөр дээд буюу доод шатны салбар байгууллагад үйлчилсэн захиргааны үйл ажиллагааны нөлөөлөл юм.

◆ Нийтлэг зохицуулалт бүхий ба тухайлсан зохицуулалт бүхий

Нийтлэг зохицуулалтанд захиргааны тодорхой эрх бүхий субъектээс нийтээр дагаж мөрдөхөөр гаргасан эрх зүйн актууд хамаардаг.

¹ Lehmann, Allgemeines Verwaltungsrecht, 1994, S.23

² Lehmann, Allgemeines Verwaltungsrecht, 1994, S.23

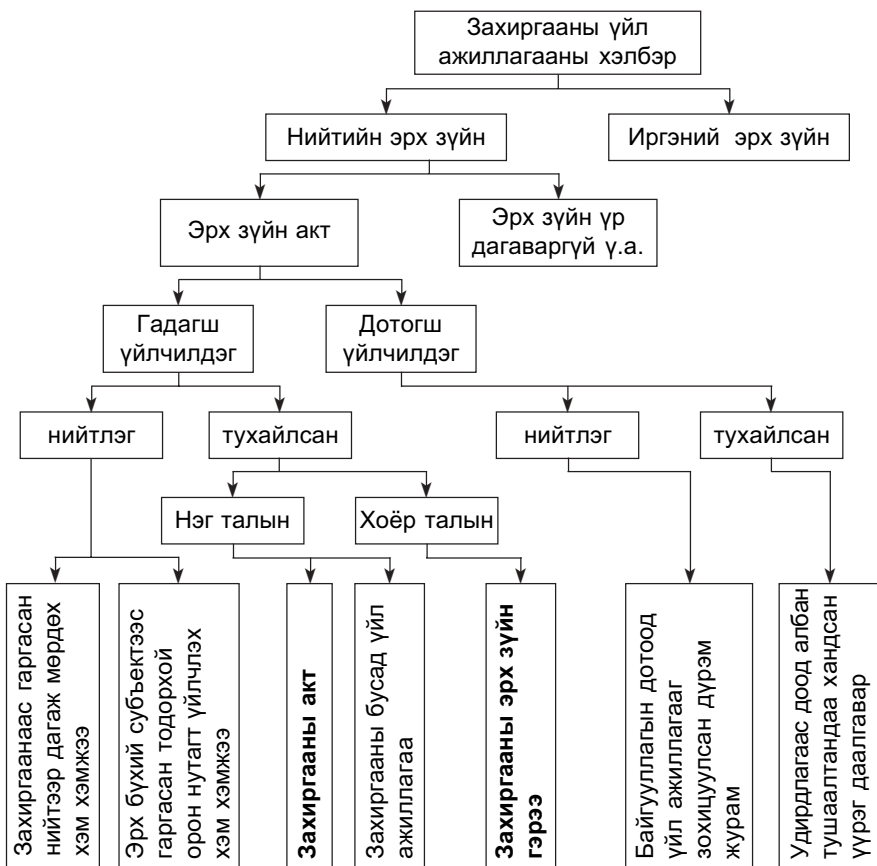
Тухайлсан зохицуулалт бүхий гэдэгт тодорхой субъектэд чиглэсэн зөвхөн тухайн тохиолдлыг зохицуулсан эрх зүйн актууд хамаарна.

◆ **Нэг талын ба хоёр талын**

Нэг талын үйл ажиллагааны хэлбэр гэдэг нь нэг тал болох захиргааны хүсэл зоригийг илэрхийлсэн захирах захирагдах эрх зүйн харилцааг үүсгэсэн үйл ажиллагааны хэлбэр юм.

Хоёр талын үйл ажиллагааны хэлбэр гэдэг нь хоёр буюу түүнээс этгээдийн захиргааны эрх зүйн салбарт эрх зүйн харилцааг үүсгэх, өөрчлөх, дуусгавар болгоход чиглэсэн хүсэл зоригийн илэрхийлэл юм.

Захиргааны үйл ажиллагааны хэлбэр



5.3. Захиргааны хамтран ажиллах хэлбэр ба Захиргааны эрх зүйн гэрээ

Орчин үед нэлээд өргөнөөр хэрэглэгдэх болсон цаашид нарийн зохицуулалт шаардсан захиргааны үйл ажиллагааны хэлбэр бол захиргааны хамтын үйл ажиллагааны хэлбэр юм. Энэхүү үйл ажиллагааны хэлбэрийн мөн чанар нь тухайн үйл ажиллагаанд оролцогчид Захиргааны зорилгыг биелүүлэхийн тулд санал бодлоо нэгтгэн тохиролцон ажиллах явдал байдаг. Энэ нь тухайн харилцаанд төрийн ашиг сонирхол ба иргэний ашиг сонирхол зэрэгцэн орших нөхцөл байдлыг бий болгоно гэсэн үг. Захиргааны хамтын ажиллагааны мөн чанар нь дараах байдлаар тодорхойлогдоно:

- ◆ Эрх зүйт төр
- ◆ Ардчилал
- ◆ Иргэд болон бусад этгээдүүдийн оролцоо
- ◆ Иргэдийн эрхийг хамгаалах.

Захиргааны хамтын ажиллагааны үндсэн хэлбэр нь Захиргааны эрх зүйн гэрээ юм. Захиргааны эрх зүйн гэрээ нь иргэний эрх зүйн гэрээний нэгэн адил хоёр буюу түүнээс дээш субъектүүдийн харилцан тохиролцсон эрх зүйн үр дагавар бүхий хүсэл зоригийн илэрхийлэл дээр байгуулагддаг.

5.4. Захиргаанаас захиргааны эрх зүйн гэрээг үйл ажиллагаандаа хэрэглэх боломж

◆ Ойлголт

Захиргаанаас үүрэгт ажлаа хэрэгжүүлэхэд дээр дурдсан олон янзын эрх зүйн хэлбэрийг ашиглах боломжтой байдаг. Тухайн тохиолдолд яг ямар эрх зүйн хэлбэрийг ашиглах ёстойг тэр болгон хуулинд тодорхой заан зохицуулж өгдөггүй ихэвчлэн ерөнхийлсөн зохицуулалтууд байдаг. Энэ нь захиргаанд хуулиар өгөгдсөн “сонгох-боломж” (Ermessen)¹ гэсэн үг юм. Өөрөөр хэлбэл сонгох-боломж гэдэг нь хуулийн хүрээнд тодорхой эрх зүйн үр дагавар бүхий харилцаатай холбоотой эрх зүйн хүчин төгөлдөр олон шийдвэрүүдээс аль нэгийг нь хэрэглэх боломж юм². Харин хууль тогтоогчдын хувьд сонгох-боломж гэдэг нь эрх зүйн үр дагавар талаасаа тодорхой болзол тусгасан, хэм хэмжээгээр хязгаарлагдсан шийдвэр гаргах талбар болдог.

¹ Ermessen - гэсэн ойлголт захиргааны эрх зүйн ерөнхий ангийн судлагдахуун бөгөөд ЗҮАТХ §40-д хуульчилж өгсөн байдаг. Энэхүү судалгааны ажилд зөвхөн захиргааны эрх зүйн гэрээтэй холбоотой талаас нь авч үзэв.

² Punke, Jürgen; Verwaltungshandeln durch Vertrag, 1988. S.74

Байгууллага эрх зүйн дагуух олон шийдвэрийн дундаас сонгох боломжтой байна гэдэг нь тухайн байгууллагад амьдралд ойр, тодорхой зорилго бүхий шийдвэр гаргах боломж ихсэх ач холбогдолтой.

ЗҮАТХ-н хувьд Захиргааны акт болон нийтийн эрх зүйн гэрээ нь зарчмын хувьд адил хэмжээгээр үйлчилдэг ба эрх зүйн системийн хувьд адил үнэлэгддэг хооронд нь солин хэрэглэж болохоор захиргааны үйл ажиллагааны хэлбэрт тооцогддог. Ийм ч учраас захиргаанд үйл ажиллагааныхаа хэлбэрээ сонгох эрх чөлөө нь үүрэгт сонгох-боломж (Ermessen) хэлбэрээр илэрдэг. Үүрэгт гэдгийн учир нь захиргаа үйл ажиллагааны аль нэг хэлбэрийг сонгон шийдвэр гаргах ёстой байдаг. Үүнээс үзэхэд захиргааны үйл ажиллагааны хэлбэр нь тухайн байгууллагын “сонгох-боломж”-той холбоотой¹.

◆ Хуулинд тусгагдсан байдал

Ер нь ямарч эрх зүйн хэм хэмжээнд “ямар нэгэн байгууллага захиргааны эрх зүйн гэрээний оронд захиргааны актыг хэрэглэж болно” гэсэн заалт байдаггүй. Мөн эрх зүйн ямар нэгэн хэм хэмжээнд тухайн тохиолдолд захиргааны актыг хэрэглэхээр заасан байхыг захиргааны эрх зүйн гэрээг хориглосон заалт хэмээн ойлгож болохгүй². Гэхдээ хаана захиргааны акт хэрэглэхээр тодорхой заасан байна тэнд захиргааны эрх зүйн гэрээний хувьд ойлгомжгүй байдлаар хязгаарлалт бий болдог. Хуулинд “Bescheid”, “VA” (захиргааны акт), “Verfügung” (захирамж) зэрэг зохицуулалтууд байх юм бол үндсэндээ тэнд гэрээний хувьд зай байхгүй байна гэсэн үг. Эдгээр бүх ойлголтууд нь захиргааны актыг илэрхийлсэн байна хэмээн ойлгож болох юм. Гэсэн хэдий ч ямар ч хууль хэм хэмжээнд захиргааны үйл ажиллагааны хэлбэр нь зөвхөн захиргааны актаар хязгаарлагдана гэсэн заалт байдаггүй³. Захиргааны байгууллагын “сонгох-боломжийн” хязгаарлалт нь мөн тухайн хүрээнд захиргааны эрх зүйн гэрээний хязгаарлалт болдог. “Сонгох-боломж” нь үндсэндээ захиргааны актаасаа илүүгээр захиргааны эрх зүйн гэрээний хэрэглээний чөлөөт байдал болдог хэмээн бас ойлгож болохгүй. “Сонгох-боломж”-г буруу хэрэглэсэн бол энэ нь захиргааны эрх зүйн гэрээг хүчингүйд тооцох үндэслэл болдог⁴. Захиргааны үйл ажиллагааны хэлбэрийг сонгохдоо (ялангуяа

¹ Knack; VwVfG-Kommentar, S.843

² Punke, Jürgen; Verwaltungshandeln durch Vertrag, 1988. S.81

³ Bosse, Wolfgang: Der subordinationsrechtliche Verwaltungsvertrag als Handlungsform öffentlicher Verwaltung, 1974, S.48

⁴ Schimpf, Christian; Der verwaltungsrechtliche Vertrag unter besonderer Berücksichtigung seiner Rechtswidrigkeit, 1982. S.187

захиргааны эрх зүйн гэрээ) эрх зүйн хяналтанд уг хэлбэр нь хэрхэн хамрагдаж байгаад онцгой анхаарах шаардлагатай байдаг. Учир нь тухайн харилцаанд оролцож буй этгээдүүдийн итгэл үнэмшлийг нь хамгаалах үүднээс чухал ач холбогдолтой. Энэ нь эрх зүйт төрийн захиргааны бүх үйл ажиллагаа хуульд нийцсэн байх ба иргэдийн эрхийг хамгаалах зарчмаас үүдэлтэй шаардлага юм.

◆ **Захиргааны эрх зүйн гэрээг сонгох үндэслэл**

Захиргааны актын оронд захиргааны эрх зүйн гэрээг сонгон хэрэглэх нь төр ба иргэдийн хоорондох захирах захирагдах харилцааны оронд эрх зүйн тэгш харилцаа буюу төр ба иргэдийн хамтын ажиллагааг бий болгосон ардчиллын зарчимд нийцсэн үзэгдэл юм. Зарчмын хувьд ямар нэгэн эрх зүйн хэм хэмжээнд эсвэл гэрээний талуудын эрх зүйн байдалд харшлаагүй бол нэг талын захирамжилсан үйл ажиллагааны хэлбэрийн оронд захиргааны эрх зүйн гэрээг хэрэглэх боломж нээлттэй.

Захиргааны үйл ажиллагааны хамтын хэлбэр болох захиргааны эрх зүйн гэрээг сонгохдоо дараах үндэслэлүүдийг баримталдаг:

- ◆ Шийдвэр гаргах процессонд иргэдийн оролцоо түүний үр дагаврыг хүлээн зөвшөөрөн ач холбогдол өгөх байдал
- ◆ Энгийн биш тохиолдол дахь уян хатан шийдвэр ба зохицуулах зүйл нь захиргааны актаар шийдвэрлэгдэхээргүй цогц үйл ажиллагаа
- ◆ тухайн иргэний туршлага ба онцгой мэдлэг чадварын ашиглалт,
- ◆ олон янзын эрх зүйн харилцаануудын уялдаа холбоо¹.

6. Захиргааны эрх зүйн гэрээ хүчин төгөлдөр ба хүчин төгөлдөр бус байх нөхцөл

6.1. Захиргааны эрх зүйн гэрээний хүчин төгөлдөр байх нөхцөл

Практикт хэрэглэгдэж буй захиргааны эрх зүйн гэрээ ямар үед хүчин төгөлдөр байх ямар үед хүчин төгөлдөр бус байх бэ гэдэг нь гэрээний талуудын анхаарлын төвд байх ёстой зүйл юм. Гийм ч учраас захиргааны эрх зүйн гэрээг байгуулахад зайлшгүй шаардлагатай нөхцлүүдийг хуулинд урьдчилан зааж өгсөн байдаг. Захиргааны эрх зүйн гэрээ хүчин төгөлдөр байхын тулд зайлшгүй биелүүлж байх ёстой хуулинд урьдчилан заасан нөхцлүүдийг ХБНГУ-н захиргааны эрх зүйд материаллаг ба формаль эрх зүйн хувьд хүчин төгөлдөр байх хэмээн хоёр ангилж үздэг.

¹ Knack; Hans Joachim; *Verwaltungsverfahrensgesetz- Kommentar*, 6. Auflage, 1998. S.846

Захиргааны эрх зүйн гэрээ нь захиргааны акт болон бусад захиргааны үйл ажиллагааны хэлбэрийн нэгэн адил хэрэв гэрээний агуулга (materieller) болон хэлбэр (formeller) нь эрх зүйн хэм хэмжээнд нийцэж байвал уг гэрээг эрх зүйн хувьд хүчин төгөлдөр хэмээн үздэг.

1. Формаль эрх зүйн шаардлага

Захиргааны эрх зүйн гэрээ нь эрх зүйн хувьд хүчин төгөлдөр байхын тулд дараах нөхцлүүдийг хангасан байх шаардлагатай:

- ◆ харьяалал ба гэрээ байгуулагдсан байх (Zustandekommen),
- ◆ бичгийн хэлбэртэй байх,
- ◆ шаардагдах зохих зөвшөөрөл авсан байх¹.

Харьяалал ба гэрээ байгуулагдсан байх (Zustandekommen):

Захиргааны эрх зүйн гэрээ нь иргэний эрх зүйн гэрээний нэгэн адил хоёр буюу түүнээс дээш талуудын харилцан тохиролцсон хүсэл зоригийн илэрхийлэл бөгөөд тодорхой нэг хүсэлт (Angebot) ба түүнийг хүлээн авсан (Annahme) байж гэрээ байгуулагддаг.

Байгууллага нь өөрийн байгуулсан захиргааны эрх зүйн гэрээнд гаргаж буй хүсэл зоригийн илэрхийлэлдээ харьяалсан нутаг дэвсгэр, хариуцсан үүрэгт ажил болон эрх зүйн байдлаараа хамааралтай байх ёстой².

Бичгийн хэлбэртэй байх:

ЗҮАТХ §57-н дагуу бусад эрх зүйн хэм хэмжээнд өөр хэлбэрийг заагаагүй бол захиргааны эрх зүйн гэрээг бичгийн хэлбэрээр хийх ёстой³. Харин захиргааны актыг бол ямар ч хэлбэрээр гаргаж болдог ба ихэнхдээ бичгийн хэлбэртэй байдаг. ЗҮАТХ §57 нь “бичгийн хэлбэр” гэдэгт юуг ойлгохыг нарийн тодорхойлоогүй байна. Бичгийн хэлбэр гэдэгт Иргэний хуулийн §126-д заасны дагуу гэрээний бүх талууд гарын үсэг зурсан нэгдсэн баримт бичиг болох гэрээний цорын ганц текстийг ойлгодог. Дээр заагдсан бичгийн хэлбэр гэдэг нь зөвхөн нэг хуулийн зохицуулалт бөгөөд харин өөр ямар нэгэн эрх зүйн хэм хэмжээнд бичгийн бус хэлбэрээр захиргааны эрх зүйн гэрээ хийхээр хуульчилж өгөх боломжтой.

Бичгийн хэлбэртэй байх шаардлага нь батлах, хяналт тавих, сэрэмжлэх зэрэг бүх үүргийг агуулсан байдаг. Ялангуяа гэрээний зарим хэсэгт үүрэг үүсгэсэн, үл хөдлөх хөрөнгө шилжүүлсэн эсвэл

¹ Sproll, Hans-Dieter; Allgemeines Verwaltungsrecht, 11. Auflage, 1998. S.181

² Punke, Jürgen; Verwaltungshandeln durch Vertrag, 1988. S.181

³ Knack, Hans Joachim; Verwaltungsverfahrensgesetz- Kommentar, 6. Auflage, 1998. S.932

олж авахаар заасан бол нотариатаар батлуулах шаардлагатай.

Захиргааны эрх зүйн гэрээ байгуулахад шаардагдах зохих зөвшөөрлийг авсан байх:

Захиргааны эрх зүйн гэрээ нь ямар нэгэн гуравдагч этгээдийн эрхийг хөндөхөөр бол заавал тухайн этгээдийн зөвшөөрлийг авсан байх шаардлагатай байдаг. Энэ нь захиргааны эрх зүйн гэрээ нь хэн нэгэн гуравдагч этгээдэд дарамт үзүүлэх ёсгүй гэсэн үг юм. ЗҮАТХ §58-нд дараах хоёр зохицуулалт заагдсан байдаг: нэгдүгээрт захиргааны эрх зүйн гэрээгээр эрх нь хөндөгдсөн гуравдагч этгээд хамгаалагдсан эсэхийг тодорхой болгох (гуравдагч этгээдийн зөвшөөрөл: ЗҮАТХ §58 1), хоёр дахь нь нийтийн бүрэн эрхийн журам хамгаалагдсан байх шаардлагатай (өөр ямар нэгэн байгууллагын оролцоо, ЗҮАТХ §58 2)¹ байдаг байна.

Мөн захиргааны актын оронд захиргааны эрх зүйн гэрээ байгуулахад тухайн актыг батлан гаргахад өөр байгууллагын зөвшөөрөл шаардлагатай байсан бол уг зөвшөөрлийг авсан байх ёстой болдог². Гэрээнд оролцож буй байгууллага нь захиргааны эрх зүйн гэрээний нөгөө талаасаа илүүтэйгээр гуравдагч этгээдийн ямар эрхийг анхаарахыг мэдэж байх учиртай. Захиргааны эрх зүйн гэрээг байгуулах явцад гуравдагч этгээдийн эрхэд сөргөөр нөлөөлж болох эсэхийг тогтоох нь тийм ч хялбар биш байдаг³. Хэрэв хэд хэдэн байгууллагууд ямар нэгэн шийдвэрт зөвхөн хамтарсан байдлаар хүрч байвал ЗҮАТХ §58-г хэрэглэдэггүй⁴. Зөвшөөрөл авах шаардлага нь гуравдагч этгээдэд дарамт учруулсан захирамжилсан гэрээний (Verfügungsverträge) хувьд хүчинтэй. Maurer (§14 Rdn.30) зөвшөөрөл авах шаардлагыг зөвхөн дараах тохиолдолд хүлээн зөвшөөрдөг Захиргааны үүрэг болгосон захиргааны эрх зүйн гэрээ нь гуравдагч этгээдийн эрхэнд халдсан байх ба гуравдагч этгээд нь энэ халдлагыг зогсоож чадахгүй учир нь уг гэрээ нь тодорхой эрх зүйн үндэслэлийг бий болгосон байдаг.

2. Материаллаг эрх зүйн шаардлага

Захиргааны эрх зүйн гэрээ материаллаг эрх зүйн хувьд хүчинтэй байхын тулд дараах шаардлагыг хангасан байх ёстой:

- ◆ Захиргааны эрх зүйн гэрээний агуулга материаллаг эрх зүйн хэм

¹ Punke, Jürgen; Verwaltungshandeln durch Vertrag, 1988. S.20

² Sproll, Hans-Dieter; Allgemeines Verwaltungsrecht, 11.Auflage, 1998. S.185

³ Knack, Hans Joachim; Verwaltungsverfahrensgesetz- Kommentar, 6. Auflage, 1998. S.941

⁴ Knack, Hans Joachim; Verwaltungsverfahrensgesetz- Kommentar, 6. Auflage, 1998, S.938

хэмжээнд нийцсэн байх:

Гэрээний агуулга нь тухайн гэрээгээр үүсэж, өөрчлөгдөж, дуусгавар болж буй эрх ба үүргийн нэгдэл юм.

Захиргааны эрх зүйн гэрээ нь зөвхөн эрх зүйн зохицуулалтаар зөвшөөрөгдсөн хүрээнд байгуулагддаг. Тийм ч учраас иргэний эрх зүйн хувьд яригддаг “гэрээний эрх чөлөө” иргэнийг бодвол байгууллагын (захиргааны) хувьд хязгаарлагдмал байдаг.

- ◆ Гэрээ ашиглан зохицуулахыг хориглосон хэм хэмжээг зөрчөөгүй байх:

Байгууллага нь ямар нэгэн эрх зүйн хэм хэмжээнд тухайн тохиолдлыг гэрээнээс өөр ямар нэгэн захиргааны үйл ажиллагааны хэлбэрээр жишээлбэл захиргааны актаар зохицуулахаар заасан бол захиргааны эрх зүйн гэрээг хэрэглэх эрхгүй байдаг.

Байгууллага захиргааны эрх зүйн гэрээг захиргаатай холбоо бүхий салбарт байгуулахдаа шаардлагатай эрх зүйн хэм хэмжээг баримтлах ёстой¹.

6.2. Захиргааны эрх зүйн гэрээг хүчин төгөлдөр бусад тооцох

Эрх зүйн хэм хэмжээ зөрчсөн алдаа бүхий захиргааны эрх зүйн гэрээний эрх зүйн үр дагаврын тухай асуудал нь захиргааны эрх зүйн гэрээний хувьд судалгаа шаардсан практик ач холбогдол бүхий маргаантай сэдэв юм. Германы хувьд ЗҮАТХ-иараа хууль зөрчсөн алдаа бүхий захиргааны актын эрх зүйн үр дагаврыг нарийн зохицуулсан байдаг. Харин алдаа бүхий захиргааны эрх зүйн гэрээний хувьд түүний эрх зүйн үр дагаврыг тийм нарийн биш ч гэсэн ерөнхий зохицуулалтыг хуульчилж өгсөн байна.

1. ЗҮАТХ-д зааснаар хүчингүйд тооцох нөхцлүүд:

- ◆ *Захиргааны эрх зүйн гэрээ нь хүчин төгөлдөр үйлчилж буй эрх зүйн хэм хэмжээг зөрчсөн бол:* ЗҮАТХ §54 ff. нь захиргааны эрх зүйн гэрээ эрх зүйн хэм хэмжээ зөрчсөн байх урьдчилсан нөхцлийг тодорхой зааж өгөөгүй. Тийм ч учраас эрх зүйн хэм хэмжээ зөрсөн байх гэсэн нийтлэг ойлголтыг авч хэрэглэдэг. Гэхдээ ЗҮАТХ-ийн §58, 59-д захиргааны эрх зүйн гэрээг ямар тохиолдолд хууль зөрсөн хэмээн үзэх вэ гэдгийг тодорхойлж өгсөн² байдаг учир эрх зүйн бүх хэм хэмжээг зөрчсөн бол хэмээн ойлгож болохгүй.
- ◆ *Гэрээгээр зохицуулах ёсгүй харилцааг зохицуулан байгуулсан бол:* §54 S.1 VwVfG-д заасан Захиргааны үйл ажиллагааны нэгэн хэлбэр болох захиргааны эрх зүйн гэрээгээр зохицуулахгүйгээр бусад

¹ Sproll, Hans-Dieter; Allgemeines Verwaltungsrecht, 11.Auflage, 1998. S.185

² Staudenmayer, Cornelia; Der Verwaltungsvertrag mit Drittwirkung, 1997. S.56

хэлбэрээр (тухайлбал захиргааны актаар) зохицуулахаар хуульчилсан харилцааг зохицуулан байгуулсан захиргааны эрх зүйн гэрээг хүчингүйд тооцно¹.

- ◆ **Захиргааны эрх зүйн гэрээний зөвхөн зарим хэсгийг хүчингүйд тооцож болдог:** §59 VwVfG-д нийтийн эрх зүйн гэрээг хүчингүйд тооцох урьдчилсан нөхцлүүд болон тухайн гэрээний зарим хэсгийг хүчингүйд тооцоход үлдсэн хэсгийн эрх зүйн үр дагаврын талаарх зохицуулалтыг хийж өгсөн байдаг.
- ◆ **Захиргааны эрх зүйн гэрээ байгуулсан байгууллага тодорхой бус бол:** §44 Abs.2 Nr1 – бичгийн хэлбэрээр байгуулсан гэрээнд гэрээ байгуулсан байгууллага тодорхой бус бол уг гэрээг хүчингүйд тооцно.
- ◆ **Байгууллага өөрийн харьяаллаас гадуур захиргааны эрх зүйн гэрээ байгуулсан бол:** §44 Abs.2 Nr3 – захиргааны байгууллага нь өөрийн харьяалал дэвсгэр нутгаас гадна орших үл хөдлөх хөрөнгөтэй холбоотой гэрээ байгуулах эсвэл өөрийн харьяаллын нутгаас гадна нутаг дэвсгэрт эрх зүйн харилцаа үүсгэн захиргааны эрх зүйн гэрээ байгуулсан бол уг гэрээг хүчингүйд тооцно.
- ◆ **Байгууллага захиргааны эрх зүйн гэрээндээ хийж гүйцэтгэх боломжгүй зүйлийг амалсан бол:** §44 Abs.2 Nr.4 – байгууллага хийж гүйцэтгэх боломжгүй зүйл амласан захиргааны эрх зүйн гэрээг хүчингүйд тооцно.
- ◆ **Байгууллага захиргааны эрх зүйн гэрээний талуудаас хууль зөрчсөн зүйл шаардсан бол:** §44 Abs.2 Nr5 – гэрээний талуудаас эрх зүйн хэм хэмжээний эсрэг зүйл шаардсан (тухайлбал гэмт хэрэг) захиргааны эрх зүйн гэрээг хүчингүйд тооцно.
- ◆ **Тухайн орон нутагт уламжлагдан ирсэн сайн сайхан зан заншлын эсрэг үйл ажиллагаа хийхийг амалсан, шаардсан бол:** §44 Abs.2 Nr.6 – гэрээний аль нэг тал нь сайн сайхан зан заншлын эсрэг үйл ажиллагаа хийхийг амалсан захиргааны эрх зүйн гэрээг хүчингүйд тооцно.
- ◆ **Захиргааны эрх зүйн гэрээ нь илэрхий онц хүнд алдаатай, хор уршигтай үр дагавар бүхий бол:** §44 Abs.1 – хэрэв тухайн гэрээ нь онц хүнд алдаатай үр дагавар бүхий бөгөөд тэр нь илт мэдэгдэж байвал уг захиргааны эрх зүйн гэрээг хүчингүйд тооцно.
- ◆ **Захиргааны эрх зүйн гэрээ байгуулах үйл ажиллагаа эсвэл гэрээний хэлбэрт алдаа гаргасан ба уг алдаа нь бусад ямар нэгэн шийдвэр гаргахад нөлөөлөхөөр бол:** §59 Abs.2 Nr.2-д заасны дагуу захиргааны эрх зүйн гэрээг хүчингүйд тооцдог.

¹ Erichsen, Hans-Uwe, Die Nichtigkeit und Unwirksamkeit verwaltungsrechtlicher Verträge, Jura 1994, 47 ff. S.47

2. ЗҮАТХ §59 Abs.1 ба Иргэний хуулийн дагуу хүчингүй болгох:

§59 Abs.1 нь тэгш бус эрхийн болон тэгш эрхийн ба мөн бүх захиргааны эрх зүйн гэрээнүүдийн хувьд хүчин төгөлдөр үйлчилдэг. Энэ заалт ёсоор ЗҮАТХ-нд ямар нэгэн зохицуулалт байхгүй бол иргэний хуулийн хүчин төгөлдөр үйлчилж буй хэм хэмжээг тохируулан ашиглаж болно. Учир нь ЗҮАТХ нь зөвхөн зарим нэгэн үндсэн суурь зохицуулалтыг агуулдаг учир иргэний хуулийг цаашид ашиглах шаардлага гардаг¹. Захиргааны эрх зүйн гэрээний талууд, хүсэл зоригийн илэрхийлэл, гэрээний хэлбэр ба агуулга нь иргэний эрх зүйн тухайн хэм хэмжээнд заасан гэрээг хүчингүйд тооцох нөхцлийг хангаж байвал захиргааны эрх зүйд мөн нэгэн адил “тохируулан” хэрэглэдэг.

- ◆ **Захиргааны эрх зүйн гэрээнд эрх зүйн чадваргүй этгээд хүсэл зоригоо илэрхийлсэн бол:** §105 Satz 1 BGB: хэрэв эрх зүйн чадамжгүй этгээд хүсэл зоригоо илэрхийлсэн бол иргэний эрх зүйн хувьд тухайн хэлцэл хүчингүй болдог. Харин Захиргааны эрх зүйн хувьд “Handlungsfæchigkeit” (§12 VwVfG)-г адилтган хэрэглэдэг. Тухайн үйл ажиллагааг хийх чадваргүй этгээд захиргааны эрх зүйн гэрээ байгуулсан бол уг гэрээг хүчингүйд тооцдог². Мөн гэрээний аль нэг тал нь хүсэл зоригоо илэрхийлэхдээ өөрийн үйлдлээ хянах чадваргүй эсвэл сэтгэцийн сааталд байсан бол уг захиргааны эрх зүйн гэрээг хүчингүйд тооцно.
- ◆ **Захиргааны эрх зүйн гэрээний аль нэг тал нь эрх зүйн чадамжгүй бол:** Иргэний хуулийн §§104 ff.-д заасан бүрэн ба бүрэн бус чадамжтай этгээдүүдийн тухай зохицуулалт захиргааны эрх зүйн гэрээний хувьд шууд хэрэглэгддэг³.
- ◆ **Насанд хүрээгүй хүмүүсийн зөвшөөрөлгүйгээр байгуулсан захиргааны эрх зүйн гэрээ:** Хэрэв хууль ёсны зөвшөөрлийг аваагүй бол насанд хүрээгүй хүмүүсийн байгуулсан гэрээ нь иргэний хуулийн §108-н дагуу хүчин төгөлдөр бус (Abs.1) bzw. (хоёр долоо хоногийн дотор шаардлагатай зөвшөөрлийг авчирч мэдэгдээгүй бол) (Abs.2)⁴.
- ◆ **Захиргааны эрх зүйн гэрээний хүсэл зоригийн илэрхийлэл бүрэн бус бол:** Хүсэл зоригийн илэрхийлэл нь далд утга санаа бүхий, дүр үзүүлсэн, өөртөө итгэлгүйгээр ямар нэгэн зүйлийг хүлээсэн

¹ Knack; Hans Joachim; *Verwaltungsverfahrensgesetz- Kommentar*, 6. Auflage, 1998. S.976

² Tschasching, Ingo; *Die Nichtigkeit subordinationsrechtlicher Verträge nach dem VwVfG*, 1984, S.98

³ Knack; Hans Joachim; *Verwaltungsverfahrensgesetz- Kommentar*, 6. Auflage, 1998. S.929

⁴ Tschasching, Ingo; *Die Nichtigkeit subordinationsrechtlicher Verträge nach dem VwVfG*, 1984, S.99

байдалтай бол Иргэний хуулийн §§116 Satz 2, 117 Abs.1 und 118¹ дагуу хүсэл зоригийн илэрхийлэл алдаатай хэмээн үзэж захиргааны эрх зүйн гэрээ хүчингүйд тооцогдоно.

- ◆ **Захиргааны эрх зүйн гэрээнд талууд ноцтой төөрөгдөл, хууран мэхэлсэн, хүчинд автсан бол:** Иргэний хуулийн §§119, 120, 123 Abs.1-д зааснаар ноцтой төөрөлдсөн, хууран мэхэлсэн эсвэл хүчин автан байгуулсан гэрээг хүчингүйд тооцдог. Энэхүү зохицуулалт захиргааны эрх зүйн гэрээний хувьд нэгэн адил хэрэглэгддэг.
- ◆ **Захиргааны эрх зүйн гэрээний хуульд заасан хэлбэрийг зөрчсөн бол:** Иргэний эрх зүйн гэрээ нь Иргэний хуулийн §125-н дагуу хуулинд урьдчилан заасан хэлбэрийг зөрчин хийгдсэн байвал хүчингүйд тооцогддог. Энэхүү заалтыг захиргааны эрх зүйн гэрээнд нэгэн адил хэрэглэдэг.
- ◆ **Зан заншлыг зөрчсөн бол:** Иргэний эрх зүйд сайн сайхан зан заншлыг зөрчин байгуулсан гэрээ §138 BGB-н дагуу хүчингүй. Үүний нэгэн адил тухайн орон нутгийн уламжлагдан ирсэн сайн сайхан зан заншлыг зөрчин байгуулсан захиргааны эрх зүйн гэрээ хүчингүйд тооцогддог.
- ◆ **Төлөөлөх эрхгүй этгээд захиргааны эрх зүйн гэрээ байгуулсан бол:** Иргэний эрх зүйн гэрээг §177 BGB-д заасны дагуу төлөөлөх эрхгүй этгээд бусдын нэрийн өмнөөс хүсэл зоригоо илэрхийлэн байгуулсан бол хүчингүйд тооцогддог. Үүний нэгэн адил захиргааны эрх зүйд төлөөлөх эрхгүй этгээдийн бусдын нэрийн өмнөөс байгуулсан захиргааны эрх зүйн гэрээ хүчингүй².
- ◆ **Хийх боломжгүй зүйл шаардсан бол:** Иргэний эрх зүйд гэрээнд хийж гүйцэтгэх боломжгүй зүйлийг үүрэг болгосон бол §306 BGB-н дагуу хүчингүйд тооцдог. Энэ нь захиргааны эрх зүйд нэгэн адил хүчинтэй.

6.3. Захиргааны эрх зүйн гэрээг хүчингүйд тооцоноос үүсэх эрх зүйн үр дагавар

Захиргааны эрх зүйн гэрээг хүчингүй болгосноос үүсэх үр дагаврын талаар ЗҮАТХ-д нарийвчилсан зохицуулалт хийгдээгүй. Тийм учраас Захиргааны эрх зүйн хэм хэмжээнд тусгагдаагүй онолын үндсэн суурь зарчмууд ба иргэний эрх зүйн хэм хэмжээнүүдийг хэрэглэдэг. Захиргааны эрх зүйн гэрээнд тусгагдсан тухайлбал ямар нэгэн шаардлага, эд хөрөнгө шилжүүлэх, ямар нэгэн зөвшөөрөл өгөх зэрэг

¹ Tschasching, Ingo; Die Nichtigkeit subordinationsrechtlicher Verträge nach dem VwVfG, 1984, S.100

² Tschasching, Ingo; Die Nichtigkeit subordinationsrechtlicher Verträge nach dem VwVfG, 1984, S.99

үйлдлийн цаашдын эрх зүйн нөлөөлөл нь уг гэрээг хүчингүй болгоход хэрхэх вэ гэдэг нь зайлшгүй шийдвэрлэх ёстой асуудал юм. Захиргааны эрх зүйн гэрээ хүчингүй болсноор гэрээгээр амалсан үйл ажиллагааг талууд харилцан нэг нэгнээсээ шаардах эрхгүй болдог ба энэ нь хүчингүйд тооцогдсон захиргааны эрх зүйн гэрээ нь ямар ч эрх зүйн нөлөөлөлгүй болно гэсэн үг.

Захиргааны эрх зүйн гэрээг хүчингүй болгосноос дараах үр дагаврууд үүсдэг:

- ◆ хүчингүй болсон захирамж бүхий (Verfügungsvertrag) гэрээ нь ямар ч эрх зүйн өөрчлөлт авчрахгүй бөгөөд уг гэрээгээр олгогдсон зөвшөөрөл нь хүчингүйд тооцогдоно.
- ◆ хүчингүй болсон үүрэг бүхий (Verpflichtungsvertrag) гэрээ нь ямар нэгэн үйл ажиллагаа хийх үүрэг үүсгэхгүй;
- ◆ Хүчингүйд тооцогдсон гэрээний талуудад ямар нэгэн үүрэг үүсгэн захиргааны эрх зүйн гэрээний үндсэн дээр гаргасан захиргааны акт нь хүчингүй болдог ба зөвхөн ЗҮАТХ §48-д заасан нөхцөлд буцаан хэрэглэдэг.
- ◆ §59 Abs.3 VwVfG-н дагуу захиргааны эрх зүйн гэрээний зарим хэсгийг хүчингүйд тооцсон бол Иргэний хуулийн §139-д заасан тусгай зохицуулалт хэрэглэдэг¹.
- ◆ Гэрээний талууд хүчингүйд тооцогдсон үйл ажиллагааныхаа нөхөн төлбөрийг шаардах эрхтэй.

7. Иргэний хуулийг нөхөн ба “тохируулж” хэрэглэх

Аливаа нийгмийн харилцааны зохицуулалтын үндсэн эх сурвалж эрх зүйн хэм хэмжээ байдаг. нийтийн эрх зүйн салбарт хуулиар бүрэн зохицуулалт хийгдсэн хэмээн үзэх боломжгүй энэ нь ялангуяа захиргааны эрх зүйн салбарт тодорхой харагддаг. ЗҮАТХ нь өөрөө үндсэн ерөнхий зарчмын зохицуулалтыг агуулдаг бөгөөд ямар нэгэн тухайн тохиолдлын зохицуулалт дутагдах нь олонтоо тохиолддог. ЗҮАТХ-д тухайн тохиолдлыг зохицуулсан зохицуулалт үгүй бол Иргэний эрх зүйн хэм хэмжээнүүдийг аван хэрэглэх боломжтой байдаг.

Захиргааны эрх зүйн гэрээ нь захиргааны эрх зүйн хувьд хожим орж ирсэн захиргааны хамтын үйл ажиллагааны нэгэн шинэ хэлбэр бөгөөд гэрээний эрх зүйн зохицуулалт нь бүрэн гүйцэд хуульчлагдаагүй. Харин иргэний эрх зүйн хувьд гэрээ нь үндсэн гол үйл ажиллагааных нь хэлбэр бөгөөд Иргэний хуулинд гэрээтэй холбоотой үндсэн

¹ Giemulla/Jaworsky/Müller-Uri; Verwaltungsrecht, 6 auflage, Rnd.629, S.348

зохицуулалтуудыг хуульчилж өгсөн байдаг ба түүнийг захиргааны эрх зүйн хувьд аван хэрэглэх боломжтой.

Иргэний хуулийн заалтуудыг нийтийн эрх зүйд авч хэрэглэхдээ тухайн заалтуудыг авч хэрэглэхээр нийтийн эрх зүйн хэм хэмжээгээр зохицуулсан байх шаардлагатай байдаг. Тухайлбал ЗҮАТХ-н §59 ба §62-д захиргааны эрх зүйн гэрээний зохицуулалтанд Иргэний хуулийг “тохируулан” хэрэглэх тухай заалт орсон байна. “Тохируулан” хэрэглэх гэдэг нь тухайн иргэний эрх зүйн хэм хэмжээг эрх зүйн онол болон хэм хэмжээнүүдийн хувьд хэрэглэж болох эсэхийг шалгах шаардлагатай байдаг ба мөн нийтийн эрх зүй ба хувийн эрх зүйн догматик ялгаа нь захиргааны үйл ажиллагаа ба захиргааны эрх зүйн гэрээнд тохирч буй эсэхийг эргэн харах явдал юм¹.

ЗҮАТХ-н §54-д заасан гэрээний эрх зүйн ерөнхий зохицуулалт болон бусад салбар эрх зүйн хэм хэмжээнүүдийн зэрэгцээ иргэний эрх зүйн хэм хэмжээнүүдийг хэрэглэдэг. Ялангуяа ЗҮАТХ §59-н 1 болон §62-н 2-д иргэний хуулийг “тохируулан” хэрэглэх гэсэн ойлголт орсон байдаг. Иргэний хуулинд эрх зүйн үндсэн суурь ойлголтуудыг их хэмжээгээр хуульчилж өгсөн нь тэдгээрийг хэрэглэх нөхцлийг бүрдүүлдэг.

Иргэний хуулиас тухайлбал дараах заалтууд захиргааны эрх зүйн гэрээний хувьд шууд хүчин төгөлдөр үйлчлэх буюу эсвэл “тохируулан” хэрэглэнэ. Жишээлбэл: §133-д заасан хүсэл зоригийн илэрхийллийг тайлбарлах тухай заалт, гэрээний хэлбэрийг зөрчсөний улмаас хүчингүйд тооцох §125 (§59.1 “тохируулан”), зан заншлын эсрэг §138 (§59.1 “тохируулан”), бүрэн гүйцэд харилцан тохиролцоогүй §§154, 155 (“тохируулан”), Төлөөлөлт §164 (“тохируулан”), гүйцэтгэх боломжгүй үйл ажиллагаа §306 (§59.1 “тохируулан”), гэрээний хариуцлага (“тохируулан”), гэрээг цуцлах §346 (“тохируулан”), гэрээний гүйцэтгэл §362 (“тохируулан”) гэх мэт.

8. Захиргааны эрх зүйн гэрээнээс татгалзах, цуцлах, гүйцэтгэл, хариуцлага, хяналт, маргааныг шийдвэрлэх арга зам

Захиргааны эрх зүйн гэрээнээс татгалзах:

Захиргааны эрх зүйн гэрээнээс татгалзах гэдэг нь гэрээг байгуулахдаа талуудын нэгдсэн алдаагүй тохиролцоо нь цаашдаа нөлөөлөл байхгүй

¹ Knack, Hans Joachim; *Verwaltungsverfahrensgesetz- Kommentar*, 6. Auflage, 1998, S.976

хүчингүй болно гэсэн үг. Гэрээг цуцлах нь нэг талынх харин гэрээнээс татгалзах нь хоёр талын ойлголт байдаг¹. Захиргааны эрх зүйн хувьд ерөнхийдөө захиргааны эрх зүйн гэрээний аль ч тал гэрээнээс татгалзах эрхтэй байдаг.

Гэрээний талууд иргэний эрх зүйн хэм хэмжээг хэрэглэн дараах тохиолдолд захиргааны эрх зүйн гэрээнээс татгалзах эрхтэй:²

- ◆ Хэрэв гэрээний нэг талаас үүсгэсэн нөхцөл байдлаас болоод нөгөө тал нь гэрээгээр хийх ёстой зүйлээ гүйцэтгэх боломжгүй болсон бол (§325 Abs.1BGB)
- ◆ Хэрэв гэрээний нөгөө тал хүлээсэн үүргээ хожимдуулж байгаа ба үлдсэн хуулийн хугацаанд хийж амжихааргүй бол (§326 Abs.1BGB)
- ◆ Гэрээний нөгөө тал хүлээсэн үүргээ хожимдуулан хийсэн ба гэрээний гүйцэтгэл нь гүйцэтгүүлэгчийн хувьд цаашид хийлгэх сонирхолгүй болсон бол (§326 Abs.2 BGB).

Иргэний хувьд Иргэний хуулийн §360-д заасны дагуу эрх зүйн хэм хэмжээ зөрчсөн захиргааны эрх зүйн гэрээнээс татгалзах боломжтой.

Гэрээний нөхцлийг тохируулан өөрчлөх:

Гэрээг байгуулах үеийнхээс нөхцөл байдал өөрчлөгдөн гэрээний аль нэг тал нь анх гэрээгээр тохирсон зохицуулалт нь цаашид боломжгүй болсныг нь баталж байгаа бол гэрээний талууд тухайн гэрээний агуулгыг нь өөрчлөгдсөн харилцаанд тохируулахыг шаардах эрхтэй. Гэхдээ энэхүү өөрчлөлтийн гэрээний талууд хамтдаа хүлээн зөвшөөрсөн байна.

Гэрээний агуулгыг өөрчлөхөд дараах нөхцөл байдлууд бүрдсэн байх ёстой:³

- ◆ Анхнаасаа гэрээг байгуулахдаа тухайн хэлцлийн үндэслэлийг дутуу тооцоолсон эсвэл үгүй болсон
- ◆ Гэрээгээр анх тохиролцсон зохицуулалт нь цаашид боломжгүй гэдэг нь тогтоогдсон
- ◆ Тухайн нөхцөлд тохируулан хийсэн өөрчлөлт нь боломжтой байх ёстой. Хэрэв боломжгүй бол гэрээг цуцлахад хүрнэ.
- ◆ Тухайн өөрчлөлтийг гэрээний талууд бүгд зөвшөөрсөн байна.

¹ Büchner, Volker; Die Bestandkraft verwaltungsrechtlicher Verträge, 1979, S.135

² Ule, Carl Hermann, Verwaltungsverfahrenrecht, 1995, S.808

³ Ule, Carl Hermann, Verwaltungsverfahrenrecht, 1995, S.809

Хэрэв гэрээний аль нэг тал нь гэрээнд өөрчлөлт хийхээс татгалзвал нөгөө тал нь шүүхэд хандах эрхтэй.

Захиргааны эрх зүйн гэрээг цуцлах:

Захиргааны эрх зүйн гэрээ цуцлах гэдэг нь нэг талын хүлээж авах шаардлагатай эрх зүйн харилцааг дуусгавар болгох нийтийн эрх зүйн хүсэл зоригийн илэрхийлэл юм. Байгууллага захиргааны эрх зүйн гэрээг цуцлах хүсэл зоригоо бичгээр илэрхийлсэн ч гэсэн үүнийг захиргааны акт хэмээн тооцдоггүй. Зөвхөн захиргааны эрх зүйн гэрээний нөхцөл үргэлжлэн үйлчилж буй тохиолдолд гэрээг цуцлах тухай яригддаг (z.B. Rentengewährung, Erlaubnis). Захиргааны эрх зүйн гэрээг цуцлаж болох хоёр нөхцлийг хуулинд заасан байдаг:

а) Гэрээг байгуулах үеийнхээс нөхцөл байдал өөрчлөгдөн гэрээний аль нэг тал нь анх гэрээгээр тохирсон зохицуулалт нь цаашид боломжгүй болсныг нь баталж байгаа бол гэрээний талууд тухайн гэрээний агуулгыг нь өөрчлөгдсөн харилцаанд тохируулахыг шаардах эрхтэй байдаг. Хэрвээ талууд харилцан тохиролцоонд хүрэхгүй бол уг захиргааны эрх зүйн гэрээг цуцалдаг. Энэхүү гэрээг цуцлах эрх нь байгууллага болон иргэнд ч нэгэн адил хүчинтэй.

б) Байгууллагаас захиргааны эрх зүйн гэрээг нийтийн сайн сайхан учруулж болзошгүй ноцтой аюулаас урьдчилан сэргийлэх эсвэл арилгах зорилгоор цуцлах эрхтэй.

Байгууллагаас байгуулсан захиргааны эрх зүйн гэрээгээ тэр болгон дураараа цуцлах боломж байдаггүй бөгөөд зөвхөн нийтийн сайн сайханд учруулах “аюул, хохирол”-ыг арилгах, сэрэмжлэхийн тулд л гэрээг цуцлах эрхээ эдэлдэг.¹ Мөн гэрээний талууд Жишээлбэл байгууллага тодорхой үүрэг даалгаврыг биелүүлээгүй тохиолдолд захиргааны эрх зүйн гэрээг цуцлах талаар тохиролцож болдог. Маргаантай тохиолдолд талууд захиргааны эрх зүйн гэрээг цуцлахад хууль зүйн тодорхой үндэслэлтэй байх шаардлагатай. Ингэхдээ ялангуяа гэрээг цуцласнаа үүсэх тухайн гэрээнд үндэслэсэн эрх зүйн харилцааны өөрчлөлтийг анхааран үзэх шаардлагатай болдог. Захиргааны эрх зүйн гэрээг цуцалснаас үүссэн хохирлын талууд нэхэмжлэх эрхтэй.

Захиргааны эрх зүйн гэрээний гүйцэтгэл:

Захиргааны эрх зүйн гэрээний талууд гэрээгээр тохиролцсон

¹ Knack, Hans Joachim; *Verwaltungsverfahrensgesetz-Kommentar*, 6. Auflage, 1998. S.964

үүрэгт үйл ажиллагаа зохих журмын дагуу биелүүлэх ёстой. ЗҮТХ нь үүрэг биелүүлэхтэй холбоотой тодорхой нарийвчилсан зохицуулалтгүй бөгөөд §62 S.2 VwVfG-н дагуу Иргэний хуулийн гэрээний гүйцэтгэл болон Leistungsstörungen - тухай §§157, 242 BGB-д заагдсан зохицуулалтыг тохируулан хэрэглэдэг¹. Иргэний эрх зүйн хэм хэмжээ болон суурь зохицуулалтуудыг ашиглахдаа тухайн захиргааны эрх зүйн гэрээний төрөл зүйл бүрийг анхааран үзэх шаардлагатай болдог. Иргэний хууль болон Үүргийн эрх зүй хэм хэмжээг Захиргааны эрх зүйн гэрээнд тийм ч амархан шууд хэрэглэх боломжгүй бөгөөд харин зөвхөн тохируулан хэрэглэх шаардлагатай болдог². Гэрээг огт биелүүлээгүй, хожимдуулсан эсвэл бүрэн бус биелүүлсэн бол захиргааны эрх зүйн гэрээний хувьд “Leistungsstörungen” гэсэн ойлголт яригддаг.

- ◆ Гэрээний үүргийг биелүүлэх боломжгүй болох: Энэ нь дараах гурван хэлбэрээр илэрдэг. а) гэрээнд анхнаасаа биелүүлэх боломжгүй үйл ажиллагааг тохирсон бол уг захиргааны эрх зүйн гэрээ хүчингүйд тооцогддог. б) гэрээний нөгөө тал өөрөө гүйцэтгэж чадахааргүй зөвхөн гуравдагч этгээд хийж чадах зүйлийг тохиролцсон бөгөөд тухайн гэрээнийхээ үүргийг биелүүлээгүй бол нөгөө тал нь түүнээс гэрээний үүргийг биелүүлээгүйгээс учирсан хохирлыг шаардах эсвэл гэрээг цуцлах эрхтэй. в) гэрээний үүргийг биелүүлэх явцад гэрээний аль нэг талын салан задгай байдлын улмаас тухайн үйл ажиллагааг гүйцэтгэх боломжгүй болсон бол гэрээний үүрэг биелүүлээгүйгээс учирсан хохирлыг гэрээний нөгөө тал шаардах эрхтэй.
- ◆ Гэрээний үүргийг хожимдуулан гүйцэтгэсэн бол тухайн нөхцөл байдлаас болон учирсан хохирлоо гэрээний нөгөө тал шаардах эрхтэй.

Гэрээний үүргийг зохих ёсоор биелүүлээгүйгээс учирсан хохирлыг арилгуулахаар нэхэмжлэх эрх нь байгууллага болон иргэний хувьд нэгэн адил.

Захиргааны эрх зүйн гэрээний гүйцэтгэлийг зөвхөн захиргааны шүүхэд тухайн үйл ажиллагаанд гомдол гаргах замаар шаардаж болдог. Мөн тэгш бус эрхийн захиргааны эрх зүйн гэрээний хувьд нэг талын гүйцэтгэлийн нэхэмжлэлийг хуулиар зөвшөөрөөгүй бол байгууллагын

¹ Erichsen, Hans-Uwe; Allgemeines Verwaltungsrecht, 11 Auflage, 1998. S.419 §27 Rnd.1
² Maurer, Hartmut; Allgemeines Verwaltungsrecht, 12. Auflage, 1999. S.383. Rnd. 52

зүгээс актаар илэрхийлж болохгүй¹. Дараах тохиолдолд гэрээний гүйцэтгэлийг зөвшөөрдөггүй: тухайн гүйцэтгэл нь нийтийн үүрэг даалгаврыг биелүүлэхэд саад болж байх эсвэл нийтийн ашиг сонирхлын эсрэг байвал².

ЗҮАТХ§61-н дагуу тэгш бус эрхийн захиргааны эрх зүйн гэрээний хувьд гэрээний талууд болох иргэн болон мөн байгууллага нь гэрээний гүйцэтгэлийг шууд биелүүлэхийг шаардах эрхтэй. §61 нь гэрээний хувьд өөрөө биелүүлэх зохицуулалт хийх боломжийг олгодог³. §61 Abs.1 VwVfG бол тэгш бус эрхийн гэрээнүүдэд зориулагдсан зохицуулалт бөгөөд харин тэгш гэрээнүүдийн хувьд тохирсон зохицуулалт дутагддаг. Тэгш эрхийн гэрээнүүдийн хувьд гэрээний талууд өөрсдөө гэрээний үйл ажиллагааг яг тодорхойлсон харилцааг бий болгоход анхаарах ёстой⁴.

Гэрээнд тохиролцсон үүрэг ёсоор захиргаа нь ямар нэгэн Захиргааны акт гаргах үүрэг хүлээсэн бол уг актыг гэрээ биелүүлэх акт хэмээн тооцдог⁵. Эдгээрээс үндэслэн захиргаа нь захиргааны актаар иргэдийн гэрээгээр хүлээсэн үүргийг тухайн тохиолдолд нарийвчлан тодорхой болгох ба биелүүлэхийг шаардах эрхтэй байдаг. Харин хуулиар тодорхой урьдчилан зохицуулсан тохиолдолд гэрээний шаардлагыг захиргааны актаар гүйцэтгэхийг зөвшөөрдөг. Энэ нь тухайн гэрээг биелүүлэн гарсан захиргааны акт бусад захиргааны актын нэгэн адил захиргааны актыг тусгайлан зохицуулсан хэм хэмжээг хэрэглэх боломжийг олгож байна гэсэн үг юм. Өөрөөр хэлбэл захиргааны актыг хүчингүйд тооцох ерөнхий зохицуулалтууд нь мөн гэрээг биелүүлэн гаргасан захиргааны актын хувьд нэгэн адил үйлчилнэ⁶.

Эрх зүйн маргааныг хянан шийдвэрлэх арга зам:

Захиргааны эрх зүйн гэрээг байгуулахад ядаж гэрээний нэг тал нь хуулинд тусгагдсан Захиргааны эрх зүйн үндэслэлтэй байх ёстой. Өөрөөр хэлбэл гэрээний нэг тал болох хуулиар тусгайлан эрх олгогдсон захиргаа ба нөгөө тал болох бие даасан хувь этгээд гэсэн эрх зүйн

¹ Giemulla, (Jaworsky) Müller-Uri; Verwaltungsrecht, 1998, 5 Aufl. Rnd.631, S.339

² Knack, Hans Joachim; Verwaltungsverfahrensgesetz-Kommentar, 6. Auflage, 1998. S.925

³ Knack; Kommentar, S.968

⁴ Meyer, Hans; Vertragsstrafe und Unterwerfungserklärung im öffentlichen Recht, JZ. 2/1996. S.80

⁵ Punkte, Jürgen; Verwaltungshandeln durch Vertrag, 1988. S.230

⁶ Fluck, Jürgen; Die Erfüllung des öffentlich-rechtlichen Verpflichtungsvertrages durch Verwaltungsakt, 1985, S.46

хоёр өөр систем гэрээний хэлбэрээр харилцан тохиролцон хамтран ажиллах нөхцөл байдлыг бий болгодог. Иймд захиргааны эрх зүйн гэрээний зохицуулалт нь өөрийн гэсэн систем тогтолцоо ба нийтийн эрх зүйн суурь зохицуулалтанд тохирсон байх ёстой болдог¹.

Захиргааны хуулийн этгээдүүдийн хооронд эсвэл Захиргааны хуулийн этгээд ба хувийн эрх зүйн субъектийн хооронд байгуулсан хувийн эрх зүйн бус харин нийтийн эрх зүйн гэрээтэй холбоотой маргаан нь захиргааны эрх зүйн замаар хянан шийдвэрлэгддэг.

Захиргааны эрх зүйн гэрээ өөрөө захиргааны эрх зүйн нэгэн институт учир түүнтэй холбогдон гарсан аливаа нэхэмжлэл нь §40 Abs.1 Sat.1 VwGO-н дагуу Захиргааны шүүхээр хянан шийдвэрлэгддэг.

Захиргааны эрх зүйн гэрээний хяналт:

Захиргааны эрх зүйн гэрээгээр зохицуулж буй үйл ажиллагаанд шүүхийн зэрэгцээ Хуулийн болон мэргэжлийн хяналтын байгууллагууд хяналт тавьдаг. Эрх зүй, нийгэм болон ардчиллын зарчим болох эрх зүйн бодит шаардлагыг зөрчсөн эсвэл нийтийн сонирхлын сөрөг тал дээр үндэслэгдсэн ба аливаа хяналтын гадна орших захиргааны эрх зүйн гэрээнүүдийн хувьд маш маргаантай учир нь түүний эрх зүйн зөрчил эсвэл хүчингүй болгох нөхцөл тодорхой бус байдаг². Тийм ч учраас ямар тохиолдолд захиргааны эрх зүйн гэрээ нь хуулийн ба мэргэжлийн хяналтын байгууллагуудын хяналтанд хамрах боломжтой вэ гэдгийг тодруулах шаардлагатай болдог. Мэргэжлийн хяналтын байгууллага нь захиргааны байгууллагаас явуулж буй аливаа үйл ажиллагаа нь мэргэжлийн хувьд эрх зүйн болон зорилгоороо нийцэж буй эсэхэд хяналт тавьдаг. Эрх зүйн хэм хэмжээнд өөрөөр тодорхойлоогүй бол мэргэжлийн хяналтыг тухайн мэргэжлийг хариуцсан дээд шатны байгууллага гүйцэтгэдэг.

Хэрэв мэргэжлийн хяналт тавих байгууллага нь өөрөө гэрээ байгуулсан бол тухайн байгууллагын дотоод дүрэм журмаар зохицуулагдана. Мэргэжлийн хяналтын үйл ажиллагааны зааварчилгааг тухайн захиргааны хяналтанд хамрагдсан байгууллагад үүрэг болдог. Захиргааны эрх зүйн гэрээ хяналтын байгууллагын үйл ажиллагааны хүрээнд хамарч байгаа эсэх нь тухайн хүрээнд хяналтыг ямар хэлбэрээр хэрэгжүүлж байгаагаас

¹ Staudenmayer; Cornelia; Der Verwaltungsvertrag mit Drittwirkung, 1997. S.158

² Spannowsky, Willy; Grenzen des Verwaltungshandelns durch Verträge und Absprachen, 1994. S.456

шалтгаалдаг. Мэргэжлийн хяналтын байгууллагаас хяналт шалгалтыг хэрэгжүүлэхдээ урьдчилан сэргийлэх (praeventive) ба шахаж шаардах (repressive) гэсэн хоёр янзаар хэрэгжүүлдэг.

Praeventive хяналтанд зөвлөлгөө өгөх, мэдэгдэл гаргах болон зөвшөөрөл өгөхөөс татгалзах зэрэг үйл ажиллагаанууд хамаардаг.

Repressive хяналтанд шаталсан харилцааны зарчмаар мэдээлэх, буруушаах ба тушаах болон эрх зүйн хяналтын аргууд хамаарна.

Зөвлөлгөө гэдэг нь хуулинд урьдчилан тусгагдаагүй эрх зүйн хяналтын prdventiven хэлбэржээгүй үйл ажиллагаа бөгөөд харин захиргааны практикт чухал ач холбогдолтой өргөнөөр хэрэглэгддэг хяналтын арга хэрэгсэл юм. Зөвлөлгөө өгөх үйл ажиллагааг хяналт тавьж буй байгууллага гэрээ байгуулахын өмнө эсвэл байгуулсны дараа хэрэв уг гэрээ нь эрх зүйн хэм хэмжээ зөрчсөнийг засах боломжтой, мөн гэрээний төсөл нь хууль зөрчсөн нь мэдрэгдэж байх тохиолдлуудад гүйцэтгэнэ.

Захиргааны эрх зүйн гэрээнд ЗҮАТХ §58.2-д зааснаар хяналт тавьж буй байгууллагын зөвшөөрөл шаардлагатай бөгөөд уг зөвшөөрлийг аваагүй тохиолдолд гэрээ хүчингүйд тооцогддог. Иргэд ба байгууллагын хооронд байгуулсан захиргааны эрх зүйн гэрээ зарим тохиолдолд мэргэжлийн хяналтын байгууллагын Prdventive хяналтанд хуулийн дагуу хамрагдаагүй байдаг. Энэ тохиолдолд харьяалсан хяналтын байгууллага нь эрх зүйн хэм хэмжээ зөрчсөнийг тогтоох буюу repressive хяналтыг тавих ёстой.

Хуулийн хяналт тавьж буй байгууллагын хувьд захиргааны эрх зүйн гэрээ эрх зүйн хэм хэмжээ зөрчөөгүй хүчин төгөлдөр буй нөхцөлд ямар ч арга хэмжээ авах боломжгүй. Харин захиргаа хууль зөрчин гэрээгээр тохирсон үүргээ биелүүлээгүй зөрчсөн тохиолдолд хуулийн хяналтын байгууллага тодорхой арга хэмжээ авах ёстой¹.

Захиргааны эрх зүйн гэрээний тал хамгийн дээд шатны байгууллага бол тухайн гэрээнд хяналт тавих мэргэжлийн байгууллага дутагддаг². Хяналтын байгууллага нь хууль зөрчин нийтийн ашиг сонирхлыг хөндсөн захиргааны эрх зүйн гэрээний хувьд түүнийг цуцлах болон давж заалдах эрхтэй байдаг ба бүх бололцоогоо дайчлан хууль зөрчсөн нөхцөл байдлыг арилгах ёстой болдог.

¹ Spannowsky, Willy; Grenzen des Verwaltungshandelns durch Verträge und Absprachen, 1994. S.459

² Knack; Hans Joachim; Verwaltungsverfahrensgesetz- Kommentar, 6. Auflage, 1998. S.924

Захиргааны эрх зүйн гэрээг шалгах үе шат

1. Удиртгал

Захиргааны эрх зүйн гэрээний үндсэн дээр гэрээний нэг тал (байгууллага) гэрээний нөгөө талаас (иргэн) нэхэмжлэл гаргах эрхтэй эсэх асуудал иргэний эрх зүйн гэрээг шалгахад байдгийн нэгэн адил зайлшгүй тавигддаг. Нэхэмжлэл гэдэг нь Иргэний хуулийн §194-д зааснаар “нөгөө талаас ямар нэгэн зүйл хийхийг эсвэл болихыг шаардах эрх” хэмээн тодорхойлогддог. Захиргааны эрх зүйн гэрээг шалгахад “Хэн хэнээс юуг юуны учир шаардаж байна вэ?” гэсэн асуулт зайлшгүй гарч ирдэг. Энэхүү асуултаас улбаалан захиргааны эрх зүйн гэрээнд эрх зүйн дүгнэлт хийхэд дараах үе шатуудын дагуу шалгах ёстой болдог:

- ◆ Нэхэмжлэл үүссэн эсэх?
- ◆ Нэхэмжлэл үгүй болсон эсэх?
- ◆ Нэхэмжлэлийг биелүүлэх боломжтой эсэх?

2. Захиргааны эрх зүйн гэрээ байгуулагдсан эсэх

- ◆ Захиргааны эрх зүйн гэрээ эсвэл гуравдагч этгээдийн зөвшөөрөл шаардлага бүхий захиргааны акт эсэхийг тогтоох
- ◆ Нийтийн эрх зүйн зохицуулалтын ялгарах шинжийг гаргах
- ◆ Гэрээний зүйл (объектив) дахь шилжүүлэлт
- ◆ Нийтийн эрх зүйн хэм хэмжээний дагуух гүйцэтгэл
- ◆ Ямар нэгэн захиргааны актыг батлан гаргах эсвэл бусад ямар нэгэн төрийн албаны захирамжилсан үйл ажиллагаа хийхийг үүрэг болгосныг тогтоох
- ◆ иргэдэд тухайн гэрээгээр нийтийн эрх зүйн эрх олгосон эсвэл үүрэг бий болгосон байдал
- ◆ Захиргааны эрх зүйн гэрээний төрөл (Austausch эсвэл Vergleichsvertrag)

3. Тухайн тохиолдолд Захиргаа гэрээний хэлбэрээр үйл ажиллагаа явуулах боломжтой эсэх

4. Захиргааны эрх зүйн гэрээнд тавигдах эрх зүйн шаардлага

- ◆ Формаль эрх зүйн шаардлага
 - Бичгийн хэлбэр
 - Хувийн эрх зүйн гэрээний эрх зүйн зохицуулалтыг тохируулан ашиглах (§62 VwVfG i.V.m. §§104, 145f, 164f BGB)
- ◆ Материаллаг эрх зүйн шаардлага
 - Vergleichsverträge (§55 VwVfG) гэрээний хувьд

- а) Гэрээний зүйлийн эсвэл эрх зүйн байдлын тодорхой бус байдал
- б) Эсрэг талын хүчинд автахаас зайлсхийсэн байх.
- Austauschverträge (§56 VwVfG) гэрээний хувьд:
 - а) Гэрээгээр тодорхой зорилгод нэгдсэн эсэх
 - б) Гэрээгээр хийх үйл ажиллагаа нь гэрээ байгуулсан байгууллагын нийтийн үүргийг биелүүлэхэд нийцсэн эсэх
 - в) Гэрээгээр гүйцэтгэх үйл ажиллагаа нь бүх нөхцөл байдалд зохицсон байх
 - г) Байгууллагын гүйцэтгэх үйл ажиллагаатай гэрээний зүйл хамааралтай байх.

5. Алдаатай захиргааны эрх зүйн гэрээ ба захиргааны эрх зүйн гэрээг хүчингүйд тооцох

- ◆ Тэгш бус эрхийн гэрээний §59 Abs.2 VwVfG-д тусгайлан заасан хүчингүй болгох үндэслэлийн улмаас үүдэн гарах үр дагавар
- ◆ §59 Abs.2 VwVfG-г журамлан иргэний хуулийн хэм хэмжээний дагуу нийтлэг хүчингүй болгох үндэслэлийн улмаас үүдэн гарах үр дагавар.

6. Гэрээг биелүүлэхээс татгалзах

гэрээнээс татгалзсан, давж заалдсан, гэрээний үүргээ бүрэн гүйцэд биелүүлээгүй, эрх мэдлээ буруугаар ашигласан.

7. Гэрээ хожим нь нөлөөлөлгүй болох тохиолдол

- ◆ тухайн харилцааны өөрчлөлтөнд тохируулан (§60.1 ЗҮАТХ)
- ◆ Гэрээг цуцлах (§60.1 ЗҮАТХ)
- ◆ Биелүүлэхгүй боломжгүй нөхцөл байдалд тохируулан (§60 Abs.1 S.1 VwVfG)
- ◆ Нийтийн сайн сайханд учрах ноцтой хор уршгаас сэргийлэх эсвэл түүнийг зайлуулах (§60 Abs.1 S.2 VwVfG).

8. Хохирлыг арилгах нэхэмжлэл

Төрийн албаны үүргээ зөрчсөнөөс үүссэн, culpa in contrahendo, давж заалдаж гаргасан нэхэмжлэлээс үүссэн.

9. Шүүхийн харьяалал

Захиргааны шүүх (§40 Abs.2 S.1 VwGO)¹.

Захиргааны эрх зүйн гэрээний практик хэрэглээ:

ХБНГУ-н хувьд захиргааны эрх зүйн гэрээний практик хэрэглээ нийгмийн хөгжлийнхөө хурдцыг даган улам өсөн нэмэгдсээр байна.

¹ Hofmann/Gerke, Allgemeines Verwaltungsrecht. 1998, S.403

Тийм ч учраас захиргааны эрх зүйн гэрээний судалгаа нарийвчилсан зохицуулалт руу чиглэн захиргааны эрх зүйн гэрээний зохицуулалт улам хөгжсөөр байна. Захиргааны эрх зүйн гэрээ ялангуяа барилгын эрх зүй, нийтийн эрх зүйн нөхөх олговрын эрх зүйн зохицуулалтанд, төрийн албаны эрх зүйд, төрөөс санхүүгийн дэмжлэг үзүүлэх зохицуулалтанд, татварын эрх зүйд болон нийгэм хангамжийн эрх зүйн зохицуулалтанд практикт өргөнөөр ашиглагдаж байна. Захиргааны эрх зүйн гэрээний зохицуулалт нь тухайн салбар эрх зүйн холбогдох хуулиар нарийвчлан зохицуулагдсан байдаг бөгөөд тэр болгоныг орчуулан тайлбарлахад ихээхэн хүндрэлтэй. Гэсэн хэдий ч дараах салбарууд дээр товчхон жишээ авахыг оролдов.

Барилгын эрх зүйн салбар:

ХБНГУ-н хувьд захиргааны эрх зүйн гэрээ өргөнөөр хэрэглэгддэг гол салбар нь барилгын эрх зүйн салбар байдаг. Учир нь тухайн салбарт янз бүрийн шинж чанар бүхий нийтийн ба хувийн ашиг сонирхол давхацсан зохицуулалт, татгалзах аргагүй бөгөөд хувийн өмч дээр суурилсан хувь этгээдүүдийн идэвх, тэдгээрийн хэрэгцээ ба арга барилаас нь шууд шалтгаалсан нийтийн эрх ашиг байдаг явдал юм.

Тухайн салбарт хэрэглэгдэж буй захиргааны эрх зүйн гэрээний төрлүүдийн нэг бүрийн шинжээр нь барилгын эрх зүйг дараах дэд хэсгүүдэд хувааж үздэг: “Erschließung”, “Folgekosten”, “Bauleitplanung”, “Umlegung”, “Stellplatzablösung” und “sonstiges Baurecht” гэх мэт. Гэхдээ эдгээр нь яг хатуу тогтсон ангилал биш бөгөөд зарим тохиолдолд гэрээнүүд нь холимог шинжтэй байж болдог. Барилгын эрх зүйд захиргааны эрх зүйн гэрээг зохицуулж буй зүйлээр нь ялгавартайгаар ангилан үздэг. Тухайлбал: Folgekostenverträge¹: Энэхүү гэрээнд барилгын үйл ажиллагаа явуулах төлөвлөгөөг тусгах эсвэл өөрчлөх, барилга барихтай холбоотой ямар нэгэн зөвшөөрөл олгох зэрэг иргэдээс шууд хамааралтай үйл ажиллагааг тусгасан байдаг. Folgekostenverträge-үүд нь тэгш бус эрхийн гэрээнд тооцогддог учир нь уг гэрээ нь нэг талын захирамжилсан хэлбэрийн (тухайлбал барилгатай холбоотой зөвшөөрөл олгох) харилцааг агуулсан байдаг. Erschließungsvertrag²: ХБНГУ-д Барилгын тухай хуулийн §124.1-д тухайн орон нутгийн нэгж өөрийн Erschließung-г ямар нэгэн гурав-

¹ Folgekosten – тодорхой хөрөнгө оруулалт эсвэл үүрэг даалгаврыг бодитоор биелүүлэх санхүүгийн үүрэг

² Erschließung - §123.1 Барилгын тухай хууль-д зааснаар зөвхөн тухайн орон нутгийн нэгжид эрх зүйн хэмжээгээр өгөгдсөн үүрэг юм.

дагч этгээдэд гэрээгээр шилжүүлэн өгч болдог. Erschliessungsvertrag — нь ихэнхдээ тэгш эрхийн гэрээ байдаг.

Нийтийн эрх зүйд нөхөх олговор олгох зохицуулалтанд:

Нийтийн эрх зүйн нөхөн олговортой холбоотой харилцааг гэрээний хэлбэрээр зохицуулсан эрх зүйн хэм хэмжээ түгээмэл байдаг. Энэ юу гэсэн үг вэ гэвэл ямар нэгэн нөхөн олговор зайлшгүй байх эсвэл төлөх хохирлын талаар харилцан тохиролцсон зохицуулалтыг гэрээнд тусгах гэсэн үг юм¹. Тодорхой ямар нэгэн эд хөрөнгө эсвэл ямар нэгэн эрх нийтийн эрх ашгийн тулд тодорхой зорилгод хүрэхэд шаардлагатай тохиолдолд нөхөх олговор олгох асуудал яригдах буюу нөхөх олговор олгох гэрээ байгуулдаг. Нөхөх олговрын гэрээ нь тэгш бус эрхийн гэрээний шинжийг агуулсан байдаг.

Төрөөс санхүүгийн дэмжлэг үзүүлэх салбарт:

Төрөөс захиргааны байгууллагаар дамжуулан ямар нэгэн үйл ажиллагаанд хөрөнгө оруулах өөрөөр хэлбэл санхүүгийн дэмжлэг үзүүлэхдээ нийтийн эрх зүйн хоёр янзын үйл ажиллагааны хэлбэрийг ашигладаг. Нэгдүгээрт захиргааны актаар хоёрдугаарт захиргааны эрх зүйн гэрээ байгуулан санхүүгийн дэмжлэг үзүүлэх асуудлыг шийдвэрлэдэг. Эхний аргыг хоёр-шатны-онол хэмээн нэрлэдэг бөгөөд Захиргааны актаар хэнийг ямар нөхцлийн улмаас дэмжлэг үзүүлж буйг шийдвэрлэдэг ба хувийн эрх зүйн гэрээгээр бусад харилцааг нь зохицуулдаг.² Хоёр дахь хэлбэрийн хувьд дээрх харилцааг нийтэд нь захиргааны эрх зүйн гэрээгээр зохицуулдаг. Энэхүү дэмжлэг үзүүлэх гэрээ нь §56 VwVfG-д заасан Austauschvertrages-н шинжийг агуулсан байдаг. Захиргаа нь дээрх гэрээний хувьд дэмжлэг үзүүлж буй этгээд бөгөөд харин нөгөө тал болох иргэд нь тухайн санхүүгийн дэмжлэгийг (zinsloses Darlehen, Zuschuss, Übernahme, einer Bürgschaft oder Garantie) холбогдох зорилгыг биелүүлэхэд ашиглах үүрэгтэй. Санхүүгийн дэмжлэгийн зорилго нь төрийн үүрэг даалгаврыг биелүүлэхэд шууд бусаар чиглэсэн байх ба харин шууд тухайлбал захиргаан фискаль эд хөрөнгөтэй холбоотой зүйлд зориулагдах ёсгүй.³ Энэхүү гэрээний жишээнд оюутны сургалтын тэтгэлэг төрөөс зээлийн хэлбэрээр олгож буй гэрээнүүд хамаардаг.

¹ Schimpf, S.101

² Schimpf, S.105

³ Schimpf, S.106

Дүгнэлт

Захиргааны эрх зүйн гэрээ гэсэн ойлголт нь захиргааны эрх зүйн шинжлэх ухааны хувьд харьцангуй хожим орж ирсэн шинэ тутам ойлголт бөгөөд орчин үеийн эрх зүйт төрт ардчилсан нийгэмд түүний хэрэглээ цаашид улам өсөн нэмэгдсээр байна. Захиргааны эрх зүйн гэрээний институт захиргааны эрх зүйн шинжлэх ухаанд өөрийн байр сууриа эзлэхдээ тийм ч дардан замаар явсангүй. Эхний үед захиргааны эрх зүй нь зөвхөн захирах захирагдах харилцаан дээр үндэслэгддэг өөрөөр хэлбэл захиргааны үйл ажиллагааны хэлбэр нь зөвхөн нэг талын ашиг сонирхлыг илэрхийлсэн захиргааны акт юм гэсэн 19 дүгээр зууны үеийн үзэл онол захиргааны эрх зүй судлаачдын дунд амь бөхтэй байсан бөгөөд захиргааны хамтын үйл ажиллагааны хэлбэр болох гэрээний зохицуулалтыг захиргааны эрх зүйд үндсэнд нь үгүйсгэж байлаа. Гэхдээ нийгмийн хөгжлөө дагаад захиргаа зөвхөн захиран тушаах хэлбэрээр үйл ажиллагаагаа явуулаад байх боломжгүй болсон бөгөөд иргэд болон бусад хуулийн этгээдтэй хамтран ажиллах практик шаардлага зүй ёсоор гарч ирсэн. Тиймээс захиргааны хамтын үйл ажиллагааг зохицуулах шинэ эрх зүйн хэлбэр өөрөөр хэлбэл захиргааны эрх зүйн гэрээ гэсэн институт болох захиргааны үйл ажиллагааны шинэ хэлбэр нь захиргааны эрх зүйн хэм хэмжээний систем болон захиргааны эрх зүйн онолын хувьд өөрийн гэсэн байр сууриа эзлэх болжээ. Ром-германы эрх зүйн бүлд захиргааны эрх зүйн шинжлэх ухаанд захиргааны эрх зүйн гэрээ нэгэнт биеэ даасан институт болсон бөгөөд цаашид улам боловсронгуй болон хөгжсөөр байна.

Гэрээ зөвхөн хувийн эрх зүйд хэрэглэгдээд зогсохгүй мөн нийтийн эрх зүйд түүний дотор захиргааны эрх зүйд ч гэсэн нэгэн адил хэрэглэгддэг эрх зүйн хэлбэр мөн. ХБНГУ-д захиргааны эрх зүйн гэрээ гэсэн ойлголтын хувьд судлаачид нэгдсэн ойлголтонд хүрч ЗУАТХ-даа түүний эрх зүйн зохицуулалтыг хуульчилж өгсөн байна. Захиргааны эрх зүйн гэрээний дараах тодорхойлолтыг өргөнөөр хэрэглэдэг. **Эрх зүйн хэд хэдэн субъектүүдийн харилцан тохиролцсон захирамжилсан бус захиргааны эрх зүйн салбарт эрх ба үүргийг үүсгэх, өөрчлөх ба дуусгахад чиглэсэн нийтийн эрх зүйн хүсэл зоригийн илэрхийллийг захиргааны эрх зүйн гэрээ гэнэ.**

Захиргааны эрх зүйн гэрээний иргэний эрх зүйн гэрээнээс ялгарах онцлогийг эрдэмтэд янз бүрийн онолоор тайлбарлах оролдлогыг хийсээр ирсэн байна. Тухайлбал: **Субъектын онол** (Subjektstheorie), **Ашиг сонирхлын онол** (Interessentheorie), **Шатлалын онол** (Zuordnung-

stheori), **Гэрээний зүйлийн онол** (Gegenstandstheorie)... гэх мэт. Гэрээ нь аль нэгэн эрх зүйн зохицуулалтанд шууд харьяалагдаж байвал аль ангилалд хамаарахыг нь тогтооход бэрхшээл байдаггүй, тухайн гэрээний үүргийн гүйцэтгэл нь нийтийн эрх зүйн хэм хэмжээгээр зохицуулагдаж байвал тус гэрээ нь нийтийн эрх зүйд харьяалагддаг учир тухайн гэрээ нь захиргааны эрх зүйн хэм хэмжээгээр зохицуулагдаж байвал захиргааны эрх зүйн гэрээ хэмээн ойлгож болох ба бас нэг ялгах гол шалгуур нь гэрээний эрх зүйн үр дагавар нь захиргааны эрх зүйн төрөл байх ёстой байдаг. Захиргааны эрх зүйн гэрээ ба захиргааны актын хоорондын гол ялгаа нь “гэрээ” гэсэн ойлголттой шууд холбоотой. Захиргааны акт нь нэг талын хүсэл зоригийг илэрхийлсэн захирамжилсан шинжтэй байхад захиргааны эрх зүйн гэрээ нь талуудын хүсэл зоригийн нэгдэл байдаг.

Захиргааны эрх зүйн гэрээ нь өөрийн гэсэн онцлог зохицуулалттай хувийн эрх зүйн гэрээ ба захиргааны актаас ялгаа бүхий бие даасан Захиргааны хамтын үйл ажиллагааны нэгэн хэлбэр мөн.

Захиргааны эрх зүйн гэрээний талаар системтэй ойлголт бий болгох ба нийтийн эрх зүйд захиргааны үйл ажиллагааны хэлбэрээр ашиглах заагийг нарийвчлан тогтоохын тулд гэрээг ангилах маш олон оролдлогууд гарч байсан байна. Захиргааны эрх зүйн гэрээний ангиллыг хуулинд заагдсан ангилал буюу бусад (албан бус) ангилал хэмээн хоёр хэсэгт хувааж үзэх боломжтой. ХБНГУ-н хувьд онцгой зохицуулалт шаардлага бүхий захиргааны эрх зүйн гэрээний зарим төрлийн хувьд хуулинд тусгайлсан шаардлагатай зохицуулалтыг хийж өгсөн байдаг. Хуулиар зохицуулагдсан захиргааны эрх зүйн гэрээний төрөлд: Тэгш эрх бүхий субъектүүдийн хооронд байгуулсан гэрээ (Koordinationsrechtliche V-e), Тэгш бус эрх бүхий субъектүүдийн хооронд байгуулсан гэрээ (subordinationsrechtliche Vertrag), Vergleichsvertrag, Austauschvertrag гэх мэт. Эдгээр зохицуулалт нь тусгайлан олгогдсон эрх бүхий субъектээс эрхээ буруугаар ашиглах, тэдгээрээс иргэд болон хуулийн этгээдүүдийн ашиг сонирхлыг хамгаалахад чухал ач холбогдолтой. Бусад буюу албан бус захиргааны эрх зүйн гэрээний төрөлд: Үүрэг бүхий гэрээ (Verpflichtungsvertrag), Захирамж бүхий гэрээ (Verfügungsvertrag), Нэрлэсэн гэрээ (Benannte Verträge), Нэрлээгүй гэрээ (Unbenannte Verträge), Холимог гэрээ... гэх мэт. Эдгээр төрөлжүүлэн ангилах оролдлого нь захиргааны эрх зүйн гэрээний зохицуулалтыг хялбарчлан системтэй ойлгомжтой болгоход чиглэсэн байдаг.

Практикт хэрэглэгдэж буй захиргааны эрх зүйн гэрээ ямар үед хүчин төгөлдөр байх ямар үед хүчин төгөлдөр бус байх бэ гэдэг нь гэрээний талуудын анхаарлын төвд байх ёстой зүйл юм. Тийм ч учраас захиргааны эрх зүйн гэрээг байгуулахад зайлшгүй шаардлагатай нөхцлүүдийг хуулинд урьдчилан зааж өгсөн байдаг. ХБНГУ-н захиргааны эрх зүйд материаллаг ба формаль эрх зүйн хувьд хүчин төгөлдөр байх хэмээн хоёр ангилж үздэг. **Формаль эрх зүйн хувьд** Захиргааны эрх зүйн гэрээ нь эрх зүйн хувьд хүчин төгөлдөр байхын тулд дараах нөхцлүүдийг хангасан байх шаардлагатай: **а)** Харьяалал ба гэрээ байгуулагдсан байх (*Zustandekommen*), **б)** бичгийн хэлбэртэй байх, **в)** шаардагдах зохих зөвшөөрөл авсан байх. **Материаллаг эрх зүй** хувьд хүчинтэй байхын тулд дараах шаардлагыг хангасан байх ёстой: **а)** Захиргааны эрх зүйн гэрээний агуулга материаллаг эрх зүйн хэм хэмжээнд нийцсэн байх, **б)** Гэрээ ашиглан зохицуулахыг хориглосон хэм хэмжээг зөрчөөгүй байх...

ХБНГУ-н хувьд ЗҮАТХ-иараа хууль зөрчсөн алдаа бүхий захиргааны актын эрх зүйн үр дагаврыг нарийн зохицуулсан байдаг. Харин алдаа бүхий захиргааны эрх зүйн гэрээний хувьд түүний эрх зүйн үр дагаврыг тийм нарийн биш ч гэсэн ерөнхий зохицуулалтыг хуульчилж өгсөн байдаг.

ЗҮАТХ нь өөрөө үндсэн ерөнхий зарчмын зохицуулалтыг агуулдаг бөгөөд ямар нэгэн тухайн тохиолдлын нарийвчилсан зохицуулалт дутагдах нь олонтоо тохиолддог. Захиргааны эрх зүйд тухайн тохиолдлыг зохицуулсан зохицуулалт үгүй бол Иргэний эрх зүйн хэм хэмжээнүүдийг аван хэрэглэх боломжтой байдаг. Захиргааны эрх зүйн гэрээ нь захиргааны эрх зүйн хувьд хожим орж ирсэн захиргааны хамтын үйл ажиллагааны нэгэн шинэ хэлбэр бөгөөд гэрээний эрх зүйн зохицуулалт нь бүрэн гүйцэд хуульчлагдаагүй. Харин иргэний эрх зүйн хувьд гэрээ нь үндсэн гол үйл ажиллагааных нь хэлбэр бөгөөд Иргэний хуулинд гэрээтэй холбоотой суурь зохицуулалтуудыг хуульчилж өгсөн байдаг ба түүнийг захиргааны эрх зүйн хувьд аван хэрэглэх боломжтой. Иргэний хуулийн заалтуудыг нийтийн эрх зүйд авч хэрэглэхдээ тухайн заалтуудыг авч хэрэглэхээр нийтийн эрх зүйн хэм хэмжээгээр зохицуулсан байх шаардлагатай байдаг. Тухайлбал ЗҮАТХ-н §59 ба §62-д захиргааны эрх зүйн гэрээний зохицуулалтанд Иргэний хуулийг “тохируулан” хэрэглэх тухай заалт орсон байна. “Тохируулан” хэрэглэх гэдэг нь тухайн иргэний эрх зүйн хэм хэмжээг

эрх зүйн онол болон хэм хэмжээнүүдийн хувьд хэрэглэж болох эсэхийг шалгах шаардлагатай байдаг ба мөн нийтийн эрх зүй ба хувийн эрх зүйн догматик ялгаа нь захиргааны үйл ажиллагаа ба захиргааны эрх зүйн гэрээнд тохирч буй эсэхийг нягтлан харах явдал юм.

Захиргаанаас гэрээний хэлбэрээр үйл ажиллагаа явуулахад шүүхийн зэрэгцээгээр хуулийн ба мэргэжлийн хяналтын байгууллагууд хяналт тавьдаг. Захиргааны эрх зүйн гэрээ өөрөө захиргааны эрх зүйн нэгэн институт учир түүнтэй холбогдон гарсан аливаа нэхэмжлэл нь §40 Abs.1 Sat.1 VwGO-д заасны дагуу Захиргааны шүүхээр хянан шийдвэрлэгддэг.

НОМ ЗҮЙ

- Berg, Wilfried: Zur Durchsetzbarkeit einer öffentlich-rechtlich vereinbarten Vertragsstrafe. JuS. 1997, Heft 10, S.888.
- Bosse, Wolfgang: Der subordinationsrechtliche Verwaltungsvertrag als Handlungsförmung öffentlicher Verwaltung, 1974.
- Büchner, Volker; Die Bestandskraft verwaltungsrechtlicher Verträge, 1979.
- Correll, Cathrin; Ein deutsch-österreichischer Rechtsvergleich, DÖV. 1998, Heft 9, S.363.
- Driehaus/Pietzner; Einführung in das Allgemeine Verwaltungsrecht, 2Auflage, 1996.
- Erbmeyer, Klaus; Die Beseitigung einer Ungewissheit über den Sachverhalt durch Abschluss eines Vergleichsvertrags, DVBl. 1998.
- Erichsen, Hans-Uwe; Allgemeines Verwaltungsrecht, 11 Auflage, 1998.
- Die Nichtigkeit und Unwirksamkeit verwaltungsrechtlicher Verträge, Jura 1994, 47 ff.
- Fluck, Jürgen; Die Erfüllung des öffentlich-rechtlichen Verpflichtungsvertrages durch Verwaltungsakt, 1985.
- Giemulla/Jaworsky/Müller-Urri; Verwaltungsrecht, 6 Auflage, 1998.
- Grziwotz, Herbert; Einführung in die Vertragsgestaltung im öffentlichen Recht, JuS.1998, Heft 10. S.904.
- Hofmann/Gerke; Allgemeines Verwaltungsrecht, 1998.
- Kawalla, Klaus-Dieter; Der subordinationsrechtliche Verwaltungsvertrag und seine Abwicklung, 1984.
- Kessler, Ronald/Kortmann, Klaus Jürgen; Die Vertragsstrafe im öffentlichen Vertrag, DVBl.1977, S.691.
- Knack, Hans Joachim; Verwaltungsverfahrensgesetz-Kommentar, 6. Auflage, 1998.
- Lange, Klaus; Die Abgrenzung des öffentlichrechtlichen Vertrages vom privatrechtlichen Vertrag, NVwZ. 1983. Heft 6. S.317

- Maurer, Hartmut; Allgemeines Verwaltungsrecht, 12. Auflage, 1999.
- Maurer, Hartmut/Bartscher, Bruno; Die Praxis des
Verwaltungsvertrags im Spiegel der Rechtsprechung, 1997.
- Meyer, Hans; Vertragsstrafe und Unterwerfungserklärung im
öffentlichen Recht, JZ. 2/1996. S.79.
- Meyer-Hesemann, Wolfgang; Die Zulässigkeit gesetzinkongruenter
verwaltungsrechtlicher Vergleichsverträge und Prozessvergleiche,
DVBl. 15. Oktober 1980, S.869
- Punke, Jürgen; Verwaltungshandeln durch Vertrag, 1988.
- Scherzberg, Arno; Grundfragen des verwaltungsrechtlichen
Vertrages, JuS. 1992, Heft 3, S.205.
- Schimpf, Christian; Der verwaltungsrechtliche Vertrag unter
besonderer Berücksichtigung seiner Rechtswidrigkeit, 1982.*
- Scholz/Decker; Allgemeines Verwaltungsrecht, 1996.
- Spannowsky, Willy; Grenzen des Verwaltungshandelns durch
Verträge und Absprachen, 1994.
- Sproll, Hans-Dieter; Allgemeines Verwaltungsrecht, 11. Auflage,
1998.
- Staudenmayer, Cornelia; Der Verwaltungsvertrag mit Drittwirkung,
1997.
- Theisen, Rolf-Dieter; Allgemeines Verwaltungsrecht, 1996.
- Tschaschnig, Ingo; Die Nichtigkeit subordinationsrechtlicher
Verträge nach dem VwVfG, 1984.

Л.Төр-Од

Хууль зүйн магистр (LLM) 1997

**Энэтхэг Улсын Хууль Зүйн Үндэсний Их Сургууль
(National Law School of India University, India)**

**АНУ, ФРАНЦ, ЭНЭТХЭГ, ГЕРМАН, ӨМНӨД АФРИК БА
МОНГОЛ УЛСЫН ҮНДСЭН ХУУЛЬ ДАХЬ ТЭГШ ЭРХИЙН
ТУХАЙ ЗААЛТУУД: ХАРЬЦУУЛСАН СУДАЛГАА**

| | |
|---|----|
| 1. Оршил: Тэгш эрхийн үзэл баримтлал | 74 |
| 2. Тэгш эрхийн үзэл баримтлалын түүхэн хөгжил | 75 |
| 3. Тэгш эрхийн зарчим үндсэн хуулиудад тусгагдсан байдал | 78 |
| 4. Тэгш эрхийн талаарх шүүхийн тайлбар | 81 |
| 5. Дүгнэлт | 84 |
| 6. Нэмэлт тайлбар | 85 |
| 7. Ном зүй | 95 |

1. Оршил: Тэгш эрхийн үзэл баримтлал

Тэгш эрх нь ардчилсан ёсны үндэс суурь бөгөөд хүний эрхэмсэг оршихуйн амин сүнс юм. Гэсэн хэдий ч хувь хүмүүс харилцан адилгүй хүчин чадавхи, эрхэмлэх зүйлс, зорилго, ололт амжилтынхаа хүрээнд адил бусаар биеэ авч явж, бие даасан байдлаар хөгжихдөө эрх тэгш хандлагыг хэрхэн хүртэх вэ? Үнэн хэрэгтээ тэгш эрхийн үзэл баримтлал нь бодит гэхээсээ илүү идеалист мөн чанартай боловч энэхүү зорилгод хүрэхийн төлөө хүн төрөлхтөн хэдэн мянган жилээр тэмцэж байгаа юм. Иймээс өв тэгш нийгэм гэж эрх тэгш байдлыг хангасан нийгмийг хэлж болно. Хэдийгээр тэгш эрхийн үзэл баримтлал нь олон зуун жилийн түүхтэй ч дөнгөж саяхнаас л биеллээ олж эхэлсэн. Тухайлбал, ардчилсанд тооцогдох бүх л нийгэм энэхүү зорилгод тулгуурладаг бөгөөд хэдэн зуун жилийн турш бүрэлдэн тогтсон эрх ямба ба ялгаварлан гадуурхах үзлийг устгахыг чармайдаг. Сүүлийн хоёр зууны туршид улс төр, нийгмийн бүхий л салбарт эрх тэгш байдлыг бий болгох зорилт хамгийн тулгамдсан асуудал болж иржээ. Гэвч даян дэлхийн хаана ч гэсэн дээрх зорилт бүрэн дүүрэн биеллээ олсон гэж үзэх боломжгүй.

Аристотелийн томъёолсноор эрх тэгш байдал гэдэг нь ижил түвшний хүмүүст адил тэгшээр хандах бөгөөд адил бус хүмүүст тухайн адил бус байдалтай нь уялдуулан өөрөөр хандах зарчим юм. Энэ нь ямар утгатай гэвэл хоёр хүн тодорхой хэв шинжээрээ адил тэгш байвал хоёуланд нь адилхан хандах ба өөрөөр хандсан тохиолдолд тухайн хоёр хүний хооронд адил бус тодорхой шинж чанарууд заавал байхыг шаардана¹. Энэхүү зарчмын дагуу хүн болгонд адил тэгшээр хандах шаардлагагүй. Иймээс адил бус хүмүүст адил тэгш хандах нь адил тэгш хүмүүст өөр өөрөөр хандахын нэгэн адил зохисгүй зүйл болно². Энэ байдлаас дараахь асуултууд урган гарч байна: Ямар талаараа адил тэгш ба адил бус байх вэ? Ямар шинж чанар ба ялгарах онцлогийг харгалзан үзэх вэ, яагаад? Адил бус хандлагыг зөвтгөсөн ямар ялгааг хүлээн зөвшөөрөх ёстой вэ? Хүмүүст өөр өөрөөр хандах нь ямар шалтгаан үндэслэлтэй вэ? Эдгээр асуултанд хариулахын тулд тэгш эрх ба ялгаварлан гадуурхахгүй байх зарчмууд янз бүрийн улс орны Үндсэн хуулинд хэрхэн туссанд дүн шинжилгээ хийх шаардлагатай. Дээрх асуудал нь тэгш эрх ба түүнийг бий болгоход чиглэсэн алхмуудыг тодорхойлох зорилго бүхий үндсэн хуулийн харьцуулсан эрх зүйн семинарт зориулсан энэхүү илтгэлийн гол агуулга болно. Энэхүү илтгэл нь АНУ, Франц, Энэтхэг, Герман,

Өмнөд Африк болон Монгол Улсын Үндсэн хуулинд тэгш эрхийн зарчмыг хэрхэн тусгасныг эрх зүйн тогтолцоо, нийгэм улс төрийн байгуулал, шүүх эрх мэдлийн байгууллагуудын адил ба ялгаатай талуудад тулгуурлан харьцуулан судлах оролдлого юм.

2. Тэгш эрхийн үзэл баримтлалын түүхэн хөгжил

Барууны нийгмийн түүхэн хөгжлөөс харвал тэгш эрхийн үзэл баримтлал нь соён гэгээрлийн хэмээн нэрлэгддэг 18, 19-р зуунд нэн хүчтэй төлөвшин бий болжээ. Энэ нь нийгэм улс төрийн өөрчлөн байгуулалтын үе байсан бөгөөд Европт феодалын нийгэм мөхөж, Хойд Америкт Британы колончлол устан үгүй болж мөн чанарт нь тэгш эрхийн үзэл санаа агуулагддаг хувьсгалын урам зоригт тулгуурласан улс төрийн шинэ тогтолцоо бий болж байсан үе юм.

1776 оны 7-р сарын 4-нд Америк тивийн 2-р Конгресст эрх чөлөөний төлөө тэмцэж буй Хойд Америк дахь Английн колони улсуудын төлөөлөгчид оролцож **Тусгаар тогтнолын тунхаглалыг** баталсан. Энэхүү тунхаглалын дэлхий нийтийн чанартай ач холбогдол нь “Бүх хүн адилхан бүтээгдсэн бөгөөд бурхан тэдэнд амьд явах, эрх чөлөө эдлэх ба аз жаргалтай байх зэрэг салшгүй эрхүүдийг олгосон” хэмээн заасанд оршино. Энэ үйл явдлаас хойш удалгүй Виржини муж улсаас дэлхийд анхныхад тооцогдох Иргэний ба хүний эрхийн баримт бичиг боловсруулж Хүний эрхийн тухай Виржинийн тунхаглал гэж нэрлэсэн бөгөөд үүнд “Хүн бүр мөн чанарынхаа хувьд адил тэгш эрх чөлөөтэй бөгөөд хараат бус байна” гэж тунхагласан. Гэсэн хэдий ч харамсалтай нь 1787 онд баталсан Америкийн Нэгдсэн Улсын Үндсэн хууль болон Хүний эрхийн Билль хэмээгдэх 1797 оны анхны 10 нэмэлт өөрчлөлтөнд тэгш эрхийн тухай тодорхой заалтууд багтаагүй байдаг³. Зөвхөн Иргэний дайны төгсгөлд Үндсэн хуульд оруулсан 14 дүгээр нэмэлт өөрчлөлтөнд тэгш эрхийн үзэл баримтлалыг тусгасан. Үүнд аль ч муж улс нь “тухайн улсын харъяат аливаа хүнийг хуулиар адил тэгш хамгаалуулах” эрхийг үгүйсгэх ёсгүй гэж заасан нь боол байсан хүмүүст иргэний бүрэн эрхийг олгох хүсэл эрмэлзэлд тулгуурласан юм. 1862 оны Чөлөөлөх тунхаглалд Африк гаралтай америкчуудыг боолчлолоос чөлөөлөх тухай заасан хэдий ч тэдний захирагдмал байдлыг хэвээр үлдээхийг өмнөдийн муж улсууд эрмэлзсээр байв⁴. Радикал шинжтэй өөрчлөн байгуулалтын эрин үеийн төгсгөлд хар арьстнуудын эрх зүйн болон нийгмийн байдлыг тодорхойлох зорилгоор Хүний эрхийн билль, иргэний эрхийн талаарх

Холбооны хэд хэдэн томоохон хуулинд гурваас доошгүй Үндсэн хуулийн нэмэлт өөрчлөлт орсон хэдий ч⁵ эдгээр баримт бичгийг хар арьстнуудын эрх тэгш байх шаардлагыг хүлээн авах үүднээс тайлбарлахыг үүнээс бараг зуун жилийн дараа л Америкийн шүүх зөвшөөрсөн.

1789 онд дэлхийн нөгөө өнцөгт буюу Францад хувьсгал өрнөж байв. Тухайн оны 7-р сарын 14-нд Бастилл шоронг ард түмэн нураан эзэлсэн явдал нь Франц дахь автократ ёс ба хуучин нийгмийн төгсгөлийг бэлэгдсэн билээ. Үүний дараа 8-р сарын 26-нд Үндэсний Ассамблейгаас “Хүний ба Иргэний эрхийн тунхаглал” хэмээх алдарт баримт бичгийг баталсан бөгөөд энэ нь Виржини, Нью Хэмпшир зэрэг Хойд Америкийн муж улсуудын Үндсэн хуулиас эх авсан бөгөөд “Хүн бүр эрх чөлөөтэй төрж, оршин тогтнох бөгөөд ижил тэгш эрх эдлэнэ” гэж заасан⁶. Хүний эрхийн билль Францад байдаггүй учраас энэхүү Тунхаглал нь Бүгд Найрамдах Франц Улсын удаа дараагийн бүхий л Үндсэн хуулийн оршил болсон бөгөөд 1958 оны 10 дугаар сарын 4-ний өдрийн 5 дугаар Бүгд Найрамдах Улсын Үндсэн хуулинд ч мөн багтдаг. Тэгш эрхийн тухай албан ёсны энэхүү Тунхаглалд оруулсан цорын ганц нэмэлт өөрчлөлт нь 1946 оны Үндсэн хуулинд тусгагдсан нь 3 дугаар хэсэгт “Эмэгтэйчүүдийн эрхийг эрэгтэйчүүдийн нэгэн адил бүхий л салбарт энэ хуулиар баталгаажуулна” гэсэн заалт байв.

XX зууны эхэн үеийн эрх тэгш байдлын шаардлага нь Британий колончлолын эсрэг явагдсан Энэтхэгийн эрх чөлөөний хөдөлгөөний түүхтэй нягт холбогдоно. Учир нь энэтхэгчүүд Британий цагаан арьстнуудын эдэлдгийн нэгэн адил хүний эрх, эрх ямбыг хүсэж байсан тул иргэний эрхийн төлөөх хүсэл эрмэлзэл нь 1885 оны Энэтхэгийн Үндэсний Конгрессыг байгуулахын үндэс суурь болж улмаар эрх чөлөөний төлөөх тэмцэлд хүргэсэн. 1925 оны Энэтхэгийн хамтын нийгэмлэгийн хуулийн төслийн 8 дугаар зүйлд хуулийн өмнө бүгд эрх тэгш байх зарчмыг тунхаглаж “хүйсийн ялгаанд тулгуурласан ялгаварлан гадуурхах байдлыг” няцааж байна, “зам, шүүх байгууллага болон олон нийтийн ажил амралтын бүхий л газарт” хүн бүр тэгш эрх эдлэнэ хэмээн заасан. Тэгш эрхийн тухай зарчмыг 1928 оны Энэтхэгийн Үндсэн хуулийг боловсруулах зорилгоор байгуулагдсан Хорооны илтгэлд мөн тусгасан. Үүнээс гадна 1931 оны 3-дугаар сарын Энэтхэгийн Үндэсний Конгрессын Карачигийн тогтоолд дээрх эрхийг үндсэн эрх ба эдийн засаг нийгмийн өөрчлөлтийн тухай тогтоолд мөн давтсан. Эцэст нь 1949 онд Үндсэн хуулийн Ассамб-

лейгаас баталсан тусгаар тогтносон Энэтхэгийн Үндсэн хуульд тэгш эрхийн зарчмыг 14, 15, 16, 17, 18 дугаар зүйлүүдэд тусгайлан заасан байдаг. Тэгш эрхийг албан ёсоор ийнхүү тунхаглан баталгаажуулснаас гадна Үндсэн хуулийн 46 дугаар зүйлд төрийн бодлогын удирдамж зарчим нь ялгаварлан гадуурхах ёсыг устгах ерөнхий зарчимд тулгуурлана хэмээн заасан. Иймээс тэгш эрхийн албан ёсны антагонист зарчмуудыг ялгаварлан гадуурхахын эсрэг арга хэмжээтэй тэнцвэржүүлэх нарийн төвөгтэй асуудлыг Энэтхэгийн шүүх эрх мэдлийн шийдвэрлэх асуудлуудын тоонд багтаасан юм.

Францын хувьсгалын үзэл санааны нөлөөн дор Германы Үндэсний Ассамблей 1848 оны 5 дугаар сарын 18-нд хуралдаж Үндсэн эрхийн тухай бүлэг бүхий Герман эзэнт гүрний Франкфуртын Үндсэн хуулийг боловсруулсан⁷. Энэхүү баримт бичгийн гол зарчмууд нь Америк, Францын Үндсэн хуулиудаас үүдэлтэй бөгөөд 137 дугаар зүйлд нь “Бүх Герман хүн хуулийн өмнө тэгш эрхтэй” гэж заасан нь 1919 оны Веймарын Үндсэн хуулийн тэгш эрхийн талаарх заалтын үндэс суурь болсон. Холбооны Бүгд Найрамдах Герман улсын 1949 оны шинэ Үндсэн хууль нь Дэлхийн 2 дугаар дайнд ялагдал хүлээсний дараа Нацистын дэглэмийг буруушаах үндсэн дээр ардчилсан тогтолцоог бий болгох хүчин чармайлтыг шингээсэн. Тэгш эрхийн тухай зарчим нь 1949 оны Үндсэн хуулинд тусгалаа олсон бөгөөд Үндсэн хуулийн 3 дугаар зүйлийн 1 дүгээр заалтанд “Бүх хүмүүс хуулийн өмнө тэгш эрхтэй” гэж тунхагласан.

Энэ зууны сүүлийн арван жилд тэгш байдлын төлөөх үзэл санаа нь олон үндэстэн ястны эх орон болсон Өмнөд Африкийн Бүгд Найрамдах Улсад цагаан арьст цөөнхийн дарангуйллын эсрэг тэмцлийн томоохон хөдөлгөх хүчин болж ирсэн. Хар арьст олонхийн улс төр, эдийн засаг, нийгмийн амьдралын бүхий л хүрээнд ялгаварлан гадуурхагдах үндсийг бүрдүүлсэн Апартеидын номлолыг устгахын төлөө тэмцэл өрнөсөн. Африкийн Үндэсний Конгрессын удирдлаган дор явагдсан олон жилийн энэхүү тэмцлийн үр дүнд арьсны өнгөөс үл хамааран бүх иргэдийн анх удаагаа чөлөөтэй сонгосон сонгуулиар бий болсон Парламентаас 1993 оны 12-р сард шинэ Өмнөд Африкийн Бүгд Найрамдах Улсын Завсрын Үндсэн хууль, Хүний эрхийн биллийг баталсан нь 8 дугаар зүйлд тус улсын бүх иргэний арьсны өнгө, жендер, шашин шүтлэг, хэл, нийгмийн гарлаас үл хамааран хуулиар адил тэгш хамгаалуулах эрхийг нь анх удаагаа баталгаажуулсан. Энэхүү заалт нь Үндсэн хуулийн I, III болон

V зарчмуудад тулгуурласан бөгөөд эдгээр нь тэгш эрхийн асуудлыг шууд бөгөөд тодорхой хэлбэрээр тунхагласан⁸. 1996 оны 12 дугаар сарын 5-ны өдөр Үндсэн хуулийн Ассамблейгаас Эцсийн Үндсэн хуулийг боловсруулж батлах үйл явц өндөрлөснөөр энэхүү баримт бичгийг Үндсэн хуулийн шүүхээс баталгаажуулсан юм. Шинэ Үндсэн хуулинд каст, сүсэг бишрэл, арьсны өнгөөс үл хамааран бүх иргэн нийгэмд тэгш эрхтэй байх тухай заасан бөгөөд Хүний эрхийн билийн 9 дүгээр зүйлд энэхүү үзэл баримтлал тусгалаа олсон.

Монгол улсад тэгш эрхийн тухай зарчмыг 1924 онд баталсан Бүгд Найрамдах Монгол Ард Улсын Үндсэн хуульд анх удаагаа тусгасан. Энэ Үндсэн хууль нь нийгэм журам ба эв хамтын ёс журмыг эрмэлзэх улсыг бий болгосныг албан ёсоор тунхаглаж, уг гарал, шашин шүтлэг, эрэгтэй эмэгтэй хэмээн ялгажгүйгээр бүх иргэнд тэгш эрх олгохоор заасан⁹. Үүний хажуугаар язгууртнууд, лам нар зэрэг тодорхой бүлэг хүмүүсийн сонгуульд оролцох эрхийг хассан юм¹⁰.

Гэсэн хэдий ч Монгол улсын эдийн засаг хөгжихийн хэрээр коммунист зарчим болон байгуулалтын үндэс суурь бэхэжсэнээр тэгш эрхийн зарчмуудын хэрэгжих хүрээ өргөжиж БНМАУ-ын 1940 болон 1960 оны Үндсэн хуулиудад тэгш эрхийг бүх нийтэд олгох тухай зааж, хүйсийн тэгш байдлын талаар тодорхой заалтууд орсон¹¹. Гэсэн ч нэг намын үзэл суртал ноёрхож байсан тул нийгмийн гарал, шашин шүтлэг ба улс төрийн үзэл бодлоор нь хүмүүсийг ялгаварлан гадуурхах далд санаа агуулагдсаар л байсан.

1990 оны улс төрийн далайцтай өөрчлөлтийн дараа 1992 оны 1 дүгээр сарын 13-ны өдөр Монгол улсын шинэ Үндсэн хуулийг баталсан. Энэ Үндсэн хууль нь төвлөрсөн төлөвлөгөөт ганц коммунист намын дэглэмээс олон намын ургальч үзэл бүхий ардчилсан тогтолцоонд шилжсэний илрэл болсон бөгөөд “Хүнийг үндэс, угсаа, хэл, арьсны өнгө, нас, хүйс, нийгмийн гарал байдлаар нь ялгаварлан гадуурхаж үл болно” хэмээн анх удаагаа тунхагласан юм¹².

3. Тэгш эрхийн зарчим үндсэн хуулиудад тусгагдсан байдал

АНУ-ын Үндсэн хуулинд оруулсан 14 дүгээр нэмэлт өөрчлөлтөнд аль ч муж улс “тухайн улсын харъяат аливаа хүний хуулиар адил тэгш хамгаалуулах” эрхийг үгүйсгэх ёсгүй гэж заасан бөгөөд дараахь хоёр зүйлийг баталгаажуулсан:

1. Хуулийн хүрээнд ижил тэгш байр сууринд буй хүмүүст хууль тэгш үйлчилнэ,
2. Харилцан адилгүй байр сууринд буй хүмүүст харилцан адилгүй хандаж болно. Гэвч энэ санааг батлахад төвөгтэй учраас зөвхөн үндсэн эрх зөрчигдсөн нөхцөлд л гомдол хүлээж авдаг.

Адил тэгш хамгааллын тухай энэхүү заалт нь Холбооны ба Муж улсуудын засаг захиргааны үйлдлүүдийн аль алинд нь хамаарна. Энэ нь аль нэг хуулийг Үндсэн хуулийн зарчимд нийцэж буй эсэхийг нь хянахад л ашиглагдах буюу, өөрөөр хэлбэл, харилцан адилгүй хандлагыг зөвтгөх зорилгоор Засгийн газраас хууль хянах явцдаа Үндсэн хууль зөрчихөөс урьдчилан сэргийлнэ.

Иймээс АНУ дахь тэгш эрх нь ялгаварлан гадуурхахыг бүрмөсөн хориглоно гэсэн үг биш бөгөөд ялгаварлан гадуурхахтай холбогдсон америкийн Үндсэн хуулийн шүүхийн практик нь шүүх эрх мэдлийн хөгжлийн түүхэн явцад бий болсон гэсэн үг.

Францад тэгш эрхийн тухай ба ялгаварлан гадуурхахын эсрэг зарчмуудыг 1789 оны Хувь хүн ба Иргэний эрхийн Тунхаглалын 1 дүгээр болон 6 дугаар зүйлд тусгасан нь 1958 оны Францын Үндсэн хуулийн Хүний эрхийн тухай билль болж үйлчилдэг. Дээр дурьдсан 1 дүгээр зүйл нь тэгш эрхийн тухай зарчмын албан ёсны тунхаглал болдог¹³. 6 дугаар зүйлд иргэн бүр хуулийн өмнө тэгш эрхтэй байж хуулиар адил тэгш хамгаалуулна хэмээн заасан. Иргэн бүр өөрийн мэдлэг чадвар, авъяасын хэмжээнд төрийн алба хашиж, ажил хөдөлмөр эрхлэх эрхтэй байдаг¹⁴. Үүнээс гадна 1946 оны Үндсэн хуулийн Оршил хэсгийн 3 дугаар зүйлд “Эмэгтэйчүүд бүхий л салбарт эрэгтэйчүүдийн нэгэн адил эрхтэйг хуулиар баталгаажуулна” гэж тусгасан байдаг¹⁵. Мөн 4 дүгээр зүйлд уг гарал, үзэл бодол ба итгэл үнэмшлээрээ ялгаварлан гадуурхагдахгүйгээр ажил хөдөлмөр эрхлэх тэгш бололцоогоор хангагдах тухай тусгасан байдаг¹⁶.

1949 оны Энэтхэгийн Үндсэн хуульд тэгш эрхийн талаар таван зүйл орсон бөгөөд эдгээр нь тэгш эрхийг хамгаалж, ялгаварлан гадуурхах явдлыг хориглоход чиглэдэг. 14 дүгээр зүйлд иргэн бүр хуулийн өмнө тэгш эрхтэй байж, хуулиар адил тэгш хамгаалуулах тухай заадаг бол¹⁷ 15-р зүйлд ялгаварлан гадуурхахгүй байх зарчмыг тусгаж, шашин шүтлэг, арьсны өнгө, каст, хүйс, төрсөн газар зэрэг үндэслэлээр аливаа иргэнийг ялгаварлан гадуурхаж болохгүй тухай дурдсан¹⁸. Иргэн бүр төрийн алба хаших бололцоогоор адил тэгш

хангагдах эрхтэй тухай 16 дугаар зүйлд заасан¹⁹. Гэсэн ч тэгш байдлын албан ёсны ерөнхий зарчмаас заалтууд Үндсэн хуулинд орсон байдаг²⁰. Тухайлбал, түүхийн явцад ялгаварлан гадуурхагдсаар ирсэн хохирогчдод холбогдох заалт байдаг. Энэ заалтын дагуу тэгш эрхээ хангуулах үүднээс хохирлоо нөхөн олгуулах шаардлага тавихыг дээрх хүмүүст зөвшөөрөхгүй.

1949 оны Холбооны Бүгд Найрамдах Герман Улсын Үндсэн хуулийн 3 дугаар зүйлд²¹ тусгагдсан тэгш эрхийн тухай заалт нь олон талт утгатай юм. 3 дугаар зүйлийн нэгд хуулийн өмнө хүн бүр тэгш эрхтэй тухай заасан байдаг бол 3 дугаар зүйлийн хоёрт эрэгтэй эмэгтэй хүмүүсийн тэгш эрхийг баталгаажуулж, 3 дугаар зүйлийн гуравт “хэн ч тэр хүйс, угсаа, арьсны өнгө, хэл, эх орон, төрсөн газар, итгэл үнэмшил, сүсэг бишрэл болон улс төрийн үзэл бодлын улмаас хохирох эсхүл давуу байж үл болно” гэж заасан. 6 дугаар зүйлийн тавд²² хууль ёсны гэр бүлд төрсөн ба бутач хүүхдэд ижил бололцоо олгох тухай дурдсан байдаг. 33 дугаар зүйлийн хоёрт бүх германчууд өөрийн чадвар, авьяас билиг, мэргэжлийн ур чадвараар төрийн алба хаших тэгш эрхтэй тухай заадаг. Төрийн аливаа байгууллага болон шүүх байгууллагад ч нэгэн адил тэгш байдлын зарчим үйлчилнэ. Эцэст нь 101 дүгээр зүйлд онцгой буюу тусгай харъяалалтай шүүхийг хориглох тухай тодорхой заадаг.

1996 оны Өмнөд Африкийн шинэ Үндсэн хуулиар баталгаажуулсан хүний эрхүүдийн эхнийх нь хүн бүр хуулийн өмнө тэгш эрхтэй байж, хуулиар тэгш хамгаалуулах тухай өгүүлдэг²³. 9 дүгээр зүйлийн гуравт арьсны өнгө, хүйс, жирэмслэлт, гэр бүлийн байдал, яс үндэс угсаа ба нийгмийн гарал, хүйсийн ориентаци, нас, шашин, ухамсар, итгэл үнэмшил, соёл ба хэлээр нь хүнийг шууд буюу шууд бусаар ялгаварлан гадуурхахыг хориглодог. Харин 9 дүгээр зүйлийн хоёрт дээрх заалтыг хэрэгжүүлэх зорилгоор авах арга хэмжээний тухай тусгасан бөгөөд “шударга бус ялгаварлан гадуурхах байдалд өртсөн нийгмийн бүлгүүд болон хувь хүмүүсийг хууль тогтоомж, бусад арга хэмжээгээр хамгаалж, эрх тэгш байдлыг хангана” хэмээн заасан байдаг²⁴. Энэхүү заалтыг хэрэгжүүлэх асуудал болон шударга бусаар ялгаварлан гадуурхах явдлын хоорондын зааг ялгааг Үндсэн хуулийн шүүхээс тодорхойлдог.

Тэгш эрхийн тухай заалтууд Монгол улсын 1992 оны Үндсэн хуульд томоохон байр суурь эзэлдэг. 14 дүгээр зүйлийн нэгд Хүн бүр

хууль, шүүхийн өмнө тэгш эрхтэй гэж заасан бол²⁵ 14 дүгээр зүйлийн хоёрт Хүнийг үндэс, угсаа, хэл, арьсны өнгө, нас, хүйс, нийгмийн гарал, байдал, хөрөнгө чинээ, эрхэлсэн ажил, албан тушаал, шашин шүтлэг, үзэл бодол, боловсролоор нь ялгаварлан гадуурхаж үл болно²⁶ гэж заасан ба Хүн бүр эрх зүйн этгээд байх буюу хуулиар ижил тэгш хамгаалагдана гэж тусгасан²⁷. Үүнээс гадна 16 дугаар зүйлийн 11-т Улс төр, эдийн засаг, нийгэм соёлын амьдрал, гэр бүлийн харилцаанд, эрэгтэй, эмэгтэй тэгш эрхтэй гэсэн²⁸. Үүнд, гэрлэлт нь эрэгтэй эмэгтэй хоёрын тэгш эрх, сайн дурын харилцаанд үндэслэнэ гэдгийг тодотгосон. 16 дугаар зүйлийн 5-д өндөр наслах, хөдөлмөрийн чадвар алдах, хүүхэд төрүүлэх, асрах болон хуульд заасан бусад тохиолдолд эд, мөнгөний тусламж авах эрхтэй тухай заасан нь тэгш эрхийн заалтуудыг хэрэгжүүлэх аффирматив арга хэмжээний зарим хэлбэр болж өгсөн.

4. Тэгш эрхийн талаарх шүүхийн тайлбар

АНУ-ын Дээд шүүхээс тэгш эрхийг хамгаалсан олон тооны хууль тогтоомжийг гаргасан байдаг. АНУ-ын шүүхийн практикийн үндсэн зарчим нь төрөл бүрийн ангиллын хуулиудыг Үндсэн хуультай нийцэж буй эсэхийг нь хянахдаа харилцан адилгүй шалгуур баримтлах боловч зүй ёсны болон зүй ёсны бус хэмээн тодорхойлоход оршдог²⁹. Арьс өнгө болон үндэстний цөөнхийн талаарх Үндсэн хууль зарчмыг хөндсөн хуулиудыг хянахад хамгийн дээд түвшний нарийн шалгуур баримталдаг. Сонгуульд оролцох эрх ба шилжин суурьших эрх чөлөө зэрэг үндсэн эрхүүдийг зөрчиж буй хууль тогтоомжийг хянахад мөн хатуу чанга шалгуур мөрдөнө. Эдгээр эрхийг хязгаарлаж буй хуулиуд нь 14 дүгээр нэмэлт өөрчлөлтийг зөрчиж буйд тооцогдох бөгөөд тухайн хууль нь улс орны эрхэм дээд эрх ашигт үйлчлэх болон зайлшгүй хэрэгцээтэй гэдгийг нь үндэслэлтэй нотлохыг Төр засгаас шаарддаг³⁰. Энэхүү нотолгооны үүргийг биелүүлэхэд түвэгтэй тул ихэнх тохиолдолд тухайн хуулийг нарийн шалгуураар хянаж, Үндсэн хууль зөрчсөн гэсэн дүгнэлт гаргадаг³¹. Жендер болон нийгэм эдийн засгийн эрхтэй холбоотой хуулиудыг хянахад дунд түвшний шалгуур баримталдаг. Энэ түвшний шалгуурын дагуу тухайн хууль нь Төр засгийн чухал зорилтуудыг хангахад чиглэсэн бөгөөд эдгээр зорилтыг биелүүлэхэд зайлшгүй шаардлагатай гэдгийг нотлох ёстой³². Гурав дахь буюу доод түвшний шалгуурыг үндсэн эрхүүдэд харшлахгүй хууль тогтоомжуудыг хянахад ашигладаг. Эдгээр хууль тогтоомж нь зүй ёсны

зорилтод үйлчилж, түүнийг хангах асуудалд зайлшгүй холбогдож буй тохиолдолд дэмжигдэх болно³³. Үндсэн хуулинд дурдсан эрхүүдийг хэрхэн хэрэгжүүлэх тухай тусгайлан заадаггүй боловч 14 дүгээр нэмэлт өөрчлөлтөд багтсан тэгш байдлын эрхүүдийг баталгаажуулсан ба болон ялгаварлан гадуурхахын эсрэг хууль тогтоомжуудыг хэрэгжүүлэхтэй холбогдсон үйл ажиллагааны тодорхой хөтөлбөрүүдийг америкийн шүүхүүд боловсруулж, мөрддөг³⁴.

Франц улсын шүүх байгууллага нь эрх тэгш байдал болон хуулиар адил тэгш хамгаалуулах, төрийн алба хаших,³⁵ жендерийн тэгш эрх эдлэх зэрэг ялгаварлан гадуурхахын эсрэг зарчмуудыг баталгаажуулдаг³⁶. Төрийн албаны мөн чанар, нөхцөл байдалд холбогдох зайлшгүй үндэслэл байхгүй үед ажилд авахдаа эрэгтэй, эмэгтэй гэдгээр нь ялгаварлан гадуурхаж болохгүй ба албан тушаал дэвших хүсэлт гаргасан хүний хувийн авьяас чадварыг нь үнэлэх зарчмыг шүүх баримталдаг³⁷.

Үндсэн хуулийн 14 дүгээр зүйлийг Энэтхэг улсын Дээд шүүхээс тайлбарлахдаа хуулиар адил тэгш хамгаалагдана гэдэг нь ижил нөхцөл байдалд адил тэгш хандлага хүртэх эрхийг хэлдэг³⁸. Ялгаварлан гадуурхах явдал нь үндэслэл бүхий шалтгаанд тулгуурласан тохиолдолд илэрхий ялгаварлан гадуурхах заалт агуулсан хууль тогтоомжийг ч шүүх дэмждэг. Үндэслэлтэй байна гэдэг нь хуулийг хянахдаа дур зоргоороо дүгнэх бус зүй зохистой хандана гэсэн үг гэж тайлбарладаг. Шүүхийн баримталдаг энэхүү бодлого нь дараахь хоёр болзол хангагдсан байхыг шаарддаг. Үүнд: (1) Тухайн хуулийг хянахдаа бусдаас онцгойрч буй бүлгийн онцлог хэв шинжийг мэдэгдэхүйц тодорхойлсон байх зарчим баримтлах болон (2) харилцан адилгүй байдлыг тодотгох нь тухайн хуулинд тусгагдсан зорилтыг хангахад зайлшгүй ач холбогдолтойг нотлох³⁹.

Германы хууль тогтоомжид эрх тэгш хандлагын зарчим зөрчигдөж буй эсэхийг шүүхээс хянахдаа Энэтхэгийн шүүхээс баримталдагтай төстэй зарчмыг мөрддөг⁴⁰. Тэгш бус хандлага байгаа эсэхийг юуны өмнө тодорхойлох шаардлагатай байдаг. Энэ нь тухайн байгууллагын зүгээс хүмүүст өөрөөр хандах ба мөн чанар нь ижил асуудалд харилцан адилгүй арга барилаар хандах асуудалтай холбогдоно. Адил бус хандлагыг заавал хориглох бус харин дур зоргоороо авирлахаас бусад тохиолдолд гол төлөв зөвтгөгддөг⁴¹. Өөрөөр хэлбэл тэгш бус хандлагыг бий болгож буй шалтгааныг шалгах хэрэгтэй бөгөөд энэхүү шалтгаан

нь үндэслэлтэй байж, тэгш бус хандлагыг зөвтгөхөд хангалттай байгаа эсэхийг хянана. Ялгаатай байдлыг бий болгох асуудал⁴² бөгөөд ялгаа үүсгэсэн тохиолдолд л хангагдах зорилтыг тодорхойлоход хууль тогтоогчид нилээд болгоомжтой ханддаг. Эдгээр ялгаа нь объектив үндэслэлтэй эсэх тухай асуултад зөвхөн үгүйсгэсэн хариулт өгөх шаардлагатай боловч эрх тэгш байдлын зарчмыг зөрчих нь ялгавартай байдлыг үндэслэлтэйгээр тайлбарлаж чадахгүй байх үед л тохиолдоно, өөрөөр хэлбэл ялгавартай байдлыг дур зоргоороо бий болгох үед. Иймээс эрх тэгш байдлын зарчим нь дур зоргоороо авирлахыг хориглохоос бус эрх тэгш хандлага бий болгох үүргийг үүсгэхгүй.

Өмнөд Африкийн эрх тэгш байдлын тухай хууль тогтоомжууд дөнгөж саяхнаас л бий болж байгаа билээ. Хуулийн өмнө тэгш байх болон хуулиар адил тэгш хамгаалуулах тухай заалтуудыг шүүхээс тайлбарлахдаа тэгш бус байдал болон дарлалын түүх, хохирлыг нөхөн барагдуулах болон өөрчлөн байгуулах хэрэгцээ шаардлагыг харгалзан үздэг. Хуулийн өмнө эрх тэгш байна гэдэг нь хуулийг боловсруулж хэрэгжүүлэх асуудалд хүн бүр тэгш оролцохыг шаарддаг⁴³. Энэ нь мөн шүүхийн өмнө очиж буй хэн бүхэн аль нэг талыг баримтлаагүй, шударга байдлаар хэргээ шийдвэрлүүлнэ гэсэн итгэл үнэмшилтэй байхыг хэлнэ⁴⁴. Хуулиар адил тэгш хамгаалуулна гэдэг нь тухайн хуулийн мөн чанар ба агуулгаас ихээхэн шалтгаалдаг. Аливаа ашиг тусыг бий болгож буй бөгөөд тодорхой үйл ажиллагааг зохицуулж хориглож буй хуулийн аль аль нь үүнд хамаарна⁴⁵. Хуульд захирагдахыг эсэргүүцэх асуудал ч мөн хамаарна⁴⁶. Адил тэгш хамгаална гэдэг нь эмзэг бүлгийн хүмүүсийг илүү эрх мэдэлтэй хувь хүн болон аль нэг нийгмийн бүлгийн давамгайллаас олон нийтийн болон хувийн хэвшилд хамгаалах үүргийг төрд ногдуулна гэсэн үг⁴⁷.

Монгол улсад эрх тэгш байдлын талаарх хууль тогтоомжууд дөнгөж бий болж эхэлж байна, учир нь коммунист дэглэмийн үед хууль тогтоомжуудыг хянах эрх мэдлийг шүүхэд олгодоггүй байсан. Гэсэн ч саяхан шинээр байгуулагдсан Монгол улсын Үндсэн хуулийн Цэцээс Төр, сүм хийдийн хоорондын харилцааны тухай хуулийн зарим заалтууд нь Бурханы, Лалын болон Бөөгийн шашин шүтлэгийг илэрхий дээдэлж буй утга агуулгатай байгаа нь шашин шүтлэгээр нь ялгаварлан гадуурхах нөхцөл бүрдүүлж, адил тэгш байх эрхийг зөрчиж буй тул Үндсэн хуульд харшилж буй хэмээн дүгнэсэн⁴⁸.

5. Дүгнэлт

Эрх тэгш байдлын зарчим, ялгаварлан гадуурхахын эсрэг үзэл баримтлал нь АНУ, Герман, Франц, Энэтхэг, Өмнөд Африк болон Монгол улсын Үндсэн хуулиудад тусгай байр суурь эзэлдэг. Гэсэн хэдий ч хуулийн өмнө эрх тэгш байх, хуулиар адил тэгш хамгаалуулах эдгээр хүний эрх бүрэн дүүрэн хэрэгжих бололцоогүй учраас хоосон тунхаглал болж хувирч байна уу гэсэн асуудал урган гарч байна.

Иргэний дайны дараахь Америк дахь хар арьстнуудын байдал нь дээрх өгүүлсэн санааны тодорхой жишээ болж байна. Дарангуйлал, мөлжлөг үргэлжилсэн хэвээр байсан тул апартеидийн дараахь Өмнөд Африк мэтийн улс орон энэ байдлаас зайлсхийх ёстой юм. АНУ-ын Үндсэн хуулинд оруулсан Өөрчлөн байгуулалтын нэмэлт өөрчлөлт нь боолчлолыг эцэс болгон, хар арьстай америкчуудад албан ёсны эрх тэгш байдлын үндэс болсон сонгуульд оролцох болон иргэний эрхээ эдлэх бололцоог олгосон боловч хар арьстнуудад бодитой эрх тэгш байдлын нөхцөл бололцоог бүрдүүлж өгөөгүй юм. Учир нь 1960-аад он хүртэл буюу Иргэний эрхийн төлөөх хөдөлгөөн өрнөж 1965 оны Сонгуулийн эрхийн хууль батлагдтал хар арьстнууд сонгуульд оролцох эрхээ эдэлж чадахгүй байсантай холбоотой⁴⁹. Төр засаг болон хувийн хэвшлийн байгууллагуудын зүгээс үзүүлж байсан биет дарамт нь хар арьстнуудын сонгуульд оролцох эрхийг хязгаарлаж, эрх тэгш байдлын үндсэн эрхээ эдлэхэд нь нийгэм, улс төрийн болон бусад хэлбэрээр хяналт тавих замаар саад тотгор учруулж байв. Сонгуульд оролцох эрхээ эдлэхийн тулд сонгуулийн хураамжийг төлөх болон бичиг үсэгт тайлагдснаа нотлох шаардлагыг тавьж байсан нь улс төр болон нийгмийн эрхүүдийн хоорондын холбоосыг харуулж байна.

Хуулинд заасан арга хэмжээнүүдийг хэрэгжүүлэх замаар тэгш эрхийг бий болгох бололцоо бүрдсэн мэт харагдаж байвч Энэтхэг улсад эрх тэгш байдлын зорилт хангагдаж чадаагүй хэвээр байна. Энэхүү зарчим биеллээ олохгүй байгаа нь эрх тэгш бус байдлыг даамжруулахад хүргэж байна. Яагаад гэвэл зохих мэдлэг боловсрол эзэмшээгүй хүн дээд сургуульд элсэх болон төрийн албан тушаалд томилогдох асуудалд бусадтай адил тэгш эрхтэй байж чадахгүй юм. Иймээс хүн бүр өөрийн хэрэгцээ шаардлагаа хангахын тулд адил тэгш бололцоогоор хангагдсан байх тохиолдолд л эрх тэгш байдал бий болно. Энэ зорилтыг хангахын тулд эрүүл мэндээ хамгаалуулах, үнэ төлбөргүй эмнэлгийн үйлчилгээ хүртэх, суурь боловсролыг үнэ төлбөргүй эзэмших зэрэг нийгмийн эрхүүд нь баталгаажсан байх

шаардлагатай. Монгол улсын жишээн дээр харахад нийгэм, эдийн засгийн хувьд бусадтай адил тэгш байр сууринд буй хүмүүс л улс төрийн хувьд адил тэгш байх бололцоотой ажээ. Иймээс эрх тэгш байдлыг бий болгох нь хувь хүнийхээ хувьд адил тэгш халамж, хүндлэл болон анхаарал хүртэх хууль ёсны эрхийг бүх гишүүддээ олгосон нийгмийг байгуулах шаардлагатай гэсэн үг⁵⁰.

6. Нэмэлт тайлбар

- 1 See E. Barker (trans.), **The Politics of Aristotle**. (1946), Book III, XII, 128b, quoted in Bayefsky, “Defining Equality Rights under the Charter” in Mahoney and Martin (eds.), **Equality and Judicial Neutrality**, (1937); See also, W.D. Ross (trans.), **Ethica Nicomachea** (1025), Book V. 3 at 1131 a-b, quoted in Peter Westen, “The empty Idea of Equality”, (1982) 95 Harvard LR 537 at 543.

Э.Баркер, **Аристотелийн улс төр** (1946) Баефски, “Хуулийн хүрээнд тэгш эрхийг тодорхойлох нь”, “Тэгш байдал ба шүүхийн голч байдал”, 1937, Питер Вестен “Тэгш байдлын хоосон санаа” 1982.

- 2 **The Politics of Aristotle**, Book V, I, 1301a

Аристотелийн улс төр, 5 дугаар ном.

- 3 For the history of adoption of U.S. Constitution, See. Christopher Collier & James L. Collier, **Decision in Philadelphia: The Constitutional Convention of 1787**, 1986, Random House: New York.

Кристофер Колерь, Жеймс Колер “Филадельфид гаргасан шийдвэр: 1787 оны Үндсэн хууль” номоос АНУ-ын Үндсэн хууль бий болсон түүхтэй танилцаж болно.

- 4 Unofficially proclaimed on 22nd September 1862, officially on 1st Jan. 1863; See James D. Richardson, **A Compilation of the Messages and Papers of the Presidents**. (1909), VI at 157-159. The proclamation was later added to the U.S. Constitution as the 13th Amendment U.S. Court amend. XIII, S.1, provides “Neither slavery no involuntary servitude, except in a punishment for crime whereof the party shall have been duly convicted, shall exist within the United States, or any place subject to their jurisdiction”.

1962 оны 9 сарын 22-нд албан бусаар, 1863 оны 1 сарын 1-нд албан ёсоор тунхагласан. Жеймс Ричардсон “**Ерөнхийлөгчөөс гаргасан илгээмж, захидал бичгийн эмхтгэл**”. Энэхүү тунхаглал нь АНУ-ын Үндсэн хуулинд 13 дугаар нэмэлт өөрчлөлтийн хэлбэрээр орсон. Үүнд: “Боолчлох болон гэмт хэрэг үйлдсэний төлөө хуулийн дагуу шүүхээр тогтоосон ял шийтгэлээс бусад тохиолдолд албадан ажиллуулахыг АНУ, түүний харъяа нутаг дэвсгэрт хориглоно” гэж заасан.

- 5 These were the 13th, 14th and 15th Amendments, and the **Civil Rights Acts of 1866, 1870, and 1873**. The Fifteenth Amendment was adopted in 1870 to give Blacks full voting rights. U.S. Court amend. XV. S.1, See also the **Freemen’s**

Bureau Act of 1865.

Эдгээр нь АНУ-ын Үндсэн хуулийн 13,14 ба 15 дугаар нэмэлт өөрчлөлтүүд болон 1866,1870, болон 1878 оны Иргэний эрхийн хуулиуд юм. 15 дугаар нэмэлт өөрчлөлт нь 1870 онд батлагдаж АНУ-ын хар арьстнуудад сонгуульд санал өгөх бүрэн эрхийг олгосон юм. АНУ-ын 15 дугаар нэмэлт өөрчлөлт, 1 дүгээр хэсэг мөн 1965 оны **Чөлөөт хүмүүсийн товчооны тухай хуулийг** үз.

- 6 For the history of this Declaration See, David Annoussamy, **French Legal System**, NLSIU, Bangalore, 1995.

Энэхүү Тунхаглалын батлагдсан түүхийг Дэвид Аннусамийн Францын эрх зүйн тогтолцоо, НЛСИУ, Бангалор, 1995, номноос үз.

- 7 **“Law Regarding the Basic Rights of the German People”**, drawn up on Dec. 27 1848 by the German National Assembly was the document preceding the drafting of the Constitution for Germany.

Германы Үндсэн хуулийг боловсруулахаас өмнө гарсан баримт бичиг бол Германы Үндэсний Ассамблейгаас 1848 оны 12 дугаар сарын 27-нд баталсан **“Германы ард түмний үндсэн эрх, эрх чөлөөний тухай хууль” байсан.**

- 8 See, Schedule 4 (Constitutional Principles), The Constitution of The Republic of South Africa. Act 200 of 1993. Government Gazette, 28th January, 1994.

- I. The Constitution of South Africa shall provide for the establishment of one Sovereign State, a common South African citizenship and a democratic system of government committed to achieving equality between men and women and people of all races.
- II. The Constitution shall prohibit racial, gender and other forms of discrimination and shall provide racial and gender equality and national unity.
- III. The legal system shall ensure the equality of all before the law and an equitable legal process. Equality before the law, includes laws, programmes or activities that have as their object the amelioration of the conditions of the disadvantaged, including those disadvantages on the grounds of race, colour or gender.

Өмнөд Африкийн Бүгд Найрамдах Улсын Үндсэн Хууль, 1993 оны 200 дугаар хууль, Төрийн Мэдээлэл, 1994 оны 1 дүгээр сарын 28, 4 дүгээр Хавсралтыг үз (Үндсэн хуулийн зарчмууд).

- I. Өмнөд Африкийн Үндсэн хууль нь эрэгтэй, эмэгтэй хүмүүс болон бүх өнгөт арьст хүмүүсийн хоорондын эрх тэгш байдлыг хангах зорилго бүхий бүрэн эрхт ганц улс бөгөөд Өмнөд Африкийн нийтлэг иргэншил болон төр засгийн ардчилсан тогтолцоог байгуулна.
- II. Үндсэн хууль нь арьс өнгө, хүйсээр болон ялгаварлан гадурхах бусад бүх хэлбэрийг хориглох бөгөөд арьс өнгө болон жөндөрийн тэгш байдал, үндэсний эв нэгдлийг хангана.
- III. Эрх зүйн тогтолцоо нь бүгдийг хуулийн өмнө эрх тэгш байх болон эрх

тэгш эрх зүйн үйл ажиллагааг хангана. Хуулийн өмнө эрх тэгш байх гэдэгт, арьс өнгө болон жендэр зэрэг үндсэн дээр давуу бус хүмүүсийн аж байдлыг сайжруулах зорилготой хууль тогтоомж, хөтөлбөр болон үйл ажиллагаа орно.

9 1924 оны 11 дүгээр сарын 26-ны өдрийн БНМАУ-ын Үндсэн хууль

3 дугаар зүйлийн 11-д: Тус улсын харъяат ард түмэнд угсаа, шашин, эрэгтэй, эмэгтэй гэдэг ялгаваргүй нэгэн адил эрхийг эдлүүлбэл зохино.

10 Мөн тэнд, 35 дугаар зүйлд: Аливаа хурлын төлөөлөгчийг сонгох ба төлөөлөгчдөд сонгогдох эрхгүй хүмүүс нь:

- I. Ямагт ашгийг эрмэлзэх, бусдыг зарж амьдрагчид
- II. Ямагт бусдыг хөлслөн зарах ба хөрөнгө орлого зэргийн үржлээр амьдрагч жинхэнэ худалдааны ба мөнгө хүүлэгчид
- III. Урьдын ван, гүн ба хутагт хувилгаад, жич орон хийдэд үргэлж суух санваартан лам нар
- IV. Солиорсон ба ухаан эвдэрсэн бөгөөд зохих газраас шинжлэн батлагдагсад
- V. Эд хичээх зэргээр нэрийг гутаах явдлыг үйлдэж зарга шүүх газраас ял шийтгэгдэгсэд болно.

11 1940 оны 6 дугаар сарын 30-ны өдрийн БНМАУ-ын Үндсэн хуулийн 92 дугаар зүйл: БНМАУ-ын бүх ард иргэн нь тус улсын засаг төр, аж ахуй нийгэмлэг, улс төр, соёлын бүх салбарт үндэс угсаа ялгаварлахгүй тэгш эрх эдэлнэ. Ард иргэдийн эрхийг шууд буюу дашрам далимаар хязгаарлах элдэв явдал, үндэсний дээрэнгүй хялайх үзэл гаргах, үл тоомсорлох, мөн үндэсний явцуу үзлийн ятгалга хийх зэргийг хуулиар цээрлүүлэн шийтгэнэ.

93 дугаар зүйл: БНМАУ-д эмэгтэйчүүд нь засаг төр, аж ахуй нийгэмлэг, улс төр, соёл боловсролын бүхий л салбарт эрэгтэйчүүдийн нэгэн адил тэгш эрхийг эдэлнэ.

Эдгээр эрхийг биелүүлэх бололцоо нь эмэгтэйчүүдэд эрэгтэй хүний нэгэн адил ажил хөдөлмөрийн бололцоог олгох, амрах буюу аюулаас хамгаалуулах, эрдэм сурах бөгөөд эх нялхсын эрх ашгийг улсаас батлан хамгаалах ба бие жирэмсэн эмэгтэйчүүдэд зохих чөлөөг олгох явдлаар хангагдана.

Эмэгтэйчүүдийг боглон өгөх, насанд хүрээгүй эмэгтэйчүүдийг эхнэр болгон өгөх буюу авах олон эхнэртэй байх явдал сургуульд орох түүнчлэн аж ахуй, улс ба соёл боловсрол, улс төр олон нийтийн ажил хэрэгт оролцох явдалд саадыг учруулах зэргээр ямар нэгэн маягаар эмэгтэйчүүдийг боолын байдлаас ангижруулан гаргах ба тэгш эрхтэй болгох явдалд саадыг учруулбал хуулиар цээрлүүлэн шийтгэнэ.

Мөн. БНМАУ-ын Бага хурлын тэргүүлэгчдийн 1944 оны 9 дүгээр сарын 28-ны өдрийн тогтоолоор баталсан “БНМАУ-ын Үндсэн хуулийн 71 дүгээр зүйлийн дагуу сонгуулийн сонгох болон сонгогдох эрхээ хасуулсан хүмүүст эдгээр эрхийг олгох тухай”,

81 дүгээр зүйл (шинэчлэн найруулсан). БНМАУ-ын харъяат, 18 насанд хүрсэн ард иргэд эрэгтэй, эмэгтэй, арьс өнгө, үндэстэн, шашин шүтлэг, эрдэм боловсрол, нүүдэл суурьшил, хөрөнгийн байдал, нийгмийн гарлыг ялгалгүйгээр ганцхан шүүхийн тогтоолоор сонгуулийнхаа эрхийг хасагдаж шийтгэгдсэн хүмүүс ба мөн түүнчлэн хуульд тогтоогдсон журмаар ухаан солиу гэж тооцогдсон хүмүүсээс бусад нь цөм сонгуульд оролцох ба сонгогдох болно.

Мөн. 1960 оны 7 дугаар сарын 6-ны өдрийн БНМАУ-ын Үндсэн хууль.

76 дугаар зүйл: БНМАУ-ын иргэд, эрэгтэй, эмэгтэй, арьс, үндэс, шашин шүтлэг, нийгмийн гарал байдлаар ялгаваралгүй тэгш эрхтэй.

83 дугаар зүйл: БНМАУ-ын иргэд яс үндэс ялгаваргүй улс орныхоо төр, аж ахуй, соёл, нийгэм-улс төрийн бүх ажилд тэгш эрхтэй оролцоно. Арьс үндэс ялгаварлах дээрэнгүй, үндсэрхэг үзэл гаргаж иргэдийн эрхийг шууд буюу шууд бусаар хязгаарлахыг хуулиар хориглоно.

БНМАУ-ын дэвсгэр дээр оршин сууж байгаа бүх үндэстэнд үндэсний соёлыг хөгжүүлэн төрөлх хэлээрээ суралцах, ажил хэргээ явуулах бололцоог улсаас олгоно.

Хөдөлмөрчдийн эрх ашгийг хамгаалах, үндэсний эрх чөлөөний төлөө тэмцэх, энх тайвныг бэхжүүлэх хэрэгт зүтгэсэн буюу шинжлэх ухааны үйл ажиллагааны улмаас хавчигдсан гадаадын иргэдэд БНМАУ-ын нутаг дэвсгэрт оршин суух эрх эдлүүлнэ.

84 дүгээр зүйл: БНМАУ-ын эмэгтэйчүүд нь төр, аж ахуй, нийгэм, улс төр, соёлын бүх салбарт эрэгтэйчүүдийн нэгэн адил эрх эдэлнэ. Үүнд: Эмэгтэйчүүдэд хөдөлмөрлөх, амрах, нийгмийн даатгалаар хангагдах, боловсрох нөхцлийг эрэгтэйчүүдийн адил тэгшээр олгож, эх нялхсын эрх ашгийг улсаас хамгаалж, олон хүүхэдтэй эхчүүдэд тусламж үзүүлэх, жирэмсэн эмэгтэйчүүдэд амаржихын өмнө хойно зохих чөлөөг олгож цалинг хэвээр нь өгөх, амаржих газар ба хүүхдийн ясли цэцэрлэгийг өргөтгөж энэхүү эрхийг хангана. Эмэгтэйчүүдийг эрхээ эдлэхэд ямар нэгэн саад тотгор учруулахыг хуулиар хориглоно.

12 1992 оны 1 дүгээр сарын 13-ны Монгол улсын Үндсэн хууль.

14-р зүйлийн **1:** Монгол Улсад хууль ёсоор оршин суугаа хүн бүр хууль, шүүхийн өмнө эрх тэгш байна. Мөн зүйлийн **2:** Хүнийг үндэс, угсаа, хэл, арьсны өнгө, нас, хүйс, нийгмийн гарал, байдал, хөрөнгө чинээ, эрхэлсэн ажил, албан тушаал, шашин шүтлэг, үзэл бодол, боловсролоор нь ялгаварлан гадуурхаж үл болно. Хүн бүр эрх зүйн этгээд байна.

13 1789 оны Хүний ба Иргэний эрхийн тунхаглал (Францын хувьсгалын үед Үндэсний ассамблейгаас 1789 оны 7 дугаар сарын 26-ны өдөр баталсан) Бүгд Найрамдах Франц улсын 1958 оны Үндсэн хуулиар дахин батламжилсан.

1 дүгээр зүйл: Хүн бүр чөлөөтэй төрсөн бөгөөд чөлөөтэй мөн эрх тэгш байх болно. Нийгмийн ялгааг гагцхүү зөвхөн нийтийн сайн сайхны үндсэн дээр

гаргаж болно.

14 Мөн тэнд:

6 дугаар зүйл: Хууль эрх зүй нь нийтийн зорилго эрмэлзлийн илэрхийлэл болно. Түүнийг бүтээхэд бүх иргэд шууд буюу өөрсдийн төлөөлөгчдөөр дамжуулан оролцох эрхтэй. Энэ нь хамгаалах буюу шийтгэхээс үл хамааран бүгдэд адил үйлчлэх ёстой. Бүх иргэд, түүний нүдэнд адил тэгш учир өөрсдийн мэдлэг чадварын дагуу, тэдгээрий эрхэм зүйл, авьяас билиг чадвараас бусад ямарваа нэгэн ялгаагүйгээр бүх өндөр албан тушаал, төрийн албыг хаших, ажил хөдөлмөр эрхлэх эрх эдэлнэ.

15 Бүгд Найрамдах Франц Улсын 1946 оны 10 дугаар сарын 27-ны өдрийн Үндсэн хууль:

Оршил

3 дугаар хэсэг: “Эмэгтэйчүүд нь бүхий л салбарт эрэгтэйчүүдийн нэгэн адил тэгш эрхийг эдлэх явдлыг хуулиар баталгаажуулна”.

16 Мөн тэнд:

4 дүгээр хэсэг: Аливаа хувь хүн эрх чөлөөний төлөө өөрийн ажиллагааны улмаас хавчигдаж мөшиггдөж буй бол Бүгд Найрамдах Франц Улсын нутаг дэвсгэрт орогнох эрхтэй. Хэнийг ч тэр үндэс угсаа, үзэл бодол болон итгэл үнэмшлийн улмаас түүний ажил дээр эсхүл ажлын байранд буруутгаж үл болно.

17 Энэтхэгийн Үндсэн хууль (Үндсэн хууль тогтоох Ассамблейгаас 1949 оны 11 дүгээр сарын 26-ны өдөр баталсан).

14 дүгээр зүйл: Хуулийн өмнө эрх тэгш байх – Төр засаг нь аливаа хүн бүрт хуулийн өмнө эрх тэгш байх болон хуулийн нэгэн адил хамгаалалт үзүүлэхээс Энэтхэгийн нутаг дэвсгэрт татгалзаж үл болно.

18 Мөн тэнд:

15 дугаар зүйл: Шашин шүтлэг, арьсны өнгө, каст, хүйс эсхүл төрсөн газраар ялгаварлан гадуурхахыг хориглох нь;

1. Төр засаг нь шашин шүтлэг, арьсны өнгө, каст, хүйс эсхүл төрсөн газар эсхүл эдгээрийн аль нэгэн үндэслэлээр ялгаварлан гадуурхаж үл болно.
2. Аливаа иргэнийг шашин шүтлэг, арьсны өнгө, каст, хүйс эсхүл төрсөн газар эсхүл эдгээрийн аль нэгэн үндэслэлээр (а) хүртэх... (б) хэрэглэх... талаар чадамжгүй болгох хариуцлах хүлээлгэх хязгаарлах эсхүл болзол тавих зэрэгт хамруулж үл болно.
3. [Төр засаг нь эмэгтэйчүүд болон хүүхдүүдийг тусгай нөхцлөөр хангаж болно]

19 Мөн тэнд

16 дугаар зүйл: төрийн алба эрхлэх явдалд адил тэгш боллоцоогоор хангагдах нь

17 дугаар зүйл: Үл хүрэх явдлыг халах нь

18 дугаар зүйл: Хэргэм цолыг халах нь

20 Мөн тэнд

15 дугаар зүйл: (3) Энэ зүйлд зааснаас үл хамаарч төр засаг нь эмэгтэйчүүд болон хүүхдүүдийг тусгай нөхцөлөөр хангаж болно.

(4) энэ зүйл болон 29 дүгээр зүйлийн 2 дугаар заалтаас үл хамаарч төр засаг нь аливаа нийгмийн эсхүл боловсролын хувьд хоцрогдсон иргэдийн анги болон Хавсралтад орсон каст болон овог аймгуудын байдлыг сайжруулах тусгай нөхцөлөөр хангаж болно.

16 дугаар зүйлийн (4) Энэ зүйлд зааснаас үл хамаарч хэрэв төр засгийн үзэж буйгаар аливаа хоцрогдсон анги төрийн албанд хангалттай төлөөлөлгүй байвал, төр засаг нь тэдгээрийн албан томилгоо буюу албан тушаалд тавих нөхцөлөөр хангах болно.

(4А) Энэ зүйлд зааснаас үл хамаарч төр засаг нь төрийн албх хашиж буй аливаа хоцрогдсон анги төлөөллийн албан тушаалд дэвшүүлэх нөхцөлөөр хангаж болно.

21 Холбооны Бүгд Найрамдах Герман улсын Үндсэн хууль (Парламентын зөвлөлөөс 1949 оны 5 сарын 25-нд баталсан)

3-р зүйл (Хуулийн өмнө эрх тэгш байх):

1. Бүх хүн хуулийн өмнө эрх тэгш байна.
2. Эрэгтэй, эмэгтэй хүн тэгш эрхтэй.
3. Хэн ч тэр хүйс, угсаа, арьс өнгө, хэл, эх орон, төрсөн газар, итгэл үнэмшил, сүсэг бишрэл болон улс төрийн үзэл бодлын улмаас хохирох эсхүл давуу байж үл болно.

22 Мөн тэнд:

6-р зүйл (5): Хууль ёсны гэр бүлд төрсөн хүүхдийн нэгэн адил бутач хүүхдэд бие бялдар, оюун ухаанаа хөгжүүлэх ижил нөхцөл болон нийгмийн байр суурийг хууль тогтоомжийн дагуу бүрдүүлнэ.

23 Өмнөд Африкийн үндсэн хууль (Үндсэн хуулийн Ассамблейгаас 1996 оны 5 дугаар сарын 8-ны өдөр баталсан бөгөөд мөн оны 12 дугаар сарын 4-ний өдөр үндсэн хуулийг Шүүх батламжилсан)

9 дүгээр зүйл: (Тэгш байдал)

1. Хүн бүр хуулийн өмнө тэгш байж, хууль эрх зүйн адил хамгаалал болон ашиг тус хүртэх эрх эдэлнэ.
3. Төр засаг нь хэнийг ч тэр арьс өнгө, жендэр, хүйс, жирэмслэлт, гэр бүлийн байдал, яс үндэс угсаа ба нийгмийн гарал, өнгө, хүйсийн ориентаци, нас, тахир дутуу байдал, шашин шүтлэг, үзэл бодол, итгэл үнэмшил, соёл, хэл, төрсөн газар зэрэг аль нэгэн үндэслэлээр шууд буюу шууд бусаар ялгаварлан гадуурхаж үл болно.
4. Хүнийг энэ зүйлийн 3 дугаар хэсэгт заасан аль нэг үндэслэлээр шууд буюу шууд бусаар ялгаварлан гадуурхаж үл болно. Шударга бус

ялгаварлан гадуурхахаас урьдчилан сэргийлэх эсхүл хориглох зорилгоор үндэсний хууль тогтоомж батлан гаргах ёстой.

5. Энэ зүйлийн 3 дугаар хэсэгт заасан аль нэгэн үндэслэлээр ялгаварлан гадуурхах нь хэрэв уг ялгаварлан гадуурхах үйлдлийг шударга хэмээн тогтоогоогүй бол шударга бус байна.

24 Мөн тэнд

9 дүгээр зүйл (а) Тэгш байдал нь бүхий л эрх, эрх чөлөөг бүрэн дүүрэн ба эрх тэгшээр эдлэх явдал орно. Тэгш байдалд хүрэх явдлыг хөхүүлэн дэмжих зорилгоор шударга бус ялгаварлан гадуурхах байдалд өртсөн хувь хүний эсхүл бүлэг хүмүүсийг хамгаалах буюу байдлыг нь сайжруулахад боловсруулсан хууль тогтоомжийг болон бусад арга хэмжээг авч болно.

25 1992 оны 1 дүгээр сарын 13-ны өдрийн Монгол улсын Үндсэн хууль.

14 дүгээр зүйлийн 1: Монгол Улсад хууль ёсоор оршин суугаа хүн бүр хууль, шүүхийн өмнө эрх тэгш байна.

26 Мөн тэнд:

14 дүгээр зүйл (2): Хүнийг үндэс, угсаа, хэл, арьсны өнгө, нас, хүйс, нийгмийн гарал, байдал, хөрөнгө чинээ, эрхэлсэн ажил, албан тушаал, шашин шүтлэг, үзэл бодол, боловсролоор нь ялгаварлан гадуурхаж үл болно.

27 Мөн тэнд:

14 дүгээр зүйл (2): Хүн бүр эрх зүйн этгээд байна.

Article 14(2): Every person shall be a subject before the law.

28 Мөн тэнд:

16-р зүйл (11): Улс төр, эдийн засаг, нийгэм соёлын амьдрал, гэр бүлийн харилцаанд эрэгтэй, эмэгтэй тэгш эрхтэй. Гэрлэлт нь хуулиар тогтоосон насанд хүрсэн эрэгтэй, эмэгтэй хоёрын тэгш эрх, сайн дурын харилцаанд үндэслэнэ. Гэр бүл, эх нялхас, хүүхдийн ашиг сонирхлыг төр хамгаална.

29 Laurence H. Tribe, American Constitutional Law (AW, Zadded, 032Chapter 16, Geoffrey R. Stone, Louis M. Scidman, Cass R. Sustein, Mark V. Tushnet, Constitutional Law, 2 Added, Chapter 5.

Лоренц Х. Трайб, “Америкийн Үндсэн хуулийн эрх зүй”; Жеффри Р. Стоун болон бусад, “Үндсэн хуулийн эрх зүй”.

30 Korematsu v. United State, 323. S. 214, 65 SC 193 (1944).

31 Laurence H. Tribe, American Constitution Law. 2nd ed., 1451-4

Лоренц Х. Трайб, “Америкийн Үндсэн хуулийн эрх зүй”

32 Craig v. Boren, 429, U.S. 190, 9-1 SC, 451 (1976), (хүйсээр нь ялгаварлан гадуурхсан тухай шүүхийн хэрэг); See also, Peyley v. Doe 457 U.S.. 201, 102 SC 2382 (1982) (гадаад хүнийг ялгаварлан гадуурхсан тухай шүүхийн хэрэг) and Levy v. Lansiqana 391 U.S. 68, 88 SC 1505 (1968) (хууль бус бутач хүүхдийн эсрэг ялгаварлан гадуурхсан тухай шүүхийн хэрэг). Дунд шатны

шалгуур нь хамгийн наад захын шалгуураас дээд түвшиний нарийн шалгуур баримтлах алхамын дунд үеийн шат болох юм.

³³ *Dandridge v. Williams* 397 U. S. 479, 90 SC 1153 (1970), эдийн засгийн үндэслэлээр ялгаварлан гадуурхал гаргасан тухай шүүхийн хэрэг. *City of Cleburne, Texas v. Cleburne Living Centre* 473 U.S. 432 at 446, 105 SC 3249 (1988). Хамгийн наад захын уламжлалт шалгуурыг боловсруулах явц нь ялгаа гаргадагыг анхааралдаа авах хэрэгтэй. Шүүх нь хэрэв ялгаа гаргах бодит үндэслэл байгаа бол уг ялгааг батлан дэмжихэд бэлэн байдаг.

³⁴ *Regents of the University of California v. Bakke* 435 U.S. 265, 98 SC 2733 (1978) (шүүхийн бүрэлдэхүүний олонх нь квотын бодлогыг хүчингүй болгосон хэдий ч боловсролын байгууллагуудын олон төрлийг дэмжих төр засгийн зорилтыг хэрэгжүүлэхэд сургуульд элсэх явцад арьсны өнгийг нэг шалгуур болгох явдлыг баталгаажуулсан юм.

