НЭЭЛТТЭЙ
НИЙГЭМ
ФОРУМ

ШҮҮХИЙН ТӨСВИЙН ПРОЦЕССЫН ШИНЭТГЭЛ:

МОНГОЛЫН НӨХЦӨЛ БА ОЛОН УЛСЫН ТУРШЛАГА

Улаанбаатар хот
2026 он

ННА 67
ДАА 340
О-535

**ШҮҮХИЙН ТӨСВИЙН ПРОЦЕССЫН ШИНЭТГЭЛ:
МОНГОЛЫН НӨХЦӨЛ БА ОЛОН УЛСЫН ТУРШЛАГА**

Энэхүү “Шүүхийн төсвийн процессын шинэтгэл: Монголын нөхцөл ба олон улсын туршлага” судалгааг дараах судалгааны баг хийв:

НАРАНЧУЛУУНЫ ОТГОНЧИМЭГ, Монгол Улсын Их Сургуулийн Хууль зүйн сургуулийн Эрх зүйн бакалавр, Хууль зүйн магистр, Англичын Кингс Коллеж Лондон - Хууль зүйн сургуулийн Хууль зүйн магистр

РАДНААБАЗАРЫН АЛТАНГЭРЭЛ, Шинжлэх Ухаан Технологийн Их сургууль, Цахилгаан холбооны инженерийн бакалавр, Австралийн Үндэсний Их сургууль, Төслийн удирдлагын магистр, Монгол Улсын Их Сургуулийн Олон улсын харилцааны магистр

ЧИМЭДДОРЖИЙН УРАНГОО, БНСУ-ын Сөүлийн Их Сургуулийн Эрх зүйн бакалавр, АНУ-ын Жорж Вашингтоны Их Сургуулийн Хууль зүйн магистр

© Нээлттэй Нийгэм Форум, 2026
Хаяг: Л.Түдэвийн гудамж-5/3
Сүхбаатар дүүрэг, Улаанбаатар-14240
Утас: 976-76113207
Вэб: http://www.forum.mn
И-мэйл: osf@forum.mn

ISBN: 978-9919-529-12-3

АГУУЛГА

Өмнөх үг 5

Удиртгал 7

Нэг. Монгол Улсын шүүхийн санхүүжилтийн өнөөгийн байдал 18

1.1. Шүүхийн төсвийн эрх зүйн баталгаа 18

1.2. Шүүхийн төсвийн бүтэц 21

1.3. Шүүхийн төсвийн процесс 23

1.4. Шүүхийн төсвийн процессын оролцогчид 30

Хоёр. Шүүхийн төсвийн процесст тулгамдаж буй асуудал 34

2.1. Шүүхийн төсвийн процесст үүссэн мухардал 34

2.2. Шүүхийн төсвийн процессын шинэтгэлийн эхлэл цэг – шүүх өөрөө 38

2.3. Шүүхийн төсөвт эзлэх хөгжлийн зардал 47

2.4. Парламентын урьдчилсан хяналтын тогтолцоог сайжруулах 53

2.5. Шүүх өөрийн орлогыг бие даан удирдах, хуримтлуулах боломж олгох 60

2.6. Шүүхийн төсвийг санхүүгийн жилийн явцад бууруулахаас сэргийлэх 70

Гурав. Шүүхийн төсвийн процессын олон улсын туршлага 78

3.1. Шүүхийн төсөв: саналын зөрүүг хамгаалсан тусгай механизм 78

3.2. Шүүхийн төсвийг парламент хэлэлцэх: шүүхийн байр суурийг парламентад хүргэх 80

3.3. Батлагдсан төсвийг хуваарилах, зарцуулах: институц ба аргачлал 83

3.4. Тайлагнал, аудит, ил тод байдал 87

ДҮГНЭЛТ, САНАЛ 91

ХАВСРАЛТ 100

Хавсралт 1. Монгол Улсын 2026 оны төсвийн тухай хуулийн 1 дүгээр хавсралтаар батлагдсан «Төсвийн ерөнхийлөн захирагч бүрийн 2026 онд хэрэгжүүлэх хөтөлбөр, хөтөлбөрийн хүрэх үр дүнгийн талаарх чанарын болон тоо хэмжээний үзүүлэлт»-ийн Улсын дээд шүүхэд хамаарах хэсэг 100

Хавсралт 2. Монгол Улсын 2026 оны төсвийн тухай хуулийн 1 дүгээр хавсралтаар батлагдсан “Төсвийн ерөнхийлөн захирагч бүрийн 2026 онд хэрэгжүүлэх хөтөлбөр, хөтөлбөрийн хүрэх үр дүнгийн талаарх чанарын болон тоо хэмжээний үзүүлэлт”-ийн Шүүхийн ерөнхий зөвлөлд хамаарах хэсэг 101

Хавсралт 3. Монгол Улсын 2026 оны төсвийн тухай хуулийн 1 дүгээр хавсралтаар батлагдсан “Төсвийн ерөнхийлөн захирагч бүрийн 2026 онд хэрэгжүүлэх хөтөлбөр, хөтөлбөрийн хүрэх үр дүнгийн талаарх чанарын болон тоо хэмжээний үзүүлэлт”-ийн Шүүхийн сахилгын хороонд хамаарах хэсэг 102

ӨМНӨХ ҮГ

Нээлттэй нийгэм форум нь шударга ёсны салбарыг бэхжүүлэх, шүүх эрх мэдлийн байгууллагуудын хараат бус, бие даасан байдлыг хангах чиглэлээр сүүлийн 10 гаруй жилийн турш бодлогын судалгаа, шинжилгээ хийж, санал, зөвлөмж боловсруулан ажиллаж ирлээ.

Сүүлийн таван жилийн хугацаанд бид Шүүхийн индекс судалгаагаар дамжуулан шүүхийн байгууллагын үйл ажиллагаанд үнэлгээ хийж, гарч буй ахиц дэвшил, тулгамдаж буй асуудал, сорилт бэрхшээлийг тодорхойлохыг зорьж ажиллалаа. Хоёр жил тутамд гаргадаг энэхүү судалгааны үр дүнгээс харахад шүүхийн нөөц, дэд бүтэц үзүүлэлт хамгийн бага үнэлгээтэй байгаа нь индексийн ерөнхий оноонд сөргөөр нөлөөлсөөр байна.

Шүүхийн барилга байгууламж, ажиллах орчныг сайжруулахад чиглэсэн хөрөнгө оруулалт сүүлийн жилүүдэд тодорхой хэмжээгээр нэмэгдсэн нь индексийн үр дүнд эергээр нөлөөлсөн хэдий ч суурь асуудлуудыг шийдвэрлэхүйц түвшинд хүрээгүй байна. Түүнчлэн шүүхийн төсөв боловсруулах, батлах үйл явцыг хараат бус болгоход чиглэсэн бодлогын шийдвэрүүд практикт бүрэн хэрэгжихгүй байгаа нь шүүхийн бие даасан байдлыг хангахад тулгарч буй томоохон бэрхшээлийн нэг хэвээр байна.

Эдгээр нөхцөл байдлыг харгалзан шүүхийн төсөв төлөвлөлт, гүйцэтгэл, тайлагналын үйл явцыг боловсронгуй болгох бодлогын шийдэл боловсруулах зорилгоор энэхүү судалгааг Н. Отгончимэг ахлагчтай судалгааны багт захиалан гүйцэтгүүлсэн юм. Судалгааны багийн ахлагч, гишүүд нь шүүх болон хууль тогтоох байгууллагад бодлого боловсруулах, хэрэгжүүлэх түвшинд ажилласан практик туршлагатай, олон улсын нэр хүндтэй сургуулиудад эрдмийн зэрэг

хамгаалсан, хууль зүйн академик болон бодлогын судалгааны олон бүтээл туурвисан судлаачид болохыг тэмдэглэхэд таатай байна.

Судалгааны хүрээнд шүүхийн төсвийн үйл явцыг бүрэн мөчлөгөөр нь авч үзэхийн зэрэгцээ уг үйл явцад оролцогч талуудын үүрэг, хариуцлагыг шинжилсэн нь шүүхийн төсвийн тогтолцооны талаарх цогц зураглал гаргахад чухал ач холбогдолтой эх сурвалж боллоо.

Шүүхийн ерөнхий зөвлөлийн бүрэлдэхүүн болон Улсын дээд шүүхийн Ерөнхий шүүгч шинээр томилогдсон, мөн 2021 онд батлагдсан Шүүхийн тухай хуулийн хэрэгжилт, үр нөлөөг үнэлэх үйл явц эхэлж буй энэ үед тус судалгааны тайлан нийтлэгдэж байгаа нь бодлого боловсруулагчдад бодитой тус нэмэр болно гэдэгт итгэлтэй байна.

Шүүх эрх мэдлийн хараат бус байдлыг бэхжүүлэх үйлсэд хамтран ажилладаг нийт түнш, хамтрагчдадаа талархал илэрхийлье. Та бүхний ажил үйлсэд амжилт хүсье.

П.Эрдэнэжаргал, Гүйцэтгэх Захирал

УДИРТГАЛ

Шүүхийн бие даасан байдал, шүүгчийн хараат бус байдлыг хангахад хууль зүйн баталгаанаас гадна шүүн таслах ажиллагааг тасралтгүй явуулах санхүүгийн нөхцөл шаардлагатай. Санхүүгийн баталгаа нь зөвхөн батлагдсан төсвийн хэмжээгээр тодорхойлогдохгүй. Шүүх хэрэгцээгээ хэрхэн үндэслэдэг, төсвийн саналыг ямар шалгууруур хянадаг, саналын зөрүүг хэрхэн шийдвэрлэдэг, батлагдсан хөрөнгийг хуваарилах, зарцуулахад ямар эрх хэмжээ эдэлдэг нь санхүүгийн бие даасан байдлын бодит агуулгыг бүрдүүлнэ.

Монгол Улсын Үндсэн хуулийн Дөчин наймдугаар зүйлийн 3 дахь хэсэгт “Шүүх улсын төсвөөс санхүүжнэ. Шүүх үйл ажиллагаагаа явуулах эдийн засгийн баталгааг төр хангана.” гэж заасан. Энэ баталгааг 2021 оны Монгол Улсын шүүхийн тухай хуулиар нарийвчилж, 5.6 дахь хэсэгт төсвийн хэмнэлтээс бусад тохиолдолд шүүхийн төсвийн урсгал зардлыг өмнөх жилийнхээс бууруулахыг хориглосон. Мөн 46.8 дахь хэсэгт шүүхийн төсвийн төслийг Хууль зүйн байнгын хороогоор урьдчилан хянуулах, Засгийн газар хянагдсан төслийг бууруулахгүйгээр улсын төсвийн төсөлд тусгах, Улсын Их Хурал төсөв хэлэлцэхдээ шүүхийн санал, тайлбарыг сонсох журмыг тогтоожээ.

Гэвч эдгээр баталгааг төсвийн ерөнхий зохицуулалттай хэрхэн уялдуулан хэрэглэх нь тодорхой бус хэвээр байна. Төсвийн тухай хуулийн 3.4 дэх хэсэгт төсвийн харилцааг зөвхөн тус хуулиар зохицуулахаар заасан бол Үндсэн хуулийн Гучин наймдугаар зүйлийн 2 дахь хэсгийн 2-т улсын төсвийг боловсруулах бүрэн эрхийг Засгийн газарт олгосон. Засгийн газар энэ бүрэн эрхийг хэрэгжүүлэхдээ шүүхийн төсвийн тусгай баталгааг хэрхэн хангах, төсвийн саналын зөрүүг ямар журмаар шийдвэрлэхийг холбогдох хуулиудад уялдуулан зохицуулах асуудлыг шинжлэх шаардлагатай. Засгийн газар улсын

төсөв боловсруулах бүрэн эрхтэй байх нь шүүхийн эдийн засгийн баталгааг хангах төрийн үүргийг үгүйсгэх үндэслэл болох учиргүй.

Хууль тогтоомжийн тухай хуулийн 51.3 дахь хэсэгт хуульд өөрөөр заагаагүй бол хууль тогтоомжийн хэрэгжилтийн үр дагаврыг дагаж мөрдсөнөөс хойш таван жил тутамд үнэлэхээр, шаардлагатай тохиолдолд түүнээс өмнө үнэлгээ хийж болохоор заасан. Монгол Улсын шүүхийн тухай хууль хэрэгжсэн таван жилийн хугацаанд төсвийн зохицуулалтын үйлчлэлийг үнэлэх, хуульд заасан механизмын бодит хэрэгжилтийг шинжлэн дүгнэх практик материал зохих хэмжээнд хуримтлагджээ.

2022 - 2026 оны төсвийг боловсруулах, батлах ажиллагаанд шүүхийн төсвийн төслийг “бууруулахгүйгээр тусгах” хуулийн заалт хэрэгжээгүй байна. Хууль зүйн байнгын хорооны хянасан дүнг Засгийн газар жил бүр бууруулан өргөн мэдүүлсэн бөгөөд Улсын Их Хурлаас баталсан төсөв Шүүхийн ерөнхий зөвлөлийн анхны саналын 49.0–85.3 хувьтай тэнцжээ. Энэ харьцаа 2026 оны төсөвт хамгийн бага буюу 49.0 хувь болсон байдаг. Ийм зөрүү давтагдсан нь парламентын урьдчилсан хяналт төсвийн эцсийн шийдвэрт ямар нөлөө үзүүлж байгаа, хуулийн шаардлага ямар шалтгаанаар хэрэгжихгүй байгааг судлах үндэслэл болж байна.

Шүүхийн төсвийн хүндрэл зөвхөн парламент, Засгийн газрын шийдвэрээс хамаарахгүй. Шүүх дотооддоо хэрэгцээгээ тодорхойлох, төсвийн саналыг нэгтгэх, батлагдсан хөрөнгийг хуваарилахдаа хэргийн ачаалал, үйлчилгээний хүртээмж, дэд бүтцийн нөхцөл, хүрэх үр дүнг хэрхэн тооцож байгааг мөн үнэлэх шаардлагатай. Төсвийн санал эдгээр үзүүлэлтэд тулгуурлаагүй бол санхүүжилтийн хэрэгцээг нотлох, хуваарилалтын үндэслэлийг тайлбарлах боломж хязгаарлагдана.

Түүнчлэн урсгал зардлыг санхүүжүүлэх хэрэгцээ давамгайлах үед шүүхийн байр, тоног төхөөрөмж, цахим систем зэрэг хөгжлийн хөрөнгө оруулалт хойшлогдож, шийдвэрлээгүй хэрэгцээ дараагийн жилд шилжиж байна. Батлагдсан төсвийг жилийн явцад өөрчлөх журам, төсвийн хэмнэлт болон үйлчилгээний орлогыг ашиглах эрх

зүйн боломж нь ч шүүхийн үйл ажиллагаа, хөгжлийн төлөвлөлтөд нөлөөлнө.

Тиймээс төсвийн мөчлөгийн үе шат бүр дэх эдгээр асуудлын эрх зүйн зохицуулалт, оролцогчдын чиг үүрэг, төсвийн дүнгийн өөрчлөлт, шийдвэрийн үндэслэлийг шинжилсэн. Харьцуулсан эрх зүйн судалгаагаар гадаадын сонгосон улсууд төсвийн саналын зөрүүг хэрхэн шийдвэрлэдэг, шүүхийн оролцоог хэрхэн хангадаг, санхүүгийн бие даасан байдлыг тайлагнал, аудит, төсвийн сахилгатай ямар механизмаар уялдуулдгийг авч үзэв. Үүнд үндэслэн Монгол Улсын эрх зүйн болон институцийн нөхцөлд хэрэгжүүлэх боломжтой хувилбаруудыг тодорхойлохыг зорьсон юм.

Шүүхийн төсвийн асуудлыг өмнө нь ихэвчлэн шүүхийн зардлын санхүүжилтийн өнцгөөс судалж ирсэн бол энэхүү судалгаа нь шүүхийн төсвийн процессыг төлөвлөлтөөс эхлэн хүрэх үр дүн, тайлагнал, аудит хүртэлх бүрэн мөчлөгөөр нь, оролцогч бүрийн эрх зүйн байдал, бодит тоон гүйцэтгэлтэй уялдуулан цогцоор шинжилсэн онцлогтой.

Төсвийн хэмжээг нэмэгдүүлсэн ч шийдвэр гаргах процессын механизмыг сайжруулахгүй бол санхүүжилтийн тогтворгүй байдал, хөгжлийн зардлын хойшлолт үргэлжлэх боломжтой. Тиймээс энэ судалгаагаар Монгол Улсын шүүх эрх мэдлийн санхүүгийн бие даасан байдлын баталгаа сул байгааг санхүүжилтийн хэмжээ, хүрэлцээнээс гадна процессын доголдол үүнд нөлөөлж байгааг шинжлэн дүгнэлээ.

Судалгаа үндсэн дөрвөн бүлгээс бүрдэнэ:

Нэгдүгээр бүлэгт Монгол Улсын шүүхийн санхүүжилтийн өнөөгийн байдлыг төсвийн эрх зүйн баталгаа, бүтэц, процесс, оролцогчдын чиг үүргийн хүрээнд авч үзсэн;

Хоёрдугаар бүлэгт төсвийн процессын хэрэгжилтэд үүссэн мухардал, шүүхийн дотоод төсөв боловсруулалт, хөгжлийн зардлын санхүүжилт, парламентын урьдчилсан хяналт, өөрийн орлогын удирдлага, батлагдсан төсвийн хамгаалалтын асуудлыг шинжилсэн;

Гуравдугаар бүлэгт гадаадын зарим улсын туршлагыг төсвийн саналын зөрүүг шийдвэрлэх, шүүхийн байр суурийг парламентад

хүргэх, хөрөнгийг хуваарилж зарцуулах, тайлагнал, аудит, ил тод байдлыг хангах механизмаар харьцуулан дүгнэсэн;

Дөрөвдүгээр бүлэгт шинжилгээний үр дүнг нэгтгэж, Монгол Улсын шүүхийн төсвийн процессыг боловсронгуй болгох бодлогын болон эрх зүйн саналыг дэвшүүлсэн.

Дээр дурдсан зорилгод нийцүүлж судалгааг дараах арга зүй, зарчмыг баримтлан гүйцэтгэв. Үүнд:

- Судлах асуудлын өнөөгийн байдлыг тоймлон гаргах;
- Тулгамдсан асуудлуудыг тодорхойлох;
- Эрх зүйн хөгжлийн индекс, эрх зүйн бүл, шүүхийн захиргааны байгууллын онцлог, шүүхийн санхүүжилтийн загвар, төсвийн бие даасан байдлын түвшин зэрэг үзүүлэлтийг харгалзан шалгуур болгон харьцуулан судлах улсыг сонгох;
- Судлах асуудалтай холбоотой нэр томьёо, ойлголтууд нь улс орон бүрийн хууль тогтоомжид өөр өөрөөр хэрэглэгдэх тул шүүхийн төсөв, санхүүжилт, төсвийн бие даасан байдалтай холбоотой нийтлэг хэрэглэгддэг нэр томьёог тодорхойлж, тухайн улсын эрх зүйн зохицуулалттай уялдуулан судлах;
- Судалгааны үр дүнг Монгол Улсын хууль тогтоомжийг боловсронгуй болгоход ашиглах боломжийг нэмэгдүүлэх зорилгоор судлах асуудлыг сэдэвчилсэн байдлаар ангилж, тухайн сэдэв бүрээр гадаад улсын эрх зүйн зохицуулалтыг харьцуулан шинжилж, дүгнэлт гаргах;
- Харьцуулсан судалгаанд ашигласан гадаад улсын хууль тогтоомж, албан ёсны баримт бичгийг тухайн улсын шүүх, шүүхийн захиргааны байгууллага, санхүүгийн холбогдох байгууллага, парламент, хууль тогтоомжийн нэгдсэн сан болон бусад албан ёсны цахим эх сурвалжаас ашиглах зэрэг хамаарна.

Энэ хүрээнд судалгааны дараах аргыг хэрэглэсэн болно. Үүнд:

- *Норматив-эрх зүйн шинжилгээний арга*

Монгол Улсын Үндсэн хууль, Монгол Улсын шүүхийн тухай хууль, Төсвийн тухай хууль, Төсвийн тогтвортой байдлын тухай хууль, Төрийн хэмнэлтийн тухай хууль болон шүүхийн төсөв, санхүүжилттэй холбоотой бусад хууль тогтоомж, дүрэм, журмын зохицуулалтад эрх зүйн шинжилгээ хийж, тэдгээрийн уялдаа холбоо, хэрэгжилтийн үр нөлөө, тулгамдсан асуудлыг тодорхойлов.

- *Баримт бичгийн шинжилгээний арга*

Улсын төсөв, шүүхийн салбарын төсвийн төсөл, батлагдсан төсөв, төсвийн гүйцэтгэл, аудитын тайлан, хөгжлийн бодлогын баримт бичиг, стратеги төлөвлөгөө болон бусад холбогдох материалд дүн шинжилгээ хийв. Түүнчлэн 2021 оноос хойш шүүхийн төсвийг боловсруулах, нэгтгэх, Засгийн газарт хүргүүлэх, Улсын Их Хуралд хянуулах, өргөн мэдүүлэх, хэлэлцэх, батлах үе шатанд Хууль зүйн байнгын хороо, Сангийн яам, Засгийн газар, Улсын Их Хурал болон Улсын дээд шүүх, Шүүхийн ерөнхий зөвлөл, Шүүхийн сахилгын хорооны хэрэгжүүлсэн арга хэмжээ гаргасан шийдвэр, баримт бичгийг судалж дүн шинжиллээ.

- *Эрх зүйн харьцуулсан судалгааны арга*

Гадаадын 10 улсын шүүхийн төсөв боловсруулах, зөвшилцөх, батлах, хэлэлцэх, хэрэгжүүлэх, хянах тогтолцоо, шүүхийн санхүүгийн бие даасан байдлыг хангах эрх зүйн баталгаа, институцийн зохион байгуулалт, олон улсын сайн туршлагыг харьцуулан судалж, Монгол Улсад хэрэгжүүлэх боломжийг үнэлэв.

- *Статистик болон эмпирик шинжилгээний арга*

Шүүхийн төсвийн төсөл, хянасан төсөв болон өргөн мэдүүлсэн төсвийн үндсэн үзүүлэлтийн өөрчлөлтийг 2021-2025 оны байдлаар статистик мэдээлэлд тулгуурлан шинжилж, санхүүжилтийн тогтолцоо болон шүүхийн үйл ажиллагааны үр нөлөөний харилцан үйлчлэлийг дүгнэсэн юм.

Монгол Улсын шүүхийн төсвийн процессын эрх зүйн зохицуулалтыг сайжруулах чиглэлээр хийж байгаа энэхүү судалгаанд

харьцуулан судлах улс орны хувьд дараах гурван шалгуурыг тавьж судалгаанд сонгов. Үүнд:

1) Эрх зүйт ёсны хөгжлийн түвшингээр манай улсаас дэвшилтэт, өөрөөр хэлбэл шүүх эрх мэдлийн бие даасан байдал, засаглалын хариуцлагатай байдлын үзүүлэлтээр урд яваа буюу дээгүүр эрэмбэлэгдсэн байх;

2) Эрх зүйн соёл, бүлийн хувьд аль болох Монгол Улстай нэгэн адил эх газрын эрх зүйн бүлд хамаарах улсыг сонгох, гэхдээ нийтлэг эрх зүйн бүлийн зарим нэг улсыг зориуд сонгон авч харьцуулах боломж бүрдүүлэх;

3) Шүүхийн захиргааны байгууллагын загварыг голчлохгүй, харин төсвийн процесст гүйцэтгэх чиг үүрэгт нь ач холбогдол өгөх;

4) Шүүхийн төсвийн процесс, төсөв боловсруулалтын загварын хувьд Монгол Улсад шилжүүлэн авч нутагшуулж болохуйц сайн туршлага, судлагдахуйц загвартай байх зэрэг орно.

"World Justice Project" байгууллага 2008 оноос эхлэн дэлхийн улс орнуудын эрх зүйт ёсны индекс буюу Rule of Law Index[1]-ийн судалгааг жил бүр гаргаж байна. Тус индекс нь засгийн газрын эрх мэдлийг хязгаарлах, авлигагүй байдал, нээлттэй засаглал, үндсэн эрх, дэг журам, аюулгүй байдал, зохицуулалтын хэрэгжилт, иргэний шүүн таслах ажиллагаа, эрүүгийн шүүн таслах ажиллагаа гэсэн найман үзүүлэлт, 44 дэд үзүүлэлтээр 143 улсыг үнэлдэг тогтолцоо юм.

Иргэний шүүн таслах ажиллагааны хүчин зүйл нь шүүхийн шийдвэрийг хэрэгжүүлэх, шүүхэд хүртээмжтэй хандах чадавхыг илэрхийлдэг тул шүүхийн төсвийн процесс, санхүүжилт, тогтолцооны үр өгөөжтэй байдалтай шууд уялдаатай. Энэ утгаараа уг индексээр дээгүүр эрэмбэлэгдсэн улсуудыг түлхүү авч үзлээ.

2025 оны энэ индексээр Монгол Улс 143 орноос 67 дугаарт (оноо 0.53) эрэмбэлэгдсэн бөгөөд өмнөх оны түвшингээс (2024 онд 142 орноос 66 дугаар) оноогоор бага зэрэг (-0.4 хувиар) буурсан байна.

[1] https://worldjusticeproject.org/rule-of-law-index/

Эрэмбийн дээд 10 байрыг Дани, Норвеги, Финланд, Швед, Шинэ Зеланд, Герман, Люксембург, Ирланд, Недерланд, Эстони эзэлж байна. Эдгээр улсуудын нийтлэг онцлог нь шүүхийн бие даасан байдал, төрийн эрх мэдлийг хязгаарлах механизм, төсвийн ил тод байдлын хувьд удаан хугацааны институцийн тогтвортой байдлыг бий болгосон. Гэвч эдгээр орны эрх зүйн тогтолцоо, төрийн байгуулалт нь Монгол Улстай олон талаараа ялгаатай тул эдгээр 10 улсыг шууд сонгон харьцуулах нь арга зүйн хувьд учир дутагдалтай, хязгаарлагдмал юм.

Тиймээс дараагийн нарийвчилсан шалгуур болох эрх зүйн бүлийн хамаарлыг харгалзах шаардлагатай. Монгол Улсаас өмнө буюу дээгүүр эрэмбэлэгдсэн 66 улсаас эх газрын эрх зүйн бүлд хамаарах орныг өнгөөр ялгав:

Хүснэгт 1. "Rule of Law Index", 2025.

Эрэмбэ	Улс	Оноо	Эх газрын эрх зүйн бүл
1	Дани	0.90	тийм
2	Норвеги	0.89	тийм
3	Финланд	0.87	тийм
4	Швед	0.85	тийм
5	Шинэ Зеланд	0.83	—
6	Герман	0.83	тийм
7	Люксембург	0.83	тийм
8	Ирланд	0.82	—
9	Недерланд	0.82	тийм
10	Эстони	0.82	тийм
11	Австрали	0.80	—
12	Австри	0.79	тийм
13	Канад	0.79	—
14	Их Британи	0.78	—
15	Япон	0.78	тийм
16	Сингапур	0.78	—
17	Бельги	0.78	тийм
18	Литва	0.77	тийм
19	Өмнөд Солонгос	0.74	тийм
20	Чех	0.74	тийм

Эрэмбэ	Улс	Оноо	Эх газрын эрх зүйн бүл
21	Латви	0.73	тийм
22	Франц	0.72	тийм
23	Уругвай	0.72	тийм
24	Хонгконг	0.72	—
25	Испани	0.71	тийм
26	Словени	0.68	тийм
27	АНУ	0.68	—
28	Коста Рика	0.68	тийм
29	Португал	0.67	тийм
30	Кипр	0.67	—
31	Мальта	0.67	—
32	Польш	0.66	тийм
33	Барбадос	0.66	—
34	Итали	0.66	тийм
35	Чили	0.66	тийм
36	Словак	0.64	тийм
37	АНЭУ	0.64	—
38	Антигуа, Барбуда	0.64	—
39	Руанда	0.63	—
40	Сент-Китс, Невис	0.63	—
41	Катар	0.62	—
42	Сент-Винсент	0.62	—
43	Сент-Люсиа	0.62	—
44	Румын	0.61	тийм
45	Намиби	0.61	—
46	Хорват	0.61	тийм
47	Маврити	0.60	—
48	Грек	0.60	тийм
49	Гренада	0.60	—
50	Ботсвана	0.60	—
51	Багам	0.58	—
52	Гүрж	0.58	тийм
53	Кувейт	0.58	—
54	Доминика	0.58	—

Эрэмбэ	Улс	Оноо	Эх газрын эрх зүйн бүл
55	Монтенегро	0.57	тийм
56	Малайз	0.57	—
57	Ямайк	0.57	—
58	Сенегал	0.56	—
59	Косово	0.56	тийм
60	ӨАБНУ	0.56	—
61	Болгар	0.55	тийм
62	Йордан	0.55	—
63	Гана	0.54	—
64	Хойд Македон	0.54	тийм
65	Аргентин	0.54	тийм
66	Казахстан	0.54	тийм
67	Монгол Улс	0.53	(суурь улс)

Үндэсний эрх зүйн тогтолцоонуудыг төрөлжүүлэн ангилахад эрх зүйн тогтолцооны үүсэл, гарал, хөгжлийн түүх, эрх зүйн эх сурвалж, эх сурвалжийн системчлэл, хууль зүйг тайлбарлах арга ажиллагаа зэргээс хамаарч эрдэмтэд олон төрлийн ангилал хийдэг. Гэхдээ тэдгээр ангиллаас тогтвортой нь эх газрын эрх зүйн тогтолцоо, нийтлэг эрх зүйн тогтолцоо гэсэн хоёр бүлэг байдаг нь маргаангүй. Үүний зэрэгцээ исламын эрх зүй, социалист эрх зүй, хосолсон (*Roman-Dutch/Common law гэх мэт)* эрх зүйн тогтолцоо гэх мэт нэмэлт ангилал байдгийг дурдах нь зүйтэй.

Монгол Улс 1990-ээд оны шилжилтийн үеийн эрх зүйн үндэслэлээр болон өнөөгийн эрх зүйн эх сурвалжийн тогтолцоогоор *Civil Law* - иргэнлэг буюу эх газрын эрх зүйн бүлд хамаардаг. Дээрх 66 улсаас эрх зүйн соёл, тогтолцооны шалгуураар шүүж үзэхэд эх газрын буюу иргэнлэг эрх зүйн бүлд хамаарах 34 улс байна. Тиймээс шүүхийн төсвийн процессын асуудлаар харьцуулан судлах нийт 10 улсын дийлэнхийг эдгээр 34 улсаас сонгосон. Энэ судалгаа нь эрх зүйн эх сурвалжийн хэрэглээний асуудалд чиглээгүй тул *Common Law* – нийтлэг эрх зүйн бүлийн цөөн тооны улсыг сонгон судалбал судалгааны агуулга, чиглэлийг хазайлгах нөлөө үзүүлэхгүй. Тиймээс 2-3 улсыг нийтлэг эрх зүйн бүлийн улс байхаар тооцоолов.

Шүүхийн төсвийн процесст шүүхийн захиргааны байгууллагын үүрэг оролцоо шууд нөлөөтэй. Шүүхийн захиргааны байгууллагын загвараас хамаарч дэлхийн улсуудад шүүхийн төсвийг боловсруулах, нэгтгэх чиг үүргийг хэрэгжүүлж байгаа байгууллага ялгаатай байдаг. Хэдий байгууллага нь өөр ч эрхэлж буй чиг үүрэг чухал тул энэхүү судалгаанд тухайн байгууллагын нэр, статуст ач холбогдол өгөөгүй гэдгийг дурдах нь зүйтэй. Гэхдээ судалгааны төөрөгдөл үүсгэхгүйн тулд шүүхийн захиргааны байгууллагыг урьдчилан ангилан авч үзэх нь чухал гэж үзсэн болно.

Шүүхийн төсвийг боловсруулах, батлуулах эрх зүйн загваруудыг харьцуулан үзэхэд ерөнхийдөө дараах загварт авч үзэж болохоор байна:

1) шүүх эрх мэдэл төсвийн төслөө өөрөө бие даан боловсруулж, өөрчлөгдөөгүй хэлбэрээр шууд парламентад өргөн барих “бие даан өргөн мэдүүлэх” загвар;

2) Дээд шүүхийн дэргэдэх шүүхийн захиргааны байгууллага, эсхүл бие даасан шүүхийн зөвлөл шүүхийн төсвийн төслийг боловсруулж, засгийн газар, парламентад нэгтгүүлэн уялдуулах загвар (Монгол Улсын өнөөгийн Шүүхийн ерөнхий зөвлөлийн загвар үндсэндээ энэ бүлэгт хамаарна);

3) Хууль зүйн (шүүхийн асуудал эрхэлсэн) яам шүүхийн төсвийг төвлөрсөн байдлаар боловсруулж, шүүх эрх мэдэлд харьцангуй хязгаарлагдмал боломж олгодог “төвлөрсөн яамны” загвар.