Fullilove v. Klutznik (Secretary of Commerce), 448 U. S. 448, 100 SC 2758 (1980) (цөөнхийн аж ахуй, нэгж байгууллагын үйл ажиллагааг дэмжих холбооны тусгай хөтөлбөр үндсэн хуульд нийцсэн эсэхийг баталгаажуулсан); *Johnson v. Transportation Agency, South Clava, California*, 480 U.S. 616, 107 SC 1442 (1987) (уламжлалт эрэгтэйчүүдийн ажлын байранд эмэгтэйчүүдийн тоог нэмэхэд зориулсан сайн дурын аффирматив арга хэмжээг тогтоосон 1969 оны Иргэний эрхийн хуулийн 7 дугаар бүлгийг баталгаажуулсан); *United States v. Paradise* 480 U.S. 149*, 107 SC 1053 (1987) (арьсны өнгийн үндэслэлээр авсан эерэг арга хэмжээ үндсэн хуульд нийцсэн эсэхийг баталгаажуулсан); *Metro Broadcasting Inc. v. Federal Communications Commission* 497U.S. 547, 110 SC 2997 (1990) (радио нэвтрүүлэг явуулахад цөөнхийн аж ахуй үйл ажиллагааг дэмжих холбооны тусгай хөтөлбөр үндсэн хуульд нийцсэн эсэхийг баталгаажуулсан). But see, *Richmond v. J.A. Croson Company*, 488 U. S. 469, 109 SC 706 (1989) (цөөнхийн аж ахуйнуудад үйл ажиллагааг дэмжих хотын засаг захиргааны тусгай хөтөлбөрийг үндсэн хуульд нийцээгүй гэж дүгнэлт гаргасан); *Wygant v. Jackson Board of Education* 476 U. S. 267, 1069, SC 1842 (1986) (ялгаатайгаар ажлаас халах заалтыг үндсэн хуульд нийцээгүй гэж дүгнэлт гаргасан), АНУ-д арьсны өнгийн үндэслэлээр ялгаа гаргах явдал нь сэжүүртэй гэсэн дүгнэлтийг *Adarand Constructors Inc. v. Peña* (1995) 63 *United States Law Week* 4523-44, хэрэгт Дээд шүүх баталгаажуулсан (Холбооны аффирматив арга хэмжээний хөтөлбөр нь нарийн шалгуурыг давсан); мөн *Miller v. Johnson* (1195) 63 *United States Law Week* 4726-42 (арьсны өнгийн үндэслэлээр авсан арга хэмжээг баталгаажуулсан боловч шүүх нь арьсны өнгө үндэслэл болсон бүх тохиолдолд нарийн шалгуураар шалгаж байх шаардлагыг бататгасан).

³⁵ Two **Serra** decisions, and *Prime Minister v. Vicat-Blant*, 21 Dec. 1960, *Recueil des decision du Conseil d'Etat* 1960, table p 1072, Sirey, (улс төрийн үзэл бодолтой холбогдох шууд буюу шууд бус үндэслэлээр төрийн албанд аливаа хүнийг авахгүй байж болохгүйг баталгаажуулсан шүүхийн хэрэг). *Rious decision*, 2. Oct. 1960, *Recueil des decision du Conseil d'Etat*, 1960, p. 558, Sirey (үйлдвэрчний эвлэлийн үйл ажиллагаанд оролцсон эсхүл улс

төрийн үзэл бодолтой холбоотой үндэслэлээр төрийн албан хаагчийг халж болохгүй).

³⁶ Dame Legrand decision, 22 April 1960, Recueil des decisions du Conseil d'Etat, 1960, p.262, Sirey, (Төрийн байгууллагад ажил эрхлэх болон төрийн албанд дэвшихэд эрэгтэй, эмэгтэйчүүд адил тэгш эрхтэй).

³⁷ **City of Strasburg** decision 11 March 1960, Recueil des decisions on Conseil d'Etat, 1960, p.194, Sirey.

³⁸ Seervai, **The Constitutional Law of India: A Critical Commentary**. Vol.1 at Chapter 9; Basu, **Shorter Constitution of India**. 10th ed., at 63.

Сийрвай, “Энэтхэгийн Үндсэн хуулийн эрх зүй: шүүмж, тайлбар”; Басу, “Энэтхэгийн товчилсон Үндсэн хууль”.

³⁹ Тухайн сэдвээр гол чухал дүгнэлт гаргасан шүүхийн дараахь шийдвэрүүд: Chiranjit Lal Choudhary v. Union of India (1950) SCR 869 (Хувьцаат ганц компани болон түүний хувьцаа эзэмшигчдийн эрх ашгийн хөндсөн хуулийг үндсэн хуульд нийцсэн эсэхийг баталгаажуулсан), Ammerunissa Begum v. Mehboob Begum (1953) SCR 401, 414. (Хувь хүмүүсийн хоорондын маргаан бөгөөд нийт хамт олны эрх ашиг хөндөгдөөгүй учир тухайн хуулийг Үндсэн хуульд нийцсэн эсэхийг баталгаажуулсан), K. Kunhikoman v. State of Kerala (AIR 1962 SC 723) (Тариалангийн эзэмшил газрын хоёр өөр ангийн өмчлөгчийн хооронд ямарваа нэгэн үндэслэл бүхий ялгаа байхгүй учир Үндсэн хуулийн 14-дүгээр зүйлийг тухайн хууль зөрчсөн); State of West Bengal v. Anwar Ali Sarkar (AIR 1952 SC 75) (Засгийн газар нь гэмт хэргийн төрлийг буюу шүүх хэргийг төрлөөр нь дур зоргоор ангилах бүрэн эрхийг олгосон хуулийг Үндсэн хууль зөрчсөн гэж дүгнэлт гаргасан).

In re, **The Special Courts Bill**, 1978. (AIR 1979 SC 478) (онц байдал тогтоосон үед гэмт хэрэг үйлдсэн төрийн өндөр албан тушаал эрхэлж буй хүмүүсийн гэм бурууг нотлох онцгой шүүх байгуулсан хуулийн төслийг Үндсэн хуульд нийцсэн гэж дүгнэлт гаргасан); Matajog Dobey v. H. C. Bhari (AIR 1956 SC 44) (дур зоргоор олгосон бүрэн эрх нь заавал ялгаварлан гадуурхсан байдаггүй) etc. Дээрх болон бусад шүүхийн хэргүүдэд хэрэв хууль буюу захиргааны арга хэмжээ нь үндэслэл бүхий ангиллын үзэл баримтлалыг хангасан учир Үндсэн хуулийн 14 дүгээр зүйлд нийцсэн. Гэхдээ 1973 оны сүүлээс тэгш байдлын талаарх шинэ хандлагыг тогтоосон шүүхийн хэрэг бол E. P. Royappa v. State of Tamil Nadu, 4 SCC 38 (1978) (Үндсэн хуулийн 1-дүгээр зүйл болон 16 дугаар зүйлийн харилцан холбоос нь эрх тэгш байдал бөгөөд ялгаварлан гадуурхахын эсрэг заалтууд юм. ...тэгш байдал нь дур зоргоор аашилахын эсрэг байдал); Maneka Gandhi v. Union of India, (AIR 1978 SC 597) (Үндэслэл бүхий зарчим нь эрх тэгш байдлын зайлшгүй нэг бүрэлдэхүүн хэсэг); Ajaу Hasia v. Khalid Mujib (AIR 1987 SC 487) (Үндсэн хуулийн 14 дүгээр зүйлийн тайлбарыг ангилах зарчимтай хольж хутгаж болохгүй).

⁴⁰ Wolfgang Hoffman-Riem, **The 40th Anniversary of the West-German Constitution**, 1989 Verlag: Hans Bredow-Institute, 35-43 ихэвчлэн иш татав.

- ⁴¹ Cf. Decisions of the Federal Constitutional Court (Bverfge), Vol. 55, Pp. 72, 88, Bverjge 71, 146, 154, Bverfge 74, 203, 212. Эдгээр хэргүүдэд Холбооны Үндсэн хуулийн шүүх нь өөр зарчим саяханаас хэрэглэх болсон. Энэ нь хэрэв хоёр нийгмийн бүлгийн хооронд эрх тэгш бус хандлагыг үндэслэл болгох ялгаа байхгүй ч гэсэн нэг бүлэгт нь тухайн хэм хэмжээг тогтоосон бол нөгөө бүлгийн хувьд эрх тэгш байдлын зарчим зөрчигдсөн болно.
- ⁴² Bverfge 27, 319, 330; Bverfge 74, 182, 200.
- ⁴³ A. K. Entertainment CC v. Minister of Safety and Security, 1995 (1) SA 783 (E) E.E., Podlas v. Cohen and Bryden NNO and others, 1994 (4) SA 662 (T); Cherry v. Minister of Safety and Security and others, 1995(3) SA 323 (SE) 1995 (5) BCLR 570 (SE).
- ⁴⁴ Qozeleni v. Minister of Law and Order and another 1994(3) SA 625 (E); Jeva v. Receiver of Revenue, Port Elizabeth, 1995 (2) SA 433 (SE) State v. Mblungy and others 1995 (7) BC LR (Butterworths Constitutional Law Report), (Шүүх нь тодорхой нөхцөлүүд хангасан тохиолдолд сэжигтэн хүн гэм буруугаа сайн дураар хүлээсэн өөрөө өөрийнхөө эсрэг мэдүүлгийг тогтоосон хуулийн заалтыг Үндсэн хууль зөрчсөн гэж дүгнэлт гаргасан), State v. William and others, 1995 (7) BCLR 861 (CC) (шүүх нь шүүх үйл ажиллагаагаар тогтоосон биет шийтгэлийг Үндсэн хууль зөрчсөн гэж дүгнэлт гаргасан); State v. Makwanyane and another, 1995 (6) BCLR 665 (CC) the (шүүх нь ялын дээд хэмжээ болох цаазаар авах ял шийтгэлийг эрх тэгш байх эрхийг зөрчсөн гэж дүгнэлт гаргасан).
- ⁴⁵ Kriger v. Minister of Correctional Services and Others, 1995 (2) SA 803 (T).
- ⁴⁶ Хуульд болон түүгээр дамжуулж хар арьстан хүмүүсийн давуу бус байдал болон дарамтлах ёсыг апартеидийн хууль тогтоомж нь системтэйгээр нэвтрүүлж байсныг онцгойлон тэмдэглэх ёстой. Нийтлэг эрх зүй, заншлын эрх зүй болон хууль тогтоомжийн олон заалт нь, тухайлбал, хэргийн нотолох баримтын тухай хууль, эмэгтэйчүүдийн сул дорой байдал болон тэдгээрийг дарамтлах ёсонд хувь нэмэр оруулсан. Мөн түүнчлэн ижил хүйстэн хүмүүсийг дарамтлах болон давуу бус байдлыг илэрхийлж, ижил хүйстэн хүмүүсийн үйл ажиллагаанд эрүүгийн ял шийтгэл ноогдуулсан олон хууль, тогтоомж байв.
- ⁴⁷ Brink v. Kitshoft No 1996 (6) BCLR 752 (CC)
- ⁴⁸ 1994 оны 1 дүгээр сарын 12-ны өдрийн Үндсэн хуулийн Цэцийн тогтоол.
- ⁴⁹ **Voting Rights Act of 1965. (1965 оны Сонгуулийн эрхийн тухай хууль)** Pub. L. Pp. 89-110, 79, Stat. 445 (Codified as amended at 42 USC SS 1971, 1973 to 1973 bb-1 (1988).
- ⁵⁰ **Andrews v.** Law Society of British Columbia, (1989 J 56 DLR (4th) 1 at 15 per McIntyre J), Ronald Dworkin, Taking Rights Seriously, 1996 Universal Book Traders New Delhi. (Рональд Дворкин, “Эрхийг нухацтай хүлээж авах нь”).

НОМ ЗҮЙ

Номууд:

1. Alan J. K. Sanders. **Mongolia: Politics, Economics and Society**, Frances Pinter Publishers, London, 1987.
(Алан Ж. К. Сандерс. "Монгол орон: Улс төр, Эдийн Засаг ба Нийгэм").
2. **Constitutional Law of South Africa**, Juta, 1996.
(“Өмнөд Африкийн Үндсэн хуулийн эрх зүй”).
3. **Comparative Constitutional Law**, Mahendra P. Singh, Ed., Eastern Book Co., Lucknow, 1989.
(Махендра Сингх. “Харьцуулсан үндсэн хуулийн эрх зүй”).
4. **Comparative Legal Traditions**, Glendon Mary Ann, et.al (eds.), West Publishing Co., U.S.A., 1985.
(Глендон Мари Энн. “Харьцуулсан эрх зүйн уламжлал”).
5. Монгол Улсын Үндсэн Хууль, Шувуун саарал компани, Улаанбаатар хот, 1992.
6. Durga Das Basu. **Comparative Constitutional Law**, Prentice – Hall of India Pvt. Ltd., New Delhi, 1984.
(Дурга Дас Басу. “Харьцуулсан Үндсэн хуулийн эрх зүй”).
7. Durga Das Basu, **Human Rights in Constitutional Law**, Prentice – Hall of India Pvt. Ltd., New Delhi, 1994.
(Дурга Дас Басу, “Үндсэн хуулийн эрх зүй дахь хүний эрх”).
8. Donald P. Komers. **Judicial Politics in West Germany: A Study of the Federal Constitutional Court**, Sage Publication Ltd., London, 1976.
(Дональд П. Комерс, “Баруун Герман дахь шүүх эрх зүйн бодлого”).
9. **Equality and Freedom: International and Comparative Jurisprudence**, Gray Dorsey, ed., Vol 1 and 2, Oceana Publication Inc., New York.
(“Тэгш эрх ба эрх чөлөө: Олон улсын ба харьцуулсан эрх зүйн судлал”, хянан тохиолдуулсан Грей Дорси).
10. **Equality and Judicial Neutrality**, Martin Sheilah Co., and Mahoney Kathleen, eds., Corwell, Toronto, 1987.
(“Тэгш эрх ба шүүхийн голч үзэл”).
11. Geoffrey R. Stone, et.al., **Constitutional Law**, 2nd ed.
(Жеффри Р. Стоун, “Үндсэн хуулийн эрх зүй”).
12. N.M. Seervai. **Constitutional Law of India: A Critical Commentary**, 3rd ed., N.M. Tripathi Pvt. Ltd., Bombay, 1983.
(Х. М. Сирвай, “Энэтхэгийн Үндсэн хууль: Шүүмж, тайлбар”).
13. Jah Bater. **Arguing for Equality**, Verso, London, 1987.
(Жах Бэйтер, “Тэгш эрхийн төлөө маргах нь”).
14. Laurence H. Tribe. **American Constitutional Law**, 2nd ed., The Foundation Press, New York, 1988.
(Лоренц Х. Трайб, “Америкийн Үндсэн хуулийн эрх зүй”).
15. Marc Galanter. **Competing Equalities: Law and the Backward Classes in India**, Oxford University Press, New Delhi, 1984.

- (Марк Галантер, "Хоорондоо өрсөлдөгч тэгш эрх: Энэтхэг дэх хууль эрх зүй ба хоцрогдсон ангиуд").
16. M.P. Jain, **Indian Constitutional Law**, 4th ed., Wahhwa& Co., Nagpur. (М. П. Жэйн, "Энэтхэгийн Үндсэн хуулийн эрх зүй")
 17. **The Constitution of the Federal Republic of Germany**, U. Karpen, ed., Baden – Baden, 1988. ("ХБНГУ – ын Үндсэн хууль", хянан тохиолдуулсан У. Карпен).
 18. **V.N. Shukla's Constitution of India**, Mahendra P. Singh, (ed.), 9th ed., Eastern Book Co., Lucknow, 1994. ("В. Н. Шуклагийн Энэтхэгийн Үндсэн хууль", хянан тохиолдуулсан Махендра Сингх)
 19. Wolfgang Hoffman – Riem, **The 40th Anniversary of the West Germany Constitution: Lectures in India**, Verlag: Hans Bredaw – Institute, 1989. (Вольфганг Хоффман – Райм, "Баруун Германы Үндсэн хуулийн 40 жилийн ой: Энэтхэгт уншсан лекц").
 20. Wallace Mendelson, **Supreme Court Statcraft, The Rule of Law and Men**, Asian Book Pvt. Ltd., New Delhi, 1992. (Валлэйс Менделсон, "Дээд Шүүхийн удирдах ухаан, Хууль дээдлэх ёс ба эрэгтэйчүүд")

Өгүүлэл:

1. Alan J.K. Sanders. **Mongolia's New Constitution**, Blueprint for Democracy, Asian Survey, 32:6, (June 1992), Pp. 506 – 520 (Алан Ж. К. Сандерс. "Монгол Улсын шинэ Үндсэн хууль").
2. V. Errabi. **Protection Discrimination: Constitutional Prescriptions and Judicial Reception**, 10&11, Delhi, Law Review, 66 (1981 – 82). (Б. Эрраби. "Хамгаалалтын ялгаварлан гадуурхал: Үндсэн хуулийн заалтууд ба шүүхийн шийдвэр").
3. V. Rajagopal. **Compensatory Discrimination: Judicial Response in India and America**, Cochin University Law Review, 1991, Pp. 32 – 66. (Б. Ражагопал. "Тэнцэтгэх зорилгоор ялгаварлан гадуурхах: Энэтхэг болон АНУ дахь шүүхийн шийдвэр").
4. Charles Tasmin. **Does the Fourteenth Amendment Incorporate the Bill of Rights?** 2 Stanford Law Review, 4 (1949). (Чарльз Тасмин. "АНУ – ын Үндсэн хуулийн 14 – р нэмэлт өөрчлөлт эрх, эрх чөлөөний биллыг тусгах нь").
5. David Freeman. **Legitimizing Racial Discrimination through Anti-discrimination Law: A critical Review of Supreme Court Doctrine**, 62 Minnesota Law Review 1049, (1978). (Дэвид Фриман. "Арьс өнгөөр ялгаварлан гадуурхах үзлийг ялгаварлан гадуурхахын эсрэг хуулиар хуульчлах, Дээд Шүүхийн үзэл баримтлалын шүүмж").
6. D.S. Prakash Rao. **The Implementation of Mandal Commission Report – An Unequal Distribution of Benefits**, Supreme Court Cases Journal, Vol.1, 1992, Pp.39 – 47.

- (Д. С. Пракаш Рао. "Мандалын комиссын илтгэлийн биелэлт – Ашгийн тэгш бус хуваарилалт").
7. Eric Schnapper. **Affirmative Action and the Legislative History of the Fourteenth Amendment**, *Virginia Law Review*, Vol. 71, No.5, June 1985. (Эрик Шнаппер. "АНУ – ын Үндсэн хуулийн 14 – р нэмэлт өөрчлөлтийг баталсан түүх ба аффирматив арга хэмжээ").
 8. Eberhard Schmidt – Abmann. **Basic Principles of German Administrative Law**, CCL, Pp.405 – 415. (Эбэрхард Шмидт – Абманн, "Германы захиргааны эрх зүйн үндсэн зарчмууд").
 9. Fernando Margarit. **Ending Apartheid in South Africa: Convention to Draft a Constitution to Effect Democratic Reform**, (Dec. 21, 1991 – March 17, 1992), *Harvard International Law Journal*, Vol.33, No.2, Spring 1992, Pp.571 – 582. (Фернандо Маргарит. "Өмнөд Африкийн арьс өнгөөр ялгаварлах үзлийн төгсгөл: Ардчилсан шинэтгэлийг хангах Үндсэн хуулийн төслийн хэлэлцүүлэг").
 10. Ginsburgs George. **Mongolia's Socialist Constitution**, 34, *Pacific Affairs*, 141, Summer 1961. (Гинсбургийн Коллеж. "Монголын социалист Үндсэн хууль")
 11. Gretchen Carpenter. **Inequality proves fatal to capital punishment in South Africa**, *Public Law*, Spring, 1996, Pp.53 – 58. (Гретчен Карпентер. "Өмнөд Африкт тэгш бус байдал нь цаазаар авах явдлыг дуусгавар болгов").
 12. Hugh Corder, **South Africa's Transitional Constitution: Its design and Implementation**, *Public Law*, Summer 1996, Pp.299 – 308. (Хью Кордер, "Өмнөд Африкийн шилжилтийн Үндсэн хууль, түүний бүтэц ба хэрэгжилт").
 13. Hugh Corder, **Towards a South African Constitution**, *Modern Law Review*, Vol.57, 1994, P.491. (Хью Кордер, "Өмнөд Африкийн үндсэн хуулийг боловсруулах нь").
 14. Helmut Goerlich. **Preferential Treatment and Equal Access to Public Office: Some Remarks form the Perspective of the Basic Law of the Federal Republic of Germany**, CCL, Pp.449 – 469. (Хельмут Гээрлих. "Давуу байдлаар хандах хандлага ба төрийн албан тушаал хаших эрх тэгш боломж").
 15. Helmut Steinberger. **Aspects of Judicial Review of the Constitutionality of Executive Action in the Federal Republic of Germany: A Basic Outline**, CCL, Pp.26 – 28. (Хельмут Штайнбергер. "ХБНГУ дахь Гүйцэтгэх засаглалын арга хэмжээ нь Үндсэн хуульд нийцсэх эсэх талаарх шүүхийн хяналт").
 16. Joseph Tussman and Jacobsten Brock. **The Equal Protection of the Laws**, *California Law Review*, Vol.37, (1949) Pp.341 – 381. (Жозеф Тасманн ба Жакобстен Брок, "Хуулийн эрх тэгш хамгаалалт").

17. Joe Tholoe. **Human Rights in the South African Context, Human Rights in the 21st Century**, Jathleen Mahoney and Paul Mahoney (eds.), Martinus Nijoff Publishers, 1993, Pp.41 – 45.
(Жо Толоэ, “Өмнөд Африкийн нөхцөл байдал дахь хүний эрх, 21 – р зуун дахь хүний эрх”).
18. Kathleen M. Sullivan. **The Supreme Court, 1986 Term Comments: Sins of Discrimination: Last Term's Affirmative Action Cases**, (1986), 100 Harvard Law Review, 78.
(Катлин М. Салливан, “1986 оны Дээд Шүүхийн тайлбар: Ялгаварлан гадуурхах үзлийн гэм буруу: Сүүлчийн бүрэн эрхийн хугацааны аффирматив арга хэмжээний талаарх хэргүүд”).
19. Kim Robinson, **False Hope or a Realized Right? The Implementation of the Right to Shelter under the African National Congress: Proposed Bill of Rights for South Africa**, *Harvard Civil Rights and Civil Liberties Law Review*, Vol.28, No.2, Summer, 1993, Pp.504 – 532.
(Ким Робинсон, “Хуурамч найдвар уу эсвэл биелэгдсэн эрх үү? Африкийн Үндэсний Конгрессийн үеийн орон гэртэй байх эрхийн хэрэгжилт: Өмнөд Африкт зориулсан хүний эрхийн биль”).
20. K. Govender. **A Comparative Overview of the New Deal Constitutional Crisis in the United States and the coloured Voter's Crisis in South Africa, Implications for a Post-Apartheid Constitution**, *Natal University Law and Society Review*, Pp.155 – 179.
(К. Говендер. “АНУ дахь шинэ хэлцлийн үеийн үндсэн хуулийн хямрал ба Өмнөд Африкийн өнгөт арьст сонгогчдын хямрал, Апартеидийн дараах Үндсэн хуулийн дүгнэлт”).
21. Lakshman Marasinghe. **Constitutional Reform in South Africa**, *International and Comparative Law Review*, Vol. 42, Oct. 1993, Pp.827 – 854.
(Лакшман Марасингхе. “Өмнөд Африк дахь Үндсэн хуулийн шинэтгэл”)
22. M. P. Singh. **Jurisprudential Foundations of Affirmative Action**, 10&11, *Delhi Law Review*, 66 (1981 – 82).
(М. П. Сингх. “Аффирматив арга хэмжээний хууль эрх зүйн үндэслэл”).
23. Mark Galanter, **Protective Discrimination for backward classes in India**, 3, *Journal of Indian Law Institute*, Pp. 59 – 70.
(Марк Галантер, “Энэтхэг дэх хоцрогдсон ангийг хамгаалах зорилгоор ялгаварлан гадуурхах нь”).
24. Peter Westen, **The Empty Idea of Equality**, (1982) 95 *Harvard Law Review*, 537.
(Питер Уэстэн, “Эрх тэгш байдлын тухай хоосон санаа”).
25. Parmanand Singh. **Castes and Classes: The Doctrine Puzzle from Balaji to Vasanth**, (1986) 1 *Supreme Court Case Journal*, 36.
(Пармананд Сингх, “Кастууд болон ангиуд, Васантаас Балажи хүртэлх үзэл баримтлалын талаарх оньсого”).

26. Parmanand Singh. **Reservation, Reality and the Constitution – Current Crisis in India**, New Harozons of Law, P. Leela Krishnan (ed.), Cochin, 1987, Pp.62–96.
(Пармананд Сингх. “Резерваци, бодит байдал ба Үндсэн хууль – Энэтхэг дэхь өнөөгийн хямрал”).
27. Parmanand Singh. **Some Crucial Problems of Tension between Equality and Compensatory Discrimination**, CCL, Pp.336–352.
(Пармананд Сингх. “Эрх тэгш байдал ба тэнцэтгэх зорилгоор ялгаварлан гадуурхах явдлын хоорондын зөрчилдөөний зарим гол асуудлууд”).
28. Ronald Dworkin, **What is Equality? Part 3, The Place of Liberty**, Iowa Law Review 1, (1988).
(Рональд Дворкин, “Эрх тэгш байдал гэж юу вэ?”).
29. Sandra Day O'Connor. **The Role of the Judiciary in Protecting Individual Rights in the United States**, National Law School Journal, Vol.8, 1996, Pp.1–16.
(Сандра Дэй О'Коннор. “АНУ дахь хувь хүний эрхийг хангах шүүх байгууллагын үүрэг роль”).
30. Sydney Kentridge. **Bills of Rights – The South African Experiment**, The Law Quarterly Review, Vol.1125, April 1996, Pp. 237–267.
(Сидней Кентридж, “Хүний эрхийн Биль – Өмнөд Африкийн туршилт”).
31. Siddharth Varadarajan. **South Africa's Constitution: Preserving the Economic Base of Apartheid**, The Review, Pp.3–6.
(Сиддхарт Варадаражан. “Өмнөд Африкийн үндсэн хууль, аппартеидийн эдийн засгийн суурийг хадгалах нь”).
32. Shri Suresh, Mane, **Reservation Policy: Injudicious Approach of Judiciary**, Supreme Court Journal, Vol.3, 1993, Pp. 54–68.
(Шри Суреш, Мане. “Резервацийн бодлого: шүүх байгууллагын шүүх бус хандлага”).
33. Ulrich Karpen. **Human Rights in the Constitutions of the Western World: Some Interpretational Trends, Comparative Constitutional Law**, Mahendra P. Singh (ed.), Eastern Book Co., 1989, Pp.375–382.
(Ульрих Карпен. “Барууны улс орнуудын Үндсэн хууль дахь хүний эрхийн асуудал: тайлбарын зарим хандлагууд”).
34. Varn Chandola. **Affirmative Action in India and the US: The Untouchable and the Black Experience**, 3 Ind. International and Comparative Law Review, 101.
(Варн Чандола. “АНУ болон Энэтхэг дахь аффирматив арга хэмжээнүүд: Үл хүрэх явдал ба хар арьстнуудын туршлага”).
35. Wallace Mendelson. **A Note on the Cause and Live of the Fourteenth Amendment**, 43, The Journal of Politics, 152 (1987).
(Валлэйс Менделсон. “АНУ-ын Үндсэн хуулийн 14-р нэмэлт өөрчлөлтийн шалтгаан, амьдралд хэрэгжсэн талаарх тэмдэглэл”).

З.Батбаяр

Хууль зүйн магистр (LLM) 1999

**Унгар улсын Етвос Лорандын Их сургууль
(Allam es Jogtudományi Kar, Hungary)**

МОНГОЛ УЛСЫН ҮНДСЭН ХУУЛИЙН ЦЭЦ БА ЕВРОПЫН ҮНДСЭН ХУУЛИЙН ШҮҮХИЙН ОНОЛЫН ХАРИЛЦАН ШҮТЭЛЦЭЭ, ЗАРИМ УЛСЫН ҮНДСЭН ХУУЛИЙН ШҮҮХИЙН ХАРЬЦУУЛАЛТ

Үндсэн хуулийн шүүх гэдэг нь *нэгдүгээрт*: эрх зүйн хэм хэмжээг эрх зүйн тогтолцоон дотор өөр ямар нэгэн хэм хэмжээтэй тодруулж хэлбэл эрх зүйн тогтолцооны эх үндэс болсон үндсэн хуультай харшилж байгаа эсэхийг тодруулж, түүгээр дамжуулан уг хэм хэмжээг хүчинтэй эсэхийг шийдвэрлэдэг, *хоёрдугаарт*: үндсэн хуулийн хэм хэмжээтэй харшилж буй тохиолдолд уг хэм хэмжээг хүчингүй болгох эрх олгогдсон шүүх буюу байгууллагыг ойлгодог. Мэдээж зарим эрх зүйн тогтолцоонд үндсэн хуулийн шүүхийн нэр, процесс, үйл ажиллагаа, эрх үүрэг нь өөр өөр байх нь ойлгомжтой.

Үндсэн хуулийн шүүхийн тухай онол нь үндсэн хууль, цаашилбал үндсэн хуулийн хамгаалалт гэдэг ойлголттой салшгүй холбоотой байдаг. Үндсэн хуулийг өргөн ба явцуу утгаар авч үзэж болох бөгөөд өргөн утгаар нь авч үзвэл үндсэн хууль гэдэг нь тухайн улс орны төрийн байгууламж, явцуу утгаар авч үзвэл төрийн дээд байгууллагуудын бүтэц зохион байгуулалт, үйл ажиллагаа, иргэдийн эдлэх хүний эрх эрх чөлөөний тухай заасан хэм хэмжээний нийлбэр цогцос юм. Үүнтэй холбогдуулан Үндсэн хуулийн хамгаалалт нь мөн адил хоёр төрөл байх нь ойлгомжтой. Өргөн утгаар авч үзвэл төрийн байгууламжийн бүрэн бүтэн байдал, түүний хамгаалалтыг илэрхийлэх бөгөөд явцуу утгаар нь авч үзвэл үндсэн хуулинд заагдсан, бусад хэм хэмжээнүүдээс илүү хүчин чадал бүхий хэм хэмжээнүүдийн хамгаалалтыг илэрхийлдэг. Энэхүү явцуу утгаар нь авч үзэж буй Үндсэн хуулийн хамгаалалт нь үндсэн хуульд ёсыг энэ зорилгоор тусгайлан байгуулсан шүүх буюу жирийн шүүхээр хамгаалуулж буй явдал мөн. Үндсэн хуулийн шүүх гэсэн ойлголт, энэхүү байгууллага нь Америкийн Нэгдсэн Улсад үүссэн ба Европт парламентын бүрэн эрхт байдал нь Үндсэн хуулийн шүүх үүсэн бий болох нөхцлийг хааж байсан юм. Гэвч 20-р зууны эхнээс эхлэн Европын улсуудад Үндсэн хуулийн

Шүүх үүсэн байгуулагдаж одоо Үндсэн Хуулийн Шүүхийн европын хэв загвар буюу Америкийн үндсэн хуулийн хэв загвараас ялгагдах онцлог бүхий өвөрмөц шийдэл хэдийнээ бий болоод байгаа юм.

Үндсэн хуулийн Цэцийн тухай ойлголт нь эрх зүйн болон улс төрийн шинжлэх ухаанд харьцангуй шинэ ойлголт билээ. Европт хамгийн анх 1920-оод оны үед Австрийн үндсэн хуулийн шүүх ажиллаж эхэлсэн ба энэ онд батлагдсан Чехсловакийн Үндсэн хууль ч гэсэн үндсэн хуулийн шүүхийн тухай заасан байдаг байна. Дэлхийн хоёрдугаар дайны дараа европын улсуудад европ маягийн загварын Үндсэн хуулийн шүүхүүд байгуулагдаж эхэлсэн байна. Тухайлбал: Австрид 1946 онд Үндсэн хуулийн шүүхийг (Verfassungsgerichtshof) дахин байгуулсан бол, ХБНГУ-д 1949 оны Үндсэн хууль Үндсэн хуулийн шүүхийг (Bundesverfassungsgerichtshof) байгуулж, 1951 оноос ажиллаж эхэлсэн байна. Италид 1948 оны үндсэн хуулиар Үндсэн хуулийн шүүхийг (Corte Costituzionale) байгуулж, Францад 1958 онд Үндсэн хуулийн шүүх гэж үзэж болох өвөрмөц зохион байгуулалт эрх бүхий Үндсэн хуулийн Зөвлөлийг байгуулж байжээ. Далаад оны үед Испани (1979 он), Португал (1982 он) улсуудад үндсэн хуулийн шүүхүүд байгуулагдсан бөгөөд 90-ээд онд хуучин социалист улсууд Үндсэн хуулийн шүүхийг дараалан байгуулж эхэлсэн билээ. Жишээ нь Унгар улсад 1989 онд, Монгол улсад 1992 онд Үндсэн хуулийн шүүх байгуулагдсан байна.

Үндсэн хуулийн шүүхийн Европын (Австрийн) загварын Америкийн Үндсэн хуулийн шүүхийн загвараас ялгагдах гол онцлог нь төвлөрсөн буюу цорын ганц байгууллага эрх зүйн хэм хэмжээ үндсэн хуульд нийцэж буй эсэхийг тогтоож буй явдал мөн. Америкийн Үндсэн хуулийн шүүхийн загвар нь төвлөрсөн бус харин бүх шүүх эрх зүйн хэм хэмжээ үндсэн хуульд нийцэж буй эсэх талаар дүгнэлт гаргах эрхтэй байдаг. Мөн Америкийн загварын хувьд эрх зүйн хэм хэмжээ Үндсэн хуульд нийцэж байгаа эсэх нь зөвхөн тухайн хэрэгтэй холбогдож тухайн шүүх дээр шийдэгддэг (konkret normakontroll) бол европын загвар нь эрх олгогдсон төрийн байгууллага тодорхой гомдлын үндсэн дээр тухайн хэм хэмжээ үндсэн хуульд нийцэж буй эсэх талаар дүгнэлт гаргадаг (abstract normakontroll). Үүнтэй холбогдон америкийн загварын дагуу хэм хэмжээ үндсэн хуульд нийцэж буй эсэх талаар шүүхийн гаргасан шийдвэр нь ихэвчлэн зөвхөн тухайн хэрэгт оролцож буй талуудын хувьд хүчинтэй (inter partes), харин европын

үндсэн хуулийн шүүхийн шийдвэр бүх нийтээрээ заавал дагаж мөрдөх (erga omnes) эрх зүйн баримт бичиг байдаг болно.

Америк болон Европын Үндсэн хуулийн шүүхийн энэхүү хоёр төрлийн загвар үүсэх болсон шалтгаан нь үндсэн хуулийн шүүх, үндсэн хуулийн хамгаалалтын хоёрдмол утгатай (явцуу болон өргөн утга) салшгүй холбоотой юм. Америкийн үндсэн хуулийн шүүхийн загварт уламжлалт шүүхийн аргууд холилдсон байдаг (Тухайлбал: ерөнхийлөгчийг огцруулах тухай асуудал). Мөн ийнхүү хоёр төрлийн загвар үүсэн бий болох хоёр дахь чухал шалтгаан нь шүүхийн системийн ялгаатай байдалтай салшгүй холбоотой. Англи Саксоны эрх зүйн системтэй улсуудад шүүхийн ямар тогтолцоо ноёрхдогоос шалтгаалан үндсэн хуулийн хамгаалалтын ийм загвар үүсэн бий болсон. Америкийн Нэгдсэн Улс болон Их Британид шүүх болон шүүгчид нь Европын улсуудыг бодвол төрийн захиргааны байгууллагуудтай харилцах харилцааны хувьд илүү бие даасан, илүү хамаарал багатай байдаг. Ийм учраас үндсэн хуулийн хамгаалалтыг Европт жирийн шүүх, шүүгчид хэрэгжүүлэхэд хүндрэлтэй байсан болно. Ийм учраас Европын ихэнх улсуудад туслаа бие даасан Үндсэн хуулийн шүүх үүсэн бий болсон билээ.

Монгол улсад социалист системийн үед бүрэлдэн бий болсон тэр үеийн Зөвлөлт Холбоот Улсын эрх зүйн системээс шууд хуулбарласан эх газрын эрх зүйн системээс улбаатай социалист эрх зүйн систем ноёрхож байсан учраас социалист эрх зүйн системээс татгалзан дэлхий нийтийн ерөнхий хандлагын дагуу эрх зүйн системээ шинэчлэн боловсруулахдаа Европын буюу эх газрын эрх зүйн системийг төлөвшүүлсэн билээ. Ийнхүү Европын эрх зүйн систем Монгол улсад өөрийн онцлог өөрчлөлттэйгээр төлөвшин бий болохдоо Үндсэн хуулийн хамгаалалтын хувьд ч нэгэн адил Европын загварыг сонгосон юм. Монгол улсад үндсэн хуулийн шүүх нь 1992 оны Үндсэн хуулийн 64 дүгээр зүйлд заасны дагуу Үндсэн Хуулийн Цэц нэртэйгээр ажилладаг бөгөөд “Монгол улсын Үндсэн хуулийн цэц бол үндсэн хуулийн биелэлтэнд дээд хяналт тавих, түүний заалтыг зөрчсөн тухай дүгнэлт гаргах, маргааныг магадлан шийдвэрлэх бүрэн эрх бүхий байгууллага, Үндсэн хуулийг чандлан сахиулах баталгаа мөн” юм.

Монгол улсын Үндсэн хуулийн цэц болон Европын улсуудын үндсэн хуулийн шүүхүүд нь олон янзын адил төрлийн шинж чанартайгаас гадна өөрийн онцлог ш инжийг хадгалсан өвөрмөц онцлогууд их байдаг.

Одоо Үндсэн хуулийн шүүхүүдийн адил төстэй шинж чанаруудыг авч үзэцгээе.

Нэг. Үндсэн хуулийн шүүхийн онцлог шинж чанарууд

А) Өнөө үед Үндсэн хуулийн шүүхүүд парламентын засаглал бүхий (ХБНГУ, Итали улс, Монгол улс, БНУУ зэрэг) улсуудад мөн хагас парламентын засаглал бүхий (Франц улс, Австри, Португали зэрэг) улсуудад ажилладаг бөгөөд эдгээр улсуудад шүүхийн нэг ба хоёр, түүнээс дээш төрлийн шүүх ажилладаг. Тухайлбал: Монгол улсад жирийн шүүх дангаараа ажилладаг бол Итали, Франц зэрэг улсуудад захиргааны болон жирийн шүүх гэсэн хоёр төрлийн, ХБНГУ-д таван төрлийн шүүх ажилладаг.

Б) Австрийн эрдэмтэн, үндсэн хуулийн шүүхийн Европын загварыг үндэслэгч гэж хүндлэгддэг Ханс Келсений хэлснээр “Үндсэн хуулийн хамгаалалтыг төрийн бусад бүх байгууллагаас хараат бус бие даасан байгууллагад хариуцуулах хэрэгтэй” байдаг. Энэхүү хараат бус бие даасан байдлын үндэс нь тухай байгууллагын бүтэц зохион байгуулалт, үйл ажиллагааны хүрээ болон эрх зүйн байдлыг нь тодорхойлсон, төрийн эрх барих бусад байгууллагуудаас хараат бусаар зохион байгуулсан, үндсэн хуулийн хяналт тавих, үндсэн хуулийг хамгаалах тухай заасан үндсэн хуулийн заалт юм. Үндсэн хуульд заасан энэхүү заалтууд нь Үндсэн хуулийн шүүхийн захиргааны болон санхүүгийн автономит байдал болон гишүүдийн бие даасан байдлыг хамгаалсан баталгаа нь болдог.

Аливаа байгууллагын оршин тогтнох үндэс болон эрх зүйн байдлыг нь хууль тогтоогч болон гүйцэтгэн захирамжлах байгууллага тогтоож байгаа бол энэ байгууллага нь ямар ч нөхцөлд үндсэн хуулийн хяналт, хамгаалалтыг хэрэгжүүлж, үндсэн хуулийн шүүхийн үүргийг гүйцэтгэж чадахгүй. Иймд Үндсэн хуулийн шүүхийн эрх зүйн байдлыг нь үндсэн хуулиар тогтоож, Үндсэн хуулийн шүүх нь хэнээс ч хараат бусаар гагцхүү Үндсэн хуулийн заалтыг үндэс болгон ажиллах үүрэгтэй байдаг.

В) Үндсэн хуулийн шүүх, үндсэн хуулийн хамгаалалт хяналт нь ийм зорилгоор бий болгосон, үндсэн хуулинд заасны дагуу энэ салбарт бусад шүүхэд байхгүй монополь эрхтэй, тусгай шүүх байдаг. Үндсэн хуулийн хамгаалалт гэдэг нь улс болгонд өөр өөрөөр ойлгогддог ойлголт боловч хамгийн өргөн утгаар авч үзвэл энэ нь

парламентаас баталсан хуулиуд нь Үндсэн хуулийн заалтуудтай нийцэж байгаа эсэхийг тогтоох асуудал мөн болох нь Үндсэн хуулийн шүүхийн европын моделийг бий болгосон улсуудын жишээнээс тодорхой харагдаж байна.

Эйзенманы тодорхойлсноор хууль тогтоогч байгууллагын баталсан хууль тогтоомж эрх зүйн актуудыг үндсэн хуультай харьцуулан үзэх эрхгүй байгууллага бол Үндсэн хуулийн шүүх огт биш юм. Өөрөөр хэлбэл Европын Үндсэн хуулийн шүүхийн онолын үндэс нь үндсэн хуулийн маргааныг шийдвэрлэх эрх нь гагцхүү монополь байдлаар Үндсэн хуулийн шүүхэд хадгалагдах ёстой.

Г) Европын загвар ёсоор Үндсэн хуулийн шүүхийн гишүүд буюу үндсэн хуулийн шүүгчид нь жирийн шүүхийн шүүгчдээс сонгогдох байдлаараа ялгаатай байдаг. Үндсэн хуулийн шүүхийн шүүгчдийг томилох арга хэлбэрийг улс болгон өөрийн онцлогтойгоор үндсэн хуульдаа заасан байдаг ба үүгээрээ жирийн шүүхийн шүүгчдээс ялгаатай юм. Үндсэн хуулийн шүүхийн гишүүд нь заавал мэргэжлийн шүүгч байх албагүй бөгөөд эрх зүйн шинжлэх ухааны эрдэмтэд, их сургуулийн багш нар, өмгөөлөгчид, төрийн албан хаагчид байж болдог (Тэр ч байтугай Монгол болон Франц улсад заавал хуульч байхыг шаарддаггүй байна).

Д) Үндсэн хуулийн шүүх нь өөрийн чанарыг хадгалахын тулд тухайн байгууллагад жинхэнэ шүүхийн эрх байх шаардлагатай. Үндсэн хуулийн шүүх нь үндсэн хуультай зөрчилдөж байгаа эрх зүйн хэм хэмжээг хүчингүй болгох эрхтэй байдаг. Хэрвээ Үндсэн хуулийн шүүх нь өөрөө тухайн үндсэн хуультай зөрчилдөж байгаа эрх зүйн хэм хэмжээг хүчингүй болгохгүйгээр Парламентад буцаахаас өөр эрхгүй бол жинхэнэ Үндсэн хуулийн шүүх мөн үү биш үү гэсэн эргэлзээ төрөх бөгөөд харин үндсэн хуультай зөрчилдөж байгаа эрх зүйн хэм хэмжээг албан ёсоор засаж батлах эрхтэй бол хууль тогтоогчийн эрх мэдлийг хуваалцах байгууллага болж хувирах юм.

Е) Үндсэн хуулийн шүүх нь тухайн улсын шүүхийн тогтолцооны гадна байх бөгөөд энэ нь Үндсэн хуулийн шүүхийн Дээд Шүүхээс ялгагдах гол онцлог нь болдог. Дээд шүүх нь тухайн улсын шүүхийн системийн оргил болдог. “Үндсэн хуулийн шүүх нь шүүхийн тогтолцоонд хамаарахгүй төдийгүй шүүхийн байгууллага ч биш юм. Үндсэн хуулийн шүүх нь төрийн засаглалын гурван салбарын алинд ч хамаарахгүйгээр бие даасан засаглалын хэлбэр ба энэхүү засаглалын

хэлбэр нь бүх салбарт үндсэн хуулийн хяналт хамгаалалтыг хэрэгжүүлэх үүрэгтэй” гэж италийн үндсэн хуулийн шүүхтэй холбоотойгоор В.Кризафули хэлсэн байдаг. Түүний энэ нотолгоо энэхүү судалгаанд хамрагдсан бүх улсад нэгэн адил хүчинтэй байгаа юм. Х.Келсен ч гэсэн “Үндсэн хуулийн шүүх нь аль нэг засаглал уруу уусан орж болохгүй” хэмээн тодотгосон байдаг. Гэхдээ бүтэц зохион байгуулалтын хувьд бүрэн бие даасан ч гэсэн үйл ажиллагааны хувьд зарим нэгэн байгууллагуудтай холбоотой байхыг үгүйсгэх аргагүй. Жишээлбэл: жирийн шүүхүүд үндсэн хуулийн шүүхэд тодорхой асуудлаар хандах тухай заасан байдаг улс цөөнгүй, Испанийн ампаро, германы хүний салшгүй эрхийг зөрчсөн тохиолдолд гаргадаг гомдол зэрэг процессын жишээнүүд нь эдгээрийг нотолдог. Гэтэл Франц улсад Үндсэн хуулийн Зөвлөл нь жирийн шүүхтэй ямар ч холбоогүй байдаг.

Дээр дурдсанаар хууль тогтоогчоос баталсан хууль болон бусад эрх зүйн хэм хэмжээнүүдийг үндсэн хуультай зөрчилдөж байгаа эсэхийг хянахгүйгээр үндсэн хуулийн шүүх, түүний хамгаалалт гэж үгүй юм.

Хоёр. Зарим үндсэн хуулийн шүүхүүдийн бүтэц, үйл ажиллагаа

Монгол улсын Үндсэн хуулийн Цэц. Монгол улсын 1992 оны үндсэн хууль нь (энэ нь Монгол улсад үндсэн хууль ёс тогтсоноос хойшхи 4 дэх удаагийн үндсэн хууль юм) Үндсэн хуулийн Цэцийн эзлэх байр суурь, Улсын Их Хурал (парламент), засгийн газар болон ерөнхийлөгчтэй харьцах харьцааг тодорхойлон заасан. Үндсэн хууль ёсоор Үндсэн хуулийн Цэцийн гол үүрэг нь УИХ-аас баталсан бүх хуулиудыг үндсэн хуульд нийцэж байгаа эсэх талаар гомдлын үндсэн дээр хяналт тавьж тухайн хуулийг бүхэлд нь буюу тодорхой хэсгийг нь хүчингүй болгох асуудал юм.

1. Бүтэц: Монгол улсын Үндсэн хуулийн Цэц нь 9 гишүүнтэй бөгөөд гишүүдийн дундаас сонгогдсон даргатай байна. Үндсэн хуулинд зааснаар Монголын Үндсэн хуулийн Цэцийн 9 гишүүний гурван гишүүнийг Монгол улсын ерөнхийлөгч, гурван гишүүнийг УИХ, мөн гурван гишүүнийг улсын Дээд Шүүхийн санал болгосноор УИХ-аас 6 жилийн хугацаатайгаар сонгодог. Өөрөөр хэлбэл гишүүнд нэр дэвшүүлэх эрх нь хуваагдсан боловч сонгох эрх нь гагцхүү парламентад хадгалагддаг байна. Үндсэн хуулийн Цэцийн гишүүнд нэр дэвшүүлсэн субъект нь тухайн гишүүнийг эргүүлэн

татах, гишүүнээс огцруулах зэрэг санал тавих эрхгүй болно. Үндсэн хуулийн Цэцийн гишүүн болохын тулд нэр дэвшигч нь “хууль зүй, улс төрийн өндөр мэргэшилтэй, эрүүгийн ял шийтгэлгүй, Монгол улсын дөчин нас хүрсэн иргэн” байх шаардлагатай. Үндсэн хуулийн Цэцийн бүрэлдэхүүнд Монгол улсын ерөнхийлөгч, УИХ-ын гишүүн, Ерөнхий сайд, Засгийн газрын гишүүд, Улсын дээд шүүхийн шүүгч орж болохгүйгээс гадна Цэцийн гишүүн нь засаг захиргаа, нам улс төрийн болон худалдааны үйл ажиллагаа эрхэлж, үйлдвэрчний эвлэлийн удирдах ажил хийхийг үндсэн хуулиар хоригложээ. Цэцийн гишүүд нь 6 жилийн хугацаатайгаар томилогдох бөгөөд гишүүдийн дундаас дахин нэг удаа сонгогдох боломжтой даргаа сонгоно.

2. **Үйл ажиллагаа:** Үндсэн хуулийн Цэц нь үндсэн хуулийн маргааныг 5 гишүүнээс бүрдсэн зөвлөлөөр буюу нийт гишүүдийн хурлаар шийдвэрлэнэ. Маргаан шийдвэрлэх үйл ажиллагаа нь нээлттэй явагдах бөгөөд маргаанд оролцогч талууд өмгөөлөгчөөр өмгөөлүүлж болно. Цэц нь өөрийн шийдвэрээ хуралдаанд оролцогчдын олонхийн саналаар шийдвэрлэх ба цэцийн гишүүд зөвлөлдөх болон шийдвэр гаргахдаа нууцаар зөвлөлддөг.

Бүгд Найрамдах Унгар Улсын Үндсэн хуулийн шүүх. 1989 оны улс төрийн байдлаас шалтгаалан тухайн үеийн Улсын хурал (Orszaggyules буюу парламент) сөрөг хүчний төлөөлөгчдөөс бүрдсэн “Дугуй ширээн”-ний зөвшилцсөний дүнд батлагдсан 1989 оны 32-р хууль буюу “Үндсэн хуулийн шүүхийн тухай” хууль нь БНУУ-д олон улсын хэмжээнд хамгийн өргөн эрхтэй Үндсэн хуулийн шүүхийг байгуулжээ. Унгарын Үндсэн хуулийн шүүх нь үндсэн хуульд зааснаар засаглалын тэнцвэр болон хүний салшгүй эрхийн хамгаалалтын баталгаа нь болдог.

1. **Бүтэц:** Унгарын Үндсэн хуулийн шүүх нь ерөнхийлөгч болон дэд ерөнхийлөгчтэй 15 гишүүн бүхий үндсэн хуулийн хяналтыг хэрэгжүүлэх байгууллага мөн. Үндсэн хуулийн шүүхийн гишүүнийг сонгуулахаар парламентад суудалтай намууд болон аливаа улс төрийн намд хамаарахгүй парламентын гишүүдийн төлөөлөл бүхий нэр дэвшүүлэх комиссоос санал гаргадаг. Парламент Үндсэн хуулийн болон хуулийн төслийн байнгын хорооны саналыг үндэслэн нэр дэвшигчдийн дундаас Үндсэн хуулийн шүүхийн шүүгчдийг сонгодог. Үндсэн хуулийн шүүхийн гишүүнээр эрх зүйн шинжлэх ухааны өндөр мэдлэг бүхий онолын

хуульчид, их сургуулийн багш нар, төр эрх зүйн докторууд, эсвэл 20-оос доошгүй жилийн мэргэжлийн дадлага туршлага бүхий хуульчдыг сонгохоор үндсэн хуульд заасан байдаг байна. Үндсэн хуулийн шүүхийн шүүгчээр дээр дурдсан шаардлагуудыг хангасан, эрүүгийн хариуцлага хүлээж байгаагүй, 45 нас хүрсэн Унгар улсын иргэнийг сонгож болно.

Үндсэн хуулийн шүүхийн шүүгч нь парламентын гишүүн, орон нутгийн өөртөө засах хурлын гишүүнд сонгогдох, өөр төрийн байгууллагад алба хаах, үйлдвэрчний эвлэлд удирдах албан тушаал хаших, аливаа улс төрийн намын гишүүн байхыг хориглох бөгөөд Үндсэн хуулийн шүүхийн гишүүнээр сонгогдохын өмнөх дөрвөн жилд Засгийн газрын гишүүн буюу аль нэг улс төрийн намд болон төрийн захиргааны байгууллагад удирдах албан тушаал хашиж байсан хүнийг Үндсэн хуулийн шүүхийн шүүгчээр сонгодоггүй байна. Үндсэн хуулийн шүүхийн шүүгчийг 9 жилийн хугацаатайгаар сонгодог бөгөөд дахин нэг удаа улиран сонгогдох боломжтой байна. Үндсэн хуулийн шүүхийн шүүгчийн бүрэн эрхийн хугацаа нь шүүгч нас барснаар, шүүгч 70 нас хүрснээр, сонгогдсон хугацаа дууссанаар, огцрох хүсэлтээ гаргаснаар, үүрэгт ажлаас нь чөлөөлснөөр, хориглосон албан тушаалуудыг хаших болсноор дуусгавар болно.

- 2. Үйл ажиллагаа:** Унгар улсын Үндсэн хуулийн шүүх нь шийдвэр гаргах, үндсэн хуулийн маргааныг шийдвэрлэхдээ гурван гишүүний бүрэлдэхүүнтэй зөвлөл буюу бүрэн бүрэлдэхүүнтэй хурлаар шийдвэрлэдэг. Үндсэн хуулийн шүүх нь хаалттай хуралдаанаар хуралдаанд хүрэлцэн ирсэн гишүүдийн олонхийн саналаар шийдвэр гаргадаг. Үндсэн хуулийн шүүхийн шийдвэр нь гармагцаа хүчин төгөлдөр болж, хуулийн нэгэн адил хүчинтэй бөгөөд давж заалдах эрх хэнд ч байхгүй.

Австрийн Үндсэн Хуулийн шүүх. Австри улсын Үндсэн хуулийн шүүх бол Европын хамгийн эртний үндсэн хуулийн шүүх бөгөөд энэ үндсэн хуулийн шүүхийн жишээг Европын бусад улсууд дагасан билээ. 1920 оны Австрийн Үндсэн хууль Үндсэн хуулийн шүүхийг байгуулсан бөгөөд Үндсэн хуулийн шүүхийг 1938 онд германы эзлэн түрэмгийлэгчид эзэлсний дараа устгасан ч 1945 оны Үндсэн хуулиар дахин байгуулсан юм.

Үндсэн хуулийн шүүх нь ерөнхийлөгч, дэд ерөнхийлөгч, 9 шүүгч, 6 орлогч шүүгчтэй ажилладаг. 1920-1929 оны хооронд Австрийн

үндсэн хуулийн шүүхийн шүүгчдийн талыг нь Үндэсний Зөвлөл, тал хэсгийг нь Холбооны Зөвлөл сонгодог байжээ. 1929 оноос хойш шүүгчдийг холбооны улсын ерөнхийлөгч томилдог болжээ. Гэхдээ Үндсэн хуулийн шүүхийн ерөнхийлөгч, дэд ерөнхийлөгч, 6 шүүгч, 3 орлогч шүүгчийг Холбооны Засгийн газрын санал болгосноор, Үндэсний Зөвлөлийн санал болгосноор 3 шүүгч, 2 орлогч шүүгчийг, Холбооны Зөвлөлийн санал болгосноор 3 шүүгч, нэг орлогч шүүгчийг томилдог байжээ. Энэ нь тухайн үеийн улс төрийн нөхцөл байдлаас шалтгаалж байсан бөгөөд улс төрийн сонгуульд ялалт байгуулсан нам засгийн эрхийг аваад зогсохгүй, үндсэн хуулийн хяналтыг ч гартаа авахыг эрмэлзэж байсантай холбоотой.

Австрийн үндсэн хуулийн 147-р зүйлд зааснаар Үндсэн хуулийн шүүхийн шүүгч болон орлогч шүүгч болохын тулд хууль эрх зүйн дээд мэргэжлийг бүрэн эзэмшсэн, дор хаяж 10 жилийн мэргэжлийн дадлагатай байх шаардлагатай байдаг байна. Үндсэн хуулийн шүүхийн шүүгчдийг жирийн шүүхийн шүүгчид, төрийн байгууллагын албан хаагчид, их сургуулийн эрх зүйн болон улс төрийн шинжлэх ухааны багш нарын дундаас сонгодог уламжлалтай байдаг байна.

Үндсэн хуулийн шүүхийн шүүгчид нь Холбооны болон аль нэг Ландын Засгийн Газрын гишүүн, Үндэсний зөвлөл, Холбооны Зөвлөлийн гишүүн болон бусад ямар нэгэн төлөөллийн байгууллагын гишүүн байж болохгүй. Үндсэн хуулийн Шүүхийн ерөнхийлөгч болон дэд ерөнхийлөгч нь сонгогдохын өмнөх 4 жилийн хугацаанд дээр дурдсан албан тушаалыг хаагаагүй байх шаардлага тавигддаг. Үндсэн хуулийн шүүхийн шүүгчид нь аль нэг улс төрийн намын удирдах буюу ямар нэгэн өөр албан тушаал хашихыг хориглосон. Үндсэн хуулийн шүүхийн шүүгчдийг сонгохдоо албан тушаалын хугацаа тогтоодоггүй бөгөөд шүүгч нь 70 нас хүрсэн жилийн 12 сарын 31-ний өдөр хүртэл албан тушаалаа хаших эрхтэй байдаг байна.

Үйл ажиллагаа: Үндсэн хуулийн шүүх нь гагцхүү бүрэн бүрэлдэхүүнээрээ хуралдаж шийдвэр гаргах ёстой. Австрийн үндсэн хуулийн шүүхэд янз бүрийн зөвлөлүүд байхгүй ба шүүхийн шийдвэрийг дор хаяж 14 шүүгчийн бүрэлдэхүүнтэйгээр гаргадаг. Шүүх нь байнга хуралддаггүй бөгөөд жилд дөрвөн удаа, нэг удаа 3-4 долоо хоногийн хугацаатайгаар хуралддаг. Үндсэн хуулийн шүүхийн хуралдаан нь нээлттэй бөгөөд талууд өмгөөлөгчтэй байж болно. Шүүхийн шийдвэрийг хүрэлцэн ирсэн гишүүдийн олонхийн саналаар шийдвэрлэнэ. Санал тэнцсэн тохиолдолд

ерөнхийлөгчийн саналаар асуудлыг шийдвэрлэдэг. Шаардлагатай тохиолдолд Үндсэн хуулийн шүүхийн ээлжит бус хуралдааныг зарлан хуралдуулж болдог.

Холбооны Бүгд Найрамдах Герман Улсын Үндсэн Хуулийн шүүх. ХБНГУ-д 1949 оны Үндсэн хуулиар үндсэн хуулийн шүүхийг байгуулжээ. Энэхүү үндсэн хууль нь Х.Келсений загварыг тусган ихээхэн өргөн эрх мэдэл бүхий үндсэн хуулийн шүүхийг байгуулсан билээ. ХБНГУ нь Холбооны улс учраас холбооны улсын онцлогт тохируулан холбооны гишүүн улс болгон өөрийн үндсэн хуулийн шүүхтэй байхаар үндсэн хуулинд заажээ.

ХБНГУ-ын Үндсэн хуулийн шүүх нь 15 гишүүнтэй бөгөөд гишүүд найм найман гишүүнтэй хоёр сенатыг бүрдүүлдэг. Сенатуудыг ерөнхийлөгч болон дэд ерөнхийлөгч нар толгойлдог. Сенат бүрт 3, нийтдээ 6 хүн урд нь 3 жилийн туршид 5 дээд шүүхийн аль нэгний шүүгч байсан хүнийг сонгох ёстой. Энэ нь дээд шүүхүүдийн хоорондын уялдаа холбоог хангах зорилготой юм (ХБНГУ-д Холбооны Захиргааны шүүх, Холбооны Санхүүгийн дээд Шүүх, Холбооны Хөдөлмөрийн шүүх, Холбооны нийгмийн асуудлын шүүх, Давж заалдах шүүх гэсэн 5 дээд шүүх ажилладаг). Үндсэн хуулийн шүүхийн сенатуудын үлдсэн тав таван гишүүн нь 40-өөс дээш насны, үндсэн хуулийн шүүхийн шүүгч болоход шаардлагатай хууль эрх зүйн мэдлэгтэй (дор хаяж 2 хуулийн дээд сургууль төгссөн) байх шаардлагатай байдаг. ХБНГУ-ын Үндсэн хуулийн 94-р зүйлд зааснаар Үндсэн хуулийн шүүхийн шүүгчдийн талыг Бундестаг, талыг Бундесрат сонгодог. Парламентын хоёр танхимд сонгууль өөр өөр байдлаар явагддаг. Бундесратад шууд санал хураалтаар санал хураалтанд оролцогчдын гуравны хоёрын саналаар сонгодог бол Бундестагд парламентын бүрэн эрхийн хугацаанд ажиллах 12 электор буюу сонгогчдыг сонгож, эдгээр сонгогчид нь гуравны хоёрын саналаар Үндсэн хуулийн шүүхийн шүүгчдийг сонгодог байна.

Герман улсын Үндсэн хуулийн шүүхийн шүүгчдийн дундаж нас тун бага байдаг бөгөөд энэ нь шүүгчдийг 12 жилийн хугацаатай сонгон, 68 нас хүрэхэд албан тушаалаас нь чөлөөлдөгтэй холбоотой. Үндсэн хуулийн шүүхийн шүүгчийн албан тушаалд дахин сонгогдож болохгүй бөгөөд гагцхүү үүргээ ноцтойгоор зөрчсөн, 6 сараас илүү хугацаатайгаар хоригдох ял хүлээж болохуйц гэмт хэрэг үйлдсэн тохиолдолд Шүүх бүрэн бүрэлдэхүүнээрээ хуралдаж шүүгчийн албан тушаалаас чөлөөлж болно.

Францын Үндсэн Хуулийн Зөвлөл. Франц улсад одоогоос 30 гаруй жилийн тэртээ үндсэн хуулийн шүүхийн үйл ажиллагаа эхэлжээ. Францын үндсэн хуулийн зөвлөл нь есөн томилогдсон гишүүдээс бүрддэг бөгөөд эдгээр гишүүд дээр Бүгд Найрамдах Улсын ерөнхийлөгчөөр ажиллаж байсан хүмүүс нэмэгдэн ажилладаг. Үндсэн хуулийн Зөвлөлийн гишүүд нь 9 жилийн хугацаатайгаар албан тушаалд томилогддог бөгөөд тэдний 3 гишүүнийг Бүгд Найрамдах Улсын ерөнхийлөгч, 3 гишүүнийг Сенатын ерөнхийлөгч, үлдсэн гурван гишүүнийг Үндэсний Хурлын ерөнхийлөгч тус тус томилдог байна. Үндсэн хуулийн Зөвлөлийн гишүүдийн гуравны нэг нь гурван жил тутамд сонгогддог. Үндсэн хуулийн Зөвлөлийн гишүүд нь хэнээс ч хараат бусаар үйл ажиллагаагаа явуулах бөгөөд дахин сонгогдохгүй, Үндсэн хуулийн Зөвлөлийн хуралдаанаар огцруулахаас бусад тохиолдолд албан тушаалаас нь эргүүлэн татах, огцрохыг хориглодог. Үндсэн хуулийн Зөвлөлийн Даргыг түүний гишүүдийн дотроос Бүгд Найрамдах улсын ерөнхийлөгч томилдог. Одоо хүртэл тогтсон заншил ёсоор Бүгд найрамдах улсын ерөнхийлөгч нь өөрийн томилж буй гурван гишүүний нэгийг эхнээс нь эхлэн Үндсэн хуулийн Зөвлөлийн даргаар томилдог байна.

Франц улсын Үндсэн хуулийн Зөвлөлийн үйл ажиллагааны болон хуралдааны журмыг парламентын нийт гишүүдийн гуравны хоёрын саналаар баталсан хуулиар зохицуулдаг бөгөөд эдгээр хуулийг батлахад Үндсэн хуулийн Зөвлөл хяналт тавьдаг. “Үндсэн хуулийн Зөвлөлийн шийдвэр нь гармагцаа хүчин төгөлдөр болж, давж заалдаж болохгүй бөгөөд энэхүү шийдвэр нь бүх төрийн байгууллага, шүүх, захиргааны байгууллагууд заавал дагаж мөрдөх үүрэгтэй.” гэж Францын Үндсэн хуулийн 62 дугаар зүйлд заасан байгаа нь энэхүү байгууллага нь үндсэн хуулийн хяналтыг хэрэгжүүлдэг байгууллага болохыг баталж байгаа юм.

Гурав. Үндсэн хуулийн шүүхүүдийн Үндсэн хуулиар олгогдсон эрхүүд

Монгол Улсын Үндсэн хуулийн Цэцийн эрх хэмжээ

1. *Хууль тогтоомжууд болон олон улсын гэрээ хэлэлцээрүүд үндсэн хуульд нийцэж байгаа эсэхийг хянах эрх*

Урьдчилсан хяналт: Үндсэн хуулийн Цэц нь Монгол Улсын ерөнхийлөгчөөс батламжлаагүй байгаа хуулийг үндсэн хуульд нийцэж байгаа эсэх талаар дүгнэлт гаргах эрхтэй байдаг. Ийнхүү хянах эрхийг

хэрэгжүүлэхийн тулд дүгнэлт гаргуулах талаар санал гаргах эрх нь Монгол улсын ерөнхийлөгчид хадгалагддаг. Улсын Их хурлаас баталсан хуулийг ерөнхийлөгчид илгээснээс хойш 8 ажлын өдрийн дотор хуулинд хориг тавих эрх бүхий ерөнхийлөгч нь тэр хууль үндсэн хуульд нийцэж буй эсэх талаар дүгнэлт гаргахыг хүсэн Үндсэн хуулийн Цэцэд хандаж болно.

Үндсэн хуулийн хяналт: Улсын Их Хурлаас батлан гаргасан хүчин төгөлдөр үйлчилж буй хууль тогтоомжуудын Үндсэн хуульд нийцэж буй эсэхийг олон төрлийн аргаар хянаж болно. Үүнд: Үндсэн хуулийн хяналтын журмаар Монгол Улсын Ерөнхийлөгч, Ерөнхий сайд, Улсын Их Хурал, Дээд шүүх, Монгол улсын ерөнхий прокурор Үндсэн хуулийн Цэцэд хандан хүчин төгөлдөр үйлчилж буй хуулиуд үндсэн хуульд нийцэж буй эсэх талаар дүгнэлт гаргуулж болно. Мөн Монгол улсын иргэн Үндсэн хуулийн Цэцийн эрх мэдэлд хамаарах асуудлаар Цэцэд хандан дүгнэлт гаргуулах зорилгоор өргөдөл бичиж болно. Иргэний гаргасан өргөдлийг үндэслэн Үндсэн хуулийн цэц нь тухайн асуудлаар шалгалт хийж болно.

2. *Хууль тогтоомжууд үндсэн хуульд нийцэж байгаа эсэхийг хянах эрхээс бусад эрх*

Монгол улсын Үндсэн хуулийн 66 дугаар зүйлийн 1 дэх хэсэгт зааснаар Үндсэн хуулийн Цэц нь дараах асуудлуудаар дүгнэлт гаргаж болно. Үүнд: Ард нийтийн санал асуулга, Улсын Их Хурал, түүний гишүүний ба Ерөнхийлөгчийн сонгуулийн талаар сонгуулийн төв байгууллагын гаргасан шийдвэр үндсэн хуульд нийцэж байгаа эсэх, Ерөнхийлөгч, Улсын Их Хурлын дарга, гишүүн, Ерөнхий сайд, Засгийн Газрын гишүүн, Улсын Дээд шүүхийн Ерөнхий шүүгч, Улсын Ерөнхий Прокурор Үндсэн хууль зөрчсөн эсэх, Ерөнхийлөгч, Улсын Их Хурлын дарга, Ерөнхий сайдыг огцруулах, Улсын Их хурлын гишүүнийг эгүүлэн татах үндэслэл байгаа эсэхийг хянан үзэж дүгнэлтээ Улсын их Хуралд оруулах ба Улсын Их Хурал зөвшөөрөөгүй бол Үндсэн хуулийн Цэц дахин хянан үзэж эцсийн шийдвэрийг гаргадаг.

Бүгд Найрамдах Унгар Улсын Үндсэн хуулийн шүүхийн эрх хэмжээ

1. *Хууль тогтоомж, хуулийн хүчин чадал бүхий тогтоолуудын үндсэн хуульд нийцэж буй эсэх талаар дүгнэлт гаргах эрх*

Урьдчилсан хяналт: БНУУ-ын Үндсэн хуулийн шүүхийн тухай хуулийн 21 дүгээр зүйлд зааснаар Улсын Хурал (парламент) болон

түүний 50-аас багагүй тооны гишүүн, парламентын байнгын хороо парламентад өргөн баригдсан хуулийн төслийг үндсэн хуульд нийцэж байгаа эсэх талаар дүгнэлт гаргуулах хүсэлт тавьж болно. Парламентар батлагдсан ч ерөнхийлөгч соёрхон батлаагүй хуулийг үндсэн хуульд нийцэж байгаа эсэх талаар ерөнхийлөгч санал гарган Үндсэн хуулийн шүүхээс дүгнэлт гаргахыг хүсэж болно. Олон улсын гэрээ хэлэлцээр үндсэн хуульд нийцэж байгаа эсэх талаар Улсын хурал, ерөнхийлөгч болон Засгийн газрын хүсэлтээр Үндсэн хуулийн шүүх дүгнэлт гаргаж болно.

Үндсэн хуулийн хяналт: Нэгэнт хүчин төгөлдөр үйлчилж буй хууль үндсэн хуульд нийцэж буй эсэх талаар Үндсэн хуулийн шүүхэд хандах эрх хүн бүхэнд нээлттэй бөгөөд энэ үндсэн дээр иргэд ч тэр, нутгийн өөртөө удирдах байгууллагууд ч тэр, төрийн бус олон нийтийн байгууллагууд ч тэр аливаа хууль тогтоомж Үндсэн хуультай харшилдаж байна гэдэг үндэслэлээр Үндсэн хуулийн шүүхэд хандаж болно.

Унгар улсын үндсэн хуулийн 7 дугаар зүйлийн нэг дэх хэсэгт зааснаар БНУУ-ын эрх зүйн тогтолцоо нь олон улсын хэмжээнд хүлээн зөвшөөрөгдсөн эрх зүйн зарчмуудыг хүлээн зөвшөөрөх ба олон улсын гэрээгээр хүлээсэн үүрэг болон дотоодын эрх зүйн тогтолцооны уялдаа холбоог хангах шаардлагатайг үндэслэн Үндсэн хуулийн шүүх нь олон улсын гэрээ болон тус гэрээгээр хүлээсэн үүргийн дотоодын хууль хууль тогтоомжтой уялдаж байгаа эсэх талаар хяналт тавих үүрэгтэй. Энэхүү хяналтыг Үндсэн Хуулийн шүүх өөрөө санаачлан эхлүүлж болохоос гадна Улсын хурал, түүний байнгын хороо, Улсын Хурлын гишүүн, Унгар улсын ерөнхийлөгч, Улсын Хянан Шалгах Хорооны Ерөнхийлөгч, Дээд шүүхийн ерөнхийлөгч, Ерөнхий прокурор нар Үндсэн хуулийн шүүхэд хүсэлт гаргах эрхтэй. Энэхүү хүсэлтийг үндэслэн Үндсэн хуулийн шүүх нь эрх зүйн хэм хэмжээнүүдийг судалж үзээд олон улсын гэрээ хэлэлцээрийн заалт болон түүгээр хүлээсэн үүргийг биелүүлэхэд саад болж буй хууль тогтоомжийг хүчингүй болгосон шийдвэр гаргаж болно.

3. *Хууль тогтоомжууд үндсэн хуульд нийцэж байгаа эсэхийг хянах эрхээс бусад эрх*

Унгар улсын Үндсэн хуулийн шүүх нь бүх нийтийн санал асуулга явуулахыг шаардсан шаардлага хүчин төгөлдөр болоход шаардлагатай гарын үсэг цуглуулах үйл явц, бүх нийтийн санал асуулгыг зохион

байгуулсан байдал, мөн үр дүнг тогтоосны эсрэг гаргасан саналыг үндэслэн бүх нийтийн санал асуулга хуулийн дагуу явагдсан эсэх талаар дүгнэлт гаргах эрхтэй.

Нутгийн өөртөө удирдах байгууллагын эрх хэмжээ давхардсан болон зөрчилдсөн тохиолдолд Үндсэн хуулийн шүүхэд энэхүү зөрчлийг арилгуулах асуудлаар дүгнэлт гаргуулахаар хандаж болно.

1989 оны үндсэн хуулийн 19/А заалт үндсэн хуулийн хэрэгжилтийн баталгаа болгон бүгд найрамдах улсын ерөнхийлөгчийн дайны болон онц байдал зарласан нөхцөлд хэрэгжүүлэх эрх хэмжээг эдлэхэд Үндсэн хуулийн шүүхийн ерөнхийлөгчийн оролцох тухай заасан байдаг.

Австрийн Үндсэн хуулийн шүүхийн эрх хэмжээ

1. *Хууль тогтоомжууд үндсэн хуульд нийцэж буй эсэх талаар дүгнэлт гаргах эрх*

Урьдчилсан хяналт: Австри улсын үндсэн хуулийн 138 дугаар зүйлийн 2 дахь хэсэгт заасан ёсоор “Үндсэн хуулийн шүүх нь Төрийн холбооны Засгийн газрын болон холбооны гишүүн аль нэг улсын засгийн газрын хүсэлтээр хууль тогтоох болон гүйцэтгэн захирамжлах ямар эрх зүйн акт нь Төрийн Холбоо болон Холбооны гишүүн улсын эрх хэмжээнд хамаарах уу, үгүй юу гэдгийг шийдвэрлэнэ.” Үндсэн хуулийн шүүх нь энэ эрхээ хэрэгжүүлэхдээ хууль тогтоох байгууллагын санал хураагаагүй болон төрийн захиргааны байгууллагын нийтэд албан ёсоор зарлаагүй төслийн талаар дүгнэлт гарган уг эрх зүйн актыг аль байгууллага гаргах эрхтэй болохыг тогтооно.

Үндсэн хуулийн хяналт: Холбооны гишүүн улсын Засгийн газрын хүсэлтээр – Австри улс нь холбооны улс учир Холбооны парламентаас баталсан хууль тогтоомжууд үндсэн хуультай нийцэж байгаа эсэх талаар дүгнэлт гаргуулахаар холбооны гишүүн улсын засгийн газрууд Үндсэн хуулийн шүүхэд хандах, Холбооны гишүүн улсын хууль тогтоомж холбооны Үндсэн хуультай нийцэж байгаа эсэх талаар дүгнэлт гаргуулахаар Холбооны Засгийн газар Үндсэн хуулийн шүүхэд хандах, Үндсэн хуулийн шүүх нь энэ талаар дүгнэлт гаргах эрхтэй байдаг.

Шүүхийн хүсэлтээр – 1929 оноос Австрийн Захиргааны шүүх болон Улсын дээд шүүх нь үйл ажиллагаа явуулах явцад хэрэглэсэн хууль тогтоомжууд үндсэн хуультай харшилдаж байгаа гэж үзсэн тохиолдолд Үндсэн хуулийн шүүхэд хандах эрхтэй болжээ.

Парламентын гишүүдийн хүсэлтээр – 1975 оноос эхлэн Үндэсний Зөвлөлийн гишүүдийн гуравны нэг нь ямар нэгэн хууль үндсэн хуультай харшилдаж байна гэдэг үндэслэлээр Үндсэн хуулийн шүүхэд хандах эрхтэй болжээ. Холбооны гишүүн улсын үндсэн хууль мөн нэгэн адил энэ боломжийг гишүүн улсын парламентын гишүүнд олгож болох тухай үндсэн хуульд заасан байдаг.

Хувь хүмүүсийн хүсэлтээр – 1975 оноос хойш ямар нэгэн шүүхийн болон төрийн байгууллагын шийдвэрээр бус аль нэгэн холбооны хууль хувь хүний эрх эрх чөлөөг хязгаарлаж байна гэж үзсэн тохиолдолд уг хууль үндсэн хуультай нийцэж буй эсэх талаар дүгнэлт гаргахыг үндсэн хуулийн шүүхээс хүсэх эрхтэй байдаг байна.

Үндсэн хуулийн шүүх нь өөрийн санаачилгаар – Австри улсад Үндсэн хуулийн шүүх байгуулагдсан цагаасаа эхлэн аль нэг хууль үндсэн хуультай зөрчилдөж байгаа гэж үзсэн болон тэр хууль ямар нэгэн шийдвэр гаргах үндэслэл болсон тохиолдолд уг хууль үндсэн хуультай нийцэж байгаа эсэх талаар дүгнэлт гаргах эрхтэй байжээ. Үндсэн хуулийн шүүх нь өөрт хандсан өргөдөл хэргүүд дундаас үндсэн хуультай зөрчилдөж байна гэж үзсэн хэргийг сонгон авч шийдвэрлэх эрхтэй байдаг.

2. *Хууль тогтоомжууд үндсэн хуульд нийцэж байгаа эсэхийг хянах эрхээс бусад эрх*

Австрийн үндсэн хуулийн шүүх нь дээр дурдсанаас гадна сонгуулийн үйл явцтай холбоотой маргааныг шийдвэрлэдэг дээд шатны шүүх юм. Үндсэн хуулийн шүүх нь улс төрийн, засаг захиргааны болон мэргэжлийн хамгийн чухал сонгуулиудын үйл явц үр дүнтэй холбоотой маргааныг шийдвэрлэх эрхтэй бөгөөд Үндэсний Зөвлөлийн гишүүдийг сонгох, гишүүн улсуудын парламентын сонгууль, орон нутгийн өөрөө удирдах удирдлагыг сонгох сонгууль, Төрийн холбооны Ерөнхийлөгчийн сонгууль, гишүүн улсуудын гүйцэтгэн захирамжлах байгууллагуудын сонгуультай холбоотой маргаан гомдлыг шийдвэрлэдэг. Мөн бүх нийтийн санал асуулга болон олон нийтийн санаачилгын хууль ёсны байдлын талаар дүгнэлт гаргах эрхтэй байдаг.

Австрийн үндсэн хуулийн шүүх нь төрийн байгууллагуудын эрх хэмжээний зөрчил маргааныг шийдвэрлэх эрх бүхий байгууллага юм. Шүүх болон төрийн байгууллага хоорондын, захиргааны шүүх болон бусад шүүх хоорондын, жирийн шүүх болон бусад салбарын шүүх хоорондын, Төрийн холбоо болон гишүүн улсуудын байгууллага

хоорондын, Төрийн хянан шалгах байгууллага болон засгийн газрууд хоорондын эрх хэмжээний зөрчил маргааныг үндсэн хуулийн шүүхэд хандан шийдвэрлүүлж болно. Үндсэн хуулийн шүүхийн энэхүү эрх нь негатив эрх хэмжээний зөрчил буюу эрх хэмжээний дутагдлын асуудалд ч гэсэн хамаатай байдаг.

Үндсэн хуулийн шүүх нь үндсэн хуулийн 142 ба 143 дугаар заалтыг үндэслэн Төрийн холбоо болон гишүүн улсын өндөр албан тушаалтнуудын (ерөнхийлөгч, ерөнхий сайд) үндсэн хууль зөрчсөн болон албан тушаалаас нь огцруулах, эрүүгийн эрх зүйн хариуцлага хүлээлгэхүйц үйлдлийг авч хэлэлцэх шийдвэр гаргах эрхтэй байдаг. Энэхүү шийдвэрийг парламентын хүсэлтийн дагуу гаргах үүрэгтэй.

ХБНГУ-ын үндсэн хуулийн шүүхийн эрх хэмжээ

1. *Хууль тогтоомж болон олон улсын гэрээнүүдийн үндсэн хуульд нийцэж буй эсэх талаар дүгнэлт гаргах эрх*

Урьдчилсан хяналт: Олон улсын гэрээ хэлэлцээрийг соёрхон баталж буй хуулийг албан ёсоор хэвлэн нийтлэхийн өмнө Үндсэн хуулийн шүүхээр дүгнэлт гаргуулах шаардлагатай байдаг. Ийнхүү дүгнэлт гаргуулах хүсэлтийг Холбооны гишүүн улсуудын засгийн газар болон Бундестагийн нийт гишүүдийн гуравны нэг нь гаргаж болно.

Холбооны улсын ерөнхийлөгч парламентаас баталсан хуулийг албан ёсоор хэвлэн нийтлэхээс татгалзсан тохиолдолд өөр ямар нэгэн төрийн дээд байгууллага энэ татгалзсан шалтгаантай санал нийлэхгүй нөхцөлд Үндсэн хуулийн шүүхэд хандах эрхтэй байдаг.

Аливаа хуулийг Үндсэн хуультай зөрчилдөж байна гэж үзэн шалгаж байгаа тохиолдолд уг хуулийн хүчин төгөлдөр үйлчлэх үйлчлэлийг Үндсэн хуулийн шүүх түдгэлзүүлэх эрхтэй бөгөөд энэ тохиолдолд Үндсэн хуулийн эцсийн шийдвэр гаргах хүртэл уг хууль хүчин төгөлдөр үйлчлэхгүй.

Үндсэн хуулийн хяналт: Хүчин төгөлдөр үйлчилж буй аливаа хууль үндсэн хуультай зөрчилдөж байна гэж үзсэн тохиолдолд аль нэгэн холбооны гишүүн улсын засгийн газар болон бундестагийн гишүүдийн гуравны нэгний хүсэлтээр Үндсэн хуулийн шүүх нь дүгнэлт гаргадаг.

Хувь хүмүүсийн хүсэлтээр Үндсэн хуулийн гомдлыг гомдол гаргасан хууль нь хүчин төгөлдөр болсноос хойш нэгээс дээш жил

өнгөрсөн бол мөн гомдол гаргагчийн эрх нь уг хуулийн заалтаас шууд шалтгаалсан бол Үндсэн хуулийн шүүхэд уг хууль Үндсэн хуульд нийцэж буй эсэх талаар дүгнэлт гаргуулах эрхтэй байдаг.

2. *Хууль тогтоомжууд үндсэн хуульд нийцэж байгаа эсэхийг хянах эрхээс бусад эрх*

Холбооны Герман улсын Үндсэн хуулийн шүүх нь давж заалдах журмаар сонгуультай холбоотой асуудлыг шийдвэрлэх байгууллага мөн. Бундестагийн гишүүдийн мандатын хүчин төгөлдөр эсэхийг хянах, мандатын хугацаа дууссан эсэхийг зарлах нь Бундестагийн эрх байдаг. Тэгвэл ийнхүү өөрт олгогдсон эрхийн хүрээнд Бундестагийн гаргасан шийдвэрийг уг шийдвэр гарснаас хойш нэг сарын дотор сонгогдсон эсэх талаар маргаан гарсан этгээд, гаргасан гомдлыг нь Бундестагаас хүлээж аваагүй иргэн өөрөөсөө гадна 100 иргэний дэмжлэгийг авсан тохиолдолд, мөн парламентын аль нэг фракц болон бундестагийн нийт гишүүдийн аравны нэг нь Үндсэн хуулийн шүүхэд гомдол гаргах эрхтэй байдаг.

Холбооны улс болон гишүүн улсуудын хооронд гарсан эрх зүйн маргаан болон үндсэн хуулийн байгууллагууд хоорондын эрх хэмжээний маргааныг Үндсэн хуулийн шүүх шийдвэрлэх үндсэн хуулиар олгогдсон эрхтэй байдаг.

Холбооны Бүгд Найрамдах Герман Улсын үндсэн хуулийн 93 дугаар зүйлийн 1.4 дэх хэсэгт зааснаар “Төрийн байгууллага хувь хүний үндсэн эрхийг нь зөрчсөн гэж үзсэн тохиолдолд үндсэн хуулийн гомдол гаргах эрхтэй” байдаг. Энэхүү үндсэн хуулийн гомдлыг Үндсэн хуулийн шүүх нь шийдвэрлэх явцдаа захиргааны шүүхийн болон супер дээд шүүхийн үүргийг гүйцэтгэдэг. Өөрөөр хэлбэл үндсэн хуулийн гомдол гаргаснаар иргэн хүн аль нэг хууль үндсэн хуульд нийцэж байгаа эсэх талаар дүгнэлт гаргуулахаас гадна, аль нэг дээд шүүхийн гаргасан шийдвэр үндсэн хуультай нийцэж буй эсэх талаар шийдвэрлүүлэх боломжтой болдог.

Франц улсын Үндсэн хуулийн Зөвлөлийн эрх хэмжээ

1. *Хууль тогтоомжуудын үндсэн хуульд нийцэж буй эсэх талаар дүгнэлт гаргах эрх*

Урьдчилсан хяналт: Францын Үндсэн хуулийн Зөвлөлийн шийдвэрлэх асуудлын хүрээнд парламентын дээд болон доод танхимуудын ажиллах журам болон олон улсын гэрээ хэлэлцээ-

рүүдээс гадна үндсэн хуулийн хүчин чадал бүхий хуулиуд мөн жирийн хуулиуд багтдаг. Ийнхүү үндсэн хуулийн зөвлөлд хандах эрх гагцхүү үндсэн хуульд заагдсан албан тушаалтнууд тухайлбал ерөнхийлөгч, ерөнхий сайд нарт хадгалагддаг. Хүсэлт гаргах хугацааг үндсэн хуулиар тодорхойлдог бөгөөд хуулийг албан ёсоор хэвлэн нийтлэхээс өмнө, олон улсын гэрээ хэлэлцээр болон түүгээр хүлээх үүргүүдийг соёрхон батлах, зөвшөөрөхөөс өмнө Үндсэн хуулийн Зөвлөлд хандан үндсэн хуулийн дүгнэлтийг гаргуулах шаардлагатай байдаг. Үндсэн хуулийн Зөвлөл нь аливаа хууль тогтоомж Үндсэн хуульд нийцэж байгаа эсэхийг шалгахдаа гагцхүү үндсэн хуулийг удирдлага болгон ажиллах үүрэгтэй. Үндсэн хуулийн зөвлөлийн гаргаж буй дүгнэлт нь уг дүгнэлтийн объект болсон эрх зүйн хэм хэмжээг үндсэн хуультай зөрчилдсөн гэж үзэн хүчингүй болгосон тухай болон уг хууль тогтоомж үндсэн хуулийг зөрчөөгүй болохыг тогтоож гомдлыг буцаасан шинжтэй байж болно.

2. *Хууль тогтоомжууд үндсэн хуульд нийцэж байгаа эсэхийг хянах эрхээс бусад эрх*

Францын үндсэн хуулийн Зөвлөл нь парламентын гишүүд болон сенатуудын сонгуулийн үйл явцтай холбоотойгоор нэр дэвшигчид болон сонгогчдын өргөдлийг үндэслэн шийдвэр гаргаж болох ба сонгуулийн кампанит ажил болон санал өгөх үйл явцад гарсан хууль бус үйл ажиллагааг таслан зогсоох үүрэгтэй байдаг. Бүгд Найрамдах Улсын Ерөнхийлөгчийг сонгох болон бүх нийтийн санал асуулга явуулахад сонгуульд бэлтгэх болон санал хураалт, үр дүнг зарлах үе шатуудад нэгэн адил зөрчил гарахаас сэргийлэн ажиллах үүрэгтэй.

Дөрөв. Дүгнэлт

Дээрх жишээ болон харьцуулалтаас харахад Монгол улсын Үндсэн хуулиар Монгол улсын түүхэнд анх удаа байгуулсан Үндсэн хуулийн Цэц хэмээн нэрлэгдсэн үндсэн хуулийн хяналтыг хэрэгжүүлэх үүрэг бүхий Үндсэн хуулийн шүүх нь дээр дурдсан хоёр моделийн Европын загварыг Монголын хөрсөн дээр буулгасан бөгөөд өөрийн онцлог шинжийг агуулсан байна. Энэ нь энэхүү судалгаанд хамрагдсан улсууд түүний дотор Монгол улс ч гэсэн эх газрын эрх зүйн системтэй байгаатай салшгүй холбоотой. Ер нь энэхүү судалгаанд хамрагдсан Үндсэн хуулийн шүүхүүд хэдийгээр бүгд Европын Үндсэн хуулийн шүүхийн моделийн дагуу байгуулагдсан боловч өөр өөрийн онцлог шинжийг хадгалсан байгаа нь илт харагдаж байна. Эдгээр ялгаа

онцлогууд нь гишүүдийн тоо, гишүүдийг сонгох журам, үйл ажиллагаа процессын журамд харагдаж байгаа ч Үндсэн хуулийн шүүхүүдийн шийдвэрлэх асуудлуудын хүрээнд тун ижил төстэй шинж байгаа юм. Эдгээрийг нэгтгэн дүгнэвэл Үндсэн хуулийн шүүх нь улс болгонд дараах үндсэн асуудлуудыг шийдвэрлэдэг байна. Үүнд:

1. Үндсэн хуультай харьцуулахад эрх зүйн хэм хэмжээний шатлалд доогуур байр эзэлдэг эрх зүйн хэм хэмжээнүүдийг үндсэн хуультай нийцэж байгаа эсэхийг хянах асуудал, эрх зүйн хэм хэмжээнүүдийн дундаас хамгийн чухал нь хуулиуд үндсэн хуультай нийцэж байгаа эсэх асуудал юм.
2. Төрийн байгууллагуудын гаргасан хууль тогтоомж, шийдвэрүүдийг хүний салшгүй эрхийг зөрчсөн гэж үзэн гаргаж болох Үндсэн хуулийн гомдол бөгөөд энэ зарим улсуудад их өргөн хэмжээтэй буюу жирийн болон захиргааны шүүхийн гаргасан шийдвэрийг давж заалдах арга болон хэрэглэгддэг бол (жишээ нь ХБНГУ) зарим улсад гагцхүү зарим нэг хууль тогтоомж үндсэн хуультай зөрчилдөж байна гэж гомдол гаргах эрх төдийгөөр хязгаарлагддаг (Жишээ нь Монгол улсын Үндсэн хуулийн Цэц).
3. Холбооны Улсуудын хувьд Холбооны улсын хууль тогтоох байгууллагаас гаргасан хууль тогтоомж болон гишүүн улсуудын хууль тогтоох байгууллагуудын гаргасан хууль тогтоомж хоорондын эрх хэмжээний зөрчил болон бусад бүх төрлийн маргааныг (тухайлбал хөрөнгийн маргаан гэх мэт) Үндсэн хуулийн шүүх шийдвэрлэдэг.
4. Үндсэн хуулийн шүүхийн шийдвэрлэдэг бас нэгэн чухал асуудал нь төрийн тэргүүн болон бусад төрийн дээд албан тушаалтнуудыг Үндсэн хууль болон бусад хууль зөрчсөн тохиолдолд хариуцлагад татах асуудал юм. Энэ асуудлыг шийдвэрлэхдээ Үндсэн хуулийн шүүх нь парламентад санал оруулах бөгөөд парламент эцсийн шийдвэрийг гаргана.
5. Парламентын гишүүний болон сенатуудын мөн төрийн тэргүүнийг сонгох сонгуулийн явц, үр дүнгийн талаар маргаан гарсан тохиолдолд сонгуулийн хуулийн дагуу явагдсан эсэх тухай эцсийн шийдвэрийг Үндсэн хуулийн шүүх гаргадаг.
6. Бүх нийтийн болон ард нийтийн санал асуулга явуулах болон түүний үр дүнг тодорхойлохдоо үндсэн хуулийн дагуу явагдсан эсэхэд хяналт тавих нь Үндсэн хуулийн шүүхийн үүрэг байдаг.

Ийнхүү Үндсэн хуулийн шүүхүүд нь шийдвэрлэх асуудлын хувьд нэгэн адил байгаа бөгөөд шийдвэрлэх асуудлуудаас гадна процессын

шинжтэй адил төстэй талууд олон байдаг. Тухайлбал: Бүх үндсэн хуулийн шүүхүүдэд аливаа хэргийг өргөдөл, хүсэлтгүйгээр эхлүүлэх эрх байдаггүй, Үндсэн хуулийн шүүхийн шийдвэр нь эцсийн бөгөөд гармагцаа хүчин төгөлдөр болдог, давж заалдах боломжгүй, энэхүү шийдвэр нь бүх төрийн байгууллага, ард иргэдийн хувьд заавал дагаж мөрдөх эрх зүйн хэм хэмжээ болдог зэрэг онцлогууд байдаг. Эцэст нь дүгнэж хэлэхэд үндсэн хуулийн шүүхийн Европын хэв загвар нь Монгол улсад өөрийн өвөрмөц онцлогийг хадгалан байгуулагдсан бөгөөд Монгол улсын Үндсэн хуулийн Цэц нь Үндсэн хуулийн шүүхийн Европын онолын бүхий л хэв шинжийг бүрэн агуулсан байна.

Д.Сүнжид

Хууль зүйн магистр (LLM) 2002

ХБНГУ–ын Людвиг Максимилианы Их сургууль
(Ludwig–Maximilians – Universitaet Muenchen, Germany)

**ХБНГУ-ЫН БАВАРИ МУЖ УЛС БА МОНГОЛ УЛСЫН
НУТГИЙН УДИРДЛАГЫГ ХЭРЭГЖҮҮЛЭГЧ
БАЙГУУЛЛАГА, ТЭДГЭЭРИЙН ЭРХ ХЭМЖЭЭ, ҮҮРЭГ
ДААЛГАВРЫН ХУВААРИЛАЛТ**

| | |
|---|-----|
| I. ХБНГУ-ын Бавари муж улсын орон нутгийн удирдлагыг хэрэгжүүлэгч субъектүүд, тэдгээрийн эрх хэмжээ, үүрэг даалгавар | 122 |
| 1.1. Удиртгал | 124 |
| 1.2. Орон нутгийн удирдлагын хэлбэрүүд | 126 |
| 1.3. Орон нутгийн зөвлөл, түүний эрх хэмжээ | 127 |
| 1.3.1. Ерөнхий асуудал | 127 |
| 1.3.2. Орон нутгийн зөвлөлийн эрх хэмжээ | 128 |
| 1.3.3. Орон нутгийн зөвлөлийн орон тооны бус гишүүдийн эрх зүйн байдал | 129 |
| 1.3.4. Орон нутгийн зөвлөлийн орон тооны гишүүдийн эрх зүйн байдал | 130 |
| 1.3.5. Фракц | 131 |
| 1.3.6. Хороод | 132 |
| 1.4. Хотын захирагч, түүний эрх хэмжээ | 133 |
| 1.4.1. Ерөнхий асуудал | 133 |
| 1.4.2. Нэгдүгээр хотын захирагч | 134 |
| 1.4.3. Бусад хотын захирагчийн эрх зүйн байдал | 134 |
| 1.4.4. Нэгдүгээр хотын захирагчийн эрх хэмжээ | 135 |
| 1.4.5. Нэгдүгээр хотын захирагч орон нутгийн зөвлөлийн гишүүн болох нь | 136 |
| 1.4.6. Нэгдүгээр хотын захирагч байгууллага болох нь | 136 |
| 1.4.7. Нэгдүгээр хотын захирагчийн бусад үйлдэл | 138 |
| 1.4.8. Нэгдүгээр хотын захирагчийг орлох | 140 |
| 1.5. Үүрэг даалгаврыг хариуцах хуваарилалт | 142 |
| 1.5.1. Орон нутгийн зөвлөлийн хариуцах үүрэг даалгавар .. | 142 |
| 1.5.2. Хотын захирагчийн хариуцах үүрэг даалгавар | 142 |
| 1.6. Орон нутгийн нэгжийн үүрэг даалгавар | 143 |
| 1.6.1. Дангаар хэрэгжүүлэх болон хосолмол үүрэг даалгаврын тогтолцоо | 145 |
| 1.6.2. Үүрэг даалгаврын төрөл | 148 |

| | |
|--|------------|
| 1.6.3. Бавари муж улсын орон нутгийн нэгжийн хэлбэрүүд | 148 |
| 1.6.4. Орон нутгийн нэгжийн үүрэг даалгаврын үйлчлэх өөрийн хүрээ | 149 |
| 1.6.5. Сайн дурын болон заавал биелүүлэх үүрэг даалгавар | 151 |
| 1.6.6. Сайн дурын үүрэг даалгавар | 153 |
| 1.6.7. Заавал биелүүлэх үүрэг даалгавар | |
| 1.6.8. Шилжүүлсэн үйлчлэлийн хүрээний үүрэг даалгавар | |
| 1.6.9. Нутгийн Удирдлагын байгууллагуудын эрх хэмжээг зааглах асуудалд | 157 |
| Дүгнэлт | 159 |
| II. Монгол Улсын нутгийн удирдлагыг хэрэгжүүлэгч субъектүүд, тэдгээрийн эрх хэмжээ, үүрэг даалгавар | 162 |
| 2.1. Удиртгал | 162 |
| 2.2. Засаг Захиргаа Нутаг Дэвсгэрийн нэгж, түүний удирдлагын эрх зүйн байдал | 165 |
| 2.2.1. Үндсэн Хуулийн үзэл баримтлал | 165 |
| 2.2.2. Иргэдийн Хурлын эрх зүйн байдал | 168 |
| 2.2.3. Засаг Даргын эрх зүйн байдал | 170 |
| 2.3. Нутгийн Удирдлагын эрх хэмжээ | 171 |
| 2.4. Иргэдийн Хурлын эрх хэмжээ | 177 |
| 2.4.1. Аймаг, нийслэл, сум, дүүргийн Иргэдийн Хурлын эрх хэмжээ | 177 |
| 2.4.2. Иргэдийн Төлөөлөгчдийн Хурлын Тэргүүлэгчдийн эрх хэмжээ | 178 |
| 2.4.3. Баг, хорооны Иргэдийн Хурлын эрх хэмжээ | 179 |
| 2.5. Засаг Даргын эрх хэмжээ | 180 |
| 2.5.1. Аймаг, нийслэл, сум, дүүргийн засаг даргын нийтлэг эрх хэмжээ | 180 |
| 2.5.2. Аймаг, нийслэлийн засаг даргын эрх хэмжээ | 182 |
| 2.5.3. Сум, дүүргийн засаг даргын эрх хэмжээ | 182 |
| 2.5.4. Баг, хорооны засаг даргын эрх хэмжээ | 183 |
| 2.6. Иргэдийн хурал ба Засаг даргын хоорондын харилцаа | 184 |
| 2.7. Тулгамдсан асуудлууд | 185 |
| Дүгнэлт | 188 |
| III. ХБНГУ-ын Бавари муж улс ба Монгол улсын нутгийн удирдлагын эрх зүйн зохицуулалтын харьцуулалт, дүгнэлт | 191 |
| 3.1. Үндсэн ойлголт | 191 |
| 3.2. Нутгийн удирдлагын субъектүүд | 191 |
| 3.3. Үүрэг даалгавар (Эрх хэмжээ) | 195 |
| Ном зүй | 198 |

I. БАВАРИ МУЖ УЛСЫН ОРОН НУТГИЙН УДИРДЛАГЫГ ХЭРЭГЖҮҮЛЭГЧ СУБЪЕКТҮҮД, ТЭДГЭЭРИЙН ЭРХ ХЭМЖЭЭ, ҮҮРЭГ ДААЛГАВАР

1.1. Удиртгал

Эртнээс Герман улс нь уламжлалт хот, тосгон хэмээх орон нутгийн нэгжийн зохион байгуулалтын 2 хэлбэртэй байсан ба сүүлд дундад зууны сүүлийн хагаст хот түлхүү хөгжсөн байна¹. Бавари мужид орон нутгийн нэгж (хүй элгэн)² XVII зууныг хүртэл ихээхэн бие даасан хэлбэртэй байв. Дараа нь XVII, XVIII зуунд туйлын эрх мэдэл бүхий орон нутгийн эзэд тухайн нутгийг өөрийн эзэмшилд байлгах зорилгоор өөрсдөө журам тогтоож мөрдүүлж байлаа. Дээрх эрх мэдлийн нэг жишээ болгон 1670 ба 1789 оны “хурбаварийн хот ба зээлийн газрын заавар”-г нэрлэж болно.

Бавари мужийг бие даасан нутаг дэвсгэр бүхий улс болгох үйл ажиллагааны явц, түүнтэй холбогдох удирдлагын зохион байгуулалтын журмаас үүдэн 1800 онд орон нутгийн нэгжийн эрх зүйн шинэ үе эхэлсэн юм³. 1816 онд Баварийн Фальц (Bayerische Pfalz) орон нутгийн бие даасан хууль батлан гаргасан.

Монтеглазийг огцруулсны дараа 1818 оны 5-р сарын 17-нд орон нутгийн тухай зарлиг баталсан нь нутгийн өөрөө удирдлагыг бий болгох анхны алхам болсон юм. Монтеглаз нь нутгийн өөрийн удирдлагыг байгуулж чадаагүй ч орчин үеийн төрийн захиргаа ба энэ салбарын зохион байгуулалтыг бий болгосон юм. Энэ үеэс хотууд болон орон нутгийн нэгжүүдийн төрөөс хараат байдал нь харьцангуй суларч эхэлсэн. Дээрх шинэ орон нутгийн тухай журам нь орон нутгийн нэгжийн эрх зүй мөн түүний дэг журамд чиглэгдсэн байв. Монтеглазийн хууль тогтоох эрх мэдлийн шинж чанарыг авч үлдсэн хууль батлах институт нь түүний дараа үед ч мөн төрийн зоргоор авирлахад их хэмжээний орон зай олгосон хэлбэрийг хадгалсан хэвээр байжээ.

Орон нутгийн нэгжийн дээд эрх мэдлийн тухай эхний заалтууд, тухайлбал, -боловсон хүчний, -татварын, -өмчийн дээд эрх мэдэл нь

¹ Heinrich Scholler “Grundzüge des Kommunalrechts in der Bundesrepublik Deutschland” 2000, S.1

² Gemeinde – орон нутгийн нэгж (хүй элгэн орч. Я.Долгоржав)

³ Alfons Gern “Deutsches Kommunalrecht” 1997, S.34

хууль тогтоох байгууллагын хүсэл зоригийн дагуу мөн чанартаа цаасан дээр л үлдсэн юм. Наполеоны ноёрхлын төгсгөлийн дараа өмнөд Германд орон нутгийн шинэчлэл үлэмж ахицтай байв.

1818 оны Баварийн Орон Нутгийн Нэгжийн Тухай Хуулийн оршилд “Хотууд болон зээлийн газарт эртний- орон нутгийн нэгжтэй адил өөрт тохирсон үндсэн хууль болон удирдлагын харилцаа бүхий өргөжүүлсэн тойргууд шинээр байгуулахаар” зарлан тунхаглажээ¹.

Өмнөд нутагт орших Баденд 1831 оны 12-р сарын 31-ний орон нутгийн нэгжийн тухай хуулийг гаргаснаар орон нутгийн нэгжийн удирдлагын ардчиллыг илүү сайн хэрэгжүүлж чадсан ба энэ тухайд судлаач Роттек энэ үед Германд төдийгүй Европод хамгийн эрх чөлөөтэй орон нутгийн нэгжүүд байлаа хэмээн тэмдэглэсэн байдаг.

1818 оны төвлөрсөн орон нутгийн нэгжийн хууль баталснаар Бавари нь хөдөөний болон хотын орон нутгийн нэгжийн нэгдмэл зохицуулалттай Германы анхны муж болсон юм. Энэхүү хуулийн дагуу орон нутгийн нэгж нь “нийтийн корпораци” (20-р зүйл) байсан ба хэдийгээр хуульчлан хэлбэржүүлээгүй боловч өөрийн удирдлагын эрхтэй байжээ².

Орон нутгийн нэгжийн шинэ удирдлагын зохион байгуулалт нь хотууд болон тосгодод ялгаатай байлаа. Хотуудад болон томоохон зээлийн газруудад орон нутгийн нэгжийн удирдлагыг иргэдийн хотын захиргаа мөн түүний зэрэгцээ “шилэгдсэн орон нутгийн нэгжийн төлөөлөгчдөөс бүрдэх” орон нутгийн нэгжийн тусгай хороо гүйцэтгэдэг байжээ. Энэхүү орон нутгийн нэгжийн хороо нь иргэдийн төлөөлөл болдог байлаа. Хороо нь нийт иргэдийн сонгосон сонгох эрх бүхий хүмүүсээс шууд бусаар дамаа сонгогдож байгуулагддаг байжээ. Сонгуулийн энэ эрх буюу орон нутгийн нэгжийг төлөөлөх эрхийг зөвхөн нэг хэсэг өндөр татвар төлөгчид эдэлдэг байв.

Хотын захиргаа (Magistrat) маш хүчтэй байр суурь эзэлдэг байсан ба хотуудын удирдлагын гол байгууллага байв. Тэрээр “орон нутгийн нэгжийн дарга”-ын зэрэгцээ захиргааны албан хаагч байсан юм. Хотын захиргаа нь Засгийн газраас батлагдсан нэг буюу нилээн хэдэн хотын захирагчдаас бүрддэг байв. Хотын захирагч нь шийдвэр гаргах,

¹ Heinrich Scholler “Grundzuge des Kommunalrechts in der Bundesrepublik Deutschland” 2000, S.1

² Alfons Gern “Deutsches Kommunalrecht” 1997, S.34

хэрэгжүүлэх, мөн төлөөлөх байгууллага болдгоос гадна мөн Засгийн газрын асуудалд хамаардаг орон нутгийн цагдаагийн байгууллагын дарга байжээ.

Хуучны орон нутгийн нэгжүүдэд удирдлагын байгууллага нь зөвхөн орон нутгийн нэгжийн хороо, тосгодод тухайн орон нутгийн нэгжийн дарга байжээ. Тиймээс тухайн орон нутгийн эрх хэмжээг орон нутгийн нэгжийн дарга болон орон нутгийн нэгжийн хороонд хуваарилдаг байсан байна¹. Тухайлбал, цагдаагийн үүрэг даалгавар орон нутгийн нэгжийн даргын үүрэг даалгаварт хамаардаг байв.

Өмнө нь Франкфуртийн эзэнт гүрний Үндсэн хуульд заасан орон нутгийн өөрийн удирдлагын эрхийг 1919 оны 08-р сарын 11-ний Ваймерийн эзэнт гүрний Үндсэн хуулиар дэмжиж 127-р зүйлдээ үндсэн эрхийн жагсаалтад хуульчлан бататгасан². Ваймерийн эзэнт гүрний Үндсэн хуульд “өөрийн удирдлага” хэмээх үгийг анх удаа Үндсэн хуулийн текстэд оруулсан юм.

“Өөрийн удирдлага” хэмээх ойлголтыг орон нутгийн мөн чанартай холбогдуулан орон нутгийн нэгжийн төрөөс хараат бус бие даасан байдлыг баталгаажуулах зорилгоор францын хувьсгалын үед хэрэглэж байжээ. “Өөрийн удирдлага” хэмээх ойлголт нь Пруссын сайд Фрайхерр фон Штайн (1757-1831)-ы нэртэй салшгүй холбоотой. Учир нь тэрээр өөрийн удирдлагыг зөвхөн орон нутгийн түвшинд иргэд төрийн удирдлагыг хэрэгжүүлэхэд оролцох хэлбэрээс илүү өргөн хүрээнд ойлгож байсан юм.

Хожим нь орон нутгийн өөрийн удирдлагын ойлголт иргэний улс төрийн болон хувийн эрх, эрх чөлөөтэй холбогдох болсон. Өмнөд германы либералууд өөрийн удирдлага хэмээх үзлийн дор төрийн удирдлагаас хараат бус байхыг ойлгож байлаа³. Энэ хуваарилалтад мөн нэгдлийн (хоршооллын) өөрийн удирдлагын шилжүүлсэн үүрэг даалгаврыг ч оруулж байсан. Гэсэн хэдий ч “өөрийн удирдлага” хэмээх ойлголтыг хамгийн анх Герман улсад 1779 онд төрийн эдийн засгийн утгаар хэрэглэсэн. Энэ ойлголтын цөм нь аль нэг үндсэн эзний харъяат хөрш тариачдыг ойртуулах үүрэг даалгавраас өөр зүйл байсангүй.

¹ Alfons Gern “Deutsches Kommunalrecht” 1997, S.35

² Heinrich Scholler “Grundzüge des Kommunalrechts in der Bundesrepublik Deutschland” 2000, S.9

³ Hans Stimpl “Kommunale Selbstverwaltung” Handbuch, 1998, S.16

Хосолмол (dualist) шинжтэй хотын захиргааны Үндсэн хууль нь нэг биеийн систем хэмээн нэрлэгддэг байсан, хожим “Өмнөд Германы орон нутгийн зөвлөлийн Үндсэн хууль” хэмээн нэрлэгдэх болсон системээр солигдсон юм.

Үүрэг даалгаврын монист үзлийн дагуу орон нутгийн нэгжийн удирдлага болох хотын захиргаа ба орон нутгийн нэгжийн хорооны оронд удирдлагын мөн төлөөллийн ч байгууллага болох нутгийн зөвлөл (хотын зөвлөл ч хэмээн нэрлэдэг) ажиллах болсон. Нутгийн зөвлөл нь хэд хэдэн хотын захирагчдаас бүрддэг ба нэгдүгээр хотын захирагч маш хүчтэй байр суурьтай байлаа. Тэрээр нутгийн зөвлөлийн дарга өөрөөр хэлбэл шийдвэрийг хэрэгжүүлэх, яаралтай шийдвэр гаргах эрх мөн цаашлан орон нутгийн нэгжийг байгууллагын гадна харилцаанд төлөөлөх болон бусад бүрэн эрхтэй.

Бавари муж нь 1927 онд орон нутгийн нэгжийн тухай хуулийг шинээр батлан гаргасан. Энэ хуулиар нэгдүгээр хотын захирагчийн байр суурийг улам батжуулсан ба ингэснээр орон нутгийн эрх мэдлийн төвлөрлийг орон нутгийн нэгжийн хоёр байгууллагад хуваарилах үүрэг даалгаврын хосолмол чиглэлийг улам тодотгосон юм.

“Эзэнт гүрнийг шинээр байгуулах” үйл ажиллагааг дуусгах зорилготой 1935.01.30-ны Герман Улсын орон нутгийн тухай хууль нь бүх Герман улсад үйлчлэх нэгдмэл нэг орон нутгийн тухай хууль болсон юм¹.

Дэлхийн хоёрдугаар дайны дараа 1946 оноос мужуудад тус тусдаа батлагдсан Үндсэн хуулиуд орон нутгийн эрх зүйн үндсэн зарчмыг зохицуулж байв.

Бавари мужид 1945.12.18-нд төгс сайн биш гэвч Герман Улсын холбооны орон нутгийн хуулиас хамааралгүй Орон нутгийн тухай хуулийг батлан гаргасан юм.

Дараа нь 1952 онд өмнөх Үндсэн хуулийн орон нутгийн эрх зүйн байдлыг хадгалсан шинэ Орон нутгийн тухай хуулийг Бавари муж батлан гаргасан ба энэ хууль нь өнөөдрийг хүртэл хүчин төгөлдөр үйлчилж байна.

¹ Heinrich Scholler “Grundzuge des Kommunalrechts in der Bundesrepublik Deutschland” 2000, S.11

1.2. Орон нутгийн удирдлагын хэлбэрүүд

Орон нутгийн нэгж болон Хотууд нь түүхийн явцад маш өөр ялгаатай хувь заяаг туулсан юм. Хэрэв төр маш хүчтэй төвлөрсөн удирдлагатай байвал орон нутгийн эрх зүйн байдал маш сул байдаг ба орон нутгийн нэгж төрийн зохион байгуулалтын бие даагаагүй хараат нэг хэсэг болдог байжээ.

Дэлхийн хоёрдугаар дайны дараа ерөнхийдөө орон нутгийн нэгжийн Үндсэн хуулийн 4 төрөл төлөвшсөн.¹

Эдгээр нь хоорондоо хотын дарга (захиргааны гол албан хаагч) мөн хотын захиргаа хоорондын орон нутгийн төлөөллийн харилцаагаар ялгаатай.

1. Их Британий нөлөөгөөр Нийдерзахсен, Нордрин-Вестфален, мөн Шлезвиг-холштайны хотод хамаарахгүй орон нутгийн нэгжүүдэд үүссэн Хойд Германы зөвлөлийн Үндсэн хуулиар сонгогдсон орон нутгийн зөвлөл эсвэл орон нутгийн захирал тэргүүлэх үүргийг гүйцэтгэнэ.

Орон нутгийн зөвлөлөөс сонгогдсон орон нутгийн захирагч нь улс төрийн дараагийн байр суурийг эзлэх ба зөвлөлийн шийдвэрийг хэрэгжүүлэх мөн мэргэжлийн удирдлагыг даргалах үүрэгтэй. Үндсэндээ орон нутгийн захирагч нь зөвлөлийн жинхэнэ нөгөө тал буюу зөвхөн ажлыг гүйцэтгэх хэрэгсэл болдог байжээ.

2. Хессен, Шлезвиг-холштайны хотын орон нутгийн нэгжүүдэд мөн Бремен/Бремэрхавенд хэрэгжүүлсэн үүсмэл хотын захиргааны Үндсэн хуульд үндсэндээ монист үзэл байдаг: энд ч мөн сонгогдсон төлөөлөгчид нь орон нутгийн нэгжийн дээд байгууллага болох ба хотын захиргааг удирдана, зөвлөлөөс сонгогдох захиргааны удирдлага нь хотын захирагч мөн бусад гишүүдээс бүрдэнэ. Яагаад “жинхэнэ бус” хотын захиргаа гэж нэрлэдэг вэ гэвэл учир нь “жинхэнэ” хотын захиргаанд хотын захиргаатай тэгш эрх бүхий 2 дахь танхим байдаг² (Тухайлбал: 1853 онд Прусс байсан шиг).

3. Дээр нэрлэсний эсрэг хэлбэрт Францын нөлөөн дор бий болсон Райнланд-фальцийн жижиг хотууд болон орон нутгийн нэгжүүд, Заарландад үйлчилдэг Райны хотын захирагчийн Үндсэн хуулийг нэрлэж болно. Энд хотын захирагч маш хүчтэй байр суурь эзлэ-

¹ Heinrich Scholler “Grundzuge des Kommunalrechts in der Bundesrepublik Deutschland” 2000, S.11

² Heinrich Scholler “Grundzuge des Kommunalrechts in der Bundesrepublik Deutschland” 2000, S.13

хийн зэрэгцээ орон нутгийн зөвлөлийн саналын эрхтэй даргын хувьдаа орон нутгийг удирдах болон орон нутгийн зөвлөлийн шийдвэрийг биелүүлэх үүрэгтэй байдаг.

4. Өмнөд Германы зөвлөлийн Үндсэн хуульд (Баден-Вюртенберг мөн Бавари мужад үйлчилдэг) хотын захирагчийн байр суурийг дээр хэлснээс илүү өргөжүүлэн тогтоосон, мөн ард түмний шууд сонгуулиар эрхээ олж авдгаар орон нутгийн зөвлөлтэй адил жин эзэлдэг.

1.3. Орон нутгийн зөвлөл, түүний эрх хэмжээ

1.3.1. Ерөнхий асуудал

Орон нутгийн нэгж хэмээх ойлголт нь зөвхөн хөдөөгийн орон нутгийн нэгж ч бус мөн хотууд болон зээлийн газрыг ч хамардаг. “Хот” мөн “зээлийн газар” хэмээх ойлголт нь эртний түүхэн уламжлалтай, гэхдээ тэд нь орон нутгийн эрх зүйн байдлыг ерөөсөө илэрхийлэхгүй.

Хотуудад хотын зөвлөл, зээлийн газар зээлийн газрын зөвлөл хэмээн нэрлэгддэг орон нутгийн зөвлөл нь оршин суугч болон иргэдийн төлөөлөл байдаг ба 6 жилийн хугацаагаар сонгогддог (Орон Нутгийн Нэгжийн Тухай Хууль¹ – цаашид ОННТХ гэх §31, 2 хэсэг, 1 өгүүлбэр). Орон нутгийн зөвлөл нь орон нутгийн удирдлагын гол байгууллага юм. Орон нутгийн зөвлөл ерөнхийдөө төрийн гүйцэтгэх эрх мэдлийн хүрээнд үйл ажиллагаа явуулахаас гадна хууль тогтоомжийн (Satzung und Verordnung) дагуу хэм хэмжээ тогтоосон шийдвэр гаргаж үйл ажиллагаа явуулж болно².

Төрийн хууль тогтоох эрх мэдэл албан ёсны хууль батлан гаргадаг түүнийгээ өөрөө хэрэгжүүлэх үүрэггүй байдгаар тодорхойлогддог. Энэ хүрээнд орон нутгийн зөвлөл нь хууль тогтоомжийн хүрээнд шийдвэр гаргах эрхтэй болохыг иш татаж болох ч энэхүү шийдвэрийг нэгдүгээр хотын захирагч эсвэл орон нутгийн зөвлөл өөрөө хэрэгжүүлж гүйцэтгэлийг хангадаг юм. Бавари муж Улсын хууль тогтоох байгууллага (Landtag)-аас (Бавари муж улсын Үндсэн хууль, §18, 1) орон нутгийн зөвлөл өөрийгөө тараах эрх байдаггүйгээрээ ялгаатай.

ОННТХ § 51.2-т орон нутгийн зөвлөлийн гишүүдийн санал өгөх үйл ажиллагаанд хязгаарлагдмал Indemnitaet-ийг заасан; Харин § 54, 2, мөн 3 хэсэгт Холбооны Үндсэн Хуулийн 31 Art-ийн зохицуулалт

¹ Gernot Lissack “Bayerisches Kommunalrecht” 2001, Muenchen, S.103

² Бавари мужийн орон нутгийн нэгжийн тухай хууль

мөн ОННТХ §51, 2 хэсгийн индемнитэгийн зохицуулалтанд иргэний хуулийн журмаар иргэний хохирлыг нөхөн төлүүлэх шаардлага, эсвэл холбооны эрх зүй дэх ял шийтгэлийн тодорхойлолтын дагуу эрүүгийн мөрдөлтөөс хамгаалах тухай асуудал хамаарахгүй болохыг тодорхой заасан. Ийнхүү орон нутгийн зөвлөлийн гишүүд тодорхой хязгаартай индемнитэт эдэлдэг.

Сонгогдсон орон нутгийн төлөөлөгчийн эрх зүйн байдлыг Холбооны Үндсэн хуулиар (Art 28, 1) тодорхойлсон.

Орон нутгийн зөвлөлийн гишүүдэд санал өгөхөөс түдгэлзэхийг тодорхой тохиолдолд (ОННТХ §48, 1,1) мөн эсрэг тэсрэг байр суурь дэмжихийг (ОННТХ §48, 2, 3) хориглодог. ОННТХ §19, 2, 3 хэсгийн дагуу орон нутгийн зөвлөлийн гишүүд зөвхөн маш чухал үндэслэлээр өөрийн албанаас гарч болно.

1.3.2. Орон нутгийн зөвлөлийн эрх хэмжээ

Орон нутгийн удирдах байгууллага болох орон нутгийн зөвлөл ба хотын захирагч нь бие биенээс тусдаа, өөр өөрийн онцлог бүхий эрх мэдэлтэй байна.

а. Орон нутгийн удирдлагын хяналт

Орон нутгийн зөвлөлийн хүсэл зориг түүний шийдвэрээр илэрнэ. ОННТХ § 36-ын дагуу энэхүү шийдвэрүүд нь нэгдүгээр хотын захирагчаар дамжих шаардлагатай байдаг. Эдгээр шийдвэрүүд нь байгууллагаас гадагш нөлөөгүй (quasi) өөрийн хэрэгжүүлэх хүсэл зоригийн актын тухайд яригдана. Орон нутгийн зөвлөлд харин цэвэр захиргааны эрх хэмжээ байдаггүй.

ОННТХ §30, 3-т ерөнхийдөө орон нутгийн зөвлөл ямар үйл ажиллагаанд хяналт тавих ёстойг заадаг ба энд ялангуяа өөрийн шийдвэрийн хэрэгжилт мөн түүнчлэн шийдвэр гаргах эрх бүхий орон нутгийн зөвлөлийн хорооны үйл ажиллагааны хэрэгжилтэнд тавих хяналтанд анхаарал тавьдаг. Үүний тулд орон нутгийн зөвлөл орон нутгийн шинжтэй акт гаргах болон нэгдүгээр хотын захирагчаас мэдээлэл шаардаж болно. Энэ нь орон нутгийн зөвлөл өөрийн санаачилсан шийдвэрийг гүйцэтгүүлэх нэг арга хэрэгсэл болно. Гэхдээ орон нутгийн зөвлөл нэгдүгээр хотын захирагчид тушаал өгөх эрхгүй. Хяналтын бүрэн эрх зөвхөн орон нутгийн зөвлөлд байдаг. Орон нутгийн зөвлөл энэхүү хяналтын бүрэн эрхээ гүйцэтгэх үүргээ хяналтын хороонд мөн даалгаж болно. Эсвэл зөвлөлийн нэг

гишүүндээ орон нутгийн захиргааны хяналтын ажил даалган гүйцэтгүүлж болно¹ (ОННТХ §46, 1, 2-тэй харьцуулах).

b. Хүсэл зоригийг илэрхийлэх

Нэгдүгээр хотын захирагч (ОННТХ §29), эсвэл шийдвэр гаргах эрх бүхий хороо (ОННТХ §30, 2 хэсэг) эсвэл ажил гүйцэтгэх хороо (ОННТХ §88, 4 хэсэг)–ний эрх мэдэлд хамаарахаас бусад актыг орон нутгийн зөвлөлөөс гаргана.

Шийдвэр гаргах хорооны шийдвэрийг хянаад орон нутгийн зөвлөлөөс ОННТХ §32, 3 хэсгийн дагуу тухайн шийдвэрийг буцааж татах эрхтэй байна. Ямар асуудлаар бүрэн бүрэлдэхүүнтэй хуралдаан хийх талаар болон бусад асуудлыг ихэнхдээ дотоод журмаар нарийвчлан зохицуулсан.²

Эдгээр зохицуулалт нь илүү эрх мэдлийн зааг ялгааг тодруулахад ач холбогдолтой байдаг.

1.3.3. Орон нутгийн зөвлөлийн орон тооны бус гишүүдийн эрх зүйн байдал

Орон тооны орон нутгийн зөвлөлийн гишүүнээс орон тооны бус гишүүн нь алба хаших хугацаагаар (ОННТХ §41, 1) ялгагддаг. Мөн орон тооны бус Зөвлөлийн гишүүн орон нутгийн хүндэт болон ердийн албан хаагч аль алинд хамаардаггүй. Харин тэдгээрийг орон нутгийн хүндэт албыг хашдаг гэж үздэг байна (ОННТХ §19). Үүнээс үүдээд орон нутгийн зөвлөлийн гишүүнээр сонгогдсон бол энэ албыг хүлээж авахаас маш чухал үндэслэлээр л татгалзаж болно (ОННТХ §19, Муж Улсын Тойргийн Үйлчлэх хүрээний тухай хууль §44, 1, 3).

ОННТХ §19 дагуу чухал үндэслэл байгаа бол (эрүүл мэнд, нас, гэр бүлийн харилцаа эсвэл хувийн нөхцөл байдлын улмаас) орон нутгийн зөвлөлийн гишүүн энэ албанаас татгалзаж болно. Энэ тухайд орон нутгийн зөвлөл шийдвэр гаргана. Орон нутгийн эрх зүйн журмыг чөлөөт, бие даасан төлөөлөгч гишүүд тухай бүр хэрэгжүүлдгийг харгалзан чөлөөт мандатын үндсэн зарчмын дагуу тодорхой эрх хэмжээг орон нутгийн зөвлөлийн гишүүнд шилжүүлж болно. Орон нутгийн Зөвлөлийн гишүүний бусад эрх зүйн байдал нь дотоод журмын 5-р зүйлээр тодорхойлогдоно. Энэ зүйлээр хуралдаан болон

¹ Gernot Lissack "Bayerisches Kommunalrecht" 2001, Muenchen, S.109

² Gernot Lissack "Bayerisches Kommunalrecht" 2001, Muenchen, S.110

санал хураалтанд оролцох, даалгасан бусад үйл ажиллагааг гүйцэт-гэхийг үүрэг болгосон байдаг. Орон нутгийн зөвлөлийн гишүүн санал өгөхөөс түдгэлзэх эрхтэй (ОННТХ § 48, 2, 2).

Мөн нэг чухал эрх бол орон нутгийн зөвлөлийн гишүүний өргөдөл хүсэлтийг шийдвэрлүүлэх эрх юм. Энэхүү зөвлөлийн гишүүний субъектив эрхийн дагуу хүсэлтийг хүлээж аваад орон нутгийн зөвлөлийн хуралдааны дараагийн өдрийн хөтөлбөрт ихэнхдээ оруулдаг. Энэ шаардлагыг шилжүүлэх буюу түүнээс татгалзаж болохгүй.

1.3.4. Орон нутгийн зөвлөлийн орон тооны гишүүдийн эрх зүйн байдал

Орон нутгийн зөвлөлийн орон тооны гишүүд 10.0-аас дээш оршин суугчидтай орон нутгийн нэгжээс сонгогдоно (ОННТХ §40). Орон нутгийн зөвлөлийн орон тооны гишүүдийг 6 жилээр сонгох ба сонгуулийн дүнд албан хаагчаар томилдог. Холбооны Үндсэн хуулийн Art 33, 2 хэсгийн дагуу үйлчилгээ үзүүлэх зарчимд нийцсэн мэргэжлийн түвшингийн урьдчилсан нөхцлийг заасан.

Орон тооны орон нутгийн зөвлөлийн гишүүнийг томилох тухай баримт бичгийг гардуулснаар албан хаагчаар томилогдсонд тооцно. Эдгээр албан хаагчид нь тангараг өргөнө. Орон тооны орон нутгийн зөвлөлийн гишүүн зөвлөлийн гишүүдийн хуралдаанд мөн өөрийн салбарын үүрэг даалгаврын асуудлаар хороонд шийдвэрлэх бус зөвлөх санал өгч болно (ОННТХ §40). Энэхүү зөвлөх эрхэд хүсэлт гаргах эрх ба дотоод журмын талаар шаардлага гаргах эрхийг хамааруулдаг. Орон тооны орон нутгийн зөвлөлийн гишүүн албан хаагчийнхаа хувьд нэгдүгээр хотын захирагчийн (албаны дарга) албаны журмыг даган биелүүлэх ёстой. Эдгээр гишүүдийн эрх зүйн байдлын онцлог нь орон нутгийн зөвлөлийн гишүүний дотоод үйл ажиллагааны хуваарилалтын хүрээнд ОННТХ § 46, 1, 2-т заагдсан хотын захирагчийн тодорхой эрх хэмжээг зөвлөлийн гишүүнд шилжүүлж болдгоор илэрнэ. ОННТХ §39, 2. ОННТХ §39, 2-т орон тооны болон орон тооны бус орон нутгийн зөвлөлийн гишүүдийг хооронд ялгадаггүй. Учир нь зөвлөлийн гишүүд өөрийн бүх хүч чадал, хүсэл зориг үйл ажиллагаагаа орон нутгийн нэгжийн ашиг сонирхолд чиглүүлдэг ба өөрийн энэ ажлын зэрэгцээ өөр ажил давхар хийдэггүй.

Орон тооны орон нутгийн зөвлөлийн гишүүн ОННТХ §39, 2 хэсгийн дагуу нэгдүгээр хотын захирагчийн даалгавраар түүний үүрэг

даалгаврыг хэрэгжүүлж орлож болох ба энэ тохиолдолд албаны үйл ажиллагааны хариуцлага нэгдүгээр хотын захирагчид хэвээр хадгалагдана¹.

1.3.5. Фракц

Орон нутгийн тухай хуульд фракцийн тухай дэлгэрэнгүй зохицуулалт байдаггүй.² Орон нутгийн зөвлөлийн дотоод журмаар хэзээ тосгоны зөвлөлийн гишүүдээс бүрдэх “фракц”-д эрх зүйн статус олгох вэ гэдгийг зохицуулах боломжтой байдаг. Энэ нь ОННТХ §45-ийн дагуу орон нутгийн зөвлөлийн дотоод журмаа бие даан батлах эрхийн хүрээнд зохицуулагддаг юм.

Цөөнхийн талаар зохицуулалт нь орон нутгийн зөвлөлийн гишүүний үндсэн эрхтэй харшилдахаар байж болохгүй. Энд дур зоргоор авирлахыг хориглох мөн түүнчлэн эрх зүйт төрийн нэг зарчим болох эрх мэдлээ хэтрүүлэн хэрэглэхийг хориглох, мөн цөөнхийн эрх ашгийг хамгаалах зарчмыг анхаарах ёстой.

Фракцийн тухай ойлголт нь тухайн нэгжийн том жижгээс хамааралтай байдаг. Практикаас үзэхэд жижиг тосгодод шийдвэрлэх тулгамдсан асуудлыг орон нутгийн зөвлөлөөр хэлэлцдэг байна. Энэ нь нам болон фракцийн гишүүдээс хамааралгүй явагддаг байна. Харин үүний эсрэг томоохон хотуудад фракц ач холбогдолтой. Үйл ажиллагааны асуудлын урьдчилсан хэлэлцүүлэгт фракц зайлшгүй хэрэгтэй байдаг учир орон нутгийн зөвлөлийн хуралдаанаар тухайн өдрийн төлөвлөгөөний дагуу 50 буюу түүнээс илүү шийдвэрлэх асуудал бүхэнд өөрийн саналыг өгч чадахгүй. Фракцийн хуралдаанаар хэлэлцсэн асуудал нь De facto шийдвэрлэх байна. Фракцийн хамаарах асуудал, фракцийг байгуулах үндэслэл, хүлээн зөвшөөрөх, түүний үйл ажиллагаа, фракцийг хаах болон фракцийн дотоод зохион байгуулалт, гишүүдийн фракцтай харилцах харилцаа зэргийг нийтийн эрх зүйгээр эсвэл хувийн эрх зүйгээр шийдэх эсэх нь маргаантай.

Бавари мужийн захиргааны шүүх³ “ийм эрх зүйн харилцааг хувийн эрх зүйгээр шийдвэрлэнэ” гэж үзсэн, учир нь нийтийн эрх зүйн нэгж биш, төрийн удирдлагыг шууд хэрэгжүүлдэггүй мөн төрийн байгууллагын актаар үүсгэн байгуулагддаггүй гэдгээр тайлбарласан байна. Фракц

¹ Gernot Lissack “Bayerisches Kommunalrecht” 2001, Muenchen, S.110

² Gernot Lissack “Bayerisches Kommunalrecht” 2001, Muenchen, S.112

³ vgl.Bay VG,BayVBL,1989,434, Bay VG,BayVBL,1993,81, Bay VG,BayVBL, 2000, 309, Bay VG, BayVBL,1988, 432 ff

нь мөн орон нутгийн нэгжийн шууд байгууллага биш, орон нутгийн хамтаар удирдах гол байгууллага ч бус. Эцэст нь нэмэхэд фракцууд нь орон нутгийн төлөөлөл ч биш юм. Тийм учраас фракцууд нь ихэнхдээ иргэний сайн дураар нэгдсэн, зохион байгуулалтын хүсэл зоригийг илэрхийлэл болсон хамтлагийн эрх зүйн орчин байдаг.

1.3.6. Хороод

Ойлголт ба зорилго

Хороод нь орон нутгийн зөвлөлийн хамтын удирдлагын байгууллагын багасгасан хэлбэр ба хороод нь ажил төрлийг багцлан орон нутгийн зөвлөлөөс ажлыг хөнгөвчилж үр нөлөөтэй ажилладаг (ОННТХ §29). Мэдээж орон нутгийн зөвлөл болон хотын захирагч орон нутгийн удирдлагыг хэрэгжүүлэгч гол байгууллага мөн. Гэхдээ орон нутгийн удирдлагаас байгуулсан бусад шийдвэрлэх эрх хэмжээ бүхий нэгдэл, хамтлаг нь байгууллагын шинжийг агуулсан байж болно. Шийдвэр гаргах хороо орон нутгийн зөвлөлөөс өөрт нь шилжүүлсэн асуудлыг хэрэгжүүлнэ (ОННТХ §32, 3, 1).

Хорооны зөвхөн шилжүүлсэн эрх хэмжээг хэрэгжүүлдэг өөрөөр хэлбэл хороо нь орон нутгийн зөвлөлийн туслах байгууллага ба тиймээс ч түүний үндсэн эрх хэмжээнээс үүсмэл эрх хэмжээг эдэлдэг юм. Тийм учраас шийдвэр гаргах эрх бүхий хороонд орон нутгийн зөвлөл өөрийн эрх хэмжээний бүх л асуудлаа л шилжүүлж болно. Харин нэгдүгээр хотын захирагчийн эрх хэмжээний асуудлыг шилжүүлж болохгүй.

Зөвлөх ба шийдвэр гаргах хороо, зайлшгүй байх болон дагалдах хороо

ОННТХ §32, 1 болон 2 хэсэгт урьдчилан зөвлөх ба шийдвэр гаргах хороог ангилан заасан. Энэхүү ялгаа нь дээр дурьдсан хуулийн зүйлд тодорхойлсны дагуу орон нутгийн зөвлөлийн оронд орон нутгийн сенат үйл ажиллагаа явуулдгаар илэрхийлэгдэнэ. Урьдчилан зөвлөх хороо нь шийдвэрт зөвхөн зөвлөгөө өгнө. Харин түүний эсрэг шийдвэр гаргах хороо нь шийдвэрийн хил хязгаарын дотор бүх л асуудлаар зөвлөх эрхтэй. Дээрх ангиллаас гадна зайлшгүй байх ба дагалдах хороо гэж ангилдаг. Зайлшгүй байх хороо нь хуулийн үндсэн дээр байгуулагдах ёстой. Зайлшгүй байх хороонд ажил гүйцэтгэх хороо (ОННТХ §88, 2) санхүүгийн хяналтын хороо (ОННТХ §103, 2) мөн түүнчлэн амралтын хороо (ОННТХ §32, 4)-д хамаардаг. Хуулийн тусгай зохицуулалт бүхий заавал байгуулах хороонд нийгмийн

халамжийн хороог нэрлэж болно. Харин тойргийн түвшинд заавал байгуулах хороо нь тойргийн хороо байдаг ба тэрээр тойргийн зөвлөлөөс шилжүүлсэн асуудлаар үйл ажиллагаа явуулдаг. Мөн дүүргийн түвшинд заавал байх дүүргийн хороо байна (§25 Дүүргийн тухай хууль). Нэмэлт хороог байгуулах эсэх нь орон нутгийн зохион байгуулалтын эрх хэмжээний дагуу үндсэндээ чөлөөтэй байдаг. Орон нутгийн өөрийн нутаг дэвсгэрийн хуваарилалтын дагуу дүүрэг болгонд байгуулж болох дүүргийн хороо нь (ОННТХ §60) орон нутгийн нэгжийн хороо болдоггүй.

1 саяас илүү оршин суугчидтай тохиолдолд харин хороо байгуулах нь дүүргийн хувьд үүрэг болно. Дүүргийн хороог бүрдүүлэхдээ урьдчилан зөвлөх буюу шийдвэр гаргахын аль чиг үүргийг хэрэгжүүлэхийг харгалзана. ОННТХ §33, 1-ийн дагуу орон нутгийн зөвлөл өөрийн дотоод журмаар хорооны бүрэлдэхүүн болон үүрэг даалгаврыг зохицуулдаг.

Шийдвэр гаргах хороонд хэрэгжүүлэх асуудлын талаар хуралдаанаар зөвшөөрөл өгөх эсэх нь маргаантай байдаг. Давамгайлах үзэл баримтлалаар шийдвэр гаргах хороонд үүрэг даалгаврыг дотоод журмаар шилжүүлэх нь хангалттай гэж үздэг. ОННТХ §33, 1, 2-ын дагуу орон нутгийн зөвлөлөөс хороог бүрдүүлэхдээ төлөөлж буй намуудын болон сонгогчдын бүлгийн хүчний харилцааг тооцно.

Орон нутгийн зөвлөл хорооны гишүүдийн тоог чөлөөтэй тогтоох эрхтэй. Хорооны бүрэлдэхүүний талаар орон нутгийн зөвлөлөөс шийдвэрлэхдээ Үндсэн хуулийн түвшний нутгийн удирдлагын талаар маргаан, ялангуяа тооны харьцаанаас үүсч болох дур зоргоор аашлах тухай нягтлан харгалзах хэрэгтэй байдаг.¹

1.4. Хотын захирагч, түүний эрх хэмжээ

1.4.1. Ерөнхий асуудал

Нэгдүгээр хотын захирагчийн шийдвэрлэх асуудалд хамаарахгүй асуудлаар Зөвлөл орон нутгийг удирдана. ОННТХ §29, §37 Хуулиар дээрх хоёр байгууллагыг орон нутгийн удирдах байгууллагууд болохыг заасан. Зөвлөлийн Үндсэн хуульд орон нутгийн удирдлагын хосолмол хэлбэрийг заасанчлан орон нутгийн хүсэл зориг, удирдлагыг хэсгийг орон нутгийн зөвлөл ба хотын захирагч хэрэгжүүлдэг. Хэдийгээр

¹ Gernot Lissack “Bayerisches Kommunalrecht” 2001, Muenchen, S.91

дээрх хоёр нутгийн удирдлагын байгууллага нь ялгаатай эрх хэмжээний хүрээтэй хэдий ч Орон нутгийн нэгжийн тухай хуульд мөн хамтран ажиллах тухайд тусгайлан заасан байдаг. Нэгдүгээр хотын захирагч орон нутгийн зөвлөлийн хуралдааны дарга байх ба тухайн орон нутгийн зөвлөлийн гишүүн байж гарсан шийдвэрийг биелэлтийг хариуцах ба тухайн шийдвэрийг хууль бус гэж үзвэл эсэргүүцэл гаргана. Дангаар эдлэх эрх хэмжээг орон нутгийн зөвлөлөөс (ОННТХ §37 1, 1, №1) нэгдүгээр хотын захирагчид удирдамжийн хүрээнд тогтоож болно (ОННТХ §37, 1, 2).

1.4.2. Нэгдүгээр хотын захирагч

Тойроггүй орон нутгийн нэгжид болон томоохон тойрог бүхий хотод дээд хотын захирагч хэмээн нэрлэгддэг нэгдүгээр хотын захирагч нь орон нутгийн оршин суугчдаас өгсөн хүчин төгөлдөр саналын үнэмлэхүй олонхиор 6 жилийн хугацаатай сонгогддог. Нэгдүгээр хотын захирагч орон тооны буюу орон тооны бус байхаас үл хамааран ОННТХ §34, 1, 1-т заасанчлан орон нутгийн албан хаагч байна. Тиймээс ОННТХ §34, 4-ийн дагуу орон тооны орон нутгийн албан хаагчийн хуулиар сахилга бат, албаны үйл ажиллагаа, цалин хөлсний асуудлууд зохицуулагдана. 10.0-аас илүү оршин суугчтай тойрог бүхий хот, тойрогт хамаарах орон нутгийн нэгж, тойрогт хамаарахгүй орон нутгийн нэгжид Нэгдүгээр хотын захирагч нь заавал орон тооны байна. Мөн бүх жижиг орон нутгийн нэгжид нэгдүгээр хотын захирагч орон тооных байж болно. 10.0-аас бага оршин суугчтай тойрогт хамаарах орон нутгийн нэгжийн орон нутгийн зөвлөл нэгдүгээр хотын захирагчийн албыг орон тооны болон сайн дурын байдлаар бүрдүүлэх боломжтой байх ба эрх зүйн хувьд зохицуулах нь чухал юм. Тухайн орон нутгийн нэгж болон нэгдүгээр хотын захирагчийн хоорондын эрх зүйн хувьд зарим харилцаа үүнээс хамаарах учир орон тооны болон орон тооны бус нэгдүгээр хотын захирагчийн ялгаа ач холбогдолтой болдог. Хуульд нэгдүгээр хотын захирагчаар сонгогдоход мэргэжлийн болзол заагаагүй.

1.4.3. Бусад хотын захирагчийн эрх зүйн байдал

ОННТХ §35, 1, 1 мөн §35, 2, 1-ийн дагуу орон нутгийн зөвлөл сонгуулийн хугацаандаа нэг буюу хоёр хотын захирагчийг орон тооны бус нутгийн зөвлөлийн гишүүдээс сонгодог. Нутгийн зөвлөл нэг юмуу хоёр хотын захирагч сонгохдоо хуульчилсан акт биш харин ердийн шийдвэр гаргадаг. Харин түүний нөгөө талд нутгийн зөвлөл бусад

хотын захирагчийг ердийн журмаас гадуур сайн дураар алба хаах хугацаа, орон тооны хотын захирагч байх эсэхийг хуульчилсан актаар тодорхойлдог. ОННТХ §35, 2, 2 мөн сонгуулийн тухай асуудлыг ОННТХ § 51, 3-аар бусад хотын захирагчийн сонгуулийг нууц санал хураалтаар явуулахыг заасан.

1.4.4. Нэгдүгээр хотын захирагчийн эрх хэмжээ

Нэгдүгээр хотын захирагчийн эрх хэмжээ нь харилцан адилгүй хэлбэртэй байдаг. Нэгдүгээр хотын захирагчид жинхэнэ хүсэл зоригийн эрх хэмжээ нь дангаар эдлэх байгууллагын хувьд нь олгогддог. ОННТХ §37 Үндсэн Хуулийн 114 зүйлд эрх зүйн хяналтын бүрэн эрхийн дагуу мөн орон нутгийн зөвлөлөөс шийдвэр гаргах боломжгүйгээс эсвэл биелүүлэхээс татгалзсан тохиолдолд нэгдүгээр хотын захирагч хуульд нийцсэн журмыг хэрэгжүүлэхүйц ажиллагаа явуулж болно.

Энэ хүсэл зоригийн бүрэн эрх бусад үйл ажиллагааны эрхээс ялгаатай. Үүнтэй уялдан түүний хэрэгжүүлэх эрх хэмжээнд ОННТХ §36-ийн дагуу орон нутгийн зөвлөл мөн түүний шийдвэр гаргах хорооны гаргасан шийдвэрүүдийг нэрлэж болно. Цаашлан нэгдүгээр хотын захирагч нь ОННТХ §59, 2-ийн дагуу зөвлөлийн буюу эсвэл шийдвэр гаргах хорооны шийдвэрийг хууль бус хэмээн үзэж байвал хууль ёсны болгох шаардлага тавьж, хэрэгжилтийг түдгэлзүүлж болно. Үүнээс гадна нэгдүгээр хотын захирагч ОННТХ §18, 1, 1-ийн дагуу иргэдийн хурлыг хуралдуулна, мөн өөрөө даргалж удирдана. Орон нутгийн зөвлөлийн гишүүдийн тангараг өргөх үйл ажиллагааг гүйцэтгүүлнэ (ОННТХ §18, 1, 3-тэй харьцуулан ОННТХ §Art 31, 5-ийн дагуу). Мөн зөвлөлийн шийдвэрийн талаар гомдол гаргах эрхтэй (ОННТХ §31, 3).

ОННТХ §31, 2-т заасанчлан хороог даргална.

Орон нутгийн нэгжийг байгууллагаас гадна харилцаанд төлөөлнө (ОННТХ §38, 1).

ОННТХ §39, 2-ын дагуу нэгдүгээр хотын захирагч ажил үүргийн хуваарилалтын хүрээнд өөрийн бүрэн эрхийг орон нутгийн зөвлөлийн гишүүний эсвэл зөвлөлийн хяналтын дор бусад хотын захирагчдад шилжүүлж болно. Нэгдүгээр хотын захирагч дотоод журмын хүрээнд ажил үүргийг хуваарилна (ОННТХ §46, 1, 1).

Тэрээр орон нутгийн зөвлөлийн хуралдаан эсвэл шийдвэр гаргах хорооны хэлэлцэж шийдвэрлэх асуудлын талаар зөвлөгөөг урьдчилан өгнө (ОННТХ §46, 2). Тухайн хэлэлцсэн асуудалд дарга болон тэмдэглэл хөтлөгч гарын үсэг зурж баталгаажуулна (ОННТХ §54, 2). Нэгдүгээр хотын захирагч түүний орлогч нь нууцад хамаарах асуудлын талаар нууцын агуулгыг хадгалах үүрэгтэй байна (ОННТХ §56 а, 3, 2).

Тэр мөн ОННТХ §37, 4 хэсэгт заасанчлан албаны дотоод хяналтыг хэрэгжүүлнэ, мөн ОННТХ §43, 3-ын дагуу орон нутгийн албан хаагчдын албаны дарга байна.

1.4.5. Нэгдүгээр хотын захирагч орон нутгийн зөвлөлийн гишүүн болох нь

Дээр дурьдсанчлан нэгдүгээр хотын захирагч нь сонгогдсон орон нутгийн зөвлөлийн гишүүн биш (ОННТХ §31, 2, 1-тэй харьцуулах) гэхдээ орон нутгийн зөвлөлийн гишүүн юм. Хотын захирагч нь орон нутгийн зөвлөлийн хуралдаанд санал, зөвлөгөө өгөх мөн санал хураахад зөвлөлийн гишүүний хувьд бүрэн эрхтэй оролцоно. ОННТХ §36 дагуу уг хуралдааныг даргална. Саналын адил тэнцсэн тохиолдолд ОННТХ §51, 1, 2-ын дагуу хүсэлтээрээ татгалзаж болно. Үүнтэй адил зарчим шийдвэр гаргах хороонд санал өгөхөд мөн үйлчилнэ (ОННТХ §55, 2-той харьцуулах).

1.4.6. Нэгдүгээр хотын захирагч байгууллага болох нь

Нэгдүгээр хотын захирагч зарим эрх хэмжээг хэрэгжүүлэхдээ орон нутгийн хүсэл зоригийн дангаар хэрэгжүүлэгч байгууллага байдаг. Ялангуяа өдөр тутмын үйл ажиллагааг бие даан хэрэгжүүлэх эрх хэмжээ нь ач холбогдолтой, гэхдээ орон нутгийн хувьд үндсэндээ тийм ч өндөр хариуцлага хүлээхээргүй байдаг (ОННТХ §37, 1, 1, №1). Энэ эрх хэмжээний хүрээнд хэрэв өдөр тутмын захиргааны амьдралын асуудлаар биш бол өөр ямар ч асуудлаар шийдвэр гаргах бүрэн эрх эдлэхгүй. Бусад нөхцөл байдлын асуудлыг орон нутгийн зөвлөлөөс шийдвэрлэнэ. Өдөр тутмын асуудал, үйл ажиллагаанд юуг ойлгохыг удирдлагын эрх хэмжээ мөн орон нутгийн бүтцээр тодорхойлдог.

Энэхүү удирдамжийн дагуу ерөнхийдөө Орон нутгийн нэгжийн тухай хуулиар заасан эрх хэмжээний хуваарилалтыг өөрчилж болохгүй, Үүнд харин ОННТХ §37, 1, 2-ын дагуу иймэрхүү хэрэг, асуудлыг шийдвэрлэхэд бодитойгоор нөлөөлж болно. ОННТХ §37, 2-ын дагуу дотоод журмаар тодорхойлсон бол орон нутгийн зөвлөлөөс

нэгдүгээр хотын захирагчид бусад асуудлыг бие даан шийдвэрлүүлэхээр шилжүүлж болно. Ийнхүү нэгдүгээр хотын захирагчид үүсмэл эрх мэдэл бий болох юм. Хуульчилсан журам батлах, мөн шийдвэр гаргах хороонд ОННТХ §32, 2, 2-ын дагуу тодорхой асуудлыг шилжүүлэхийг хориглосон заалт үйлчилдэг. Мөн үүрэг даалгавар шилжүүлэх тухайд өдөр тутмын асуудал ОННТХ §37, 1, 1, №1-д заасан утгаар үнэхээр байгаа эсэхэд орон нутгийн зөвлөл эргэлзэж байгаа тохиолдолд хэрэглэж болно (ОННТХ §37, 20).

Орон нутгийн зөвлөл энэ шийдвэрийг тодорхой тохиолдолд буцаах эрхгүй, харин ОННТХ §37, 2, 2-ын дагуу шилжүүлсэн шийдвэрийг цуцлах бүрэн эрх өөрт нь хадгалагдана.

ОННТХ §37, 3-ын дагуу хэрэв эрх бүхий хамтын удирдлагын байгууллага цаг тухайд нь шийдвэр гаргаж чадахгүй бол, хэрэв орон нутгийн нэгжид, олон нийтэд эсвэл оролцогч этгээдэд сөрөг нөлөөтэйн улмаас хойшлуулж болохгүй тохиолдолд орон нутгийн зөвлөл эсвэл аль нэгэн хорооны орноос эдгээр байгууллагын шийдвэр гартал нэгдүгээр хотын захирагч шуурхай журам гаргаж **хойшлуулшгүй ажиллагаа** хийх бүрэн эрхтэй.¹ Хэрэв дотоод журамд заасан зарлах хугацааг баримталж чадаагүй, дотоод журмаар зарлах хугацааг уртасгахыг зөвшөөрөөгүй бол ОННТХ §47, 2 хэсэг дагуу дотоод журамд нийцсэн өөр ямар нэг байдлаар зарлах шаардлагатай болдог. Нэгдүгээр хотын захирагч өөрийн яаралтай шийдвэр гаргах эрхийг хэрэгжүүлэхдээ орон нутгийн зөвлөлд эсвэл хороонд дараагийн хуралдаанаар мэдэгдэх ба ингэснээр эрх бүхий хамтын удирдлагын байгууллага шаардлагатай тохиолдолд нэгдүгээр хотын захирагчийн шийдвэрийг өөрийн шийдвэрээр засах буюу дахин хянаж болно (ОННТХ §37, 2, 3). Яаралтай шийдвэр гаргах бүрэн эрх нь нарийвчлан тодорхойлсны дагуу зөвхөн тодорхой тохиолдолд олгогдох ба хэм хэмжээ тогтоох эрх ер нь нэгдүгээр хотын захирагчид байдаггүй (ОННТХ §37, 3). Гэхдээ нэгдүгээр хотын захирагч орон нутгийн зөвлөлийн оронд яаралтай үед шаардлагатай хуульчилсан акт батлан гаргаж болно. Мөн түүнчлэн нэгдүгээр хотын захирагчид хүсэл зоригоо илэрхийлэх бүрэн эрх олгож болно (ОННТХ §114, 1). Үүний дараа эрх зүйн хяналтын захиргааны байгууллагаас хэрэв захиргааны тухай асуудлаар орон нутгийн зөвлөл шийдвэр гаргах эрхтэй ч түүнээс татгалзсан бол эсвэл хууль ёсны журмыг хэрэгжүүлэхийг саатуулж

¹ Gernot Lissack "Bayerisches Kommunalrecht" 2001, Muenchen, S.100

байгаа бол орон нутгийн зөвлөлийн оронд нэгдүгээр хотын захирагчид дээрх бүрэн эрх олгож болно.

ОННТХ §114, 1 хэсгийг хэрэглэхдээ ultima-ratio журмын дагуу үйл ажиллагаа явагдаж буй эсэхийг анхаарах хэрэгтэй.¹

Маш ховор хэдий ч практикт чухал ач холбогдолтой онцгой тохиолдлыг тойргийн болон орон нутгийн тухай хуулийн ОННТХ §22, 3 хэсгээр зохицуулдаг. Энд дээр нэрлэсэн хуулийн заалтын дагуу орон нутгийн зөвлөлийн эрх сонгуулийн хугацаанаас өмнө дууссан тохиолдолд нэгдүгээр хотын захирагч ганцаар үйлдэл хийх бүрэн эрхтэй байгууллага болохыг заасан.

1.4.7. Нэгдүгээр хотын захирагчийн бусад үйлдэл

Нэгдүгээр хотын захирагчид түүний хүсэл зоригоос улбаалан бусад үйлдлийн талаар олон тооны эрх хэмжээ олгогддог. Энэ нь тухай бүрд зохицуулагдах ба юуны өмнө үйлдлийн бүрэн эрхийг орон нутгийн зөвлөлийн мөн хорооны хуралдааныг бэлтгэх ажил хийх мөн хэрэгжүүлэхтэй холбоотой 5-р зүйлд нарийвчлан тайлбарласан байдаг.

а) Шийдвэрийг хэрэгжүүлэхийг зогсоох

ОННТХ §36 дагуу нэгдүгээр хотын захирагч нь орон нутгийн зөвлөл болон шийдвэр гаргах хорооны шийдвэрүүдийг хэрэгжүүлнэ.

Нэгдүгээр хотын захирагч шийдвэрийг хэрэгжүүлэх хүрээнд Баварийн захиргааны шүүхийн тухай хуулийн §41-д заасан утгаар шийдвэрүүдийг танилцуулах ажлыг гүйцэтгэнэ. Шийдвэрийг танилцуулснаар бодитойгоор гадагш үйлчилнэ. Энэ утгаараа орон нутгийн удирдах байгууллагын шийдвэр эрх зүйн хэм хэмжээтэй адил юм.

ОННТХ §59, 2-ын дагуу нэгдүгээр хотын захирагч орон нутгийн зөвлөлийн эсвэл түүний хорооны шийдвэрийг **хууль бус** гэж үзвэл түүнийг хэрэгжүүлэхээс татгалзан энэ тухай хүсэлт гаргах ба хэрэв шаардлагатай гэж үзвэл эрх зүйн хяналтыг хэрэгжүүлэх захиргааны байгууллагаар хянуулж болно. Энэ сая дурьдсан үйл ажиллагаа нь (ОННТХ §59, 2) зөвхөн эрх бус мөн дээр томъёолсон байдлаар ажиллах үүргийг хотын захирагчид даалгадаг юм. Хэрэв тэр өөрийн эрх зүйн хувийн итгэл үнэмшлээр тухайн шийдвэрийг хууль бус хэмээн үзэж байгаа тохиолдолд энэ үүргийг биелүүлнэ. Үүний хамт шийдвэрийг эсэргүүцэх мөн шийдвэрийг зогсоохдоо нэгдүгээр хотын

¹ Gernot Lissack "Bayerisches Kommunalrecht" 2001, Muenchen, S.97

захирагч шийдвэрийн үйлчлэл үүсэхгүй байх талаар харгалздаг. Хотын захирагч Баварийн захиргааны шүүхийн тухай хуулийн §41-д заасан тодорхой тохиолдолд эрх зүйн хэм хэмжээг гаргахгүй, мөн шийдвэрийг танилцуулах ажиллагааг хийхгүй. Нэгдүгээр хотын захирагчийн шийдвэрийн гүйцэтгэлийг түдгэлзүүлэх буюу эсэргүүцэл гаргасан тохиолдолд хамтын удирдлагын байгууллага тухайн асуудлыг шинээр судална. Хэрэв хамтын удирдлагын байгууллага тухайн шийдвэрийг хэвээр үлдээвэл нэгдүгээр хотын захирагч ОННТХ § 110-ийн дагуу эрх зүйн хяналтыг хэрэгжүүлэх захиргааны байгууллагыг оролцуулж болно. Хэрэв хяналтын захиргааны байгууллага өөрийн эрх зүйн дүгнэлтэдээ нэгдүгээр хотын захирагчийн шаардлагыг бататгавал алдаагаа зассан шийдвэр хамтын удирдлагын байгууллага дахин гаргах шаардлагатай. Хэрэв хамтын удирдлагын байгууллага шийдвэрийг засаж гаргаагүй бол жинхэнээр эрх зүйн хяналтын үйл ажиллагааны үүдийг (ОННТХ §122) нээж буй хэрэг юм. Хэрэв эрх зүйн хяналтыг хэрэгжүүлэх захиргааны байгууллага орон нутгийн зөвлөлийн шийдвэрийг алдаагүй зөв гэж үзэж байвал хотын захирагч тухайн шийдвэрийг хэрэгжүүлэх үүрэгтэй.

b) Төлөөлөх эрх

Орон нутгийн нэгжийг гадна төлөөлөх бүрэн эрх нь нэгдүгээр хотын захирагчид ОННТХ §39, 1-ийн төлөөлөх тохиолдолд мөн ОННТХ §39, 2 хэсгийн бүрэн эрх шилжүүлэх хүрээнд олгогдоно.

ОННТХ §38-аар нэгдүгээр хотын захирагч төлөөлөх бүрэн эрхийг дангаар эдлэх ба энэ нь мөн тавьсан саналыг хүлээж авах мөн хариу өгөхөд үйлчилнэ. Энэ заалт нь тухайлбал, иргэний эрх зүйн мөн нийтийн эрх зүйн гэрээ байгуулахад, орон нутгийн зөвлөлийн, мөн хорооны шийдвэрийг гүйцэтгэхэд, процессын үйл ажиллагааг гүйцэтгэхэд ч хамаатай байдаг.

ОННТХ § 38,1-ийн дагуу нэгдүгээр хотын захирагчид байгууллагын гадна харилцаанд төлөөлөх бүрэн эрх олгодог, тиймээс ч байгууллага дотоод харилцаанд төлөөлөх эрхгүй гэсэн үг. Үүнээс гадна хотын захирагч иргэний эрх зүйн салбарт ч төлөөлөх эрх хэрэгжүүлж болно.

c) Захиргааг удирдах

Нэгдүгээр хотын захирагч захиргааны дарга байдаг (ОННТХ §37,4, §43, 3-тэй харьцуулах).

Албаны хяналтын эрх (ОННТХ §37, 4) нь ажилтнуудын нийт албаны үйл ажиллагаа, мөн хотын захирагчийн захирамжлах эрхийн хэрэгжилтийн талаар тавих хариуцлагатай хяналтыг илэрхийлдэг. Албаны хяналтын хүрээнд нэгдүгээр хотын захирагчийн үүргийн гүйцэтгэл, мөн албаны үйл ажиллагааны явц, хэрэгжилт, хуваарилсан үүрэг даалгавар, орон нутгийн үйлдлүүд хуульд болон зорилгод нийцэж буй эсэх асуудал хамаарна (ОННТХ § 42-той харьцуулах).

ОННТХ §42, 1-ийн дагуу тухайн үйл ажиллагааг хэрэгжүүлж чадах мэргэжлийн хувьд шаардлага хангасан захиргааны боловсон хүчнийг томилох ёстой юм. ОННТХ §42, 3 хэсэгт зааснаар орон нутгийн үүрэг гүйцэтгэгч ажилтан төрийн албан хаагчтай ижил үүрэг гүйцэтгэж байгаа тохиолдолд албан хаагчаар томилж болно.

Албан хаагчаар томилох (захиргааны ажилтныг) нь ихэнхдээ орон нутгийн зөвлөлийн эрхийн асуудал байна. Зарим тохиолдолд энэхүү бүрэн эрхийг шийдвэр гаргах хороонд ОННТХ §43, 1, 2, эсвэл ОННТХ §43, 2-ын дагуу тусгай шийдвэрээр нэгдүгээр хотын захирагчид шилжүүлж болно.

1.4.8. Нэгдүгээр хотын захирагчийг орлох

ОННТХ §39, 1 хэсэгт нэгдүгээр хотын захирагчийн эзгүй тохиолдолд орлох тухай ерөнхийд нь зохицуулсан, харин ОННТХ §39, 2 хэсгийн дагуу албан даалгавраар эзгүй байгаа буюу огцорсон тохиолдолд орлох тухай тусгайлан заажээ.

а) ОННТХ §39, 1 хэсгийн эзгүй тохиолдолд орлох

Эзгүй тохиолдол нь эрх зүйн үндэслэлээр бий болно. Эдгээр нь удаан хугацаагаар эзгүй байх эсвэл тодорхой нэг тохиолдолд эзгүй байж болно. Эзгүй байх хамгийн элбэг тохиолдлууд нь өвчтэй байх, албан ажлаар эсвэл бусад ажлаар эзгүй байх, амралт авах, өөр газар албан даалгавар гүйцэтгэх, нас барах, албанаас гарах, хугацаанаас өмнө албанаас халагдах, мөн ОННТХ §36-д заасан хувийн бусад шалтгаанууд байдаг.

Орон нутгийн зөвлөл нэгдүгээр хотын захирагчаас гадна багадаа нэг ихдээ хоёр хотын захирагч сонгох ёстой байдаг. Нэгдүгээр хотын захирагчийн орлогчийг ОННТХ §39, 1, 2 нээлтэй санал хураалтаар шийднэ (ОННТХ §51, 1, 1).

b) Даалгавраар орлох (ОННТХ §39, 2)

Нэгдүгээр хотын захирагч дотоод ажлын хуваарилалтын хүрээнд өөрийн бүрэн эрхээс бусад хотын захирагчид шилжүүлж болно (ОННТХ §39, 2).

Мөн орон нутгийн зөвлөлийн гишүүдийн саналыг харгалзан захиргааны өдөр тутмын явцын үйл ажиллагаанаас аль нэг орон нутгийн албан хаагчид шилжүүлж болно. Харин ингэж албан хаагчид эрх шилжүүлэхэд орон нутгийн зөвлөлөөс нэмэлт зөвшөөрөл шаардлагатай.

Орон нутгийн зөвлөл нэгдүгээр хотын захирагчийн нэг адил өөр хоорондоо ялгаатай эрх мэдэлтэй байдаг. Нэгдүгээр хотын захирагч үндсэн эрхийн зэрэгцээ мөн үүсмэл эрхтэй байдаг (тухайлбал ОНТХ §37, 2).

Орон нутгийн зөвлөлийн мөн хороодын шийдвэрийг биелүүлэх түүнчлэн байгууллагаас гаднах харилцаанд нөлөө бүхий үйл ажиллагааг төлөөлөх нь нэгдүгээр хотын захирагчийн эрх байдаг, хэзээ ч Зөвлөл энэ эрхийг эдэлдэггүй. Нөгөө талаас нэгдүгээр хотын захирагч өөрийн нөлөөллийн хүрээг өргөжүүлэхдээ өөрийн тодорхой бүрэн эрхийг бусад хотын захирагчдад болон орон нутгийн зөвлөлийн гишүүнд шилжүүлж болохгүй. Харин зөвхөн тодорхой тохиолдолд нэгдүгээр хотын захирагч эрх хэмжээг бусад хотын захирагчдад эсвэл бусад хотын зөвлөлийн гишүүнд шилжүүлж болно.

ОННТХ §39, 2 хэсгээр нэгдүгээр хотын захирагчаас орон нутгийн зөвлөлийн гишүүнд шилжүүлэх гадаад нөлөө бүхий үйлдлийг зохицуулдаггүй, мөн дээрхийн адил ажил үүргийн хуваарилалтаар тодорхойлсон үүрэг даалгаврыг хэрэгжүүлэх байгууллага дотоодын зохион байгуулалтын эрх мэдлийг л хамруулдаг.

ОННТХ §39, 2 хэсэгт заасан утгаар орон нутгийн зөвлөлийн гишүүн хувьдаа бусад гишүүдтэй адил эдлэх бүрэн эрх нь чиг үүрэг биш юм. Үүнд ялангуяа санал өгөх мөн зөвлөх эрхийг энд нэрлэж болно. Нэгдүгээр хотын захирагч орон нутгийн зөвлөлийг даргалах үүргээ ямар ч тохиолдолд ч хэрэгжүүлнэ (ОННТХ §39, 2). Орон нутгийн зөвлөлийн албан хаагчид бүх л тохиолдолд орон нутгийн зөвлөлийн зөвшөөрлөөр дээр дурьдсан бүрэн эрхээс шилжүүлэн хэрэгжүүлж болно.¹

¹ Alfons Gern "Deutsches Kommunalrecht" 1997, S.236

Тодорхой бүрэн эрхийг шилжүүлэхэд орон нутгийн зөвлөлийн зөвшөөрөл байхгүй бол нэгдүгээр хотын захирагч зөвхөн захиргааны өдөр тутмын асуудлын талаар эрх хэмжээг шилжүүлж болно. Энэхүү өдөр тутмын асуудал гэдэг нь маш өргөн хүрээтэй байдаг (ОНТХ §37, §38).

1.5. Үүрэг даалгаврыг хариуцах хуваарилалт

1.5.1. Орон нутгийн зөвлөлийн хариуцах үүрэг даалгавар

Орон нутгийн зөвлөл орон нутгийн бодлогыг хэрэгжүүлнэ. Тэрээр орон нутгийн удирдлагын үндсэн зарчмыг тогтооно, мөн хэрэв хуулиар өөр ямар нэг нутгийн удирдлагын үйл ажиллагааг хэрэгжүүлэх эрх бүхий орон нутгийн байгууллагыг заагаагүй бол тухайн орон нутгийн улс төр, эдийн засаг, эрх зүйн болон бусад чухал үндсэн асуудлаар орон нутгийн хамтлагийн эрх хэмжээний хүрээнд шийдвэр гаргана.

Орон нутгийн зөвлөл иргэдийн санал хураалт, сонголтын тусламжтай олон янзын санал бодлыг орон нутгийн нэгдмэл хүсэл болгон илэрхийлэх, түүнийгээ үйл ажиллагаа болгох чиг үүргийг хэрэгжүүлнэ.¹

Орон нутгийн зөвлөл удирдлагын байгууллага болох хувьдаа өөрийн үүрэг даалгаврыг хэрэгжүүлэхдээ Үндсэн хуулийн Art 20, 3 хэсэгт заалттай холбогдох хууль, эрх зүйд холбогдоно.

Орон нутгийн зөвлөл өөрийн үүрэг даалгаврыг ямар нэг намын эрх ашгийг харгалзалгүй, бодитой, төвийг сахисан байдлаар гүйцэтгэх ёстой. Ийм ч учраас тодорхой аль нэг намд хандив өргөх, эсвэл нийгмийн тодорхой бүлэг, эсвэл хэсэг иргэдэд шударга бус хандах буюу чирэгдэл учруулахыг хориглодог.

Орон нутгийн зөвлөлийн үүрэг даалгаврыг хуульд заасан үүрэг даалгавар мөн нэмэлт хэрэгжүүлэх үүрэг даалгавар хэмээн ангилдаг.

Хуульд заасан үүрэг даалгаврыг хийж гүйцэтгэх нь түүний хувьд заавал хийх ёстой зүйл харин бусад үүрэг даалгаврыг тодорхой болзлын дор хэрэгжүүлж болно.

Зарим тохиолдолд бусад байгууллагын хариуцах үүрэг даалгаврыг өөртөө авч болдог, түүнчлэн зарим тодорхой үүрэг даалгаврыг хороонд

¹ Knemyer "Bayerisches Kommunalrecht" 2001, S.120

буюу удирдлагыг хэрэгжүүлэгч өөр субъектэд шилжүүлж болно, мөн тэр шийдвэрээ өөрчлөх буюу цуцлах эрхтэй.

Хуульд заагдсан үүрэг даалгавруудыг хамгийн чухалд:

- Удирдлагын ерөнхий үндсэн зарчмыг тогтоох,
- Журам (захиргааны акт) батлах,
- Орон нутгийн зөвлөлийн зөвшөөрөл шаардлагатай хэргийн талаар шийдвэр гаргах,
- Орон нутгийн ажилтанд хамаарах албан хаагчийн, цалин хөлсний нийгмийн халамжийн, сахилгын эрх зүйн асуудлын зохицуулалтыг тодорхойлох, гэхдээ энэ нь хэрэв орон нутгийн сонгогдох албан хаагчийн тухай хууль эсвэл Баварийн сахилгын тухай хуулиудад өөрөөр заагаагүй үед хэрэгжинэ,
- Төсвийн журмын талаар мөн төсвийн нэмэлтийн тухай, төсвийн нэмэлтээс татгалзах эсэх талаар шийдвэр гаргах,
- Санхүүгийн төлөвлөгөөний тухай шийдвэр гаргах,
- Худалдааны тооцоотой ажилладаг эмнэлгийн болон өөрийн үйлдвэрийн жилийн тооцоог гаргах, түүнчлэн хөнгөлөлтийн тухай шийдвэр гаргах,
- Аж ахуйн нэгжийг үүсгэн байгуулах, өргөжүүлэх, цуцлах тухай шийдвэр гаргах
- Хуульд заасан Орон нутгийн зөвлөлийн бусад нөхцлийн талаар шийдвэр гаргах (ОННТХ §31, 32)
- Санхүүгийн тооцоог хянах, захиргааны байгууллагын дарга, түүний орлогч, мөн хянах ажилтныг захиалах ба огцруулах, санхүүгийн тооцоог хянах захиргааны байгууллагад тусгайлан хянуулах тухай даалгавар өгөх, мөн эцсийн хяналтыг хэрэгжүүлэх хянагчийг захиалах зэрэг асуудал тус тус хамаарна.

Үүнээс гадна орон нутгийн зөвлөлийн эрх хэмжээнд түүний хяналтын бүрэн эрх багтана. Орон нутгийн зөвлөл өөрийн шийдвэрийн хэрэгжилтийг мөн орон нутгийн захиргааг хянадаг.

1.5.2. Нэгдүгээр хотын захирагчийн хариуцах үүрэг даалгавар

Нэгдүгээр хотын захирагч орон нутгийн захиргааны дотоод зохион байгуулалтыг хариуцдаг, нарийвчилбал захиргааг алба, нэгж, хэлтэс болгон бүрдүүлэх болон тэдгээрийн ажил үүргийн хуваарилалтыг хариуцна.

Муж улсын албан хаагчийн эрх зүйн журамтай холбоотой захиргааны удирдлагыг хэрэгжүүлэгч албан хаагч ажилтнуудын үүрэг

даалгаврын хүрээгээр ямар ажилтан ямар үйл ажиллагаа хэрэгжүүлэхийг тодорхойлно.

Захиргааны удирдлага нь үүрэг даалгаврыг агуулгад нийцсэн мөн захиргааны журамд нийцсэн арга замаар хийж гүйцэтгэх ёстой байдаг. Тухайн асуудлын агуулгын талаарх боловсруулалтын төрлийг харгалзан ажилтанд зориулан ерөнхий болон тусгай журмыг гаргах эрхтэй. Үүний зэрэгцээ үйл ажиллагаа болон гүйцэтгэлд нь хяналт тавих, шалгалт хийх эрх түүнд байдаг. Хотын захирагч байгууллагаас гадна харилцаанд орон нутгийн нэгжийг төлөөлөх эрхтэй. Энэхүү төлөөлөл нь эрх зүйн хэлцлийн төлөөлөл бус харин зохион байгуулалтын төлөөлөл юм. Орон нутгийн зөвлөлийн хүлээх үүргийг хотын захирагч бичмэл хэлбэрээр гаргах ба гарын үсэг зурж ОННТХ §38, 2 хэсгийн дагуу албаны тэмдэг буюу байгууллагын тэмдгийг дарах шаардлагатай. Үүрэг хүлээлгэх тухай мэдэгдэл нь нийтийн эрх зүйн эсвэл хувийн эрх зүйн орчинд байж болно. Хэлбэрийн тухай журам нь өдөр тутмын захиргааны үйл ажиллагааны мэдэгдэл эсвэл хэлбэрт нийцүүлэн гаргасан итгэмжлэлд (ОННТХ §38) үйлчлэхгүй.

Захиргааны удирдлага нь орон нутгийн зөвлөлийн удирдлагын зохион байгуулалтын үүрэг, эрхийг эзэмшинэ. Зохион байгуулалтын бүрэн эрхийн хэсэг нь орон нутгийн албаны нэгжүүдийн мөн хамаарах ажилтнуудын ажлыг хуваарилах эрх юм. Ажил үүрэг хуваарилах эрх зүйн хэрэгсэл нь орон нутгийн зөвлөлийн гишүүнд бүрэн эрхийг шилжүүлэх даалгавар байж болно.

ОННТХ §39-р зүйлийн дагуу захиргааны удирдлагын тодорхой асуудал, үйл явдлын талаар эрх зүйн хэлцлийн итгэмжлэлийг олгож болно. Энд бүх л эрх зүйн субъект төлөөлөх эрх эдэлж болно. Угтаа орон нутгийн зөвлөл хариуцдаг хойшлуулашгүй чухал асуудлын талаар захиргааны удирдлагад яаралтай шийдвэр гаргах эрх байдаг. Гэхдээ энэ эрх нь хэрэв орон нутгийн зөвлөлийн хуралдаанаар тухайн асуудлыг цаг хугацаандаа шийдэж чадахгүй тохиолдолд л хэрэгждэг юм.

Яаралтай хэрэг, асуудал гэдэг нь хэрэв тухайн шийдвэрийг гаргахгүй бол үлэмж хэмжээний уршиг учрахаар байгаа тохиолдлыг ойлгоно. Яаралтай шийдвэр гаргах нь орон нутгийн зөвлөлөөс шилжүүлсэн зохион байгуулалтын эрх юм (ОННТХ §37).

Хотын захирагч захиргааны өдөр тутмын ажил хэргийг өөрийн эрх мэдлийн хүрээнд хийж гүйцэтгэнэ (ОННТХ §37, 1). Өдөр тутмын

захиргааны асуудал, ажил хэрэг гэдэгт орон нутгийн хувьд эдийн засгийн болоод үндсэн зарчмын талаасаа ихээхэн ач холбогдолтой ба удаан хугацаанд давтагддаг асуудлыг ойлгоно.¹

Холбооны улсын хуулиар болон холбооны улсын хуулийн ямар нэг үндэслэлээр шилжүүлсэн төрийн үүрэг даалгавар, цэргийн хамгаалалт, энгийн иргэдийн хамгаалалтын асуудлыг хэрэв энэ нь орон нутгийн төсвийн эсвэл боловсон хүчний эрхийн талаарх шийдвэрт хамаарахгүй бол хотын захирагч хариуцна (ОННТХ §37, 2, №2). Тэрээр үүргээ гүйцэтгэхдээ Холбооны бүгд найрамдах улс эсвэл аль нэг мужийн аюулгүй байдлын ашиг сонирхлын үүднээс нууцыг хамгаалах ёстой. Баварийн ОННТХ §59, 37-д шилжүүлсэн үүрэг даалгаврыг орон нутгийн зөвлөл ба нэгдүгээр хотын захирагчийн хооронд хуваарилжээ.

Хотын захирагч Зөвлөлийн болон хорооны шийдвэрийн хэрэг-жилтийг хариуцна (ОННТХ §36).

Бусад хотын захирагч (2) нэгдүгээр хотын захирагчийн эзгүй үед дарааллын дагуу орлоно (ОННТХ §39).

1.6. Орон нутгийн нэгжийн үүрэг даалгавар

1.6.1. Дангаар хэрэгжүүлэх болон хосолмол үүрэг даалгаврын тогтолцоо

ОННТХ §6, 1-ийн дагуу нийтийн үүрэг даалгаврыг орон нутгийн нэгжүүд өөрийн нутаг дэвсгэр дээр хэрэгжүүлнэ. Энэхүү үндсэн зарчмын дагуу коммун нь бүх л үүрэг даалгаврыг бүрэн хариуцаж зохицуулж удирдана гэсэн үг биш юм. Коммуны бие даасан байдлыг ОННТХ §6, 2 болон §7-д орон нутгийн нэгжийн өөрийн гүйцэтгэх болон шилжүүлсэн авсан асуудлын ялгааг нарийвчлан заасан. байдаг. Дээр дурьдсан үүрэг даалгаврын ялгаа нь **өөрийн гүйцэтгэх үүрэг даалгаврыг** коммун ямар нэг зааварчилгаагүй өөрийн эрх хэмжээний дагуу шийдвэрлэх, харин түүний эсрэг “төрийн зааварчилгаа”-ны дагуу **шилжүүлсэн үүрэг даалгаврыг** гүйцэтгэдэгт оршино. Энэхүү хосолмол үүрэг даалгавар XIX зууны эхэн үеийн төр коммуны харилцаанаас үүссэн, энэ үед төр/коммуны харилцаа өөрчлөгдөн шинэчлэгдэж үүрэг даалгаврын дангаар ноёрхол гэж байхаа болсон. Өмнө нь коммунд орон нутгийн хамтын нэгдлээр үүрэг даалгаврыг биелүүлж харин түүний эсрэг төр нийтийн ашиг сонирхлын үүрэг даалгаврыг хэрэгжүүлж байсан ба XIX зууны эхэн үеэс томоохон орон

¹ Knemyer “Bayerisches Kommunalrecht” 2001, S.121

нутгийн хамтын нэгдлүүдээс зорилгод нийцсэн үйл ажиллагаа явуулах үндэслэлээр жижиг улс төрийн нэгдлүүдэд үүрэг даалгаврыг шилжүүлснээр коммуунд мөн үүрэг даалгаврыг хэрэгжүүлэх болсон ажээ. Ингэснээр юуны өмнө тоо томшгүй олон төрийн байгууллагыг коммуны түвшинд үүсгэн байгуулахаас татгалзах болсон. Ингэж үүрэг даалгаврыг шилжүүлэх нь төрийн нэгдмэл байдлаас илүү сайн удирдлагыг хэрэгжүүлдэг. Учир нь тухайн орон нутаг шийдвэрлэх асуудалд ойр байдаг тул өөрийн орон нутгийн онцлогийг хадгалан тухайн үүрэг даалгаврыг хэрэгжүүлэх боломжтой.

Мөн муж улсын тойргийн түвшинд төрийн анхдагч хэмээх үүрэг даалгаврыг орон нутгийн болгосон. Төр энэ салбарт хэдийгээр үйлчлэх хүрээ нь харьцангуй бага байсан ч төрийн захиргааны байгууллага болох муж улсын зөвлөлийн албан байгууллага ажиллуулж байв. Төрийн үүрэг даалгаврыг шилжүүлэх тухай Баварийн коммуны тунхаглалд (1808.10.19) онцгойлон тэмдэглэгдсэн байдаг.¹

Пруссуудын дахин шинэчлэн гаргасан 1831 оны хотын тухай хуульд дээрх хоёр хүрээний ялгааг тодорхойлсон, түүнд хотын захиргаа нь орон нутгийн төлөөлөгч мөн төрийн гүйцэтгэх эрх мэдлийн байгууллага хэмээх давхар чиг үүрэгтэй хэмээн заасан байв. Энэ үед өөрийн болон шилжүүлсэн асуудлын зааг ялгаа нь өөрийн үйлчлэх хүрээг төрөөс хамаарахгүй нийгмийн хүрээ хэмээн ойлгож байснаар илэрч байв. Нийгмийг төрийн эсрэг ойлгож байжээ. Орон нутгийн тухайд төрийн мөн чанараас ангид нэгдэл байдлаар орших төрөөс хамааралгүй хүрээ хэмээн иргэд батлахыг оролддог байсан.² Энэхүү үүрэг даалгаврын хосолмол чиг үүргийн улмаас орон нутгийн өөрийн удирдлагыг тодорхойлох харилцаа ХХ зуунд, юуны өмнө Үндсэн хуулийн үйлчлэлийн хүрээнд ихээхэн өөрчлөгдсөн юм. Энэ нь Үндсэн хуулийн Art 28, 2 хэсэгт өнөөдөр Үндсэн хуулийн зохион байгуулалтын нэг хэсэг болгон хуульчилсан нутгийн өөрийн удирдлагын баталгаагаар илэрхийлэгдэж байгаа ба ингэснээр энэ байгууллагыг төрийг байгууллагын адил түвшинд авч үзэх болсон юм.

Холбооны улсын зарим хэсэг жишээ нь: Нордрейн-Вестфален, Хессен, мөн Баден-Вюртемберг мөн тэдгээрийг даган Заксен өөр хоорондоо ялгаа бүхий өөрийн болон шилжүүлсэн хүрээний үүрэг

¹ Knemyer "Bayerisches Kommunalrecht" 2001, S.122

² Knemyer "Bayerisches Kommunalrecht" 2001, S.122

даалгаврын уламжлалаас татгалзсан юм.¹

Монист үүрэг даалгаврын хуваарилалтын дагуу зөвхөн “орон нутгийн асуудал”-ыг орон нутгийн нэгжүүд хариуцдаг. Тиймээс ч монист үүрэг даалгаврын зохицуулалт Үндсэн хуулийн 28, 2 хэсэгтэй нийцдэггүй юм.

ХХ зуунаас орон нутгийн нэгжүүд төрийн “ар талд” халхлагддаг нийгмийн нэг хэсэг байхаа больсон юм. Тэдгээр нь Үндсэн хуулинд төрийн зорилго хэмээн тодорхойлсон хүмүүнлэг, эрх зүйт төрт улсын нэг гишүүн байх бөгөөд хуулинд заасан нийгмийн, соёл урлагийн мөн эдийн засгийн асуудлыг хэрэгжүүлэхийг заасан. Үүнээс ч нутгийн өөрийн удирдлага “төрийн шууд захиргаа” гэсэн үг биш болох нь харагдана.

Коммун болон төрийг ийнхүү 2 өөр хэсэгт хуваахаа больсон. Төр, коммун нь хоёул Холбооны Үндсэн хуульд заасан үүрэг даалгаврыг биелүүлнэ. Үүний зэрэгцээ коммунууд ахуйн орчин ба нийгмийн хэлбэршилтээр тодорхойлох нийтийн үүрэг даалгаврыг тодорхой хэмжээгээр урьдчилан тогтоодог.

Нийтийн эрх зүйн салбар дахь үүрэг даалгаврын хуваарилалтад үйлчлэх үндсэн зарчим хариуцлагын субсидариатет зарчмыг анхаарах хэрэгтэй.

Нутгийн өөрийн удирдлагын гол цөм нь түүний хариуцлага байдаг, тиймээс энэ ойлголтоор өөрийн болон шилжүүлсэн үүрэг даалгаврын хоорондын ялгаа тайлбарлагдана. Өөрийн болон шилжүүлсэн асуудлын хоорондын ялгаа нь харилцан адилгүй үүрэг даалгаврын үйлчлэл, төрлийг үүсгэдэг. Шаардлага нь орон нутгийн нэгж хоорондын хамтран ажиллах хэрэгцээнээс үүсдэг. Эдгээр нь нийт улсын нутаг дэвсгэрийн хэмжээнд адил яригдах ба байх мөн нэгдмэлээр хэлбэржүүлэх шаардлагатай үүрэг даалгаврын тухайд яригдана. Жишээ нь: хүний нөөцийн асуудал, харилцаа холбоо, аюулгүй байдлын салбарын арга хэмжээ, нийтийн тээвэр, хяналт шалгалт, эрүүл мэндийн салбар, нийгмийн халамжийг үйл ажиллагаа, сонгууль г.м. Дээрх асуудлыг шийдвэрлэхэд зөвхөн хууль ёсны байдлыг хянаад зогсохгүй удирдамж батлах, тушаах боломж олгогдсон байх шаардлагатай. Энэхүү тушаах зааварчлах эрх, мөн түүнд тавих төрийн хяналтын хэлбэрийн ялгаа, мөн өөрийн болон шилжүүлсэн

¹ Alfons Gern “Deutsches Kommunalrecht” 1997, S.147.

үүрэг даалгаврын үйлчлэх хүрээний үүрэг даалгаврын хооронд зааг, ялгаа нь түүний эрх зүйн үр дагаврыг тодорхойлдог.

Эцэст нь хэлэхэд дээрх хоёр үүрэг даалгаврын хүрээ хоёул орон нутгийн **жинхэнэ** үүрэг даалгаврын тухайд яригдаж буй юм (ОННТХ §3, 2 хэсэг).

1.6.2. Үүрэг даалгаврын төрөл

Холбооны улс ба орон нутгийн нэгжийн эрх хэмжээний хуваарилалтыг харгалзан орон нутгийн нэгжүүдэд дараахь үүрэг даалгаврууд байдаг.¹ Үүнд:

- Ерөнхий удирдлага/дотоод зохион байгуулалт
- Эрх зүйн асуудал
- Нийтийн аюулгүй байдал ба дэг журам/дэг журмын удирдлага
- Сургууль, боловсрол ба соёл урлаг
- Чөлөөт цаг ба биеийн тамир
- Нийгмийн асуудал, гэр бүл ба залуучууд
- Эмнэлэг ба өндөр настныг асрах газар
- Хотын хөгжил, орон сууцны болон бусад барилга, байгууламж
- Тээвэр
- Аж ахуйн үүрэг даалгаврууд ордог.

1.6.3. Бавари Муж Улсын орон нутгийн нэгжийн хэлбэрүүд

Ерөнхийдөө Герман улсын бүх л нутаг дэвсгэр орон нутгийн нэгжид хуваагдана. Орон нутгийн нэгжийн хэмжээ муж улс бүрт харилцан адилгүй байдаг.

Бавари мужид орон нутгийн үүрэг даалгаврыг орон нутгийн нэгж, мужийн тойрог, дүүргүүд хэрэгжүүлнэ.²

1. Орон нутгийн нэгж (Gemeinde)

а. Тойрогт хамаарах орон нутгийн нэгж

Орон нутгийн нэгж нь ихэвчлэн муж улсын тойргийн нутаг дэвсгэрийн дотор байна. Эдгээр нь ердийн жижиг орон нутгийн нэгжүүд юм. Бавари мужийн нийт 2056 орон нутгийн нэгжээс 2031 нь муж улсын “тойрогт хамаарах” орон нутгийн нэгжүүд юм.

¹ Alfons Gern “Deutsches Kommunalrecht” 1997, S.156-157

² Juergen Harbich “Kommunale Selbstverwaltung in Bayern” Manuskript, 2001, S.32

б. Тойрогт хамаарахгүй орон нутгийн нэгжүүд

Томоохон орон нутгийн нэгжүүд аль нэг мужийн тойрогт хамаардаггүй, тэдгээр нь тойрогтой адил түвшингийн байдаг. Эдгээр тойрогт харьяалагдахгүй орон нутгийн нэгжүүд ихэвчлэн томоохон хотууд байдаг. Бавари мужид өнөөдрийн байдлаар 25 тойрогт хамаарахгүй хотууд бий.

2. Муж улсын тойргууд

Орон нутгийн нэгжийн өөр нэг категори мужийн тойрог байдаг. Тэр нь хэд хэдэн тойрогт хамаарах орон нутгийн нэгжүүдийн салбараас бүрддэг. Бавари муж улсад өнөөдөр 71 мужийн тойрог байдаг.

3. Дүүргүүд

Бавари муж нь 7 дүүрэгт хуваагддаг: Унтерфранкен, Оберфранкен, Миттелфранкен, Оберфалыц, Нийдербавари, Обербавари, Швабен. Герман улсад зөвхөн Бавари мужад л дүүргүүд бие даасан нэгж болдог. Энэ нь түүхэн уламжлал болон газар нутгийн хэмжээнээс шалтгаалдаг. 70.550 км² газар нутагтай муж улс Баварийн нутаг дэвсгэрт 12 сая оршин суугчид амьдардаг; газар нутгийн хэмжээгээр ХБНГУ-д хамгийн том нь юм.¹ Орон нутгийн дүүргийн хуваарилалт нь эс төвлөрлийг хэрэгжүүлж буй хэрэг юм. Бавари мужийн хамгийн бага дүүрэг болох Оберфранкен 1.073.000 оршин суугчтай, хамгийн том дүүрэг Обербавари нь 30.672.000 оршин суугчтай.²

1.6.4. Орон нутгийн нэгжийн үүрэг даалгаврын үйлчлэх өөрийн хүрээ

Орон нутгийн нэгжийн өөрийн үүрэг даалгаврын үйлчлэх хүрээ нь тухайн орон нутгийн нэгдлийн бүх л нөхцөл байдлыг хамаарна. (ОННТХ §7) Орон нутгийн шинжтэй эсвэл орон нутаг хоорондын шинжтэй хамтарсан асуудлыг зааглах шалгуурыг тодорхойлох нилээн төвөгтэй байдаг. Тиймээс орон нутгийн нэгж мөн муж улсын тойргийн үүрэг даалгаварт орон нутгийн шинж байгаа эсэхийг тогтоох хэрэгтэй болдог. Ингэхдээ орон нутгийн болон орон нутаг хоорондын үүрэг даалгаврыг маш тодорхой заах хэрэгтэй. Ерөнхийдөө орон нутгийн нэгжүүдийн үүрэг даалгавар нь муж улсаас холбооны улс хүртэл харилцан адилгүй байдаг. Тиймээс нэгжүүд тухайн хамаарах

¹ Juergen Harbich "Kommunale Selbstverwaltung in Bayern" Manuskript, 2001, S.33

² Juergen Harbich "Kommunale Selbstverwaltung in Bayern" Manuskript, 2001, S.34

газар нутагтаа л үүрэг даалгавраа биелүүлдэг. Орон нутгийн нэгж болон муж улсын тойргууд хил хязгаараар тодорхойлогддог зохион байгуулалтын нэгдэл юм.

Орон нутгийн нэгжийн үүрэг даалгаварт муж улсын тойргийн зохион байгуулалтын нэгдлийн үүрэг даалгаварт хамаарахгүй орон нутгийн нэгжийн хил хязгаарын дотор хэрэгждэг үүрэг даалгаврыг ойлгоно. Энэхүү орон нутгийн болон орон нутаг хоорондын: коммуны болон коммун хоорондын хамтын үүрэг даалгаврын орчинг нэгдсэн эрх хэмжээгээр тодорхойлдог.¹ Дээрхтэй уялдан орон нутгийн улс төрийн болон ерөнхий улс төрийн мандатын хоорондоо ялгаатай ойлголтоор орон нутгийн зөвлөлийн үйл ажиллагаа явуулах хүрээ тодорхойлогдоно. Жишээ нь: Тухайн орон нутгийг Атомын зэвсэггүй бүс нутаг хэмээн зарлах.²

Орон нутгийн нэгжийн өөрийн үүрэг даалгаврын үйлчлэлийн хүрээнд хэрэв хуулиар өөр байгууллагыг заагаагүй бол тухайн орон нутагт хамаарах асуудлыг орон нутгийн өөрийн эрх хэмжээний асуудал хэмээн ойлгоно. Өөрийн үйлчлэлийн хүрээний үүрэг даалгаврыг ОННТХ §7 ба §57 Баварийн Үндсэн хуулийн §83, 1 хэсэгт заасан. Дээр хэлсэнчлэн орон нутгийн асуудлууд үндсэндээ орон нутгийн өөрийн нөхцөл байдалд хамаарна. Тиймээс орон нутгийн асуудлуудыг орон нутгийн нэгж хариуцдаг. Гэхдээ мэдээж хуулийн хүрээнд үйл ажиллагаа явуулна. Яагаад гэвэл нийтийн эрх зүйн нэгжийн хувьдаа эрх зүйт төрийн зарчмаас ангид байхгүй.

Тойргийн хүрээнд өөрийн үйлчлэх хүрээний үүрэг даалгавруудыг **сайн дурын буюу чөлөөтэй үүрэг даалгавар мөн заавал биелүүлэх ёстой үүрэг даалгавар** хэмээн ангилдаг.

Холбооны Үндсэн Хуульд орон нутгийн үүрэг даалгаврыг жагсаан заасан байдаг. Бусад хууль, эрх зүйн актад тухайлбал Барилгын тухай хуулийн §2-р, 1 эсвэл Баварийн Гудамжны Байгууламжийн тухай Хууль 47, 48-д барилгын төлөвлөгөөг өөрөө хариуцаж гаргахыг орон нутгийн нэгжийн өөрийн үүрэг болохыг заасан. Өөрийн үйлчлэлийн хүрээний үүрэг даалгаврын хэрэгжилтийн хил хязгаар нь тухайн орон нутгийн нэгжийн үйлчилгээ үзүүлэх чадвараас шалтгаална (ДТХ §48, МУТТХ §51, ОННТХ §57). Энэхүү **үйлчилгээ үзүүлэх чадвар** гэдэгт

¹ Knemeyer "Bayerisches Kommunalrecht" 2000, S.147

² BverfG, NVwL, 1991, S.682

онцгойлон захиргааны ба санхүүгийн боломж, нөөцийг ойлгодог. Энэ тухай зохицуулахдаа үүрэг даалгавар биелүүлэхэд юуны өмнө иргэдийн нийгмийн үйлчилгээг харгалздаг. Тухайн салбарт хэрэгжүүлсэн шинэтгэлээс хамааран орон нутгийн нэгжийн үйлчилгээ үзүүлэх чадвар харилцан адилгүй байдаг ба энэ нь тухайн орон нутгийн нэгжийн өөрийн үйлчлэлийн хүрээг мөн харилцан адилгүй байхад хүргэж болно. Тэдгээр нь хамрах хүрээ болон цаг хугацаагаар өөр байж болно.

МУТТХ §51, 4 хэсэг, ОНТХ §57, 3 хэсгийн зохицуулалтаар орон нутгийн нэгжийн үйлчилгээ үзүүлэх чадварын шалгуурыг тодорхойлдог ба үүний хамт мөн орон нутгийн нэгжүүд хамтран ажиллах үүрэг даалгаврыг гүйцэтгэх гүүр нь болдог. Энэхүү журам нь үйлчилгээний чадвар сул орон нутгийн нэгж, муж улсын тойргийн иргэд тоног төхөөрөмж болон ахуйн нөхцөл байдал дутмагаас хангалттай үйлчилгээ авч чадахгүй хохирохоос хамгаалдаг. Харин **нийтийн хэрэгцээ байгаа тохиолдолд** үйлчилгээ үзүүлэх чадвар хангалттай бус байх нь тухайн үүрэг даалгаврыг хэрэгжүүлэхгүй байх үндэслэл болохгүй. Орон нутгийн нэгжүүд заавал биелүүлэх үүрэг даалгаврыг нэн тэргүүн гүйцэтгэх ёстой. Үүний тулд эдийн засгийн болоод захиргааны боломж, нөөц илүү орон нутгийн нэгжүүдийг орон нутгийн хамтын ажиллагааг хэрэгжүүлэх хэрэгсэл болгон ашиглана (Орон нутгийн нэгжүүдийн хамтын ажиллагааны тухай хууль §57). МУТТХ §51, 4, ОННТХ §57, 3 хэсэг Хуулийн энэ хэм хэмжээ нь муж улсын тойргоор дамжуулан ийм төрлийн үүрэг даалгаврыг шилжүүлэх боломжийг нээдэг. Үүнийг шийдэхдээ тухайн үүрэг даалгавар сайн дурын эсвэл заавал биелүүлэх эсэхийг харгалзана. Заавал биелүүлэх албагүй орон нутгийн өөрийн үүрэг даалгаврыг тухайн орон нутгийн нэгжийн үйлчилгээ үзүүлэх чадвар, эд хөрөнгө сайжиртал хүсэлтээр нь тойрогт хамаарах орон нутгийн нэгж буюу муж улсын тойрогт шилжүүлж болно. Ийм шийдвэр гаргахад тойргийн зөвлөлийн хуульд заасан гишүүдийн 2/3-оос дээш хувийн санал шаардлагатай.

1.6.5. Сайн дурын болон заавал биелүүлэх үүрэг даалгавар

Орон нутгийн өөрийн үйлчлэлийн хүрээний үүрэг даалгаврыг **сайн дурын буюу чөлөөт** мөн **заавал биелүүлэх үүрэг даалгавар** хэмээн ангилдаг. Сайн дурын үүрэг даалгаврын тухай ДТХ §48, МУТТХ §51, 1, ОННТХ §57-д заасан, эдгээр үүрэг даалгаврыг хэрэгжүүлэх шийдвэр гаргах эрхийг орон нутгийн нэгжид үлдээдэг, харин заавал

биелүүлэх үүрэг даалгаврыг ДТХ §48, 2, МУТТХ §51, 2, 3 болон ОННТХ §57, 2-т тус тус заасан. Энэ үүргийг орон нутгийн нэгжүүд өөрөө хариуцаж заавал гүйцэтгэнэ. ОННТХ §57, 1, 1-т орон нутгийн нэгжүүдийн хувьд өөрийн үйлчлэх хүрээний заавал биелүүлэх ёстой үүрэг даалгаврыг хатуу тогтоосон, гэхдээ үүгээр орон нутгийн нэгжийн маш чухал салбарын зарим тодорхой үүрэг даалгаврыг хэрэгжүүлэх онцгой хуульчилсан журмыг хөндөхгүй. ОННТХ §57, 2, 1 өөрийн үйлчлэх хүрээний харилцан адилгүй олон янзын заавал биелүүлэх үүрэг даалгаврыг жагсаасан, гэхдээ энэ жагсаалтаар бүгдийг илэрхийлсэн гэсэн үг биш, бусад хуулиар тогтоосон үүргүүд ч мөн адил хамаарна.¹

ОННТХ §57, 1, МУТТХ §51, 1, ДТХ §48, 1 хэсэгт заасан хүрээнд **“сайн дурын”** үүрэг даалгаврын талаар орон нутгийн нэгжүүд тухайн үүрэг даалгаврыг хэрэгжүүлэх эсэх талаар бие даан шийдвэр гаргана.

Заавал биелүүлэх үүрэг даалгаврын тухайд гүйцэтгэх **“эсэх”** тухай асуудал бус харин **“хэрхэн, яаж”** гүйцэтгэх вэ гэдэг талаар орон нутгийн нэгжүүд өөрсдөө шийдэх боломжтой.²

Баварийн Үндсэн хуулийн Art 83, 1 хэсэг нь орон нутгийн нэгжүүд үүрэг даалгаврыг гүйцэтгэхийг эрх зүйн үүрэг болгон заагаагүй. Баварийн Үндсэн хуулийн орон нутгийн нэгжийн үүрэг даалгавартай холбоотой бусад заалтуудад ч мөн ялгаагүй. Харин Баварийн Үндсэн хуулийн Art 83, 1 хэсгийн зохицуулалтаар төрийнхөөс орон нутгийн нэгжийн үүрэг даалгаврыг ялган заагладаг.

Заавал биелүүлэх үүргийг ОННТХ §57, 1, 2-т тоочин заасан. Дээрх хоёр хэм хэмжээний зохицуулалтаас үүрэг даалгаврын хуваарилалт нь иргэд хоорондын харилцаанд төдийгүй зөвхөн төр, орон нутгийн нэгжийн харилцаанд үйлчлэхийг харуулж байна.³

Сайн дурын чөлөөт болон, заавал биелүүлэх үүрэг даалгавар хэмээн ялгах нь практикт маш чухал ач холбогдолтой. Учир нь орон нутгийн нэгж нь заавал биелүүлэх үүрэг даалгавраа гүйцэтгэсний **дараа** сайн дурын буюу чөлөөт үүрэг даалгаврыг хэрэгжүүлнэ. Энэ талаар тухайлбал, тухайн орон нутгийн нэгжийн усны хангамж маш муу байвал театрын барилга барихаас татгалзах ёстой гэсэн үг болно.

¹ Knemeyer “Bayerisches Kommunalrecht” 2000, S.130

² Knemeyer “Bayerisches Kommunalrecht” 2000, S.122

³ Julius Widtmann “Bayerische Gemeindeordnung” Kommentar, 1980, S.426

Энэ тухайд эрх зүйн хяналтыг хэрэгжүүлэх төрийн захиргааны байгууллагаас хяналт тавьдаг.

1.6.6. Сайн дурын үүрэг даалгавар

Сайн дурын буюу чөлөөт үүрэг даалгаврын хүрээнд орон нутгийн нэгж тухайн үүрэг даалгаврыг биелүүлэх **эсэх мөн хэрхэн** биелүүлэхийг чөлөөтэй шийдвэрлэх эрхтэй. Орон нутгийн нэгжүүд усан сан барих, биеийн тамирын болон тоглоомын талбай байгуулах, үндэсний дээд сургууль байгуулах, музей барих, соёл урлагийн, шинжлэх ухааны, биеийн тамирын мөн улс төрийн зорилгоор барилга байгууламж барих эрхтэй байна.

ОННТХ §57, 1, МУТТХ §51, 1, ДТХ §48, 1-ээр орон нутгийн нэгж өөрийн үйлчилгээ үзүүлэх чадварын хүрээнд тухай бүр эдийн засгийн, нийгмийн мөн соёл урлагийн харилцаанд иргэдэд шаардлагатай нийтийн барилга байгууламж байгуулах, эсвэл түрээслэж болохыг заасан байдаг. Эдгээр үүрэг даалгаварт ялангуяа нийтийн аюулгүй байдал, түүний журам, галын аюулгүй байдал, олон нийтийн газрын цэвэр байдал, нийтийн тээврийн хэрэгсэл, эрүүл мэнд, нийтийн нийгмийн халамж үүнд хүүхэд, залуучуудад үзүүлэх тусламж, нийтийн сургалт – энд 1997 оноос өргөн хэрэглээний биеийн тамир, мөн насанд хүрэгчдийн боловсрол хэмээн нэмэх болсон, залуучуудын ажил эрхлэлт мөн соёл урлаг, архивын хамгаалалтын барилга, байгууламж, тохижилт онцгой байр суурь эзэлдэг. Үүнээс үүдээд үүрэг даалгаврын жагсаалт нь өөрийн үйлчлэх тойргийн хүрээнд орон нутгийн нэгжүүдэд харилцан адилгүй байна.

Төрийн зааварчлах, тушаах эрхийг хязгаарлах тухай орон нутагт ОННТХ §6, 2 хэсэг, МУТТХ §4, 2 хэсэг, ДТХ §4, 2 хэсэг дэлгэрэнгүйгээр тогтоосон шиг шилжүүлсэн үүрэг даалгаврын талаар асуудалд яригдаж болно.

Мөн Баварийн захиргааны хэргийн тухай шүүхээс¹ шилжүүлсэн үүрэг даалгаврыг орон нутгийн нэгжийн өөрийн жинхэнэ үүрэг даалгавар болохын тайлбарласан. Дүүргийн Тухай Хууль энэ шүүхийн тайлбарыг агуулдаг.

Мөн үүнтэй уялдаатайгаар шилжүүлсэн үйлчлэлийн хүрээний арга хэмжээний эсрэг чиглэсэн эрхээ хамгаалуулах шаардлага ба хариуц-

¹ BverfG, NVwL 1991, 682

лага хүлээлгэх тухай шаардлагыг шууд орон нутгийн нэгжид хандаж гаргана.

Үндсэн хууль Art 28, 2 хэсэг, мөн Баварийн Үндсэн хууль Art 11, 2 хэсгээр нутгийн өөрийн удирдлагыг баталгаажуулан эдгээр үүрэг даалгаврыг хатуу тогтоогоогүй.

Дээрх үүрэг даалгаврыг **санхүүжилтийн асуудлын** талаар зайлшгүй ярих хэрэгтэй.

Орон нутгийн нэгжүүд холбогдох зардлыг зөвхөн өөрийн үйлчлэлийн хүрээний төдийгүй мөн шилжүүлсэн үүрэг даалгаврыг биелүүлэхэд зарцуулна.

Баварийн Үндсэн хууль Art 83, 3 хэсгээр төрийн үүрэг даалгаврыг орон нутгийн нэгжүүдэд шилжүүлэхийн хамт түүнийг хэрэгжүүлэх арга хэрэгслийг мөн заахыг шаарддаг.

Энэхүү **Коннекситетс** зарчим нь Баварийн Үндсэн хуульд нутгийн удирдлагын нэгдлийн ойлголтын дагуу нилээн өргөн хүрээг хамаардаг. Энэ зарчим нь төрөөс орон нутгийн нэгжид үүрэг даалгавар шилжүүлэхдээ түүнтэй хамт үүрэг даалгаврыг хэрэгжүүлэхэд шаардлагатай санхүүгийн хэрэгслийг орон нутгийн нэгжийн мэдэлд шилжүүлэхийг төрд даалгадгийг ойлгоно. Гол зорилго нь төрөөс шинэ үүрэг даалгаврыг даалгахдаа мөн шаардлагатай санхүүгийн хэрэгслийг олгоход оршино. Ийнхүү төр үүрэг даалгаврыг хуваарилахдаа шаардлагатай арга хэрэгслийг эрх мэдэлд нь өгөх үүрэгтэй байна (ОННТХ §8, 4 хэсэг).

Санхүүгийн тэнцэтгэл нь тухай бүрдээ санхүүгийн хуваарилалтын тухай хуулийн дагуу хийгдэнэ. Энэ хуулийн дагуу орон нутгийн нэгжийн удирдлагад тухайн зардалд зориулан зөвхөн үйлчилгээ үзүүлэхэд буюу ер нь бодитой гарсан зардлын хэмжээгээр бус оршин суугчдын тоог харгалзан нэмэлт нөхөн төлбөрийг өгдөг.

Шилжүүлсэн үйлчлэлийн хүрээний үүрэг даалгавар дээр нэмээд ОННТХ §58-ын дагуу орон нутгийн нэгжүүд “нийтийн захиргааны хүрээнд эрх зүйн хувьд эсвэл захиргааны байгууллагад туслах байдлаар хамтран ажиллаж” болно.

Юуны өмнө тэд орон нутгийн асуудлаар гаргасан хүсэлтийн талаар тухайн орон нутгийн нэгжид оршин суугчдад болон хүссэн бусад байгууллага, этгээдэд мэдээлэх, санал хүсэлт хүлээж авах

үүрэгтэй байдаг.

ОННТХ §8, 3 хэсэгт онолын хувьд онцлог яригддаг асуудлыг тодорхойлдог, энэ нь тойрогт хамаардаггүй орон нутгийн нэгжид үүрэг даалгаврыг шилжүүлэн бие даасан гүйцэтгүүлж болно. Энэ нь өмнөхийн адил шилжүүлсэн үйлчлэлийн хүрээнд хамаарна. ОННТХ §7, 2 хэсгээр хэрхэн үйл ажиллагаа болгох журмыг заасан. Өөрөөр хэлбэл орон нутгийн нэгж өөрийн эрх мэдлийн хүрээнд уг асуудлыг хуульд нийцэж буй эсэхийг хяналтаар түүний үйл ажиллагаа хязгаарлагдана.

Ингэж үүрэг даалгаврыг шилжүүлэх нь захиргааны актаар бус эрх зүйн тусгай журмаар зохицуулагдана.

Мөн үүрэг даалгавар гүйцэтгэх цаашдын онцлог нь тойрогт хамаарахгүй хот, томоохон тойргийн хотууд, мөн түүнчлэн нутгийн удирдлагын институтийн эрх зүйн байдлаас урган гардаг.

Тэдгээрийн үүрэг даалгавар төртэй адил байж болно: төрийн захиргааны байгууллага болон муж улсын зөвлөлийн байгууллага хэрэгжүүлдэг тэр үүрэг даалгаврыг орон нутгийн нэгж, тойрогт хамаарахгүй орон нутгийн нэгжээс шилжүүлсэн хүрээнд хэрэгжүүлдэг.¹

Үүрэг даалгавар биелүүлэх субъект нь тойрогт хамаарах болон тойрогт хамаарахгүй орон нутгийн нэгжийн дунд томоохон тойргийн хотууд байна (ОННТХ §9, 2 хэсэг).

Хэдийгээр тойрогт хамаарах орон нутгийн нэгжүүдэд харьяалагдаж буй ч шилжүүлсэн үйлчлэлийн хүрээний асуудлыг төрийн захиргааны байгууллагын эрх зүйн журмаар тодорхойлсон бол тойргийн хотууд бие даан хэрэгжүүлж болно.

Тойргийн захиргааны байгууллага ба тойрогт хамаарахгүй орон нутгийн нэгжийн үүрэг даалгаврыг ялгаа нь дараах байдлаар илэрнэ. Тойргийн захиргааны байгууллага Засгийн газрын эрх зүйн журмаар ерөнхийд нь тодорхойлсон холбогдох бүх үүрэг даалгаврыг гүйцэтгэх ёстой байдаг. Энэ нь маш бага хэмжээгээр гэсэн үг юм. Тойрогт хамаарахгүй орон нутгийн нэгж төрийн захиргааны доод шатны байгууллагын үүрэг даалгаврыг нэмэлт үүрэг даалгавар болгож хэрэгжүүлдэг, харин муж улсын зөвлөл цэвэр төрийн захиргааны үүрэг даалгаврыг хэрэгжүүлдэг юм (ОННТХ §9, 1 хэсэг, 1 өгүүлбэр).

¹ Knemeyer "Bayerisches Kommunalrecht" 2000, S.126

Дээр нэрлэсэн үүрэг даалгаврын зэрэгцээ мөн тухайн орон нутгийн нутаг дэвсгэрт тойрогт хамаарахгүй орон нутгийн нэгж мөн муж улсын тойргууд өөрийн болон шилжүүлсэн үйлчлэх хүрээний үүрэг даалгаврыг гүйцэтгэдэг (ОННТХ §9, 1 хэсэг, 1 өгүүлбэр). Гэхдээ мэдээж өөрийн үүрэг даалгаврыг өөрийн үйлчлэлийн хүрээнд, шилжүүлсэн үүрэг даалгаврыг шилжүүлсэн үйлчлэлийн хүрээнд хэрэгжүүлнэ.

Мөн муж улсын тойргийн үүрэг даалгаврыг дотор нь мөн **өөрийн үндсэн болон шилжүүлсэн хүрээний үүрэг даалгавар** хэмээн ангилдаг.¹ Өөрийн үүрэг даалгаврыг МУТТХ §51, мөн түүнтэй холбогдох §5-аар зохицуулдаг, харин шилжүүлсэн нөхцөл байдлын талаар МУТТХ §53 мөн түүнтэй холбогдох §6-аар зохицуулдаг юм.

Шилжүүлсэн үүрэг даалгавар гэдэг нь муж улсын тойргийн захиргаанд тусгайлсан хууль тогтоомжоор шилжүүлсэн үүрэг даалгаврууд юм (ОННТХ §53, 4, 1).

Орон нутгийн нэгжийн үүрэг даалгаврын нөгөө тал болох муж улсуудын тойргуудад шилжүүлсэн үүрэг даалгаврууд маш цөөхөн байдаг.

Муж улсын зөвлөлийн бүтцийн онцлогоос хамааран тойргийн захиргааны байгууллага мөн захиргааны доод шатны байгууллага өөрийн үүргийг хариуцна, төр үүргээ төрийн байгууллага болох муж улсын зөвлөлөөр гүйцэтгүүлж болно.

Заавал шилжүүлэх шаардлагагүй төрийн үүрэг даалгаврыг хэрэгжүүлэх эрх, үүрэг дээр дурьдсанчлан төрийн захиргааны байгууллага муж улсын зөвлөлд байна (МУТТХ §37, 1, 2). Энэ үүрэг даалгаврыг тойргийн дээд байгууллага Kreistag болон тойргийн хороод хариуцахгүй.

Тухайн асуудлаар аль нэг иргэн нэхэмжлэл гаргалаа гэхэд хариуцагч нь Бавари муж улс байна.

Үүрэг даалгаврын үйлчлэх хүрээг ингэж 2 ангилах нь практикт өндөр ач холбогдолтой байна. Өөрийн үүрэг даалгаврын үйлчлэх хүрээнд орон нутгийн нэгж нь зөвхөн хуульд заасан журмаар холбогддог. Хуулиар тодорхойлсон хязгаарт тэрээр чөлөөтэй хөдлөх эрхтэй. Тиймээс усан сан, музей эсвэл театрын барилга барих, эсвэл аль нэг барилга түрээслэж үйл ажиллагаа явуулах эсэхийг тухайн орон

¹ Knemeyer "Bayerisches Kommunalrecht" 2000, S.130

нутгийн нэгж өөрөө шийднэ.

Хэрэв төрөөс тодорхой тохиолдолд орон нутгийн нэгжид нэмэлт хөрөнгө оруулалт өгсөн бол үүрэг даалгаврыг хэрэгжүүлэхэд нөлөөлж болно.

Энд хуучны танил болсон зарчим хэрэгждэг: Хэн мөнгө төлнө, тэр илүү эрхтэй байна.¹

1.6.9. Нутгийн Удирдлагын субъектүүдийн үүрэг даалгаврыг зааглах асуудалд

Үндсэн хуулийн эрх зүйгээр орон нутгийн нэгж болон муж улсын тойргийн үүрэг даалгаврыг нэгдмэл байхыг хориглодог. Энд хатуу тогтоосон үүрэг даалгаврын зааг, ялгаа үйлчилдэг юм. Муж улсын тойргууд тодорхой болзлын дагуу орон нутгийн нэгжээс үүрэг даалгаврыг хэрэгжүүлэхэд оролцож болно. Энэ талаар зохицуулалт муж улсын хууль тогтоогчоос хийнэ.

Бавари Мужийн орон нутгийн эрх зүйгээр үүрэг даалгаврыг ерөнхий байдлаар хуваарилдаг (МУТТХ §4,1). Энэ зохицуулалт нь орон нутгийн үүрэг даалгаврыг хамтаар хэрэгжүүлэх зохицуулалт гэсэн үг биш, энэ тухайд тусгай хуульчилсан зохицуулалт үйлчилдэг юм. Хэрэв аль нэг орон нутгийн нэгж өөрийн нэгжид хамаарахгүй үүрэг даалгаварт хөрөнгө зарсан бол энэ нь төсвийг хэмнэх үндсэн зарчмыг зөрчиж буй хэрэг юм (МУТТХ §55,2, ОННТХ §61, 20. Баварийн захиргааны шүүхийн тухай хууль 1992.05.27-ны шийдвэр). Зөвхөн орон нутгийн нэгж болон муж улсын тойргийн хоорондын харилцаанд ч бус мөн орон нутгийн нэгж хоорондоо, орон нутгийн нэгж төртэй, орон нутгийн нэгж бусад нэгдлүүдтэй харилцахад маш тодорхой хил хязгаарт эрх хэмжээ, үүрэг даалгаврыг зааглах шаардлагатай байдаг. Энэ асуудлын талаар хэргийн шүүхийн шийдвэрийн жишээ²: – 1994.04.27-ны Захиргааны хэргийн шүүхийн шийдвэрээр зөвхөн тухайн орон нутгийн нэгжид зориулан байгуулсан цэцэрлэгт өөр орон нутгийн нэгжээс хүүхдүүд ирсэн байлаа ч цэцэрлэгт зориулсан зардлыг тухайн орон нутгийн нэгж өөрөө хариуцна.

– 1997 оны 01-10-ны захиргааны хэргийн шүүхийн 4. Сенатын

¹ Juergen Harbich “Kommunale Selbstverwaltung in Bayern” Manuskript, 2001, S.32

² Richard Metzner “Die Kompetenzen der Kommunen in Bayern” 1997, S.115

шийдвэрээр тухайн зорилгоор байгуулагдсан холбоо, нэгдэлд хог хаях үүрэг даалгаврыг шилжүүлсэн бол орон нутгийн нэгжээс эсвэл иргэдийн санаачилгаар байгуулсан хог хаягдлын цэгийг санхүүжүүлэх асуудлыг хариуцахгүй болохыг тайлбарласан.

– Холбооны захиргааны хэргийн шүүхийн “атомын зэвсэггүй бүс”-ийн (NVwz 1991, 682) шийдвэрээр орон нутгийн нэгжүүд тухайн орон нутгийн хамтлагийн ялангуяа оршин суугчдын хамтын амьдрал, ахуйн тухай асуудал яригдаж буй тохиолдолд түүнийг батлан хамгаалах улс төрийн асуудлыг хүртэл орон зайд шийдвэрлэж болохыг заасан. Мөн орон нутгийн нэгжүүд шашны хамтлагийн асуудлыг эрх хэмжээний хүрээнд шийдвэрлэдэг. Гэхдээ тодорхой шашны аюулаас урьдчилан сэргийлэх нь орон нутгийн нэгжийн үүрэг биш. Орон нутгийн нэгжүүд энэ хүрээнд төр болон шашны хамтлагаас ялгаатай нь улс төрийн үзэл бодол илэрхийлэхэд оролцдоггүй. Холбооны Үндсэн хуулийн түвшинд орон нутгийн үүрэг даалгаврыг хуваарилах асуудлаар маргаан байхгүй, харин муж улсын түвшинд зарим нэг шийдвэрлэвэл зохих асуудал байдаг.

Дүгнэлт

Хүснэгт 1: Үүрэг даалгаврын харьяалал

| | | | | |
|--|---|---|---------------------------------------|-------------------|
| Муж улсын зөвлөлийн байгууллагын үүрэг даалгавар | Муж улсын зөвлөлийн үүрэг даалгавар МУТТХ §37, 1, 2 | Томоохон тойргийн хотууд ОННТХ §9, 2, 1 | | Үүрэг даалгаврууд |
| Муж улсын тойргийн | Муж улсын тойргууд МУТТХ §4, 653 хэсэг | Томоохон тойргийн хотууд ОННТХ §9, 2, 2 | | |
| Тойрогт хамаарахгүй хотын үүрэг даалгавар | Муж улсын тойрог МУТТХ §4, 5, 51 | | | |
| Орон нутгийн нэгжийн үүрэг даалгавар | Орон нутгийн нэгж ОННТХ §6, §8, §58 | Удирдлагын нэгдэл §4, 1 | Том тойргийн хотууд ОННТХ §6, §8, §58 | |
| | Орон нутгийн нэгж ОННТХ §6, §7, §57 | Орон нутгийн нэгжийн ОННТХ §4, 1 | Том тойргийн хотууд ОННТХ §6, §7, §57 | |

Хүснэгт 2: Орон нутгийн үүрэг даалгаврын төрөл, хэлбэрүүд¹



1. Герман улсад орон нутгийн нэгж нь эртнээс уламжлалт орон нутгийн нэгжийн зохион байгуулалтын тосгон ба хот гэсэн 2 үндсэн хэлбэрээс үүсжээ. Орон нутгийн өөрийн удирдлагын ойлголтыг Францын хувьсгалын үед анх хэрэглэсэн (Фрайхерр Фон Штайн). Энэ үед уг ойлголт одоогийн агуулгаар хэрэглэгддэггүй байсан ба хожим нь орон нутгийн өөрийн удирдлагыг төрийн удирдлагаас хараат бусаар ойлгох болсон байна. Бавари муж улс нь орон нутгийн эрх зүйн шинэчлэлт, өөрчлөлтөд хамгийн идэвхтэй оролцож байсан муж улсын нэг байлаа. Бавари муж тусгай Орон Нутгийн Нэгжийн Тухай Хуулийг 1818, 1927, 1945 онд батлан гаргасан ба өнөөдөр 1952 оны Хууль нь тухай бүр нэмэлт өөрчлөлт хийгдэн үйлчилж байна.
2. Дэлхийн II дайны дараа Герман улсад орон нутгийн удирдлагын 4 төрөл үүссэн:
 - а. Хойд Германы (Нийдэрзахсэн, Нордрайн-Вэстфалэн, Шлезвиг-Холштайны зарим нэгж)

¹ Alfons Gern "Deutsches Kommunalrecht" 1997,

- б. Хотын зөвлөлийн (Хессен, Шлезвиг-холштайны зарим нэгж, Бремэн/Бремерхавен)
 - в. Райны Хотын захирагчийн (Райнланд-Фальц)
 - г. Өмнөд Германы зөвлөлийн (Баден Вюртэмбэрг, Бавари).
3. Орон нутгийн нэгжийн удирдах гол байгууллага нь Бавари мужад орон нутгийн зөвлөл мөн хотын захирагч байдаг (ОННТХ §29). Орон нутгийн зөвлөл тухайн орон нутгийн иргэдийн төлөөлөгчид юм. Орон нутгийн зөвлөл нь орон тооны болон орон тооны бус гишүүдээс бүрдэх ба оршин суугчдаас 6 жилийн хугацаатай сонгогддог. Орон тооны бус орон нутгийн зөвлөлийн гишүүд Орон нутгийн нэгжийн албан хаагч гэж тооцогддоггүй. Орон нутгийн зөвлөлөөс зөвлөх болон шийдвэр гаргах хороодыг байгуулж тэдгээрийн дотоод журмыг батална. Фракцийн тухай орон нутгийн тухай хуулиар тодорхойлсон зохицуулалт байхгүй хэдий ч энэ талаар орон нутгийн зөвлөлөөс орон нутгийн дотоод журмын автономи эрхийн хүрээнд зохицуулах эрхтэй (ОННТХ §45). Орон нутгийн зөвлөлийн хүсэл зориг түүний шийдвэрээр илэрнэ.
4. Орон нутгийн зөвлөл орон нутгийн нэгдлийн эрх хэмжээний хүрээнд хуулиар өөр орон нутгийн байгууллагад хариуцуулаагүй улс төр, эрх зүй, эдийн засгийн болон бусад үндсэн асуудлын талаар шийдвэр гаргах эрхтэй (ОННТХ §29, 30). Орон нутгийн зөвлөлийн үүрэг даалгаврыг хуульд заасан болон нэмж хэрэгжүүлэх үүрэг даалгавар хэмээн ангилна. Орон нутгийн зөвлөл цэвэр захиргааны эрх хэмжээг хэрэгжүүлдэггүй.
5. Нэгдүгээр хотын захирагч орон нутгийн зөвлөлийн гишүүн байна. Тэр орон нутгийн нэгжийн хуралдааны дарга байдаг. Нэгдүгээр хотын захирагчийн албаны хугацаа 6 жил байх ба тухайн нутгийн оршин суугчдаас шууд сонгогддог. Орон нутгийн зөвлөл өөрсдийн гишүүдийн дундаас нэг юм уу хоёр хотын захирагч сонгодог, тэдгээр нь орон нутгийн орон тооны бус албан хаагч байна. Нэгдүгээр хотын захирагч эзгүй тохиолдолд бусад хотын захирагчдад дарааллын дагуу орлоно. Нэгдүгээр хотын захирагч ажил үүрэг хуваарилахдаа тодорхой бүрэн эрхийг бусад хотын захирагчдад эсвэл Зөвлөлийн саналыг үндэслэн захиргааны орон нутгийн зөвлөлийн гишүүнд өдөр тутмын асуудлыг шилжүүлж болно (ОННТХ §39, 2 хэсэг).
6. Нэгдүгээр хотын захирагч зарим эрх хэмжээг дангаар хэрэгжүүлэх эрх бүхий орон нутгийн байгууллага болдог. Энэ нь хойшлуулш-

гүй шийдвэр гаргах болон өдөр тутмын нөхцөл байдлыг бие даан хэрэгжүүлэхэд илэрнэ. Нэгдүгээр хотын захирагч байгууллагаас гадна харилцаанд төлөөлөх бүрэн эрхтэй. Нэгдүгээр хотын захирагч нь захиргааны дарга байна. Тэр албыг хянах ба орон нутгийн захиргааны дотоод зохион байгуулалтын асуудлыг хариуцна.

7. Түүхэн уламжлалт хосолмол үүрэг даалгаврын тогтолцоо өнөөдөр Бавари мужийн Орон Нутгийн Нэгжийн Тухай Хуулиар хэрэгжилтээ олсон. Үүрэг даалгавар хуваарилалтад нөхөх гүйцэтгэх зарчим¹ үйлчилнэ. Орон нутгийн үүрэг даалгавар өөрийн болон шилжүүлсэн үйлчлэлийн хүрээнд ялгаатай байдаг. Өөрийн үйлчлэх хүрээ нь орон нутгийн нэгдлийн асуудал, нөхцөл байдлыг хамаардаг. Өөрийн үүрэг даалгаврын үйлчлэлийн хүрээний зэрэгцээ орон нутгийн нэгжүүд төрийн даалгавраар олон тооны үүрэг даалгавар гүйцэтгэдэг (Жишээ нь, сонгууль, харилцаа холбоо, боловсон хүчний асуудал г.м.).
8. Өөрийн үйлчлэлийн хүрээний үүрэг даалгаврыг сайн дурын буюу болон заавал биелүүлэх үүрэг даалгавар хэмээн ангилдаг. Заавал биелүүлэх үүрэг даалгаврын тухайд тухайн үүрэг даалгаврыг хэрэгжүүлэх “эсэх” асуудал байхгүй, заавал биелүүлэх үүрэгтэй харин “хэрхэн яаж” хэрэгжүүлэхээ шийдэх нь чөлөөтэй байдаг. Чөлөөт үүрэг даалгаврын хүрээнд орон нутгийн нэгжүүд тухайн үүрэг даалгаврыг хэрэгжүүлэх “эсэх” мөн “хэрхэн” биелүүлэх талаар чөлөөтэй шийдвэрлэх эрхтэй. Тухайлбал: Усан сан, музей барих, биеийн тамир ба тоглоомын талбайг байгуулах гэх мэт.

¹ Subsidiaritaetsprinzip

II. МОНГОЛ УЛСЫН НУТГИЙН УДИРДЛАГЫГ ХЭРЭГЖҮҮЛЭГЧ СУБЪЕКТҮҮД, ТЭДГЭЭРИЙН ЭРХ ХЭМЖЭЭ, ҮҮРЭГ ДААЛГАВАР

2.1. Удиртгал

а. Орон нутгийн нэгжийн зохион байгуулалтын түүхээс

Монголчуудын анхны төрт улс хэмээн үздэг Хүннүчүүд МЭӨ 209 онд Модун шаньюгийн удирдлагаар төрт улсаа байгуулахдаа орон нутгийн нэгжийн зохион байгуулалтын хувьд аравтын системтэй байжээ. **Аравтын системийг** цэрэг засаг захиргааны хосолмол тогтолцоо байсан гэж үздэг (түмт, мянгат, зуут, аравт). Энэхүү аравтын систем нь Монголын нүүдэлчдэд орон нутгийн нэгжийн зохион байгуулалтын үндсэн тогтолцоо болж 1189, 1206 онуудад байгуулсан Хамаг Монгол, Их Монгол улсын хүртэл уламжлан хадгалагдсан байна.¹

XIV зууны сүүлчээр 1368 онд Тогоон төмөр хаан Хятад Улсаас Монголд хөөгдөн ирснээр Монголчууд их гүрний шинж чанараа алдан төрөлх нутагтаа амьдрах болсноос эхлэн орон нутгийн засаг захиргааны нэгж аравтын систем халагджээ. Энэ үеэс эхлэн зүүн Монголын 6 **түмэн**, Монгол Ойрадын 4 **түмэн** гэж нэрлэх болов. XV-XVI зууны үед орон нутгийн засаг захиргааны нэгж **отог** зонхилж байсан.

Манж чин улсаас Монголыг эзэлж байсан XVII зууны эцэс, XVIII зууны эхэнд Монголчууд Ар монгол, Өвөр Монгол, Баруун Монгол гэсэн 3 хэсгээс бүрдэл болж байв. Манжийн ноёрхлын үед тэд Монголчуудын хүчийг бутаргах, аажмаар өөрийн эзэмшилд авах бодлого явуулж байсан нь түүхэн сурах бичгүүдээс тодорхой байна. 1691 онд Долнуурын чуулганаас Халх Монголд орон нутгийн зохион байгуулалтын өөрчлөлт хийж, аймаг, хошуу, сумыг шинэчлэн байгуулсан.

Манжийн ноёрхолд байсан үеийн ар монголын орон нутгийн нэгжийн өөрчлөлтийг үндсэн 3 үе шатанд хуваан үздэг.²

- ① 1619 оны үе.
- ② 1723-1728 оны үе.

¹ Г.Сүхбаатар “Монголын түүхийн дээж бичиг” УБ., 1992 он, 1-р дэвтэр, 18 тал

² Ц.Сономдагва. “Манжийн захиргаанд байсан үеийн ар Монголын засаг захиргааны зохион байгуулалт” УБ., 1961 он, 52 тал

③ 1754-1761 он.

Энэ үеийн Монголын орон нутгийн нэгжийг ноёд түшмэдийн харьяа ардуудыг **аймаг, хошуу, сум, арван** харин хутагт, хувилгаадын шавь нарыг **отог, баг** буюу **дацан хурлын харьяат шавь** хэмээн нэрлэдэг байжээ. Энэ үед үйлчилж байсан гол хуулиуд гэвэл “Халх журам”, “Манжаас тогтоосон Монгол цаазын бичиг”, “Гадаад Монголын төрийг засах явдлын яамны хууль зүйлийн бичиг” зэрэг байлаа.¹ Манжийн бодлогын үр дүнд тухайлбал 16-р зуунд байсан 7 хошуу, 18-р зуунд бүгд 125 орчим болж жижгэрсэн байна.

1911 оны Үндэсний Эрх Чөлөөний Хөдөлгөөний үр дүнд 1921 оноос Монгол Улс манжийн автономит муж байхаа больж **тусгаар тогтносон улс** болсон юм.

1922-1929 онуудад Монголын түүхэнд анх удаа орон нутгийн нэгжид зориулсан тусгайлсан хуульчилсан акт гаргасан байна: “Нутгийн захиргааны дүрэм”, “Их шавийн захиргааны дүрэм”, “Ховдын харьяат газрын захиргааны дүрэм”, “Дарьгангын нутгийн захиргааны дүрэм”, “Аймгийг газрын нэрээр нэрлэсэн тухай тогтоол”, “Монголын олон засаг ба засаг бус ван гүнгүүдийн эрх хэмжээний дүрэм”

1921 оноос газар зүйн, эдийн засгийн, улс төрийн болон бусад нөхцөл байдлыг харгалзан Монгол улс социалист нийгмийг байгуулахаар сонгосон. Энэ үед социализмын үзэл баримтлалын дагуу тухайн үеийн ЗХУ-ын нөлөөгөөр орон нутгийн нэгжийн газар нутгийн хэмжээ, удирдлагын зохион байгуулалт, мөн түүнчлэн нэр томъёоны өөрчлөлтүүдийг хийсэн юм.

1931 он Монгол улсын орон нутгийн нэгжид үндсэн өөрчлөлт хийсэн он юм. Энэ өөрчлөлтөөр тэр үед байсан 5 аймгийг 13 болгосон (БНМАУ-ын БХТ-ийн 31.02.7-ны 5-р хурлын тогтоол) ба орон нутгийн нэгжийн XVII зуунаас уламжлалт тогтолцоог үндсээр нь өөрчилсөн юм. Хожим нь 1931- 1965 оныг хүртэл нэмж 5 аймаг байгуулсан. Хамгийн сүүлд одоогийн засаг захиргаа, нутаг дэвсгэрийн хамгийн том нэгж болох Аймгийн тоог өөрчлөн нэмж 1994 онд (1994.05.06) 3 аймаг байгуулснаар Монгол Улс нь 21 аймагтай болсон юм.

¹ С.Жаланаажав. “Халх Журам бол Монголын хууль цаазны эртний дурсгалт бичиг” УБ, 1958 он, 47 тал

б. Монгол Улсын Үндсэн хуулиуд ба орон нутгийн нэгж, удирдлага
Түүхэндээ Монгол улс нь 4 Үндсэн хууль баталсан.

1. 1924 оны Ардын Хурлаас анхны Үндсэн хуулиа баталсан юм. Энэхүү Үндсэн хуулийн дагуу орон нутгийн удирдлагыг тухайн нутгийн иргэдийн төлөөлөгчдөөс бүрдэх **Орон Нутгийн Хурал** хэрэгжүүлж харин түүнээс сонгон байгуулах **Гүйцэтгэх захиргааны газар** нь түүний ажлын албаны үүрэг гүйцэтгэж байв (1924 оны Үндсэн хууль, 3 бүлэг “Нутгийн захиргааны тухай”).

Монгол Улсын орон нутгийн нэгж 1924 онд:

| | |
|-----------|---|
| Аймаг | ↓ |
| Хошуу | ↓ |
| Сум | ↓ |
| Баг | ↓ |
| Арван гэр | ↓ |

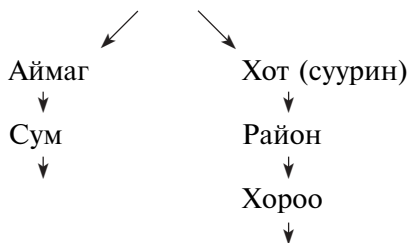
2. Монгол Улсын хоёрдугаар Үндсэн хууль 1940 онд батлагдсан ба орон нутагт төрийн эрх барих байгууллагаар тухайн нутгийн иргэдээс сонгогдох (социалист маягаар) **Хөдөлмөрчдийн Депутатын Хурал** хэрэгжүүлж урьдын нэгэн адил ажлын алба болох Гүйцэтгэх захиргаатай байсан (1940 Үндсэн хууль, 6 бүлэг “Төрийн эрх барих орон нутгийн байгууллагууд”).

Монгол Улсын орон нутгийн нэгж 1940 онд:

| | | | |
|-------|---|---------|---|
| | ↙ | | ↘ |
| Аймаг | ↓ | Нийслэл | ↓ |
| Сум | ↓ | Хороо | ↓ |
| Баг | ↓ | Хорин | ↓ |

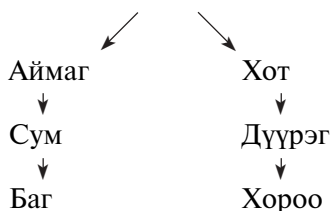
3. Монгол Улсын гурав дахь Үндсэн хууль 1960 онд батлагдсан. Энэ үед орон нутгийн удирдах байгууллагаар тухайн орон нутгийн хөдөлмөрчдөөс сонгогдох (социалист маягаар) Ардын Депутатын Хурал байсан ба мөн л ажлын алба болох Гүйцэтгэх Захиргаатай байлаа (1960 Үндсэн хууль, 5 бүлэг “Орон нутгийн эрх барих ба Захиргааны байгууллагууд”).

Монгол Улсын орон нутгийн нэгж 1960 онд:



4. Дөрөв дэх удаа буюу 1992 онд Монгол Улсын Хууль тогтоох байгууллагаас түүхэндээ анх удаа ардчилсан Үндсэн хуулийг баталсан билээ. Шинэ Үндсэн хуулиар орон нутгийн удирдлагыг Нутгийн өөрөө удирдах байгууллага **Иргэдийн Хурал**, Төрийн Удирдлагыг тухайн нэгжийн **Засаг Дарга** хослуулан хэрэгжүүлэхээр заасан юм. Ер нь 1992 оны Үндсэн хуулийн нутгийн удирдлагын талаарх үзэл баримтлал нь сонгож авсан төрийн удирдлагын хэлбэртэй уялдан энэ салбарын хөгжлийг урагшлуулах шинэлэг алхам болсон юм.

Монгол Улсын засаг захиргаа, нутаг дэвсгэрийн нэгж 1992 онд:



(1992 Үндсэн хууль, 4 бүлэг “Засаг захиргаа, нутаг дэвсгэрийн нэгж, түүний удирдлага”)

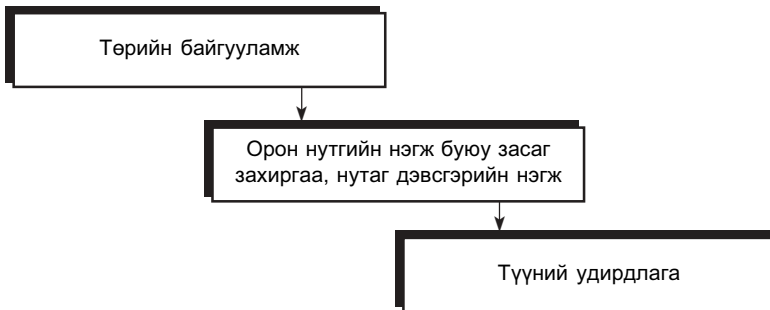
Одоо Монгол улс 21 аймаг, нийслэл хот, 9 дүүрэг, 329 сум, 1559 баг, 117 хорооноос бүрдэж байна¹.

2.2. Засаг захиргаа, нутаг дэвсгэрийн нэгж, түүний удирдлагын эрх зүйн байдал

2.2.1. Үндсэн Хуулийн үзэл баримтлал

1. Төр болон Орон нутгийн нэгжийн хоорондын харилцаа, тэдгээрийн эрх зүйн байдал тухайн улсын төрийн байгууламжийн хэлбэрээс шууд хамаардаг.

¹ Б.Чимид. “Багийн өнгөрсөн, одоо, ирээдүй” УБ., 2002, 91 тал



Монгол Улс нь төрийн байгууламжийн хувьд нэгдмэл Улс юм (Үндсэн Хууль, 2§, 1). Тодруулбал нийлмэл нэгдмэл улс болно.¹ Нэгдмэл Улс хувьдаа Монгол Улсын нутаг дэвсгэр зөвхөн засаг захиргааны нэгжид (Аймаг, нийслэлд, аймаг нь суманд, сум нь багт, нийслэл нь дүүрэгт, дүүрэг нь хороонд. ҮХ, 57§, 1) хуваагдана.

2. Үндсэн хуульд засаг захиргаа, нутаг дэвсгэрийн нэгжийн удирдлагыг нутгийн өөрөө удирдах ёсыг төрийн удирдлагатай хослуулах үндсэн дээр хэрэгжүүлэхээр заасан (ҮХ, 59§, 1).

Монгол Улс түүхэндээ анх удаа **нутгийн өөрөө удирдах ёс** хэмээх ойлголтыг Үндсэн хуульдаа хэрэглэсэн нь энэ юм. Энэхүү ойлголтын уг сурвалж нь 1985 оны “Европын Харти” болдог бөгөөд ардчилсан төрийн удирдлагатай хөгжилтэй улс оронд хэдийнээ төлөвшсөн ойлголт билээ.

Нутгийн өөрөө удирдах ёсыг хэрэгжүүлэгч байгууллага нь тухайн нутаг дэвсгэрийн иргэдээс бүх нийтээр, чөлөөтэй, шууд, саналаа нууцаар гаргах зарчмаар сонгох гишүүдээс бүрдэх Иргэдийн Хурал байна (Аймаг, нийслэл, сум, дүүрэгт Иргэдийн Төлөөлөгчдийн Хурал, харин баг, хороонд Иргэдийн Нийтийн Хурал) (ҮХ, 59§, 2). Ийнхүү Үндсэн хуулийн орон нутгийн талаарх шинэ үзэл баримтлалын дагуу ① Тухайн нутаг дэвсгэрийн оршин суугчид нутгийн өөрийн удирдах байгууллагыг сонгох, ② Энэхүү төлөөллийн байгууллага нь хуулийн хүрээнд орон нутгийн бүх асуудлыг шийдвэрлэх эрхтэй болсон юм. Үүнээс өмнө орон нутгийн удирдах байгууллагын сонгууль төрийн удирдлагын (социалист) хэлбэрээс хамааран хэзээ ч Хуулинд бичигдсэн шиг явагдаж байгаагүй билээ.

¹ Н.Лүндэндорж. Төрийн онол, УБ., 1997, 107 тал

Эрх зүйт, ардчилсан төрийн зохион байгуулалт бүхий улс оронд “Нутгийн өөрөө удирдах ёс” чухам яагаад зайлшгүй шаардлагатай байдгийн учир нь¹:

Нэгдүгээрт, нутаг дэвсгэрийн нэгжүүдэд бие даан “улс төр”-ийн шийдвэр гаргах бололцоо олгосноор төрийн удирдлагыг иргэн бүрт ойр дөт болгоод зогсохгүй тэдгээрийг ардчилсан төрийн тогтолцооны үндэс суурь болгохын зэрэгцээ улс төрийн хүсэл зориг доороос дээш өрнөх нөхцлийг бүрдүүлдэгт,

Хоёрдугаарт, чухамхүү жирийн иргэдэд “улс төр”-д оролцох бодит бололцоог олгосноор орон нутгийг улс төрийн намуудын үйл ажиллагааны гол талбарт болгодогт,

Гуравдугаарт, Үүрэг даалгаврын төвлөрлийг сааруулснаар улсын үүрэх ачааг хөнгөлж, аливаа асуудал бэрхшээлийг даван туулах чанарын хувьд илүү сайн шийдвэр гаргах бололцоог бүрдүүлээд зогсохгүй өөрсдийнхөө өмнө хүлээх хариуцлагыг иргэдэд илүү ухамсарлуулж, үүсгэл санаачлагыг нь өрнүүлэн, улмаар “улс төр”-ийг амьд бодит үйл явц болгон хувиргадагт,

Дөрөвдүгээрт, иргэний эрх чөлөөт байдлыг хамгаалах институциональ талын хүчин зүйл нь болох бөгөөд өөрөөр хэлбэл орон нутгийн түвшинд аж төрөх, аж ахуй эрхлэх тааламжтай нөхцлийг бие даан бүрдүүлэх эрх мэдлийг иргэдэд олгосноор төрийн нийгэм, эдийн засгийн бодлогын алдаа эндэгдлээс өөрсдийгөө хамгаалах боломжийг тэдэнд бүрдүүлж өгдөгт байдаг ажээ.

Нутгийн өөрөө удирдах байгууллагыг төлөвшүүлэх, хөгжүүлэх нь тухайн орон нутгийн удирдлага иргэддээ ойр байх, тэдэнд өөрсдийн идэвх санаачилгаар асуудлаа шийдвэрлэх боломж олгох, улмаар ардчилсан төрийн үндсийг бэхжүүлэхэд чухал ач холбогдолтой юм.

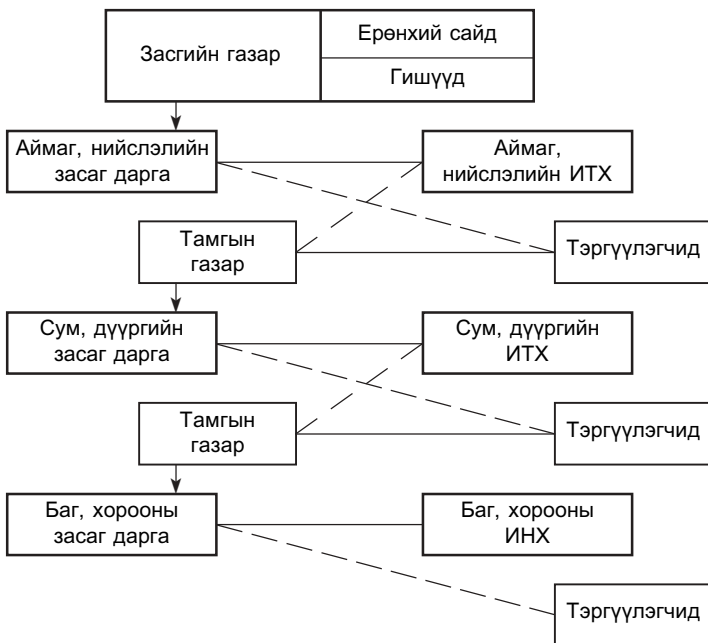
3. Засаг захиргаа, нутаг дэвсгэрийн нэгжид тухайн орон нутгийн болон оршин суугч иргэдийн эрх, эрх чөлөө, ашиг сонирхлыг илэрхийлэх, хэрэгжүүлэхээс гадна Төрийн Удирдлагыг орон нутагт ч мөн нэгдмэлээр хэрэгжүүлэх шаардлагатай. Энэ үүргийн Үндсэн Хуулиар **Засаг Даргад** олгосон юм. Тодруулбал Засаг Дарга нь төрийн төлөөлөгч байж төрийн удирдлагыг засаг захиргаа, нутаг дэвсгэрийн нэгжид хэрэгжүүлнэ (ҮХ, 60§, 1, 61§, 1). Засаг Даргыг тухайн хурлаас нэр дэвшүүлж дээд шатны Засаг Даргаас, харин аймаг, нийслэлийн

¹ Б.Баттүвшин. “Нутгийн удирдлагын тогтолцоонд нутгийн өөрөө удирдах ёсны гүйцэтгэх үүрэг, ач холбогдол, илтгэл” 2000 он, УБ. хот

Засаг даргыг Ерөнхий Сайдаас тус тус томилно. Энэ нь өмнөх Үндсэн Хуулиудад Нутгийн Хурлаас шууд томилогдон түүний ажлын алба байдлаар үйл ажиллагаа явуулж байсан гүйцэтгэх захиргаанаас өөр чиг үүрэг, зохион байгуулалттай болсныг харуулж байна.

Хүснэгт 4

Монгол улсын засаг захиргаа, нутаг дэвсгэрийн нэгжийн удирдлагын бүтэц



2.2.2. Иргэдийн Хурлын эрх зүйн байдал

Орон нутгийн өөрийн удирдах байгууллага аймаг, нийслэл, сум, дүүрэгт **Иргэдийн Төлөөлөгчдийн Хурал**, баг, хороонд **Иргэдийн Нийтийн Хурал** байна. Иргэдийн Хурал нь тухайн аймаг, нийслэл, сум, дүүрэг, баг, хорооны нутаг дэвсгэрийн хэмжээний эдийн засаг, нийгмийн амьдралын асуудлыг бие дааж шийдвэрлэхийн хамт улс, дээд шатны нэгжийн чанартай асуудлыг шийдвэрлэхэд хүн амыг зохион байгуулж оролцуулна. Иргэдийн Төлөөлөгчийн Хурлын гишүүд төлөөлөгчдийг тухайн засаг захиргаа, нутаг дэвсгэрийн нэгжид

оршин суугч сонгуулийн насанд хүрсэн Монгол улсын иргэд нийтээрээ, чөлөөтэй шууд, саналаа нууцаар гаргах зарчимд үндэслэн 4 жилийн хугацаатай сонгоно (Аймаг, нийслэл, сум, дүүргийн ИТХ-ын сонгуулийн тухай хууль 3§ 1, 2, §9). ИНХ нь тухайн нэгжийн сонгуулийн насанд хүрсэн бүх иргэд оролцох хуралдаанаар үйл ажиллагаа явуулна. Хуралдааныг багт 5 өрх, 50-аас дээш мянган хүн амтай сумын багт 10, хороонд 15 өрх тутмаас сонгуулийн насны тус бүр нэг хүн хүрэлцэн ирсэн тохиолдолд хүчинтэйд тооцно. ИТХ-ын төлөөлөгч байх хуулиар тогтоосон шалгуур нь аймаг, нийслэл, сумын байнгын оршин суугч, харин дүүрэгт оршин суугчаас гадна тухайн нэгжийн нутаг дэвсгэр дэх байгууллага, аж ахуйн нэгжид ажил, хөдөлмөр эрхэлдэг байж болно.

ИТХ-ын гишүүдийг улсын бүртгэлтэй нам, эвслээс буюу бие дааж нэр дэвшүүлэх эрхтэй. Иргэдийн төлөөлөгчдийн хурлын тоо хүн амын байршил, засаг захиргааны нэгжийн бүтцийг дор дурьдсан тоогоор тогтооно.

| | | |
|-------------------|-------------------------------------|----|
| 1. Аймгийн ИТХ | а. 50000 хүртэл хүн амтай бол | 25 |
| | б. 50000-90000 хүртэл хүн амтай бол | 30 |
| | в. 90000-аас дээш хүн амтай бол | 35 |
| 2. Нийслэлийн ИТХ | | 40 |
| 3. Сумын ИТХ | а. 2000 хүртэл хүн амтай бол | 15 |
| | б. 2000-9000 хүртэл хүн амтай бол | 20 |
| | в. 9000-аас дээш хүн амтай бол | 25 |
| 4. Дүүргийн ИТХ | а. Багануур, Багахангай, Налайх | 15 |
| | б. бусад дүүрэгт | 35 |

(Аймаг, нийслэл, сум, дүүргийн ИТХ-ын сонгуулийн тухай хууль 9-р зүйл)

ИТХ, ИНХ-ын чөлөө цагт тэдгээрийн **тэргүүлэгчид** нутгийн өөрийн удирдлагыг хэрэгжүүлнэ. Аймаг, нийслэлийн ИТХ-ын тэргүүлэгчид 7-9, сум, дүүргийн ИТХ-ын тэргүүлэгчид 5-7, баг, хорооны ИНХ-ийн төлөөлөгчид 3-5 бүрэлдэхүүнтэй байна.

Хурлын үйл ажиллагааны зохион байгуулалтын үндсэн хэлбэр хуралдааныг аймаг, нийслэл, сум дүүрэгт жилд 1 удаа, баг хорооны хурлын хуралдааныг жилд 2-оос доошгүй удаа хийнэ.

Хурал хэлэлцсэн асуудлаараа тогтоол гаргана (ЗЗНДН, ТУТХ §25).

Өөрөө удирдах ёсны алив хэлбэр дараахь нийтлэг гол шинжтэй:¹

¹ Б.Чимид “Үндсэн Хуулийн үзэл баримтлал”, УБ., 2002 он, 175 тал

- а. нутаг дэвсгэрийнхээ буюу хамт олныхоо амьдрал хөгжлийн асуудлыг хуулийн хүрээнд бие даан шийдвэрлэдэг;
- б. тэр шийдвэр нь тухайн нутаг дэвсгэр хамт олныг засаглах өөрөөр хэлбэл заавал биелүүлэх хүчин төгөлдөр байдаг;
- в. эрхлэх асуудлаа шийдвэрлэн хэрэгжүүлэхэд гадны ямар нэг дарамт шахалтанд орохгүйгээр бие даасан шинжтэй байх зэрэг болно.

“Нутгийн өөрөө удирдах байгууллагын эрх хэмжээний асуудлыг дээд шатны байгууллага нь шийдвэрлэж үл болно. Хэрэв нутаг дэвсгэрийн амьдралын тодорхой асуудлыг шийдвэрлэх талаар **хууль, төрийн зохих дээд байгууллагын шийдвэрт тухайлан** заагаагүй бол нутгийн өөрөө удирдах байгууллага Үндсэн хуульд нийцүүлэн бие даан шийдвэрлэж болно” (Үндсэн хууль 62§, 2-т) гэсэн заалтад уг шинж тусгагдсан байна.

2.2.3. Засаг Даргын эрх зүйн байдал

Аймаг, нийслэл, сум, дүүрэг, баг, хорооны нутаг дэвсгэрт Төрийн удирдлагыг тухайн аймаг, нийслэл, сум, дүүрэг, баг, хорооны Засаг дарга хэрэгжүүлнэ. Засаг дарга нь төрийн гүйцэтгэх эрх мэдлийн байгууллага болно. Төрийн гүйцэтгэх эрх мэдлийн (төрийн захиргааны) байгууллага нь шатлан захирах ёсны дагуу байгуулагдах ба төрийн удирдлагыг орон нутагт хэрэгжүүлэх байгууллагууд болдог ба гүйцэтгэх эрх мэдлийн үйл ажиллагааг тодорхой хүрээ, хил хязгаар дотор явуулдаг. Үндсэн хуулийн заалтын дагуу бүх шатны засаг дарга нь төрийн удирдлагыг орон нутагт хэрэгжүүлэгч субъект болно. Нутгийн захиргааны байгууллагын үндсэн шинж нь:

1. захиргааны чиг үүргийг хэрэгжүүлнэ
2. төрийн удирдлагын байгууллага
3. нутаг дэвсгэрийн байгууллага
4. нийтлэг чиг үүрэгтэй байгууллага.

Засаг даргыг тухайн нэгжийн хурлаас нэр дэвшүүлж аймаг нийслэлийн засаг даргыг Ерөнхий сайд, сум, дүүргийн болон баг хорооны засаг даргыг дээд шатны засаг дарга тус тус 4 жилийн хугацаагаар томилно. Засаг дарга тухайн хурлын шийдвэрийг хэрэгжүүлэхийн хамт засаг төрийн төлөөлөгчийн хувьд харъяа нутаг дэвсгэртээ хууль тогтоомж, засгийн газар, харъяалах дээд шатны байгууллагын шийдвэрийн гүйцэтгэлийг хангах ажлыг засгийн газар дээд шатны засаг даргын өмнө хариуцна. Аймаг, нийслэл, сум, дүүргийн засаг даргын ажлын алба нь түүний тамгын газар байх ба түүний бүтцийг

Засгийн газраас нэг бүрчлэн буюу нэг маягаар тогтооно.¹ Аймаг нийслэл, сум дүүргийн засаг даргын тамгын газар нь хэлтэс, тасагтай байна. Засаг дарга өөрийн тамгын газрын болон түүний хэлтэс, тасгийн дарга, ажилтнуудыг томилно. Засгийн газраас тогтоосон бүтэц, орон тооны хязгаарт багтаан, аймаг, нийслэл, сум, дүүргийн засаг даргын тамгын газар, түүний дэргэдэх хэлтэс, албаны орон тоо, цалин, ажиллах журмыг засаг дарга тогтооно.

2.3. Нутгийн Удирдлагын эрх хэмжээ

Монгол Улсын “Засаг Захиргаа Нутаг Дэвсгэрийн Нэгж, түүний Удирдлагын тухай хууль”-иар Иргэдийн хурал болон Засаг даргын эрх хэмжээг гуравдугаар бүлэгт заасан байдаг ба үүрэг, даалгавар хэмээн тусгайлан заагаагүй, **эрх хэмжээ бүрэн эрх, нийтлэг эрх, онцгой эрх, эрхийг** хуульчлан заасан. Юун түрүүнд дээрх нэр томъёог тодруулъя.

Эрх хэмжээ – Энэ нь захиргааны эрх зүйн төрийн гүйцэтгэх эрх мэдлийн байгууллагын бүрэн эрх болон үүргийг нэгтгэсэн ойлголт. Хуульд энэ үг хэллэг бараг хэрэглэдэггүй.²

Бүрэн эрх – Энэ нь зөвхөн тухайн төрийн байгууллага, албан тушаалтнаас хуулийн хүрээнд үйлдэл, эс үйлдлийг өөрийн үзэмжээр хэрэгжүүлэх боломж, эрх (ихэвчлэн дэг журмыг хангах байгууллага, цагдаагийн эрх зүйд хэрэглэгддэг³).

Онцгой эрх – бүрэн эрхтэй адил утгатай хуульд хэрэглэгдсэн.

Нийтлэг эрх – тухайн төрийн байгууллагад түвшингээс үл хамааран эдлэх эрх.

Эрх⁴ – 1. объектив утгаар эрх зүйн журам (бичмэл эрх зүйн хэм хэмжээ).

2. субъектив утгаар тухайн холбогдох этгээдийн объектив үндэслэлээр олж авсан буюу тухайн этгээдэд шууд үүсэх объектив

¹ Монгол Улсын Засгийн Газрын тогтоол, №181 “Аймгийн засаг даргын тамгын газрыг бүтэц, орон тоо, удирдлагын бүдүүвч шинэчлэн тогтоох тухай” 2000.11.22; Монгол Улсын Засгийн Газрын тогтоол, №185 “Нийслэлийн засаг даргын тамгын газар, захирагчийн ажлын албаны бүтцийг шинэчлэн тогтоох тухай” 2000.11.29.

² Kompetenz - “Rechtswörterbuch” Prof.Dr.jur.n.c. Hans Kaufmann Verlag C.H. Beck, Muenchen. 1994, S.674

³ Befugnis - “Rechtswörterbuch” Prof.Dr.jur.n.c. Hans Kaufmann Verlag C.H. Beck, Muenchen. 1994, S.154

⁴ Recht - “Rechtswörterbuch” Prof.Dr.jur.n.c. Hans Kaufmann Verlag C.H. Beck, Muenchen. 1994, S.944

эрх. Энэ нь өмчлөх, мөн хүсэлт шаардлага гаргах эсвэл эрх зүйн харилцааг үүсгэх, өөрчлөх, дуусгавар болгох эрх байж болно.

Иргэд оршин суугчдын аж төрөх, аж ахуй эрхлэхэд зайлшгүй шаардлагатай, тэдний нийгэм, улс төр, эдийн засгийн эрх ашгийг хөндсөн зайлшгүй шийдвэрлэвэл зохих аливаа асуудлыг олон нийтэд хамаарах **үүрэг даалгавар** хэмээн нэрлэнэ.¹

Засаг захиргаа, нутаг дэвсгэрийн нэгжийн удирдлага нь дараахь ерөнхий бүрэн эрхийг хэрэгжүүлдэг байна.

- Эрх зүйн хэм хэмжээ тогтоох бүрэн эрх
- Зохион байгуулалтын бүрэн эрх
- Эдийн засаг, санхүүгийн бүрэн эрх
- Нутаг дэвсгэрийн бүрэн эрх
- Газар зохион байгуулалтын бүрэн эрх
- Боловсон хүчний бүрэн эрх
- Эрх, үүрэг хэрэгжүүлэх бүрэн эрх.

Эрх зүйн хэм хэмжээг тогтоох бүрэн эрх нь тухайн орон нутаг өөртөө хамаарах асуудлуудыг зохицуулахын тулд хууль тогтоох байгууллагаас гаргасан хууль тогтоомжийн хүрээнд эрх зүйн акт гаргах, дагаж мөрдөх үйл ажиллагаагаар илэрнэ. Энэ нь зөвхөн тухайн нутаг дэвсгэрийн нэгжийн хүрээнд хүчин төгөлдөр байдаг. Монгол улсын Иргэдийн хурал нь Үндсэн Хуульд нийцүүлэн дээд шатны Хурал, бусад байгууллагын эрх хэмжээнд хамаарахаас бусад асуудлаар өөрийн эрх хэмжээний хүрээнд тогтоол гаргана (ЗЗНДН, ТУТХ, §25).

Засаг дарга нь эрх хэмжээний дотор хууль тогтоомжид нийцүүлэн захирамж гаргана (ЗЗНДН, ТУТХ, §14, 2, 1).

Хурал болон Засаг даргаас өөрийн эрх хэмжээнийхээ дотор хуульд нийцүүлэн гаргасан шийдвэр тухайн нутаг дэвсгэрт хүчин төгөлдөр байх бөгөөд түүнийг байгууллага, албан тушаалтан, иргэд заавал биелүүлнэ (ЗЗНДН, ТУТХ, 32§). Хэрэв **Хурлын хууль тогтоомж, мөн Засгийн газрын шийдвэрт нийцээгүй бол** тухайн Хурал өөрөө өөрчлөх, хүчингүй болгох, эсвэл дээд шатны Засаг Дарга буюу Ерөнхий сайдын санал болгосноор дээд шатны Хурал тус тус хүчингүй болгох эрхтэй (ЗЗНДН, ТУТХ, §25, 3).

Засаг Даргын гаргасан захирамж **хууль тогтоомжид нийцээгүй бол**

¹ Б.Баттүвшин. “Нутгийн удирдлагын практик асуудалд” УБ., 1997 он, 35 тал

Засаг Дарга өөрөө эсвэл дээд шатны Засаг Дарга буюу Ерөнхий сайдаас тус тус хүчингүй болгоно (ЗЗНДН, ТУТХ, §14, 2, 2). Энд төрийн гүйцэтгэх эрх мэдлийн байгууллага болох Засаг Даргын шийдвэрийг хууль тогтоомжид нийцсэн байх ёстой гэсэн атал нь нутгийн өөрийн Удирдлагыг хэрэгжүүлдэг байгууллага Иргэдийн Хурлын хүсэл зоригийн илрэл болох тогтоол нь Монгол Улсын хууль тогтоомжоос гадна Засгийн газрын шийдвэрт нийцсэн байх ёстой гэж заасан нь тухайн байгууллагын мөн чанар, Үндсэн Хуулийн үзэл баримтлалд нийцэж байна гэж үзэмгүй санагдана.

Зохион байгуулалтын бүрэн эрх. Иргэдийн Хурал, түүний тэргүүлэгчид нь эрх бүхий байгууллагын шийдвэрээр хуулийн төсөл, төр, нийгмийн амьдралын чухал асуудал ард нийтээр хэлэлцүүлэх, санал, асуулга явуулах ажлыг нутаг дэвсгэр дээрээ зохион байгуулах эрхтэй (ЗЗНДН, ТУТХ, 11§ 2.5, 12§ 2.12). Засаг дарга өөрийн эрхийн хүрээнд оршин суугчдыг тодорхой үйл ажиллагаанд хамруулах, үйл ажиллагааг нь дэмжих, тодорхой тохиолдолд дайчлах ажлыг зохион байгуулах эрхтэй (ЗЗНДН, ТУТХ, §14, 1, 9 мөн §14, 1, 6).

Эдийн засаг, санхүүгийн бүрэн эрх нь засаг захиргаа, нутаг дэвсгэрийн нэгжүүд нь өөрийн төсөв, орлоготой байх, орон нутгийн өмчтэй байх, төсөв болон өмч хөрөнгөө захиран зарцуулах эрхээр хангагдсан байх эрх юм. Монгол улс Үндсэн хуулиараа нийтийн болоод хувийн өмчийн аливаа хэлбэрийг хүлээн зөвшөөрч “аймаг, нийслэл, сум, дүүрэг бол хуулиар тусгайлан олгосон чиг үүрэг, өөрийн удирдлага бүхий засаг захиргааны нутаг дэвсгэр, эдийн засаг, нийгмийн цогцолбор мөн” гэж заасан. Энэ хувьдаа засаг захиргаа, нутаг дэвсгэрийн нэгж нь цогцолбороор хөгжих зохих нөхцөл боломж (тусгайлан олгогдсон нутаг дэвсгэртэй, энэ нутаг дэвсгэр нь өөрийн цогцолбор хөгжлийг хангаж чадахуйц байгалийн зохих нөөцийг агуулсан байх, эдийн засаг, төсөв, санхүүгийн үндэс суурьтай байх, нутаг дэвсгэрийн асуудлыг бие дааж шийдвэрлэх эрх бүхий удирдлагатай байх зэрэг)-оор хангагдсан байх ёстой.

Хурал нь нутаг дэвсгэрийн эдийн засаг, нийгмийн хөгжлийн байдал, хэтийн төлөв, төсөв, санхүүгийн үйл, түүний гүйцэтгэлийн тайланг онцгой эрхтэй хадгалж шийдвэрлэнэ (ЗЗНДН, ТУТХ, 11§ 1, 1). Засаг дарга нь тухайн нийгэм, эдийн засаг, нийгмийн хөгжлийн хэтийн болон жилийн чиглэл, төсвийн төслийг хэлэлцүүлэн батлуулж, хэрэгжүүлэх ажлыг удирдан зохион байгуулна (ЗЗНДН, ТУТХ,

14§ 1, 2).

Аймаг, нийслэл, сум, дүүрэг төсөвтэй байна (ЗЗНДН, ТУТХ, 6§).

Орон нутгийн төсвийн ерөнхийлөн захирагч нь аймаг, нийслэл, сум, дүүргийн засаг дарга байна (Төсвийн тухай хуулийн 5§ 1, 1). Орон нутгийн төсвийн татварын орлогыг аймаг, нийслэлийн хувьд 5, сум, дүүргийн хувьд 13 нэр төрөл, татварын бус орлогын 3 нэр төрлийг Төсвийн тухай хуульд тус тус заасан.

Хэдийгээр “Төрийн болон орон нутгийн өмчийн тухай хууль” батлагдаж орон нутгийн өмчийг ялган зааглахыг хичээсэн гэвч нутаг дэвсгэрийн нэгжийн эдийн засгийн бие даасан байдал тун хангалтгүй сул хэвээр байгаа билээ.

2002 онд батлагдсан “Төсвийн байгууллага удирдлага санхүүжилтийн тухай хууль”-д төсвийг төвлөрүүлэн зарцуулах зарчмыг тусгасан ба санхүү, эдийн засгийн нөөц, боломжгүй бол нутгийн өөрийн удирдлагыг хөгжүүлэх, бэхжүүлэх тухайд ярих боломжгүй юм.

Нутаг дэвсгэрийн бүрэн эрх нь засаг захиргаа, нутаг дэвсгэрийн нэгжүүд өөрийн нутаг дэвсгэрийнхээ хил хязгаарын хэмжээнд үүрэг, хариуцлага бүрэн хүлээж, эрх эдлэх эрх юм. Иргэдийн Хурал ба Засаг Дарга нь тухайн засаг захиргаа, нутаг дэвсгэрийн нэгжийн хүрээнд үйл ажиллагаа явуулна.

Иргэдийн Хурлаас засаг захиргаа, нутаг дэвсгэрийн нэгж байгуулах, өөрчлөх, татан буулгах, хилийн цэс өөрчлөх тухай асуудлаар санал тавих болон эрх хэмжээний хүрээнд шийдвэрлэнэ.

Газар зохион байгуулалтын бүрэн эрх. Газар зохион байгуулалт, суурьшилт, төлөвлөлтийн бүрэн эрх нь засаг захиргаа, нутаг дэвсгэрийн нэгжүүд нь Үндсэн хууль болон бусад хуульд нийцүүлэн өөрийн харъяалах газар нутгаа өмчлөлийн хэлбэрээс үл хамааран ашиглах хэлбэр, төрлийнх нь хувьд өөрөө хариуцан зохион байгуулах эрх юм.

Аймаг, нийслэлийн засаг даргын өргөн мэдүүлснээр иргэн, байгууллага, аж ахуйн нэгжийн эзэмшилд байгаагаас бусад газрыг аймаг, нийслэлийн тусгай хэрэгцээнд авах, түүний хэмжээ, зааг, ашиглах журмыг тогтоох эрхтэй. Аймаг, нийслэлийн засаг дарга газар нутгийн эзэмшил тогтоох, эдэлбэр газар олгох, байгалийн баялаг, ашигт малтмал ашиглах, олборлолттой холбогдон асуудлыг шийдвэрлэх (ЗЗНДН, ТУТХ, 5§ 3).

Боловсон хүчний бүрэн эрх нь тухайн нэгжийн удирдлагын байгууллагын гишүүд, түүний удирдлага, нутгийн захиргааны байгууллагын удирдлага, албан хаагчид, ажилтнуудыг сонгон авах, томилох, зэрэг дэв ахиулах, шилжүүлэх, шагнаж урамшуулах, ажил, албан тушаалаас нь чөлөөлөх зэрэг эрх мэдэл юм.

Хурал нь Засаг даргыг томилуулахаар нэр дэвшүүлэх, чөлөөлүүлэх, огцруулахаар дээд шатны засаг дарга, ерөнхий сайдад санал болгоно (ЗЗНДН, ТУТХ, 11§ 1, 5).

Мөн хурал нь хуралдааны нарийн бичгийн дарга, хурлын тэргүүлэгчдийг сонгох, өөрчлөх эрхтэй (ЗЗНДН, ТУТХ, 11§ 1, 3).

Засаг дарга нь өөрийн тамгын газрын болон түүний хэлтэс, тасгийн дарга ажилтнуудыг томилж чөлөөлнө (ЗЗНДН, ТУТХ, 28§ 2).

Аймаг, нийслэлийн засаг дарга үндэслэлтэй шийдвэр гаргах зорилгоор засаг даргын орлогч, хэлтэс, албаны дарга нарыг оролцуулан дэргэдээ зөвлөл байгуулж, бүрэлдэхүүнийг өөрөө тогтоох эрхтэй (ЗЗНДН, ТУТХ, 15§ 6).

Аймаг, нийслэл, сум, дүүргийн Иргэдийн Хурлын тэргүүлэгчид албатай байж болно гэж хуулиар боломж олгосон ч хэрэгждэггүй заалт (ЗЗНДН, ТУТХ, 9§ 3).

Эрх үүргээ хэрэгжүүлэх бүрэн эрх нь засаг захиргаа, нутаг дэвсгэрийн аль нэг нэгжид хамтран амьдарч, аж ахуй эрхэлж буй иргэд, оршин суугчид өөрсдийн нийгэм, эдийн засгийн байдалтай холбоо бүхий аливаа асуудлыг төлөөлөгчийн байгууллагаараа дамжуулан бие даан шийдвэрлүүлэх эрх юм. Эрх үүргээ хэрэгжүүлэх бүрэн эрхийн хүрээнд засаг захиргаа, нутаг дэвсгэрийн нэгжийн удирдлага нь өөрийн нутаг дэвсгэрийн хүрээн дэх бүх асуудлыг хэлэлцэн шийдвэр гаргах эрх эдлэх бөгөөд ийнхүү гаргасан шийдвэр нь Монгол улсын Үндсэн хуулийн хүрээнд байна.

Иргэдийн Хурал нь дээд шатныхаа Хурал, бусад байгууллагын эрх хэмжээнд хамаарахаас бусад нутаг дэвсгэрийн амьдралын ямар ч асуудал хэлэлцэн шийдвэрлэнэ (ЗЗНДН, ТУТХ, §11, 1).

Засаг захиргаа, нутаг дэвсгэрийн нэгжүүд оршин суугчид, иргэдийн ая тухтай амьдрах, аж ахуй эрхлэхэд зайлшгүй шаардагдах нөхцлийг бүрдүүлэхийн тулд хэрэгжүүлэх аливаа ажил, үйлчилгээг хувийн салбарын аж ахуйн нэгж, хувь хүмүүс гүйцэтгэж чадахгүй,

эсвэл хүсэхгүй байгаа тохиолдолд эдгээр ажил үйлчилгээг төрийн бус байгууллагаар дамжуулан хэрэгжүүлэхийг зөвшөөрч болно. Энэ нь өөрийн ачаанаас хөнгөвчлөх, шаардагдах ажил, үйлчилгээг чанаржуулах, иргэд, оршин суугчдын хэрэгцээг хангахад тодорхой үүрэгтэй. Үндсэн Хуулийн §62, 3 – Улсын Их Хурал болон Засгийн Газраас шаардлагатай хэмээн үзсэн тохиолдолд өөрийн бүрэн эрхэд хамаарах зарим асуудлыг шийдвэрлүүлэхээр аймаг, нийслэлийн Хурал, Засаг Даргад шилжүүлж болно. Мөн дээд шатны Засаг Даргаас доод шатны Засаг Даргад ажил үүргийг нь чиглүүлэн удирдах хүрээнд бүрэн эрх шилжүүлж болно (ЗЗНДН, ТУТХ, §14, 1, 22, §15, 1, §16,1).

Өмнө дурьдсанчлан Иргэдийн Хурлын болон Засаг даргын бүрэн эрхийг 1992 онд батлагдсан Засаг Захиргаа Нутаг Дэвсгэрийн Нэгж, Түүний Удирдлагын тухай хууль болон бусад салбарын олон хуулиудаар тодорхойлон заадаг. Иймээс эдгээр эрх хэмжээг (эрх, үүрэг):

А. нийгмийн аль салбар хүрээг хамаарч байгаагаар нь¹

1. “Захиргаа-улс төрийн” чиглэлийн бүрэн эрх (хүн амд иргэний үйлчилгээ үзүүлэх, нийгмийн хэв журам сахиулах, гэмт хэрэгтэй тэмцэх ажилд туслалцаа үзүүлэх, хууль ёсыг бэхжүүлэх талаар үүрэг даалгавар өгч биелэлтийг хангуулах гэх мэт). Захиргааны хариуцлагын тухай хууль (1992) -§7, §10, 2 – сум, дүүрэг, баг, хорооны Засаг Дарга холбогдох захиргааны зөрчилд хариуцлага хүлээлгэх, Аж Ахуйн үйл ажиллагааны тусгай зөвшөөрлийн тухай хууль, (2001) §16 – Аймаг,нийслэл, сум, дүүргийн Засаг Даргаас аж ахуйн зарим үйл ажиллагаанд олгох тусгай зөвшөөрөл
2. Эдийн засаг, санхүүгийн чиглэлийн бүрэн эрх (нутаг дэвсгэрийн эдийн засаг, нийгмийн хөгжлийн хэтийн болон ойрын чиглэл, төсвийн төслийг батлуулж, хэрэгжилтийг хангах, санхүү, мөнгө, зээл, албан татварын бодлогын хэрэгжилтийг хангах, нутаг дэвсгэртээ үйлдвэрлэл, худалдаа, үйлчилгээ явуулахыг дэмжих гэх мэт) – Төсвийн тухай хууль §5, §9, §12 – Иргэдийн Хурал Засаг Даргын төсөв бүрдүүлэх, зарцуулах , хяналт тавих талаар бүрэн эрх, Төрийн болон орон нутгийн өмчийн тухай хууль (1996) §77, §78 – орон нутгийн өмчийн талаар Иргэдийн Хурал, Засаг Даргын бүрэн эрх, Газрын хэвлийн тухай хууль §7, 8 – газрын хэвлийг ашиглах, хамгаалах талаар Иргэдийн Хурал болон Засаг Даргын бүрэн эрх

¹ Д.Ганзориг. “Захиргааны эрхзүйн тайлбар толь” УБ., 2002, 40-41 тал

3. Нийгэм-соёлын чиглэлийн бүрэн эрх (ажил хөдөлмөр эрхлэлтийг зохицуулах, боловсрол олгох, мэргэжил эзэмшүүлэх, эрүүл мэндийг хамгаалах арга арга хэмжээ авахад дэмжлэг үзүүлэх гэх мэт)
4. Байгаль орчны чиглэлийн бүрэн эрх Байгаль орчныг хамгаалах тухай хууль (1995) §16, 17 – байгаль орчныг хамгаалах талаар Иргэдийн Хурал, Засаг Даргын бүрэн эрх, Ашигт малтмалын тухай хууль (1997) – энэ үйл ажиллагааны талаар нутгийн удирдлагын байгууллагатай харилцах §33 гэж ангилж болох юм.

Б. мөн засаг захиргаа, нутаг дэвсгэрийн аль түвшинд хамаарахаар нь (ЗЗНДН, ТУТХ)

1. Аймаг, Нийслэлийн
2. Сум, Дүүргийн
3. Баг, Хорооны түвшний хэмээн ангилан үзэж болно.

2.4. Иргэдийн Хурлын эрх хэмжээ

2.4.1. Аймаг, нийслэл, сум, дүүргийн Иргэдийн Хурлын эрх хэмжээ

Хурал нь дээд шатныхаа Хурал, бусад байгууллагын эрх хэмжээнд хамаарахаас бусад нутаг дэвсгэрийн амьдралын ямар ч асуудал хэлэлцэн шийдвэрлэж болох бөгөөд дараахь асуудлыг өөрийн онцгой эрхэд хадгалж шийдвэрлэнэ (ЗЗНДН, ТУТХ-ийн 11§ 1):

- 1) нутаг дэвсгэрийн эдийн засаг, нийгмийн хөгжлийн байдал, хэтийн төлөв, төсөв, санхүүгийн үйл ажиллагаа, түүний гүйцэтгэлийн тайлан;
- 2) Хурлын төлөөлөгчдийн бүрэн эрхийн тухай асуудал;
- 3) хуралдааны дарга, нарийн бичгийн дарга, Хурлын Тэргүүлэгчдийг сонгох, өөрчлөх;
- 4) Засаг даргыг томилуулахаар нэр дэвшүүлэх, чөлөөлүүлэх, огцруулахаар дээд шатны Засаг дарга, Ерөнхий сайдад санал болгох;
- 5) шаардлагатай гэж үзвэл Засаг даргын ажлын тайланг хэлэлцэж үйл ажиллагаанд нь дүгнэлт өгөх;
- 6) засаг захиргаа, нутаг дэвсгэрийн нэгж байгуулах, өөрчлөх, татан буулгах, хилийн цэс өөрчлөх тухай санал хэлэлцэх;
- 7) Засаг даргаас Хурлын шийдвэрт тавьсан хоригийг хүлээн авах, эсэх.

Хурлын Тэргүүлэгчид Хурлын чөлөө цагт түүний онцгой эрхэд

хамааруулснаас бусад бүрэн эрх эдлэх бөгөөд дараахь бүрэн эрхийг өөрөө бие даан эдэлнэ:

- 1) Хурлын хуралдааныг товлон зарлах, түүний бэлтгэл хангах, зохион байгуулалт, үйл ажиллагаатай холбогдсон санал, шийдвэр боловсруулах;
- 2) Хурлын шийдвэрийн биелэлтийг хянан шалгах;
- 3) иргэн, аж ахуйн нэгж, төр, олон нийтийн байгууллагаас тавьсан санал, өргөдөл, гомдол шийдвэрлэх;
- 4) Ерөнхийлөгч, Улсын Их Хурлын болон Хурлын төлөөлөгчдийн сонгууль явуулахад туслах;
- 5) эрх бүхий байгууллагын шийдвэрээр хуулийн төсөл, төр, нийгмийн амьдралын чухал асуудал ард нийтээр хэлэлцүүлэх, санал асуулга явуулах ажлыг нутаг дэвсгэртээ зохион байгуулах;
- 6) шаардлагатай гэж үзвэл нутаг дэвсгэрийн эдийн засаг, нийгмийн амьдралын асуудал хэлэлцэж шийдвэрлэх;
- 7) төрийн дээд шагналд тодорхойлох талаар уламжлах.

2.4.2. Иргэдийн Төлөөлөгчдийн Хурлын Тэргүүлэгчдийн даргын нийтлэг эрх хэмжээ

Аймаг, нийслэл, сум, дүүргийн иргэдийн Төлөөлөгчдийн Хурлын Тэргүүлэгчдийн дарга нь дараахь нийтлэг бүрэн эрхийг хэрэгжүүлнэ (ЗЗНДН, ТУТХ 12§):

- 1) тухайн Хурлын ээлжит болон ээлжит бус хуралдааныг товлон зарлах, бэлтгэл ажлыг нь хангуулах асуудлыг хариуцаж Тэргүүлэгчдийн хуралдаанд оруулах;
- 2) тухайн Хурлын хуралдааныг даргалж, хэлэлцсэн асуудлаар шийдвэр гаргуулах;
- 3) Хурлын Тэргүүлэгчид, төлөөлөгчдийн бүрэн эрхээ хэрэгжүүлэхэд нь дэмжлэг, тусалцаа үзүүлэх;
- 4) Хурал, түүний Тэргүүлэгчдээр хэлэлцүүлэх асуудлыг хүлээн авах, тэдгээрийг боловсруулах, шийдвэрлэх ажлыг зохион байгуулах;
- 5) Хурлын шийдвэрийн биелэлтийг хянан шалгах ажлыг зохион байгуулах;
- 6) аймаг, нийслэлийн иргэдийн Төлөөлөгчдийн Хурлын Тэргүүлэгчдийн нарийн бичгийн даргыг Тэргүүлэгчдийн хуралдаанд оруулж томилуулах;

- 7) сум, дүүргийн иргэдийн Төлөөлөгчдийн Хурлын Тэргүүлэгчдийн нарийн бичгийн даргыг Тэргүүлэгчдийн хуралдаанаар сонгож батлуулах;
- 8) тухайн шатны Засаг даргыг томилуулахаар нэр дэвшүүлэх, чөлөөлүүлэх, огцруулах саналыг Хуралд оруулах;
- 9) нутаг дэвсгэртээ хууль тогтоомжийн хэрэгжилтийг хангуулах ажлыг зохион байгуулж, биелэлтэд нь хяналт тавих;
- 10) тухайн орон нутгийн төсвийн орлогын бүрдүүлэлт, зарцуулалтад хяналт тавих;
- 11) Улсын Их Хурлын болон Ерөнхийлөгчийн сонгууль, тухайн шатны Хурлын сонгууль явуулах ажлыг нутаг дэвсгэрийнхээ хэмжээнд зохион байгуулах;
- 12) хуулийн төсөл, төр, нийгмийн чухал асуудлыг ард нийтээр хэлэлцүүлэх, санал асуулга явуулах ажлыг нутаг дэвсгэрийнхээ хэмжээнд зохион байгуулах;
- 13) тухайн шатны Засаг даргын хөтөлбөр, нутаг дэвсгэрийн эдийн засаг, нийгмийн жилийн зорилтын биелэлтэд хяналт тавьж, хангуулах арга хэмжээ авах;
- 14) харьяа нутаг дэвсгэр дэх нам, олон нийт, шашны байгууллагуудтай харилцах;
- 15) иргэн, аж ахуйн нэгж, байгууллагаас тавьсан санал, өргөдөл, гомдлыг барагдуулах ажлыг зохион байгуулах;
- 16) сум, дүүргийн Хурлын байгууллагад мэргэжил, арга зүйн туслалцаа үзүүлэх ажлыг зохион байгуулах;
- 17) тухайн Хурлыг дотоод, гадаад харилцаанд төлөөлөх;
- 18) төрийн дээд шагналаар шагнуулах, уучлал үзүүлэх асуудлыг Тэргүүлэгчдийн хуралдаанаар хэлэлцүүлэн, зохих дээд байгууллагад уламжлах;
- 19) тухайн шатныхаа Хуралд жилд 1-ээс доошгүй удаа ажлаа тайлагнах;
- 20) хуулиар олгогдсон бусад бүрэн эрх.

2.4.3. Баг, хорооны Хурлын эрх хэмжээ

Баг, хорооны Хурал дараахь асуудлыг өөрийн бүрэн эрхэд хадгалж шийдвэрлэнэ (ЗЗНДН, ТУГХ 13§):

- 1) баг, хорооны Засаг даргыг томилуулахаар нэр дэвшүүлэх, чөлөөлүүлэх, огцруулахаар сум, дүүргийн Засаг даргад санал тавих;
- 2) Хурлын дотоод зохион байгуулалтын асуудал хэлэлцэн шийдвэрлэх;

- 3) шаардлагатай гэж үзвэл баг, хорооны Засаг даргын ажлын тайлан сонсох;
- 4) баг, хорооны иргэдийг шагнаж урамшуулах, тусламж үзүүлэх;
- 5) өрхийг албан татвар, бусад ногдол үүргээс түр чөлөөлөх буюу хөнгөлөлт үзүүлэхээр санал тавих;
- 6) иргэний үндсэн болон журамт үүргийн биелэлтийг хангуулах.

Баг, хорооны Засаг даргыг томилуулахаар нэр дэвшүүлэх, чөлөөлүүлэх, огцруулах санал тавихаас Хурлын бусад эрх хэмжээг хуралдааны чөлөө цагт Хурлын Тэргүүлэгчид эдэлнэ.

2.5. Засаг даргын эрх хэмжээ

2.5.1. Аймаг, нийслэл, сум, дүүргийн Засаг даргын эрх хэмжээ

Аймаг, нийслэл, сум, дүүргийн Засаг дарга дараахь нийтлэг бүрэн эрх эдэлнэ (ЗЗНДН, ТУТХ 14§).

- 1) тухайн Хурлын шийдвэрт хориг тавих эрхтэй. Засаг даргын тавьсан хоригийг Хурал өөрийн төлөөлөгчдийн олонхийн саналаар хүлээж аваагүй нөхцөлд уул шийдвэрийг биелүүлэх боломжгүй гэж үзвэл огцрох хүсэлтээ аймаг, нийслэлийн Засаг дарга Ерөнхий сайдад, сум, дүүргийн Засаг дарга аймаг, нийслэлийн Засаг даргад гаргаж болно;
- 2) тухайн нутаг дэвсгэрийн эдийн засаг, нийгмийн хөгжлийн хэтийн болон жилийн чиглэл, төсвийн төслийг хэлэлцүүлэн батлуулж, хэрэгжүүлэх ажлыг удирдан зохион байгуулах;
- 3) санхүү, мөнгө зээл, албан татварын бодлогын хэрэгжилтийг хангах арга хэмжээ авах;
- 4) улсын болон аймаг, нийслэлийн төвлөрсөн хэрэгцээ хангах ажлыг зохион байгуулах;
- 5) нутаг дэвсгэртээ орших аж ахуйн нэгжүүдтэй гэрээ, албан татварын бодлогын үндсэн дээр харилцах;
- 6) нутаг дэвсгэрийн хүн амын хүнсний болон өргөн хэрэглээний барааны хангамжийг сайжруулах, бүтээгдэхүүн, түүхий эд бэлтгэлийг нэмэгдүүлэх зорилгоор аж ахуйн нэгжүүдийн хооронд гэрээ байгуулахад дэмжлэг үзүүлж, уул гэрээний биелэлтийг хангуулах ажлыг зохион байгуулах;
- 7) нутаг дэвсгэртээ үйлдвэрлэл, үйлчилгээ явуулах, бараа солилцоо, худалдаа хөгжүүлэхэд дэмжлэг туслалцаа үзүүлэх;
- 8) тухайн нутаг дэвсгэрт оршдог бөгөөд дээд шатны байгууллагад захирагддаг албан байгууллага, аж ахуйн нэгжид харъяалал харгалзахгүйгээр хууль ёсыг биелүүлэх талаар үүрэг даалгавар

- өгч, биелэлтийг хангуулах;
- 9) байгалийн гэнэтийн аюул, хүн, малын гоц халдварт өвчинтэй тэмцэх, гал түймэр эсэргүүцэх, улсын аюулгүй байдал хангахтай холбогдсон болон бусад онцгой нөхцөлд хүн хүч, тээвэр, холбооны хэрэгсэл, эд хөрөнгийн дайчилгаа явуулах;
 - 10) мал сүргийн удмын сан хамгаалах, мал эмнэлэг, ариун цэврийн хяналтыг зохион байгуулах, халдварт-паразит өвчнөөс урьдчилан сэргийлэх, хүн, мал, ургамлын хорио цээр тогтоох арга хэмжээг хэрэгжүүлэхэд байгууллага, иргэдийг зохион байгуулж оролцуулах;
 - 11) тээвэр, холбоо, бүх төрлийн үйлчилгээг сайжруулж, хүн амд ойртуулах, орон нутгийн чанартай авто зам, гүүр барих, шинэчлэх, арчлан хамгаалах ажилд байгууллага, иргэдийг зохион байгуулж оролцуулах;
 - 12) хүн амыг ус, цахилгаан, дулааны эрчим хүчээр хангах бодлого боловсруулж, зохих байгууллагатай хамтран шийдвэрлэх;
 - 13) чанарын болон стандарт хэмжил зүйн журам биелүүлэх ажлыг зохион байгуулах;
 - 14) нутаг дэвсгэрийн хүн амд ерөнхий боловсрол олгох, мэргэжил эзэмшүүлэх, тэдний эрүүл мэндийг хамгаалах, соёл урлаг, шинжлэх ухаан, технологийг хөгжүүлэх, түүх соёлын дурсгалт зүйлийг хамгаалах арга хэмжээ авах;
 - 15) хууль тогтоомжийн дагуу иргэдийн хөдөлмөр эрхлэлтийг зохицуулах, хүн амын орлого багатай хэсэгт туслалцаа үзүүлэх, хүүхэд, гэр бүлийн ашиг сонирхлыг хамгаалах, орон сууцны хангамжийг сайжруулах ажил зохион байгуулах;
 - 16) хууль ёс бэхжүүлэх, гэмт хэрэг зөрчлөөс урьдчилан сэргийлэх арга хэмжээ авах талаар хуулийн байгууллагуудтай хамтран ажиллах;
 - 17) байгаль орчныг хамгаалах, түүний баялгийг зохистой ашиглах, нөхөн сэргээх ажил зохион байгуулж, энэ талаар гарсан хууль тогтоомжийн биелэлтэд хяналт тавих;
 - 18) орон нутагт засаг захиргааны болон бусад шаардлагатай мэргэжилтэн бэлтгэх, давтан бэлтгэх, тэдний нийгмийн асуудал шийдвэрлэх талаар арга хэмжээ авч хэрэгжүүлэх;
 - 19) хууль тогтоомжийн дагуу гадаад орны зохих засаг захиргааны нэгж, байгууллагатай харилцах;
 - 20) байгалийн гамшигт нэрвэгдсэн болон онцгой гачигдал тохиолдсон иргэдэд тусламж үзүүлэх;
 - 21) өөрийн нутаг дэвсгэр дэх тухайн засаг захиргааны нэгжид

- харьяалагдах байгууллагын эрх баригчдыг томилж, чөлөөлөх;
- 22) Улсын Их Хурал, Засгийн газраас аймаг, нийслэлийн Засаг даргад, аймаг, нийслэлийн Засаг даргаас сум, дүүргийн Засаг даргад шилжүүлсэн бүрэн эрхийг хэрэгжүүлэх;
 - 23) улсын тайлан мэдээ хариуцан гаргуулж, хяналт тавих;
 - 24) төрийн дээд шагналаар шагнуулах, уучлал үзүүлэх асуудлыг зохих дээд байгууллагад уламжлах;
 - 25) иргэдийн санал, өргөдөл, гомдлыг хянан үзэж шийдвэрлэх.

Засаг дарга эрх хэмжээнийхээ дотор хууль тогтоомжид нийцүүлэн захирамж гаргана.

2.5.2. Аймаг, нийслэлийн Засаг даргын эрх хэмжээ

Аймаг, нийслэлийн Засаг дарга дараахь бүрэн эрх эдэлнэ (ЗЗНДН, ТУТХ, 15§):

- 1) сум, дүүргийн ажлыг чиглүүлэн удирдах;
- 2) аймаг, нийслэлийн Засаг даргын орлогчийг Ерөнхий сайдтай зөвшилцөн томилж, чөлөөлөх;
- 3) газар нутгийн эзэмшил тогтоох, эдэлбэр газар олгох, байгалийн баялаг, ашигт малтмал ашиглах, олборлохтой холбогдсон асуудлыг хууль тогтоомжийн дагуу шийдвэрлэх;
- 4) нутаг дэвсгэртээ хууль тогтоомжийн биелэлтийг зохион байгуулах, хянан шалгах;
- 5) нутаг дэвсгэртээ цэрэг, иргэний хамгаалалтын болон нийгмийн хэв журам хамгаалах ажлыг удирдах, цэргийн анги, салбар, улсын аюулгүй байдлыг хангах хийгээд хууль хамгаалах бусад байгууллагатай харилцан ажиллах;
- 6) Засаг дарга үндэслэлтэй шийдвэр гаргах зорилгоор Засаг даргын орлогч, хэлтэс, албаны дарга нарыг оролцуулан дэргэдээ зөвлөл байгуулж, бүрэлдэхүүнийг өөрөө тогтоох;
- 7) иргэний бүх төрлийн бүртгэлийн ажлыг нэгтгэн зохион байгуулж, удирдах.
- 8) хууль тогтоомжид заасан бусад бүрэн эрх.

2.5.3. Сум, дүүргийн Засаг даргын эрх хэмжээ

Сум, дүүргийн Засаг дарга дараахь бүрэн эрх эдэлнэ (ЗЗНДН, ТУТХ, 16§):

- 1) баг, хорооны ажлыг чиглүүлэн удирдах;
- 2) сум, дүүргийн Засаг даргын орлогчийг аймаг, нийслэлийн Засаг даргатай зөвшилцөн томилж, чөлөөлөх;

- 3) аж ахуйн нэгж, байгууллага, иргэдэд эдэлбэр газар эзэмшүүлэх асуудлыг хууль тогтоомжийн дагуу шийдвэрлэх;
- 4) байгууллага, иргэдийн орлого, үйлчилгээнээс хууль тогтоомжийн дагуу албан татвар, хураамж авах ажлыг зохион байгуулах;
- 5) газар, байгалийн баялаг ашигласны төлбөр, татварыг хууль тогтоомжийн дагуу тооцож орон нутгийн төсвийн орлогыг нэмэгдүүлэх арга хэмжээ авах;
- 6) иргэний бүх төрлийн бүртгэлийн ажил зохион байгуулах;
- 7) хууль тогтоомжид заасан бусад бүрэн эрх.

2.5.4. Баг, хорооны Засаг даргын эрх хэмжээ

Баг, хорооны Засаг дарга дараахь бүрэн эрх эдэлнэ (ЗЗНДН, ТУТХ 19§):

- 1) эрх хэмжээнийхээ дотор нутаг дэвсгэрийн аж ахуйн нэгж, байгууллага, иргэдэд үүрэг даалгавар өгч, биелэлтийг хангуулах;
- 2) онцгой нөхцөлд хүн хүч, тээвэр, холбооны хэрэгсэл, эд хөрөнгийн дайчилгаа явуулах;
- 3) тухайн нутаг дэвсгэрт байгаа байгалийн баялаг, ан амьтан, хадлан бэлчээр, тариалангийн талбайн ашиглалт, хамгаалалтын байдалд хяналт тавих;
- 4) иргэдийг шагнаж урамшуулах, гачигдалтай иргэдэд тусламж үзүүлэх;
- 5) хууль тогтоомж, дээд шатны байгууллагын тогтоол, шийдвэрийг баг, хорооны иргэдэд мэдээлэх, түүнийг биелүүлэх ажлыг зохион байгуулах;
- 6) иргэдэд суурь боловсрол эзэмшүүлж байгаа байдалд хяналт тавьж, хүн амын эрүүл мэндийг хамгаалах, бүх төрлийн үйлчилгээг хөгжүүлэхэд дэмжлэг туслалцаа үзүүлэх;
- 7) түүх, соёлын дурсгалт зүйл, цахилгаан, холбооны шугам, замын сүлжээ, тусгайлан хамгаалсан газар болон байгаль орчныг хамгаалах, ган, зуд, хүн, малын халдварт өвчин, гал түймэр, байгалийн гэнэтийн аюулаас урьдчилан сэргийлэх, түүнээс учирсан хохирлыг арилгах, ариун цэврийн дэг журам сахиулах ажил зохион байгуулж хяналт тавих;
- 8) хууль тогтоомжийн дагуу өрх, хүн ам, мал, тэжээвэр амьтан, эд хөрөнгөд тооллого явуулж, бүртгэл, судалгаа хөтлөх;
- 9) мал сүргийг зоотехник, мал эмнэлгийн арга хэмжээнд хамруу-

лах, мал эмнэлэг, ариун цэвэр, хорио цээрийн арга хэмжээ хэрэгжүүлэх ажилд хяналт тавьж, иргэдийг зохион байгуулан оролцуулах;

- 10) нийгмийн хэв журам сахиулах, иргэдийн шилжилт хөдөлгөөн, хөдөлмөр эрхлэлтийг зохицуулах, тэднийг иргэний бүртгэлд хамруулах, улсын захиалгат бүтээгдэхүүн нийлүүлэх, татвар, хураамж төлөх, ангийн буу, тээврийн хэрэгсэл эзэмшихтэй холбогдсон журам мөрдүүлж, илэрсэн зөрчлийг арилгах арга хэмжээ авах;
- 11) иргэдийн санал, өргөдөл, гомдлыг хүлээн авч шийдвэрлэх, дээд байгууллагад уламжлах;
- 12) үйлчилгээний байгууллага тайлангаа иргэдэд тавих, хүн амын дунд явуулах эмчлэн сэргийлэх ажилд иргэдийг зохион байгуулж оролцуулах;
- 13) байгууллага, иргэд хууль тогтоомж, дээд шатны байгууллагын шийдвэр хэрхэн биелүүлж байгаад хяналт тавих;
- 14) эрх бүхий байгууллагын шийдвэрээр хуулийн төсөл, төр, нийгмийн амьдралын чухал асуудал ард нийтээр хэлэлцүүлэх, санал асуулга болон Улсын Их Хурал, Ерөнхийлөгчийн сонгууль явуулах ажлыг нутаг дэвсгэртээ зохион байгуулах;
- 15) улсын тайлан мэдээ хариуцан гаргаж холбогдох байгууллагад хүргүүлэх;
- 16) сум, дүүргээс хуваарилсан захиалга биелүүлэх зорилгоор өрх, иргэдтэй гэрээ хийж, биелэлтийг хангуулах;
- 17) сум, дүүргийн Засаг даргаас өөрийн эрх үүрэгт хамаарах асуудлаар баг, хорооны Засаг даргад шилжүүлсэн бүрэн эрхийг хэрэгжүүлэх;
- 18) хууль тогтоомжид заасан бусад бүрэн эрх.

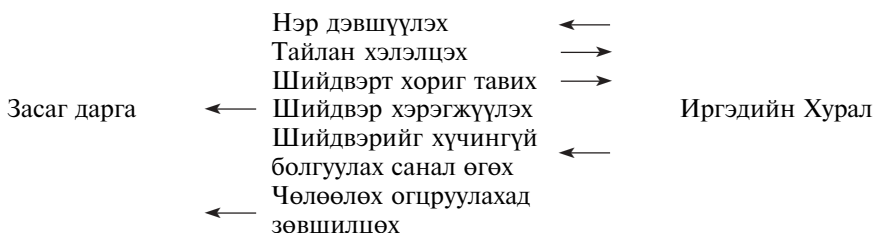
Баг, хорооны Засаг дарга эрх хэмжээнийхээ дотор хууль тогтоомжид нийцүүлэн захирамж гаргана.

2.6. Иргэдийн Хурал ба Засаг Даргын хоорондын харилцаа

Нутгийн удирдлагын нэгдмэл байдал дараахь байдлаар илэрнэ.

- ❖ Нутгаа хөгжүүлэх, хүн ардын амьдралын түвшинг дээшлүүлэх, хүний хөгжлийг хангах.
- ❖ Хурал болон засаг даргын гаргасан шийдвэрийг байгууллага, аж ахуйн нэгж, иргэд хэрэгжүүлэх.
- ❖ Хууль тогтоомжийн хүрээнд болон үйл ажиллагааны хүрээнд шийдвэр гарган хэрэгжүүлж үр дүнд хүрэх.

Засаг дарга ба ИТХ-ын ажлын уялдаа холбоо харилцаа:



2.7. Тулгамдсан асуудлууд

1. Засаг захиргаа, нутаг дэвсгэрийн нэгжийн хувиарлалт

Эртнээс Монгол улс нь цөөн тооны, их хэмжээний нутаг дэвсгэрийг хамаарах орон нутгийн нэгжтэй байсан юм. Өнөөдөр Монгол улс нь аймаг, нийслэл, сум, дүүрэг, баг, хороо гэсэн засаг захиргаа, нутаг дэвсгэрийн нийт 2054 нэгжтэй.

Засаг Захиргаа Нутаг Дэвсгэрийн Нэгжийн зохион байгуулалтыг тогтооход:

- 1) Байгалийн болон газар зүйн бүтэц – экологийн хүчин зүйлс,
- 2) Оршин суугчдын тоо, тэдний нягтшил, өсөлт – хүн ам зүйн хүчин зүйлс,
- 3) Орон нутгийн санхүүгийн байдал, хөгжих нөөц боломж – эдийн засгийн хүчин зүйлс
- 4) үндэстний онцлог, шашин, амьдралын хэв маяг, амьдралын нөхцөл – соёл, нийгмийн хүчин зүйлс зэргийг харгалздаг.

Үндсэндээ Монголчууд нүүдлийн соёл иргэншлийн амьдралын хэв маягтай байсан ба 1921 оноос суурьшиж эхэлсэн. Өнөөдөр нийт хүн амын 1/3 нь нийслэл Улаанбаатар хотод оршин сууж байгаа ба 1/3 нь мал маллаж, үлдсэн 1/3 нь аймаг, сум, хот, тосгонд амьдарч байна. Бүс нутгийн хөгжил харилцан адилгүй ялгаатай хөдөө орон нутгийн хөгжлөөс шалтгаалан тэндхийн оршин суугчид нийгмийн үйлчилгээнд хамрагдах, өөрийгөө хөгжүүлэх боломж маш хангалтгүй байдаг ба энэ нь дэд бүтцийн хөгжил, эдийн засгийн нөөц боломжоос шууд хамаарна (авто зам, усны хангамж, төмөр зам, нисэх онгоцны буудал, харилцаа холбооны асуудал, техник, технологи, нийгмийн халамж, соёл боловсролын асуудлууд гэх мэт). Монгол Улсын төвийн бүсэд засаг захиргаа нутаг дэвсгэрийн томоохон нэгжүүд болох

Дархан, Эрдэнэт, Улаанбаатар, мөн ОХУ болон БНХАУ-ыг холбосон төмөр замыг дагаж хөгжил нь харьцангуй өндөр байдаг. Төвийн бүсээс алслах тусам хөгжлийн үзүүлэлт улам бүр муу болдог ба үүнтэй уялдан сүүлийн жилүүдэд хөдөөнөөс хотод, сумаас аймагт нүүн ирэх хүмүүсийн тоо улам бүр ихсэж байгааг статистикийн тоо харуулдаг. Энэ асуудлыг засаг захиргаа, нутаг дэвсгэрийн нэгжийг оновчтой хуваарилах, орон нутгийн нэгжийг цөөрүүлэх, томсгох, нэгтгэх замаар мөн эс төвлөрлийг бодитой хэрэгжүүлж эдийн засгийн бүсчилсэн хөгжлийг үзэл баримтлалыг¹ хэрэгжүүлснээр шийдвэрлэх боломжтой хэмээн үздэг.

2. Засаг Захиргаа Нутаг Дэвсгэрийн Нэгжийн удирдах байгууллагуудын эрх зүйн байдал, эрх хэмжээ

Үндсэн хуулийн үзэл баримтлалын дагуу Засаг Дарга болон Иргэдийн Хурал нь хоорондоо ялгаатай эрх зүйн байдал мөн үүнтэй уялдан харилцан адилгүй эрх хэмжээтэй байхаар тогтоосон. Энэхүү эрх хэмжээний хосломол байдал онолын хувьд ойлгомжтой Үндсэн хуулиар тодорхой заагласан хэдий ч ердийн хууль тогтоомж болон бусад хуульчилсан актад огт өөр харьцаагаар бууж үйл ажиллагаа явагдаж байна. Энэ нь зүй зохисоор хөгжиж хараахан чаддаггүй. Тухайлбал, ① Иргэдийн Хуралд тухайн орон нутгийн үндсэн асуудлаа шийдэх үндсэн эрх хэмжээ Үндсэн Хуулиар олгогддог ч Засаг захиргаа, нутаг дэвсгэрийн нэгж, түүний удирдлагын тухай хуульд заасанчлан энэ эрх хэмжээ нь “хэрэв бусад хуулиуд мөн Засгийн Газрын шийдвэр”-ээр зохицуулагдсанаас бусад асуудлаар хэмээн хязгаарладгаас үндсэндээ Засаг Даргын эрх хэмжээ маш өргөн хүрээг хамардаг.

Иргэдийн Хурал, Засаг Даргын эрх хэмжээг тогтоосон хууль тогтоомжийг субъектын хамаарлаар нь **тооны хувьд** ангилж үзэхэд дараахь байдалтай байна². Үүнд:

- 3 шатны Хурлын эрхийг хамтатган заасан хууль 15,
- 3 шатны Хурлын эрхийг тус тусад нь зааглаж заасан хууль 7
- Хурал ба Засаг даргын эрх хэмжээг заагаад, хурлын эрх хэмжээг орхигдуулсан хууль 47

¹ Монгол Улсын Их Хурлын тогтоол №57 “Монгол Улсын бүсчилсэн хөгжлийн үзэл баримтлал”, 2001.06.14

² Б.Чимид. “Монгол Улсын Үндсэн Хуулийн үзэл баримтлал” УБ., 2001 он, 183-184 хуудас.

- Хурал ба Засаг даргын эрх хэмжээг тус тусад нь заасан хууль 42
- зөвхөн Хурлын эрх хэмжээг заагаад засаг даргын эрх хэмжээг орхигдуулсан хууль 5
- Засаг дарга. Хурлын эрх хэмжээг огт заагаагүй 107 (2002 оны 2 сарын байдлаар).

② Иргэдийн Хурал болон Засаг Даргын зарим эрх хэмжээг давхардуулан заасан эсвэл орхигдуулсан, ерөөсөө зааг ялгааны тодорхой бус байдлаас үүдэн үйл ажиллагааны үр дагавар, ач холбогдол сайн байж чаддаггүй.

③ Засаг Дарга нарын түвшинд зарим эрх хэмжээний давхардуулалт байна.

3. Эс төвлөрөл

Монгол Улсад төвийн эрх мэдлийн төвлөрөл хүчтэй хэвээр байна. Орон нутгийн нэгжийн бие даасан хөгжил нь санхүүгийн чадавхи, эдийн засгийн хүрээний эрх мэдэлгүйгээр хэрэгждэггүй. Монгол улсын Засаг Захиргаа Нутаг Дэвсгэрийн Нэгжийн ихэнх нь өөрийгөө санхүүжүүлэх чадваргүй Монгол улсын 21 аймгаас зөвхөн 4 нь төсвийн өөрийн орлогоос санхүүжиж бусад 17 аймаг нь их бага хэмжээгээр улсын төсвөөс татаас авдаг байна. Иргэдийн хуралд тодорхой зарим төлбөр хураамж тогтоох, эрхийг олгосон ч амьдрал дээр энэ нь төсвийн орлогын тун бага хувийг эзэлдэг.

4. Нутгийн Удирдлагын субъектүүдийн үйл ажиллагаа явуулах баталгаа

Энд суурь шинжтэй санхүү, эдийн засгийн баталгаанаас гадна бусад баталгаанууд ч мөн хамаарна. Тухайлбал: Иргэдийн Хурлын үйл ажиллагааны үндсэн хэлбэр нь хуралдаан болдог ба жилд 1-2 удаа хийхээр хуульд заасан нь иргэдийн хурлын тогтмол үйл ажиллагаанд хангалтгүй юм. Иргэдийн Хурлын чөлөө цагт түүний тэргүүлэгчид үйл ажиллагаа явуулж байна. Иргэдийн Төлөөлөгчдийн Хурлын ажлын албатай байж болно хэмээн заасан ч бодитойгоор амьдралд хэрэгждэггүй заалт. Мөн энд Иргэдийн Хурлын Төлөөлөгчдийн сонгуульд үндсэндээ улс төрийн намуудаас нэр дэвшүүлдэг нь орон нутгийн ашиг сонирхлыг илэрхийлэх, хамгаалах иргэдийн үйл ажиллагааны хамгийн гол талбар болох Иргэдийн хурлын мөн чанарт нийцтэй бус байдаг. Учир нь ардчилсан төрийн үндэс, суурийг бэхжүүлэх, бататгах, тухайн дэвсгэрт оршин суугч, иргэдэд ойр ажиллах,

үйлчлэх тэдний ашиг сонирхлыг илэрхийлэх, хамгаалахад нутгийн өөрийн удирдлагын гол зорилго оршдог билээ. Мөн сонгуулийн насанд хүрсэн тухайн нэгжид оршин суугч иргэдийн хуралдаанаар үйл ажиллагаа явуулах Иргэдийн Нийтийн Хурлын үйл ажиллагаа, багийн Засаг даргын ажлын алба байх шаардлагын талаар мөн дурьдаж болно.

5. Нутгийн удирдлагын үүрэг даалгавар

Хууль тогтоогчоос “Засаг захиргаа, нутаг дэвсгэрийн нэгж, түүний удирдлагын тухай хууль”-д Иргэдийн Хурал болон Засаг Даргын хүлээх үүргийн талаар тусгайлан **үүрэг даалгавар** хэмээн заагаагүй ба **эрх хэмжээ** хэмээн зааж түүндээ үүрэг даалгаврыг багтаан ойлгодог. Ингэж үүрэг даалгаврыг хуулиар тусгайлан тодорхой заах нь хуулийн дагуу эдлэх **эрх**, хүлээх **үүрэг**, үүнээс үүдэх хүлээх **хариуцлагыг** тодорхой болгох, мөн орон нутгийн түвшин хоорондын болон Иргэдийн Хурал, Засаг Дарга хоорондын биелүүлэх үүрэг даалгаврыг тодорхой болгоход ач холбогдолтой юм.

6. Хот, тосгоны эрх зүйн байдал

Үүнийг Монгол Улсын хот, тосгоны эрх зүйн байдлыг тухай хуулиар зохицуулж байгаа ба энэ талаар нэмэлт зохицуулалт хийх шаардлагатай байгаа юм (зарим аймаг болгосон нэгж, Эрдэнэт, Дархан, зарим дүүрэг, Багануур, Налайх г.м.).

Дүгнэлт

1. Эртнээс Монголчууд нүүдлийн мал аж ахуй эрхэлдэг, цөөн хүн амтай, өргөн уудам нутаг дэвсгэртэй, төрийн эрх мэдэл төвлөрдөг байсан зэрэг нөхцөл байдалтай уялдан нутаг дэвсгэрээ томоохон нэгжүүдэд хуваарилдаг байжээ.

Монголчуудын орон нутгийн үндсэн нэгж болох цэрэг иргэний тогтолцоо түмт, зуут, мянгат, аравтын систем (МЭӨ 209 он) манжийн ноёрхолд байх үед үндсээрээ өөрчлөгдөж аймаг, хошуу, сум, арван, отог хэмээх нэр томъёог хэрэглэх болсон ба нийт 125 болж олширсон юм.

ЗХУ-ын нөлөөгөөр 1931 онд хийсэн орон нутгийн нэгжийн өөрчлөлт одоо үндсэндээ хадгалагдаж байна.

2. Монгол улс түүхэндээ 4 Үндсэн хууль 1921, 1940, 1960, 1992

онуудад тус тус баталсан ба орон нутгийн нэгж болон удирдах байгууллагуудыг тусгайлсан бүлэгт заасан байдаг.

1921, 1940, 1960 оны Үндсэн хуулиудад орон нутгийн нэгжийн зохион байгуулалт болон нэр томъёог өөрчилж байсан ба орон нутгийн иргэдээс ёс төдий социалист сонгуулиар сонгогдох Хурал, түүний ажлын албаар гүйцэтгэх захиргаа ажилладаг байжээ.

3. Монгол улс нь социалист төрийн дэглэмээс ардчилсан төрийн дэглэмийг сонгон авч 1992 оны ардчилсан Үндсэн хуулийг баталсан юм.

Монгол улс нь төрийн байгууламжийн хувьд нэгдмэл улс ба орон нутгийн нэгж, засаг захиргаа нутаг дэвсгэрийн нэгжийн хувьд аймаг, нийслэлд, аймаг нь суманд, сум нь багт, нийслэл нь дүүрэгт, дүүрэг нь хороонд хуваагдана.

4. Монгол улсын Засаг Захиргаа Нутаг Дэвсгэрийн Нэгжийн удирдлага нь Нутгийн Өөрөө Удирдах Ёсыг төрийн удирдлагатай хослуулах үндсэн дээр хэрэгжинэ.

5. 1992 оны Үндсэн хуульд “Нутгийн өөрөө удирдах ёс” хэмээх нэр томъёог анх хэрэглэсэн ба түүнийг хэрэгжүүлэх байгууллага нь тухайн нэгжид оршин суух Монгол улсын иргэдээс ардчилсан журмаар 4 жилийн хугацаатай сонгогдох Иргэдийн хурал (ИТХ, ИНХ) юм.

Иргэдийн хурлын үйл ажиллагаа явуулах үндсэн хэлбэр нь хуралдаан байна (жилд 1-2 удаа) (ЗЗНДН, ТУТХ 21§, 1.2).

Иргэдийн хурлын чөлөө цагт түүний тэргүүлэгчид үүргийг хэрэгжүүлнэ.

Иргэдийн төлөөлөгчдийн хурлын тоо нь тухайн нутагт оршин суух иргэдийн тооноос хамааран 15-40 хооронд байна.

Иргэдийн Нийт Хуралд тухайн нэгжийн сонгуулийн насанд хүрсэн иргэд оролцох эрхтэй байна. Иргэдийн Төлөөлөгчдийн Хурал ажлын албатай байж болно. Иргэдийн Хурлын эрх хэмжээг Засаг Захиргаа, нутаг дэвсгэрийн нэгж, түүний Удирдлагын тухай хуулиар болон бусад хуулиар тодорхойлон заадаг.

6. Засаг Захиргаа Нутаг Дэвсгэрийн Нэгжид төрийн удирдлагыг Засаг дарга хэрэгжүүлнэ. Засаг дарга нь тухайн түвшний хурлын санал

болгосноор дээд шатны засаг даргаас, Аймаг, нийслэлийн засаг даргыг Ерөнхий сайдаас тус тус 4 жилийн хугацаатай томилогддог.

Засаг дарга нь тухайн түвшний хурлын болон Засгийн газар, харъяалах дээд шатны байгууллагын шийдвэрийг хэрэгжүүлэх үүрэгтэй.

Аймаг, Нийслэл, Сум, Дүүргийн засаг дарга ажлын албатай (Тамгын газар) байх ба бүтэц болон орон тоог эрх олгогдсон хүрээнд тогтоож мөн ажилтнуудыг томилж чөлөөлөх эрхтэй байна.

– Засаг даргын онцлог нэг бүрэн эрх нь хурлын шийдвэрт хориг тавих эрх байна. Гэхдээ ямар үндэслэлээр хориг тавихыг хуульд заагаагүй тул Засаг дарга өөрийн үзэмжээр хэрэглэх бололцоотой.

Засаг даргын эрх хэмжээг ЗЗНДН, ТУТ Хуулийн дээр дурьдсанаас гадна мөн ердийн хуулиуд, (103 хууль)¹ бусад эрх зүйн актуудад тухай бүр тодорхойлон заасан байдаг. Жишээ нь, Захиргааны хариуцлагын тухай хууль, Ойн, Ашигт малтмалын, Газрын тухай, Төсвийн тухай г.м.

7. Хэдийгээр 1992 оны Үндсэн хуулийн Засаг Захиргаа Нутаг Дэвсгэрийн Нэгж болон түүний удирдлагын талаарх үзэл баримтлал ардчилсан бусад улс орны жишигт хүрсэн, орон нутгийн иргэдийн ашиг сонирхлыг илэрхийлэх, хамгаалах өөрийн удирдах ёсны байгууллагыг ардчилсан зарчмаар байгуулахаар заан хэрэгжүүлж эхэлсэн хэдий ч энэ салбарт хамаарах эрх зүйн орчин Үндсэн хуулийн үзэл баримтлалд бусад хууль тогтоомжуудын нийцэл, хууль тогтоомж хоорондын уялдаа холбоо, зохицуулалт, түүнийг амьдрал дээр төлөвшүүлэх, хөгжүүлэх, үйл ажиллагааг тогтмол, үр дүнтэй болгох, улмаар тухайн орон нутгийн нэгжийг хөгжүүлэх, эс төвлөрлийг сааруулах орон нутгийн бие суугчдын өөрийн хөгжил, нийгмийн болон захиргааны үйлчилгээ хүртэх боломжийг сайжруулах ач холбогдолтой бөгөөд энэ талаар шийдвэрлэвэл зохих асуудлууд багагүй байна (2.7-д авч үзэв).

¹ Б.Чимид. Үндсэн Хуулийн үзэл баримтлал. УБ., 2002, 184 хуудас (2002-02 байдлаар).

III. БАВАРИ БА МОНГОЛ УЛСЫН НУТГИЙН УДИРДЛАГЫН ЭРХ ЗҮЙН ЗОХИЦУУЛАЛТЫН ХАРЬЦУУЛАЛТ, ДҮГНЭЛТ

3.1. Үндсэн ойлголт

Орон нутгийн нэгж болон орон нутгийн удирдах байгууллагууд нь амьдралын хэв маяг, төрийн байгууламж, орон нутгийн нэгжийн бүтэц, төрийн удирдлагын хэлбэр, иргэдийн оролцоо, идэвх, нутгийн удирдлагын зохион байгуулалт зэргээс хамааран ХБНГУ-ын Бавари муж болон Монгол улсад ялгаатай хөгжиж иржээ. Амьдралын “суурьшмал” хэв маягтай холбоотой “Хот” гэдэг ойлголт нь Герман улсад дундад зууны үеэс хэрэглэж хэвшиж тогтжээ. Анх 1779 онд орон нутгийн хэдийгээр тэр үед өнөөгийн ойлголтоор хэрэглэж байгаагүй ч гэсэн “өөрийн удирдлага” хэмээх ойлголтыг хэрэглэж эхэлсэн.

Дундад зууны үеэс өнөөдрийг хүртэл орон нутгийн салбарт олон удаа томоохон шинэчлэлт өөрчлөлтийг хийсэн юм. Орон нутгийн шинэчлэл, өөрчлөн байгуулалтад Францын соёлын хувьсгал хүчтэй нөлөө үзүүлсэн юм. Орон нутгийн нэгжийн талаар тусгайлсан хуульчилсан акт дундад зууны үеэс батлагдаж эхэлжээ. (XVII зуун)

Өмнөд Герман улс (түүнд Бавари муж улс багтана) орон нутгийн эрх зүйн шинэтгэл хийх орон нутгийн бие даасан байдлыг төлөвшүүлэх үйл явцыг манлайлдаг байжээ (Баварийн ОННТХ, 1816, 1927, 1945, 1952).

Харин Монгол улс нь уламжлалт “нүүдлийн” амьдралын хэв маягтай ба одоо ч энэ нь тодорхой хэмжээгээр хадгалагдан үлдсэн. (нийт хүн амын 1/3 нь малчин) Орон нутгийн нэгж, түүний удирдлагын тухай хууль анх 1922-1929 онуудад батлагдсан. 1992 оны ардчилсан Үндсэн хуулиар нутгийн удирдлагын хөгжлийн шинэ үе эхэлсэн ба Үндсэн хуулийн “Засаг Захиргаа Нутаг Дэвсгэрийн Нэгж, түүний Удирдлагын тухай” 4-р бүлэг нь ардчилсан нийгмийн нутгийн удирдлагын үндсэн зарчмыг баталгаажуулсан юм. Одоо Монгол улсад 1992 оны “Засаг Захиргаа Нутаг Дэвсгэрийн Нэгж, түүний Удирдлагын тухай хууль” үйлчилж байна.