Монгол Улс нэгдмэл төрийн байгуулалттай, төвлөрсөн төсвийн тогтолцоотой, мөн бүтцийн хувьд шууд харьцуулах боломжгүй гэж үзэж Германы холбооны улсын загварыг эцсийн сонголтоос хассан. Харин Монгол Улсын өнөөгийн Шүүхийн ерөнхий зөвлөлөөр дамжуулан төсвийг боловсруулж, Сангийн яам, Улсын Их Хуралд өргөн мэдүүлэх одоогийн загвар нь дээрх (2) ба (3) загварын хоорондох завсрын байдалд илүү ойрхон байгаа тул аль загварт улам ойртох нь зохимжтой болохыг тодорхойлохын тулд (1), (2), (3) загварыг тус тусад нь төлөөлүүлэн, мөн шилжилтийн үеийн ойролцоо институцийн

бүтэцтэй улсыг харьцуулалтад заавал оруулах шаардлагатай гэж үзэв. Үүний зэрэгцээ Монгол Улсын газар зүйн байршил, эрх зүйн ухамсар, соёлын онцлогтой уялдан Ази тивийн зарим улсыг тухайлан сонгов.

Ийнхүү дээр дурдсан шалгууруудыг цогцоор хэрэглэн, эх газрын эрх зүйн бүлийн 34 улсаас шүүхийн төсвийн процессын загварын төлөөлөл, Ази тивийн улсын онцлог, түүнчлэн Монгол Улсын социалист эрх зүйн бүлийн шилжилтийн онцлогтой ойролцоо байдлыг болон нэгдмэл улсын шинж зэргийг харгалзан **Дани, Финланд, Недерланд, Ирланд, Литва, Солонгос, Казахстан, Эстони улсыг** сонгон судалсан. Харин **АНУ, Англи** улсыг нийтлэг эрх зүйн бүлийн төлөөлөл болгон зориуд сонгосныг тэмдэглэх нь зүйтэй.

Дээрх шалгуур үзүүлэлтээр дараах 10 улсыг сонгон шүүхийн төсвийн процессын эрх зүйн орчныг харьцуулан судаллаа:

Улс	Үндсэн хуулийн үндэслэл	Эрх зүйт ёс: индекс эрэмбэ
Дани	Байхгүй	1
Финланд	Байхгүй	3
Ирланд	Байхгүй	8
Недерланд	Байхгүй	9
Эстон	Байхгүй	10
Англи	Байхгүй	14
Литва	Байгаа	18
Солонгос	Байхгүй	19
АНУ	Байхгүй	27
Казакстан	2022 оны нэмэлт өөрчлөлтөөр хэсэгчлэн бэхжсэн	66

~≈o000o≈~

НЭГ. МОНГОЛ УЛСЫН ШҮҮХИЙН САНХҮҮЖИЛТИЙН ӨНӨӨГИЙН БАЙДАЛ

1.1. Шүүхийн төсвийн эрх зүйн баталгаа

Шүүхийн бие даасан байдлыг эдийн засгийн хувьд хангах нь зөвхөн улсын төсвөөс тодорхой хэмжээний хөрөнгө хуваарилахад төдийгүй, уг хөрөнгийг хэрхэн төлөвлөж, зөвшилцөж, батлуулж, хуваарилан зарцуулж, эцэст нь хэрхэн тайлагнаж байгаа процессууд оновчтой, ил тод, үр нөлөөтэй байгаагаас хамаарна.

Монгол Улсын Үндсэн хуулийн Дөчин наймдугаар зүйлийн 3-т “Шүүх улсын төсвөөс санхүүжнэ. Шүүх үйл ажиллагаагаа явуулах эдийн засгийн баталгааг төр хангана.” гэсэн нь шүүхийн санхүүжилт, төсвийн харилцааны Үндсэн хуулийн түвшний баталгаа мөн. Энэ зарчмыг Монгол Улсын шүүхийн тухай 1993, 2002 оны хууль, 2012 оны шүүхийн багц хууль, 2021 оны Монгол Улсын шүүхийн тухай хуулийн шинэчилсэн найруулга тус бүрдээ нарийвчлан, өөр өөр түвшинд тодотгож ирсэн түүхтэй.

Шүүхийн тухай 2002 оны хуульд шүүхийг улсын төсвөөс санхүүжүүлэх, шүүхийн төсөв нь шүүгчийн хараат бус, шүүхийн бие даасан байдлыг бүрэн хангасан байх зарчмыг тусгасан боловч төсвийг хэрхэн боловсруулж, зөвшилцөх, батлуулах, зарцуулалтад хэрхэн хяналт тавихыг зохицуулсан процедурын баталгаа дутмаг байсан тул хууль тогтоох, гүйцэтгэх эрх мэдлийн зүгээс шүүхийн санхүүжилтэд нөлөөлөх боломж нээлттэй хэвээр байв.[2]

[2] Шүүхийн ерөнхий зөвлөл, "Шүүхийн санхүүжилтийн зарим асуудал: харьцуулсан судалгаа", Улаанбаатар, 2023, 8-14-р тал.

Шүүхийн тухай 2012 оны багц хуулийн хэрэгжилтийн явцад шүүхийн санхүүжилтийг нарийвчлан зохицуулах, тухайлбал "Шүүхийн үйл ажиллагааны төсвийг өмнөх жилийнхээс бууруулахыг хориглоно." гэх 28 дугаар зүйлийн 28.5 дахь хэсэг зэрэг дэвшилтэт зохицуулалтыг хуульчилж байсан боловч эдгээр заалт хожим хууль тогтоох, гүйцэтгэх эрх мэдлийн шахалтаар хүчингүй болсон нь шүүхийн эдийн засгийн баталгааг тогтвортой бэхжүүлэх оролдлого улс төрийн нөлөөллөөс ангид байгаагүйг харуулж байна.[3]

Монгол Улсын шүүхийн тухай 2021 оны хууль нь 2019 оны Үндсэн хуулийн нэмэлт, өөрчлөлтийн үзэл баримтлалыг тусган, шүүхийн бие даасан, шүүгчийн хараат бус байдлыг илүү нарийвчлан хангахуйц зохицуулалтыг дахин хуульчилсан. Хуулийн 5.6-д "Шүүх бие даасан төсөвтэй байх бөгөөд шүүхээс үйл ажиллагаагаа тасралтгүй явуулах нөхцөлийг төр хангана. Шүүхийн төсвийн урсгал зардлын хэмжээг төсвийн хэмнэлтээс бусад тохиолдолд өмнөх жилийнхээс бууруулахыг хориглоно." гэж, мөн зүйлийн 5.7-д шүүхийн төсөв нь Улсын дээд шүүх, аймаг, нийслэлийн шүүх, сум буюу сум дундын, дүүргийн шүүх, дагнасан шүүх, Шүүхийн ерөнхий зөвлөл, Шүүхийн сахилгын хорооны төсвөөс бүрдэнэ гэж заажээ.

Мөн хуулийн 46 дугаар зүйлд шүүхийн төсвийг боловсруулж батлах журмыг шүүхийн бие даасан байдлыг хангах зарчмын хүрээнд анх удаа тодорхойлж тусгасан. Үүнд:

> *«46.8. Шүүхийн төсвийг боловсруулж батлахад дараах журмыг баримтална:*
>
> *46.8.1. Улсын дээд шүүх өөрийн, Ерөнхий зөвлөл Улсын дээд шүүхээс бусад шүүхийн үйл ажиллагааны болон хөрөнгө оруулалтын төсвийг төлөвлөн Байнгын хороонд хянуулахаар хүргүүлэх;*
>
> *46.8.2. Улсын дээд шүүх, Ерөнхий зөвлөл Байнгын хороогоор хянагдсан төсвийн төслийн эцсийн хувилбарыг улсын төсөвт нэгтгүүлэхээр санхүү, төсвийн асуудал эрхэлсэн төрийн захиргааны төв байгууллагад хуульд заасны дагуу хүргүүлэх;*

[3] Мөн тэнд, 14-р тал.

46.8.3. Засгийн газар Улсын дээд шүүхийн болон бусад шүүхийн төсвийн төслийг бууруулахгүйгээр улсын төсвийн төсөлд тусгаж, холбогдох дүгнэлтийн хамт Улсын Их Хуралд өргөн мэдүүлэх;

46.8.4. Улсын Их Хурал жилийн төсвийн төслийг хэлэлцэн батлахдаа Улсын дээд шүүх болон Ерөнхий зөвлөлийн санал, тайлбарыг сонсох, Засгийн газрын дүгнэлтийг хэлэлцэж шийдвэрлэх.

Шинэлэг, дэвшилтэт гэж болох утга санаа дээрх зохицуулалтад бий. Юуны өмнө энэ хуулиар шүүхийн төсвийг Сангийн яаманд хүргэхээс өмнө парламент урьдчилан хянадаг шинэ тогтолцоо бий болсон нь сайшаалтай. Парламент шүүхийн төсвийн төслийг урьдчилан хянах энэ тогтолцооны зорилго нь УИХ-аар нэгэнт урьдчилан хянасан шүүхийн төсвийг Засгийн газар бууруулахгүйгээр улсын төсвийн төсөлд нэгтгэж өргөн мэдүүлэхэд оршжээ. Үүгээрээ шүүх эрх мэдлийн эдийн засгийн баталгаа болсон төсөв нь гүйцэтгэх эрх мэдлийн төсвийн "том" бодлогод саармагжиж бүдгэрэх, танагдахаас урьдчилан сэргийлж буй.

Бас нэг дэвшилтэт санаа нь Улсын Их Хурал жилийн төсвийн төслийг хэлэлцэн батлахдаа Улсын дээд шүүх болон Шүүхийн ерөнхий зөвлөлийн санал, тайлбарыг сонсох үүрэгтэй болж, шүүхийн байр суурийг парламентын түвшинд ил тод илэрхийлэх боломжийг нээсэн.

Монгол Улсын Их Хурлын чуулганы хуралдааны дэгийн тухай хуульд төсвийн нэг дэх хэлэлцүүлэгт Улсын дээд шүүхийн Ерөнхий шүүгч, Шүүхийн ерөнхий зөвлөлийн дарга, Шүүхийн сахилгын

хорооны дарга оролцож[4], гишүүд тэднээс асуулт асуухаар[5] тусгасан. Ийнхүү Шүүхийн тухай хуулийн дагуу санал, тайлбарыг тухайлан сонсох бус харин Улсын Их Хурлын гишүүд асуулт асуух тохиолдолд хариулт хийх боломжтой байхаар зохицуулжээ.

Гэвч шүүхийн санхүү, төсвийн баталгааг бэхжүүлсэн дээрх зохицуулалтууд нь төсвийн нарийвчилсан хуульд тусгагдаагүйн улмаас практик хэрэгжилт тааруу байна. Шүүхийн төсөв улсын төсвийн нэг хэсэг болохын хувьд шүүхийн төсвийн харилцааг Төсвийн тухай хуулиар нарийвчлан зохицуулдаг. Төсвийн тухай хуулийн 3 дугаар зүйлд "3.4.Төсвийн харилцааг **зөвхөн энэ хуулиар** зохицуулах бөгөөд орон нутаг, салбарын үйл ажиллагаанд санхүүжилтийн эх үүсвэрийн хэмжээг хуульчлан тогтоох, түүнийг хуваарилах аливаа харилцаа үүнд нэгэн адил хамаарна." гэж заасан нь шүүхийн төсвийн харилцааны дээрх зохицуулалтад хууль хэрэглээний томоохон зөрчил үүсгэж байна.

1.2. Шүүхийн төсвийн бүтэц

Монгол Улсын шүүхийн тухай хуульд шүүхийн төсөв **Улсын дээд шүүх, аймаг, нийслэлийн шүүх, сум буюу сум дундын, дүүргийн шүүх, дагнасан шүүх болон Шүүхийн ерөнхий зөвлөл, Шүүхийн сахилгын хорооны төсвөөс** бүрдэхээр заасан. Энэ заалтын үг хэллэгийн шинжилгээгээр шүүхийн төсөв нь нэгдмэл нэг сан биш, харин долоон төрлийн төсвөөс бүрдэх бүтэц бүхий тогтолцоо байх мэт.

---

4 Монгол Улсын Их Хурлын чуулганы хуралдааны дэгийн тухай хууль: 69[1].4.Нэг дэх хэлэлцүүлэгт Ерөнхий сайд, Засгийн газрын гишүүд, Улсын Их Хуралд ажлаа шууд хариуцан тайлагнадаг байгууллагын дарга болон Монгол Улсын Үндсэн хуулийн цэцийн дарга, Улсын дээд шүүхийн Ерөнхий шүүгч, Шүүхийн ерөнхий зөвлөлийн дарга, Шүүхийн сахилгын хорооны дарга, Улсын ерөнхий прокурор, Монгол Улсын Ерөнхий аудитор, Төсвийн тогтвортой байдлын зөвлөлийн дарга, Монгол Улсын Ерөнхийлөгчийн Тамгын газрын дарга, Ерөнхий нарийн бичгийн дарга, Үндэсний аюулгүй байдлын зөвлөлийн нарийн бичгийн дарга нар оролцоно.

5 691.5.Гишүүд энэ хуулийн 69[1].1-д заасан танилцуулгатай холбогдуулан Ерөнхий сайдаас, энэ хуулийн 69[1].2-т заасан дүгнэлттэй холбогдуулан Монгол Улсын Ерөнхий аудитор, Төсвийн тогтвортой байдлын зөвлөлийн даргаас, төсвийн төсөлтэй холбогдуулан энэ хуулийн 691.4-т заасан төсвийн ерөнхийлөн захирагч нараас асуулт асууж, үг хэлнэ.

Гэхдээ Шүүхийн ерөнхий зөвлөл Улсын дээд шүүхээс бусад шүүхийн төсвийг боловсруулж, хүргүүлэхээр[6] заасны зэрэгцээ тэдгээрийн төсвийг хуваарилах[7], санхүү, эдийн засаг, нягтлан бодох бүртгэлийн ажлыг удирдах[8] чиг үүрэг хүлээлгэсэн байгаа нь шүүхийн төсвийг үндсэндээ гурван ерөнхийлөн захирагчийн төсвийн бүтцэд ангилах үндэслэл болж байна.

Хүснэгт 2. Шүүхийн төсвийн бүтэц

МОНГОЛ УЛСЫН ШҮҮХИЙН ТӨСВИЙН БҮТЭЦ						
Улсын дээд шүүхийн төсөв	Аймаг, нийслэлийн шүүхийн төсөв	Сум буюу сум дундын шүүхийн төсөв	Дүүргийн шүүхийн төсөв	Дагнасан шүүхийн төсөв	Шүүхийн ерөнхий зөвлөлийн төсөв	Шүүхийн сахилгын хорооны төсөв
ТЕЗ: Улсын дээд шүүхийн Ерөнхий шүүгч	**Төсвийн ерөнхийлөн захирагч: Шүүхийн ерөнхий зөвлөлийн дарга**					**ТЕЗ: Шүүхийн сахилгын хорооны дарга**

Шүүхийн сахилгын хороо өөрийн төсвөө боловсруулах, Ажлын албаны дарга нь төсвийг захиран зарцуулах чиг үүрэг хэрэгжүүлнэ. Энэ нь Шүүхийн тухай хуулийн “95.18.Сахилгын хороо бие даасан төсөвтэй байх бөгөөд Сахилгын хороог чиг үүргээ хэрэгжүүлэх, үйл ажиллагаагаа тасралтгүй явуулах нөхцөлийг төр хангана.” гэж, “95.21. Сахилгын хорооны төсвийг боловсруулж батлахад энэ хуулийн 46.8-д заасан журмыг баримтална.” гэж, “100.3.Ажлын албаны дарга дараах бүрэн эрхийг хэрэгжүүлнэ: 100.3.3.төсвийг захиран зарцуулах;” гэж заасан зохицуулалтаас үндэстэй.

---

[6] Монгол Улсын шүүхийн тухай хуулийн 74 дүгээр зүйлийн 74.1.Ерөнхий зөвлөл шүүхийн санхүү, эдийн засгийн баталгааг хангах талаар дараах бүрэн эрхийг хэрэгжүүлнэ: 74.1.1.Улсын дээд шүүхээс бусад шүүхийн үйл ажиллагааны болон хөрөнгө оруулалтын төсвийг төсвийн тухай хууль тогтоомжид нийцүүлэн боловсруулж, энэ хуулийн 46.8-д заасан журмын дагуу хүргүүлэх;

[7] Мөн зүйлийн 74.1.2.шүүхийн төсвийг зориулалтын дагуу хуваарилан, төсвийн гүйцэтгэлийг үр ашигтай зохион байгуулах;

[8] Мөн зүйлийн 74.1.5.Улсын дээд шүүхээс бусад шүүхийн санхүү, эдийн засаг, нягтлан бодох бүртгэлийн ажлыг зохион байгуулж, хянан шалгаж, удирдах;”

Улсын дээд шүүх, Шүүхийн ерөнхий зөвлөл, Шүүхийн сахилгын хорооны төсөв нь шүүхийн төсөвт хамаарах зохицуулалттай бөгөөд тэдгээрийн төсвийн процесс ерөнхийдөө ижил, Шүүхийн ерөнхий зөвлөлийн төсвийн дотоод процессын онцлог, анхан болон давж заалдах шатны шүүхийн шүүн таслах ажиллагааны цар хүрээ зэргийг харгалзан энэ судалгаанд Шүүхийн ерөнхий зөвлөлийн төсвийг ихэвчлэн жишээлж авч үзсэн. Тиймээс судалгааны үр дүнг Улсын дээд шүүх болон Шүүхийн сахилгын хорооны төсвийн процессыг сайжруулахад мөн хамааруулан авч үзэх боломжтойг тухайлан тэмдэглэе.

1.3. Шүүхийн төсвийн процесс

Шүүхийн санхүүжилт шүүхийн эдийн засгийн бие даасан, шүүгчийн хараат бус байдлыг бодитоор хэрэгжүүлэхэд шууд хамааралтай[9] тул шүүхийн төсвийн процесс дахь хууль тогтоох, гүйцэтгэх байгууллагын оролцоо шүүхийн бие даасан байдлыг хангах зарчимд үндэслэж, шүүн таслах ажиллагаа болон шүүхийн үйлчилгээг сайжруулах зорилгод чиглэх учиртай.

Шүүхийн бие даасан байдлыг Үндсэн хууль, хууль тогтоомжид тунхаглахаас гадна төсвийн бодлого, санхүүгийн шийдвэр гаргах үйл явцаар бодитой баталгаажуулах механизм нь шүүхийн төсвийн процесс бөгөөд энэ нь санхүүгийн удирдлагын энгийн техник ажиллагаа биш юм.

Олон улсад шүүхийн төсвийн процессыг эрх мэдэл хуваарилах онолын салшгүй бүрэлдэхүүн, шүүх эрх мэдлийн бие даасан байдлыг хангах институцийн үндсэн баталгаа гэж үздэг. *Consultative Council of European Judges (CCJE)* -ийн 2001 оны 2 дугаар санал дүгнэлтэд шүүхийн санхүүжилт нь улсын төсвийн хэсэг байх боловч энэ нь улс төрийн нөхцөл байдал, гүйцэтгэх болон хууль тогтоох эрх мэдлийн нөлөөнд

[9] Consultative Council of European Judges (CCJE), Opinion No. 2 (2001) on the funding and management of courts, Strasbourg, 23 November 2001, para. 2: "funding of courts is closely linked to the issue of the independence of judges".

автах ёсгүй болохыг онцлон тэмдэглэжээ[10].

Европын шүүхийн зөвлөлүүдийн сүлжээ (ENCJ)-ийн 2015–2016 оны "Шүүхийн санхүүжилт" тайланд дээрх байр суурийг илүү бататгаж, шүүхийн төсвийг бодит хэрэгцээ, ил тод шалгуурт үндэслэн тодорхойлох, шүүхийг төлөөлөх байгууллагыг төсөв боловсруулах, хэлэлцэх, батлах ажиллагаанд заавал оролцуулах, төсвийг дунд хугацааны төлөвлөлтөд тулгуурлан батлах зэрэг нийтлэг зөвлөмж гаргаж танилцуулсан байна[11].

Эрх зүйн хэм хэмжээ, зохицуулалтын түвшинд төсвийн бие даасан байдлыг баталгаажуулсан боловч процедурын болон институцийн түвшинд төсвийн хэмжээг бодитоор өөрчлөх боломжтой хэвээр байвал Үндсэн хуульд тунхагласан баталгаа бодит агуулгаа алддаг. Ийм хэм хэмжээ ба практик хооронд үл нийцсэн үзэгдлийн тод жишээ нь өнөөдрийн шүүхийн төсвийн эрх зүйн орчин ба хэрэгжилтийн практик болоод байна.

Энэ үзэгдлийн шалтгааныг "хууль хэрэгжүүлэхгүй байгаа этгээд" гэж онош тавих амархан боловч хэрэгжихгүй байгаа учир шалтгаан, нөхцөл байдлыг үе шат болон оролцогч тал бүрийн өнцгөөс судалж, хэм хэмжээг хэрэгжихүйц, агуулга төгөлдөр болгох нь алсдаа үр нөлөөтэй.

Шүүхийн төсвийн процесс гэдэг нь шүүх эрх мэдлийн үйл ажиллагаа, хөрөнгө оруулалтад шаардагдах санхүүгийн эх үүсвэрийг тодорхойлох (**боловсруулж төлөвлөх**), тухайн саналыг хууль тогтоох, гүйцэтгэх эрх мэдэл болон хууль тогтоох эрх мэдэл хянах буюу зөвшилцөх (**хянах**), эцсийн шийдвэрийг гаргах (**хууль батлах**), батлагдсан төсвийг зориулалтын дагуу хуваарилж захиран зарцуулах (гүйцэтгэх), уг гүйцэтгэлд хяналт тавьж, тайлагнах (**тайлагнах**) гэсэн үе шатаас бүрдэх, төрийн эрх мэдлийн хуваарилалтын зарчмын дагуу

[10] CCJE, Opinion No. 2 (2001), para. 5: "such funding should not be subject to political fluctuations... care must always be taken... to ensure that neither the executive nor the legislative authorities are able to exert any pressure on the judiciary when setting its budget."

[11] European Network of Councils for the Judiciary (ENCJ), Report on Funding of the Judiciary 2015–2016, Recommendations 1–12

зохион байгуулагддаг харилцан уялдаатай, дараалсан үйл ажиллагааны цогц тогтолцоо юм.

Төрийн бусад байгууллагын төсвийн процессыг боловсруулах, батлах, гүйцэтгэх, тайлагнах гэсэн ерөнхий дөрвөн үе шатад авч үзэж болох бол шүүхийн төсвийн хувьд арай өөр буюу нэг үе шатаар илүү байдаг онцлогтой. Шүүхийн төсвийг батлах явцыг хууль тогтоох, гүйцэтгэх, шүүх эрх мэдлийн байгууллагын харилцан ойлголцож-зөвшилцөж ажиллах онцлогт үндэслэн дараах 5 үе шатад ангилж авч үзэж болно:

Нэгдүгээр үе шат – төлөвлөх: Улсын дээд шүүх өөрийн төсвийн, харин Шүүхийн ерөнхий зөвлөл өөрийн болон бусад бүх шатны шүүхийн төсвийн, Шүүхийн сахилгын хороо өөрийн төсвийн төслийг боловсруулан төлөвлөх.

Хоёрдугаар үе шат – хянах (зөвшилцөх): Шүүхийн төсвийг Улсын Их Хурлын Байнгын хороонд хүргүүлэн хянуулах[12].

Гуравдугаар үе шат – нэгтгэх: Байнгын хороогоор хянагдсан шүүхийн төсвийн төслийн эцсийн хувилбарыг Сангийн яаманд хүргүүлж, улсын төсвийн төсөлд нэгтгэх[13].

Дөрөвдүгээр үе шат - өргөн мэдүүлэх: Засгийн газар шүүхийн төсвийн төслийг бууруулахгүйгээр улсын төсвийн төсөлд тусган, өөрийн дүгнэлтийн хамт Улсын Их Хуралд өргөн мэдүүлэх[14].

Тавдугаар үе шат - батлах: Улсын Их Хурал улсын төсвийн төслийг хэлэлцэн батлахдаа Улсын дээд шүүх, Шүүхийн ерөнхий зөвлөл, Шүүхийн сахилгын хорооны санал, тайлбарыг сонсож, Засгийн газрын дүгнэлтийг хамтатган хэлэлцэн эцсийн шийдвэр гаргах[15].

---

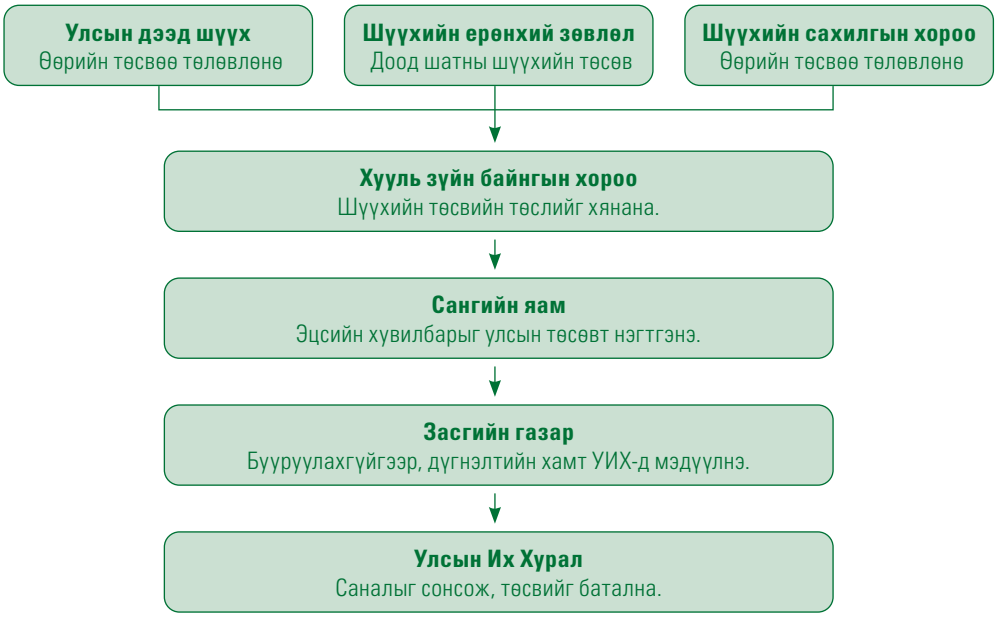
[12] Шүүхийн тухай хууль (шинэчилсэн найруулга), 46.8.1: “Улсын дээд шүүх өөрийн, Ерөнхий зөвлөл Улсын дээд шүүхээс бусад шүүхийн үйл ажиллагааны болон хөрөнгө оруулалтын төсвийг төлөвлөн Байнгын хороонд хянуулахаар хүргүүлэх”.

[13] Мөн тэнд, 46.8.2.

[14] Мөн тэнд, 46.8.3: “Засгийн газар Улсын дээд шүүхийн болон бусад шүүхийн төсвийн төслийг бууруулахгүйгээр улсын төсвийн төсөлд тусгаж, холбогдох дүгнэлтийн хамт Улсын Их Хуралд өргөн мэдүүлэх”.

[15] Мөн тэнд, 46.8.4.

Зураг 1. Шүүхийн төсөв батлах үе шат



Шүүхийн төсвийн энэхүү процессыг Үндсэн хуулийн 48 дугаар зүйлийн 3 дахь хэсэг[16], Шүүхийн тухай хуулийн 5.6, 5.7, 46.8 дахь заалт[17], түүнчлэн Төсвийн тухай хуулийн 27, 32, 33 дугаар зүйлээр үндсэндээ зохицуулсан. Гэвч эдгээр зохицуулалтын уялдаа хангалтгүй, хэрэгжилт сул байгаагаас шүүхийн төсвийн төсөл бодит хэрэгцээ шаардлагад бус төсвийн ерөнхий хязгаарт нийцүүлэн танагдах практик "тогтмол" үзэгдэл болжээ. Үүний улмаас шүүхийн санхүүгийн хараат бус байдлын эрх зүйн баталгаа нь бодит байдалд байхгүйтэй адил, тунхаглалын шинжтэй хэвээр байна.

Нэн анхаарал татсан үе шат бол шүүхийн төсвийг хянах, өргөн мэдүүлэх процесс. Гэтэл энэхүү процессын оролцогчдын үл ойлголцол, хуулийн хэм хэмжээний зөрчилдөөн хэрэгжилтэд "алдаа" үүсгэж, процесс мухардалд ороод байна.

---

[16] Монгол Улсын Үндсэн хууль, 48 дугаар зүйлийн 3: "Шүүх улсын төсвөөс санхүүжнэ. Шүүх үйл ажиллагаагаа явуулах эдийн засгийн баталгааг төр хангана."

[17] Монгол Улсын шүүхийн тухай хууль (шинэчилсэн найруулга, 2021), 46.8 дугаар зүйл, 46.8.1–46.8.4 дэх заалт.

Төсөв батлагдсаны дараа хэрэгжилтийн үе шат эхэлнэ. Шүүхийн тухай хуулийн 74.1-д зааснаар Шүүхийн ерөнхий зөвлөл батлагдсан төсвийг шүүхүүдэд хуваарилах, төсвийн гүйцэтгэлийг зохион байгуулах, санхүү, нягтлан бодох бүртгэлийн үйл ажиллагааг удирдах бүрэн эрхийг хэрэгжүүлдэг[18]. Энэ хүрээнд Шүүхийн ерөнхий зөвлөл 2024 оны 10 дугаар сарын 24-ний өдрийн 238 дугаар тогтоолоор "Шүүхийн төсвийг төлөвлөх, хуваарилах, зарцуулах, тайлагнах, хяналт тавих журам" баталжээ[19]. Энэ журам шүүхийн дотоод дахь төсвийн процессын харилцааг зохицуулсан чухал хэм хэмжээ.

Энэ журмаар төсвийн шууд захирагч буюу шүүхийн Тамгын газрын дарга тухайн шүүхийн төсвийг төлөвлөн ирүүлэх хугацаа, хэлбэр, харгалзах шалгуур үзүүлэлт, Шүүхийн ерөнхий зөвлөлийн Ажлын алба төсвийг нэгтгэн боловсруулах хугацаа, Шүүхийн ерөнхий зөвлөл хуралдаанаар хэлэлцэх хугацаа, төсвийн саналаа хянуулахаар Хууль зүйн байнгын хороо, Сангийн яаманд хүргүүлэх хугацаа, төсвийн ерөнхийлөн захирагч буюу Шүүхийн ерөнхий зөвлөлийн дарга шүүхийн төсвийн хуваарилалт хийх, түүнд өөрчлөлт оруулах үндэслэл, хугацаа, шууд захирагч төсвийг зарцуулах зарчим, санхүүгийн тайлагналд нэгтгэх хугацаа зэргийг зохицуулсан байна.

Шүүхийн төсвийг **анхнаасаа ойлгомжтой, ил тод, хүлээн зөвшөөрөгдөхүйц боловсруулах** нь дараа, дараагийн хянах, батлах процесс үр дүнтэй, зөвшилцөл дүүрэн явагдах үндэс суурь юм. Тийм учир шүүхийн системийн дотоод дахь төсвийн процессыг "цаг нар"-тай болгож, баримтлах шалгуур, чиглэлийг тодорхойлсон энэ журмын ач холбогдол өндөр. Системийн дотоод дахь энэ харилцаа, процесст цаашид сайжруулах зүйл мэдээж бий бөгөөд энэ талаар дараагийн бүлэгт авч үзсэн.

Одоогийн хууль дахь Байнгын хороо хянах, хянасан төсвийг Засгийн газар буруулахгүйгээр өргөн мэдүүлэх зохицуулалт нь АНУ-ын "pass-through" буюу шүүхийн төсвийн төслийг өөрчлөхгүй дамжуулах зарчимтай агуулгын хувьд төстэй бөгөөд хэрэгжилтэд

[18] Шүүхийн тухай хууль (шинэчилсэн найруулга), 74.1.1–74.1.5.
[19] https://www.judcouncil.mn/site/decision/3

гацаа үгүй бол Монголын загвар дэлхийн жишигт дурдагдахуйц загвар юм.

Олон улсын түвшинд шүүхийн төсвийн процессыг зохицуулах нийтлэг стандартыг Европын Зөвлөлийн Шүүгчдийн Зөвлөлдөх Хороо (CCJE), Европын Шүүхийн зөвлөлүүдийн сүлжээ (ENCJ), Европын Холбооны дээд шүүхийн ерөнхий шүүгчдийн сүлжээ болон Венецийн комиссын баримт бичгүүдэд тодорхойлж, хөгжүүлж иржээ.

CCJE-ийн 2001 оны №2 санал дүгнэлтэд шүүхийг төлөөлөх бие даасан байгууллага шүүхийн төсвийн хэрэгцээг нэгтгэн боловсруулж, парламенттай шууд харилцах боломжтой байхыг зөвлөсөн[20]. Европын Холбооны дээд шүүхийн ерөнхий шүүгчдийн сүлжээ 2018 оны зөвлөмждөө шүүхийн төсвийг бодит хэрэгцээнд тулгуурлан тооцох, төсөв боловсруулах болон батлах ажиллагаанд шүүхийн төлөөллийг заавал оролцуулах, төсвийг улс төрийн нөлөөллөөс хамгаалах институцийн баталгааг бүрдүүлэх шаардлагыг онцлон тэмдэглэжээ[21]. Харин Венецийн комисс Хууль дээдлэх ёсны шалгуурын жагсаалт (CDL-AD(2016)007)-даа шүүгчийн цалин хөлс, шүүхийн санхүүжилтийн тогтвортой байдлыг шүүхийн хараат бус байдлын салшгүй хэсэг бөгөөд авлига, зохисгүй нөлөөллөөс урьдчилан сэргийлэх институцийн хамгаалалт гэж тодорхойлсон[22].

Монгол Улсын одоогийн шүүхийн төсвийн процесс дахь хүндрэл нь эрх зүйн түвшинд тогтоосон хуулийн баталгаа болон түүний практик хэрэгжилтийн хооронд үүссэн зөрүү юм. Хууль зүйн байгын хорооны хянасан шүүхийн төсвийг Сангийн яам нэгтгэх, улмаар Засгийн газар өргөн мэдүүлэхэд бууруулахгүй байх хуулийн зохицуулалттай ч энэ нь хэрэгжихгүй байна.

Өөр нэг асуудал нь төсвийн агуулга. Шүүхийн тухай хуулийн 5.6-д "шүүхийн төсвийн урсгал зардлын хэмжээг төсвийн хэмнэлтээс

[20] CCJE, Opinion No. 2 (2001), paras. 10–11.

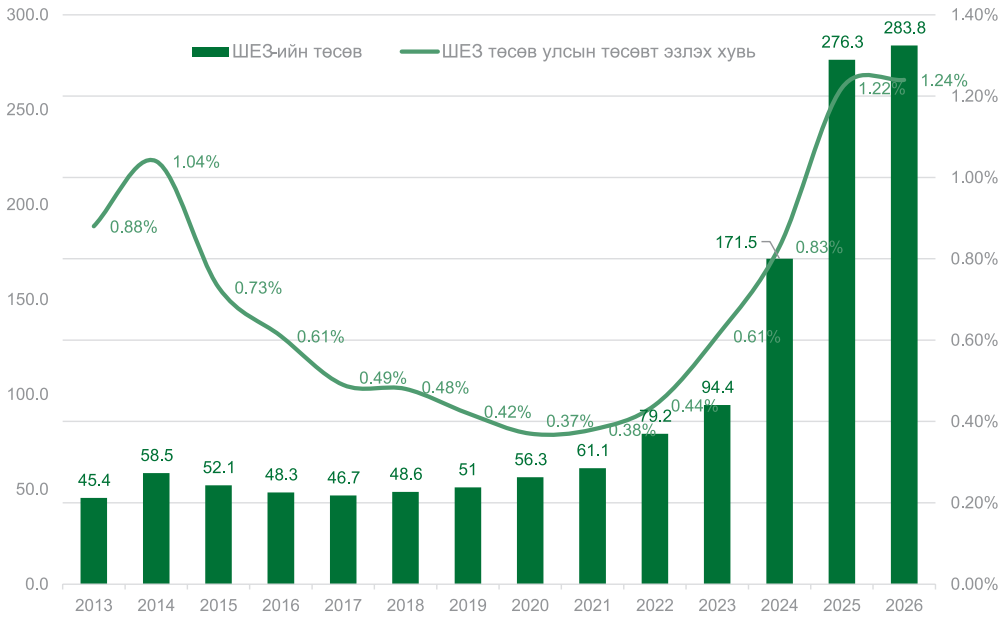
[21] Network of the Presidents of the Supreme Judicial Courts of the EU, Recommendations on "Increasing the Independence of Supreme Judicial Courts through their Financial Autonomy", August 2018, Recommendations I–III.

[22] Venice Commission, Rule of Law Checklist, CDL-AD(2016)007, para. 85: "fair and sufficient salaries are a concrete aspect of financial autonomy of the judiciary... a means to prevent corruption."

бусад тохиолдолд өмнөх жилийнхээс бууруулахыг хориглоно" гэж заасан нь шүүхийн санхүүгийн бие даасан байдлыг хамгаалах үндсэн баталгаа боловч уг зохицуулалт нь зөвхөн урсгал зардалд хамаарч, хөрөнгө оруулалтын зардлыг хамардаггүй. Үүний уршиг нь Засгийн газар өргөн мэдүүлэхдээ төдийгүй Улсын Их Хурал ч мөн батлахдаа хөрөнгө оруулалтын төсвийг жил бүр танах[23] боломж хэвээр хадгалагдаж, шүүхийн дэд бүтэц, барилга байгууламж, техник, технологийн шинэчлэл тогтмол хойшлогдож ирсэн. Үүний зэрэгцээ тодотгол хийхэд тухайлбал, 2026 оны төсөв хэлэлцэхэд бүх ерөнхийлөн захирагчийн төсвийг 9 хувиар хасах нэрээр шүүхийн төсвийг хоморголон хасдаг жишиг шүүхийн эдийн засгийн баталгаанд халгаатай.

Шүүхийн институцийн эдийн засгийн баталгаа сул байгааг статистик мөн нотолж байна. Улсын нэгдсэн төсөвт шүүхийн төсвийн эзлэх хувь өнөөдөр 1.2 хувь байгаа нь Европын орнуудын дундаж түвшин болох ойролцоогоор 2.2 хувь байдгаас үлэмж доогуур үзүүлэлт юм[24].

Зураг 2. Шүүхийн ерөнхий зөвлөлийн төсөв, 2013-2026 он



[23] Economic Independence of The Judiciary Challenges..., МУИС Эрх зүй сэтгүүл, 20-р тал.

[24] Мөн тэнд, 20-р тал.

Энэ нь зөвхөн төсвийн хэмжээ бага байгаагийн илэрхийлэл биш бөгөөд шүүхийн бодит хэрэгцээ төсөв боловсруулах болон батлах шатанд хангалттай тусгагдахгүй байгааг харуулсан үзүүлэлт.

Үүний нэг шалтгаан нь Улсын Их Хурал шүүхийн байгууллагын саналыг авч үзэх процессын үр нөлөө сул байгаатай холбоотой. Шүүхийн тухай хуулийн 46.8.4-т Улсын Их Хурал Улсын дээд шүүх болон Шүүхийн ерөнхий зөвлөлийн саналыг сонсохоор заасан[25] боловч тухайн саналыг хэрхэн үнэлэх, бүхэлд нь эсхүл хэсэгчлэн хүлээн авааг үй тохиолдолд татгалзсан үндэслэлээ тайлбарлах хууль зүйн үүргийг тогтоогоогүй. Иймээс энэхүү процесс нь бодитой үр нөлөө бүхий зөвшилцлийн механизм бус, харин зөвлөлдөх шинжтэй, эрх зүйн үр дагавар сул процедур болон хэрэгжиж байна.

Иймд шүүхийн эдийн засгийн бие даасан байдлыг бодитоор баталгаажуулахын тулд Шүүхийн тухай хууль болон Төсвийн тухай хуульд нэмэлт, өөрчлөлт оруулж, шүүхийн төсвийг Хууль зүйн байнгын хороо хянах механизмыг сайжруулах, шүүх төсвөө боловсруулах, тайлагнах харилцаанд ил тод, хариуцлагатай байдлыг нэмэгдүүлэх, шүүхийн хөрөнгө оруулалтын төсөвт урсгал зардлын адил тодорхой түвшинд хамгаалалт бий болгох, шүүхийн байгууллагын санал, тайлбарыг сонсох процедурыг үр нөлөөтэй болгох шаардлагатай байна. Ийнхүү эрх зүйн баталгааг институцийн бодит хэрэгжилттэй уялдуулж чадвал шүүхийн эдийн засгийн бие даасан байдал тунхаглалын түвшнээс бодит баталгааны түвшинд шилжих боломж бүрдэнэ.

1.4. Шүүхийн төсвийн процессын оролцогчид

Шүүхийн төсвийн процесс нь оролцогчдын хувьд шүүхийн системийн дотоод дахь болон гадна орчин дахь төрлөөс хамааран шүүхийн байгууллагын болон хууль тогтоох, гүйцэтгэх байгууллагуудын олон талт оролцогч бүхий процесс юм. Төсвийн харилцаанд оролцогчдын эрх зүйн байдал, бүрэн эрхийн

[25] Read_FINDLAND_NETHERLAND_Administration_of_Justice_Courts_Budget.pdf; 129510321PB_УНШ.pdf, тал 11: “Every change from the Council’s proposal must be justified by the Ministry of justice.”

хуваарилалтыг тодорхойлох нь шүүхийн төсвийн процессыг үнэлэх суурь асуудлын нэг юм.

Шүүхийн системийн дотоод төсвийн харилцаанд төсвийн ерөнхийлөн захирагч, шууд захирагчийн чиг үүрэг, хоорондын харилцааны журам чухал.

Төсвийн тухай хуулийн 4 дүгээр зүйлд төсвийн эрх хэрэгжүүлэгчийг **“төсвийн ерөнхийлөн захирагч”, “төсвийн шууд захирагч”** гэсэн статусын ялгаатай тодорхойлсон ба энэ нь шүүхийн төсвийн процессын оролцогчдод мөн хамаарна. Уг хуульд “төсвийн ерөнхийлөн захирагч” гэж өөрийн эрхлэх асуудлын хүрээний төсвийг төлөвлөх, батлагдсан төсвийг хууль тогтоомжийн дагуу хуваарилах, хяналт тавих, захиран зарцуулах, гүйцэтгэлийг тайлагнах эрх бүхий этгээдийг;”, “4.1.38.«төсвийн шууд захирагч” гэж төсвийн ерөнхийлөн захирагч болон төсвийн төвлөрүүлэн захирагчаас хуваарилсан чиг үүргийн төсвийг төлөвлөх, хууль тогтоомжийн дагуу захиран зарцуулах, гүйцэтгэлийг тайлагнах эрх бүхий этгээдийг;” гэж тус тус заасан.

Энэхүү ангилал шүүхийн байгууллагад мөн адил үйлчилдэг боловч нэг онцлогтой. Улсын дээд шүүх, Шүүхийн ерөнхий зөвлөл, Шүүхийн сахилгын хороо бүрэн эрхээ “хамтын” зарчмаар хэрэгжүүлдэг байгууллага. Эдгээр байгууллагын төсвийн ерөнхийлөн захирагч хэн байх талаар Монгол Улсын шүүхийн тухай болон Төсвийн тухай хуульд зохицуулалт байхгүй.

Харин жил бүр батлагддаг Монгол Улсын төсвийн тухай хуульд эдгээр байгууллагын төсвийн ерөнхийлөн захирагчийг тухайлан заадаг. Тодруулбал, Улсын дээд шүүхийн төсвийн ерөнхийлөн захирагч нь Улсын дээд шүүхийн Ерөнхий шүүгч, Шүүхийн ерөнхий зөвлөлийн төсвийн ерөнхийлөн захирагч нь тус зөвлөлийн дарга, Шүүхийн сахилгын хорооны төсвийн ерөнхийлөн захирагч нь тус хорооны дарга байхаар заадаг.

Ингэснээр төсвийн ерөнхийлөн захирагчийн эрх зүйн байдлыг байнгын үйлчлэлтэй органик хуульд бус, жил бүр өөрчлөгдөх боломжтой төсвийн тухай хуулиар тогтоож байна. Эрх зүйн тогтвортой байдлын үүднээс авч үзвэл ийм асуудлыг жил бүрийн

төсвийн тухай хуульд бус, Шүүхийн тухай хууль, эсхүл Төсвийн тухай хуульд тогтвортой зохицуулах нь зохистой.

Харин төсвийн шууд захирагчийн түвшинд Шүүхийн тухай хуулийн 87.1.3-т шүүхийн Тамгын газрын дарга тухайн шүүхийн Тамгын газрын төсвийг захиран зарцуулах, тайлагнах бүрэн эрхтэй байхаар заасан.

Шүүхийн ерөнхий зөвлөлийн Гүйцэтгэх нарийн бичгийн дарга, Шүүхийн сахилгын хорооны Ажлын албаны дарга нь тухайн байгууллагын төсвийн шууд захирагчийн чиг үүргийг хэрэгжүүлдэг.

Ийнхүү шүүхийн төсвийн процесст дараах субъектүүд өөр өөрийн эрх хэмжээний хүрээнд оролцож байна:

Хүснэгт 3. Шүүхийн төсвийн процессын оролцогчид

Оролцогчийн статус	Хэрэгжүүлэгч	Төсвийн процесст гүйцэтгэх үүрэг
Төсвийн шууд захирагч	• Шүүхийн ерөнхий зөвлөлийн Гүйцэтгэх нарийн бичгийн дарга, • Шүүхийн сахилгын хорооны Ажлын албаны дарга • тухайн шатны шүүхийн Тамгын газрын дарга	- Өөрийн нэгжийн төсвийн төслийг боловсруулах - Батлагдсан төсвийг захиран зарцуулах - Төсвийн гүйцэтгэлийн тайлан гаргах
Төсвийн ерөнхийлөн захирагч	• Улсын дээд шүүхийн Ерөнхий шүүгч • Шүүхийн ерөнхий зөвлөлийн дарга • Шүүхийн сахилгын хорооны дарга	- Төсвийн шууд захирагчийн саналыг нэгтгэх, - Төсвийн саналыг Хууль зүйн байгын хороонд хүргүүлэх - Төсвийн хэлэлцүүлэгт байгууллагаа төлөөлөх, УИХ-ын чуулганд оролцох, гишүүдийн асуултад хариулах
Хууль тогтоох байгууллага	Хууль зүйн байгын хороо	- Шүүхийн төсвийн төслийг урьдчилан хянах - Хянасан төсвийг Сангийн яаманд хүргүүлэх

Оролцогчийн статус	Хэрэгжүүлэгч	Төсвийн процесст гүйцэтгэх үүрэг
Гүйцэтгэх байгууллага	Сангийн яам	- Шүүхийн төсвийн төслийг улсын нэгдсэн төсөвт нэгтгэх
Гүйцэтгэх байгууллага	Засгийн газар	- Шүүхийн төсвийн төслийг бууруулахгүйгээр улсын төсвийн төсөлд тусгах, - Шүүхийн төсвийн төслийг холбогдох дүгнэлтийн хамт Улсын Их Хуралд өргөн мэдүүлэх
Хууль тогтоох байгууллага	• Хууль зүйн байнгын хороо • Төсвийн байнгын хороо • УИХ	- Шүүхийн төсвийг хэлэлцэх - Шүүхийн төсвийн төсөлд өөрчлөлт оруулах эсэх санал гаргах - Улсын төсвийг эцэслэн батлах
Хараат бус хяналтын байгууллага	Үндэсний аудитын газар	- Төсвийн гүйцэтгэлд аудит хийх - Төсвийн гүйцэтгэлийн аудитын дүнг УИХ-д тайлагнах

Шүүхийн төсвийн процесс нь олон субъект оролцдог, харилцан хяналт, тэнцвэрт байдалд тулгуурласан тогтолцоо боловч өнөөгийн тогтолцоо нь шүүхийн эдийн засгийн бие даасан байдлыг хангахад оролцогчдын ойлголцол, зөвшилцлийг дэмжсэн нөхцөл бүрдүүлж чадахгүй байна.

Иймээс хууль тогтоох, гүйцэтгэх эрх мэдлийн байгууллагын эрх хэмжээг хүндэтгэх болон шүүхийн эдийн засгийн хараат бус байдлыг хангахад чиглэсэн талуудын зөвшилцлийг хангах тэрхүү механизмыг бүрдүүлсэн эрх зүйн орчны шаардлага үүсээд байна. Үүний эхлэл нь шүүхийн системийн дотоод дахь төсвийн процессын оролцогч хоорондын харилцааны зохицуулалтыг сайжруулах явдал юм.

~≈o000o≈~

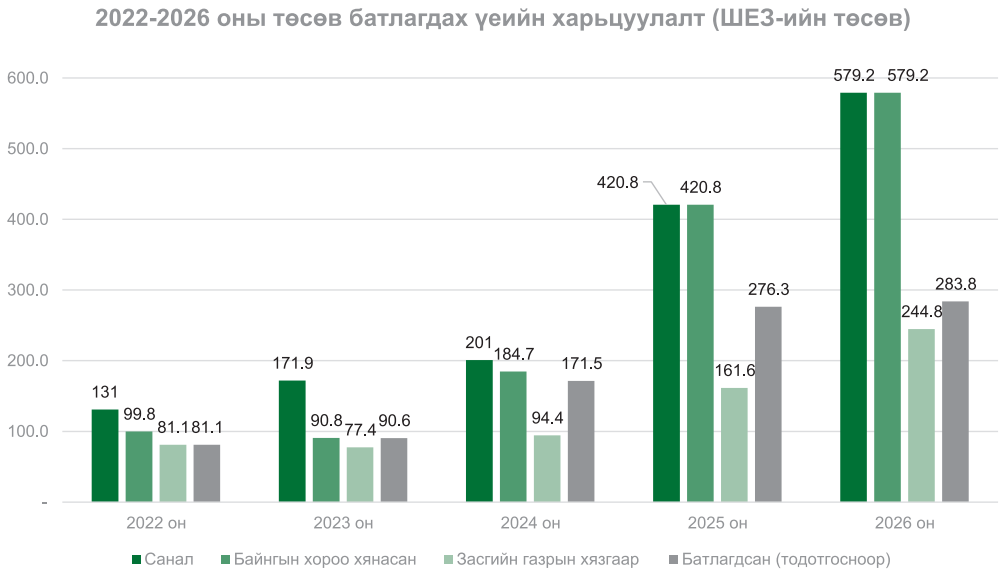
ХОЁР. ШҮҮХИЙН ТӨСВИЙН ПРОЦЕССТ ТУЛГАМДАЖ БУЙ АСУУДАЛ

2.1. Шүүхийн төсвийн процесст үүссэн мухардал

Монгол Улсын шүүхийн тухай хууль 2021 оны 3 дугаар сарын 1-ний өдрөөс хэрэгжиж эхэлснээс хойш шинэ зохицуулалтын дагуу нийт 5 удаа буюу 2022, 2023, 2024, 2025, 2026 оны шүүхийн төсвийг хэлэлцэн батлаад байна.

Энэ хугацаанд Шүүхийн ерөнхий зөвлөлийн боловсруулсан төсвийн зарлагын санал ба Хууль зүйн байнгын хорооны хянасан хэмжээ, Засгийн газрын өргөн мэдүүлсэн төсвийн хэмжээ, УИХ-аас баталсан хэмжээг харьцуулан харуулбал:

Зураг 3. Шүүхийн ерөнхий зөвлөлийн төсөв, 2022-2026 он



Шүүхийн төсөв абсолют утгаараа өссөн мэт боловч уг тооны цаана эрх зүйн хэм хэмжээний зөрчил, хууль дээдлэх ёсны ухралт, шүүхийн төсвийн бие даасан байдлын доройтол харагдана.

Шүүхийн ерөнхий зөвлөлийн санал: энэ хугацаанд ШЕЗ-ийн боловсруулсан төсвийн зарлагын санал жилд дунджаар 48.6 хувиар өсжээ. 2023 оны төсвийн зарлагын санал өмнөх оныхоос 31.2% өссөн бол 2024 оных 16.9%, 2025 оных 109%, 2026 оных 37.6% тус тус өмнөх оны саналаас өссөн байна. Гэвч санал болгосон зарлагын дүн болон өргөн мэдүүлсэн дүн хоорондын харьцаа эрс ялгаатай.

Байнгын хорооны хяналт: Энэ процессын явцад Хууль зүйн байнгын хороо шүүхийн төсвийн саналыг ихэсгэх, эсхүл багасгах боломжтой. Учир нь энэ талаар хуульд зохицуулаагүй. Гэхдээ ихэсгэж байсан тохиолдол гараагүй, харин 2022 онд 31.2 тэрбум, 2023 онд 81.1 тэрбум, 2024 онд 16.3 тэрбум төгрөгөөр тус тус хассан бол 2025, 2026 онд ШЕЗ-ийн санал болгосон зарлагын дүнтэй тэнцүү хэмжээгээр хянан баталгаажуулсан байдаг.

Засгийн газрын нэгтгэл: Шүүхийн тухай хуулийн 46.8.3-т Засгийн газар шүүхийн төсвийн төслийг **бууруулахгүйгээр** улсын төсвийн төсөлд тусгаж, УИХ-д өргөн мэдүүлэхээр заасан. Гэвч энэ заалт огт хэрэгжээгүй байна. Байнгын хорооны хянасан хэмжээг жил бүр бууруулж өргөн мэдүүлжээ. Сүүлийн 3 жилд гэхэд бараг тэн хагасаас дээш хувийг нь танасан байна.

Он	2022	2023	2024	2025	2026
ХЗБХ-ны хянасан дүнг ЗГ бууруулсан хувь	-18.7%	-14.7%	-48.8%	-61.5%	-56.5%

УИХ-аас баталсан шүүхийн зарлагын төсөв: Засгийн газрын өргөн мэдүүлсэн шүүхийн төсвийг УИХ 2022 онд өөрчлөлтгүйгээр баталсан бол бусад онуудад бага зэрэг нэмэгдүүлж баталсан. Ийнхүү 2023-2026 оны шүүхийн төсвийг өргөн мэдүүлсэн хэмжээнээс нэмж батлаж байсан нь Монгол Улсын Их Хурлын чуулганы хуралдааны

дэгийн тухай хуульд шүүхийн төсвийн Ерөнхийлөн захирагч нар хуралдаанд оролцож асуултад хариулах боломж олгосонтой зарим талаар холбоотой байхыг үгүйсгэхгүй. Гэхдээ Шүүхийн тухай хуульд энэ оролцоог асуултад хариулах төдийгээр хуульчлаагүй. Улсын Их Хурал жилийн төсвийн төслийг хэлэлцэн батлахдаа Улсын дээд шүүх болон Шүүхийн ерөнхий зөвлөлийн **санал, тайлбарыг сонсохоор** заасан нь агуулга, оролцооны түвшний хувьд эдгээр эрх мэдлийн байгууллагууд зөвшилцөж ойлголцох нөхцөл бүрдүүлэхэд чиглэжээ.

Гэвч парламентын дэгийн зохицуулалтаар үүний хүрээг хумьж гишүүний асуултад хариулах төдий болгосон байна. Хэдийгээр парламент Засгийн газрын өргөн мэдүүлсэн хэмжээг нэмэгдүүлэн батлах хандлага ажиглагдаж байгаа ч эцсийн дүндээ тэрхүү баталсан хэмжээ нь **Шүүхийн ерөнхий зөвлөлийн анх санал болгосон төсвийн дүнгээс 15-51 хувь бага аж.** Тухайлбал, 2022 онд батлагдсан дүн нь ШЕЗ-ийн санал болгосон дүнгийн 61.9 хувь, 2023 онд 52.7 хувь, 2024 онд 85.3 хувь байсан бол 2025 онд 65.6 хувь, 2026 онд ердөө 49.0 хувьтай тэнцүү байв. Ийнхүү сүүлийн хоёр жил буюу 2025, 2026 онд батлагдсан дүн нь анх санал болгосон дүндээ эзлэх хувь багасах болсон нь шүүхийн байгууллагын өөрийн тодорхойлсон санхүүгийн хэрэгцээг хангах түвшин буурч байгааг харуулж байна.

Засгийн газрын шүүхийн төсөв “бууруулсан алдааг” УИХ засаж хэлэлцүүлгийн шатанд Хууль зүйн байнгын хорооны хянасан хэмжээнд баталж болох мэт боловч дэгийн зохицуулалтаар төсөв хэлэлцэхэд зардал нэмэгдүүлэх санал гаргавал тэр хэрээр бусад төсөл, хөтөлбөр, арга хэмжээний зардлыг бууруулах саналыг хамтад нь шийдэх ёстой[26] тул боломж хязгаарлагдмал. Иймээс Засгийн газрын нэгтгэлийн шат нь парламентаас батлах дүнд шууд бус ч гэсэн зарчмын нөлөөтэй.

[26] Монгол Улсын Их Хурлын чуулганы хуралдааны дэгийн тухай хууль: 71.8.Нам, эвслийн бүлэг, гишүүн, Монгол Улсын Ерөнхийлөгч, төрийн аудитын төв байгууллага тодорхой төсөл, хөтөлбөр, арга хэмжээний зардал нэмэгдүүлэх санал гаргасан бол бусад төсөл, хөтөлбөр, арга хэмжээний зардлыг мөн хэмжээгээр бууруулах, түүнчлэн татвар бууруулах санал гаргасан бол мөн хэмжээгээр зардал бууруулах саналыг хамтад нь гаргаж, нэг санал болгон санал хураалт явуулах бөгөөд саналуудыг багцлан хурааж болно. Санал хураалт явуулахын өмнө тухайн саналтай холбогдуулан Засгийн газрын тайлбарыг сонсож болно.

Одоо гараад байгаа энэ үзэгдэл нь шүүхийн байгууллагын санхүүгийн бие даасан байдлыг үнэлэх стандарт шалгуурын нэг болох "төсвийн саналыг хараат бусаар боловсруулж, хууль тогтоох байгууллагад шууд танилцуулах, мөн эцсийн шатанд гүйцэтгэх засаглалын оролцоог хязгаарлах" зарчимтай зөрчилдөнө. Европын Зөвлөлийн Венецийн Комисс[27] болон Европын Шүүгчдийн Зөвлөлүүдийн Сүлжээ (ENCJ)-ийн 2016-2017 оны судалгаанд дурдсанаар шүүхийн байгууллагын төсвийг эцсийн шатанд Сангийн яам буюу гүйцэтгэх засаглал зоргоор бууруулах боломж байгаа тохиолдолд энэ нь тухайн улсын шүүхийн бие даасан байдлын "нуугдмал сулрал" (hidden erosion) гэж үзжээ.

Монгол Улсын шүүхийн санхүүжилтийн тогтолцоо институцийн шинжтэй мухардалд орсон байх бөгөөд энэ байдлын шалтгаан нь Шүүхийн тухай болон Төсвийн хуулийн зөрчилдсөн хэм хэмжээ төдий биш юм. Харин олон сул талууд зэрэгцэн оршиж байгаагийн улмаас бие биенээ өөгшүүлэн гацааг улам бүр даамжруулж байна. Тэдгээр сул талуудыг тоймлон дүгнэвэл:

(1) **шүүхийн төсвийг төлөвлөх, боловсруулах процессын зохицуулалт хангалтгүй;**
(2) **шүүхийн төсөвт хөрөнгө оруулалт, хөгжлийн зардлын эзлэх хувь байнга бага байгаагаас үүдэлтэй шүүхийн үйлчилгээний шуурхай байдал, дэд бүтцийн доройтол;**
(3) **шүүхийн төсвийн саналыг парламент урьдчилан хянах тогтолцооны үр нөлөө сул;**
(4) **Засгийн газар, УИХ шүүхийн төсвийг жил бүр, мэдэгдэхүйц хэмжээгээр бууруулдаг институцийн дадал;**
(5) **шүүх өөрийн орлогыг бие даан удирдах, хуримтлуулах эрх зүйн боломжгүй байдал;**
(6) **шүүхийн батлагдсан төсвийг жилийн дундуур "танахаас" хамгаалах процедурын баталгаа байхгүй.**

Шүүхийн төсвийн процессын "эрэг шураг, араа шүд" нь зөв ажиллавал түүний үр нөлөөгөөр алсдаа шүүн таслах ажиллагаа

[27] CDL-AD(2010)004, Report on the Independence of the Judicial System

чанаржиж, шүүхийн үйлчилгээ шуурхай, чанартай, хүртээмжтэй болох ёстой. Үүний үр өгөөж иргэд, олон түмэнд хэрэгтэй. Ийм энгийн шалтгаант зүй тогтлын учир шүүхийн төсвийн асуудалд процесс чухал юм. Процессын мухардлын шалтгаан нөхцөлийг наанадаж танин мэдэх, цаанадаж зөв оношлох нь шийдлийн хувилбар дэвшүүлэхээс эхлэн шийдвэрийн сонголтод нөлөөлнө. Тиймээс дээрх асуудлуудыг дараагийн хэсэгт задлан шинжлэв.

2.2. Шүүхийн төсвийн процессын шинэтгэлийн эхлэл цэг – шүүх өөрөө

Монгол Улсын шүүхийн тухай хуулийн 46.8.1, 71.1.7-71.1.9-д зааснаар Шүүхийн ерөнхий зөвлөл анхан, давж заалдах шатны шүүхийн болон Ажлын албаныхаа төсвийг нэгтгэн боловсруулах бүрэн эрхтэй.

Гэвч энэхүү бүрэн эрхийг хэрэгжүүлэх ажиллагааны үндэс болох шүүх тус бүрийн төсөв, санхүүгийн хэрэгцээг тодорхойлох аргачлал, Тамгын газрын оролцооны хэлбэр, санал боловсруулах шалгуур, ажлын үнэлгээний үзүүлэлт, мэдээлэл солилцох журам, нэгтгэл хийхэд баримтлах шалгуур зэрэг төсөв боловсруулах, тайлагнахтай холбоотой чухал харилцааг хуульд тусгаагүй байна.

Энэ хүндрэл нь эрх хэмжээний хуваарилалтаас бус, харин тухайн эрх хэмжээг хэрэгжүүлэх шүүхийн дотоод систем дэх процедурын эрх зүйн зохицуулалт дутмаг байгаатай холбоотой.

Шүүхийн тухай хуулийн 46.8.1-д Ерөнхий зөвлөл бусад шатны шүүхийн төсвийг төлөвлөхөөр заасан боловч "төлөвлөх" ажиллагааны агуулгыг тодорхойлоогүй. Тухайлбал, **ямар мэдээлэлд үндэслэн төсөв боловсруулах, ямар шалгуур хэрэглэх**, Тамгын газрын саналыг **ямар хэмжээнд харгалзан үзэх**, тэдний санал дахь зарлагын дүнг бууруулсан тохиолдолд **үндэслэлээ тайлбарлах эсэх** зэрэг асуудал хуульд нарийвчлан зохицуулаагүй. Үүний улмаас шүүх бүр хэрэгцээ шаардлагын хэрээр тулсан хэмжээтэй төсөв ирүүлж, улмаар Шүүхийн ерөнхий зөвлөлийг “тэвдүүлдэг” байхыг үгүйсгэхгүй.

Энэ нөхцөл байдлыг сайжруулах зорилгоор Шүүхийн ерөнхий зөвлөл 2025 онд “Шүүхийн төсвийг төлөвлөх, хуваарилах, зарцуулах, тайлагнах, хяналт тавих журам”-ыг баталж, өмнө нь зохицуулалтгүй байсан зарим харилцааг журамласан нь эерэг алхам болжээ. Гэвч уг журам нь хуулийн түвшний зохицуулалтыг орлохгүй бөгөөд процедурын үндсэн зарчмыг хуульд тусгах шаардлага хэвээр байгааг тэмдэглэх нь зүйтэй.

Цаашид ирүүлсэн зарлагын **саналыг бууруулах үндэслэл, зарим зардлын хуваарилалт хийхэд харгалзах хүчин зүйлийг** ил тод болгон зохицуулах шаардлага байна.