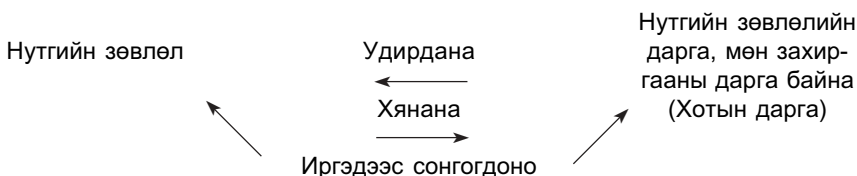
3.2. Нутгийн Удирдлагын субъектүүд

1. Бавари мужийн Үндсэн Хууль, Орон Нутгийн Нэгжийн Хуулийн дагуу Баварийн орон нутгийн удирдлагыг орон нутгийн зөвлөл болон хотын захирагч хэрэгжүүлнэ. Тухайн нутгийн оршин

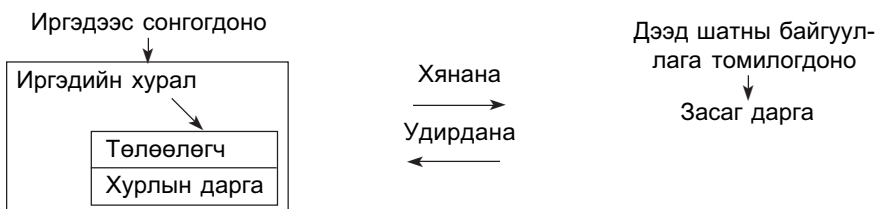
суугчдаас 6 жилийн хугацаатай шууд сонгогдох Орон Нутгийн Зөвлөл тухайн орон нутгийн нэгжийн нийгмийн, соёлын, эдийн засгийн улс төрийн, эрх зүйн болон бусад асуудлын үндсэн шийдвэр гаргах эрхтэй байгууллага. Энэхүү зөвлөлийн үйл ажиллагаа явуулах бүх талын баталгааг хангадаг. Монгол улсын Үндсэн Хуулиар нутгийн удирдлага нь Иргэдийн Хурал ба Засаг Даргаас бүрдэнэ. Тухайн орон нутгийн оршин суугчдаас 4 жилийн хугацаатай сонгогдох Иргэдийн Хурал (ИТХ, ИНХ, Тэргүүлэгчид) Засаг Захиргаа Нутаг Дэвсгэрийн Нэгжийн нийгэм, эдийн засаг, соёл, экологийн болон бусад асуудлыг хэрэв хуулиар өөр байгууллагын эрх хэмжээний асуудал болгон заагаагүй бол Үндсэн хуулийн хүрээнд шийдвэрлэх эрхтэй байна.

2. Бавари мужид орон нутгийн зөвлөлийн нэг адил иргэдээс 6 жилийн хугацаатай сонгогддог **Хотын Захирагч** хоёр үндсэн чиг үүрэгтэй байдаг. Тэр нь Нутгийн зөвлөлийн хуралдааны дарга байх ба мөн нутгийн захиргааны дарга байна. Монгол улсад засаг төрийн төлөөлөгч болох **Засаг Дарга** нь тухайн шатны иргэдийн хурлын санал болгосноор дээд шатны Засаг дарга буюу Ерөнхий сайдаас томилогддог. Үндсэн чиг үүрэг нь төрийн удирдлагыг тухайн нэгжид хэрэгжүүлэх мөн, тухайн шатны иргэдийн хурлын шийдвэрийг хэрэгжүүлэх, гүйцэтгэлд хяналт тавих байдаг. Монгол Улсын нутгийн удирдлагын бүтэц зохион байгуулалтын хувьд Герман улсын Нордрайн-вестфалийн нутгийн удирдлагатай ижил төстэй гэж хэлж болно.

Баварийн мужийн Үндсэн хууль



Монгол улсын Үндсэн хууль



3. Бавари мужад орон нутгийн зөвлөлийн болон хотын захирагч-чийн ажлын алба нэгдмэл байдаг. Мөн орон нутгийн зөвлөлийн хуралдааныг хотын захирагч даргалах ба орон нутгийн зөвлөлийн нэг гишүүн нь болдог.

– Монгол Улсын Иргэдийн Хурал болон Засаг Дарга нь зааг-лагдсан эрх хэмжээтэй, тусдаа зохион байгуулалттай ажилладаг.

Иргэдийн Хурал хуулийн дагуу ажлын албатай байж болно. Харин Засаг Даргын ажлын алба Тамгын Газар нь тогтмол ажилладаг.

4. Орон нутгийн нэгжид хотын захирагч нь 5000-аас илүү оршин суугчидтай бол заавал **орон тооны** байна. Харин 5000 хүртэл оршин суугчтай жижиг орон нутгийн нэгжүүдэд хотын захирагч **орон тооны бусаар** алба хашдаг.

Орон тооны хотын захирагчтай жижиг орон нутгийн нэгжийн зөвлөлүүдэд хуульчилсан акт гаргах эрх олгодог.

Монгол улсад Засаг даргын эрх зүйн байдлын ялгаа нь Засаг Захиргаа Нутаг Дэвсгэрийн Нэгжийн түвшинд байдаг. Аймаг, нийслэл, сум, дүүрэг, баг, хорооны Засаг Дарга нар харилцан адилгүй эрх хэмжээтэй байна.

5. Хотын захирагч өдөр тутмын үйл ажиллагааг явуулж, орон нутгийн зөвлөлийн хуралдаан, шийдвэрүүдийг бэлтгэх ба орон нутгийн зөвлөлийн шийдвэрийг хэрэгжүүлнэ. Хэрэв хотын захирагч орон нутгийн зөвлөлийн шийдвэрийг хууль зөрчсөн гэж үзэж байвал биелүүлэхээс татгалзах ба төрийн захиргааны хяналтын байгууллагаар хяналт хийлгэх эрхтэй.

– Монгол улсын Засаг Дарга төрийн удирдлагыг орон нутагт хэрэгжүүлнэ. Тухайн нэгжийн Иргэдийн Хурлын шийдвэрийг биелүүлэх нь түүний үүрэг байна. Мөн түүнчлэн Засгийн Газар, дээд шатны Засаг Даргын шийдвэрийг хэрэгжүүлнэ. Хэрэв тэрээр Хурлын шийдвэрийг биелүүлэх боломжгүй гэж үзвэл Засаг дарга нь тухайн шийдвэрт хориг тавих эрхтэй.

Хэрэв Иргэдийн Хурал тухайн тавьсан хоригийг олонхоор хүлээн зөвшөөрөөгүй бол Засаг Дарга шийдвэрийг хэрэгжүүлэх үүрэгтэй ба боломжгүй бол өөрөө огцрох хүсэлтээ гаргаж болно.

6. Хотын захирагчийг орон нутгийн зөвлөлтэй адил тухайн орон нутгийн оршин суугчдаас 6 жилээр сонгодог. Түүнийг хугацаанаас

өмнө хүндэтгэх шалтгаангүй бол албанаас чөлөөлдөггүй. Тэрээр орон нутгийн зөвлөл болон төрийн гүйцэтгэх эрх мэдлийн байгууллагаас хараат бус хүчтэй байр суурьтай байдаг.

– Монгол Улсын Засаг Дарга нь тухайн Иргэдийн Хурлын санал болгосноор дээд шатны хурал буюу Ерөнхий сайдаас томилогддог. Засаг Дарга Иргэдийн Хуралтай адил 4 жилийн хугацаанд ажиллах ба ажиллах хугацаандаа албанаас чөлөөлөгдөх буюу халах 2 үндэслэл байдаг. Чөлөөлөгдөх нь:

- | | |
|--------------------------------|--|
| а. өөрийн хүсэлтээр | б. хэрэв өөр хүндэтгэх шалтгаан байгаа бол |
| Халахад: | |
| а. гэмт хэрэг үйлдсэний улмаас | б. албаны үүргээ ноцтой зөрчсөн бол |

Энэ тухайд дээд шатны Засаг Дарга буюу Ерөнхий сайд шийдвэр гаргана. Энэхүү шийдвэрийг гаргахдаа тухайн Иргэдийн хурлын саналыг харгалзана.

7. Бавари муж улсын хуулиар орон нутгийн зөвлөлийн гишүүд нь харилцан адилгүй эрх зүйн статустай байдаг: Орон нутгийн зөвлөлийн гишүүн орон тооны буюу орон тооны бус байхыг тухайн нэгжийн оршин суугчдын тоог харгалзан шийдвэрлэдэг (ОННТХ §40). Орон Нутгийн Зөвлөлийн гишүүдийн эрх зүйн байдлын гол ялгаа нь: орон тооны бус орон нутгийн зөвлөлийн гишүүд нь орон нутгийн албан хаагч болдоггүйд оршдог. Харин Зөвлөлийн орон тооны гишүүн хороодод санал өгөх, зөвлөх ба хотын захирагчийн шилжүүлсэн үүрэг даалгаврыг шилжүүлэн гүйцэтгэх эрхтэй.

– Монгол Улсын хуулиар Иргэдийн хурлын гишүүдийн эрх зүйн байдал бүгд адил байна. Иргэдийн Хурал тогтмол үйл ажиллагаа явуулдаггүй жилд 1-2 удаа хуралддаг учир Иргэдийн Хурлын тэргүүлэгчдийг сонгох ба тэдгээр нь Хурлын чөлөө цагт үйл ажиллагаа явуулдаг. Энэ Иргэдийн Хурлын Тэргүүлэгчдийн болон Даргын эрх хэмжээ өөр байна.

8. Бавари мужийн Орон Нутгийн Нэгжийн Хуулийн дагуу урьдчилан зөвлөх ба шийдвэр гаргах эрх бүхий **хороодыг** байгуулж үйл ажиллагаа явуулна. Энэ нь орон нутгийн зөвлөлийн туслах байгууллага болдог. Орон нутгийн зөвлөлийн гишүүдээс бүрдэх “фракц”-ыг Зөвлөлөөс байгуулж болно (Орон Нутгийн Зөвлөлийн

дотоод журмын дагуу, ОННТХ §45).

– Монгол Улсын хуулиар Иргэдийн хуралд ажлын албанаас өөр ямар нэг хороо, фракц гэх мэт туслах байгууллага байгуулах боломжгүй.

9. Бавари муж улсын Хотын захирагчийг нэгдүгээр болон бусад хотын захирагч гэж ангилдаг. Нэгдүгээр хотын захирагч үндсэн эрх хэмжээг хэрэгжүүлэх ба бусад хотын захирагч нарт заримыг нь шилжүүлэн гүйцэтгүүлж болно. Нэгдүгээр хотын захирагчийг эзгүй үед бусад захирагчид дарааллаар орлоно.

– Монгол Улсад Засаг дарга Засаг Захиргаа Нутаг Дэвсгэрийн Нэгжийн түвшингээр л ялгаатай байна. Дээд түвшний засаг Дарга доод шатны Засаг Даргадаа эрх хэмжээг шилжүүлэх боломжтой. Засаг Даргыг түр эзгүй тохиолдолд түүний орлогч орлоно.

3.3. Үүрэг даалгавар (Эрх хэмжээ)

1. Урт удаан хугацааны хөгжил, боловсруулалтаар Бавари муж орон нутгийн нэгж, түүний удирдлагын байгууллага, орон нутгийн үүрэг даалгаврыг хуулиар маш тодорхой нарийвчлан зохицуулсан байдаг. Бавари муж нь үүрэг даалгаврын хосолмол дуалист тогтолцоог хэрэглэдэг (Герман улсын зарим өөр мужуудад монист үүрэг даалгаврын тогтолцоо хэрэгждэг).

– Энэ онолын үүднээс Монгол улсад дуалист үүрэг даалгаврын тогтолцоог хэрэглэж байна. Үндсэн Хуулийн дагуу нэг талаас Иргэдийн Хурал тухайн орон нутаг, оршин суугчдын ашиг сонирхлыг илэрхийлэх, хамгаалах үүрэгтэй бол Засаг Дарга төрийн удирдлагыг тухайн нэгжид хэрэгжүүлэх үүрэгтэй байна.

– Монгол Улсын хуульд Засаг Захиргаа Нутаг Дэвсгэрийн Нэгж, түүний Удирдлагын тухай хуулиар нутгийн удирдлагын эрх зүйн байдлыг зохицуулдаг ба **үүрэг даалгавар** хэмээн тусгайлан заагагүй. Нутгийн удирдлагын бүрэн эрх, нийтлэг эрх, онцгой эрх, эрхийг хамруулсан **эрх хэмжээ** хэмээх ойлголт хэрэглэсэн энэ нь мөн үүрэг даалгаврыг давхар агуулдаг. Эрх зүйн энэ тодорхой бус байдлаас шалтгаалан амьдралд нутгийн удирдлагын субъектүүдийн эрх, үүрэгтэй холбоотой бэрхшээл үүсдэг.

2. Бавари мужид орон нутгийн нэгжүүд **өөрийн болон шилжүүлсэн үйлчлэлийн хүрээний** үүрэг даалгаврыг биелүүлдэг.

– Энэ утгаар Монгол улсад үүрэг даалгаврын улмаас үйлчлэх хүрээний ялгаа байхгүй, тухайн Засаг Захиргаа Нутаг Дэвсгэрийн Нэгжийн нутаг дэвсгэр дээр өөрийн үүрэг даалгаврыг хэрэгжүүлнэ.

УИХ, Засгийн газраас Иргэдийн Төлөөлөгчдийн Хурал болон Засаг Даргад мөн дээд шатны нутгийн удирдлагын байгууллага доод шатны байгууллагадаа зарим эрх хэмжээгээ шилжүүлэх боломжтой. Гэхдээ ямар тохиолдолд ямар журмаар шилжүүлэхийг нарийвчилсан зохицуулалт байхгүй.

3. Бавари мужийн орон нутгийн эрх зүйд үүрэг даалгаврыг **заавал биелүүлэх болон сайн дурын үүрэг даалгавар** хэмээн ангилдаг, энэ нь үүрэг даалгаврыг аль болох бүрэн дүүрэн хэрэгжүүлэх, эрх зүйн үр дагаврыг тооцох, санхүүгийн нөөц боломжийг зохистой ашиглах, тухайн нэгжийн оршин суугчдын ая тухыг хангах, орон нутгийн ашиг сонирхлыг болон онцлогийг харгалзан хамгаалахад ач холбогдолтой. Ийнхүү ангилсны дагуу тухайн орон нутгийн нэгж болон оршин суугчдад шаардлагатай үүрэг даалгаврыг түрүүлж гүйцэтгэх юм.

– Монгол Улсын нутгийн удирдлагын эрх хэмжээг хуулиар заахдаа бүх л асуудлыг хамруулан багцлан заасан байдаг. Харин нийгмийн аль салбар хүрээнд хамаарахаас шалтгаалан, эсвэл аль түвшний нутгийн удирдлагын байгууллага болохоос хамааран эрх хэмжээг ангилж үзэж болно.

4. Нутгийн удирдлагын үйл ажиллагаа, үүрэг даалгаврын биелэлтэд Бавари мужад

1. Эрх зүйн
2. Мэргэжлийн чиглэлээр төрийн хяналтыг явуулна.

– Монгол Улсад Иргэдийн Хурлын үйл ажиллагаанд Төрийн хянан шалгах хороо, аймаг, нийслэлийн хянан шалгах хорооноос төрийн өмчийн төсөв, мөн төрийн өмчтэй холбоотой асуудлаар хяналт тавина. Мөн Иргэдийн Хурлын Дарга Засаг Даргын ёс зүйн хэм хэмжээнд хяналт тавьдаг. Засаг Даргын үйл ажиллагаанд дээрх байгууллагаас гадна дотоод буюу дээд шатны байгууллагаас хяналт тавьдаг.

5. Ерөнхийдөө Баварийн нутгийн удирдлагын субъектүүд дараахь төрлийн эрхийг эдэлдэг:

1. Эрх зүйн хэм хэмжээ тогтоох,
2. Санхүүгийн,

3. Зохион байгуулалтын,
4. Нутаг дэвсгэрийн бүрэн эрх,
5. Газар зохион байгуулалт,
6. Боловсон хүчний,
7. Эрх болон үүргийг биелүүлэх.

– Монгол Улсын нутгийн Удирдлагын эрх хэмжээг ч мөн дээрх ангиллаар авч үзэж болно. Харин чухам ямар субъектээс ямар хүрээ хязгаарт тухайн эрх хэмжээг эдлэх нь харилцан адилгүй.

Энэ салбарын хүрээнд Монгол Улс:

1. “Засаг захиргаа, нутаг дэвсгэрийн нэгж, түүний удирдлагын тухай хууль”-ийн Нутгийн удирдлагын байгууллагуудын эрх хэмжээ хэмээх гуравдугаар бүлгийн дор одоо хэрэглэж буй эрх (бүрэн болон нийтлэг)-ээс гадна **Үүрэг даалгавар** нэр томъёог хэрэглэх,

Энэ нь хуулийн дагуу эдлэх **эрх**, хүлээх **үүрэг**, үүнээс үүдэх хүлээх **хариуцлагыг** тодорхой болгох, мөн орон нутгийн түвшин хоорондын болон Иргэдийн Хурал, Засаг Дарга хоорондын биелүүлэх үүрэг даалгаврыг тодорхой болгоход ач холбогдолтой болно.

Ардчилсан нийгэмд иргэдийн (хувь хүний) өөрсдийн санаачилга, оролцоо, орон нутгийн удирдах төлөөллийн байгууллага болох Иргэдийн хурлын орон зайг эрх зүйн зохицуулалтаар хамгаалах нь тун чухал асуудал юм.

2. 1992 оны Үндсэн Хуулийн үзэл баримтлалын дагуу **Эрх хэмжээ, үүрэг даалгаврыг хувиарлалтыг тодорхой болгох,**

Үүний тулд ердийн хууль тогтоомж хоорондын заалтыг уялдуулах (давхардал, орхигдуулалт) бусад хуульчилсан актыг түүнд нийцүүлэх,

3. **Үүрэг даалгаврыг** (Монгол Улсын Үндсэн хуулийн 62§3-т зааснаар бүрэн эрхийг) нутгийн удирдлагад шилжүүлэх шаардлагыг тодорхой болгох, хэрэгжүүлэх боломжийг эрх зүйн хувьд бий болгох. Үүний тулд Subsidiaritaet¹ зарчмыг удирдлага болгох,

4. Нутгийн удирдлагын талаарх хууль тогтоомжийг төрөлжүүлэх, эмхэтгэх нь юун түүрүүнд ач холбогдолтой юм.

Эцэст нь хэдийгээр Монгол улсын орон нутгийн болон ардчилал төлөвшсөн, нутгийн удирдлагын хөгжил, төлөвшлийг олон жилийн

¹ Нөхөн гүйцэтгэх зарчмаар үүрэг даалгаврыг биелүүлэх, ө.х зайлшгүй төрийн төв байгууллага гүйцэтгэхээс бусад үүрэг даалгаврын нутгийн удирдлага бие дааж хэрэгжүүлэх.

уламжлал, хөгжил, туршлага эдийн засгийн сайн нөөц боломж бүхий Герман Улсын Бавари мужийн хөгжилтэй харьцуулахад хэцүү гэвч нутгийн удирдах байгууллагуудын эрх, үүргийг хувиарлалтад авч хэрэгжүүлэх, харгалзан үзэж болох үндсэн зарчмууд болон нарийвчилсан эрх зүйн зохицуулалт олон буйг онцлох байна.

Ном зүй

I. А. Хууль тогтоомж (Монгол)

1. Монгол улсын Үндсэн хууль. 1992 он
2. Аймаг, нийслэл, сум, дүүргийн Иргэдийн төлөөлөгчдийн хурлын сонгуулийн тухай хууль. 1996 он
3. Байгаль орчныг хамгаалах тухай хууль. 1995 он
4. Засаг захиргаа, нутаг дэвсгэрийн нэгж, түүний удирдлагын тухай хууль. 1992 он
5. Засгийн газрын тухай хууль. 1993 он
6. Захиргааны хариуцлагын тухай хууль. 1992 он
7. Төрийн албаны тухай хууль. 1994 он
8. Төрийн болон орон нутгийн өмчийн тухай хууль. 1996 он
9. Төрийн хяналт шалгалтын тухай хууль. 1995 он
10. Төсвийн тухай хууль. 1992 он
11. Төсвийн байгууллагын удирдлага, санхүүжилтийн тухай хууль, 2002
12. Хот, тосгоны эрх зүйн байдлын тухай хууль. 1993 он
13. Холбогдох бусад эрх зүйн актууд

Б. Хууль тогтоомж (Герман)

1. Grundgesetz
2. Bayerische Verfassung
3. Bayerische Gemeindeordnung
4. Bezirksordnung
5. Kreisverwaltungsordnung
6. Landkreisordnung
7. Холбогдох бусад эрх зүйн актууд

II А. Ном, сурах бичиг (Монгол):

1. Д.Батаа "Монгол улсын Үндсэн хуулиуд, тэдгээрт орсон нэмэлт өөрчлөлтүүд" (1924–1992) УБ., 1998 он. Эмхтгэл
2. Б.Баттүвшин "Нутгийн удирдлагын практик асуудалд" УБ., 1999 он
3. Д.Ганзориг "Захиргааны эрх зүй, тайлбар толь" УБ., 2002 он
4. С.Жаланаажив "Халх журам бол Монголын хууль цаазны эртний дурсгалт бичиг" УБ., 1958 он, 47 тал
5. Монгол улсын Үндсэн хуулийн үзэл баримтлалын асуудал. II товхимол, УБ., 2000 он

6. Монгол улсын Үндсэн хуулийн цэцийн шийдвэрийн эмхтгэл. УБ., 2000 он
7. Нутгийн удирдлага сэтгүүл. УБ., 2000 он. №3/4 1, 2
8. Статистикийн бюллетень. УБ., Монгол улсын Үндэсний статистикийн газар, 2001.12.
9. Г.Сүхбаатар "Монголын түүхийн дээж бичиг" УБ., 1992 он
10. Ц.Сономдагва "Манжийн захиргаанд байсан үеийн ар Монголын засаг захиргааны зохион байгуулалт" УБ., 1961 он, 18–19 тал
11. Г.Совд нар "Үндсэн хуулийн тайлбар" УБ., 2000 он.
12. Хүний эрхийн олон улсын нэр томъёоны гарын авлага Х.Виктор Кондэ. Монголын хүний эрхийн төв, УБ., 2002 он
13. "Нутгийн удирдлагын талаар үндсэн хуулийн үзэл баримтлал", 1–р товхимол. УБ., 2000 он.
14. Б.Чимид "Үндсэн хуулийн үзэл баримтлал" товхимол. УБ., 2002 он
15. Б.Чимид "Багийн өнгөрсөн, одоо, ирээдүй" УБ., 2002 он

Б. Ном, сурах бичиг (Герман)

1. Alfons Gern "Deutsches Kommunalrecht" 1997, Stuttgart
2. Gernot Lissack "Bayerisches Kommunalrecht" 2001, Muenchen
3. Hans Stimpl "Kommunale Selbstverwaltung" Handbuch, 1998, Speyer
4. Heinrich Scholler "Grundzuge des Kommunalrechts in der Bundesrepublik Deutschland" 2000, Muenchen
5. Knemeyer "Bayerisches Kommunalrecht" 2001, Muenchen
6. Juergen Harbich "Kommunale Selbstverwaltung in Bayern", Manuskript, 2001, Muenchen
7. Julius Widthmann "Bayerische Gemeindeordnung" Kommentar, 1980, Muenchen
8. "Kommunalpolitik in Bayern" Zeitschrift, Bayerische Landeszentrale fuer politische Bildungsarbeit, Muenchen, 1997, 1. Auflage.
9. "Rechtswörterbuch" Prof.Dr.jur.h.c. Hans Kaufmann Verlag C.H. Beck, Muenchen. 1994

М.Ичинноров

Олон улсын эрх зүйн магистр 2000 он

**АНУ-ын Вашингтон хотын Америкийн Их Сургууль
(Washington School of Law, American University, USA)**

**ГЭРЛЭЛТЭН ДЭХ ХҮЧИНГИЙН ХЭРГИЙГ
ШИЙДВЭРЛЭХ БА НОТЛОХ БАРИМТЫН ТАЛААРХ
ЗАРИМ АСУУДАЛ**

(АНУ-ын ба олон улсын хэм хэмжээтэй харьцуулсан судалгаа)

| | |
|--|-----|
| I. Оршил | 201 |
| II. Гэрлэлтэн дэх хүчин гэж юу вэ? (АНУ-ын судалгаанд түшиглэв) | 204 |
| III. Хүчингийн талаарх хууль тогтоомж, эрүү болон эрүүгийн байцаан шийтгэх хуулийн холбогдох зүйлүүдийг шинжлэх нь | 206 |
| IV. Хуульчдын хүлээх үүрэг | 208 |
| V. Нотолгооны зарим асуудалд | 211 |
| 1. Зөвшөөрөх, эс зөвшөөрөх | 213 |
| 2. Хохирогчийн хувийн болон биеэ авч явсан байдал | 214 |
| 3. Хүч хэрэглэх | 216 |
| 4. Айлган сүрдүүлэлт, тулган хавчилтын дор зөвшөөрөх нь: гэр бүлийн хүчирхийлэлд хүчиндүүлэх болон дайны үеийн айлган сүрдүүлэлтийн дор хүчиндүүлэх хоёрын харьцуулалт ба Олон улсын эрх зүйн хэм хэмжээ | |
| VI. Дүгнэлт | 217 |

I. Оршил

Түүхийн туршид ихэнх нийгэмд эр нөхөр нь эхнэртэйгээ өөрсдийнх нь зөвшөөрөлгүйгээр, хүсэл зоригийнх нь эсрэг хүчээр хурьцах явдлыг хэвийн үзэгдэл гэж үзэж байв. Хэрэв таныг хайрлаж, хамгаалж байх ёстой хүн хүчиндвэл, таныг өөр ямарч хүнд янаг сэтгэл гаргах чадварыг устгадаг юм. Үүгээр үл баран, ихэнх эхнэр тодорхой хугацааны турш хүчирхийллийн айдаст баригдан амьдарч байдаг юм. Хэрэв үл таних хүн таныг хүчиндвэл та энэ аймшигт дурсамжтайгаа л хоцорно. Хэрэв нөхөр тань таныг хүчиндвэл та хүчирхийлэгчтэйгээ үргэлжлүүлэн амьдарна¹.

Хэрэв эмэгтэй хүн “за” гэж хэлбэл, энэ нь түүний “үгүй” гэж хэлэх эрхийг хязгаарлаж байна гэсэн үг үү? Энэ асуултад тодорхой хариулт байхгүй, учир нь гэр бүл дэх хүчин нь тачаангуй эрийн сонирхол нь хүрээгүй эхнэртэйгээ үйлдэж буй зүгээр нэгэн эр эмийн ажил биш, энэ нь хохирогч эмэгтэйд биеийн болон сэтгэл санааны их хэмжээний дарамт учруулдаг, ихэнх тохиолдолд түүнд урт удаан хугацаагаар үргэлжилж болох биеийн ба сэтгэл санааны гэмтэл учруулдаг хүчирхийлэл юм”².

Гэр бүлийн хүчирхийллийн хохирогч нарт туслалцаа үзүүлдэг манай эмэгтэйчүүдийн байгууллагууд энэ асуудлыг эмэгтэйчүүдийн дунд ярилцах уу, эсвэл нийгмийн асуудал болгон тавих уу гэдгээ мэддэггүй байв. Үүний сацуу гэр бүл дэх хүчин, хүчирхийллийн талаарх мэдээ, түүний мөн чанарын талаарх судалгаа, тоо баримт маш бага байдаг. Гэр бүл дэх эхнэр нөхөр болон хамтран амьдрагчдын дунд үйлдэгддэг хүчингийн асуудал хувь хүний хувьд дотроо хадгалдаг, гаргаж ярьдаггүй асуудал болохоор, энэ талаар яриулахыг шаардах, тулгах аливаа үйлдэл нь хохирогч нар, тэдэнд туслалцаа үзүүлэхийг хүсдэг эмэгтэйчүүдийн бүлгүүдийг хооронд нь улам хөндийрүүлж болох, улмаар хохирогч нарыг тэднээс болон хууль хяналтын байгууллагаас тусламж хүсэх явдлаас зайлсхийдэг болгох талтай.

Эхнэрээ хүчиндсэн талаар яриа өрнүүлэхэд гэр бүлийн харилцааны хамгийн нууц нандин хэсэгт оролцож байна гэж эмэгтэй-

¹ National Center on Women and Family Law, Clearing House Review, November, 1984, citing Dr. David Finkelhor's testimony and statement in support of H.B 515 to remove spousal exemption to sexual assault offenses to the Judiciary Committee, New Hampshire State Legislature (Mar. 25, 1981)

² Warren V. State Supreme Court of Georgia, 1985.225 Ga.151,336 S.E. 2d 221. Justice Smith's opinion.

чүүдийн тэгш эрхийн төлөө тэмцэгч нарыг “гэр бүл үймүүлэгч” гэж дуудах аюул бий. Шүүгчид ч мөн энэ суудлыг эмэгтэй хүн өөрийн бие махбодын талаар өөрийн мэдэлтэй байна гэсэн утгаар хуулийн дагуу тайлбарлах нь ч ховор. Улсын Дээд Шүүхээс гаргадаг хуулийг зөв хэрэглэх, мөрдөх талаарх тайлбарууд ч үл таних хүнд хүчиндүүлэх, нөхөр нь эхнэрээ, хайр сэтгэлтэй залуу үерхдэг бүсгүйгээ, эсвэл эхнэр нөхрийн ёсоор хамтран амьдардаг нэг нь нөгөөгөө хүчиндэх энэ хоёр өөр хүчингийн хэрэгт нэлээд үндэслэлтэйгээр хүйсийн асуудлаар нэг талыг баримтладаг гэсэн дүгнэлтийг эмэгтэйчүүдийн эрхийн талаар мэргэшсэн хуульчид өгч байна.

Монголд гэрлэлтэн дэх хүчин (*marital rape*) гэсэн нэр томъёо байхгүй, үүгээр ч үл барам үүнийг гэмт хэрэг гэж үзэн мөрдөн байцааж, ял шийтгэл ногдуулсан явдал ч одоогоор шүүхийн практикт байхгүй байгаа юм. Тэгвэл энэ асуудал манайд байхгүй гэсэн үг үү гэвэл тийм биш. Энэ хэрэг гэр бүлийн хүчирхийллийн бэлгийн хүчирхийллийн нэгэн хэлбэрээр оршин тогтносоор байна. Түүгээр ч үл барам энэ асуудлыг гэр бүлийн хүчирхийллийн нэг хэлбэрээр авч үзэх үү, тусдаа гэмт хэргийн шинжлэх ухааны үүднээс хандах уу гэдэг талаар ч эмэгтэйчүүдийн эрхийн талаарх хууль тогтоомж сайтар хөгжсөн орнуудын хуульчдын хувьд маргаантай асуудал хэвээр байна.

Гэр бүлийн хүчирхийлэл ихсэж, түүний гэмт аюулын хэмжээ өдөр ирэх тусам өсөн нэмэгдэж байгаа энэ үед гэр бүл дэх хүчинг хүний амь нас, эрүүл мэнд, эрх чөлөө, нэр төрийн эсрэг үйлдсэн гэмт хэрэгтэй адилтган үзэх нь зүйтэй юм. Яагаад гэвэл манайд бэлгийн эсрэг гэмт хэрэг гэсэн хамааралд хүчингийн хэргийг оруулдаг. *Хүчин бол хүний бие махбодын гагцхүү “бэлгийн” эсрэг дайралт биш үнэн хэрэгтээ хүний бие махбод, сэтгэл санаа, эрүүл мэндийн бүрэн бүтэн байдал, өөртөө итгэх итгэл, нэр төр, өөрийнхөө сэтгэл санаа, бие махбодыг өөрийн хүслээр захирахын эсрэг үйлдэгдэж байгаа гэмт хэрэг юм.*

Хэрэг дээрээ, манай хүчингийн тухай хуулийн зүйл заалтад гэрлэлтэн дэх хүчин гэж шууд тодорхойлсон заалт байдаггүй. Гэвч, сонирхолтой нь, эрүүгийн хуульд өөрийнх нь эрхшээлд буй эмэгтэйтэй тулган шаардаж хурьцал үйлдэх тухай зүйл (1997 оны Эрүүгийн хуулийн 114) байсан юм. Энд дээд албан тушаалтан/доод албан тушаалтан гэсэн хамаарах харилцаанд хүчирхийллийг хүлээн зөвшөөрдөг. Гэвч, эрүүгийн практикт энэ зүйл ангиар шийтгүүлсэн хэрэг “гараагүй” байна. Энэхүү зүйлд дээд албан тушаалтан/доод

албан тушаалтан гэсэн хамаарах харилцааг дурдсанаас гадна “бусад” харилцааг дурдсан байсан. Миний бодлоор, хэдийгээр Дээд Шүүх энэ зүйлийн “бусад харилцаа” гэдгийг хэрхэн ойлгох, хэнийг хамруулах талаар өгсөн тайлбар байхгүй ч гэсэн гэр бүлийн харилцааг үүнд хамруулж болох байсан юм (*Энэ судалгааны ажил нь 2000 онд бичигдсэн тул тухайн үед үйлчилж байсан Эрүү болон Эрүүгийн байцаан шийтгэх хуулийн зүйлийг задлан шинжилсэн билээ. Гэвч, энэ судалгааны ажил хэвлэгдэж, олны хүртээл болох үе нь одоо 2003 он учир 2002 оны 9 дүгээр сарын 1-ээс эхлэн хүчин төгөлдөр болсон шинэ хуулиудад зохицуулж өөрчлөх шаардлагатай болсон учир шинэ хуулиар хасагдсан зарим заалтуудыг өнгөрсөн цаг дээр бичлээ. Зохиогч*).

Тэгвэл зарим оронд, жишээлбэл, Энэтхэгт гэрлэлтэн дэх хүчинг (marital rape) хуулиар шууд үгүйсгэсэн байдаг. Манайд хуулиар үгүйсгээгүй хэдий ч бодит амьдрал дээр үүнийг гэмт хэрэг гэж үздэггүй юм. Эмэгтэйчүүд нь өөрсдөө үүнийг тэдний эрүүл мэнд, сайн сайхан, нэр төрийн эсрэг гэмт хэрэг гэж үздэггүй, мэддэггүй билээ. Тэр бүү хэл хууль тогтоогч, хэрэгжүүлэгч, хэрэглэгч нар энэхүү гэмт хэргийг хараахан ойлгохгүй, хүлээн зөвшөөрөхгүй байна. Ийм ч учраас би энэ судалгаандаа гэрлэлтэн дэх хүчингийн гэмт хэргийн мөн чанар, яагаад энэ төрлийн гэмт хэргийг хууль, шүүхийн практикт шийдвэрлэхэд хүндрэл, бэрхшээлтэй байдаг, мөрдөн байцаагч, шүүгч, прокурор, өмгөөлөгч нар энэ талаар ямар мэдээ, мэдээлэлтэй, мөн сэтгэлгээ, мэдрэмжтэй байх талаар танилцуулах зорилго тавьсан юм.

Одоогийн үйлчилж байгаа хууль тогтоомж (Эрүүгийн хууль, Эрүүгийн байцаан шийтгэх хууль) нь гэр бүл дэх хүчингийн хэргийг шүүн таслахыг хориглоогүй учир миний бие мэргэжлийн хуульч нарт гэр бүл дэх хүчингийн хэргийг өнөөгийн хуулийн хүрээнд хэрхэн шүүн таслах талаар санаа оноо өгөх гэсэн юм.

Энэхүү судалгаа нь Хүний эрх болон Эрүүгийн байцаан шийтгэх харьцуулсан онолын хичээлд зориулагдсан учир мөн байцаан шийтгэх процедур, зөвшөөрсөн, эс зөвшөөрсөн тухай нотлох баримт, хүч хэрэглэсэн, тулган шаардсан, хохирогчийн бэлгийн зан явдал зэрэгт анхаарлаа хандуулах болно. Гэхдээ энэ бол нэлээд нарийн төвөгтэй, ярвигтай, мөн маргаантай асуудал учир манай шүүн таслах, мөрдөн байцаах практикт хэрэглэж болох эсэхийг манай хуульчид тунгаан үзэх ёстой асуудал гэдэг нь ойлгомжтой. Энд би гадны ямар нэгэн онол, практикийг өөрийн хууль, практикт нэвтрүүлэх сонирхол

баримталсангүй, манайд байгаа асуудалд бид хэрхэн хандаж болох вэ гэдгийг мэдээлэл хүргэх үүднээс бичлээ.

MARITAL RAPE буюу бидний нэрлэж байгаагаар гэрлэлтэн дэх хүчинд зөвхөн хууль ёсоор амьдарч байгаа хосыг хамааруулаад зогсоогүй хамтран амьдрагчид, хайр сэтгэлийн холбоотой үерхэж байгаа хосуудыг ч хамааруулж үздэг гэдгийг бүү мартаарай. Энэ бол манайд дөнгөж судлагдаж эхэлж байгаа эрх зүйн шинэ асуудал юм. Энэ үүднээс гэрлэлтэн дэх хүчингийн талаарх АНУ-ын хуулийн тогтолцооны шүүн таслах, мөрдөн байцаах процедур болон дотоодын хууль тогтоомжийг олон улсын зарим хэм хэмжээтэй харьцуулах оролдлого хийлээ.

II. Гэрлэлтэн дэх хүчин гэж юу вэ? (АНУ-ын судалгаанд түшиглэв)

АНУ-д гэрлэлтэн дэх хүчингийн тухай хуулийн тодорхойлолт өөр өөр байдаг боловч, үүнийг эхнэртэйгээ (албан ёсоор гэрлэсэн, тусгаарласан, салсан, эсвэл хамтран амьдарч байгаа хосууд) хүчээр буюу хүч хэрэглэхээр сүрдүүлж, хүсээгүй эсвэл зөвшөөрөх боломжгүй байхад нь хурьцал үйлдэх, бэлэг эрхтэн, хошного, аманд нь бэлгийн дур хүслээ хангахыг хэлнэ.³

Гэхдээ АНУ-д хүчингийн хэргийн талаарх уламжлалт ойлголт нь “эхнэр бус эмэгтэйтэй түүний зөвшөөрөлгүй хурьцал үйлдэх”⁴ гэж үзэж байжээ. Финкельхор, Айлло нар үүнийг нөхрүүд нь эхнэрээ хүчиндэх тохиолдолд хариуцлагаас мултрах буюу “эхнэрээ хүчиндэх зөвшөөрөл”⁵ гэж үзжээ.

1993 оны 6 дугаар сарын 5-нд бүх 50 муж улсад дор хаяж нэг зүйл ангиар гэрлэлтэн дэх хүчинг гэмт хэрэг гэж үзэх болов. Хэдийгээр зарим муж улсын хуульд энэ төрлийн хэргийг хэрэгсэхгүй болгох явдал байдаг нь гэрлэлтэн дэх хүчинг бусад төрлийн хүчингийн

³ Violence Against Women Online Resources.<http://www.vaw.umn.edu/Vawnet/mrape.htm>. Citing: Bergen, R.K. (1996). *Wife Rape: Understanding the response of survivors and service providers*. Thousand Oaks, Ca: Sage. Marital Rape: Author: Raquel Kennedy ergen, Ph.D. St Joseph's University Department of Sociology. Marvh 1999.

⁴ Id. Barshis, V. (1983). The Question of Marital Rape: *Women's Studies International Forum*, 6, 383-393.

⁵ Drucker, D. (1979). The common law does not support a marital exemption for forcible rape. *Women's Rights Law Reporter*, 5, 2-3. Eskow L.R. (1996). The ultimate weapon? Demythologizing spousal rape and reconceptualizing its prosecutions. *Stanford Law Review*, 48, 677-709.

хэргээс ач холбогдлын хувьд арай багад үздэгийг нотолж байгаа юм.

Гэмт хэргийн хохирогч нарын Үндэсний судалгаанд түшиглэн Патришиа Махоуни нь нөхөр нь эхнэрээ хүчиндсэн хэргийн тоон үзүүлэлтийг дэлгэн гаргасан юм.⁶ Тэрээр хэлэхдээ гэрлэлтэн дэх хүчингийн гол мөн чанар бол энэ нь нэг удаагийн үйлдэл биш, харин эрэгтэй эмэгтэй хоёрын харилцаанд байнга оршин буй зүйл юм гэжээ. Энэ төрлийн гэмт хэргийн хохирогч нар үл таних буюу танилдаа хүчиндүүлсэн хохирогч нараас 10 дахин илүү хүчирхийлүүлж байна гэж тэрээр үзжээ. Махоунигийн судалгаанд гэрлэсэн буюу хамтран амьдарч байгаа эмэгтэйчүүдийн 10-14% нь дор хаяж 1 удаа хүчиндүүлдэг гэж дүгнэжээ.⁷ Бодит байдлаас дүгнэхэд эдгээр хүчиндүүлэлт нь бусад төрлийн хүчиндүүлэлтээс ялгаварлах зүйл байхгүй гэж Махоуни үзэж байна. Харин ч бүр эсрэгээр, эхнэр буюу хуучин эхнэрээ хүчиндсэн эрэгтэй хүн нь тэдэнд үл таних эрд хүчиндүүлснээс илүү зовлон учруулдаг юм байна⁸ гэжээ.

Судалгаанаас харахад гэр бүл дэх хүчин нь их хэмжээний хүчирхийлэлтэй⁹ хамт болдог бөгөөд үүнийг 3 төрөлд хуваадаг аж: зодож хүчиндэх, зодохгүйгээр хүчиндэх, хүчиндэх гаж дон. Зодож хүчиндэх нь хүчирхийлэл тогтсон харилцаанд оршдог. Зодохгүйгээр хүчиндэх явдал нь гол төлөв хэр байнга бөгөөд ямар хэлбэрээр янаг харилцаанд орох талаар санал зөрөлдсөнөөс болдог байна. Хүчиндэх гаж дон нь эр нөхрийн хувьд садар самуун зүйлийг сонирхох, хүчирхийллээс таашаал авах зэрэг бэлгийн хэвийн бус хүсэлтэй байхаас үүдэлтэй.¹⁰ Гэрлэлтэн дэх хүчингийн хохирогчийн амсаж буй зовлон нь ердийн бие махбодын зовлонгоос харьцуулашгүй их байдаг.¹¹ Гэр бүл дэх хүчин нь аливаа хэлбэрийн хүчингийн төрлөөс хамгийн хөнөөл, хор уршигтай байдаг бөгөөд хохирогч нар нь үл таних этгээдэд хүчиндүүлсэн хохирогч нараас илүү урт удаан хугацаанд зовж, шаналдаг юм.¹²

⁶ Patricia Mahoney, High Chronicity and Low Rates of Help-Seeking Among Wife Rape Survivors in a Non-Clinical Sample: Implications for Research and Practice, *Violence Against Women*, Sept. 1, 1999.

⁷ Id.

⁸ Id.

⁹ Abigail Andrews Tierney, *Spousal Sexual Assault: Pennsylvania's Place on the Sliding Scale of Protection from Marital Rape*, 90 Dick.L.Rev. 777 at 780 (1986).

¹⁰ Id.

¹¹ Id. Citing "The essence of the crime of rape is not the fact of intercourse but the injury and outrage to the modesty and feeling of the women, by means of the carnal knowledge effected by force." *State v. Castner*, 122 Me. 106, 119A. 112 (1921).

¹² Id. Citing address by Dr. David Finkelhor, *Marital Rape: The Misunderstood Crime*, New York County

Гэрлэлтэн дэх хүчингийн хохирогч нарын сэтгэл санааны гэмтэлд өөрөөс нь урвах, гэрлэсэндээ баригдах, ганцаардах, гэр бүлд итгэл найдвараа алдах зэрэг багтана.¹³ Үл таних этгээдэд хүчиндүүлсэн хохирогч нарт дээрх зовлон шаналгааны ихэнх нь байдаггүй. Харин энэ хүчин бол дотны хүнийхээ итгэлийг эвдэх, бие даасан байдлыг нь үгүйсгэсэн үйлдэл юм. Хүчиндэгчтэйгээ урьд өмнө дотны харилцаатай байсан нь хүчингийн үзүүлэх сөрөг нөлөөг сааруулах бус улам хүчирхийлэлтэй болгодог байна.¹⁴ Судлаач Кирсти Айло нь Махоунигийн илтгэлийг иш татан эхнэрүүд нь маш хүчтэй хүчирхийлэлд өртсөн ч үл таних этгээдэд хүчиндүүлсэн хохирогч нартай харьцуулахад цагдаагийн байгууллагад хандах, эмнэлгийн тусламж авах, бусад байгууллагын дэмжлэг авах нь ховор гэжээ.¹⁵

III. Хүчингийн талаарх хууль тогтоомж, эрүү болон эрүүгийн байцаан шийтгэх хуулийн холбогдох зүйлүүдийг шинжлэх нь

Эмэгтэйчүүд өөрсдөө гэрлэлтэн дэх хүчинг гэмт хэрэг гэж үзэхгүй, цагдаагийн байгууллагад ханддаггүй болохоор энэ төрлийн хүчингийн талаар хэрэг үүсгэн шалгаж, хүчирхийлэгчтэй хариуцлага тооцоход учирч буй хамгийн гол хүндрэл бэрхшээлүүдийн нэг юм. Энэ нь нэг талаас тэдний гэмт хэрэг гэж юуг хэлж байгаагийн талаарх мэдлэг дутмаг, нөгөө талаас төр, засаг нь гэр бүл дэх хүчинг ноцтой гэмт хэрэг гэж үздэггүйтэй холбоотой юм. Түүнчлэн манай Эрүүгийн хуулинд гэр бүл дэх хүчингийн талаарх тусгай заалт байдаггүйтэй ч бас холбоотой юм. Гэрлэлтэн дэх хүчирхийлэлд хамааруулж болох нэлээд бүдэг гэж хэлж болохоор 3 зүйл заалт байсан. Дээд Шүүхээс гаргасан зарим тайлбар ч мөн хангалттай бус байдаг бөгөөд түүний дагуу гэрлэлтэн дэх хүчингийн хэргийн талаар мөрдөн байцаалт, шүүн таслах ажиллагаа явуулах боломжгүй гэж үзэж болохоор юм.

¹³ Id. At 3-4; D.Russel, Studies and surveys report that from 36% to 37% of battered women have been marital rape victims. See Finkelhor and Yloo, Rape in Marriage: A Sociological View, The Dark Side of Families: Current Family Violence Research 119-20 (1983); 14% of 930 women interviewed in San Francisco who had ever been married had been raped by a husband or ex-husband. The fact that the women were located by random sample is important because it allows generalizations to be made about the population at large. D.Russel, Rape in Marriage 2 (1982).

¹⁴ Supra note at 10.

¹⁵ Kirsti Yllo, Wife Rape: A Social Problem for the 21st Century, Violence Against Women, Sept. 1, 1999.

Эрүүгийн хуульд хүчинг хүч хэрэглэж буюу айлган сүрдүүлж, эсхүл хохирогчийн биеэ хамгаалж чадахгүй байдлыг далимдуулан хурьцал үйлдэх гэж тодорхойлжээ (1997 оны Монгол Улсын Эрүүгийн хуулийн 112 дугаар зүйл, одоо хүчин төгөлдөр үйлчилж буй шинэ Эрүүгийн хуулийн 126).

Хуучин хуулийн 114 дүгээр зүйлд тулган хавчиж хурьцал үйлдэхийг “албан тушаал, эд материалын болон **өөр** байдлаар эрхшээлдээ байгаа эмэгтэй хүнийг тулган хавчиж хурьцал үйлдэх” гэж байсан (*Гэрлэлтэн дэх хүчингийн хэргийг дээрх хоёр заалтанд багтаан шийдвэрлэх боломжтой байсан юм. Ялангуяа 114-ийг хэрэглэх нь арай илүү зөв гарч байсан. Харамсалтай нь шинэ эрүүгийн хуулиар хүчингийн холбогдолтой хэд хэдэн зүйл ангийг хассаны хамт 114-ийг хууль тогтоогч хассан билээ. Ийнхүү хассаны гол шалтгааныг ийм төрлийн гэмт хэрэг практикт шийдвэрлэгдэж байгаагүй гэдгээр хасчээ. Харин ч гэр бүлийн хүчирхийллийн бүхий л хэлбэр, тэр тусмаа бэлгийн хүчирхийлэл элбэг байдаг, энэ асуудлыг шийдвэрлэх хууль тогтоомж хангалтгүй байсаар байхад байсан ганц заалтаа үгүй болгосон нь хууль тогтоогчид, хуулийн төсөл боловсруулагчдын сэтгэлгээ, мэдрэмж муугаас болсон гэж үзэхээс өөр аргагүй. Жендерийн тэгш эрхийн төлөө тэмцэгчид юу хийж байв? Тэд энэ талаар мэдсэн үү? Мэдсэн ч тэмцэх боломж байсан уу? Тэмцсэн ч хууль тогтоогчдод үүнийг хүлээн авах мэдрэмж, сэтгэл, зүтгэл байсан уу? Гээд харамсмаар олон асуулт гарч ирж байгаа юм).*

Хохирогчийн хүслийн эсрэг хурьцал үйлдэх тухай ойлголт манай хуулинд байхгүй учир гэрлэлтэн дэх хүчингийн хэрэгт Эрүүгийн хуулийн 112 дугаар зүйлийг (шинэ хуулийн 126) бүрэн хэрэглэх боломж муутай байгаа юм.

Дээрхээс харвал хуульд гэрлэлтэн дэх хүчингийн хэргийг томъёоллоор үгүйсгэхгүй байна. Гэхдээ манай хуулийн практикт гэрлэлтэн дэх хүчингийн хэргийг шүүн таслахад учирч буй бэрхшээлүүдийг дараах байдлаар тодорхойлж болох юм. Үүнд: Юуны өмнө, хүйсийн тэгш бус байдлыг баримтлагч, жендерийн тэгш эрхийн мэдрэмж багатай хуульчдын хувьд хүчингийн талаарх хууль тогтоомжийг тайлбарлах болон хэрэглэхэд нь эмэгтэй хүнийг эрэгтэй хүнээс илүү дорд үздэг нийгэмд тогтсон феномен нөлөөлдөг учраас ихэнх тохиолдолд хууль хүчирхийлэл үйлдэгч буруутай эрэгтэй хүнийг хамгаалахад илүүтэй үйлчилдэг байна. Үүнээс гадна, хуульчдын дунд тэгш эрхийн асуудлаар мэдлэг олгох, мэдээлэл өгөх, мэдрэмж суулгах

сургалт, сурталчилгаа муу байгаа нь нөлөөлж байгаа юм. Эцэст нь, нөхөр, эхнэрийн хоорондын харилцаанд хүчин гэдэг “зүйл” байдаггүй гэж үздэг уламжлалт үзэл санаа нийгэмд хүчтэй хэвээр байна.

Эрүүгийн байцаан шийтгэх практикт хүнд гэмтэл учруулсан буюу амь насыг хөнөөсөн хүчингийн хэрэг үйлдсэнээс бусад тохиолдолд хохирогчийн гомдлоор хэрэг үүсгэдэг бөгөөд хохирогч нь нэхэмжлэлээ буцааж авахад хүчингийн хэрэг хэрэгсэхгүй болдог. Ийм хэргийн байцаан шийтгэх журмыг өөрчилж төр нь өөрөө буруутныг яллах үүргээ хүлээдэг болох шаардлагатай юм. Харин гэрлэлтэн дэх хүчингийн хэргийг шүүн таслахад хохирогч, гэрч байхгүйгээр хүчиндсэн үйлдлийг нотлох боломжгүй болж таарч байна. Үүнээс гадна хохирогчийн зөвшөөрөлтэйгээр хурьцал үйлдсэн гэж үзвэл цагдаагийн байгууллага хэрэг үүсгэдэггүй. Иймд хүчингийн хэргийг шалгаж байгаа төр болон хохирогчийн талын хуульч, өмгөөлөгч нарт иргэдийг энэ төрлийн гэмт хэргээс хамгаалах, хүчин үйлдэгчид хариуцлага хүлээлгэдэг болоход энэхүү судалгааны ажлын 5-р бүлэгт өгүүлэх нотлох баримт гаргах зарим асуудалд хамааралтай мэдээллийг ашиглаж болох юм.

Шүүн таслах ажиллагааг амжилттай болгох үүднээс өнөөгийн хууль тогтоомжийг гэрлэлтэн дэх хүчингийн хэргийг шийдвэрлэхэд хэрхэн хэрэглэх талаар мэдээлэх, сургах ажил зохион байгуулах нь чухал байна. Түүнчлэн хүйсийн тэгш бус байдлыг бататгаж байгаа хууль, журмуудыг өөрчилж шинэчлэх, нэмэлт оруулах, заримыг нь халах шаардлагатай байгааг практик харуулж байна.

IV. Хуульчдын хүлээх үүрэг

Хүний эрхийн чиглэлээр АНУ-д суралцсан явдал минь зарим зүйлийг арай өөр өнцгөөс харах боломжийг надад олгосон. Эрүүгийн хуулийг феминист байр сууринаас, хүйсийн ялгааны үүднээс эмзэглэн харахад манай хууль тогтоомж, практикт олон зүйлийг өөрчлөх шаардлагатай байгааг миний бие олж харсан юм.

Цагдаагийн ажилтан, прокурор, шүүгч, өмгөөлөгч зэрэг хуулийн ажилтнууд эмэгтэй хүний эсрэг үйлдсэн гэмт хэрэг, хохирогч, хүчирхийлэгч нарын зан үйлдэл зэргийг хүйсний ялгааны үүднээс эмзэглэн, мэдрэмжтэй хандаж тэр бүр чадахгүй, энэ талаар бэлтгэл хангагдаагүй байна. Мэргэжлийн хуульчид, ялангуяа, цагдаагийн ажилтан, прокурорууд гэрлэлтэн дэх хүчингийн талаар ямарч

ойлголтгүй явж байна. Гэр бүлийн хүчирхийллийн хүрээнд хийсэн олон янзын судалгаагаар гэр бүл дотор эхнэрээ зодох, хүчиндэх хоёрын хооронд нягт холбоо байдгийг нотолсон байна.

Хувь хүний хүсэл сонирхлын эсрэг хүч хэрэглэж, түүнд болон гуравдагч этгээдийн эсрэг хүч хэрэглэхээр сүрдүүлж, эсвэл байнгын дарамт учруулсны улмаас эсэргүүцвэл зодуулна гэж айж байгаа эмэгтэй хүнтэй хурьцдаг байна. Ийм үйлдлийг хүчингийн хэрэгт тооцоход эхнэр нь “урдаас нь сайтар зодолдох”, хүч хэрэглэн өөрийгөө хамгаалсан байхыг хууль шаардаж байна. Зарим эхнэрүүд эр нөхөртэйгээ эр эмийн харьцаанд орохыг зөвшөөрөөгүйн улмаас хохирогч болж байна. Тухайлбал, олон эмэгтэй нөхөртөө зодуулсан, нөхөр нь тэдний мөнгө, эд зүйлсийг хураасан, эсвэл сална, сарнина гэж сэтгэл санааны дарамтанд оруулсан байдаг. Урьд нь ийм юмтай тулгарч байсан эмэгтэй нөхөр нь дур сонирхлоо илэрхийлэхэд нь өөрөө амсах хор уршгийг багасгахын тулд аль болохоор эсэргүүцэл үзүүлдэггүй байна. Гэр бүлийн хүчирхийллийн хохирогч эмэгтэйчүүдийн ихэнх нь мэдүүлэхдээ, нөхөр нь зодож, хүчирхийлснийхээ дараа шууд хурьцал үйлдэхийг шаарддаг гэжээ. Хүчирхийлэл үйлдэгчид үүнийгээ эхнэр нь тэдний зодсоныг “уучилсны” нотолгоо гэж үздэг байна.

Хүчингийн хэргийн гол субъектив шинж нь эмэгтэй хүн айснаасаа болоод мөн тэднийг зөвшөөрөөгүй байхад нь хүсэл зоригийнх нь эсрэг хурьцал үйлдсэн л бол хүчингийн хэрэг болохыг харуулах ёстой гэж үздэг. Гэхдээ ийм хэрэгтэй тулгарч байгаа хууль хэрэгжүүлэгч мэргэжлийн хүмүүс гэр бүл дэх хүчинг гэмт хэрэг мөн эсэх талаар ямарч ойлголтгүй байхад эмэгтэй хүн айснаасаа эсвэл зөвшөөрөөгүй байхдаа хурьцсан л бол хүчингийн хэрэг гэж үздэг талынханд хохирогчдын эрхийг хамгаалуулахад хүндрэлтэй байдаг юм.

Нэгэн жишээг энд өгүүлье. Хорин зургаан настай, бага насны 3 хүүхэдтэй, нөхөртэйгөө 7 жил хамт амьдарсан оюутан бүсгүй надад нэг удаа хандаж тусламж, хамгаалал хүссэн юм. Нөхөр нь түүнийг 7 жилийн турш биеийн болоод, сэтгэл санаа, бэлгийн байнгын хүчирхийлэл дарамтанд байлгажээ. Сүүлд болсон хэрэг явдал Улаанбаатар дахь тэдний орон сууцанд гэрчийн дэргэд болжээ. Нөхөр нь согтуугаар түүнтэй хурьцахыг шаарджээ. Бүсгүй зөвшөөрөөгүй тул нөхөр нь түүнийг зодож, түүний бүх хувцас, бүр дотуур хувцсыг бүгдийг урж, даруулгыг хүртэл хуу татан тайлжээ. Нэлээд удаан хугацаанд

эсэргүүцэж, хүчирхийлүүлсний эцэст хөршүүдийнхээ тусламжтайгаар зугтаж чадсан эмэгтэй бүх бие, нүүр ам нь танигдахын аргагүй болсон, нүцгэн шахам хамаатныдаа иржээ. Энэ явдлаас нэг сарын дараа буюу 2000 оны 5 сард нөхөр нь дахин хүчирхийлж, зодож ухаан алдуулсны дараа тэр бүсгүй над дээр ирсэн юм. Тэгээд хүчиндсэн, тарчлаасан, зодуулсан (Монголын хуулинд байнга зодуулсан гэсэн зүйл анги байдаггүй гэдгийг анхаарна уу) зэрэг үндэслэлээр гомдол гарган, эрүү үүсгүүлэхээр нөхрийг нь цагдаагийн байгууллагад өгсөн юм. Энэ хэргийн мөрдөн байцаалтыг амжилттай болгох үүднээс миний бие цагдаагийн даргаас нь эмэгтэй мөрдөн байцаагч томилж өгөхийг хүссэн юм. Хохирогч бид хоёр мөрдөн байцаагчтайгаа уулзахад тэрээр эхнэр, нөхрийн харилцаанд хүчин гэж юм байдаггүй гэж маш ихээр уурлан энэ хэрэг дээр ажиллахгүй гэж татгалзсан юм. Уг нь миний бие тооцоолохдоо эмэгтэй мөрдөн байцаагч гэр бүлийн хүчирхийллийн талаар илүү ойлголттой, түүнд арай илүү мэдрэмжтэй хандана гэж бодсон юм. Уг мөрдөн байцаагч эмэгтэй бид хоёрт гомдлоо буцааж авахыг зөвлөсөн (Монголын Эрүүгийн байцаан шийтгэх хуулийн дагуу хохирогч нь гомдол гаргасан тохиолдолд л хүчингийн “жигжиг хэрэг” хэрэг болдог юм, эс тэгвэл байдаггүй хэргээр зарга үүсгэж буй бид хоёр тэнэг байдалд орно гэж хэлсэн юм).

Эмэгтэй мөрдөн байцаагч гэр бүлийн хүчирхийллийн хохирогчийн, ялангуяа бэлгийн хүчирхийлэлд автсан хохирогчийн сэтгэл зүйн байдлыг ойлгон, илүү мэдрэмжтэй хандана гэж бодож байсан нь эндүүрэл болсон юм. Мэдээлэл, мэдлэг дутмаг, мэдрэмж суулгагүй цагт эрэгтэй, эмэгтэй хуульчдын хувьд ялгаа төдийлөн байхгүй гэдгийг ойлгосон. Эхнэр нөхрийн хувьд хүчин байдаггүй, эхнэр нь нөхрийнхөө хэрэгцээг хангадаг үүрэгтэй гэж үздэг нийгэмд тогтсон уламжлалт энэ үзэл санаа хуульчдын дунд ч бөхтэй оршиж байгааг л харуулсан хэрэг. Хэрвээ дээрх мөрдөн байцаагчийн гэр бүлийн хүчирхийллийн талаарх ойлголт сайн байсан бол дээр өгүүлсэн хохирогч эмэгтэйн хүчиндүүлдэг байсан дарамтыг ч илүүтэй сайн ойлгох л байсан.

Дээр өгүүлсэн үйл явдал нь цагдаагийн ажилтан, мөрдөн байцаагч, прокурор, шүүгч нарын хувьд байгаа хуулийг өндөр мэдрэмжтэйгээр тухайн асуудалд тохируулан хэрэглэх чадвар суугаагүй, тэдэнд мэдээ, мэдээлэл, сургалт дутмаг байдгийг харуулж буйн тод жишээ. Энэ нь тэдний буруу гэж шууд хэлэхэд бас учир дутагдалтай юм. Үйлчилж буй хууль тогтоомж нь ч тодорхой бус. Ийм төрлийн гэмт

хэрэгтэй тэмцэхэд мэргэжлийн хуульчдад зохих боловсрол, сургалт нэн даруй шаардлагатай байна.

V. Нотлох баримтын тухай зарим асуудал

Энэхүү бүлэгт нотлох баримтыг амжилттай гаргаж, гэмт хэрэг үйлдэгчид хариуцлага хүлээлгэхэд шаардлагатай зарим санааг дэвшүүлсэн юм. Энэ нь нэг талаас одоо мөрдөж байгаа зарим хэм хэмжээ нь хүйсийн нэг талыг хэт баримтласан шинжтэй байдаг учраас нотлох баримт бүрдүүлэх эрх бүхий субъектүүдийн хувьд асуудалд арай өөр өнцгөөс хандахад нөлөөлөх юм. Тухайлбал, прокурор хүчирхийлэгчийг нотлох баримтаар батлан яллахаас гадна хохирогчийн “өмгөөлөгчийн” зүгээс хандаж болох цорын ганц гэмт хэрэг бол хүчингийн хэрэг юм.

Хулгайн хэргийн хохирогч хэзээ ч юмаа алдлаа гэж зэмлэл хүртдэггүй. *Pittsburg Action Against Rape*, 428 A.2d 126, 142-т гарсан хүчингийн хэргийн хохирогчийг шүүхийн мэтгэлцээний үед байцааж байгаа мэт хошигнол маягаар дээрмийн хэргийн хохирогчийг байцаасан байдлыг үзвэл:

Асуулт: Ноён Смит, 1 дүгээр болон Мэйн гудамжны өнцөгт танд буу тулгасан уу?

Хариулт: Гийм.

Асуулт: Та дээрэмчинтэй тэмцэлдсэн үү?

Хариулт: Үгүй.

Асуулт: Яагаад?

Хариулт: Тэр зэвсэглэсэн байсан.

Асуулт: Тэгээд та ухамсартайгаар эсэргүүцэл үзүүлэхгүйгээр шаардлагыг биелүүлэхээр шийдсэн үү?

Хариулт: Гийм.

Асуулт: Та тусламж эрж хашгирсан уу?

Хариулт: Үгүй. Би их айсан байсан.

Асуулт: Ойлголоо. Та урьд нь ийм байдалд орж байсан уу?

Хариулт: Үгүй.

Асуулт: Та урьд нь хүнд мөнгө өгч байсан уу?

Хариулт: Мэдээж, өгч байсан.

Асуулт: Та үүнийгээ санаатайгаар хийж байсан уу?

Хариулт: Та юу гэх гээд байгаа юм бэ?

Асуулт: За, би өөр маягаар тайлбарлая. Та урьд өмнө хүмүүст мөнгө өгдөг байв, та нигүүлсэн сэтгэлтэй хүн юм. Тэгэхлээр албад-

лагын дор мөнгөө өгсөн байдал нь таны хүнд мөнгө өгөх бас нэгэн хэлбэр биш гэж үү?

Хариулт: Уучлаарай, би зүгээр л...

Асуулт: За, зүгээр, зүгээр. Энэ хэрэг хэдэн цагийн үед болсон бэ?

Хариулт: Орой 11 цагийн үед

Асуулт: Та орой 11 цагт гудамжинд явж байсан юм уу? Юу хийж байсан юм бэ?

Хариулт: Зүгээр л алхаж байсан юм.

Асуулт: Зүгээр л алхаж байсан гэж үү? Ийм орой үдшийн цагт гудамжаар алхаж явах нь аюултай гэдгийг та мэднэ биз дээ?

Та дээрэмдүүлнэ гэж бодоогүй гэж үү?

Хариулт: Би энэ тухай бодсонгүй.

Асуулт: Ноён Смит, Та юу өмссөн байсан бэ?

Хариулт: За, бодье... Аа, костюмтай байсан.

Асуулт: Үнэтэй костюм уу?

Хариулт: За, тийм ээ. Би чинь нэрт өмгөөлөгч хүн шүү дээ.

Асуулт: Өөрөөр хэлбэл, ноён Смит, Та өөрийгөө хөнгөн олз, дээрмийн бай болгож байгаа мэт орой үдшийн цагаар гудамжаар алхаж байсан байна, тийм үү? Тэр ч байтугай та өөрөө намайг дээрэмдээд өгөөч ээ гэсэн мэт гүйж явсан байж болох нь ээ, тийм үү?¹⁶

Шүүхийн мэтгэлцээний дээрх хошигносон жишээнээс харахад шүүхийн ямар ч практикт хулгайн болон дээрмийн хэргийн хохирогчид ийм асуулт тавьдаггүй биз дээ. Дээрх жишээ харин хүчингийн хэргийн хохирогчид илүүтэй тавигддаг асуултууд. Энд юу өгүүлэхийг хичээсэн гэвэл хүчингийн хэргийн хохирогчийг гэмт үйлдэлд өөрийг нь буруутгадаг хандлага давамгайл байдгийг харуулах гэсэн оролдлого. Хохирогч ямар хувцас өмссөн, хаана явж байсан, түүний хувийн зан чанар биеэ авч явдаг байдал нь хүчинд уриалан дуудсан байдаг эсэх нь хүчингийн хэргийн шийдвэрлэлтэнд маш нөлөөтэй байдаг. Тэр ч бүү хэл биеэ үнэлэгчийг хүчиндэнэ гэсэн ойлголт байхгүй гэж үздэг ч явдал бий.

Тухайн хүн хүсээгүй, хурьцал үйлдэхийг зөвшөөрөөгүй, аль эсвэл түүний эсрэг хүч хэрэглэсэн гэдгийг л нотлох ёстой, өөр бусад зүйл өөрөөр хэлбэл хохирогчийн биеэ авч явсан байдал, хүчирхийлэл үйлдэгчтэй урьдын харьцаатай байсан эсэх нь тухайн үйлдлийг

¹⁶ Rachel M. Capocchia: Piercing the Veil of Tears: The Admission of Rape Crisis Counselor Records in Acquaintance Rape Trials. 68 S. Cal.L/Rev. 1335. Southern California Law University of Southern California, July, 1995

хүчингийн хэрэгт тооцох үгүйд нөлөөлөх ёсгүй.

1. Зөвшөөрөх, эс зөвшөөрөх

Хүчингийн хэргийн талаарх манай хууль тогтоомжид зөвшөөрсөн, эс зөвшөөрсөн гэсэн ухагдахуун байдаггүй. Гэхдээ Монгол Улсын Дээд Шүүхийн тайлбарт хүчингийн хэргийн гол бүрэлдэхүүн нь хохирогч биеийн хүчний эсэргүүцэл үзүүлсэн, зөвшөөрөөгүй байх явдал юм гэжээ.¹⁷ Иймээс шүүх зөвхөн биеийн хүчний эсэргүүцэл үзүүлсэн эсэхийг л зөвшөөрөөгүй байсан гэж үздэг байв.

Сюзан Эстрих зөвшөөрөөгүй хурьцлын хоёр төрлийг тайлбарлажээ: нэг нь, бүлэглэн хүчиндэх, эсвэл хүчирхийлэх донтой хүн эсвэл урьд өмнө харилцаагүй байсан эрэгтэйн дайралт. Энэ тохиолдолд эмэгтэйн зөвшөөрөлгүйгээр хурьцал үйлдэхэд гэмт хэргийн бүрэлдэхүүн бий болдог байна. Хоёр дахь төрлийн хүчин нь сайн дураараа хурьцаж байсан, эрэгтэй нь зодоогүй, зэвсгээр айлгаж сүрдүүлээгүй хүчин юм. Үүнийг Эстрих “жирийн хүчин” гэж нэрлэв. Тэрээр цааш нь тайлбарлахдаа үүний дагуу бол эрэгтэй нь эмэгтэгийнхээ зөвшөөрөлгүйгээр ч хурьцал үйлдэж болох аж. Учир нь амжилтгүй ч гэсэн биеийн хүчний эсэргүүцэлтэй тулгарсан эрэгтэйг хүчингийн хэргээр яллаж болно.¹⁸

Хүчингийн талаарх хууль тогтоомжийн өөрчлөлтийн дүнд өнөө үед зөвшөөрөх гэсэн ухагдахууныг халж гол төлөв хүч хэрэглэсэн байдалд анхаарах болжээ.¹⁹ Үүний нэгэн үр дагавар бол үл зөвшөөрөх гэдгийг хүч хэрэглэхтэй тэнцэтгэх явдал юм (State v. Alston, 310 N.C.399, /1984/). Элстон хэмээгчийг шүүсэн шүүх хурал нь хэдийгээр хохирогч нь зөвшөөрөөгүй, хурьцал нь түүний хүслийн эсрэг байсан боловч яллагч тал нь хүч хэрэглэсэн тухай “хөдлөшгүй нотлох баримт” гаргаж чадаагүйгээс хүчингийн хэргийг нь хэрэгсэхгүй болгосон юм²⁰.

Эмэгтэй хүн нь зөвшөөрөх бололцоотой ч зөвшөөрөөгүй байхад хурьцал үйлдсэн бол зөвшөөрөөгүй хурьцал гэнэ. Эмэгтэй нь

¹⁷ Монгол Улсын Дээд Шүүхийн тогтоол №28, 8 дугаар хэсэг, 1989 оны 10 дугаар сарын 13, Дээд Шүүхийн тогтоол, Эрүүгийн хуулийн тайлбарын эмхтгэл, Монгол Улсын Дээд Шүүх. Улаанбаатар хот, 1995.

¹⁸ BOOK REVIEW: New Perspective on the Law of Rape. REALRAPE. By Susan Estrich. Reviewed by Leslie J.Harris. 66 Tex.L.Rev.905, Copyright © 1988 Texas Law Review. March 1988.66 Tex.L.Rev.905

¹⁹ See Loh, The Impact of Common Law and rape Reform Statutes on Prosecution: An Empirical Study,55 WASH.L.REV.543,548 (1980)

²⁰ State v. Alston, 310 N.C.399,405., 312 S.E.2d 475-476

зөвшөөрөх боломжгүй, эрэгтэй нь хүч хэрэглэх шаардлагагүй байхад хурьцал үйлдсэн бол мөн л зөвшөөрөөгүй хурьцал гэнэ. Тухайлбал, Эмэгтэй нь архи согтууруулах ундаа, хар тамхи (эм тариа ч оруулна) хэрэглэсэн үед, ухаанаа алдсан эсвэл унтсан байхад, байнга буюу түр хугацаанд тахир дутуу байх зэрэг зөвшөөрөх боломж нь хязгаарлагдмал байх үеийг хэлнэ. Хүчингийн талаарх АНУ-ын хуульд зөвшөөрөл гэдэг нь сайн дурын үндсэн дээр хийсэн үйлдэл юм.²¹

Зөвшөөрсөн буюу эс зөвшөөрсөн байх нь хүчингийн хэргийн өвөрмөц чанар юм, зөвшөөрөх гэсэн ухагдахуунтай бусад гэмт хэрэгт үг хэлээр анхааруулсан байхад л хангалттай байдаг юм.

2. Хохирогчийн хувийн болон биеэ авч явсан байдал

Хууль тогтоомж, ялангуяа хүчингийн хэргийн талаарх Дээд шүүхийн тайлбар нь хүйсийн тэгш бус байдлыг баримталсан байдаг нь хуулийг хэрэглэхдээ хүчирхийлэл үйлдэгчийг хялбархан хамгаалах боломжийг нээлттэй болгодог нэг нөлөөлөл гэж үзэж болох юм. Нөгөөтэйгүүр бичигдээгүй ч гэсэн эмэгтэй хүний биеэ авч явсан өмнөх байдал, тухайн үед хэрхэн хувцасласан байсан зэргийг харгалзан үздэг “хууль” практикт үйлчилдэг нь ийнхүү хүйсийн тэгш бус байдлыг баримталдгийг нотолж буй хэрэг.

Тодорхой хүнтэй нэг удаа хурьцал үйлдэх нь түүнтэй дараа дараагийн удаа хурьцаж байна гэсэн “далд санаа”-г агуулаагүй юм.²² Хүчин бол хувь хүний итгэл, бие даасан байдлыг бүдүүлгээр эвдэж байгаа хэрэг юм. Хүчирхийлэгчтэйгээ урьд өмнө дотно харилцаатай байсан нь хүчиндүүлсний хор уршгийг багасгах бус, харин ч улам даамжруулдаг байна.²³

Хүчингийн талаарх хууль тогтоомжийг өөрчлөх гол зорилго нь шүүх хурлын үеэр хохирогчийн мэдүүлгийг түүний биеэ авч явсан байдал, хүчирхийлэгчтэй урьд өмнө харилцаа, холбоотой байсан зэрэг асуудлаар үгүйсгэх, дахин зовлон учруулан хохироох зэрэг явцуу үйл ажиллагаатай тэмцэхэд оршино.

²¹ The Wife Rape. Information Page.<http://www.wellesley.edu/WCW/projects/mrape.html>

²² Supra Note 20. What is Rape?

²³ Abigail Andrews Tierney, *Spousal Sexual Assault: Pennsylvania's Place on the Sliding Scale of Protection from Marital Rape*, 90 Dick.L.Rev. (1986). Citing address by Dr. David Finkelhor, *Marital Rape: The Misunderstood Crime*, New York County Lawyers Association (May 3, 1984)

Зөвхөн онгон охин хүчиндүүлдэг, бусад тохиолдолд, эмэгтэй хүнд гэмтэл учруулсан ч, эрэгтэй нь шал танихгүй хүн байсан ч хүчин биш харилцан тохиролцоо гэж үздэг явдлыг халахыг хууль тогтоомж, практикийг шинэчлэхийг санаархагчид хүсэж байгаа юм. Эмэгтэй нь урьд өмнө зөвшөөрөн хурьцаж байсан учир энэ удаа ч зөвшөөрсөн байж магад гэсэн үүднээс шүүх хурал дээр тухайн эмэгтэйн зан үйлдлийн байдлыг нотлох баримт болгон гаргадаг.

Хохирогч нартай харьцаж байгаа байдал нь дээрх хууль тогтоомжийг өөрчлөхөөс өөр аргагүйд хүргэсэн байжээ. Нотлох баримт гарган тавих журамд “бамбайн заалт” гэж нэрлэгдэх эдгээр өөрчлөлтүүдийг нэвтрүүлснээр сэжигтэн, яллагдагчийн өмгөөлөгч нарт хохирогчийн урьд өмнөх зан үйлдлийн байдлыг нотлох баримт гарган тавихад бэрхшээлтэй болгож байгаа юм.²⁴ Хэдийгээр үл таних этгээдэд хүчиндүүлсэн хэргийг таслан шүүхэд энэ нь тодорхой үр дүн өгч байгаа ч нотлох баримтаар хэрэгсэхгүй болгох явдлыг зөвтгөх аргагүй олон хэрэг байдаг билээ. Эдгээр нь сайн танил эмэгтэйд хүчиндсэн, тохиролцон зөвшилцсөний үндсэн дээр хурьцал үйлдсэн гэж эрэгтэй нь мэдүүлж байгаа, эсвэл яг юу болсныг нотлох аргагүй хэргүүд юм.²⁵ Хэрвээ урьд нь янаг харилцаанд орж байсан хүндээ хүчиндүүлсэн байвал, ихэнх хүмүүс үүнийг хүчин байх ёсгүй, үл таних этгээдэд хүчиндүүлдэг гэсэн ойлголттой байдаг.²⁶

Хүчингийн хэргийг нотлох нь их сорилт юм. Тухайлбал, хүчингийн хэргийг шийдвэрлэж байсан түүхээс харвал, шүүгч нь эмэгтэй хүнийг худал мэдүүлэг өгч болох талтай гэж үзсэний үндсэн дээр гэмгүй эрэгтэй хүнд ял шийтгэл ноогдуулахаас айдаг байна.²⁷ Энэ аюул дараах хэлбэрээр илэрдэг: прокурор нь эмэгтэй хүнийг эсэргүүцэл үзүүлсэн гэж нотлох ёстой байдаг, шүүгч нь эмэгтэй хүний урьд өмнөх янаг амьдралын талаар детальчилсан мэдээлэл авдаг, гэхдээ эрэгтэй хүнийхийг биш, мөн шүүгч нар нь хүчингийн хэргээр ял тулгах амархан, гэхдээ нотлоход хэцүү гэж ардын төлөөлөгчдөд байнга анхааруулдаг зэрэг болно. Зарим хууль, тогтоомж нь маш тодорхой

²⁴ Supra Note 18.

²⁵ Id.P.1

²⁶ Id. Citing Catherine A. Mackinnon, *Feminism, Marxism, Method and State: Toward a Feminist Jurisprudence*, 8 *Signs: J. Women in Culture & Soc'y* 635-58 (University of Chicago Press), reprinted in *Violence Against Women* 202, 211 (Pauline B. Bart & Eileen Geil Moran eds., 1993)

²⁷ Supra Note 19

гомдол гаргах, хүчин үйлдсэнийг хөдлөшгүй баримтаар нотолсон байхыг шаарддаг. Иймэрхүү шаардлага нь хохирогчийг улам хүчтэй дарамтанд оруулдаг, алуулах, гэмтэхээс зайлсхийн аргагүйн эрхэнд бууж өгсөн эмэгтэйчүүдийг ялгаварлан гадуурхаж, ул үндэслэлгүйгээр эрэгтэй хүний бус харин эмэгтэй хүний зан үйлдэлд анхаардаг байна.²⁸

Энэ байдлаас үүдэж буй бодит аюул нь ихэнх хүмүүс гэр бүл дэх хүчингийн хэргийг үргэлжлүүлэн үл тоомсорлодог, эсвэл үгүйсгэдэг явдал юм. Гэвч амьдрал дээр, миний дээр өгүүлснээр, эмэгтэй хүн танилдаа хүчиндүүлэх нь үл таних хүнд хүчиндүүлэхээс 5 дахин их байдгийг анхаарах ёстой юм.

3. Хүч хэрэглэх

Дээд Шүүхийн тайлбарт хүйсийн тэгш бус байдлын үүднээс хандсаны бас нэг нотолгоо нь шүүгчийг хүчингийн хэрэг шийдвэрлэхдээ хохирогч их хэмжээний хүч хэрэглэсэн эсэхэд гол анхаарлаа хандуулбал зохино гэжээ. Тодруулбал, хохирогчийн бие дээр шарх сорви байх, хувцас нь урагдсан байх гэж зэрэг хүчтэй эсэргүүцэл үзүүлснийг илтгэх нотлох баримт байх шаардлагатай юм байна.²⁹ Үүний гол санаа нь эмэгтэй хүн эцэстээ тулгалаа эсэргүүцсэн байх ёстой, яагаад вэ гэвэл шүүгчид үүнийг “ямар ч эмэгтэй хүний” хүчирхийлэлд үзүүлсэн хэвийн хариу арга хэмжээ байх ёстой гэж үздэг аж.

Эхнэрээ хүчиндэх нь түүний зөвшөөрөлгүйгээр хурьцал үйлдэх явдал бөгөөд, хэдийгээр хүч хэрэглэж эсвэл тулган хавчиж үйлдсэн байдаг боловч биеийн хүч болон зэвсэг хэрэглэхээс илүү хэл амаар доромжлон, сэтгэл санааны дарамтанд оруулж байж үйлдэгддэг учир ихэнх тохиолдолд биед нь хүнд гэмтэл учруулдаггүй аж. Гэр бүлдээ ч бай, үл таних этгээдэд ч бай хүчиндүүлэх нь тухайн хохирогчийн нэр хүнд, эрх чөлөөнд халдаж буй ноцтой үйлдэл мөн юм.

Америкийн хууль тогтоомжинд хүчингийн хэргийн тодорхойлолтод хүч хэрэглэсэн, тулган хавчсан гэсэн санааг багтаасан байдаг юм. Тухайлбал, Нью Жерси муж улсын хуулинд хүчингийн хэргийг тодорхойлохдоо, “дараах аль нэг нөхцөлд нэгэн этгээд өөр хүнтэй хурьцал үйлдсэнийг хүчин гэнэ. Үүнд: Тухайн этгээд нь хүч хэрэглэсэн, эсвэл тулган хавчсан байвал...”.³⁰ Гэхдээ Нью Жерси муж улсын Дээд Шүүх нь хүч хэрэглэх хэсгийг илүү хүч хэрэглээгүй ч хүсээгүй

²⁸ Supra Note 19

²⁹ Supra Note 18в Section 10.a. P.69.

³⁰ N.J.Stat.Ann.2C:14-2 (c) West 1982.

байхад нь хурьцал үйлдсэн гэж илүү өргөн цар хүрээтэй болгон тайлбарласан байдаг.³¹ Иймд “нааштай, зөвшөөрсөн хариуг чөлөөтэйгээр” өгөөгүй л бол ямарваа нэгэн хурьцлыг хүчин гэж үздэг юм байна.³²

Хүчингийн хэрэгт, тэр тусмаа гэр бүл дэх хүчингийн хэрэгт хүч хэрэглэх явдал байсан ч хохирогч зөвшөөрөөгүй байхад хурьцал үйлдсэнийг авч үзэх хандлагыг хүчингийн хэргийг шийдвэрлэж байгаа практиктаа нэвтрүүлэх нь цаашдаа гэрлэлтэн дэх хүчингийн хэргийг шийдвэрлэхэд дэвшилттэй алхам хийнэ гэсэн үг юм.

4. Айлган сүрдүүлэлт, тулган хавчилтын дор зөвшөөрөх нь: гэр бүлийн хүчирхийлэлд хүчиндүүлэх болон дайны үеийн айлган сүрдүүлэлтийн дор хүчиндүүлэх хоёрын харьцуулалт ба Олон улсын эрх зүйн хэм хэмжээ

Иргэний ба улс төрийн эрхийн тухай Олон улсын Конвенцийн 2 дугаар зүйлд “энэхүү Конвенцид нэгдэж орсон улс орон бүр өөрийн нутаг дэвсгэр дээр байгаа болон хуулийн дагуу амьдарч буй бүх хүмүүст, арьс, өнгө, **хүйс**, хэл, шашин шүтлэг, улс төрийн болон бусад үзэл бодол, яс үндэс, нийгмийн гарал, өмчийн болон бусад байдлыг нь үл харгалзан, тус Конвенцид хүлээн зөвшөөрсөн эрхийг эдлүүлнэ гэж заажээ.

Ихэнх улс оронд хүч хэрэглэн болон тулган хавчиж хурьцал үйлдэхийг гэмт хэрэг гэж үздэг хэдий ч энэ хэргийн талаарх мөрдөн байцаалт, ял оногдуулсан шүүхийн практикаас харахад иймэрхүү хэрцгий бусад гэмт хэргийг шийдвэрлэсэн байдлаас илт доогуур байдаг бөгөөд энэ нь эмэгтэй хүний болон түүний бэлгийн амьдралын талаарх хэвшмэл төсөөлөл, хандлага тогтсон байдагтай холбоотой юм. Дайн, зэвсэгт мөргөлдөөний үед охид, хүүхнүүд нас, яс үндэс, улс төрийн үзэл бодлоос үл хамааран, зөвхөн хүйсээсээ болж бэлгийн хүчирхийллийн бай болдог юм.³³

Хүчирхийлэгчийн учруулж буй доромжлол, өвчин зовлон, айдас зэрэг нь ганц хувь эмэгтэйд бус түүний харъяалагддаг томоохон бүлэг хүмүүсийг доош хийн доромжилж байгаа хэрэг юм. Хүчиндүүлсний доромжлол, шившгийг тухайн эмэгтэй ганцаараа бус, түүний гэр бүл, ойрын хүмүүс нь хамт хуваалцдаг юм.

³¹ State ex rel. M.T.S., 609 A 2d 1266, 1276-77(N.J.1992)

³² Id. At 1277

³³ Radhika Coomaraswamy and Lisa M. Kois. VIOLENCE AGAINST WOMEN. Women and International Human Rights Law.

Гэр бүлийн хүчирхийллийн хохирогч нар дайнд амьд үлдэгсдийн адил хохирол амсдаг. Учир нь тэдний авч буй травм нь адил байдаг. Дайны, байлдааны үеийн хүчирхийллийн хохирогч эмэгтэйчүүд гэр бүлийн хүчирхийллийн хохирогч нар нэгэн адил зодуур, хүчирхийлэл, айдас хүйдэсний улмаас хүчиндүүлдэг. Гэр бүлийн харилцаанд хүчирхийлэл тогтсон нөхцөлд зодож хүчинддэг байна. Гэр бүлийн хүчингийн зарим тохиолдолд эхнэрээ буюу өөр хүнийг ил, далд байдлаар заналхийлсэн байдаг. Зодуулан хүчирхийлүүлдэг харилцаанд нөхөр, найз залуу нь эрэгтэй хүний давуу байдлыг ашигладаг, түүний адил цэрэг хүн байлдан эзэгнэсэн орныхоо эмэгтэй хүнийг дайны олз гэж үздэг юм.

Гэр бүлдээ зодуулан хүчирхийлүүлсэн эмэгтэй хүний байдлыг харахад, гэр бүл дэх хүчин нь үл таних хүнд хүчиндүүлэхээс илүү айдас дарамттай, захиргаадалттай, зэвсэг хэрэглэсэн, тэдний амьдралыг илүү сүйтгэсэн чанартай байдаг. Дайны нөхцөлд ч тэр, зодуулан хүчирхийлүүлэхэд ч тэр, хүч хэрэглэх явдал туйлдаа хүрдэг юм. Аль аль тохиолдолд хүчирхийлэгч нь их хэмжээний хүч хэрэглэж, эмэгтэй хүн нь айсан, албадуулсан учир хурьцал үйлддэг байна. Хэрэв эмэгтэй хүнийг айлгаж эсвэл албадаж хурьцал үйлдсэн бол энэ нь хүчин билээ. Дайны үед болон гэр бүлдээ нөхөртөө хүчирхийлүүлэн хүчиндүүлсэн хүчингийн нэгэн мөн чанар бол албадлага шахалтан дор үйлдэгдсэн хурьцал юм.

Хуучин Югославын талаарх НҮБ-ын Олон улсын Эрүүгийн шүүх (ЮОУЭШ) нь хүчинг хүмүүнлэгийн эсрэг гэмт хэрэг гэж үзсэнийг зэвсэгт мөргөлдөөний үед эмэгтэйчүүдийг олонтаа хүчирхийлж байгаад хариуцлага тооцох цагаа олсон явдал гэж үзжээ. Хүчинг өргөнөөр хэрэглэх нь хуучин Югославын армийн нэгэн тактик байсан тухай мэдээлэл нь хуулийнхан болон олон нийтийн дунд цэрэг, дайны хүчингийн асуудлыг хурцаар тавьсан юм. ЮОУЭШ нь хүчингийн хэргийг тусгайлан авч үзэх болсноор ч зогсохгүй энэ хэргийн ялын төлөвлөгөөг үйлдсэн байна. Дэлхийн бусад өнцөг, буланд болж байгаа хүчир-хийлэлд ингэж анхаарал хандуулахгүй байгаа нь харамсалтай юм.³⁴

ЮОУЭШ нь Гэмт хэргийг мөрдөн байцаах, нотлох баримт цуглуулах тухай Дүрэм баталсан юм. Энэ дүрмийг 1994 оны 2 дугаар

³⁴ The Law of war and women's human rights. (Special Issue: Women and Violence).http://www.taasa.org/library/rape_in_war/rape_in_war_laws_of_war.htm

сарын 11-нд баталж, 1999 оны 11 дүгээр сарын 17-нд өөрчлөлт оруулсан байна. Энэ дүрмийн 96-д дараах зүйлийг заажээ:

Хэрэв бэлгийн хүчирхийлэл үйлдсэн бол:

1. Хохирогчийн мэдүүлэгт ямарваа нотолгоо шаардахгүй байх
2. Доорхи нөхцөлд хохирогч “зөвшөөрөл өгөн” хүчирхийлэл үйлдэгдсэнийг хүчинд тооцох. Үүнд:
 - а) Хүч, албадлага, баривчилгаа, дарамтанд өртсөн буюу өртөхөөс айсан, айх үндэслэлтэй байсан тохиолдолд,
 - б) Өөрөө зөвшөөрөхгүй байх тохиолдолд өөр нэг нь дээрх зүйлсийг амсах үндэслэлтэй, ингэхээр сүрдүүлсэн айлгасан байх.
3. Хохирогчийн зөвшөөрсөн гэдгийг нотлохдоо яллагдагч нь нотлох баримтаа хэрэгт хамааралтай бөгөөд баталгаатай гэдгээ Шүүх хурлын бүрэлдэхүүнд нотлох шаардлагатай.
4. Хохирогчийн урьд өмнөх янаг зан, үйлдлийг нотлох баримтанд тооцохгүй.³⁵

Энэхүү 96 дугаар дүрмийн нотлох баримттай холбоотой зүйлийг хүч хэрэглэсэн, хохирогч нь хурьцахыг албадлагын дор зөвшөөрсөн хүчингийн талаарх дотоодын хууль тогтоомжид нэвтрүүлэх нь зүйтэй юм гэж надад санагдсан. Энэ нь ялангуяа гэр бүлийн байнгын хүчирхийлэл, дарамтан дор бэлгийн хүчирхийлэлд өртдөг эмэгтэйн сэтгэл зүй, хүчирхийлэл үйлдэгчийн сэтгэл зүй нь ч цэрэг дайны үеийн хүчирхийлэл үйлдэгч болон хохирогч эмэгтэйчүүдийнх хоорондоо маш ижил төстэй байдагтай холбоотой юм.

Дүгнэлт

Монголд гэрлэлтэн дэх хүчингийн хэргийг (marital rape) таслан шүүдэг практик тогтоогүй. Хүчирхийллийн эсрэг Төв, CEDAW Watch, Хуульч Эмэгтэйчүүдийн Холбоо зэрэг гэр бүлийн хүчирхийлэлтэй тэмцдэг эмэгтэйчүүдийн байгууллага нь нөхөр (найз залуу)-гөө зодуулж хүчиндүүлдэг эмэгтэйчүүдийн төлөө, ийм хэргийг шийдвэрлэдэг болохын тулд эмэгтэйчүүдийн эсрэг хүчирхийллийн хүрээнд гэрлэлтэн дэх хүчингийн асуудлыг судалж, хууль тогтоомжид анализ хийж эхэлж байгаа энэ үед энэхүү судалгааны ажил тодорхой хэмжээнд тус дэм болох байх гэж найдаж байна.

³⁵ www.un.org

Хүчингийн хэргийн талаарх Монгол Улсын Эрүүгийн болон Эрүүгийн байцаан шийтгэх хууль нь хүйсийн ялгааны нэг талыг хэт баримталс-наас гэртээ хүчиндүүлсэн эмэгтэйчүүд шүүхэд ханддаггүй, хүчирхийлэгчдэд өөрийгөө хамгаалах, ялаас мултрах, зөвхөн торгуулаад өнгөрөх өргөн боломж олгож байна. Түүнчлэн хууль, шүүхийн практикт эрэгтэй хүчирхийлэгчийн үйлдлээс илүү хохирогч эмэгтэйн зан үйл, урьд өмнөх янаг холбоотой байсан зэрэг нь тэднийг бараг буруутгах хандлага барьдаг учраас хүчингийн хэргийн шүүн таслах ажиллагаанд маш сөрөг нөлөө үзүүлдэг юм.

Хэдийгээр Монгол Улсын хууль гэрлэлтэн дэх хүчинг шууд үгүйсгэдэггүй ч олон нийт тийм төрлийн хүчин огт байдаггүй гэж үздэг юм. Гэр бүл дэх хүчинг Эрүүгийн хуулийн хүчингийн зүйл ангиар авч үзэж болох боловч хуулийн практик нь эмэгтэй хүн болон эмэгтэй хүний янаг амьдралын талаар хэвшмэл төсөөллөөс салаагүй юм.

Үүний тод жишээ бол ийм төрлийн гэмт хэргийг шалгахдаа шаарддаг нотлох баримтын тухай асуудал юм. Дээд Шүүх нь хүчингийн хэргийг хэрхэн шийдвэрлэх талаар доод шатны шүүхэд зааварчилгаа өгдөг юм. Шүүгч нь хүчингийн хэргийг хянахдаа хүч хэрэглэснийг бие махбод дээр мөр үлдсэн эсэхийг нотлох баримт цуглуулах тухай холбогдох журмын дагуу тогтоох, эсвэл эмэгтэй хүн нь хүчтэй эсэргүүцэж байсан тухай гэрчийн мэдүүлэгт анхаарлаа хандуулдаг. Ийм учраас зөвшөөрөөгүй байхад нь хурьцал үйлдсэнийг хүлээж авахуйц нотлох баримт нь түүний бие махбод дээр байгаа хүчирхийлсний ул мөр эсвэл гэрчийн мэдүүлэг болж байна гэсэн үг бөгөөд энэ нь хүчингийн талаарх хууль тогтоомжийн гол тайлбар юм.

Гэрлэлтэн дэх хүчингийн хэргийг шийдвэрлэх талаар дэвшил гаргасан улс орнууд, тухайлбал, АНУ-д энэ асуудалд арай өөр байр сууринаас ханддаг. Үүний нэг нь эмэгтэй хүний өмнөх янаг зан үйлдэл, түүний зөвшөөрсөн эсэхэд бус хүчирхийлэгчийн үйлдэлд анхаарлыг хандуулдаг явдал юм. Хүчингийн хэрэгт холбогдсон эмэгтэй хүний талаар хэвшмэл ойлголт байдаг учраас ийм хэрэг шийдвэрлэхэд прокурорын үүрэг маш чухал. Төрийг төлөөлж байгаа шийдэмгий прокурор нь шүүх хурал дээр хохирогчийн өмгөөлөгчийн үүрэг гүйцэтгэх ёстой.

Монголд өнөөгийн мөрдөж байгаа хууль, тогтоомж, байцаан шийтгэх процессын хүрээнд гэрлэлтэн дэх хүчингийн хэргийг

шийдвэрлэж болохгүй гэх аргагүй. Байцаан шийтгэх үндсэн аргачлал нь эрүүл боловч хуулийн тайлбар болон хуульчдын сэтгэлгээний хоцрогдлын улмаас мөрдөж байгаа хууль тогтоомжийг хэрэглэх боломжгүй болгож байгаа юм.

Монголын хууль, тогтоомжийг тайлбарлахад ч, ойлгоход ч ийм тэгш бус байдлыг арилгах шаардлагатай юм. Ингэхийн тулд сургалтыг сайжруулах, хэрэг шалгах явцдаа хохирогчийн зан үйлдэл бус хүчирхийлэгчийн үйлдэлд илүүтэй анхаарах хэрэгтэйг амьдрал сургаж байна. Үүний тулд Дээд Шүүх өөрийн гаргасан тайлбараа эргэн харах, хууль хэрэгжүүлэгчид, мөрдөн байцаагч, яллагч нарын мэргэжлийн түвшинг дээшлүүлэх, хүйсийн тэгш эрхийн талаарх ойлголтыг нийгмийн хариуцлагын үүднээс өөрчлөх шаардлагатай юм.

Дээд шүүхийн тайлбарын үйлчлэлийн хүрээнд гэр бүл дэх хүчингийн хэргийг шийдвэрлэхдээ хуучин Эрүүгийн хуулинд байсан 114 дүгээр зүйл болон эрхшээлдээ байгаа эмэгтэй хүн гэсэн санаагаар “бусад харилцаа” гэдэгт гэр бүлийн хүчирхийлэл, дарамтанд байгаа эмэгтэйчүүдийг хамруулан тайлбарлаж хэрэглэж болох байсан боловч харамсалтай нь энэ зүйл ангийг Эрүүгийн хуулиас хассан нь нэлээд сэтгэл эмзэглүүлсэн явдал юм. Энэ нь эмэгтэйчүүдийн тэгш эрхийн төлөө тэмцэгч нарт том дохио болж байгаа төдийгүй цаашид хууль тогтоомжийг боловсронгуй болгоход ямар тактикаар, яаж ажиллах вэ гэдгийг нарийн тооцоолох ёстой гэдгийг сургасан дохио, сургамж ч байсан байж болох юм.

Гэрлэлтэн дэх хүчингийн хэргийг амжилттай шийдвэрлэдэг болох хамгийн зөв арга зам нь Монголын өнөөгийн хуулийн зүйл ангийг үндсээр нь өөрчлөх явдал юм. Энэ нь бэрхшээл учруулж буй одоогийн Дээд Шүүхийн тайлбараас салж, дотоодын хууль тогтоомжийг олон улсын жишиг, хэм хэмжээнд нийцүүлэх хэрэгтэй гэсэн үг.

ЮОУЭШ болон бусад улс орны тогтоосон дүрэм журмыг шинэ хуульд оруулах нь ч зарим талаар дэвшилд хүргэх боломжтой юм. ЮОУЭШ-ийн 96 дугаар дүрэм дэх зарим заалтыг гэр бүл дэх хүчингийн хэргийг амжилттай шүүн таслахад хэрэглэж болно. Эдгээр нь хохирогчийн мэдүүлэгт хүндрэлтэй нотолгоо шаардагдахгүй байх, хохирогчийг буруутган “зөвшөөрөл өгсөн” гэснийг хэрэглэж болохгүй, хүчирхийлэгчийн хүч хэрэглэсэн, айлган сүрдүүлсэн, дарамтандаа оруулсан байдалд илүү ач холбогдол өгөх, хохирогчийн урьд өмнөх янаг зан, үйлдлийг нотлох баримтанд тооцохгүй байх зэрэг юм.

Ийм өөрчлөлт оруулж чадвал, хохирогчийг хамгаалж, ялагчийг өөрийгөө хамгаалах нотлох баримт дэлгэхдээ хохирогчийг татан оролцуулахгүй байх явдлыг хангах болно. Эдгээр өөрчлөлт нь хүчингийн бүх төрлийн хэргийг шийдвэрлэхэд тодорхой хэмжээний дэвшил үзүүлэх бөгөөд гэрлэлтэн дэх хүчингийн хэргийг амжилттай шийдвэрлэхэд тодорхой хэмжээний үр дүнгээ үзүүлэх алхам болно.

II БҮЛЭГ

ТӨРИЙН УДИРДЛАГА

С.Бэхбат

Төрийн удирдлагын магистр (РА) 1998 он
АНУ-ын Дьюкийн Их Сургууль
(Duke university)

МОНГОЛ УЛСЫН ГАДААДЫН ЗЭЭЛ ТУСЛАМЖИЙН ЗОХИЦУУЛАЛТ

1. Оршил

Эдийн засгийн байдал

Монгол улсын эдийн засгийн хөгжилд дараах хүчин зүйлс нөлөөлж байна. Нутаг дэвсгэр ихтэй ч¹ 2.4 саяхан хүн амтай газар нутаг нь хоёр орны дунд оршдог учраас гадаад харилцаа хязгаарлагдмал; дэд бүтэц хөгжөөгүй, цаг агаарын нөхцөл байдал хүнд. Монгол улс хэдий түүхийн эдээр харьцангуй баялаг, 1996 оны Дэлхийн хөгжлийн тайлан илтгэлд (WDI) дурьдсанаар насанд хүрэгчдийн 96.9 хувь нь бичиг үсэг тайлагдсан гэдэг ч, улс орны бодит нөхцөл байдал, зах зээл жижиг зэрэг нь улсыг үр ашигтай хөгжүүлэх чиглэл хувилбарыг тодорхойлоход шууд нөлөөлж байна.

Социализмын үед Зөвлөлт холбоот улс (ЗХУ) болон бусад социалист орны нэлээд хэмжээний тусламжаар² хөнгөн үйлдвэрлэлийн зарим салбар, хүнсний үйлдвэрлэл, уул уурхай, дэд бүтцийг хөгжүүлж, хөрөнгө оруулалт, үйдвэрлэлийн салбарын өсөлтийг хангаж байсан. СЭВ-ийн орнуудын санхүүгийн тусламжаар Монгол улс нь эрүүл мэнд, боловсрол, нийгмийн халамжийг амжилттай хөгжүүлж улс орны хөгжлийн тодорхой үе шатанд хүрсэн юм (Хавсралт 2)³. Коммунист тогтолцооны 70 жилийн түүхийн гол ололт гэж үзэж болох зүйл бол энэ хугацаанд цорын ганц мал аж ахуйн салбартай байсан Монголын эдийн засгийг олон салбартай болгож бүтцийн өөрчлөлт хийсэн явдал мөн.

¹ 1.6 сая шоо метр.

² 80-аад онд ДНБ-ний 30-аад %-ийг эзэлдэг байсан. Зээл тусламжийг бодит биш ханштай "шилжих рубль"-ээр олгож байв. Зарим мэдээллээс үзвэл өнөөгийн байдлаар Монгол улс ОХУ-д 10 тэрбум ам. доллар өртэй гэнэ (Хавсралт 1)

³ Paul Krugman "The Myth of Asia's Miracle" өгүүлэлдээ хуучин ЗХУ, бусад социалист орнууд тухайн үед хөгжлийн өндөр түвшинтэй байсныг эргэлзэж, эрчимтэй хөгжиж байсан Азийн орнуудтай харьцуулжээ. Түүний хэлсэнээр үр ашгийн өсөлтийг харгалзахгүйгээр зөвхөн хөрөнгө оруулалтын хэмжээг тооцсоноор эдийн засгийн өсөлтийн тогтвортой байдлыг хангах боломжгүй.

Энэхүү эерэг ололтууд байсан ч сөрөг үр дагавар дагуулсан арга хэмжээнүүд бас байсан юм. 1940 оноос хойш, ялангуяа 1960 оноос хойш улс орны эдийн засгийг төлөвлөгөөт эдийн засгийн тогтолцоогоор удирдаж ирсэн юм. Төлөвлөгөөт эдийн засгийн тогтолцоо, Оросын технологи, машин техникээс бүрэн хараат болсон байдал, гадаад харилцаа бусад улс оронтой бараг байхгүй зэрэг нь төрийн өмчийн давамгайлсан байдалд хүргэж, зөвхөн түүхий эдийг л боловсруулах төдий, үр ашиггүй дэд бүтцийг бий болгосон байна. Засгийн газрын улс орныг удирдах болон аливаа ажлыг гүйцэтгэх чадавхи сул, социалист тогтолцооны тогтворгүй байдал, шинэ технологи машин техникийн хомс байдал нь үйдвэрлэлийн өртөг өндөртэй, үр ашиг багатай эдийн засгийг бий болгоход хүргэж, улмаар Монгол улсыг дэлхийн хамгийн ядуу орнуудын тоонд оруулсан байна.

1990 оноос зах зээлийн эдийн засгийн тогтолцоонд шилжин орсноос хойших хугацаанд Монгол улсын Засгийн газар эдийн засгийг сэргээх, үнэ тариф, мөнгөний ханш, гадаад худалдааг чөлөөлөх, хувийн секторыг хөхүүлэн дэмжих болон төрийн өмчийг хувьчлах зэрэг бодлогын чухал арга хэмжээнүүдийг авч хэрэгжүүлсэн юм. Эдийн засгийн уналтыг зогсоох арга хэмжээг авснаар:

- ДНБ 1994 онд 2.3 %-иар, 1995 онд 6.3%-иар, 1996 оноос хойш дунджаар жилд 3%-ийн өсөлттэй байна;
- 1992 онд 325%, 1993 онд 183% байсан инфляци 1998 оны байдлаар нэг орон тоотой болж буурсан (Хавсралт 3);
- Монгол төгрөгийн ам. доллартай тэнцэх ханш тогтворжсон (2000 оны эхний улирлын байдлаар: US\$ 1= МНТ 1030-1090)
- 1995 оноос эхлэн гадаад худалдаа сэргэж эхэлсэн¹ (Хүснэгт 1).

Хүснэгт 1. Гадаад худалдааны үзүүлэлтүүд (сая ам. доллар) ҮСГ, 1998

| | 1990 | 1991 | 1992 | 1993 | 1994 | 1995 | 1996 | 1997 |
|--------------|--------|-------|-------|-------|-------|-------|-------|--------|
| Нийт эргэлт: | 1584.7 | 708.9 | 806.7 | 761.6 | 741.5 | 974.9 | 934.2 | 1026.2 |
| – Экспорт | 660.7 | 348.0 | 388.4 | 382.6 | 367.0 | 485.6 | 423.4 | 451.5 |
| – Импорт | 924.0 | 360.9 | 418.3 | 379.0 | 374.9 | 488.9 | 510.8 | 574.7 |

¹ 1990 оноос өмнө Монгол улсын гадаад худалдааны 95%ийг ЗХУ, бусад социалист орнууд эзэлж байсан. 90-ээд оны эхээр гадаад худалдааны хэмжээ буурсанд нефть, хүнсний болон хэрэглээний бүтээгдэхүүн, түүхий эдийн импорт, үйлдвэрийн барааны экспорт багасанаас гадна валютын нөөцийн хомсдолд орсон нөлөөлсөн. ГХЯ, 1999

Шинэчлэлийг хэрэгжүүлэх Засгийн газрын хүсэл эрмэлзэл, санхүүгийн бусад эх үүсвэрүүд байсан учраас эдийн засгийн шинэчлэлийг амжилттай хэрэгжүүлж чадсан юм. Хандивлагч орнууд, олон улсын байгууллагууд бодлогын шинж чанартай өөрчлөлт шинэчлэл, удирдлагын бүтцийн хөгжлийг макро эдийн засгийн болон салбарын төвшинд алийг нь дэмжихийг оролдож байна. “Нийгэм дэх байгууллагуудын гол үүрэг нь хүмүүсийн хоорондох харилцааг тогтвортой бүтэцтэй болгож хоёрдмол, тодорхойгүй байдлыг багасгахад оршино”¹. Аливаа шинэчлэлийг дэмжихдээ хандивлагчид нь өөрийн болзлыг тулгаж Засгийн газрын амлалтыг худалдан авахыг оролддог.² Ийн өөрийнхөө болзол, бараа нийлүүлэх дүрэм заавар, бүтцийн өөрчлөлтийн хэлбэр загварыг тулган хандивлагч бүр өөрийнхөө санаа, бодлогыг түлхүү дэвшүүлж ажилладаг нь хэзээ нэгэн цагт ямар нэгэн зөрчилдөөнд хүргэж болзошгүй.

Зах зээлийн эдийн засагт шилжих шилжилт эхлээд арван жил өнгөрсөн, Монгол улс өнөөдөр гадаадын санхүүгийн эх үүсвэрээс хараат хэвээр байна. Өрнөдийн хандивлагч орнууд, олон улсын байгууллагууд нь ЗХУ, социалист бусад орныг орлон ажиллаж байна. Гэхдээ, зээл тусламжийн зорилго агуулга нь хүйтэн дайны үеийн улс төрийн холбоот ажиллагаанаас ангижрах, хөгжлийн төлөөх хамтын ажиллагаа, Монголын эдийн засгийн нөхцөл байдлыг сайжруулах, хурдтай сэргээх, бусад орны хөгжлийн төвшинд хүргэх чиглэл рүү хандаж байна.

Дэлхийн банкны (ДБ)³ тодорхойлсноор: шинэчлэлийг дэмжих төрийн сайн бодлоготой⁴, энэ бодлогоо хэрэгжүүлж чадахуйц байгууллага бүтэцтэй хөгжиж байгаа орон амжилтанд хүрэх боломжтой бөгөөд ийм орны хөгжлийн төлөөх чармайлтыг хандивлагч нар бүрэн дэмждэг. Үүнээс гадна “тусламж өсөлт хоёрын хооронд холбоо байхгүй. Өсөлт бол улс төр, удирдлага, бүтцийн болон бусад (худалдааны нээлттэй байдал, цаг агаар, гадаад нөлөөлөл, гаднын дарамт зэрэг) нөхцлөөс шалтгаалдаг юм. Харин зээл тусламж тухайн хөгжиж байгаа орны бодлого сайн байвал (улс төрийн хувьд тогтвортой, шинэчлэлийг баримтлах эрмэлзэлтэй) амжилтанд хүрдэг”.

¹ D. North, 1990

² 1990 оноос өмнөх зээлийн гуравны нэг нь амжилтанд хүрсэнгүй (WB, 1998)

³ Assessing aid, World Bank, 1998

⁴ Дарангуйллын засаглалттай Өмнөд Солонгос, Тайван, Индонези зэрэг орнууд ч сайн засаглалттай гэж тооцогдов.

Монголын Засгийн газар нь зах зээлийн тогтолцоонд шилжих бүрэн эрмэлзэлтэй байгаа бөгөөд шаардагдах бүтцийг бий болгох талаар ажиллаж байна. Бүтэц зохион байгуулалтын асуудал нь шинэчлэл дэвшлийг амжилтанд хүргэх гол хүчин зүйлсийн нэг мөн.

Энэхүү судалгааны зорилго

Энэ судалгааны ажлын үр дүнд гадаадын зээл тусламжийн зохицуулалт, удирдлагын өмнөх, өнөө үеийн тогтолцоо, Монголын эдийн засгийн хөгжил дэх ач холбогдол, мөн шилжилтийн үеийн болон хөгжиж байгаа зарим орны холбогдох туршлагыг судалсны үндсэн дээр гадаадын зээл тусламжийг зохицуулах шинэ механизм, шинэ байгууллага болох Гадаадын зээл тусламжийг зохицуулах газар (ГЗТЗГ)-ыг байгуулахыг санал болгож байна. Үүнтэй холбогдуулж зарим хууль тогтоомжид өөрчлөлт оруулах шаардлагатай болно:

- Тогтвортой зээл тусламжийн зохицуулалтыг бий болгох үүднээс эрх зүй, бүтцийн орчинг бүрдүүлэх;
- Төслийн удирдлага зохион байгуулалт, тендер шалгаруулах явцыг сайжруулах;
- ГЗТЗГ-ын бүтэц зохион байгуулалтыг тогтоох.

Өнөөдрийн байдлаар 40 гаруй хандивлагч орон, олон улсын санхүүгийн болон төрийн бус байгууллагууд Монгол улсын Засгийн газарт зах зээлийн харилцаанд шилжих явцад дэмжлэг үзүүлж байна. Монгол улсад хөгжлийн тусламж үзүүлж байгаа гол хандивлагчид бол ОУВС¹, Дэлхийн банк, Азийн хөгжлийн банк, Япон улс юм. Хандивлагч бүр өөрийн гэсэн чиглэл бодлого, тайлагнах болон бараа нийлүүлэх² дүрэм журамтай байдаг. Дотооддоо Засгийн газрын хэд хэдэн яамд, агентлаг зээл тусламжаар хэрэгжиж буй төсөл арга хэмжээнүүдийн бэлтгэл ажил, удирдлага зохион байгуулалт, хэрэгжилтийн явцад оролцож байна. Сүүлийн жилүүдэд зээл тусламжийн хэмжээ, хандивлагчдын тоо, төсөл арга хэмжээний бүх үе шатанд оролцогч Засгийн газрын байгууллагын тоо, мөн хэрэгжих салбарын тоо ч нэмэгдсэнтэй холбогдуулж стратегийн төлөвлөгөөг улам боловсронгуй болгох, улсын хөрөнгө оруулалтын хөтөлбөрийн

¹ ОУВСантай тохиролцсоны дагуу Монгол улсын Засгийн газар PRGF (хуучнаар ESAF) хөтөлбөрийг гурван жилийн хугацаанд хэрэгжүүлжсний үр дүнд эдийн засгийг 1998 оноос тогтворжуулсан. IMF, 2000

² Вьетнамд хандивлагч орон, олон улсын байгууллагын шугамаар олон ажлын хэсгүүд айлчлахдаа өөр өөрийн дүрэм зааврыг тулгахыг оролдохоос гадна төрийн албан хаагчдын цагийг үр ашиггүй үрж байсан. Vietnam UNDP Office

тэргүүлэх салбаруудын дарааллыг тодорхойлох, шаардагдах дотоодын нөөц бололцоо, гадаад валютаар хангах, зээл тусламжийг зохицуулах, удирдлагаар хангах чадварлаг боловсон хүчний нөөцтэй байх зэрэг шаардлага үүсэн гарч байна. Бүх хандивлагчийн дүрэм зааврын шаардлагыг хангасан зохицуулалт хэрэгжүүлэх тэр болгон боломжгүй учир өөрийн орны онцлогт нийцсэн тодорхой зохицуулалтын хууль журам байх нь зохимжтой юм.

Монгол улс бусад социалист байсан орнуудын адил засаг төрийн үйл ажиллагаагаа зах зээлийн эдийн засгийн харилцаанд нийцэхүйц үр ашигтай болгох үүднээс бүтцийн өөрчлөлтийг өргөнөөр хэрэгжүүлсэн билээ. Энэ өөрчлөлтийн хүрээнд гадаадын зээл тусламжийг зохицуулах бүтэц зохион байгуулалт, удирдах механизм хэд хэдэн удаа өөрчлөгдөж байсан ч тогтворгүй тогтолцоо, эрх зүйн болон бүтэц зохион байгуулалтын хангалтгүй нөхцөл байдлаас шалтгаалж гадаадын зээл тусламжийг шаардлагатай удирдлагаар бүрэн хангаж байсангүй. Зээл тусламжийг зохицуулах төв байгууллагын үйл ажиллагаа хангалтгүй байвал Монгол улсын ирээдүйн эдийн засгийн бие даасан байдалд аюул учирч болзошгүй юм. Зээл тусламжийг зохицуулах бэрхшээл зөвхөн Монгол улсад ч биш хөгжиж байгаа, бусад хуучнаар социалист байсан орнуудад ч тохиолдож байна. Тухайлбал, Вьетнам улсад хандивлагч нар зээл тусламж олгож эхлэх үедээ, зээл тусламжийг зохицуулах эрх зүйн орчин, хэрэгжих механизм сул, санхүүгийн салбар, эрх зүйн бүтэц хөгжөөгүй, төрийн захиргааны механизм ил тод биш, зээл тусламжаар хэрэгжих төсөлтэй ажиллах туршлага, чадавхи байхгүй зэрэг байдалтай тулгарч байжээ. Мөн Монголтой адил зээл тусламжийг удирдан зохицуулах үүрэг Засгийн газрын олон яамд агентлагийн хариуцах хүрээнд байдаг болно.¹

Монгол улсын эдийн засгийн хөгжилд гадаадын зээл тусламж чухал байр суурийг эзэлдэг учраас зээл тусламжийг ашиглалтын хяналт мониторинг, үр ашигтай удирдлага, хэрэгжүүлэлтээр хангах нь Засгийн газрын наад зах нь хорин жилийн дотор гүйцэтгэх томоохон үүрэг байх болно. Энэхүү судалгааны үр дүнд Монгол улсын зээл тусламжийг үр ашигтайгаар зохицуулах, удирдах шинэ механизмыг санал болгож байна. Энэ саналыг боловсруулахдаа менежментийн бүтэц зохион байгуулалтын орчин үеийн онол болох AIC² тогтолцооны аргыг хэрэглэж зээл тусламжийг зохицуулах,

¹ UNDP office, Vietnam

² AIC – бүтэц зохион байгуулалтын төвшин: хүндэтгэх, нөлөөлөх ба хянах.

удирдах тогтолцооны загварыг боловсруулж, оролцогч талуудын эрх үүрэг, хоорондын харилцаа, ГЗТЗГ-ын бүтэц, хариуцах хүрээ, үйл ажиллагааг тодорхойлсон болно. Үүнийг дэвшүүлснээр зээл тусламжийг зохицуулах механизмыг улам төвлөрүүлэхийг санал төдийгүй орчин үеийн төвлөрлийг сааруулах “мода”-нд орсон хөдөлгөөнөөс тэс эсрэг талыг баримталсан болно. Аливаа шинэчлэлийн амжилт нь цаг хугацаагаа олох, хийх алхмуудаас шалтгаалдаг учир өнөө үед зээл тусламжийг төвлөрүүлж, үр ашгийг сайжруулах нэн даруй шаардлагатай гэж үзэж байна.

2. Гадаадын зээл тусламжийн ач холбогдол

Шинэчлэл өөрчлөлт хийх нөөцийн эх үүсвэр

Монгол улсын дотоодын нөөцийн хэмжээ хязгаарлагдмал учраас гадаадын зээл тусламжийг ашиглах зайлшгүй шаардлага гарч байна. 1991 оноос хойш Монгол улс гадаадын зээл тусламжаар нэг тэрбум гаруй ам. долларыг ашиглажээ. Сүүлийн хэдэн жилийн турш Монголын дотоодын үйлдвэрлэл доройтож мөн экспортын гол бүтээгдэхүүний дэлхийн зах зээлийн үнэ доогуур байснаас Монгол улс нь гадаадын зээл тусламжаас хамгийн их хараат улсуудын¹ эгнээнд орсон юм. Харин нэг хүнд ноогдох зээл тусламжийн хэмжээ харьцангуй доогуур байна (Хүснэгт 2) (Хавсралт 4)².

Хүснэгт 2. Нэг хүнд ноогдох зээл тусламжийн хэмжээгээр тэргүүлж байгаа орнууд ба Монгол улс. 1999 оны байдлаар (US\$) WDI, 2000

| Босни Герцоговина | Баруун Эрэг ба Газа | Израиль | Никарагуа | Намиби | Монгол |
|-------------------|---------------------|---------|-----------|--------|--------|
| 232 | 219 | 179 | 117 | 108 | 79 |

Гэхдээ Үндэсний нийт бүтээгдэхүүнд нь зээл тусламжийн эзлэх хувь хамгийн өндөр орнуудын тоонд орж байна (Хүснэгт 3).

¹ Засгийн газрын зарлагын 85%ийг зээл тусламжаар хангадаг. WDI, 2000

² Шинэчлэлийг амжилттай хэрэгжүүлж байгаа Ботсвана, Эстонид нэг хүнд ноогдох зээл тусламжийн хэмжээг харьцуулав.

Хүснэгт 3. Зээл тусламж нь ҮНБ-д эзлэх %-иар WDI, 2000

| 1993 | 1998 | Улс |
|------|------|--------------|
| 41.3 | 50.0 | Гвиней-Бисау |
| 23.0 | 31.6 | Никарагуа |
| 61.3 | 28.2 | Мозамбик |
| 22.3 | 24.4 | Малави |
| 15.2 | 23.0 | Лаос |
| 13.2 | 20.6 | Эретрия |
| 24.0 | 20.6 | Монгол |

Монгол улсын хувьд хандивлагчдын тусламжгүйгээр нэн даруй хэрэгжүүлэх шаардлагатай байсан өөрчлөлт шинэчлэлийг хийж, өнөөгийн эдийн засгийн байдалд хүрэх боломжгүй байсан (Хавсралт 5)¹ нь тодорхой юм.

Гадаадын зээл тусламжийг ашиглаж ирсэн түүхийг 1990 оноос өмнөх, 1990 хойших гэж хоёр хэсэгт хувааж болох юм.²

1990 оноос өмнө: ЗХУ болон СЭВ-ийн орнуудаас үзүүлж байсан зээл тусламжийг нийтийн орон сууц барих, нийтийн ахуйн үйлчилгээ, боловсрол, эрүүл мэнд, мэргэжлийн боловсон хүчин бэлтгэх, онцгой үеийн тусламж зэрэгт голдуу ашиглаж, Улсын төлөвлөгөөний комиссын (УТК) дэргэдэх Гадаадтай эдийн засгийн талаар харилцах хороо удирдан хянаж байсан юм. Тэр үеийн хууль тогтоомжийн дагуу УТКомисс улсын хөрөнгө оруулалтын таван жилийн төлөвлөгөөг боловсруулах болон гадаадын зээл тусламжийг хариуцсан цорын ганц байгууллага байсан болно. Энэ тогтолцоо нь зөвхөн нийлүүлэлт дээр түшиглэсэн, Засгийн газрын бусад яам, агентлагуудын оролцоо, саналыг тусгадаггүй төлөвлөгөөт систем байсан нь илэрхий.

1990 оноос хойш: ЗХУ-аас үзүүлж байсан зээл тусламжийн тогтолцоо мөхөлд орсон учир өрнөдийн орнууд, олон улсын байгууллагууд тэр орон зайг эзэлж орж ирсэн билээ. Энэ үеийг гурав хувааж болох юм:

1. (1990-1993) – Зээл тусламжийг онцгой үеийн тусламжийн хэлбэрээр олгож байв (хүнсний бүтээгдэхүүн болон эрчим хүчний

¹ Шинэчлэлийг амжилттай хэрэгжүүлж байгаа Ботсвана, Эстонид Үндэсний нийт бүтээгдэхүүнд зээл тусламжийн эзлэх хэмжээг харьцуулав.

² ГХЯ, 1999

шаардлагатай, сэлбэг худалдан авах¹, өвлийн бэлтгэлийг хангах зэрэг зориулалтаар).

2. (1994-1995) – Зээл тусламжийг дунд хугацааны төсөл хэрэгжүүлэхэд ашиглаж байсан (машин механизм, тоног төхөөрөмж болон үйлдвэрлэлийн нөхцлийг шинэчлэх, жижиг дунд үйлдвэрийг сэргээх мөн хөгжлийн талаар судалгаа явуулахад²).
3. (1996 - өнөөг хүртэл) – Зээл тусламжийг бодлого боловсруулахад чиглүүлсэн төсөл арга хэмжээнд (төрийн сангийн систем сайжруулах зэрэг) болон урт хугацааны хөрөнгө оруулалтанд, бүтцийн өөрчлөлтөд (зам барих, төмөр зам, мөн нүүрсний олборлолтонд) зориулж буй юм.

Зээл тусламжийг урт хугацааны арга хэмжээнд түлхүү ашиглаж байгаагийн илрэл гэвэл боловсрол, сургалтын хөтөлбөрүүд, мөн мэдлэг боловсролоо дээшлүүлэх бусад боломжийг Монголын иргэдэд олгож байгаа явдал билээ. Ямар нэгэн тусгай сургалтанд хамрагдаагүй ч зээл тусламж нь өөрөө боловсрол олгож, хөгжлийн талаарх мэдлэгийг дээшлүүлж, шинэ боломжийг нээн, бүтэц зохион байгуулалт, бодлогын шинэчлэлийг дэмждэг юм.³ Гэхдээ хандивлагчид нэг талаар, энэ чиглэлээр нэлээд үр дүнд хүрсэн ч, нөгөө талаар сөрөг үр дагавар бас илэрч байгаа юм. Тухайлбал, өндөр боловсролтой, чадалтай хүмүүс төрийн албанаас гарч хувийн хэвшилд ажиллах болж буй явдал билээ.

Сүүлийн арван жилийн хугацаанд гадаадын зээл тусламжийг эдийн засгийг тогтворжуулахад амжилттай ашиглаж ирсэн. Харин одоо эдийн засгийн урт хугацааны шинэчлэлийг хэрэгжүүлж эдийн засгийн байдлыг сайжруулах, ялангуяа хөдөө аж ахуйд, ач холбогдлыг харгалзан үзэж, одоо байгаа байдлыг үндсээр нь өөрчилж эрчимт хэлбэрт нэн даруй оруулах⁴, мөн үндэсний үйлдвэрлэл, тээвэр, дэд бүтцийг сэргээх шаардлагатай байна.

Тусламжийн зориулалтын талаар

Монголд хандивлагчдаас үзүүлсэн тусламжийг дараах хэлбэрээр

- 1 Зээл тусламжийн төслийг хэрэгжүүлэх туршлагагүйгээс өндөр үнээр худалдан авсан зарим сэлбэг агуулахад хадгалсаар л байгаа.
- 2 Амжилттай судалгааны жишээнд Эгийн голын усан цахилгаан станцыг барих судалгаа, Эрчим хүчний болон Замын салбарыг хөгжүүлэх Мастер төлөвлөгөө зэрэг орно.
- 3 А.Hirschman-ийн хэлснээр төслийг төлөвлөх, хэрэгжүүлэх явцад гарах гол үр дүнд бол бүтцийг сайжруулах, хүмүүсийг дадлагажуулж сургахад оршино. WB, 1998.
- 4 Уламжлалт ёсоор Монголд эрчимтэй хөгжих боломжгүй нүүдлийн мал аж ахуй зонхилдог.

ангилна¹:

- *Хөрөнгө оруулалтын төслийн тусламж (ХОТТ)*: 1991-1996 оны хооронд, хандивлагчдын амлалт 704.9 сая ам. долларт хүрсэн. Үүний 47.8% (336.4 ам. доллар)-ийг ашигласан. Ерөнхийдөө, ХОТТ-ын хэмжээ жилээс жилд өсөж байсан. ХОТТ-ын 77.6%-ийг зээл, бусдыг нь тусламж хэлбэрээр ашигласан (Хүснэгт 4).

**Хүснэгт 4. 1991-1996 онуудад ХОТТ үзүүлсэн томоохон хандивлагчид (сая ам. доллар)
ГЗТЗА, 1997**

| Хандивлагч | Япон | АХБ | ДБ | ОХУ | Герман |
|------------|-------|-------|------|------|--------|
| Амлалт | 314.2 | 172.0 | 67.3 | 38.8 | 34.3 |
| Ашигласан | 195.0 | 38.1 | 18.0 | 38.8 | 18.7 |

- *Хөтөлбөр/төсвийг дэмжих буюу төлбөрийн балансыг дэмжих тусламж ТБДТ*: нийт зээл тусламжийн амлалтын 32.5%-ийг эзэлж байсан (502.0 сая ам. доллар). Амлалтын 90%-ийг ашиглажээ (427.1 сая ам. доллар). ТБДТ-ын 68.2 хувь нь зээл, 31.8 хувь тусламж хэлбэрээр ашиглагдсан. Энэ тусламжаар улсын төсөвт мөнгө шилжүүлснээр макро эдийн засгийн болон салбарын байдлыг сайжруулах, онцолж авсан салбарыг дэмждэг юм. Зарим тохиолдолд тодорхой төсөл, арга хэмжээнд уялдаагүйгээр ашигладаг билээ (Хүснэгт 5).

**Хүснэгт 5. 1991-1996 онуудад ТБДТ үзүүлсэн томоохон хандивлагчид (сая ам. доллар)
ГЗТЗА, 1997**

| Хандивлагч | Япон | АХБ | ОУВС | АНУ | ДБ |
|------------|-------|-------|------|------|------|
| Амлалт | 134.0 | 130.0 | 88.6 | 55.6 | 50.0 |
| Ашиглалт | 122.8 | 90.6 | 67.7 | 51.6 | 52.0 |

- *Чөлөөт техникийн хамтын ажиллагаа (ЧТХА)*: Амлагдсан хэмжээ 226.3 сая ам. доллар, үүний 58.3 хувийг (131.9 сая ам. доллар) ашиглаад байна. Энэ тусламжийг голдуу менежментийг хөгжүүлэх хөтөлбөрүүдэд зориулж, одоогоор нийт 391 төсөл хэрэгжээд байна. Энэ нь зориулалтаар ангилсан тусламжуудын дунд хамгийн олон төслийг хэрэгжүүлсэнд тооцогдох юм (Хүснэгт 6).

¹ ГЗТЗА, 1997

**Хүснэгт 6. 1991-1996 онуудад ЧТХА тусламжийг хамгийн ихээр
санхүүжүүлж байсан хандивлагчид (ам. доллар)
АСУ, 1997**

| Хандивлагч | Герман | Дани | ДБ | АХБ | ЕХ |
|------------|--------|------|------|------|------|
| Амлалт | 36.8 | 33.5 | 23.9 | 21.5 | 17.2 |
| Ашигласан | 21.2 | 15.2 | 8.8 | 14.4 | 12.3 |

- *Хүнсний тусламж (ХТ):* 57.5 сая ам. долларыг ашигласан, үүний 88.1 хувийг амласан (65.3 сая ам.доллар). ХТ-ийн 94.5%-ийг грантаар санхүүжүүлсэн (Хүснэгт 7).

**Хүснэгт 7. 1991-1996 онд ХТ үзүүлсэн томоохон хандивлагчид
(ам. доллар) АСУ, 1997**

| Хандивлагч | АНУ | Япон | Итали | Тайван | Хятад | ЕХ |
|-------------|------|------|-------|--------|-------|-----|
| Commitments | 25.5 | 23.5 | 5.4 | 4.5 | 3.7 | 2.0 |
| Ашигласан | 23.8 | 19.2 | 5.4 | 4.5 | 1.9 | 2.0 |

- *Хөрөнгө оруулалтыг дэмжих техникийн хамтын ажиллагаа (ХОДТ):* Амлагдсан 21.6 сая ам. доллараас 17.2 саяыг ашиглаад байгаа. Энэ тусламжийн хөрөнгийг төсөл хэрэгжих үндэслэлийг болон удирдан хэрэгжүүлэх боловсон хүчний чадавхийг дээшлүүлэхэд зориулсан юм. Гол хандивлагчид: АХБ, ЕХ, НҮБХХ, Герман, Япон, Норвеги, Өмнөд Солонгос.
- *Онцгой болон дэмжлэг үзүүлэх тусламж (ОДТ):* Нийгмийн салбарын байдал сайжирч байгаа учир энэ тусламжийн хэмжээ бага байна. Гэхдээ сүүлийн жилүүдэд зудаас болж хоёр сая гаруй мал үхсэн учраас ОДТ нэмэгдэх магадлалтай байгаа юм. Энэ жил хөдөөгийн 300 орчим мянган иргэн ядуучуудын эгнээнд орох тооцоо бий. 1991-1996 онуудад Герман, Япон, Хятад, Нидерланд, Швед зэрэг орнууд 14.4 сая ам. долларыг ОДТ-д зориулсан байна.

Дээрх тусламжуудын хөгжиж байгаа байдал болон хандивлагчдын оролцооны хэмжээ нь дэлхийн нийт чиг хандлага, тухайн хандивлагчийн үзэл баримтлалыг илэрхийлдэг юм. Тэр чиг хандлагыг судлах, зээл тусламжийг үр ашигтай ашиглах, төр засгийн бодлогыг боловсруулахын тулд Монгол улс өөрийн гэсэн чадавхийг хөгжүүлэх шаардлагатай байна. Зөвхөн ийм л тохиолдолд техникийн болон

санхүүгийн тусламжийг ашиглан Монголын эдийн засгийн хурдацтай хөгжлийг хангаж, ядуурлыг бууруулахад чиглэгдсэн үндсэн шинэчлэлүүдийг хэрэгжүүлэн, улмаар гадаадын тусламжийн үр шимийг Монгол улс бүрэн хүртэх боломж (Хавсралт 6) бүрдэх болно.

3. Монгол дахь зээл тусламжийн тогтолцооны шүүмж

Үр ашиггүй удирдлагын тогтолцоо

Монгол улс нь гадаадын зээл тусламжийг зохицуулах, удирдах тогтолцоог хэд хэдэн загвараар ажиллуулж иржээ. Нэг үе зээл тусламжийн зохицуулалтыг салбарын яамдын эрх мэдлээс дээгүүр эрх мэдэлтэй байсан Үндэсний хөгжлийн газар (ҮХГ) хариуцаж байв. Дараа нь энэ үүрэг Ерөнхий сайдын дэргэдэх Гадаадын зээл тусламжийг зохицуулах албаны мэдэлд ирсэн билээ. Одоогоор энэ үүргийг Гадаад харилцааны яам (ГХЯ) хариуцаж байгаа ч Сангийн сайдаар ахалсан яам дундын Гадаадын зээл тусламжийг зохицуулах хороо (ГЗТЗХ) бас ажиллаж байна. Гадаадын зээл тусламжийг удирдан зохицуулах тогтолцооны өөрчлөлтийг дөрвөн үед хувааж болох юм:

1. (1990-1993). УТК татан буугдаж 1991 онд Үндэсний хөгжлийн яамыг (ҮХЯ) байгуулав (1992 онд Үндэсний Хөгжлийн газар болж өөрчлөгдсөн)¹. Энэ үед Худалдаа үйлдвэрийн яам (ХҮЯ), Сангийн яам (СЯ) болон Монгол банк (МБ) зээл тусламжийг зохицуулах ажилд идэвхтэй оролцож байжээ. Энэ нь хандивлагчид, Засгийн газрын бусад байгууллагуудад ч тодорхойгүй, ойлгомжгүй байсан. Дээрх яамдын хариуцах ажилд ямарч тодорхой журам байгаагүйгээс 1991 оны 11 сард Засгийн газар ажлын хэсэг байгуулж улмаар гадаадын зээл тусламжийг зохицуулах талаар энэ ажлын хэсгээс боловсруулсан бичиг баримт 1993 оны 8-р сард Засгийн газрын 132 тогтоол болж батлагдсан байна. Энэ тогтоолын дагуу ҮХГ-т гол үүргийг олгосон байна. Гэхдээ энэ журам батлагдсан ч Засгийн газрын бодлогын болон салбарын яамд хоорондоо өрсөлдөн, гадаадын хандивлагчтай шууд хэлэлцээр хийсэн хэвээр байсан юм. Үүнээс гадна Засгийн газрын гол яамд өөрийн хэлбэр загвараар боловсруулсан мэдээллийн сантай байв.
2. (1996). ҮХГ, ХҮЯ татан буугдаж бүх үүрэг Сангийн болон Гадаад харилцааны яам руу шилжсэн ч, байдал хэвээр байв. Улсын төв банк голлох үүрэгтэй, салбарын яамд ч бие даасан хэвээр байлаа.

¹ Төлөвлөгөөний комиссыг өөрчлөн ҮХГ-ыг байгуулсан болохоор боловсон хүчин нь хуучимсаг сэтгэлгээтэй, шинэчлэл реформыг хэрэгжүүлэх болон ойлгох чадавхгүй. W. Bikales, 1996

3. (1996-1998). Ерөнхий сайдын дэргэд Гадаадын зээл тусламжийг зохицуулах алба байгуулагдав. Энэ алба байгуулагдсанаар зээл тусламжийн зохицуулалтын бэрхшээлүүд багасах зам тавигдаж, зээл тусламжийг цаашид улам үр ашигтай илүү боловсронгуй зохицуулах тогтолцоог бий болгох бэлтгэл болсон гэж үзэж байна.
4. (1998 - өнөөг хүртэл). ГЗТЗА татан буугдаж бүх үүрэг, мэдээллийн сан ГХЯ-руу шилжив.¹ Сангийн сайдаар ахлуулсан ГЗТЗХороо байгуулагдсан.

Эрх зүйн тодорхой орчин, журам дүрэм байхгүйгээс шалтгаалан өнгөрсөн арван жилийн хугацаанд зээл тусламжийг зохицуулж байсан бүх байгууллагуудын байдал нь тодорхойгүй байсан билээ. Гэхдээ энэ хугацаанд зээл тусламжийг зохицуулах тогтолцоо сайжраагүй гэж хэлж болохгүй юм. Тогтолцоо ерөнхийдөө сайжирч, Засгийн газрын яам агентлагууд гадаадын зээл тусламжтай хэрхэн яаж ажиллах талаар мэдлэг туршлагатай болсон гэж хэлж болох юм. Үр ашигтай тогтолцоог бий болгох хамгийн сайн оролдлого бол ГЗТЗ албыг байгуулсан явдал гэж үзэж байна. Энэ албыг татан буулгаснаас хойш зээл тусламжийн зохицуу-лалт зогсонги байдалд орсон билээ.

Гадаадын зээл тусламжийг зохицуулах одоогийн тогтолцоо нь боловсронгуй бус, хэт олон яамны оролцоотой байна (ГХЯ, СЯ, Монгол банк зэрэг). Үүнээс гадна салбарын зарим яам зээл тусламжийн нэлээд хэсгийг ашигладгийн хувьд гол яамдын зөвлөмжүүд дээр хүчтэй нөлөөлөх чадвартай байгаа юм. Дээрээс нь хандивлагч нар хамтран ажиллах яам, газруудыг өөрсдөө сонгон ажиллах сонирхолтой байдаг. Өнөөгийн энэ тогтолцоо дараах байдлыг үүсгэж байна:

- хэрэгжүүлэх арга хэмжээний эрэмбэ дараалал хоорондоо зөрчилтэй, төслийн нэг бичиг баримтыг хэд хэдэн хандивлагч нарт явуулдаг;
- үр ашиггүй үйл ажиллагаатай, хүнд суртлын давхцуулалт, шаардлагагүй өрсөлдөөн;
- бараа нийлүүлэх дүрэм заавар зөрчилдөөнтэй;
- мэдээллийн сан, сургалтанд хамрагдсан туршлагатай ажилтнуудаа алдах эрсдэлтэй.

АИС бүтэц зохион байгуулалтын загварын дагуу судалгаа хийсний үр дүнд зээл тусламжийг удирдах, зохицуулахад гарах бэрхшээлийг

¹ Болгарт зээл тусламжийг Гадаад харилцааны яам хариуцдаг. Нөгөөтэйгүүр Сангийн яаманд байдаг тусгай хэлтэс төслийг хэрэгжүүлэх захиргааны болон үйл ажиллагааны асуудлыг хариуцдаг.

бүтцийн болон үйл ажиллагааны хэмээн тодорхойлж болох юм.

Бүтцийн хувьд:

Хүндэтгэх төвшин/орчинг бүрдүүлэх:

- Эрх зүйн тодорхой орчин байхгүй;
- Оролцогч талууд сул, бүтэц зохион байгуулалтын талаар судалгаа, дизайн хийгдээгүй;
- Гол байгууллагын мандат, статус тодорхойгүй;
- Гадаад нөөцийг үр ашигтай ашиглах талаарх мэдлэг дутмаг;
- Хандивлагч нараас дэмжлэг дутуу¹

Нөлөөлөх төвшин/байгууллага хоорондын зохицуулалт:

- Оролцогч байгууллагуудын хоорон дахь зохицуулалт, хамтын ажиллагаа дутмаг;
- Оролцогч байгууллагуудын үйл ажиллагаа давхцаж, хоорондоо өрсөлддөг;
- Зээл тусламжийг зохицуулах шинэ журмыг оролцогч байгууллагууд мөрдөхгүй байх;
- Мэдээллийн солилцоо хангалтгүй байх.

Хянах төвшинд/ГЗТЗГазрын бүтэц зохион байгуулалт:

- Удирдах ухаан, менежментийн чадвар дутмаг;
- Санхүү, хүний нөөцийн хомсдолтой;
- Хүнд суртал, шан харамж харах, авилгал зэрэг үйлдэл хийх магадлалтай;
- Зээл тусламжийг зохицуулахад туршлага дутмаг;
- Мэдээлэл дутмаг;
- Хэлтэс газруудын үйл ажиллагаа давхцадаг.

Үйл ажиллагаану хувьд:

Хүндэтгэх төвшин/байгууллагын дизайн:

- Оролцогч нарын хооронд нэгдмэл үзэл санаа байхгүй;
- Иргэний нийгмийн дэмжлэг дутмаг;

Нөлөөлөх төвшин:

- Стратегийн төлөвлөгөө, менежмент дутмаг;
- Хандивлагч, хөтөлбөр, төслийг эрэмбэлэх арга зүй дутмаг;
- Гадаад валютын нөөцөө судлах чадваргүй;
- Хандивлагч болон хамтрагч байгууллагын нөөц бололцоог бүрэн

¹ Хандивлагчид ҮХГ-т техникийн тусламж үзүүлж хэдэн сая ам. долларыг зарцуулсан болохоор шинэ тогтолцоонд дэмжлэг үзүүлэхээс илүү өөрсдөө хоорондоо зохицуулахыг оролдож байв.

дайчлах чадваргүй;

- Оролцогч нарын хооронд зохицуулалт, хамтын ажиллагаа дутмаг;
- Нэг салбарт хандивлагч нар давхцаж орсон байх;
- Гадаадын хандивлагч нартай гэрээ хэлэлцээр хийх чадвар дутмаг;
- Зохицуулалт хийх урамшуулал хөшүүрэг дутмаг.

Хянах төвшинд:

- Байгууллагын хүчин чадал дутмаг;
- Төслийг боловсруулах, үнэлгээ хийх, хэрэгжүүлэх, дүгнэх чадвар дутмаг;
- Өндөр боловсролтой, туршлагатай боловсон хүчин дутмаг;
- Салбар дундын зээл тусламжийг зохицуулах туршлагагүй;
- Бараа үйлчилгээ худалдан авах дүрэм журам байхгүй.

Менежментийн зарчмыг дутуу ойлгосон жишээ: Зээл тусламжийг хүлээн авагч агентлагууд зээл тусламжийн талаар дугуй ширээний ярилцлага зохион байгуулна. Тухайн байгууллагын субъектив хандлагаас хамааран зээл тусламжийг зохицуулах ямар нэгэн гол яамд буюу байгууллагаас хүн уриагүй гэж үзье. Нэгэн тохиолдолд СЯ-аас хүн уриагүй нөгөө тохиолдолд ГЗТЗА-аас хүн уриагүй байж болох юм. Гэхдээ гол оролцогч байгууллагаас гадна бусад оролцогч нарын саналыг авбал зохино. Кадастрын судалгааны төслийн хувьд Байгаль орчны яам тэр төслийг Дэд бүтцийн хөгжлийн яам буюу Хөдөө аж ахуй, үйлдвэрлэлийн яамнаас санал авахгүйгээр хэрэгжүүлэхэд бэрхшээлтэй л байна байх. Техникийн тусламжийн төслийн тоо нэмэгдэж байгаа энэ үед менежментийн системийн зайлшгүй сайжруулах шаардлага гарч байна. Чанарын түвшинг хянах, хэрэгжүүлэх боломжийг судлах, байнга мониторинг үнэлгээгээр хангах шаардлагатай юм. Олон тохиолдолд Засгийн газрын байгууллагууд техникийн төсөл хэрэгжиж дууссаны дараа хямдхан тоног төхөөрөмж, автомашинтай болох, гадаадад сурах боломжийг л хардаг билээ. Чанаргүй техникийн тусламжийн (грант хэлбэрээр олгосон ч) үр дагавар их ноцтой байж болох юм. Тиймэрхүү төсөл хэрэгжихэд тухайн байгууллагын албан хаагчдыг “уруу татаж” ямарч үр ашиггүй байж бусад төсөлд зарцуулж болох байсан цаг, бусад нөөцийг үгүй болгодог билээ. Вьетнамд хандивлагчдаас үзүүлж байгаа зөвлөхийн үйлчилгээ асар их нэмэгдсэн. Гэвч олонхи тохиолдолд зөвлөхийн үйлчилгээний чанар муу байдаг учраас албан хаагчдын цагийг үрж өгдөг юм.¹

¹ UNDP office, Vietnam

Зээл тусламжийн зохицуулалтын бас нэг жишээ бол Засгийн газар “reform-mongering” (реформоор наймаалцах) гэдэг үйл ажиллагаанд орсон байдаг. Энэ нь Засгийн газар өмнө хэрэгжүүлсэн реформын үр дүнг харахгүйгээр байнга ямар нэгэн шинэчлэлийг хэрэгжүүлж байдаг гэсэн үг юм.

Reform-mongering:

1. Шинэчлэлийг баримтлагч нар шинэчлэлийг үргэлжлүүлэн хэрэгжүүлэх:
 - Байгаа байдлыг сайжруулахыг чин сэтгэлээсээ хүсэх;
 - олон нийтийн буюу гадаадаас дэмжлэг туслалцаа авахын тулд.
2. Шинээр сонгогдсон хэсэг хүмүүс шинэ реформыг санаачлах:
 - өрсөлдөгчтэй тэмцэх бодолтойгоор мөн/буюу өмнөх Засгийн газрын нэр хүндийг унагаах зорилгоор;
 - ямар нэгэн үйл явцыг эсрэг тал руу нь өөрчлөн чиглүүлж үүнийгээ шинэчлэл гэж нэрлэх бөгөөд түүний эсрэг буюу огт юу ч хийхгүй байх¹ зэрэг шалтгаанаас үүссэн байж болно.

Хэтэрхий огцом өөрчлөлтүүдийг хэрэгжүүлбэл Засгийн газарт итгэх итгэлд зайлшгүй нөлөөлөх юм.² Үүнээс гадна, зээл тусламжийг зохицуулах тогтолцооны загвар тааруу боловсруулагдсан бол бүхэлд нь Засгийн газраас хэрэгжүүлж буй шинэчлэлд хүмүүс сөргөөр хандахад хүргэж иргэний нийгмийн дэмжлэг доорхи шалтгаанаас багасахад хүргэж болно.

- зээл тусламжийг үр ашиггүй, буруу төслүүдэд ашиглаж байна;
- нэг хүнд ногдох зээл тусламжийн хэмжээ өндөр байгаа боловч нүдэнд харагдах ололт амжилтгүй байна;
- Засгийн газар төслүүдийг нийт ард түмэнд бус өөртөө хэрэгжүүлж байна;
- Засгийн газрын байгууллагууд хээл хахуульд автагдсан;
- зээл тусламж нь бүлэг хүмүүсийн бизнесийн болон улс төрийн ашиг хонжоо олох хэрэгсэл болсон;
- Засгийн газарт тодорхой стратегийн төлөвлөгөө байхгүй гэх мэт.

Монголын Засгийн газар гадаадын зээл тусламжийг ашиглахыг байнга л сурч байгаа болохоор иргэний нийгмийн сөрөг хандлага хандивлагчдаас дэмжсэн төсөл хөтөлбөрийг хэрэгжүүлэхэд саад болж болзошгүй юм. Хандивлагчдаас хамааралтай орны хувьд Монгол улс

¹ Олон нийтийн дэмжлэгийг авч сонгогчидын саналыг авахын тулд.

² Хандивлагчдыг ашиглаж олон түмний сэтгэлд өөрчлөлт оруулах, Засгийн газраас хэрэгжүүлж буй реформ шинэчлэлийг дэмжүүлж болно. Хандивлагчдад итгэх нь Засгийн газарт итгэхээр илүүд байдаг.

тэдний бүхий л зөвлөмж нөхцлийг биелүүлэхэд бэлэн байдаг билээ. Харин зээл тусламжийг зохицуулах тогтвортой систем байгуулснаар, зээл тусламжийн хөтөлбөрийг боловсруулах явцад Монгол улс идэвхтэй оролцож өөрийн байр сууриа таниулах чадвартай болно. Энэ тохиолдолд хандивлагчид өөр оронд амжилттай амжилтгүй хэрэгжсэн төслийг Монголд хэрэгжүүлэх магадлалыг эрс багасгах юм. Зээл тусламжийг зохицуулах тогтолцоо огт байхгүй буюу сул байвал Засгийн газар хандивлагчдаас зээл тусламжийн талаар гаргах саналд оролцох ямар ч эрхгүй болно гэсэн үг.

Болгар бол хандивлагчдаас хараат ийм улсын жишээ юм. Төсөл арга хэмжээнд Засгийн газрын нь өмчлөл хязгаарлагдмал, төслийн эцсийн үр дүнд сонирхолгүй, захиргааны зардал үр ашиггүй учраас төслийн зарлагын төвшин доор. Болгарын байгууллагууд хоорондоо зохицуулалт, уялдаагүйгээс ижил төрлийн үйл ажиллагаа давтагдах, давхардах тохиолдол олноор гардаг юм. Иймээс зээл тусламжийг зохицуулах тогтолцоо нь улам доройтож, эрх мэдлээ булаацалддаг болохоор гаднын тусламж ч бага байдаг байна.¹

ГЗТЗАлбаны туршилагаас

1996 оны зургаан сард “Ардчилсан холбоо” эвсэл УИХ-ын сонгуульд ялж, 1924 оноос хойших анхны коммунист биш Засгийн газрыг байгуулсан билээ. Шинээр сонгогдсон Ерөнхий сайд шилжилтийн үеийн арга хэмжээнүүд удааширсныг тэмдэглээд, шинэчлэлийг хурдасгахыг уриалан шинээр Гадаадын зээл тусламжийг зохицуулах албыг өөрийнхөө дэргэд байгуулсан юм. Харамсалтай нь ГЗТЗА байгуулагдсан өдрөөсөө эхлэн оршин тогтноход хүндрэлтэй байсан билээ. Үүнд, нэгдүгээрт, ГЗТЗА өмнөх хэсэгт бичигдсэн бүхий л бэрхшээлийг туулсан, хоёрдугаарт, энэ алба нь Ерөнхий сайдын захирамжаар байгуулагдсан учир эрх зүйн хувьд тодорхой статусгүй байгууллага болсонд оршино. Ийм албыг байгуулах асуудлыг шинэ Ерөнхий сайд гэнэт гаргаж ирсэн бус нилээд урт удаан хугацааны судалгаанд түшиглэн хандивлагчидтай, ялангуяа НҮБ-ын ХХ-тэй зөвлөлдөж тохиролцсоны үндсэн дээр хийсэн алхам юм. Өмнөх Засгийн газар ч энэ асуудлаар хандивлагчидтай санал солилцож байсныг тэмдэглэх нь зүйтэй юм (Хавсралт 7). Гэхдээ шинэ Ерөнхий сайд л шийдэмгий алхам хийж кабинетын гишүүдэд шинэ тогтолцоог

¹ Bulgaria Development cooperation report, 1996-1997

танилцуулж, хүлээн зөвшөөрүүлсэн юм¹.

Богино хугацаанд ГЗТЗА-ны асуудал улс төржиж, сөрөг хүчний зүгээс ийм алба Засгийн газрын тухай хуулийн дагуу байх ёсгүй гэх мэт асуудал босч ирсэн билээ. Нөгөөтэйгүүр хандивлагчид нь энэ албыг шууд дэмжихгүй, байдлыг ажиглаж байсан билээ. Гэхдээ тэдний байр суурийг ойлгож болох юм. Хандивлагчид шинэ албыг өмнө байсан нэр хүндээ алдсан ҮХГазартай адилтган ойлгож байсан бололтой.² Иймээс ГЗТЗАлбыг санхүүгийн болон зөвлөхийн хувьд дэмжих төслийн хэрэгжүүлэлт удааширсан билээ.

ҮХГазрын тоног төхөөрөмж болон албан хаагчдыг хоёр хувааж Сангийн яам, Гадаад харилцааны яам руу шилжүүлсэн билээ. Энэ шийдвэр ГЗТЗА байгуулагдахаас өмнө хэрэгжсэн байсан учир дараах үр дагаврууд үүдэн гарсан юм. Нэгдүгээрт, ҮХГ-т ажиллаж байсан зарим өндөр мэргэжил боловсролтой хүмүүс төрийн албанаас халагдсан; хоёрдугаарт, мэдээллийн сан алга болсон³; мөн эцэст нь ҮХГазарт зээл тусламжийг хариуцаж байсан зарим хүмүүс хуваагдаж хэд хэдэн агентлагт ажиллахаар болсон байв. Нэлээд хугацааны дараа тэдгээр хүмүүс ГЗТЗА тэдний хийж байсан ажлыг өвлөж авсныг ойлгож, зарим нь шууд ГЗТЗАлбыг эсэргүүцэж, садаа учруулах ажлыг эхэлсэн билээ. Гэхдээ ГЗТЗАлбаны хувьд хамгийн ноцтой асуудал нь мэдээллийн сан алга болсонд л оршиж байсан юм.

Үйл ажиллагаанд нь анхнаасаа нэлээд бэрхшээл тулгарсан ч ГЗТЗАлбыг Ерөнхий сайд өөрөө дэмжиж, өндөр боловсрол мэдлэгтэй мэргэжилтнүүдээс сайн баг бүрдүүлж хүчээ нэгтгэн ажилласан юм. ГЗТЗАлба үйл ажиллагаа явуулж байсан хугацаандаа зээл тусламжийг хүлээн авагч байгууллагуудтай зөвлөлдөх уулзалт зохион байгуулж, шинээр зээл тусламжийн мэдээллийн санг эхэлж бий болгосон билээ. Энэ мэтийн олон ажил, донорын зөвлөлдөх уулзалтын бэлтгэл ажлыг амжилттай хийсэн зэргээс хандивлагчид ГЗТЗА-ны үйл ажиллагааг хүлээн зөвшөөрч танин мэдэх болсон юм. Дотоодод ч мөн Засгийн газрын гол байгууллагууд хүлээн зөвшөөрч эхэлсэн юм. Гадаадын зээл тусламжийг удирдлага зохицуулалтаар амжилттай хангасны нэг

¹ ГЗТЗА-ыг Ерөнхий сайдын 247 тоот захирамжаар байгуулж шинэ журмыг хавсралт ёсоор батлав. Журмыг ГЗТЗА, Сангийн яам болон Гадаад харилцааны яам хамтарч боловсруулав. Миний хувийн бодлоор бол батлагдсан журам нь боловсруулсан хувилбаруудын сайн нь биш байсан.

² Мөн л хандивлагчид ҮХГ-т олон сая ам. долларын техникийн тусламж үзүүлсэн.

³ Ямарч байсан ГЗТЗА энэхүү мэдээллийн санг аваагүй.

үзүүлэлт бол ГЗТЗАлбаны үйл ажиллагааны үед зээл тусламжийн хэрэгжүүлэлт нэмэгдсэн явдал юм (Хавсралт 1).

ГЗТЗАлбаны экспертүүд өмнөх туршлагыг судалж үзээд зээл тусламжийн удирдлага зохицуулалтыг сайжруулах талаар зөвлөмж боловсруулан Засгийн газрын хуралдаанд оруулах үүрэгтэй байв. Мөн зарим хандивлагч байгууллага, гадаадын зөвлөхийг авчирч ажиллуулсан юм. Эцсийн үр дүнд нь гадаадын зээл тусламжийг зохицуулах талаар бие даасан зөвлөхүүд, хандивлагч байгууллагууд хэд хэдэн загвар боловсруулсан¹:

- Сангийн яамны харъяанд төвлөрүүлэх²;
- Нэлээд өргөн хүрээний асуудлыг хариуцсан шинэ агентлагийг байгуулах (ГЗТЗАлбаны бүтэц дээр тулгуурлан төлөвлөгөөний комисс хэлбэрийн байгууллага);
- Ерөнхий сайдын албаны дэргэд улсын хөрөнгө оруулалтын бодлого болон зээл тусламжийг хариуцсан, бие даасан эдийн засгийн агентлаг байгуулах.³

Сангийн яамны мэдэлд энэ байгууллагыг шилжүүлэхийн давуу талууд бол хөрөнгө оруулалтын хөтөлбөрийг улсын төсөвтэй нягт уялдаатай байх нөхцлийг бүрдүүлэх гэж хэлж болох юм. Нөгөөтэйгүүр, зөвлөхүүд зарим сөрөг талуудыг олж харсан байна. Сангийн яам тогтмол төсвийг бүрдүүлэх ид ажилтай байдаг учир тэр болгон зээл тусламжийг зохицуулахад цаг зав, хүмүүсийн боломжийг ашиглахад хүндрэлтэйг дурдах нь зөв болов уу. Бас нэг асуудал бол бусад яамдын сайд нар кабинетын тэгш эрхтэй гишүүд тул зарим асуудлаар санал зөрөлдөөн гарсан тохиолдолд Ерөнхий сайд руу хандах болно. Хандивлагч байгууллагууд шинэ бүтцийг заавал Ерөнхий сайдын дэргэд байгуулах шаардлагатай гэж зөвлөж байв. Сангийн яамны гадуур байршуулах тухайд бол гадаадын зээл тусламж одоогоор Монгол улсад гарцаагүй өндөр ач холбогдолтой байна, гадаадын зээл тусламжаар үндэсний нийт бүтээгдэхүүний 20.6%, Засгийн газрын зарлагын 85%⁴ хувийг тус тус эзэлж байгаа учир тусгайлан анхаарах нь зүйтэй гэж байжээ.

¹ Зарим хувилбараар зээл тусламжийг хөрөнгө оруулалттай нэгтгэсэн байдаг. Энэ жишээнд Казахстан, Вьетнам орно.

² Камбожийн хувьд зээл тусламжийн асуудлыг Санхүү, эдийн засгийн яам хариуцдаг.

³ Зээл тусламжийн тэргүүлэх ач холбогдлыг харгалзан Узбекистанд байдгаар Ерөнхий сайдын албанд хариуцуулах буюу Лаосын туршлагаар Ерөнхий сайдын орлогч хариуцдаг юм.

⁴ WDI, 2000

3. Гадаадын зээл тусламжийн удирдлага зохицуулалтыг сайжруулах талаар

Тогтолцоо болон эрх зүйн орчинг бүрдүүлэх

Монголын Засгийн газар дээрх саналуудыг улс төрийн тогтолцооны онцлогийг харгалзан авч үзвэл зохино. Зохион байгуулалтын асуудлыг шийдэхээс өмнө бүх оролцогч талуудтай зөвлөлдөх шаардлагатай болно. “Аливаа асуудлыг хэлэлцэж зөвлөлдөх нь салбар дундын хамтын ажиллагааг өрнүүлэх боломжийг олгохоос гадна оролцогч талуудын идэвхийг улам сэргээн хамтын шийдвэр гаргахад хүргэнэ”.¹

Хууль тогтоох байгууллагын шийдвэрээр батлагдсан тодорхой эрх зүйн орчинтой бол оролцогч талуудын нэгдмэл саналаар байгуулагдсан тогтолцооны үр дүн уг талуудын үүрэг даалгавраа гүйцэтгэх, ирээдүйн зорилгоо харах чадвараас шалтгаалах болно. Энэ тогтолцоог бий болгоход чармайлт үзүүлэх газар нь Ерөнхий сайдын алба байх учраас энэ алба оролцогч талуудыг тодорхойлж бэлтгэл ажлыг базаах үүрэгтэй юм.

Монгол улсын зээл тусламжийг зохицуулах механизмын бүтэц зохион байгуулалт нь АИС тогтолцоонд тулгуурлах ёстой (Хавсралт 8). Энэ тогтолцооны давуу тал нь үйл ажиллагаа явуулах орчинг үргэлж судалж оролцогч талуудыг сонгож байх, байгууллагын зорилгыг биелүүлэхэд шаардлагатай хүчин чадлыг тодорхойлоход оршино. Мөн энэ тогтолцооны дагуу оролцогч талуудын нэгдмэл зорилгод хүрэх орчинг бүрдүүлж тэдний хамтын ажиллагааны стратегийг баталж өгөх нь чухал юм.²

НҮҮХХ-ээс явуулсан судалгаагаар³ зээл тусламжийг зохицуулах механизмын гол зорилго нь зээл тусламж улс орны хөгжлийн бодлого болон хэрэгжүүлэх нэн шаардлагатай арга хэмжээнүүдэд зориулагдсан байхад оршино гэж тусгажээ. Хөгжиж буй орнууд зээл тусламжийг үр ашигтайгаар зохицуулж, удирдлагаар хангаж байгаа хөгжлийн хамтын ажиллагаанд өөрийн үндэсний онцлогийг тусгаж өмчлөх болно гэсэн үг юм.

Монгол улсад дээд зэргийн үр ашигтайгаар зээл тусламжийг ашиглах боломжийг бүрдүүлэх, төсөл арга хэмжээг Монголын өмчлөлтэй

¹ The Gambia environmental Action plan. Ndey-Isatou Njie, 1994

² The design of organizations for rural development projects-a progress report. WB, 1981

³ Aid coordination and management by government: a role for UNDP. UNDP, 1994

болгох, огт шаардлагагүй хий давталт, хоорондын өрсөлдөөний үгүй болгосон зээл тусламжийг зохицуулах механизмыг Монголд байгуулах нэн шаардлагатай байна.

- Гадаадын зээл тусламж нь үндэсний байгууллагын өмчилж хэрэгжүүлж байгаа үндэсний хөтөлбөрүүдийг хангахад зориулагдах ёстой;
- Дотоод гадаадын нөөцийг нэгдмэл байдлаар бүрэн удирдан ашигласнаар үр ашигтай зээл тусламжийн зохицуулалтыг хангах юм.

Урьд туршлагаас харахад зээл тусламжийн зохицуулалтыг сайжруулах зорилгоор Монголын Засгийн газар өөрийн яам тусгай газарт болон шинээр бий болгосон байгууллагад эрх үүргийг олгож байсан билээ. Харамсалтай нь эдгээр өөрчлөлтийг тогтолцооны системчилсэн судалгаа явуулалгүй хийж байсан учир тухайн байгууллагууд бүрэн үр ашигтай ажиллах, Засгийн газрын хөтөлбөрийг биелүүлэх боломжгүйд хүргэж байгаа юм.

Засгийн газар бүрэн бие даасан ГЗТЗГ-ыг байгуулснаар зээл тусламжийг удирдан зохицуулах механизмыг сайжруулан бэхжүүлж чадна. Ийм үүрэгтэй газрыг хоёр байдлаар байгуулж болно:

1. Ерөнхий сайд, сайд нарын танхимд тайлагнадаг;
2. Сангийн сайдад тайлагнадаг.

Энэ хоёр загвар хоёулаа шаардлагатай тогтолцооны шалгуурыг хангах юм:

- Бие даасан, эрх зүйн орчноор хангагдсан (хуулийн бүрэн этгээд);
- Үндэсний эрх ашгийн дагуу (ГЗТЗГ байгуулснаар зээл тусламжаар хэрэгжих төсөл арга хэмжээний өмчлөл Монголынх болно);
- Бүх оролцогч талуудыг төлөөлж улсын бодлогыг хэрэгжүүлнэ (Одоогийн байгаа яам дундын зохицуулах механизмыг хэвээр үлдээж болно);
- Улсын хөрөнгө оруулалтын бодлогын шийдвэр гаргах явцтай илүү уялдаатай байх (Сангийн яамтай хамтран ажиллах);
- Үйл ажиллагааны зардал бага (Засгийн газрын яамд агентлагийн холбогдох газруудыг нэгтгэн төвлөрүүлснээр зардлыг хэмнэх боломжтой);
- Нэр хүндийн асуудал (Засгийн газар зээл тусламжийг зохицуулах механизмыг сайжруулах алхам хийж, дээд байгууллага болох ГЗТЗГ-ыг байгуулснаар хандивлагч орнуудтай зээл тусламжийн талаарх шийдвэр гаргах хэлэлцээ ярианд илүү нөлөөтэй болох);
- Засгийн газрын танхимтай шууд харилцах (зээл тусламжийн ач

холбогдол өндөр учир ГЗТЗГ дээд хэмжээний шийдвэр гаргах явцад оролцох болно).

Эдгээр арга хэмжээг авснаар гадаадын зээл тусламжийн талаарх шийдвэр гаргах явц төвлөрч оновчтой болох, хэлэлцээ хийх чадавхи улам мэргэжлийн болохоос гадна хандивлагчдын баримтлах журмыг зохицуулах болно. Гэхдээ энэ үүргийг төвлөрүүлснээр салбарын яамд, агентлагийн төслийг зохиох, бэлтгэх мөн хэрэгжүүлэх эрхийг орлон гүйцэтгэх болсон гэж ойлгож болохгүй юм.

ГЗТЗГазар нь зорилго, үүрэг даалгавраа биелүүлэхэд шаардлагатай бүхий л статус эрх мэдэлтэй байх ёстой. Өмнө байсан тогтолцооны туршлагаас харахад ийм үүрэгтэй байгууллагыг түр зуурын, ажлын хэсэг хэлбэрээр байгуулаад дараа нь статусыг тодорхойлно гэх нь боломжгүй юм. Засгийн газрын тухай болон холбогдох бусад хууль тогтоомжид нэмэлт өөрчлөлт оруулан ГЗТГ байгуулагдах өдрөөс нь эхлэн шаардлагатай бүхий л эрх зүйн статусыг олгох ёстой. Тэдгээр нэмэлт өөрчлөлтөд ГЗТГ болон бусад яамдын мандат, эрх үүргийг тодорхой зааж өгч, ГЗТГ-ыг таван жилийн турш ажиллуулна гэж заасан байвал зохино. ГЗТГ-ын дарга үүрэгт ажлаа амжилттай гүйцэтгэх үүднээс яам дундын хороодын гишүүнээр томилогдож салбар хоорондын тухай байнгын мэдээлэлтэй байх бөгөөд тодорхой төсөл арга хэмжээг батлахад оролцон зээл тусламжтай холбоотой гэрээнд хоёрдахь гарын үсэг зурах эрхтэй байх ёстой юм.

Зээл тусламжийг зохицуулах газрын даргын эрх мэдэл, нөлөөлөл тус газрын статус байршилд хэрхэн нөлөөлдгийг Казахстан улсын Гадаадын зээл тусламж, хөрөнгө оруулалтын хорооны жишээ тодорхой харуулж байна. Газрын даргын улс төрийн нөлөөллөөс шалтгаалан Сангийн яамны харьяа агентлагаас яамны эрх мэдэлтэй улсын хороо болсон байна. Харин дарга нь тус улсын парламентын даргаар сонгогдсоны дараа тус байгууллага эргээд Сангийн яамны харьяанд оржээ.¹

Гадаадын зээл тусламжийг зохицуулах, удирдах ажилд Сангийн яам шийдвэрлэх үүрэгтэй байна. Тиймээс цаашид энэ хариуцлагыг Сангийн яаманд төвлөрүүлэх нь зүйтэй юм. Харин өнөөгийн Сангийн яам бусад яамд агентлагтай нийтлэг чиглэлгүй, зөрчилдөөнтэй, мэргэшсэн ажилтан цөөхөн, хүмүүс хөдөлгөөн ихтэй, тогтворгүй зэрэг бусад асуудал ихтэй байна. Энэ бүхнээс харахад Сангийн яаманд

¹ Орлогч захирлын хэлсэн үгээс.

эдгээр үүргийг шилжүүлэхээс өмнө тус яамны чадавхийг бэхжүүлж, үйл ажиллагааны гүйцэтгэлийг сайжруулах нь нэн чухал юм.

Энэхүү зээл тусламжийг зохицуулах механизм хэрэгжсэнээр салбарын яамдын төсөл арга хэмжээ боловсруулах, хэрэгжүүлэх оролцоо ч нэмэгдэх болно. Ойролцоогоор гурван жилийн өмнө зээл тусламжийг зохицуулах төвлөрсөн механизм сул байснаас Дэд бүтцийн хөгжлийн яам, Хөдөө аж ахуй үйлдвэрлэлийн яам өөрийн зээл тусламжийг зохицуулах хэлтсийг байгуулсан билээ. Эдгээр хэлтэс зээл тусламжаар хэрэгжих салбарын дунд хугацааны хөгжлийн төсөл боловсруулах, яамны дотоод нөөц бололцоог дайчлан зохицуулах, төсөл арга хэмжээ, тендерийг удирдан зохион байгуулах, яамны хэлтэс газрууд болон агентлагийн төсөл хэрэгжүүлэх явцад мониторинг хийж үнэлгээ өгөх зэрэг ажлыг хариуцан хийж ирсэн юм. Гол хандивлагч нар ийм санаачлагад сэтгэл дундуур байсан ч ГЗТЗАлба үүнийг дэмжиж зээл тусламжийг ашигладаг яам бүрт ЗТЗ хэлтэс байгуулахыг санал болгосон байна. Яам бүрт ийм хэлтэс байгуулагдсанаар зээл тусламжийг зохицуулах нэгэн сүлжээ бий болж, яам бүрийн төсөл хэрэгжүүлэх өөрийн сахилга бат, өмчлөлийг нэмэгдүүлэн зээл тусламжийг зохицуулах механизмыг сайжруулах боломжтой болно гэж үзсэн юм.

Гадаадын Зээл Тусламжийг Зохицуулах Газар

ГЗТЗГ нь хуучин социалист хэлбэрийн төлөвлөгөөний комисс биш юм. Сангийн яамтай нягт хамтран ажиллаж, ГЗТЗГ нь Засгийн газрын макро эдийн засгийн бодлогод нийцсэн улсын хөрөн-гө оруулалтын хөтөлбөрийн зохицуулагчийн үүргийг гүйцэтгэж, яамд хандивлагч нарын хоорондох зээл тусламжийн урсгалыг зохицуулахад оршино.

Улсын хөрөнгө оруулалтын хөтөлбөрийг стратегийн төлөвлөгөө, салбаруудын хөгжлийн бодлого, дотоод нөөц болон ирээдүйн гадаад валютын нөөцийн эдийн засгийн судалгааны үндсэн дээр хийсэн байх ёстой юм. Энэхүү шинэ зохицуулалтын механизмыг амжилтад хүргэх, хандивлагчдын үйл ажиллагаагаа бодит үр дүнд хүргэхийг байнга хүсдэг сонирхолд нийцүүлэх үүднээс ГЗТЗГ нь хандивлагчдын санхүүгийн болон зөвлөхийн дэмжлэгийг урт болон дунд хугацаанд ашиглах шаардлагатай болно.

АИС тогтолцооны дагуу ГЗТЗГ-ын бүтэц зохион байгуулалт нь НҮБХХ-өөс өмнө санал болгож байсан Ерөнхий сайдын дэргэдэх

Гадаадын зээл тусламжийг удирдан зохицуулах албынхаас өөр юм (Хавсралт 9). ГЗТЗГ-ын зорилго нь:

- Засгийн газрын тэргүүлэх чиглэлийг хандивлагч нарт таниулан хүргэх;
- Хандивлагч орон болон олон улсын байгууллагатай бодлогын шинж чанартай яриа хэлэлцээр явуулах, хандивлагч нарын тусламжийн талаарх олон улсын уулзалт, хурлын бэлтгэл ажлыг хангах;
- Засгийн газраас тогтоосон хөгжлийн зорилтыг биелүүлэхэд шаардлагатай зээл тусламжийн хөрөнгийг баталгаажуулах, шаардлагатай үед эрэлхийлэх;
- Сангийн яамтай хамтран улсын хөрөнгө оруулалтын салбар дундын тэргүүлэх чиглэлийг тодорхойлох;
- Яам агентлаг төсөл сонгон шалгаруулахад ашиглах эдийн засгийн, бүтцийн, нийгмийн болон байгаль орчны шалгуурыг бий болгож мөрдүүлэх;
- Төсөл арга хэмжээний стратегийн төлөвлөгөө, тэргүүлэх чиглэлийг тогтоох, мониторинг, үнэлгээгээр хангах нэгэн эх сурвалж болох;
- Яамд болон салбарын агентлагаас боловсруулсан төслийн бичиг баримтыг судлан шалгаж батлах;
- Төсөл арга хэмжээг хэрэгжүүлэхэд шаардагдах бодлогын буюу бүтэц тогтолцооны нөхцлийг дэмжих;
- Хандивлагчдаас санхүүжсэн төсөл арга хэмжээний чанарыг сайжруулах;
- Сангийн яам болон салбарын яамдтай хамтран улсын хөрөнгө оруулалтын төлөвлөгөөг хэрэгжүүлэхэд шаардлагатай төсвийн нөөц байгааг баталгаажуулах;
- Хандивлагчдаас олгосон хөрөнгийн ашиглалтын байдалд болон төсөл хэрэгжүүлэлтэнд мониторинг хяналтыг тавих;
- Тэргүүн туршлагыг бусдад нэвтрүүлэх, хэвлэн тараах;
- Зээл тусламжийн хэрэгцээ ашиглалтын талаарх мэдээллийн сан байгуулж, Засгийн газрын байгууллага бүрийг ашиглах, хайлт хийх боломжоор хангах;
- Шинжлэх ухаан боловсролын байгууллагын эдийн засгийн судалгааны нөөц бололцоог ашиглах, дайчлах буюу оролцуулах.

НҮБХХ-өөс санал болгож байсан Гадаадын зээл тусламжийг удирдан зохицуулах албаны зохион байгуулалт нь хандивлагчдын сонирхлыг дагаж мөрдөх байсан бол шинэ ГЗТЗГ хандивлагч болон салбаруудтай эн тэнцүү ажиллах чадвартай байх ёстой юм.

- Салбарын яамдаас оруулж ирэх төслийн баримт бичгийг судлахад тухайн салбарын яамны хэлтсийн дарга, ГЗТЗГ-ын хандивлагчдын болон үнэлгээний хэлтсийнхэн баг болж ажиллана. Хандивлагч нартай хэлэлцээ хийх буюу уулзалт зохион байгуулах ажлыг хандивлагчдын хэлтсийн дарга удирдана.
- Мэдээллийн санг байнга найдвартайгаар шинэчилж байх ажил маш чухал билээ. Нямбай хөтөлсөн мэдээллийн сан урьд байсныг судлах буюу зээл тусламжийн ирээдүйн хөтөлбөрийг зохиох эх үүсвэр болж өгнө.
- Чадвартай зөв хүмүүсийг ажиллуулах чухал юм. ГЗТЗГ-т ажиллах хүмүүс дээд зэргийн шалгуурт тэнцсэн байх ёстой. Цалин урамшууллын систем тодорхой байх шаардлагатай юм. Хувь хүний болон байгууллагын ажилласан байдлаас хамааран цалинг олгох, 5-аас 6 жилийн хугацаагаар томилогдох ба хууль зөрчих буюу өөрийн хүсэлтээр зэрэг гэнэтийн ажлаас халагдах шалтгаан гарахгүй бол хоёр дахь удаа томилогдож болно.
- ГЗТЗГ салбарын яамдын итгэл найдварыг алдахгүйн тулд байнга өөрийн байгууллагын болон ажиллагсдын чадавхийг дээшлүүлэхэд анхаарах шаардлагатай юм. ГЗТЗГ Засгийн газрын стратегийн зорилгод нийцсэн өөрийн стратегийн болон дунд хугацааны үйл ажиллагааны төлөвлөгөөгөө боловсруулна.
- ГЗТЗГ-ын үйл ажиллагаа нээлттэй бөгөөд олон нийтэд тайлагнадаг байх ёстой. Зээл тусламжаар хэрэгжиж буй төсөл арга хэмжээний талаар байнгын мэдээлэл түгээх шаардлагатай юм. Мөн ГЗТЗГазар нь зээл тусламжийн зохицуулалт, удирдлагын тулгамдсан асуудлаар оролцогч талуудын дунд дугуй ширээний ярилцлага зохион байгуулна. Шинэ технологи: e-мейл, интернетээр хуралдах болон бусад харилцаа холбооны боломжийг ашигласнаар оролцогч талуудын хооронд нэгдмэл саналд хүрэх, төслийн менежер ажилтнуудыг сургалтанд хамруулах, тулгарсан бэрхшээлийг даван туулах болон зээл тусламжийн зохицуулалтын талаар мэргэжлийн сүлжээ байгуулж болно.
- ГЗТЗГ хуульд зааснаар улс төрийн аливаа нөлөөллөөс ангид байна.

Төслийг Удирдах болон Бараа Нийлүүлэх Талаар

Засгийн газар нь улс орны урт дунд хугацаанд хэрэгжүүлэх мөрийн хөтөлбөрөө боловсруулна. ГЗТЗГ Засгийн газрын мөрийн хөтөлбөрийн хэрэгжүүлэлтэд шууд оролцох учраас мөрийн хөтөлбөрийг боловсруулах явцад ч оролцох ёстой. ГЗТЗГ Засгийн газрын мөрийн

хөтөлбөр болон салбарын хэрэгцээг судлан улсын хөрөнгө оруулалтын төлөвлөгөөг боловсруулна. Мөн Сангийн яамтай хамтран¹:

- Улсын хөрөнгө оруулалтын төлөвлөгөөг бүхэлд нь болон тэр дотор орох төслүүд хэрэгжих боломжтой бүхий л орчин байгаа эсэхийг баталгаажуулах;
- Бусдад амжилтанд хүрэхэд туслах болон уриалан дагуулах чадварлаг зохион байгуулагч байх;
- Эдийн засгийн бодлого, бүтэц зохион байгуулалтын зохих орчинг дэмжиж, улсын хөрөнгө оруулалтын төлөвлөгөөг амжилттай хэрэгжүүлэхэд удирдлагын зохион байгуулалт, хувийн хэвшил, ТББ-ын үүрэг роль өндөр гэдгийг анхаарах.

Батлагдсан журмын дагуу салбарын яамд болон бусад агентлаг ГЗТЗГ-г дээр дурдсан шаардлагыг хангасан (Хавсралт 10) төслийн баримт бичгийг ирүүлнэ.

Төслийн үе шат олон улсын жишигт нийцсэн байна:² сонгон тогтоох, бэлтгэх, шинжлэн судлах, хэрэгжүүлэх болон үнэлэх. Эдгээр үе шат болгонд ажиллах туршлага дотоодод дугмаг хэвээр байгаа шалтгаан нь дотооддоо төслийг хэрэгжүүлэх, бараа сонгон худалдан авах зэрэг журам заавар байхгүйгээс болж байна. Засгийн газрын байгууллагууд хандивлагч бүрийн өөр өөр заавар журмыг мөрддөг. Энэ тодорхойгүй байдал нь эмх замбараа алдагдахад хүргэж, ашиг хонжоо харах буюу хахуульд автагдах бололцоог ТАХ-д нээж өгч байгаа юм. Төслийг хэрэгжүүлэх болон бараа сонгон худалдан авах журам заавар нэн даруй шаардлагатай байна. ГЗТЗГ-ыг байгуулснаар энэхүү дүрэм журмын бэлтгэл ажлын эхлэлтийг тавьж өгнө.

Шинэ заавар дүрэм батлагдсаны дараа тендер шалгаруулах явцыг тухайн яам агентлаг дээр явуулж харин бүрэн тодорхой тайланг ГЗТЗГ-г ирүүлсэн байх ёстой. Энэ мэт арга хэмжээг авснаар хээл хахуульд автах, эрх мэдлээ буруугаар ашиглах, Засгийн газрын агентлаг хүмүүс хуйвалдаанд орохоос урьдчилан сэргийлнэ. ГЗТЗГ-ын статус, эрх үүрэг тодорхой заагдсан нь тэр байгууллагын албан хаагчдын шударга байх эсэхийг тодорхойлно. Бас нэгэн урьдчилан сэргийлэх арга хэмжээ бол тендерт шалгарах этгээдийг шууд сонгохоос татгалзах явдал юм. Мөн тендерийн комиссын гишүүдийг тэдний шударга ёс зүй байдал, мэргэжлийн түвшингээс хамааран сонгох шаардлагатай

¹ F. Lethem, 1996

² Investing in development: lessons of World Bank experience. WB, 1985

юм. Оролцогч агентлагууд, ГЗТЗГ мөн жил бүр аудитын шалгалтаар орсон байх ёстой. Аудитыг Засгийн газрын болон хувийн байгууллагын алинаар ч хийсэн болно.

Нэмж хэлэхэд зээл тусламжийн зохицуулалт удирдлагын сүлжээг байгуулснаар сайн дурын Төслийн менежерүүдийн клуб/нийгэмлэг байгуулж болох юм. Энэ клубт төслийн менежерүүд, хэрэгжилтэнд оролцогч албаны хүмүүс, зарим тохиолдолд донорын төлөөлөгчидтэй ч гэсэн уулзаж төслийн хэрэгжилтэнд гарч буй бэрхшээл амжилтын талаар мэдээлэл солилцох, зөвлөлдөх, бие биесээсээ суралцах боломжтой болох юм. Туршлага түгээх бас нэг арга бол мэдээллийг хэвлэх, амжилттай ажиллаж байгаа төслийн менежерийн ажилтай танилцах уулзалт болон сургалтыг зохион байгуулах.¹ Менежерүүдийн клубийн гишүүнчлэл хязгаарлалтай байж хандивлагч нар, Засгийн газрын яам агентлаг, орон нутгийн захиргаа болон томоохон ТББ-ын төлөөлөгчид оролцож болох юм. Клубийг байгуулах эхний үед мэргэжлийн зохион байгуулагч ажиллах ёстой. Энэ клубийн эцсийн зорилго бол тогтвор-той хөгжлийн төслийг үүсгэх, хэрэгжүүлж чадахуйц мэргэжлийн, удирдан зохион байгуулах болон ёс суртахууны өндөр чадвартай лидерүүдийн тогтолцоог бий болгоход оршино.²

ДҮГНЭЛТ

Монгол улсын эдийн засгийн өсөлт гадаадын зээл тусламжийг хэрхэн үр ашигтай ашигласнаас ихээхэн шалтгаална. Гэхдээ зөвхөн гадаадын валют болон техникийн тусламж ус гол мэт урссанаар улс орны шинэчлэлийг хэрэгжүүлж амжилтыг баталгаажуулж чадахгүй юм.

Амжилтын баталгаа бол нэгдмэл алсын хараа, зохицуулалт, оролцогч байгууллагуудын хоорондын хамтын ажиллагаа, тэргүүлэх байгууллагын статус чадавхи зэргээс бүрдэхээс гадна зээл тусламжийг удирдан зохицуулах механизмын тасралтгүй ажиллагааг хангах эрх зүйн орчин байгаа эсэхээс ихээхэн шалтгаалах юм.³

Бараг бүх л хөгжиж буй, шилжилтийн орнуудад зээл тусламжийг зохицуулахад бэрхшээлтэй асуудлууд тулгарч байгаа. Засаг төрийн

¹ F. Lethem, 1996

² F. Lethem, 1996

³ Assessing aid. WB, 1998

тогтолцоо, байгууллагууд, эрх зүйн орчин болон санхүүгийн систем хөгжөөгүй нь хүндрэл учруулж байна. Улс орон ядуу байх тусам агентлагууд улсын хөрөнгө оруулалтын хөтөлбөрт чиглүүлэх үүрэгтэй оролцохын төлөө тэмцдэг. Монгол улс ч тэдгээр орнуудын адил зээл тусламжийг зохицуулах тааруу тогтолцоотой юм. Тэдний адил амжилттай хөгжиж байгаа орнуудтай харьцуулахад гадаад өр асар хурдацтай өсч байна (Хавсралт 11)¹. Эхний зээлийн хөтөлбөрүүдийн төлбөр 2001 оноос эхлэх учир одоо тэдгээр хөтөлбөрүүдэд дүгнэлт үнэлгээ өгөх цаг болсон.

Санал болгож буй ГЗТЗГ-ыг байгуулснаар гадаадын зээл тусламжийг удирдан зохицуулах механизмыг эрс сайжруулах боломжтой болно. Годорхой эрх зүйн орчин, мандат бүхий бие даасан, чадварлаг байгууллага л зээл тусламжийг хамгийн үр ашигтайгаар удирдан зохицуулах боломжтой юм.

Монгол улс гадаадын зээл тусламжийг үр ашигтай ашиглахаас гадна гадаад худалдааг өргөжүүлэх, гадаадын хөрөнгө оруулалтыг (ГХО) улам татах (ялангуяа газрын тос, хий, уул уурхай, жуулчлал, хөнгөн үйлдвэрлэл болон хөдөө аж ахуй) шаардлагатай байна.

Засгийн газар хандивлагчдын хөрөнгийг хувийн хэвшлийг хөгжүүлэх, гадаадын хөрөнгө оруулалтын таатай орчин бүрдүүлэх, дэд бүтэц, харилцаа холбоо, тээвэр, нийгмийн салбарыг боловсронгуй болгоход ашиглах хэрэгтэй юм. Алсдаа их өгөөж өгөх хөгжлийн чиглэлийн төслийг танин сонгож авах нь Монголын жижиг эдийн засгийг эрчимжүүлэх тэргүүн чиглэл мөн. Засгийн газрын стратегийн бодлого бол өөрийн болон гаднын нөөц бололцоогоо үр ашигтай ашиглаж чадахуйц бие даасан болоход оршиж буй билээ. Засгийн газар гадаадын зээл тусламжийн тогтолцоог сайжруулснаар нөөц бололцоогоо зөв байршуулах баталгаатай болж, зардлын үр ашгийг нэмэгдүүлж ядуурлыг бууруулах зорилтыг биелүүлэн, улс орны амьжиргааны төвшнийг дээшлүүлэх нөхцлийг бүрдүүлэх юм.

¹ Өрийг шинэчлэлийг амжилттай хэрэгжүүлж байгаа Ботсвана, Эстоний үзүүлэлттэй харьцуулав.

О.Адъяа

Төрийн удирдлагын магистр (PM) 2000

ХБНГУ–ын Потсдамын Их Сургууль

(University of Potsdam, Germany)

**ШИЛЖИЛТИЙН УЛС ОРНУУД ДАХЬ
ТӨРИЙН АЛБАНЫ ӨӨРЧЛӨЛТ ШИНЭЧЛЭЛ:
МОНГОЛЫН ЖИШЭЭН ДЭЭР**

| | |
|---|-----|
| Агуулга | 252 |
| Удиртгал | 253 |
| Үзэл баримтлал ба төрийн албаны бүрэлдэхүүн хэсгүүд | 253 |
| Төрийн албаны зарим бүрэлдэхүүн хэсгүүд. Магистрын ажлын зорилго ба арга зүй | 256 |
| Бүлэг 1. Шилжилтийн улс орнууд дахь Төрийн Албаны шинэчлэл | 260 |
| 1.1. Шинэчлэлийн үйл явц дахь нийтлэг шинж чанарууд . | 260 |
| 1.2. Шилжилтийн улс орнуудын Төрийн Албаны шинэчлэлийн тэргүүлэх чиглэлүүд | 266 |
| 1.3. «Үе шатны хамаарал» хэмээх үзэл баримтлалын тухай | 272 |
| Бүлэг 2. Төвлөрсөн захиргаа, төлөвлөгөөт эдийн засгаас ардчилал, зах зээлийн эдийн засагт шилжсэн нь: Монголын түүхэн нөхцөл байдал. Сонгосон замын хамаарал | 274 |
| 2.1. Түүхэн нөхцөл байдал | 274 |
| 2.2. 1990-ээд оны ардчилсан шинэчлэлийн үйл явц | 277 |
| 2.2.1. 1990-ээд оны эхэн ба дунд үеийн Төрийн удирдлага, Төрийн Албаны шинэчлэл | 277 |
| 2.2.2. Шинэ Зеландын загвар ба Монгол дахь удирдлага, иргэний нийгмийн шинэчлэл | 284 |
| Бүлэг 3. Шилжилтийн улс орнууд дахь албан тушаалын тогтолцоо | 289 |
| 3.1. ЭЗХАХБ-ын гишүүн орнуудын туршлага үлгэр жишээ болж байгаа нь | 289 |
| 3.2. Шилжилтийн улс орнууд дахь албан тушаалын тогтолцооны хөгжлийн туршлага | 305 |
| 3.3. Албан тушаалын хөгжил: Монголын жишээ | 309 |
| Дүгнэлт | 313 |
| Ном зүй | 318 |

Удиртгал

Үзэл баримтлал ба төрийн албаны бүрэлдэхүүн хэсгүүд

Төрийн албаны гол зорилго бол олон нийтийн эрх ашигт үйлчлэх явдал юм. Эл зорилгод хүрэхийн тулд төрийн алба мэргэшсэн, өндөр үр ашигтай байх учиртай. Орчин үед төрийн албанд ажиллагсад мэргэжлийн өндөр ур чадвартай, ажил албандаа шударга, үнэнч, улс төрийн хувьд төвийг сахисан, олон нийтийн эрх ашгийг дээдэлдэг байх ёстой.

Төв, Зүүн Европын хуучин социалист орнууд, хуучин ЗХУ-ын бүрэлдэхүүнд орж байсан бүгд найрамдах улсууд, түүнчлэн Монгол улсад 1990-ээд оны үеэс улс төр, эдийн засаг ба төрийн захиргааны өөрчлөлт шинэчлэл өрнөж эхэлсэн билээ. Төрийн захиргааны өөрчлөлт шинэчлэлийн чухал бүрэлдэхүүн хэсэг нь төрийн албаны шинэчлэл байлаа. Хуучин социалист орнуудад төрийн албыг шинэчлэхгүйгээр ардчилсан засаглалыг хөгжүүлж чадахгүй байсан юм. Төрийн албаны шинэчлэлийг хийж байж нийгэмд ардчиллын үнэт зүйлсийг хэвшүүлэн хөгжүүлж өндөр үр ашигтай, бас тогтвортой засаглалыг хангаж чадах юм.

Төрийн захиргааны ба төрийн албаны шинэчлэлийг ярихын өмнө “төрийн албаны” тухай үзэл баримтлал, түүний бүрэлдэхүүн хэсгүүдийг авч үзэх хэрэгтэй.

Дээр бидний дурьдсан “өндөр үр ашигтай, мэргэшсэн, ур чадвартай” төрийн алба гэдэг нь мэдээжийн зүйл мэт сонсогдож магадгүй. Гэвч энэхүү тодорхойлолтын цаана иж бүрэн утга агуулгатай ойлголтууд байгаа билээ. Түүхэн үүднээс авч үзвэл Европын орнуудад төрийн албан хаагчдыг уламжлан залгамжлах зарчим эсвэл улс төрийн томилолтын үндсэн дээр биш, харин нийтээр дагаж мөрдөх хууль, дүрэм журмын дагуу, мэргэшлийн шалгуураар сонгож ажиллуулдаг болоод удаагүй байгаа юм. Тогтмол ажиллагаатай төрийн алба нь мэргэшлийн шалгуур, төвийг сахисан зарчмын шаардлагыг хангах учиртай.¹

“Төрийн албаны” тухай үзэл баримтлалын хувьд Европын Холбооны орнуудад нэгдмэл ойлголт, тодорхойлолт хараахан бүрэлдээгүй

¹ Meininger M., Claisse A., 1997 Promoting Performance and Professionalism in the Public Service. A Survey of Civil Service Reforms in transitional countries. SIGMA Papers No 21. OECD Paris, p.5

байна.¹ Тэдгээр улс орнуудад шийдвэрлэх ёстой зорилтууд нийтлэг шинжтэй боловч хэрэглэж байгаа аргууд нь өөр өөр байгаа юм. Зиллерын онцолж тэмдэглэж байгаагаар “төрийн албан хаагчдын ажил албаны харилцаа нь иргэний ба хөдөлмөрийн хууль тогтоомжийн дагуу зохицуулагдаж байгаа эсэх; аль эсвэл “захиргааны” буюу “төрийн албаны” гэх мэт тусгай хууль тогтоомжоор зохицуулагдаж мөн зохих чиглэлийн тусгай шүүхээр шийдвэрлэгдэж байгаа эсэх; мөн түүнчлэн төрийн албан хаагчдын үйл ажиллагааг зохицуулах хууль эсэх; мөн түүнчлэн төрийн албан хаагчдын үйл ажиллагааг зохицуулах хууль тогтоомж нь нийтлэг шинжтэй; эсвэл өвөрмөц шинжтэй юу гэдэг нь”² анхаарах ёстой гол асуудал юм.

Асуудлыг ингэж тавихын учир бол төрийн албаны талаар заасан Үндсэн хуулийн заалтууд юм. Тэдгээр нь үйл ажиллагаагаа ил тод явуулж, олон нийтийн өмнө тайлагнаж байх учиртай ардчилсан засаглалын тухай өргөн хүрээтэй үзэл баримтлалыг тусгаж байгаа юм. Энэхүү үзэл баримтлалаас урган гарч байгаа асуудлууд гэвэл төрийн албыг өндөр ур чадвартай албан хаагчдаар бүрдүүлэх шаардлага, төрийн албаны уламжлалт чанар, тогтвортой байдал, ба төрийн эрх мэдлийг хэрэгжүүлэх, олон нийтийн нөөцийг ашиглах хийгээд бусад асуудалтай холбоотой хүлээх өвөрмөц үүргүүд юм.

Төрийн албаны тогтолцоо нь өөр хоорондоо холбоотой дэд тогтолцооноос буюу бүрэлдэхүүн хэсгүүдээс бүрдэнэ – албан тушаалын ангилал, орон тооны ажилтнуудыг бүрдүүлэх ба тэдэнд төлөх цалин хөлсний (нөхөн олговор) тогтолцоо зэрэг юм.³ Төрийн албаны үндсийн үндэс бол төрийн алба хашихад шаардлагатай мэдлэг, шийдвэрлэж байгаа асуудлын нарийн түвэгтэй байдлаас үүдэн гарах хариуцлага, мэргэшлийн ижил төстэй ба ялгаатай талаас нь тодорхойлж ангилсан албан тушаалын бүдүүвч юм. Өөрөөр хэлбэл тэр нь албан тушаалын ангиллын тогтолцоо бөгөөд бидний судалж буй шилжилтийн бүх улсуудад нийтлэг шинжтэй байгаа ба харин тодорхой зүйлүүдээр өөр хоорондоо бас ялгаатай байгаа юм. Боловсон хүчний удирдлагын үндсэн чиглэлүүдээр явуулах үйл ажиллагааны ихэнх нь чухамдаа энэхүү тогтолцоон дээр үндэслэдэг.

¹ Ziller J., 1998. EU Integration and Civil Service Reform. CCNMSIGMA\PAUMA. OECD, Paris, 39, p.145

² *ibid.*, p.145

³ Fesler J., Kettl D. 1991. The Politics of the Administrative Process Chatham House Publishers Chatham Chapter 6 The Civil Service, p.140

Албан тушаалын энэхүү тогтолцоо нь засгийн газрын хэмжээнд баримтлах цалин хөлсний тогтолцоотой холбоотой. Ангиллын тогтолцооны үндсэн санаа нь эрх бүхий дээд удирдлага нь хүний нөөцийн удирдлагын/боловсон хүчний хэлтсийн үнэлгээний мэргэжилтэн хоёр хамтарч албан тушаал бүрээр гүйцэтгэх үүрэг, хариуцлагыг тодорхойлж ажиллах явдал юм.

Хүний нөөцийн удирдлагын талаарх орчин үеийн ном зохиолд хүний нөөц/боловсон хүчний удирдлагын үзэл баримтлалыг иж бүрэн байдлаар тодорхойлжээ: “Боловсон хүчний/хүний нөөцийн удирдлага нь зохион байгуулалтын зорилтуудыг хангах явцдаа албан хаагчдын ажил албандаа урам зоригтой байх, амжилт, бүтээлээрээ бахархах, сайн сайхан амьдрах нөхцлийг бүрэлдүүлж, ажиллагсдын хүчийг үр ашигтай ашиглана”.¹

Албан тушаалын ангиллын тогтолцооны эерэг, сөрөг талуудын талаар нилээд зүйлийг хэлж болох бөгөөд ялангуяа цалин хөлсний тогтолцоотой холбогдуулж шүүмжлэлтэй хандаж болно. Энэ чиглэлд шийдвэрлэх ёстой асуудлууд ч байгаа билээ. Албан тушаалын ангиллын талаар Албан тушаалын Тогтолцоо ба Цалин хөлсний Тогтолцооны тухай дараачийн бүлгүүдэд авч үзэх бөгөөд юуны өмнө аж үйлдвэржсэн орнуудын туршлагыг хэрэглэж шилжилтийн үедээ яваа улс орнуудын бэрхшээлтэй асуудлуудыг шийдвэрлэх арга замын талаар ярих юм.

Төрийн албаны бусад бүрэлдэхүүн хэсгүүд, тухайлбал орон тооны ажилтнуудыг бүрдүүлэх асуудлыг илүү өргөн утгаар нь авч үзэх ба тэр нь ажилд шалгаруулах, шалгалт авах, засгийн газрын бус байгууллагуудаас ажилд орохыг хүсэж байгаа хүмүүсийг оролцуулах; төрийн албаны хүрээнд албан хаагчдыг дэвшүүлэх, өөр ажилд шилжүүлэх, өндөр ур чадвар, мэргэшилтэй иргэдийг төрийн албанд ажиллуулах; ажилдаа тэнцэхгүй байгааг нь халах; тэтгэврийн насны эсвэл ажлын орон тоо нь цомхотголд орсон албан хаагчдыг чөлөөлөх гэх мэт дэд бүтцүүдийг багтааж байгаа билээ. Эдгээр бүрэлдэхүүн хэсгүүд нь аль ч улсын төрийн албыг өндөр үр ашигтай болгож хөгжүүлэхэд чухал ач холбогдолтой билээ.

Бидний судалгаа хүний нөөцийн удирдлагын бүх асуудлыг хамарч

¹ Leap T., Crino M. 1993. Personnel\Human Resource Management. Chapter 7, Selection pp. p.11

чадахгүй нь ойлгомжтой бөгөөд тийм зорилго ч тавиагүй; харин уг асуудалтай дотоод мөн чанараараа холбоотой гол асуудал, тухайлбал аж үйлдвэржсэн орнууд дахь албан тушаалын тогтолцоо ба түүний хөгжилд гарсан ололт амжилтууд, түүнийг удирдлагын ба соёлын үлэмж ялгаатай шилжилтийн шатандаа явж байгаа улс орнуудад хэрэглэх боломжийн тухай асуудлыг авч үзэх юм.

Төрийн албаны тогтолцооны өөр нэг чухал бүрэлдэхүүн хэсэг бол шагнал урамшлын хүрээн дэх цалин хөлсний тогтолцоо юм. Төрийн захиргааны байгууллагууд өндөр ур чадвартай боловсон хүчнийг төрийн албанд томилж тогтвор суурьшилтай ажиллуулах нь цалин хөлсний тогтолцоотой шууд холбоотой. Цалин хөлс нь шагнал урамшлын тогтолцооны нэг л тал юм. Хөгжиж байгаа орнууд, мөн шилжилтийн шатандаа байгаа улс орнуудад төрийн албан хаагчдад өгдөг цалингийн хэмжээ нь чадвартай боловсон хүчнийг төрийн албанд томилж тогтвор суурьшилтай ажиллуулах хөшүүрэг болж чадахгүй байгаа юм. Цалингийн түвшин доогуур байх нь төрийн албан хаагчийн үнэнч шударга ажиллах хүсэл эрмэлзэлд нь сөрөг нөлөө үзүүлж төрийн албанд олон янзын алдаа, доголдол гарахын шалтаг, шалтгаан болдгийг үгүйсгэх аргагүй. Нөгөө талаас төрийн албан хаагчдын цалин бага байна гэдэг нь улсын ба хувийн салбаруудын хоорондын ялгаа зөрүүг ихэсгэнэ гэсэн үг юм¹.

Гэхдээ цалин хөлс нь төрийн албанд ажиллах гэсэн иргэний сонголтонд нөлөөлөх цорын ганц хүчин зүйл биш юм. Ажил хөдөлмөртөө өөрийгөө сорих боломж байгаа байдал, түүний эцсийн үр дүн, ажлын таатай орчин (хөдөлмөрөө хөнгөвчлөх техник хэрэгсэл, удирдлагын биеэ авч явах төлөв байдал, хамт ажиллагсдын хамтран ажиллах чадвар, бие биендээ нөлөөлөх чадвар гэх мэт) албан тушаал дэвших боломж нээлттэй эсэх зэрэг иж бүрэн асуудлууд төрд алба хаших сонголтонд нөлөөлнө.

Төрийн албаны зарим бүрэлдэхүүн хэсгүүд. Магистрын ажлын зорилго ба арга зүй

Төрийн алба нь ардчилал хөгжөөд удаагүй байгаа хуучин социалист орнуудад хийж байгаа нийгмийн өргөн хүрээтэй шинэчлэлийн нэг чухал бүрэлдэхүүн хэсэг юм. Өндөр ур чадвартай, чиглэсэн зорил-

¹ Fesler J., Kettl D. 1991. The Politics of the Administrative Process Chatham House Publishers Chatham Chapter 8 Decision-making: Public choice p.175

готой, тогтвортой төрийн албаны иж бүрэн тогтолцоог төлөвшүүлж байж ардчилсан засаглалыг гүнзгийрүүлэн хөгжүүлэх боломжтой. Тиймээс магистрын ажилд тавьж байгаа бидний гол зорилго бол хууль дээдэлсэн, албан хаагчдыг сонгон ажиллуулах цогц тогтолцоо бүхий төрийн албыг төлөвшүүлэх асуудлыг иж бүрнээр авч үзэж, түүний зарим чухал бүрэлдэхүүн хэсгүүдэд дүн шинжилгээ хийх явдал юм. Төрийн албаны тухай асуудлын энэхүү сонгож авсан бүрэлдэхүүн хэсэг болох төрийн албан хаагчдын албан тушаал дэвших тогтолцооны асуудлыг илүү нарийвчлан авч үзэж байгаа юм. Ингэхдээ ер нь албан тушаал дэвших тогтолцоо гэсэн ойлголтыг удирдахуйн шинжлэх ухаанд юу гэж үздэг; аж үйлдвэржсэн улс орнуудад энэ талаар ямар туршлага хуримтлагдаад байгаад анхаарлаа хандуулж байгаа билээ. Өндөр хөгжилтэй аж үйлдвэржсэн улс орнуудын туршлагыг харьцуулан судалсан бөгөөд төрийн ажилтнуудын шилжилт хөдөлгөөн нь албан тушаал дэвших үйл явцын нэг чухал тал болдог тухай; төрийн үйлчилгээний ба захиргааны ажлын ялгаа болон эдгээр асуудлуудтай шууд ба шууд бус холбоотой бусад асуудалд дүн шинжилгээ хийж байгаа билээ.

Төрийн албаны энэхүү бүрэлдэхүүн хэсгийг авч үзэхдээ аж үйлдвэржсэн өндөр хөгжилтэй улс орны туршлагыг Төв ба Зүүн Европын орнуудад авч хэрэглэх боломжуудад дүн шинжилгээ хийж эдгээр улс орнуудтай ижил төстэй асуудлуудтай тулгарч байгаа Монголын жишээг онцолж судлах юм. Эдгээр улс орнуудын төрийн албыг мэргэшсэн, төвийг сахисан зарчмуудын үндсэн дээр төлөвшүүлэн хөгжүүлэх асуудалд анхаарлаа хандуулах юм. Төрийн албан хаагчид ажил албандаа дуртай, үнэнч итгэлтэй байх нь төрийн албаны үр ашгийн чухал хэмжүүр юм. Судалгааны ажилдаа бид орчин үеийн төрийн албыг төлөвшүүлэн хөгжүүлэх явцад шилжилтийн улс орнуудын тулгарч байгаа нийтлэг бэрхшээл хүндрэлд дүн шинжилгээ хийсэн юм.

Төрийн албаны бүрэлдэхүүн хэсгийн цөм нь албан тушаал дэвших зарчимд үндэслэсэн төрийн албаны тухай ойлголт юм. Үүнээс өөр нэг хувилбар бол ажлын орон тоонд үндэслэсэн төрийн алба юм. Европын Холбоонд давамгайлж байгаа албан тушаал дэвших тогтолцоог доорх хүчин зүйлүүдээр тодорхойлж болно: төрийн албан хаагч залуугаасаа төрийн албанд орж, насаараа төрийн захиргааны байгууллагад албан тушаал хашиж, дүрэм, журамд заасны дагуу тодорхой үе шат, хөгжил дэвшлийн нөхцлүүдийг хангаж, улмаар албан

тушаалын ангиллын дараагийн дээд зэрэглэлд дэвших ба ажиллах хугацаандаа хэд хэдэн албан тушаалд дэвшиж ажиллана¹.

Энэ тогтолцоо нь мөн чанар, зарчмын хувьд ажлын орон тоон дээр үндэслэдэг төрийн албанаас өөр юм. Яагаад гэвэл ажлын орон тоон дээр үндэслэдэг төрийн алба нь тодорхой нэгэн ажил үйлчилгээг хийлгэх зорилгоор иргэдийг ажилд авах ба улмаар албан тушаал дэвших эрх, боломж хаалттай байдаг. Энэ тохиолдолд төрийн алба олон тооны өөр өөр ажлын нийлбэр мэт байна. Албан тушаалд үндэслэсэн төрийн албыг “хаалттай тогтолцоо” гэж тодорхойлдог; яагаад гэвэл албан тушаалын дунд үеэс орж ажиллах бараг боломжгүй эсвэл ихээхэн хязгаарлагдмал ажээ. “Ажлын орон тоонд үндэслэсэн төрийн албыг ‘нээлттэй тогтолцоо’ гэж үзнэ; уг тогтолцооны гадна байсан иргэд өөрөөр хэлбэл өөр ажилд байсан хүмүүс орж ажиллах боломжтой ажээ².

Гэхдээ энэ хоёр тогтолцоо бие биеэ харилцан үгүйсгэнэ гэсэн үг биш юм. Өрнөдийн орнуудад байгаа төрийн албаны тогтолцоонд дүн шинжилгээ хийж үзэхэд албан тушаалын ба ажлын орон тоонд үндэслэсэн тогтолцооны аль аль нь онцын ялгаагүй ажээ. Аль ч тогтолцоо байсан сайн үр дүнд хүрч болох учраас тэдгээрийн алийг нь сонгох асуудлыг тухайн улс орны тодорхой нөхцөл байдлаас шалтгаалж шийдэх учиртай³.

Албан тушаалын тогтолцооны тухай ярихын өмнө шилжилт хийж байгаа улс орнууд дахь төрийн захиргаа, төрийн албаны шинэчлэлийг бүхэлд нь авч үзэж, шинэчлэлийн үйл явц дахь нийтлэг шинж чанар, шийдвэрлэх ёстой тулгамдсан зорилгуудын ерөнхий хандлага, агуулгыг судлах учиртай. Судалгаандаа бид Монголын жишээг илүү анхаарч 1990 оноос эхэлсэн төрийн захиргааны ба төрийн албаны өөрчлөлт шинэчлэлийн үндсэн чиглэлүүдэд дүн шинжилгээ хийж байгаа юм.

Магистрын ажлын нэг үндсэн зорилго бол ардчилал шинээр

¹ Meininger M., Claisse A., 1997. Promoting Performance and Professionalism in the Public Service. A Survey of Civil Service Reforms in transitional countries. SIGMA Papers No 21. OECD Paris, p.5

² World Bank 1997. The State in A Changing World. World Development Report. Chapter 5. Building Institutions for a Capable Public Sector p.94

³ Meininger M., Claisse A., 1997. Promoting Performance and Professionalism in the Public Service. A Survey of Civil Service Reforms in transitional countries. SIGMA Papers No 21. OECD Paris, p.5

хөгжиж байгаа Монгол оронд төрийн албаны үр ашгийг дээшлүүлэх чиглэлд шийдвэрлэх зарим асуудлыг боловсруулах явдал байлаа. Энэ талаар бидний боловсруулсан зөвлөмжүүдэд төрийн албаны ардчилсан уламжлал хэвшиж тогтоод удаж байгаа Европын Холбооны гишүүн орнуудын туршлагыг харгалзаж үзэж байгаа юм. Монгол болон шилжилтийн шатандаа хөгжиж байгаа улс орнуудын хувьд дээрх улс орнуудын туршлагыг бүтээлчээр харгалзан үзэж нь төрийн захиргаа, төрийн албаны шинэчлэлийг хурдасгах чухал хүчин зүйл юм.

Өндөр хөгжилтэй улс орнуудад хэрэгжсэн төрийн албаны сайн туршлага нь төрийн захиргаа, улс төрийн соёлын хувьд өөр улс орны хөрс сууринд ижил төстэй үр дүн өгөхгүй байж болох учраас туршлагыг судлахдаа сонгож авсан үндсэн хандлагууд, арга зүй, аргачлал нь илүү чухал гэдгийг иш үндэс болгосон юм.

“...Өрнөдийн туршлагыг Төв ба Зүүн Европын улс орнуудад шууд хэрэгжүүлэх боломжгүй (Тэмдэглэл: Монгол ба хуучин ЗХУ-д мөн ижил юм. -*магистрант*). Өрнөдөд хийсэн дүн шинжилгээ нь гол төлөв тогтвортой орчныг иш үндэс болгож байхад харин Төв ба Зүүн Европын хувьд үйл явцын хэвийн хүрээ нь түргэн өрнөх хувьсал өөрчлөлт юм”¹ гэж өрнөдийн эрдэмтэд үзэж байна.

Дашрамд тэмдэглэхэд Төв ба Зүүн Европын улс орнуудын шинэчлэлийн туршлагаас ч Монголд санаа авах зүйлүүд байгаа бөгөөд жишээлбэл төрийн албан хаагчдын цалин хөлс, урамшлыг хуулиар хэрхэн зохицуулсныг судлууштай байгаа юм. Эдгээр улс орны улс төр, удирдлагын соёл уламжлалд хуучин нийгмээс үлдсэн нийтлэг зүйлүүд их байгаа учраас тэдгээрийг хэрхэн даван туулж байгаа талаар хуримтлуулсан арга, туршлага нь Монголд хэрэгтэй байгаа билээ.

Бид судалгаагаа Европын Холбооны улс орнуудад төрийн албаны талаар хэвлэгдсэн төрөл бүрийн албан эх сурвалж, эрдэмтдийн судалгааны тайлан, дүн, эмпирик материал дээр тулгуурлаж хийсэн юм. Эдгээр материалыг судалж төрийн албаны талаар Өрнөдийн орнуудад хуримтлагдсан туршлагын үндсэн чиглэлүүдийг тодорхойлж улмаар бидний сонгож авсан тухайлсан сэдэв болох албан тушаалын тогтолцоог нарийвчлан судаллаа. Орчин үеийн төрийн алба, хүний нөөцийн удирдлагын тодорхой асуудлаар ардчилал, зах зээлийн эдийн

¹ Hesse J., 1998. Rebuilding the State. Administrative Reform in Central and Eastern Europe. CCNM\SIGMA\PUMA Papers. OECD Paris pp.168-179
Hesse J., and Goetz K. 1992, Public Sector

засаг руу шилжилт хийж байгаа улс орнууд ба Европын Холбооны өндөр хөгжилтэй улс орнуудыг харьцуулан судалж байгаа нь бидний судалгааны аргын нэг шинэлэг тал юм.

Магистрын ажил удиртгал, гурван бүлэг, дүгнэлт, ашигласан ном зохиолын жагсаалтаас бүрдэж байна. Нэгдүгээр бүлэгт шилжилтийн улс орнууд дахь шинэчлэлийн үйл явцын нийтлэг талуудыг авч үзэж төвлөрсөн төлөвлөгөөт тоталитар дэглэмээс ардчилсан нийгэм рүү шилжих иж бүрэн шилжилтийн явцад тохиолдож байгаа бэрхшээлүүд, шийдвэрлэх ёстой асуудлуудад дүн шинжилгээ хийсэн болно. Хоёрдугаар бүлэгт 1990 оноос өмнөх Монголын нөхцөл байдал, мөн 1990 оны эхэн үеэс одоо хүртэл төрийн захиргаа, төрийн албаны өөрчлөлт шинэчлэлийн үндсэн чиглэлүүдэд дүн шинжилгээ хийсэн юм. Гуравдугаар бүлэгт Албан тушаалын тогтолцооны тухай үзэл баримтлал, аж үйлдвэржсэн улс орнуудын, тухайлбал Европын Холбооны туршлага, практикийг шилжилтийн үедээ явж байгаа улс орнууд, тухайлбал Монголд хэрэглэж нэвтрүүлж болох талаас нь судалсан юм.

Дүгнэлтийн хэсэгт шилжилтийн үедээ явж байгаа улс орнуудад хэрэглэж болох өндөр хөгжилтэй улс орнуудын туршлага, практикийн талаар санал дүгнэлт орсон юм. Түүнчлэн Монголын төрийн албаны хөгжлийн хандлагууд, олон нийтийн эрх ашигт үйлчлэх төрийн албыг төлөвшүүлэн хөгжүүлэх явцад гарч байгаа саад бэрхшээлүүд, тэдгээрийг даван туулах арга замуудын талаар санал дүгнэлтүүд дэвшүүлж байгаа юм.

БҮЛЭГ 1. Шилжилтийн улс орнууд дахь төрийн албаны шинэчлэл

1.1. Шинэчлэлийн үйл явц дахь нийтлэг шинж чанарууд

Төв ба Зүүн Европын орнууд, Оросын Холбооны улс, түүний бүрэлдэхүүнд орж байсан улсууд, мөн түүнчлэн Монгол улсад улс төр, эдийн засаг ба нийгмийн амьдралын хүрээнд хувьсгалт гэж хэлж болохоор үндсэн өөрчлөлтүүдийг хийгээд арав гаруй жил болж байна. Хэдийгээр эдгээр орнууд дахь шинэчлэлийн үйл явцын цар хүрээ, үе шатууд өөр хоорондоо ихээхэн ялгаатай боловч бас нийтлэг шинж чанар, хандлагууд байгаа бөгөөд тэдгээрийг тодорхойлохыг оролдъя.

Шилжилт хийж байгаа улс орнуудын төрийн захиргаа, төрийн албаны шинэчлэлд харгалзан үзэх ёстой, тэдгээр орны өвөрмөц

онцлогийг тодорхойлдог гол хүчин зүйлүүд гэвэл: **а)** соёл, уламжлалын хүчин зүйлүүд; **б)** улс төр, засаглал явуулж ирсэн түүхэн онцлог; **в)** гадаад хүчин зүйлүүд юм. Эдгээр хүчин зүйлүүд шилжилтийн орнууд дахь төрийн захиргаа, төрийн албаны шинэчлэлийн үйл явцын өрнөх үндсэн нөхцөл, орчинд шинэ хандлагуудтай зэрэгцэн тодорхой нөлөөлөл үзүүлж байна. Тэр нь ялангуяа хуучин социалист орнууд дахь хувийн хэвшлийн хөгжлийн түвшин, хурд, нөхцөл байдал дээр тод илэрч байгаа билээ. Мөн түүнчлэн төрийн захиргаа ба нийгмийн харилцааны мөн чанарыг ямар нэгэн хэмжээгээр тодорхойлсоор байна.

Шинэчлэлийн үйл явцын нийтлэг шинж чанарууд, орон бүрийн өвөрмөц талуудыг авч үзэхийн өмнө Төв ба Зүүн Европ, хуучин ЗХУ ба Монгол улсад ардчилсан өөрчлөлт хийхээс өмнө үйлчилж байсан төрийн албаны тогтолцоог нарийвчлан судалж дүн шинжилгээ хийх шаардлагатай юм. Өрнөдийн судлаачдын үзэж байгаагаар хуучин дэглэмийн үед тэдгээр улсуудад төрийн захиргаа, төрийн алба нь салангид тасархай, хэт улс төржсөн шинжтэй, төрийн захиргааны аппаратыг дарангуйллын хэрэгсэл болгон ашиглаж байжээ¹.

Төрийн эрх мэдлийг коммунист нам, төр хоёр хуваан эзэмшиж байсан нь эдгээр улсууд дахь төрийн захиргааны онцлог байжээ. Гэхдээ төрийн захиргааны байгууллагууд ардчилсан тогтолцоотой улс орнуудад байдаг төрийн захиргааны уламжлал зарим үүргийг бас гүйцэтгэдэг байжээ (Монголын жишээг авч үзсэн бүлэгт илүү дэлгэрэнгүй өгүүлнэ). Ардчилсан шинэчлэлийн эхний шатанд хуучин социалист орнуудад нам, төрийн гүйцэтгэх үүргийг зааглан ялгаж, ардчилсан засаглалыг сонгон авч дэлхийн бусад орны жишгээр хөгжүүлж боловсронгуй болгож байна. Орчин үед эдгээр орны төрийн захиргааны байгууллагууд нь мэргэшсэн боловсон хүчнээс бүрдсэн, төвийг сахих зарчмыг баримталдаг, улс төрийн засгийн газарт дэмжлэг үзүүлэх үүрэгтэй, шаталсан зохион байгуулалттай улс төрийн бус байгууллагууд юм. Хуучин дэглэмийн үед төрийн захиргааны байгууллагуудыг коммунист нам хянаж, тэдгээр байгууллагууд намын бодлогыг хэрэгжүүлдэг байлаа. Төрийн захиргааны ажилтнуудаас гадна намын хүнд сурталтан зэрэгцэн оршиж төрийн бодлого боловсруулах, захиргааны аппаратыг удирдаж хянах үүрэгтэй байжээ.

¹ Verheijen T., 1999. Civil Service Systems in Central and Eastern Europe Context and Structure Edward Elgar Publishing pp.2-5

Намын хүнд сурталтан захиргааны бүтцэд орж намын удирдлага захиргааны гол гол албан тушаалд томилогддог байжээ.

Түүнчлэн төрийн захиргааны байгууллагууд нэг цул биш, олон жижиг нэгжүүдээс бүрдэж байжээ. Засгийн газар нь яамдаас бүрдэж тэр нь засгийн газрын төв аппаратад захирагдах ба ихэнх оронд Сайд нарын Зөвлөл гэж байв. Сайд нарын Зөвлөл нь улс төрийн хувьд Коммунист Намын Төв Хороонд захирагдаж түүний зэрэгцээ намын албан тушаалтнууд төрийн захиргааны бүх шатны байгууллагыг хянаж байв. Иймээс тэдгээр улсуудад хэт улс төржсөн хүнд суртлын давхарга байжээ. Тийм учраас төрийн албаны иж бүрэн тогтолцооны тухай ойлголт байгаагүй юм.

Социалист гэж нэрлэгдэж байсан улс орнуудад төрийн албанд сонгож ажиллуулах, дэвшүүлэх явцад хэт улс төржсөн шалгуураар хандаж улс төрийн намын ноёрхлыг тогтооход чиглэсэн удирдлагын босоо ба хэвтээ загвар үйлчилж, бодлого боловсруулах ба хэрэгжүүлэх үйл явцыг асар ихээр төвлөрүүлж байжээ¹.

Хуучин социалист орнуудын төрийн албаны өөр нэг үндсэн шинж нь ажил эрхлэлтийн тогтолцоотой холбоотой; төрийн албан хаагчдын ажил эрхлэлтийг хөдөлмөрийн хуулиар зохицуулж байжээ. Түүнээс гадна намын шийдвэр, удирдлагын аман шийдвэрүүдийг төрийн захиргааны шийдвэрээс илүүд үздэг байсан ба өөрөөр хэлбэл тэр нь хөдөлмөрийн хуулиас гадна үйлчилж байсан гэсэн үг юм.

1990 оноос өмнө эдгээр улс оронд захиргааны байгууллага нь төрийн дарангуйллын хэрэгсэл болж байлаа. Испани, Португалийн авторитари дэглэмүүд жишээлбэл цэргийнхнийг дарангуйллын гол зэвсгээ болгон ашиглаж байсан учраас шинэ засаг тогтсоны дараа “хуучин” аппаратыг ашиглах боломжтой байжээ. Харин Төв ба Зүүн Европын хуучин социалист орнуудад өөрчлөлт шинэчлэл эхэлсний дараа төрийн захиргааг аль болохоор түргэн улс төржүүлэлтээс ангид болгох шаардлагатай байсан юм.

Хуучин социалист орнуудад өрнөж байгаа өөрчлөлт, шинэчлэл бол мөн чанараараа эволюци хувьсал юм. Тиймээс тэр нь: ❶ асар түргэн хурдацтай хийх өөрчлөлт, шинэчлэл; ❷ эдийн засаг, нийгмийн бүтцүүд, хүн амын сэтгэл зүй нь “шингээж авч” “амсхийх” намжмал үеүд ээлжлэн солигдох өвөрмөц үйл явц юм. Чухам тийм учраас

¹ Verheijen T., 1999

судлаачид өөрчлөлт шинэчлэл нь хөгжлийн өөрийн гэсэн дотоод логиктой гэж тэмдэглэж байгаа билээ. Улс орон бүрийн хувьд өөрийн гэсэн тэргүүлэх чиглэл, шийдвэрлэх асуудлууд байна: зарим улсад төрийн албыг шинээр шахуу эмхлэн байгуулах шаардлагатай байгаа бол заримынх нь хувьд өөрчлөлтийн дотоод логикийг даган цаашид үргэлжлүүлэн боловсронгуй болгох зорилтууд чухал байна¹.

Шилжилтийн үйл явцын нийтлэг хандлагууд нь нийгмийн амьдралын бүхий л хүрээнд коммунист нам ноёрхсон нэг намын тогтолцооноос олон намын тогтолцоо руу, ардчилсан зарчмын үндсэн дээр сонгогдох, олон түмний өмнө тайлагнах засгийн газар бүхий парламентын тогтолцоо руу шилжих; “ардчилсан төвлөн удирдах” гэж нэрлэгдэж байсан зарчмыг халж улс төрийн эрх мэдлийн төвлөрлийг сааруулах замаар хуулийг дээдлэх зарчмыг хэрэгжүүлэх; улс төр, эдийн засгийн нэгдэл хэмээх зарчмаас татгалзаж, хувийн хэвшлийг хөгжүүлэх үндсэн зарчимд тулгуурлан өргөн цар хүрээтэй эдийн засгийн шинэчлэл хийх, хуучин улсын хяналтад байсан үйлдвэрүүдийг задалж хувьчлах, үндэсний эдийн засгийг зохицуулалтаас чөлөөлж либералчлах явдал юм.

Эдийн засгийн шинэчлэлийн хүрээнд төвлөрсөн төлөвлөгөөт эдийн засгаас чөлөөт зах зээл рүү шилжих шилжилтийн зэрэгцээ төрийн захиргааны өөрчлөлт шинэчлэл, заримдаа бүр түүнийг цоо шинээр эмхлэн байгуулах үйл явц өрнөсөн бөгөөд төрийн захиргааны байгууллагууд ардчилсан сонгуулиар байгуулагдсан байгууллагуудын өмнө тогтмол тайлагнах замаар ардчилсан хяналтын тогтолцоог бэхжүүлж, хүнд сурталд аппаратын төвлөрлийг багасгах чиглэлд хүчин чармайлт тавьж, гол нь хуульд захирагдаж, төрийн удирдлагын үр ашиг, уян хатан байдлыг дээшлүүлэхэд анхаарчээ.

Төрийн захиргааны өөрчлөлт шинэчлэл нь өндөр хөгжилтэй улс орны нийгмийн салбарт үйлчлэх эрх зүйн тогтолцооны үйлчлэх хүрээнээс хавьгүй өргөн хүрээтэй асуудал гэдгийг судлаачид юуны өмнө тэмдэглэж байна. Шилжилтийн үедээ явж байгаа улс орнуудын тулгарч байгаа асуудлууд гэвэл цоо шинэ орчин нөхцөлд гүйцэтгэх үүргээ тодорхойлох, өөрөөр хэлбэл улс төр, эдийн засаг, иргэний нийгэмтэйгээ харьцах харилцааны тухай асуудлаа шинээр тодорхойлох явдал юм².

¹ Meininger M., Claisse A. 1997. p.9

² Hesse J., 1998. Rebuilding the State. Administrative Reform in Central and Eastern Europe. CCNM\SIGMA\PUMA Papers. OECD Paris pp.168-179

Иймээс хуучин социалист орнуудад төрийн захиргаа нь нэг талаас шинэчлэл хийх ёстой объект бөгөөд нөгөө талаас шинэчлэлийг хэрэгжүүлэгч гол субъект юм гэдгийг онол, арга зүйн гол хандлага болгох хэрэгтэй. Харин шинэчлэлийн үйл явц бүхэлдээ бол төрийн захиргаа, төрийн албаны шинэчлэлд нөлөө үзүүлж байгаа хүчин зүйл билээ.

Ийнхүү шилжилт хийж байгаа улс орнууд шинэчлэлийн өөр өөр шатанд байгаа боловч шинэчлэлийн үйл явц, тухайлбал төрийн захиргааны шинэчлэлд ажиглагдаж байгаа зарим нийтлэг хандлагуудыг тодорхойлж болох юм. Засгийн газрууд, нийгмийн бодлогын харьцуулсан судалгааны Европын Төвөөс хийсэн судалгаа нь шилжилтийн улс орнууд дахь шинэчлэлийн үйл явц, түүний дотор төрийн захиргаа, төрийн албаны шинэчлэл дэх нэн нийтлэг бөгөөд үндсэн шинж чанаруудыг тусгажээ¹.

Шинэчлэлийн эхний шатанд улс төр, эдийн засаг, нийгмийн ба хуулийн хуучин дэг журмыг эвдэж шинэ бүтцүүдийг бий болгох нь зайлшгүй зорилт байлаа. Эхний шатанд олон намын тогтолцоог хөгжүүлэх, үндэсний ба орон нутгийн бүх шатны сонгуулийг тогтмол явуулж хэвшүүлэх, төрийн захиргааны байгууллагуудыг хөгжүүлэх, заримдаа бүр бүхэлд нь шинээр үүсгэн байгуулах, аж үйлдвэржсэн улс орнуудын ба бусад хандивлагчдын техникийн ба санхүүгийн тусламжтайгаар эдийн засгийн шинэчлэлийг томьёолж хэрэгжүүлэх зэрэг нийтлэг хандлагууд ажиглагдаж байв.

Эдгээр чиглэлүүдээр хийсэн хүчин чармайлтууд улс орон бүрт өөр өөр бас жигд биш үр дүн авчирсан юм. Сонгууль удаа дараа түргэн өөрчлөгдөх нөхцөлд болж, байгуулагдсан улс төрийн эвслүүд тогтвортой байж чадахгүй байсан ба төрийн захиргааны байгууллагууд өөр хоорондоо тэмцэлдэж, үндсэн хуулийн асуудлаар нийгмийн дотор зөрчил тэмцэл өрнөж, хувьчлалын хөтөлбөрүүдийг хэрэгжүүлэх ажил удааширч, байгууллагуудыг ойр ойрхон дахин дахин өөрчилж байлаа. Эдгээр үзэгдлүүд шилжилтийн бүх улс орнуудад нийтлэг байсан юм².

Шинэчлэлийн анхны үе шат шувтарснаар нийгмийн нэгдэл нягтрал мэдрэгдэж улс төрийн тогтвортой байдал тогтсоноор төрийн өмчийн хувьчлал гүнзгийрч, зах зээлийн харилцаа иж бүрэн шинжтэй

¹ *ibid.*, p. 170

² Hesse J., 1998. *Rebuilding the State. Administrative Reform in Central and Eastern Europe.* CCNM\SIGMA\PUMA Papers. OECD Paris p.170

хөгжиж эхлэв. Хөгжлийн энэ шатанд хүний эрх, эрх чөлөө, иргэдийн хариуцлага гэх мэт ардчиллын үндсэн үнэт зүйлсийг зах зээлийн эдийн засаг бүхий шинэ, ардчилсан нийгмийн хэрэгцээ шаардлагын дагуу Үндсэн Хуулиараа баталгаажуулсан юм. Монголд өрнөсөн өөрчлөлт шинэчлэл бас ийм замаар хөгжсөн билээ. 1992 онд Монголд шинэ Үндсэн Хууль батлагдсанаар өөрчлөлт шинэчлэлийн шинэ үеийг нээсэн юм¹. Түүнээс гадна хууль эрхийн шинэчлэлийг иж бүрнээр хийж, төрийн захиргааны шинэчлэлийг гүнзгийрүүлж, хууль тогтоох ба гүйцэтгэх засаглалын зааг ялгааг хуульчлан тодорхойлж, засгийн газрын үйл ажиллагааны тухай болон бусад хуулиудыг баталжээ (зарим улсад иргэний буюу олон нийтийн үйлчилгээ гэж нэрлэдэг). Улмаар Эдийн засгийн харилцан туслах Зөвлөл буюу социалист систем нуран унаснаас хойш анх удаа Монголын эдийн засгийн шинэчлэлийн үр дүн гарч эхэлсэн ба эдийн засаг сэргэх анхны шинж тэмдгүүд ажиглагдаж эхэлжээ.

Ийнхүү шилжилтийн улс орнуудад бат бэх ч биш гэсэн тогтворжилт ажиглагдаж эхэлсэн учраас төрийн захиргааны “яарч сандарсан”, “гал унтраах” хандлагыг халж урт хугацааны, тогтвортой хөгжлийн стратегийг боловсруулж хэрэгжүүлэх боломжтой болсон юм. Шинэчлэлийн энэхүү гурав дахь үе шатыг модернизацийн үйл явц гэж судлаачид тодорхойлж байгаа юм. Энэ үеийн гол шинж бол нийгмийн салбарын гүйцэтгэх үүрэг, цар хүрээ, байгууллагуудын гүйцэтгэх үүргийг шинээр тодорхойлох шаардлагатайг улам бүр гүнзгий ухамсарлах болжээ. Нийгмийн хамгаалалт, тэнцвэрт байдлыг нь сайтар тооцоолж, төрийн захиргааны байгууллагууд үр ашигтай ажиллаж шаардлагатай үед нь зохицуулалт хийж, хууль эрх зүйн орчныг бүрдүүлснээр зах зээлийн шинэ харилцаа, хувьчлал нь аажимдаа олон нийтийн хүсэн хүлээх үр дүнг өгнө гэдэг нь илүү тодорхой болж иржээ. Гэхдээ төв засгийн газрын аппаратыг шинээр эмхлэн байгуулах, эрх мэдлийн ба нутаг дэвсгэрийн хувиарлалт гээд шийдвэрлэх ёстой олон асуудал байлаа².

Төрийн захиргааны шинэчлэлд учирч байсан нэг бэрхшээл бол орон тооны ажилтнуудын тогтвор суурьшлыг хангаж чадахгүй байсан юм; энэ нь нэг талаас шинээр бий болж байгаа хувийн хэвшлийн салбарын өрсөлдөөний үр дүн байсан ба нөгөө талаас шинээр бий болсон засгийн газрууд удирдах албан тушаалтнуудыг олноор нь

¹ Constitution of Mongolia, 1992

² Goetz K., Hesse J., 1992. p.434

өөрчлөх үзэгдэл хавтгайрсантай холбоотой байлаа. Хүний нөөцийн удирдлагын чиглэлд гарч байгаа энэ сөрөг үзэгдлийн талаар бид дараагийн бүлгүүдэд ярих болно. Тиймээс шилжилтийн улс орнууд дахь улс төрийн ивээл, хамгаалалтанд үндэслэсэн томилолтыг аль болохоор хязгаарлаж орчин үеийн шалгууруудад үндэслэсэн төрийн албыг хөгжүүлэх явдал чухал байгаа билээ.

Шилжилтийн үйл явцын эцсийн шат нь зохицон дасах шат бөгөөд Европын Холбооны гишүүн болохыг эрмэлзэж байгаа Төв ба Зүүн Европын улс орнуудын хувьд үүнийг интеграцчлагдах үйл явц гэж нэрлэж болох юм. Иймээс дээрх улс орнуудын хувьд захиргааны чадавхийг дээшлүүлэхийн тулд хууль эрх зүйн ба зохион байгуулалтын, бас арга ажиллагааны гүнзгий өөрчлөлт хийх шаардлагатай байгаа юм.

Дээр тодорхойлсон шилжилтийн үе шатууд бүх улс оронд нийтлэг шинжтэй нь харагдаж байгаа юм. Харин цаг хугацаа, логик дараалал зэрэг нь улс орон бүрт өөр өөр байна. Орон тус бүр хөгжлийн шат, төрийн захиргааны уламжлал, улс төрийн соёлын хувьд бие биенээсээ ялгаатай байгаа учраас тухайлсан зарим оронд шилжилтийн хэд хэдэн үе шатны шинж чанар илэрч болно.

Шилжилтийн үеийн улс орнуудын хөгжлийн дээрх үе шатуудыг юуны өмнө Төв ба Зүүн Европын улс орнуудыг судлах зорилгоор тодорхойлсон боловч бид энэхүү үечлэлийг хэдийгээр соёл, уламжлалын ялгаа байгаа боловч Монголд ч бас хэрэглэж болно гэж үзсэн юм; учир нь түүхэн хөгжлийн хувьд Монгол бол хуучин ЗХУ-ын бүрэлдэхүүнд багтаж байсан бүгд найрамдах улсуудтай ижил төстэй зүйл нилээд байсан билээ. Магистрын ажилдаа бид орчин үеийн төрийн албаны төлөвшилд чухал ач холбогдолтой зарим асуудал, тухайлбал албан тушаалын тогтолцоог хэрхэн төлөвшүүлэх, хүний нөөцийн удирдлагын бодлогыг хэрхэн боловсруулж түүнд тохирох хууль эрх зүйн орчныг бий болгох зэрэг асуудлыг Монголын жишээн дээр авч үзэх юм.

1.2. Шилжилтийн улс орнуудын Төрийн Албаны шинэчлэлийн тэргүүлэх чиглэлүүд

Хүний нөөцийн удирдлагын шинэчлэлийн асуудлыг авч үзэхийн өмнө “төрийн албаны” тухай үзэл баримтлалыг авч үзэх хэрэгтэй

¹ Hesse J., 1998. Rebuilding the State. CM\SIGMA\PUMA Papers. p.170

бөгөөд түүнийг шилжилтийн улс орнуудад хэрхэн тодорхойлж байгаад дүн шинжилгээ хийе. Удиртгалын хэсэгт бид энэ талаар Европын Холбооны улс орнуудад нэгдсэн нэг тодорхойлолт байхгүй байгаа бөгөөд гол нь нийтлэг зорилтууд, тэдгээрийг шийдвэрлэх өөр өөр аргууд байгаа тухай дурьдсан билээ. Шилжилтийн үедээ явж байгаа улс орнуудын хувьд зарим улсад төрийн албан хаагчид нь төрийн захиргааны байгууллагад ажиллаж байгаа боловсон хүчний дийлэнх олонхи болж байхад зарим улс оронд захиргааны ажилтнуудын цөөхөн хувь болж байна¹. Монгол жишээлбэл төв ба орон нутгийн төрийн захиргааны байгууллагын албан хаагчид улсын салбарт нийт ажиллагсдын 8.5 хувь болдог².

Шилжилтийн улс орнуудад “төрийн албан хаагч” гэдэг ойлголтыг өөр өөрөөр тодорхойлж байна. Эдгээр ялгаа зөрөө нь төрийн албаны тухай үзэл баримтлалуудад тусгалаа олж байгаа бөгөөд³ тэр нь түүхэн уламжлал, улс төр, эдийн засаг, нийгмийн өөр өөр орчинд өрнөж байгаа шинэчлэлийн үйл явцын онцлогоор тодорхойлогдоно. Зарим улсад энэхүү ойлголтыг хууль зүйн талаас нь бүрэн дүүрэн томъёолоогүй байна. Тийм учраас төрийн алба гэдэг ойлголтыг юуны өмнө хууль эрх зүйн талаас нь тодорхойлж, өөрөөр хэлбэл хууль баталж хэрэгжүүлэх явдал төрийн албаны шинэчлэлийн нэг чухал алхам болдог.

Унгарт жишээлбэл төрийн албан хаагчийг: төрийн албан тушаалтан, төрийн албан хаагчид, ажилчид ба тодорхой зорилтуудыг шийдвэрлэх үүрэг бүхий “мэргэжилтэн” гэж ангилжээ. Унгарын 1992 онд баталсан XXIII Хуулийн заалтын дагуу төрийн албан тушаалтан гэж төрийн захиргааны байгууллагад удирдах, шийдвэр гаргах, хууль тогтоох ба хэрэгжүүлэх үүргийг хүлээсэн эсвэл онцгой үүрэг хүлээсэн албан хаагчийг хэлнэ гэж тодорхойлжээ. Энэ ангилалд нийт албан хаагчдын зөвхөн 12 хувь багтдаг байна.

1995 оны 1 сард баталсан Эстоний Төрийн Албаны Хуулиар төрийн албан хаагчдын ангиллыг тогтоожээ⁴.

Шилжилтийн эхний шатанд хуучин социалист улсууд урьдах

¹ Goetz K., Hesse J., 1992. p.434

² Government of Mongolia 1997. Handbook on Government Service of Mongolia Cabinet Secretariat. Ulaanbaatar

³ Meininger M., Claisse A., 1997. p.11

⁴ ibid., p.13

дэглэмээс үлдсэн захиргааны аппаратыг хэрхэн өөрчилж шинэчлэх гэсэн асуудалтай тулгарсан юм. Шилжилт хийсэн бүх улс оронд нийтлэг байсан зүйл бол төрийн захиргааны байгууллагуудыг бүтэц, боловсон хүчний хувьд бүрэн өөрчилж шинэчилсэн билээ. Энэ асуудлыг шийдэхдээ улс орон бүрт өөр өөр арга хандлага хэрэглэжээ. Албани улсын төрийн алба ихээхэн улс төржсөн шинжтэй байсан учраас төрийн албыг хэд хэдэн удаа шинэчлэн эмхэлсэн бол харин Унгар улсад захиргааны ажилтнуудын дийлэнх хувь нь ажилдаа үлдсэн байна. Хатуу арга хэмжээ авахаас илүү төрийн албаны тогтолцоог бүхэлд нь өөрчлөн зохион байгуулах замаар шинэчлэл хийсэн юм¹.

Монгол улсын хувьд мөн ижил төстэй асуудлуудтай тулгарсан юм. Хэрэглэсэн хандлага, арга барилын хувьд “шинэ нь хуучнаас дээр” гэсэн үгээр илэрхийлж болно. Өөрөөр хэлбэл хуучинсаг арга барилтай хүмүүс албан тушаал эзэлсээр байгаа нь шинэчлэлийн үйл явцад саад тотгор болж байна гэж үзсэн юм. Тийм хуучин боловсон захиран тушаах тогтолцооны үед ажиллаж байгаагүй шинэ хүмүүсээр өөрчилсөн юм. Гэвч тэдний нилээд хэсэг захиргааны ажлын туршлагагүй байсан юм. Шилжилтийн үеийн эхний шатны талаар хийсэн дүгнэлтийн нэг бол төрийн захиргааны албан хаагчдын мэргэжлийн түвшин шаардлагад хүрэхгүйгээр барахгүй шинэчлэл эхлэхээс өмнөх үеийн түвшнээс доогуур байна гэжээ².

Ийнхүү Зүүн Европын орнууд, мөн Оросын Холбооны улс, мөн түүнчлэн Монгол улсад шилжилтийн эхний шатанд Төрийн Албаны тухай Хууль батлагдсан бөгөөд одоо хэрэгжүүлэх шатандаа явж байна. Хуулийг боловсруулахдаа улс бүр өөр өөрийн өвөрмөц нөхцөл байдлыг тусгахыг чармайсан байна. Гэлээ ч хууль батлах бол төрийн албаны шинэчлэлийн дөнгөж эхний алхам гэдэг нь эдгээр орны туршлагаас харагдсан юм. Түүнээс гадна төрийн албаны боловсон хүчний бодлого, хөтөлбөрүүдийг хэрэгжүүлэх захиргааны байгууллагын чадавхи нэн шаардлагатай болсон юм³.

Төрийн албаны өөрчлөлт шинэчлэлийн явцад дээрх улс орнуудын тулгарч байсан сорилт, бэрхшээлүүдийг чанарын бас тооны талаас тодорхойлж болно. Юуны өмнө төрийн захиргааны байгуул-

¹ *ibid.*, p.9

² Mongolian Management Development Programme (MDP), Government of Mongolia 1997. p.46

³ Collins P., 1993. p. 332

лагууд нь социализмын үеэс уламжлан үлдсэн хэт нүсэр орон тоотой гэдэг талаар судлаачид санал нэгтэй байна. Тийм ч учраас хувьчлал явуулах замаар байгууллагуудыг цомхотгох нь хойшлуулашгүй зорилт байлаа. Чухам ийм арга хэмжээ авч байж төрийн захиргааны байгууллагууд ардчилсан засаглалын нөхцөлд зохицож ажиллах нөхцлүүд бүрдсэн байна.

Харин дээрх хандлагыг няцааж шүүмжилж байгаа эрдэмтдийн нотолгоо бас сонирхол татаж байгаа юм¹. Төрийн захиргааны байгууллагууд нүсэр том байдгийг өндөр хөгжилтэй, аж үйлдвэржсэн улс орнуудын хувьд ч бас шүүмжлэлтэй хандах хэрэгтэй. Нөгөө талаас шилжилтийн улс орнуудад төрийн захиргааны байгууллагуудад саяхан болтол харьцангуй цөөн хүн ажиллаж байсан ба харин эдийн засгийн салбарт, тухайлбал улсын үйлдвэрийн газрууд, хоршооллын байгууллагуудад нийт ажиллагсдын дийлэнх хувь ногдож байжээ. Жишээлбэл Польшид 1990 оны сүүлчээр буюу шилжилт эхэлж байх үед төрийн захиргааны байгууллагуудад нийт 158.800 хүн ажиллаж байсан нь нийт хүн амд оногдох хувиараа олон улсын хамтын нийгэмлэгийн орнуудтай харьцуулахад нилээд доогуур орж байна. Тэдгээр ажиллагсдын тэн хагас нь төрийн захиргааны байгууллагад (төв байгууллагуудад – 46.060; орон нутгийн захиргааны байгууллагад – 34.175; анхан шатны нэгжүүдэд – 29.000) нөгөө хагас нь (83.580 хүн) орон нутгийн засаг захиргаанд ажиллаж байлаа².

Тиймээс шилжилтийн улс орнуудад тоон үзүүлэлтийн хувьд шийдвэрлэх ёстой гол асуудал бол төрийн захиргааны төв байгууллагуудыг шинээр бүрдүүлэх асуудал биш, харин эдийн засгийн социалист шинжтэй салбар болох улсын өмчийн үйлдвэрийн газрууд, хяналтанд байдаг бусад байгууллага, хоршооллуудын тухай асуудал байлаа.

Төрийн албаны шинэчлэлийн чанарын хувьд анхаарах ёстой гол асуудал бол хүний нөөцийн удирдлагын асуудал юм³. Хамгийн чухал зорилт бол төрийн ажилтны талаар урт хугацааны, зохистой бодлого явуулж, тэднийг ажилд шилж сонгох, үр ашигтай ажиллуулах, орон тооны ажилтнуудын дунд сургалт зохион байгуулах, тэдний материаллаг ба материаллаг бус сонирхлыг нь зөв тооцох гэх мэтчилэн

¹ Hesse J., 1998. p.174

² Goetz K., Hesse J., 1993. p.436

³ Hesse J., p.175

хүний нөөцийн удирдлагын бүрэлдэхүүн хэсгүүдийн хоорондын хамаарлыг нарийн харгалзаж үзнэ. Европын Холбооны гишүүн улсуудад мэргэжлийн сургалтыг төрийн алба хашиж байгаа хүн өөрийн үүрэг гэж үздэг. Мөн түүнчлэн ажлын шинэ нөхцөл байдалд дасаж зохицож ажиллахыг ч ялгаагүй үүргээ гэж үздэг байна¹.

Сүүлийн жилүүдэд харин шилжилтийн улс орнуудаас нилээд хэд нь хүний нөөцийн бодлогоо тодорхойлж хэрэгжүүлж талаар тодорхой алхмууд хийж эхлээд байна. Гэхдээ л төрийн албан хаагчдын эрх, үүргийг тодорхойлсон хууль тогтоомж бүх улсад бүрэн цэгцрээгүй байгаа юм.

Нөгөө талаас төрийн захиргааны талаар баталсан хуулийн хэрэгжилт тааруу байгаа нь анхаармаар асуудал болж байгааг судалгааны бүтээлүүдэд тэмдэглэж байна². Энэ нь хуулийг хэрэгжүүлэх механизмууд үгүйлэгдэж байгаатай холбоотой. Өөр нэг үндсэн шалтгаан бол улс төр, эрх ашгийн бүлгүүдийн сонирхлын үүднээс хуулийг хэрэгжүүлэхгүй зайлсхийх үзэгдэл шилжилтийн улс орнуудад нийтлэг байгаа юм. Дээр дурьдсан бэрхшээлүүд Монголд ч бас илэрч байгааг тэмдэглэх хэрэгтэй. Энэ төрийн албаны шинэчлэл нь нийгмийн өргөн хүрээнд өрнөж байгаа өөрчлөлт шинэчлэлтэй нягт уялдаа холбоотой гэдгийг дахин нотолж байгаа хэрэг юм. Төрийн албаны шинэчлэл нь эцсийн эцэст хүний хүчин зүйл, иргэний нийгмийн төлөвшилт, төрийн захиргааны ажилтны улс төрийн соёлын төлөвшилттэй холбоотой нарийн түвэгтэй асуудал юм.

Тиймээс хуучин социалист орны төрийн ажилтнууд шилжилтийн шинэ орчинд захиргааны ажлын өдөр тутмын үйл ажиллагаандаа шинэ хандлага, ур чадварыг эзэмших хэрэгтэй болж байгаа юм. Гол нь ардчиллын шинэ үнэт зүйлсийг эзэмшиж, өөрийн болгож улмаар үйл ажиллагаандаа хэрэгжүүлэх шаардлагатай байна.

Өндөр хөгжилтэй, аж үйлдвэржсэн улс орнуудын туршлагыг шилжилтийн гэж нэрлэж байгаа тогтвортой биш орчинд ер нь хэрэглэж болох уу? гэсэн асуулт бидний судалгааны ажлын явцад байнга анхаарлын төвд байсан юм. Судалгаанаас харахад хөгжингүй орнуудын зарим туршлагыг шилжилтийн улс орнуудад шууд авч хэрэглэх боломжгүй бөгөөд зарим нь угаасаа огт тохирохгүй ба заримыг нь тухайн улс орны нөхцөл байдлыг сайтар харгалзан үзсэний

¹ Ziller J., 1998. p.148

² Fournier J., Sigma\Puma 998\ 39 p.131

үндсэн дээр сонголт хийж туршиж үзэх боломжтой санагдаж байгаа юм. Төрийн албаны хувьд бол удирдлагын соёл, уламжлал нь тухайн улс орны өвөрмөц онцлогоос ихээхэн хэмжээгээр шалтгаалдаг гэдгийг харгалзан үзэх учиртай. Мэдээжийн хэрэг шилжилт хийж байгаа улс орнууд гадаадын шилдэг туршлагаас суралцаж хэрэгжүүлэхийг эрмэлзэх нь ойлгомжтой билээ. Жишээлбэл Төв ба Зүүн Европын ихэнх улс орнуудын хувьд Европын Холбоо ба ЭЗХАХБ (ОЕСД)-ын туршлагыг хүрэх ёстой хөгжлийн түвшин гэж үзэж байна. Өндөр хөгжилтэй улс орны туршлагыг судлахдаа юуны өмнө цогц байдлаар авч үзэж, тухайн орны соёлыг өргөн утгаар нь судлах хэрэгтэй юм. Төрийн албаны туршлага гэхэд жишээлбэл юуны өмнө улс төрийн соёл, иргэний нийгмийн төлөвшил хөгжлийн тодорхой үе шаттай салшгүй холбоотой юм.

Монгол улсын хувьд бол төрийн захиргааны шинэчлэлийн чиглэлд Шинэ Зеландын нилээд шинэлэг, бас радикал шинжтэй туршлагыг хэрэгжүүлэхээр зэхэж байгаа юм. Тогтвортой биш, байнга хувьсан өөрчлөгдөж байгаа Монголын нөхцөлд ийм радикал загварыг хэрэглэж болно, болохгүй гээд мэтгэлцэж болно. Ерөнхий баримтлах ёстой зарчим бол уг туршлагыг хэрэгжүүлэхэд гарч болох эерэг ба сөрөг хандлагуудыг урьдаас нарийвчлан судалж зохих хөтөлбөр, төслүүд боловсруулж хэрэгжүүлбэл илүү үр дүнд хүрнэ. Монголд 90-ээд оноос эхэлсэн ардчилсан шинэчлэлийн үйл явц, төрийн удирдлага, төрийн албаны хөгжлийн онцлог, мөн түүнчлэн Шинэ Зеландын туршлагыг хэрхэн хэрэгжүүлж байгаа талаар цаашид тусгайлан авч үзэх юм.

Шилжилтийн улс орнуудын төрийн захиргаа, төрийн албаны өөрчлөлт, шинэчлэлийн харьцуулсан судалгааны явцад тухайн тодорхой улс орон бүрийн хөгжлийн түвшний ялгаа зөрөө тод ажиглагдаж байгаа боловч нийтлэг хандлагууд байгааг юуны өмнө тэмдэглэх хэрэгтэй; төрийн албаны иж бүрэн хууль тогтоомж боловсруулж хэрэгжүүлэх шаардлага бараг бүх оронд ижил түвшинд хойшлуулашгүй асуудал болж байна, мөн түүнчлэн хүний нөөцийн иж бүрэн нэгдсэн бодлого боловсруулж хэрэгжүүлэх тал дээр ихээхэн бэрхшээл, доголдол байсаар байна. Хүний нөөцийн асуудлын бүх бүрэлдэхүүн хэсгүүд, тухайлбал сонгон шалгаруулах, үр ашигтай ажиллуулах, төрийн захиргааны байгууллагуудын орон тооны ажилтнуудыг бүрдүүлэх, тэдний сургалт, дахин сургалтыг зохион байгуулах, төрийн захиргааны байгууллагын практик үйл ажиллагаанд

хууль тогтоомжийн хэрэгжилтийг хангах; нүсэр орон тооны асуудлыг шийдэх, аппаратыг цомхотгохдоо ажилтнуудыг өөр ажилд шилжүүлэх, дахин сургах гэх мэт нийгмийн талын асуудлыг хамтад нь шийдвэрлэж, чадвартай боловсон хүчнийг төрийн захиргааны байгууллагад гол цөм болгож ажиллуулах зэрэг нь шилжилтийн бүх улс орны хувьд эн түрүүнд шийдэх ёстой нийтлэг зорилтууд болж байна.

Мөн түүнчлэн албан тушаалын тогтолцоог төлөвшүүлж хөгжүүлэх, төрийн албан хаагчдын шилжилт хөдөлгөөн зэрэг асуудлууд бас шилжилтийн улс орнуудад онолын болон практикийн чухал ач холбогдолтой асуудлууд болж байна. Энэ тухай дараагийн бүлгүүдэд авч үзэх юм.

1.3. “Үе шатны хамаарал” хэмээх үзэл баримтлалын тухай

Төрийн албаны тухай сэдвийн онолын нэг гол үндэслэл бол “сонгосон замын хамаарлын” тухай үзэл баримтлал юм. Энэ үзэл баримтлалыг институтууд түүхэн үүднээс бүрэлдэн тогтдог талаарх улс төрийн шинжлэх ухааны чиглэлийн хүрээнд боловсруулжээ¹. Хуучин социалист орнуудад өөрчлөлт шинэчлэлийг эхлээд эн тэргүүнд шийдвэрлэх ёстой асуудал бол төрийн захиргааны хуучин байгууллага, бүтцүүдийг өөрчлөн шинэчлэх явдал байв. Төрийн шинэ институтуудийг эмхлэн байгуулж, тэдгээрийн тууштай үйл ажиллагааг хангах хэрэгтэй байлаа. Энэ нь түүхэн тодорхой хүчин зүйлээс ихээхэн шалтгаалах нарийн түвэгтэй үйл явц гэдэг нь өнөөдөр улам тод харагдаж байна. Олон төрлийн бодит шинжтэй болон хүмүүсийн үйл ажиллагаанаас шалтгаалсан бэрхшээл саад учирч байсан юм. Дээрх улс орнуудад шинэчлэл хийгээд арав гаруй жил болж байгаа ч гэсэн шинэ институтуудийн тууштай үйл ажиллагааг өнөөдөр ч бүрэн хэвшүүлж чадаагүй байна.

“Үе шатны хамаарлын” тухай үзэл баримтлал гэж юу вэ? Ямар нэгэн байгууллага шинээр эмхлэн байгуулагдаж, бодлогоо тодорхойлж эсвэл шинэ санаачилга дэвшүүлж, хэрэгжүүлж дууссаны дараа ч тэр байгууллагын зохион байгуулалт болон бодлого нь алс хэтдээ ч өргөн цар хүрээтэй нөлөө үзүүлсээр байдаг байна. Чухам энэ санаа уг үзэл баримтлалын гол цөм болдог. Өөрөөр хэлбэл засгийн газар эсвэл ямар нэгэн байгууллага шинэ хөтөлбөр хэрэгжүүлж эхлэхэд урьд нь хэрэгжүүлж байсан бодлогын нөлөөлөл хүчтэй

¹ Peters G., 1999. p. 67

мэдрэгдэж сөрөг хандлага болж үйлчилдэг байна. Түүхэн институционализмын өөр нэг чухал сэдэв бол байгууллагын өөрчлөлтийг хэрхэн хийх тухай асуудал юм. Энэхүү үзэл баримтлалын үүднээс бол өөрчлөлтүүдийг “хөдөлгөөнтэй тэнцвэржилтийн” үүднээс авч үздэг. Өөрөөр хэлбэл аливаа байгууллага оршин тогтнох үндэс бол тэнцвэржилтийн нөхцөл ба анх байгуулагдахдаа эсвэл хөгжлийн түрүүчийн шатанд гаргасан шийдвэрт нийцэх үйл ажиллагаа явуулах хэрэгтэй гэсэн үг юм.

Онолын эдгээр үндэслэлүүд нь шилжилтийн улс орнууд дахь төрийн байгууллагуудыг төлөвшүүлэн хөгжүүлэх, цаашид боловсронгуй болгоход чухал ач холбогдолтой юм. Үүнийг эдгээр орнуудын шинэчлэлийн эхний шатны үйл явц ч тод харуулсан юм. Шинээр үүссэн байгууллагууд түрүүчийн дэглэмийн үед тодорхой хэлбэрээр оршиж байсан үндэс суурин дээр гол төлөв байгуулагдсан учраас шинэчлэлийн шинэ хандлагуудыг сөрөх инерц хүч асар хүчтэй үйлчилж байсныг саяхны түүхээс бид мэдэх билээ. Чухам тийм учраас төрийн захиргааны байгууллагын зохион байгуулалтын зарчмуудыг өндөр хөгжилтэй улс орнуудад шинжлэх ухааны үндэстэй боловсруулж хэрэгжүүлдэг билээ. Шилжилтийн улс орнуудад, Монголд ч ялгаагүй энэ талын туршлагыг нарийвчлан судлах хэрэгтэй байна.

Түүхэн институционализмын үүднээс үйл явцад хандах өөр нэг хандлага бол “шүүмжлэлийн нэгдлийн” тухай үзэл юм¹.

Хорьдугаар зуунд Латин Америкийн засгийн газруудад гарсан өөрчлөлтүүдийг чухам энэ үзэл баримтлалын үүднээс тайлбарласаар ирсэн юм. Гол нотолгоо нь тун энгийн; эдгээр засгийн газруудын тулгарч байгаа гол бэрхшээл бол жолоодлогогүй үйлчилж байгаа инерцийн хүч ба улс төрийн хүчнүүдийн нэгдлийг хангахгүйгээр мэдэгдэхүйц өөрчлөлт гарахгүй гэж үздэг. Улс төрийн хүчнүүдийн аль нь ч дангаараа өөрчлөлт хийж чадахгүй бөгөөд гагцхүү хамтын хүчээр нийгмийг хөдөлгөөнд оруулах боломжтой ажээ. Онолын энэ дүгнэлт Монголд ч хамааралтай байж болох юм. Сүүлийн үед монголчууд өөрсдөө улс орондоо болж байгаа үйл явдлуудыг Латин Америкийн улс орнуудын нөхцөл байдалтай харьцуулан жиших болсон билээ. Үүнд ижил төстэй хандлагууд, нэн ялангуяа улс төрийн хүчнүүдийн харилцан үйлчлэл, тэр нь улс орны хөгжил дэвшилд чухам яаж нөлөөлж байгаа, эерэг, сөрөг нөлөөллийн аль нь давамгайлж

¹ Collier and Collier in Peters 1999. p.69

байгаа зэргийг нарийвчлан судлах хэрэгтэй байгаа юм.

“Үе шатны хамаарал” хэмээх үзэл баримтлалын хүрээнд өрнөдийн эрдэмтдийн дэвшүүлэн тавьсан онолын чухал үндэслэгээ бол байгууллагын шинэ мэдлэг, шинэ мэдээлэл хүлээж авч боловс-руулах чадвар юм. Ийм мэдлэг, мэдээллийг тухайн байгууллага “сонгож авсан” замаараа хөгжих явцад дотроо туршлага хуримтлуулах замаар, бас бусад байгууллагын туршлагаас авна. Онолын энэ дүгнэлт практик дээр чухал ач холбогдолтой болох нь судалгаанаас харагдаж байна; 1950-1960-аад онд Швед ба Их Британи улсуудад нийгмийн чиглэлээр өөр өөр бодлого баримталж байсан билээ. Үүний шалтгааныг судлаачид хоёр улсын төрийн захиргааны ажилтнууд өөрийн байгууллагын болон бусдын туршлагаас суралцах чадвар нь өөр өөр байснаар тайлбарлаж байна¹.

Европын Холбооны улсуудад төрийн удирдлага, төрийн албаны онол хэрхэн хөгжиж байгаагаас харахад энэ талаар Монголд хийх зүйл их байгаа нь харагдаж байна. Төрийн удирдлага, төрийн алба нь шинжлэх ухааны үндэстэй хөгжиж, энэ талаар мэдлэг, мэдээлэл хуримтлагдаж байж бодлого боловсруулах, бодлогын хэрэгжилтэд эерэг нөлөө үзүүлж чадна. Өнөөдрийн Монголын түвшинг авч үзвэл төрийн захиргааны байгууллагууд туршлага хуримтлуулах, солилцох ажлын түвшин хангалтгүй байна. Бусад байгууллагын туршлага, гадаадын туршлагаас суралцах ажилд анхаарах хэрэгтэй байна. Төрийн албаны шилдэг туршлагын талаар дотоодын байгууллагуудын болон гадаад орнуудын туршлагын талаар мэдээллийн сан байгуулж ажиллах хэрэгтэй байна.

БҮЛЭГ 2. Төвлөрсөн захиргаа, төлөвлөгөөт эдийн засгаас ардчилал, зах зээл рүү шилжсэн нь: Монголын жишээ.

Үе шатны хамаарал

2.1. Түүхэн нөхцөл байдал

Монгол улс Орос, Хятад хоёрын дунд, Төв Азид оршино. Нутаг дэвсгэр өргөн уудам, хүн ам цөөтэй. Нийт нутаг дэвсгэрийн хэмжээ: 1.566.500 км. кв, нэг км. кв-д 1.4 хүн ногддог. Нийт хүн ам: 2.4 сая; түүний 50 гаруй хувь нь хотод амьдардаг². Хүн амын 90-ээд хувь нь

¹ Olsen and Peters in Peters G., 1999

² Үндэсний Статистикийн газар, 1997

монгол үндэстэн. Хүн амын дундаж нас 22.5 бөгөөд дундаж наслалт 63¹.

Чингис хааны байгуулсан Монголын эзэнт гүрэн 1691 онд задарснаас хойш 1921 хүртэл Монгол нь феодалын шашинт улс байжээ. 1921 оноос хойш 1990 ээд он хүртэлх 70 гаруй жилд Монголын эдийн засаг нь нүүдлийн мал аж ахуй, нилээд өргөн хүрээний аж үйлдвэрийн салбар, байгалийн баялаг, хөдөө аж ахуйн бүтээгдэхүүнийг гадаадад гаргадаг экспортын салбараас бүрдэж байлаа. Төмөр зам, авто зам, агаарын тээвэр гэх мэт дэд бүтцийн үндсэн сүлжээнүүд бүрэлдэн хөгжсөн байв. Хүн ам нь бичиг үсэгт тайлагдсан, боловсролын түвшнээрээ Монгол улс дээгүүр орох ба хөгжиж байгаа бусад улс орнуудтай харьцуулахад нийгмийн бүлгүүдийн боловсролын хүртээмж харьцангуй өндөр юм. 1950-1990 онд боловсролын салбарт Монгол улсын хүрсэн ололтууд дунд ба өндөр орлоготой улс орнуудын түвшинд хүрч байв. Энэ хугацаанд бичиг үсэгт тайлагдсан байдал, бүх шатны сургуульд хамрагдсан байдал өсөн нэмэгджээ гэж Хүний хөгжлийн илтгэлд тэмдэглэжээ².

Хуучин ЗХУ-аас их хэмжээний санхүүжилт авч улс орноо аж үйлдвэржүүлсэн. Зэс, нүүрс олборлолт, малын тоо толгойгоор дээгүүрт ордог (33 сая толгой малтай). Арьс шир, ноос, ноолууран бүтээгдэхүүнээрээ алдартай. Эдийн засгийн уламжлалт салбар болох нүүдлийн мал аж ахуй одоо ч үндсэндээ хэвээрээ бөгөөд нийт ажил эрхлэлтийн гуравны нэгийг хангадаг.

Монголын орчин үеийн түүх нь хөрш хоёр их гүрэн – Орос, Хятадын дунд байрладаг стратегийн байрлалаар үлэмж хэмжээнд тодорхойлогддог. Нэгэн цагт Хятадыг эзэлж байсан монголчууд 20 дугаар зууны эхэн үе хүртэл 200 жил Манжийн эзэнт гүрний ноёрхолд байв. 1912 онд Бүгд Найрамдах Хятад улс байгуулагдсаны дараахан Монгол улс тусгаар тогтнолоо зарлаж Оросыг холбоотноо гэж үзэх болов. Хаант Орос, Хятад, Япон улс төрийн арга хэрэглэж Монголыг Дотоод (Хятадын муж), Гадаад Монгол буюу одоогийн Бүгд Найрамдах Монгол улс гэж хуваасан билээ³.

Монголын эдийн засаг 1990-ээд он хүртэл умард хөршөөс

¹ Batbayar, 1997. Development and Growth Policy of Government, Cabinet Secretariat, Ulaanbaatar

² Human Development Report: Mongolia, 1997. p.20

³ Laking R., 1998

хамааралтай байсан билээ. Хуучин ЗХУ Монголын экспортын бүтээгдэхүүний 80 хүртэл хувийг худалдан авч импортын бараг 90 хувийг нийлүүлдэг байв¹.

Монголын олон улсын хэлхээ холбоог хөгжүүлэхэд далайд гарцгүй, дэд бүтцийн хөгжил сул зэрэг нь саад болдог. Монгол нь Орос, Хятадаар дамжих Транссибирийн төмөр замаар дэлхийн улс орнуудтай холбогддог.

1921 онд үндэсний хувьсгал гарч 1924 онд Бүгд Найрамдах Монгол улс байгуулагдсан юм. ЗХУ-ын дараа социализмын замаар хөгжсөн хоёр дахь улс байв. Ийнхүү бараг 70 жилийн турш Монгол улс нь төвлөрсөн төлөвлөгөөт эдийн засагтай, төрийн удирдлага, шийдвэр гаргах үйл явц хэт төвлөрсөн хэв маягтай байжээ. Социалист орнуудын Эдийн Засгийн Харилцан Туслах Зөвлөлийн гишүүн (ЭЗХТЗ) байсан бөгөөд 1961 онд НҮБ-ийн гишүүн болсноор Монгол улс олон улсын түвшинд хүлээн зөвшөөрөгдсөн юм².

Монголын төрийн удирдлагын тогтолцоо нь хуучин ЗХУ-ын нөлөөн дор бүрэлджээ. Захиргаадгалтын гурван түвшин үйлчилж байв; Яамдын шатлан захирах ес; Монгол Ардын Хувьсгалт Нам (МАХН) төрийн захиргааны байгууллагуудыг хянаж; Намын Төв Хорооны Улс Төрийн Товчоо гишүүдээрээ дамжуулан орон нутгийн төрийн захиргааны байгууллагад хяналт тавьдаг байв. Нам, төрийн захиргааны алба өөр хоорондоо нягт холбоотой байв. Дюпье-гийн үзэж байгаагаар социализмын үед Монголд "...байнгын ажиллагаатай төрийн алба гэж албан ёсоор байгаагүй, гэхдээ мэргэжлийн бүх сургууль, Их, Дээд сургуулийн бүх төгсөгчид төрийн албан хаагчид болж байв. Тэдгээр хүмүүс намын гишүүн биш бол орон нутгийн түвшний төрийн захиргааны байгууллагад ажиллаж байв"³ гэжээ.

1984 онд Ю.Цэдэнбалыг (Дэлхийн дайны дараах үеэс эхлэн улс орны удирдагч байв) өөрчилсөн нь Оросын өөрчлөн байгуулалт, мөн Төв ба Зүүн Европод эхэлсэн ардчилсан шинэчлэлийн хүчтэй нөлөөн дор маш аажуухан эхэлсэн шинэчлэлийн үйл явцын эхлэл байсан юм. Түүнээс гадна нийт социалист системийн орнууд гадаад ба дотоодын хүчтэй шахалтанд орж 1990-ээд оны эхээр Төв ба Зүүн Европын орнууд, мөн түүнчлэн Монголд ардчилсан хөдөлгөөн өрнөж эхлэв.

¹ Collins P., 1993. p.389

² Sanders, in Collins, 1993. p.390

³ Laking, 1998. p.5

Монголын нийслэл Улаанбаатар хотод ардчилсан шинэчлэл хийхийг шаардсан жагсаал цуглаан 1989 оны 12 сард болж өргөжин гүнзгийрсээр дөрвөн сарын дараа олон намын оролцоотой Парламентын сонгууль хийх болсон юм. Ийнхүү шинэ, Эвслийн засгийн газар байгуулагдаж Монгол улс ардчилал, зах зээлийн эдийн засаг, олон ургальч үзлийг дээдэлсэн нийгмийг хөгжүүлэх зорилт тавьж, хүний үндсэн эрх, ардчилал, үзэл бодлоо чөлөөтэй илэрхийлэх, мэдээлэл авах эрх чөлөөг хангасан улс төр, захиргааны шинэ бүтцүүдийг байгуулж эхэлсэн юм.

Ийнхүү Монгол улс 1990-ээд оноос эхлэн нийгмийн гүн гүнзгий өөрчлөлт шинэчлэлийг эхэлсэн билээ. Энэ хугацаанд Монголын эдийн засгийн гол түнш болж байсан ЗХУ, ЭЗХТЗ сүйрэн унаж улмаар тэдгээр орнуудаас Монголд нийлүүлж байсан санхүү, техникийн тусламж зогсож, үндсэн гол нийлүүлэлт - шатахуун, сэлбэг хэрэгсэл, бусад материалуудын нийлүүлэлт зогссон юм. 1991 оны байдлаар дотоодын нийт бүтээгдэхүүний үйлдвэрлэл хасах 10 болж, инфляцийн түвшин түргэн хурдацтай нэмэгдэж, барааны үнэ 120 хувиар нэмэгдэж 1992 онд инфляцийн түвшин 100-300 хувьд хүрч байв¹.

Чухам ийм гараанаас Монголд улс төр, эдийн засгийн шинэчлэлийг эхэлсэн билээ. Хүний эрх, эрх чөлөөг тунхагласан Үндсэн Хуулийг 1992 онд баталсан нь нийгмийн бүх хүрээнд гүн гүнзгий шинэчлэл явуулах үндэс болсон юм².

2.2. 1990-ээд оны Ардчилсан шинэчлэлийн үйл явц

2.2.1. 1990 оны эхэн ба дунд үеийн Төрийн удирдлага, Төрийн Албаны шинэчлэл

Монголд болсон өөрчлөлт шинэчлэлийн онцлог нь нийгмийн ба эдийн засгийн салбарт нэгэн зэрэг өрнөсөн явдал байсан юм. Үүний улмаас зарим үед бодлого боловсруулах ба хэрэгжүүлэх чиглэлүүд бие биендээ сөргөөр нөлөөлөх зэрэг бэрхшээлтэй тулгарч байв. Нөгөө талаас Олон Улсын Валютын Сангийн техник, санхүүгийн туслалцаатай хэрэгжих эдийн засгийн шинэчлэлийн хөтөлбөрүүдтэй холбоотой цаг үеийн шаардлагууд ч бас байсан юм. Дэлхийн эдийн засгийн хамтын ажиллагаанд оролцох оролцоогоо нэмэгдүүлэх зорилгоор Монгол улс 1992 онд ОУВС-нд элссэн юм. Эдийн засгийн

¹ Document of International Monetary Fund, 1997, p.4

² Constitution of Mongolia, January 1992

шинэчлэл амар хялбар байгаагүй билээ. Тиймээс ч түүний хүн амын амьжиргааны түвшинд үзүүлэх сөрөг нөлөөг зөөлрүүлэх зорилгоор нийгмийн салбарын шинэчлэлийг бас зэрэг хийсэн юм.

Нөгөө талаас төрийн удирдлагын хүрээнд шинэчлэл хийх нь хойшлуулашгүй зорилт болж байв. Шинэчлэл эхэлсэн цагаас эхлэн хуучин байсан байгууллагууд, тэдгээрийн бүтэц, арга ажиллагаа нь нийгэм эдийн засаг, улс төрийн шинэ орчинд тохирохгүй болох нь улам тодорхой болж байв. Төрийн захиргааны байгууллагууд, төрийн албан хаагчдын үйл ажиллагааг хуулиар зохицуулах, дүрэм журмыг шинээр боловсруулах хэрэгтэй байв. Төрийн албан хаагчдын талаар баримтлах иж бүрэн бодлого үгүйлэгдэж байлаа. “Төрийн албан хаагчдын дийлэнх олонхийн мэргэшлийн түвшин шаардлага хангахгүй байгаа нь төрийн албаны нэр хүндийг унагаж байв”. 1994 оны байдлаар Яам, агентлаг, орон нутгийн захиргааны байгууллагад нийт ажиллаж байсан 4.000 орон тооны ажилтнуудын 10.1 хувь нь л төрийн ба бизнесийн удирдлагаар мэргэшсэн, менежментийн чиглэлээр магистрын зэрэгтэй эсвэл диплом буюу мэргэжлийн үнэмлэхтэй байжээ¹.

Төрийн албаны хуулийн орчин бүрэн төлөвшөөгүй, боловсон хүчний иж бүрэн бодлого байхгүй, төрийн албан хаагчдад ардчилсан нийгмийн нөхцөлд шаардлагатай ур чадвар, мэргэшил, дадлага, туршлага үгүйлэгдэж байсан нь шилжилтийн эхний шатны нийтлэг бэрхшээл болж байв.

Монголд өрнөсөн шинэчлэлийн явцыг гадаадын зарим судлаачид дүгнэхдээ: “Зах зээлийн эдийн засаг руу хийсэн Монголын шилжилт өөрсдийнх нь хяналтаас гарч эдийн засгийн гадаад үйл явдлаар тодорхойлогдож байсан юм. Шинэчлэлийн бодлого, стратегийг боловсруулж батлахад нэг талаас дотоодын улс төрийн хүчний хооронд өрнөсөн мэтгэлцээн, сөргөлдөөн, нөгөө талаас гадаадын зөвлөхүүдийн зөвлөлгөө шийдвэрлэх үүрэг гүйцэтгэж байв”² гэжээ.

1990-ээд оны эхэн ба дунд үед Монголд төрийн албаны шинэчлэл хийх талаар санаачилга гаргаж ардчилсан нийгмийн улс төр, эдийн засаг, нийгмийн ба захиргааны бүтцүүдийг бий болгох чиглэлд өөрчлөлт шинэчлэлийг хийсэн билээ³. Юуны өмнө 1992 оны 1 сард

¹ MDP Policy Document, 1995. p.41

² P.Collins, 1993. p.391

³ Batbayar, 1997. p.3

баталсан шинэ Үндсэн Хуулиар олон намын тогтолцооны нөхцөлд ажиллах засгийн газрын үүргийг тодорхойлсон юм. Үндсэн Хуульд зааснаар Монгол улс төрийн байгууламжийн хувьд нэгдмэл байж засаг захиргааны нэгжид хуваагдана. Ерөнхийлөгч ба Парламентыг нийт ард түмний сонгуулиар сонгох ба Ерөнхий сайдыг Парламентад олонхийн суудал авсан намаас томилно¹.

Хууль тогтоох эрх мэдлийг гагцхүү Улсын Их Хурал хэрэгжүүлнэ. УИХ төрийн дотоод, гадаад бодлогын үндсийг тодорхойлж, хууль батлах, нэмэлт өөрчлөлт оруулах, Ерөнхийлөгчийн ба Парламентын сонгуулийг товлон зарлах ба бусад олон төрлийн үүрэг гүйцэтгэнэ. Парламент 76 гишүүнтэй.

Төрийн удирдлагын эдгээр шинэчлэлүүд нь шийдвэр гаргах үйл явцын захиран тушаах төвлөрсөн загвараас ардчилсан хэв маяг тийш хийсэн хувьсгалт шинжтэй өөрчлөлт байлаа. Нийгмийн өргөн хүрээнд хийсэн өөрчлөлтүүд нь засаглалын шинэ, ардчилсан институтүүдийг үйл ажиллагаагаа шинэ орчинд явуулах боломжийг нээсэн юм. Монголд хэрэгжүүлсэн төрийн захиргааны өөрчлөлт шинэчлэл харьцангуй богино хугацаанд өргөн цар хүрээтэй болсныг дурьдах хэрэгтэй.

Төрийн захиргаа, төрийн албаны шинэчлэлийн үр дүнд ийнхүү нэг намын удирдлаган дор хэрэгжиж байсан захиргаадалтын тогтолцоог хэрэг дээрээ халсан юм. Энэхүү шинэчлэлийн эхний шатуудад гарч байсан саад бэрхшээлийн нэг бол “хуучин тогтолцооны устаж үгүй болж байсан бүрэлдэхүүн хэсгүүд шинээр үүсэн бүрэлдэж байсан тогтолцооныхоос илүү нөлөө үзүүлж байлаа”². Жишээлбэл, төвлөрсөн төлөвлөгөөт тогтолцоог халах явцад бодлого боловсруулах ба төлөвлөх салбарт үндэсний чадавхи ихээхэн буурч байлаа.

Нэг үгээр хэлэхэд шинэчлэлийн эхний үед зах зээлийн эдийн засгийн бодлого ба төлөвлөлтийн арга хэрэгслүүд урьд байсан тогтолцоог орлож чадахгүй байлаа. Сөрөг нөлөөлөл нь хамгийн тод мэдрэгдэж байсан чиглэлүүд гэвэл хөгжлийн төлөвлөгөө боловсруулах, үндэсний хэмжээний бодлого боловсруулах, төрийн захиргааны байгууллагуудын үйл ажиллагааг хооронд нь уялдуулан зохицуулах, бодлого боловсруулах үүрэгтэй байгууллагууд ба гүйцэтгэх засаглалын

¹ Article 40, Constitution of Mongolia 1992, Article 26, Law on Government of Mongolia, 1993

² MDP Policy Document, 1995. p.43

хоорондын уялдаа холбоог тогтоох, хөрөнгө оруулалт ба гадаадын зээл, тусламжийн удирдлагыг зохицуулах зэрэг байв. Гол гол яамдууд тухайлбал Санхүү, Гадаад харилцааны ба Батлан хамгаалах яам бодлого боловсруулахад гол үүрэгтэй гэж үзэж байлаа. Салбар хариуцсан яамд, тухайлбал Дэд бүтцийн, Боловсролын яам бол гол нь бодлого хэрэгжүүлэгч байгууллагууд байсан юм. 1996 оны 7 сард баталсан Засгийн газрын тухай Хуульд оруулсан нэмэлт өөрчлөлтийн тухай Хуулиар Монгол улс 9 яам, 70 агентлагтай болсон юм.

Төрийн удирдлагын хүрээнд шийдвэрлэх ёстой олон асуудал байсныг харгалзан үзээд Монголын засгийн газраас хандивлагч орнуудын, ялангуяа НҮБХХ-ийн техник, санхүүгийн тусламжтай хэрэгжүүлэх Удирдлагын Хөгжлийн Хөтөлбөрийг баталсан юм. Уг Хөтөлбөр нь Монголын төрийн удирдлага, төрийн албаны шинэчлэлийн гол цөм болсон билээ¹. “УХХ нь удирдлагын чадавхийг бий болгох зорилгоор үндсэн үйл явцууд, тэдгээрийн хоорондын харилцан үйлчлэлийг тодорхойлохдоо удирдлагын зэрэг үйлчлэх хандлага хэрэглэнэ гэж заажээ. Тэдгээрийг дотор нь Нийгмийн Салбарын Шинэчлэл, Хувийн Хэвшлийн Хөгжил ба Хөтөлбөрийн Дэмжлэг” гэж ангилж авч үзжээ² (Mongolian Management Development Policy). Үүнд Нийгмийн салбарын шинэчлэл нь:

- төрийн удирдлага ба төрийн албаны шинэчлэл
- төвлөрлийг сааруулах ба орон нутгийн засаг захиргааг бэхжүүлэх хэсгүүдээс бүрдэж байв.

“Төрийн удирдлага ба Төрийн Албаны шинэчлэлийг гурван үндсэн үе шаттай явуулахаар төлөвлөсөн юм. ① Монголын Засгийн газрын улс төрийн албыг хөгжүүлэх; ② Засгийн Газрын захиргааны албаны шинэчлэл; ③ Монголын засгийн газрын нэгдсэн Албаны шинэчлэл. Шинэчлэлийн үндсэн үзэл баримтлал, зорилгыг шинэчлэлийн шат бүрээр тодруулж боловсруулах шаардлагатай” гэж үзэж байв³. Төрийн удирдлагын шинэчлэлийн дээр тодорхойлсон үе шат бүрийн агуулга, онцлог талуудад дүн шинжилгээ хийх хэрэгтэй юм.

Төрийн удирдлагын шинэчлэлийн нэгдүгээр үе (1990-1993). Энэ үеийн шинэчлэлийн гол гол зорилт бол засаглалын шинэ байгууламжуудыг бий үүсгэн байгуулах; тухайлбал Ерөнхийлөгчийн

¹ Government Resolution No 199, December 1993

² Mongolian Management Development Policy

³ MDP Policy Document 1995. p.52

институт, Парламент ба Засгийн газар хийгээд нийгэм, улс төр, захиргааны ба соёлын харилцааны шинэ нөхцөл байдалд таарсан бусад байгууламжуудыг бий болгох явдал байв. 1992 оны 1 сарын 13-нд баталсан шинэ Үндсэн Хууль нь тус улсад төрийн удирдлага, төрийн албаны шинэчлэл явуулах үндэс суурь болсон билээ. Үндсэн Хуулийн агуулга нь төрийн удирдлагын шинэчлэлийн гол агуулга болсон юм.

Төв ба Зүүн Европын улс орнууд, Орос улсын нэгэн адил Монголд хийсэн шинэчлэлийн анхны үе шатны гол зорилт бол төр улс ба засгийн газрын үйл ажиллагааны хууль эрх зүйн орчныг шинээр бүрдүүлэх явдал байлаа. Дээр дурьдсан шилжилтийн улс орнуудад ажиглагдсан нийтлэг бэрхшээл бол шинэчлэлийн анхны үед төрийн удирдлагын иж бүрэн хууль зүйн үндэслэл үгүйлэгдэж байсан юм. Ихээхэн хүчин чармайлт тавьж, олон чиглэлийн үйл ажиллагаа явуулсны үр дүнд дээрх улс орнууд нам төвтэй улс төрийн тогтолцооноос төрийн удирдлагын орчин үеийн ардчилсан хэв шинжид шилжсэн юм. Үүний тулд эдгээр улсуудад урьд өмнө хэзээ ч байгаагүй засаглалын байгууламжийг шинээр байгуулж, тэдгээрийн үйл ажиллагааг хуульчлан баталж хэвшүүлсэн юм.

Орон бүрийн шинэчлэлийн хурд, мөн чанар, үндсэн хандлагуудаас шалтгаалж анхны үе шатанд авч явуулсан арга хэмжээнүүдийг боловсронгуй болгоход анхаарсан байна. Төв ба Зүүн Европын орнууд, Орос гээд тус бүр өвөрмөц онцлогтой улс орнууд боловч Хессе-гийн¹ тодорхойлсон шилжилтийн үеийн нийтлэг хандлагуудыг Монголд өрнөсөн өөрчлөлт шинэчлэлтэй харьцуулахад нийгмийн өргөн хүрээнд бүхэлдээ, түүний дотор төрийн удирдлага ба төрийн албаны шинэчлэлд ижил төстэй шинж чанар байгаа нь харагдаж байна. Тухайлбал шилжилтийн үе шатууд ойролцоо байна.

Монголд хэрэгжүүлсэн төрийн удирдлага, төрийн албаны шинэчлэлийн хөтөлбөрийн хоёр дахь шатанд (1994-1996) төрийн албаны иж бүрэн тогтолцоог бий болгож, төрийн бодлого, зорилтуудыг хэрэгжүүлж чадах өндөр мэргэшлийн төрийн захиргааны албадыг бүрдүүлж эхэлсэн юм. Энэхүү шатыг эхлүүлэхэд Төрийн үйлчилгээний Албаны тухай Хуулийг боловсруулж Парламентаар батлуулсан явдал чухал ач холбогдолтой болсон юм. Ийнхүү төрийн албан

¹ Hesse J., *Rebuilding the State Administrative Reform in Central and Eastern Europe*, Paris, 1998, p.170

хаагчдын үүрэг, хариуцлага, тэдний зэрэг дэв, албан тушаалын ангилал, эдлэх эрх, баталгаануудыг тодорхойлсон юм¹. Төрийн албаны мөн чанар, баримтлах үндсэн зарчмууд, тухайлбал төвийг сахих (хуучин тогтолцооны үеийнх шиг намын шийдвэрээс хамаарахгүй байх), эзэмших ёстой мэргэжил, мэргэшлийн түвшин (өөрөөр хэлбэл тодорхой ажил, албан тушаалд томилохдоо дээд албан тушаалтны захиран тушаах шийдвэр, эсвэл улс төрийн томилолтоос ангид байх), төрийн албыг хашихдаа олон нийтийн эрх ашиг, сонирхлыг юуны өмнө дээдлэх зэрэг үйл ажиллагааны зарчмуудыг тодорхойлжээ.

Энэ үе шатны үндсэн зорилт бол төрийн аппаратын үр ашигтай ажиллагааг хангах нөхцлийг бүрдүүлж төрийн албан хаагчдын үйл ажиллагааны хууль эрх зүйн орчныг бүрдүүлж, тэдний ажиллах нөхцөл, нийгмийн баталгааг хангах замаар засгийн газрын шийдвэрүүдийг хуульд тусгуулж ажиллах явдал байлаа.

Шилжилтийн бусад улс орнуудыг өөр хооронд нь харьцуулахад шинэчлэлийн эхний шатан дахь хөгжлийн хүрээ нь учирч байсан бэрхшээл, шийдвэрлэж байгаа аргын ч хувьд ижил төстэй шинжтэй байна. Эдгээр улс оронд хийсэн анхны алхам бол хууль тогтоомжийг боловсронгуй болгох явдал байсан бөгөөд гэхдээ энэ нь төрийн ажилтныг дээд зэргийн үр ашигтай ажиллуулах бүхий л нөхцлийг бүрдүүлэх нарийн түвэгтэй, бас хугацаа шаардсан зорилтын зөвхөн эхлэл байсан юм. Төрийн албан хаагчдыг шилжүүлэн ажиллуулах буюу боловсон хүчний хөрвөх чадварыг дээшлүүлэх явдал маш чухал байсан юм².

Удирдлагын Хөгжлийн Хөтөлбөрийн хоёр дахь шатанд төрийн албыг төлөвшүүлэх, тухайлбал бүрэлдэхүүн хэсгүүд болох төрийн албаны нийтлэг шинжээр нь иж бүрэн хөтөлбөрт нэгтгэх; төрийн албан хаагчдын эрх зүйн байдал, баталгаа, ажлын нөхцөл, түүний дотор цалин хөлсний тогтолцоо, тэдний сургалт, давтан сургалт, ялангуяа ардчилал, зах зээлийн эдийн засгийн шинэ орчинд засгийн газрын гүйцэтгэх үүрэг, хариуцлагыг шинээр тодорхойлох зэрэг асуудлууд чухал байлаа. Төрийн албан хаагчдыг шинэ маягийн сургалтад хамруулж, шинэ хандлага бүхий хичээлийн хөтөлбөрөөр сургах шаардлагатай байсан бөгөөд энэ нь нэгдсэн Германы нөхцөл байдалтай ижил төстэй байжээ. Хуучин БНАГУ-д орчин үеийн төрийн удирдлагын шинжлэх ухааныг хөгжүүлэх,

¹ Law on Government Service, 1995

² Collins, 1993. p.332

ардчилсан засаглалын үндсийг эзэмшихэд чиглэсэн иж бүрэн сургалт, дахин сургалтын хөтөлбөрүүдийг хэрэгжүүлэх хэрэгтэй байсан юм¹.

Удирдлагын Хөтөлбөрийн гуравдахь шатанд (1997-2000) төрийн албыг төлөвшүүлэн тогтоох үйл явцыг улам гүнзгийрүүлэхээр төлөвлөж байв. Төрийн удирдлага, төрийн албаны бодлогын баримт бичигт² “Монголын төрийн албаны шинэчлэлийн гуравдахь шатны гол хандлага бол төрийн албаны нэгдсэн тогтолцоог бий болгох явдал юм. Энэ нь төрийн бодлого, зорилго, тодорхой зорилтуудыг тодорхойлохын хамт тэдгээрийг хэрэгжүүлэхэд үйл ажиллагааны нэгдлийг хангаж улмаар улс төрийн алба, хүний нөөцийн удирдлагад ажилласан хугацаа, туршлагад тулгуурласан тогтолцооны харилцан үр ашигтай уялдаа холбоог сайжруулна” гэж тэмдэглэжээ.

Энэхүү баримт бичгээс үзэхэд төрийн удирдлагыг сонгодог утгаар нь томъёолсон нь харагдаж байна. Түүнээс гадна “нэгдсэн” алба гэдгийн оронд “иж бүрэн, нэгдмэл” гэсэн нэр томъёог хэрэглэсэн бол үзэл баримтлалыг илүү оновчтой тодорхойлох байжээ.

Дээрх Бодлогын баримт бичгийг агуулгад шүүмжлэлтэй хандаж болмоор нэг зүйл бол төрийн захиргааны байгууллагуудын бодлого боловсруулах, шийдвэр гаргах бас гүйцэтгэх үүргийг товойлгож харин олон нийтэд үйлчилгээ үзүүлэх тал дээр бага анхаарчээ. Жишээлбэл, “Урьдах хоёр шатны зорилтуудыг хэрэгжүүлэх явцад хүчин төгөлдөр болсон хуулийн заалтуудад шинэ шатанд шаардлагатай нэмэлт өөрчлөлтүүдийг хийж боловсронгуй болгох замаар төрийн нэгдсэн албыг бэхжүүлнэ. Төрийн албан хаагчид нь эдийн засаг, нийгмийн хөгжилд тэргүүлэх үүрэг гүйцэтгэж чадахыг батлан харуулж, улмаар ард түмний амьдралын түвшинд учирч байгаа бэрхшээлийг бууруулж чадвал тэдний нийгмийн нэр хүнд өсөх болно” гэж тэмдэглэжээ³. Өөрөөр хэлбэл шинэчлэлийн энэ шатыг төрийн албан хаагчдын нийгмийн ба ажлын нөхцөл байдлыг баталгаажуулах, тэднийг шинэчлэлийн үйл явцын хөдөлгөх хүч болгох зорилго тавьж байв. Гэвч төлөвлөж байсан үйл ажиллагаа хэрэгжиж чадаагүй билээ.

Өнөөдрийн өндөрлөгөөс харахад Монголын Удирдлагын Хөгжлийн Хөтөлбөр нь ардчилсан засаглалын шинэ нөхцөл дэх төрийн удирдлага, төрийн албаны шинэчлэлийн үндсийг тавьж, төрийн

¹ Voelkner J., 1992. p.10

² Public Administration and Civil Service Policy Document, 1995

³ Public Administration and Civil Service Policy Document, 1995. p.57

захиргааны байгууллагын статус, гүйцэтгэх үүргийг шинээр тодорхойлж, төрийн албан хаагчдын эрх зүйн нөхцөл байдлыг тодруулж, Төрийн Албаны тухай Хууль, Засгийн газрын тухай Хуулийн үзэл санааг боловсруулахад чухал үүрэг гүйцэтгэжээ.

Төрийн албаны шинэчлэлийг Засгийн Газрын Хэрэг Эрхлэх Газраас хандивлагч орнуудын техник, санхүүгийн тусламжтайгаар эхэлж ажлын байрны тодорхойлолт хийж төрийн захиргааны төв байгууллагуудын албан хаагчдыг зэрэг дэвээр ангилах ангиллыг хийж гүйцэтгэсэн юм¹.

Дээр дурьдсан Хөтөлбөр 1997 оны 4 сар хүртэл анх төлөвлөсөн ёсоор амжилттай хэрэгжсэн юм. Харин Ардчилсан эвслийн газраас уг хөтөлбөрийг дотор нь задалж жижиг төслүүдэд хувааж холбогдох яамдаар (1997 оны Удирдлагын Хөгжлийн Хөтөлбөрийн талаар гаргасан Засгийн газрын шийдвэрт тусгагдсан) хэрэгжүүлэх болсон. Харин судалгааны сэдэв - төрийн удирдлага ба төрийн албаны шинэчлэлтэй холбоотой төслийг Засгийн газрын Хэрэг Эрхлэх Газарт хэрэгжүүлсэн билээ.

2.2.2. Шинэ Зеландын загвар ба Монгол дахь удирдлага, иргэний нийгмийн шинэчлэл

1996 оны парламентын сонгуульд 1990-ээд оны ардчилсан шинэчлэлийн хөдөлгөгч хүч байсан Үндэсний Ардчилсан нам тэргүүтэй Ардчилсан Холбоо Эвсэл анх удаа засгийн эрхэнд гарсан юм. Шинэ байгуулагдсан засгийн газар зах зээлийн эдийн засгийг хөгжүүлэх чиглэлээр үнийн либералчлал, банк, санхүүгийн салбарт шинэчлэл хийх, түрүүчийн засгийн газрын үед удааширч эхэлсэн хувьчлалыг эрчимтэй болгох талаар арга хэмжээ авсан юм.

Эдийн засаг, санхүүгийн салбарт хийсэн шинэчлэлийн хөтөлбөрийн бүрэлдэхүүн хэсэг нь болсон удирдлагын шинэчлэл 1996 онд Эвслийн засгийн газрын үед улам эрчимжсэн юм. Шинэ засгийн газраас баримтлах албан ёсны шугам нь Удирдлагын шинэчлэл ба Бүтцийн ерөнхий тогтолцоо хэмээх Засгийн газрын бодлогын баримт бичиг байлаа. Уг баримт бичигт:

- Төрийн захиргааны байгууллагуудын зардлыг хорогдуулж төрийн захиргааны байгууллагуудыг цомхтгох;

² RIPA International, 1995. Final Report p.3

— Бодлого боловсруулах, төлөвлөх үүрэг бүхий яамд, зохицуулах, үйлчилгээ үзүүлэх удирдлагын тогтолцоо бүхий агентлагуудыг байгуулж төрийн захиргааны төв байгууллагуудын бүтцийг шинэчлэхээр заажээ.

Шинэчлэлийн энэ стратегийг хэд хэдэн хандивлагч байгууллага, тухайлбал Азийн Хөгжлийн Банк, Америкийн Тусламжийн байгууллага, НҮБХХ-өөс Засгийн Газрын Хэрэг Эрхлэх Газар ажиллаж байсан зөвлөхүүдийн тусламжтай боловсруулсан бөгөөд тэд Монголын Удирдлагын Хөгжлийн Хөтөлбөрийн эхний шатанд ч тусалж байсан юм.

Бодлогын баримт бичигт: “Засгийн газар нь өөрөө үйлчлэх биш, харин төрөл бүрийн үйлчилгээг зохион байгуулагч, хурдасгагч юм. Төрийн захиргааны байгууллагуудаас менежерүүдэд ил тод байдал, хариуцлага тооцох уур амьсгал, орчинг бүрдүүлэх учиртай” гээд орчин үеийн удирдлагын шинэ соёлыг тусгасан үнэт зүйлс нь: —үйлчлүүлэгч төвтэй (үйлчлүүлэгчдийн эрэлт хэрэгцээг тодорхойлох гэх мэт); бүтээлч, шинэчлэгч, овсгоотой удирдлага гэж тодорхойлжээ¹.

Шинэчлэлийн энэхүү шинэ шугам нь төрийн удирдлага, төрийн албаны дөнгөж эхэлж байсан, боловсронгуй бус үе шаттай харьцуулахад удирдлагын шинэ, орчин үеийн загвар байсан бөгөөд илүү иж бүрэн шинжтэй юм.

Эвслийн шинэ засгийн газраас 1997 онд Азийн Хөгжлийн Банкнаас олгосон хөнгөлөлттэй зээл, мөн Шинэ Зеландын засгийн газрын байгууллагуудаар дамжуулан үзүүлсэн техник, санхүүгийн тусламжтайгаар Удирдлага, санхүүжилтийн шинэ хуулийн төслийг боловсруулж 1998 онд Парламентад хэлэлцүүлэхээр оруулсан билээ².

Хуулийн төслийн гол үзэл баримтлалд тайлагнах, ил тод байдал, үр ашиг ба нөөцийн хувиарлалтыг үр ашигтай болгох явдлыг шинэчлэлийн гол зорилго гэж тодорхойлсон билээ.

Засгийн газрын агентлагийн удирдлага, яамдын төрийн нарийн бичгийн дарга нарт ажилтнуудыг ажилд авах эрх олгосон ба үр дүн, бүтээгдэхүүний үйлдвэрлэлийн талаар гүйцэтгэлийн гэрээ байгуулахаар төлөвлөжээ³.

¹ Government of Mongolia, 1996. p.18

² Draft law on Public Sector Management and Finance, 1997

³ Public Sector Management and Finance Law: An Explanation, 1998

Гэвч дээрх хуулийн төслийг Парламентаар хэлэлцэх явцад цөөнх болж байсан МАХН (хуучин коммунист нам) түүнийг Шинэ Зеландын Хуулиас шууд хуулбарласан ба Монголын нөхцөлд тохирохгүй гэж үзсэн юм.

Төрийн удирдлагын шинэчлэлийн шинэ хувилбар нь төрийн сонголтын тухай онол (Public choice) ба байгууламжуудын эдийн засгийн онолд тулгуурлаж байгаа билээ. Төрийн сонголтын тухай онолыг микро эдийн засагчид боловсруулж төрийн захиргааны байгууллагуудын шийдвэр гаргах үйл явцыг тайлбарласан байна. (тийм учраас төрийн сонголт гэж нэрлэсэн). Энэхүү онолын үндсэн нотолгоо нь юу вэ? гэвэл төрийн албан хаагчид нь бусад бүх хүний нэгэн адил хувийн ашиг сонирхолтой байдаг. Чухам энэхүү сонирхол нь тэднийг эрсдлээс зайлсхийх, албан тушаалын шатаар ахих боломж олгодог гэж үзжээ. Өөрөөр хэлбэл аливаа байгууллагад өөрийн гэсэн ашиг сонирхол бүхий албан тушаалтнууд ажиллах ба тэд байгууллагаа аль болохоор томсгох сонирхолтой байдаг байна. Харин энэ нь санхүүгийн хувьд үр ашиггүй, бүр олон нийтийн эрх ашигт харшилна гэж дээр дурьдсан онолын чиглэлийг баримтлагч эдийн засагчид үзэж байна. Ийнхүү төрийн захиргааны байгууллагууд хувийн хэвшлийн байгууллага шиг гэрээний үндсэн дээр ажиллавал илүү үр өгөөжтэй гэж үзэх болжээ¹.

Хуулийн төслийг Парламентаар ширүүн мэтгэлцэж хэлэлцсэний эцэст нэмэлт өөрчлөлт оруулан дахин хэлэлцэх болжээ. Парламентын шийдвэрээр олонхи, цөөнхийн бүрэлдэхүүнтэй ажлын хэсэг байгуулагдан нэмэлт өөрчлөлт дээр ажиллах болов. Хуулийн төслийг хэлэлцэх явцад маргаантай байсан гол асуудлууд гэвэл юуны өмнө хүний нөөцийн удирдлагын зарим асуудал, жишээлбэл орон тоо хорогдож, баталсан бусад хуулиудтай зөрчилдөнө гэж үзэж байв².

Хүний нөөцийн удирдлагын талаар асуудлыг илүү нарийвчлан үзэх шаардлагыг үндэс болгон уг хуулийн төслийн Тайлбарт: “Монголд төрийн албан хаагчдыг албан тушаалд томилохдоо туршлага, ажилласан хугацаанд үндэслэхээс илүү хувийн харилцааг чухалчилдаг. Хуулийн төсөлд энэ байдлыг өөрчлөх оролдлого хийсэн боловч яамдын төрийн нарийн бичгийн дарга ба бусад чухал албан тушаалыг орон тооны ажилтнуудаас шилж сонгохын эсрэг санал хүчтэй хэвээрээ

¹ Dunleavy P., 1991, Fesler J., Kettl D., 1991. p.220

² Public Sector Management and Finance Law: An Explanation, 1998

байжээ¹.

Хуулийн төслийг хэлэлцэх явцад дэвшүүлэн тавьж байсан өөр нэг асуудал бол Шинэ Зеландын туршлага дээр үндэслэсэн хуулийн төсөл нь баталсан бусад хуулиудтай зөрчилдөж байгаа тухай асуудал байлаа. Энэхүү хуулийн төслийг баталбал Төрийн Албаны тухай Хууль ба бусад олон хуульд нэмэлт өөрчлөлт хийх хэрэгтэй болох юм.

Төрийн албаны шинэчлэлийн энэ загвар нь ажлын орон тоог цөөрүүлэхэд чиглэдэг нь Шинэ Зеланд, Австралийн зарим мужуудад харагдсан билээ. Гэвч ажлын орон тоог хэр зэрэг, яаж хорогдуулах тухай асуудал нь төрийн албаны шинэчлэлийн тэргүүлэх чиглэлүүд, бодлогоос хамаарах юм. Иймээс шинэчлэл явуулахын өмнө ажиллах хүчний талаар нэмэлт хөтөлбөр хэрэгжүүлж хүний нөөцийн удирдлагыг аядуу зөөлөн явуулахын тулд тэтгэвэрт эрт гаргах гэх мэт арга хэмжээ авч болох юм².

Гадаадын зарим эрдэмтдийн тэмдэглэж байгаагаар “хөгжиж байгаа эсвэл шилжилтийн шатандаа яваа улс орноос Шинэ Зеландын туршлагыг бүхэлд нь авч хэрэгжүүлсэн ганц ч улс байхгүй бөгөөд цөөн зарим улс л, жишээлбэл Монголд Шинэ Зеландын шинэчлэлийн энэхүү загварын зарим зарчмуудаас сонгон авч хэрэгжүүлэх оролдлого хийж байна” гэж тэмдэглэжээ³.

1988 оноос Шинэ Зеландад эхэлсэн төрийн удирдлагын шинэчлэлийн үндсэн зарчмууд нь үр дүнд үндэслэсэн тооцоо, орцоор биш гарцаар төсөвлөх, хэрэглэгчдэд үйлчилгээ үзүүлэх ба тэдний хэрэгцээг хангахад гол анхаарлаа хандуулах; санхүүгийн нөөцийг зарцуулахад менежерүүд бие даасан эрх мэдэлтэй байх; яам, хэлтсийн удирдлага хэлцлийг худалдах, нийлүүлэх зэрэг юм. Шинэ Зеландын шинэчлэлийн гол цөм нь шинэ маягийн гэрээ гэж хэлж болно. Төрийн захиргааны байгууллагууд гэрээний үндсэн дээр ажиллах ба бодлого боловсруулах, мэдээлэл худалдаж авах гэх мэт чиглэлээр зөвлөлтөө өгөх төв, гадны байгууллагаар үйлчлүүлж болно.

Олон улсын байгууллагууд, тухайлбал Дэлхийн Банкны үзэж байгаагаар “Нийгмийн үйлчилгээний салбарын үйлчилгээний үр дүнг тооцож гэрээ боловсруулж хэрэгжүүлэхэд өндөр ур чадвар шаард-

¹ Public Sector Management and Finance Law: An Explanation, 1998, p.3

² (Carell D., 2000)

³ (Schick, 1998, p.1)

лагатай ажээ¹. Ийнхүү Шинэ Зеландын туршлагыг Монголд хэрэгжүүлэхэд нилээд бэлтгэл ажил шаардлагатай байгаа юм. Юуны өмнө хүн ам цөөтэй, бас ядуурлын түвшин өндөр байгаа улсын хувьд орон тооны цомхотголыг урьдаас төлөвлөж нийгмийн талын арга хэмжээнүүдийг хамтад нь авах хэрэгтэй. Түүнээс гадна бүх шатны менежерүүдийг санхүүгийн удирдлагын чиглэлээр сургалтанд хамруулах явдал чухал байна. Менежерүүдийн үйл ажиллагааг ил тод байх зарчмын үндсэн дээр зохион байгуулах явдал төрийн удирдлагын шинэчлэлийг үр өгөөжтэй явуулах үндсэн нөхцөл болно. Удирдлагын шинэчлэлийн түрүүчийн шатанд ажлын байрны тодорхойлолт чухал ач холбогдолтой байсан бол шинэчлэлийн шинэ шатанд төрийн захиргааны байгууллагуудын үйлчилгээний чиглэлийг тодорхойлох, бүтээгдэхүүний үнэлгээ гэх мэт олон төрлийн тооцоо, судалгаа шаардлагатай болж байна.

Төрийн удирдлагын шинэчлэлийн талаар хөгжингүй орнуудын хуримтлуулсан туршлагыг хөгжиж байгаа орнуудад авч хэрэглэхдээ хоёр төрлийн өргөн хүрээний асуудалтай тулгардаг гэж судлаачид үзэж байна². Нэг талаас хууль эрх зүйн практик, зохион байгуулалт, төрийн захиргааны бүтцүүд ба тогтолцоог бий болгох замаар байгууламжийн чадавхийг төлөвшүүлэх асуудал юм.

Өөр нэг өргөн хүрээний категори бол байгууламжуудын чадавхийг тодорхойлогч удирдлагын үүрэг юм; яагаад гэвэл тэр нь тухайн орны улс төр, эрх мэдэлтэй нягт холбоотой. Үүнийг Монголын жишээн дээр ч ажиглаж болно. 1996 онд Ардчилсан Эвсэл засгийн эрхэнд гарснаар шинэчлэлийг эрчимтэй өрнүүлэх шийдвэр төгс Ерөнхий сайд, Сангийн сайд гэх мэт шинэ удирдлага гарч ирсэн билээ; гэвч дээрх хуулийн төслийн бэлтгэл ажил улам бүр удааширсаар байв. Гол нь улс төрийн нөхцөл байдал өөрчлөгдөж парламентын цөөнх МАХН 2000 оны сонгуульд ялж засгийн эрхэнд гарч ирвэл Төрийн удирдлага, санхүүжилтийн хуулийн төсөл ба ер нь шинэчлэлийн ерөнхий стратегид өөрчлөлт орж болзошгүй гэсэн хүлээлт нийгэмд нэгэнт бүрэлдсэн байсан юм. Үүнээс ямар дүгнэлт хийж болох вэ? гэвэл тогтворгүй орчин зонхилж байдаг шилжилтийн улс орнуудад шинэчлэл амжилттай болох эсэх нь тухайн улс орны улс төрийн нөхцөл байдал, шинэчлэлийг санаачлагчдын шийдвэр төгс байдал, тогтвортой байдал зэрэг нь гол хүчин зүйлүүд болдог.

¹ (World Bank Report, 1996, p.87)

² Laking R., 1998, p.10

Гадаадын орны аливаа туршлагаас суралцъя гэвэл түүнийг хэрэгжүүлж үзэх хэрэгтэй бөгөөд тэгэхдээ тал бүрийн нарийн дүн шинжилгээ хийж, стратегийн бүрэлдэхүүн хэсгүүдээс сонголт хийх замаар туршиж болно. Тэрхүү дүн шинжилгээнд удирдлагын орчин, байгууламжуудын чадавхи, шинэчлэлийг хэрэгжүүлэх хүний нөөцийн чадавхи, удирдлагын дээд түвшинд улс төрийн эр зориг, төгс шийдэмгий байдал, шинэчлэл явуулах хүсэл эрмэлзэл зэрэг асуудлуудыг хамруулах хэрэгтэй.

БҮЛЭГ 3. Шилжилтийн улс орнууд дахь албан тушаалын тогтолцоо

3.1. ЭЗХАХБ-ын гишүүн орнуудын туршлага үлгэр жишээ болж байгаа нь

Удиртгалд дурьдсанаар магистрын ажилдаа бид төрийн алба хэмээх иж бүрэн асуудлын бүрэлдэхүүн хэсгүүдийг бүгдийг нь авч үзэх боломжгүй учраас тэдгээрээс сонгон авч, тухайлбал албан тушаалд дэвшүүлэх, шилжилт хөдөлгөөн ба албан тушаалын тогтолцооны бусад холбогдох асуудалд анхаарлаа хандуулъя. Эдгээр асуудлыг ЭЗХАХБ-ын гишүүн орнуудын туршлагад харьцуулсан дүн шинжилгээ хийх замаар улмаар тэдгээрийг шилжилтийн улс орнуудад авч хэрэглэх боломжийн талаас судлах юм. Нөгөө талаас шилжилтийн улс орнуудын өөр хоорондын туршлага нь бидний ярилцах бас нэг чухал сэдэв юм. Польш, Унгарын жишээ бол шилжилтийн үе шатандаа ижил төстэй замыг туулж яваа улс орнуудын хувьд бас туршлага болох ач холбогдолтой. Польш жишээлбэл орон тооны ажилтнуудын иж бүрэн тогтолцоо байгуулан уялдуулан зохицуулах төв байгууллага болох Төрийн Захиргааны Яам байгуулсан нь цаашид судлах ёстой чухал туршлага юм¹.

Ихэнх улс оронд албан тушаал эсвэл ажлын орон тоонд үндэслэсэн албаны тушаалын хоёр хэв маягийн тогтолцооны аль нэгийг нь сонгож авдаг байна. Албан тушаалын тогтолцоо Европын Холбооны гишүүн орнуудад гол төлөв байгаа ба түүнийг хэд хэдэн бүрэлдэхүүн хэсгүүдээр нь тодорхойлж болно: төрийн захиргааны тогтолцоонд насаараа ажиллаж албан тушаал дэвших зорилгоор залуугаасаа ажиллаж эхлэх; дүрэм журамд тодорхойлсны дагуу тодорхой үе шат, нөхцөлтэй албан тушаал дэвшинэ; албан хаагчид албан тушаал хаших

¹ Goetz K., anf Hesse J., 1992, p. 420

хугацаандаа тодорхой хэд хэдэн албан тушаал хаших зэрэг юм¹.

Албан тушаалын тогтолцоо нь төрийн албаны онцлог шинжтэй холбоотой байдаг; ерөнхийдөө бол ажлын орон тоон дээр үндэслэсэн тогтолцооноос өөр юм. Харин ажлын орон тоон дээр үндэслэсэн тогтолцоотой үед төрийн албан хаагчдыг тодорхой өвөрмөц ажил гүйцэтгүүлэхээр ажилд авах ба харин албан тушаал дэвших боломжгүй. Энэ тохиолдолд төрийн алба нь олон тооны өөр өөр ажлын нийлбэр мэт байна. Албан тушаалд үндэслэсэн төрийн албыг “хаалттай тогтолцоо” гэж үздэг; яагаад гэвэл дундуур нь орж ажиллах бараг боломжгүй эсвэл ихээхэн хязгаарлагдмал хүрээнд байна. Ажлын орон тоонд үндэслэсэн төрийн албыг “нээлттэй тогтолцоо” гэх ба энэ тохиолдолд төрийн албаны тогтолцооны гадна байсан хүмүүс өөрөөр хэлбэл өөр ажилд байсан хүмүүс орж ажиллах боломжтой ажээ².

Гэлээ гэхдээ энэ хоёр тогтолцоо нь бие биеэ үгүйсгэнэ гэсэн үг биш юм. Өрнөдийн орнуудад байгаа төрийн албаны тогтолцоог судлахад албан тушаалын ба ажлын орон тоон дээр үндэслэсэн тогтолцоо нь өөр хоорондоо онцын ялгаагүй нь харагдаж байна. Тэдгээрийн аль нэг нь илүү үр дүнд хүрдэг гэж хэлэх аргагүй бөгөөд тухайн улс орны өвөрмөц нөхцөл байдлаас шалтгаалан аль нэгийг нь сонгодог байна³.

Ажлын туршлагад үндэслэсэн тогтолцооны (улс төрийн томилолтоос ялгаатай нь мэргэшил, ур чадвар, ажлын туршлагад үндэслэсэн) шалгуураар ажилд авах мандарин тогтолцоо ба нээлттэй тогтолцоо гэсэн хоёр хэв маяг байдаг. Мандарин гэж уламжлалын дагуу Зүүн Азийн шилмэл удирдагчдын бүлэгт хамааруулан хэрэглэж байсан нэр томъёо бөгөөд ажилд авахдаа хязгаарлагдмал хүрээний хүмүүсийг хамруулдаг. Харин орчин үед бол энэ тогтолцоог “цөм албан тушаалын” тогтолцоо гэж нэрлэж болно⁴. Түүний гол шинж бол хатуу шалгуураар авах шалгалтын үндсэн дээр өндөр босготой өрсөлдөөний үндсэн дээр сонгож ажиллуулдаг. Шалгаруулалтад тэнцсэн хүмүүсийг засгийн газрын гол гол албан тушаалуудад томилж ажиллуулна.

Эдийн засгийн Хамтын ажиллагаа, Хөгжлийн байгууллагын гишүүн орнуудаас гагцхүү Герман, бас Нидерланд улсад дээр ярьсан шиг өндөр босготой уралдаант шалгалт явуулдаггүй. Гэхдээ тэдгээр

¹ Meininger M., Claisse, Sigma papers No 21 1997, p.5

² World Bank, 1977, p.94

³ Meininger M., Claisse A., 1977, p.5

⁴ World Bank, 1977, p.94

улсад ямар ч шалгалт авдаггүй гэсэн үг биш юм. Германы төрийн захиргааны байгууллагаас авах шалгалтаар ажилд авах хүний тоог хязгаарладаггүй¹.

Ажилд авах нээлттэй тогтолцоо нь илүү уян хатан бөгөөд төвлөрлөөс ангид, бас зах зээлийн чиглэлтэй гэж хэлж болно. Жишээлбэл АНУ-д дээр ярьсан мандарин хэв маягаас өөр; албан тушаалын аль ч шатанд насны хязгаарлалт хийдэггүй тогтолцоо үйлчилдэг. Төвлөрсөн байдлаар авдаг шалгалтыг мэргэжлийн чиглэлтэй болгож өөрчилжээ². Нээлттэй тогтолцооны тод жишээ бол Төрийн Удирдлагын Шинэчлэлийн Шинэ Зеландын загвар юм. Энэ загварын шинэлэг тал нь менежерүүдэд орон тооны ажилтнуудыг зах зээлийн цалин хөлсөөр ажилд авах, ажлаас халах эрх мэдэл олгож байгаад юм.

ЭЗХАХБ-ын зарим оронд жишээлбэл АНУ-д төрийн албанд хамгийн шилдэг хамгийн авьяастай гэхээс илүү хариуцлагатай хүмүүсийг ажиллуулах ёстой; төрийн захиргааны байгууллагууд шилдэг дээд сургуулиудыг төгссөн Нобелийн шагналт, бизнесийн удирдлагаар хамгаалсан магиструудаар дүүрэх албагүй; учир нь авьяастай, шилдэг хүмүүс хувийн салбарт ажиллах ёстой” гэж үздэг байна³. Харин энэ дүгнэлтэнд шүүмжлэлтэй хандаж болох юм. Одоохондоо гадаад харилцаа, батлан хамгаалах алба, эдийн засаг, нийгмийн бодлогыг хувийн хэвшлийн “шилдэгүүдээр” удирдуулах боломжгүй юм. Харин төрийн алба хувийн салбартай өрсөлдөж хамгийн өндөр мэргэшлийн хүмүүсийг өөртөө татаж ажиллуулах ёстой.

Энэ хоёр хандлагыг шилжилтийн улс орнуудад ихээхэн анхаарч үзэх ёстой. Олон улсын байгууллагуудын үзэж байгаагаар өндөр мэргэшлийн нөөц хязгаарлагдмал улс орнуудад мандарин тогтолцоо илүү тохиромжтой бөгөөд харин энэхүү “боловсон хүчний цөм бүрэлдүүлэх” тогтолцоо нь төрийн албаны тогтолцоог бүхэлд нь төлөвшүүлэхэд эерэг нөлөө үзүүлэх ажээ⁴.

Гэлээ гэхдээ энэ саналд шүүмжлэлтэй хандаж нөгөө талаас нь авч үзвэл нээлттэй тогтолцоо нь тухайн ажил, үүргийг гүйцэтгэх ур чадвар өндөр хүмүүсийг ажилд авах боломжийг менежерүүдэд олгож

¹ Ziller J., 1998, p.149

² Fesler, Kettl, 1991, p.116

³ Fesler, Kettl 1991, p.127

⁴ World Bank, 1997

байгаагаараа илүү уян хатан бөгөөд тухайн байгууллагад ажиллаж байгаагүй гаднаас авах хүмүүсийг ажиллуулснаараа байгууллагад илүү шинэ соргог санаа бодолтой хүмүүсийг ажиллуулах боломж олгож байгаа билээ.

Байгууллагуудыг зохион байгуулалтын талаас нь авч үзэхэд гүйцэтгэх үүргийн дагуу хэлтэс, тасгуудад хуваах нь нийтлэг байна. Хүний нөөцийн талаар бичсэн орчин үеийн ном зохиолд тэмдэглэснээр байгууллагын уламжлалт зохион байгуулалт буюу босоо ба хэвтээ харилцаа нь боловсон хүчний хөдөлгөөн ихтэй орчин үеийн байгууллагын нөхцлийг бүрэн дүүрэн илэрхийлж чадахгүй байна¹. Байгууллагын орчин үеийн хөгжлийн хандлага юу вэ? гэвэл боловсон хүчний шилжилт хөдөлгөөн доороос дээшээ, төрөл бүрийн том, жижиг байгууллагууд тийш гадагш гэх мэт олон чиглэлд хөгжиж байна. Гэхдээ энэ хандлага хувийн хэвшлийн салбарт хувийн үйлдвэрүүдэд илүү ажиглагдаж байгаа ба харин төрийн захиргааны байгууллагын боловсон хүчний цөмийг бага хөндөж байгаа билээ. Харин шилжилтийн үедээ яваа улс орнуудад улс төрийн хүчин зүйлүүдийн нөлөөлөл, бас төрийн захиргааны байгууллагуудын тогтворгүй байдлаас шалтгаалж боловсон хүчний шилжилт хөдөлгөөн ихтэй байгааг бас тэмдэглэх хэрэгтэй.

Хүний нөөцийн үндсэн үзэл баримтлалуудад боловсон хүчнийг ажилд авах үйл явц ажилд нэр дэвшигчдээс (байгууллагын дотроос бас гаднаас) ирээдүйн албан хаагчийг сонгож авах ба харин боловсон хүчнийг шилж сонгоно гэдэг бол тэдгээр нэр дэвшигчдээс тухайн ажлыг хамгийн сайн хийж гүйцэтгэх хүнийг сонгож авахыг хэлнэ².