Шүүхийн тухай хуулийн 71.1.7–71.1.9-д Шүүхийн ерөнхий зөвлөл шүүхийн Тамгын газрын бүтэц, орон тооны дээд хязгаарыг тогтоох, мэргэжил, арга зүйн дэмжлэг үзүүлэх, үйл ажиллагаанд нь хяналт-шинжилгээ, үнэлгээ хийх бүрэн эрхтэй гэж заасан. Харин 87.1.3-т Тамгын газрын даргын бүрэн эрхийг зөвхөн батлагдсан төсвийг захиран зарцуулах, гүйцэтгэлийг тайлагнах хүрээнд тодорхойлсон бөгөөд тухайн шүүхийн төсвийн хэрэгцээг тодорхойлох, төсвийн санал боловсруулах, түүнийг хамгаалах, Шүүхийн ерөнхий зөвлөлтэй зөвшилцөн хэлэлцэх, тайлбар, мэдээлэл солилцох зэрэг шүүхийн систем дэх төсвийн дотоод процессыг хуульчлаагүй.

Өөрөөр хэлбэл, өнөөгийн эрх зүйн орчинд Шүүхийн ерөнхий зөвлөл төсөв боловсруулах, Тамгын газар төсөв гүйцэтгэх үндсэн чиг үүрэгтэй боловч эдгээрийн хооронд **төсөв боловсруулах үе шатанд хэрэгжих харилцаа, хамтын ажиллагаа, ойлголцол-зөвшилцөл, мэдээлэл солилцооны механизм** эрх зүйн хувьд тодорхойгүй хэвээр.

Эдгээр асуудлыг боломжит хэмжээнд Монгол Улсын шүүхийн тухай хуульд тусгах, бусад нарийвчилсан асуудлыг дээр дурдсан журмаа сайжруулах байдлаар шийдэх боломжтой. Ингэхдээ төсвийн хуульд заасан хэрэгжүүлэх хөтөлбөрийн зорилт, хүрэх үр дүнгийн гүйцэтгэлийг харгалзах нь чухал.

Шүүхийн ерөнхий зөвлөл төсвийнхээ дотоод нэгтгэл хийхэд шүүхийн Тамгын газруудаас ирүүлэх төсвийн зарлагын саналыг танах, тэдгээрийн зарлага, орлогын хэмжээг өөрчлөх, хөрөнгө оруулалтыг

харилцан төлөвлөх асуудлыг шийдэхэд шүүхийн болон Тамгын газрын **үйл ажиллагаа, гүйцэтгэл, хүрэх үр дүн** зэрэг үзүүлэлтийг харгалзан үзэх шаардлага байна.

Энэ нь шүүн таслах ажиллагаа, шүүхийн үйлчилгээний чанар, шуурхай байдал, хүртээмжийг сайжруулах зорилгоос үүдэлтэйн зэрэгцээ Төсвийн тухай хуулийн зохицуулалтаас урган гарна.

Энд хөндөж буй арга хэмжээ, гүйцэтгэл, хүрэх үр дүнгийн асуудал Улсын дээд шүүх болон Шүүхийн сахилгын хорооны төсөвт мөн хамааралтайг дахин дурдъя.

Төсвийн тухай хуулийн 4.1.5-д "«төсөв" гэж төрийн болон орон нутгийн чиг үүргийг хэрэгжүүлэхэд шаардагдах санхүүгийн эх үүсвэрийг бий болгох зорилгоор төрийн мэдэлд хуримтлуулан хуваарилж, зарцуулах хөрөнгө, орлого, зарлага, өр, төлбөр, санхүүгийн амлалт болон үүрэг, тэдгээртэй холбогдсон санхүүгийн үйл ажиллагаа, **хэрэгжүүлэх арга хэмжээ**, түүнд шаардагдах орц, **хүрэх үр дүнгийн** нийлбэр цогцыг" ойлгоно гэж бий.

Мөн хуульд УИХ нь төсвийг **хэрэгжүүлэх хөтөлбөр, хүрэх үр дүнгээр** нь батлах, төсвийн ерөнхийлөн захирагч нь өөрийн батлагдсан төсвийг төсвийн шууд захирагч бүрээр хуульд заасан ангиллаар, **хүрэх үр дүнгийн** хамт батлахаар заасан[28]. Төсвийн ерөнхийлөн захирагч бүрийн **хэрэгжүүлэх хөтөлбөр, хөтөлбөрийн хүрэх үр дүнгийн талаарх** чанарын болон тоо хэмжээний үзүүлэлтийг хавсралтаар[29] төсвийн хуульд батлах заалттай.

Шүүх, шүүхийн захиргааны байгууллага төрийн тодорхой чиг үүрэг хэрэгжүүлж, төрийн үйлчилгээг иргэдэд хүргэхийн тулд

[28] Төсвийн тухай хууль: "22.6.4.төсөв батлах эрх бүхий байгууллага нь төсвийг шатлал бүрээр, түүнд харьяалагдах төсвийн ерөнхийлөн захирагч, тэдгээрийн хэрэгжүүлэх хөтөлбөр, хүрэх үр дүн, хөрөнгө оруулалтын төсөл, арга хэмжээ, тусгай сан, орлого, санхүүжүүлэх эх үүсвэр бүрээр нь батлах;", "22.6.5.төсвийн ерөнхийлөн захирагч нь өөрийн батлагдсан төсвийг төсвийн төвлөрүүлэн захирагч бүрээр, төсвийн төвлөрүүлэн захирагчид харьяалагдахгүй төсвийг төсвийн шууд захирагч бүрээр, энэ хуулийн 22.2.3-22.2.6-д заасан ангиллаар, хүрэх үр дүнгийн хамт батлах;"

[29] Төсвийн тухай хуулийн 33.2.5 дахь заалт

нийтийн мөнгө-улсын төсвөөс санхүүждгийн хувьд төсвийн хууль тогтоомжийн эдгээр шаардлагыг хангаж, биелүүлэх шаардлага нэг адил тавигдана.

Монгол Улсын 2026 оны төсвийн тухай хуулийн 1 дүгээр хавсралтаар баталсан "Төсвийн ерөнхийлөн захирагч бүрийн 2026 онд хэрэгжүүлэх хөтөлбөр, хөтөлбөрийн хүрэх үр дүнгийн талаарх чанарын болон тоо хэмжээний үзүүлэлт"-д шүүхийн төсвийн ерөнхийлөн захирагч бүрийн хөтөлбөр, хүрэх үр дүнг хуульчилсан. **Энэ бол энгийнээр хэлбэл, тухайн онд санхүүжих төсвийн мөнгөөр бий болгох үр дүнг хуулиар үүрэгжүүлж байгаа хэрэг.**

Тухайн хавсралтаар Улсын дээд шүүх, Шүүхийн ерөнхий зөвлөл, Шүүхийн сахилгын хорооны хөтөлбөрийн зорилт, хүрэх үр дүн, тухайн үр дүнг хэмжих шалгуур үзүүлэлт, суурь түвшин, 2026 онд хүрэх түвшинг тодорхой заажээ. Тухайн жилдээ санхүүжих төсвийн орлогын хүрээнд тэдгээр үр дүнг бий болгосон байх нь шүүхийн үйлчилгээг сайжруулах чухал суурь болохоор байна. Ингэж дүгнэхийн шалтгаан нь шалгуур үзүүлэлтүүд **тодорхой бөгөөд хэмжигдэхүйц** байгаагийн зэрэгцээ шалгуур үзүүлэлтүүд нь тухайн шүүх болон шүүхийн захиргааны байгууллагын үндсэн чиг үүрэг, иргэдэд үзүүлж буй үйлчилгээг нэлээд өргөн хүрээнд хамарчээ.

Улсын дээд шүүхийн хөтөлбөрийн зорилтыг "Шүүн таслах ажиллагааны чанар, тэгш хүртээмжтэй байдлыг дээшлүүлэх, шударга шүүхээр шуурхай шүүлгэх иргэний эрхийг хангаж, хэрэг хянан шийдвэрлэх дундаж хугацааг бууруулна." гэж тодорхойлж, үүний хэрэгжилтийг дараах 13 шалгуур үзүүлэлтээр үнэлэхээр, шалгуур үзүүлэлт бүр нь хэмжигдэхүйц тоон түвшнээр илэрхийлэгдсэн:[30]

1) Тухайн жилд хяналтын шатны журмаар хуулийн хугацаанд хянан шийдвэрлэсэн хэрэг
2) Хяналтын шатны журмаар шийдвэрлэгдэж байгаа хэргийн дундаж хугацаа /бууруулах/

[30] Монгол Улсын 2026 оны төсвийн тухай хуулийн 1 дүгээр хавсралтаар баталсан "Төсвийн ерөнхийлөн захирагч бүрийн 2026 онд хэрэгжүүлэх хөтөлбөр, хөтөлбөрийн хүрэх үр дүнгийн талаарх чанарын болон тоо хэмжээний үзүүлэлт"-ийн Улсын дээд шүүхэд хамаарах хэсгийг хавсралт 1-ээс үзнэ үү.

3) Хууль хэрэглээний нэгдмэл байдлын түвшин
4) Хууль тогтоомжийг боловсронгуй болгохоор боловсруулж хүргүүлсэн санал
5) Судалгааны чанарыг дээшлүүлэх арга хэмжээ
6) Шүүхийн цахимжилт
7) Шүүхийн шийдвэрийн нээлттэй, ил тод байдал
8) Шүүн таслах ажиллагаанд оролцоход шаардлагатай хүртээмжийн үйлчилгээ хүссэн иргэдэд эзлэх үйлчилгээ авч чадсан хөгжлийн бэрхшээлтэй иргэн
9) Хяналтын шатны журмаар хянан шийдвэрлэсэн хэргийн талаарх мэдээллийг тэгш хүртээмжтэй /дохионы хэлмэрч, хадмал орчуулга зэрэг/ олон нийтэд мэдээлсэн мэдээлэл
10) Хэрэг хянан шийдвэрлэх ажиллагаанд оролцогч хүүхдийн эрхийг хангасан арга хэмжээ
11) Шүүхийн шийдвэрийг ойлгомжтой байлгах талаар авч хэрэгжүүлж байгаа арга хэмжээ /шүүхийн шийдвэрийн тойм, хураангуй бичсэн тоо ба нийт шийдвэрийн харьцаа, олон нийтэд нээлттэй мэдээлсэн байдал/
12) Давж заалдах тогтолцооны үр нөлөө /хэргийг хяналтын шатны шүүх хуралдаанаар хэлэлцсэн үндэслэл/
13) Хөдөлмөрийн тухай хуулийн 43 дугаар зүйлийн 43.3-т заасан арга хэмжээний хэрэгжилт.

Эдгээрээс жишээлбэл, “Тухайн жилд хяналтын шатны журмаар хуулийн хугацаанд хянан шийдвэрлэсэн хэрэг” шалгуурын хувьд 2024 онд нийт хэргийн 94 хувийг хугацаандаа шийдэж байсныг суурь үзүүлэлтээр авч, түүнтэй харьцуулахад 2026 онд энэ үзүүлэлтийг 94.1 хувьд хүргэх зорилт тавьсан гэсэн үг юм.

Тухайлан дурдах зүйл бол шүүн таслах ажиллагааны чанар бол хэргийг яаж шийдэх эрх зүйн шийдлийн асуудал огт биш бөгөөд харин юуны өмнө хэрэг маргааныг хуульд заасан хугацаанд шийдвэрлэсэн эсэх асуудал үүнд хамаардаг. Тиймээс Улсын дээд шүүхийн 2026 оны хөтөлбөрийн зорилтыг хангах шалгуур үзүүлэлтээр “хуулийн хугацаанд хянан шийдвэрлэсэн хэрэг”-ийг тодорхойлсон нь оновчтой болжээ.

Энэ шалгуур үзүүлэлтийг **Шүүхийн ерөнхий зөвлөл** мөн хөтөлбөрийн хэрэгжилтийг үнэлэхэд ашигласан байгаа нь зөв юм. Шүүхийн ерөнхий зөвлөл анхан болон давж заалдах шатны төсвийг хариуцдаг, мөн шүүхийн захиргааны чиг үүрэг хэрэгжүүлдгийн хувьд 2 хөтөлбөрийн зорилттой байна: (1) Хэрэг, маргааныг хуулийн хугацаанд хянан шийдвэрлэнэ. (2) Шүүхийн нээлттэй, ил тод байдлыг хангана.

Хэрэг, маргааныг хуулийн хугацаанд хянан шийдвэрлэх зорилтын хэрэгжилтийг дараах 14 шалгуур үзүүлэлтээр үнэлэхээр тусгажээ:

1) Хэрэг, маргааныг хуулийн хугацаанд шийдвэрлэх
2) Бүх шатны шүүхээр хэрэг хянан шийдвэрлэх дундаж хугацааг бууруулах
3) Иргэдэд ээлтэй үйлчилгээний орчин бүрдүүлсэн шүүхийн Тамгын газар
4) Анхан шатанд шийдвэрлэгдэж байгаа хэргийн дундаж хугацааг бууруулсан байдал
5) Давж заалдах шатанд шийдвэрлэгдэж байгаа хэргийн дундаж хугацааг бууруулсан байдал
6) Шүүхийн үр ашигт байдлын индекс
7) Хянан шийдвэрлэсэн хэргийн талаарх мэдээллийг тэгш хүртээмжтэй /дохионы хэлмэрч, хадмал орчуулга зэрэг/ олон нийтэд мэдээлсэн мэдээлэл
8) Тухайн жилд олон нийтэд мэдээлсэн шүүхийн шийдвэрийн тойм, хураангуй
9) Шүүгч гаргасан шийдвэрийнхээ талаар иргэд, олон нийтэд нээлттэй мэдээлсэн байдал /нийт мэдээлэлд эзлэх хувь/
10) Шүүн таслах ажиллагаанд оролцоход шаардлагатай хүртээмжийн үйлчилгээ хүссэн иргэдэд эзлэх үйлчилгээ авч чадсан хөгжлийн бэрхшээлтэй иргэн
11) Хэрэг хянан шийдвэрлэх ажиллагаанд оролцогч хүүхдийн эрхийг хангасан арга хэмжээ
12) Цахим системийн хөгжүүлэлт /шүүхийн цахимжилт/
13) Хөдөлмөрийн тухай хуулийн 43 дугаар зүйлийн 43.3-т заасан арга хэмжээний хэрэгжилт

14) Олон улсын гэрээ, конвенцын болон Нэгдсэн Үндэстний Байгууллагын Хүний эрхийн хорооноос ирүүлсэн зөвлөмжийн хэрэгжилт

Харин шүүхийн нээлттэй, ил тод байдлыг хангах зорилтын хэрэгжилтийг шүүхийн индексээр үнэлэхээр заасан байна. Ингэхдээ 2023 оны шүүхийн индекс 53.22% гэсэн үзүүлэлтийг суурь болгон авч, 2026 онд 65 хувьд хүргэх зорилт тавьжээ.

Анхан болон давж заалдах шатны шүүхээс хэрэг, маргааныг хуулийн хугацаанд шийдвэрлэх шалгуур үзүүлэлтийн суурь оныг 2022, түүнд холбогдох үзүүлэлт 72.9 хувийг суурь түвшнээр авч, үүнийг 2026 онд 76.8 хувьд хүргэх үүрэг хүлээжээ. Хяналтын шатны шүүхийн талаар дурдсанчлан, анхан болон давж заалдах шатны шүүхийн энэхүү шалгуур үзүүлэлт нь шүүхийн үйлчилгээний чанар, шуурхай байдлыг сайжруулах, үр дүнг хэмжихэд ихээхэн ач холбогдолтой.

Саяхан болтол шүүхийн ажлыг ингэж нарийн, тодорхой хэмждэггүй байлаа. Энэ нь шүүхийн бие даасан, шүүгчийн хараат бус байдал гэх “малгай” дор “хийгдэх ёсгүй”, “хийж болшгүй” мэт ойлгогддог байсныг нуух хэрэггүй. Шүүхээс үйл ажиллагаагаа тасралтгүй явуулах нөхцөлийг төр хангах үүрэгтэй. Энэ хүрээнд шүүхэд шаардлагатай санхүүжилтийг улсын төсвөөс гаргаж байх ёстой. Харин төсвийн мөнгөний зарцуулалт үр дүнтэй байж, үр дүнг зөв, оновчтой хэмжиж, үнэлэх учиртай. Шүүхийн үйлчилгээ, шүүн таслах ажиллагааны чанар бол үл хэмжигдэх зүйл огт биш юм. Гагцхүү эдгээрийг хэмжих, үнэлэхдээ шүүхийн бие даасан, шүүгчийн хараат бус байдлыг хөндөх ёсгүй.

Шүүхийн үйлчилгээний болон шүүн таслах ажиллагааны чанарыг хэмжих, үнэлэх, тодорхойлох чиглэлээр дэлхийн улсууд, олон улсын байгууллагууд нэлээд анхаарч судалж, бодлого, зохицуулалтуудыг нэвтрүүлж байна.

Зарим улс шүүн таслах ажиллагааны чанарыг тодорхойлох шалгуур үзүүлэлтүүдийг хэдийнэ боловсруулчихсан байх жишээтэй. Тэдгээрээс нэлээд хүлээн зөвшөөрөгдсөн нь Финланд улс. Финландад

1999-2005 онд "Шүүх дэх хэрэг хянан шийдвэрлэх ажиллагааны чанарыг үнэлэх нь: Чанарын шалгуур үзүүлэлтийн зарчмууд ба хувилбарууд" гэсэн томоохон судалгааны төсөл хэрэгжсэн. Мөн Европын Зөвлөлийн "Шүүх засаглалын үр ашгийг дээшлүүлэх Европын комисс"-оос 2016 оны 12 дугаар сарын 7-ны өдөр "Шүүх засаглалын чанарыг хэмжих нь" баримт бичгийг баталж, "процессын чанар", "шүүхийн шийдвэрийн чанар", "шүүхийн үйлчилгээний чанар"-ыг үнэлэхээр тусгаж, чанарын шалгуур үзүүлэлт болон чанарын стандартыг тодорхойлохын ач холбогдлыг онцолжээ.

Монгол Улсын шүүхийн тухай хуулийн 17 дугаар зүйлийн 17.1.7-д ерөнхий шүүгч нар **"шүүн таслах ажиллагааны чанарын"** талаар Шүүгчдийн зөвлөгөөнд мэдээлэл хийнэ гэж, 34 дүгээр зүйлийн 34.6 дахь хэсэгт шүүгч дараагийн шатны шүүхийн шүүгчээр нэрээ дэвшүүлж сонгон шалгаруулалтад орох тохиолдолд **"шийдвэрийн чанарыг"** харгалзах тухай, 69 дүгээр зүйлийн 69.1.4-т шүүхийн захиргааны үйл ажиллагаанд **"шүүхийн үйлчилгээ шуурхай, хүртээмжтэй байх"** зарчмыг баримтална гэж тус тус заасан.

Шүүн таслах ажлын чанар гэдгийг хэргийн оролцогчидтой харьцах харилцаа буюу тэдэнд анхааралтай, хүний эрхэм чанарыг хүндэтгэх ёсоор хандах энгийн ойлголтоос эхлээд шүүхийн процесс, "шүүхийн шийдвэр", "хэрэг шийдвэрлэх хугацаа", "шүүгчийн мэргэшил, ур чадвар", "хэргийн хөдөлгөөний удирдлага", "зохион байгуулалт"-ын чанарыг багтаасан цогц байдлаар авч үзэх ёстой31.

Монгол Улс цаашид шүүхийн үйлчилгээний чанар, хүртээмж, шуурхай байдал, шүүн таслах ажиллагааны чанарыг шүүгчийн хараат бус байдлыг үл хөндөх байдлаар тодорхойлж, улмаар үнэлдэг байх энэ механизмыг тогтвортой хэрэгжүүлж, улам боловсронгуй болгох ёстой юм.

Ийнхүү шүүх ямар төсвөөр, ямар үр дүнд хүрэх асуудал нь эцэстээ шүүхийн үйл ажиллагааг үнэлэх арга зам, шалгуур үзүүлэлт

[31] Монгол Улсын дээд шүүхийн Ерөнхий шүүгч Д.Ганзориг Шүүх эрх мэдэл , хууль сахиулах алба хаагчдын Үндэсний чуулганд тавьсан "Шүүхийн шинэчлэл: бие даасан байдал, чиг үүрэг, хариуцлага" илтгэл. 2021 он. http://old.supremecourt.mn/news/685

рүү хөтөлж буй. Тиймээс төсвийн процессыг сайжруулах, шинэтгэх ажил шүүхээс өөрөөс нь буюу шүүхийн системийн дотоод дахь төсөв боловсруулах, төлөвлөх шатнаас эхлэх учиртай. Үүний тулд:

Нэгдүгээрт, шүүхийн төсвийн санал боловсруулж буй шүүх, түүний Тамгын газар тухайн жилдээ төсвийн ерөнхийлөн захирагчийн зорилтыг хангах хүрээнд ямар үр дүнд хүрэх, ямар суурь болон хүрэх түвшинтэй байхыг Шүүхийн ерөнхий зөвлөл тухайн шүүх, Тамгын газар бүртэй зөвшилцөн тохирдог, тодорхойлдог тогтолцоог бүрдүүлэх шаардлагатай. Энэхүү тогтолцоо нь наанадаж журам, цаанадаж хуульд зохицуулалтын тусгалаа олох нь чухал юм.

Хоёрдугаарт, төсвийн шууд захирагч нараас ирэх төсвийн санал дахь зарлагын дүнг Шүүхийн ерөнхий зөвлөл бууруулах, өөрчлөлт оруулах, хөрөнгө оруулалтын зардлыг төлөвлөхөд тухайн шүүхийн үйлчилгээний болон шүүн таслах ажиллагааны чанар гэх мэт төсвийн ерөнхийлөн захирагчийн хэрэгжүүлэх хөтөлбөр, хөтөлбөрийн хүрэх үр дүнгийн талаарх чанарын болон тоо хэмжээний үзүүлэлтэд тусгагдсан шалгуур үзүүлэлт бүрийн хэрэгжилтийг тухайн шүүх, Тамгын газар хэрхэн гүйцэтгэснийг харгалзан үзэх, шалгуур болгох практик нэвтрүүлэх, хэвшүүлэх шаардлагатай. Ингэснээр тухайн шүүх болон түүний Тамгын газар иргэдэд үзүүлж буй шүүхийн үйлчилгээндээ ахиц, үр дүн бий болгоход бодитой анхаарах, тэрхүү гүйцэтгэлийг нь бодитой үнэлэх механизм бүрдэнэ.

Шүүхийн төсвийн процессын үр нөлөө нь төсвийн хэмжээнээс илүүтэйгээр түүнийг боловсруулах үйл явцын чанар, үнэлгээний шалгуурын ил тод байдал, хэмжигдэхүйц үзүүлэлтэд суурилсан шийдвэр гаргалтаас ихээхэн хамаарна.

Иймд Монгол Улсын шүүхийн систем дэх төсөв боловсруулах дотоод үйл явцыг урьдчилан тогтоосон процедур, стандартчилсан үнэлгээний аргачлал, шийдвэрээ тайлбарлах үүрэг, мэдээллийн ил тод байдлын зарчим зэрэгт тулгуурлан боловсронгуй болгож, тэдгээрийн суурь зарчмыг хуульд баталгаажуулах нь шүүхийн санхүүгийн бие даасан байдлыг бэхжүүлэх, шүүхүүдийн институцийн тэгш байдлыг хангах, төсвийн шийдвэр гаргах ажиллагааны ил тод байдал, итгэлцлийг нэмэгдүүлэхэд чиглэсэн эрх зүйн чухал шинэтгэл болно.

2.3. Шүүхийн төсөвт эзлэх хөгжлийн[32] зардал

Шүүгч “эрх мэдэл хэрэгжүүлэгч” гэхээс илүүтэй “үйлчилгээ үзүүлэгч” байх үндсэн зарчим Алсын хараа-2050 урт хугацааны хөгжлийн баримт бичигт тусгалаа олсон гэж үзэж болно. Уг баримт бичигт 2021-2030 онд “шүүхийн хараат бус байдал хангагдаж, хариуцлагатай, иргэн төвтэй шүүх тогтолцоо төлөвшүүлэхийн” тулд “Шүүх үйл ажиллагаанд цахим технологи нэвтрүүлж, үйл ажиллагааг шуурхай, чирэгдэлгүй болгоно.”, “... шүүхийн үйл ажиллагааг боловсронгуй болгон үйлчилгээний хүртээмжийг нэмэгдүүлж, иргэдийн шүүхэд итгэх итгэлийг дээшлүүлнэ.” зэрэг арга хэмжээ авахаар төлөвлөснөөс харж болно. Иймхүү шүүхийн үйлчилгээ иргэн рүү чиглэх, гол анхаарлаа үйлчилгээ авагчдаа хандуулах зарчим буюу “иргэн төвтэй” шүүхийг төлөвшүүлэхийг Монгол Улс алсын зорилгоо болгосон.

Энэ зорилгод хүрэхэд “зохих хэмжээний” хүн хүч, эх үүсвэр, дэд бүтэц шаардлагатай. УИХ-ын 2024 оны 4 дүгээр сарын 25-ны өдрийн 33 дугаар тогтоолоор баталсан “Монгол Улсын шүүх эрх мэдлийн хөгжлийн бодлого”-д ирэх 10 жилийн хугацаанд “Шүүхийн үйлчилгээний дэд бүтцийг хөгжүүлнэ.” гэсэн зорилго тавигдсан. Энэ хүрээнд стандартад нийцсэн шүүхийн байр, танхимтай болох, шүүхийн техник, тоног төхөөрөмж, мэдээллийн технологи, цахим дэд бүтцийг сайжруулахад 547.2 тэрбум төгрөг шаардлагатай гэж заасан. Үүний 459.2 тэрбум төгрөг нь шүүхийн байр, танхим барих зардал юм.

Шүүхийн дэд бүтцийг хөгжүүлэх хэрэгцээ шаардлага ингэж хуралдаж бөөгнөрсөн нь үндсэндээ хоёр шалтгаантай: **Нэгд,** Монгол Улс эрх зүйн тогтолцоогоо 1992 онд шинэчилснээс хойш шүүхийн үйлчилгээг иргэдэд хүргэх дэд бүтцийг бодлоготой, төлөвлөгөөтэй хөгжүүлэх байтал орхигдуулсан. **Хоёрт,** шүүхийн хэрэг, маргаан жил бүр өсөн нэмэгдэж байгаагийн улмаас байгаа дэд бүтцээ дээд хүчин чадлаар ашиглаж, туйлдаа хүрч хүрэлцэхгүй болсон.

[32] Шүүхийн хөгжлийн зардал бол дан ганц урсгал зардал биш бөгөөд шүүхийн хөгжлийн зориулалтаар хийгдэж байгаа бүх зардал орно.

Монгол Улсын хэмжээнд анхан болон давж заалдах шатны 90 шүүх, тэдгээрийн 42 Тамгын газар шүүхийн үйлчилгээг 42 барилгад үзүүлж байгаа[33].





[33] Шүүхийн ерөнхий зөвлөлийн тоо баримт.

42 барилгын 5 нь нэмэлтээр түрээсийн байр: Дархан-Уул аймгийн анхан шатны шүүх, Баянгол, Хан-Уул, Сонгинохайрхан дүүргийн Иргэний хэргийн анхан шатны шүүх, Баянзүрх, Сүхбаатар, Чингэлтэй дүүргийн Иргэний хэргийн анхан шатны шүүх, хялбар ажиллагааны шүүх, Гэр бүл, хүүхдийн хэргийн шүүх, Шүүхийн тусгай архив зэрэг.

Хуулиар шүүх өөрийн байранд шүүн таслах ажиллагаа явуулах ёстой ч Архангай аймаг, Багануур дүүрэг, Ханбогд сумын шүүхүүд орон нутгийн захиргааны байранд үйл ажиллагаа явуулж, Говь-Алтай, Дорноговь, Өмнөговь аймгийн болон Сэлэнгэ аймгийн Сайхан сумын шүүхүүд хэргийн оролцогч прокурорын байгууллагатай нэг байранд оршиж байна.

Үүний зэрэгцээ сүүлийн 11 жил шүүхээр шийдвэрлэсэн хэрэг, маргааны тоо жил бүр дунджаар 10 хувь өсөх хандлагатай. Харин сүүлийн 3 жил буюу 2023-2025 онд хэрэг, маргааны жилийн дундаж өсөлт **17.4 хувь** болж огцом нэмэгдсэн байна.

Хүснэгт 4. Шүүхийн хэргийн ачаалал

Он	Шийдвэрлэсэн нийт хэрэг, маргаан	Өсөлт, бууралтын тоо /өмнөх оноос/	Өсөлт, бууралтын хувь
2015	63,782	6313	11.0
2016	66,875	3093	4.8
2017	69,228	2353	3.5
2018	75,266	6038	8.7
2019	76,200	934	1.2
2020	89,557	13357	17.5
2021	80,398	-9159	-10.2
2022	98,047	17649	22.0
2023	114,236	16,204	14.1
2024	143,251	29,015	20.2
2025	174,485	31,234	17.9

Шүүхийн дэд бүтцийн хүртээмжийн туйлдал, шийдэж буй хэрэг, маргааны огцом өсөлтийн энэхүү нөхцөл байдалд шүүхийн хөрөнгө оруулалтын зардалд 2025 оныг хүртэл барилга угсралтад ямар ч хөрөнгө тавигдаагүй явж иржээ:

Хүснэгт 5. Шүүхийн ерөнхий зөвлөлийн хөрөнгө оруулалтын зардал

Шүүхийн ерөнхий зөвлөлийн 2015-2026 оны хөрөнгө оруулалтын батлагдсан төсөв /тэрбум төгрөг/

он	Төсөв			Хөрөнгө оруулалт		
	нийт	урсгал зардал	Хөрөнгө оруулалт	барилга угсралт	машин, тоног төхөөрөмж, цахимжилт	их засвар
2015	52.1	52.1		0		
2016	48.3	48.3		0		
2017	46.7	46.7		0		
2018	48.6	48.6		0		
2019	51.0	50.2	0.8	0		0.8
2020	56.3	56.3		0		
2021	61.1	57.1	4.0	0	3.0	1.0
2022	78.9	75.2	3.7	0	2.0	1.7
2023	94.4	94.4		0		
2024	171.2	151.2	20.0	0	20.0	
2025	276.3	223.5	52.8	46.8	5.9	
2026	283.8	222.4	61.4	61.2	0.2	

Үүний учрыг хамгийн түрүүнд хөрөнгө, санхүүгийн эх үүсвэр хүрэлцээгүй гэх шалтгааныг дурдах нь түгээмэл. Гэхдээ Монгол Улсад үүсээд буй уг асуудал нь төсвийн хэмжээ хүрэлцээгүйгээс гадна шүүхийн төсөв боловсруулах, хянах, батлах, хэрэгжүүлэх, тодотгох, гүйцэтгэлийг удирдах бүх үе шатанд шүүхийн оролцоо, бие даасан байдлыг хангах эрх зүйн баталгаа хангалтгүй байгаатай холбоотой. Тиймээс зөвхөн төсвийн хэмжээг нэмэгдүүлэх, эсхүл нэг хууль, заалтыг өөрчлөх замаар энэхүү асуудлыг бүрэн шийдвэрлэх боломжгүй.

Харьцуулсан судалгаанаас үзэхэд шүүхийн эдийн засгийн хараат бус байдлыг хангах үр нөлөөтэй тогтолцоо нь төсвийн хэмжээнээс гадна төсвийг төлөвлөх, хуваарилах, хэрэгжүүлэх, хамгаалах болон хяналт тавих институцийн механизм хэрхэн зохион байгуулагдсанаас ихээхэн шалтгаалдаг байна.

Данийн "бүхэл дүнгийн төсөв"-ийн тогтолцоо, Недерландын гүйцэтгэлд суурилсан санхүүжилтийн загвар, Оросын Холбооны Улсын төсвийн өөрчлөлтөд шүүхийн байгууллагын заавал оролцоог хангах зохицуулалт нь энэ чиглэлээр төлөвшсөн нийтлэг зарчмуудыг харуулж байна. Эдгээр улсын туршлагаас үзэхэд шүүхийн төсвийн бие даасан байдлыг хангахын тулд төсвийн төлөвлөлт, хэрэгжилтийн бүхий л үе шатанд шүүхийн байгууллагын институцийн оролцоог баталгаажуулж, хөгжлийн хөрөнгө оруулалтыг тогтвортой хамгаалах эрх зүйн механизмыг бүрдүүлэх нь шийдвэрлэх ач холбогдолтой байна.