Төрийн албаны боловсон хүчнийг албан тушаалд дэвшүүлэх тухай хүний нөөцийн удирдлагын талаар бичсэн орчин үеийн ном зохиолд: “албан тушаалд дэвшүүлнэ гэдэг бол албан хаагчид илүү өндөр түвшний ажил үүрэг хариуцуулахыг хэлнэ”³ гэжээ. Боловсон хүчнийг албан тушаалд дэвшүүлснээр нэг талаас байгууллага тухайн хүний авьяас, чадварыг дээд зэргээр ашиглах болно. Нөгөө талаас албан хаагчийн ажил гүйцэтгэлийн чанар дээшилж хөдөлмөрийн бүтээмжийг нэмэгдүүлэхэд нөлөөлнө гэсэн үг юм. Эцэст нь ажилдаа ахиж дэвших боломж ба ажилдаа илүү дуртай болох хоёрын хооронд

¹ Carrel M., et al 2000, p.287

² Leap T., Crino D., 1993, p.221, p.237

³ Carrell M., et al 2000, p.287

нягт уялдаа холбоо байдаг нь ойлгомжтой. Албан тушаалд дэвшүүлэх үйл явц бас нээлттэй ба хаалттай хэлбэртэй байна.

Шилжилтийн улс орнуудад сайтар бодож боловсруулсан, үр ашигтай төрийн албыг хөгжүүлэх нь төвийг сахисан, мэргэжлийн өндөр ур чадвартай, үр өгөөжтэй бас уламжлагдан хөгжих ардчилсан засаглалын баталгаа болно¹. Мэргэшлийн төрийн алба нь хуулийг дээдлэх, хүний нөөцийн удирдлагын бодлогын үндсэн дээр (үүнд туршлагад үндэслэсэн тогтолцоо, албан хаагчдын ажиллах сонирхол, тогтвор суурьшил зэрэг орно) боловсон хүчнийг шилж сонгож, албан тушаалд дэвшүүлэх, засгийн газрын бодлогод үнэнч байж идэвхтэй хэрэгжүүлэх зэрэг шинж чанаруудаар тодорхойлогдоно гэж судлаачид тэмдэглэж байна. Албан тушаалын тогтолцоо нь ажлын орон тоо бүр дээр нарийвчилсан тодорхойлолт бичиж хэвшүүлэх, албан хаагчдад байгууллагын зүгээс тавих мэргэшлийн шаардлагыг тодорхойлох, боловсон хүчний албан тушаал дэвших ижил тэгш боломжийг бүрэлдүүлэх, ажлын гүйцэтгэлийн үнэлгээг тодорхойлох үйл явцуудыг багтаана. Чухам түүний үндсэн дээр төрийн албан дахь албан тушаалын төлөвлөлтийг байнгын шинжтэй болгож чадна. Албан тушаал дэвших боломжийн хувьд шалгуурын талаар бодож боловсруулах шаардлага гарна. Албан тушаалын зэрэг дэв бол чухал шалгуурын нэг юм. Тэр нь тухайн албан хаагчийн төрийн алба хашсан хугацаатай холбоотой; тиймээс албан хаагчийн цалин хөлс, амрах хугацааг бас ажилласан хугацаатай холбож тогтооно².

Бусад улсуудынхтай харьцуулахад Германд албан тушаалын үе шатууд харьцангуй хязгаарлагдмал нөхцөл байдалтай ажээ. Албан тушаал дэвших нь гагцхүү тухайн ангиллын албан тушаалтны хүрээнд болдог байна. Өөрөөр хэлбэл албан тушаал дэвших нь албан хаагчийн зэрэг дэв буюу түүний үзүүлэлтүүд болох туршлага, ажилласан хугацаанаас шалтгаалдаг байна. Түүнээс гадна тодорхой нэг ангиллын албан хаагч зэрэг дэв ахиж өөр ангилалд орох боломж ихээхэн хязгаарлагдмал байдаг ажээ³.

Энд бид албан хаагчийн зэрэг дэв нь албан тушаал дэвших гол шалгуур болдог талаар ярилцъя. Гэхдээ менежерүүд хэн нэгэн албан хаагчийг бусдаас онцолж ивээлдээ авах гэх мэт асуудлыг хожим

¹ Fournier J., 1998, p.131

² Carrell M., et al 2000, p.287

³ Reichard Ch., 1997, p. 78

хөндь. Өндөр зэрэг дэвтэй байна гэдэг бол ажлын гүйцэтгэл, ажилласан хугацаатай холбоотой асуудал юм; яагаад гэвэл олон жил ажилласан ажилтан туршлага хуримтлуулна гэсэн энгийн логикийг иш үндэс болгож байгаа юм. Нөгөө талаас албан тушаалын зэрэг дэв нь тухайн хүний төрийн албанд үнэнч шинж чанарыг илтгэж байгаа хэрэг юм. Үнэнч чанар бол мэргэшлийн, тогтвортой үнэнч боловсон хүчнээс бүрдсэн төрийн албыг төлөвшүүлэхэд маш чухал юм. Ийм алба л дээд тушаалын улс төрийн албан тушаалтан эсвэл байгууллагаас улс төрийн учир шалтгаанаар шийдвэр гаргах, албан хаагчдад ялгавартай хандаж хэн нэгнийг ивээлдээ авах зэрэг үзэгдлээс ангид байж чадна.

Гэхдээ албан тушаалд дэвшүүлэх тухай асуудлыг авч үзэхдээ албан тушаалтны зэрэг дэвийг цорын ганц шалгуур болгохгүй. Зэрэг дэвийг туйлчлахгүйн тулд зарим байгууллага албан хаагчдын тухайн үед хийж гүйцэтгэж байгаа чадварыг харгалзан үзэж илүү хариуцлага хүлээх албанд дэвшүүлэхийг чухалчилдаг. Түүнээс гадна тухайн тодорхой албан тушаалд томилоход харгалзан үздэг чухал хүчин зүйлүүд бол албан хаагчийн ажил гүйцэтгэх чадвар, сургалт, хөгжлийн түвшин, боловсрол ба бусад зүйл байна. Нэн ялангуяа шинээр томилогдох гэж байгаа албан тушаал нь урьд ажиллаж байсан ажилтай нь ижил төстэй ур чадвар, туршлага шаардсан тохиолдолд дээрх аргачлал бүр ч амжилттай болдог. Энэ тохиолдолд урьд эзэмшсэн туршлага, гүйцэтгэлийн чадвар нь шинээр орж байгаа албан тушаалдаа амжилттай ажиллахын үзүүлэлт болдог байна.

Гэхдээ урьдах ажилдаа олсон туршлага нь шинэ албан тушаалд тэнцэх цорын ганц үзүүлэлт бас болж чаддаггүйг анхаарах хэрэгтэй. Зарим албан тушаал тухайн хүнээс цоо шинэ мэдлэг, авьяас чадварыг шаарддаг. Жишээлбэл урьд нь менежер хийж байгаагүй гүйцэтгэх ажилд байсан хүнийг удирдах албан тушаалд томилох тохиолдолд ийм асуудал гарч ирнэ.

Албан тушаал дэвшүүлэх талаар аж үйлдвэржсэн улс орнуудын хэрэглэж байгаа өөр нэг тэмдэглүүштэй туршлага бол зөвлөлгөө өгөх төвүүдийн саналыг авдаг байна. Эдгээр төвүүд нь оновчтой шийдвэр гаргахад тус дэм болдог ба нэн ялангуяа сүүлчийн жишээн дээр гардаг шиг гүйцэтгэх ажилд байсан хүнийг удирдах ажилд томилоход хэрэгтэй байдаг байна. Шилжилтийн улс орнуудад энэ талын туршлагыг илүү нарийвчлан судлууштай байгаа юм. Үнэлгээний ийм төвүүдэд мэргэшсэн хүмүүс, байгууллагын өндөр зохион байгуулалт

шаардлагатай нь ойлгомжтой билээ. Нөгөө талаас ардчилсан засаг-лалыг төлөвшүүлэх анхны шатандаа буюу гол нь байгууламжийн үндсийг бүрэлдүүлж байгаа шилжилтийн улс орнуудын хувьд ийм төрлийн туршлага нэвтрүүлэх нь эртэдсэн хэрэг ч байж болох юм.

Ажил үүргийн гүйцэтгэлийг боловсронгуй болгох зорилгоор ЭЗХАХБ-ын улсуудад гүйцэтгэлийн түвшин доогуур байгаа зэрэг дэв бүхий албан тушаалтнууд албан ёсоор тайлан бичиж гүйцэтгэлийн үнэлгээ гаргадаг журамтай¹. Ажил үүргийн гүйцэтгэлээр хангалтгүй гэж үнэлэгдсэн албан тушаалтанд нөлөөлөх арга хэрэгслүүд болгож сануулга өгөх, цалин буурсан ажилд шилжүүлэх, зэрэг дэвийг нь бууруулах зэрэг арга хэмжээ авдаг байна. Гэлээ ч практик дээр эдгээр арга хэмжээг ховор хэрэглэдэг бөгөөд ажлын гүйцэтгэлийг сайжруулах хөтөлбөр боловсруулж хэрэгжүүлэх, сургалтад хамруулах талд нь анхаардаг ажээ.

Албан тушаал дэвшүүлэхэд хэрэглэж болох өөр шалгууруудыг боловсруулахын тулд бусад зарим “албан бус” шалгууруудыг тодорхойлжээ². Тухайлбал, хувийн зан чанарын шинж чанарууд, хэн нэгний ивээлд байдаг эсэх, нийгмийн харилцаа ба найз нөхдийн холбоо гэх мэт. Бараг бүх улсад үйлчилдэг Ажил эрхлэх ижил тэгш боломжийн тухай Хуульд албан хаагчийг хүйс, нас, арьсны өнгө, гарал үүсэл, өвчин эмгэгээр нь ялгаварлан гадуурхаж болохгүй гэж заасан байдаг. Гэвч байгууллага бүр хууль эрхийн энэ заалтыг мөрдөж чаддаггүй. Тэр нь ялангуяа тахир дутуу иргэдийг ажилд авах, зарим тохиолдолд албан тушаалд дэвшүүлэх болоход тод илэрдэг.

Албан хаагчдыг дотор нь ялгаж заримыг нь ивээлдээ авах, нийгэм, улс төрийн хэлхээ холбоо зэрэг асуудлууд нь хөгжиж байгаа эсвэл шилжилтийн улс орнууд төдийгүй аж үйлдвэржсэн улс орнуудад ч байдаг байна. Зарим улсад дээд зиндааныхны ямар нэгэн клубын гишүүн болно гэдэг бол аль нэг байгууллагад дэвшүүлэхэд нөлөөтэй байдаг ажээ³. Нөгөө талаас хөгжиж байгаа ба шилжилтийн улс орнуудад тодорхой албан тушаалд өөр байгууллагаас эсвэл бүр өөр салбараас хүн дэвшүүлэх тохиолдолд дээд албан тушаалтны хэн нэгнийг нийгмийн ба улс төрийн учир шалтгаанаар ивээл, хамгаалалтандаа авах үзэгдэл тод илэрдэг байна.

¹ A Survey of OECD countries, 1997

² Carrell, et al 2000, p.289

³ Carrell, 2000, p.189

Тиймээс олон улсын байгууллагууд “туршлагад үндэслэсэн тогтолцооны үндсэн дээр төрийн албыг хөгжүүлэх нь өндөр чанартай орон тооны ажилтнуудыг бүрдүүлэх, төрийн албаны нэр хүндийг өргөж ажил, үүргийн гүйцэтгэлийн чанарыг хангаж чадна” гэж үзэж байгаа билээ¹. Төрийн албаны нэр хүндийг дээшлүүлнэ гэдэг бол шилжилтийн улс орнуудын хувьд их чухал юм. Яагаад гэвэл хуучин дэглэм нурж унасны дараагаар шинэ засгийн газраас албан хаагчдад зохих хэмжээний цалин хөлсийг өгч чадахгүй байгаа болон бусад зарим хүчин зүйлүүдээс болоод өндөр мэргэшлийн иргэдийг төрийн албанд ажиллуулах, улмаар тогтвор суурьшлыг хангаж чадахгүй байгаа билээ.

Эмпирик судалгаануудын ерөнхий зураглалаас харахад Европын Холбооны бүх улс орон төрийн албан тушаалд дэвшүүлэхэд туршлагад үндэслэсэн тогтолцоог хүний нөөцийн менежментийн гол зарчим гэж хүлээн зөвшөөрч байгаа юм. Зарим улс оронд суларсан орон тоон дээр шилдэг хүмүүсийг авч ажиллуулах, ажилд авах арга ажиллагаануудад илүү анхаарч байгаа бол зарим нь төрийн албанд орж ажиллах ижил тэгш боломжийн асуудалд илүү анхаарч түүнийг иргэдийн үндсэн эрхийн нэг гэж үзэж байна². Ер нь бол эдгээр улс орнуудад туршлагад үндэслэсэн тогтолцоо үүсэж хөгжсөн түүх дээр бидний ярьсан нийгмийн ба улс төрийн ивээлийн эсрэг арга хэмжээ болж хөгжсөн юм. Түүнээс гадна ЭЗХАХБ-д давамгайлж байгаа практик бол авьяас чадвар илүү албан хаагчдыг шалгаруулах зорилгоор ажилд орох шалгалт юм.

Төрийн албанд сонгон шалгаруулах нээлттэй ба хаалттай үзэл баримтлалын хувьд ЭЗХАХБ-ын улс орнууд гаднаас ба дотроосоо ажилд авах гэж ялгадаг. Нээлттэй нь гагцхүү төрийн албан хаагчдад хамаардаг. Жишээлбэл Германы төрийн албанд байгууллагын дотроос сонгон шалгаруулахыг илүүд үздэг ба ижил ангиллын албан хаагчдыг голдуу авдаг байна. Гэхдээ инженер, техникийн зэрэг салбарт бас гадны байгууллагаас авч томилох практик ч бас байдаг байна.

Анхаарах ёстой нэг асуудал албан тушаалд дэвшүүлэх (ажилд авах) тогтолцоо нь ажилд авах үйл ажиллагааны мөн чанар, арга, ажиллагаанд нөлөө үзүүлдэг. Жишээлбэл ажилд авах арга ажиллагаа нь сонгон шалгаруулах үйл явцынхаас өөр байдаг; харин ажлын орон

¹ World Bank Report, 1997, p.92

² Ziller, 1998, p.149

тоонд үндэслэсэн тогтолцооны үед тэдгээр үйл явцууд өөр хоорондоо ялгаагүй байна.

Европын Холбооны бүх орны төрийн албанд нийтлэг нэг зүйл бол төрийн албан хаагчид ердийн хөдөлмөрийн харилцааны үед үүсдэг гэрээнээс өөр өвөрмөц дүрэм журмын дагуу зохицуулагдах ба ингэж төрийн албан хаагч гэж тодорхойлдог. Харин эдгээр орнуудад төрийн албаны цар хүрээ өөр хоорондоо ихээхэн ялгаатай. Франц, Голланд зэрэг улсад төрийн албан хаагчид төрийн захиргааны төв, орон нутгийн гээд аль ч шатны байсан ялгаагүй төрийн албан хаагчид гэж тооцогддог. Тэгвэл Германд уламжлалаар үүсэж хөгжсөн Төрийн албаны нэр хүндийг дээшлүүлнэ гэдэг бол тогтсон ялгаа байдаг; нэг талаас Үндсэн хуулийн зарчмаар тодорхойлогддог төрийн эрх мэдэл бүхий албан тушаалууд ба нөгөө талаас иргэний ба хувийн хэвшлийн тухай хуулиар зохицуулагддаг албан тушаал гэх мэт. Германы хувьд төрийн албан хаагчдын үйл ажиллагааг дээрх хоёр төрлийн хуулиар зохицуулдаг нь өвөрмөц онцлог болдог. Их Британийн төрийн албаны тогтолцоо бас орон нутгийн төрийн албан хаагчдын үйл ажиллагааг Хөдөлмөрийн Хуулиар, үндэсний хэмжээний төрийн захиргааны байгууллагын албан хаагчдыг “Хааны хууль” гэж нэрлэдэг тусгай журмаар зохицуулдаг уламжлал тогтжээ¹.

Дани, Итали зэрэг зарим улс нэг хэв маягаас нөгөөд шилжиж байсан байна. Италид, жишээлбэл төрийн удирдлагын шинэчлэлийг 1993 оноос эхэлж хийсэн бөгөөд одоо хэдэн зуун төрийн албан хаагч төрийн албаны тухай тусгай хуульд хамрагддаг, харин бусад нь Иргэний Хуулиар зохицуулдаг гэрээний үндсэн дээр ажилладаг байна².

Ийнхүү Европын Холбооны улс орнуудад төрийн албаны удирдлагын өөр өөр загвар үйлчилж байгаа бөгөөд гэлээ гэхдээ төрийн албан хаагч ба төрийн захиргааны ажилтнуудын үйл ажиллагааг өвөрмөц байдлаар хуульчлан зохицуулдаг байна. Жишээлбэл Франц улсад үндэсний түвшний засгийн газрын ажиллуулж байгаа төрийн албан хаагчид, бүс, орон нутгийн засаг захиргаанаас ажиллуулж байгаа “нутаг дэвсгэрийн төрийн албан хаагчид” ба “эмнэлгийн үйлчилгээний ажилтнууд” гэж хуваадаг. Германд бол орон нутагт өөрийн гэсэн төрийн албаны хуультай ба гэхдээ тэдгээр нь холбооны ерөнхий

¹ A Survey of OECD countries 1997

² Ziller, 1998. Reichard, 1997, p.77

зарчмуудтай нийцэж байх ёстой. Иймээс төрийн албан хаагчдыг ажилд авах эрх мэдлийг өөр өөр эрх мэдэл бүхий байгууллагууд эдэлдэг байна. Германд төрийн албан хаагчдыг шилж сонгох, ажилд авах төв байгууллага, алба гэж байдаггүй¹.

Шилжилтийн улс орнуудад онцгой анхаарах ёстой нэг чиглэл бол улс төрч ба төрийн албан хаагчдын хоорондын харилцааны тухай асуудал юм. Үүнийг дараа тодорхой улсын жишээн дээр бас авч үзэх болно. Өнөөдөр ихэнх оронд үйлчилж байгаа практикаас үзэхэд сонгогдсон албан тушаалтнуудыг (тэд гол төлөв парламентын гишүүд, сайд нар байдаг) төрийн албан хаагч гэж үздэггүй. Харин сайд нарын шалгаруулж томилох албан тушаалтнуудын хувьд бол өөр асуудал. Тийм учраас хөгжиж байгаа улсуудад дээд ангиллын төрийн албан хаагчдыг улс төрчдөд үнэнч, гэдэнтэй хэлхээ холбоотой хүмүүсийг ивээл хамгаалалтандаа авах үзэгдэл ихээхэн дэлгэрсэн байдаг.

Тэгвэл төрийн албаны тогтолцоонд албан тушаалд дэвшүүлэх практик ЭЗХАХБ-ын улс орнуудын хувьд ямар байдгийг авч үзье. Тухайлбал АНУ-д бол доорх үндэслэлд тулгуурладаг байна: ❶ төрийн албанд чадвартай хүмүүсийг анх сонгон авахдаа л тогтвор суурьшилтай бүр бүх насаар нь ажиллуулахаар тооцож авдаг байна. Тухайн албан хаагч ажиллах хугацаандаа албан тушаалын шатлалаар өсөж хөгжинө гэж тооцно. Энд албан тушаалд дэвшүүлэх тогтолцоо илүү хаалттай, өөрөөр хэлбэл дээд ангиллын албан тушаалд гаднаас орох боломжгүй байвал энэхүү анхны төлөвлөлт нь биелэх боломжтой. ❷ Хүний нөөцийн удирдлага гэх мэт ажлын чухал шинж чанаруудыг дээр бидний ярьсан шалгалтаар нягт нямбай мэдэх аргагүй. Тиймээс шалгалтын дүнг дээд тушаалын эрх мэдэлтэн эсвэл үнэлгээний зөвлөлөөр хянуулна. ❸ аливаа байгууллагад ажлын сайн гүйцэтгэлийг шагнах хэрэгтэй гэсэн зарчмыг баримталж тухайн албан хаагчийг цаашид сайн ажиллахад нь урам зориг өгөх зорилгоор албан тушаалд дэвшүүлэх, мөнгөн шагнал олгох зэрэг хэлбэрээр илэрнэ; Нөгөө талаас албан хаагчдын ажлын гүйцэтгэл сайн байна гэдэг бол тухайн байгууллагын өмнө тавьсан зорилго, зорилтуудын хэрэгжилт сайн байна гэдгийг иш үндэс болгодог. ❹ Орон тооны ажилтнуудын дотроос хэн нэгнийг албан тушаалд дэвшүүлэх нь тухайн хамт олны сэтгэл зүйн уур амьсгалд эерэг нөлөө үзүүлнэ; ажлын орон тоо

¹ Reichard Ch., 1993. "Administrative Culture in Transition"

чөлөөлөгдөнө¹.

Албан тушаал дэвшихээс гадна төрийн албаны нэг чухал тал бол албан хаагчдын шилжилт хөдөлгөөн байдаг. Шилжилт хөдөлгөөн бол байгууллагын өмнө байгаа зорилго, зорилтуудыг хэрэгжүүлэхэд албан хаагчдын хүчийг илүү үр ашигтайгаар хувиарилах, дахин хувиарилах хүний нөөцийн удирдлагын арга хэрэгсэл болдог. Боловсон хүчний шилжилт хөдөлгөөн нь төрийн албаны хоёр өөр тогтолцоонд ямар шинж чанартай байдгийг авч үзье. Гол ялгаа нь албан тушаалд үндэслэсэн тогтолцоонд бол боловсон хүчний шилжилт хөдөлгөөнийг гол нь байгууллагын асуудал гэж үздэг; тиймээс түүнийг хэрхэн хийхийг төрийн албаны хуульд нарийвчлан заана. Харин ажлын орон тоонд үндэслэсэн төрийн албаны тогтолцооны онцлог бол шилжилт хөдөлгөөнийг тухайн албан хаагчийн өөрийнх нь асуудал гэж үзэх ба тэр нь урсгалаар зохицуулагдана. Уламжлал ёсоор Европын Холбооны гишүүн улсууд, ЕХ-ны засгийн газар албан тушаалын тогтолцоог сонгож авсан ба харин төрийн албаны бус ажилд ажлын орон тоонд үндэслэсэн тогтолцоо үйлчилдэг².

Шилжилт хөдөлгөөн бол төрийн албан хаагчдын хувьд хүний нөөцийг шинэчлэх, төрийн албаны эрч хүчийг нэмэгдүүлэх, төрийн захиргааны байгууллагуудын дотоод уялдаа холбоог сайжруулах соёлын бүрэлдэхүүн хэсэг болно. Тогтсон уламжлалаас харахад шилжилт хөдөлгөөн хэвтээ ба босоо хэлбэртэй байна. Босоо чиглэлийн шилжилт хөдөлгөөний явцад албан хаагчдын цалин хөлс нэмэгдэж, бусад төрлийн урамшил авах ба гол нь илүү сонирхолтой, бас өөрийгөө сорьсон ажил үүрэг гүйцэтгэнэ. Энэ нь төрийн албан хаагчдын ажиллах сонирхлыг дээшлүүлэх нэг чухал хүчин зүйл гэж үзнэ. Урамшил нь ажлын орон тоонд үндэслэсэн тогтолцоонд ч бас тодорхой хэмжээгээр хамааралтай. Албан тушаал дэвших тогтолцооны хувьд ажил үүргийн гүйцэтгэл, тогтсон шалгууруудыг үндэслэнэ. Албан ёсны шалгууруудын хувьд ажилласан хугацаа (зэрэг дэв) хэрэгжүүлэхэд хамгийн хялбар үзүүлэлт болдог; гэхдээ сургалтанд хамрагдсан байдал ба бусад үзүүлэлтүүдийг бас харгалзан үзнэ.

Судалгаанаас харахад ихэнх оронд босоо чиглэлийн шилжилт хөдөлгөөний шалгууруудыг төрийн албаны хуульд хуульчлан тогтоосон байдаг. Практик дээр тохиолддог бэрхшээлийн нэг бол

¹ Fesler, Kettl 1991, p.122

² Ziller, 1998, p.150

тухайн албан хаагч нэг ангиллаас өөр ангилалд шилжиж байгаа тохиолдол юм; яагаад гэвэл цалин хөлсний сүлжээ, урамшил зэрэг зүйлийг авч үзэх хэрэгтэй байдаг. Жишээлбэл Франц, Испани улсад албан тушаалыг дээр бидний ярьсан “төрийн албаны цөм” гэдэг ойлголтын хүрээнд ярьдаг. ЭЗХАХБ-ын орнуудад явуулсан судалгаанаас харахад тэдгээрийн ихэнхид төрийн албан хаагчдын шилжилт, хөдөлгөөний талаар тусгайлсан бодлого баримталдаггүй байна. Франц улс жишээлбэл шилжилт хөдөлгөөний хэд хэдэн загвартай. Сургалтанд хамрагдсан төрийн албан хаагчдын статусын талаар хөтөлбөр боловсруулж хэрэгжүүлдэг бөгөөд түүнд удирдлагын түвшинд ажиллах зэрэг асуудал бас ордог. Төрийн дээд албан тушаалтны хувьд шилжилт хөдөлгөөнийг төлөвлөсөн тогтолцоо гэж байдаггүй ба ерөнхийдөө бол шилжилт хөдөлгөөнийг боловсон хүчний хөгжил дэх эерэг хүчин зүйл гэж үздэг¹.

Ажиллах хүч даяарчлагдаж байгаа өнөөгийн нөхцөлд Европын Холбооны гишүүн орнуудын баталсан хуулиар бол төрийн албанд ажиллаж байгаа гадаадын иргэнийг үндэсний боловсон хүчинтэй харьцуулж ялгаварлан гадуурхахыг хориглодог. Энэ нь бас анхаарч үзүүштэй асуудал юм.

Ийнхүү албан тушаалын тогтолцоо үйлчилж байгаа нөхцөлд босоо чиглэлийн шилжилт хөдөлгөөнийг хязгаарлагдмал хүрээний ажлын орон тоог хамрахыг харгалзан үзэж ажлын орон тооны тодорхойлолтыг нарийвчлан гаргах хэрэгтэй. Нөгөө талаас ажлын орон тоон дээр үндэслэсэн тогтолцоотой нөхцөлд (ажил эрхлэлтийн тогтолцоо) албан хаагчдын шилжилт хөдөлгөөн нь гагцхүү ажлын туршлагад үндэслэсэн тогтолцоонд суурилах ёстой бөгөөд ингэхдээ ажлын орон тооны талаарх мэдээлэл нээлттэй, энэ талаар ямарваа ялгаварлан гадуурхах хандлага байж болохгүй.

Хэвтээ чиглэлийн шилжилт хөдөлгөөн нь төрийн захиргааны байгууллагуудын хэлтэс, тасаг, агентлагуудын хүрээнд өрнөнө. Энэ нь албан хаагчдын ажлын сонирхлыг дээшлүүлэх хөшүүрэг мөн боловч түүнийг төрийн удирдлагын хэрэгсэл болгон ашигладаг. “Үүний үр дүнд төрийн захиргааны байгууллагын бүтцэд өөрчлөлт хийхдээ албан хаагчдыг халахгүйгээр явуулах арга хэмжээ бөгөөд байгууллагын доторх уялдаа холбоог боловсронгуй болгох арга хэрэгслийн чухал бүрэлдэхүүн хэсэг бөгөөд байгууллагын доторх мэдээллийн урсгалыг идэвхжүүлэх, бие биенийхээ шийдвэрлэж бай-

¹ A survey of OECD countries, 1997

гаа зорилтуудын талаар мэдлэгтэй болоход тус дэм болно¹. Европын Холбооны улсуудад хувьд хэвтээ шилжилт хөдөлгөөн илүү ховор байдаг.

Албан тушаалын тогтолцоотой улсуудад ажлын орон тоон дээр үндэслэсэн тогтолцоотой улс орноос хэрэгжүүлэхэд илүү хялбар ажээ. Ер нь бол цомхотгол хийх болсон нөхцлүүдийг нарийвчлан тодорхойлох хэрэгтэй; яагаад гэвэл ихэнх байгууллагын хувьд чадвартай ажилтнаа цомхотголоор гаргах дуртай биш байдаг. Хэвтээ өөрчлөлт нь Европын Холбооны хүрээнд интеграцчлагдах явцад нилээд шинэлэг гарцтай болж байсан; албан ажлаа үргэлжлүүлэх сонирхолтой албан хаагчдын хувьд тус Холбооны төрөл бүрийн байгууллагуудад эсвэл аль нэг гишүүн оронд ажиллуулахаар шийдвэрлэж байв.

ЭЗХАХБ-ын орнуудад дээд албан тушаалтны түвшинд албан хаагчдын шилжилт хөдөлгөөний харьцуулсан дүр төрхийг судалсан юм. Энэ асуудалд улс орон бүр өөр өөрийн гэсэн хандлагатай байгааг ажиглаж болно. Францын хувьд албан хаагчдын шилжилт хөдөлгөөний статусын хөтөлбөртэй ба АНУ, Их Британийн хувьд тусгай хөтөлбөр байдаггүй гэхдээ энэ нь эдгээр улсад албан хаагчийн шилжилт хөдөлгөөнийг нухацтай асуудал болгон авч үздэггүй гэсэн үг биш юм.

Бидний ярилцах гэсэн өөр нэг асуудал бол төрийн албан хаагч буюу үйл ажиллагаа нь төрийн албаны Хуулиар зохицуулагддаг ажилтнууд ба төрийн үйлчилгээний албан хаагч буюу үйл ажиллагаа нь Хөдөлмөрийн Хуулиар зохицуулагддаг ажилтнуудын хоорондын ялгаа юм.

Удиртгалын хэсэгт тэмдэглэсэнчлэн гол цөм болсон асуудал бол “төрийн албан хаагчдын ажил албаны харилцаа нь иргэний ба хөдөлмөрийн хууль тогтоомжийн дагуу зохицуулагдаж байгаа аль эсвэл “захиргааны” буюу “төрийн албаны” гэх мэт тусгай хууль тогтоомжоор зохицуулагдаж мөн зохих чиглэлийн тусгай шүүхээр шийдвэрлэгдэж байгаа эсэх; мөн түүнчлэн төрийн албан хаагчдын үйл ажиллагааг зохицуулах хууль тогтоомж нь нийтлэг шинжтэй байгаа, эсвэл өвөрмөц шинжтэй юу гэдэг нь” анхааралдаа авах гол асуудал юм.

¹ Ziller, 1998, p.151

Түрүү бидний ярьсан албан хаагчийн шилжилт хөдөлгөөний хувьд бол төрийн албан хаагчдын хувьд шилжилт хөдөлгөөний өөр өөр арга хэрэгслүүдийг хэрэглэх нь илүү оновчтой байна. Өөр өөр улсуудын харьцуулсан судалгаанаас харахад төрийн албан хаагч ба төрийн үйлчилгээний ажилтны хооронд гүйцэтгэх үүрэг, хариуцлага, эдлэх эрх ба хуулийн зохицуулалтын хувьд дор байгаа хүснэгтээр ялгаа зөрөөг нь харууллаа:

Шигтгээ 1

| Төрийн/иргэний ажилтан | Төрийн/захиргааны ажилтан |
|---|--|
| <ul style="list-style-type: none"> – Зарим улсад төрийн удирдлага, эсвэл Төрийн Албаны Хуулиар зохицуулна. – Үүрэг, хариуцлага, сахилгын арга хэмжээг Төрийн Албаны Хууль, Ес зүйн Дүрмээр зохицуулна. – Албан хаагчийн ажлын ангилал, зэрэг дэвийн үндсэн дээр цалин, хөлсний нэгдсэн сүлжээ, шагнал урамшил, тэтгэвэр, эрүүл мэндийн даатгалыг тодорхойлсон. – Европын орнуудад сургалтын хэд хэдэн загвар байдаг; Франц, Испани төрийн албаны тогтсон уламжлалтай сургалттай цөөн улсын тоонд орно. Бусад улсад төрийн захиргааны сургалтыг байгууллага дотроо зохион байгуулдаг. – Улс улсад өөр өөр; гэхдээ ерөнхий хандлага бол удаан хугацаанд ажиллахыг зорьдог. | <ul style="list-style-type: none"> – Ердийн Хөдөлмөрийн Хуулиар зохицуулна. Зарим улсад (Германд) Хувийн хэвшлийн Хуулиар зохицуулна. – Үүрэг, хариуцлагыг сайн тодорхойлсон, харин авах арга хэмжээ тодорхой биш. – нарийвчлан тодорхойлсон тогтолцоо биш, зарим тал дээрээ хувийн хэвшлийнхтэй ижил. – Ажилд орохын өмнө сургалтанд хамрагдах нь бага. – өвөрмөц ажил (албан тушаалын) тогтолцоо; албан тушаал дэвшиж хөгжих боломж бага. |

Эх сурвалж: Reichard, 1997.

Дээрх хүснэгтэнд төрийн албаны сэдвээр өрнөж байгаа гол гол маргаантай асуудлуудыг нэгтгэн дүгнэх гэсэн оролдлого юм. Тэдгээр нь эрх зүйн орчин буюу хуулийн зохицуулалт, төрийн албан хаагчдын эрх, үүрэг, сургалт, ажилд орох, цалин хөлс ба бусад төрлийн шагнал урамшил зэрэг асуудлууд юм. Аж үйлдвэржсэн улс орнуудад, жишээлбэл Германд төрийн захиргааны ажилтан ба төрийн үйлчилгээний ажилтнуудын хоорондын ялгаа, давуу эрх зэрэг асуудлаар ихээхэн санал зөрөлдөөнтэй байдаг. Төрийн албан хаагчид бол ажил эрхлэлтийн “ердийн” хэм хэмжээ буюу хувийн хэвшлийнхтэй илүү ойртсон байдаг; тэр нь юуны өмнө ажиллах хугацаа, нөхцлүүд ойролцоо гэсэн

үг юм. Нөгөө талаас шилжилт хөдөлгөөний хувьд төрийн албан хаагчид илүү уян хатан төрийн захиргааны ба хувийн хэвшлийн аль алинд шилжин ажиллах боломжтой байдаг. Ажиллах хүч бүс нутгийн хэмжээнд хөгжиж байгаа өнөө үед төрийн албан хаагчид олон улсын хөдөлмөрийн зах зээлд гарах илүү боломжтой болж байгаа билээ.

Түүнээс гадна төрийн үйлчилгээний ажилтан төрийн албан хаагчдаас ялгаатай нь үйл ажиллагааны төрөл зэргээс хамаарч шагнал урамшил авна. Бас богиносгосон ажлын өдөртэй байж болно. Нөгөө талаас Төрийн албан хаагчдын хувьд бол нэмэлт үүрэг, даалгавар авах боломж өндөр, ажил хаялтад оролцох эрх нь хязгаарлагдмал (Герман гэх мэт зарим улсад хуулиар хориглосон) байдаг. Бас төрийн албан хаагчид нь тодорхой эрх ямба эдлэх ба үүнийг аж үйлдвэржсэн улс орнуудад нилээд шүүмжилж байгаа юм. Харин амьдралын ерөнхий түвшин доогуур хөгжиж байгаа болон шилжилтийн үедээ яваа улс орнуудад тэр нь төрийн албаны тогтвортой шинжийг бэхжүүлэхийн тулд төрийн албанд иргэдийг татан оруулах хэрэгсэл болж байна.

Ихэнх оронд боловсролын салбарт ажиллагсад төрийн үйлчилгээний ажилтны дийлэнх хувийг эзэлдэг билээ (Монголд ч бас). ЭЗХАХБ-ын орнуудад, жишээлбэл Франц, Герман, Испанид төрийн өмчийн сургуулиудын багш нарыг төрийн албан хаагчийн ангилалд оруулдаг бөгөөд тэд улсын ажиллагсдын тэн хагасаас илүү хувийг эзэлдэг байна. Тэдний ажил эрхлэлт ажлын цаг, амралтын хугацаагаараа ялгаатай боловч Төрийн албаны ерөнхий хүрээнд багтдаг байна. Дээрх улс орнуудад шүүгч нар бас төрийн албан хаагчийн ангилалд багтдаг ба харин хуулийн тусгай заалтаар тэдний бие даасан, хараат бус байдлыг баталгаажуулдаг.

Төрийн албаны чухал үндэс бол албан тушаалын ангилал байдаг билээ. Тэр нь бүхий л албан тушаалыг гүйцэтгэх үүргийн ижил төстэй ба ялгаатай шинжээр нь ангилж тодорхой чиглэлүүдээр шаардлагатай мэдлэг, мэргэшил, үүрэг, хариуцлага, бэрхшээлтэй талуудыг түвшин зэргийг тодорхойлсон бүдүүвч байна. Өөрөөр хэлбэл улс орон бүрд зарим нэгэн өвөрмөц зүйл байгаа боловч үндсэндээ ижил төстэй албан тушаалын ангиллын тогтолцоо үйлчилж байна. Төрийн захиргааны бусад үйл ажиллагаа, арга хэмжээ гол төлөв энэхүү тогтолцоон дээр үндэслэж байгаа билээ. ЭЗХАХБ-ын орнуудын туршлагаас харахад албан тушаал бүр дээр хийж гүйцэтгэх үүрэг, хариуцлагыг дээд шатны албан тушаалтан, хүний нөөцийн удирдлагын мэргэжилтний

оролцоотой тодорхойлж ажиллах шаардлагатай байдаг. Гол үзэл баримтлал нь ижил төстэй бүх албан тушаалыг ангилалд оруулах явдал юм. Дараа нь ангилал бүрийг албан үүрэг, шаардлагатай мэргэшил, үүрэг, хариуцлагын түвшингээр нь бүдүүвчийн зохих хэсэгт байрлуулна.

Төрийн албаны хүрээнд албан хаагчдын ажил үүргийг хувиарилах аргын хувьд албан тушаалын ангиллаас өөр илүү үр ашигтай аргыг боловсруулж чадаагүй байна. Гэлээ гэхдээ судлаачид энэхүү тогтолцооны зарим сөрөг талыг тэмдэглэж байгаа билээ. Ажлын ба зохион байгуулалтын, мөн гадаад орчин хувьсан өөрчлөгдөж байгаа учраас албан тушаалын ангиллын тогтолцоо нь бүхэлдээ хуучирч байгаа ажээ. Аль нэг байгууллагын дээд албан тушаалтан цаг үеийн нөхцөл байдалд тохируулан албан хаагчдын ажил үүрэг, хариуцлагад өөрчлөлт оруулах нь элбэг байдаг.

Энэхүү тогтолцооны өөр нэг сул тал нь захиргааны өндөр зэрэглэлийн албан тушаалыг тоог нэмэгдүүлж мэргэжилтнүүдийг захиргааны ажилтан болгож үүргийг нь өөрчилж байгууллагын зохион байгуулалтыг гажуудуулдаг байна. Ажиллах хүчний бүтцэд өөрчлөлт оруулах нь уг тогтолцооны сул талыг даамжруулдаг байна. Дээрх албан тушаалын ангиллын тогтолцоонд бичээчээс эхлээд компьютерийн мэргэжилтний хүртэлх стандартчилагдсан ажлын орон тооны гүйцэтгэх үүрэг, хариуцлагыг нарийн тодорхойлсон байх ёстой.

Ийнхүү бид аж үйлдвэржсэн өндөр хөгжилтэй улс орнууд дахь туршлагад дүн шинжилгээ хийхэд тухайн улс орны ажил эрхлэлтийн (албан тушаал буюу ажил) тогтолцооноос шалтгаалж ажилд авах арга ажиллагаа, албан хаагчдын шилжилт хөдөлгөөний хэв шинж өөр өөр байгаа нь ажиглагдаж байна. Ажилтныг ажилд аваад цаашид өсгөж хөгжүүлэх боломж нээлттэй ба хаалттай тогтолцооны аль алинд нь байна. Удирдлагын дээд түвшний албан тушаалтны хувьд өндөр хөгжилтэй улс орнуудад хаалттай тогтолцоотой байгаа нь үр ашгаа өгч байна. Харин дунд ба анхан шатны захиргааны ажилтнуудын хувьд улсын ба хувийн салбарынхны хооронд ажиллах хүчний урсгалыг бий болгох, гадны байгууллагад ажиллаж байгаа хүнийг төрийн албанд авахад нээлттэй тогтолцоо илүү тохиромжтой байна.

Бидний дээр тэмдэглэсэнчлэн төрийн захиргааны ажилтан, үйлчилгээний ажилтнуудтай холбоотой асуудлууд чухал болохыг тэмдэглэсэн билээ. Харин одоо шилжилтийн улс орнууд дахь албан

тушаалын хөгжил өөрчлөлтийн асуудлыг авч үзье. Тэдгээрийн ижил төстэй шинж, шийдвэрлэвэл зохих асуудлууд олон байна. Улсын салбарт ажилд авч улмаар албан тушаалд дэвшүүлэхэд улс төрийн ба нийгмийн ивээл хамгаалалтанд авах үзэгдэл дээрх улс оронд нийтлэг ажиглагдаж байгаа юм. Энэ үзэгдэл нь хүний нөөцийн удирдлагын нэн түрүүнд шийдвэрлэх ёстой асуудал болж байна.

Эдийн засаг, Хамтын ажиллагаа хөгжлийн Байгууллага ба Европын Холбооны гишүүн орнуудын төрийн албаны туршлагаас харахад төвийг сахисан, мэргэшлийн, тогтвортой шинжийг олохын тулд хөгжлийн урт удаан замыг туулж өнөөдрийн түвшиндээ хүрсэн ба туршлага хуримтлуулах явцад нь уламжлалт шинж чанарууд нь төлөвшин тогтжээ. Энэ нь харгалзан үзэх гол сургамж юм. Түүнээс гадна төрийн захиргаа, төрийн албаны шинэчлэлт өөрчлөлтийг нийт улсын салбарт зохион байгуулалтын өөрчлөлт хийх үйл явцтай нэгэн зэрэг, бүхэлд нь хамруулж хийсэн байна. Энэ бол гадаадын туршлагаас авах хоёр дахь чухал сургамж юм. Тийм учраас шилжилтийн улс орнуудын хувьд өнөөдөр орчин үеийн төрийн албыг төлөвшүүлэн хөгжүүлэх асуудал практик чухал зорилт болж байгаа юм.

3.2. Шилжилтийн улс орнууд дахь албан тушаалын тогтолцооны хөгжлийн туршлага: ерөнхий тойм

Түрүүчийн бүлгүүдэд бид ЭЗХАХБ-ын орнууд, юуны өмнө Европын Холбооны гишүүн орнууд дахь төрийн албаны туршлагын талаар ярилцсан билээ. Гэхдээ бидний гол зорилго бол тэдгээр туршлагыг шилжилт хийж байгаа улс орнуудад авч хэрэглэх тухай асуудал юм. Тиймээс бид шилжилтийн улс орнууд дахь төрийн албаны хөгжил, тухайлбал албан тушаалын тогтолцоо хэр зэрэг бүрэлдэн төлөвшиж байгаа тухай асуудлыг авч үзье.

Шилжилтийн улс орнууд дахь төрийн албаны хөгжил нь дор дурьдсан асуудлуудаар тодорхойлогдож байна: ❶ албан тушаалтныг томилох тухай асуудал, өөрөөр хэлбэл ямар байгууллага томилолтыг хариуцах; ❷ албан тушаалд томилох нийт тогтолцоонд хамааралтай асуудлууд – сургалт, шалгалт, албан тушаалд дэвшүүлэх, түүний шалгуурууд, ажил эрхлэлтийн ямар тогтолцоог сонгож авсан; албан тушаалын эсвэл ажлын орон тоонд үндэслэсэн гэх мэт; ❸ төрийн албаны ажиллах хугацаа, нөхцлүүд, төрийн албан хаагчдын үйл ажиллагаа ямар хуулиар зохицуулагдаж байгаа; Төрийн албаны тухай тусгай хуулиар аль эсвэл ердийн хөдөлмөрийн хуулиар; ❹ албан

тушаалд дэвшүүлэх, халах ба цалин хөлсний түвшингийн талаарх орон тооны ажилтнуудын үнэлгээ; ⑤ төрийн албан хаагчдын сахилга, хариуцлагын асуудлаар тусгай байгууллагаа ажиллуулах шаардлагатай эсэх зэрэг асуудлууд юм.

Шилжилтийн улс орнууд дахь төрийн албаны хөгжлийн хандлагад дүн шинжилгээ хийгээд өрнөдийн судлаачид албан тушаалын тогтолцооны цар хүрээг тодорхойлж боловсронгуй болгож хөгжүүлэх шаардлагатай гэж үзэж байна¹.

Унгар, Польш, Албани зэрэг зарим улс албан тушаалын тогтолцоог сонгож авсан бөгөөд түүнийг төлөвшүүлэн байгуулах явцад байгууллагын зохион байгуулалтыг өөрчлөх явцад албан хаагчдыг ажлаас халах, заримдаа мэргэшлийн ур чадвартай ажилтныг халах явдлаас зайлсхийж чадаагүй юм. Жишээлбэл Унгарт зохион байгуулалтын өөрчлөлтөөс болж халагдсан хүний тоо цөөрсөөр байна. Ажлаас чөлөөлөгдсөн төрийн албан хаагчдын заримд нь урьд ажиллаж байсантай нь ойролцоо албан тушаалд дэвшүүлж өөр ажилд шилжүүлж байлаа. Төрийн албаны дээд албан тушаалтныг шинэ томилогдсон сайд өөр байгууллагад ажиллаж байсан ажилтнуудаар өөрчлөх нь Монголд элбэг тохиолддог үзэгдэл юм. Гэтэл Төрийн албаны хуулинд улс төрийн ба захиргааны албан тушаалуудыг нарийн зааглан тодорхойлсон байгаа юм. Тиймээс ямар асуудал гарч байна вэ? гэвэл улс төрийн албан тушаалд томилогдсон сайд, нөгөө талаас үүрэг, хариуцлагыг нь нарийн тодорхойлсон Төрийн Албаны тухай Хуулийн ажиллах ёстой захиргааны дээд ангиллын албан тушаалтнуудын хоорондын харилцан үйлчлэлийн тухай асуудал юм.

Төрийн албан хаагчдын албан тушаалын тогтолцоотой холбоотой өөр нэг асуудал бол төрийн захиргааны залуу, чадвартай боловсон хүчин хувийн хэвшил рүү шилжиж байгаа явдал юм. Энэ нэг талаас аль чадвартайг нь алдаж байгаагаас гадна төрийн албанд залуу ажилтнууд тогтвор суурьшилтай ажиллахад сөрөг жишээ болж болно.

Албан тушаал дэвших хоёр үндсэн шалгуур байна; нэгд ажилласан туршлага ба түүнд ажилласан хугацаа, эзэмшсэн туршлага зэрэг үзүүлэлтүүд багтах ба нөгөө талаас ажилтны ур чадварыг шалгасан үнэлгээний дүн байна. Ажилласан хугацаа нь тооцоход хамгийн хялбар үзүүлэлт учраас гол төлөв түүнийг үндэс болгодог. Харин ур

¹ Collins, 1993, p.332, Fournier 1998, p. 131, Hesse 1998, p.176

чадварын үнэлгээ бол иж бүрэн ба нарийн түвэгтэй, урьд ажилласан хугацааны ур чадвар нь ирээдүйд ур чадвар өндөр байхын үзүүлэлт мөн боловч бас баталгаа болж чадахгүй. Шилжилтийн улс орнуудын хувьд төрийн албан хаагчдын ур чадварын үнэлгээний үр ашигтай үзүүлэлтүүдийг боловсруулах зорилт чухал бөгөөд энэ нь иж бүрэн нарийн түвэгтэй асуудал юм.

Польш төрийн албан хаагчдын ур чадварын үнэлгээг хоёр жил тутамд гаргаж байхыг хуульчлан тогтоожээ. Үнэлгээний гол үзүүлэлтүүд бол албан хаагчдын чадвар, чадавхи ба гэхдээ дээр бидний ярьсан “албан бус” үзүүлэлтүүд – дээд албан тушаалтны ивээл, хамгаалалт, улс төрийн эсвэл нийгмийн хүчин зүйлээр албан хаагчдыг үнэлэх нь шилжилтийн улс орнуудад түгээмэл байна.

Польшийн хувьд албан хаагчтай хийх ярилцлагад яамны сайд оролцож чадвар, чадавхийг нь үнэлэхэд оролцдог байна. Ийнхүү албан тушаалд дэвшүүлэх шийдвэр гаргахад улс төрийн эсвэл хувийн хэлхээ холбоо ихээхэн үүрэгтэй байдаг байна. Түүнээс гадна албан тушаалд дэвшүүлэх асуудлыг үр ашигтай шалгуурууд дээр үндэслэж явуулахгүй бол цалин хөлсөө хялбар замаар нэмүүлэх нэг зам болж болно. Энэ нь шилжилтийн улс орнуудын төрийн албанд бас нилээд дэлгэрсэн, шүүмжлэлтэй хандах ёстой асуудлын нэг юм.

Шинэчлэл эхлээд арваад жил болсны дараа л төрийн албан хаагчдыг туршлага дээр үндэслэн үнэлэх тогтолцоо бүрэн хэмжээгээр хэрэгжих болсон билээ. Өнөөдөр хүртэл зарим улс оронд Оросын Холбооны улсад жишээлбэл хүний нөөцийн удирдлагын салбарт шийдвэрлэх ёстой асуудлууд байсаар байгаа юм. Тэр нь юуны өмнө улс төрийн ба нийгмийн хүчин зүйлээр албан хаагчдыг ялгаварлан гадуурхаж хэн нэгнийг ивээл хамгаалалтанд авах үзэгдэл юм. Энэ сөрөг үзэгдэл төрийн захиргааны байгууллагын тогтвортой хөгжилд саад болж байгаа бөгөөд нөгөө талаас олон нийтийн дунд төрийн албаны нэр хүндийг унагаж байгаа билээ. Эстони-д бол жишээлбэл албан тушаал дэвших албан ёсны шалгууруудыг боловсруулаагүй байна. Урьд нь 6 сараас доошгүй хугацаанд ажил алба хашсан байх гэсэн ганц шаардлага тавьдаг байна. Дээд албан тушаалтан хэн нэгнийг албан тушаалд дэвшүүлэх шийдвэрийг сайд, эсвэл захирал гэх мэт дээд удирдлагын шийдвэр гэж тайлбарладаг байна. Иймээс тус улсад албан тушаал дэвших одоогийн байдлаа хянан үзэж албан хаагчдын ур чадварыг үнэлэх үнэлгээний тогтолцоо болон ажлын

байрны тодорхойлолт, тодорхой зарим ажил, албаны өвөрмөц шаардлага зэргийг боловсруулж байна.

Шилжилтийн улс орнуудаас мэргэжлийн, тогтвортой төрийн албыг төлөвшүүлэхэд шаардлагатай зохион байгуулалт, хууль эрх зүйн орчныг түрүүлж бүрдүүлж байгаа улс бол Унгар гэж мэргэжилтнүүд үзэж байна. Унгар улсад төрийн албан хаагчдын ур чадварыг үнэлэх үнэлгээний тогтолцоог төлөвшүүлсэн бөгөөд үүний үр дүнд дээд ангиллын албан тушаалд дэвшүүлэхийн өмнө үнэлгээ хийдэг болсон байна. Үнэлгээ нь тухайн албан хаагчийн мэргэжлийн ур чадвар, хувийн шинж чанаруудад бодитой үнэлэлт дүгнэлт өгөх зорилготой бөгөөд түүнийг албан тушаалд дэвшүүлэх эсэх асуудлыг тодорхойлдог байна. Энэхүү үнэлгээг нотлох хэрэгтэй ба нөгөө талаас үнэлгээний талаар тухайн албан хаагчид мэдээлэх ёстой бөгөөд шаардлагатай гэж үзвэл шийдвэрийн талаар гомдол гаргаж болдог.

Хөгжилтэй орнуудын туршлагаас харахад үнэлгээний тогтолцоо-ны нэг сул тал нь дээд тушаалын албан хаагчид маргаан зөрчлөөс зайлсхийж орон тооны ажилтнуудаа гол төлөв нааштай сайнаар үнэлдэг байна. Харин шилжилтийн улс орнуудад үнэлгээ өгч байгаа албан тушаалтны сэтгэлгээнд хуучин нийгмийн дадал заншил үлдсэн эсвэл улс төрийн нөхцөл ба бусад янз бүрийн шалтгаанаас болоод үнэлгээг хатуу тал руу хийдэг байна.

Төрийн албан хаагчдын шилжилт хөдөлгөөн, тухайлбал босоо ба хэвтээ чиглэлд ажил өөрчлөгдөх нь аливаа төрийн албаны албан тушаал дэвших үйл явцын үндсэн бүрэлдэхүүн хэсэг байдаг. Европын Холбооны гишүүн орнуудад албан хаагчдын шилжилт хөдөлгөөнийг зохицуулах өөр өөр арга зонхилж байдаг. Зарим улсад бүр шилжилт хөдөлгөөний хөтөлбөр боловсруулж хэрэгжүүлдэг байна. Шилжилтийн улс орнуудад хэвтээ чиглэлийн шилжилт хөдөлгөөн (ажил шилжих, ротаци хийх) буюу төрийн захиргааны байгууллагуудын хэлтэс, агентлагийн хүрээнд ажилд шилжих нь нийтлэг биш байдаг. Польш улсад жишээлбэл албан хаагчийн шилжилт хөдөлгөөнийг гол төлөв сахилгын арга хэмжээ гэж үздэг; яагаад гэвэл албан хаагчдыг хаана байршуулах асуудлыг хүний нөөцийн удирдлагын хэлтсүүд хариуцдаг байна¹.

Ийнхүү шилжилтийн үеийн улс орнууд төрийн албыг төлөвшүү-

¹ Goetz, Hesse 1992, Meininger and Claisse 1998, p.24

лэн хөгжүүлэх нарийн хариуцлагатай үедээ явж байна; зарим улсад албан тушаалд дэвшүүлэх үнэлгээний тогтолцоог хөгжүүлж, албан хаагчийн ажилласан хугацаа, туршлагыг гол шалгуур болгосон албан тушаалын өвөрмөц тогтолцоог сонгон авч туршиж байна. Бас албан тушаалд томилохдоо улс төрийн хүчин зүйл, хувийн хэлхээ холбоог чухал болгодогтой тодорхой хэмжээгээр тэмцэж байна. Дэвшүүлэн тавьж нэг чухал зорилт бол төрийн албанд чадвартай, залуу ажилтныг ажиллуулах явдал юм. Улсын салбар дахь цалин хөлсний түвшин доогуур байгаа нь хувийн салбартай өрсөлдөхөд түвэгтэй болгож байгаа бөгөөд үүний дээр улсын салбарын нэр хүнд унасан өнөөгийн нөхцөлд чадвартай боловсон хүчнээ алдаж болохгүй байна.

Гэвч хөгжиж байгаа болон шилжилтийн улс орнуудад цалин хөлс бол төрийн албанд ажиллах сонголтонд нөлөөлөх цорын ганц хүчин зүйл биш гэдгийг тэмдэглэх хэрэгтэй. Ажлын нөхцөл байдал, сонирхолтой, сорилт даван туулах боломжтой, удирдлагатайгаа тогтоосон харилцааны хэв маяг, хамт олны уур амьсгал, хамтран ажиллах чадвар, албан тушаалд дэвших боломж гэх мэт олон зүйл албан хаагчийн сонголт, тогтвор суурьшилтай ажиллахад нь нөлөөлөх билээ. Хүний нөөцийн удирдлагад эдгээр бүх хүчин зүйлүүдийг сайтар судалж үйл ажиллагаандаа тооцох ёстой юм.

Судлаачдын үзэж байгаагаар шилжилтийн улс орнуудад өндөр үр ашигтай төрийн албыг төлөвшүүлэн хөгжүүлэхэд албан тушаалын тогтолцоог бүрэлдүүлэх явдал чухал юм. Өөрөөр хэлбэл ажлын тодорхойлолт, байгууллагаас шаардах үнэлгээ гүйцэтгэлийн үнэлгээ, албан тушаалд дэвших боломж нээлттэй байх зэрэг нь тооцож болохуйц үнэлгээний тогтолцоо, албан хаагчдад ижил тэгш хандах явдал төрийн албаны өөртөө татах чадварыг дээшлүүлж албан хаагчдын тогтвор суурьшилд эерэгээр нөлөөлнө. Чухам ийм үндсэн дээр хүний нөөцийн удирдлагад төлөвлөлтийг хөгжүүлж албан тушаалд дэвших төлөвлөлтийг тодорхой хэмжээнд хийх боломжтой болно¹.

3.3. Албан тушаалын хөгжил: Монголын жишээ

Монгол улсад Төв ба Зүүн Европын улс орнуудын нэгэн адил төрийн албыг төлөвшүүлэх үйл үргэлжилж байна. Албан тушаалын тогтолцоог төлөвшүүлж түүний шалгууруудыг боловсронгуй болгох,

1 Hesse 1998, p. 176

албан хаагчдыг ажилласан хугацаа, туршлагад тулгуурлан ажилд авах зэрэг зорилтууд дээр гол нь анхаарч байна. Монголын төрийн албаны дүр төрх ямар байна вэ? 1997 оны 1 сарын байдлаар Монголд нийт 141.022 төрийн албан хаагч ажиллаж байгаа бөгөөд үүнээс 12.042 нь төв ба орон нутгийн засаг захиргаанд (нийт ажиллагсдын 8.5 хувь юм); 51.832 – (36.7 хувь) нь боловсролын салбарт ажиллаж байгаа бөгөөд 30.557 (21.7 хувь) – эрүүл мэнд, эмнэлгийн салбарт (эмч, сувилагч); ба цагдаа, батлан хамгаалах, шүүхэд – 28.000 буюу 20.3 хувь ажиллаж байна.

Үүнээс харахад төрийн захиргааны төв ба орон нутгийн байгууллагад ажиллагсдын тоо нийт улсын салбарт ажиллагсадынхаас бага байгаа нь харагдаж байна. Харин эрүүл мэнд, боловсролын салбарт, мөн түүнчлэн улсын үйлдвэрийн газрууд, хоршооллын байгууллагад ажиллагсад давамгайлж байгааг бид байгаа нь шилжилтийн бүх улсад ижил байна.

Монголын Төрийн Албаны тухай Хуулийн 5 дугаар зүйлд дотоод бүтэц, боловсон хүчний тогтолцооны талаар заахдаа: төрийн албан тушаалыг ① улс төрийн албан тушаалтан, ② захиргааны албан тушаалтан, ③ тусгай албан тушаал, ④ үйлчилгээний албан тушаал гэж ангилна гэж заажээ. Төрийн албан тушаал нь удирдах, гүйцэтгэх, туслах гэсэн төрөлтэй байна. Захиргааны албан тушаал нь төрийн захиргааны төв ба орон нутгийн захиргааны гол цөм болдог байна. Үйл ажиллагааг нь Төрийн Албаны тухай Хуулиар зохицуулна. Мөн түүнчлэн албан хаагчдын ажил үүрэг, хариуцлага, эдлэх эрх ба ажлын нөхцөл, ба сахилгын арга хэмжээг тодорхойлон заажээ. Албан тушаалын туслах төрөлд орж байгаа хүмүүс гол төлөв боловсрол, эрүүл мэндийн салбарт ажиллагсад юм.

Тухайн улс орны удирдлага, төрийн албаны соёл бол төрийн албаны шинэчлэлийн чухал тал байдаг билээ. Эрдэмтэн, судлаачдын үзэж байгаагаар удирдлагын (захиргааны) соёл гэж улсын салбарт ажиллагсдын дунд зонхилж байгаа хүсэл эрмэлзэл, байр суурь, хандлага ба үүргээ хэрхэн ойлгож байгаа ойлголтыг хэлнэ.

Германы эрдэмтний дээрх судалгаанд удирдлагын соёлын хүрээнд хуучин БНАГУ-ын тулгарч байгаа бэрхшээл хүндрэлүүд Төв ба Зүүн Европын улс орнуудынхтай ижил төстэй байна гэж тэмдэглэжээ. Тэгвэл Монголын хувьд ч бас тийм ижил төстэй асуудлууд зонхилж байгаа нь харагдаж байгаа юм. Тухайлбал хуучин социалист орнуудад

дээд тушаалын захиргааны ажилтан үүргээ Веберийн тэмдэглэж байсан шиг сонгодог “хүнд сурталтан” утгаар ойлгодог байна. Тийм учраас шинэчлэл эхлээд арав гаруй жил болж байгаа ч улс төр, захиргааны хуучин дэглэм харьцангуй хүчтэй хэвээрээ байгаа нь харагдаж байгаа юм. Өөрчлөлт аажмаар болж байгаа бөгөөд улс төрийн шинэ элит, төрийн захиргааны гүйцэтгэх түвшинд (ямар ч байсан Монголд) ажиллаж байгаа “хуучин удирдлагад түшиглэсээр байгаа билээ. Хуучин дэглэмийн үеийн үнэт зүйлсийг “өрнөдийн” маягийн захиргааны шинэ соёлоор солих явцад тодорхой хугацаанд хоосон орон зай үүсдэгийг шилжилтийн улс орнуудын практик туршлага харуулж байна.

Төвлөрүүлэн удирдах хуучин дэглэмийн дадал заншил амь бөхтэй байсныг нотлох нэг үзүүлэлт бол Ардчилсан Холбоо эвслийн засгийн газрын үед ч шийдвэр гаргах түвшин, дээд ба дунд, доод албан тушаалтны хөдөлмөрийн харилцаанд авторитари арга барил давамгайлж байсан явдал юм. Энэ нь нэг талаас монголчууд авторитар дэглэмээс өөр засаглалын хэв маягийг амьдралын туршлагаараа мэдрэх боломж байгаагүй, нөгөө талаас байгууллагын дотор ч тэр нь дадаж заншсан ажлын арга барил байсантай холбоотой байж болох юм.

Төрийн Албаны тухай Хуулийн 10 зүйлд заахдаа: “Төрийн албан тушаалд тавих ерөнхий шаардлага нь ...тухайн албан тушаалыг эрхлэх ур чадвар, боловсрол, мэргэшлийн бэлтгэл, туршлагатай байх явдал мөн” гэж заасан байдаг. Гэтэл амьдрал практикт нийтлэг ажиглагдаж байгаа зүйлийн талаар “Удирдлага, санхүүжилтийн тухай” Хуулийн төслийг хэлэлцэж байх явцад боловсруулсан Тайлбарт тэмдэглэсэнээр – “албан хаагчдыг албан тушаалд томилох асуудлыг туршлагын үндсэн дээр гэхээс илүү хувийн хэлхээ холбооны үндсэн дээр явуулж байна” гэжээ. Үүнийг бид төрийн албан хаагчдыг ялгаварлан гадуурхаж дээд албан тушаалтнаас хэн нэгнийг улс төрийн эсвэл нийгмийн хүчин зүйлийн шалгуураар ивээл хамгаалалтандаа авах үзэгдэл гэж үзэж байгаа юм. Харин гадаадын зарим судлаачид энэхүү зан заншил нь монголчуудын нүүдлийн аж төрөх ёсноос урган гарсан уламжлалт үзэгдэл бөгөөд социализмын үед ч амь бөхтэй оршсоор ирсэн ба одоо ч хэвээрээ байна гэж үзэж байна. Энэ нь бас бодож үзүүштэй чухал дүгнэлт юм. Харин хувийн харилцаан дээр тогтсон монголчуудын удирдлагын соёл ийнхүү гүн гүнзгий уламжлалтай байлаа ч түүнийг даван туулахгүйгээр орчин үеийн хүний нөөцийн удирдлагын

зарчмуудыг хэрэгжүүлж чадахгүй юм. Ер нь ч овог, бүлгийн биш харин хувь хүний эрх, эрх чөлөөнд үндэслэж байгаа ардчилал, зах зээлийн харилцааны мөн чанартай зөрчилдөж байгаа энэ уламжлал бүдгэрч өөр хэлбэрээр хөгжихөд тодорхой хугацаа шаардлагатай нь ойлгомжтой.

Төрийн албаны шинэчлэлийн үйл явцад хуучин социалист орнуудынхтай нэгэн адил төрийн албан хаагчдыг ажилд томилохдоо “шинэ, залуу нь хуучнаасаа дээр” гэсэн зарчим баримталж байлаа. Энэ нь дээр бидний тэмдэглэсэнчлэн төрийн захиргааны нийт ажилтны мэргэшлийн түвшинд сөргөөр нөлөөлсөн билээ. Нөгөө талаас 1996 онд Ардчилсан Холбоо эвслийн засгийн газар засгийн эрхэнд гарч ирээд Лейкингийн тэмдэглэж байгаагаар: “коммунист намд үнэнч ажилтнуудыг өөрчлөх замаар албан тушаалд томилж байсан ба хэн нэгнийг ивээлдээ авах үзэгдэл ихээхэн дэлгэрсэн” гэжээ.

Шилжилтийн бусад орнуудад ч ялгаагүй албан хаагчдын үнэлгээний асуудал бол харьцангуй шинэ зүйл юм. Монголд ч үнэлгээний үзэл баримтлалыг хүлээн авч төрийн захиргааны байгууллагуудад хэрэгжүүлэх оролдлого хийж байгаа юм. Эхний ээлжинд олон улсын байгууллагуудын санхүү, техникийн тусламжтайгаар төрийн захиргааны төв ба орон нутгийн байгууллагуудын үндсэн албан тушаалуудын ажлын дэлгэрэнгүй тодорхойлолтыг хийсэн юм¹.

Нийт 25 байгууллагын 500 албан тушаалын талаар ажлын дүн шинжилгээ, тодорхойлолт боловсруулсан юм.

Төрийн албаны шинэчлэл гүнзгийрч байгаа өнөөгийн нөхцөлд дээрх ажлын байрны тодорхойлолтыг шинэчлэх шаардлагатай байгаа юм.

Харин өнөөдөр монголын төрийн албаны шинэчлэлийн шинэ үе эхэлж байна. Анх 1997 оноос Ардчилсан Холбоо эвслийн засгийн газраас дэвшүүлсэн Шинэ Зеландын туршлагыг судалж улс орны нөхцөлд байдалтай уялдуулан тодотгож хэрэгжүүлэх оролдлого хийж байна. Удирдлага, санхүүжилтийн Хуулийн төсөл дээр ажилласан төслийн бүлгийн үзэж байгаагаар шинэ загварыг хэрэгжүүлсний үр дүнд төрийн албан хаагчдыг албан тушаалд дэвшүүлэхдээ туршлагад үндэслэхээс илүү хувийн хэлхээ холбоон дээр үндэслэдэг ихээхэн

¹ RIPA international, 1995, p.3

газар авсан үзэгдэлд харин хаалт болж магадгүй гэжээ.

Төрийн удирдлагын шинэ Зеландын загварыг шилжилтийн улс орнуудад хэрэглэх талаар өрнөдийн судлаачид олон янзын бодол дүгнэлттэй байгаа юм. Жишээлбэл Шик үзэхдээ: “уг Шинэ Зеландын туршлагын уг үндэс нь “гэрээний харилцаан” дээр суурилдаг ба энэ нь хөгжиж байгаа болон шилжилтийн улс орнуудад таарахгүй юм”¹ гэж тэмдэглэжээ.

Бидний үзэж байгаагаар Монголын хувьд “туршлага судлан суралцах явцдаа” хэрэгжүүлэх замыг сонгосон нь зөв болов уу? Гэхдээ энд бид зөвхөн Шинэ Зеландын дээрх туршлагыг ч ярьж байгаа юм биш; ерөөсөө Монгол улсын хувьд Өрнөдийн орнуудын ч бай Зүүн ба Төв Европын шилжилтийн улс орнуудын ч туршлагаас суралцах шаардлагатай байна. Энэ замд зарим алдаа гажиг, сөрөг үзэгдлүүд гарахыг үгүйсгэхгүй. Угаасаа Монголд өрнөж байгаа үйл явц бүхэлдээ туршлага болж байгаа билээ; харин бодлого боловсруулагчид, шийдвэр гаргагчдын анхаарлын төвд байх ёстой асуудал бол аливаа туршилтад үнэлгээ өгч, шаардлагатай бол засвар өөрчлөлт оруулж байх явдал юм. Харин энэ чиглэлийн ажил Монголд ихээхэн удаашралтай байдаг. Дээрх Шинэ Зеландын туршлагын хувьд л гэхэд Парламентаар бүр 1997 онд яригдаж байсан боловч 5 жилийн дараа хэрэгжиж эхлэх гэж байна. Энэ таван жилийн хугацаанд төрийн албыг боловсронгуй болгох чиглэлд авахаар зэхэж байсан арга хэмжээнүүд зогсонги байдалд орж төрийн албаны шинэчлэлийн хурд саарсан юм.

Дүгнэлтүүд

Магистрын ажилдаа ийнхүү төрийн албаны бүрэлдэхүүн хэсгүүд – тухайлбал албан тушаалын тогтолцооны асуудлыг нарийвчлан авч үзэж өндөр хөгжилтэй аж үйлдвэржсэн улсууд – Европын Холбооны гишүүн орнуудын туршлагыг харьцуулан дүгнэж, түүнийг шилжилтийн улс орнуудад тухайлбал Монголд хэрэглэж болох асуудлыг судаллаа.

Харьцуулсан судалгааны явцад шилжилтийн улс орнуудын төрийн албаны өөрчлөлт шинэчлэлийн асуудлыг авч үзэхэд “үе шатны хамаарлын” тухай онол чухал ач холбогдолтой болох нь харагдаж байна.

¹ Schick, 1998

Төрийн удирдлага, төрийн алба нь шинжлэх ухааны үндэстэй хөгжиж, энэ талаар мэдлэг, мэдээлэл хуримтлагдаж байж бодлого боловсруулах, бодлогын хэрэгжилтэд эерэг нөлөө үзүүлж чадна. Өнөөдрийн Монголын түвшинг авч үзвэл төрийн захиргааны байгууллагууд туршлага хуримтлуулах, солилцох ажлын түвшин хангалтгүй байна. Бусад байгууллагын туршлага, гадаадын туршлагаас суралцах ажилд анхаарах хэрэгтэй байна. Төрийн албаны шилдэг туршлагын талаар дотоодын байгууллагуудын болон гадаад орнуудын туршлагын талаар мэдээллийн сан байгуулж болмоор санагдана.

Өрнөдийн эрдэмтдийн боловсруулсан шилжилтийн улс орнуудын нийтлэг хандлагууд Монголын жишээн дээр бас нотлогдож байгааг тэмдэглэх хэрэгтэй.

Монголд өндөр хөгжилтэй улс орнуудын төрийн албыг төлөвшүүлэн хөгжүүлсэн туршлагаас гадна хөгжлийн ойролцоо түүхэн нөхцөл байдлаас эхэлсэн Польш, Унгар зэрэг хуучин социалист орнуудын туршлага чухал ач холбогдолтой байна. Эдгээр улс оронд хэрэгжүүлсэн төрийн албаны туршлагыг цаашид нарийвчлан судлах шаардлагатай юм.

Хуучин дэглэмийн үед ихэнх социалист улсууд, түүний дотор Монгол улс ч гэсэн захиргааны ажлын нилээд туршлага хуримтлуулж боловсон хүчний нөөцтэй болсон байсныг тэмдэглэх хэрэгтэй. Гэвч 90-ээд онд эхэлсэн өөрчлөлт шинэчлэлийн явцад тод илэрсэн нэг хандлага бол ардчилал, зах зээлийн шинэ нөхцөл байдалд дасан зохицож ажиллах, удирдлагын шинэ соёлыг эзэмших нь амар хялбар үйл явц байсангүй.

Монголын төрийн албаны өөрчлөлт шинэчлэл доорх хоёр үндсэн үе шатыг туулж ирлээ: ① 1993-1997 онд хэрэгжүүлсэн Удирдлагын Хөгжлийн Хөтөлбөр ба Төрийн Албаны тухай Хуулийг баталж хэрэгжүүлсэн. ② Шинэ Зеландын туршлагад үндэслэсэн Төсвийн байгууллагын удирдлага, санхүүжилтийн тухай Хууль баталж хэрэгжүүлэх үе шат зэрэг юм.

Эхний шатны гол үр дүн бол хүний нөөцийн бодлогод зохих ёсоор анхаарч төрийн албан хаагчдын ангиллыг тодорхойлж, үйл ажиллагаанд нь албан хаагчдын мэдлэг, туршлага, ажилласан хугацаанд үндэслэсэн тогтолцоог нэвтрүүлж түүний үндсэн дээр цалин хөлс, урамшлын бусад асуудлыг шийдвэрлэсэн билээ. Гэвч

төрийн албаны хөгжилд олон зүйлийн саад бэрхшээл одоо ч байсаар байна:

- Юуны өмнө төрийн захиргааны байгууллагууд гол ажил олгогч хэвээр байгаа бөгөөд захиргааны нүсэр том аппарат, давхардсан олон орон тоо зэрэг нь улс орны санхүү, эдийн засагт дарамт болж байна;
- Төрийн захиргааны төв байгууллагуудад төрийн албан хаагчдын “үндсэн цөм” бүрэлдэн төлөвшиж байгаа боловч нийт албан хаагчдын материаллаг ба материаллаг бус сонирхлыг төрийн албыг хөгжүүлэх хөшүүрэг болгож ашиглаж чадахгүй байна; төрийн албан хаагчдын цалин хөлс бага, амьдралын баталгаа тааруу, авилгалд автах үзэгдэл хавтгайрч байгаа юм;
- Төрийн захиргааны байгууллагууд хувийн хэвшлийн байгууллагатай өрсөлдөх чадвар тааруу байгаа учраас төрийн албан хаагчдыг чадвартай залуучуудад бэхжүүлэх ажил хөцрөгдөж байна;
- Төрийн албан хаагчдын ур чадварыг үнэлэх үнэлгээний тогтолцоо төдийлөн төлөвшиж чадахгүй байна;
- Намын харьяалал, хувийн хэлхээ холбоог үндэслэн албан тушаалд томилох үзэгдэл ихээхэн газар авсан нь төрийн албаны шинэчлэлийн бодит үр дүнд тодорхой хэмжээний ухралт болж байгаа юм.
- Орчин үеийн хүний нөөцийн удирдлагад олон янз байдлын тухай үзэл баримтлал чухал ач холбогдолтой болж байна. Харин энэ талаар Монголд өөрчлөлт гарахгүй байна. Гэтэл ойрын ирээдүйд хүн амын дийлэнх хувь нь залуучууд болсон Монголын төрийн албаны хөгжлийг өөрчлөлт, шинэчлэлийн үед өсөж төлөвшсөн цоо шинэ үеийнхэн тодорхойлох учраас энэ чиглэлд анхаармаар байна.
- Хүний нөөцийн бодлогод дэлхий даяар гарч байгаа үндсэн өөрчлөлтийн нэг бол жендерийн мэдрэмтгий бодлого боловсруулж хэрэгжүүлэх явдал юм. Энэ чиглэлд 90 оноос хойш багагүй зүйл хийж эхэлсэн боловч сургалт, семинараас хэтрээгүй, бодлогод жендерийн аспектиуд тусгагдаж чадахгүй байгаа юм. Бодлого боловсруулах, шийдвэр гаргах түвшинд хүйсийн төдийгүй ер нь өргөн утгаараа хүний хүчин зүйлийн гүйцэтгэх үүргийн талаар ойлголтууд тааруу байна.

Даяаршлын үед ихээхэн анхаарах ёстой нэг шинэ чиглэл бол гадаадад сурч ажиллаж байгаа монголчуудыг эх орондоо болж байгаа өөрчлөлт шинэчлэлд хэрхэн яаж татан оролцуулах тухай асуудал юм.

Энэ чиглэлд бодитой хийгдсэн зүйл бараг байхгүй байна. Гэтэл залуу, чадвартай боловсон хүчний гадагшаа чиглэсэн урсгал үргэлжилсээр байна.

Төрийн удирдлага, төрийн албаны шинэчлэлийг шинэ, дараагийн шатанд гаргах шаардлагатай тулгарч байна. Тийм ч учраас Монголын парламент 2002 оны 6 сард Төсвийн байгууллагын удирдлага, санхүүжилтийн тухай Хуулийг баталсан юм. Шинэ Зеландын туршлагыг авч хэрэгжүүлэхдээ өөрийн орны улс төр, төрийн удирдлага, төрийн албаны өвөрмөц нөхцөл байдлыг сайтар тооцож анхааралтай хандах хэрэгтэй юм. Шинэ Зеландын туршлагад үндэслэсэн энэ хуулийг хэрэгжүүлэх үйл явц нь Монгол дахь төрийн албаны хөгжлийн хоёр дахь үе шатыг тодорхойлох болно.

Энэхүү хуулийн төслийн хэлэлцүүлэг Монголд нилээд олон жил үргэлжилсэн нь төрийн албан хаагчдыг сэтгэл зүйн хувьд тодорхой хэмжээгээр бэлтгэсэн гэж хэлж болмоор байгаа юм. Гэлээ гэхдээ нийгмийн дотор уг шинэ туршлагын талаар хялбаршуулсан ойлголт давамгайлж байгааг хэлэх хэрэгтэй. Төрийн албаны шинэчлэлийн энэ шинэ үе шат нь төрийн дээд албан тушаалтны санхүүгийн ба хүний нөөцийн удирдлагын өндөр ур чадварыг шаардаж байгаа билээ. Тийм учраас төрийн албаны шинэчлэлийг гүнзгийрүүлэхэд чиглэсэн практик үйл ажиллагааны чиглэлүүд боловсруулж ажилламаар байна. Түүнд юуны өмнө төрийн менежерүүдийн сургалт, орон тоо цомхотгох нөхцөлд төрийн албан хаагчдыг өөр ажилд шилжүүлэх ажлыг зохион байгуулалтай хийх, бүх төрлийн сургалт, давтан сургалт зохион байгуулах хэрэгтэй байна.

Төрийн албаны шинэчлэлийг цаашид төрийн удирдлагын шинэ үзэл баримтлалуудад тулгуурлан доорх чиглэлд өрнүүлэх хэрэгтэй байна:

- Төрийн захиргааны цомхон “цөм” бүрэлдүүлж төлөвшүүлэх;
- Цомхон бүтэцтэй яам, агентлагуудаас бүрдсэн төрийн захиргааны байгууллагуудыг өндөр ур чадвартай орон тооны ажилтнаар бэхжүүлэх;
- Улсын салбарт ажилд орох, гарах, өөр салбарт шилжих боломжтой нээлттэй тогтолцоог хөгжүүлэх;
- Улсын ба хувийн хэвшлийн хооронд хүний нөөцийн чөлөөтэй хөдөлгөөнийг хангах;
- Төрийн захиргааны байгууллагуудын дотор албан хаагчдын

чөлөөтэй шилжилт хөдөлгөөнийг бий болгох, төрийн албан хаагчдыг олон төрлийн зорилго, зорилтыг хэрэгжүүлэх чадвартай нөөцийг бий болгох;

- Захиргааны соёлыг төлөвжүүлж хөгжүүлэх асуудлууд онцгой чухал байна.

Эдгээр зорилтуудыг хэрэгжүүлэхэд цаг хугацаа шаардлагатай нь ойлгомжтой. Байгууллагуудын чадавхийг бий болгож төрийн албан хаагчдын өндөр ур чадвар хэрэгтэй болно. Төрийн захиргааны байгууллагын удирдагчид санхүүгийн ба хүний нөөцийн удирдлагын ур чадварыг эн тэнцүү эзэмших хэрэгтэй болно. Гэрээнд үндэслэн ажиллаж сурах явдал чухал болж байгаа нь ажил, үйлчилгээний тодорхойлолт, тооцоог шинжлэх ухааны үндэстэй боловсруулж, хяналтын тогтолцоог боловсронгуй болгох явдал үр дүнгийн гол шалгуур болох юм. Иймээс мэдээллийн технологийн хөгжил нь төрийн албыг хөгжүүлэхэд чухал үүрэгтэй юм.

Албан тушаалын тогтолцоог боловсронгуй болгож ажлын туршлагад үндэслэсэн тогтолцоог хөгжүүлж байж л төрийн алба нь мэргэжлийн, төвийг сахисан, ардчилсан засаглалын хүрсэн түвшинг бататгаж чадна.

Өрнөдийн орнууд олон зуун жилийн түүхэн хөгжлийнхөө явцад төрийн удирдлага, төрийн албаны асар их туршлагатай болсон байна. Иймээс энэ туршлагыг судалж Монголд төвийг сахисан, хуулийг дээдэлсэн, орчин үеийн төрийн албыг хөгжүүлэх нь ардчилсан засаглалыг бэхжүүлэх чухал чиглэл юм.

Судалгааны үр дүнд тулгуурлан төрийн албыг боловсронгуй болгох чиглэлд доорх зөвлөмжүүдийг хийж байгаа юм:

- Төрийн Албаны тухай Хуулийг цаашид тууштай хэрэгжүүлэх, ялангуяа улс төрийн ба захиргааны ажилтны эрх, үүргийг нарийвчлан тодорхойлсон заалтуудыг бүрэн хэрэгжүүлэхэд анхаарах;
- Төсвийн байгууллагуудад ажиллаж байгаа нийт ажиллагсад, нэн ялангуяа төрийн захиргааны байгууллагуудын ажилтны сургалтын стратегийг боловсруулж бодлого баримтлан улмаар тэдний албан тушаалын хөгжил дэвшлийг төлөвлөх;
- Албан тушаалын одоогийн баримталж байгаа ангиллыг хянан үзэж, зэрэг дэвийг илүү уян хатан болгож түүнтэй уялдуулж цалин хөлсний ангилалд өөрчлөлт оруулж, ангиллыг илүү өргөн хүрээтэй

- болгож шинэчлэн өөрчлөх;
- Шагнал, урамшлын тогтолцоог эргэн харж ажлын гүйцэтгэл, хүрсэн ололт амжилтыг урамшуулах шинэ төрөл, хэлбэрийг бий болгох, энэ чиглэлд бусад орны туршлагаас санаа авч болно.

Ном зохиол

- Batbayar. 1997. Development and Growth Policy of Government Cabinet Secretariat, Ulaanbaatar
- Carell M., et al 2000 Human Resource Management. Strategies for Managing Diverse and Global Workforce Sixth edition. chapter 11: "Staffing and Career Management" The Dryden Press Fort Worth pp.284 – 303
- Collins P., 1993 "Civil Service reform and re – training in transitional economies" in Reforming Public Sector in Centrally – Planned and Transitional Economies RIPA Journal John Wiley & Son London pp.323 – 345
- Collins P. and Nixon F 1993 'Managing the implementation of "shock therapy" in a land'locked state: Mongolia's transition from centrally – planned economy' in Reforming Public Sector in Centrally – Planned and Transitional Economies., RIPA Journal John Wiley & Son London pp.389 – 409
- Chatterjee S., 1996 Managerial Profiles in Transitional Societies: A Mongolian Empirical Study New Zealand AIBSEA Regional Conference Paper
- Chatterjee S., Filmer R., 1996 Economies in Transition: The Role of Government Paper on the Second Pacific Rim Allied Economic Organisations Hong Kong
- Constitution of Mongolia, 1992
- Dunleavy P., 1991 Democracy, Bureaucracy and Public Choice. Economic explanations in Political Science Hemel Hempstead, chapter 6 pp. 147 – 174
- Fesler J., Kettl D. 1991 The Politics of the Administrative Process Chatham House Publishers Chatham Chapter 6 The Civil Service pp.105 – 123
- Fesler J., Kettl D. 1991 The Politics of the Administrative Process Chatham House Publishers Chatham Chapter 8 Decision – making: Public choice pp.196 – 200
- Fournier J., 1998 Governance and European Intergration – Reliable Public Administration CCNM\SIGMA\PUMA Papers OECD Paris pp. 120 – 135
- Gardner D., 1999 A Perspective on National Development Strategies Paper on the National Workshop: "A Medium Term Development Strategy for Mongolia" Ulaanbaatar
- Government of Mongolia, 1993 Government Resolution No 199: "On some measures on implementation of Management Development Programme".

- Government of Mongolia and UNDP, 1995 "Public Administration and Civil Service Reform Policy" in Mongolian Management Development Policy. Ulaanbaatar. pp.40–58
- Government of Mongolia and UNDP, 1995 Cabinet Secretariat: Recommended Business Strategy. Ulaanbaatar
- Government of Mongolia 1997 Handbook on Government Service of Mongolia
Cabinet Secretariat. Ulaanbaatar
- Government of Mongolia and UNDP, 1997 Human Development Report: Mongolia Ulaanbaatar Chapter 4. Analysis of major policy initiative: Recent Administrative changes pp.40–45
- Government of Mongolia, 1998 The Draft Public Sector Management and Finance Law: An Explanation Ulaanbaatar. pp.4–7
- International Monetary Fund 1997 Mongolia–Recent Economic Developments. Document of International Monetary Fund Washington D.C.
- Hesse J., 1998 Rebuilding the State. Administrative Reform in Central and Eastern Europe. CCNM\SIGMA\PUMA Papers. OECD Paris pp.168–179
- Hesse J., and Goetz K. 1992 Public Sector Reform in Central and Eastern Europe: The Case of Poland in Staatswissenschaften und Staspraxis. No3
- Laking R., 1998. Don't try this at home? A New Zealand approach to public management reforms in Mongolia. pp.1–26
- Law of Mongolia on Government 1993 Article 26
- Law of Mongolia on Government Service 1995:
Article 4. Principles of Government Service
Article 16. Conditions for Holding Government Administrative Posts
Article 17. Recruitment to Government Administrative Posts
- Leap T., Crino M. 1993 Personnel\Human Resource Management Chapter 7 Selection pp. 235–246
- Meininger M., Claisse A., 1977 Promoting Performance and Professionalism in the Public Service. A Survey of Civil Service Reforms in transitional countries. SIGMA Papers No 21. OECD Paris
- Nankivell P., 1999 A medium term strategy for Mongolia: from comparative to competitive advantage. Paper on the National Workshop: "A Medium Term Development Strategy for Mongolia" Ulaanbaatar
- OECD, 1997 Managing the Senior Public Service: A Survey of OECD Countries Online available document:
<http://www.oecd.org/puma/mgmtres/hrm/pubs/sps97>
- Oquist P., 1997 Management of Development and Governance. Governance and Economic Transition Programme (UNDP\Mongolia). International Training Center of the ILO, Turin.
- Peters J., 1999 "The Legacy of the Past: Historical Institutionalism" in Institutional Theory in Political Science London Chapter 4 pp.63–78
- Polidano Ch., Hulme D 1999 "Public Management Reform in Developing

- Countries: Issues and outcomes" in *Public Management: An International Journal of Research and Theory*. University of Manchester pp.122–129
- Reichard Ch., 1997 "Personnel Management Reforms in the German Public Sector: Much talk but Little Action" in *The Public Sector in Germany and Australia* Proceeding of a Conference
- Reichard Ch., 1993 *Administrative Culture in Transition: The Case of East Germany* Paper for the Round Table Conference "Regional Organisation and Administrative Performance in Central Europe" Prague
- RIPA International 1995 *Mongolia: Civil Service Reform Report Final Report* RIPA International, London
- Schick A., 1998 *Why Most Developing Countries should not try New Zealand Reforms?* PREM Seminar Series World Bank
- Siffin W., 1976 *Two Decades of Public Administration in Developing Countries* Indiana University
- Verheijen T., 1999 *Civil Service Systems in Central and Eastern Europe Context and Structure* Edward Elgar Publishing pp.2–5
- Voelkner J., 1992 *The Process of Economic and Administrative Change in East Germany – A Challenge for In-service Training Institutions*. Paper for Conference "Managing the Transition from Centrally Planned Economy: The Role of Schools and Institutes of Administration" Vienna
- World Bank 1997 *The State in A Changing World*. World Development Report. Chapter 5. *Building Institutions for a Capable Public Sector* pp.79–98 Oxford Press
- World Bank *Civil Service Questionnaire. Part: Recruitment and Selection* pp.2–3
- Ziller J., 1998 *EU Integration and Civil Service Reform*. CCNM\SIGMA\PAUMA. OECD, Paris.

В.Өлзийбаяр
Төрийн удирдлагын магистр (MPA) 2002
АНУ-ын Индианагийн Их Сургууль
(Indiana University, USA)

ХУУЧИН КОММУНИСТ ОРНУУДАХЬ
ОМБУДСМЭНИЙ АЛБАДЫН СУДАЛГАА

| | |
|--|-----|
| Оршил | 322 |
| I. Омбудсмэн ба ардчилал | 322 |
| I.1. Омбудсмэний тухай ойлголт | 322 |
| I.2. Омбудсмэн ба ардчиллын харилцан шүтэлцээ | 325 |
| II. Хуучин коммунист орнууд дахь омбудсмэний албадын судалгаа | 327 |
| II.1. Хуучин коммунист орнууд дахь омбудсмэний албад | 327 |
| II.2. Омбудсмэний албадын хуучин коммунист орнуудад ардчиллыг бэхжүүлэхэд оруулж буй хувь нэмэр | 332 |
| II.3. Барууны уламжлалт ба хуучин коммунист орнуудын шинэ омбудсмэний албадын үйл ажиллагааны ялгаа | 335 |
| III. Омбудсмэний институцуудын өмнө тулгарч буй асуудлууд | 336 |
| III.1. Хуучин коммунист орнууд дахь омбудсмэний албадын өмнө тулгарч буй түгээмэл асуудлууд | 336 |
| A. Омбудсмэний гурвалжин дахь асуудлууд | 337 |
| B. Омбудсмэний гурвалжныг тойрсон асуудлууд | 341 |
| III.2. Омбудсмэний алба байгуулах асуудал дэмжигдэхгүй байж болох шалтгаанууд | 346 |
| Зурагнууд: | |
| Зураг 1. Омбудсмэний гурвалжин | 337 |
| Зураг 2. Омбудсмэний гурвалжны орчин | 342 |
| Ажиглалт, дүгнэлтүүд | 348 |
| Хавсралт 1. Омбудсмэний албадын үйл ажиллагааны төрөлжилт | 352 |
| Хавсралт 2. Хуучин коммунист орнууд дахь омбудсмэний албад | 353 |
| Хавсралт 3. Хуучин коммунист орнууд дахь омбудсмэний албад ба эрх чөлөөний байдлын харилцан хамаарал | 355 |
| Хавсралт 4. Словений хүний эрхийн омбудсмэний 2000 оны тайлангаас: Шийдвэрлэсэн асуудлууд | 356 |
| Хавсралт 5A. Хуучин коммунист орнууд дахь омбудсмэнүүдэд хандаж буй түгээмэл асуудлууд | 357 |
| Хавсралт 5B. Австралийн Куинслэндийн Омбудсмэн: Төрийн байгууллагуудын талаарх гомдлуудын дунд зонхилж буй арван асуудал | 358 |
| Ашигласан материал | 359 |

Оршил

Омбудсмэн гэгч албан тушаал анх 1809 онд Шведэд бий болсон боловч хоёр зуу хүрэхгүй жилийн хугацаанд дэлхий даяар түгэн дэлгэрчээ. Омбудсмэн нь ард иргэдийн санал гомдлыг хүлээн авч, төвийг сахигчийн байр сууринаас шүүж тунгаан холбогдох талуудад санал зөвлөлгөөгөө хэлдэг төрийн албан хаагч юм. Ардчилал, шударга ёс, иргэний нийгэм бүрэлдэн тогтоход омбудсмэн асар их хувь нэмэр оруулдаг ажээ.

Энэхүү судалгааны ажилд Зүүн болон Төв Европ, Төв Ази дахь хуучин коммунист орнууд дахь омбудсмэний албад хамрагдсан болно. Эдгээр орнуудын коммунизмын дарангуйллаас ардчилсан тогтолцоонд шилжсэн болон омбудсмэний албадыг байгуулсан он жилүүд нь харьцангуй нэгэн үед юм. Өнөөдөр хуучин коммунист улсуудад ардчилсан хууль ёс бүрэн утгаараа бүрэлдэн тогтож амжаагүй, төрийн байгууллага, албан хаагчдын ажлын үр ашиг, хууль сахих байдал хангалтгүй байгаа. Тиймээс эдгээр орнуудын омбудсмэнүүд төр захиргааны өмнө ард иргэдийн эрх ашгийг шүүхийн бус замаар хамгаалах үүрэг гүйцэтгэж байна.

Омбудсмэний ардчилалд оруулж буй хувь нэмэр нь түүний өнө удаан хугацааны ажлын үр дүн дээр суурилж байдаг тул шинээр ардчилагдаж буй орнуудын томилогдоод цөөн жил болж буй омбудсмэнүүдийн ажлыг дүгнэх хялбаргүй юм. Гэвч шинэ тулгар омбудсмэний албад өөр өөрийн оронд ардчиллыг бэхжүүлэхэд хувь нэмэр оруулахын тулд уйгагүй ажиллаж байгааг онцлон хэлэх нь зүйтэй. Уг бүтээлд эдгээр орнуудын омбудсмэний ажлын үр дүн, практик жишээнүүдийг онолын судалгаа, хууль эрх зүйн актууд, өргөн олон нийтийн мэдээллийн хэрэгсэл, интернет эх үүсвэр болон омбудсмэнүүдийн жилийн тайлан, илтгэл, хэлсэн үг, мэдэгдэл, хэвлэлд өгсөн ярилцлагаас авч ашиглалаа. Мөн АНУ-ын Индианагийн Их Сургуулийн профессорууд, Вашингтон хот дахь Олон Улсын Сонгуулийн Сан, Олон Улсын Хүний Эрхийн Төлөө Хуульчдын Бүлгийн мэдээллийн сан, ажилтнуудын зөвлөлгөө үнэлж баршгүй туслалцаа болсныг тэмдэглэхийг хүсэж байна.

I. Омбудсмэн ба ардчилал

I.1. Омбудсмэний тухай ойлголт

“Омбудсмэн” хэмээх швед үг нь “төлөөлөгч” гэсэн утгатай ажээ.

Колумбийн нэвтэрхий толиос харвал “төр засаг, ард иргэдийн хооронд зуучлагч омбудсмэн нь бие даасан, үнэнч шударга, олон түмнийг үйлчлэхэд хэзээд бэлэн, зөвхөн санал зөвлөлгөө өгөх эрх бүхий төрийн албан хаагч” гэсэн байна.¹ Америкийн Өмгөөлөгчдийн Холбоо үүнээс арай дэлгэрэнгүйгээр “омбудсмэний институци нь бие даасан, өндөр түвшний төрийн албан хаагчаар ахлуулах бөгөөд үндсэн хууль, холбогдох хууль буюу парламентаар бүрэн эрх нь баталгаажсан, төр захиргаа буюу төрийн албан хаагчдын буруутай үйлдлийн улмаас эрх нь зөрчигдсөн ард иргэдийн санал гомдлыг хүлээн авч нягталж шинжлээд, засаж залруулах алхам санал болгодог, тайлан гаргадаг газар юм” гэжээ.² Тиймээс омбудсмэний эрх мэдэл нь хууль тогтоох, гүйцэтгэх эрх мэдэл дээр биш харин түүний бие даасан, шударга байдал, ажил мэргэжлийн ур чадвар, албан тушаалынх нь нэр хүнд дээр суурилдаг гэж хэлж болно.

Нийтийн жишгээс харвал омбудсмэнийг 4-8 хүртэлх жилийн хугацаатайгаар төрийн тэргүүн томилох буюу парламентаас сонгон баталдаг байна. Харин улс орнуудын төр, хууль эрх зүйн тогтолцоо харилцан адилгүй тул омбудсмэнүүдийн гүйцэтгэх үүрэг, эрх мэдлийн хэмжээ орон оронд өөр өөр байх нь тохиолддог.

Нидерландын нэрт судлаач Дональд Роват (1965, 1985)³-ын бичсэнээр дэлхий дээр омбудсмэний хоёр загвар байдаг ажээ. Нэгдүгээр загвар Швед (1809 онд анх үүссэн)- Финландын (1919 онд анх байгуулагдсан) буюу “сонгодог омбудсмэн”-ий загвар гэж нэрлэгдэнэ. Сонгодог загварын омбудсмэн нь зөвхөн төрийн төв, хот, орон нутгийн засаг захиргаа төдийгүй, шүүхийн процедур, захиргааны асуудлуудыг хамарсан маш өргөн эрх үүрэгтэй. Тэрээр төрийн албан хаагчийг буруутай үйлдлийнх нь төлөө шийтгэх, шүүхэд шилжүүлж таслан шийтгэх шаардлагатай эсэхийг шийдэх эрхтэй байдаг ажээ. Хэдийгээр сонгодог загварын омбудсмэн энэ эрхээ жилд хуруу дарам удаа эдэлдэг ч энэ нь тус албаны сүр хүч, ард түмний дундах нэр хүндэд их нөлөөтэй байдаг байна.

Хоёр дахь загвар нь Даний (1953 онд үүссэн) загвар хэмээн нэрлэг-

¹ The Columbia Encyclopedia, Sixth Edition, Columbia University Press. 2001.

² International Bar Association Resolution, Vancouver, 1974.

³ Rowat, Donald C., ed. The Ombudsman: Citizen's Defender. London, Allen & Unwin Ltd, 1965, pp. 17-75.

Rowat, Donald. The Ombudsman Plan: The Worldwide Spread of an Idea. Rev. 2nd ed. Lanham: University Press of America, 1985, pp.3-41.

дэх ба шүүх эрх мэдэлгүй зөвхөн төрийн захиргааны асуудлууд дээр төвлөрч ажилладаг. Өөрөөр хэлбэл, төрийн удирдлагын үйл явц дахь дутагдал доголдолд голлон анхаарна. Даний загвар дэлхийд хамгийн өргөн тархжээ.

Түүнчлэн омбудсмэний институцийг үйл ажиллагаагаа явуулж буй байдлаас нь хамааруулан, асуудлын мөрөөр арга хэмжээ авдаг, асуудлыг урьдчилан харж арга хэмжээ авдаг гэж хуваах нь бий. Асуудлын мөрөөр арга хэмжээ авагч нь олон нийтийн санал гомдлыг хүлээн авсны дараа хариу үйлдэл үзүүлдэг бол хоёр дахь нь өөрөө асуудлыг санаачилж, эрж олоод шинжлэн судалж, арга хэмжээ авдаг. Жишээ нь: Их Британий омбудсмэн асуудлын мөрөөр арга хэмжээ авдаг бол Шведийн омбудсмэн төр, захиргааны удирдлагыг анхааралтай ажиглан харж, төрийн албаны хэм хэмжээг сахиулах явдлыг баталгаажуулах арга хэмжээ авч байдаг байна.

Нэг онцлог зүйл бол энэ төрлийн албад улс бүхэнд “омбудсмэн” гэсэн нэртэй байдаггүй. Омбудсмэн нь Их Британи болон англи хэлтэй өөр олон оронд “commissioner”¹ Франц болон францаар яригч орнуудад “mediateur”² ба “protecteur,”³ дийлэнх испани хэлтэй оронд “defensor”⁴ хэмээн нэрлэгддэг байна.

Хэдийгээр омбудсмэний үүсэл 18-р зуунаас эхтэй боловч дэлхий дээр хамгийн эрчимтэй тархсан үе нь 1950-иад оноос хойш байдаг. Өнгөрөгч зууны сүүлийн хагас бол омбудсмэний институци зөвхөн тооны хувьд асар хурдацтай нэмэгдсэн төдий биш бас омбудсмэний үйл ажиллагааны зарчим, мөн чанар шинэ дэвшилтэт утга агуулгаар баяжсан үе байлаа. Өнөөгийн омбудсмэний албад өмнөх үе шиг зөвхөн үндэсний засгийн газар, парламентын хажууд төдийгүй бас дотоод гадаадын бусад байгууллагуудтай ч нягт хамтран ажиллах болжээ. Дан ганц үндэсний хэмжээний бус бүс нутаг, холбооны улс, хот, орон нутгийн түвшинд омбудсмэнтэй улсууд байна. Түүгээр үл барам өөрийн омбудсмэнтэй байгууллага, төрөлжсөн омбудсмэнтэй (эрүүл мэндийн, банк, санхүүгийн гэх мэт) улс үндэстнүүд байна (Хавсралт 1). Тухайлбал, АНУ-д төрийн захиргааны байгууллагуудаас гадна томоохон компани, их сургууль, эмнэлгүүд омбудсмэнтэй байдаг. Цаашилбал, 1965 онд Канадад анхны төрийн бус байгууллага

1 комиссар

2 зуучлагч

3 хамгаалагч

4 хамгаалагч

омбудсмэнтэй болсноос хойш дэлхий даяар иргэний нийгмийн олон зуун нэгжүүд өөрийн омбудсмэнтэй болжээ.

Өнөө үед улам бүр өсөн нэмэгдэж байгаа нэг хандлага бол төр, засаг захиргааны зохисгүй үйлдлээс ард иргэдийн эрх ашгийг хамгаалдаг омбудсмэний уламжлалт үүргийг хүний түгээмэл эрхүүдийг сахин хамгаалагчийн үүрэгтэй хослуулах болсон явдал юм. 1996-2001 оны Перугийн ард түмний хамгаалагч (Defensor del Pueblo), Олон Улсын Омбудсмэний Институт (ОУОИ)-ын дэд ерөнхийлөгч ноён Жорж Сантистиваны хэлснээр бол энэхүү хүний эрхийг сахин хамгаалах асуудлыг омбудсмэний үүрэг хариуцлагад оруулах явдал 1978 оны Испаний үндсэн хуулиас эхтэй бөгөөд үүнийг омбудсмэний Скандинав-Европын нийлмэл загвар хэмээн нэрлэж болох талтай¹ гэнэ. Өнөөдөр улам бүр олон омбудсмэний институци дээрх шинжийг агуулах болсон бөгөөд цөөн жишээ дурдвал Мексикт Хүний Эрхийн Үндэсний Комисс, Гватемалд Хүний Эрхийн Зөвлөл, Словенид Хүний Эрхийн Омбудсмэн, Польшид Иргэний Эрхийг Хамгаалах Алба гэсэн нэртэй байдаг ажээ.

1.2. Омбудсмэн ба ардчиллын харилцан шүтэлцээ

Америкийн нэрт эрдэмтэн Самуэль Хантингтон дэлхий дээр ардчиллын гурван том давалгаа явагдсан гэж хэлсэн байдаг. Үүн лугаа адил омбудсмэний албаны гурван давалгаа давалжээ гэж хэлэхэд болохоор юм. Учир нь ардчиллын давалгаа бүр маш олон тооны омбудсмэнийг төрүүлсэн ба энэ нь ардчиллын үнэт зүйлс, омбудсмэн хоёр хүйн холбоотойг харуулж байна. Ричард Склар “Хөгжлийн ардчилал” (1987)² хэмээх бүтээлдээ “Омбудсмэний алба гуравдагч ертөнцөд хэр зэрэг тохиромжтой талаар судлаачид эхэндээ их эргэлздэг байсан. Учир нь омбудсмэний үйлчилгээ хөгжихөд тогтворжсон үндсэн хуулийн засаглал, иргэний эрхийн өндөр ухамсар, хүлээцтэй улс төрийн соёл гурав суурь нөхцөлд тооцогддог байв. Гэтэл 1983 оны үеийн судалгаанаас хартал дээрх суурь нөхцлүүд хараахан хангагдаагүй улс оронд ч омбудсмэний институци маш амжилттай хөгжиж, ардчилал болон эрх чөлөөг нэмэгдүүлэхэд жинтэй

¹ Santistevan, Jorge. “The Ombudsman Institution and Accountability in Societies in Transition” Presentation at the Conference ‘Institutions, Accountability and Democratic Governance in Latin America, The Helen Kellogg Institute for International Studies, Notre Dame University, May 8, 2000. p.3. <<http://www.nd.edu/~kellogg/pdfs/Santist.pdf>.>

² Sklar, Richard. “Developmental Democracy” Comparative Studies in Society and History, Volume 29, Issue 4 (Oct., 1987), p. 696.

хувь нэмэр оруулж байлаа” хэмээн омбудсмэний албаны уян хатан чанар, дасан зохицох чадварыг бахаджээ. Үнэхээр ч омбудсмэн эхлээд Африк, Азийн шинээр тусгаар тогтносон улсуудад, хожмоо Латин Америк, Төв болон Зүүн Европын дарангуйллын дэглэмээс ангижирсан олон тооны улсуудад амжилттай түгэн дэлгэрсэн юм. Олон Улсын Омбудсмэний Институтын мэдээгээр бол дэлхий дээр 1983 онд 21, 1998 онд 40 улс омбудсмэнтэй байсан бол 2001 онд 110 болж нэмэгдсэн нь¹ гайхалтай өсөлт юм.

Төрийн зүй бус үйл ажиллагаанаас ард олны эрхийг хамгаалдаг хамгийн үр ашигтай арга замын нэг болохынхоо хувьд омбудсмэн нь хууль ёсоо дээдэлдэг ардчилсан улс байгуулахад их үүрэгтэй. Тодруулбал, омбудсмэний алба нь төрийн ард иргэдийн өмнө хүлээх хариуцлага, ил тод байдлыг дээшлүүлэхэд нөлөө бүхий байгууллага юм. Наяад оны эхээс хойш дэлхийн олон улс оронд төрийн үйл ажиллагааны үр ашгийг дээшлүүлэхийн тулд төсвийн байгууллагуудын тоог цөөлөх, бие бүрэлдэхүүнийг цомхотгох оролдлого хийж, үүний хүрээнд төрийн олон байгууллагыг хувьчилж эсвэл олон үйлчилгээг хувийн сектороор гэрээлэн гүйцэтгүүлэх болсныг бид мэдэх билээ. Гэтэл дэлхийн аль ч хэсэгт төрийн нэг алба хэрнээ омбудсмэний албадын тоо огтхон ч цөөрсөнгүй, харин ч улам бүр өргөжин тэлэх хандлага байгаа юм. НҮБ, Дэлхийн Банк, Европын Холбоо зэрэг олон газрууд үндэсний омбудсмэний албадыг тэтгэж дэмжихээсээ гадна өөрсдийн омбудсмэнтэй болсон байна. Тэгэхээр омбудсмэн ирэх зуунд зөвхөн байгууллага, үндэстний түвшинд төдийгүй “дэлхийн глобал засаглалын салшгүй хэсэг”² болон цэцэглэх нь эргэлзээгүй бололтой.

Омбудсмэний ардчилсан хууль ёсыг хөгжүүлэхэд оруулж буй хувь нэмрийн томоохон хэсэг нь хүний эрхийг хамгаалах функцээр дамжин хэрэгжиж буй. Ардчилсан нийгэмд хүний эрхийг үндсэн хуулиар баталгаажуулж, шүүх засаглалаар сахин хамгаалуулдаг гэж үздэг. Гэхдээ шинээр ардчилагдаж буй улсуудад урд өмнө хүний эрхийг зүй зохистой хамгаалж байсан туршлага хомс тул хууль, шүүх засаглалаас гадна шүүхийн бус буюу хагас шүүхийн тогтолцоо амин

¹ “International Ombudsman Institute, History.” <http://www.law.ualberta.ca/centres/ioi/history.htm>

² Ayeni, Victor, Linda Reif, and Hayden Thomas., ed. Strengthening Ombudsman and Human Rights Institutions in Commonwealth Small and Island States: The Caribbean Experience. London: Commonwealth Secretariat, 2000, p. 5.

чухал үүрэгтэй байгаа юм. Тиймдээ ч Гидденс нарын хэлснээр (2000)¹ “хүний эрхийн хамгаалал нь Испани, Португал, Гана, Малави, Африкын зарим орнууд, Литва, Гүрж, Польш, Унгар, Словени зэрэг хуучин Зөвлөлтийн тогтолцооны орнууд дахь омбудсмэний албын гол онцлог чанар болж байгаа” ажээ.

Эцэст нь хэлэхэд омбудсмэн нь дээрх үүргүүдийнхээ тусламжтайгаар болон өөрийн ард олонтой нягт холбоотой байдаг онцлог үйл ажиллагааныхаа үрээр иргэний нийгэм, нийгмийн олон ургальч үзлийг хөгжүүлэгч томоохон агент билээ.

II. Хуучин коммунист орнууд дахь омбудсмэний албадын судалгаа

II.1. Хуучин коммунист орнууд дахь омбудсмэний албад

1970-80-аад оны үеийн ардчилсан хөдөлгөөний урсгал уруу ерээд онд Төв ба Зүүн Европ, Төв Азиас гэнэт олон орон нэгдэн орж ирсэн билээ. Коммунизм задран унаж гуч шахам шинэ ардчилсан орон төрсөн нь энэ. Өмнө дурдсанчлан дэлхийн жишгээс харахад дийлэнх шинээр ардчилагдсан орнууд омбудсмэний алба байгуулж байсан байгаа. Учир нь “ардчилсан нийгэмд ард олны эрх ашиг ямагт тэргүүн зэрэгт тавигдаж”² төр иргэдээ өмнөх дарангуйлагч үеэс асар ялгаатайгаар үйлчлэх хэрэгцээ шаардлага гарч ирдэг. Үүнийхээ тулд шилжиж байгаа орон эн түрүүн төр, нийгэм-эдийн засгийн хүрээний олон өөрчлөлт хийдгийн хэсэг нь хууль тогтоох байгууллагын болон бүтэц, зохион байгуулалтын өөрчлөлтүүд юм. Омбудсмэний алба нь ардчилал, хууль ёс, хүний эрхийг сахин хамгаалахын тулд байгуулдаг олон институцуудын нэг бөгөөд Төв ба Зүүн Европ, Төв Азийн хуучин коммунист улсууд ч энэ зүй тогтлоос гажсангүй. Хуучин Зөвлөлт лагерьт анх омбудсмэнтэй болсон улс бол Польш бөгөөд анхны омбудсмэн бүүр 1988 онд коммунист дэглэмийн үед томилогдож нийгмийн шударга ёсны төлөө ажиллаж байжээ. Энэ судалгааны ажлын дүнд Польшийн дараа 2002 гэхэд энэ жигүүрт хорь шахам улс омбудсмэний алба байгуулсан болох нь тогтоогдсон юм (Хавсралт 2).

¹ Gregory, Roy and Philip Giddings. *Righting Wrongs: The Ombudsman in Six Continents*. Amsterdam; Washington, DC: IOS Press; Tokyo: Ohmsha, 2000, p. 442.

² Oosting, Marten. “The Independent Ombudsman in a Democracy, overned by the Rule of Law.” Address given at the Opening Ceremony of the Third Asian Ombudsman Conference, Macau, 4 May, 1998. http://www.ombudsman.nl/publicaties_uk/independent.html

Ихэнх омбудсмэний албад хүний эрхийн хорооны статустайгаар байгуулагджээ. Нэгд, шилжилтийн үед хүний эрхийн хамгаалал амин чухал асуудал байдаг, хоёрт, омбудсмэний ажлын албаны үндсэн эрх үүрэг нь үндэсний хүний эрхийн хорооны үйл ажиллагаатай олон талаар ойролцоо, гуравт, хүний эрхийн хороо нь зарим тохиолдолд омбудсмэнийг бодоход арай илүү эрх мэдэлтэй байж болдог (“омбудсмэн зөвхөн зөвлөх, санал тавих эрхтэй байдаг бол хүний эрхийн байгууллагууд зарим төрлийн шийдвэр гаргаж болдог”)¹ зэрэг хүчин зүйлүүд үүнд нөлөөлсөн бололтой. Зарим судалгааны институтууд ч байгуулагджээ. Тухайлбал, 2001 онд Польшийн Освенцимд Хүний Эрхийн Институт байгуулагдсан ба тус институтын удирдах зөвлөлийн гишүүн доктор Ж.Пилоны хэлснээр “хэлэхэд үг эвлэмгүй гунигт явдлын түүхэн гэрч энэ хот нь уг институтийг байгуулахад үнэхээрийн зохистой газар” байлаа.² Түүнчлэн Москвагийн Олон Улсын Харилцааны Дээд Сургууль тусгаар улсууд доторх анхны омбудсмэн-их сургууль болжээ.

Хэдийгээр хуучин Зөвлөлтийн бүлэг дэх омбудсмэний албад бүгд харьцангуй залуу боловч дотроо оршин тогтносон хугацаа, туршлагаараа бас ч ялгаа заагтай учир тэднийг дараах бүлгүүдэд хуваалаа (Хавсралт 2).

1. Бусаддаа үлгэр загвар болж чадахуйц *манлайлагч омбудсмэний албад*: Польш (1988), Эстони (1992), Словени (1994), Литва (1994), Унгар (1995).
2. Байгууллагын чадавхиа бэхжүүлэхээр ажиллаж буй *хөгжиж байгаа омбудсмэний албад*: Хорват (1993), Босни-Герцеговин (1995), Латви (1996), Румын (1997), Македон (1997), Узбекистан (1997), Орос (1998), Украин (1998), Албани (1999).
3. Сүүлийн хоёр жилд байгуулагдсан *шинэ тулгар омбудсмэний албад*: Косово (2000), Словак (2002), Азербайжан (2002).
4. Хууль нь батлагдсан боловч хараахан томилогдоогүй байгаа *мөдхөн мэндлэх омбудсмэний албад*: Киргиз, Серб.

Нэгдүгээр бүлэгт харъяалагдаж буй омбудсмэний албад нь бусдыгаа бодоход нэлээд туршлагажсан бөгөөд тэдэнд олон түмэнд

¹ “Ombudsman and Human Rights Protection Institutions in OSCE Participating States.” Background Paper, Human Dimension and Implementation Meeting of the OSCE, October 1998, Warsaw, Poland, p.14. <<http://www.osce.org/odihr/documents/background/ombu-98.pdf>>

² Pilon, Juliana G. “The Universality of Human Rights.” <http://www.ifes.org/research_comm/12_2001_IHRspeech.pdf>

сайн танигдаагүй, ажилтнууд нь туршлагагүй, хөрөнгө мөнгө гачигддаг зэрэг шинэ залуу албадын түгээмэл бэрхшээлүүд бараг тохиолдо-хоо больсон аж. Омбудсмэнтэй болсон анхны орон Польш 1988 оноос хойш өнөөг хүртэл гурван омбудсмэний нүүр үзжээ. Албаныхаа хөгжлийн үе шатаас хамааран омбудсмэн бүрийн түлхүү анхаарал тавин ажиллаж байсан чиглэл өөр гэнэ. Энэ талаар Польшийн одоогийн омбудсмэн, профессор Адам Зелински “Анхны омбудсмэн, профессор Ева Летовская ажлаа эхэлж байхад иргэдийн улс төрийн эрхийг хамгаалах асуудал хурц байсан юм. Тиймээс тэр хуулиа дээдлэн сахидаг төрт улсын хууль ёсны үндсийг зааж байлаа. Дараагийн омбудсмэн, профессор Тадеуш Зелински нь Польш орон чөлөөт зах зээлд шилжих хэцүү бэрх үед нийгмийн хэв журам, шударга ёсыг хамгаалж төлөвшүүлж байв. Надад бол тэднийг бодоход илүү хэвийн нөхцөлд ажиллах завшаан тохиож байгаа” хэмээн ярьжээ.¹

1992 онд Эстони нэгэн өвөрмөц алхам хийсэн нь хуулийн канцлерын албан тушаалыг омбудсмэний албатай нийлүүлэн зохион байгуулсан явдал юм. Эстони улс 1938 онд Скандинавын орнуудын жишээгээр хуулийн канцлер томилон ажиллуулж байсан уламжлалтай ба уг канцлер 1940 онд Эстони Орост эзлэгдсэний дараа татан буугдсан байжээ. Үүнчлэн Словений анхны омбудсмэн 1994 онд, Унгарын анхны омбудсмэн 1995 онд тус тус томилогдсон ба Унгар улсын хувьд бол Иргэний Эрхийг Хамгаалах Парламентын Комисс, Мэдээллийн Нууцыг Хамгаалах ба Эрх Чөлөөний Комисс, Үндэстэн ба Үндэсний Цөөнхийн Эрхийг Хамгаалах Комисс гэсэн гурван алба байдгаараа онцлог. Литвийн Сейм буюу парламент ч таван омбудс-мэнтэй ажээ.

Польш, Эстони, Словени, Литва, Унгар улсын омбудсмэний албад зөвхөн олон жил оршин тогтносноороо манлай-лагчид тооцогдож байгаа хэрэг биш. Гол нь эдгээр албад өөр өөрийн улсад иргэний болон улс төрийн эрхийг хамгаалахад үнэхээр хувь нэмэр оруулж чадсан юм.² Чухамдаа Польш, Унгарын омбудсмэнүүд л шилжиж

¹ Zielinski, Adam. “Decade of the Ombudsman”. Warsaw Voice, January 15, 1998 No. 7 (486)

² Хорват, Босния-Герцеговин зэрэг нэгдүгээр бүлгийн орнуудтай ойролцоо цаг хугацаанд омбудсмэн томилсон улсууд байгаа юм. Гэвч Югославын Нови Сад их сургуулийн профессор Драгон Милков болон бусад судлаачдын дүгнэснээр Хорватын омбудсмэний хийж буй ажил “одоо болтол нүдэнд үзэгдэхгүй байгаа”, улсынх нь нөхцөл байдлаас шалтгаалаад Босния-Герцеговины омбудсмэний ажил хэрэгжинэ гэдэг “үлгэр шахуу” гэнэ.

байгаа орнууд дахь төр, ард түмний хоорондох ангалыг ойртуулахын тулд омбудсмэн томилох хэрэгтэй юм байна гэдгийг бусад орнуудад яруу тод харуулж өгсөн гавъяатай.

Хоёр дахь бүлэгт багтаж байгаа омбудсмэнууд профессор Ева Литовская, Тадеуш Зелински нарын албадтай адил бэрхшээлийг амсаж байна. Тэр бүү хэл Орос, Украин зэрэг орнуудын омбудсмэн тэднээс ч хүнд бэрхшээлийг туулж байгаа. Учир нь Орос, Украины гарааны нөхцөл нь эдийн засаг, улс төр, нийгмийн хөгжлийн хувьд Польшийн түвшинд хүрэхгүй байсан юм. Омбудсмэний алба нь нэлээд онцлог шинж чанартай улс бол Босни-Герцеговин юм. Тус улсын тусгаар тогтнолын ээдрээтэй байдлаас шалтгаалан 1995 оны Дэйтоны гэрээгээр Омбудсмэний үйлчилгээ, Хүний Эрхийн Танхим гэсэн хоёр хэсгээс бүрддэг Хүний Эрхийг Хамгаалах Комиссыг байгуулахаар тогтжээ. Омбудсмэнийг нь Европын Хамтын Ажиллагаа, Аюулгүй Байдлын Зөвлөлийн дарга холбогдох талуудтай зөвшилцсөний үндсэн дээр томилдог ба Босни ба Герцеговиний алины ч иргэн байж болохгүй гэсэн заалттай тул одоогийн омбудсмэн нь швейцари хүн ажээ.

Гуравдугаар бүлгийн омбудсмэний албад харьцангуй шинэ, сүүлийн хоёр жилд үүсэж бий болсон албад юм. Тухайлбал, Азербайжаны омбудсмэн судлаачийг энэхүү ажлаа бичиж байх үед буюу 2002 оны 7-р сарын 3-нд томилогдсон болно. Косово, Словак, Азербайжаны омбудсмэний албад олон түмэнд ажлаа сурталчлах, асуудлыг шийдвэрлэдэг зөв зохистой практиктай болох зэрэг хөл дээрээ тогтох анхны алхмуудаа л хийж байгаа юм.

Дөрөв дэх ангилалд байгаа улсууд буюу Киргиз, Серб хоёр ойрын ирээдүйд омбудсмэнээ томилох нь дамжиггүй. Учир нь Киргиз улс 2001 оны 3-р сарын 20-нд арван долоон зүйлтэй Омбудсмэны хууль, Серб улс 2002 оны 5-р сарын 9-нд Үндэсний омбудсмэний хууль тус тус баталсан байна.

Уг судалгааны ажилд авч үзэж байгаа бүс нутаг, хуучин коммунист бүлэгт багтах боловч дөрвөн бүлгийн алинд ч нэр гараагүй Беларусь, Болгар, Югославын Холбооны Улс, Армен, Монгол, Казакстан, Туркменистан зэрэг улсууд байгаа. Эдгээр орнуудын олонхид омбудсмэний алба байгуулна гэдэг санаа “үр хөврөл” төдий байна. Беларусь улс гэхэд энэ талаар зургаан жилийн өмнөөс ярьж эхэлсэн ба тус улсад хүний эрхийн асуудал нэн хурц боловч дарангуйлагч арга барилтай

удирдагчид нь омбудсмэн томилохгүй байсаар өдий хүрчээ. Болгарт омбудсмэний хуулийн төсөл 1998 онд гарснаас хойш мөн л дорвитой алхам хийгдсэнгүй. Армен улс омбудсмэнгүй боловч 1997 оны 12-р сард Олон Улсын Омбудсмэний Институт нь Армений Ардчилал, Хүний Эрхийн Үндэсний Төвийг орлогч гишүүнээр элсүүлжээ. Албан ёсны мэдээллийн эх сурвалжуудаас харвал Югославын Холбооны Улс,¹ Армен, Казакстанд омбудсмэн томилох асуудлаар нухацтай хэлэлцүүлэг явагдах шинжтэй.

Харин Монгол, Туркменистан улсуудад омбудсмэны алба үгүй төдийгүй энэ албыг байгуулах талаар яриа хэлэлцүүлэг ч байхгүй байна. Монголд ерээд оны эхээр нэгэн парламентын гишүүн энэ талаар санал хэлж байсан боловч Монголд тохиромжгүй алба гэсэн шалтгаар дэмжигдээгүй ажээ. Гэхдээ Монголын Хүний Эрхийн Үндэсний Хороо, Төрийн Хянан Шалгах Хороо болон бусад хүний эрхийн төрийн бус байгууллагуудын үйл ажиллагаанд омбудсмэний зарим үүрэг хариуцлага ажиглагдаж байдаг. Туркменистанд омбудсмэн томилох талаар огт яриа гарч байсангүй. Гэвч Туркменистаны ерөнхийлөгчийн харьяанд Ардчилал, Хүний Эрхийн Үндэсний Институт гэж бий ба уг институт хүний эрх зөрчигдсөн талаар ард иргэдийн санал гомдол хүлээж авдаг хэлтэстэй ажээ.²

Омбудсмэний тогтолцоо улс орны ардчилал, эрх чөлөөнд эерэг үйлчилдэгийг олон талаар нотолж болохын нэг үзүүлэлт нь нэгдүгээр бүлэгт багтсан орнуудад хүний эрх чөлөө сайн хангагдсан байгаа явдал юм. Вашингтон дахь Эрх Чөлөөний Ордон буюу Freedom House хэмээх байгууллага жил бүр дэлхийн улс орнуудын эрх чөлөөний түвшинг тогтоодог судалгаагаараа алдартай. Омбудсмэний алба амжилттай хөгжүүлж байгаа буюу манлайлагч орнууд Эрх Чөлөөний Ордны 2000-2001 оны судалгаагаар эрх чөлөөний түвшин жигд өндөртэй гарчээ (Хавсралт 3). Харин омбудсмэний тогтолцоо хөгжүүлэх тал дээл хоцрогдонгүй яваа орнууд уг судалгаагаар тааруу үнэлгээтэй гарсан төдийгүй, тэдний зарим нь хүний эрх үнэхээр их зөрчигдөж байгаа газар нутгуудыг (Оросын Чечень, Югославын Косово, Молдавын Трансднейстр, Гүржийн Уулын Карабах гэх мэт) агуулж байна.

¹ Югославын Холбооны Улс омбудсмэнгүй боловч сонирхолтой нь Холбооны улсын бүрэлдэхүүнд багтдаг Косово омбудсмэнтэй, Серб удахгүй омбудсмэнтэй болох юм.

² Уг мэдээллийг 2002 оны 7-р сард Америкийн Өмгөөлөгчдийн Холбоо, Төв ба Зүүн Европын Хуулийн Санаачилга гаргах байгууллагын Ашгабат дахь салбарын ажилтан Жемшид Хаджиев өгөв.

Хэдийгээр хуучин коммунист орнууд дахь омбудсмэний албадыг байгуулагдсан он, ажлынх нь үр дүнгээр дээрх бүлгүүдэд хувааж болж байгаа боловч шинэ, хуучин бүх албадын өмнө тулгарч байгаа асуудлууд нэлээд түгээмэл шинж чанартай байгаа тул зарим нийтлэг асуудлыг гуравдугаар хэсэгт хөндөж бичсэн болно.

II.2. Омбудсмэний албадын хуучин коммунист орнуудад ардчиллыг бэхжүүлэхэд оруулж буй хувь нэмэр

Өнөөгийн байдлаар Төв ба Зүүн Европ, Төв Азийн хорь шахам хуучин коммунист орнууд омбудсмэний албыг эмхлэн байгуулжээ. Тэгэхээр яагаад омбудсмэн хуучин коммунист орнуудад ийм их эрэлттэй байгаа болон хэр зэрэг амжилттай ажиллаж байгааг дүгнэхийг оролдох нь зүй ёсны асуудал болж байна.

Омбудсмэн томилж ажиллуулах хэрэгцээ буюу эрэлт дараах байдалтай.

- A. Шилжилтийн үеийн хямралыг даван туулж байгаа улс орнуудын ард иргэдийн санал гомдол маш өргөн хүрээтэй, нийгмийн амьдралын бүх хүрээг хамардаг ажээ. Тиймээс нийгэмд омбудсмэн шиг үндсэндээ бүх төрлийн санал гомдлыг хүлээж авч болох албан тушаалтан үгүйлэгдэж байсан байж болох.
- B. Хуучин коммунист орнуудын ардчилсан улс төрийн тогтолцоо, хууль ёс бэхжиж амжаагүй байгаа тул төрийн албан хаагчдынх нь улс төрийн соёл дорой, аль нэг талын ашиг сонирхолд үйлчлэх явдал их байгаа. Энэ нөхцөлд ард иргэдийн санал хүсэлтэд төвийг сахисан байр сууринаас хандаж чадах омбудсмэн шиг албан тушаалтан хэрэгтэй юм.
- C. Хуучин коммунист орнуудад ард иргэд хувийн хуульчтай байх уламжлал байсангүй, одоо хуульч буюу өмгөөлөгч авч болох боловч эдийн засгийн хямралын үед хүн амын дийлэнх бага орлоготой тул авч чаддаггүй. Тэгэхээр омбудсмэний алба шиг үнэгүй үйлчилгээ үзүүлдэг газар хүмүүсийн эрэлтэд нийцэж байгаа юм.

Хуучин коммунист орнууд дахь омбудсмэний албадын дундаж нас таваас зургаан жил боловч эдгээр албад өөр өөрийн оронд чөлөөт зах зээл, ардчилсан тогтолцоог хөгжүүлэхэд их хувь нэмэр оруулжээ.

Төв ба Зүүн Европ, Төв Азийн орнууд дахь омбудсмэний эн тэргүүний бүтээлч үүрэг бол *хүний эрхийг хамгаалах замаар ардчилал, шударга*

ёсыг бэхжүүлсэн явдал байлаа. Словений судлаач Иван Бизжакын¹ судалгаагаар хуучин коммунист орнууд дахь хүний эрхийн асуудлууд үндсэндээ хүний суурь эрх (амьдрах, хувийн эрх чөлөөтэй байх, эрүү шүүлт эдлэхгүй байх зэрэг), иргэний эрх (үг хэлэх, шашин шүтэх, хурал цуглаан хийх, сонгох сонгогдох, хуулийн өмнө эрх тэгш байх гэх мэт), үндэсний цөөнхийн эрх (Югославын бүрэлдэхүүнд байсан улсуудын хоорондох үндэстэн ястны маргаан, Төв ба Зүүн Европ дахь цыгануудыг гадуурхах үзэл зэрэг ноцтой зөрчлүүд бий)-ийн асуудлууд байна. Мөн шилжилтийн үеийн хямралаас шалтгаалан эдийн засгийн эрхтэй холбоотой асуудлууд ч байв.

Омбудсмэнүүд дээрх асуудлуудыг маш анхааран судалж өөрсдийн эрх мэдэл хүрэх хэмжээгээр шийдвэрлэж байгаа ажээ. Тэд алив хууль тогтоомж, зохицуулалт, үйлдэл, шийдвэрийн хуульд нийцэж байгаа эсэхийг тогтоолгохын тулд үндсэн хуулийн шүүх, дээд шүүх болон бусад холбогдох шүүхэд ханддаг ба мөн иргэдийн нэрийн өмнөөс шүүхэд ханддаг байна. Тухайлбал, 1998 онд Польшийн омбудсмэн Адам Зелински Польшийн Үндсэн Хуулийн Шүүхэд 21, Засаг Захиргааны Дээд Шүүхэд 2 удаа ханджээ. Өөрөөр хэлбэл, омбудсмэний албад нь нэг ёсны хууль үйлдвэрлэгч юм. Иргэдийн гомдлын мөрөөр гаргасан омбудсмэнүүдийн санал зөвлөлгөөний дагуу олон хууль санаачлагдаж, олон хуульд нэмэлт өөрчлөлт орж, олон зохицуулалт гарчээ. Унгарын омбудсмэн асан Каталин Гонсзол 1995-2000 он хүртэл ажиллахдаа хуулийн төрөл бүрийн заалттай холбогдох 786 санал оруулж байснаас 45.2% нь батлагдсан ба 16% нь хэлэлцэгдэж байгаа гэж 2001 онд ярьжээ.²

Омбудсмэний хоёр дахь гол үүрэг бол өөр өөрийн *орны төрийн удирдлагын шинэчлэлийг залуурдаж* яваа явдал юм. Шинээр ардчиллагдаж байгаа аль ч орны омбудсмэнд ирж байгаа иргэдийн санал гомдол бол тухайн орны эдийн засаг, улс төр, нийгмийн амьдралын толь байгаа. Гиймээс омбудсмэнд нийгмийн амьдралын аль чиглэлээр илүү их гомдол ирж байна тэр салбар хамгийн их доголдолтой байгаа, өөрөөр хэлбэл, өөрчлөлт шаардагдаж байгаа хэрэг болдог.

1997 оны тоо баримтаас харвал Польшид омбудсмэнд ирсэн нийт

¹ Bizjak, Ivan. "Special Features of the Role of the Ombudsman in Transition Conditions." VII th International Ombudsman Institution Conference, Durban, South Africa, 2000. <http://www.varuh-rs.si/index-eng.htm>

² Kosztolány, Gusztáv. "An Ombudsman to Protect Us." Interview with Katalin Gönczöl, *Central Europe Review*, Vol 3, No 21, 11 June 2001.

гомдлын 23%-ийг хөдөлмөрийн харилцаа, нийгмийн даатгалын асуудал эзэлж байжээ. Үүнчлэн Унгарт хамгийн их гомдол орон нутгийн засаг захиргааны (нийт 352 гомдлын 145 нь), Литвад цагдаагийн газрын (нийт 1017 гомдлын 170 нь), Румынд шүүхийн шийдвэр, хууль бус ажиллагааны талаар (нийт 2492 гомдлын хэд нь болохыг тоо заагаагүй байна), Хорватад үндсэн хуулийн эрх зөрчигдсөн болон засаг захиргааны ажлын дутагдал (нийт 1760 гомдлын 80%), Узбекистанд шүүхийн шийдвэрийн (нийт 2319 гомдлын 586 нь) талаар байна.¹

Дээрх гомдол санал их гарсан салбарууд зүй ёсоор төрийн болон хандивлагч орнуудын анхаарлыг татаж байсан байна.

Гуравдугаарт, омбудсмэн нь ардчилалд ихээхэн ач холбогдол бүхий зүйл болох *бодлого болон хууль боловсруулахад олон түмний оролцоог нэмэгдүүлдэг* үүрэгтэй. Нэг талаас олон түмний хууль эрхийн мэдлэг жигд биш, нөгөө талаас засаг захиргааны асуудлууд ярвигтай тул омбудсмэнд хандах шаардлагатай хүн болгон хандаж хэрэгцээгээ хангаж чаддаггүй байдаг. Гэхдээ дийлэнх хуучин коммунист оронд өнгөрсөн арваад жилийн турш омбудсмэнд ирж буй гомдлын тоо өндөр байсан ба Словен зэрэг омбудсмэний албаараа бусаддаа үлгэр загвар болж байгаа оронд нийт гомдлын тоо Ирланд зэрэг Барууны орныхоос ч өндөр ажээ.

Дөрөвдүгээрт, омбудсмэн нь өөрийн мөн чанараараа ард түмний төлөө, ард түмнээс төрсөн алба тул хуучин коммунист орнуудад *иргэний нийгэм төлөвшихөд* хувь нэмрээ оруулж байгаа. Өөрөөр хэлбэл, олон оронд иргэний нийгмийн хүчтэй дэмжлэгийн үрээр омбудсмэний алба байгуулагдсан юм. Тухайлбал, Болгарт яригдаж байгаа омбудсмэний хуулийн төслийг бүлэг төрийн бус байгууллага боловсруулсан ба дэмжигч парламентын гишүүдээрээ дамжуулан парламентад өргөн барьжээ. Нөгөө талаар нэгэнт томилогдсон омбудсмэн нь ард нийтийн төлөө болон ард түмэнтэй хамтарч ажиллаж байдаг онцлогтой. Жишээ нь, Унгарын омбудсмэний алба 53 төрийн бус байгууллагатай байнгын харилцаатай байдаг ба олон судалгааг тэдэнтэй хамтран үйлджээ.²

¹ "Ombudsman and Human Rights Protection Institutions in OSCE Participating States." Background Paper, Human Dimension and Implementation Meeting of the OSCE, October 1998, Warsaw, Poland. <http://www.osce.org/odihr/documents/background/ombu-98.pdf>

² Kosztolányi, Gusztáv. "An Ombudsman to Protect Us." Interview with Katalin Gönczöl, Central Europe Review, Vol 3, No 21, 11 June 2001.

Тавдугаарт, омбудсмэний алба нь урд өмнө дэлхийн бусад орны өмнө хаалттай байсан хуучин коммунист орнуудыг *интернациональчлах, глобалчлахад үүрэгтэй* газар юм. Туршлагаас харахад омбудсмэнтэй болохын тулд тэдгээр орнууд ардчилал, хүний эрхийг дэмжигч гадаад улсууд, цөөнгүй тооны олон улсын байгууллагуудтай хамтран ажиллаж, тодорхой онол, практикийн тусламж авч байна. Омбудсмэнтэй болох нь зарим улсын хувьд, тухайлбал, Европын Холбооны гишүүн болох хүсэлтэй орнуудад их чухалд тооцогдож байгаа. Учир нь омбудсмэн нийгмийн байгуулал, хууль ёсоо Европын Холбоо болон олон улсын стандартад (ихэвчлэн хуулийн) нийцүүлэхэд нь туслах ажээ.

II.3. Барууны уламжлалт ба хуучин коммунист орнуудын шинэ омбудсмэний албадын үйл ажиллагааны ялгаа

Өнөөгийн байдлаар хуучин коммунист орнуудад омбудсмэнээр ажиллаж байгаа хүмүүсийг харвал нэг бол улс төрд зүтгэж байсан хүмүүс, нөгөө бол их сургуулийн хуулийн багш-профессор байсан хүмүүс байгаа нь Барууны орнуудын практикаас ялгарахгүй байна. Гэвч зарим ялгаанууд бий.

Юуны өмнө шилжилтийн ардчиллын оронд гүйцэтгэж байгаа омбудсмэний үүрэг, ардчилал бэхэжсэн оронд гүйцэтгэж байгаа омбудсмэний үүргийн хооронд ялгаа байна. Тодруулбал, шинээр ардчилагдаж байгаа оронд омбудсмэний үүрэг өндөр байгаа нь 1988-2002 оны хооронд 19 хуучин коммунист орон энэ албыг онц хэрэгтэйд тооцож байгуулснаар батлагдах болов уу. Словений Иван Бизжак 2000 онд хуучин коммунист орнуудын омбудсмэнүүдийн дунд судалгаа явуулж өөрсдийн үүргийг үнэлэх боломж олгожээ. Омбудсмэнүүд өөрсдийн үүргийг маш чухалд тооцож, ирээдүйд тус тусын улсын ардчилал, иргэний нийгмийн хөгжлийн төлөө ихийг хийж чадна гэдэгтэй итгэлтэй байв.

“Шилжилтийн орны шинэхэн омбудсмэний гүйцэтгэж буй үүрэг нь ардчилал бэхэжсэн орны омбудсмэний гүйцэтгэж байгаа үүргээс илүү юу, адил уу, дутуу юу?” гэсэн асуултыг Иван Бизжак хуучин коммунист орнуудын омбудсмэнүүдээс асуухад арван нэг нь илүү чухал, дөрөв нь адил үүрэгтэй гэж хариулжээ.

Мөн “Шилжилтийн орны омбудсмэн нь ардчилал бэхэжсэн орны омбудсмэнээс илүү зүйл хийж чадах уу, дутуу зүйл хийх үү?” гэж асуухад зургаан омбудсмэн илүү юм хийж чадна гэж, гурав нь дутуу

юм хийнэ гэсэн бол гурав нь адилхан гэж хариулсан байна.¹

Ардчилал тогтворжсон, тогтворжоогүй орнуудын омбудсмэний ажил төрөлд гарах дараачийн ялгаа бол тэдэнд ирж буй *гомдол саналын* ялгаа юм. Барууны орнуудын омбудсмэнүүд шинэ ардчилсан улсуу-дын омбудсмэний шийдвэрлэж байгаа бүхий л асуудалтай нүүр тулж байгаа. Гэхдээ шилжилтийн орны омбудсмэнүүдэд (Хавсралт 5А) Барууны омбудсмэнүүдийг (Хавсралт 5Б) бодоход илүү их нийгмийн асуудлууд болон хүний эрхийг зөрчсөн тухай гомдол ирдэг ажээ.

Гуравт, хуучин коммунист орнуудад эрх зүйн шинэчлэл ид хийгдэж байгаа тул эдгээр орны омбудсмэнүүд Барууны орнуудын мэргэжил нэгтнүүдээ бодвол *хууль санаачлах, шинэчлэх эрхээ* илүүтэй эдэлдэг байна.

Дөрөвт, шилжилтийн орнуудын омбудсмэнүүд нь өөрсдийн гол давуу бөгөөд чухал үүргийн нэг *экс-оффицио*² *судалгаа хийх* эрхээ Барууны омбудсмэнүүдээс илүүтэй ашигладаг, өөрсдөө санаачлан энэ судалгааг хийдэг ажээ.

Гэхдээ бас улс орны онцлог шинжүүд ч байна. Тухайлбал, Унгарт маш өргөн хүрээтэй, төсөл маягийн судалгаанууд их хийгддэг байна. Харин Эстонид омбудсмэн, хуулийн канцлер хоёрыг нэгтгэсэн тухай өмнө дурдаж байсан. Канцлер нь төрийн байгууллага, албан хаагчийн тухай гомдлыг шийдвэрлэх, ерөнхийлөгчийн зарлиг, парламентын хууль тогтоомж, яамд газруудын шийдвэр зохицуулалтыг хянах хоёр үүрэгтэй байдаг гэнэ. Өнөөдөр дэлхий дээр хуулийн канцлерын албан тушаал зөвхөн Швед, Финланд, Эстонид л байдаг ажээ.

Дээрх дурдагдсан зүйлс Төв ба Зүүн Европ, Төв Азийн хуучин коммунист орнуудад омбудсмэний зарчмыг бүтээлчээр хэрэгжүүлж буйн баталгаа болж ч болох талтай.

III. Омбудсмэний албадын өмнө тулгарч буй асуудлууд

III.1. Хуучин коммунист орнууд дахь омбудсмэний албадын өмнө тулгарч буй түгээмэл асуудлууд

Ямарваа шинэ байгууллага заавал бэрхшээл саадтай тулгардаг. Хуучин коммунист орнууд дахь омбудсмэний албад ч энэ зүй тогтлоос гажсангүй. Тэр бүү хэл Барууны өндөр хөгжилтэй ардчилсан орны

¹ Bizjak, Ivan. "Special Features of the Role of the Ombudsman in Transition Conditions." VIIth International Ombudsman Institution Conference, Durban, South Africa, 2000. <<http://www.varuh-rs.si/index-eng.htm>>

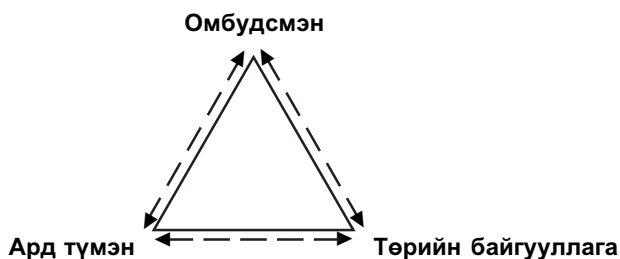
² ex-officio

омбудсмэнүүдэд ч бэрхшээл тохиолддог хойно доо. Тухайлбал, жараад онд анх Британид омбудсмэний тогтолцоо үүсэж байхад омбудсмэний эрх мэдэл, хамрах хүрээ хязгаарлагдмал байна хэмээн “хошуувчтай нохой”, “илдгүй дайчин”¹ гэхчлэн хэвлэл мэдээлэлд асар их шүүмжилдэг байв гэнэ. Одоо хуучин Зөвлөлт лагерийн орнуудын шинэхэн омбудсмэнүүд хөгжлийн эхэн үеийн олон асуудалтай өдөр тутам тулгарч байна. Асуудлуудыг илүү тоймтой харуулахын тулд Омбудсмэний гурвалжин, Омбудсмэний гурвалжингийн орчин хэмээх хоёр зургийг зурж тайлбарлалаа.

А. Омбудсмэний гурвалжин дахь асуудлууд

Хүмүүс омбудсмэнд гомдлоо ирүүлдэг. Омбудсмэн уг гомдлыг судалсны дараа холбогдох төрийн байгууллагуудад хандаад, санал зөвлөлгөө гаргадаг. Төрийн байгууллагуудад омбудсмэний бичигт хариу өгөх 30-60 хоногийн хугацаа олгодог. Тэгэхээр омбудсмэн нь ард түмэн, төрийн байгууллага(-ууд) гэсэн хоёр үндсэн субъекттэй харилцдаг байна (Зураг 1). Энэхүү гурван субъектийн хооронд эргэх холбоо их байх тусмаа нийгэмд үзүүлэх үр нөлөө нь сайн байдаг. Харин хуучин коммунист орнуудад энэ тогтолцооны үр дүнд сөргөөр нөлөөлж буй зарим хүчин зүйл байна.

Зураг 1. Омбудсмэний гурвалжин



Ард түмэн: Ард түмэн бол омбудсмэн оршин тогтнох үндсэн шалтгаан билээ. 2002 онд болсон Европын омбудсмэний бага хурлын тодорхойлсноор ард олон омбудсмэнд гомдлоо ирүүлэхийн тулд наад

¹ Rowat, Donald. The Ombudsman Plan: The Worldwide Spread of an Idea. Rev. 2nd ed. Lanham: University Press of America, 1985, p. 137

зах нь дөрвөн нөхцөл хангагдсан байх ёстой ажээ. Үүнд:

1. Өөрийн болон бусдын эрхийн талаар мэдэж байх
2. Омбудсмэнд хандах дэгийг (процедур) мэдэж байх
3. Омбудсмэнд гомдол мэдүүлснээр таагүй үр дагавар гарна гэж айхгүй байх
4. Омбудсмэн асуудлыг зохицуулж чадна гэсэн итгэлтэй байх оржээ.¹

Хуучин коммунист орнууд дарангуйлагч тогтолцооноос ангижраад арав гаруйхан жил болж байна. Тийм учир хүмүүс эрхийнхээ талаар тийм ч сайн мэдлэгтэй биш бөгөөд үндсэн хууль болон бусад олон улсын хүний эрхийн хууль тогтоомжийн дагуу эрхээ хамгаалах чадвар сул байгаа юм. Тухайлбал, Унгарын омбудсмэнд 1996 онд нийт 10447 гомдол ирсэн ба үүний бараг тэн хагас буюу 5026 нь ямар нэг байдлаар бүрдэлтгүй байсан учир (11% нь шүүхэд очвол зохих байсан гэх мэт) буцаагджээ.² Үүнчлэн Украины Львов хотын их сургуулийн хүний эрхийн мэргэжилтэн Петро Рабиновичийн бичсэнээр 1998 онд Страсбург дахь Европын хүний эрхийн шүүхэд нийт 13000 украинчууд гомдол мэдүүлсний зөвхөн 200 нь шаардлага хангасан байв. Хэдийгээр Украйны тохиолдол омбудсмэнд хандаагүй жишээ боловч хуучин коммунист орнуудын иргэдийн хууль эрхийн мэдлэг таарууг харуулж байгаа юм. Учир иймд шинэ омбудсмэний албад ард иргэдийн хуулийн боловсролыг дээшлүүлэхэд түлхүү анхаарал тавих хэрэгтэй байна.

Коммунист тогтолцоо устсан учир эдгээр орны ард иргэдэд омбудсмэнд хандсанаар бидэнд дарамт шахалт ирнэ гэсэн айдас үгүй боловч харин төр засаг эсвэл омбудсмэн бидний гомдлыг барагдуулж, асуудлыг зохицуулж чадна гэсэн итгэл сул байгаа нь ажиглагдлаа.

Омбудсмэн ба омбудсмэний алба: Омбудсмэний бусад төрийн албан хаагчдаас ялгарах онцлог нь түүний хараат бус байдал билээ. Омбудсмэний хууль, омбудсмэн өөрөө болон түүний ажлын алба

¹ Conclusions of the European Ombudsmen Conference, Vilnius, Lithuania, 5-6 April 2002, p. 3

² Sladecsek, Vladimir. "Parliamentary Commissioner for Civil Rights in the Republic of Hungary" in *Righting Wrongs: The Ombudsman in Six Continents*/Edited by Roy Gregory and Philip Giddings. Amsterdam; Washington, DC: IOS Press; Tokyo: Ohmsha, 2000, p. 237

хэдий чинээ ур чадвартай байна тэр хэмжээгээр бие даасан байдал нь хангагдах юм. Гэхдээ омбудсмэний хараат бус байдалд нөлөөлж байгаа зарим нарийн төвөгтэй хүчин зүйлс байна. Үүнд төсөв бага, алба цөөн ажилтантай, ажилтнуудын ур чадвар тааруу, өрөө байр давчуу, байршил тохиромжгүй зэргийг нэрлэж болно. Алив гомдлуудыг цаг тухайд нь шийдэхийн тулд хангалттай олон ажилтан ажиллуулах боломж омбудсмэнд байдаггүй. Энэ тухай Румыны омбудсмэн нэгэнтээ (1997) “өмнөх дөчин таван жилийн коммунист дэглэмийн үед хэлмэгдэн зовж байсан хүмүүс асуудлыг ямар нэг байдлаар нааштай шийдэж чадна гэж итгэн омбудсмэнд үй олноор хандаж байсан нь омбудсмэний бодит хүчин чадал, эрх мэдэлтэй харьцуулбал даанч тэнцвэргүй байв”¹ гэж хэлсэн байдаг. Үнэн хэрэгтээ бол судалгаанд хамрагдаж буй маш олон оронд коммунист дэглэм Румынаас хамаагүй олон жил оршин тогтносон тул бусад орнуудын омбудсмэний ажлын ачаалал ч хэр их болох нь төсөөлөгдөж байгаа биз ээ.

Омбудсмэн аливаа асуудлыг зохицуулж чадна гэж ард түмэн итгэдэг байхад омбудсмэний албаны байрлал ач холбогдолтой гэнэ. Өнгөрсөн жилүүдийн туршлагаас харахад “омбудсмэний алба алив төр захиргаа, яам тамгын байгууллагаас хол байрладаг байх нь омбудсмэнд хандаж байгаа хүмүүст итгэл төрүүлдэг”² гэдэг нь тодорхой болжээ.

Омбудсмэн гэдэг бол хүмүүсийн итгэл, харилцаан дээр тулгуурласан алба тул хууль, хүний эрхийг хамгаалах салбарт жирийн ард түмэнд төдийгүй мэргэжлийн байгууллага, олон улсад хүлээн зөвшөөрөгдсөн хүн байх ёстой.

Хуучин коммунист орнуудад омбудсмэн сонгож тавихад хоёр хүндрэл байгаа юм. Нэгдүгээрт, хүний хувийн зан чанарыг бүрэн мэдэх боломжгүй учраас томилогдсон омбудсмэн хэрхэн ажиллахыг тааварлахад бэрх. Драгон Михалковын (2000) бичсэнээр “1993-1996 онд ажилласан Хорватын хүний эрхийн анхны омбудсмэн нь нийт хуучин коммунист орнуудын хэмжээнд боломжийн тооцогдохоор жилийн сая герман маркын төсөвтэй хэрнээ олон түмэнд огт анзаарагддаггүй байжээ. Хэвлэл мэдээлэл дээр гарч байсангүй, ард

¹ “Ombudsman and Human Rights Protection Institutions in OSCE Participating States.” Background Paper, Human Dimension and Implementation Meeting of the OSCE, October 1998, Warsaw, Poland, p.21. <<http://www.osce.org/odihr/documents/background/ombu-98.pdf>>

² Ibid.

түмэнд ч парламентад ч хандаж байсангүй”¹. Тэрээр 1996 оны 3-р сард өөрийн хүсэлтээр халагдсан ба эс бол хуульд заагдсаны дагуу найман жил тэр маягаар сууж болох байжээ. Эсрэг тохиолдлууд ч байна. Оросын хүний эрхийн комиссар Олег Миронов анх 1998 онд томилогдож байхад нэлээд шүүмжлэгдэж байсан боловч тэрээр Чечень дэх хүний эрх хөсөрдүүлсэн явдлууд, цаазаар авах ял, хөдөлмөрийн аюулгүй байдал зэрэг олон асуудлаар Оросын төр засагт асуудал тавьж цогтой ажилласан юм.

Омбудсмэн томилох ажиллагааны хоёр дахь бэрхшээлтэй тал нь чадалтай нэр дэвшигчид нь нэг бол коммунист намтай ямар нэг байдлаар холбоотой (холбоотой байсан), эсвэл улс төрд идэвхтэй оролцдог явдал байгаа юм. Жишээлбэл, энэ жил Словакын засгийн газар олон тооны төрийн бус байгууллагуудын дэмжлэгийг алдсан нь коммунист намын нэрт зүтгэлтэн асан Павел Кондракыг улс орныхоо анхны омбудсмэнээр томилсон явдал байв. Павел Кондрак 1971-1989 оны хооронд коммунист намын идэвхтэй гишүүн байсан ба саяхан болтол парламентад уг намыг төлөөлж байжээ.² Ер нь омбудсмэнд буруу хүнийг сонгож тавих нь тус албаны ирээдүйд маш хортой тусдаг байна.

Гэхдээ омбудсмэний хувьд хуучин коммунист орнуудын ололттой тал нь эмэгтэй омбудсмэний тоо олон байгаа юм. Ихэнх омбудсмэн эрэгтэй хүн байх төдийгүй “ombuds-man” гэдэг үг өөрөө ч хүйсээр ялгаварлан гадуурхсан шинжтэй юм гэсэн гомдол бий.³ Харин хуучин коммунист орнуудын уг албан тушаалыг хашиж буй хүмүүсийн хүйсийн харьцаа Африк, Ази, Латин Америкийн адилхан хөгжиж байгаа орнуудтай харьцуулахад хавьгүй өндөр юм. Үүнд уг албыг амжилттай хашиж байсан Польшийн Ева Летовская, Босни-Герцеговиний Бранка Рагуз, Вера Жованович, Унгарын Каталин Гонсол ба одоо омбудсмэний албыг хашиж байгаа Украйны Нина Карпачёва, Литвийн Леонарда Куодиен, Гүржийн Нана Девдариани нарыг нэрлэж болно. Эдний дотор коммунист цаг үед, өөрийгөө

¹ Gregory, Roy and Philip Giddings. Righting Wrongs: The Ombudsman in Six Continents. Amsterdam; Washington, DC: IOS Press; Tokyo: Ohmsha, 2000, p. 376

² ..STX, InterPress Service English News Wire, 03/29/2002

³ Үнэн хэрэгтээ энэ ташаа ойлголт юм. Хэрэв англи хэлээр “мэн” гэдэг нь эрэгтэй хүн гэсэн утгатай бол омбудсмэн эхэлж үүссэн Швед хэлээр энэ нь “хүн” гэсэн утгатай ажээ. Гэхдээ буруу ойлголтоос зайлсхийхийн тулд “омбудсвүүмэн,” “омбуд хүн” зэрэг нэр томъёо хэрэглэе гэсэн саналууд байдаг байна.

томилсон коммунист удирдагчдын эсрэг асуудлын мөн чанарыг олохоор аймшиггүй тэмцэж байсан профессор Ева Летовская бүр ч гавъяатай юм. Товчдоо хэлэхэд, судалгаанд хамрагдаж буй орнуудад омбудсмэний албыг хашигчдын хүйсийн харилцаа харьцангуй тэгш байгаа нь омбудсмэний хөдөлгөөн дэвшилттэй өрнөж буйн бас нэг баталгаа юм.

Төрийн байгууллага: Омбудсмэнд хандсан гомдол төрийн захиргааны удирдлагын шатлалын нэг буюу нэлээд хэдэн нэгжид хамаатай байж болно. Омбудсмэний албадын жилийн тайлангаас харахад олон гомдол төрийн албаны хүнд суртал, зүй бус үйлдлүүд, авилгал, шүүхийн шударга бус шийдвэр, төрийн албан хаагчдын мэдлэг, ур чадварын дутагдлаас болдог байна.

Шинээр ардчилагдаж буй орнуудад төрийн институцууд хөгжлийн харилцан адилгүй шатандаа яваа тул ялангуяа шинээр байгуулагдсан буюу өөрчлөн зохион байгуулагдсан нэгжүүд шийдвэрийг цаг хугацаанд нь гаргах тал дээр учир дутагдалтай байдаг. Энэ нь омбудсмэний өгсөн санал зөвлөлгөө хэрхэн хэрэгжиж байгаа эргэх холбоог хянахад маш их хүндрэл учруулдаг.

Тодруулан хэлбэл, омбудсмэн нь төрийн албан хаагчдыг хэвшиж дадсанаасаа өөрөөр хийж “сургах” онцлог үүрэг хүлээж байгаа тул, омбудсмэн болон омбудсмэний албаныхан мэргэжлийн өндөр ур чадвартай, тодорхой стратегитай байх төдийгүй бас нэлээд тэвчээр хүлээцтэй байх шаардлага гарч байгаа ажээ.

Б. Омбудсмэний гурвалжны эргэн тойрон дахь асуудлууд

Ард түмэн-омбудсмэн-төрийн байгууллагын гурвалжин өнгөц харахад хялбар тогтолцоо юм. Гэхдээ эдгээрийн аль нь ч гадаад орчноос тусгаарлагдсан субъект биш тул төр засаг, хууль, эдийн засаг, нийгэм-соёл, олон улсын гэх мэт гадаад орчны асар олон хүчин зүйлүүд шууд буюу шууд бусаар үйлчилж байгаа (Зураг 2).

Хууль эрх зүйн хүчин зүйл: Хууль эрх зүйн талаас омбудсмэний алба хоёр асуудалтай тулгарч байна. Нэг дэх нь, тухайн улсад үйлчилж буй хууль эрх зүйн баримт бичгүүд буюу үндсэндээ тухайн улс дахь хууль эрх зүйн өнөөгийн байдал юм. Шилжиж буй орнуудын дийлэнхэд шударга ёс, хууль засаглал бүрэн утгаараа төлөвшиж амжаагүй байгаа тул хууль эрх зүйн актууд боловсронгуй бус, хуулийг нэг мөрөөр ойлгож тайлбарладаггүй, хууль тогтоомжууд их өөрчлөгддөг, тэр бүү хэл хуулийн заалтууд өөр хоорондоо зөрчилдөх

Зураг 2. Омбудсмэний гурвалжны гадаад орчны хүчин зүйлүүд



тохиолдол хүртэл гардаг. Унгарын омбудсмэний 2001 онд хэлснээр¹ алив гомдлын мөрөөр санал зөвлөлгөөгөө боловсруулж хууль тогтоох дээд байгууллагад өгөхийн өмнөхөн холбогдох хууль бүрмөсөн хүчингүй болсон, цоо шинэ хуулийн хэлэлцүүлэг явж эхэлсэн тохиолдлууд гарч байжээ. Энэ нь омбудсмэний хувьд маш их тодорхойгүй нөхцөл байдал бий болгож байгаа хэрэг юм. Хоёрдахь асуудал бол тухайн улс орны омбудсмэн гэгч албан тушаалтны ажил үүрэг, хариуцлагын эрх зүйн үндсийг тогтоож өгч буй омбудсмэний хууль юм. Хавсралт 2-т үзүүлснээр аливаа улс орны омбудсмэний бүрэн эрх үндсэн хуулиар болон холбогдох омбудсмэний хуулиар баталгаажсан байгаа. Зарим тохиолдолд омбудсмэний хууль батлаг-дахад маш их цаг орж байна. Жишээ нь: ОХУ-д бүр 1993 оны Үндсэн Хуульд омбудсмэний талаар дурдагдсан байдаг. Гэтэл 1996 онд сая холбооны дээд зөвлөл хүний эрхийн

¹ Kosztolány, Gusztáv. "An Ombudsman to Protect Us." Interview with Katalin Gönczöl, Central Europe Review, Vol 3, No 21, 11 June 2001.

комиссарын талаар хуулийг баталж, 1998 онд комиссарыг томилжээ.¹ Хэдийгээр Болгарын ний-гэмд авилга, хүний эрхийн бусад ноцтой асуудалтайгаа тэмцэхэд омбудсмэний шаардлага маш их байгаа боловч ардын өмгөөлөгчийн тухай хуулийн төслийн хэлэлцүүлэг 1998 оноос хойш ахицгүй байна.

Нөгөө талаар, омбудсмэнүүд үүрэг хариуцлагаа бүрэн дүүрэн биелүүлэхэд өмнө дурдсан шиг зөвхөн хүн хүч, нөөц дутагдаж байгаа биш бас хуулиар олгогдсон эрх мэдэл маань хүрэхгүй байна гэж өгүүлэл тавьж байгаа. Тухайлбал, 1998 оны Молдавын омбудсмэний хуулийг дотоод, гадаадын шинжээч, мэргэжилтнүүд нэлээд шүүмжилдэг. Тус улс таван жилээр томилогдох гурван омбудсмэнтэй байх боловч уг таван жилийн хэдийд ч парламентын гуравны хоёрын саналаар огцорч болно. Мөн омбудсмэнүүд иргэний эрх зүйн талын алив гомдлын дагуу ажиллах явцдаа гол хуулиуд, засгийн газрын шийдвэр, ерөнхийлөгчийн зарлигийг хөндөх эрхгүй байхаар тусгагджээ. Омбудсмэний халдашгүй дархан, бие даасан байдлын талаар ч уг хуулинд дурдагдсангүй.² Одоо хэлэх гэж буй Украины жишээ бас энэ байдлын нэг нотолгоо болон. Украины одоогийн хуулиар омбудсмэний эрх үүрэг харьцангуй тодорхой. Ямар ч иргэн, оршин суугч омбудсмэнд гомдол мэдүүлж болох ба омбудсмэн цааш үндсэн хуулийн шүүх, бусад эрх мэдэлтнүүдэд хандана. Омбудсмэн мөн ерөнхийлөгчөөс авахуулаад ямар ч төрийн албан хаагчид асуудал тавих, ямар ч төрийн байгууллагыг (шоронг хүртэл) хянах шалгах, харилцах эрхтэй. Гэтэл гол асуудал нь шийдвэрээ хэрэгжүүлэх, асуудалд хариуцлагагүй хандаж байгаа хүмүүст торгууль шийтгэл оногдуулах эрх огт үгүй юм. Төрийн гүйцэтгэх албад омбудсмэний санал зөвлөлгөөг хэрэгжүүлэх ёстой гэж хуулинд байгаа боловч энэ нь огт хэрэгждэггүй ажээ. Омбудсмэн Карпачёва холбогдох хуулиудад 70 орчим нэмэлт өөрчлөлт оруулахаар санал өгсөн боловч одоогоор ажил хэрэг болсон нь тун цөөн гэнэ. Иймд Карпачёва болон түүний ажилтнууд омбудсмэнд “бүрэн эрх” олгохыг шаардаж байгаа ажээ.³

¹ Gregory, Roy and Philip Giddings. *Righting Wrongs: The Ombudsman in Six Continents*. Amsterdam; Washington, DC: IOS Press; Tokyo: Ohmsha, 2000, p. 444.

² “1998 Annual Report: Moldova.” The International Helsinki Federation, <<http://www.ihf-hr.org/reports/ar98/ar98mol.htm>>

³ Hyde, Lily. “Ukraine: Human Rights Ombudsman in Tough Spot.” <<http://www.rferl.org/nca/features/1999/06/F.RU.990607122118.html>>

Засгийн газар улс төрийн хүчин зүйлүүд: Омбудсмэн нь улс төрийн аль нэг намд харьяалагдах ёсгүй байдаг. Гэтэл иргэдийн гомдолд засгийн газар, түүний харьяа агентлагууд ямар нэг байдлаар холбогдож байдаг. Тиймээс холбогдох асуудлууд нь омбудсмэний гурвалжны төрийн байгууллагын асуудлуудтай нэлээд төстэй. Харин улс төрийн шинжтэй зарим хүчин зүйл бий. Беларусийн ерөнхийлөгч Александр Лукашенко омбудсмэний тухай асуудлыг сонгуулийн кампанидаа ашиглажээ. Тэрээр 2001 онд дахин сонгуулийн кампаниа өрнүүлж байхдаа омбудсмэн томилно гэж амласан¹ боловч өдий болтол томилоогүй ажээ. Хүний эрхийг сахин хамгаалах талаар тийм ч үлгэр жишээд тооцогддоггүй Төв Азийн бүгд найрамдах улсуудад омбудсмэн томилох асуудал нэлээд бэрхшээлтэй байдаг. Казакстан, Киргиз, Тажикстаны дарангуйлагч удирдагчид омбудсмэний алба байгуулах талаар нааштай хандаж байдгийг “гэд зөвхөн олон улсын тавцан дээр хүний эрхийг сахин хамгаалахад санаа тавьж байгаа мэтээр харагдахыг хүсэж байгаа хэрэг”² гэж үнэлэгчид байна. Жишээ нь, Казакстаны засгийн газар энэ жилийн эцэс гэхэд омбудсмэнийг тохоон томилно гэж 2002 оны 4-р сард мэдэгджээ. Гэтэл Казакстаны хүний эрхийн байгууллагууд, зүтгэлтнүүд үүнд найдлага тавихгүй байгаа. Учир нь ерөнхийлөгч өөрийн хүнийг тавих тул шударга, бие даасан алба гарч ирэхгүй, “энэ нь зүгээр л нүд хуурч буй хэрэг, ерөнхийлөгчид хараат бус алба байгуулах хүсэл зориг огт байхгүй байгаа” гэж үзэж байна.³

Олон улсын хүчин зүйлүүд: Энд юуны түрүүн онцолж хэлэхэд судалгаанд хамрагдсан бүх хуучин коммунист орон омбудсмэний алба ардчилал хөгжсөн орнууд болон олон улсын байгууллагуудын тодорхой хэмжээний тусламжтайгаар байгуулсан байгаа. Омбудсмэний алба байгуулахад тусламж дэмжлэг үзүүлж буй гол байгууллагууд бол НҮБ-ын Хөгжлийн Хөтөлбөр, НҮБ-ын Хүний Эрхийн Дээд Зөвлөл, Европын Аюулгүй Байдал, Хамтын Ажиллагааны Байгууллага, Европын Ардчилал, Хүний Эрхийн Байгууллага, Олон Улсын Улаан Загалмай ба Улаан Хавирган Сар Нийгэмлэг зэрэг болно. Эдгээр байгууллагууд болон бусад дэмжигчид шинэ омбудсмэний

¹ Babkina, Marina. “Campaigning Belarusian President promises human rights watchdog and financial prosperity.” Minsk, Belarus, Aug 21, 2001 (AP WorldStream via COMTEX)

² Энд Узбекистаныг оруулаагүй ба учир нь бусад Төв Азийн дөрвөн бүгд найрамдах улсыг бодоход Узбекикийн омбудсмэний алба харьцангуй сайн ажиллаж байгаа юм.

³ “Kazakhstan: Doubts about Human Rights Ombudsman” Islamabad, 18 Apr 2002 (IRINnews).

<http://www.irinnews.org/report.asp?ReportID=27338&SelectRegion=Central_Asia>

албадад эд материалын төдийгүй зохион байгуулалт, арга зүйн туслалцаа үзүүлж байгаа. Үүнд, төсөл хэрэгжүүлэх, хуулийн төсөл боловсруулах, ажилтнуудыг сургах, хэлэлцүүлэг, дугуй ширээний яриа, семинар, бага хурал зохиох, гадаад оронд туршлага судлах аялал зохиох зэрэг дэмжлэгийн хэлбэрүүд түгээмэл байна.

Олон улсын байгууллагын шууд оролцоотойгоор омбудсмэний алба байгуулагдсан тохиолдол ч бий. Энэ нь 2000 оны 6-р сарын 30-нд Косово дахь НҮБ-ын бүрэн эрхт төлөөлөгч Бернард Каучнер 38-р тогтоолоороо Косовод хүний эрхийн омбудсмэний алба байгуулсан явдал болно. Харин сонирхолтой нь Косовог харъяалагч Серб улс одоо болтол омбудсмэнгүй байгаа юм.

Омбудсмэний үйл ажиллагааны орчин дахь олон улсын өөр нэг нөлөө бүхий хүчин зүйл бол тухайн улс оронд хүлээн зөвшөөрөгдсөн олон улсын хууль зохицуулалт, конвенцууд юм. Ийм хууль, конвенцуудыг омбудсмэн шууд өөрийн ажилдаа ашиглаж болох билээ. Словений омбудсмэн Иван Бизжак (2000) Словени улсын нэгдсэн олон улсын эрх зүйн актууд дотоодын хууль эрх зүйн актуудтай ижил түвшинд үйлчилдэг нь асуудал шийдвэрлэхэд их дөхөм болдог гээд Европын хүний эрхийн конвенц, хүнийг тарчилган зовоохгүй байх конвенц, мөн НҮБ-ын хүүхдийн эрхийн конвенц зэргийг онцлон нэрлэжээ.

Үүгээр зогсохгүй гадаад улсууд аливаа улс орон дахь зүй бус үзэгдэл, дарангуйлагч тогтолцоонд дипломат харилцаа, зээл тусламжаа зогсоох зэрэг олон арга хэрэгслээр дарамт шахалт үзүүлж чаддаг билээ. 1999 онд Европын Зөвлөлийн зүгээс Украин улсад хүний эрхийг сахин хамгаалах талаар дорвитой алхам хийхгүй бол Украины гишүүнч-лэлийг хүчингүй болгохыг сануулж байв. Иймэрхүү арга механизмууд коммунист тогтолцооны нь ул мөр, арга ажиллагаа, сэтгэхүйд нь байсаар байгаа удирдагчдад иргэний эрх, хүний эрхийн талаар илүү идэвх санаачилга тавихад нь тодорхой хөшүүрэг болж өгч байгаа юм.

Нийгэм-соёлын хүчин зүйлүүд: Нийгэм-соёлын хүчин зүйл бол үндсэндээ омбудсмэнд ирж байгаа гомдол, саналуудын мөн чанарын тусгал байдаг. Энд гол нь нэг талаас хувирч өөрчлөгдөх шатандаа яваа коммунизмын дараах үеийн хүмүүсийн менталитет, нөгөө талаас судалгаанд хамрагдсан орнуудад улам бүр гүнзгийрч буй ажилгүйдэл, ядуурал, авилга, нийгмийн хамгаалал, орон байрны асуудлууд орж

байгаа юм.¹ Гэхдээ өндөр хөгжилтэй орнуудад ч омбудсмэнд ирж байгаа гомдлуудын дийлэнх нь нийгмийн асуудал байдаг нь нууц биш. Тэгэхээр хуучин коммунист орнуудын омбудсмэнүүд шилжилтийн үе өнгөрсний дараа ч нийгмийн асуудал шийдвэрлэсээр байх нь илэрхий байна.

Эдийн засгийн хүчин зүйлүүд: Судалгаанд хамрагдсан орнууд зах зээлийн эдийн засгийн тогтолцоонд шилжиж байгаа тул омбудсмэнүүдэд ихэнхдээ өмч хувьчлал, өмчийн эрхтэй холбоотой эдийн засгийн гомдлууд ч ирж байгаа юм. Гэхдээ омбудсмэн нь эдийн засгийн эрхийг иргэний болон улс төрийн эрхээс дээгүүрт тавьж үзэхгүй байгаа нь коммунизмын үеийнхээс зарчмын ялгаатай байгаа. Тэгээд ч алив гомдол мөнгө, өмчийн эрхтэй холбогдоод ирэхээрээ омбудсмэний эрх хэмжээнээс давж ирж байгаа уг гомдлуудын дагуу шүүхэд хандахыг зөвлөх нь элбэг ажээ.

Хамтран ажиллагчид: Омбудсмэний амжилт иргэний нийгмийн нэгжүүд, хүний эрхийн байгууллагууд, чөлөөт хэвлэл мэдээлэл зэрэг хүчтэй хамтран ажиллагчдаас ихээхэн хамааралтай. Төв Азийн бүгд найрамдах улсууд, Орос, Беларусь, хуучин Югославын бүрэлдэхүүнд байсан улсууд зэрэг олон газар иргэний нийгмийн хөгжил сул, хэвлэл мэдээлэл чөлөөт бус байгаа тул омбудсмэний ажилд дорвитой хувь нэмэр болж чадахгүй байгаа.

Дээр дурдсан омбудсмэний гурвалжны эргэн тойрон дахь хүчин зүйлүүдийн зарим нь тодорхой тохиолдолд шууд бус нөлөөлөгч хүчин зүйлд ордог (тухайлбал, бизнесийн байгууллагын хувьд төр, эрх зүй, нийгэм-соёл, олон улсын хүчин зүйлүүд нь шууд бус нөлөөлөлд тооцогддог) боловч хуучин коммунист орнуудын омбудсмэнүүдийн хувьд бараг бүгдээр шууд нөлөөлөгч хүчин зүйл болж байна. Магадгүй энэхүү олон шууд нөлөөлөгч хүчин зүйлтэй орчин нь хуучин коммунист орнуудын шинэ омбудсмэний албадын бусдаас ялгагдах онцлог шинж нь болж болох юм. Уг хүчин зүйлүүдийн сөрөг нөлөөллийг хэдий чинээ амжилттай бууруулж чадсанаас энэхүү шинэ тулгар албадын хөгжил бэхжилтийн хурд хамаарах болно.

III.2. Омбудсмэний алба байгуулах асуудал дэмжигдэхгүй байж болох шалтгаанууд

Хууль, төр захиргаа, нийгмийн саадууд байж болох тул омбудс-

¹ Some evidences of social problems influence on the nature of complaints are shown in Appendix 5A.

мэний алба байгуулах нь тийм ч хялбар биш. Өөрөөр хэлбэл, омбудсмэний алба байгуулахаар тэмцэгчид ард түмэн, иргэний нийгмийн нэгжүүд, хууль тогтоогчид, засаг захиргааны ажилтнууд зэрэг нийгмийн асар олон бүлгийг итгүүлж үнэмшүүлэх хэрэгтэй болж байгаа юм. Тэгэхээр уг бүлгүүдийн дэмжлэгийг хурдан авч омбудсмэний алба байгуулах төлөвлөгөөгөө шуурхай хэрэгжүүлэхийн тулд омбудсмэний сул талуудыг сайтар мэдэж, улс орныхоо онцлогт тохируулан ажиллах хэрэгтэй юм.

Омбудсмэний уламжлалт сул тал бол хязгаарлагдмал эрх мэдэл, (зөвхөн санал зөвлөлгөө өгөх эрхтэй), нөөцийн хомсдол, омбудсмэний хувь хүнээс ажлын амжилт, албаны нэр хүнд их шалтгаалдаг явдлууд ажээ. Тиймээс омбудсмэний үүрэг хариуцлага, хууль ёсны статус зохих ёсоор тодорхойлогдоогүй аваас шүүх, хүний эрхийн байгууллагууд, бусад хяналт шалгалтын байгууллагуудын ажил үүрэгтэй давхардсан ажил хийж эхэлдэг. Өөрөөр хэлбэл, уг албыг сонгодог зориулалтаар нь байгуулахгүй бол аль ч нийгэмд хэтрүү талдаа байдаг захиргааны зардлыг л өсгөхөөс өөр үр дүн гардаггүй.

Хэн ч хянуулж шалгуулаад байхыг хүсдэггүй учир бүх төрлийн эсэргүүцэлтэй тулгарч болдог. Омбудсмэнд ирж байгаа асуудлууд ч нэлээд ярвигтай зүйлс байдгийн учир нь хүмүүс эхэлж боломжит газруудаар хандаад гомдол барагдаагүй тохиолдолд омбудсмэнд ханддагтай холбоотой байж болох. Мөн хүн хүч, бусад нөөцийн хомсдлоос болоод омбудсмэн иргэдийн гомдолд нэлээд удаан хариулах нь ч тохиолддог.

Энэхүү яригдаж буй уламжлалт сул талуудаас гадна хуучин коммунист орны онцлогтой сул талууд бас байж болох юм. Орос улсад омбудсмэний алба нэлээд урт ужиг хугацааг туулж байж байгуулагдсан бол Армен, Беларусь, Болгар, Тажикстан, Югослав, Серб зэрэг долоон оронд энэ асуудал яригдсаар гурваас долоон жилийг элээж буй. Асуудал ингэж сунжирдаг нь суурь судалгаа хангалтгүй, урд өмнө энэ төрлийн байгууллага оршин тогтнож байсан практик үгүй, бүтэц зохион байгуулалтын өөрчлөлтүүд тэр бүр амжилттай хийгдэхгүй байгаа зэрэг шалтгаантай холбоотой болов уу. Түүнээс гадна тэдгээр улс урд өмнө дарангуйлагч тогтолцоон доор олон жил амьдарсан тул нэг хүнээс хэт хамааралтай (нэг хүний шахуу) албанд итгэх итгэл сул байж ч болох талтай. Беларусь зэрэг орны хувьд бол улсын удирдагчид омбудсмэн томилох сонирхолгүй байгаа тохиолдол бий.

Ажиглалт ба дүгнэлт

Сүүлийн арав гаруй жилд хуучин коммунист орнуудад төрийн үйл ажиллагааг хянах, сайжруулах чиглэлийн олон байгууллагууд бий болжээ.¹ Тэдний нэг нь омбудсмэний алба юм. Төв ба Зүүн Европ, Төв Азийн хуучин коммунист орнууд бараг бүгдээрээ омбудсмэний алба байгуулсан ба байгуулахаар зэхэж байна. Энэ нь омбудсмэн “моод” болсондоо биш харин харин энэ алба ардчиллын институциудыг байгуулах ажлын нэг хэсэг учраас тэр болов уу. Доктор В. Эйений хэлснээр (2000) “омбудсмэний алба байгуулах нь тухайн орны ардчилалд хэр зэрэг үнэнчийн хэмжүүр”² шахуу болоод байгаа ажээ. Үнэхээр ч тэдгээр орнууд хүний болон иргэний эрхийг хамгаалах замаар улс орныхоо ардчилал, шударга засаглал, хууль ёсыг бэхжүүлэхээр омбудсмэний алба байгуулжээ.

Гэхдээ Болгар, Армен, Беларусь зэрэг омбудсмэн томилох талаар ярьж байгаа орнууд мөн Монгол, Туркменистан зэрэг омбудсмэний тогтолцоог нэвтрүүлэх зорилгогүй ч улсууд байгаа. Энэ нь эдгээр улсууд ардчилсан институци байгуулах тал дээр санаачилга муутай байгаа хэрэг биш. Харин эхний орнууд нь уг албыг байгуулахад тохиолдох саад бэрхшээлээ арилгаж байгаа бол сүүлийн орнуудад нь омбудсмэний үүргийн тодорхой хэсгийг гүйцэтгэж байгаа нэгжүүд бий ажээ.

Дараах ажиглалт дээр үндэслэсэн саналууд шинээр байгуулагдсан болон байгуулагдах гэж байгаа омбудсмэний албадад бэрхшээл саадыг даван туулах, урт хугацааны найдвартай ажиллагаагаа хангахад нь тус болно гэж найдаж байна.

А. Бодлого боловсруулагч, шийдвэр гаргагчдад:

Омбудсмэний албын зохистой бүтэц, зохион байгуулалтыг бий болгохын тулд:

- Омбудсмэний алба нэг орноос нөгөө оронд шилжин хөгжсөөр иржээ. Тиймээс шийдвэр гаргагчид уг албыг байгуулахаасаа өмнө дотоод, гадаадын шинжээчдээс бүрдсэн багийг байгуулж бусад орны

¹ Румыны Үндэсний Авилгалтай Тэмцэх Хороо, Босниа-Герцеговины Худалдан Авалтыг Хянах Нэгж, Сербийн Авилгалтай Тэмцэх Хороо, Албаний Төрийн Албаны Зөвлөл гэх мэт.

² Ayeni, Victor, Linda Reif, and Hayden Thomas., ed. Strengthening Ombudsman and Human Rights Institutions in Commonwealth Small and Island States: The Caribbean Experience. London: Commonwealth Secretariat, 2000, p. 6.

практикийг харьцуулан судлуулах хэрэгтэй. Энэ төрлийн судалгаа хийгдсэний дараа шийдвэр гаргагчид зохих сургамжийг аваад өөрийн орны онцлогт тохирсон омбудсмэний албаны загварыг сонгох хэрэгтэй. Харгалзаж болох хүчин зүйлүүдийн тоонд газар нутаг, хүн амын хэмжээ, засаглалын хэлбэр, хуулийн тогтолцоо, эрх чөлөөний түвшин, эдийн засаг болон хүний хөгж-лийн түвшин, урьд өмнө энэ маягийн байгууллага байсан эсэх зэрэг орж болно. Жишээ нь, Даний загварыг авсан Унгар, Шведийн загварыг авсан Хорват аль аль нь өөр өөрийн нөхцөлд тохируулан жижиг өөрчлөлтүүд оруулжээ. Эдгээр омбудсмэний албад амжилттай ажиллаж байгаа нь зарим талаар зөв загвар сонгон авсны үр дүн биз ээ.

Омбудсмэний бие даасан байдлыг хангахын тулд:

- Омбудсмэний албаны хувьд амин чухал зүйл бол бие даасан байдал юм. Уг албаны бие даасан байдал, үр ашгийг дээшлүүлэхийн тулд улс орны төр засаг хуулиар эрхийг нь хангахаас гадна санхүүгийн хангалттай нөөцийг хуваарилж өгөх хэрэгтэй байгаа.
- Омбудсмэнийг томилох асуудал улс төрийн харилцан зөвшилц-лийн замаар явж болохгүй. Чингэвээс омбудсмэний бие даасан байдал алдагдаж болох талтай.

Омбудсмэний тогтолцоог өргөжүүлэхийн тулд:

- Оросын зарим автономит улс, бүс нутгийг эс тооцвол хуучин коммунист орнууд одоогийн байдлаар ихэвчлэн үндэсний түвшний омбудсмэнтэй байна. Гэтэл эдгээр орнуудын нэлээд нь зөвхөн нарийн төвөгтэй засаг захиргааны шатлалтай төдийгүй бас өргөн уудам нутаг дэвсгэр, алслагдсан хязгаар нутгуудтай байгаа. Тиймээс орон нутгийн бүх түвшинд омбудсмэний үйлчилгээг ойртуулахын тулд муж, бүс нутгийн омбудсмэнүүд ажиллуулах талаар авч үзэж болох юм.

Б. Омбудсмэн болон омбудсмэний албаны ажилтнуудад:

Нийгэмд хүлээн зөвшөөрөгдөхийн тулд:

- Омбудсмэнүүд ажлаа эхлэх үеэсээ асуудлыг маш оновчтой, шуурхай шийдвэрлэдэг сайхан практик хэвшүүлэх хэрэгтэй ба өнөөдрийн сайн алдар маргаашийн ажил хэрэгт маш тустайг санаж байх ёстой.
- Хуучин коммунист орны омбудсмэнүүд ард иргэдийг эдлэх ёстой эрхийн нь талаар мэдлэгийг нь дээшлүүлэх, омбудсмэнд хандуулж сургахын тулд иргэний нийгмийн нэгжүүдтэй нягт хамтран ажиллах

хэрэгтэй. Олон тохиолдолд нийгмийн хамгийн эмзэг бүлэг болох хүүхэд, өндөр настнууд, гадаадын цагаач иргэд, хүн амын цөөнхийн бүлгийн төлөөлөгчид эрхээ, хэнд хандахаа мэдэхгүй эсвэл төр засагт итгэдэггүй учир санал гомдол гар-гадаггүй байдаг.

Омбудсмэний үйл ажиллагааны үр дүнг дээшлүүлэхийн тулд:

- Хэдийгээр Төв ба Зүүн Европ, Төв Азийн орнуудын омбудсмэний албад хүн хүч хүрэлцэхгүй байна гэж гомдоллодог боловч омбудсмэний алба нь сонгодог утгаараа цомхон байх ёстой байдаг. Тиймээс омбудсмэний алба үр дүнгээ дээшлүүлэхийн байгуул-лагын чадавхиа дээшлүүлэх хэрэгтэй. Товчоор хэлбэл, омбудс-мэний албаны ажилтнууд маш ур чадвар, өндөр бүтээмжтэй, байгууллагын бүтэц нь маш үр дүнтэй байх хэрэгтэй.
- Сайн хамтран ажиллагчидтай байх нь (чөлөөт хэвлэл, хүний эрхийн байгууллагууд, төрийн бус байгууллагууд болон нийгэм бүхэлдээ) омбудсмэний ажлын үр ашгийг дээшлүүлэх нэг арга зам юм. Түүнчлэн засгийн газар, засгийн газрын байгууллагуудтай сайн харилцаатай байх нь гарах үр дүнд сайнаар нөлөөлдөг.

Мэдээллийн солилцоог сайжруулахын тулд:

- Үнэхээр ард түмний өмгөөлөгчийн хувьд омбудсмэн нь маш идэвхтэй, өөрийн зуучлах, санал зөвлөлгөө өгөх эрх мэдлийг бүрэн ашиглаж ажиллах хэрэгтэй. Мэдэгдэл гаргах, үг хэлэх, ярилцлага хийх, уулзалт ярианд оролцох энэ бүгд нь омбудсмэний нийгэмтэйгээ харилцах гол хэрэглүүр юм.
- Жилийн тайлан, тодорхой асуудлаар гаргасан мэдэгдлийнхээ дагуу ард олон болон засаг захиргааны албан тушаалтнуудаас санаа оноо авч байхын ач холбогдлыг олон омбудсмэн өндөр үнэлжээ.
- Судалгаанд хамрагдсан орнуудын амжилттай ажиллаж байгаа омбудсмэнүүдийн туршлагаас харахад вэб сайт ашиглах нь ард түмэнд танигдах, үйлчилгээгээ хүмүүст хүртээмжтэй болоход их ач холбогдолтой ажээ. Түүнчлэн нийт судалгаанд хамрагдсан орнуудын дунд нэгдсэн олон улсын вэб сайт байх нь омбудсмэнүүд хоорондоо харилцах, тэргүүн туршлагаа хуваалцах, бие биенээс харилцан суралцахад нэмэртэй байж болох.

Омбудсмэний албаны гадаад харилцааг сайжруулахын тулд:

- Омбудсмэн гадаад орны омбудсмэний институтууд болон хүний эрхийн салбарт идэвхтэй үйл ажиллагаа явуулдаг олон улсын байгууллагуудтай харилцаа, хамтын ажиллагааг санаачилдаг,

хөгжүүлдэг байх ёстой. Үүнийхээ үр дүнд асар их хэмжээний удирдлага, арга зүй, санхүүгийн дэмжлэг олж авах боломжтой юм.

В. Олон улсын дэмжигч байгууллагуудад

Уг албыг байгуулахын өмнө үзүүлж болох дэмжлэгүүд:

- Омбудсмений албыг байгуулахыг дэмждэг болон холбогдох төр захиргаа, шүүх, хуулийн болон байгууллагуудыг лоббидож буй төрийн болон төрийн бус байгууллагуудын үйл ажиллагааг дэмжиж өгөх нь чухал.
- Практик ажлын ба техникийн туслалцаа үзүүлэхдээ туслалцааны зөв хэлбэрийг олж сонгох нь ач холбогдолтой. Тухайлбал, хуучин коммунист улсуудын туршлагаас харвал омбудсмений албаа нээхийн өмнө болон нээсний дараахан ажилтнуудыг нь гадаад орны туршлагажсан омбудсмений албадаар танилцах аялал хийлгэсэн нь оновчтой болжээ. Түүнчлэн, Африк, Латин Америкийн орнуудын омбудсмений хөдөлгөөний түүх, туршлага нь Төв ба Зүүн Европ, Төв Азийнхтай харьцуулахад нэгд, цаг хугацааны хувьд арай өмнө явагдсан, хоёрт, тэдгээрт гарааны зарим ижил нөхцөл байсан тул хуучин коммунист орнуудын шинэ тулгар албадад сурах, судлах зүйл их байх нь дамжиггүй.
- Зарим тохиолдолд омбудсмений албыг байгуулахын өмнө үр ашгийн шинжилгээ хийх нь ач холбогдолтой байж болох юм. (1999 онд Их Британий хүмүүнлэгийн байгууллага¹ Косовод энэ төрлийн судалгаа хийсэн юм).

Уг албыг байгуулсны дараа үзүүлж болох дэмжлэгүүд:

- Зарим орнууд дайн дажин, ядуурал, дарангуйлагч тогтолцоо зэрэг зарим дотоод хүчин зүйлээсээ шалтгаалан бусдыгаа бодоход илүү хүнд нөхцөлд байдаг. Ийм оронд омбудсмений албыг үр дүнтэй ажиллуулахын тулд дэмжигч орнууд болон олон улсын байгууллагуудын зүгээс зөвхөн омбудсмений албыг байгуулахад нь төдийгүй бас уг албыг хөл дээр нь тогттол дэмжлэг үзүүлэх хэрэгтэй юм. Чингэснээр уг нэгжийн цаашдын үйл ажиллагааны үр дүн дээшлэх болно.

Эцэст нь хэлэхэд хуучин коммунист орнуудын шинэ тулгар омбудсмэнүүд туршлагаг үйдэх, нөөц болон дэмжигч-хамтран ажиллагч дутагдах зэрэг олон бэрхшээлийг амсаж буй боловч өөр

¹ Косовод хүмүүнлэгийн омбудсмэн байгуулах эсэх тухай үр ашгийн шинжилгээ 1999 оны 8 сарын 3-наас 9 сарын 2-нд Их Британий хүмүүнлэгийн арваад байгууллагын оролцоотойгоор хийгдсэн байна.

өөрсдийн улс, нийгэмдээ нэлээд бодитой хүч болж чаджээ. Хэрэв үндэсний засгийн газрууд болон олон улсын хүний эрх, омбудсмэний байгууллагуудын зүгээс шинэ залуу албадад энэхүү эхэн үеийн асуудлуудаа шийдвэрлэхэд нь дэмжлэг үзүүлж чадваас тэд улс орондоо ардчиллыг бэхжүүлэхэд улам бүр илүү хувь нэмэр оруулж чадах юм. Түүнчлэн омбудсмэнүүдийн өөрсдийн хүчин чармайлт, бүтээлч байдал ч маш их нэмэртэй нь эргэлзээгүй.

Хавсралт 1

Үндэсний түвшний болон төрөлжсөн эрх, үүрэг бүхий омбудсмэнүүдийн шийдвэрлэдэг гол асуудлууд¹

| | | |
|-------------|---|---|
| Австрали | 1. Хүний хувийн халдашгүй эрхийн асуудлууд | |
| Канад | 1. Хэл 2. Засан хүмүүжүүлэх үйлчилгээ 3. Цагдаагийн алба | 4. Байгаль орчин 5. Мэдээлэл, мэдээллийн нууц байдал |
| Коста Рика | 1. Хэрэглэгчдийн эрх ашгийг хамгаалах | |
| Герман | 1. Мэдээллийн аюулгүй байдал | 2. Батлан хамгаалах |
| Унгар | 1. Мэдээллийн аюулгүй байдал | 2. Үндэстэн ястны эрх |
| Израиль | 1. Цэрэг | 2. Цагдаа |
| Нидерланд | 1. Тэтгэвэр ба даатгал 2. Өмч | 3. Эрүүлийг хамгаалах үйлчилгээ |
| Норвег | 1. Цэргийн алба 2. Хэрэглэгчийн эрх ашиг | 3. Хүүхэд |
| Өмнөд Африк | 1. Эмэгтэйчүүд 2. Хэл 3. Цөөнхийн эрх 4. Залуус 5. Газар өмчлөх эрх 6. Даатгал | 7. Засан хүмүүжүүлэх 8. Хэвлэл мэдээлэл 9. Банк 10. Өмч 11. Хуулийн үйлчилгээ 12. Батлах хамгаалах |
| Швед | 1. Хэрэглэгч 2. Тэгш эрхтэйгээр хөдөлмөрлөх 3. Үндэс угсаагаар ялгаварлан гадурхах | 4. Хүүхэд 5. Хэвлэл мэдээлэл 6. Тахир дутуу хүмүүс |
| Танзани | 1. Удирдах ажилтны ёс зүй | |

¹ Олон Улсын Омбудсмэний Институтын 1999 оны Дэлхийн Омбудсмэний Албадын Судалгаанаас авав.

Хавсралт 1-ийн үргэлжлэл

| | | |
|---|--|---|
| Их Британи, Умард Ирландын Нэгдсэн Вант Улс | 1. Цагдаа 2. Хойд Ирланд 3. Хуулийн үйлчилгээ 4. Хөрөнгө оруулалт 5. Даатгал | 6. Өмч хөрөнгө 7. Банк 8. Хэвлэл мэдээлэл 9. Тэтгэвэр 10. Эрүүл мэндийн үйлчилгээ |
| АНУ | 1. Өндөр настнууд 2. Их сургууль 3. Орон байр 4. Засан хүмүүжүүлэх 5. Хэрэглэгчдийн эрх ашиг 6. Цөөнхийн бизнес эрхлэхтэй холбоотой асуудлууд 7. Сургуулиуд 8. Байгаль орчин 9. Хүүхэд | 10. Хөрөнгө оруулалт 11. Эрүүл мэндийн үйлчилгээ 12. Гэр бүл 13. Цөөнхийн эрх 14. Татвар 15. Улсын байгууллагууд 15. Улсын байгууллагууд 17. Бизнес 18. Оюун санааны эрүүл мэнд |

Хавсралт 2

Хуучин коммунист улсууд дахь омбудсмэний албад¹

| Улс | Хууль, эрх зүйн акт | Алба үүссэн он | Албаны нэр |
|---------------------|--|----------------|--|
| 1. Албани | Үндсэн Хууль (1998) | 1999 | Ардын Өмгөөлөгч |
| 2. Армен | Үндсэн Хууль (1994) | | Хэлэлцэгдэж байгаа |
| 3. Азербайжан | Хүний Эрхийг Хамгаалах Хорооны тухай хууль (2001) | 2002 | Хүний Эрхийн Хороо |
| 4. Беларусь | Үндсэн Хууль (1994)* & Омбудсмэний хууль хэлэлцэгдэж байгаа | | Омбудсмэнгүй байгаа |
| 5. Босни-Герцеговин | 1995 Дэйтоны гэрээ | 1995 | Хүний Эрхийн Хороо; Хүний Эрхийн Омбудсмэний Алба ба Хүний Эрхийн Танхим |
| 6. Болгар | Үндсэн Хууль (1991)* & 2000 оны 4-р сард Ардын хамгаалагч ба иргэний зуучлагчийн хуулийн төсөл хэлэлцэгдэж байгаа. | | Омбудсмэнгүй байгаа |
| 7. Хорват | Үндсэн хууль (1990) ба 1992 оны Ардын Өмгөөлөгчийн тухай хууль | 1993 | Ардын Өмгөөлөгч |
| 8. Чех | Үндсэн Хууль (1992)* | 1997 | Хүний Эрхийн Хороо |

¹ Уг хүснэгтийг В. Өлзийбаяр төрөл бүрийн мэдээллийн эх сурвалж ашиглан эвлүүлсэн болно.

В. ӨЛЗИЙБАЯР

| | | | |
|------------------|---|------|---|
| 9. Эстони | Үндсэн Хууль (1992) ба 1999 оны Хуулийн Канцлерын тухай хууль | 1992 | Хуулийн Канцлер ¹ |
| 10. Гүрж | Үндсэн Хууль (1995) ба 1996 оны Ардын Хамгаалагчийн тухай Хууль | 2001 | Ардын Өмгөөлөгч |
| 11. Унгар | 1989 онд Үндсэн Хуульд оруулсан өөрчлөлт ба 1993 оны Парламентын Иргэний Эрхийг Хамгаалах Хорооны тухай хууль | 1995 | Гурван төрлийн парламентын хороо бий: 1) Иргэний Эрхийн, 2) Үндэстний болон үндэстний цөөнхийн эрх, and 3) Мэдээллийн Аюулгүй Байдал, Эрх Чөлөөний Комиссар |
| 12. Казакстан | Үндсэн Хууль (1996) | | 2002 оны эцсээр томилогдох төлөвлөгөөтэй |
| 13. Киргиз | 2001 оны Омбудсмэний Хууль | | 2002 оны 11-р сард томилохоор төлөвлөж буй |
| 14. Латви | Үндсэн Хууль (1992)* | 1996 | Үндэсний Хүний Эрхийн Газар |
| 15. Литва | Үндсэн Хууль (1992) ба 1994 оны Сеймын Омбудсмэний тухай хууль | 1994 | Сеймын омбудсмэн (5 байдаг) |
| 16. Македон | Үндсэн Хууль (1991) ба 1997 оны Ард Түмний Өмгөөлөгчийн хууль | | 1997 Ардын Өмгөөлөгч |
| 17. Молдав | 1997 оны Парламентын Өмгөөлөгчийн тухай хууль | 1998 | Хүний Эрхийн Төв (3 Парламентын Өмгөөлөгч байдаг) |
| 18. Монгол | Үндсэн Хууль (1992)* | | Омбудсмэнгүй |
| 19. Польш | Үндсэн Хууль (1997) ба 1987 оны Иргэний Эрхийн Хорооны тухай хууль | 1988 | Иргэний Эрхийг Хамгаалах Комиссар |
| 20. Румын | Үндсэн Хууль (1991) ба 1997 оны Омбудсмэний тухай хууль | 1997 | Ард Түмний Өмгөөлөгч |
| 21. Орос | Үндсэн Хууль (1993) ба 1996 оны Хүний Эрхийн Дээд Хороог байгуулах тухай үндсэн хуулийн заалт | 1998 | Хүний Эрхийн Дээд Комиссар |
| 22. Словак | Үндсэн Хууль (1992)* | 2002 | Омбудсмэн |
| 23. Словени | Үндсэн Хууль (1991) ба 1993 оны Хүний эрхийн омбудсмэний тухай хууль | 1994 | Хүний Эрхийн Омбудсмэн |
| 24. Тажикстан | Үндсэн Хууль (1994) | | Омбудсмэн томилоогүй байгаа |
| 25. Туркменистан | Үндсэн Хууль (1992)* | | Омбудсмэнгүй |

| | | | |
|----------------|---|------|--|
| 26. Украин | Үндсэн Хууль (1996) ба 1998 оны парламентын (Verhovna Rada) бүрэн эрхт төлөөлөгчийн тухай хууль | 1998 | Парламентын (Verkhovna Rada) Хүний Эрхийн Бүрэн Эрхт Төлөөлөгч |
| 27. Узбекистан | Үндсэн Хууль (1992) ба 1997 оны Омбудсмэний тухай хууль | 1997 | Омбудсмэн буюу Бүрэн Эрхт Төлөөлөгч |
| 28. Югослав | Үндсэн Хууль (1992) | | Омбудсмэн томилоогүй байгаа |
| Монтенегро | | | Омбудсмэнгүй |
| Серб | 2002 оны Омбудсмэний тухай хууль | | Омбудсмэн томилоогүй байгаа |
| Косово | НҮБ-ын 2000 оны 6-р сарын 2000/38-р тогтоол | 2000 | Хүний Эрхийн Омбудсмэн |

* – Омбудсмэний албаны тухай Үндсэн Хуульд дурьдагдаагүй.

Хавсралт 3

Хуучин коммунист орнууд дахь эрх чөлөөний¹ байдал ба омбудсмэний албаны үйл ажиллагааны уялдаа холбоо

| Улс | Улс төрийн эрх | Иргэний эрх | Эрх чөлөөний байдал | Омбудсмэний алба |
|---------------------|----------------|-------------|---------------------|-------------------------------|
| 1. Албани | 4 | 5 | Хагас эрх чөлөөтэй | 1999 |
| 2. Армен | 4 | 4 | Хагас эрх чөлөөтэй | Хэлэлцэгдэж байгаа |
| 3. Азербайжан | 6 | 5 | Хагас эрх чөлөөтэй | 2002 |
| Уулын Карабах | 5 | 6 | Эрх чөлөөгүй | - |
| 4. Беларусь | 6 | 6 | Эрх чөлөөгүй | Хэлэлцэгдэж байгаа |
| 5. Босни-Герцеговин | 5 | 4 | Хагас эрх чөлөөтэй | 1995 |
| 6. Болгар | 2 | 3 | Эрх чөлөөтэй | Хэлэлцэгдэж байгаа |
| 7. Хорват | 2 | 3 | Эрх чөлөөтэй | 1993 |
| 8. Чех | 1 | 2 | Эрх чөлөөтэй | 1997 |
| 9. Эстони | 1 | 2 | Эрх чөлөөтэй | 1992 |
| 10. Гүрж | 4 | 4 | Хагас эрх чөлөөтэй | 2001 |
| Абхаз | 6 | 5 | Эрх чөлөөтэй | - |
| 11. Унгар | 1 | 2 | Эрх чөлөөтэй | 1995 |
| 12. Казакстан | 6 | 5 | Эрх чөлөөгүй | 2002 оны эцсээр төлөвлөсөн |
| 13. Киргиз | 6 | 5 | Эрх чөлөөгүй | 2002 оны 11-р сард төлөвлөсөн |
| 14. Латви | 1 | 2 | Эрх чөлөөтэй | 1996 |
| 15. Литва | 1 | 2 | Эрх чөлөөтэй | 1994 |
| 16. Македон | 4 | 3 | Хагас эрх чөлөөтэй | 1997 |

¹ Freedom in the World: The Annual Survey of Political Rights and Civil Liberties, 2000-2001, Freedom House, Washington, D.C., 2001. pp. 655-657

| | | | | |
|------------------|---|---|--------------------|--------------------|
| 17. Молдав | 2 | 4 | Хагас эрх чөлөөтэй | 1998 |
| Трансднейстр | 6 | 6 | Эрх чөлөөгүй | - |
| 18. Монгол | 2 | 3 | Эрх чөлөөтэй | Үгүй |
| 19. Польш | 1 | 2 | Эрх чөлөөтэй | 1988 |
| 20. Румын | 2 | 2 | Эрх чөлөөтэй | 1997 |
| 21. Орос | 5 | 5 | Хагас эрх чөлөөтэй | 1998 |
| Чечень | 7 | 7 | Эрх чөлөөгүй | 2000 |
| 22. Словак | 1 | 2 | Эрх чөлөөтэй | 2002 |
| 23. Словени | 1 | 2 | Эрх чөлөөтэй | 1994 |
| 24. Тажикстан | 6 | 6 | Эрх чөлөөгүй | Хэлэлцэгдэж байгаа |
| 25. Туркменистан | 7 | 7 | Эрх чөлөөгүй | Үгүй |
| 26. Украин | 4 | 4 | Хагас эрх чөлөөтэй | 1998 |
| 27. Узбекистан | 7 | 6 | Эрх чөлөөгүй | 1997 |
| 28. Югослав | 4 | 4 | Хагас эрх чөлөөтэй | Хэлэлцэгдэж байгаа |
| Серб | | | | Хэлэлцэгдэж байгаа |
| Монтенегро | | | | Үгүй |
| Косово | 6 | 6 | Эрх чөлөөгүй | 2000 |

Тайлбар:

- 1-2.5 – Эрх чөлөөтэй
- 3-3.5 – Хагас эрх чөлөөтэй
- 5.5-7.00 – Эрх чөлөөгүй.

Хавсралт 4

СЛОВЕНИ
Хүний Эрхийн Омбудсмэний Жилийн Тайлан 2000:
Шийдвэрлэгдсэн асуудлууд¹

| Омбудсмэний ажлын хүрээ | Шийдвэрлэгдсэн санал, гомдлууд | | | | | | | Индекс (00/99) |
|------------------------------------|--------------------------------|------|------|------|-------|-------|-------|----------------|
| | 1995 | 1996 | 1997 | 1998 | 1999 | 2000 | | |
| 1. Үндсэн Хуулийн Эрх | 22 | 54 | 48 | 57 | 50 | 33 | 66,0 | |
| 2. Хувийн эрх чөлөө хязгаарлагдсан | 60 | 165 | 144 | 226 | 210 | 211 | 100,5 | |
| 3. Нийгмийн даатгал | 202 | 374 | 466 | 438 | 439 | 464 | 105,7 | |
| 4. Хөдөлмөрийн харилцаа | 98 | 124 | 157 | 234 | 216 | 179 | 82,9 | |
| 5. Захиргааны ажлууд | 418 | 717 | 718 | 687 | 730 | 623 | 85,3 | |
| 6. Шүүх, цагдаагийн процедурууд | 397 | 824 | 931 | 959 | 1.009 | 1.113 | 110,3 | |
| 7. Байгаль орчин | 36 | 86 | 93 | 65 | 108 | 104 | 96,3 | |
| 8. Төрийн үйлчилгээ | 21 | 39 | 30 | 38 | 79 | 43 | 54,4 | |

¹ Дээрх хүснэгт 1995-2000 онд омбудсмэний албаар шийдэгдсэн асуудлуудын салбараар ангилсан хураангуй болно. <http://www.varuh-rs.si/index-eng.htm>

| | | | | | | | |
|------------------------|--------------|--------------|--------------|--------------|--------------|--------------|-------------|
| 9. Орон байрны асуудал | 175 | 223 | 156 | 161 | 132 | 124 | 93,9 |
| 10. Бусад | 446 | 676 | 599 | 640 | 754 | 549 | 72,8 |
| НИЙТ | 1.875 | 3.282 | 3.442 | 3.505 | 3.727 | 3.443 | 92,4 |

Хавсралт 5А

Хуучин коммунист орнууд дахь омбудсмэнүүдэд хандаж буй ард иргэдийн хамгийн түгээмэл санал хүсэлтүүд

Румын (1997, 1998, 1999):¹

- ☞ Тэтгэвэр, бусад хөнгөлөлтүүд
- ☞ Хуучин улс төрийн хоригдол, дарангуйлагч нийгмийн үед хэлмэгдсэн хүмүүсийн эрхийн хамгаалал
- ☞ Тахир дутуу хүмүүсийн эрх
- ☞ Улсын байгууллагуудад бүтэц, зохион байгуулалтын өөрчлөлт хийгдсэнээр бөөнөөр ажлаас халагдсан хүмүүсийн асуудал
- ☞ Хүүхдийн эрх
- ☞ Нийтийн байр
- ☞ Улсын өмчийн үйлдвэрийн газруудын буруугаас эрх нь зөрчигдсэн хэрэглэгчдийн эрх ашгийг хамгаалах
- ☞ Цагдаагийн үйл ажиллагаа
- ☞ Улс төрийн дүрвэгч, орогнол хайгчдын эрх.

Латви (1998):²

- ☞ Иргэн бус хүмүүсийн асуудал
- ☞ Гадаадын хүмүүсийн эрх
- ☞ Шорон, цагдаагийн газар хүний эрхийг зөрчихгүй байх
- ☞ Нээлттэй, шударга шүүхээр үйлчлүүлэх эрх
- ☞ Нийгмийн халамж хүртэх болон хөдөлмөр хамгааллын шаардлагад нийцсэн ажлын байраар хангагдах эрх: тэтгэвэр тэтгэлэг авах, хөнгөлөлт эдлэх, хоригдож байсан хүмүүсийн эрхийг хангах, өмчлөх эрх болон бүртгэл, байрнаас албадан гаргах, байрны эзэнтэйгээ маргалдах зэрэг орон байрны холбоотой асуудлууд.

Орос (1998 ба 1999):³

- ☞ Чечень дэх хүний эрхийг алдагдуулж байгаа явдлууд
- ☞ Цэрэг болон бусад хууль сахиулах байгууллагуудын зүй бус ажиллагаа
- ☞ Хэвлэлийн эрх чөлөө
- ☞ Хөдөлмөрийн харилцааны доголдол ба цалин хөлс, тэтгэвэр,

¹ The People's Advocate of Romania, European Ombudsman Newsletter no. 18, June 1999

² Latvian National Human Rights Office, 1998 Annual Report, European Ombudsman Newsletter no. 19, October 1999.

³ Ombudsman of Russian Federation: The activities in the first half of 1999 and The Activities of the Commissioner on Human Rights in the Russian Federation in 1999 and the Nearest Perspectives. European Ombudsmen Newsletter no. 18, June 1999 and no. 20, February 2000.

хөнгөлөлтүүдийн цаг хугацаанд нь олгохгүй байгаа явдал

- ☞ ОХУ-ын иргэдийн болон ОХУ-ын нутаг дэвсгэр дээр оршин суугаа харъяалалгүй хүмүүсийн эрх
- ☞ Ахмад зүтгэлтнүүдийн асуудал.

Албани (2000 ба 20001):¹

- ☞ Шүүхийн шийдвэр шударга бус байх
- ☞ Хэрэг шийдэгдэхгүй сунжрах
- ☞ Хэрэг хуульд заагдсан өдөр, цагтаа шийдэгдэхгүй байх
- ☞ Төлбөрийн чадваргүйн улмаас өмгөөлөгч авч чадаагүй хохирогчдын эрх ашгийг хамгаалдаггүй.
- ☞ Асуудал дээд шүүхээр хэлэлцэгдэхэд оролцуулахгүй байх
- ☞ Шат шатны шүүхийн ажилтнууд хавтаст хэргийг зохих хугацаанд нь дээд шатны шүүх рүү явуулдаггүй
- ☞ Хууль дүрмийг санаатайгаар сахиxгүй байгаа авилгад автсан шүүгчдийн асуудал гэх мэт.

Хавсралт 5Б

Австралийн Куинслэндийн Омбудсмэн:

Төрийн байгууллагуудын талаарх гомдлуудын дунд зонхилж буй арван асуудал²

(буурах дарааллаар явж байгаа)

1. Гомдол мэдүүлэгчийн эрх ашгийг хамгаалж чадахгүй байх
2. Хуулиар заагдсан үүргээ биелүүлэхгүй байх
3. Асуудлыг удаан хойрго шийдэх
4. Төрийн байгууллагуудтай асуудалд орсон хүмүүстэй эхэлж сайн ярилцдаггүй
5. Хууль сахиxгүй эсвэл хууль бус үйлдэл хийх
6. Баримт баталгаагүй шийдвэр гаргах
7. Ялгаварлан гадуурхсан шийдвэр гаргах эсвэл асуудалд тууштай байр сууринаас хандахгүй байх
8. Бодлогыг тодорхойгүй шалтгаанаар хэрэгжүүлж чаддаггүй байх
9. Бодлогыг хууль мэт үзэж уян хатан биш ажиллах
10. Гаргасан шийдвэр, хийсэн үйлдлээ хүмүүст тайлбарлаж чадах

¹ Словений Люблен хотод 2001 оны 11-р сарын болсон 12-13-нд ЕХ-ны дээд зөвлөлийн бага хурал дээр ноён Эрмир Добъяны хэлсэн үгээс. European Ombudsman Newsletter no. 26, April 2002.

² Ноён Дэвид Бивэний оюутны омбудсмэний бага хурал дээр хэлсэн үгээс, 2002 оны 2-р сарын 14

Ашигласан материал

- 1 The Columbia Encyclopedia, Sixth Edition, Columbia University Press. 2001.
- 2 International Bar Association Resolution, Vancouver, 1974.
- 3 Rowat, Donald C., ed. *The Ombudsman: Citizen's Defender*. London, Allen & Unwin Ltd, 1965, pp. 17–75.
Rowat, Donald. *The Ombudsman Plan: The Worldwide Spread of an Idea*. Rev. 2nd ed. Lanham: University Press of America, 1985, pp.3–41.
- 4 Santistevan, Jorge. "The Ombudsman Institution and Accountability in Societies in Transition." Presentation at the Conference 'Institutions, Accountability and Democratic Governance in Latin America, The Helen Kellogg Institute for International Studies, Notre Dame University, May 8, 2000. p.3. <<http://www.nd.edu/~kellogg/pdfs/Santist.pdf>>
- 5 Sklar, Richard. "Developmental Democracy." *Comparative Studies in Society and History*, Volume 29, Issue 4 (Oct., 1987), p. 696.
- 6 "International Ombudsman Institute, History."
<http://www.law.ualberta.ca/centres/ioi/history.htm>
- 7 Ayeni, Victor, Linda Reif, and Hayden Thomas., ed. *Strengthening Ombudsman and Human Rights Institutions in Commonwealth Small and Island States: The Caribbean Experience*. London: Commonwealth Secretariat, 2000, p. 5.
- 8 Gregory, Roy and Philip Giddings. *Righting Wrongs: The Ombudsman in Six Continents*. Amsterdam; Washington, DC: IOS Press; Tokyo: Ohmsha, 2000, p. 442.
- 9 Oosting, Marten. "The Independent Ombudsman in a Democracy, overned by the Rule of Law." Address given at the Opening Ceremony of the Third Asian Ombudsman Conference, Macau, 4 May, 1998.
http://www.ombudsman.nl/publicaties_uk/independent.html
- 10 "Ombudsman and Human Rights Protection Institutions in OSCE Participating States." Background Paper, Human Dimension and Implementation Meeting of the OSCE, October 1998, Warsaw, Poland, p.14. <<http://www.osce.org/odihr/documents/background/ombu-98.pdf>>
- 11 Pilon, Juliana G. "The Universality of Human Rights."
<http://www.ifes.org/research_comm/12_2001_IHRspeech.pdf>
- 12 Zielicki, Adam. "Decade of the Ombudsman." *Warsaw Voice*, January 15, 1998 No.7 (486)
- 13 Bizjak, Ivan. "Special Features of the Role of the Ombudsman in Transition Conditions." VII th International Ombudsman Institution Conference, Durban, South Africa, 2000. <http://www.varuh-rs.si/index-eng.htm>
- 14 Kosztolóny, Gusztón. "An Ombudsman to Protect Us." Interview with Katalin Gúnczú, *Central Europe Review*, Vol 3, No 21, 11 June 2001.
- 15 "Ombudsman and Human Rights Protection Institutions in OSCE Participating States." Background Paper, Human Dimension and

- Implementation Meeting of the OSCE, October 1998, Warsaw, Poland.
<http://www.osce.org/odihr/documents/background/ombu-98.pdf>
- 16 Kosztolónyi, Gusztáv. "An Ombudsman to Protect Us." Interview with Katalin Gúnczú, *Central Europe Review*, Vol.3, No.21, 11 June 2001.
 - 17 Bizjak, Ivan. "Special Features of the Role of the Ombudsman in Transition Conditions." VIIth International Ombudsman Institution Conference, Durban, South Africa, 2000.
 <<http://www.varuh-rs.si/index-eng.htm>>
 - 18 Rowat, Donald. *The Ombudsman Plan: The Worldwide Spread of an Idea*. Rev. 2nd ed. Lanham: University Press of America, 1985, p. 137
 - 19 Conclusions of the European Ombudsmen Conference, Vilnius, Lithuania, 5-6 April 2002, p. 3
 - 20 Sladecsek, Vladimir. "Parliamentary Commissioner for Civil Rights in the Republic of Hungary" in *Righting Wrongs: The Ombudsman in Six Continents*/Edited by Roy Gregory and Philip Giddings. Amsterdam; Washington, DC: IOS Press; Tokyo: Ohmsha, 2000, p. 237
 - 21 "Ombudsman and Human Rights Protection Institutions in OSCE Participating States." Background Paper, Human Dimension and Implementation Meeting of the OSCE, October 1998, Warsaw, Poland, p.21. <<http://www.osce.org/odihr/documents/background/ombu-98.pdf>>
 - 22 Ibid.
 - 23 Gregory, Roy and Philip Giddings. *Righting Wrongs: The Ombudsman in Six Continents*. Amsterdam; Washington, DC: IOS Press; Tokyo: Ohmsha, 2000, p. 376
 - 24 ..STX, InterPress Service English News Wire, 03/29/2002
 - 25 Gregory, Roy and Philip Giddings. *Righting Wrongs: The Ombudsman in Six Continents*. Amsterdam; Washington, DC: IOS Press; Tokyo: Ohmsha, 2000, p. 444.
 - 26 "1998 Annual Report: Moldova." The International Helsinki Federation, <<http://www.ihf-hr.org/reports/ar98/ar98mol.htm>>
 - 27 Hyde, Lily. "Ukraine: Human Rights Ombudsman in Tough Spot." <<http://www.rferl.org/nca/features/1999/06/F.RU.990607122118.htm>>
 - 28 Babkina, Marina. "Campaigning Belarusian President promises human rights watchdog and financial prosperity." Minsk, Belarus, Aug 21, 2001 (AP WorldStream via COMTEX)
 - 29 Kazakhstan: Doubts about Human Rights Ombudsman." Islamabad, 18 Apr 2002 (IRINnews). <http://www.irinnews.org/report.asp?ReportID=27338&SelectRegion=Central_Asia>
 - 30 Ayeni, Victor, Linda Reif, and Hayden Thomas., ed. *Strengthening Ombudsman and Human Rights Institutions in Commonwealth Small and Island States: The Caribbean Experience*. London: Commonwealth Secretariat, 2000, p. 6.

Н.Түмэнбаяр
Мэргэжлийн судлалын магистр (MPS) 2000
АНУ-ын Корнелийн Их Сургууль
(Cornell University, USA)

МОНГОЛ УЛС ДАХЬ ГАЗРЫН ШИНЭЧЛЭЛИЙН ХУВИЛБАРУУД

НЭГДҮГЭЭР БҮЛЭГ

Танилцуулга

1.1. Монголын газрын асуудлын өнөөгийн байдал

2200 гаруй жилийн төрт ёсны түүхэндээ газрыг хувьд өгч байгаагүй, төрийн тэргүүн хааны буюу хууль тогтоох дээд байгууллагын мэдэлд байлгадаг байсан Монгол оронд сүүлийн 10 жил хамгийн ээдрээтэй улс төрийн асуудал бол газрын хувьчлал болоод байна.

Өнгөрсөн 10 жил Монголд эдийн засгийн өөрчлөн байгуулалтыг тууштай хэрэгжүүллээ. Шинэ эдийн засгийн тогтолцоог бий болгоход хууль тогтоомжийг ойр ойрхон шинэчлэх шаардлагатай байдаг. Газрын хууль тогтоомж ч мөн адил олонтаа өөрчлөгджээ. 1992 оноос хойш Үндсэн хууль, Газрын тухай, Газрын төлбөрийн тухай, Ашигт малтмалын тухай зэрэг олон хууль батлагдсан боловч газрын хувьчлалын асуудал шийдвэрлэгдээгүй хэвээр байна. Ерөнхийлөгчийн хийгээд парламентын сонгуульд өрсөлдөж буй нэр дэвшигчид хамгийн сайхан амлалтаа газрын хувьчлалаар өгдөг.

Монгол улс 1.566 сая хавтгай дөрвөлжин км нутаг дэвсгэртэй. Газрын санг Газрын тухай хуулийн дагуу дараахь байдлаар ангилдаг:

- 76.1 хувь нь хөдөө аж ахуйн болон бэлчээрийн газар (үүний 0.8 хувь нь тариалангийн, 1.6 хувь нь хадлангийн газар, 97.6 хувь нь бэлчээр юм)
- 0.2 хувь нь хот, тосгон, бусад суурины газар;
- 0.2 хувь нь зам шугам сүлжээний газар;
- 8.2 хувь нь ойн сан;
- 1.1 хувь нь усны сан;
- 1.8 хувь ашиглах боломжгүй нөөц газар;
- 12.6 хувь нь улсын тусгай хэрэгцээний газар;

- тусгай хамгаалалттай газар – дархан цаазтай, байгалийн цогцолбор газар, байгалийн нөөц болон байгалийн дурсгалт газар гэж ангилагдана. Эдгээр газар нь нийт газрын сангийн 11 хувийг эзэлнэ;
- хилийн зурвас газар;
- улсыг батлан хамгаалах болон аюулгүй байдлыг хангах зориулалтаар олгосон газар;
- аймаг дундын отрын бэлчээр, мал тууврын зам;
- улсын нөөцийн хадлан тэжээл бэлдэх газар, улсын чанартай аялал, жуулчлал, рашаан, сувиллын газар;
- улсын чанартай төмөр замын дагуух газар;
- зарим өөр зориулалт бүхий бага хэмжээний газар.

Газрыг газарзүйн үзүүлэлтээр бус, харин хуульд заасан ашиглах зориулалтаар нь ангилах бөгөөд тухайн зориулалтыг эзэмшил, ашиглалтын гэрээний хугацаанд өөрчлөхийг дэмждэггүй.

Бэлчээрийн мал аж ахуйн үйлдвэрлэл нь монголын нийгэм, эдийн засгийн гол тулгуур мөн. Монголын бэлчээрийн мал аж ахуй малчдын нүүдлийн амьдралын хэв маяг дээр суурилна. Малчид мянга мянган жилийн турш улирлын шинж чанартай бэлчээрийн хуваарилалтын дагуу нүүдэллэсээр иржээ. Фермерийн аж ахуй хөгжөөгүй; мал сүрэг нь жилийн дөрвөн улирал бэлчдэг.

Монгол Улс нь 21 аймагт хуваагдана, түүнээс 3 нь аймгийн эрх зүйн байдалтай адилтгасан хот юм. Аймаг нь сумд хуваагдах бөгөөд газрын менежментийг сумын захиргаа хариуцна, ингэхдээ газрыг захиран зарцуулах эрхийг Улсын Их Хурал эдэлнэ. Сум нь засаг захиргаа, нутаг дэвсгэрийн хамгийн бага нэгж болох багуудаас бүрддэг.

1992 онд батлагдсан Өмч хувьчлалын тухай хуулийн дагуу төрөөс улсын өмчийн нэгжүүдийг хувьчилж эхэлсэн билээ. Эдүүгээ төрийн өмчийн хувьчлал үргэлжилсээр байгаа боловч мөн төрийн өмч болох газрыг одоог хүртэл энэхүү хувьчлалд хамруулаагүй: хувьчлагдсан аж ахуйн нэгжийн болон барилга байгууламжийн доорх газрыг гэрээний дагуу эзэмшдэг.

Газар нь бүхэлдээ төрийн өмчид байдаг хийгээд хөдөөгийн хүн ам нь нүүдлийн хэв маягаар амьдардаг Монгол орны газрын харилцаа давтагдашгүй өвөрмөц юм. Ойрх Дорнод, Африкийн нүүдэлчдийн аж ахуйтай харьцуулахад монголын мал маллагаанд бороо, хур тунадас,

цаг агаар, ургамлын хучмалын үзүүлэх нөлөө бага (элсэн болон чулуулаг цөлөөс бусад ихэнх газар ургамлын бүрхүүлтэй). Хуучин коммунист, социалист орнуудтай харьцуулахад нийгэмчилж төрийн өмч болгосон хөрөнгийг буцаан хувьд олгох асуудал Монголд тавигдахгүй. Учир нь ардын хувьсгалын дараа газар буюу бусад үл хөдлөх хөрөнгийг нийгэмчлээгүй, угаасаа төрийн мэдэлд байсан хэрэг. Хувийн өмчийн газар байхгүй байгаа нь Монголын эдийн засгийн хөгжлийг удаашруулж газарт хийх хөрөнгө оруулалтыг хязгаарлаж буй хүчин зүйл болоод байна. Өдгөө, өргөжин бэхжиж буй дотоодын хувийн хэвшил, даяаршил болон олон улсын зах зээлийн нөхцөл байдал нь монголын Засгийн газраас эдийн засгийн хөгжилд хэрэглээний баримжаагаар хандаж газрын шинэчлэл хийхийг шаардаж байна¹. Энэхүү судалгаа нь Монгол Улс дахь газрын хувьчлал, шинэчлэлийн зангилаа асуудлуудыг товч агаад иж бүрнээр тоймлож энэхүү үйл явцын функциональ хувилбарыг санал болгохыг эрмэлзэж байна.

1.2. Хүчин төгөлдөр газрын тухай хууль тогтоомжийн тойм

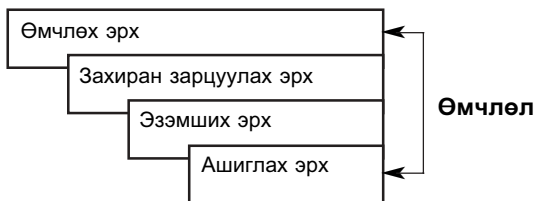
1.2.1. Хуулийн ерөнхий зарчим. Монголын хууль тогтоомжийн газар өмчлөлийн тухай ойлголт нь АНУ-д хүлээн зөвшөөрөгдсөн ойлголтоос өөр юм. Монгол Улс иргэний эрх зүйг 1930-40-өөд онуудаас дагаж мөрдсөн. Монголын эрх зүйн ойлголтууд нь Ромын хөрөнгийн эрх зүйн айг баримтлах бөгөөд дараахь эрхийг агуулдаг:

- 1) өмлөх эрх - хуулийн хүрээнд өмчөө мэдэлдээ байлгах эрх;
- 2) захиран зарцуулах эрх - өмчийн хөрөнгийн хэлбэр, агууламжийг өөрчлөх (*abusus*), өмчийг бүхэлд нь буюу хэсгийг нь бусдад шилжүүлэх буюу устгах эрх;
- 3) эзэмших эрх - бусдын өмчийг өөртөө байлгах, бусдад

¹ Монголын онцлогийг харгалзан “газрын шинэчлэл” гэдэгт газрын харилцааг өөрчлөх зорилгоор төрөөс хэрэгжүүлэх иж бүрэн арга хэмжээг ойлгож байна. Би “land reform” (газрын шинэчлэл, земельная реформа) болон “agrarian reform” (хөдөө аж ахуйн шинэчлэл, аграрная реформа) хоёрыг ялгаатай ойлголт хэмээн үздэг. “Газрын шинэчлэл” гэж эдийн засгийн үйлдвэрлэлийн тогтолцооны мөн чанарыг үндсээр нь өөрчлөх зорилгоор газрын харилцааг өөрчилж, нэгж газруудыг өмчлөгч, ашиглагч нарын хооронд шилжүүлэх, газартай холбоотой нийгмийн институцийг бас өөрчлөх арга хэмжээ мөн гэж томъёолдог. Харин “хөдөө аж ахуйн шинэчлэл” нь заавал газрын харилцааг дорвитой өөрчлөх зорилготой байх шаардлагагүй, илүүтэй “газраас бий болгосон бүтээгдэхүүн”-тэй холбоотой (FitzGerald 1985-ыг үз) бөгөөд хөдөө аж ахуйн зээл, үр тарианы шинэ технологийг нэвтрүүлэх, тариаланчдад сургалт зохион байгуулах зэрэг үйлдвэрлэлийг нэмэгдүүлэх, хөдөөний аж амьдралыг дээшлүүлэхэд чиглэгдсэн байдаг.

арилжихгүйгээр болон хэлбэр, агууламжийг нь өөрчлөхгүйгээр бусдад ашиглуулах, түүнээс ашиг олох эрх;

4) ашиглах эрх - бусдын өмчийн газрыг ашиглах.



Үндсэн хууль, Иргэний болон Газрын тухай хуулиуд эдгээр эрх зүйн ойлголтыг хэрэглэдэг. Дээр дурьдсан бүх бүрэлдэхүүн хэсэг нь нийлсэн тохиолдолд өмчлөлийг хүлээн зөвшөөрнө. Одоогоор Монгол Улсын иргэд газрын эзэмших болон ашиглах эрхийг эдэлдэг тул газрын хувьчлалын агуулга нь газрыг захиран зарцуулах эрхийг нэмж эдлүүлэхэд орших болно.

Газрын тухай хуульд газрыг эзэмших болон ашиглах эрхтэй яг нийцүүлэн эзэмших (гэрээ байгуулсан этгээд газраа өөрөө ашиглах буюу бусдад давхар ашиглуулах эрхтэй), ашиглах (гэрээ байгуулсан этгээд газраа зөвхөн өөрөө ашиглах эрхтэй, бусдад шилжүүлэх эрхгүй) 2 төрлийн гэрээг хуульчилсан байна. Үндсэн хуулиар төр болон Монгол Улсын иргэдэд аль алинд нь газар өмчилж захиран зарцуулах эрхийг нь баталгаажуулсан боловч одоог хүртэл зөвхөн Улсын Их Хурлаар ойлгож буй төр энэхүү эрхийг эдэлж байгаа билээ. Харин иргэд, монголын аж ахуйн нэгж, төрийн болон төрийн бус байгууллагууд газар эзэмших гэрээ байгуулах эрхтэй. Монгол иргэд, монголын аж ахуйн нэгж (Монголд бүртгэлтэй гадаадын хөрөнгө оруулалттай нэгжийг оролцуулан), байгууллагууд, гадаадын хуулийн этгээд (аж ахуйн нэгж, байгууллага), Монголд суугаа дипломат төлөөлөгчийн болон консулын газар газрыг ашиглах гэрээ байгуулах эрхтэй.

1.2.2. Газрын харилцааг зохицуулдаг хуулиуд. Монгол Улсын шинэ Үндсэн хууль 1992 оны 1 дүгээр сарын 13-ны өдөр батлагджээ. Дараа нь олонхи нь Социал демократ болон Үндэсний ардчилсан намын эвслээс бүрдсэн Улсын Бага Хурал нь үйл ажиллагаагаа зогсоон тарж улс төрийн сонгуулиар Улсын Их Хурал байгуулагдсан түүхтэй.

Шинэ Үндсэн хуулийн олон ардчилсан шинж чанарыг нэг нь Монголын түүхэнд анх удаа иргэн хувийн өмчийн газартай байж

болохыг хуульчилсан билээ. Үндсэн хуулийн 16 дугаар зүйлд бэлчээр, нийтийн эдэлбэрийн ба улсын тусгай хэрэгцээнийхээс бусад газрыг зөвхөн Монгол Улсын иргэнд өмчлүүлж болно гэжээ. Энэ нь газрын хэвлийг өмчлөхөд хамаарахгүй. Харин иргэд хувийн өмчийнхөө газрыг худалдах, арилжих, бэлэглэх, барьцаалах зэргээр гадаадын иргэн, харьяалалгүй хүний өмчлөлд шилжүүлэх, түүнчлэн төрийн эрх бүхий байгууллагын зөвшөөрөлгүйгээр бусдад эзэмшүүлэх, ашиглуулахыг хориглоно. Төр газрын эзэнд газартай нь холбогдсон үүрэг хүлээлгэх, улсын тусгай хэрэгцээг үндэслэн нөхөх олговортойгоор газрыг солих буюу эргүүлэн авах, уг газрыг хүн амын эрүүл мэнд, байгаль хамгаалал, үндэсний аюулгүй байдлын ашиг сонирхолд харшаар ашиглавал хураан авч болно. Төрөөс гадаадын иргэн, хуулийн этгээд, харьяалалгүй хүнд газрыг төлбөр, хугацаатайгаар болон хуульд заасан бусад болзол, журмаар ашиглуулж болно.

1994 оноос хойш хүчин төгөлдөр байгаа Газрын хууль нь Монгол Улсын иргэн, аж ахуйн нэгж, байгууллагад 60 хүртэл жилийн хугацаатай, нэг удаад 40 хүртэл жилээр дахин сунгуулах боломжтой газар эзэмших гэрээ байгуулах эрхийг олгожээ. Гэхдээ эзэмшиж болох газар нь хязгаарлагдмал (жишээ нь, улсын тусгай хэрэгцээний ангиллын ихэнх газрыг гэрээгээр эзэмшиж болохгүй). Үр тарианы үйлдвэрлэл эрхлэх зориулалтаар хийх гэрээний хугацаа 25 жилээс илүүгүй байна. Гэрээлсэн газрыг өв залгамжлуулж болох боловч түүнийг худалдах, барьцаалах, төрийн төлөөлөгчийн зөвшөөрөлгүйгээр бусдад ашиглуулахыг хориглосон. Гадаадын иргэд 5 хүртэл жилээр дахин сунгуулах эрхтэйгээр, гадаадын аж ахуйн нэгж 60 хүртэл жилээр газрыг гэрээгээр авч болно.

1997 онд анх удаа батлагдсан Газрын төлбөрийн тухай хууль нь газрын төлбөрийг Засгийн газраас тухайн газрын зориулалтаас нь хамааран тогтоосон үнэлгээгээр тооцохоор хуульчилсан. Энэ хуулиар газрын бодит үнэлгээг тогтоогоогүй, харин түүнийг хэн, хэрхэн, ямар илтгэлцүүрээр тогтоохыг заажээ.

Газрын менежмент болон газрыг гэрээлэхтэй холбоотой харилцааг Газрын хуулиар зохицуулсан бол газрын эзэмшигч, ашиглагчийн эрх зүйн байдлыг Иргэний хуулийн 7 дугаар бүлгийн 18 зүйлд дэлгэрэнгүй заасан байдаг. Иргэний хууль аливаа зөвшөөрөл шаардахгүй газрын нийтийн ашиглалт, эзэмшил (хугацаатай, бүх насаар, өв залгамжлуулах, хамтраад дундаа буюу хэсгээр зэрэг олон

хэлбэртэй), ашиглалт (гэрээгээр, сервитут, хугацаатай буюу тодорхой хугацаа заахгүйгээр зэрэг хэлбэртэй). Хуульд эзэмшигч, ашиглагчийн эрх дэлгэрэнгүй болон баталгаатай заагдсан ч төр нь газрын цорын ганц өмчлөгчийн хувьд язгуур эрхээ халдашгүй баталгаажуулж “газар өмчлөгч” гэсэн ойлголтоос иргэдийг хассан байна:

“Монгол Улсын иргэнд газар өмчлүүлэх журмыг хуулиар тогтоох хүртэл энэ бүлэгт заасан газар өмчлөгч гэснийг “төр” гэж ойлгоно” (Иргэний хуулийн 100-4 дүгээр зүйл).

Зарим ангиллын газрын ашиглалтын дэглэмийг өөр өөр хуулиар зохицуулсан байдаг. Жишээ нь, тусгай хамгаалалттай газрын ангилал, тэдгээрийн менежмент, ашиглах журмыг Тусгай хамгаалалттай газар нутгийн тухай болон Тусгай хамгаалалттай газар нутгийн орчны бүсийн тухай хуулиар; хилийн зурвас газрын статусыг Хилийн тухай хуулиар; зам барих зориулалтаар газар олгох, түүнийг ашиглах журмыг Замын тухай хуулиар тус тус тогтоожээ. Ашигт малтмалын тухай хуульд ашигт малтмал олборлоход эзэмших буюу ашиглах гэрээгээр газар олгох журам, лиценз авах зэрэг асуудлыг зохицуулсан байна.

Байгалийн баялгийг ашиглах дэглэмийг тогтоосон хэд хэдэн хуулийг 1995 онд шинэчилсэн билээ. Тэдгээрийн дотор Ойн тухай хууль орон нутгийн иргэдийн ойн нөөцийг ашиглах эрхийг баталгаажуулах талаар нилээд дэвшилтэй, шинэлэг алхам хийсэн юм. Төрийн захиргааны төв байгууллага буюу ойн асуудал эрхэлсэн яам нь ойн нөөцийг аймаг, нийслэл, сумын эзэмшилд олгож, сумын иргэдийн Төлөөлөгчдийн Хурал түүнийг мэдэлдээ байлгах талаар Ойн тухай хуулийн 3 дугаар зүйл. Ийнхүү ойн нөөцийг олгохдоо ямар нэгэн нөхцөл, хугацаа буюу цаашид төрийн байгууллага, нутгийн захиргаатай албан ёсны гэрээ байгуулах шаардлага тавиагүй нь онцлог юм. Хуулийн энэхүү заалт нь ой бүхий газрыг нутгийн иргэдийн мэдэлд шилжүүлээгүй ч орон нутгийн зүгээс ойн нөөцийн зохистой менежмент, хэрэгжүүлэх эрх зүйн орчинг бий болгож, гаднаас хүмүүс ирж нөөцийг нь салгаад аваад явчихдаг өнөөгийн практикийн эсрэг нутгийн иргэдэд илүү бололцоо олгож байгаагаараа хэтийн ач холбогдолтой юм. Яагаад зөвхөн ойн нөөцийг орон нутгийн мэдэлд шилжүүлсэн юм бол? Энэ нь ойн сангийн газрыг бэлчээрт ашиглах бололцоо бага, ой бүхий газрын оршин суугчид нь хангай, хээрийн малчдаас харьцангуй бага нүүдэллэдэгтэй холбоотой байх гэж таамаглаж байна.

Газрын менежментийг зохицуулсан бас нэг чухал хууль бол Газрын хэвлийн тухай хууль юм. Энэ хууль Үндсэн хуулийн нэгэн адил газрын хэвлийн нөөцийг төрийн өмч мөн хэмээн хуульчилсан билээ. Газрын хэвлийг зөвхөн ашиглалтын гэрээ байгуулсны үндсэн дээр ашиглах болно, эзэмших гэрээ байгуулан түрээслүүлж болохгүй.

Байгаль орчныг хамгаалах ерөнхий хууль газар эзэмшиж, ашиглаж байгаа этгээдийн ерөнхий үүргийг заасан. Харин Усны тухай, Ойн тухай, Барилгын тухай зэрэг тодорхой ангиллын газрын эрх зүйн статусыг зохицуулсан хуулиуд нь шууд зохицуулалт өгдөггүй, газрын тухай ерөнхий хууль тогтоомжоор зохицуулна, Газрын тухай хуульд заасны дагуу гэрээ байгуулна гэж заасан байдаг. Ийнхүү газрын тухай ерөнхий хуулийг иш үндэс болгосон нь хуулийг давхардуулахгүй, гэрээлэгч талд чирэгдэл учруулахгүй, хэд хэдэн өөр төрийн байгууллага газрын асуудал эрхлэхээс сэргийлэх зэрэг олон талын ач холбогдолтой.

Гадаадын хөрөнгө оруулалтын тухай хууль гадаадын этгээдийн газар ашиглах эрх зүйн зохицуулалтыг Газрын тухай хуультай нийцүүлсэн байна.

Захиргааны хариуцлагын тухай болон Эрүүгийн хуулиуд газрыг ашиглах, эзэмших хэм хэмжээг зөрчсөн тохиолдолд хүлээлгэх хариуцлагыг заасан (үүнд мөнгөн торгууль, зөрчил гаргахдаа ашигласан хэрэгслийг хураах, хорих), түүнчлэн байгаль орчин, газарт учруулсан хохирлыг нөхөн төлөхийг шаарддаг. Засгийн газрын тухай хуулиар газрын асуудлыг Байгаль орчны яамны эрхлэх асуудлын хүрээнд хамруулжээ. Бусад төрийн захиргааны төв байгууллага (яам)-тай харьцуулбал Байгаль орчны яамны эрх мэдэл илүү юм. Учир нь тус яам хамгийн нийтлэг зүйл болох газар болон байгалийн нөөцийн асуудлыг эрхэлдэг тул аливаа иргэн, аж ахуйн нэгж, төрийн болон төрийн бус байгууллага дагаж мөрдөх ёстой дүрэм, заавар, шийдвэр батлан мөрдүүлэх эрхтэй (Байгаль орчныг хамгаалах тухай хуулийн 15 дугаар зүйл).

1.2.3. Газрын талаарх бусад хууль тогтоомж. Дээр дурьдсан Улсын Их Хурлаар батлагдсан хуулиудаас гадна газрын талаар эрх зүйн хэм хэмжээ тогтоосон, тодорхой бүс нутаг, нийгмийн зарим хүрээнд үйлчлэх бусад баримтууд байдаг: яам, орон нутгийн засаг захиргааны шийдвэр, заавар, удирдамж, дүрэм гэх мэт. Хууль тогтоох дээд байгууллага нь эрх зүйн хэм хэмжээ тогтоох эрх мэдлээ гүйцэтгэх эрх

мэдэлд шилжүүлж болно - Засгийн газар болон түүний яамд. Ийнхүү эрх мэдлээ шилжүүлэхийг хуулийн заалтаар хэрэгжүүлнэ.

Засгийн газраас гаргасан эрх зүйн баримтууд нь одоогийн газрын талаарх хууль тогтоомжийн ихэнх хэсгийг бүрдүүлж байна. Жишээлбэл, Газрын тухай хууль, Газрын төлбөрийн тухай хуульд заасны дагуу Засгийн газар нь улсын бүх газарт үнэлгээ өгч газрын ангилал бүрт ногдуулах төлбөрийн дээд, доод хэмжээг тогтооно¹. Улсын тусгай хамгаалалтай газар нутгийн тухай хуульд заасны дагуу хилийн хамгаалалт хариуцсан Засгийн газарын агентлаг тухайн газрын Засаг даргатай зөвшилцөн улсын тусгай хамгаалалттай газрын хил хязгаар, ашиглалтын дэглэмийг тогтооно. Хуультай харшилсан, хуулийн заалтыг зөрчсөн, эрх мэдлийг хэтрүүлсэн аливаа эрх зүйн хэм хэмжээ тогтоосон шийдвэрийг хууль бус гэж үзнэ.

Орон нутгийн өөрөө удирдах байгууллагуудын шийдвэр эрх зүйн эх сурвалж болж чадахгүй. Аймаг, нийслэл, сум, дүүргийн иргэдийн Төлөөлөгчдийн Хурлуудын газартай холбоотой эрх зүйн хэм хэмжээг тогтоосон шийдвэрүүдийг зөвхөн доорхи хоёр тохиолдолд тодорхой газар нутагт даган мөрдөж болно:

- а) ямар нэг хуулийн заалт ийнхүү эрх зүйн хэм хэмжээг тогтоох эрх олгосон бол;
- б) газрын тухай хуулийг хэрэгжүүлэхэд орон нутгийн онцлогийг харгалзан нэмэлт арга хэмжээг авч хэрэгжүүлэх шаардлага гарсан, хэрэгжүүлэх нэмэлт баталгаа гаргаж өгч байгаа бол.

Үүний нэг жишээ нь нийслэлийн иргэдийн Төлөөлөгчдийн Хурал нийслэл хотын хүрээлэн буй орчин, хүн ам, тээврийн өвөрмөц онцлогийг харгалзан зарим нэг тусгай зохицуулалт бүхий шийдвэр гаргаж болно. Хөдөө орон нутагт бэлчээрийн асуудал чухал байдаг. Иймд Газрын тухай хуулийн дагуу орон нутгийн Хурал болон Засаг даргын шийдвэр нь бэлчээрийн даацыг зохицуулах, өвөлжөөний бэлчээрийг хувиарилах гэх мэтэд чухал үүрэг гүйцэтгэнэ.

1.2.4. Газрын хууль тогтоомжийн шүүмж. Газрын хууль тогтоомж нь төрөл бүрийн хязгаарлалтын арга чарга агуулж байна. Үүнийг Монголын түүхэн нөхцөл байдлын үүднээс тайлбарлаж болох боловч

¹ Засгийн газрын 1997 оны Газрын төлбөрийн тухай хуулийг хэрэгжүүлэх зарим арга хэмжээний тухай 152 дугаар тогтоолоор газрын үнэлгээний тойрог, тэдгээрийн ангилал, нэг га хот, тосгон, бусад суурингийн газар болон хөдөө аж ахуйн газрын үнэлгээний дээд, доод хязгаар зэргийг тогтоожээ.

өнөөгийн зах зээлийн эдийн засгийн нөхцөлд ер тохирохгүй. Жишээ нь, нэг гэр бүлд буюу аж ахуйн нэгжид эзэмшүүлэх газрын хэмжээнд хязгаар тавьдаг (өрхөд 0,05 га, аж ахуйн нэгжид газрын ангиллаас хамааран өөр өөр), үр тарианы аж ахуй эрхлэхээр газар эзэмших хугацаа харьцангуй богино гэх мэт. Иймэрхүү хязгаарлалт нь газарт дорвитой хөрөнгө оруулахад саад болж байна. Өөр нэг жишээ бол Газрын тухай хуулиар тогтоосон газрын ашиглалтын зориулалтыг өөрчлөх хориг юм. Ийнхүү хориглосон нь газрыг зүй зохистой ашиглуулах, газрын доройтлоос сэргийлэх зорилготой нь ойлгомжтой. Гэхдээ цаашид хураана гэж сүрдүүлэх, зөвшөөрөл, лиценз, торгуулиар газрын харилцааг зохицуулахаас илүү шатлалтай татвар, газрын зах зээлийн үнэ болон бусад эдийн засгийн хөшүүргээр зохицуулах нь зүйтэй. Ийм учраас газрын хууль тогтоомжид байгаа иймэрхүү хязгаарлалт, хяналтын механизмыг жинхэнэ зах зээлийн харилцаатай эдийн засгийг бий болгох зорилготой нийцүүлэн өөрчлөх шаардлагатай.

Бүхэлд нь авч үзэхэд газрын хууль тогтоомж нь цоорхой, давхардлаас ангижирч одоохондоо чадаагүй байна. Жишээ нь, Газрын тухай хуулинд гэрээлэгч этгээд газраа кадастрын зураглал, газар зохион байгуулалтын цогц арга хэмжээний дагуу сумын Засаг даргын Тамгын газарт бүртгүүлэх үүрэг, газар зохион байгуулалтын хуваарь, дарааллыг заасан байхад Үл хөдлөх хөрөнгийн бүртгэлийн тухай хуулиар гэрээлсэн газрыг Хууль зүйн яаманд өөр бүртгэлийн системд давхар бүртгүүлэхийг заасан. Иймэрхүү давхардсан бүртгэл мэдээж гэрээ байгуулагчийг багагүй хүндрүүлж бүртгэлийн хураамжаас эхлээд олон янзын төлбөр шаарддаг.

Газрын тухай олон хууль дүрмүүдийн аль нь ч газрын ууган ашиглагч болох малчдын уламжлалт эрхийг нь хуульчлан баталгаажуулаагүй. Уг нь Монголд газрыг тасралтгүй ашиглаж байгаа хамгийн олуулаа нийгмийн бүлэг бол малчид билээ. Улсаас малчдыг дэмжиж бэлчээр ашигласны төлбөр авдаггүй боловч төрөөс малчдын газрын эрхийг албан ёсоор хүлээн зөвшөөрч хуульчлаагүй нь нийгмийн аливаа өөрчлөлт, шинэчлэлийн үеэр хамгийн эмзэг, өртөмтгий, газраа алдах аюултай нүүрэлдэх бүлэг нь малчид болоод байгаа юм¹.

¹ Өнөөгийн монголын төрийн албан хаагчид (миний биеийг оролцуулан) болон шийдвэр гаргагчдын ихэнх нь хотын гаралтай хүмүүс бөгөөд хөдөөнийхэнд зарим нэг тогтсон, хэвшмэл үзлийн үүднээс ханддаг байж магадгүй. Хууль тогтоох дээд байгууллагын гишүүдийн хэн нь ч малчин биш. Улсын Их Хурал дотор хөдөөнөөс сонгогдсон гишүүд

Малчин өрх газраа бусад уурхай зэрэг гэрээ, лицензтэй этгээдэд алдлаа гэхэд аливаа нөхөх олговор шаардах эрхгүй: тухайн газар тухайн өрхийн уламжлалт өвөлжөө, бэлчээр мөн болохыг харуулах албан ёсны баримт аль ч малчинд байхгүй. “Ийнхүү уламжлалт газрын эрхийг бусад орны дотоодын хууль тогтоомжид хүлээн зөвшөөрсөн нь тун ховор. Гэхдээ түүнгүй орон нутгийн түвшинд байгалийн нөөцийн зүй зохистой менежментийг хэрэгжүүлэх боломжгүй. Төрөөс уламжлалт газрын дэглэмийг хүлээн зөвшөөрөх хүртэл тухайн нийгэм урагшлан дээдлэхгүй” (Lynch, 1995).

Ингээд газрын тухай хууль тогтоомж, эрх зүйн ерөнхий асуудлыг авч үзсэний дараагаар хоёрдугаар бүлэгт газар ашиглахтай холбогдсон өнөөгийн бэрхшээлүүдийн талаар өгүүлье.

ХОЁРДУГААР БҮЛЭГ

Газрын асуудлын хүрээг тодорхойлох

2.1. Хот, хөдөөд газар ашиглаж байгаа байдал, үүнтэй холбоотой хүндрэл

Монгол Улс нь байгалийнхаа унаган төрхийг хэвээр нь хадгалж үлдсэн дэлхийн цөөхөн орны нэг юм. Гэвч байгалийн үндсэн хэсэг болох газар сөрөг нөлөөнд өртөөд байна. Монгол Улс далайн түвшнээс дээш өндөрлөг газарт оршдог, ургамалжилт дорой, эрс тэс уур амьсгалтай, хөрс нимгэн, үржил шимээр ядмагийн дээр бэлчээрийн даац хэтэрсэн, олон салаа, замбараагүй зам гаргасан, газар тариалангийн туршлага муутай зэрэг байгалийн болон хүний хүчин зүйлс газрыг доройтолд оруулж байна. Нэмж хэлэхэд, тус улсын нийт газрын 95 хувь нь цөлжилтөд өртөх өндөр магадлалтай². Газар нь

сулхан байр суурьтай байхад хотоос сонгогдсон, аж ахуйн нэгжүүдийн дэмждэг гишүүд хүчтэй нөлөөтэй байх жишээтэй. Өнөөдрийн төр нь малчдын давхаргыг дэмжих бодлогыг хэрэгжүүлдэг. Гэхдээ төр болон малчдын бүлэг хоёрын хооронд сонирхолтой харилцаа бий болж байгаа юм: нэг талаас, өнөөгийн монголын төрийн загвар нь суурин нийгмийн жишгээр байгуулагдсан байхад малчид нь нүүдэллэж амьдардаг жишээтэй. Нөгөө талаас, малчид аж ахуйгаараа өөрсдийнхөө хэрэгцээг хангадаг, хот сууринтай хийх эдийн засгийн солилцоо, хэрэглээ ерөнхийдөө тогтмол биш, хөдөө аж ахуйн нэгдлүүдийг хувьчилсан, төрийн тогтолцоо дахь малчдын төлөөлөл хангалттай биш зэрэг олон хүчин зүйлээс болоод хүн амын малчин хэсэг нь төрийн институцийн тогтоосон үүрэг, уялдаа холбооноос бараг ангид болоод байна.

² Монгол Улсын Засгийн газар тус улсын газар нутгийн 76% нь бага зэрэг, 20% нь дундаж, 4% нь маш их цөлжилттэй гэж 1994 оны Байгалийн гамшигийг бууруулах дэлхийн хуралд мэдэгджээ.

цөлжих гэх мэт байгалийн хувьслын дагуу өөрчлөгдөхөөс гадна дараах хүний хүчин зүйлс их нөлөөлж байна:

- а) 1960-1980-аад оны нэгдэлжих хөдөлгөөний үед газар ашиглах уламжлалт хэв маяг бага зэрэг өөрчлөгдсөн атал эдийн засгийн өөрчлөлтийн сүүлийн 10 жилд үндсээрээ өөрчлөгдөж байна;
- б) газрын даац, газар ашиглах хэв маягийг ийнхүү өөрчлөхдөө нь газрыг хамгаалах, зүй зохистой ашиглах арга хэмжээнүүдтэй уялдуулаагүй.

Хот, хөдөөд газар ашиглаж буй байдалд хийсэн дүгнэлт болон түүнтэй холбогдон гарч ирэх хүндрэлүүдийн талаар цаашид авч үзье.

2.1.1. Бэлчээр. Малчин айл хавар, өвлийн улиралд өвөлжөө, малын хашаа бүхий нөмөр газар бууж ойр хавийн бэлчээрт малаа хариулна. Зун, намрын улиралд хөдөөний нийгмийн амьдрал идэвхиждэг. Мал маллагааны онцлог арга барил, байгалийн нөхцөл байдал (хээр тал, ой хөвч, хангай нуруу, говь цөл гэх мэт), хамаатан садан, төрлийн холбоо зэргээс шалтгаалан 2-8 айл нийлж нэг *хот айл* болно. Хот айл нь жилийн турш хамтдаа байдаггүй, улирал, жил тутамд салж, нийлж байдаг, сайн дурын шинжтэй, уян хатан харилцаа бүхий нийгмийн нэгэн нэгж юм. Хот айлынхан ихэнхдээ нэг худаг, ойролцоох бэлчээрээ хамтран ашигладаг. Нэг голын хөндий, уул нуруунд амьдардаг хэд хэдэн хот айлыг *нэг нутгийнхан*, *нэг голынхон* буюу *саахалт* гэж ярьдаг. Бэлчээрийн уламжлалт зохицуулалт нь бэлчээрийг хувиарилах, том бага хот айлуудын харилцааг зохицуулах нийгмийн бичигдээгүй хууль болжээ (PALD, 1993). Малчны газар ашиглах эрх нь тодорхой хязгаарлалттай бөгөөд ойр хавийн бусад малчин өрхөөс хамааралтай. Үүнийг байнга хэрэглэж заншсан бэлчээр, байнгын хэрэглэгчтэй ах дүүс, найз нөхдийн холбоотой, эсвэл амаар хэлэлцэн тохирсон зэрэг зүйлд үндэслэн нэг голынхон, хот айлынхан алгуухан хамтдаа шийддэг байна. Бэлчээрийн уламжлалт зохицуулалт нь хувь хүний өмч, өвөлжөө, хаваржаа, ойролцоох бэлчээр, зун намрын бэлчээрийн хувиарлалт, отор, цаг уурын байдал хүндрэх зэрэгт худаг, бэлчээрийн хувиарлалтыг зохицуулдаг. Өөр хүний бэлчээрт малаа хариулдаггүй бөгөөд хэн нэгний өвөлжөөнд бараг өвөлждөггүй. Хэрэв ийм явдал гарвал өвөлжөөний эзэнтэй амаар тохирдог байна (Szykiewicz, 1995).

1959 онд Оросын талын шахалт, эдийн засгийн шаардлага, эрх тэгш байх үзлийн үүднээс төрөөс хувийн мал аж ахуйтны бараг 70

хувийг нэгдэлжих хөдөлгөөнд хамруулж, мал аж ахуйн болон газар тариалангийн нэгдлийг ойролцоогоор сум болгонд байгуулжээ. Өрхөд 50-70 толгой амины малтай байхыг зөвшөөрөв. Хятад, хуучин Зөвлөлт холбоот улсын азийн улсуудад бүс нутгийн болон дүүргийн нэгдэлжүүлэх комиссын удирдлагын дор албан хүчээр хөдөөний бүх айл өрхүүдийг нэг газарт суурьшуулж байсныг бодвол Монгол Улсад нэгдэлжүүлэх хөдөлгөөнд ямарч албадлага, хүч хэрэглээгүй, сайн дурын үндсэн дээр тайван явагдсан (Dachschleiger, 1969) бөгөөд барууны судлаачид ч үүнийг тухайн үед сайшааж байжээ (S.Stabford, 1983-ыг үз).

1991 онд зах зээлд шилжсэнээр нэгдлүүдийг тарааж, хөрөнгийг нь хувьчилсан билээ. Нэгдлийн гишүүд малаа хувьчилж авах эрхтэй байсан. Малчид урьд нэгдлээс хангагдаж байсан бараа таваар, үйлчилгээгээр дутагдаж, малын бүтээгдэхүүнээ зах зээл дээр гаргахад хүндрэлтэй болжээ. Хувийн аж ахуйтай болж зах зээлд хөл тавихын хамт уул уурхай, шилжих хөдөлгөөн эрчимжиж, бэлчээрийн даац хэтрэх, шинээр ирэгсэд бэлчээрийг замбараагүй хэрэглэж байгаатай холбоотойгоор уламжлалт газар зохицуулах хэв маяг аажмаар өөрчлөгдөж байна.

2.1.2. Бэлчээрийн даац хэтрэх, хүн амын шилжих хөдөлгөөн, тэдгээртэй холбоотой хүндрэл. Уламжлалт газар, мал аж ахуйн зохицуулалтын хүчээр манай орны газар нутаг харьцангуй сайн нөхцөлтэй хадгалагдаж ирсэн. Төвлөрсөн хангалтын систем, нэгдэл тарсан, хөдөө орон нутагт зах зээл хязгаарлагдмал, дэд бүтэц хөгжөөгүйтэй холбоотойгоор оршин суугчид нь цаг агаар нь арай зөөлөн, хүн амын суурьшилт ихтэй улсын төв хэсэг рүү шилжих болжээ. Жишээ нь, говийн гурван аймагт жилийн төрөлт нь харьцангуй их байдаг боловч 1992 оноос хойш хүн ам нь 2-3,3 хувиар буурсан байна (Үндэсний статистикийн газар, 1998). Одоо төвийн нутагт бэлчээрийн даац хэтэрч, хүн ам ихээр суурьшсанаас бэлчээр, газар хомсдож доройтолд оржээ. Энэ байдлаас гарах цорын ганц арга зам нь газрыг зохион байгуулалттайгаар хувьд ашиглуулах явдал юм.

Газрын төлбөрийн тухай хуулийн дагуу малчид бэлчээр ашигласны төлбөр төлдөггүй атлаа нэг хонин толгойд ногдох орлогын татвар гэж 50 төгрөг төлдөг. Энэ байдал малчдыг малын чанар гэхээс малын тоог нэмэгдүүлэх сонирхолтой болгож байна. Нийт Монголын бэлчээрийг ургамлын бүрхэвчээр нь тооцвол жилд дунджаар 26 сая

толгой мал гэжээх чадалтай гэж үздэг бол өнөөгийн 32 сая мал нь бэлчээрийн даац хэтэрч байгааг харуулж байна. Иймээс цаашид малын тоог нэмэгдүүлбэл бэлчээрийн даац улам хэтрэх, газар элэгдэх, байгалийн баланс алдагдах, бэлчээрийн төлөө өрсөлдөх зэрэг сөрөг үзэгдлийг дагуулна.

“Сонгодог бэлчээрийн мал аж ахуй бол илүүдэл бүтээгдэхүүнээ зах зээлд нийлүүлэх зорилго бүхий хөрөнгөт зарчимтай үйлдвэрлэл биш” гэж шведийн нэрт эдийн засагч С.Вилдстранд бичжээ. Үүний оронд гэр бүлээ тэжээх, нийгмийн статусаа нэмэгдүүлэх, удаан хугацааны байгалийн гамшиг, бусад эрсдэлтэй нөхцлийг давж гарах зорилгоор мал малладаг (Wildstrand, 1975). Гэтэл сүүлийн жилүүдэд Монголд газар эзэмшсэн, ашигласны төлбөр тогтоосон, газрыг гэрээлдэг болсон, малыг хувьчилсан нь нийт Монголын эдийн засаг нь хувийн өмч дээр тулгуурласан, зах зээлийн шинжтэй болсныг харуулж байна. Энэ нөхцөлд малчид ч бас зах зээлд бүтээгдэхүүн нийлүүлэх сонирхолтой болж байна. 5 хүнтэй малчин өрх жилийн хүнсний хэрэгцээ, бусад наад захын шаардлагаа хангаж, дараа жилд төл авахад 150 толгой малтай байх ёстой гэсэн тооцоо байдаг. Үүнд: 5 тэмээ, 20 адуу, 25 үхэр, 75 хонь, 25 ямаа. Харин өнөөдөр олон өрхүүд хэрэгцээ шаардлагаа хангахаас хамаагүй илүү, бэлчээрийн үйлдвэрлэлийн хэлбэрээр нэг өрх айл маллаж барахааргүй олон малтай болсон байна (хүснэгт 2.1-ийг үз).

Хүснэгт 2.1. Хувийн малын тоогоор айл өрхийг ангилж нь

| Малын тоо | 1990 | 1994 | 1997 |
|------------------|------|-------|-------|
| 201-500 толгой | 492 | 28249 | 34539 |
| 1000-1499 толгой | 0 | 137 | 531 |
| 1500-2000 толгой | 0 | 4 | 54 |
| 2001-ээс дээш | 0 | 3 | 14 |

Source: Үндэсний статистикийн газар 1998

Мал хувьчилсны дараа малчин өрхийн тоо мэдэгдэхүйц нэмэгдсэн. Хуучин нэгдлийн ажилтнууд мал хувьдаа авч малчин болсон. 1990 онд 75 мянган малчин өрх байсан бол 1997 онд 184 мянга болсон байна. Малыг нийт тоо өсөн 1997 онд 32 саяд хүрсэн байхад нэг өрхөд ногдож байгаа малын тооны ялгаа ихэд гүнзгийрчээ. Шинээр малчин болсон айл өрхүүд бэлчээр олдохгүй, малчин өрхүүдийн дунд харилцаа

холбоо сул байх зэрэг бэрхшээлтэй тулгарчээ. Иймээс ч тэр үү нүүдэллэх нь арай цөөн байдаг юм байна. Нутгийн айлууд эдгээр малчдыг удаан хугацааны турш тогтсон бэлчээрийн хуваарилалтыг зөрчдөг, бэлчээрийн даацыг хэтрүүлэн мал бэлчээдэг гэж үздэг (Mearns 1991).

2.1.3. Хотын газартай холбоотой хүндрэл. Монгол Улс амьдралын 2 тэс өөр хэв маягтай: нэг нь Улаанбаатар хотын амьдрал, нөгөө нь хөдөө орон нутгийн нүүдэлчний амьдрал (Цагаан шонхор 1998). Монголын нийслэл Улаанбаатар хот нь 400 гаруй жилийн түүхтэй. Өдгөө нийт хүн амын бараг гуравны хоёр болох 750 мянган хүн амтай. Урьд өмнө улаанбаатарчууд Хатан Туулын хөвөөнд, Хангайн уулсын дунд үзэсгэлэнт сайхан хөндийд байрладаг нийслэл хотоороо бахархдаг байсан бол одоо хотын энэхүү байрлал эсрэгээр эргэж, хүрээлэн буй уулсууд хот өргөжин тэлэхэд саад болон, сүүлийн жилүүдэд ой модонд байнга түймэр гарч, нэгэн цагт сал урсгадаг байсан Туулын урсгал татарчээ. Төрөлт өндөр болон хөдөөгийнхний их нүүдлээс шалтгаалж нийслэлийн хүн ам олширч байна. Хотын захын оршин суугчид хувийн мал аж ахуй эрхэлдэг. 1990 онд болсон Улаанбаатар хотын малын тооллогоор 76 мянган амины мал тоологдсон бол 1997 онд энэ тоо 2560 мянган толгойд хүрчээ. Иймд хотын орчмын бэлчээр хомсдож, газар доройтсон нь хотын агаарын тоосжилтыг улам ихэсгэж байна.

Улаанбаатар хотын хүн амын бараг хагас (аймгийн болон сумын төвийн хүн амын ихэнхи) нь гэр хороололд хашаанд амьдардаг. Газрын тухай хуулиар 1 өрхийн хашааны хэмжээ 0.05 га-гаас хэтрэхгүй байх ёстой. Гэр хорооллууд нь нийслэл хотыг эмх замбараагүй тэлүүлж, оршин суугчдынхаа үндсэн үйлчилгээ, хэрэгцээг арай чарай хангадаг.

1998 оны 2 дугаар сард Улсын Их Хурлаар Улаанбаатар хотод тулгарч байгаа асуудлыг хэлэлцэж нийслэл хотыг түүнээс баруун өмнөд хэсэгт 200 км-т орших эртний нийслэл Хархоринд шилжүүлэх асуудлыг судлах түр хороо байгуулсан юм. Одоогийн нийслэл хотыг түүхийн дурсгалт газар руу шилжүүлэх нь асар их хөрөнгө оруулалт шаардах бөгөөд ойрын хугацаанд Монгол Улс энэ хөрөнгийн асуудлыг шийдвэрлэж чадахгүй нь тодорхой юм. Иймээс Улаанбаатарын газрыг хувьчлах нь хотын тулгамдсан асуудлыг шийдвэрлэх анхны арга хэмжээ болох юм.

2.1.4. Хөдөө аж ахуйн газрын ашиглалт. 1950-аад онд Засгийн газар нь газар тариалан эрхлэх, атар газар эзэмших асар том хөтөлбөрийг хэрэгжүүлж эхэлсэн бөгөөд олон том хэмжээний тариалангийн сангийн аж ахуй бий болгожээ. Тэдгээрт газрыг үнэ төлбөргүй, хугацаагүйгээр эзэмшүүлжээ. Энэ хөтөлбөрийн ачаар хэдхэн жилийн дараа Монгол Улс гурилын хэрэгцээгээ бараг бүтэн хангадаг болсон юм. Сүүлийн жилүүдийн нийгмийн өөрчлөлтийн үед төрөөс манай орны эдийн засгийн үндэс хэмээн мал аж ахуйг хөхүүлэн дэмжиж ирсэн атлаа газар тариалангийн үйлдвэрлэлд дорвитой өөрчлөлт хийгээгүй.

Өнөөдөр, өөрчлөлт шинэчлэлийн давалгаанаар хамгийн их “хэлмэгдсэн” салбар бол газар тариалангийнх гэж хэлж болно. Нэгдлүүдийг хувьчилснаар малчид малаа хувьд авсан бол тариалангийн сангийн аж ахуйнуудыг хувьчилснаар бараг юу ч хүртэж чадаагүй, тэдгээрийн гол үйлдвэрлэлийн хэрэгсэл болох газрыг нь хувьчлаагүй. Үйлдвэрлэлийн дамжлага, холбоог таслан сангийн аж ахуйнуудыг олон жижиг хувийн нэгж болгосон нь үр тарианы үйлдвэрлэлийг огцом унагажээ. Жишээ нь, 1989 онд нэг хүнд ногдох тарианы үйлдвэрлэл 415,6 кг байсан бол 1996 онд энэ тоо 94,4 кг болтлоо буурсан; Дундговь аймгийн нийт тариалангийн талбай 1993 оны 226,3 га-гаас 1997 оны 6,7 га-г хүртэл буурчээ (Үндэсний статистикийн газар 1998). Энэ нь үржил шимтэй тариалангийн газрыг их хэмжээгээр атаршуулахад хүргэсэн. Сүүлийн 3 жилд л гэхэд 50000 га хуучин тариалангийн, эдүгээ атаршсан, элэгдсэн газрыг ашиглах боломжгүй нөөц газрын ангилалд шилжүүлжээ (Байгаль орчны яам 1997).

2.2. Газар хувьчлахын эсрэг үндэслэл

Газрын хувьчлалыг үгүйсгэсэн гол үндэслэл нь малчид нүүх, малаа чөлөөтэй бэлчээх бололцоогүй болно, ингэснээр уламжлалт мал аж ахуйн зохицуулалт өөрчлөгдөж хөдөөгийн эдийн засаг тэр чигээрээ сүйрнэ гэж үздэг. Газрын хувьчлалыг эсэргүүцэгчдийн үндэслэл:

- **Уламжлалт амьдралын хэм маягийг дээдлэх:** Монголын нийгмийн болон цаг уурын нөхцөл, газрын үржил шим, чанарт (хүн амын нягтрал бага, хүйтэн, хуурай цаг уур, усны гачигдал гэх мэт) тохирдог үйлдвэрлэлийн хэлбэр бол бэлчээрийн мал аж ахуй мөн. Үнэндээ ч өдгөө дэлхийд хадгалагдан үлдсэн нүүдлийн аж ахуй өөр ямар ч хэлбэрийн үйлдвэрлэлийг эрхлэх нь эдийн засгийн хувьд тогтворгүй, боломжгүй газарт л оршиж

- байгаа (Khazanov, 1994).
- **Түүхэн улбаа:** эрт дээр үеэс улбаатай Монголын баялаг түүхэнд газар хэзээ ч хувийн өмчид байгаагүй, хэзээнээс нийтээр дундаа ашигладаг байсан. Газрыг төрийн өмч гэж үздэг байсан боловч төрийг төлөөлөгч хааныг өмчлөгч гэж үздэггүй, хаан хэсэгхэн газрыг ч бусад оронтой арилжих эрхгүй байсан билээ. Хаан бол газрын нэгдмэл, аюулгүй байдлын билэг тэмдэг байжээ.
 - **Нийгмийн шударга ёс:** Монгол Улс нь ашигт малтмал, ойг экспортолдог орон юм. Ялангуяа сүүлийн жилүүдэд зах зээлийн хөшүүрэгтэй болсон хувийн хэвшил байгалийн нөөцийг хэтрүүлэн ашиглах хандлагатай болсон. Жишээлбэл, 1997 онд зөвхөн алтыг 13 тонн экспортолсон байна. Мод огтлох, ашигт малтмал олборлох тусгай зөвшөөрөл, лиценз өвөртөлсөн овсгоо хүмүүс хөдөөд чөлөөтэй ирж бэлчээрийг эзэлж, голын голдирлыг өөрчилж, усыг ширгээж байна. Тэд төв, орон нутгийн төсөвт орлогын татвар, газар ашигласны төлбөр төлдөг боловч малчдад юу ч хүртдэггүй. Газрыг хувьчилснаар энэ хандлага бүр гүнзгийрнэ. Ийнхүү бэлчээрийг зориудаар хомсдуулж малчдын нүүдлийн хуваарийг өөрчилж байгаа нь бэлчээрийн даацыг хэтрүүлж газрыг элэгдүүлэхээс гадна хөдөөний амьдралын хэв маягийг аргагүй өөрчилж байна.
 - **Тусгаар тогтнол:** Монголын хүн ам цөөн хийгээд үндсэндээ газар тариалан эрхэлдэггүй. Газрыг хувиар ашигладаг болсноор гадаадын иргэд, ялангуяа манай урьд хөршийнхөн, жижиг аж ахуй эрхлэгч, тариачны дүрээр олноороо орж ирнэ, тэдгээрийн дотор нь бидний монголчууд аажмаар уусаж хэдэн зуун жилийн дараа үндэстний хувьд устана. Монголчууд урьд хөрштэйгээ эрт дээр үеэс дайсагнаж ирсэн нь гарцаагүй үнэн. Байнга сөргөлдөж байсны шалтгаануудын гол нь эдийн засгийн үндэслэл юм. Бэлчээрийн мал аж ахуй үйлдвэрлэлийн хэлбэрийн хувьд ганц л талтай, иймд нүүдэлчид суурин нийгэмтэй худалдаа эрхлэх ихээхэн сонирхол, шаардлагатай байжээ. Харин олон талтай, цогцолбор эдийн засагтай суурин нийгэм нь энэхүү сонирхлыг нь хуваалцдаггүй, худалдаа эрхлэх шаардлага бага байжээ. Иймээс эрэлхэг нүүдэлчид нь зэвсэглэн газар тариалан, хотын үйлдвэрлэлийн шаардлагатай зүйлээ олж авдаг байжээ (Khazanov, 1994). Эдүгээ монголчуудын нийгмийн сэтгэхүйд 200 гаруй жилийн манжийн засаглалын талаар маш сөрөг дурсамж үлджээ. Дайн,

сөргөлдөөн, дарангуйллыг амсуулсан 2 зуун жил нь 1921 онд дуусгавар болжээ. Хятадууд Монголыг дарангуйлах гол хэрэгсэл нь худалдаа байсан боловч бусад арга барилыг ч бас ашиглаж байжээ: “Монголыг цэргийн талбар болгох. Монгол хүүхдүүдийг Хятад сургуульд явуулах. Холимог гэрлэлт, айл өрхийг дэмжих. Хятад тариачдыг Монголд суурьшуулах. Монголыг Хятадын салашгүй хэсэг болгох” гэсэн удирдамжтай байсан байна (Levi, 1953). Өнөөдөр Хятадын “салашгүй хэсэг” болсон Өвөр Монголын туршлага хятадын бодлогын үр дагаврыг харуулж байна: 1947 онд Өвөр Монголд 1,5 сая монголчууд, 650 мянган хятад байсан бол 1992 онд хятадуудын тоо 19 саяд хүрсэн, харин монголчууд нь 3 сая байжээ (Tsengelt, 1992), өөрөөр хэлбэл өнөөдөр дотоод монголчууд нь өөрийнхөө төрсөн нутагтаа үндэсний цөөнх болоод байна.

Ийнхүү нэгдүгээр болон хоёрдугаар бүлэгт газрын шинэчлэл, хувьчлалын асуудлыг олон талаас нь авч үзсэн болно. Дараагийн бүлэгт газрын харилцааг шинэчлэх үндэслэл, энэ арга хэмжээний зорилт, арга хэлбэр, явцын талаар өгүүлэх болно.

ГУРАВДУГААР БҮЛЭГ

Газрын шинэчлэлийн хувилбарууд, тэдгээрийн үр дагавар

3.1. Газрын шинэчлэлийг хэрэгжүүлэх үндэслэл

Газрын шинэчлэл, хувьчлалыг дэмжигчид газрын үр ашигтай ашиглалт, хөрөнгө оруулалт, эдийн засгийн дэвшил, улс орны хөгжлийг хүсэн хүлээж байна. Тэдгээрийн гаргаж буй газрын шинэчлэлийг хэрэгжүүлэх үндэслэл:

- **Эдийн засгийн үр ашиг:** хүнд сурталтай, уян хатан бус мөн чанартай төрийн байгууллагуудын менежментийн арга барилаас хувийн хэвшлийнхний арга барил нь илүү овсгоотой, үр ашигтай байдаг (Poole, 1996). Иймд төр нь газар болон бусад эд хөрөнгийг өөрийн мэдлээс хувийн өмчид шилжүүлснээр газрыг илүү үр ашигтай ашиглаж улсын төсөвт нэмэлт орлого орно.
- **Төрийн мөнгөн хөрөнгө:** онолын хувьд, газрыг хувьчилснаар түүнийг хамгаалахад төрөөс зарцуулж байсан хөрөнгө хэмнэгдэнэ, мөн газрыг худалдсан мөнгө, хувийн газраас хураах татвар нь улсын төсөвт орлого оруулна. Төсвийн

алдагдалтай өнөө үед энэхүү хэмнэсэн болон нэмж олсон мөнгийг нийгмийн хамгаалах, хууль тогтоомжийн биелүүлэх зэрэг нийгмийн эмзэг салбарт зарцуулах нь зүйтэй.

- **Тусгаар тогтнол:** газрын хувьчлал, шинэчлэлийг дэмжигчид ч бас гадаадынхан Монголд газар өмчлөхөөс айн эмээж байгаа. Ийм ч учраас үе үе өөр хоорондоо сөргөлддөг Орос, Хятадын их гүрнүүдийн дунд байгаа Монгол нь улсын хилээ хамгаалан бэхжүүлэх шаардлагатай. Харин хувьчлахыг эсэргүүцэгчидтэй харьцуулахад дэмжигчид газраа илүүтэй хувиараа ашиглах, газартаа хөдөлмөр, хөрөнгө оруулснаар хамгаална гэж үздэг байна. Уламжлалт мал маллагаанд газартай шууд харьцах шаардлагагүй, малчин айл байнга нүүдэг тул монголчууд газартай харьцдаггүй, түүний үнэ цэнийг ч ягштал мэдрээгүй. Газарт шингэсэн хувийн сонирхол, өмчлөл үгүй болохоор газар эзэнгүйтэж “хэнийх ч биш” гэсэн сэтгэлгээг төрүүлнэм.
- **Өмчтөн болохыг дэмжих:** иргэн бүр улсынхаа өмч хөрөнгөөс хувийг нь өмчилбөл тэр чинээгээр тухайн нийгмийн баялаг өсөн нэмэгдэж, ардчилсан засаглалыг бэхжүүлэн үндэсний ухамсрыг дээшлүүлдэг (Campbell, 1996).

Зах зээлийн эдийн засагт шилжиж, улсын төсөв ихээхэн алдагдалтай, инфляци өндөр байгаа өнөө үед Монголын эрх баригчид шийдвэр гаргахад олон улсын хандивлагчид тодорхой хэмжээгээр нөлөөлж байгаа. 1980-аад онд гуравдагч орнууд санхүүгийн гүнзгий хямралд орсон. Үүний шалтгаан нь эдгээр орнууд 1970-1980-аад онуудад ихээхэн хэмжээний зээл авсан боловч зүй зохистойгоор ашиглаж чадаагүй, улс орноо гадаад өр, ядууралд унагаажээ. Иймд эдүгээ Олон улсын валютын сан, Дэлхийн банк, Азийн хөгжлийн банк зэрэг санхүүгийн байгууллагууд төрийн байгууллагуудын үйл ажиллагааг санхүүжүүлэх зээл олгох сонирхолгүй болж, зээл авагч орны Засгийн газрыг төрийн өмчөө цөөлөх, төрийн байгууллагуудын зардлыг багасгах нөхцөл тавьж хувьчлалыг дэмждэг болжээ.

3.2. Газрын шинэчлэлийн зорилт

Газрын шинэтгэлийн зорилтыг зөв тодорхойлох нь стратегийн ач холбогдолтой. Учир нь зорилтоосоо үүдэн газрын шинэчлэлийг хэрэгжүүлэх зарчим, арга барил (газрын шинэчлэлийн цар хүрээ, хувьчлах арга ажиллагаа, оролцогчид болон сонирхогчдын чиг үүрэг зэрэг) өөр өөр байна. Хоёрт, зорилтод хүрэхийн тулд хүчин төгөлдөр үйлчилж буй зарим хууль тогтоомж (гадаадын хөрөнгө оруулалт, банк,

санхүү, байгалийн нөөцийн менежмент, хотын газар зохион байгуулалттай холбоотой)-ид нэмэлт, өөрчлөлт оруулах шаардлага бий болно. Гуравт, газрын бодлогын нэгэн чухал хэсэг нь татварын хууль тогтоомж юм, иймээс хувийн өмчийн газарт ногдуулах шинэ үл хөдлөх хөрөнгийн татвар нь татварын тогтолцоонд бүхэлд нь хүчтэй нөлөөлнө.

Газрын шинэчлэлийн зорилтыг улс төрийн шалгуураар тогтоох нь мэдээж. Аль ч оронд улс төрийн хүчнүүдийн эвсэл, тэдгээрийн эрхэм зорилго нь сонгуулийн үр дүнгээс хамааран өөрчлөгддөг. Тэдгээрийн адил монголын улс төрчид ч дотоод, гадаад дахь эдийн засгийн шинэ нөхцөлд зохицон өөрийн бодлогоо өөрчилж болно. Гэхдээ улс төрийн чухал шийдэл гаргахдаа өнөө маргаашийн олзны төлөө алс хэтийн ашгийг золиослож болохгүй. Ийм ч учраас газрын шинэчлэл шиг томоохон хөтөлбөр хэрэгжүүлэхэд тогтвортой байдал, төрийн бодлогын залгамж шинж чанар чухал юм.

Өмнө дурьдсан эдийн засгийн үр ашгийг дээшлүүлэх, улсын төсвийн ачааллыг хөнгөлөх, үл хөдлөх хөрөнгийн өмчлөлийг олон түмэнд хүртээх зорилтоос гадна монголын уламжлалт нийгмийн зохион байгуулалтыг тогтвортой хадгалах нэн чухал зорилтыг эрхэмлэх нь шаардлагатай. 21 дүгээр зууны босгон дээр, даяаршил болон нийгэм, эдийн засгийн язгуур өөрчлөлт явагдаж буй өнөө үед газрын шинэчлэлд хамгийн их өртөх нийгмийн бүлэг бол малчид билээ. Тэдгээрийн газрын эрхийг албан баримт бичигт баталгаажуулснаар эдгээр хүмүүс тодорхой бус байдал, газраасаа салах, мэхлэгдэх явдлаас хамгаалагдана.

Газрын шинэчлэлийн бусад зорилтууд нь дотоод, гадаадын хөрөнгө оруулалтыг дэмжих, шилжин суурьшилтыг зохицуулах, хөрөнгийн зах зээлийг хөгжүүлэх, хөдөө аж ахуйн үйлдвэрлэл болон ажил эрхлэлтийг нэмэгдүүлэхэд чиглэгдэнэ. Харин улсын төсвийг зузаатгах нь нэн тэргүүний зорилт болох ёсгүй.

3.3. Хувьчлах буюу эзэмших газар, хувьчлах арга

Өнөөдрийн байдлаар газрын харилцааны өөрчлөлтийн талаар цөөн хэдэн судалгаа хийжээ. Байгаа зарим материалыг авч үзэхэд газрын шинэчлэлийг “газар ашиглалтын маягийг өөрчлөхөд чиглэсэн өргөн утгаар” хэрэгжүүлэх санал тавьсан байна. Ингэснээр хөдөө аж ахуйг фермерийн зохион байгуулалтанд зайлашгүй оруулах юм гэжээ

(МОН/97/131 1997). Газар тариалангийн аж ахуй зонхилсон оронд газрын өмчлөл болон фермерийн үйлдвэрлэл нь тухайн орны эдийн засгийн болон улс төрийн тогтолцоог тодорхойлж түүний суурь нь болдог учраас өргөн тархсан фермерийн аж ахуйн зохион байгуулалтанд шилжих нь монголын хөдөө аж ахуйн бус бусад салбарт ч дорвитой өөрчлөлт оруулна гэж үзжээ. Их төлөв гадаадын мэргэжилтнүүдийн дэмждэг Монголыг “фермержүүлэх” энэхүү загвар нь асуудлынхаа үндэслэлдээ алдаад байна гэж би боддог. Учир нь Монгол Улс бол газар тариалангийн хөдөө аж ахуйд түшиглэсэн орон биш, газрын шинэчлэл нь ч газар тариалангийн шинэчлэл биш байх юм. Тэгээд ч Монголын цаг уур, газрын үржил шимийн үзүүлэлтүүд нь гэр бүлийн маягийн жижиг болон дунд фермерийг хөгжүүлэхэд эрсдэл ихтэй болгодог гол бэрхшээл нь юм.

Үүний оронд бэлчээр, улсын тусгай хэрэгцээний газар, нийтийн эзэмшлийн газраас бусад газрыг хувьчилж болно гэсэн Үндсэн хуулийн үзэл баримтлалын дагуу иргэдийн газрын эрхийг албажуулах, бүртгэх, баталгаатай хангахад Монгол Улс дахь газрын шинэчлэлийн гол чиглэл орших болно. Газрын шинэчлэлийн дагуу дурьдсан ангиллын газрыг хувьчлахгүй боловч эзэмшил, ашиглалтын гэрээг аль болохоор түлхүү дэмжиж, харин бусад газрыг төрийн бодлогыг үндэслэн, нутгийн иргэдийн сонирхлыг харгалзан хувьчлах боломжтой гэж үзэх нь зүйтэй. Газрын шинэчлэлийн зарим асуудлаар төрийн бодлого, төрийн байгууллагуудын үйл ажиллагаа болон нутгийн иргэдийн сонирхол нийцэхгүй байж болно. Энэ тохиолдолд иргэдийн дуу хоолойг хүлээж авна гэдэг нь баталгаагүй: учир нь иргэдийн газар өмчлөх эрхийг Үндсэн хуулиас өөр ямар ч хуулинд баталгаажуулаагүй атлаа төр дан ганц газар өмчлөгч болохыг Иргэний болон Газрын хуулинд шууд заажээ. Газрын хуулийн 5 дугаар зүйлийн 1 дэх хэсэгт “газар нь төрийн өмч мөн” гэсэн байна. Ийм учраас нэгдүгээр бүлэгт өгүүлсэн орон нутгийн иргэдийн мэдэлд ойн нөөцийг байлгах талаар заасан Ойн хуулийн заалт нь нутгийнхны байгалийн нөөцийг ашиглах эрхийг нь хамгаалан баталгаажуулсан анхны хуулийн прецедент болсон.

Газрын шинэчлэлийн явцад улс төрийн тогтворгүй байдал, сонгуулийн дараахь төрийн бодлогын өөрчлөлтөөр газрын шинэчлэлийн зарчмаас ухарвал олон нийтийг мэхэлсэн хэрэг болж, олон хүн газарт оруулсан хөрөнгөө алдана.

Дараагийн хэсэгт газрын шинэчлэлийн цар хүрээ, түүнд хамруулж болох газрын талаар тайлбарлана.

3.3.1. Газрын шинэчлэлийн цар хүрээ

Олон улсын донор байгууллага, гадаадын зөвлөхүүд газрын шинэчлэлийн “туршилтын хөтөлбөр”-ийг ихээхэн дэмждэг (жишээ нь, ТА-2602-МОН төслийн баримтыг үз). Шинэ арга хэмжээг хэрэгжүүлэхээс үүсч болох сөрөг үр дагавар, алдаа мэдгээс урьдчилж жижиг төсөл хэрэгжүүлснээр сэргийлж болно гэдэгтэй санал нэгдэж байгаа боловч газрын шинэчлэлийг хэрэгжүүлэхэд энэ арга тохирно гэдэгт эргэлзэж байна. Зарим баг, хороонд туршилтын журмаар газар хувьчилж бүтэлгүй болбол газраа буцааж авна гэсэн нөхцөлтэйгээр олгох нь утгагүй. Хэсэг газарт хэрэгжүүлсэн туршилт цаашдаа улс даяар хэрэгжүүлэх өргөн хүрээтэй газар хувьчлалын арга хэмжээний алдааг урьдчилан ил гаргаж чадахгүй. Монголын нөхцөл дэх өнөөгийн газар өмчлөл, газар шинэчлэлийн мөн чанараас болж хэсэгчилсэн, туршилтын газрын хөтөлбөр тохирохгүй гэж үзэж байна.

Газар тариалангийн үйлдвэрлэл хөгжсөн, цаашилбал, хувийн болон төрийн өмчийн газрын харьцааны балансыг өөрчлөх буюу тогтворжуулах, хувийн өмчийн нэгж газруудыг дахин хуваарилах, удаан хугацаагаар газар эзэмшсэн иргэд, компаниудын газрын эрхийг бүртгэн баталгаажуулахад газрын шинэчлэлийн агуулга оршдог чухамхүү ийм оронд хэсэгчилсэн газрын хөтөлбөр туршиж үзэж болно. Туршилтын хөтөлбөр хэрэгжүүлж үзэх нь хоёр талтай: нэг талаас дутуу боловсрогдсон хөтөлбөрийн алдаа, оноог олж тунгаах, газрын шинэчлэл буруу явагдах эрсдлийг бууруулах, төрийн бодлого, хууль тогтоомжид ямар өөрчлөлт оруулах шаардлагатайг хянаж үзэхэд ач холбогдолтой (Campbell, 1996), нөгөө талаас, газар хувьчлал, шинэчлэл хийх сонирхлыг аажмаар үгүй болгох, олон нийтийн итгэл алдрах, дургүйцэл хүргэх аюултай.

Өргөн хүрээтэй, иж бүрэн “хувьчлалын үндэсний хөтөлбөр” нь дээр ярьсан болгоомжтой “туршилтын” загварын эсрэг туйл юм. Шинэ ардчилсан намууд, тэдгээрийн дэмжигчид өргөн цар хүрээтэй, иж бүрэн хувьчлалыг илүүтэй сонирхдог. Жишээ нь: 1996 онд сонгогдсон Социал демократ, Үндэсний ардчилсан намын төлөөлөлтэй одоогийн Засгийн газрын мөрийн хөтөлбөрт нутаг дэвсгэрийн 73 хувь болох бэлчээрийг хувийн журмаар ашиглах асуудлыг тавьсан байна. Цаашилбал, эдийн засагч П.Баатарбилэг, Ц.Бадам нар газар

хувьчлалын хөтөлбөрийн хүрээнд хувьчлах газрын санг тусад нь байгуулах санал гаргажээ (Баатарбилэг, 1997). Миний бодлоор бүтэлгүйтэх, олон нийтийн эсэргүүцэлтэй тулгарах эрсдэлтэй учраас хувийн өмчийн туршлага багатай Монгол шиг оронд газар хувьчлалыг компани ажил мэтээр өргөн цар хүрээтэй явуулах нь зөв шийдэл биш юм.

Хуульд заасан олон ангиллын газар бүрийг нэгэн зэрэг хувьчлалд хамруулж болохгүй нь мэдээж. Иймээс хамгийн тохиромжтой нь бол газрын төрөл, ангиллаар нь ялгавартайгаар хандсан газрын шинэчлэлийн загвар юм. Газрын төрөл, ангилал бүрийг олон өөр хуулиар зохицуулсан байдаг тухай дээр бичсэн билээ. Газрын шинэчлэлийн хөтөлбөр ч мөн адил газрын ангилал бүрт өөрөөр хандах ёстой. Ангиллаас нь хамааран нэгж газар бүрт ялгавартайгаар хандахаас гадна Монголын уудам газар нутгийн бүсийн, орон нутгийн онцлогийг бас харгалзах ёстой юм.

Газрыг хувьчлах тухай хуулийг заавал батлан гаргах ёстой боловч хувьчлалын хөтөлбөр нь нэгэн том иж бүрэн баримт бичиг буюу үйл ажиллагааны төлөвлөгөө байх албагүй. Энэхүү хөтөлбөр нь ээлж дараатай батлагдсан хууль (газар хувьчлал, татварын харилцааг зохицуулсан), Засгийн газар, яамдын баталсан дүрэм, журам, заавар, төрийн бодлого, нутгийн захиргааны дэмжлэгтэй санхүүгийн байгууллагууд боловсруулан хэрэгжүүлэх зээлийн хөтөлбөр¹ болон нийгмийн хамгааллын арга хэмжээний төлөвлөгөө зэргээс бүрдэх юм.

3.3.2. Газрыг хувьчлах арга

Дэлхийн улс орнууд түүхэн хөгжлийн явцдаа олон өөр аргаар газраа хувьчилж байжээ. Газрын хувьчлалыг Монголд хэрэгжүүлэхдээ хувьчлах зорилго, газрын ангиллаас хамаарсан ялгавартай, уян хатан аргуудыг сонгох шаардлагатай. Монголын нөхцөлд тохиромжтой гэж үзэж болох аргуудыг энэ хэсэгт хэлэлцэнэ.

Үнэ төлбөргүй олгох. Зөвхөн хот суурингийн хашаанд амьдардаг иргэдийн хувьд байж болох талтай. Малыг малчдад нь, орон сууцыг

¹ Хуучин ЗХУ-ын орнуудын нийгмийн өөрчлөлтийн явцад хөрөнгө оруулалтын хүндрэл бас гарсан байна. Жишээлбэл, "Киргизстан, Казахстан, Туркменистанд шинээр газар авсан иргэдэд бизнесээ эхлэх хөрөнгө, машин техник, дэд бүтэц, зах зээл зэрэг газартаа оруулах хөрөнгө, зээл олдохгүй хэцүү байжээ. Иймээс одоо Казахстанд газар шинээр авч байгаа хүнийн тоогоос газраа орхин явж байгаа хүний тоо хавьгүй илүү" (O'Rourke, 1998).

оршин суугчдад нь үнэгүй олгосон юм чинь одоо хашаанд суудаг дунд буюу түүнээс доогуур орлоготой хотын анги давхаргын хүмүүсийн эрмэлзлийг барагдуулж газрыг нь үнэгүй олгох ёстой гэсэн уриа байдаг. Үнэхээр ч 1992 онд мал сүргийг, 1997 онд орон сууцыг үнэгүй хувьчилсан нь тухайн үеийн Засгийн газар нэрээ гаргаж, нам нь дараагийн сонгуулиар дахин сонгогдох магадлалыг нэмэгдүүлэх зорилготой байсныг үгүйсгэхгүй. Эрх баригчид ямар үндэслэлээр олон арван жил нийтийн хөдөлмөрөөр бүтээсэн улсын өмчийг улс төрийн сонирхлынхоо золиос болгодог юм бэ? Ямар ч байсан хамгийн их орлого оруулж болох хотын болон хот орчмын газрыг үйлдвэрлэлийн бус, ахуйн зориулалтаар олговол харамсалтайгаас гадна будлиан, мадаг гарах магадлал өндөр юм.

Худалдах. Энэ нь эрэлт хэрэгцээ ихтэй хотын болон хот орчмын газрыг хувьчлах гол арга байх юм. Үүнд олон хэлбэр бий.

Дуудлага худалдаа (аукцион)-нд нээлттэй дуудлага зарлаж хамгийн өндөр үнэ зарласан этгээдэд нэгж газрыг зардаг. **Тендер** сонирхогчдоос битүүмжлэн ирүүлсэн саналуудыг товлосон цагт нээж мөн л хамгийн өндөр үнэ дуудсан этгээдэд газрыг худалддаг. Өнгөц харахад энэ хоёр хэлбэр нь хялбар, хэрэгжүүлэхэд амар, богино хугацаанд өндөр орлого оруулах боломжтой мэт харагдана. Гэвч сайтар судлахад хөрөнгөжөөгүй, инфляцийн өндөр түвшинтэй Монголын нөхцөлд хувьчлалын энэ хоёр хэлбэр таарна гэдэгт эргэлзээ төрж байна. Хөрөнгийн зах зээл, иргэд, компаниудын худалдан авах чадвар хязгаарлагдмал байх тул газар мэт том хэмжээний хөрөнгө худалдан авахад дотоодын банк буюу гадаадын зээлдэгчээс зээл авах шаардлагатай. Дотоодын банкууд мөнгөн хөрөнгө багатай, өр авлагын сүлжээнээс ангижраагүй тул зээл олгох чадвараар дорой. Иймээс гадаадын зээлдэгч л газар худалдаж авах их хэмжээний зээл олгох эх сурвалж болж чадна. Энэ нь газар өмчлөл ба гадаадынхантай холбоотой өнөөх эмзэг асуудлыг дахин босгож байгаа билээ.

Дуудлага худалдаа, тендер хоёрын оронд өөр боломжийн хувилбар бий. Түүнийг **хэлцэлтэйгээр худалдах** буюу **тохиролцох** гэдэг. Худалдааны энэ хэлбэрт худалдаж буй этгээд нь ганц худалдан авагчтай харьцах бөгөөд худалдах нөхцөл, үнэ, бусад асуудлыг тохиролцдог. Энэ хэлбэрийн сул тал нь: өрсөлдөөн байхгүй учир дуудлага худалдаа, тендертэй харьцуулбал худалдах үнэ бага, яриа хэлцэл нь олны хараа хяналтаас гадуур явагдах учир арын хаалга,

авилгал, залилан үйлдэх бололцоотой (Ernst & Young, 1994). Давуу тал нь: байгаль орчны, хүн амын эрүүл мэндийн шаардлагуудыг газрын худалдан авагчтай тохиролцох боломжтой. Хуульд заасан газрын зориулалтыг солихыг сайшаадаггүй гэж өмнө дурьдсан. Хуулийн энэ шаардлагад газрын хэлэлцээрт худалдаа их тохиромжтой. Яагаад гэвэл худалдаж буй газрын ашиглалт, нөхцлийг тохиролцон зөвшилцөх юм.

Газрыг хэлэлцээтэйгээр худалдах хэлбэрээс **нөхцөлтэйгээр худалдах** нь арай өөр. Нөхцөлтэй худалдаанд худалдагч этгээд (Монголын хувьд бол төр) тухайн газраа зарах нөхцөл, шаардлагаа урьдчилж зарладаг. Тэдгээрийг нь зөвшөөрсөн буюу биелүүлсэн худалдан авагчид газраа худалдана. Жишээ нь, тухайн газарт тодорхой хэмжээний нөөц (хөрөнгө, хөдөлмөр зэрэг) оруулах шаардлагыг урьдчилж тавьсан бол зөвхөн энэ шаардлагыг биелүүлсэн тохиолдолд газрыг хувьд шилжүүлэн худалдах тухай шийдвэр гаргадаг. Монголын газрын хувьчлалын үеэр хотын болон хот орчмын газрыг, түүнчлэн бэлчээрт тооцогддоггүй, ашигт малтмалын нөөцтэй байх магадлалтай газрыг энэ аргаар худалдаж болох юм. Газрын нөхцөлтэй худалдаанд хот төлөвлөлт, газар зохион байгуулалт, хотын үзэмж, нийтийн эрүүл мэнд, аюулгүй байдал, барилгын стандарт, байгаль орчныг нөхөн сэргээх зэрэг олон шаардлагыг сахин биелүүлэх хөшүүрэг бий. Гэхдээ ийм худалдаагаар олох орлого их биш байж болно гэдгийг тэмдэглэх нь зүйтэй.

Дээрх анализ газрын худалдааны хэд хэдэн хэлбэр байгаагаас хамгийн зохимжтой, баталгаатай нь нөхцөлтэй худалдаа болохыг харуулж байна.

Эзэмшүүлэх буюу худалдах замаар **одоогийн ашиглагчдад нь шилжүүлэх**. Энэ аргаар эзэнгүй өмчлөл, эзэмшлийн тохиолдол гарахаас сэргийлж болно. Ийнхүү сэргийлэх нь газар хувьчлалын хөрөнгө оруулалт, үр ашгийг нэмэгдүүлэх зорилготой нийцнэ.

Ажиллагсад нь худалдаж авах. Үйлдвэр, аж ахуйн нэгжээ худалдаж авсан ажилчид тухайн нэгжийн доорхи болон түүнд хамааралтай бусад газрыг хувьчлах арга.

Түрээслэх. Газрын тухай хуулийн дагуу түрээсийг 2 хэлбэрээр хийж байгаа: газар ашиглах гэрээ, газар эзэмших гэрээ. Гэрээ байгуулах нөхцөл, шаардлага, гэрээлэгчдийн эрх, үүргийг хуулиар тогтоосон. Хуульд газрыг хувиараа буюу дундаа хамтран эзэмшиж болох тухай

заасан боловч дундын эзэмшлийн гэрээ байгуулсан тохиолдол их ховор байдаг, ялангуяа хөдөөд. Иймээс бэлчээрийг хамтран дундаа эзэмших гэрээг байгуулахыг дэмжих нь газар шинэчлэлийн нэгэн хэсэг байх нь зүйтэй. Харин бэлчээрийн нийтийн эзэмшигч хэн байх вэ гэдэг нь ээдрээтэй асуудал юм. Нүүдлийн хэв маягаар амьдардаг малчдыг бүлэглэхэд хэцүү, малчин өрх, хот айлд ногдон ашиглагддаг газрын хил хязгаарыг тогтооход бэрхшээлтэй. Бэлчээрийн нийтийн эзэмшлийн гэрээ байгуулж болох 3 бүлэг байгаа мэт санагдана: ① хот айл, ② нэг нутгийнхан, саахалтынхан, ③ багийн гишүүд. Эхний 2 бүлгийг тогтворгүй, улирлаас улиралд өөр байдаг гэж өмнө тайлбарласан билээ. Харин баг албан ёсны захиргааны нэгж мөн бөгөөд Засаг даргатай, бүртгэлтэй гишүүдтэй. Иймд дундаа хамтран газар эзэмших гэрээ байгуулах бүлэг бол багийн гишүүд байх боломжтой. Багаараа газар эзэмших гэрээ байгуулах нь эерэг, сөрөг аль аль талтай. Нэг талаас, нүүдлийн хуваарь өөрчлөгдөж нүүдэллэх газар хязгаарлагдмал болно. Нүүдэллэх зай, жилийн нүүдлийн тоо цөөрөх үйл явцыг *sedentarization* (аажмаар суурьших) гэдэг. Энэ зууны эхээр улс орныг олон засаг захиргаа, нутаг дэвсгэрийн нэгжид хувааснаар энэ үйл явц аргагүй эхэлсэн. Харин газар хувьчилснаар буюу баг багаар газрыг гэрээлж авснаар энэ үйл явц улам гүнзгийрнэ. Нөгөө талаас, бэлчээрийг тухайн багийн бус этгээдэд олгож бэлчээрийн бус зориулалтаар ашиглахаас хамгаална.

Тиймээс газрыг багаараа дундаа хамтран эзэмших гэрээ байгуулах нь хот суурин ихтэй, бэлчээр хомс Монголын газар нутгийн төв болон хойт хэсгүүдэд ач холбогдолтой байх юм. Газар хувьчлах арга хэлбэрийг хэлэлцсэний дараа газрын аль ангиллаас хэр хэмжээний газрыг хувьчлах буюу эзэмших боломжтойг авч үзье.

Бэлчээр, хөдөө аж ахуйн газар

- тариалангийн (нийт 9537 км² нэг га нь 1738,0-3843,4 мянган төгрөгний үнэлгээтэй): хувьд өмчлөхийг хуулиар хориглоогүй;
- бэлчээр (нийт 1163496 км², нэг га нь 200,9-548,2 мянган төгрөгний үнэлгээтэй): Үндсэн хуулийн Зургаадугаар зүйлд заасны дагуу хувьчилж болохгүй;
- зун, намрын бэлчээр: Газрын хуулийн 51 дүгээр зүйлд заасны дагуу нийтээр ашиглана, мал бэлчээх зориулалтаар хувиараа эзэмших буюу ашиглах гэрээ байгуулж болохгүй. Зун, намрын бэлчээрийн нийтээр хамтран ашигласны төлөө төлбөр төлөхгүй;
- өвлийн бэлчээр: Өвлийн бэлчээрийг гэрээгээр эзэмшиж буюу

ашиглаж болох эсэхийг аль ч хууль дурьдаагүй. Энэ нь өвлийн бэлчээрийг гэрээлж болохгүй гэсэн үг ерөөс биш. “Хориглоогүй бол зөвшөөрөгдсөн” гэсэн хуулийн ерөнхий зарчим байдаг. Үүний дагуу өвлийн бэлчээрийг иргэд хувиараа буюу хамтаар ашиглах, эзэмших гэрээгээр авч болно;

- хадлангийн газар (нийт 19074 км² нэг га нь 912,2-2675,3 мянган төгрөг): энэ газрыг өмчлөх, ашиглах эрхийн талаар аль ч хууль тусгайлан дурьдаагүй. Газрын хууль хадлангийн газрын бэлчээр, хөдөө аж ахуйн газрын ангилалд багтаан бэлчээрээс тусад нь агаад түүнтэй адил статустайгаар авч үзсэн боловч ер нь хадлангийн газрыг бэлчээрт хамруулдаг. Иймээс бэлчээрийг хувьчлахгүй гэсэн Үндсэн хуулийн Зургадугаар зүйлийн хориг хадлангийн газарт бас хамааралтай гэж ойлгож байна.

Хот, тосгон, бусад суурингийн газар (нийт 3133 км², 5-440 сая төгрөгний үнэлгээтэй): эдгээр газрыг хувьчлах, эзэмших, ашиглах статус нь хот төлөвлөлтийн олон төлөвлөгөө, стандарт, холбоо, инженерийн шугам сүлжээний байдлаас ихээхэн шалтгаална:

- барилга, байгууламжийн доорхи газар: хувиараа буюу хамтдаа өмчлөхийг хуулиар хориогүй;
- ашигт малтмалын зориулалттай газар: тусгай хамгаалалттай газар нутгаас бусад аль ч ангиллын газраас ашигт малтмалын зориулалтаар олгож болно. Ингэснээр тухайн газар шууд хот, тосгон, бусад суурины газрын ангилалд шилждэг. Уурхайн газрыг гэрээлэх, гэрээлэгчдийн үүрэг, газраа нөхөн сэргээх болон бусад байгаль орчны шаардлага зэргийг Газрын болон Ашигт малтмалын тухай хуулиар зохицуулсан;
- нийтийн эдэлбэрийн газар: гудамж, талбай, амралт, зугаалгын газар, цэцэрлэг, оршуулгын газар гэх мэт. Эдгээрийг хувьчлахыг Үндсэн хуулийн Зургадугаар зүйл хоригложээ;
- хот орчмын газар. Зарим хотын, хот орчмын ялангуяа хөдөөний хот суурингийн газрыг хувьчлахыг санал болгож байна. Үл хөдлөх хөрөнгийн татварыг Улаанбаатарт өндөр тогтооно. Ингэснээр улсын төсөвт орлого оруулж нийслэлийн газрын хомсдлыг шийдвэрлэж болно.

Зам, шугам, сүлжээний газар (нийт 3133 км²: бүх зам, төмөр зам, цахилгааны шугам, бусад дэд бүтцийг шугамыг төрөөс барьж байгуулсан учир тэдгээрээ доорхи газартай нь хамт өмчилдөг. Цаашид хувийн аж ахуйн нэгж дэд бүтцийн сүлжээ барих болбол доорхи газрыг хувьчилж буюу тодорхой хатуу нөхцөлтэйгээр эзэмшүүлж байвал

зохилтой. Харин одоо байгаа зам, шугам, сүлжээний засвар, үйлчилгээнд зарцуулах хөрөнгө мөнгө төрд байхгүй¹ тул донор орнуудаас зээл авдаг. Иймд одоо байгаа дэд бүтцийг доорхи газартай нь, эсхүл газаргүйгээр нь (өөрөөр хэлбэл үйлчилгээг) нь хувьчилж буюу эзэмшүүлж болох юм.

Ойн сангийн (нийт 125320 км²) болон усны сангийн (нийт 17231 км² газар): эдгээр газрыг хэрхэн өмчлөх, эзэмших, ашиглах тухай тодорхой заалт Усны буюу Ойн тухай хуульд аль алинд нь байхгүй. Газрын тухай хуулийн 38-р зүйлийн 2 дахь хэсэгт “бусдын эзэмшил, ашиглалтанд олгосон эсэхээс үл хамааран ойн сан бүхий газрыг нийтээр ашиглана” гэжээ. Тэгэхлээр эдгээр газрын талаар эзэмших буюу ашиглах гэрээ байгуулж болно. Харин гэрээгээр авсан этгээд бусдыг тухайн газар ашиглахыг хориглож болохгүй гэж дүгнэж байна.

Усны сангийн газарт устай газраас гадна эрэг хавийн газар, мөнх цастай уулын орой, мөсөн гол, мөсөн уул хамаардаг. Эдгээр нь загас үржүүлэх, усны аж ахуй, жуулчдын өвлийн бааз барьж ашиглах бизнесийн потенциалтай учраас эзэмших, ашиглах гэрээ байгуулах, тэр ч байтугай хувьчлах асуудал байж болох юм.

Нөөц газар (нийт 28197 км²): ашиглах боломжгүй элэгдсэн гэж үздэг. Цөл, цөлөрхөг, өндөр уулын газрыг сонирхсон этгээдэд хувьчлах нь зүйтэй. Тэр ч байтугай үнэгүй, үл хөдлөх хөрөнгийн татваргүйгээр олгох ёстой. Ингэснээр тухайн газарт хөрөнгө оруулахыг дэмжих, үржил шимтэй газрын ашиглалтын ачааллыг сааруулах болно.

Тусгай хэрэгцээний газар: Үндсэн хуулийн Зургадугаар зүйлд эдгээр газрыг хувьд өмчлөхийг хориглосон.

— улсын тусгай хамгаалалттай газар (нийт 172315 км²): дархан цаазтай газар, байгалийн цогцолбор газар, байгалийн нөөц, дурсгалт газар гэж 4 ангилдаг бөгөөд ашиглалтын дэглэм нь өөр өөр. Энд ихэнх бизнесийн үйл ажиллагааг зөвшөөрдөггүй, ялангуяа ашигт малтмал олборлох, том барилга байгууламж барих, мод огтлохыг хориглосон. Нийт нутаг дэвсгэрийн 11 хувь буюу 172 сая га эдгээр газрын хэмжээг бараг 2-3 дахин нэмэгдүүлэхээр төлөвлөж байна (Засгийн газрын хөтөлбөр 1998). Эдгээр газрыг 5 хүртэл жилийн хугацаатай ашиглах гэрээгээр олгодог, гадаадын

¹ Сүхбаатар аймгийн төвийг Оростой холбодог төмөр зам бараг нураги болсон тул түүнийг хаах асуудлыг аймгийн захиргаа хэлэлцэж байна. “Өдрийн толь” сонин, № 248, 1999.09.11

- иргэн, аж ахуйн нэгж, байгууллага гэрээ байгуулж болохгүй. Газар ашигласны төлбөр өндөр байх ёстой;
- хилийн зурвас газар (40800 км²): Хилийн тухай хуульд улсын хилийн дагуух дотогш 5 км газар улсын тусгай хэрэгцээнд байна гэжээ. Алслагдсан хилийн дагуух газрыг Монгол Улсын иргэнд газар ашигласны төлбөргүйгээр олгох нь зүйтэй. Хилийн зурвас газарт гадаадын этгээд газрыг ямарваа хэлбэрээр гэрээлэхийг хатуу хорьж хяналт тавих шаардлагатай;
 - батлан хамгаалах зориулалттай газар: цэргийн ангиуд, батлан хамгаалах байгууламж, шоронгуудад олгосон бага хэмжээний газар. Эдгээр газрыг давхар гэрээлж болох эсэхийг аль ч хуульд заагаагүй. Иймд хариуцсан этгээд, жишээ нь шоронгийн захиргаа, тухайн газрыг бусдад богино хугацаагаар ашиглуулж эргэлтэнд оруулах нь зохилтой;
 - улсын чанартай отрын бэлчээр, мал тууврын зам: эдгээрийн ашиглалтын дэглэмийг өөрчлөх санал үгүй.

Газрын ангилал бүрт оруулахаар санал болгосон өөрчлөлтүүдийг доорхи хүснэгтэнд дүгнэв.

Хүснэгт 3.1. Ангилал бүрийн газрын статуст өөрчлөлт оруулах санал

| Газрын анги-лал | Одоогийн эрх зүйн статус | Газрын шинэчлэлийн дагуу өөрчлөх санал |
|---|---|---|
| Бэлчээр, хөдөө аж ахуйн: – тариалангийн – бэлчээр – хадлангийн | – хувьд өмчлөхийг хуулиар хориглоогүй – хувьдаа өмчлөхгүй – хувьдаа өмчлөхгүй | – хувьд (ганцаарчилсан, дундын) өмчлүүлэх; удаан хугацааны, дахин сунгагдах гэрээгээр эзэмшүүлэх; – өвөлжөөний бэлчээрийг удаан хугацааны, дахин сунгагдах (хувийн буюу хамтын) гэрээгээр эзэмшүүлэх; – удаан хугацааны, дахин сунгагдах (хувийн, хамтын) гэрээгээр эзэмшүүлэх; |
| Хот, тосгон, бусад суурины газар: – барилга, байгууламжийн | – төрийн өмч, эсхүл барилга байгууламжийн | – барилга байгууламжийн өмчлөгчид нь өмчлүүлэх; удаан |

| | | |
|--|--|--|
| <p>доорхи газар</p> <p>– ашигт малтмалын зориулалтаар олгосон газар</p> <p>– нийтийн эзэмшлийн газар</p> | <p>өмчлөгчид эзэмшүүлдэг</p> <p>– газар эзэмших гэрээ байгуулдаг</p> <p>– хувьдаа өмлөхгүй, гэрээгээр эзэмшихгүй</p> | <p>хугацааны, дахин сунгагдах (хувийн буюу хамтын) гэрээгээр эзэмшүүлэх, ашиглуулах</p> <p>– одоогийн статусыг өөрчлөхгүй</p> <p>– одоогийн статусыг өөрчлөхгүй</p> |
| <p>Зам, шугам, сүлжээний газар</p> | <p>– төрийн өмч</p> | <p>– зам, сүлжээ барих иргэн, аж ахуйн нэгжид хувийн буюу хамтын өмчлөлд шилжүүлэх,</p> <p>– удаан хугацааны, дахин сунгагдах (хувийн буюу хамтын) гэрээний дагуу нөхцөлтэйгээр эзэмшүүлэх</p> |
| <p>Ойн сангийн газар</p> | <p>– төрийн өмч</p> | <p>– эзэмших буюу ашиглах гэрээгээр тодорхой нөхцөлтэйгээр олгох</p> <p>– ойг хамгаалах зорилгоор гэрээгээр эзэмшүүлэх</p> |
| <p>Усны сангийн газар</p> | <p>– хувьд өмчлөхийг хуулиар хориглоогүй</p> | <p>– одоогийн статусыг өөрчлөхгүй; боломжийн газарт нөхцөлтэйгээр гэрээгээр эзэмшүүлэх, ашиглуулах</p> |
| <p>Нөөц газар</p> | <p>– хувьд өмчлөхийг хуулиар хориглоогүй</p> | <p>– хувийн буюу хамтын өмчлөлд шилжүүлэх</p> |
| <p>Тусгай хэрэгцээнй:</p> <p>– хилийн зурвас</p> <p>– батлан хамгаалах зориулалтаар олгосон</p> <p>– бусад</p> | <p>– хувьд өмчилж болохгүй</p> | <p>– Монголын иргэнд төлбөргүйгээр эзэмших гэрээгээр олгох;</p> <p>– богино хугацааны ашиглалтын гэрээ;</p> <p>– одоогийн статусыг өөрчлөхгүй</p> |

3.4. Газрын шинэчлэл, хувьчлалын үйл явц

Газрын шинэчлэлийг хэд хэдэн багц арга хэмжээгээр хэрэгжүүлнэ. Тэдгээрийг хэсэгчлэн тайлбарлая.

Нэг дэх алхам – эрх зүйн орчинг бий болгох. Нийгэмд шинээр хувиараа газар өмчлөх бүхэл бүтэн том институцийг бий болгож

байгаа¹ болохоор Улсын Их Хурлаас газар өмчлөх тухай хууль батлан гаргах ёстой. Энэ хууль нь “газар хувьчлах улс төрийн эрмэлзлийг тодорхойлж түүнийг хэрэгжүүлэх шууд бөгөөд тодорхой арга хэмжээнүүдийг хуульчлах” юм (Guislain, 1997). Энэ хуулийн гол бүрэлдэхүүн хэсэг нь газрыг хувьчлах эрх бүхий этгээд, түүнийг зохион байгуулах арга хэмжээ, хувьчлах газрын хэмжээ, байрлал, хувьчлах журам, энэхүү арга хэмжээнд оролцогч Улсын Их Хурал, Засгийн газар, төрийн эрх бүхий байгууллага, аймаг, нийслэл, сум, дүүрэг, хороо, багийн Хурлууд, Засаг дарга нарын эрх, үүрэг, хариуцлага, түүнчлэн энэхүү арга хэмжээнд тавих хяналтыг хэн, хэрхэн хэрэгжүүлэх тухай зүйл заалтууд байх юм.

Газрыг хувьчлах үйл ажиллагааг зохицуулахаас гадна газар өмчлөгчийн эрх зүйн байдлыг тодорхойлох ёстой юм. Үүнийг газар хувьчлах тухай хуульдаа, эсвэл одоо мөрдөж буй Иргэний хуульд нэмэлт, өөрчлөлт оруулах маягаар шийдвэрлэж болох юм. Иргэний хуульд нэмэлт, өөрчлөлт оруулах нь илүү. Учир нь иргэний харилцааг цогцолбороор нь системчилж хуульчилсан Иргэний хууль иргэдийн ерөнхий болон тодорхой эрхийг бүгдийг нь нэгтгэн тунхагладгаараа онцлогтой. Цаашилбал, Иргэний хуулийг бусад хуулиас харьцангуй цөөн нэмж, өөрчилж, хүчингүй болгодог. Иймээс газартай холбоотой хувийн өмчлөгчийн эрхийг Иргэний хуулиар зохицуулбал илүү баталгаатай хангах юм.

Газар өмчлөх тухай болон Иргэний хууль нэмэлт, өөрчлөлт оруулах 2 хуулийн төслийг нэг газраас, тодруулбал газрын асуудлыг бүхэлд нь эрхэлдэг Байгаль орчны яамнаас санаачлан оруулах нь зарим нэг үл ойлголцох, хууль давхардах явдлаас сэргийлнэ.

Улсын Их Хурал ч эдгээр хоёр хуулийн төслийг хамтад нь хэлэлцэн баталж нэгэн зэрэг хүчин төгөлдөр болгох нь зүйтэй.

¹ Эрдэмтэд, судлаачдын хүрээнд хуучин социалист эрх зүйн тогтолцоог хэрхэн шинэчлэх талаар хэлэлцэх үед Америкийн эрдэмтэд “альтернатив аргыг” санал болгожээ: түр хугацаанд англи-саксоны нийтлэг эрх зүйн тогтолцоог мөрдөх. Тэд хуучин социалист орнуудын нийгмийн шинэчлэлийг хурдан хийх зоригтой байхад шинээр хууль боловсруулан гаргах, түүнийг хэрэгжүүлэхэд урт хугацаа, хөдөлмөр шаардана, зохих боловсролтой, хуульчид буюу хууль тогтоогчид ховор, түүнчлэн өөрчлөлт, шинэчлэл дэх төрийн оролцоог аль болохоор багасгах шаардлагатай тул тухай орнууд шүүгчийн шийдвэр эрх зүйн эх сурвалж болдог нийтлэг эрх зүйн тогтолцоонд шилжих нь зүйтэй гэж үзжээ. Миний бодож байгаагаар нийгмийн өөрчлөлт, шинэчлэлийн үеэр гэнэт эрх зүйн өөр тогтолцоонд шилжих нь маш буруу, хуулийн хэрэгжилт, эрх зүйн салбарт замбараагүй байдлыг бий болгохоос өөр үр дүнд хүрэхгүй.

Энэ хоёр хуулийн хүчин төгөлдөр болох өдөр, бүр тодруулбал, тэдгээрийг баталсан өдөр, хүчин төгөлдөр болох өдөр хоёрын хоорондын хугацааг яаж тогтоох вэ гэдэг нь сонирхолтой асуудал юм. Өмнөх өмч хувьчлалын асуудлыг шийдвэрлэж хэрэгжүүлсэн туршлагаас харахад Засгийн газар нь авилгалын үйлдэл гаргахаас урьдчилан сэргийлэх үүднээс хууль батлагдсан өдөр, хүчин төгөлдөр болох өдөр хоёрыг их ойр тавьдаг, заримдаа хэдхэн хоног байсан жишээтэй. Харин газрын хувьчлалын ач холбогдол, цар хүрээ, нэр хүнд, нөлөөг нь зөвөөр дүгнэж энэ хугацааг газрыг хувьчлах бэлтгэл хийж болохуйц урт (нэг жил хүртэл) байлгах ёстой юм.

Газрын хувьчлалыг зөв зохион байгуулахад уян хатан чанарыг хангахуйц эрх зүйн орчинг бүрдүүлэх нь нэн чухал билээ. Хувийн өмчийг газрын институцийг монголын эрх зүйн тогтолцоонд шинээр нэвтрүүлэх шаардлагатай бөгөөд үүнийг одоо хүчин төгөлдөр мөрдөж байгаа хуулиудад нэгэн зэрэг нэмэлт, өөрчлөлт оруулах замаар шийдвэрлэнэ. Эдүгээ хүчин төгөлдөр хуулиуд, захиргааны дүрэм, заавар, зөвшөөрөл, лицензийн тогтолцоо, төрийн байгууллагуудын бүтцийг дан ганц төрийн өмчийн газартай нийгмийн харилцаанд зохицуулан бүрдүүлсэн билээ. Цаашилбал, шүүх эрх мэдлийн тогтолцоо ч бүхэлдээ (шүүхүүд, шүүгчид, өмгөөлөгч, прокурор, хуулиуд, байцаан шийтгэх журам гэх мэт) эрх зүйн шинэ институцийн дагуу өөрчлөгдөх ёстой. Жишээлбэл, шүүхүүд газрын хувьчлалын арга хэмжээний үеэр газрын бүртгэл, хувьчлах явцтай холбоотойгоор төрийн эрх бүхий байгууллага болон иргэдийн хооронд бий болсон, мөн иргэд хооронд гарсан маргааныг зөв шийдвэрлэх чадвартай болсон байх ёстой.