Шүүхийн хөгжлийн буюу хөрөнгө оруулалтын зардал нь төсвийн таналтын үндсэн бай болсоор ирсэн нь асуудал төсвийн хэмжээ хүрэлцээгүйн зэрэгцээ шүүхийн хөгжлийн санхүүжилтийг тогтвортой хамгаалах институцийн болон эрх зүйн механизм бүрдээгүйтэй холбоотойг харуулна. Өөрөөр хэлбэл, шүүхийн эдийн засгийн бие даасан байдлын сул талыг зөвхөн хөрөнгө оруулалтын хэмжээ бага байгаа шалтгаанаар хэмжих бус харин түүнийг төсвийн төлөвлөлт, хэрэгжилтийн бүх үе шатанд хамгаалах эрх зүйн баталгаа хангалтгүй байгаад холбон цаашдын бодлогын шийдлээ илэрхийлбэл зохимжтой.

Монгол Улсын шүүхийн тухай хуулийн 5.6 дахь хэсэг нь зөвхөн урсгал зардлыг хамгаалж байгаа боловч **хөрөнгө оруулалт, хөгжлийн зардалд (шүүхийн хөгжлийг дэмжсэн аливаа зардлууд) ижил түвшний эрх зүйн хамгаалалт тогтоогоогүй.** Үүний улмаас төсвийн хүндрэл үүсэх үед хамгийн түрүүнд хөрөнгө оруулалтын төсөв танагдах тогтолцоо бүрдэж, шүүхийн дунд болон урт хугацааны хөгжлийн бодлогыг тогтвортой хэрэгжүүлэх боломж хязгаарлагдсаар байна.

Иймд Шүүхийн тухай хуулийн 5.6 дахь хэсгийг боловсронгуй болгож, шүүхийн урсгал болон хөрөнгө оруулалтын зардлын аль алинд нь ижил түвшний эрх зүйн хамгаалалт тогтоох, эсхүл хөгжлийн хөрөнгө оруулалтын төсвийг бууруулах хязгаар, нөхцөлийг хуульд тодорхой зааж, төсвийн тодотголын үед шүүхийн байгууллагын

заавал оролцоог хангах процессын баталгаатай уялдуулан зохицуулах шаардлагатай байна.

Шүүхийн санхүүгийн бие даасан байдлыг зөвхөн төсвийн хэмжээгээр бус, төсвийн тогтолцоо нь шүүхийн хараат бус байдалд хэрхэн нөлөөлж байгаагаар үнэлэх шаардлагатай гэж сүүлийн онолын судалгаанд үзэх нь цөөнгүй байна. Энэ чиглэлээр Италийн судлаач Федерика Виапиана шүүхийн төсвийн төсөвлөлтийн тогтолцоог шүүхийн бие даасан байдалд үзүүлэх нөлөөллөөр нь гурван түвшинд ангилжээ:

Нэгдүгээрт, **шууд дарамт** ***(direct pressure)*** нь шүүгчийн цалин, албан тушаалын баталгаа зэрэг хувь хүний эрх зүйн байдлыг шууд хөндсөн санхүүгийн нөлөөллийг илэрхийлдэг.

Хоёрдугаарт, **шууд бус дарамт** ***(indirect pressure)*** нь шүүхийн байр, техник, мэдээллийн технологи, хүний нөөц зэрэг байгууллагын үйл ажиллагааны орчин хангалтгүй байснаар шүүхийн хэвийн ажиллагаанд үзүүлэх нөлөөллийг хамардаг.

Гуравдугаарт, **тогтолцооны дарамт** ***(structural pressure)*** нь шүүхийн төсөв бүрдүүлэх, батлах, хуваарилах эрх мэдэл гүйцэтгэх засаглалын төвлөрсөн хяналтад байх үед шүүх урт хугацааны хөгжлийн бодлого, хөрөнгө оруулалтын төлөвлөлтөө тогтвортой хэрэгжүүлэх боломжгүй болох институцийн нөхцөлийг илэрхийлдэг.

Монгол Улсын шүүхийн төсвийн өнөөгийн байдал нь дээрх ангиллаас хоёр, гурав дахь буюу хөрөнгө оруулалт, тогтолцооны дарамтын шинж давамгайлж байгааг харуулж байна. Хөрөнгө оруулалтын зардлыг жил дараалан танаж байгаа нь шүүхийг зорьсон үр дүнд хүрэх, дунд болон урт хугацааны хөгжлийн бодлогоо тогтвортой хэрэгжүүлэх боломжгүй болгож, төсвийн жил бүрийн хэлэлцээрээс хамааралтай, богино мөчлөгийн *(short-cycle budgeting)* төлөвлөлт рүү шахаж байна.

Энэ бол тогтолцоо, бүтцийн дарамт мөн. Үүний учир шүүхийн дэд бүтэц, мэдээллийн технологи, хүний нөөцийн чадавхыг үе шаттай хөгжүүлэх боломж хязгаарлагдсан хэвээр байна.

Иймээс шүүхийн эдийн засгийн баталгааг бэхжүүлэх хүрээнд Шүүхийн тухай хуулийн 5.6 дахь хэсгийг боловсронгуй болгож, хөрөнгө оруулалт болон хөгжлийн зардалд урсгал зардалтай адил түвшний эрх зүйн хамгаалалт тогтоох нь зүйтэй. Үүнийг хэрэгжүүлснээр шүүхийн эдийн засгийн бие даасан байдал төсвийн тогтолцооны институцийн баталгаагаар хангагдаж, шүүхийн дунд болон урт хугацааны хөгжлийн бодлого тогтвортой хэрэгжих эрх зүйн үндэс бүрдэх юм. Энэ нь шүүх, шүүгчийн бие даасан, хараат бус байдлыг олон улсын жишигт нийцүүлэн бэхжүүлэх, шүүхийн үйлчилгээний чанар, хүртээмж, үр нөлөөг дээшлүүлэхэд чухал ач холбогдолтой.

2.4. Парламентын урьдчилсан хяналтын тогтолцоог сайжруулах

Шүүхийн төсвийн төслийг Улсын Их Хурлын Хууль зүйн байнгын хороо хэлэлцэн хянаж, дараа нь Сангийн яам уг төслийг бууруулахгүйгээр улсын төсвийн төсөлд нэгтгэн Засгийн газраар дамжуулан Улсын Их Хуралд өргөн мэдүүлэхээр хуульчилсан. Энэ бол шүүхийн төсөв боловсруулах үйл ажиллагаанд парламентын урьдчилсан хяналтыг нэвтрүүлсэн чухал ахиц юм. Үүний мөн чанар нь шүүхийн бие даасан байдлын зарчмыг үндэслэн шүүхийн төсөвт гүйцэтгэх засаглалын шууд нөлөөллийг хязгаарлахад орших бөгөөд шүүхийн саналыг парламентын түвшинд урьдчилан хэлэлцүүлэх боломж бүрдүүлсэн эерэг талтай.

Гэвч энэ зохицуулалтын бодит үр нөлөө хязгаарлагдмал байна. Монгол Улсын Үндсэн хуулийн 38 дугаар зүйлийн 2 дахь хэсгийн 2-т Засгийн газар улсын төсвийг боловсруулж Улсын Их Хуралд өргөн мэдүүлэх бүрэн эрхтэй гэж, Төсвийн тухай хуулийн 32.1-д улсын төсвийн төслийг Засгийн газар өргөн мэдүүлэхээр тус тус заасан. Шүүхийн төсвийн төсөл эцсийн шатанд Засгийн газрын боловсруулдаг нэгдсэн төсөвт заавал нэгтгэгдэх бөгөөд энэ шатанд Засгийн газар агуулгын өөрчлөлт оруулах эрх зүйн боломж Үндсэн хуулиас эхтэй.

Өнөөгийн тогтолцоо нь шүүхийн төсөвт тавих хяналтын субъектыг Сангийн яамнаас Хууль зүйн байнгын хороо руу хэсэгчлэн

шилжүүлсэн боловч шүүхийн төсвийн бие даасан байдлыг бодитоор баталгаажуулах институцийн механизм болж хараахан төлөвшөөгүй байна.

Иймээс энэ өөрчлөлтийг зөвхөн процедурын нэмэлт шат бус, харин шүүхийн төсвийн асуудлаар **оролцогч талуудын байр суурийг урьдчилан нэгтгэж, саналын зөрүүг оролцоонд суурилан шийдвэрлэх урьдчилсан хяналтын тогтолцоо** болгон хөгжүүлэх шаардлага байна.

Шүүхийн төсвийн зөвшилцөх механизмын үндсэн зорилго нь шүүхийн хүсэлтийг бүхэлд нь заавал хүлээн зөвшөөрүүлэхэд бус, төсвийн бодит хязгаар ба шүүхийн үндсэн чиг үүргийн хэрэгцээний зөрүүг нэг талын, тайлбаргүй таналтаар шийдвэрлэхээс сэргийлэхэд оршино.

Харьцуулан судалсан 10 улсад шүүхийн төсвийн талаарх шүүхийн саналын зөрүүг хамгаалсан механизм ямар нэг түвшинд хэрэгжиж байна. Үүнд:

1. **Недерланд – Шүүхийн захиргааны байгууллага болон Хууль зүйн яамны байр суурийг парламентын өмнө ил болгох.** Шүүхийн зөвлөл болон Хууль зүй, аюулгүй байдлын сайд гурван жилийн хугацаанд ашиглах “хэрэг, маргааны нэгж өртөг”, төсвийн хэмжээний талаар хэлэлцэнэ. Санал нийлэхгүй бол зөвхөн сайдын дүнгээр асуудлыг хаахгүй, хоёр тал өөрийн саналыг парламентад тусад нь хүргүүлэх боломжтой. Энэ нь эцсийн шийдвэрийг парламентад үлдээхийн зэрэгцээ гүйцэтгэх эрх мэдлийн таналтыг давуу байдал болгож хувиргахгүй байхад оршино.
2. **БНСУ – Төслийн зарлагыг бууруулахын өмнөх зөвшилцөл, шалтгааны ил тод байдал.** Санхүү, эдийн засгийн яам шүүхийн төслийн зарлагын хүсэлтийг бууруулах бол урьдчилан зөвшилцөж, Засгийн газрын хуралдаанд шүүхийн саналыг сонсох, бууруулсан хэмжээ болон шалтгааныг Үндэсний ассемблейд хүргүүлэх процедуртай. Төсвийг заавал өөрчлөлтгүй хадгалахгүй ч өөрчлөлтийн шийдвэрийг сонсгол, парламентын хяналтад оруулдаг.

3. **АНУ – шүүхийн төсвийг гүйцэтгэх шатанд өөрчлөлтгүй дамжуулах.** Шүүхийн бага хурлаар баталсан холбооны шүүхийн төсвийн хүсэлтийг Ерөнхийлөгч болон Удирдлага, төсвийн алба агуулгын өөрчлөлтгүйгээр Ерөнхийлөгчийн төсөвт багтаан Конгресст хүргүүлнэ. Ингэснээр гүйцэтгэх эрх мэдэл шүүхийн хэрэгцээний албан ёсны хувилбар саналыг багасгахгүй, харин төсвийн бодит шийдвэр Конгресст төвлөрнө.
4. **Казахстан – шүүхийн төсвийн өөрчлөлтгүй нэгтгэл ба комиссын төлөөлөл.** Төсөв төлөвлөлтийн төв байгууллага шүүхийн хүсэлтийг зөвхөн хууль тооцооны хувьд шалгаж, өөрийн бодлогын үзэмжээр танахгүй. Саналын зөрүүг Төсвийн комисс хэлэлцэх бөгөөд Шүүхийн захиргааны дарга комиссын гишүүний хувиар шууд оролцоно. Үүн дээр баталгаа болж санхүүжилтийн доод босго, тухайн жилийн бууралтаас хамгаалах зохицуулалт нэмэгддэг.

Хүснэгт 6. Төсвийн талаарх шүүхийн саналын зөрүүг хамгаалсан механизм

Улс	Зөвшилцөх гол суваг	Гүйцэтгэх шатны хамгаалалтын түвшин
Дани	Шүүхийн захиргаа–Хууль зүйн сайд–Сангийн яам; Урт хугацааны хэлэлцээрийн баримт бичиг	Дунд: санал зөрвөл Засгийн газар өөр дүн оруулж болно, зөрүүг ил гаргах сувагтай
Финланд	Үндэсний шүүхийн захиргаа–Хууль зүйн яам–Сангийн яам	Дунд: дунд хугацааны зарлагын хүрээ, хэмнэлтэд захирагдана
Ирланд	Courts Service /Шүүхийн үйлчилгээ/–Хууль зүйн яам–Нийтийн зарлагын яам	Сул: салбарын багц дотор хэлэлцэнэ
Недерланд	Шүүхийн зөвлөл–сайд; гурван жилийн нэгж үнийн хэлэлцээ	Хүчтэй процедур: зөрүүтэй саналууд парламентад очих боломжтой

Улс	Зөвшилцөх гол суваг	Гүйцэтгэх шатны хамгаалалтын түвшин
Эстони	Яам–Шүүхийн захиргааны зөвлөл; Дээд шүүх тусдаа	Хосолсон: доод шатанд хамтарсан, Дээд шүүхэд бие даасан
Их Британи	HMCTS–Хууль зүйн яам–Сангийн яам; Spending Review / Зарлагын хяналт/	Сул: хамтарсан засаглал ба олон жилийн хүрээгээр хамгаална
Литва	Үндэсний шүүхийн захиргаа Сангийн яамтай шууд	Дунд/хүчтэй: тусдаа захиран зарцуулагч, шүүхийн зөвлөлийн дотоод хяналттай
БНСУ	Шүүхийн захиргаа–Санхүүгийн яам–Засгийн газрын хуралдаан	Хүчтэй: урьдчилсан зөвшилцөл, сонсгол, шалтгаан ил болгоно
АНУ	Шүүхийн бага хурал–Ерөнхийлөгч	Хүчтэй: хүсэлтийг өөрчлөлтгүй дамжуулна
Казахстан	Шүүхийн захиргаа–техникийн шалгалт–Төсвийн комисс	Хүчтэй: өөрчлөлтгүй нэгтгэл, комисст шууд төлөөлөл, доод босго

Ийнхүү парламентын урьдчилсан хяналтыг шүүхийн хараат бус байдлыг хангахын зэрэгцээ төсвийн сахилга, парламентын хяналт, санхүү төсвийн мэргэшсэн оролцоог тэнцвэржүүлсэн механизм болгоход дараах асуудал хөндөгдөнө:

Нэгд, Үндсэн хуулийн Гучин наймдугаар зүйлийн 2 дахь хэсгийн 2-т заасны дагуу шүүхийн төсвийн төсөл эцсийн шатандаа Засгийн газрын нэгдсэн төсөвт нэгтгэгдэх бөгөөд энэ шатанд агуулгын өөрчлөлтөд өртөх эрх зүйн боломж хэвээр үлдэнэ гэдгийг харгалзан үзэх шаардлагатай. Шүүхийн тухай хуульд заасан “бууруулахгүй дамжуулах” баталгаа Үндсэн хуулийн энэ бүрэн эрхийн хүрээнд эрх зүйн хүчин чадлын зэрэглэлийн хувьд сул байна.

Хоёрт, одоогийн хэрэгжиж буй практик зохицуулалтыг эргэн харвал, шүүхийн төсвийн төслийг эхлээд Улсын Их Хурлын Хууль зүйн байнгын хороо хэлэлцэж хянадаг, дараа нь Сангийн яам уг

хянасан төслийг буурууллахгүйгээр улсын төсөвт нэгтгэн Улсын Их Хуралд хүргүүлэх үүрэгтэй болгосон нь Засгийн газрын шууд оролцоог саармагжуулсан ахиц мөн. Гэвч уг зохицуулалтын хэрэгжилт хангалтгүйн улмаас энэ заалт нь Хууль зүйн байнгын хороонд шүүхийн төсвийг хянах эрх мэдлийг шилжүүлсэн нэг процесс нэмэгдсэнээс өөрөөр материаллаг ахиц авчрахгүй байна гэж дүгнэхээр байна; өөрөөр хэлбэл, энэ шатанд шүүхийн хараат бус байдлыг хангах институцийн баталгаа биш, зөвхөн хяналтын субъектийг сольсон шинжтэй хэвээр байгаа юм. Өөрөөр хэлбэл, процессын шат зөв боловч, энэ нь дангаараа хангалтгүй.

Гуравт, "процессын баталгаа"-г бэхжүүлэх зорилгоор бусад орны эрх зүйн дадлагыг харьцуулан үзье. Магадлалын хувьд Улсын Их Хурал хэлэлцэх явцдаа Байнгын хорооноос хянагдаж дэмжигдсэн хэмжээг ч бууруулах боломж хэвээр байна. Доорх гурван жишээ нэг нийтлэг зарчмыг илэрхийлж байна: шүүх төсвөө өөрөө боловсруулах эрх хангалттай нөхцөл биш бөгөөд үүнийг хууль зүйн хувьд процессын нэмэлт баталгаагаар заавал нөхөх шаардлагатай.

Дөрөвт, Хууль зүйн байнгын хороогоор хянагдсан гэсэн одоогийн зохицуулалт өөрөө хоёрдмол утгатай хэвээр байгааг нэмж тэмдэглэх нь зүйтэй. Хэрэв Байнгын хороо шүүхийн төсвийн саналаас хазайж агуулгын хувьд бууруулах эрхтэй бол энэ нь Шүүгчдийн Европын зөвлөлдөх зөвлөлийн (CCJE) №2 санал дүгнэлтэд заасан "аль ч тал дарамт үзүүлэхгүй" зарчимд харшилж болзошгүй улс төрийн нөлөөллийн сувгийг хэвээр үлдээнэ. Харин зөвхөн техникийн хяналт тооцооны нарийвчлал, хууль тогтоомжид нийцэж буй эсэх хийдэг бол зохимжтой. Одоогийн хуульд парламентын урьдчилсан хяналтын хамрах хүрээг тодорхой зааж, техникийн шалгалт болон агуулгын өөрчлөлт хийх эрхийг хууль зүйн хувьд ялгах шаардлагатай.

Эдгээр нөхцөл байдлыг харгалзан дараах саналыг дэвшүүлж байна:

Одоогийн зохицуулалтаар шүүхийн төсвийг Засгийн газар улсын төсвийн төсөлд нэгтгэхээс өмнөх урьдчилсан хяналтын шатанд үндсэндээ **шүүх болон парламент гэсэн хоёр тал** оролцож байна.

Парламентын урьдчилсан хяналтын ач холбогдол нь төсвийг эцэслэн хэлэлцэж, батлах бүрэн эрх бүхий хууль тогтоох байгууллага шүүхийн төсвийн хэрэгцээ, үндэслэлтэй урьдчилан танилцаж, шүүхтэй зөвшилцөх боломж бүрдүүлдэгт оршино.

Гэвч энэхүү зөвшилцлийн урьдчилсан механизмд улсын төсөв, санхүүгийн нэгдсэн бодлогыг хэрэгжүүлж, улсын төсвийн төслийг нэгтгэн боловсруулж Улсын Их Хуралд өргөн мэдүүлэх Үндсэн хуульд заасан бүрэн эрх бүхий **Засгийн газрын оролцоо дутагдаж байна.** Үүний улмаас парламентын урьдчилсан хяналтаар дэмжигдсэн шүүхийн төсөв Засгийн газрын төсөв нэгтгэх шатанд дахин өөрчлөгдөх, буурах боломж нээлттэй бөгөөд урьдчилсан хяналтын бодит үр нөлөөг сулруулж байна.

Иймд шүүхийн төсвийн урьдчилсан хяналтыг **шүүх–Засгийн газар–парламентын гурван талт зөвшилцлийн механизм** болгон хөгжүүлэх нь зүйтэй. Ингэснээр шүүх төсвийн хэрэгцээ, үндэслэлээ тайлбарлах, Засгийн газар улсын төсөв, макро эдийн засгийн боломж болон төсвийн бодлогын хүрээнд байр сууриа илэрхийлэх, парламент эцсийн шийдвэр гаргагчийн хувьд эдгээр байр суурийг урьдчилан хянаж, тэнцвэржүүлэх нөхцөл бүрдэнэ. Улмаар гурван талын оролцоотойгоор хянаж, зөвшилцсөн төсвийн дүнг Засгийн газар улсын төсвийн төсөлд **нэг талын шийдвэрээр буруулахгүй байх институцийн хүлээн зөвшөөрөл, харилцан үүрэг** бий болж, парламентын урьдчилсан хяналт бодит баталгаатай механизм болох боломжтой.

Гэхдээ **шүүх – Засгийн газар – парламентын гурван талт оролцоонд** тулгуурласан урьдчилсан хяналтын механизм бүрдүүлэх нь дангаараа шүүхийн санхүүгийн бие даасан байдлыг бүрэн баталгаажуулахгүй. Уг механизмыг бодит үр нөлөөтэй болгохын тулд дор хаяж дараах дөрвөн төрлийн материаллаг болон процедурын баталгааг давхар бүрдүүлэх шаардлагатай.

1) Шүүхийн тогтолцооны дотоод төсөв боловсруулах, нэгтгэх процессыг урьдчилан тогтоосон, нэгдмэл журмаар зохицуулж, төсвийн төлөвлөлтийг хүрэх үр дүн болон түүний хэрэгжилтийг үнэлэх шалгуур үзүүлэлттэй уялдуулах

шаардлагатай. Тухайлбал, шүүхийн төсвийн ерөнхийлөн захирагчийн хөтөлбөр, хүрэх үр дүн, тэдгээрийг хэмжих шалгуур үзүүлэлтийг шүүх тус бүрийн төсвийн хэрэгцээ, саналыг боловсруулах үндэс болгохын зэрэгцээ өмнөх хугацааны гүйцэтгэл, хүрсэн үр дүнг дараагийн төсвийн төлөвлөлтөд хэрхэн харгалзан үзэх аргачлалыг тодорхой болгох нь зүйтэй. Ингэснээр шүүхийн төсөв нь өмнөх оны төсөвт суурилан зардлыг механикаар нэмэгдүүлэх бус, "хэрэгцээ, ажлын ачаалал, хүрэх үр дүн, гүйцэтгэлийн шалгуур үзүүлэлтийн хэрэгжилтэд үндэслэсэн төлөвлөлтийн тогтолцоонд" шилжих боломж бүрдэнэ.

2) шүүхийн төсвийн хэмжээ, хэрэгцээ, төсвийн хязгаарын талаар шүүх, Засгийн газар болон Улсын Их Хурлын холбогдох Байнгын хорооны хооронд саналын зөрүү үүссэн тохиолдолд түүнийг шийдвэрлэх "албан ёсны зөвшилцөл, мэтгэлцээн, зуучлалын журам"-ыг хуулиар бий болгох нь зүйтэй. Энэ нь CCJE-ийн Opinion No. 2-т илэрхийлсэн харилцан хүндэтгэлд (mutual respect) тулгуурласан институц хоорондын харилцан ярианы зарчимд нийцнэ. Ийм журам нь аль нэг талын байр суурь дангаар давамгайлахаас сэргийлж, төсвийн хэрэгцээ болон улсын санхүүгийн бодит боломжийг үндэслэлтэйгээр тэнцвэржүүлэх институцийн талбар болно.

3) парламентын хянасан шүүхийн төсөв нь зөвхөн батлагдсан дүнгээрээ хамгаалагдахаас гадна "төсвийн жилийн турш хугацаанд нь, тогтмол, сааталгүй санхүүжих баталгаатай" байх шаардлагатай. Кени, Филиппины зохицуулалтын туршлагаас үзэхэд шүүхийн санхүүгийн бие даасан байдал нь төсвийн хэмжээг тогтоох үе шат төдийгүй батлагдсан санхүүжилтийг гүйцэтгэх эрх мэдлийн байгууллагын шийдвэр, саатал, мөнгөн хөрөнгийн удирдлагаас хэт хамааралгүйгээр бодитоор шилжүүлэх механизмаар баталгаажих учиртай.

4) Улсын Их Хурал шүүхийн хөрөнгө оруулалтын саналыг бууруулсан аливаа шийдлийг (жилийн төсөв болон тодотгол) ердийн төсвийн шийдлээс ялгаж, түүний зайлшгүй

шаардлага, үндэслэл, шүүхийн үйлчилгээ, шуурхай байдал, хүртээмж, шүүн таслах ажиллагааны чанар болон шүүхийн бие даасан байдалд үзүүлэх нөлөөллийг тусгасан "тусгай үндэслэл, тайлбарыг албан ёсоор гаргаж, нийтэд мэдээлэх үүрэг хүлээлгэх нь чухал.

Эцэст нь тэмдэглэхэд, шүүхийн төсөвт тусгай баталгаа-хамгаалалт тогтоох нь төсвийн нэгдмэл байдал, төрийн сангийн нэгдсэн удирдлагыг үгүйсгэх агуулгатай биш юм. Харин шүүхийн бие даасан байдал, эрх мэдэл хуваарилах зарчмаас үүдэлтэйгээр төсвийн харилцааны явцад гүйцэтгэх эрх мэдлийн байгууллага санхүүжилтийн хэрэгслээр дамжуулан шүүхийн үйл ажиллагаанд нөлөөлөх эрсдэлийг хязгаарласан "процессын баталгаа" гэж ойлгох нь зүйтэй. Ийм баталгаа нь шүүхийг төсвийн сахилга бат, төрийн сангийн тогтолцоо, аудит, санхүүгийн хяналт, тайлагналын нийтлэг шаардлагаас чөлөөлөхгүй; харин төсвийг бууруулах, санхүүжилтийг хязгаарлах шийдвэрт илүү өндөр үндэслэл, ил тод байдал, зөвшилцлийн шаардлага тавина гэсэн үг.

2.5. Шүүх өөрийн орлогыг бие даан удирдах, хуримтлуулах боломж олгох

Шүүхийн эдийн засгийн бие даасан байдал нь эрх мэдэл хуваарилах онолын салшгүй хэсэг бөгөөд шүүх эрх мэдлийн бодит бие даасан байдлыг хангах институцийн үндсэн баталгаа гэж үздэг. Шүүх эрх мэдэл нь хууль тогтоох болон гүйцэтгэх эрх мэдлээс зөвхөн байгууллагын бүтэц, чиг үүргийн хувьд төдийгүй санхүүгийн хувьд ч хараат бус байх шаардлагатай. Шүүхийн санхүүгийн эх үүсвэрийг бусад эрх мэдэл бүрэн хянах нөхцөл бүрдвэл шүүхийн хараат бус байдалд шууд болон шууд бус байдлаар нөлөөлөх хэрэгсэл болж хувирах эрсдэлтэй.

Энэхүү онолын үзэл баримтлалыг орчин үеийн олон улсын стандартууд улам боловсронгуй болгосон. Тухайлбал, Европын шүүхийн зөвлөлийн сүлжээ (ENCJ)-ийн "Шүүхийн санхүүжилтийн тухай тайлан" (2015–2016)-д шүүхийн санхүүжилтийн үндсэн

зарчмуудын нэг нь **шүүхийг зөвхөн жилийн төсвийн мөчлөгөөс хамааралтай байлгах бус, урт хугацааны тогтвортой санхүүжилтийн тогтолцоог бүрдүүлэх, төсвийн шийдвэрийг улс төрийн нөлөөллөөс ангид байлгах явдал** болохыг онцлон тэмдэглэсэн. Энэ нь шүүхийн эдийн засгийн хараат бус байдлыг зөвхөн төсвийн хэмжээгээр бус, төсвийг төлөвлөх, боловсруулах, батлах, хэрэгжүүлэх, түүнчлэн өөрийн **хууль ёсны орлогыг удирдах боломжийг** хамарсан цогц ойлголт болохыг илэрхийлдэг.

Монгол Улсын Үндсэн хуулийн 48 дугаар зүйлийн 3 дахь хэсэгт шүүхийг улсын төсвөөс санхүүжүүлж, шүүхийн хэвийн үйл ажиллагааг хангах эдийн засгийн баталгааг төрөөс бүрдүүлэхээр хуульчилсан. Эдийн засгийн баталгааны агуулгыг зөвхөн санхүүжилт олгох (financial input) бус, тухайн санхүүгийн эх үүсвэрийг удирдах, захиран зарцуулах институцийн бие даасан байдал (management autonomy)-ыг хамтад нь ойлгох шаардлагатай. Харин Монгол Улсын өнөөгийн зохицуулалт нь энэхүү хоёр дахь бүрэлдэхүүн хэсгийг хангалттай тусгаагүй байгаа нь Үндсэн хуулийн баталгааны бодит хэрэгжилтийн нэгэн цоорхой болж байна.

Шүүхийн эдийн засгийн баталгааг Үндсэн хууль, Шүүхийн тухай хуульд тусгасан боловч үндсэндээ төсвийн доод хэмжээг хадгалах буюу non-reduction guarantee-д төвлөрч байна. Өөрөөр хэлбэл шүүхийн үйлчилгээний орлогыг хуримтлуулах, зориулалтын санд төвлөрүүлэх, бие даан удирдах, дараагийн санхүүгийн жилүүдэд шилжүүлэн ашиглах эрхийг олгосон эерэг буюу positive financial autonomy-ийн зохицуулалт хуульд тусгагдаагүй.

Сүүлийн үеийн эрх зүйн судалгаануудад шүүхийн санхүүгийн хараат бус байдал нь зөвхөн төсвийн хангалттай хэмжээтэй байх асуудлаар хязгаарлагдахгүй, харин тухайн төсвийг үр ашигтай удирдах институцийн чадавхаар тодорхойлогдох ёстойг онцолж байна. Энэ утгаараа шүүх өөрийн үйлчилгээний орлогыг олон жилийн хугацаанд хуримтлуулж, төлөвлөгөөтэйгээр ашиглах эрхгүй байх нь урт хугацааны хөрөнгө оруулалт төлөвлөх, шүүхийн үйлчилгээний чанарыг сайжруулах, дэвшилтэт технологи нэвтрүүлэх, олон

оролцогчтой болон өндөр зардал шаардсан хэрэг хянан шийдвэрлэх ажиллагааны санхүүгийн эрсдэлийг дотоод нөөцөөр даван туулах боломжийг хязгаарладаг.

Гэхдээ нөгөө талаас, шүүхийн санхүүгийн бие даасан байдлыг өргөжүүлэх нь хязгааргүй эрх мэдэл олгохтой адилтгаж болохгүй. Санхүүгийн хэт өргөн бие даасан байдал нь зохистой хяналт, тайлагналын тогтолцоогүй тохиолдолд байгууллагын хариуцлагыг сулруулах, төсвийн сахилга бат алдагдах эрсдэлийг дагуулж болзошгүйг зарим судалгаанд тэмдэглэжээ. Иймээс шүүхийн үйлчилгээний орлогыг хуримтлуулах, бие даан удирдах эрхийг хуульчлахдаа түүнийг ил тод байдал, санхүүгийн аудит, парламентын тайлагнал, зориулалтын зарцуулалтын хяналт зэрэг хариуцлагын механизмтай уялдуулан зохицуулах нь зүйтэй.

Төсвийн тухай хуулийн одоогийн зохицуулалтын дагуу төсвийн байгууллагын үндсэн үйл ажиллагаанаас бий болсон нэмэлт орлого болон санхүүгийн жилийн эцэст зарцуулагдаагүй үлдэгдлийг улсын төсвийн ерөнхий санд төвлөрүүлэх нийтлэг зарчим үйлчилдэг бөгөөд энэхүү зохицуулалт шүүхийн байгууллагад мөн адил хамаардаг.

Төсвийн тухай хуулийн 43.2-т дараа жилд шилжүүлэн зарцуулах эрхийн нийт хэмжээ нь төсвийн ерөнхийлөн захирагчийн тухайн жилийн батлагдсан төсвийн гурван хувиас хэтрэхгүй байхаар заасан. Энэхүү зохицуулалт нь төсвийн байгууллагад нийтлэг үйлчилдэг төсвийн сахилга, нэгдмэл байдлын зарчмыг хангах зорилготой боловч шүүх эрх мэдлийн онцлог, түүний Үндсэн хуулиар хамгаалагдсан эдийн засгийн баталгааг харгалзан үзсэн тусгай зохицуулалт бий болгох шаардлагатай.

Үүнээс гадна шүүхийн цалингийн сангийн зарцуулагдаагүй үлдэгдлийг улсын төсөвт буцаан төвлөрүүлдэг атлаа хөрөнгө оруулалтын зардлыг дараалан бууруулсан, эсхүл огт батлаагүй он жилүүд олон. Ийм практик нь шүүхийн байгууллагын санхүүгийн нөөцийг урт хугацаанд төлөвлөх, хуримтлуулах боломжийг хязгаарлаж, шүүхийн бие даасан байдлын эдийн засгийн баталгааг бодит амьдрал дээр сулруулж байна.

«Төсвийн зарлагын хэмнэлт, үндсэн үйл ажиллагааны нэмэлт орлогыг зарцуулах, тайлагнах, хяналт тавих журам”-д[34] зааснаар төсвийн зарлагын хэмнэлтийг Сангийн яамны төсвийн төлөвлөлтийн асуудал хариуцсан нэгж тухайн жилийн төсвийн хуваарьт өөрчлөлт оруулах арга хэмжээ авч зарцуулах эрх олгодог. Үндсэн үйл ажиллагааны нэмэлт орлогод төлөвлөгөөнөөс давж биелсэн орлого хамаарч байна.

Одоогийн зохицуулалтын гол хүндрэл нь **хэрэв ийм давсан орлого үүслээ гэхэд зөвхөн урсгал зардал, үр дүнгийн урамшуулал, нийгмийн асуудлыг шийдвэрлэхэд зарцуулах ёстой.**

Үүний улмаас шүүх өөрийн үйлчилгээний орлогыг урт хугацааны хөрөнгө оруулалт, дэд бүтцийн хөгжил, шүүхийн үйлчилгээний чанарыг сайжруулах зэрэг стратегийн зорилгод зориулан хуримтлуулах, төлөвлөгөөтэйгээр ашиглах санхүүгийн болон эрх зүйн боломжийг хязгаарлаж байна.

Ийнхүү шүүхийн санхүүгийн менежментийн уян хатан байдал, дунд болон урт хугацааны хөгжлийн төлөвлөлтийн чадавх нь төсвийн ерөнхий зохицуулалтын хүрээнд бодитоор хязгаарлагдаж байгаа нь шүүх эрх мэдлийн эдийн засгийн баталгааг бүрэн хэрэгжүүлэхэд саад болж байна. Энэ нөхцөл байдал нь Үндсэн хуулийн 48 дугаар зүйлд баталгаажуулсан шүүхийн эдийн засгийн баталгаа болон шүүх эрх мэдлийн бие даасан байдлын агуулгыг зөвхөн төсөв батлах үе шатанд бус, санхүүгийн нөөцийг удирдах, ашиглах эрх хэмжээний хүрээнд дахин эргэн харах шаардлагыг бий болгож байна.

Шүүх 2025 онд улсын болон орон нутгийн төсөвт 66.1 тэрбум төгрөгийн орлого төвлөрүүлсэн байх бөгөөд үүний 23.6 тэрбум нь тэмдэгтийн хураамжийн орлого байна. Үүний зэрэгцээ шүүхийн архивын үйлчилгээний хураамжид 127 сая төгрөгийн орлогыг улсын төсөвт төвлөрүүлжээ[35]. Шүүх архивын үйлчилгээний орлого,

[34] Сангийн сайдын 2022 оны 12 дугаар сарын 30-ны өдрийн А/282 дугаар тушаал. https://mof.gov.mn/files/uploads/article/2022_%D0%BE%D0%BD%D1%8B_%D0%90282_%D0%B4%D1%83%D0%B3%D0%B0%D0%B0%D1%80_%D1%82%D1%83%D1%88%D0%B0%D0%B0%D0%BB.pdf

[35] Монгол Улсын шүүхийн тайлан 2025 он. https://www.judcouncil.mn/site/news_full/15835

тэмдэгтийн хураамжийн орлогын тодорхой хувийг шүүхийн тусгай зориулалтын санд төвлөрүүлж, үүнийг шүүхийн үйлчилгээ авч буй иргэдийн орчин нөхцөл, байр, хуралдааны танхим, дэд бүтцийн хүрэлцээ, чанарыг сайжруулахад зарцуулах тогтолцоог нэвтрүүлэх боломж байна. Ингэснээр шүүхийн санхүүгийн уян хатан байдал дээшилнэ.

Иймээс шүүхийн үйлчилгээний орлогын удирдлагыг Үндсэн хуулийн эдийн засгийн баталгаатай нийцүүлэн тусгайлан зохицуулах эрх зүйн шинэ механизм бий болгох шаардлага үүсжээ. Шүүхийн үйлчилгээний орлогыг бие даан удирдах, олон жилээр хуримтлуулах эрх зүйн боломжийг олон улсын сайн туршлагатай уялдуулан үнэлэх, улмаар үндэсний хууль тогтоомжийг боловсронгуй болгох оновчтой зохицуулалтын хувилбаруудыг сонгон бодлогын шийдвэр гаргавал зохино.

Недерланд:[36] шүүхийн санхүүжилтийн тогтолцоо нь гүйцэтгэлд суурилсан санхүүжилтийн *(output-based financing)* загварт тулгуурладаг бөгөөд түүний онцлог элемент нь "шүүхийн өөрийн сан" *(Own Funds)* юм. Энэхүү тогтолцооны дагуу тухайн шүүхийн жилийн санхүүгийн үр дүн эерэг гарсан тохиолдолд илүүдэл хөрөнгийг улсын төсөвт буцаан төвлөрүүлэхгүйгээр шүүхийн өөрийн санд хуримтлуулдаг. Харин алдагдал үүссэн тохиолдолд уг сангийн хөрөнгийг ашиглан санхүүгийн тэнцлийг хадгалдаг. Өөрийн сан нь байнгын эерэг үлдэгдэлтэй байх шаардлагатай бөгөөд шаардлагатай нөхцөлд Недерландын Шүүхийн зөвлөлөөс нэмэлт санхүүжилт олгох боломжтой боловч сангийн тогтвортой байдлыг сэргээх үүргийг тухайн шүүхэд хүлээлгэдэг. Үүний зэрэгцээ сангийн үлдэгдэл нь тухайн жилийн батлагдсан санхүүжилтийн 3 хувиас давсан тохиолдолд давсан хэсгийг Шүүхийн зөвлөл буцаан төвлөрүүлдэг дээд хязгаарын зохицуулалт үйлчилдэг. Ийнхүү Недерландын загвар нь нэг талаас шүүхийн байгууллагад санхүүгийн үр ашиг, урт хугацааны

[36] Council for the Judiciary, The Netherlands, The Financing System of the Netherlands Judiciary, ed. Jos Puts and Merel Berling (The Hague: Raad voor de rechtspraak, n.d.), "Own funds" section, https://www.rechtspraak.nl/SiteCollectionDocuments/The-Financing-System-of-the-Netherlands-Judiciary.pdf.

төлөвлөлтийг дэмжих урамшуулал бий болгож, нөгөө талаас төсвийн сахилга бат, санхүүгийн ил тод байдлыг хамгаалах хяналтын механизмыг давхар бүрдүүлснээрээ онцлог юм. Энэ нь шүүхийн үйлчилгээний орлогыг хуримтлуулах эрхийг хязгааргүйгээр бус, тодорхой шалгуур, дээд хязгаарын хүрээнд хэрэгжүүлдэг тэнцвэртэй загвар гэж үнэлэгддэг. Үүнээс Монгол Улс авах сургамж нь энэ загвар шүүхийн үйлчилгээний орлогыг тусгай нөөц санд төвлөрүүлэх, түүнийг Шүүхийн ерөнхий зөвлөлийн төвлөрсөн удирдлага дор захиран зарцуулах эрх зүйн зохицуулалт бий болгоход хамгийн ойр жишиг болж болохоор юм.

Америкийн Нэгдсэн Улс: Хугацаагүй сангийн (No-year Fund) зарчим:[37] АНУ-ын холбооны шүүхийн тогтолцоонд зарим төрлийн шүүхийн хураамжийг тусгай зориулалтын сангуудад төвлөрүүлж, тэдгээрийг "зарцуулагдах хүртэл хүчинтэй" *(remain available until expended)* зарчмаар ашиглах эрх зүйн зохицуулалт үйлчилдэг. Энэ нь жилийн төсвийн мөчлөгөөс үл хамааран тухайн хөрөнгийг дараагийн санхүүгийн жилүүдэд шилжүүлэн ашиглах боломжийг бүрдүүлдэг. Гэхдээ энэхүү зохицуулалт нь холбооны шүүхийн бүх орлогод бус, зөвхөн хуулиар тусгайлан тодорхойлсон орлогын ангилалд үйлчилдэг. Иймээс АНУ-ын загвар нь төсвийн ерөнхий тогтолцоог өөрчлөхгүйгээр тодорхой зориулалтын орлогыг тусгай эрх зүйн горимоор зохицуулах боломжтойг харуулдаг. Монгол Улс авах туршлага нь Монголд шүүхийн бүх орлогод бус, зөвхөн тусгай архивын үйлчилгээний хураамж зэрэг тогтвортой эх үүсвэрт хугацаагүй сангийн зарчмыг туршилтын журмаар нэвтрүүлэх боломжтой.

Их Британийн Trading Fund загвар:[38] Их Британийн Government Trading Act 1990 хуулийн дагуу тодорхой төрийн байгууллагууд *"Trading Fund"* байгуулах эрхтэй бөгөөд өөрийн үйл ажиллагаанаас

[37] 28 U.S.C. §§ 612, 1931; U.S. Government Accountability Office, Recovery by the Administrative Office of the United States Courts of Transferred Offsetting Receipts, B-257579, Sept. 22, 1994, pp. 2–5; U.S. GAO, Principles of Federal Appropriations Law, 4th ed., Chapter 2, GAO-16-464SP, 2016, pp. 2-9–2-10.

[38] OECD, OECD Journal on Budgeting, Special Issue: "The Legal Framework for Budget Systems: An International Comparison", Vol. 4, No. 3 (2004), Chapter IV: "United Kingdom", pp. 412–413, 433, note 26. ISSN 1608-7143. © OECD 2004.

бүрдүүлсэн орлогыг дараагийн санхүүгийн жилүүдэд шилжүүлэн ашиглах, хөрөнгө оруулах, санхүүгийн нөөцөө удирдах боломжтой байдаг. *OECD* энэхүү тогтолцоог төрийн байгууллагын үр ашигтай санхүүгийн удирдлагыг дэмждэг механизм гэж үнэлсэн боловч ийм эрхийг ил тод тайлагнал, аудит, төсвийн хяналтын тогтолцоотой хамтатган хэрэгжүүлэх шаардлагатайг мөн онцолсон. Монгол Улсын хувьд авч үзвэл шүүхийн үйлчилгээний орлогыг зориулалтын сангаар удирдахдаа бие даасан байдлыг өргөжүүлэхийн зэрэгцээ аудит, тайлагнал, парламентын хяналтыг хамтатган хөгжүүлэх шаардлагатай.

Эдгээр улсын практикийг дүгнэвэл, шүүхийн үйлчилгээний орлогыг олон жилийн хугацаанд хуримтлуулах эрхийг ямар ч улс хязгааргүй байдлаар олгоогүй байна. Харин нийтлэг чиг хандлага нь энэхүү эрхийг тодорхой зориулалт, санхүүгийн дээд хязгаар, аудит, тайлагнал болон институцийн хяналтын тогтолцоотой уялдуулан хэрэгжүүлэхэд оршиж байна. Иймээс Монгол Улсад шүүхийн үйлчилгээний орлогыг хуримтлуулах эрх зүйн зохицуулалт бий болгохдоо Недерландын дээд хязгаартай нөөц сангийн загвар, АНУ-ын тусгай зориулалтын хугацаагүй сангийн зарчим, Их Британийн тайлагналд суурилсан санхүүгийн удирдлагын тогтолцоог хослуулан нэвтрүүлэх нь үндэсний эрх зүйн орчинд хамгийн нийцтэй шийдэл болохоор байна.

Иймд Монгол Улсын хууль тогтоомжид дараах чиглэлээр өөрчлөлтийг тусгах шаардлагатай байна:

1. **Шүүхийн эдийн засгийн баталгааны агуулгыг өргөжүүлэн хуульчлах**

Шүүхийн тухай хуульд шүүхийн эдийн засгийн баталгаа нь зөвхөн улсын төсвөөс хүрэлцээтэй санхүүжилт авах эрхээр хязгаарлагдахгүй бөгөөд төсвөө төлөвлөх, хуваарилах, зарцуулах, хуульд заасан орлогоо удирдах, зарцуулагдаагүй үлдэгдлийг тодорхой нөхцөлөөр дараагийн жилд шилжүүлэх эрхийг хамарна гэж тодорхойлох шаардлагатай.

Ингэхдээ шүүхийн санхүүгийн бие даасан байдлыг дараах бүрэлдэхүүнтэйгээр хуульчилж болно:

- хүрэлцээтэй, тогтвортой санхүүжилт авах;
- батлагдсан төсвийг зориулалтын дагуу бие даан захиран зарцуулах;
- төсвийн хэмнэлт, зарим төрлийн үйлчилгээний орлогыг хуримтлуулах;
- олон жилийн хөрөнгө оруулалт, хөгжлийн хөтөлбөр санхүүжүүлэх;
- санхүүгийн удирдлагын шийдвэрт гүйцэтгэх эрх мэдлийн үндэслэлгүй оролцоог хязгаарлах.

2. «Шүүхийн хөгжлийн сан” байгуулах

Шүүхийн тухай хууль болон Төсвийн тухай хуульд шүүхийн үйлчилгээтэй холбоотой хуульд тусгайлан заасан орлогын тодорхой хувийг төвлөрүүлэх **Шүүхийн хөгжлийн сан** байгуулах зохицуулалт оруулах боломжтой.

Уг санд дараах эх үүсвэрийг бүхэлд нь бус, хуулиар тогтоосон хувь хэмжээгээр төвлөрүүлж болно:

- шүүхийн архивын үйлчилгээний хураамж;
- баримт бичгийн хуулбар, лавлагааны үйлчилгээний орлого;
- шүүхийн цахим үйлчилгээний төлбөр;
- улсын тэмдэгтийн хураамжийн тодорхой хувь;
- төсвийн зарлагын бодит хэмнэлтийн хуульд зөвшөөрсөн хэсэг;
- төсөл, хөтөлбөр, хандив, тусламжийн хуульд нийцсэн эх үүсвэр.

Сангийн хөрөнгийг шүүхийн байр, хуралдааны танхим, иргэдэд үйлчлэх орчин, архив, аюулгүй байдал, цахим систем, техник технологи, хүртээмж болон үйлчилгээний чанарыг сайжруулахад зориулан зарцуулах бөгөөд цалин, урамшуулал, тогтмол урсгал зардлыг нөхөхөд зарцуулахыг хязгаарлаж болно. Санг Шүүхийн ерөнхий зөвлөл төвлөрсөн байдлаар удирдах боловч сангийн төлөвлөгөө, зарцуулалт, үлдэгдэл, үр дүнг жил бүр нийтэд мэдээлэх зохицуулалт шаардлагатай.

3. Орлого, хэмнэлт, зарцуулагдаагүй үлдэгдлийг дараагийн жилд шилжүүлэх тусгай горим тогтоох

Төсвийн тухай хуулийн 43.2-т заасан гурван хувийн ерөнхий хязгаарыг шүүхийн хувьд шууд хэрэглэх бус, шүүхийн онцлогт нийцсэн тусгай зохицуулалт бий болгох нь зүйтэй.

Үүнд:

- хуульд заасан үйлчилгээний орлогыг санхүүгийн жилийн эцэст улсын төсөвт бүрэн татан төвлөрүүлэхгүй байх;
- зориулалтын сангийн хөрөнгийг “зарцуулагдах хүртэл хүчинтэй” зарчмаар дараагийн жилүүдэд шилжүүлэх;
- төсвийн хэмнэлтийн тодорхой хувийг дунд хугацааны хөрөнгө оруулалтад хадгалах;
- сангийн үлдэгдэлд батлагдсан төсвийн тодорхой хувьтай тэнцэх дээд хязгаар тогтоох;
- дээд хязгаараас давсан хэсгийг улсын төсөвт эсхүл шүүхийн системийн төвлөрсөн нөөцөд шилжүүлэх.

Нидерландын загвартай төстэйгээр сангийн үлдэгдлийг тухайн жилийн батлагдсан төсвийн, жишээлбэл, 3–5 хувиас хэтрүүлэхгүй байж болох боловч энэ хувь хэмжээг эдийн засгийн тооцоо, шүүхийн хөрөнгө оруулалтын бодит хэрэгцээнд үндэслэн тогтоох шаардлагатай. Иймхүү хуримтлуулах эрхийг хязгааргүй олгох бус, **дээд хязгаар, зориулалт, хугацаа, зарцуулалтын шалгууртай** хэрэгжүүлэх нь төсвийн сахилга бат болон шүүхийн бие даасан байдлыг тэнцвэржүүлнэ.

4. Шүүхийн үйлчилгээний орлогыг ашиглах зориулалт, шийдвэр гаргах журмыг тусгайлан зохицуулах

Одоогийн зохицуулалтаар нэмэлт орлого, төсвийн хэмнэлтийг гол төлөв урсгал зардал, урамшуулал, нийгмийн асуудалд зарцуулах боломжтой байгаа нь шүүхийн урт хугацааны хөгжлийн зорилготой нийцэхгүй байна. Иймд Төсвийн тухай хууль болон холбогдох журамд шүүхийн үйлчилгээний орлого, хуримтлагдсан хөрөнгийг дараах стратегийн зориулалтаар ашиглахыг зөвшөөрөх хэрэгтэй:

- шүүхийн байр, дэд бүтцийн шинэчлэл;
- шүүх хуралдааны танхимын тоног төхөөрөмж;
- цахим хэрэг хянан шийдвэрлэх систем;
- кибер аюулгүй байдал, мэдээллийн хамгаалалт;
- архивын хадгалалт, цахимжилт;
- хөгжлийн бэрхшээлтэй иргэдийн хүртээмж;
- олон оролцогчтой, өндөр зардалтай хэрэг хянан шийдвэрлэх ажиллагааны тусгай хэрэгцээ;
- шүүхийн үйлчилгээний чанар, хурд, хүртээмжийг сайжруулах төсөл.

Зарцуулалтын шийдвэрийг дур мэдэн гаргахгүй байхын тулд Шүүхийн ерөнхий зөвлөлөөс баталсан дунд хугацааны хөгжлийн төлөвлөгөө, хөрөнгө оруулалтын эрэмбэ, хэрэгцээний үнэлгээ, үр дүнгийн шалгуурт үндэслэх ёстой. Мөн нэг шүүхийн хуримтлуулсан орлогыг зөвхөн тухайн шүүхэд үлдээх бус, шүүхийн системийн тэгш бус байдлыг бууруулах зорилгоор төвлөрсөн байдлаар дахин хуваарилах боломжийг хуульчлах нь зүйтэй.

5. Санхүүгийн бие даасан байдлыг аудит, ил тод байдал, парламентын хяналттай тэнцвэржүүлэх

Шүүхийн үйлчилгээний орлогыг хуримтлуулах, шилжүүлэн ашиглах эрх олгохтой зэрэгцэн хариуцлагын тусгай тогтолцоо бүрдүүлэх шаардлагатай. Хуульд дараах баталгааг тусгаж болно:

- сангийн төсөв, орлого, зарлага, үлдэгдлийг тусгай дансаар бүртгэх;
- жил бүр санхүүгийн тайлан болон үр дүнгийн тайлан гаргах;
- төрийн аудитын байгууллагаас тогтмол аудит хийх;
- Улсын Их Хурлын холбогдох Байнгын хороонд тайлагнах;
- сангийн орлого, зарлага, санхүүжүүлсэн төсөл, худалдан авалтыг нийтэд ил тод мэдээлэх;
- зориулалт бусаар зарцуулсан тохиолдолд хариуцлага хүлээлгэх;
- ашиг сонирхлын зөрчил, худалдан авах ажиллагаанд тусгай хяналт тавих;

- сангийн үйл ажиллагаанд тогтмол хугацаанд үр нөлөөний үнэлгээ хийх.

Энэ хүрээнд шүүхийн санхүүгийн бие даасан байдлыг “хяналтгүй зарцуулах эрх” бус, харин хуулиар тогтоосон зориулалтын хүрээнд, ил тод, аудиттай, үр дүнд суурилан нөөцөө удирдах эрх гэж тодорхойлох нь зүйтэй.

2.6. Шүүхийн төсвийг санхүүгийн жилийн явцад бууруулахаас сэргийлэх

Шүүхийн төсөв улсын төсвийн нэг хэсэг боловч эрх мэдэл хуваарилах зарчмын үүднээс гүйцэтгэх болон хууль тогтоох эрх мэдлийн улс төрийн нөлөөллөөс хамгаалагдсан байх ёстой гэсэн зарчим олон улсын эрх зүйн баримт бичгүүдэд тогтвортой тусгагдаж байна.

Европын зөвлөлийн “Шүүгчдийн зөвлөлдөх зөвлөлийн (CCJE) ” 2001 оны №2 Санал дүгнэлтийн 5 дахь хэсэгт шүүхийн төсөв нь сангийн яамаар дамжин парламентад өргөн мэдүүлэгдэх хэдий ч төсөв боловсруулах, батлах ажиллагаа нь улс төрийн нөлөөллийн хэрэгсэл болох ёсгүй бөгөөд эрх мэдэл хуваарилах зарчим бодитоор хангагдах шаардлагатайг онцолсон. Мөн уг Санал дүгнэлтийн 10 дахь хэсэгт шүүхийн төсвийг хэлэлцэн батлах ажиллагаанд шүүхийн байгууллагын байр суурийг илэрхийлэх бодит механизм бүрдүүлэхийг зөвлөсөн байдаг.

Үүнтэй адил Венецийн комиссын “Эрх зүйт ёсны шалгах хуудас” (CDL-AD(2016)007) шүүхийн санхүүгийн хараат бус байдлыг үнэлэхдээ дараах хоёр үндсэн шалгуурыг хэрэглэдэг: шүүхийн төсөв хууль тогтоомжийн түвшинд тусгай хамгаалалттай эсэх; шүүх, эсхүл шүүхийн зөвлөл төсвийн шийдвэр гаргах ажиллагаанд бодитой нөлөө үзүүлэх боломжтой эсэх. Эдгээр шалгуур нь шүүхийн байгууллагыг төсвийн хэлэлцүүлэгт зөвхөн оролцуулах бус, түүний байр суурь шийдвэр гаргах ажиллагаанд бодитой тусгагдах процессын баталгааг бий болгох шаардлагатайг илэрхийлдэг.

Монгол Улсад ийм механизм байхгүй байгаа нь практикт тодорхой эрсдэл бий болгож ирсэн. Тухайлбал, Шүүхийн тухай 2012 оны хуулийн 28.5 дугаар зүйлд "Шүүхийн үйл ажиллагааны төсвийг өмнөх жилийнхээс бууруулахыг хориглоно" гэсэн заалт, ШЭЗБтХ-ийн 23.5-д "шүүгчийн цалин хөлсний бүрэлдэхүүн, хэмжээг бууруулж болохгүй" гэсэн хамгаалалт байсан ч сүүлийнх нь 2015.11.10-ны хуулиар хүчингүй болсон. Засгийн газар 2016 оны 8 дугаар сарын 23-нд өргөн мэдүүлсэн төсвийн тодотголын төсөлдөө Шүүхийн ерөнхий зөвлөлийн даргын 48.9 тэрбум төгрөгийн багцыг 45.0 тэрбум төгрөг болгох буюу 3.9 тэрбум төгрөгөөр бууруулахаар санал болгож байв. Үүний дотор шүүгчийн цалингийн санг 3.2 тэрбум төгрөгөөр бууруулах тооцоо багтсан. Энэ санал эцэслэн батлагдаагүй. УИХ хэлэлцүүлгийн явцад бүх шатны шүүхийн шүүгчийн цалин, нийгмийн баталгаатай холбоотой зардлыг бууруулахгүй байхаар өөрчилж баталсан.

Түүнчлэн 2021 оны Шүүхийн тухай хуулийн дагуу байгуулагдсан, шүүгчийн сургалт явуулах үндсэн чиг үүрэгтэй Шүүхийн сургалт, судалгаа, мэдээллийн академийн сургалтын зардлыг Төрийн хэмнэлтийн хуульд заасан сургалтын зардлыг танах заалтыг үндэслэн хасах санал гаргаж байсан тохиолдол бий.

Үүнтэй харьцуулахад Оросын Холбооны Улсад шүүхийн батлагдсан төсвийг танах, эсхүл дараагийн жилийн төсвийн төслийг өмнөх жилийн түвшнээс 5 хувиас дээш хэмжээгээр бууруулах бол Шүүгчдийн зөвлөлийн албан ёсны зөвшөөрөл заавал авдаг. Энэ нь төсөв бууруулах эрхийг гүйцэтгэх засаглалд хэвээр үлдээсэн боловч уг эрхийг хэрэгжүүлэхэд шүүх засаглалын төлөөллийн байгууллагын оролцоог заавал хангах процессын баталгааг бүрдүүлсэн зохицуулалт юм[39].

Тэгвэл манайд Төсвийн тухай хуульд шүүхийн төсөвт өөрчлөлт оруулах, төсвийн тодотгол хийх ажиллагаанд шүүхийн байгууллагын оролцоог хангах процессын баталгаа хангалтгүй. Тухайлбал, Төсвийн

[39] Федеральный закон от 10 февраля 1999 г. № 30-ФЗ «О финансировании судов Российской Федерации», ст. 2, ч. 2–3; Федеральный конституционный закон от 31 декабря 1996 г. № 1-ФКЗ «О судебной системе Российской Федерации», ст. 33, ч. 3–5.

тухай хуулийн 34, 42 дугаар зүйлд төсвийн тодотгол, төсвийн зохицуулалтын журмыг тогтоосон боловч шүүхийн төсөвт өөрчлөлт оруулахдаа Улсын дээд шүүх, Шүүхийн ерөнхий зөвлөл, Шүүхийн сахилгын хорооноос албан ёсны санал, дүгнэлт авах, эсхүл шүүхийн байгууллагатай зөвшилцөх талаар тусгай зохицуулалт байхгүй.

Үүний улмаас төсвийн тодотголын явцад шүүх өөрийн байр суурийг хуульд заасан журмын дагуу илэрхийлж, шийдвэр гаргах ажиллагаанд албан ёсоор оролцох процессын баталгаагүй байна.

Иймээс өнөөгийн эрх зүйн зохицуулалтын үндсэн сул тал нь "сонсох" ажиллагааг шийдвэр гаргах үйл явцад бодит үр дагавартай процедур болгон хөгжүүлээгүйд оршиж байна.

Сонгон судалсан 10 улсын эрх зүйн зохицуулалтаас үзэхэд шүүхийн байр суурийг парламентад хүргэх дараах хэлбэр байна:

1. **Шууд сонсгол, мэдүүлэг.** АНУ-ын Конгрессын хуваарилалтын дэд хороод Шүүхийн захиргааны алба болон шүүхийн төлөөлөгчдөөс төсвийн үндэслэл, данс, гүйцэтгэл, эрсдэлийн талаар мэдүүлэг/тайлбар авдаг. БНСУ-д төсөв буруулсан хэмжээ, шалтгаан Үндэсний ассемблейд хүрэх тул парламент Засгийн газрын эцсийн тооноос гадна саналын зөрүүг хянах боломжтой.

2. **Техникийн танилцуулга, бичгээр зөвлөлдөх.** Недерландын Шүүхийн зөвлөл байнгын хороонд техникийн танилцуулга, бичгээр зөвлөлдөх, заримдаа дугуй ширээний хэлэлцүүлгээр мэдээлэл өгдөг. Энэ нь шүүхийг Засгийн газрын эсрэг улс төрийн оролцогч болгохгүйгээр мэргэжлийн тайлбарыг парламентад хүргэх уян хатан хэлбэр юм.

3. **Тусдаа төсвийн шугам буюу захиран зарцуулагч.** Ирландын Courts Service-ийн санхүүжилт “Ангилал 21” гэсэн танигдахуйц шугамаар; Литвад Үндэсний шүүхийн захиргаа тусдаа төсвийн захиран зарцуулагчаар; Эстонийн Дээд шүүх тусдаа төсвийн журмаар хэлэлцэгддэг. Тусдаа явах суваг нь

төсвийн дүн, өөрчлөлт, гүйцэтгэлийг парламентын түвшинд батлах боломжийг нэмэгдүүлнэ.

4. **Нэгдсэн яамны багц доторх хэлэлцүүлэг.** Финланд, Их Британи, доод шатны Эстонийн шүүхийн төсөв Хууль зүйн салбарын хүрээнд багтдаг. Энэ нь төсвийн нэгдмэл бодлогыг дэмжих боловч шүүхийн санхүүжилт бусад салбарын зардалтай өрсөлдөж, шүүхийн хэрэгцээ бүдгэрэх эрсдэлтэй. Ийм эрсдэлийг тусгай тайлбар, гүйцэтгэлийн үзүүлэлт, парламентын хорооноос нотлох баримт авах ажиллагаагаар нөхдөг.

Цаашид Улсын Их Хурлаас баталсан шүүхийн жилийн төсвийг санхүүгийн жилийн явцад төсвийн тодотгол, зарлагын хязгаарлалт, санхүүжилтийн зохицуулалт болон бусад хэлбэрээр бууруулах бол шүүхийн байгууллагын урьдчилсан албан ёсны зөвшөөрлийг заавал авах тусгай журмыг хуульчлах хэрэгтэй. Энэ зохицуулалтыг Шүүхийн тухай болон Төсвийн тухай хуулийн төсвийн тодотгол, зарлагын зохицуулалттай холбоотой заалтад зэрэгцүүлэн тусгах нь зүйтэй.

Энэ бол төсөв бууруулах эрхийг хязгаарлах бус, харин шийдвэр гаргах ажиллагаанд шүүх засаглалын байр суурийг албан ёсоор тусгах процессын баталгаа юм.

Мөн батлагдсан төсвийг сар, улирлын санхүүжилтийн хуваарийн дагуу хугацаанд нь, бүрэн хэмжээгээр шилжүүлэх үүргийг Төсвийн тухай хуульд тусгайлан тогтоох шаардлагатай. Санхүүжилтийг хуульд заасан үндэслэлгүйгээр саатуулах, хэсэгчлэн шилжүүлэх, захиргааны шийдвэрээр хязгаарлахыг төсөв бууруулсантай адилтган үзэх зохицуулалт бий болговол баталгааны бодит хэрэгжилт хангагдана.

Энэ нь Филиппиний Үндсэн хуульд тусгагдсан төсвийг өмнөх жилийн түвшнээс бууруулахгүй байх болон батлагдсан санхүүжилтийг автоматаар, тогтмол шилжүүлэх баталгааг Монгол Улсын эрх зүйн тогтолцоонд хуулийн түвшинд нутагшуулсан хувилбар болно.

Түүнчлэн энэхүү баталгаа нь шүүхийн төсвийн хэмжээг “Монгол Улсын шүүх эрх мэдлийн хөгжлийн бодлого”-д заасан улсын нийт

төсвийн хоёр хувьд үе шаттай хүргэх бодлогын зорилтыг хэрэгжүүлэх суурь нөхцөлийг бүрдүүлнэ. Гэхдээ улсын төсвийн тодорхой хувийг шүүхэд заавал ногдуулах асуудлыг зөвхөн тоон зорилт байдлаар бус, шүүхийн үйлчилгээний чанар, хэргийн ачаалал, дэд бүтэц, хүний нөөц болон үр дүнгийн гүйцэтгэлтэй уялдуулах шаардлагатай.

Шүүхийн тухай хуулийн 46.8.3-т заасан шүүхийн төсвийн төслийг "бууруулахгүйгээр" улсын төсвийн төсөлд тусгах үүрэг нь одоогоор зөвхөн Засгийн газрын шатанд үйлчилж байна. Улсын Их Хурал төсвийг хэлэлцэн батлах явцад шүүхийн төсвийг бууруулах эрх хэмжээг ямар нэгэн процессын шаардлагагүйгээр хэрэгжүүлэх боломж ч хэвээр байна. Засгийн газар шүүхийн төсвийг бууруулахгүйгээр өргөн мэдүүлсэн ч Байнгын хороо болон чуулганы хэлэлцүүлгийн шатанд анхны төслийг бууруулахыг хориглосон эрх зүйн зохицуулалт байхгүй гэсэн үг. Үүний хүрээнд Улсын Их Хурал шүүхийн төсвийг хэлэлцэн батлахдаа өмнөх жилийн батлагдсан төсвийн хэмжээнээс бууруулахгүй байх ерөнхий зарчмыг баримтлахаар хуульчилж болно. Гэхдээ энэхүү баталгааг зөвхөн нэрлэсэн дүнгээр бус, хэргийн ачаалал, шүүхийн үйлчилгээний шуурхай, хүртээмжтэй байдал зэрэг шалгууртай уялдуулан хэрэглэх нь зүйтэй.

Дээрх баталгааг нэвтрүүлэхтэй холбоотой яригдаж болзошгүй эсрэг үндэслэл нь парламентын төсвийн бүрэн эрхийн зарчим байх боломжтой. Улсын төсвийг эцэслэн хэлэлцэж, батлах эрх нь ард түмнийг төлөөлөх хууль тогтоох байгууллагад хадгалагдах бөгөөд төсвийн тодорхой салбарын зардлыг бууруулахыг хатуу хориглох нь Улсын Их Хурлын төсвийн бодлого тодорхойлох боломжийг хэт хязгаарлаж болзошгүй.