Хамгийн их нэмэлт, өөрчлөлт оруулах хууль бол Иргэний хууль ба татварын багц хуулиуд юм. Эдгээрт нэг талаас одоо байгаа газар эзэмших удаан хугацааны гэрээ, хамтын эзэмшил зэрэг ойлголтыг улам дэлгэрэнгүй болгож баталгаажуулах, нөгөө талаас газар өмчлөх эрхийн бүрдэл хэсгүүдийг хуульчлах, хувийн өмчийн газарт татвар ногдуулах, түүнийг өв залгамжлуулах, бусдад худалдах, барьцаалах, бэлэглэх, нийгэмчлэх, хураах, улсын тусгай хэрэгцээнд авах, нөхөх олговор олгох зэрэг олон харилцааг зохицуулах ёстой. Ингэхдээ олон нийтийн эрх ашиг, сонирхлыг төлөөлөн хамгаалах үүднээс төр хувийн газрын менежментэд хэр их орооцолдож зохицуулах вэ гэдгийг зааглан тогтоох шаардлагатай.

Хувьчилсан газартай холбоотой өөр нэг чухал зүйл бол түүн дээрх нийтийн эзэмшлийг ус, амьтны аймаг, бусад түгээмэл тархацтай байгалийн баялгийн ашиглалтыг хэрхэн зохицуулах вэ гэсэн асуудал юм. Аливаа зөвшөөрөл, төлбөргүйгээр малчид нийтээр дундаа ашигладаг журмыг дурьдаж болж байна. Миний олгож байгаагаар байгалийн баялгийн ашиглалтын онцлог (төрийн өмчид байх, нийтээр дундаа ашиглах, ихэнх тохиолдолд үнэ төлбөргүй байх) нь хэвээр хадгалагдана. Өөрөөр хэлбэл, газрын шинэ өмчлөгч нь тухайн газар дээрх байгалийн түгээмэл нөөцийг ашиглахдаа зохих хууль журмын дагуу шаардлагатай бол гэрээ байгуулна. Газар нь хувьд шилжсэн ч дээрх болон доорхи баялаг нь төрийн өмч хэвээр байна.

Газрыг хувьчлахтай холбогдуулан төрийн татварын бодлого өөрчлөгдөнө. *Нэгд*, юуны түрүүнд газар болон татвартай холбоотой хууль тогтоомж нь газрын төлбөр болон татвар хоёрын ялгааг тодорхой гаргаж харуулах ёстой. Бэлчээр ашигласны төлбөрийг татвар (малын хөлийн)-тай хамтатган хурааж байх санал үе үе тавигддаг¹. Ингэх нь Монголын хөдөөд хэрэгжүүлэхэд илүү хялбар, төрд хямд тусна, малчдад илүү ойлгомжтой, дөт гэж тайлбарладаг. Миний бодлоор энэ хоёр эдийн засгийг өөр ойлголтыг хутгаж ер болохгүй. Төлбөрийг төрийн өмчийн нөөц ашигласны төлөө авч буй мөнгө, харин татвар бол хувийн орлогоос хурааж, төрийн төсөвт оруулах мөнгө юм.

Хоёрт, одоогийн малын толгой тутмаас авах тэгшитгэсэн татварын оронд шатлалтай татвар авах нь нийт малын тоог нэмэгдүүлэхээс цөөн тооны үржил шимтэй малтай байхыг эрмэлзэх хөшүүрэг бий болгох юм.

Гуравт, татварын багц хуулинд шинээр үл хөдлөх татварын төрлийг зохицуулах шаардлагатай. Ер нь эдийн засгийн бодлогын зорилтод хүрэхэд баланстай татварын тогтолцоо чухал үүрэг гүйцэтгэдэг. Татвараар газар ашиглалтын зарим төрөл, хэлбэрийг урамшуулан дэмжиж заримыг нь хязгаарлаж болдгоос (Lacoste, 1981) гадна улсын, ялангуяа орон нутгийн төсвийн орлогыг бүрдүүлдэг. Монголд хувийн өмчийн газарт ногдуулах үл хөдлөх хөрөнгийн татварыг тогтооход дараахь зүйлийг анхаарах нь зүйтэй:

¹ Барууны орнуудад ч газрын татварын тогтолцоог хялбаршуулах саналыг байнга хэлэлцдэг. Аль 19 дүгээр зуунд нэрт эдийн засагч Хэнри Жорж газрын чанараас тооцож авах татварыг болиулж түүнийг газар дээр явуулж буй үйлдвэрлэлийн ашгаас авах татвартай нийлүүлэх санал тавьж байжээ (George, 1898).

- Хөгжиж буй оронд үл хөдлөх хөрөнгийн татвар нь орон нутгийн болон улсын төсвийг бүрдүүлэх чухал эх үүсвэр мөн (Bahl, 1976), өндөр хөгжилтэй оронд ч байдал ийм байдаг (Mc Graw Hill, 1983). Харин Монголын хувьд газрыг хувь-чилснаас олох орлого болон үл хөдлөх хөрөнгийн татварын орлогыг өнөөгийн улс, орон нутгийг төсвийн алдагдлыг нөхөж төсвийг зузаатгах чухал эх үүсвэр хэмээн үзэж боломгүй. Орон нутгийн хэрэгцээг хувийн газраас олсон орлогоор санхүү-жүүлнэ гэж үзвэл нутгийн захиргаа аль болохоор их хэмжээний газар, эсвэл өндөр үнэлгээтэй газрыг хувьчлах сонирхолдоо аргагүй хөтлөгдөнө. Иймээс үл хөдлөх хөрөнгийн татвараас олох орлоготой холбогдуулан том хэмжээний, зарчмын зохицуулалт, өөрчлөлтийг улсын болон орон нутгийн төсвийн төлөвлөлт, бүрдүүлэлт, зарцуулалтанд оруулах ёсгүй.

Хувийн газарт ногдуулах татвар ямар мөн чанартай байх вэ? Эдлэнгийн шинжтэй газрын татвар биш, харин нийт газрын зах зээлийн үнэлгээнээс тооцсон шатлалтайгаар есдөг татвар (ad valorem tax) байна. Юунд татвар ногдуулах вэ? Газарт нь үү, дээрх үл хөдлөх хөрөнгөд нь үү? Аль алийг нь бол ямар харьцаатай? Олон орны судлаач, эдийн засагч нарын үзэж байгаагаар газар болон дээрх үл хөдлөх хөрөнгөд адил хэмжээгээр татвар ногдуулбал газар өмчлөгч “газартаа ахиу хөрөнгө оруулж хөгжүүлэх, барилга байгууламжиндаа засвар үйлчилгээ тогтмол хийж шинэчлэх сонирхолгүй, газрыг үр ашиггүй буюу дутуу ашиглах явдал гардаг”. Харин барилга байгууламж болон бусад үл хөдлөх хөрөнгөд газраас нь илүү өндөр татвар ногдуулбал “мөн л газрыг шүр ашиггүй ашиглах, чанар муутай, түр зуурын гэмээр жижиг барилга байгууламж барих талтай” байдаг. Яваандаа үл хөдлөх хөрөнгөд ногдуулсан газраас илүү өндөр татвар нь орчин үеийн барилга барих, хотжих үйл явцыг сааруулдаг” гэнэ (Roakes, 1997). Ийм ч учраас газрын татварыг нь илүүтэй өндөр, харин дээрх хөдлөшгүй хөрөнгөд бага зэрэг татвар ногдуулах, эсвэл бүр ногдуулахгүй байх нь зүйтэй. Хувийн өмчийн газрыг бусдад шилжүүлэх, түрээслүүлэх, арилжихад татвар авах нь олон талын эерэг нөлөө үзүүлднэ: хувийн өмчийн газарт тогтвортой хөрөнгө байгуулах, мөн газрын наймааг дэлгэрүүлэхгүй, татварын ачаалалыг ашиглагчаас арилжигчид шилжүүлэх юм. Харин өмчлөгч нь газрынхаа ангилал буюу ашиглах зориулалтыг нь солих тохиолдолд татвар бүр өндөр байх юм. Ингэснээр уламжлалт нийгмийн зохион байгуулалт, малчдын уламжлалт аргаар бэлчээр ашиглах эрхийг хадгалан хамгаалахад

дөхөмтэй.

Дүгнэхэд, хувийн газрын үнэлгээнээс тооцсон татвар болон газрын арилжаа, түрээсд ногдуулсан татварыг хослуулж хураах нь тогтвортой хөрөнгө оруулалт хийх, чанартай барилга байгууламж барихад ач холбогдолтойгоос гадна зах зээлд үндэслэсэн эдийн засгийг хөгжүүлэх зорилготой нийцэж байгаа юм.

- Хувийн газрын үнэлгээн дээр үндэслэсэн татвар тогтооход хамгийн эхэн үед нэгэн хүндрэл гарна: энэхүү татварыг хувийн газрын зах зээлийн үнэлгээгээр тогтоох атал өнөөдрийн байдлаар хувийн өмчийн зах зээлийн үнэлгээ, үнэ ханш тогтоогүй байгаа билээ. Иймээс Засгийн газар тогтоолоороо зориулалт, ангилал, байршил, үржил шимээс нь хамааран баталсан газрын үнэлгээг эхэн үед зах зээлийн үнэ ханш жигдрэн тогтвортой болох хүртэл баримталж болох юм.

1990-ээд оны эхэн, дунд үед Засгийн газраас авч хэрэгжүүлсэн төрийн өмчийн аж ахуйн нэгжийн хувьчлалыг дагаад олон тооны төрийн албан хаагч, ажилчид ажилгүй болсон тул хувьчлалын хөтөлбөрийг нийгмийн хамгаалал, халамж, даатгалын шинэчлэл, хөдөлмөрийн хуулийн нэмэлт өөрчлөлттэй хамтад нь хэрэгжүүлсэн билээ. Газрын хувьчлалын үеэр ч нийгмийн шударга ёс, тэгш байдлыг¹ хангах нь их чухал бөгөөд ээдрээтэй байх болно. Угаасаа газрын хувьчлалын тухай хуульдаа газрын шинэчлэл, хувьчлалаас болж газрын эрхээ алдсан, хасуулсан хүмүүст зохих нөхөх олговор олгоно гэдгийг баталгаажуулах хэрэгтэй. Хуулийн энэ заалтаа бодитойгоор хэрэгжүүлэхийн тулд ийм нөхөх олговрын санг тусад нь байгуулах ёстой. Түүнчлэн энэ нөхөх олговрыг хэнд (гэр бүлд, хувь хүнд, өв залгамжлагч, аж ахуйн нэгж) олгох шалгуурыг тогтооно. Нийгмийн хамгааллын шинэ, цогцолбор хөтөлбөр, арга хэмжээг нэвтрүүлэн хэрэгжүүлэхэд угаасаа бэрхшээл ихтэй байдаг өнөөгийн улсын төсвийн алдагдлыг тооцвол бүр ч хэцүү байх болов уу.

Газрыг илүүтэй өргөнөөр эзэмшиж, хувьчлалыг хэрэгжүүлсэн нь газар болон бусад байгалийн нөөцийн доройтол, бохирдлыг ихэсгэж

¹ “Тэгш байдал” гэдгийг хэлэлцэж байгаа зүйлээс шалтгаалан өөр өөрөөр ойлгодог. Энэ судалгаанд тэгш байдлыг “нийгмийн хамгаалалын арга хэмжээг тэгш хүртэх” гэдэгтэй холбон ойлгож байна. Энэ нь хуучин төвлөрсөн төлөвлөгөө, хуваарилалттай социалист нийгэм, түүний үзэл баримтлалаас өдгөөг хүртэл хүн амын сэтгэхүйд үлдсэн ойлголт юм.

болохгүй. Ийм учраас газрын хувьчлалыг татварын болон нийгмийн хамгааллын бодлоготой уялдуулахаас гадна хүчин төгөлдөр мөрдөж буй байгаль орчныг хамгаалах хууль тогтоомжтой нийцүүлэн хэрэгжүүлэх нь зүйтэй. Газрын шинэчлэл болон байгаль орчны хууль тогтоомж хоёр түвшинд уялдана. Нэгд, удаан хугацааны газар эзэмшигч буюу өмчлөгч газарт учруулсан хохирол, байгаль орчны хууль тогтоомж зөрчсөний хариуцлага хүлээнэ. Энэ нь газарт хөрөнгө оруулагчийн сонирхолд төдийлөн нийцэхгүй байж болно. Мөн газрын үнийг ч бууруулах талтай. Хоёрт, одоогийн доройтсон, бохирдсон газрыг сайжруулах, зах зээлээс алслагдсан, цөлөрхөг, чулуулаг газрыг (иймэрхүү ашиглахад бэрхшээлтэй газрыг төр хувьд шилжүүлнэ, эсхүл шилжүүлэхийг эрмэлзэх ёстой) үр ашигтай болгох хөрөнгө оруулалтыг мөн л байгаль орчны хууль тогтоомжийн дагуу хийж гүйцэтгэнэ.

Хоёр дахь алхам – Төрийн байгууллагуудын тогтолцоог шинэчлэх: Хувьчлалын хөтөлбөрийг хэрэгжүүлэхэд хуулийн таатай орчинг бий болгосон ч амжилтанд хүрэх нь баталгаагүй. Амжилтын ихэнх хувь нь хүний нөөц, төсвийн боломж, хувьчлалын үйл явцыг удирдан зохион байгуулж хяналт тавих үүрэг бүхий гүйцэтгэх байгууллагуудын чадвараас шалтгаална. Төв болон зүүн Европын орнуудын хувьчлалын хөтөлбөрийн арга барилыг судлахад тэд хувьчлалыг хэрэгжүүлэх төрийн байгууллагуудын хэд хэдэн өөр маягийн тогтолцоог сонгосон байна. Тухайн орны онцлог, газрын шинэчлэлтийн ойрын болон хэтийн зорилтоос (жишээлбэл, шинэчлэлийг хурдан зохион байгуулах зорилго, өмнө нь газар эзэмшигчдийн эрхийг сэргээх зорилт гэх мэт) шалтгаалан хувьчлалыг хэрэгжүүлэгч байгууллагын өвөрмөц зохион байгуулалт, тогтолцоо сонгосон нь харагдаж байна. Зарим оронд өөр өөр түвшинд ажилладаг төрийн нэг байгууллага (Албанид) байхад зарим оронд өөр өөр үүрэг бүхий төрийн байгууллагууд байсан байна (Чехийн Хувьчлалын яам болон Газрын сан), харин зарим оронд эдгээр үүргийн нь голдуу орон нутгийн засаг захиргаанд өгсөн байдаг (жишээ нь, Болгарын хотын захиргааны Газрын зөвлөл).

Монголд газрын шинэчлэлийг хэрэгжүүлэх төрийн байгууллагуудын тогтолцоо ямар байх вэ? Хэдэн байгууллага байх, тэдгээрийн хоорондох болон бусад гадны байгууллагуудтай ямар харилцаа холбоотой байх вэ? Энэ нь одоо байгаа нэгж байх уу, эсвэл шинээр тодорхой чиг үүрэг бүхий, хэсэгхэн хугацаанд байгуулагдсан нэгж байх уу? Дараахь хэмжүүрээр хэмжиж зөв тогтолцоог бүрдүүлнэ: улс, орон нутгийн төсвийн ачааллыг нэмэгдүүлэхгүй; олон нийтэд нээлттэй,

үйл ажиллагаагаа байнга тайлагнадаг; орон нутагт салбаруудтай, төрийн бусад байгууллагуудтай харилцаа холбоо нь зүгширсэн; зохих мэдлэг, мэргэжлийн ур чадвар, туршлага бүхий албан хаагчидтай гэх мэт. Зардал, үр ашгийн харилцааг эдгээр шалгуураар хэмжин дүгнэсний үндсэн дээр газрын шинэчлэлийг хэрэгжүүлэх байгууллагыг шинээр байгуулах шаардлагагүй, дараахь 3 байгууллага хувьчлалыг хэрэгжүүлэх боломжтой гэж үзэж байна:

- Хууль зүйн яам болон түүний дэргэдэх Үл хөдлөх хөрөнгийн бүртгэлийн газар,
- Байгаль орчны яам,
- Засгийн газрын дэргэдэх Төрийн өмчийн хороо (хуучнаар Хувьчлалыг удирдан зохицуулах газар).

Хууль зүйн яам, Төрийн өмчийн хороо хоёрт холбогдох мэргэжилтнүүдтэй боловч эдгээр байгууллагууд нь илүү тэгшитгэсэн хандлагатай, нийгмийн асуудлыг ойшоох, зохицуулах чадвар хангалтгүй гэж сэрэмжилж байна. Төрийн өмчийн хороо орон нутагт нэгжгүй, ерөнхийдөө олон нийт энэ байгууллагын сайн мэддэггүй.

Монголын газрын шинэчлэл нь байгаль орчны гэхээс илүү улс төр, эдийн засаг болон нийгмийн хэмжигдэхүүнтэй байх боловч Байгаль орчны яам удаан хугацааны турш газрын асуудлыг зохицуулж ирсэн уламжлалаа дагаад энэхүү яам газрын шинэчлэлийг хэрэгжүүлэхэд тохиромжтой гэж үзэж байна. Газрыг хувьчлах, эзэмшүүлэхтэй холбоотой гэрээ байгуулах, тэдгээрийг бүртгэхтэй холбоотой арга хэмжээг сүүл рүүгээ Төрийн өмчийн хороо болон Үл хөдлөх хөрөнгийн бүртгэлийн газар хийж болох юм.

Газрын шинэчлэлийн явцад бас орон нутгийн захиргаа голлон оролцоно. Аймаг, нийслэл, сум, дүүргийн иргэдийн Төлөөлөгчдийн Хурлууд болон Засаг дарга нар газар дээр нь бэлтгэл судалгаа хийх, хувьчлалын арга хэмжээг төлөвлөх, хэрэгжүүлэх зэрэг чухал үүрэг гүйцэтгэнэ. “Хувьчлалыг орон нутгийн засаг захиргаанд шилжүүлэхэд явц нь хурдалж дараагийн шатанд шилждэг” гэдийг бусад орны хувьчлалын туршлага харуулжээ (Ernst & Young, 1994). Монголын анхны газрын хувьчлалыг хурдан хийх нь тэргүүний зорилт биш, гэхдээ төвлөрлийг сааруулах хандлагатай байх нь орон нутгийн оршин суугчдын оролцоог хангах билээ. Төвийн байгууллагууд орон нутгийн засаг захиргаанд шийдвэр гаргах олон эрх, чиг үүргээ шилжүүлэх хэрэгтэй. Ингэхдээ эдгээр дээд байгууллага болон орон

нутгийн иргэддээ тайлагнах үүрэг, хариуцлагыг өндөржүүлэх нь зүйтэй: учир нь газрын шинэчлэлийн төвлөрсөн бодлогыг орон нутагт чөлөөтэй өөрчлөхөөс сэрэмжилж, бүх түвшин, бүс нутагт нэгэн зэрэг үйлчлэх нэгдмэл холбоог хангах шаардлагатай юм.

Хувьчлалыг хэрэгжүүлэхэд газрын кадастрын зураглал, төлөвлөгөөг бэлтгэх, орон нутгийн засаг захиргаатай тохиролцох, хяналт тавих зэрэг арга хэмжээнд хангалттай төсөв шаардагдана. Хувьчлалыг хэрэгжүүлэгч байгууллага нь нилээд бие даасан байдалтай, санхүүгийн эрх мэдэлтэй байх нь зөв. Зарим оронд шаардагдах төсвийн зарим хэсгийг газрын хувьчлалаас олсон орлогоос санхүүжүүлж байсан (Перуд) бол зарим оронд төсвөө гадны зээл, санхүүжилтээр бүрдүүлсэн байна (Мороккод). Монголын нөхцөлд иймэрхүү арга зам тохирохгүй. Учир нь гадны санхүүжүүлэгч болзол тавьж хувьчлалын явцад нөлөөлөх бололцоотой болох, эсвэл хэрэгжүүлэгч байгууллага нь илүү өндөр үнээр илүү газрын худалдаж орлого олох далд сонирхолтой болох талтай. Бие даасан байдалд улсын төсвөөс бүрэн санхүүжүүлснээр хүрнэ. Үүнээс гадна орон нутгийн төсөвт газрын хувьчлалын арга хэмжээг хэрэгжүүлэх төсвийг суулгаж өгөх шаардлагатай.

Гурав дахь алхам – хувьчлах газрыг сонгох, үнэлэх. Дээр өгүүлсэн хувьчлах үйл явцын хэдэн алхмууд бол төв, орон нутгийн төрийн байгууллагын бодлого, чиг үүрэгт хамаарах асуудал юм. Харин үүнээс цааших асуудал бол газар дээр нь хийгдэх бодит арга хэмжээнүүд юм.

Газрыг хувьчлах эрх зүйн болон зохион байгуулалтын таатай орчин бүрдүүлэх ажил бол төрийн төв байгууллагуудын чиг үүрэг, харин хувьчлах газрыг сонгох, үнэлэх, ажил нь орон нутгийн байгууллагуудын ажил, иргэдэд хамаарна. Энэ ажлыг улс даяар зэрэг, адил зарчим, дарааллаар хийх нь чухал бөгөөд үүний тулд Засаг дарга, хувьчлалыг хэрэгжүүлэх байгууллага, аймаг, нийслэлийн Засаг дарга нар маш уялдаа холбоотой байж зохих ажлын хуваарь, хугацаа зэргийг тогтоон мөрдүүлнэ.

Хувьчлах газраа сонгох ажил баг, хорооны иргэдийн Нийтийн Хурлаас эхэлж, сум, дүүргийн иргэдийн Төлөөлөгчдийн Хурлуудаар дамжин аймаг, нийслэлийн Хурлуудаар эцсийн шийдвэр гарна. Газрын асуудлыг шийдвэрлэх ийм журмыг Газрын тухай хуулиар тогтоосон билээ. Уг хуулийн 3 дугаар бүлэгт тухайн нутаг дэвсгэрийн

нэгжид газар эзэмшүүлэх, ашиглуулах жилийн төлөвлөгөөг баталж байхаар заасан юм. Харин хувьчлах болон хамтарч эзэмшиж болох газрыг сонгох, түүний хилийн цэсийг тогтооход энэхүү төлөвлөгөөг үндэс болгож түүний нэгэн хэсэг болгох нь тохиромжтой. Ингэвэл тухайн нутаг дэвсгэрийн нэгжид хувьчлах газрын төлөвлөгөөг тусад нь гаргах шаардлагагүй болно.

Газраа сонгож хувьчлах, хамтраад буюу дангаар эзэмшүүлэх, ашиглуулах аймаг, нийслэлийн нэгдсэн төлөвлөгөө бий болсны дараа эдгээрийг хэрхэн хэрэгжүүлж бусдад шилжүүлэн өгөх арга, хэлбэрийн талаар Байгаль орчны яам, Төрийн өмчийн хороо, Дэд бүтцийн яам зэрэгтэй зөвшилцөнө. Үүний дараа нийт улсын хэмжээний хувьчлах, хамтраад буюу дангаар эзэмшүүлэх, ашиглуулах төлөвлөгөөг боловсруулж түүнийг Байгаль орчны яам батлах буюу асуудлыг Засгийн газраар хэлэлцүүлж болно.

Ийнхүү төлөвлөгөө боловсруулах ажил нутгийн иргэдийн сонирхол, оролцоо, хяналт, зөвшөөрлийн үндсэн дээр явагдах ёстой.

Дараагийн асуудал нь хувьчлах газрын үнэлгээ юм. Эхлээд юуг үнэлэх вэ гэдгийг шийдвэрлэнэ - хөрсний үржил шим, экосистем, дээрх барилга байгууламж, дэд бүтэц, зах зээлтэй ойрхон зэргийг.

Эцэст нь хэлэхэд, хувьчлах, эзэмшүүлэх газрыг сонгох, үнэлэх ажил нь хамгийн их төв орон нутгийн төрийн байгууллагуудын уялдаа холбоо, цаг шаардсан арга хэмжээ болох юм.

Дөрөв дэх алхам – газрыг шилжүүлэх. Газрыг удаан хугацаагаар эзэмших, худалдан авах этгээдийн сонгох дараагийн алхам нь нилээд эмзэг учраас сайн зохион байгуулах нь зүйтэй. Зарим гадаадын этгээдийн газрын эрхийг хүлээн зөвшөөрөх, зарим этгээдийн эрхийг түдгэлзүүлэх буюу сэрэмжлэх шаардлага гарна. Энэ нь дээр өгүүлсэн үнэ хаялцаж газрыг худалдах буюу эзэмшүүлэхийн эсрэг бас нэг үндэслэл юм. Учир нь арилжааны энэ хэлбэрт үнэ хаялцаж буй этгээдүүдийн талаарх цаадах нуугдмал мэдээллийг тооцдоггүй, хамгийн өндөр үнэ хаясан этгээдэд л газар очно. Ер нь газрыг арилжихын өмнө авах гэж буй иргэн, аж ахуйн нэгжүүдийн талаарх мэдээллийг сайтар шалгаж байвал зохилтой. Газрын хуулинд тухайн сум, дүүргийн оршин суугч уг газрыг гэрээний дагуу эзэмших буюу ашиглах давуу эрхтэй гэж заасан бий. Харин нэг газрыг авах хүсэлтэй гадаадын болон дотоодын этгээд хоёрын нэгийг нь сонгоход ямар

зарчим баримтлах вэ? Нэг талаас, гадаадын хөрөнгө оруулагчийг татах, нөгөө талаас, санхүүгийн чадвар муутай дотоодын аж ахуйн нэгжийг хөхүүлэн дэмжих хэрэгцээний алийг нь илүү чухал гэж үзэх вэ? Зарим орны газрын тухай хууль тогтоомж нь гадаадынхныг гадуурхаж дотоодын этгээдээ өөдлүүлбэ гэсэн зорилготой байсан байна, өөрөөр хэлбэл, газрын асуудал дээр үндэстэн угсааны шалгуураар хэмжих тохиолдолд байдаг (Case, 1993; Guislain, 1997)¹. Монголд газрыг арилжааны буюу эзэмшлийн гэрээгээр шилжүүлэхийн өмнө гэрээг байгуулахаар санал өгсөн этгээдийн талаар (ялангуяа гадаадын этгээдийн тухай) сайтар судалж байхыг Засаг дарга нар болон Төрийн өмчийн хороонд үүрэг болгох шаардлагатай. Нөгөө талаас, эдгээр байгууллагууд баланс барьж газарт хөрөнгө оруулах өрсөлдөөнт орчин бий болгох, эрх, үүргээ хэтрүүлэхгүй байхад хяналт тавих нь зүйтэй.

Харин газрын гэрээ байгуулагч талуудыг зөв, шударгаар сонгосны дараагийн бодит алхам болох худалдах, гэрээнд гарын үсэг зурах, эрхийн бичиг хэвлэх, түүнийг гардуулах зэрэг нь газрын шинэчлэлийн хамгийн сэтгэл хөдөлгөсөн, олныг баярлуулсан буюу урмыг нь хугалсан үйл явц байх болно.

Эзэмшүүлсэн газраас авах төлбөр, хувийн өмчийн газарт ногдуулсан үл хөдлөх хөрөнгийн татвар, газар арилжсанаас олсон орлого аль төсөвт орох вэ? Одоогоор хүчин төгөлдөр Төсвийн тухай болон Газрын төлбөрийн тухай хуульд газар эзэмшсэн, ашигласны төлбөр орон нутгийн (сумын) төсөвт орно гэж заасан байдаг. Харин би газрын татвар болон газар арилжсанаас олсон орлогыг орон нутгийнх биш, улсын төсөвт оруулах саналтай байна. Ингэснээр орон нутгийн захиргаа газраа хувьд шилжүүлэх биш, харин аль болохоор гэрээгээр эзэмшүүлэх буюу ашиглуулах сонирхолтой байх юм.

Газрыг хэсэг хэсгээр нь хувьчлах буюу гэрээгээр эзэмшүүлэх замаар иргэдийн мэдэлд шилжүүлснээр газрын шинэчлэл дуусахгүй. Үүний дараа Засгийн газрын бодлогын төвд хувийн газрыг түшиглэсэн банк, санхүүгийн механизм бий болгох, хөдөөг цахилгаанжуулах, орчин үеийн шаардлага хангасан зам тавих, холбоог сайжруулах зэргээр дэд бүтцийг хөгжүүлэх, түүнчлэн иргэд, аж ахуйн нэгжүүд газартаа ахиу хөрөнгө оруулах сонирхол төрүүлэхүйц газрын бодлогоо

¹ Малайзийн өмч хувьчлалын үеэр малай үндэстнүүдийг дэмжиж, хятадуудын тухайн орны эдийн засагт эзлэх харьцангуй хүчтэй байр суурийг сулруулах зорилготой байсан нь манай оронд газар хувьчлахад анхаарвал зохих зүйлтэй адил байна (Case, 1993).

тогтвортой байлгах, газрын эрхийн баталгааг хангах асуудал байх болно. Цаашилбал, төрөөс кадастрын зураглал, газар зохион байгуулалтыг сайжруулах, газрыг зах зээлийн эргэлтэнд оруулснаар үл хөдлөх хөрөнгийн даатгалын эрүүл тогтолцоог дэмжих хэрэгтэй болно. Хувийн үл хөдлөх хөрөнгө эдийн засгийн хэрэгслийн хувьд банк санхүүгийн бүтцэд нэвтэрснээр түүнийг эрүүлжүүлэх, үе үе засгаас зохицуулалт хийдэг өнөөгийн практикийг өөрчлөх чухал алхам болох магадлалтай.

3.5. Газрын хувьчлалын эргэн тойрон

3.5.1. Бэрхшээл

Газрын шинэчлэл, хувьчлалын хөтөлбөрийг хэрэгжүүлэхэд зарим зохион байгуулалтын буюу нийгмийн нийтлэг шинжтэй хүндрэл саад болно гэж таамаглаж байна. Жишээлбэл:

- зохион байгуулалтын:
 - байгалийн нөөцийн тухай мэдээллийн сан хуучирсан; газрын зургууд нь олддоггүй, бүтэн биш, тусгац нь нягт, тодорхой бус; сүүлийн жилүүдийн улсын төсвийн хүндлэлээс болоод улсаас газар, түүний баялгийн тогтмол судалгаа, эрэл хийхээ больсон, төр кадастрын зураглал, газар зохион байгуулалтын ажлыг өмнөх хэмжээндээ санхүүжүүлэх бололцоогүй болсон;
 - газар зүйн болон хүн ам зүйн мэдээллийг нэгтгэж сүлжээнд оруулаагүй, хэсэгчлэн компьютержуулсан; нарийн мэргэжлийн мэдээлэл цуглуулах, түүнийг судлах чадвар тааруу;
 - мэдээлэл солилцох хэрэгсэл ховор, ялангуяа хөдөөд;
 - газрын шинэчлэлийн хөтөлбөрийн ээдрээ, өртөг, төлөвлөлтийн сул талыг нь дутуу үнэлэх (MON/97/131, 1997).
- эдийн засгийн:
 - бодит хөрөнгийн зах зээл, төрийн бус санхүүгийн байгууллагууд сайн хөгжөөгүй; монгол аж ахуйн нэгж, хувь хүмүүсийн худалдан авах чадвар дорой; төрийн өмчийн аж ахуйн нэгжүүд өр зээл ихтэй, эсхүл ашиггүй ажилладаг;
 - газрын шинэчлэлийн хөтөлбөрийг цогцолбороор нь хэрэгжүүлэхэд мөнгөний болон хүний нөөцийн хангалтгүй.
- улс төрийн болон нийгмийн:
 - шилжилтийн шатандаа яваа орны улс төрийн байдал тогтворгүй байх талтай, үүнтэй уялдаад газрын талаарх бодлого ч өөрчлөгдөх эрсдэлтэй;

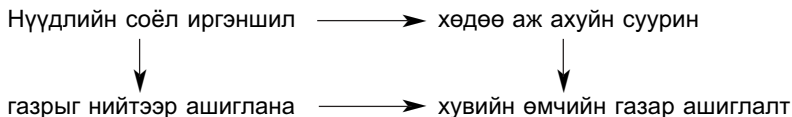
- улс төрийн сөрөг хүчнүүд болон нийгмийн зарим давхарга шинэчлэлийг хүлээж авахгүй байх. Ер нь газрын хувьчлалыг хэрэгжүүлэхэд гарч болзошгүй хийгээд шийдвэрлэхэд хэцүү хамгийн гол бэрхшээл бол олон нийтийн дэмжлэг дутах, төрөөс авч буй шинэлэг арга хэмжээг сөргөөр хүлээж авах явдал юм.

3.5.2. Газрын шинэчлэлийн үр дагавар

Монголын газрын шинэчлэл нь нийгмийн дундаж давхаргыг өргөжүүлэх, эд бараа, үл хөдлөх хөрөнгө болон хөдөлмөрийн тогтвортой зах зээл, хүчтэй хувийн секторыг хөгжүүлэхэд чиглэсэн манай орны хөгжил дэвшлийн нэгэн шинэ үе болох юм. Газрын харилцааны зохицуулалтыг баталгаатай хангаснаар улсын эдийн засагт гадаадын хөрөнгө оруулалтыг хөхүүлэн дэмжинэ. Гэхдээ эдгээр эерэг үр дагаврыг бий болохын өмнө хөрөнгийн төвлөрөл, нийгмийн ялгарал, ажилгүйдэл, авилгал зэрэг “гаж нөлөө” гарахыг үгүйсгэхгүй. Энэхүү хэсэгт үүсэх магадлал өндөртэй зарим сөрөг үр дагаврын талаар товч дурьдах болно.

- 1990-ээд оны эхээр эхэлсэн зах зээлд шилжих өөрчлөлтөөр нийгмийн олон бүлгүүдийн дундах орлогын ялгарал улам гүнзгийрсэн нь маргаангүй үнэн. Социализмын үед бараг л тэгш орлоготой, жигд амьдралтай байсан ихэнх иргэдийн нүдэнд өсөн бэхжиж буй чинээлэг анги нь шударга бусын илрэл, жишээ мэт харагдах болов. Газрын шинэчлэл иргэдийн орлогын ялгааг бүр гүнзгийрүүлэн нийгэм дэх “өмчтөн”, “хоосон”-оор нь гадуурхах үзэгдэл, хувийн өмчийн газрын төвлөрөл бий болно гэсэн хэвшмэл үзэл байдаг. Миний бодож байгаагаар тэгш байдлын хувьд үр дагавар нь газрын шинэчлэлээр биш, харин эдийн засгийн ерөнхий байдал, төрийн бодлогоор тодорхойлогдоно. Газар өмчлөлд тэгш байдлыг хангахтай холбогдсон бодлого, арга хэмжээг дээр дурьдсан газрын хувьчлалын тухай хууль, Иргэний хуульд оруулах нэмэлт, өөрчлөлтөд тусган хэрэгжүүлж, газар өмчлөх эрх зүйн байдлыг тогтвортой, баталгаатай байлгах нь чухал юм.
- Монгол дахь суурьших үйл явц энэ судалгааны сэдэв биш боловч түүнийг газрын шинэчлэлтэй холбон авч үзэхгүй байж болохгүй. Газрын хувьчлал монголын нийгмийн суурин амьдралд шилжих үйл явцад хэрхэн нөлөөлөх бол? Үүнд хариулахад зарим түүхэн ажиглалт, нөхцөл байдлыг санах нь зүйтэй. Түүхэн талаас нь суурьших үйл явцыг үйлдвэрлэлийн

маягийг өөрчлөх явц гэж үздэг байна (жишээ нь Grossman 1992):



Харин Монголын суурьших түүхэн үйл явц өөр хэв маягаар явагджээ: малчдын жилд хийх нүүдлийн тоо, зай, төрх нь аажмаар хавчигдан өөрчлөгдсөөр иржээ. Энэ зуунаас өмнө манай орны нүүдэлчин бус хүн ам нь голцуу сүм хийдийн орчим амьдардаг, өөрөөр хэлбэл, суурингууд нь шашны төвүүд байжээ. Харин суурьшсан нийгмийн хэв маягтай суурингууд Монголын нийгмийн нэг хэлбэр болоод удаагүй, ердөө л 60 гаруй жил. 20 дугаар зуунд монголчуудын суурьших үйл явцад дараахь хүчин зүйл гарцаагүй нөлөөлсөн:

- а) улс орныг засаг захиргаа, нутаг дэвсгэрийн нэгжид албан ёсоор хувааж оршин суугчдыг тэнд нь бүртгэдэг болсон;
- б) монголын уламжлалт нийгэмд шинэ газар тариалангийн болон аж үйлдвэрлэлийн салбарыг эрчимтэй хөгжүүлсэн нь бэлчээрийн газрыг өөр зориулалтаар ашиглах болсон - тухайлбал, 17.5 мянган хүнтэй Зүүнхараа шиг төрийн өмчийн үр тарианы том нэгдлүүд, 71 мянган хүнтэй Эрдэнэт шиг уул уурхайн салбар, 9 мянган хүнтэй Дулаанхаан шиг ой модны аж ахуй зэрэг.

Мэдээж, санал болгож байгаагаар газрын шинэчлэлийн дагуу бэлчээрт хувийн болон дундын газар эзэмшлийг дэмжих, хот орчмын газрыг хувьчилснаар малчид суурьших үйл явц гүнзгийрнэ. Хүн амын нягтрал ихтэй газар энэ нь бэлчээрийн ачааллыг улам нэмэгдүүлэх юм. Гэхдээ байгалиа хийгээд малаа дагадаг монголын бэлчээрийн аж ахуйн уян хатан арга барил нь хэзээ хэзээнийх шигээ шинэ нөхцөлд зохицон сэргэнэ гэсэн найдлага өндөр байна. Энэ найдлагыг Ф.Муллэрийн хэд хэдэн удаа Монголд аялж байхдаа хийсэн сонирхолтой ажиглалт нь баталгаажуулж байна. Тэрээр нэгдлүүдийг хувьчилсны дараахан малчдын “нүүдэл мэдэгдэхүйц цөөрсөн” байсныг анзаарсан бол 1995 онд “өрх айл мал олон байх тусмаа илүүтэй олон удаа илүүтэй хол нүүдэг” болсон байна гэжээ (Muller, 1995).

Дүгнэхэд, Монголд *sedentarization* буюу аажмаар нүүдэл нь хумигдан суурьших үйл явц газрын шинэчлэл хэрэгжүүлснээр

гүнзгийрэх төлөвтэй боловч энэ үйл явцыг улам бүр даяаршиж буй өнөө цаг үеийн дэлхий нийтийг хамарсан олон талт соёлыг шингээх, зах зээлжих чиг хандлагатай уялдан нийцсэн объектив үйл явц хэмээн үзэх нь зохилтой.

- Улаанбаатарын амьдрал бол сүүлийн хэдэн арван жил хөдөөнийхөн нийслэлд шилжин суурьшсаны бүтээгдэхүүн юм. Хөдөөд төрөлт хотынхоос дандаа өндөр байдаг байсан тул илүүдэл хөдөлмөрлөх хүчийг хот шингээдэг байжээ. Сүүлийн жилүүдэд зах зээлийн өөрчлөлт шинэчлэл нь шилжих хөдөлгөөн, хотын нийгмийн амьдрал, үйлчилгээ, ажил эрхлэлт болон гэмт хэргийн байдалд хэрхэн нөлөөлсөн талаар судалгаа бага хийжээ. Газрын шинэчлэл хөдөө хотын шилжих хөдөлгөөнд хэрхэн нөлөөлөх нь тодорхойгүй байна. Хоёр эсрэг тэсрэг үр дагаврыг болзошгүй гэж таамаглаж байна:
 - а) газрын эрхийг нь илүүтэй баталгаажуулснаар малчид болон хөдөөний суурингийн иргэд орон нутгаасаа нүүх сонирхол бага болно;
 - б) зах зээлд шилжих өөрчлөлт, үүний дотор газрын шинэчлэл ч хөдөөнөөс хот руу нүүх шилжилтийг мэдэгдэхүйц нэмэгдүүлнэ. Нэгдлүүдийг хувьчилснаар мянга мянган хувийн, бие даасан үйлдвэрлэгч-малчин өрхүүд бий болсон. Мэдээж тэдгээрийн зарим нь өрхийн аж ахуйгаа тогтвортой аваад явж чадаагүй, малаа алдаж дампуурсан тул аргагүй хот, сууринг бараадаж ажил хайх болжээ. Малчид жижиг өрхийн аж ахуй эрхлэхээр нэгж бүтээгдэхүүн үйлдвэрлэх өртөг, түүнийг хот, суурингийн зах зээлд хүргэх өртөг өсч байгаа тул өрхийн орлого бага байна. Аж ахуй нь ашиг орлого бага байхаар хөдөөгийн залуучууд хот руу нүүх нь нэмэгдэж байна. Шилжин суурьших нь алхам алхмаар ахидаг. Сумын төвөөс аймаг руу, аймгаас Улаанбаатарт. Урьд өмнө цалинтай ажил хайж хот руу нүүдэг байсан бол сүүлийн жилүүдийн нүүдлийн гол шалтгаан нь хувиараа бизнес, үйлчилгээ эрхлэх, боловсрол олох бололцоо юм. Дотоод Азийн байгаль, соёлыг хадгалах төсвийн баг Азийн хэд хэдэн оронд судалгаа хийхэд “ойр хавийн хот айлуудаас сумын төвд ирсэн залуучууд бүлэгнэн зогсож байгаа нь Монголд илүүтэй нүдэнд туслаа. Ихэнхи нь эрэгтэйчүүд байх юм. Тэд жинхэнэ их хотын амьдралыг мэдэхгүй ч тэрүүхэн тэндээ хотын уур амьсгал бий болгох, түүнийг дагахыг хичээнэ” гэжээ (Humphrey, 1999) .

Сүүлийн үед өсөн нэмэгдсэн шилжилт хөдөлгөөнийг зогсоох нэг арга нь хөдөөний хот суурингийн орчмын газрыг хөнгөлөлттэй нөхцлөөр хувьчлах юм.

Хөгжиж буй орнуудын хот, суурингийн бэрхшээл нь оршин суугчид нь хотын бус гаралтай, хуучин хөдөөний хүмүүс байдгаас үүсэлтэй гэж Ж.Мор хэлсэн байна. “Эдгээр хүмүүс хөдөөний соёл, хөдөөний харьцаа, зуршлаа хотод авч ирдэг, орчин үеийн хотын иргэдийн хэрэгцээ, харьцааг ойлгодоггүй. Тэд наад зах нь хогоо хотын гуу жалганд хаяж түүнийг цэвэрлэснийхээ төлөө мөнгө нэхнэ” (J. Moor, 1998). Энэ ажиглалт нь Улаанбаатарын хувьд туйлын үнэн билээ. Цаашид нийслэл хот руу нүүх хөдөлгөөн үргэлжилбэл ажилгүйдэл, гэмт хэрэг ихтэй, хотын нийтийн үйлчилгээ дулимаг Улаанбаатарын байдал хүндэрнэ.

- Газрын шинэчлэл нь Монголын үндэстэн хоорондын харилцаанд нөлөөлж магадгүй. Нэгэн үе Монголд бараг 20 шахам үндэстэнтэй гэж үздэг байсан. Тэдгээрээс казахууд (ойролцоогоор 92400 хүн, Монгол Улсын иргэд, баруун хэсэгт орших Баян-Өлгий аймагт ихэнх нь амьдардаг), хятадууд (1999 оны байдлаар БНХАУ-ын иргэдийн 361 өрх, гол төлөв хот, сууринд амьдардаг (ИБМУТ, 1999)) болон оросууд (1999 оны байдлаар Оросын иргэдийн 570 өрх, ихэвчлэн хот, сууринд амьдардаг (ИБМУТ, 1999)) Монгол гаралтай биш юм¹. Монголчуудын хамгийн ойрын бөгөөд харилцааны урт удаан түүхтэй хөрш бол хятадууд билээ. Тэд сүүлийн хоёр зуун жил Монголд амьдарсан бөгөөд Монголд болон Хятадад амьдрах орчин таатай буюу таагүй байхаас шалтгаалан байнга оршин суугч хятадын тоо хэлбэлзэж байжээ. Оросын их гүрэн Сибирь, Алс дорнод хүртэл өргөжсөний дагавар болж Монголд оршин суудаг оросын тариачин, наймаачдын тоо 19 зууны сүүлчээр мэдэгдэхүйц нэмэгджээ. Харин дараа нь тэдгээрийн тоо байнга аажмаар багассаар иржээ. Ялангуяа 1980-аад оны сүүлчээр хэрэгжүүлсэн *перестройка*-гийн дараа олон Оросууд шинэ хувь заяагаа хайхаар эх нутаг руугаа буцсан юм. 1940-өөд оноос хойш лалын шашинтай казахууд Монголтой хөрш зэргэлдээ хятадын Шинжан-Уйгурын нутгаас өлсгөлөн, хэлмэгдүүлэлтээс дүрвэн зугтаж манай орны баруун хэсэгт олноороо суурьшсан.

Эдгээр үндэстнүүд Монголд суурьших болсон нь гол нь эдийн

¹ Зохиогчид монголын бус гаралтай Монгол Улсын иргэдийн тоо олдоогүй.

засгийн шалтгаантай¹: өөрийн орондоо газаргүй, Монголд газрыг нийтээр дундаа ашигладаг, бизнесийн таатай орчинтой, монголчууд төлөв тайван зантай, гадаадынхныг нүд чичилдэггүй. Монголчуудтай харьцуулбал эдгээр үндэстнүүд илүүтэй суурьшмал амьдралтай, эсхүл бүр уламжлалт тариаланчид юм. Үүнд гол бэрхшээл байж магадгүй. П.Финке “баруун Монголын гол газар тариалангийн нутаг болох Буянт голын саваар зөвхөн казах үндэстнүүд тариалан эрхэлж байна” гэсэн ажиглалт хийжээ (Finke, 1995). Ийм учраас газрын шинэчлэлийг монголын малчин бус хүн амын хэсэг илүүтэй дэмжих болов уу гэж таамаглаж болно. Эдгээр иргэд газар тариалан эрхэлдэг гэдгээрээ газар өмчлөх давуу эрхтэй гэж шаардаж болох юм. Түүнчлэн монгол болон монгол бус гаралтай хүн ам, иргэдийн хооронд зөрчил гарч магадгүй, ялангуяа монгол, казахууд нь холилдон амьдардаг Баян-Өлгий аймаг². Өвөлжөө, бэлчээрийг тойрсон маргаан казах, монголчуудын хооронд одоо ч үе үе гардаг. Жишээлбэл, нийгмийн өөрчлөлт Монголд ч, Казахстанд ч явагдаж, мал, нэгдэл, хамтралуудаа хувьчлах үеэр олон казах айлууд Казахстан руу цагаачилсан билээ. Энэ үеэр олон монгол өрхүүд хувьчлагдсан малаа аваад хөдөөд нүүж малчин болжээ. Ингэхдээ казахуудын орхисон өвөлжөөний хашаа, ойр хавийн бэлчээрийг нь ашиглах болжээ. Харин дараахан нь зарим казах өрхүүд буцаж ирсэн нь өвөлжөө, бэлчээрийн маргааныг үүсгэсэн түүхтэй.

Монгол Улсын Үндсэн хууль хүнийг гарал үүсэл, үндэстэн, шашнаар нь ялгаварлахыг хориглосон бөгөөд Монгол Улсын иргэн бүрт газар өмчлөх эрхийг тэгш олгосон. Газар хувьчлах тухай хууль ч үүнийг дахин баталгаажуулах ёстой. Дээр дурьдсан хүмүүс газар өмчлөх эрхийг нь эдлүүлснээр тэд газартаа хөдөлмөр, хөрөнгөө оруулах, үйлдвэрлэлийг нэмэгдүүлэх чухал хөшүүрэг болох юм. Харин төр эдгээр иргэдээс хувийн газрыг нь хураах шаардлага гарвал ийнхүү хураах эрхтэй этгээд нь Засаг дарга, иргэдийн Төлөөлөгчдийн Хурал мэт захиргааны байгууллага биш харин шүүх байх ёстой.

¹ Хятадууд Өвөр Монгол руу олноороо нүүж суурьших хөдөлгөөний “үнэн шалтгаан нь малчдын амьдралын стандарт газар малтаж амь зуугаа хятад тариачдын амьдралын түвшингээс харьцангуй өндөр байгаад оршино” гэж В.Хилтон бичжээ. (Hilton, 1990)

² Газрын шинэчлэлийн үеэр үндэстэн хоорондын зөрчил гардаг гэдгийг хуучин ЗХУ-ын орнуудын газрын шинэтгэлийн туршлага харуулж байна. Жишээ нь, 1990 оны Киргизстаны газрын хувьчлалын үеэр хангайн уулархаг газарт уламжлалт аргаар мал маллаж амьдардаг Киргиз үндэстэн болон хүн амын 15 хувь болох, талд тариалан эрхэлдэг узбекүүдийн хооронд үймэн үүсч орос цэргийн ангуудыг дайчилж байжээ (O'Rourke, 1998).

- Хуучин ЗХУ, Европын социалист орнууд зах зээлд шилжих үеэр бий болсон нэгэн гаж үзэгдэл бол авилгал юм гэж эдийн засагч Клич бичжээ (Klich, 1996). Энэ нь шинээр ирж буй хөрөнгө оруулагчдыг ихээхэн хүндрүүлж байна. Монголд газрын шинэчлэлийг зөв зохион байгуулахад хээл хахууль, залилан гарахаас сэргийлэх арга хэмжээг урьдчилан авах ёстой. Эдгээрийг хэрэгжүүлэх нь улс төрийн үр дагавартай, эмзэг асуудал бөгөөд олон чиглэлээр нэгэн зэрэг хэрэгжүүлснээр амжилтанд хүрнэ. Үүнд:

- а) хатуу чанга хууль тогтоомж (Guislain, 1997) – газар хувьчлах тухай хууль болон бусад хуульд оруулах нэмэлт, өөрчлөлт нь газрыг хувьчлах үйл явцыг нээлттэй, олон нийтийн оролцоо, хяналтын дор хэрэгжих баталгааг хангах, энэ үйл явцад оролцох байгууллага, албан тушаалтан бүрийн эрх, үүргийг маш тодорхой заах ёстой.
- б) хувьчлах үйл явцыг зохих хяналтын дор явуулах (Guislain, 1997) – энэхүү хяналтын эрхийг Улсын Их Хурал, Засгийн газар, Төрийн өмчийн хороо, хяналтын албад зэрэг олон өөр байгууллага, албан тушаалтанд тараан, давхардуулан, өрсөлдүүлэн олгож болохгүй. Ерөнхий хяналтыг улсын хэмжээнд Байгаль орчны яам, тухайн нутаг дэвсгэрийн нэгж дэх хяналтыг аймаг, сум, дүүргийн иргэдийн Төлөөлөгчдийн Хурлууд хэрэгжүүлэх юм.
- в) газрын хувьчлалтай холбоотой аливаа шийдвэр, арга хэмжээний тухай мэдээллийг цаг тухайд нь олон нийтэд мэдээлж байх, санал, шүүмжлэлийг нь хүлээн авч байх ёстой. Мэдээж ингэх нь хувьчлалын явцыг удаашруулна. Гэхдээ ийм олон нийтийн дэмжлэг, санал, оролцоо, ойлголцолгүйгээр газрын шинэчлэл дорвитой амжилтанд хүрэхгүй.

Ингээд газрын шинэчлэлийг хэрэгжүүлэх явцад гарч болох хэдэн бэрхшээлийг товч тайлбарлалаа. Газрын шинэчлэлийн нийгмийн сөрөг үр дагавар, тэдгээрийг залруулахад зарцуулсан хөрөнгө нь газрын хувьчлалаас олсон шууд орлогоос хавьгүй өндөр байж ч болно гэдгийг санаж ажиллах нь зүйтэй. Ийм нийгмийн сөрөг үр дагаврыг зохицуулахад огцом, салангид, түр зуурын, аргацаасан арга хэмжээ тус дөхөм болохгүй. Шийдэл нь хөгжлийн алс хэтийн бодлоготой уялдсан нийгмийн салбарын бодлого, олныг оролцуулсан ардчилалд байгаа билээ.

3.6. Дүгнэлт

Монголын газрын харилцаа нь олон талтай атлаа цогцолбор шинжтэй. Энэ зуунд Монголын нийгэм хэд хэдэн удаа хувьсан өөрчлөгдсөн билээ. Хувьсгал өөрчлөлт бүр нь нийгмийн сэтгэхүй, амьдралын хэв маягт жинтэй ул мөр үлдээсэн юм. Газрын харилцаа, зохицуулалт нь ч эдгээр өөрчлөлтүүдтэй зохицон, даган хувьсаж байсан ч зуун зуун жилийн уламжлал, туршлага, хэв маягаа хэвээр хадгалсан бөгөөд одоо ч газрын менежментийн гол хэрэгсэл болж байна. Харин өнөөдөр Монголын цаг агаар, газрын шинж байдалд зохицсон газрын уламжлалт харилцаа, зах зээлийн эдийн засаг хоёрын зааг дээр газрын менежментийг улам боловсронгуй болгох шаардлага нэн тэргүүний зорилго болоод байна.

Монгол Улсад хийх газрын шинэчлэл нь бусад орныхоос нэлээд өөр байх юм. Учир нь *нэгдүгээрт*, одоог хүртэл монголын нийт газрын сан төрийн өмчид байгаа. *Хоёрдугаарт*, улсын эдийн засагт бэлчээ-рийн мал аж ахуйн эзлэх хувь харьцаа бусад ямар ч орны харьцаагаас хавьгүй өндөр. *Гуравдугаарт*, нүүдэлчин соёл, сэтгэхүй Монголын нийгмийг амьдралд нөлөөлж буй гол хүчин зүйл нь юм.

АШИГЛАСАН НОМ

- Баатарбилэг П., Бадам Ц. 1997. Газар хувьчлал – шинэчлэлийн бодлого; *Аргын эрх сонин*, 04.23.1997
- Bahl R.W. ed., 1976. The Taxation of Urban Property in Less Developed Countries; Lincoln Institute of Land Policy.
- Campbell D. ed. 1996. International Privatization; Kluwer Law International.
- Case W. 1993. Semi – Democracy in Malaysia: Withstanding the Pressures for Regime Change in *Pacific Affairs*, vol. 66, #2, p 183 – 205.
- Dachschleiger D.F. 1969. Soviet Pattern of Sedentarization of the Kazakh People; in *FAO group fellowship study tour on settlement in agriculture of nomadic, semi-nomadic and other pastoral people*; FAO, p 6.
- Ernst & Young. 1994. Privatization: Investing in State – Owned Enterprises Around the World; John Wiley and Sons, Inc., p 20.
- Finke P., 1995. Kazakh Pastoralists in Western Mongolia; in *Nomadic People*, # 36/37.
- FitzGerald, E.V.K. 1985, The Problem of Balance in the Peripheral Socialist Economy; in *World Development* # 13 (1), p 5 – 14.
- George H. 1898. The land question, what it involves, and how alone it can be settled, Doubleday Page.

- Grossman D. 1992. Rural Process – Pattern Relationships: Nomadization, Sedentarization and Settlement Fixation; Praeger.
- Guislain P. 1997, The Privatization Challenge; The World Bank.
- Hinton W. 1990. The Great Reversal: Privatization of China, 1978 – 1989; Monthly Review Press; p 94.
- Humphrey C., Sneath D., 1999. End of Nomadism?, Duke University Press, p 207.
- ИБМУТ 1999. Ажлын тайлан, Улаанбаатар
- Khazanov A.M. 1994. Nomads and Outside World; the University of Wisconsin Press.
- Klich A 1996. Bribery in Economies in Transition: the Foreign Corrupt Practices Act; in *Stanford Journal of International Law*, vol. 32, # 1, p 121 – 147.
- Lacoste P. ed. 1981. Land Taxation and Land Use, Monograph #82–3; Lincoln Institute of Land Policy.
- Levi W. 1953. Modern China's Foreign Policy; University of Minnesota Press; p 114.
- Lynch O.J., Talbott K. 1995. Balancing Acts: Community – Based Forest Management and National Law in Asia and the Pacific, WRI, p 27.
- McGraw–Hill 1983. Dictionary of Modern Economics; Greenwald Associates, p 117.
- Mears R. 1991. Transformation of Pastoral Economy: a Local View from Arhangai and Dornogobi Provinces; PALD working paper 2; University of Sussex.
- Байгаль орчны яам 1997. Байгаль орчны төлөв байдлын тайлан; Улаанбаатар.
- MON/97/131 1997. Strategic Support for Economic and Social Growth; Think Tank Project paper, Ulaanbaatar.
- Улсын статистикийн газар 1998. Монголын статистикийн мэдээ 1997; Улаанбаатар, 1998
- Moor J. 1998. Learning to be Civilized; at <http://www.unhabitat.org/whd/learn.html>, active on Dec 9, 1999
- Muller F.V.1995. New Nomads and Old Customs: General Effects of Privatization in Rural Mongolia; in *Nomadic People*, #36/37.
- O'Rourke B. 23 October 1998. Kyrgyzstan: Voters Strongly Support Land Privatization; at <http://www.rferl.org/nca/features/1998/10/F.RU.981023132522.html>
- PALD 1993. Options for the Reform of Grazing Land Tenure in Mongolia, Institute of Development Studies, p 2.
- Poole R.W. 1996, Privatization for Economic Development, in the *Privatization Process*, Rowman & Littlefield Publishers, p 3.
- Roakes S.L. 1997. Reconsidering Land Value Taxation: the Golden Key?; In *Land Use Policy*, vol. 13, # 4, p 262.
- Rubin P.H. 1996. Growing a Post – Communist Legal System, in the *Privatization*

- Process*, Rowman & Littlefield Publishers, p 61.
- Stabford S. 1983. Management of Pastoral Development in the Third World; ODI, p 110.
- Szynkiewicz S, 1995. Mongolia's Nomads Build a New Society Again: Social Structure and Obligations on the Eve of the Private Economy; in *Nomadic People*, # 33
- ТА–2602–MON 1997. Final Report of the ADB Project on Livestock Production Systems in Mongolia.
- Засгийн газрын шинэчлэлийн хөтөлбөр at <http://undp.org/missions/mongolia/refprog.htm>; 1999 оны 5 дугаар сар.
- Тусгай хамгаалалттай газрын хөтөлбөр, Улсын Их Хурлын 1998 оны 29 дүгээр тогтоолоор батлагдсан.
- Tsengelt G. 1992. The Nationality Question in Inner Mongolia and the Ethnic Opposition; at http://www.radicalparty.org/humanrights/mon_doc2.htm; active on May, 1999.
- Windstrand C.G. 1975. Rationale of Nomad Economy, in *AmBio*, vol. 4, # 4, p 79.
- WRI, UNEP, UNDP, 1994. *The World Resources 1994–1995*; Oxford University Press.

А.Мөнхтуяа

Төрийн удирдлагын магистр (РА) 2001

Лондонгийн Эдийн засгийн сургууль

(London School of Economics, Great Britain)

КОММУНИЗМЫН ДАРААХ ҮЕИЙН МОНГОЛЫН НҮҮДЭЛЧДИЙН НИЙГМИЙН БАЯЛАГ: ТӨР, НИЙГМИЙН ХООРОНДЫН УЯЛДААГ ДАХИН ХАРАХ НЬ

Оршил

Италийн жишээн дээр Патнэмын 1993 онд хийсэн нийгмийн баялаг нь “ардчиллыг ажиллуулахад” чухам ямар үүрэг гүйцэтгэдэг болохыг дэвшүүлсэн нөлөө бүхий судалгаагаар урт удаан хугацаанд хуримтлагдсан нийгмийн баялаг бол “иргэний оролцоо сайн засаглалыг тэжээж, сайн засаглал нь иргэний оролцоог идэвхижүүлдэг буянтай үе”-ийг бий болгоход шийдвэрлэх хүчин зүйл болно гэсэн дүгнэлтийг гаргасан нь хөгжлийн онолч, улс төр судлаачдын дунд өргөн маргаан дэгдээсэн билээ (Evans, 1996, p.1124; Putnam, 1993). Патнэмийн бүтээлийн үндэслэл бүхий шүүмжлэл нь бидний зүгээс нийгмийн баялагийг төрийн улс төрийн мөн чанарыг бүрдүүлэхэд шийдвэрлэх элемент болох бөгөөд “нийгмийн баялгийг буруу хуримтлуулсан зарим улс орныг үр нөлөөтэй ардчилал, орчин үеийн капитализмд ороход нь саад болдог гэж үзэхээс сэргийлж байгаа юм. Нөгөө талаас энэ нь нийгмийн баялгийн тухай концепцийг өөрсдийнхөө эдийн засгийн хөгжлийн анализд нийгмийн баялгийг хүлээн зөвшөөрч чадаагүй нео-либералуудын адил хөгжлийн онолч, практикч нарын үзэл бодлоос бүрмөсөн гаргана гэсэн үг биш юм. Харин ч нийгмийн баялгийн концепц нь улс орны хөгжлийн үе шат дахь иргэний нийгэм, иргэний оролцооны үүрэг ролийг онолын хувьд судлахад чухал хэрэгсэл болж болох юм. Энэ нь эдийн засаг, нийгэм, улс төрийн хоцрогдмол байдалтай холбогдсон асуудлуудыг шийдвэрлэхэд чиглэсэн үр ашигтай, тэнцвэртэй хандлага, арга замыг эрэлхийлэхэд дэмжлэг болох талтай юм. Питер Эванс “төр, нийгмийн хоорондын уялдаа, холбоо” гэсэн шинэ хандлагаараа идэвхитэй төр засаг, төрийн байгууллага, олон нийт ба хувь иргэдийн сүлжээ гэсэн

хоёр зүйл нь “хөгжлийн катализатор” байж болох юм гэсэн өвөрмөц саналыг дэвшүүлсэн юм (Evans, 1996, p.1119).

Миний бие энэхүү нэг сэдэвт бүтээлээрээ тухайн орны хөгжлийн явцад дүн шинжилгээ хийх, төр, нийгмийн харилцан хамаарлыг анхааралдаа авахын чухлыг онолын үүднээс тайлбарлан, онолын энэ үндэслэлээ коммунизмын дараах монголын нүүдэлчид болон нийгмийн баялаг (хамтын ажиллагааны уламжлалт сүлжээ) хоорондын харилцан ажиллагаанд тулгуурлан хийсэн судалгаагаараа батлах болно. Онолын хэсэгтээ нийгмийн баялагийн тухай Патнэмын концепц Эванс (1993), Тендлер (1995) болон “төр, нийгэм хоорондын уялдаа, шүтэлцээ” зэрэг асуудалд шүүмжлэлтэйгээр дүн шинжилгээ өгөхийг зорилоо. Харин эмпирик судалгаандаа шилжилтийн үе дэх (1990-ээс одоог хүртэл) төрийн бодлого, төрийн байгууллага, монголын нүүдэлчдийн нийгмийн баялаг (хэм хэмжээ, итгэлцэл, хамтын ажиллагааны нийгмийн сүлжээ) хоорондын харилцан ажиллагааны асуудалд дүн шинжилгээ өгөх болно. Дүгнэлт хэсэгтээ байгалийн гамшиг, хүний болон нийгмийн тогтолцооны алдаанаас болж малчдад нийгэм хангамжийн сүлжээ байгуулж чадаагүйн улмаас нөхцөл байдал улам бүр доройтож байгааг монголын нүүдэлчдийн өнөөгийн аж амьдралтай нарийвчлан харьцуулах болно. Нийгэм, хувь хүмүүсийн амьдралын харилцан хамаарал, өөрөөр хэлбэл, төр, монголын нүүдэлчин нийгмийн хоорондын уялдаа холбоо нь монголын малчид, ерөнхий утгаараа улс орны тогтвортой хөгжилд чухал хүчин зүйл болж байна гэж миний бие дүгнэж байна.

Онолын хэсэг

Онолын хэсэгт эхлээд Патнэмийн судалгаа болон бусад судлаачдын шүүмжлэл дээр төвлөрөн нийгмийн баялагийн тухай концепцийг бүхэлд нь авч үзэх болно. Нийгмийн баялагийн тухай онолын концепцийг анх 1960-аад оны сүүлч, 1970-аад оны эхээр Пьер Бордю, 1980-аад онд Жеймс Коулман нар тус тус дэвшүүлсэн юм. Бордюгийн хэлсэнчлэн, баялаг гэсэн нэр томъёог “бодит байдал дээр харагдахгүй нөөц, хүчний иж бүрдэл” гэж ойлгох бөгөөд тэрээр эдийн засаг, соёл болон нийгмийн баялагийг хооронд нь заагласан юм (Baron, Field and Schuller, 2000). Нийгмийн баялаг нь ердөө л “хүмүүс хоорондын танилцсан байдал, хэлхээ холбооны тогтвортой сүлжээнд тулгуурласан нөөц болно” (Bourdieu, 1997) гэж үзсэн бол Жеймс Коулман нийгмийн баялагийг хувь хүн болон нийгмийн тодорхой

хэсгийн “баялаг бүхий нийгэм, бүтцийн нөөц” гэж үздэг бөгөөд энэ концепцийг гэр бүл доторх харилцаа болон нийтийн байгууллагуудад хамруулан авч үздэг байна (Putzel, 1997, p.941). Роберт Патнэм нийгмийн баялгийг тодорхойлохдоо нийгмийн зохицуулалт болон хамтын ажиллагааг хялбарчилж, “ардчиллыг ажиллуулдаг” иргэний оролцооны итгэл, хэм хэмжээ болон хэвтээ сүлжээ юм гэжээ (Putnam, 1993, p.167; Putzel, 1997, p.939).

Нийгмийн баялаг гэсэн нэр томъёог Патнэм улс төрийн өнгө аястай хэрэглэж, бүхэл бүтэн нийгэм дэх иргэний оролцоог идэвхи-жүүлэн, нийгмийн бараа бус, *бүх нийгмийн сайн сайхны төлөө* гэсэн санааг агуулж байгаа юм (Putzel, 1997, p.941-942). Хэдий тийм боловч, энэхүү нөөц нь нийгмийг бүхэлд нь бус харин, Маркосын дарангуйллын үед Филиппин дэх цагаач хятадуудын хэрэг шиг, зарим орон нутаг дахь ард иргэдийн оролцоог идэвхжүүлдэг юм (Putzel, 1997, p.942) гэж үзжээ. Патнэм нь албан ёсны институци, байгууллагын хэлбэрийг үл ойшоон, “ардчилал хөгжиж буй ертөнцөд хэрхэн үүсэн байгуулагдаж байгааг тайлбарлах” үүднээс нийгмийн баялагийн хөгжлийн бодит талбар болох албан бус институцид анхаарлаа төвлөрүүлсэн байна (Putzel, p.940).

Патнэм нь Даглас Нортын адил “албан бус хэм хэмжээ болон соёл нь албан ёсны дүрэм журмаас удаан өөрчлөгддөг бөгөөд түүнийг бүрэлдүүлдэг” гэж нотолж байна (Putnam, 1993, p.180; North, 1995, p.25; Putzel, p.940). Ийм “замаасаа хамаарах детерменист үзэл санаа” нь хөгжиж буй ертөнцийн ихэнх хэсэг, түүнчлэн хуучин ЗХУ-д багтаж байсан улс орны талаар таагүй дүр зураг бий болгож байгаа болно. Үнэн хэрэг дээрээ, Патнэмын тодорхойлсончлон “хуучин коммунист нийгэмд харилцан адил байх хэм хэмжээ, иргэдийн оролцоогүйгээр ... амжилттай хөгжих ардчилал, эдийн засгийн хөгжлөөс ёс суртахуунгүй бүдүүлэг байдал, өгөө аваа, арын хаалга, хууль үйлчлэхгүй байдал, чадваргүй засгийн газар, эдийн засгийн зогсонги байдал давамгайлна” гэжээ (Marsh, 200, p.124; Putnam, 1993). Жеймс Патцель нь Патнэмийг Фукуяматай харьцуулахдаа хүчтэй нийгэм, хүчтэй төр улс бие биеэ нөхөж байдгийг ойлгон, “нийгмийн баялаг нь үр ашигтай олон нийтийн бодлогыг орлохгүй” гэж тэмдэглэв (Putzel, p.948). Хэдийгээр Патнэм нь төрийн үр нөлөөтэй үйл ажиллагаа нь “засгийн газрын оролцоо, хувийн хамтын ажиллагааны хүчин чармайлтын тэг хувилбарын нийлбэр” гэж үздэг онолчидтой (Evans, p.1119; Huntington, 1968) зөрчилдөж, “хувийн байгууллага, төрийн хооронд

уялдаа, холбоо байх боломжтойг” хүлээн зөвшөөрч байгаа боловч “нийгмийн баялаг нь төрийн бодлогын утгвар нөхцөл бөгөөд үүний сацуу заримдаа төрийн бодлогын үр дагавар болдог гэж зүтгэж байгаа юм”(Putzel, p.948).

Эванс, Тендлер зэргийн төр, нийгмийн шүтэлцээний талаар хийсэн судалгаа нь Патнэмийн судалгааны сул талыг олж харж, хүчтэй төр – хүчтэй нийгэм гэсэн үзлийг баримтлан нийгэм, улс төрийн тодорхой нөхцөлд төр, нийгэм хоорондын уялдаа, холбоо хэрхэн хангагдаж байдгийг харуулав. Уялдаа, холбооны үзэл санаа нь тухайн арга замаас хамаарна гэсэн үзлээс нийгмийн баялагийг сайн засаглалын гол хүчин зүйл гэж байгааг үгүйсгэснээр үл барам, төрийн холбогдох байгууллагууд нь оршиж буй нийгмийн баялагийг “өсгөж байна” гэж нотолж байгаа юм (Evans, 1996). Төр, нийгэм хоорондын уялдаа, холбооны харилцаа нь *бие биеэ харилцан нөхөх, бие биедээ ойр дөт байх* онцлог бүхий мөн чанартай юм. Бие биеэ харилцан нөхөх тухайд гэвэл энэ нь “төр болон хувь хүнийг харилцан дэмжих харилцааг тодруулах ердийн арга зам” юм. Өөрөөр хэлбэл, төр, засаг нь эрүүлийг хамгаалах, боловсрол зэрэг нийтийн бодит бүтээлдэхүүн болон хуульт ёс, үзэл санаагаа илэрхийлэх, хэвлэн нийтлэх эрх чөлөө зэрэг нийтийн хийсвэр бүтээгдэхүүн гаргахад хамгийн зохимжтой гэж үзэж байгаа юм. Ингэснээрээ төр нь иргэдийн эвлэлдэн нэгдэх явдлыг бэхжүүлж, зохих сүлжээ, хамтын ажиллагааг хөгжүүлэхэд шаардагдах нөхцлийг хангаснаар нийгмийн баялагийг дэмжиж, ядуу ардын худалдаа хийх чадварыг сайжруулж, тэднийг *дуу хоолойгоо* хүргэх, *хаяж гарах* хувилбарыг илүүтэйгээр хэрэглэх боломжийг бүрдүүлж байгаа юм (Evans: 1120). Бие биедээ ойр дөт байх гэдэг нь төрийн болон хувь хүний хариуцлагын хоорондын заагийг арилгаж буй хэлхээ холбооны сүлжээ (эсвэл нийгмийн баялаг)-г хэлнэ (Evans, 1996, pp.1119-1125). Төрийн албан хаагч, орон нутгийн ард иргэдийн хооронд тогтоох харилцаа, холбоо нь албан тушаалтныг эдгээр иргэдийн өмнө аливаа хариуцлагаас мултрах боломжгүйгээр “тэдний бүрэлдэхүүн хэсэг” болгодог юм (Moore, 1989, p.1742). Урьд өмнө нь ийм холбоо дутмаг байхад, бие биедээ ойр дөт байх явдлыг төрийн албан тушаалтан, орон нутгийн иргэд хооронд тодорхой асуудлаарх олон төрлийн хэлхээ холбоо тогтоосноор илэрхийлж болох юм. Тухайлбал, Тендлерийн судалгаанд Бразилийн умард хэсэгт ажиллаж байсан эмч нарын талаар бичихдээ тэд орон нутгийн иргэдтэй харилцан хүндэтгэл, итгэлцэл, хариуцлага бүхий харилцаа тогтоосныг

дурджээ (Tendler, 1997; Evans, p.1121). Уялдаа, шүтэлцээний дээрх хоёр бүтэц нь бие биеэ дэмжиж, бие биендээ агуулагддаг бөгөөд Остромын гаргаж хөгжүүлсэн хамтарсан бүтээгдэхүүний тухай ойлголт нь харилцан нөхөх, бие биедээ ойр дөт байх харилцан шүтэлцээг тодоор харуулж байна (Ostrom, 1996; Evans, p.1123).

Эванс нь нийгэм, улс төрийн хувь нэмэр эсвэл бүтээлч, үр дүнтэй байх чадварын тухай ойлголтоос хамааралтай уялдаа, холбооны хөгжилд утгын талаас нь дүн шинжилгээ хийсэн байна (Evans, p.1124). Эгалитар нийгмийн оруулах хувь нэмрийн чадвар, өрсөлдөөн бүхий нийгмийн бодлого, хүнд суртлын эрүүл саруул бүтэц зэрэг нь уялдаа, холбоог бий болгож чадах боловч “хөгжлийн зорилтыг үр ашигтай хэрэгжүүлэхэд чиглэгдсэн бүтцийг бий болгохоор оршиж буй нийгмийн баялгийг “өсгөх” асуудал маш хурцаар тавигдаж” байна (Evans, p.1130). Авилгал бүхий улс төр, эрх зүйн орчин тогтсон тохиолдолд төрийн эрх мэдэлтнүүд нь нэг бол шинэчлэл хийх сонирхолтой байдаг эсвэл нийгмийн дайчилгаа нь тэднийг иргэний нийгэмтэй холбон “сэндвичийн стратеги”-ийг бий болгож, тухайлбал, эдгээр холбоо нь уг статус-квог өөрчлөх зорилгоор хоорондоо тэмцэлдэхийн зэрэгцээ “орон нутгийн улс төрийн толгойлогчдын эрх мэдлийн эсрэг” үүнийг намнах бодлогыг явуулдаг юм (Evans, p.1129; Tendler, 1197). Бүтээлч байх ойлголт нь төр, нийгмийн уялдааг “зөөлөн технологи” нэвтрүүлэх буюу тогтсон үзэл, сонирхол болон байгууллагаа дахин тодорхойлох замаар үзэл бодол, хэм хэмжээгээ өөрчлөн шинээр бий болгохыг агуулж байгаа юм (Evans, p.1129). Нэгэнт бий болсон үзэл, нийгмийн хэм хэмжээ, ашиг сонирхол нь “нийгэмд зориулагдан бүтээгдсэн”, харьцангуй түргэн өөрчлөгдөх боломжтой уян хатан мөн чанарыг бүтээлч байх гэнэ (Escobar, Evans, Foucault). Энэ үндэслэлийг Кералагийн жишээ нотолж байна. Үүнд нэгэн эмзэг, хавчагдмал каст бүлгийн гишүүд өөрсдийгээ дайчлан орон нутгийн захиргааны дэмжлэгтэйгээр феодализмын ёсноос салж, коммунист үзэл сурталд тулгуурласан эгалитар журам, хэм хэмжээнд шилжиж чадсан юм. Иймд бүтцийн болон улс төрийн алдаанд өртсөн хагаралтай, тэгш бус нийгэмд ч уялдаа, шүтэлцээг хязгаарлагдмал хүрээнд ч бий болгож болох юм. Эвансын хэлсэнчлэн, уялдаа, шүтэлцээний ойлголт нь “бүтцийн маш өргөн томъёололын хүрээнд хөгжлийн замаар замнах уриаг хүчтэй болгодог юм” (Evans, p.1130).

Иймд уялдаа, холбооны онол нь өнгөцхөн харахад институцийн судалгааны эхлэл байх бөгөөд, үүнд “албан бус саад тотгор их нөлөөлж

байна”, “бид соёлын ялгаатай байдлаас оршин буй ааш, сахилгын хэм хэмжээ, болон тэр нь албан ёсны хууль тогтоомжтой хэрхэн нийцэж байгаа талаар илүү их мэдлэг олох хэрэгтэй” гэж байгаа институцийн шинэ эдийн засаг (ИШЭЗ), оновчтой сонголтын онол зэрэгтэй санал нийлж байгаа мэт санагдана (North, 1990, p.140; Putnam, p.181). Хэдий тийм боловч уялдаа, холбооны онол, ИШЭЗ-ийн онолын ялгаа нь институцийн чухлыг голчлох үүрэг, орон нутгийн мэдлэг болон нийгмийн баялагийг хэрхэн тайлбарлаж байгаад оршино. ИШЭЗ-ийн онолчид нь институцийн үр ашигтай өөрчлөлтийг эдийн засгийн хөгжлийн урт удаан явцын цөм, хөгжил, өсөлт хоёрын хоорондох хэлхээ гэж үздэг бөгөөд үүний үр дүнд, Лейзын хэлсэнчлэнгээр, “оновчтой сонголт”-ын хүрээнд Бүтцийн Зохицуулалтын Хөтөлбөр хэрэгжүүлснээр ядуучуудыг бүр их ядуу болгосон гэж үздэг юм (Leys, 1996, p.101). Мөн түүнчлэн, ИШЭЗ-ийн онолчид шинэ институци байгуулах нүсэр их зардалтай ажил явцыг тооцоолдоггүй юм. Эдгээр нь оршиж буй институцийн бүтэц, нөөц бололцоондоо тулгуурлаагүй учир яваандаа нурдаг заншилтай юм. Энэ нь ч удаа дараа нотлогдож байсан. Энэ бүхний дүнд, хуучин коммунист байсан улс оронд бүтцийн өөрчлөлт хийх зорилгоор Дэлхийн банк, ОУВС зэрэг хөгжлийн агентлагуудын хэрэгжүүлсэн төслүүд нь нэгэнт дууссан гэж үзсэн хойно, үр ашгийн эсвэл урт хугацаанд гарах эерэг талыг тооцоолоогүйгээс амжилтанд хүрээгүй болно. Харин ч уялдаа, холбооны онол нь албан ёсны институцийн чухал болон орон нутгийн мэдлэг, албан бус сүлжээ хоорондын харьцааг тэнцвэржүүлэхийг зэхэж хөгжлийн төлөө гэх нэрийдлээр туйлширсан, алсын бодлогогүй бүтцийн өөрчлөлт хийхийг уриалахгүй байгаа юм. Үүгээр үл барам, уялдаа, шүтэлцээний онол нь бидэнд *“өөрийгөө бий болгоход бодит болон хийсвэр хөрөнгөд тулгуурлан, маш бага хэмжээний материаллаг нөөц шаардагдах” хөгжлийн арга замын нээж өгч байгаа юм* (Evans, p.1130, тодотгол нь минийх).

Арга зүй болон туршилт, судалгаа

Туршилт, судалгаа

Миний бие уялдаа, холбооны онолыг коммунист үеэс ардчилалын үе рүү шилжиж буй монголын нүүдэлчдийн нийгмийн баялагийн өөрчлөлтөд хийсэн судалгаатай хаьцуулах болно. Монголын нүүдэлчид Монгол Улсын 2,5 сая хүн амын тал хувийг эдэлдэг. Тэд хүн амын нягтрал багатай өргөн уудам тал нутаг, говийн баян бүрд

зэрэг хөдөлмөрийн хуваарилалт хөгжөөгүй уламжлалт бэлчээрийн мал аж ахуй эрхэлдэг юм (Caroline Humphrey, 1999). Сүүлийн 80 жилийн хугацаанд улс төрийн нөхцөл байдлаас шалтгаалан монголын нүүдэлчдийн сүлжээ, хамтын ажиллагаанд зарим өөрчлөлт орсон. Хэдийгээр монголын нүүдэлчдийн уламжлалт болон соёлын сүлжээ нь үндсэндээ хэвээр үлдсэн ч, коммунист засаглалын үед Сангийн аж ахуй, ХАА-н нэгдэл зэрэг мал аж ахуйн албан ёсны институциуд үүсэн хөгжиж ирсний дүнд тэдний хооронд харилцан туслалцах сүлжээ чангарсан бөгөөд 1991 оноос хойш дээрх байгууллагууд хувьчлал, зах зээлийн эдийн засгийн шинэчлэл хийсний дүнд үгүй болсноор энэ сүлжээ нь суларчээ.

Нүүдэлчин гэсэн нэр томъёоны тайлбар:

Монголын нүүдэлчин малчдын нийгмийн баялагийн асуудлыг хэлэлцэхээс өмнө “нүүдэлчин”, “нүүдлийн” зэрэг нэр томъёог эхэлж тодорхойлох нь зүйтэй гэж санагдана. Антропологи болон бусад чиглэлийн эх сурвалжид үүнийг аж амьдрал, эдийн засгийн үйл ажиллагааны өргөн цар хүрээнд хэрэглэдэг юм. Энэхүү томъёог бие даасан, нэг газраа суурьшдаггүй амьдрал ахуй эрхэлж буй хэсэг бүлэг хүмүүс эсвэл өргөн уудам нутагт бэлчээрийн мал аж ахуй эрхэлдэг хүмүүст хамруулан хэрэглэдэг. Нэрт эрдэмтэн Оуэн Латтиморын хэлснээр бол бэлчээрийн мал аж ахуй нь түүхийн үүднээс харьцангуй хожим, газар тариалан эрхэлж эхэлсний дараа бий болсон гэжээ (Lattimore, 1962). Тэрээр “бэлчээрийн мал аж ахуй эрхэлж байсан хүмүүс үүнийгээ орхин суурьшиж” байсны үндсэн дээр газар тариалан бий болсон гэсэн бэлчээрийн мал аж ахуйн хөгжлийн талаарх буруу ойлголтыг шүүмжилж байгаа юм (Lattimore, 1962:25). Харин ч газар тариалан эрхлэхээ больсон бүлэг хүмүүс оршин сууж буй тухайн нутгийн дэвсгэрийн орчинд илүү тохиромжтой гэж үзэн, эсвэл мал өсгөх нь “жигиг талбай дахь үр ашиггүй газар тариалан” эрхлэхээс эдийн засгийн хувьд илүү ашигтай гэж тооцоолон бэлчээрийн мал аж ахуйд шилжсэн (Lattimore, 1962). Өөрөөр хэлбэл Латтимор (1962) нь бэлчээрийн мал аж ахуйг хээр тал нутаг, говь цөл бүхий Ази, Миссир—ийн иргэншлийн зах хязгаарт бий болсон гэж үздэг байна. Зарим тохиолдолд, өнөөгийн монгол улсын нутгийн зүүн болон хойт хэсэгт байдаг ойн анчид, цаатангууд бэлчээрийн аж ахуйг хүлээж авсан байна (Sneath, 2000).

Бэлчээрийн нүүдэлчид нь “тухай газар зүйн тойрогтоо бэлчээрээ

улирал улиралаар сольж”, улиралдаа мөн бэлчээрээ сольж нүүдэлдэг юм (Lattimore, 1962:25). Хазанов нь бэлчээрийн мал аж ахуйг тодорхойлохдоо эдийн засгийн хувьд бэлчээрээс шалтгаалсан, хүн амын ихэнхи хэсгийг хамруулсан, малаа жил тойрон хашдаггүй, бэлчүүлдэг хүнс үйлдвэрлэх тодорхой нэгэн хэлбэр гэжээ (Khazanov, 1983). Бэлчээрийн мал аж ахуйн бас нэгэн шинж чанар бол “бэлчээр нутаг дотроо болон хооронд” тодорхой хугацаанд нүүдэллэх явдал юм (Khazanov, 1983). Нэг зүйл анхаарахад, газар тариалан, мал аж ауйн “цэвэр” хэлбэр гэж байдаггүй, түүхэн хугацаанд хоёулаа бие биедээ нөлөөлж, харилцан хамаарч, бие биенийхээ соёл ахуйнд нөлөөлж байсан бөгөөд аль аль нь идэвхтэй, эрч хүчтэй, нөгөөгөө золиослон өргөжин тэлж чаддаг юм (Lattimore, 1962; Khazanov, 1983).

Снийт, Хамфри (1999) нар “The End of Nomadism?” номондоо “нүүдэлчин ахуйг” зөвхөн гаднаас судалж байгаа бөгөөд түүхийн болон улс төрийн нөхцөл байдлаас нүүдэлчин ахуй амьдрал устах аюул тулгараад байна гэж үзжээ. Тэд Монгол болон Өвөр Азийн (үүнд орчин үеийн Монгол Улс, Өмнөд Сибирь, Өвөр Монголыг багтааж байгаа юм) —нүүдэлчин ахуйг цаг хугацааны нөлөөнд автагддаггүй бус, харин ч “түүхийн тодорхой нөхцөл байдлаас шалтгаалан өөрчлөгддөг орон нутгийн мэдлэг технологийн цуврал” гэжээ (Sneath and Humphrey, 1999:1). Энэ судалгаанд Монголын бэлчээрийн малчдыг тодорхойлохдоо 5-н хошуу мал бойжуулдаг, улирлын нүүдэл хийдэг, ахуй амьдрал нь бэлчээрийн ахуйн “цэвэр хэлбэр” бус, харин ч хамрагдсан хугацаанд болсон нийгэм, эдийн засаг, улс төрийн үйл явдлаас хамаарч тодорхойлогдсон, засаг захиргаа, улс төрийн нэгжээр удирдуулсан хүн амын хэсэг гэнэ (Sneath, 2000; Sneath and Humphrey, 2000; Sneath, 1993).

Арга зүй

Нийгмийн баялагийг хэмжихэд тохиолдох бэрхшээл

Нийгмийн Ерөнхий Судалгаа, Дэлхийн Үнэт зүйлсийн Судалгаа зэрэг төрөл бүрийн орон нутгийн ард иргэдийн итгэлцэл үнэт зүйлс дээр тулгуурласан судалгаанд нийгмийн баялагийг статистикийн аргаар хэмжих оролдлого нэлээд хийгдэж сонин хэвлэл уншиж, захиалсан байдал, сонгуульд оролцсон байдлыг үндэслэн тэдний улс төрийн идэвхи, оролцоог тогтоосон билээ (Fukuyama, 1995; World Bank). Роберт Патнэм нь нийгмийн баялагийг янз бүрийн клуб, байгууллага, нийгэмлэг, үйлдвэрчний эвлэл болон улс төрийн намуу-

дыг тодорхой цаг хугацаа, үе шатанд хооронд нь харьцуулсны үндсэн дээр хэмжсэн байдаг (Putnam, 1993). Гэхдээ тодорхой байгууллагын гишүүнчлэл нь нийгэм дэх нийгмийн баялагийн бодит байдлыг бүрэн дүүрэн гарган үзүүлэх шаардлагагүй бөгөөд Патнэм “Bowling Alone” бүтээлдээ сүүлийн хоёр үед АНУ-ын нийгмийн баялаг багассан гэж үзэж байхад бусад судлаачид судалгаандаа “Патнэмын судалгаанд хамарсан хугацаанд” Америкт янз бүрийн бүлэг, нийгэмлэгийн гишүүдийн тоо өссөн гэж харуулжээ (Fukuyama, 1995; WB:2000).

Итгэлцэл, хамтын ажиллагаа, хариу барих сүлжээ нь хот суурин, саахалт айл, гэр бүл зэрэг албан бус нэгдэлд гол төлөв бий болдог нийгмийн баялагийг бүхэлд нь хэмжихэд тодорхой бэрхшээлтэй юм. Нийгмийн баялагийн чанарын үзүүлэлтийг нийгэм доторх янз бүрийн бүлэгт хамаарах нийгмийн баялагийн олон төрлийг статистикийн тооцоонд авахад хэцүү болно. Тухайлбал, суурин газар дахь итгэлцэл, хариуцлага, хариу барих сүлжээ нь тэндээ хүчтэй байж болох ч илүү өргөн хүрээнд энэ нь үйлчлэхгүй байх жишээтэй. Фукуяма тэмдэглэхдээ “нийгмийн баялагийг бүрэн тооцоход тухайн бүлгийн нэгдмэл үйл ажиллагааны хэмжээг тооцоолох шаардлагатай” гэжээ.

Нийгмийн баялагийг хэмжихэд тохиолдох бас нэгэн бэрхшээл бол хэмжилтэд оролцуулах аргачлал хэрэглэлээ ч гэсэн тухайн судлаачын субъектив хандлагаас бүрэн бус болно. МакЖилавари, Уокер нар тэмдэглэхдээ “үнэлгээний түүх бол айдасын түүх” гэж, түүнийгээ тайлбарлахдаа гаднах этгээдийн хардалт, өгсөн хариултыг буруу тэмдэглэх буюу буруу ойлгох явдал, үзүүлэлтийг гаднах этгээд үзэмжээрээ сонгох явдал зэрэг нь үнэлгээний үнэ цэнийг алдагдуулна гэжээ (MacGillivray and Walker, 2000:201). Эдгээр зохиолчид аргачлал хэрэглэхэд тохиолдох бэрхшээлийг даван туулахад орон нутгийн ард иргэдэд хуран цугларах, үзүүлэлтийг сонгоход илүү өргөн оролцох эрхийг өгөх хэрэгтэй гэжээ. Энэ нь итгэлцэл, хамтын ажиллагааны сүлжээг илүү нямбай тогтооход дөхөмтэй болно. Тэд “статистикчид тодорхой орон нутгийн ард иргэд тодорхой хэмжээний нийгмийн баялагтай гэж тооцоолж чадахгүй, тэдний судалгааны дүн нь хэмжилтийн ямар аргачлал хэрэглэснээс шалтгаална гэжээ (MacGillivray and Walker, 2000:201).

Энэ судалгаанд хэрэглэсэн аргачлал

Дээр тайлбарласанчлан, нийгмийн баялагийг хэмжих нь их ярвигтай ажил бөгөөд хэмжилт хийх зөв арга байдаггүй юм байна.

Нийгмийн баялагийн зарим талыг нийгэмлэг, клуб зэрэг сүлжээний бусад системийг тайлбарласан статистикийн мэдээгээр гаргаж (Италийн нийгмийн баялагийн талаар хийсэн Патнэмийн судалгаа) болох боловч түүний албан бус сүлжээний систем зэрэг бусад чанарын үзүүлэлтийг хэмжиж болохгүй, иймээс антропологийн эсвэл оролцуулан судлах аргаар тухай бүлэг хүмүүсийн хооронд ноёрхож буй хэм хэмжээ, сүлжээг чанарын шинжилгээгээр тайлбарлаж болно (Narayan, 1997).

Коммунизмын дараах Монголд төрийн байгууллага, малчид хоорондын уялдаа байгаа эсэхийг шинжлэхэд миний бие дараах мэдээ, мэдээллийг ашиглахыг санал болгож байна. Үүнд:

- а. Монголын нүүдэлчдийн албан ёсны институцийн хүрээг тогтооход дээр дурдсан судлаачдын бүтээл, монголын ард түмний амжиргааны түвшин, Монголын Үндэсний статистикийн газраас хэвлэсэн улс орны 1999-2000 оны нийгэм, эдийн засгийн байдлын талаарх статистикийн мэдээ, төрийн сонин хэвлэлд нийтлэгдсэн Монголын Засгийн газрын албан ёсны мэдэгдэл, Азийн Хөгжлийн банк, Дэлхийн банк зэрэг олон улсын байгууллагын албан ёсны нийтлэл зэргийг ашиглана.
- б. Итгэлцэл, хэм хэмжээ, сүлжээ зэрэг нийгмийн баялагийн бодит болон хийсвэр үзүүлэлтийг тогтоохын тулд миний бие Монгол болон гадаадын судлаачдын хийсэн антропологийн хээрийн судалгааг түшиглэнэ. Тэд монголын малчдаас өөрсдөө ярилцлага авах, эсвэл малчдын хариултыг тухайн орон нутгийн мэдлэгт тулгуурлан тайлбарлах чадвартай нутгийн судлаачдыг ажиллуулсан байна. Малчдын хоорондын уламжлалт болон орчин үеийн сүлжээний системд шинжилгээ хийхдээ миний бие 1993 онд Монголд хээрийн судалгаа хийсэн доктор Поткански, доктор Шинкевич нарын илтгэл, хот айлын зохион байгуулалтын талаар хийсэн доктор Бат-Очирын Болдын хийсэн судалгаа, доктор Снийт, доктор Хамфри нарын хийсэн хээрийн судалгааны дүнгийн талаарх ‘The End of Nomadism?’ ном зэргийг ашигласан болно. Үүнээс гадна Монголын Үндэсний статистикийн газраас хэвлэсэн улс орны 1999-2000 байдлын талаарх статистикийн мэдээг монголын нүүдэлчдийн эдийн засаг, нийгмийн байгуулалтын хандлагыг харуулахаар ашигласан болно.

Монголын бэлчээрийн эдийн засгийн талаарх үндсэн үзүүлэлт, түүхийн фон, албан ёсны институцийн хүрээ

Үндсэн үзүүлэлт

Монгол нь Төв Азийн өндөрлөгийн хойт хэсэгт байрладаг, Орос, Хятад хоёр их гүрний дунд хавчигдсан далайд гацгүй орон. Дэлхийн хамгийн том хоёр орны дунд хавчигдсан Монгол нь жижигхэн мэт санагдавч, түүний газар нутаг нь 1 566 500 хавтгай дөрвөлжин км (973 586,07 хавтгай дөрвөлжин миль) бөгөөд АНУ-ын газар нутгийн зургааны нэгтэй тэнцэнэ. Монгол нь дунджаар далайн түвшингээс 1,580 м өндөрт байдаг бөгөөд аль ч далай, тэнгисээс нэлээн зайтай байдаг (хамгийн ойрхон нь Шар Тэнгис).

Орчин үеийн Монгол нь хүн амын нягтрал хамгийн багатай орон. Энэ нутагт 2,4 сая хүн амьдардаг бөгөөд 1 хавтгай дөрвөлжин км нутагт дунджаар 2 хүн ноогдоно. Монголын хүн ам нь дэлхийд хамгийн залуу хүн амын нэгд тооцогдох бөгөөд гуравны нэг нь 15-аас доош насных (ҮСГ, 2000). Монгол нь хөгжиж буй орон бөгөөд дундаж наслалт нь 67, насанд хүрсэн хүний бичиг үсэг мэдэх түвшин 75%, 1 хүнд ноогдох ДНБ 400 ам.доллар болно (ҮСГ, 2000). Монголын хүний хөгжлийн индекс (ХХИ) 1998 оны байдлаар 0.6519 байсан бөгөөд дэлхийн 174 орноос 119-т байсан. Харьцуулахад Орос 71-т, Хятад 98-д байсан болно. Өнөөгийн байдлаар Монголын хүн амын тал орчим хувь нь (2,4075 сая хүнээс 1,0305 сая нь гэсэн үг) хөдөө мал хариулж, эвхдэг модон ханатай, даавуу, эсгийгээр бүтээсэн гэрт амьдарч, уламжлалт аргаар амьдарч байна.

Хүн амын дөрөвний нэг нь аж үйлдвэр, худалдааны салбарт, бусад нь үйлчилгээ, төрийн байгууллага, боловсрол, шинжлэх ухаан зэрэг салбарт ажиллаж байгаа болно. Миний бие цаашид монголын малчдын талаарх нийгэм, эдийн засгийн тоо баримтаас нүүдэлчдэд хамаатай асуудалд анхаарч байх болно.

Монголын малчдын түүхийн фон, албан ёсны институцийн хүрээ

Коммунизмын өмнөх үе

XIII зуунд Чингис хааны байгуулсан дэлхийн түүхэнд хамгийн том болох Монголын Их гүрэн Азиас Баруун Европ хүртэлх газар нутгийг эзэмшдэг байв. Түүний нийгэм, улс төр, захиргааны ихэнх

байгууллагууд Монголын түүхэнд үлдсэн. Тухайлбал, хүн амыг түмтээр хуваах явдал. Түмтийн даргаар язгууртан байдаг бөгөөд тэр нь бэлчээр хуваарилах, татвар хураах, төрийн албыг хаах, хот, хөдөө хоорондын бараа, үйлчилгээний урсгалыг зохицуулах зэрэг үүрэгтэй байжээ (Sneath, 2000; Dawson, 1995; Baabar, 2000; Potkanski, 1993). 1691-ээс 1911 онд Монгол Манжийн дарлалд орж, Хятадын Чин Улсын хэсэг байв. Хэдийгээр энэ үед Монгол нь тодорхой хэмжээний хагас автономийн статустай, өөрийн соёл, уламжлалаа хадгалж, тодорхой хэмжээний улс төр, эдийн засаг, засаг захиргааны эрх чөлөөтэй байсан боловч Манжийн Амбан захирагчаар удирдуулж, маш их татварын дарамтанд байсан байна (Ewing, 1980:13; Ширэндэв, 1971; Korostovertz, 1926; Ононь 1976). Энэ үед нийгэм нь дээрээ язгууртан феодал, том лам, дараа нь өөрийн боол, зарцтай малчид, доор нь төрийн албан татвар төлдөг чөлөөт малчид гэсэн давхаргад хуваагдсан байв (Potkanski, 1993:123). Улс нь язгууртан эсвэл хийдээр удирдуулсан 100-аад хошуунд хуваагдсан байсан (Бат-Очирын Болд, 1993; Үчир, 1995; Sneath, 2000) бөгөөд малчид нь сум, багт хуваагддаг байв (Sneath, 2000:1, Ичинноров, 1983). Улс орны ихэнхи баялаг, мал, газар нь сүм, хийдийн мэдэлд байв (Симуков, 1936; Sneath, 2000; Humphrey and Sneath, 2000). Коммунизмын өмнөх үед ноён-албатын харилцаа давамгайлж байсан бөгөөд ядуу малчид баячууд болон сүм, хийдийн малыг малладаг байв (Sneath, 2000). Төв засгаас бэлчээрийн хуваарилалт, хошууны захиргааны бүрдүүлэлтэнд маш хүчтэй хяналт тавьдаг байв. Монгол газар хэзээ ч хувийн өмчлөлд байгаагүй гэдгийг гэмдэглэх хэрэгтэй. Учир нь бэлчээрийн мал аж ахуй нь сайн бэлчээр олохын тулд газар зүйн нэг бүсээс нөгөө бүс руу (300 км зам туулах хүртэл) байнга нүүдэллэж байхыг шаарддаг. Маш нимгэн хөрстэй хээр тал нутаг, говь цөлийн нөхцөлд малчид өвс шимтэй бэлчээрээс их хамааралтай байдаг (уламжлалын дагуу монголын малчид өвөл өвс бэлтгэдэггүй байв) бөгөөд бэлчээрээ оновчтой ашиглах шаардлагатай болдог (Humphrey and Sneath, 2000). Малчид орон нутгийн захиргааны хяналтан дор уламжлалт замаар жилдээ 2-4 удаа нүүдэллэдэг. Энэ нь экологийн бүсээс хамаарна, тухайлбал, баруун нутагт малчид 100 км дотор, тал, ойн бүсэд 5-8 км, хонь, тэмээ, адууны том сүрэг хариулж буй мэргэжлийн малчид 150-200 км, говь-хээрийн бүсийн малчид 30-50, заримдаа 100 км тус тус диаметртэй нутаг дотор нүүдэллэдэг. Коммунизмын өмнөх үед малчид амь зуух бүтээгдэхүүн үйлдвэрлэгчид болон тусгай малчид гэж хуваагддаг байв. 2-8 айл өрхөөс

бүрдсэн хот айл нь амь зуух үйлдвэрлэл эрхэлдэг бөгөөд бага тооны малтай, 10 км радиус нутаг дотор нүүдэллэдэг. Харин язгууртан айл өрх, сүм хийд, орон нутгийн захиргаа эсвэл баян ардын зохион байгуулсан мэргэжлийн малчдын хэсэг нь 8-аас их өрхөөс бүрдсэн байдаг бөгөөд (нэг төрлийн их хэмжээний мал бэлчсэнээс болж бэлчээрийн чанарыг муутгахгүйн тулд) байнга нүүдэллэж, тэдний бүтээгдэхүүн нь эдийн засгийн үүднээс хамгийн их ашиг олоход чиглэгдсэн байдаг (Humphrey and Sneath, 2000:225-226). Хамфри, Снийт нарын үзэж байгаагаар “их хэмжээний мал өмчилж, ажиллах хүчинг хяналтанд авснаар тал нутгийн элитүүд том мал сүргийг эдийн засгийн үүднээс удирдаж чадах их хэмжээний, хөдөлгөөнтэй мэргэжлийн малчдын бүтцийг бий болгож чадав” гэжээ. Гэхдээ үйлдвэрлэлийн энэ хоёр арга бие биеэ нөхөх тал байдаг, учир нь мэргэжлийн малчдын хэсэг хол зам туулж чаддаггүй үхэр зэрэг малыг жирийн жижиг малчинд байнга үлдээдэг байв (Humphrey and Sneath, 2000:230). Эцэст нь тэмдэглэхэд, нүүдэлчин ард иргэдийн нийгмийн зохион байгуулалт, байгууллагын дээрх хэлбэрүүд нь коммунист засаглалын нийгэмчилсэн үед ч үргэлжилж байв.

Коммунист үе

1921-1990 онуудад 70 жил үргэлжилсэн коммунист засаглалын үед хувийн өмчийн устгаж, малыг нийгэмчилсэн байсан бөгөөд малчдыг нэгдэл, САА зэрэг социалист институцид хүчээр нэгтгэн оруулсан байв (Humphrey and Sneath, 2000; Potanski, 1993). Шинээр байгуулагдсан коммунист засгийн газар нь 1931 он гэхэд ноёд, феодал, лам хуврагуудын бүхий л эрх ямбыг цуцалж, тэдний эд хөрөнгө, малыг ядуу ардуудад тарааж өгсөн байв (Potanski, 1993:124). 1950-ад онд малыг бүрэн нийгэмчилсэн бөгөөд энэ болтол бэлчээр эзэмших, хуваарилах, өөрийгөө хангах болон нарийвчилсан хэлбэрийн үйлдвэрлэл, (дор бүрнээр нь тайлбарлах) сүлжээний уламжлалт тогтолцоо нь хадгалагдаж байв (Ичинноров, 1983; Edstrom, 1993). Нэгдэл, САА нь сум, баг зэрэг засаг захиргааны уламжлалт тогтолцоонд тулгуурласан бөгөөд сум, баг өөрсдөө улирлын бэлчээрийн нүүдлийн уламжлалт замд тулгуурласан юм (Sneath, 2000; Mearns, 1995). Потански тэмдэглэхдээ “нэгдлийн бүтцийн нийгэм, эдийн засгийн прагматизм нь нүүдэл, хөдөлгөөний болон нэгдлийн гишүүдийн хувийн амьдрал чанга хяналттай зэрэгцэж, энэ нь тус системийн тоталитар мөн чанарыг нотолж байгаа юм” гэжээ. Коммунист засгийн газар нь бэлчээрийн нүүдлийн уламжлалт зам болон оторлох, сүрэг тавих зэрэг

нэгдэлжихээс өмнө хэрэглэж байсан мал маллах аргуудыг хэвээр нь үлдээв (Sheehy, 1980; Sneath, 2000). Снийт тэмдэглэхдээ 1965 он гэхэд улс даяар нийт 289 нэгдэл байсан бөгөөд ихэнх нь мал аж ахуйн үйлдвэрлэл эрхэлж байв. Сангийн аж ахуйн нь голдуу газар тариалан эрхэлж байв (ХААЯ, 1998). Сум бүр өргөн уудам бэлчээрт хүртээмжтэй хэдэн зуун малчин өрхтэй нэг нэгдэлтэй байв (Sneath, 2000). Малчин өрх нь бригадад нэгдэж, тодорхой тооны мал өсгөж, мах, сүү, ноос, арьс шир нийлүүлэх үүрэгтэй байдаг. Гэхдээ айл өрх бага хэмжээний хувийн малтай (дунджаар 20 хонь, 2 үхэр) байх эрхтэй байв (Potkanski and Szykiewicz, 1993). Коммунист засгийн газар нь орчин үеийн мал эмнэлэг, тээвэр нэвтрүүлснээр бэлчээрийн ашиглалтыг улам нарийсгаж эхлэв. Үүнээс гадна, засгийн газар нь малчин ард иргэдэд үнэгүй эрүүл мэнд, боловсролын (сургуулийн насны хүүхэд заавал бага сургуульд явах ёстой байв) үйлчилгээгээр хангаж, өвөлжөөний хашаа барих, өвс бэлтгэх ажлыг зохион байгуулж, байгалийн гамшгийн үеэр үхсэн хувийн малыг нөхдөг байв (Humphrey and Sneath, 1999; Potkanski and Szykiewicz, 1993). Хэдийгээр хөдөөгийн нэгдлийн эдгээр байгууллагын авторитар, монополист мөн чанарын талаар асуудал байхгүй ч гэсэн, эдгээр нь нүүдэлчин малчдын амьдралыг орон нутгийн засаг захиргаа, техникийн мэргэжилтэн болон төрийн бусад хүнд сурталтантай харьцах замаар нийгмийн харилцаанд татан оруулж, бие биеэ харилцан нөхөх, бие биедээ ойр дөт байх мөн чанарыг хөгжүүлж байгаа юм. Энэ нь дүндээ малчдын амжиргааны түвшинг дээшлүүлэх, үндэсний ухамсарт малчдыг улс төр, нийгмийн хувьд чухал байр эзэлж байгаа гэсэн санааг бататгаж, нийт нийгэмдээ эерэг нөлөө үзүүлж байгаа юм (Ичинноров, 1986; Humphrey and Sneath, 1999).

Ажилчин анги, малчин ардыг алдаржуулдаг төрийн бодлого, коммунист үзэл суртлын ачаар ядуу, ямар ч эрхгүй нүүдэлчдийн амьдрал ахуй дээшилснээр тогтохгүй тэднийг эрх мэдэлгүй зарц, боолоос хүндэт иргэд, Монголын нийт нийгмийн манлай, Монголын эдийн засгийн тулгуур чулуу болгосон юм (Ичинноров, 1986). Сонин хэвлэл, хууль, Коммунист нам нь малчны дүр зургийг алдаржуулж, хөдөө аж ахуйн хөгжлийн 5 болон тухайн жилийн төлөвлөгөөг биелүүлсэн “улсын аварга малчдыг” шагнах ёслол байнга болдог байв (Humphrey and Sneath, 1999; Ole Bruun and Ole Odgaard, 1996). Коммунист засаглалын үед биедээ ойр дөт байх мөн чанар, нийгмийн болон хувийн хариуцлагын зохицолцоо тодорхой хэмжээгээр байсан бөгөөд энэ нь малчдын эдийн засгийн нөхцөл байдал сайжирсан,

нийгмийн байдал дээшилсний дүн боловч үүнийгээ хувийн эрх чөлөө, жинхэнэ хүний эрхийн үнээр олсон болно.

Ардчиллын үе

1980-аад оны сүүлээс Зүүн Европын Варшавын Гэрээний байгууллагын гишүүн социалист орнууд, ЗХУ, Төв Азид бий болсон тогтворгүй байдал, ардчилалын суртал ухуулгын дүнд Монголд ардчилсан өөрчлөлт эхэлсэн, энэ үед коммунист удирдлагыг эсэргүүцсэн сөрөг хүчний нууц бүлэглэлүүд бий болсон. ЗХУ задарч, энэ үед их, дээд сургуулийн залуу багш, технократуудаар толгойлсон ардчиллын хөдөлгөөн ил гарч, Улаанбаатар, Дархан, Эрдэнэт зэрэг том хотуудад залуучуудыг элсүүлэн, засаг захиргааны төв байгууллагын гадна талд олон хүн цуглуулан эсэргүүцлийн цуглаан зохион байгуулж байв. Энэ ээдрээтэй байдал тайван замаар шийдэгдэж, 1991 оны 5 дугаар сард удирдлага огцорч, анхны ардчилсан сонгууль явуулсан юм (Ole Bruun and Ole Odgaard, 1996; Цэрэнчимэд, Батсайхан, 2000). 1992 оны (Humphrey and Sneath, 1999; Ole Bruun and Ole Odgaard, 1996) 2 дугаар сард шинэ Үндсэн хууль баталснаар Монгол Улс нь албан ёсоор парламентын бүгд найрамдах улс болсон юм. Ардчилал нь Монголын түүхэнд анх удаа хүний эрхийг мөрдөж хүндэтгэх, үзэл бодлоо чөлөөтэй илэрхийлэх, ард иргэд хуран цугларах, эвсэл хөдөлгөөнд нэгдэн орох эрх чөлөөг баталгаажуулж, үүний дүнд олон ТТБ байгуулагдсан ч ДНБ-ний 30%-ийг эзэлж байсан Зөвлөлтийн тусламж гэнэт үгүй болсноор улс орны эдийн засагт маш хүнд цохилт өгсөн юм (Human Development Report, 2000).

Монголын эдийн засаг сүүлийн 10 жилд коммунизмын дараах Оросын замыг давтсан. Майкл Бароуэй үүнийг эдийн засгийн хүчин чадлыг эвдэх явдал гэж нэрлэсэн юм (Buroway, 1996, p.1105). Энэ үйл явцыг *эдийн засгийн инволюци* (хураах, цуглуулахын эсрэг утга) гэж томъёолдог бөгөөд энэ нь үйлдвэрлэлийг задалж, бараа солилцоо, бартер, худалдаа зонхилох явдал юм. Өөрөөр хэлбэл меркантилист капитализм юм (Buroway, 1996, p.1110-114). Бароуэй-ийн бичиж байгаагаар Орос нь *задрал, өөрчлөлт, тогтворжилт* гэсэн инволюцийн 3 шат туулсан байна. Монгол нь энэ 3 үе шатыг ягштал туулж, зөвхөн тогтворжилтын шатанд гарсан сүүлийн үр дүн нь өөр байсан юм. Оросд ч, Монголд ч задрал нь “монополь нь хүчээ авч, бартерын харилцаа тэлж, эдийн засгийн хуучин хэлбэр загвар нь хэт **Hypertrophy**”д хүргэсэн юм (Buroway, 1996, p.1109). Эдийн засгийн

өөрчлөлт нь ханш уналт (сүүлд нь ОУВС, ДБ-ны тусламжтайгаар тогтоож чадсан), төсвийг барих мөнгөний хатуу бодлого зэргийг авчирч, одоо энэ 2 улс тогтворжилтын үе шат дээрээ байна. Монголын төрийн холбогдох байгууллага нь үгүй болсноос зах зээлээ зохицуулж чадахгүйд хүрч, ДБ мэтийн өрнөдийн олон улсын байгууллага, нео-либерал зөвлөхүүдийн өрнүүлсэн эдийн засгийг цочроох эмчилгээг явуулсанд түүний зохицуулах хүчин чадал суларсан юм. Монголын төрөөс явуулсан үнийн чөлөөлөлт, хувьчлал, эдийн засгийн зохицуулалтад төрийн оролцоог багасгах явдал, мөнгө ханшийг чөлөөтэй хөрвүүлдэг болгосон зэрэг нь 1980-аад оны турш “Дэлхийн банкнаас буурай хөгжилтэй орнуудад зөвлөмж болгож байсан тогтворжуулалт, бүтцийн өөрчлөлтийн багц арга хэмжээтэй ижил төстэй байв (Nolan, 1995:75 in Sneath 2000). Эдгээрийн гол утга санаа нь үр ашиггүй төлөвлөгөөт эдийн засгийг халж, үр ашигтай, ажиллах чадвартай зах зээлийн эдийн засагт шилжих явдал юм. Үүнийг улсын үйлдвэр, газрыг хувьчлах, өмчийн эрхийг тодорхойлон бий болгох, үндэсний эдийн засагт зах зээлийн системийг нэвтрүүлснээр хийж болно. Хүүхдийн дүүжин тоглоом шиг нэг туйлиас нөгөөх руу савлах мэт Монгол нь төрийн өмчийн үйлдвэрийн газрын хувьчлах (бүх иргэдэд 10 мянган төгрөгний үнэтэй хувьцаа тарааж өгснөөр), үнэ чөлөөлөх болон улсын төсвөөс нийгмийн салбарын зардлыг хасах (1995 онд энэ зардлыг 50%-иар хассан болно) зэрэг арга хэмжээг авч эхэллээ (ADB, 1993; WB, 1995). Үүний дүнд Монголын төрийн өмчийн үйлдвэрийн газрын 909 нь хувьчлагдсан, тогтворжуулалтын арга хэмжээ, бүтцийн өөрчлөлт хийсний дүнд Монголын засгийн газар Дэлхийн Банк (1990 оноос 158 сая ам.доллар), ОУВС, АХБ (1991 оноос 337 сая ам.доллар) болон Япон, АНУ, Герман, Хятад, Өмнөд Солонгос зэрэг олон улсын болон хоёр талын доноруудаас тусламж, хөнгөлөлттэй зээл авах боломжтой болсон юм (НҮБ, 2000:28-29). НҮБ-аас хийсэн тооцоогоор Монголын гаднаас авсан албан ёсны тусламжийн хэмжээ ДНБ-ий 37%-д хүрч байгаа юм. Энэ нь коммунизмын үед ЗХУ-аас авсан тусламжтай дүйцэж байгаа юм. Ийм эрс өөрчлөлтийн дүнд ДНБ нь 1990 оны түвшинд эргэн хүрч чадаагүй (хэдийгээр үндэсний эдийн засаг 1995 оноос жилд 3,5%-ийн өсөлттэй байгаа ч (WB, 1999; UN, 2000), төсвийн алдагдал нь 11,2% (IMF, 1999), банкны систем нь хүнд хямралтай байгаа (1997 оны байдлаар нийт зээлийн 50% нь найдваргүйд тооцогдож, гэр ч байтугай “засгийн газар нь ч банкаар дамжуулан төлбөр тооцоо хийхэд бэрхшээлтэй болсон”), үүний гол шалтгаан нь зохицуулалтгүй байдал, зохих институци, эрх

зүйн тогтолцоо бүрдээгүйнх гэж үзнэ (UN, 2000:28). Үүний сацуу ДНБ-д аж үйлдвэрийн эзлэх хувь дөнгөж 20%, түүхий эд (Монголд бол ноолуур, алт, зэс, молибден)-ийн дэлхийн зах зээл дээрх үнэ унасан юм.

Монголын тогтворжилтын явц Оросынхоос ялгавартай, ялгаа нь энд мафийн бүлэглэлүүд үүсээгүйдээ бус харин үйлдвэрлэл бага зэргээр өсч, арилжаа, худалдаа цаашид өссөнд оршино. Оросоос бас нэг том ялгаатай зүйл гэвэл Монголын төр нь эрх мэдлийн төвлөрөлийг сааруулахыг дэмжиж, зохих арга хэмжээ авч байгаа юм. Орон нутгийн засаг захиргаа нь бие даах эрхтэй, эдийн засаг, хөгжлийн асуудлыг өөрсдөө шийдвэрлэх эрх чөлөөтэй (Монгол Улсын Үндсэн хууль, 57-59 дүгээр зүйл). Төвлөрөлийг сааруулах явц үргэлжилж байгаа бөгөөд орон нутгийн тавцан дээр хөдөөний төлөөлөгчид байхгүй байдаг сонин үзэгдэл болж байгаа юм. Ардчилал өрнөснөөс хойш улсын парламентад хөдөө орон нутгийн төлөөлөл эрс багассан. Парламентын гишүүдийн 90% нь Улаанбаатараас гаралтай (ҮСМ, 2000) бөгөөд хөдөөг төлөөлж буй эдгээр хүмүүс малчин сонгогчидтойгоо ямар нэгэн холбоогүй байгаа мэт санагдана. Шинээр томилогдсон ерөнхий сайд Энхсайхан *Үнэн* сонинд өгсөн ярилцлагадаа хэрэв Монголд бэлчээрийн мал аж ахуйн зонхилсон байдал үргэлжилбэл үр ашигтай ХАА-н салбарыг хөгжүүлж чадахгүй гэжээ (Үнэн, 2001 оны 8 дугаар сарын 1-ний 146 дугаар). Энхсайхан хэлэхдээ “бэлчээрийн мал аж ахуйн малчдыг байгалийн гай гамшигт өртөх маш эмзэг байдалд байлгаж, түргэн хурдацтай явж буй 21 дүгээр зууны үед тохирохгүй. Иймд Монголын засгийн газар нь хөдөөгийн хүн амыг хотжуулах, малчдын *нүүдэлдэггүй* суурин байгуулах, ... мал аж ахуйг эрчимжүүлэх бодлого баримтлана “ гэжээ. Хөдөө аж ахуйн талаар иймэрхүү бодлыг парламентын ихэнх гишүүд, Дэд бүтцийн сайд Ч.Улаан, Хөдөө аж ахуйн сайд зэрэг Засгийн газрын гишүүд хуваалцдаг юм (Үнэн, 2001 оны 5 дугаар сарын 5-ны 95 дугаар). Монголын төр засгийн албаны хүмүүс малчдын амжиргаанд, байгаль орчныг хамгаалахад, ирээдүйн эдийн засгийн хөгжилд бэлчээрийн мал аж ахуйн эзлэх байр суурийн чухлыг ойлгож байна гэж үзнэ. Хамфри, Снийт болон Потански, Шинкевич нарын малчидтай хийсэн ярилцлагаас харахад малчид байнгын нүүдэл хийх нь малын тоо толгойг тогтвортой өсгөхөд хамгийн чухал зүйл бөгөөд бэлчээрийн аж ахуйн хамгийн эерэг үзэгдэл гэж үздэг юм байна (Humphrey and Sneath, 1999; Potkanski and Szynekiewicz, 1993).

АХБ зэрэг олон улсын хөгжлийн байгууллагууд нэгдлийг тараах явдлыг дэмжсэн юм. Снийтийн хэлснээр “АХБ (1992:27) мал аж ахуй, газар тариалангийн талаар хийсэн судалгаандаа “төвлөрсөн төлөвлөгөөт эдийн засгийн хатуу чанараас болж энэ салбар бүхий л нөөц бололцооныхоо хэмжээнд хүртэл хөгжиж чадаагүй байна” гэжээ (Sneath, 2000:97). Ийм арга хэмжээнээс малчдын аж амьдралын байдал доройтсон бөгөөд дараах хэсэгт малчин өрхийн нийгэм, эдийн засгийн байдлыг статистикийн үзүүлэлтээр нотлох болно.

Монголын нүүдэлчин малчдын нийгмийн баялаг

Миний бие Монголын малчдын нийгмийн баялагийг шинжлэхдээ итгэл, хэм хэмжээ, харилцан адил байх шинжүүдийг өөртөө шигдэн суулгасан хэвтээ сүлжээ гэсэн Патнэмийн тодорхойлолтыг хэрэглэнэ (Putnam, 1993). Миний бие үзэхдээ нийгмийн баялаг нь хэмжээд байх биет биш, хэдийгээр түүхийн явцтай нийлж явдаг ч түүхийн замналыг тодорхойлох өгөгдөхүүн биш, тэр тусмаа “ардчилалыг ажиллуулдаг” байх ёсгүй (энэ талаарх маргааныг онолын хэсэгт уншина уу). Хөгжлийг төр, хувь хүний харилцан ажиллагааг хөгжүүлснээр, төр, нийгэм хоорондын харилцан нөхөх байдал, бие биедээ ойр дөт байх байдлыг хөгжүүлснээр олно гэсэн Эванс, Тендлер нарын бусад судлаачдын төр, нийгмийн уялдаа, холбооны загварыг миний бие хүлээж авдаг юм. Энэ хэсэгтээ миний бие бэлчээрийн мал аж ахуй үүссэн тэр цагаас Монголын түүхэнд монголын малчдын дунд оршиж буй нийгмийн баялаг (итгэлцэл, харилцан адил байх, харилцан туслах уламжлалт сүлжээ)-г шинжилгээ хийнэ.

Монголын малчид хоорондын энэхүү уламжлалт сүлжээ нь Монголын түүхийн хугацаанд ажиллаж ирсэн бөгөөд одоо ч ажиллаж байна. Эдгээр уламжлалт сүлжээ нь нийгмийн хангамж, мэдээлэл, бэлчээр зэрэг нийтийн эзэмшлийн нөөцийг ашиглах, нийгэмчлэлийн өмнөх болон коммунист үед байсан төрийн зүгээс үзүүлж байсан (энэ талаар өмнөх хэсгээс уншина уу) дэмжлэг үгүй болсон энэ цагт байгалийн болон эдийн засгийн эрсдлийн үзүүлэх харш нөлөөг малчин өрхөд багасгахад өнөөдөр ажиллаж байгаа цорын ганц хүчин зүйл юм. (Бат-Очирын Болд, 1996; Humphrey and Sneath, 1999; Mearns, 1993; Mearns and Dulamdary, 2000; Sneath, 1993).

Эдгээр сүлжээ нь “бодитоор оршиж буй нийгмийн харилцааны бүрэлдэл бөгөөд эдгээр харилаа нь садан төрлийн харилцаан дээр

тулгуурладаг, Снийтийн үзэж байгаагаар харилцан адил байх бус нийгмийн хариуцлагын сүлжээ” юм (Radcliffe-Brown, 1968:190; Sneath, 1993:194).

Эдгээр сүлжээ нь нийгмийн адил статус, нас, хүйс зэрэг найз нөхөд шиг хүмүүсийн дунд харилцан адил байх мөн чанарыг агуулдаг боловч садан төрлийн харилцаатай хүмүүсийн дунд эрх тэгш байдаггүй, үүрэг, хариуцлага нь бараа, үйлчилгээний солилцооны сувгаар нэг чиглэлээр явагдаж болох талтай. Заримдаа энэ сүлжээ нь *дарга-цэргийн харилцаатай* адил болдог. Садан төрөл дундаа ахмад нь эсвэл сууриндаа чинээлэг нь эрх бүхий болж, бусад нь түүний үгэнд орж (мөнгө, санхүүгээрээ биш бол) бие, гар хөлөөрөө тэдэнд тусладаг юм (Sneath, 1993:198). “Хэдийгээр үүрэг, хариуцлага нь эдгээр нийгмийн харилцааны гол мөн чанар нь байж болох боловч үүрэг, хариуцлага нь харилцан адил байх хэм хэмжээ нь эдгээр хэлхээ хамгийн тогтвортой гэдгийг харуулж байна” гэж Снийт тэмдэглэжээ. Энэ нь хөдөөгийн малчин өрхийн дунд баян хоосны ялгаа ихсэхэд эрх тэгш бус дарга-цэрийн харилцаа хэвтээ хамтын ажиллагаанд илүү нөлөөтэй болно. Тийм боловч эрх тэгш бус дарга-цэрийн харилцаа нь баян малчид нь ядуу малчдын нийгмийн хангамжийг ажил олгох, мал өгөх зэрэг аргаар тэднийг эдийн засгийн эрсдлээс хамгаалах байгаа юм (Sneath, 1993). Монголын нөхцөлд, садан төрлийн харилцаа нь хариуцлага, үүргийн хамгийн хүчтэй харилцаа (Sneath, 1993:197) бөгөөд олон амтай гэр бүлтэй монголчуудын дунд энэ харилцаа нь маш өргөн, хот, хөдөөгийн болон тухайн нутагт амьдарч буй садангуудын хоорондын хариуцлага, үүргийн албан бус сүлжээг бүрдүүлдэг (Humphrey, 1983; Sneath, 1993:197). Итгэлцэл, хамтын ажиллагааны хэлхээ холбоо нь шууд гэр бүл дотроо хамгийн хүчтэй байдаг бөгөөд холдох тусам харилцан адил байх, хариуцлага, үүрэг хүлээх хэлхээ нь сулардаг юм (Sneath, 1993).

Бат-Очирын Болд зэрэг монголын судлаачид хот айлыг садан төрлийн харилцааны цөм гэж үздэг юм (Болд, 1996:69). Хот айл нь “улирал, байгалийн бүс”-ээс шалтгаалан 2-8 хамаатан өрхөөс голдуу бүрддэг боловч хамаатан бус айл өрх ч байж болдог юм (Mearns, 1995:18). Мийрнз тэмдэглэхдээ, ой, уул, хээрийн бүсэд хот айл нь дунджаар 5 өрхөөс бүрддэг байхад говийн бүсэд “3-аас олон өрхтэй хот айл ховор” гэжээ (Simukov, 1933; Mearns, 1995:18). Хот айл нь өвс хадах, мал маллах зэрэг өдөр тутмын ажилд бие биедээ тусалдаг юм. Тэд мөн хамтран хүүхэд өсгөн хүмүүжүүлэхэд болон байгалийн

гамшиг, эдийн засгийн бэрхшээлийг даван туулахад харилцан тусалдаг юм. Хот айлын гишүүд нь тогтвортой биш ч гэсэн Мийрнз, Болд нарын тэмдэглэж байгаагаар сүлжээ нь жилийн ихэнхэд тогтвортой байдаг бөгөөд олон жилээр үргэлжилдэг юм (Mearns, 1996; Болд, 1993). Хоёр хот айл нийлээд саахалт айл болдог юм. Энэ төрлийн хэвтээ сүлжээ нь 10 хүртэлх жилийн турш үйлчилж болох байдаг ч бэлчээр хайж болон өөр засаг захиргаа руу шилжин нүүхээс болж гишүүд нь тогтворгүй байдаг юм (Mearns, 1995:19). Заримдаа монголын малчид бэлчээр нутаг, уул, хөндий, усны нөөцөө хуваалцдаг, өөрийн хамаатан төрөл бус хүмүүстэй хамтын ажиллагаа, харилцан туслах харилцаанд ордог бөгөөд үүнийг *нэг усныхан* эсвэл *нэг нутгийнхан* гэнэ. Гэхдээ дээрх бүлэг нь байгалийн болон эдийн засгийн нөхцөл байдал, бэлчээрийн мал аж ауйн мөн чанараас болж маш тогтворгүй, бүрэлдэхүүн нь байнга өөрчлөгдөж байдаг гэдгийг анхаарах хэрэгтэй юм (Humphrey and Sneath, 1999; Sneath, 2000). Малчдын уламжлалт сүлжээ ихэнхдээ сүм, хийдийг болон Манжийн үед хошуу зэрэг захиргааны нэгжийг түшиж байдаг байсан юм. Эдгээр албан ёсны институци нь малчдын энэхүү сүлжээ захирагч, хянаж байдаг байсан бөгөөд монголын малчдыг хэнд ч хамаагүй, эрх чөлөөтэй, бие даасан байсан гэсэн ташаа ойлголт бодит нь амьдрал дээр батлагдахгүй байгаа юм (Humphrey and Sneath, 1999). Түүхийн бүхий л хугацаанд монголын малчдын аж амьдрал, эдийн засгийн үйл ажиллагааг эдгээр байгууллага нь бэлчээр хуваарилах, татвар авах, нүүдэлд нь хяналт тавих зэргээр захирч байсан юм. (Энэ талаар монголын малчдын институцийн хүрээний талаар дээр бичсэн хэсгийг уншина уу).

Поткански, Шинкевич нар монголын нүүдэлчдийн бие бие дэмжих, хамтран ажиллах уламжлалын олон арга хэлбэрийг дахин хуваарилах механизм, ядуучууд болон эмзэг хэсэгт үзүүлэх нийгмийн хамгаалал, болзошгүй эрсдлээс урьдчилан сэргийлэх зорилготой гэж тайлбарлажээ. Голдуу хамаатан, садан болон хот айл дунд үйлчилдэг энэхүү сүлжээ нь хамаатан бус хүмүүс болон *нэг нутгийнхны* дунд ч үйлчилдэг юм. Монголын дахин хуваарилах болон харилцан дэмжих хамгийн гол 3 механизм нь ① *найр хийх*, ② *идэш авах*, ③ *өргөж авах*, *ах дүү болох* гэжээ (Potkanski and Szykiewicz, 1993:71-79). *Найрыг* “тухайн гэр бүлийн буюу нийгмийн нэгэн үйл явдлыг тэмдэглэх”-эд хийдэг, үүний дүнд нэг өрхөөс нөгөө өрх руу бараа таваар шилждэг бөгөөд найрны эзэн нь тодорхой хэмжээний нэр төр олж, өөртөө

хэрэгтэй нийгмийн хэлхээ холбоо тогтоодог болон амьд мал, мах, дээлний өнгө зэрэг бусад хэрэглээний бараатай болдог юм (Potkanski and Szynekiewicz, 1993:71). Найрыг шинэ гэр барих, хурим хийх, овоо тахих, хүүхдийн 2 болон 3 насны төрсөн өдөр зэрэгт хийдэг. Поткански, Шинкевич нар 1980-иад оны сүүл, 1990-ээд оны турш найрны тоо эрс ихэссэнийг тэмдэглэж (р.72), үүнийг төрийн байгууллага, орон нутгийн засаг захиргаанаас үзүүлж байсан нийгмийн халамж, дэмжлэгийн тогтолцоо үгүй болсноор тайлбарлав. Идэш бол хот, хөдөөгийн садан төрлийн хоорондын бараа, үйлчилгээ солилцооны уламжлалт хэлбэр (Potkanski and Szynekiewicz, 1993:74) бөгөөд харилцан адил байх, хариуцлага, үүрэг хүлээх сүлжээний хэсэг юм. Бараа, үйлчилгээний хуваарилалтын албан ёсны тогтолцоо, түүний зах зээлийн суваг хангалтгүй байснаас 20 дугаар зуунд “хотын хүн ам махаар, хөдөөгийн хүн ам үндсэн өргөн хэрэглээний бараагаар дутаж байсан юм” (Potkanski and Szynekiewicz, 1993:74). Иймээс садан төрлийн харилцааны сүлжээ нь бараа, үйлчилгээний солилцооны энэхүү хэлбэрийг хэрэглэсэн юм. Поткански, Шинкевич нарын хийсэн хээрийн судалгааны дүнгээс харвал мах, сүү нийлүүлэх зах зээлийн суваг зам нь хөгжиж байгаа энэ үед ч малчид хотын хамаатан садандаа идэш бэлтгэхийг “тэдэнд садан төрлийн ёсоор үзүүлэх тусламж, хүлээх үүрэг” гэж үздэг юм байна. Дахин хуваарилалтын 3 дахь хэлбэр бол хүүхэд үрчлэх, садан төрөл бус хүмүүс хоорондоо ах дүүгийн холбоо барилдлага тогтоох явдал юм. Малчин айл уламжлалт ёсоор олон хүүхэдтэй байдаг бөгөөд үүнийгээ тэнгэрээс өгч буй заяа гэж үздэг бөгөөд мөн эдийн засгийн хувьд нэмэгдэл ажлын хүч юм. Хэрэв олон хүүхэд тэжээхэд бэрхшээлтэй болвол эцэг, эх нь нэг хүүхдээ хүүхэдгүй мөртлөө хүүхэдтэй болохыг мөрөөддөг ойрын хамаатан айлд өргүүлдэг юм. Нийт улс орны хувьд хүүхэд үрчлэх явдал маш их бөгөөд дунджаар 10%, говь нутагт (говийн нутаг дахь нийгмийн тогтолцооны тогтворгүй байдлаас шалтгаалан) 30%-д хүрдэг юм. Хүүхэд үрчлэх явдлыг “хүүхдийн нийгмийн, сэтгэл санааны болон амжиргааны байдлыг сайжруулж байна” гэж үздэг бөгөөд “эдийн засгийн үйлчилгээтэй ямарч хамаагүй, зөвхөн хувь хүн хоорондын харилцааны асуудал” гэж үздэг юм байна. Ах дүү болох нь Монголын эртний түүхээс уламжлалтай бөгөөд одоо ч цусан холбоогүй адил хүйстэй залуучууд, эсвэл адил буюу эсрэг хүйсний нас бие гүйцсэн хүмүүс (ихэнхдээ гэр бүлийнхээ хүнийг алдаж хүүхдээ тэжээж чадахгүй болсон хүн өөр айлтай ийм харилцаа тогтоодог юм)-ийн хооронд тогтоодог харилцаа юм. Энэхүү харилцааг тогтооход тодорхой

ёс үйлддэг бөгөөд үүний дараа харилцан туслах үүргээ чанд хүлээдэг юм. Харилцан адил байх зарчим нь энэхүү харилцааны хүрээнд хүүхэд асран хүмүүжүүлэх, өвчинд нэрвэгдсэн, ядуурал, байгалийн гамшиг, нүүдэл суудал, малын ноос авах, өвс, тэжээл, өвлийн идэш бэлтгэх үед туслах зэргээр илэрдэг. Хэдийгээр энэ харилцааны талаар тодорхой тоо баримт байдаггүй ч Поткански, Шинкевич нарын хийсэн хээрийн судалгаанд үүнийг одоо ч хэвшмэл бөгөөд нийгмийн болон эдийн засгийн эмзэг бүлэгт нийгмийн хангамжийн албан бус тогтолцоо болдог гэж үзжээ.

Харилцан туслалцаа, хамтын ажиллагаа, дахин хуваарилалтын дээрх хэлбэр нь монголчуудын нийгмийн баялагийн хэсэг бөгөөд улс төр, эдийн засгийн нөхцөл байдал өөрчлөгдөж байгаа өнөө үед ч үргэлжлэн садан төрөл, найз нөхөд, хот суурийнгийн ард иргэд зэрэг цөөн тооны хүмүүсийн дунд хамтын ажиллагааг хөгжүүлэх, эрсдлээс хамгаалах, нийгмийн халамжийн чухал суваг болж байна. Албан бус дээрх тогтолцоо нь нийгмийн хамтын ажиллагаанд нэмэр болдоггүй бөгөөд монголын малчид мал аж ахуйн тогтвортой хөгжлийн замд ороход төрийн байгууллагатай хамтран ажиллах хэрэгтэй юм. Харамсалтай нь эдгээр байгууллага одоогоор байхгүй байгаа юм. 1990 онд өрнөсөн ардчилсан хөдөлгөөний нэг үр дүнд хуучин нэгдлүүд тарсан боловч оронд нь ямарваа нэгэн шинэ бүтэц бий болоогүй бөгөөд энэ нь улс орны нийгэм, улс төр, эдийн засгийн амьдралд малчдын дуу хоолойг хаагдуулж байгаа юм.

Коммунизмын дараах монгол улсын бэлчээрийн мал ахуйн талаарх нийгэм, эдийн засгийн тоо баримт

Монгол Улсын нийгэм, эдийн засгийн өнөөгийн байдлыг өнгөцхөн харахад л бэлчээрийн мал аж ахуйн байдлыг тохон илтгэж, улс орны эдийн засагт түүний эзэлж буй чухал байдал, төр засгийн бодлого нь малчдын аж амьдралд үзүүлэх нөлөөг харуулж байна. Монголын Үндэсний статистикийн 2000 оны мэдээгээр ХАА-н салбар ДНБ-ний 33,7% эзэлж, мал аж ахуйн түүний 87,6%, ажиллах хүчний 48,1% хамарч байгаагаар үйлдвэрлэл явуулдаг хамгийн том салбар болж байна. Хоёрдахь салбар нь 23,4%-тай худалдаа, үйлчилгээ бөгөөд ажиллах хүчний 10,4% нь ажилладаг, гуравдахь нь 23,2%-тай аж үйлдвэр (уул уурхай, боловсруулах, цахилгаан эрчим хүчний зэрэг)-ийн салбар бөгөөд ажиллах хүчний 11,2% ажиллаж байна. ХАА-н нийт бүтээгдэхүүн 1999 оноос байнга унаж байгаа, 1999 онд 320544,7 сая

төгрөг байсан бол 2000 онд 210 093,4 сая төгрөг (1995 оны үнээр) болж, 16,8% уналаа (Монголын Үндэсний Статистикийн мэдээ, 2000:115).

Үүний сацуу малчдын өрхийн тоо 1990 онд 17%, 2000 онд 48,6% тус тус өссөн байна (Монголын Үндэсний Статистикийн мэдээ, 2000:132). Шинэ малчдын ихэнх нь мал маллах туршлагагүй нэгдэл, сангийн аж ахуйн захиргааны цалинтай ажилтан эсвэл хотоос хөдөө рүү нүүсэн хүмүүс байсан. Нийт малын 75% нь хувьд, үлдсэн 15% нь компани, хоршооны өмч юм (Монголын Үндэсний Статистикийн мэдээ, 2000:126-128). Хэдийгээр малчдын дунд хөрөнгийн ялгаа гарч ирэх хандлага байгаа ч, 1990 оноос хойш мянган малтай малчдын тоо өсч байгаа ч, тэд нь нийт малчин өрхийн 0,376% эзэлж, нийт малын 4% хувийг өмчилдэг юм.

Малын нийт тоо 1990 онд 25,8569 сая байсан бол 2000 онд 30,2275 сая болтол өссөн байна. Онцлоход ямааны тоо эрс нэмэгдэж 1990 онтой харьцуулбал 50% өссөн байна. Ямаан сүргийн энэ өсөлт нь дотоодын болон гадаадын зах зээл дээр ноолуурын эрэлт хэрэгцээ өссөн, дотоодын болон гадаадын, гол төлөв Хятадын, хувийн компанийн, улсын худалдаачид ноолуурыг малчдаас өндөр үнээр авч байснаас шалтгаалсан юм (Sneath and Humphrey, 2000; Sneath, 2001). Ямааны толгой өссөний өөр нэг шалтгаан бол ноолуурыг нь мал нядлахгүйгээр хурааж болдог давуу тал юм (Sneath, 2001:14; Sneath and Humphrey, 1999). Малын тоо толгой абсолют утгаараа өсч байгаа нь эдийн засгийн хувьд малчдын аж амьдрал дээшилж байна гэсэн үг биш, “бэлчээрийн мал аж ахуйн үйлдвэрлэх хүчин чадал, үр ашигтай байх үзүүлэлт биш юм” (Sneath, 2001:12). Санфорд зэрэг антропологчид тэмдэглэхдээ “хөдөөгийн малчид аль болох олон малтай байх, аль болох цөөн мал худалдах” зантай гэжээ (Sanders 1982:11-12 ишлэлийг Sneath, 2001:14-оос авав). Зарим антропологчид ийнхүү их малтай байхыг “малтай байх” гэсэн ухаалаг бус комплекс, энэ нь эдийн засгийн хувьд оновчгүй, хүрээлэн байгаа орчинд аюултай гэжээ (Alan Sanders, 2000). Хэдийгээр тийм боловч зах зээлийн уналт, зах зээлийн зохицуулалтгүй байдал, бараа, үйлчилгээ нийлүүлэх зам харилцаа хөгжөөгүй дэд бүтцийн хомсдол, малчдад зээл олгодоггүй, хадгаламжаа хийхэд эрсдэлтэй, үр ашиггүй банкны тогтолцооны энэ үед олон толгой малтай байх нь малчдад өөрийн амийг аргацаах баталгаа, ирээдүйд хийж буй хөрөнгө оруулалт болж байгаа юм (Humphrey and Sneath, 1999).

Мах, сүүн бүтээгдэхүүний үйлдвэрлэлт 1990-2000 оны хооронд хэлбэлзэж байсан бөгөөд 2000 онд мах нийлүүлэлт бага зэргээр өсч, сүүний үйлдвэрлэл 20% буурав. Өнөөгийн байдлаар Улаанбаатар, Дархан, Эрдэнэт зэрэг хотод мах, сүүн бүтээгдэхүүний хангамж, хэрэглээ тогтворжсон болно. Үүнд ханшны уналтыг тогтоож, бүтээгдэхүүний үнэ тогтворжин, хөдөө, орон нутгаас эдгээр хотуудад нийлүүлэх сүлжээ бий болсонтой холбоотой юм (Монголын Үндэсний Статистикийн мэдээ, 2000). Хэдийгээр эдгээр гол хотуудад мах, сүүн бүтээгдэхүүний нийлүүлэлт тогтворжсон ч ихэнх малчин өөрийн бүтээгдэхүүний нийлүүлэх зах зээл үгүй, маш олон хэрэглэгчид түүнийг худалдан авах чадваргүй, нийт хүн амын 36,5% нь амжиргааны доод түвшингээс доогуур орлоготой (1 өдөрт 1 ам.доллараас бага) байгаа юм (Монголын Үндэсний Статистикийн мэдээ, 2000). Малыг болон мал аж ахуйн бүтээгдэхүүнийг элсэн чихэр, гурил, цай, бөс бараагаар шууд солилцох явдал нь малчдын зах зээлийн чадавхи бага байгаагаас улам хумигдаж байна (Mearns and Dulamday, 2000; Монголын Үндэсний Статистикийн мэдээ, 1999).

Мал аж ахуйн бүтээгдэхүүнийг үйлдвэрлэх, экспортлох явдал бусад салбартай харьцуулахад маш их багассан. Монгол ХАА-н бүтээгдэхүүний экспорт дотоодын (дотоодын зах зээл тэгш бус байдал) болон гадаадын (гадаадын зах зээлийн худалдааны нөхцөл) хүчин зүйлээс өсч чадахгүй байна. Монголын Үндэсний Статистикийн мэдээгээр Хятад руу гаргаж байгаа түүхий ноолуураас бусад түүхий бүтээгдэхүүний экспорт унав (Sneath, 2000; Монголын Үндэсний Статистикийн мэдээ, 1999). Тухайлбал, оёмол, сүлжмэлийн үйлдвэрлэл 2000 онд өмнөх онтойгоо харьцуулбал 20%, савхин эдлэл 1995 онтой харьцуулбал 75%, эсгий 31%, арьс, шир 1993-1198 онд 55 дахин тус тус буурчээ (Монголын Үндэсний Статистикийн мэдээ, 1999; Монголын Хүнс, Хөдөө Аж Ахуйн Яам, 1998). Ноосон хөнжил зэрэг боловсруулсан бүтээгдэхүүний экспорт 1990 оноос хойш жилээс жилд буурч, ноос зэрэг түүхий эдийн экспорт 40-50% буурав (Монголын Үндэсний Статистикийн мэдээ, 2000). Оёмол, сүлжмэл, бэлэн хувцасны дотоодын үйлдвэрүүд нь Хятадын худалдаачдын санал болгож байгаа үнэнд цохиулж, малчдаас түүхий эд татаж чадахгүй байгаа болно. Тухайлбал, дэлхийн ноолуурын 30%-ийг гаргадаг ч Монголын үйлдвэрлэгчид ноолуурын түүхий эдийн хомсдолтой байгаа юм (Mongol Messenger сонины 1999 оны 6 дугаар сарын 30-ны дугаараас Sneath, 2000:14-т байсан ишлэл). Эцсийн эцэст Монголын

экспортын гол 3 бүтээгдэхүүн болох алт, зэс, ноолуурын үнэ дэлхий зах зээр дээр унаснаас болж 1999 оны экспортын орлого ДНБ-ний 15%-д тэнцэхээр багаслаа (Монголын Үндэсний Статистикийн мэдээ, 1999). Иймээс малчид дэд бүтцийн хоцрогдмол байдал, сурталчилгааны зам суваггүй байдал, гадаад, дотоодын зах зээлийн таагүй нөхцөл зэргээс шалтгаалан өөрийн бүтээгдэхүүний зах зээл дээр гаргаж чадахгүй байна (Erdstrom, 1993). Малчдад учирч буй энэ хэцүү байдал нь “хуучин байсан төрийн бэлтгэн нийлүүлэх тогтолцоо болон бэлчээрийн мал аж ахуйн том нэгтгэл хоёрыг нэгэн зэрэг устгаснаас” үүдэлтэй юм (Sneath, 2000:25). Хэдийгээр одоо хэрэгжүүлж буй эдийн засгийн өөрчлөлт нь малчдын бүтээгдэхүүний зах зээл дээрх өрсөлдөх чадварыг дээшлүүлэх, эдийн засгийн таатай нөхцөл бүрдүүлэх зорилготой байгаа ч үүний дүнд “мянга мянган амь залгах төдий тархай бутархай өрхөөс бүрдсэн жижиглэсэн бэлчээрийн эдийн засаг бий болж, зөвхөн багахан хэсэг нь өөрийн бүтээгдэхүүнээ хотын болон олон улсын зах зээл дээр гаргаж байна (Sneath, 2000:26). Хөдөө аж ахуйн компани, хоршоо (нийт малын зөвхөн 15%-ийг эзэмшиж байна) байгуулах оролдлого нь малчдыг зохион байгуулж байсан хуучин төрийн институцийг нурааснаас болж бүтэл муутай болсон. Монголын бэлчээрийн институци нь ямагт “хүчтэй нийгэм, улс төрийн хэмжигдэхүүнтэйн байсан учир (Sneath, 2000:25; Sneath and Humphrey, 1999) төр, засгийн зүгээс бүтцийн, эрх зүйн, зохицуулалтын, эдийн засгийн зэрэг зохих нөхцөл бүрдүүлэхгүй бол зах зээлийн өрсөлдөх механизмууд бэлчээрийн мал аж ахуйн мах бодид өсөн хөгжинө гэдэг найдлага тун байгаа байна.

Дүгнэлт

Иймд ардчилсан засаглал төр, засгийн байгууллага, хувь иргэн хоорондын уялдаа, шүтэлцээг устгаж, монголын малчдын нийгмийн баялагт сөрөг үр дагавар авчрав. Нэгдэл, хоршооны сүлжээ алга болж, монголын өргөн уудам нутагт тарсан жижиг малчин өрхийн тоо ихсэв. Төрөөс үзүүлэх дэмжлэг үгүй болсноор малчдын өрсөлдөх чадвар эрс муудлаа. Албан ёсны сүлжээний тогтолцоо багассанаар малчдын амжиргааны түвшин үлэмж хэмжээгээр доошилж, өргөн хүрээний байгалийн гамшиг, хүний алдаанаас зөвхөн энэ жил гэхэд нийт малын 11% нь хорогдсон явдал илт нотолж байна (UN, 2000). Төр, нийгэм хоорондын уялдааг үгүй болгосон нь Монголын малчдыг ядууралд оруулж, амьдрал, орлогын эх үүсвэрийг устгасан юм. Хөдөө

аж ахуйн хөгжлийн оновчтой бүтцийн хэлбэрийг олоход төр, засгийн бодлогод малчдын оролцоог хүчтэй болгох замаар төр, нийгмийн уялдааг тогтоож, харилцан нөхөх, бие биедээ ойр дөт байх зарчмыг бий болгох нь чухал юм.

Ашигласан ном

- Academy of Sciences of Mongolia**, *Information Mongolia*, Ulaanbaatar, 1991
Amsden, Alice, *Asia's Next Giant: South Korea and Late Industrialisation*, New York, Oxford University Press, 1989
- Asian Development Bank**, *Mongolia: A centrally planned economy in transition*, Oxford, Oxford University Press, 1992
- Asian Development Bank**, 'Agricultural Sector Study of Mongolia,' Division 1, Agricultural Department, Feb. 1994.
- Asian Development Bank /PALD**, 'Improved livestock feed production, management and use in Mongolia: socio-economic potentials and constraints,' Report of a survey undertaken by the Policy Alternatives for Livestock Development in Mongolia [PALD] project for the ADB; IDS, Sussex, 1993
- Bawden, C.R.**, *The Modern History of Mongolia*, London, Weidenfield and Nicolson, 1968
- Baron Stephen, Field, John, and Schuller, Tom**, *Social Capital: Critical Perspectives*, Oxford, Oxford University Press, 2000
- Akiner, Shirin**, *Mongolia Today*, Kegan Paul International, London, 1991
- Bold, Bat-Ochir**, "Socio-Economic Segmentation - Khot Ail in Nomadic Livestock Keeping of Mongolia," *Nomadic Peoples*, No.39, 1996
- Boldbaatar, J**, *Mongol Ulsiin tor, erh zuin tuuhen ulamjial* (Legal and state tradition of Mongolia), (Ulaanbaatar, "Shihihutag" Publishing House, 1997)
- Bawden Charles**, *The Modern History of Mongolia*, Kegan Paul International, London, 1988
- Bruun Ole, and Odgaard, Ole**, *Mongolia in Transition: Old Patterns and New Challenges*, Curzon Press Ltd., Surrey, 1996
- Buroway, Michael**, "The State and Economic Involution: Russia through a China Lens," *World Development*, Vol.24, No.6, 1996
- Chambers, Robert**, *Rural Development: Putting the Last First*, Longman Ltd., Essex, 1983
- Chang, Cladia, and Koster, Harold**, *Pastoralists at the Periphery: Herders in a Capitalist World*, Tucson & London, the University of Arizona Press, 1994
- Coleman, James**, *Foundations of Social Theory*, Cambridge, MA, Harvard University Press, 1990
- Dawson, C.** *The Mongol Mission*, New York, 1955.
- Erdenebaatar, B.**, 'The socio-economic aspects of the pastoral movement

- patterns of Mongolian herders,'* in Humphrey, C., and Sneath, D., (eds.), 1996
- Erdenijab, 1996,** '*An economic assessment of pasture degradation,'* in Humphrey, C., and Sneath, D., (eds), 1996
- Erdstorm, Jerker,** "The Reform of Livestock Marketing in Post – Communist Mongolia: Problems for a Food Secure and Equitable Market Development," *Nomadic Peoples*, No.33, 1993
- Ewing, Thomas,** *Between the hammer and the anvil? Chinese and Russian Policies in Outer Mongolia 1911–1921* (Bloomington, Indiana University, 1980)
- Evans, Peter,** "Government Action, Social Capital, and Development: Re – viewing the Evidence on Synergy," *World Development*, Vol.24, No.6, 1996
- Evans, Peter,** "Development Strategies Across the Public – Private Divide," *World Development*, Vol.24, No.6, 1996
- Evans, Peter,** *Embedded Autonomy: States and Industrial Transformation*, Princeton, NJ, Princeton University Press, 1995
- Francis, Elizabeth,** *Making a Living: Changing livelihoods in Rural Africa*, London, Routledge Press, 2000
- Fox, Johnathan,** "The Difficult Transition from Clientelism to Citizenship: Lessons from Mexico," *World Politics*, Vol.46, No.2, 1994
- Fox, Johnathan,** "How Does Civil Society Thicken? The Political Construction of Social Capital in Rural Mexico," *World Development*, Vol. 24, No.6, 1996
- Hahn, Hongjoo,** *The Development of the Private Sector in a Small Economy in Transition: the Case of Mongolia*, World Bank, Washington D.C., 1993
- Heller, Patrick,** "Social Capital as a Product of Class Mobilization and State Intervention: Industrial Workers in Kerala, India," *World Development*, Vol.24, No.6, 1996
- Humphrey, Caroline,** and **Sneath, David,** *The End of Nomadism? Society, State and the Environment in Inner Asia*, The White Horse Press, 1999
- Humphrey, Caroline,** *Report on Fieldwork in Dornod, Mongolia*, Unpublished Working Paper, Cambridge, Summer, 1993
- Institute of Development Studies (IDS),** "Options for the reform of grazing land tenure in Mongolia. Policy Alternatives for Livestock Development in Mongolia; Project Reports" Brighton Sussex, 1994
- Kotkin, Stephen,** and **Elleman, Bruce,** *Mongolia in the Twentieth Century: Landlocked Cosmopolitan*, New York, Sharpe Press, 1999
- Korostovetz, Iwan,** *From Chinggis Khan to Soviet Union*, Berlin Press, Berlin, 1926
- Lattimore, Owen,** *The Mongols of Manchuria*, Blackwell Publishers, Oxford, 1996
- Murphy George G.S.,** *Soviet Mongolia: A Study of the oldest political satellite* (Los Angeles, University of Carolina Press, 1966)
- Leys, Colin,** *The Rise and Fall of Development Theory*, Indiana University Press, Indiana, Bloomington, 1996

- Marsh, Christopher**, *Making Russian Democracy Work: Social Capital Economic Development and Democratisation*, Ontario, the Edwin Mellen Press, 2000
- Mearns, Robin**, *Community, Collective Action and Common Grazing: the Case of Post-Socialist Mongolia*, the IDS Press, Brighton, Sussex, 1995
- Mearns, Robin**, *Pastoral Institutions, Land Tenure and Land Policy Reform in Post-Socialist Mongolia*, (PALD) Project, IDS, Brighton, Sussex, 1993
- Mearns, Robin and Dulamday, E.**, *Sustaining Livelihoods on Mongolia's Pastoral Commons*, International Association for the Study of Common Property, Bloomington, Indiana, 2000
- Ministry of Agriculture and Industry of Mongolia**, ' *Mongolian Agriculture and Agro-industry*,' Report published on the Worldwide Web, 1998 ([http://www.agriculture.mn/agroindustry.htm #2](http://www.agriculture.mn/agroindustry.htm#2))
- Onon Urgunge and Brown William**, *History of the Mongolian People's Republic* (London, Harvard University Press, 1976)
- Onon Urgunge and Pritchatt Derrick**, *Asia's First Modern Revolution: Mongolia Proclaims its independence in 1911* (New York, The University of Leeds Press, 1989)
- Ochir D**, *BNMAU—iin gadaad harilcaani barimt bichguudiin emhtgel: 1—eer bot* (Collection of document of foreign relations of Mongolian People's Republic: volume 1) "Gadaad Harilcaa", Ulaanbaatar, 1965
- Ostrom, Elinor**, *Governing the Commons: the Evolution of Institutions for Collective Action*, NY, Cambridge University Press, 1990
- Ostrom, Elinor, Roy Gardner, and James Walker**, *Rules, Games, and Common-Pool Resources*, Ann Arbor, University of Michigan Press, 1994
- Ostrom Elinor**, "Crossing the Great Divide: Coproduction, Synergy, and Development," *World Development*, Vol. 24, No.6, 1996
- Putnam, Robert**, *Making Democracy Work: Civic Traditions in Modern Italy*, Princeton, Princeton University Press, NJ, 1993
- Putzel, James**, "Accounting for the 'dark side' of Social Capital: Reading Robert Putnam on Democracy," *Journal of International Development*, Vol.9, No.9, 1997
- Sneath, David**, "The Institutional Frames for Pastoralism and the Decollectivisation of the Mongolian Pastoral Economy," forthcoming in O.Bruun and L.Narangoa (eds), *Mongolians From Country to City: Floating Boundaries, Pastoralism, and City Life in the Mongol Lands during the 20th century*, Curzon Press, 2001
- Sneath, David**, "Social Relations, Networks and Social Organisation in Post-Socialist Rural Mongolia," *Nomadic Peoples*, No.33, 1993
- Simukov, A.D.**, 1933, 'Hotoni' (Hotons) in *Sovremennaya Mongoliya* (Contemporary Mongolia), Number 3, 1933, (pp. 19–32).
- Simukov, A.D.** 1936 'Materialy po kochevomu bytu naseleniya MNR' ['Materials concerning the nomadic life of the population of Mongolia'], in *Sovremennaya Mongoliya*, [Contemporary Mongolia] No. 2 (15) (1936).

- Statistical Office of Mongolia**, *Mongolian Statistical Yearbook*, 2000, Ulaanbaatar, Mongolia
- Statistical Office of Mongolia**, *Mongoliin Khodoo Aj Akuin Ekhmtegel, 1965–200* (Mongolian Agricultural Data, 1965–2000), Ulaanbaatar, Mongolia
- Statistical Office of Mongolia**, 1993, *Mongolyn Eדיin Zasag, Niigem 1992* (Mongolian Economy and Society in 1992). Ulaanbaatar, published by J.L.D. Gurval.
- Szynkiewicz, Slawoi**, "Mongolia's Nomads Build a New Society Again: Social Structures and Obligations on the Eve of the Private Economy," *Nomadic Peoples*, No.33, 1993
- Szynkiewicz, Slawoi, and Potkanski, Tomasz**, *The Social Context of Liberalisation of the Mongolian Pastoral Economy: Report of Anthropological Fieldwork*, Policy Alternatives for Livestock Development in Mongolia, (PALD), IDS, Brighton, Sussex, 1993
- Swift, Jeremy**, "Pastoral Institutions and Approaches to Risk Management and Poverty Alleviation in Central Asian Countries in Transition", *Sustainable Development Department, Food and Agriculture Organization of the United Nations*, Rural Development Division, 1999
- Tendler, Judith**, *Good Government in the Tropics*, Baltimore, MD, Johns Hopkins University Press, 1997
- Tendler, Judith**, "Tales of Dissemination of small–farm agriculture: lessons from institution builders," *World Development*, Vol.21, No.10, 1993
- Tserendash, S., and Erdenebaatar, B.**, "Performance and Management of Natural Pasture in Mongolia," *Nomadcis Peoples*, No. 33, 1993
- Potkanski, Tomasz**, "Decollectivization of the Mongolian Pastoral Economy (1991–92): Some Economic and Social Consequences," *Nomadic Peoples*, No.33, 1993
- UNDP**, *Human Development Report, Mongolia 1997*, Ulaanbaatar, Mongolia
- UNDP**, *Human Development Report, Mongolia 2000*, Ulaanbaatar, Mongolia
- United Nations Systems in Mongolia, 1999**, *Annual Report 1998*, Report published on the internet (<http://www.un–mongolia.mn/publications/anrep98.pdf>)
- Wade Robert**, *Governing the Market: Economic Theory and the Role of Government in Taiwan's Industrialization*, Princeton, NJ, Princeton University Press, 1990
- World Bank**, *Mongolia: Country Economic Memorandum; priorities in macroeconomic management*, Report No.13612–MOG, Country Operations Division, China and Mongolia Department, Asia and Pacific Regional Office, 1994
- World Bank**, *Mongolia: Poverty Assessment in a Transition Economy*, World Bank, Washington D.C., 1996, 1999
- Yusuf, Sahid**, *Developing Mongolia*, World Bank Discussion Series, ISSN 0259–210X, 145, World Bank, Washington D.C., 1992