Ялангуяа эдийн засгийн хямрал, төсвийн орлогын огцом тасалдал, байгалийн гамшиг, онц болон дайны байдал зэрэг онцгой нөхцөлд улсын нийт зарлагыг бууруулах зайлшгүй шаардлага үүсэж болно. Ийм үед зөвхөн шүүхийн төсвийг аливаа зохицуулалтаас бүрэн чөлөөлөх нь төсвийн нийт тэнцвэр, салбар хоорондын шударга хуваарилалтад хүндрэл учруулж, шүүхэд үндэслэлгүй давуу байдал олгосон гэх шүүмжлэлд хүргэх эрсдэлтэй.

Иймээс шүүхийн төсвийг “бууруулахгүй байх” баталгааг үнэмлэхүй хориг хэлбэрээр бус, нийт төсөвт адил тэгш үйлчлэх онцгой арга хэмжээний хүрээнд хязгаарлагдмал үл хамаарах нөхцөлтэйгөөр зохицуулах нь илүү тэнцвэртэй. Энэхүү хандлага нь шүүхийн санхүүгийн баталгааг улсын нийт санхүүгийн чадавхаас бүрэн тусгаарлахгүй байхын зэрэгцээ төсвийн хямралыг шүүхэд сонгомол дарамт үзүүлэх хэрэгсэл болгон ашиглахаас сэргийлнэ.

Иймд шүүхийн төсөвт тодотгол хийх, батлагдсан санхүүжилтийг бууруулах асуудлыг ердийн төсвийн зохицуулалтаас ялган, дараах материаллаг болон процессын нөхцөл бүрдсэн тохиолдолд хэрэгжүүлэхээр хуульчлах нь зүйтэй:

1. Төсвийн бууралт нь шүүхийн үндсэн чиг үүргийг хэвийн, тасралтгүй хэрэгжүүлэхэд шаардлагатай санхүүгийн доод түвшин, шүүгчийн хуульд заасан баталгаа, шүүхийн үйлчилгээний хүртээмж болон зайлшгүй шаардлагатай хөрөнгө оруулалтыг алдагдуулахгүй байх;
2. Шийдвэр гаргахаас өмнө холбогдох шүүхийн байгууллагын саналыг албан ёсоор авч, төсөв бууруулах шаардлага, хэмжээ, хувилбар болон шүүхийн үйл ажиллагаанд үзүүлэх нөлөөллийн талаар бодитой зөвшилцсөн байх;
3. Төсөв, санхүүжилтийг бууруулах болсон үндэслэл, хэмжээ, хэрэгжих хугацаа, хэмнэлтийн хувилбар болон шүүхийн үйл ажиллагаа, үйлчилгээ, бие даасан байдалд үзүүлэх үр дагаврыг урьдчилан үнэлж, Улсын Их Хуралд танилцуулахын зэрэгцээ шийдвэр, түүний үндэслэлийг олон нийтэд ил тод мэдээлэх;
4. Улсын төсөв, санхүүгийн тогтвортой байдалд бодитой, ноцтой бөгөөд нийтлэг шинжтэй хүндрэл үүссэн байх;
5. Зарлагын хязгаарлалт нь зөвхөн шүүх эрх мэдэлд чиглээгүй, төсөвт байгууллагуудад нийтлэг, ялгаваргүй, тэгш зарчмаар хэрэгжих.

Ийнхүү шүүхийн төсвийг бууруулах асуудлыг зөвхөн төсвийн орлого, зарлагын техникийн тэнцвэрийн хүрээнд бус, шүүхийн

үндсэн үйл ажиллагааны санхүүгийн доод хэрэгцээг хамгаалсан эсэх, шаардлагатай эсэх, пропорциональ эсэх, нийтлэг бөгөөд ялгаваргүй эсэх гэсэн шалгууруар үнэлэх нь зүйтэй.

Ингэснээр төсвийн сахилга, санхүүгийн тогтвортой байдлыг хангах шаардлага болон шүүхийн бие даасан байдлын эдийн засгийн баталгааны хооронд зохистой тэнцвэр бий болно.

Энэхүү баталгаа нь төсөвт тодотгол хийх парламентын эрхийг үгүйсгэх бус, шүүхийн үндсэн чиг үүрэгт нөлөөлөх шийдвэрийг шүүх засаглалын төлөөллийн байгууллагын оролцоогүйгээр дангаар гаргах боломжийг хязгаарлаж буй. Иймээс энэ нь төсвийн удирдлагын эрх мэдэл болон шүүхийн бие даасан байдлын хооронд процессын тэнцвэр тогтоох ач холбогдолтой. Уг загвар нь Оросын Холбооны Улсын зөвшөөрөлд суурилсан зохицуулалттай төстэй.

Нөгөө талаас төсвийг бууруулахгүй байх баталгаа нь шүүхийн төсвийг үр ашиг, гүйцэтгэлийн үнэлгээгүйгээр автоматаар өсгөх үндэслэл болж болохгүй. Шүүхийн бие даасан байдал нь үр дүнгийн гүйцэтгэл, санхүүгийн хяналт, аудит, ил тод байдал болон хариуцлагаас чөлөөлөгдөх утга агуулахгүй.

Иймээс дээрх 5 баталгаатай зэрэгцүүлэн дараах хариуцлагын механизмыг хөгжүүлэх шаардлагатай:

- Төсвийн хэрэгцээг хэргийн ачаалал, хүний нөөц, үйлчилгээний чанар, хүртээмжийн шалгууруар үндэслэх;
- Урсгал болон хөгжлийн зардлын үр дүнг тусад нь тайлагнах;
- Хөрөнгө оруулалт, цахимжилтын төслийн зардал, үр өгөөжид тогтмол үнэлгээ хийх;
- Төсвийн зарцуулалтад хараат бус аудит хэрэгжүүлэх;
- Төсвийн гүйцэтгэл, хэмнэлт, үлдэгдлийн мэдээллийг олон нийтэд нээлттэй болгох.

Шүүхийн оролцоог бодит эрх зүйн үр дагавартай болгохын тулд дараах гурван түвшний баталгааг хуульд тодорхой тусгах шаардлагатай. Үүнд:

1. Шүүхийн төсвийн саналаас хазайсан аливаа шийдвэрийн тоон болон бодлогын үндэслэлийг бичгээр гаргаж, төсвийн баримт бичиг болон хуралдааны тэмдэглэлд хавсарган нийтэд мэдээлэх;
2. Батлагдсан шүүхийн төсвийг санхүүгийн жилийн явцад бууруулахад шүүхийн төлөөллийн байгууллагын урьдчилсан албан ёсны зөвшөөрөл шаардах;
3. Шүүхийн төсөв "бууруулахгүй байх" зарчмыг Засгийн газрын шатнаас гадна парламентын хэлэлцүүлэгт үйлчлүүлж, батлагдсан санхүүжилтийг хугацаанд нь, бүрэн хэмжээгээр шилжүүлэх үүргийг хуульчлах.

Эдгээр механизм нь парламентын төсвийн бүрэн эрхийг үгүйсгэх бус, уг бүрэн эрхийг эрх мэдэл хуваарилах зарчим, ил тод байдал, үндэслэл бүхий шийдвэр гаргалт, шүүхийн бие даасан байдлын шаардлагатай нийцүүлэн хэрэгжүүлэх процессын хүрээг тогтооно.

Мөн эдгээр баталгааг төсвийн сахилга бат, үр ашиг, аудит, тайлагналын механизмтай хамтатган хэрэгжүүлснээр шүүхийн санхүүгийн хамгаалалт нь хариуцлагагүй санхүүжилтийн давуу эрх бус, харин хараат бус, хүртээмжтэй, тогтвортой шүүхийн тогтолцоог бүрдүүлэх институцийн нөхцөл болж чадна.

~≈o000o≈~

ГУРАВ. ШҮҮХИЙН ТӨСВИЙН ПРОЦЕССЫН ОЛОН УЛСЫН ТУРШЛАГА

Дани · Финланд · Ирланд · Недерланд · Эстони · Их Британи · Литва · БНСУ · АНУ · Казахстан

Судалгаанд хамрагдсан арван орны шүүхийн систем нь шүүхийн өөрийн хэрэгцээг мэргэжлийн шалгууруар өөрөө тодорхойлох, гүйцэтгэх эрх мэдлийн зүгээс шүүхийн төсөвт нөлөөлөх аливаа өөрчлөлтийг журамласан процедураар хязгаарлах, парламентад шүүхийн байр суурийг албан ёсоор сонсгох, батлагдсан нийт төсвийг шүүхийн систем дотроо өөрөө хуваарилах, эцэст нь хараат бус аудит болон нийтэд ил тайлагналаар хариуцлага хүлээх зэрэг шүүхийн төсвийн баталгааг өөр өөр хэмжээ, хүчин чадлаар хослуулан хэрэгжүүлж байна.

3.1. Шүүхийн төсөв: саналын зөрүүг хамгаалсан түсгай механизм

Эдгээр улс дахь шүүхийн төсвийн зөвшилцөх механизмын үндсэн зорилго нь шүүхийн хүсэлтийг бүхэлд нь заавал хүлээн зөвшөөрүүлэхэд бус, төсвийн бодит хязгаар ба шүүхийн үндсэн чиг үүргийн хэрэгцээний зөрүүг нэг талын, тайлбаргүй таналтаар шийдвэрлэхээс сэргийлэхэд оршиж байна. Үр нөлөөтэй тогтолцоонд (i) шүүхийн үндэслэл бүхий төсвийн санал, (ii) төсвийн төв байгууллагын макро хүрээ, (iii) саналын зөрүүг ил гаргах суваг гэсэн гурван элемент зэрэгцэн ажилладаг.

Недерланд - хоёр байр суурийг парламентын өмнө ил болгох. Шүүхийн зөвлөл болон Хууль зүй, аюулгүй байдлын сайд гурван жилийн хугацаанд ашиглах “хэрэг, маргааны нэгж өртөг”, төсвийн

хэмжээний талаар хэлэлцэнэ. Санал нийлэхгүй бол зөвхөн сайдын дүнгээр асуудлыг хаахгүй, хоёр тал өөрийн саналыг парламентад тусад нь хүргүүлэх боломжтой. Энэ нь эцсийн шийдвэрийг парламентэд үлдээхийн зэрэгцээ гүйцэтгэх эрх мэдлийн таналтыг давуу байдал болгож хувиргахгүй байхад оршино.

БНСУ - буруулахын өмнөх зөвшилцөл, шалтгааны ил тод байдал. Санхүү, эдийн засгийн яам шүүхийн хүсэлтийг буруулах бол урьдчилан зөвшилцөж, Засгийн газрын хуралдаанд шүүхийн саналыг сонсох, буруулсан хэмжээ болон шалтгааныг Үндэсний ассемблейд хүргүүлэх процедуртай. Төсвийг заавал өөрчлөлтгүй хадгалахгүй ч өөрчлөлтийн шийдвэрийг сонсгол, парламентын хяналтад оруулдаг.

АНУ - гүйцэтгэх шатанд өөрчлөлтгүй дамжуулах. Шүүхийн бага хурлаар баталсан холбооны шүүхийн төсвийн хүсэлтийг Ерөнхийлөгч болон Удирдлага, төсвийн алба агуулгын өөрчлөлтгүйгээр Ерөнхийлөгчийн төсөвт багтаан Конгресст хүргүүлнэ. Ингэснээр гүйцэтгэх эрх мэдэл шүүхийн хэрэгцээний албан ёсны хувилбар саналыг багасгахгүй, харин төсвийн бодит шийдвэр Конгресст төвлөрнө.

Казахстан - өөрчлөлтгүй нэгтгэл ба комиссын төлөөлөл. Төсөв төлөвлөлтийн төв байгууллага шүүхийн хүсэлтийг зөвхөн хууль, тооцооны хувьд шалгаж, өөрийн бодлогын үзэмжээр танахгүй. Саналын зөрүүг Төсвийн комисс хэлэлцэх бөгөөд Шүүхийн захиргааны дарга комиссын гишүүний хувиар шууд оролцоно. Үүн дээр баталгаа болж санхүүжилтийн доод босго, тухайн жилийн бууралтаас хамгаалах зохицуулалт нэмэгддэг.

Өмнөх Хүснэгт 9-д дурдсан арван улсын туршлагаас харахад “зөвшилцөл” нь нэг удаагийн санал авах ажиллагаа биш, төсвийн зөрүүг шийдвэрлэх эрх, мэдээлэл, хариуцлагын урсгал болох нь харагдана. Зөвхөн шүүх саналаа гаргах эрхтэй байхад хангалтгүй бөгөөд Засгийн газар өөр дүн сонгосон бол шалтгаан, нөлөөлөл, шүүхийн эсрэг байр суурийг эцсийн шийдвэр гаргагчид бүрэн хүргэх шаардлагатай болдог байна. Энэ шалгууруар АНУ, Казахстан материаллаг буюу “өөрчлөлтгүй дамжуулах” хамгаалалтаар, БНСУ,

Недерланд процедурын буюу “зөвшилцөх–хоёр байр суурийг ил болгох” хамгаалалтаар илүү тод загварыг бүрдүүлжээ.

Харин Дани, Финланд, Ирланд, Их Британи зэрэг улсад хатуу хоригийг олон жилийн төсвийн хүрээ, тогтсон институцийн хэлэлцээ, парламентын хүчтэй хяналт, аудитын хариуцлага орлож байна. Ийм загвар нь өндөр итгэлцэл, тогтвортой институцийн заншилтай орчинд ажиллах боломжтой боловч төсөв танах дадал тогтсон Монгол Улсын нөхцөлд дангаараа хангалтгүй. Иймд Монголын хувьд “бууруулахгүй дамжуулах” материаллаг баталгааг хадгалахын зэрэгцээ БНСУ-ын урьдчилсан зөвшилцөл, Недерландын зөрүүтэй саналыг парламентад зэрэгцүүлэн хүргэх, Казахстаны хамтарсан комиссын төлөөллийн механизмыг хослуулах нь илүү бодит хамгаалалт болно.

3.2. Шүүхийн төсвийг парламент хэлэлцэх: шүүхийн байр суурийг парламентад хүргэх

Судалсан орнуудын ихэнхэд парламентын хэлэлцүүлэг хоёр түвшинтэй. Эхлээд хууль зүй буюу салбарын байнгын хороо шүүхийн үйлчилгээний бодит хэрэгцээ, ачаалал, шинэчлэл, хөрөнгө оруулалтыг нягтална. Дараа нь санхүү, төсөв буюу хуваарилалтын хороо улсын нийт орлого, зарлагын хүрээнд дүнг тэнцвэржүүлж шийднэ.

Дани, Финланд, Недерланд, Эстони, Литва, БНСУ, Казахстан энэ бүтцийн янз бүрийн хувилбартай; АНУ-д Төлөөлөгчдийн танхим ба Сенатын хуваарилалтын дэд хороод тус тус сонсгол хийж, хоёр танхимын хувилбарыг тохиролцдог.

Энэ бүтэц шүүхийн төсвийг зөвхөн “салбарын хүсэлт” эсхүл зөвхөн “макро тоо” болгон хялбарчлахаас хамгаална. Гэхдээ салбарын буюу мэргэжлийн байнгын хороо дэмжсэн дүн санхүүгийн хорооны шатанд тайлбаргүй өөрчлөгдвөл урьдчилсан хяналтын үр нөлөө алдагдана. Иймээс парламентын хороодын хооронд зөрүү гарвал үндэслэл, нөлөөллийг тайлбарлах, шүүхэд хариу байр суурь илэрхийлэх боломж өгөх нь чухал.

Шүүхийн байр суурийг парламентад хүргэх хэлбэр:

Шууд сонсгол, мэдүүлэг. АНУ-ын Конгрессын хуваарилалтын дэд хороод Шүүхийн захиргааны алба болон шүүхийн төлөөлөгчдөөс төсвийн үндэслэл, данс, гүйцэтгэл, эрсдэлийн талаар мэдүүлэг/тайлбар авдаг. БНСУ-д төсөв бууруулсан хэмжээ, шалтгаан Үндэсний ассемблейд хүрэх тул парламент Засгийн газрын эцсийн тооноос гадна саналын зөрүүг хянах боломжтой.

Техникийн танилцуулга, бичгээр зөвлөлдөх. Недерландын Шүүхийн зөвлөл байнгын хороонд техникийн танилцуулга, бичгээр зөвлөлдөх, заримдаа дугуй ширээний хэлэлцүүлгээр мэдээлэл өгдөг. Энэ нь шүүхийг Засгийн газрын эсрэг улс төрийн оролцогч болгохгүйгээр мэргэжлийн тайлбарыг парламентад хүргэх уян хатан хэлбэр юм.

Тусдаа төсвийн шугам буюу захиран зарцуулагч. Ирландын Courts Service-ийн санхүүжилт “Ангилал 21” гэсэн танигдахуйц шугамаар; Литвад Үндэсний шүүхийн захиргаа тусдаа төсвийн захиран зарцуулагчаар; Эстонийн Дээд шүүх тусдаа төсвиын журмаар хэлэлцэгддэг. Тусдаа явах суваг нь төсвийн дүн, өөрчлөлт, гүйцэтгэлийг парламентын түвшинд батлах боломжийг нэмэгдүүлнэ.

Нэгдсэн яамны багц доторх хэлэлцүүлэг. Финланд, Их Британи, доод шатны Эстонийн шүүхийн төсөв Хууль зүйн салбарын хүрээнд багтдаг. Энэ нь төсвийн нэгдмэл бодлогыг дэмжих боловч шүүхийн санхүүжилт бусад салбарын зардалтай өрсөлдөж, шүүхийн хэрэгцээ бүдгэрэх эрсдэлтэй. Ийм эрсдэлийг тусгай тайлбар, гүйцэтгэлийн үзүүлэлт, парламентын хорооноос нотлох баримт авах ажиллагаагаар нөхдөг.

Хүснэгт 7. Шүүхийн төсвийн саналыг парламентад хүргэх хэлбэр

Улс	Парламентын гол хэлбэр	Онцгой шинж
Дани	Фолькетинг; гурван хэлэлцүүлэг, Санхүүгийн хороо	Олон жилийн улс төрийн хэлэлцээр жилийн төсвийн хэлэлцүүлгийг тогтворжуулна
Финланд	Санхүүгийн хороо, салбарын дэд хороо, нэгдсэн хуралдаан	Шүүхийн зардлыг Хууль зүйн яамны бүлэгт нарийвчлан хянана
Ирланд	Dбil Йireann; Vote 21; Нийтийн дансны дараах хяналт	Courts Service-ийн санхүүжилт тусдаа танигдах шугамтай
Недерланд	Хоёр танхим; Хууль зүйн байнгын хороо	Зөвлөлийн техникийн танилцуулга; санал зөрвөл хоёр байр суурь хүрч болно
Эстони	Riigikogu-ийн санхүү, үндсэн хууль, хууль зүйн хороод	Дээд шүүхийн төсөв доод шатны шүүхээс институцийн хувьд тусдаа
Их Британи	Estimates/Supply; салбарын ба Нийтийн дансны хороод	Яамны багц, парламентын хариуцлагын тогтсон заншил давамгай
Литва	Seimas-ийн Санхүү, төсвийн болон салбарын хороод	Шүүх тусдаа захиран зарцуулагч тул төсөв илүү тод харагдана
БНСУ	Хууль зүй, шүүхийн хороо; Төсөв, тооцооны тусгай хороо	Бууруулалтын хэмжээ, шалтгаан парламентын материалд орно
АНУ	Хоёр танхимын хуваарилалтын дэд хороодын сонсгол	Шүүхийн хүсэлт, мэдүүлэг, дансны үндэслэл шууд хэлэлцэгдэнэ
Казахстан	Курултайн байнгын хороод ба нэгдсэн хуралдаан	Засгийн шатны хамгаалалт парламентын өөрчлөх бүрэн эрхийг хязгаарлахгүй

«Өөрчлөлтгүй дамжуулах” хамгаалалт нь парламентын төсөв батлах бүрэн эрхийг үгүйсгэдэггүйг АНУ, Казахстаны загвар тод харуулна. Харин уг хамгаалалт нь парламент анхны, шүүхээс баталсан хүсэлтийг харах нөхцөл бүрдүүлдэг. Парламент эцсийн дүнг өөрчилж

болох ч шийдвэр нь шүүхийн тасралтгүй ажиллагаа, хүртээмж, шүүгч ба ажилтны хууль ёсны баталгаа, зайлшгүй хөрөнгө оруулалт, хараат бус байдалд үзүүлэх нөлөөллийг тооцсон байх ёстой.

Парламентын хэлэлцүүлгийн чанарыг гурван шалгууraap үнэлж болно:

(1) анхны хүсэлт ба Засгийн газрын дүнг зэрэгцүүлэн харж байгаа эсэх;

(2) шүүхийн төлөөлөгч үндэслэлээ шууд тайлбарлах бодит боломжтой эсэх;

(3) бууруулсан буюу өөрчилсөн санал бүр бичгээр үндэслэл, нөлөөллийн тайлбартай эсэх.

Эдгээрийн аль нэг байхгүй бол шүүхийн эдийн засгийн бие даасан байдлын баталгаа хэрэгжихгүй байх эрсдэлтэй.

Монгол Улсад парламентын урьдчилсан хяналтыг үр нөлөөтэй болгохын тулд шүүхийн анхны санал, Засгийн газрын санал, зөрүү хэмжээ, буурсан шалтгаан, шүүхийн үйлчилгээ ба шүүхэд хандах эрхэд үзүүлэх нөлөөллийн үнэлгээг нэг багц материалаар хэлэлцэх; Улсын дээд шүүх, Шүүхийн ерөнхий зөвлөл, Шүүхийн сахилгын хороонд тайлбар, хариу байр сууриа бүрэн илэрхийлэх хугацаа олгох; байнгын хороо болон нэгдсэн хуралдааны өөрчлөлт бүрд бичгээр үндэслэл шаардах механизм нэвтрүүлэх нь зүйтэй.

3.3. Батлагдсан төсвийг хуваарилах, зарцуулах: институц ба аргачлал

Батлагдсан төсвийн хэмжээнээс гадна хэн, ямар шалгууraap шүүхийн систем дэх дотоод хуваарилалт хийх нь шүүхийн бодит санхүүгийн бие даасан байдалд чухал нөлөөтэй. Судалсан улсуудын нийтлэг чиглэл нь парламент нийт дүн, зориулалтын дээд түвшнийг баталж, харин шүүхийн захиргааны байгууллага шүүхүүд хоорондын нарийвчилсан хуваарилалтыг хэрэг, ачаалал, хүний нөөц, байр, технологийн хэрэгцээнд тулгуурлан хийж байна.

3.3.1. Дотоод хуваарилалтын институц

Бие даасан шүүхийн захиргааны төвлөрсөн хуваарилалт. Данийн Шүүхийн захиргааны Удирдах зөвлөл, Финландын Үндэсний шүүхийн захиргаа, Литвийн Үндэсний шүүхийн захиргаа, АНУ-ын Шүүхийн захиргааны алба, Казахстаны Шүүхийн захиргаа батлагдсан хөрөнгийг шүүхийн систем дотроо хуваарилах үндсэн үүрэгтэй. Ингэснээр гүйцэтгэх эрх мэдэл шүүх тус бүрийн орон тоо, хэрэг хуваарилалт, үйл ажиллагааны нарийвчилсан сонголтод шууд нөлөөлөх боломжийг хязгаарладаг.

Зөвлөл ба шүүхийн хамтын шийдвэр. Недерландад Шүүхийн зөвлөл шүүхүүдтэй гүйцэтгэл, хэрэг шийдвэрлэх хэмжээ, нэгж үнэ, шүүхийн үйлчилгээний чанарын нөхцөлийг тохирч хөрөнгө хуваарилдаг. Казахстаны хувьд Дээд шүүхийн өргөтгөсөн чуулганы хуралдаан шүүхийн түвшин болон зардлын чиглэлээр хуваарилж, Шүүхийн захиргаа нарийвчилсан санхүүжилтийн төлөвлөгөөг хэрэгжүүлнэ. Энэ нь мэргэжлийн өөрөө удирдах байгууллагын оролцоог нэмэгдүүлж буй хэлбэр юм.

Хамтарсан буюу яамны хүрээтэй хэрэгжилт. Эстонийн доод шатны шүүхийн төсөв Хууль зүй, цахим хэргийн яамны захиргааны хүрээнд боловч Шүүхийн захиргааны зөвлөлийн оролцоотой хэрэгжинэ; Дээд шүүх өөрийн төсвөө удирдана. Их Британид HMCTS нь Хууль зүйн яамны агентлаг боловч Лорд канцлер–Лорд ерөнхий шүүгчийн хамтарсан бүтэц доор нөөцийг удирдаж байна. Ирландын Courts Service мөн “Vote 21”-ийн хүрээнд үйл ажиллагааны болон хөрөнгийн зардлын гүйцэтгэлийг хэрэгжүүлнэ.

3.3.2. Хуваарилалтын аргачлал

Гарц, нэгж өртөгт суурилсан санхүүжилт. Недерландын загварт шийдвэрлэсэн хэргийн төрлөөр тогтоосон нэгж өртгийг тоо хэмжээтэй үржүүлэн төсвийн суурийг тооцдог. Гурван жилийн өртгийн хэлэлцээ нь жил бүрийн хэлбэлзлийг багасгахад оршдог. Гэхдээ зөвхөн тоо хэмжээг урамшуулах, хэргийн нарийн төвөгтэй байдал, чанар, хуримтлагдсан хэрэг, урьдчилан тооцоолоогүй өөрчлөлтийг дутуу

тусгах эрсдэлийн улмаас цэвэр гарцын загвараас төсвийн хязгаартай хосолсон хэлбэрт шилжсэн.

Ачаалал, нөөц, үр дүнд суурилсан хуваарилалт. АНУ-д хэргийн ачаалал, орон тоо, барилга, аюулгүй байдал, мэдээллийн технологи, нийтийн өмгөөллийн хэрэгцээг тусгай данс, хөтөлбөрөөр тооцож байна. Финланд, Дани, Их Британи хэрэг шийдвэрлэлт, үлдэгдэл хэрэг, хүний нөөц, үйлчилгээний түвшин, бизнес төлөвлөгөөний үзүүлэлтийг ашигладаг. Харин Литва, Эстони, БНСУ, Ирланд мөн хэргийн тоо, орон тоо, дэд бүтэц, шинэчлэлийн хэрэгцээг үндэслэн төлөвлөдөг.

Ерөнхий буюу багц санхүүжилтийн уян хатан байдал. Дани болон бусад Хойд Европын загварт парламентын баталсан ерөнхий багц дүнгийн хүрээнд Шүүхийн захиргаа дотоод хуваарилалтыг шийдэх боломжтой. Энэ нь урьдчилан нарийвчилсан зардлын ангиллаар хэт хүлэхээс зайлсхийж, ачааллын өөрчлөлтөд шуурхай хариу арга хэмжээ авч хуваарилалт хийх давуу талтай. Гэхдээ уян хатан эрхийг ил тод аргачлал, шүүхүүдтэй зөвшилцөх, тайлагнах үүрэгтэй хослуулахгүй бол төв байгууллагын дотоод үзэмж нэмэгдэх эрсдэлтэй.

Хүснэгт 8. Шүүхийн төсвийн хуваарилалт

Улс	Дотоод хуваарилалтын гол субъект	Хуваарилалтын үндэс
Дани	Шүүхийн захиргааны Удирдах зөвлөл	Ерөнхий хүрээ, хэрэгцээ, ачаалал, удирдлагын үзүүлэлт
Финланд	Үндэсний шүүхийн захиргаа	Гүйцэтгэлийн хэлэлцээ, ачаалал, хүний нөөц, дунд хугацааны хүрээ
Ирланд	Courts Service	Vote 21-ийн үйл ажиллагаа ба хөрөнгө оруулалтын төлөвлөгөө
Недерланд	Шүүхийн зөвлөл	Хэргийн төрөл, тоо Ч нэгж үнэ; төсвийн хязгаартай хосолсон

Улс	Дотоод хуваарилалтын гол субъект	Хуваарилалтын үндэс
Эстони	Яам + Шүүхийн захиргааны зөвлөл; Дээд шүүх тусдаа	Дөрвөн жилийн стратеги, жилийн хэрэгцээ, хамтарсан удирдлага
Их Британи	HMCTS хамтарсан засаглал	Spending Review, бизнес төлөвлөгөө, ачаалал, үйлчилгээний зорилт
Литва	Үндэсний шүүхийн захиргаа	Ачаалал, орон тоо, хөрөнгө оруулалт; Шүүхийн зөвлөлийн хяналт
БНСУ	Шүүхийн захиргааны алба	Төвлөрсөн хөтөлбөр, шүүхийн хэрэгцээ, төрийн сангийн гүйцэтгэл
АНУ	Шүүхийн захиргааны алба	Тусгай данс, ачаалал, орон тоо, байр, аюулгүй байдал, IT
Казахстан	Дээд шүүхийн өргөтгөсөн чуулган + Шүүхийн захиргаа	Шүүхийн түвшин, зардлын чиглэл, санхүүжилтийн төлөвлөгөө

3.3.3. Зарцуулалтын эрх ба хязгаар

Дотоод хуваарилалтын бие даасан байдал нь “зориулалтгүй зарцуулах” эрх биш. Бүх улсад парламентын олгосон эрх, төсвийн ангилал, төрийн сан, нягтлан бодох бүртгэл, худалдан авалт, орон тоо, санхүүгийн хяналтын нийтлэг шаардлага үйлчилж байна. Шүүхийн байгууллагад олгосон уян хатан байдал нь нэгж хооронд нөөц шилжүүлэх, хэрэгцээний өөрчлөлтөд хариу өгөх, нэгдсэн худалдан авалт ба технологийн хөрөнгө оруулалтыг удирдах хүрээнд илэрдэг.

Жилийн явц дахь санхүүжилтийн тогтвортой байдал мөн шийдвэрлэх ач холбогдолтой. Батлагдсан дүн байгаа боловч санхүүжилт саатах, кассын хязгаарлалт хийх, зайлшгүй хөрөнгө оруулалтыг царцаах нь шүүхийн хараат бус байдалд төсөв батлах шатны таналттай адил нөлөө үзүүлж болно. Казахстаны тухайн жилийн бууралтаас хамгаалах зохицуулалт, АНУ-ын хуваарилалт ба дахин хуваарилалтын бичгээр хийдэг шатлал, Данийн нэмэлт

санхүүжилтийг парламентын Санхүүгийн хороогоор шийдвэрлэх механизм энэ эрсдэлийг процессоор хамгаалсан жишээ юм.

Монгол Улсад хэрэгцээ тодорхойлох ба дотоод хуваарилалтын ижил аргачлалыг хууль, журмаар уялдуулах шаардлагатай. Шүүх бүртэй зорилт, суурь түвшин, хүрэх үр дүнг тохирох; хэргийн жинлэсэн ачаалал, орон нутаг, хүний нөөц, байр, аюулгүй байдал, цахимжилтын үзүүлэлтийг ашиглах; Шүүхийн ерөнхий зөвлөл хасалт буюу дахин хуваарилалт хийсэн бол үндэслэлийг тухайн шүүхэд болон нийтэд тайлбарлах; Засгийн газар, парламент үйл ажиллагааны болон зайлшгүй хөрөнгө оруулалтын төсвийг жилийн явцад үндэслэлгүй бууруулах, саатуулахыг хориглох нь зүйтэй.

3.4. Тайлагнал, аудит, ил тод байдал

Шүүхийн төсвийн бие даасан байдал, санхүүгийн хариуцлага хоёр эсрэг ойлголт биш юм. Судалсан улсууд шүүхийн шийдвэрийн агуулга, хэрэг хуваарилалт, шүүгчийн хууль хэрэглэсэн үндэслэлд аудит нэвтрэхийг хориглохын зэрэгцээ нийтийн хөрөнгийн хууль ёс, үнэн зөв тайлагнал, хэмнэлт, үр ашиг, үр нөлөөг бусад байгууллагын адил шалгадаг.

Тайлагнал ерөнхийдөө хоёр түвшинтэй байна:

1. Шүүхийн тогтолцооны дотоод тайлагнал: шүүхүүд захиргааны төв бүтэцдээ төсвийн гүйцэтгэл, орон тоо, худалдан авалт, хөрөнгө, хөтөлбөр, хэргийн ачаалал, үр дүнгээ мэдээлэх;
2. Нийтийн тайлагнал: захиргааны төв байгууллага жилийн санхүүгийн тайлан, үйл ажиллагааны тайлан, статистик, аудитын хариуг парламент болон олон нийтэд хүргэх.

Дани, Финланд, Недерланд, Их Британи, АНУ-д жилийн тайланг хэргийн ачаалал, шийдвэрлэлт, бүтээмж, үйлчилгээний үзүүлэлттэй хослуулах нь төлөвшсөн байна. Ирландын “Vote 21”-ийн данс, Литва болон Эстонийн төсвийн гүйцэтгэлийн тайлан, БНСУ болон

Казахстаны төрийн сангийн нэгтгэсэн тайлан нь парламентын дараах хяналтын суурь болдог.

Гадаад аудит ба парламентын дараах хяналт үндсэндээ 2 загвартай байна:

1) **Үндэсний аудитын байгууллагын загвар.** Дани, Финланд, Недерланд, Эстони, Литва, Их Британи, Ирланд, БНСУ, Казахстан улсад үндэсний аудитын байгууллага санхүүгийн тайлан, хуульд нийцэл, тодорхой төсөл буюу тогтолцооны үр ашгийг шалгаж парламентад тайлагнана. Их Британийн Үндэсний аудитын газар ба Нийтийн хөрөнгийн зарцуулалтын хороо, Ирландын Ерөнхий хянан шалгагч ба аудитор болон Нийтийн дансны хороо нь аудит–парламентын сонсголын шууд холбоог тод харуулдаг.

2) **Шүүхийн өөрийн дотоод аудит.** АНУ-д Шүүхийн захиргааны алба нэгдсэн аудитын тогтолцоог удирдаж, шүүхүүдийг ерөнхийдөө хоёроос дөрвөн жил тутам хараат бус мэргэжлийн аудитад хамруулдаг. Шүүхийн бага хурлын холбогдох хороо зөрчил, залилан, үр ашиггүй зардал, зөвлөмжийн хэрэгжилтийг хянана. Казахстан, Литва, Дани болон бусад улсад шүүхийн захиргааны төв байгууллагын өдөр тутмын дотоод хяналт гадаад аудитыг нөхдөг.

Төсвийн мөчлөгийн баримт бичгийг нийтлэх: АНУ шүүхийн төсвийн хүсэлт, дансны дэлгэрэнгүй үндэслэл, Конгрессын сонсголын мэдүүлэг, жилийн тайлан, хэргийн статистикийг олон нийтэд нээлттэй байршуулдаг. Недерландын *“Accountability Day”*, Их Британи, Дани, Финланд, Ирландын жилийн данс ба аудитын тайлан нь батлагдсан төсөв–гүйцэтгэл–аудитын холбоог нийтэд харуулдаг.

Мэдээллийн тархай байдлаас сэргийлэх: Аливаа төсвийн талаарх нээлттэй баримт олон байсан ч нэг дор төвлөрөөгүй бол анхны хүсэлт, Засгийн газрын өөрчлөлт, парламентын баталсан дүн, дотоод хуваарилалт, гүйцэтгэлийг харьцуулан харахад хүндрэлтэй. АНУ-ын судалгаанд ч төсвийн мэдээлэл олон эх сурвалжид тархсаныг тэмдэглэсэн байна. Иймд “нийтэлсэн” гэдэг шалгууруас гадна мэдээлэл хоорондоо холбогдсон, харьцуулах боломжтой эсэх нь чухал юм. Тиймээс Монгол Улсад шүүхийн төсвийн анхны санал, Засгийн

газрын өргөн мэдүүлсэн хэмжээ, парламентын баталсан дүнг нэг дор харьцуулан харах боломж олгосон ил тод байдал чухал.

Хүснэгт 9. Шүүхийн төсвийн аудит

Улс	Гадаад хяналтын гол субъект	Ил тод байдал, тайлагналын онцлог
Дани	Үндэсний аудит + Улсын санхүүгийн хянагчид + Фолькетинг	Жилийн тайлан; санхүү, нийцэл, гүйцэтгэлийн аудит; сайдын оролцоонд тусгай зааг
Финланд	Үндэсний аудит + Парламентын Аудитын хороо	Гүйцэтгэл, мэдээллийн систем, хөрөнгө оруулалтын эрсдэлийг аудиттай холбоно
Ирланд	Ерөнхий хянан шалгагч ба аудитор + PAC	Vote 21-ийн жилийн данс, аудитын тайлан, нийтийн дансны хяналт
Недерланд	Үндэсний аудит + Парламент	Accountability Day; нэгж үнэ, үр ашгийн загварт сэдэвчилсэн аудит
Эстони	Үндэсний аудит + Riigikogu	Дижитал, төсөв-гүйцэтгэлийн мэдээлэл; Дээд шүүх ба доод шатны тайлангийн суваг ялгаатай
Их Британи	C&AG/NAO + Public Accounts Committee	Жилийн дансны аудит, нотлох баримтын сонсгол, value-for-money хяналт
Литва	Үндэсний аудит + Seimas	Тусдаа захиран зарцуулагчийн гүйцэтгэл илүү танигдахуйц
БНСУ	Үндэсний аудитын газар + Үндэсний ассемблей	Орлого, зарлага, захиргааны гүйцэтгэлийг шалгана; шүүн таслах агуулгаас зааглана
АНУ	Шүүхийн дотоод аудит + хараат бус аудитор + Конгресс/GAO	Төсвийн хүсэлт, мэдүүлэг, статистик нээлттэй; зөвлөмжийг хаагдах хүртэл хянана
Казахстан	Дээд аудитын танхим + Курултай	Төрийн сангийн тайлан, дотоод хяналт, санхүү-нийцэл-үр ашгийн аудит

Шүүхийн төсвийн ил тод байдлыг зөвхөн эцсийн батлагдсан дүнг нийтэлснээр хэмжих боломжгүй. Бүрэн ил тод цикл нь: хэрэгцээ ба анхны санал → Засгийн газрын өөрчлөлт ба үндэслэл → парламентын хэлэлцүүлэг, сонсгол → батлагдсан дүн → шүүх хоорондын хуваарилалт → улирал, жилийн гүйцэтгэл → аудитын дүгнэлт → зөвлөмжийн хэрэгжилт гэсэн бүх холбоосыг хамарна.

Монгол Улсад шүүхийн төсвийн нэгдсэн цахим мэдээллийн сангаар дээрх бүх үе шатыг нэг мөрөөр харуулах, төсөв бууруулсан буюу дахин хуваарилсан үндэслэлийг нийтлэх, аудитын зөвлөмж бүрийн хариу арга хэмжээ, хэрэгжилтийн төлөвийг мөрдөх боломж бүрдүүлэх нь зүйтэй. Тайлагналд төсвийн зарцуулалтын тоон дүнгээс гадна хэргийн жинлэсэн ачаалал, шийдвэрлэх хугацаа, хуримтлагдсан хэрэг, хүний нөөц, шүүхийн байр, аюулгүй байдал, цахим системийн найдвартай байдал, үйлчилгээний хүртээмжийн үзүүлэлтийг тусгах шаардлагатай.

~≈o000o≈~

ДҮГНЭЛТ, САНАЛ

Монгол Улсын шүүхийн төсвийн процессын өнөөгийн нөхцөл байдлыг эрх зүйн зохицуулалт, практик, шүүхийн дэд бүтэц, хэргийн ачааллын өсөлт болон харьцуулсан судалгааны үр дүнтэй уялдуулан шинжлэхэд тулгамдсан асуудал нь зөвхөн **“шүүхийн төсөв хүрэлцээгүй”** гэх санхүүжилтийн хэмжээгээр хязгаарлагдахгүй байна. Харин төсвийг **төлөвлөх, нэгтгэх, урьдчилан хянах, улсын төсөвт тусгах, батлах, хуваарилах, зарцуулах, тодотгох, гүйцэтгэлийг үнэлэх** бүхий л үе шатанд шүүхийн бие даасан байдлыг хамгаалах материаллаг болон процессын баталгаа харилцан уялдаагүйгээс тогтолцооны шинжтэй хүндрэл бий болжээ.

Нэгд, шүүхийн төсвийн процесс **дотоод шатнаасаа хангалттай журамлагдаагүй, стандартчилагдаагүй** байна. Шүүхийн ерөнхий зөвлөл анхан болон давж заалдах шатны шүүхийн төсвийг нэгтгэн боловсруулах бүрэн эрхтэй боловч шүүхүүд, түүний Тамгын газруудын санхүү төсвийн хэрэгцээг тодорхойлох аргачлал, санал боловсруулах шалгуур, талуудын оролцоо, зөвшилцөл, төсвийн саналыг өөрчлөх, танах үндэслэл, шийдвэрээ тайлбарлах үүрэг зэрэг үндсэн процедур хуулийн түвшинд бүрэн тогтоогдоогүй байна. Ийм нөхцөлд төсвийн санал нь хэрэгцээ, ажлын ачаалал, хүрэх үр дүн, гүйцэтгэлтэй системтэй холбогдохоос илүү тухайн жилийн хэрэгцээний тооцооны нийлбэр болж хувирах эрсдэлтэй.

Хоёрт, төсөв болон **үр дүнгийн хоорондын холбоог бэхжүүлэх шаардлагатай** байна. Төсвийн тухай хууль болон жилийн төсвийн хуулиар шүүхийн төсвийн ерөнхийлөн захирагчийн хэрэгжүүлэх хөтөлбөр, хүрэх үр дүн, чанарын болон тоо хэмжээний шалгуур үзүүлэлтийг шүүхийн чиг үүрэгт нийцүүлэн баталдаг болсон нь чухал ахиц юм. Цаашид эдгээр үзүүлэлтийг зөвхөн төсвийн гүйцэтгэлийн

дараах тайлагналын хэрэгсэл бус, шүүх тус бүрийн төсвийн хэрэгцээг тодорхойлох, төсөв хуваарилах, хөрөнгө оруулалтыг эрэмбэлэх, дараагийн жилийн төсвийг төлөвлөхөд ашигладаг **төсөв–гүйцэтгэл–үр дүнгийн нэгдсэн механизм** болгох шаардлагатай. Гэхдээ гүйцэтгэлийн үнэлгээ нь шүүхийн шийдвэрийн агуулга, тодорхой хэрэг маргааны үр дүнд нөлөөлөхгүй, шүүгчийн хараат бус байдлыг хөндөхгүй байх заагийг хатуу баримтлах учиртай.

Гуравт, шүүхийн төсвийн бүтэц дэх **хөгжлийн болон хөрөнгө оруулалтын санхүүжилт тогтворгүй** байгаа нь шүүхийн үйлчилгээний чанар, хүртээмж, аюулгүй байдал, цахимжилт, дэд бүтцийн хөгжилд хуримтлагдсан хүндрэл бий болгожээ. Хэргийн ачаалал тогтмол өсөж, шүүхийн байр, шүүх хуралдааны танхим, техник технологийн хэрэгцээ нэмэгдэж байгаа нөхцөлд хөрөнгө оруулалтын санхүүжилтийг жил бүрийн төсвийн хэлэлцээрийн үлдэгдэл, сайн дурын шинжтэй зардал мэт авч үзэх боломжгүй. Урсгал зардлыг хамгаалсан өнөөгийн эрх зүйн баталгааг хөгжлийн болон зайлшгүй шаардлагатай хөрөнгө оруулалтад зохих хэмжээгээр өргөжүүлэх шаардлагатай.

Дөрөвт, Шүүхийн тухай хуульд тусгагдсан төсөв хянах шинэ процессын 2022–2026 оны практик нь шүүхийн төсвийн процесст **хуульд заасан процедур болон бодит хэрэгжилтийн хооронд мэдэгдэхүйц зөрүү** үүссэнийг харуулж байна. Шүүхийн тухай хуульд Хууль зүйн байнгын хорооны хянасан шүүхийн төсвийн төслийг Засгийн газар бууруулахгүйгээр улсын төсвийн төсөлд тусгахаар заасан боловч энэ шаардлага төсвийн практикт хэрэгжээгүй. Ялангуяа 2024–2026 онд Байнгын хорооны хянасан дүнг Засгийн газрын шатанд үлэмж хэмжээгээр бууруулсан нь парламентын урьдчилсан хяналтын бодит ач холбогдлыг сулруулжээ. Иймд асуудлын гол нь төсөв хянах субъектыг солиход бус, **шүүх–Засгийн газар–парламентын байр суурийг төсөв өргөн мэдүүлэхээс өмнө ил тод, нотолгоонд суурилан зөвшилцөх механизм** бий болгоход оршино.

Тавд, шүүхийн санхүүгийн бие даасан байдал нь зөвхөн улсын төсвөөс хэдий хэмжээний хөрөнгө батлуулснаар хэмжигдэхгүй.

Шүүхийн зарим үйлчилгээний орлого, төсвийн бодит хэмнэлт, зарцуулагдаагүй үлдэгдлийг тодорхой хүрээнд удирдах, хуримтлуулах, дунд болон урт хугацааны хөгжлийн зорилгод ашиглах боломж мөн эдийн засгийн бие даасан байдлын бүрэлдэхүүн хэсэг юм. 2025 онд шүүх улсын болон орон нутгийн төсөвт 66.1 тэрбум төгрөгийн орлого төвлөрүүлснээс 23.6 тэрбум төгрөг нь улсын тэмдэгтийн хураамж, 127 сая төгрөг нь архивын үйлчилгээний хураамж байсан нь шүүхийн үйлчилгээтэй холбоотой тодорхой орлогын эх үүсвэр бодитоор байгааг харуулж байна. Гэвч энэ орлогын тодорхой хэсгийг шүүхийн үйлчилгээ, цахимжилт, дэд бүтэц, хүртээмжийг сайжруулахад эргүүлэн ашиглах тусгай механизм байхгүй байна. Үүнийг эдгээр орлогын зарим хэсгийг шүүхийн хөгжлийн сан бий болгож, төвлөрүүлэх байдлаар шийдэх боломж бий.

Зургаад, шүүхийн санхүүгийн бие даасан байдлын хамгаалалт **төсөв батлагдсанаар дуусах ёсгүй.** Батлагдсан төсвийг санхүүгийн жилийн явцад бууруулах, санхүүжилтийг саатуулах, хөрөнгө оруулалтыг хасах зэрэг шийдвэр нь шүүхийн хэвийн ажиллагаанд төсөв анх батлах үеийн бууралтаас дутахгүй нөлөөлөх боломжтой. Гэтэл төсвийн тодотгол, зарлагын зохицуулалтын үед Улсын дээд шүүх, Шүүхийн ерөнхий зөвлөл, Шүүхийн сахилгын хорооны оролцоог заавал хангах тусгай процедурын баталгаа хангалтгүй байна.

Иймээс Монгол Улсын шүүхийн төсвийн тогтолцоонд үүссэн хүндрэл нь **төсвийн мөчлөгийн нэг шатны сул тал нь дараагийн шатны сул талыг улам нэмэгдүүлдэг институцийн гинжин хамааралтай** байна гэж дүгнэж байна.

Шүүх дотооддоо төсвийн хэрэгцээгээ нотолгоо, үр дүнд тулгуурлан тодорхойлж чадахгүй бол парламентын урьдчилсан хяналтын үндэслэл суларна; урьдчилсан хяналтын үр дүн Засгийн газрын шатанд хамгаалагдахгүй бол парламентын хяналтын ач холбогдол буурна; батлагдсан төсөв жилийн явцад хамгаалалтгүй бол төсөв батлах үеийн баталгаа утгаа алдана; хөгжлийн хөрөнгө оруулалт тогтворгүй бол шүүхийн үйлчилгээ, дэд бүтэц, цахимжилтын хоцрогдол улам хуримтлагдана.

Ийм учраас шүүхийн төсвийн шинэтгэлийг төсвийн хэмжээг нэмэгдүүлэх асуудал гэж явцуурууллах бус, төсвийн процессын бүх мөчлөгийг хамарсан институцийн болон процедурын шинэтгэл гэж авч үзэх шаардлагатай.

Бодлогын болон эрх зүйн санал

Дээрх дүгнэлтэд үндэслэн шүүхийн төсвийн процессыг дараах зургаан үндсэн чиглэлээр шинэчлэх нь зүйтэй.

1. **Шүүхийн системийн дотоод төсөв боловсруулах ажиллагааг стандартчилж, үр дүнгийн гүйцэтгэлийг харгалздаг болгох.**

Шүүхийн тухай хуульд төсөв боловсруулах дотоод процессын суурь зарчмыг тусгаж, нарийвчилсан аргачлалыг Шүүхийн ерөнхий зөвлөлийн журмаар зохицуулах хэрэгтэй. Шүүх болон Тамгын газар бүрийн төсвийн санал нь хэргийн ачаалал, хүний нөөц, шүүхийн үйлчилгээний хүртээмж, дэд бүтцийн нөхцөл, өмнөх жилийн гүйцэтгэл болон тухайн жилд хүрэх үр дүнгийн хэмжигдэхүйц үзүүлэлтэд үндэслэдэг байх шаардлагатай.

Шүүхийн ерөнхий зөвлөл тухайн шүүх, Тамгын газартай төсвийн жилийн зорилт, суурь түвшин, хүрэх түвшнийг урьдчилан зөвшилцөн тогтоож, төсвийн саналыг бууруулах, өөрчлөх тохиолдолд үндэслэлээ бичгээр тайлбарладаг тогтолцоонд шилжих нь зүйтэй. Ингэснээр төсөв хуваарилалт нь субъектив хэлэлцээр бус, урьдчилан мэдэгдэхүйц шалгуурт суурилна.

2. **Хөгжлийн буюу хөрөнгө оруулалтын зардлыг төсвийн таналтын объект байхаас хамгаалах.**

Шүүхийн тухай хуулийн 5.6 дахь хэсгийн хамгаалалтыг зөвхөн урсгал зардлаар хязгаарлахгүйгээр шүүхийн хэвийн ажиллагаанд зайлшгүй шаардлагатай хөрөнгө оруулалт, тухайлбал шүүхийн байр, хуралдааны танхим, аюулгүй байдал, цахим систем, мэдээллийн технологи, архив, иргэдийн хүртээмжийн дэд бүтцэд **зохих хэмжээгээр** хамааруулах шаардлагатай.

Үүний зэрэгцээ “Монгол Улсын шүүх эрх мэдлийн хөгжлийн бодлого”-д туссан дэд бүтцийн зорилтыг жилийн төсвийн хэлбэлзлээс хамгаалах зорилгоор **дунд хугацааны хөрөнгө оруулалтын тусгай хөтөлбөр**, түүний санхүүжилтийн доод хэрэгцээ, эрэмбэ, үе шат, үр дүнгийн шалгуурыг баталж хэрэгжүүлэх нь зүйтэй.

3. Парламентын урьдчилсан хяналтыг гурван талт зөвшилцлийн бодит механизм болгох.

Одоогийн Хууль зүйн байнгын хорооны урьдчилсан хяналтыг “шүүх–Засгийн газар–парламент”-ын оролцоотой механизм болгон хөгжүүлэх шаардлагатай. Шүүх төсвийн хэрэгцээ, ажлын ачаалал, хүрэх үр дүнгээ; Засгийн газар макро эдийн засаг, төсвийн хүрээ, санхүүгийн боломжоо; парламент эдгээрийг харьцуулан үнэлж, саналын зөрүүг урьдчилан хэлэлцдэг байх нь зохистой.

Хэрэв зөвшилцлийн үр дүнд шүүхийн анхны саналаас бууруулсан бол **анхны санал, Засгийн газрын байр суурь, зөвшилцсөн хэмжээ, зөрүүний тоон болон бодлогын үндэслэлийг** төсвийн материалд тусад нь хавсарган Улсын Их Хуралд хүргүүлдэг байх шаардлагатай. Ингэснээр төсвийн санал “замд алга болдог” шалтгаан ил тод болно.

4. Шүүхийн хууль ёсны орлого, төсвийн хэмнэлтийг хөгжлийн зорилгоор ашиглах санхүүгийн бие даасан байдлыг бодитой бий болгох.

Шүүхийн архивын үйлчилгээ, хуульд заасан бусад үйлчилгээ, улсын тэмдэгтийн хураамжийн зохистой тодорхой хувь болон төсвийн бодит хэмнэлтийн хуулиар зөвшөөрсөн хэсгийг төвлөрүүлэх **“Шүүхийн хөгжлийн сан”** байгуулах боломжийг нарийвчлан судалж, эдийн засгийн тооцоонд үндэслэн хуульчлах нь зүйтэй.

Уг сангийн хөрөнгийг шүүхийн байр, шүүх хуралдааны танхим зэрэг үйлчилгээний орчин, цахимжилт, аюулгүй байдал, архив, техник технологи, хөгжлийн бэрхшээлтэй иргэдийн хүртээмж зэрэг хөгжлийн зориулалтаар ашиглаж, цалин, урамшуулал болон байнгын урсгал зардлыг нөхөхөд зарцуулахыг хязгаарлах хэрэгтэй. Сангийн

үлдэгдлийг дараагийн жилд шилжүүлэх боломжтой боловч дээд хязгаар, зориулалт, аудит, парламентын тайлагнал, нийтэд мэдээлэх шаардлагыг хуулиар тогтоох учиртай.

5. Батлагдсан төсвийг санхүүгийн жилийн явцад бууруулахаас хамгаалах тусгай горим бий болгох.

Шүүхийн төсвийг жилийн явцад бууруулах асуудлыг ердийн төсвийн зохицуулалтаас ялгаж, дор хаяж дараах нөхцөлүүдийг хангасан тохиолдолд зөвшөөрөх нь зүйтэй: улсын төсөв, санхүүгийн тогтвортой байдалд бодитой бөгөөд ноцтой хүндрэл үүссэн; хязгаарлалт зөвхөн шүүхэд чиглээгүй, төсөвт байгууллагуудад нийтлэг, ялгаваргүй үйлчилж байгаа; бууралт нь шүүхийн хэвийн, тасралтгүй ажиллагааны санхүүгийн доод хэрэгцээ, шүүгчийн хуульд заасан баталгаа, үйлчилгээний хүртээмж, зайлшгүй хөрөнгө оруулалтыг алдагдуулахгүй; холбогдох шүүхийн байгууллагатай урьдчилан бодитой зөвшилцсөн; шийдвэрийн үндэслэл, хэмжээ, хугацаа, үр дагаврын үнэлгээг Улсын Их Хурал болон олон нийтэд ил тод мэдээлсэн байх.

Мөн батлагдсан төсвийн санхүүжилтийг сар, улирлын хуваарийн дагуу **хугацаанд нь, бүрэн, тогтмол шилжүүлэх** үүргийг хуульчилж, хуульд заасан үндэслэлгүй саатуулах, хэсэгчлэн шилжүүлэх замаар бодитоор төсөв бууруулахыг хориглох шаардлагатай.

6. Санхүүгийн бие даасан байдлыг хариуцлага, аудит, ил тод байдалтай тэнцвэржүүлэх.

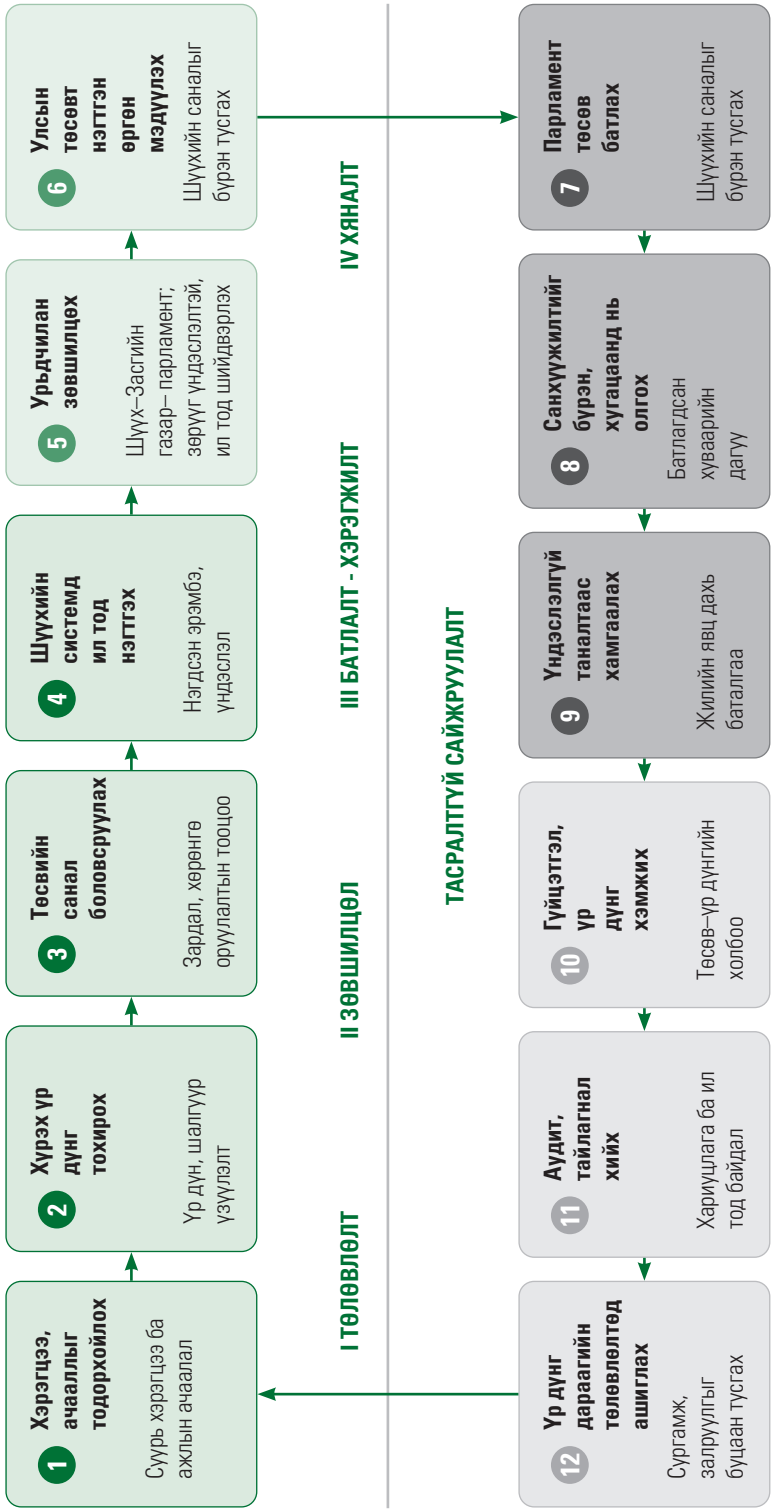
Шүүхийн төсөвт илүү өндөр түвшний хамгаалалт тогтоохын зэрэгцээ төсвийн хэрэгцээг нотлох, бодит үр дүнг хэмжих, аудит хийх, тайлагнах тогтолцоог адил хэмжээгээр бэхжүүлэх шаардлагатай. Төсвийн хэрэгцээг хэргийн ачаалал, хүний нөөц, үйлчилгээний чанар, хугацаа, хүртээмжийн үзүүлэлтээр үндэслэх; урсгал болон хөгжлийн зардлын үр дүнг тусад нь тайлагнах; томоохон хөрөнгө оруулалт, цахимжилтын төслийн үр өгөөжид үнэлгээ хийх; төсвийн гүйцэтгэл, хэмнэлт, үлдэгдэл, хөрөнгө оруулалтын мэдээллийг нийтэд нээлттэй болгох нь зүйтэй.

Эцэст нь шүүхийн төсвийн шинэтгэлийн үндсэн зарчмыг **“илүү их төсөв” бус, “илүү сайн процесс”** гэж томьёолж байна. Сайн процесс нь шүүх өөрийн бодит хэрэгцээг нотолгоонд тулгуурлан тодорхойлохоос эхэлж, төсвийн санал нь гүйцэтгэл, хүрэх үр дүнтэй холбогдож, саналын зөрүү ил тод зөвшилцлөөр шийдэгдэж, батлагдсан төсөв тогтвортой хамгаалагдаж, зарцуулалт нь үр дүн, аудит, хариуцлагаар төгсдөг **тасралтгүй мөчлөг** байх учиртай.

Энэ утгаараа Монгол Улсын шүүхийн төсвийн процессын шинэтгэлийг дараах дарааллаар хийх учиртай гэж төсөөлж байна:

1. Хэрэгцээ, ачааллыг тодорхойлох
2. хүрэх үр дүнг тохирох
3. төсвийн санал боловсруулах
4. шүүхийн системд ил тод нэгтгэх
5. шүүх–Засгийн газар–парламент урьдчилан зөвшилцөж саналын зөрүүг үндэслэлтэй, ил тод шийдвэрлэх
6. шүүхийн төсвийг улсын төсөвт нэгтгэн өргөн мэдүүлэх
7. парламент төсөв батлах
8. санхүүжилтийг хугацаанд нь бүрэн олгох
9. төсвийг жилийн явцад үндэслэлгүй танахаас хамгаалах
10. гүйцэтгэл, үр дүнг хэмжих
11. аудит, тайлагнал хийх
12. дараагийн төсвийн төлөвлөлтөд үр дүнг ашиглах

Зураг 4. Шүүхийн төсвийн процесс: шинэтгэлийн зураглал



Ийнхүү шүүхийн санхүүгийн бие даасан байдлыг **төсвийн хэмжээгээр бус, төсвийн шийдвэр хэрхэн гарч байгаа, шүүхийн байр суурь уг шийдвэрт ямар бодит нөлөөтэй байгаа, батлагдсан нөөц хэр тогтвортой хамгаалагдаж байгаа, төсвийн хөрөнгө иргэдэд үзүүлэх шүүхийн үйлчилгээний чанар, шуурхай байдал, хүртээмжид ямар үр дүн бий болгож байгаагаар** үнэлдэг тогтолцоонд шилжих шаардлагатай.

Энэ нь шүүхэд төсвийн давуу эрх бий болгох тухай асуудал биш. Харин **хараат бус байдлыг хариуцлагатай, санхүүгийн баталгааг үр дүнтэй, төсвийн хамгаалалтыг ил тод байдалтай хослуулах** тухай асуудал юм. Ийм тогтолцоо бүрдсэнээр шүүхийн төсөв нь жил бүрийн хэлэлцээр, таналтын объект байхаас аажмаар гарч, шүүх эрх мэдлийн бие даасан байдлыг хамгаалахын зэрэгцээ иргэдэд үзүүлэх шүүхийн үйлчилгээний чанар, хүртээмж, шуурхай байдлыг тогтвортой дээшлүүлэх бодлогын хэрэгсэл болж чадна.

~≈o000o≈~

ХАВСРАЛТ

Хавсралт 1. Монгол Улсын 2026 оны төсвийн тухай хуулийн 1 дүгээр хавсралтаар батлагдсан “Төсвийн ерөнхийлөн захирагч бүрийн 2026 онд хэрэгжүүлэх хөтөлбөр, хөтөлбөрийн хүрэх үр дүнгийн талаарх чанарын болон тоо хэмжээний үзүүлэлт”-ийн Улсын дээд шүүхэд хамаарах хэсэг

Д/д	Төсвийн ерөнхийлөн захирагч	Хөтөлбөр	Хөтөлбөрийн зорилт, хүрэх үр дүн	Шалгуур үзүүлэлтийн дугаар	Шалгуур үзүүлэлт	Хэмжих нэгж	Суурь он	Суурь түвшин	2026 оны зорилтот түвшин
УЛСЫН ДЭЭД ШҮҮХИЙН ЕРӨНХИЙ ШҮҮГЧ									
	70702 Хяналтын дээд шатны шүүн таслах ажиллагаа								
4	4.1	4.1.1	Шүүн таслах ажиллагааны чанар, тэгш хүртээмжтэй байдлыг дээшлүүлж, шударга шүүхээр шүүлгэх иргэний эрхийг хангах, хэрэг хянан шийдвэрлэх дундаж хугацааг бууруулна.	4.1.1.1	Тухайн жилд хяналтын шатны журмаар хуулийн хугацаанд хянан шийдвэрлэсэн хэрэг	хувь	2024	94.0	94.1
				4.1.1.2	Хяналтын шатны журмаар шийдвэрлэгдэж байгаа хэргийн дундаж хугацаа /бууруулах/	хоног	2024	Т	Т-10%
				4.1.1.3	Хууль хэрэглээний нэгдмэл байдлын түвшин	хувь	2023	67.8	70
				4.1.1.4	Хууль тогтоомжийг боловсронгуй болгохоор боловсруулж хүргүүлсэн санал	тоо	2024	3	6
				4.1.1.5	Судалгааны чанарыг дээшлүүлэх арга хэмжээ	тоо	2024	0	1
				4.1.1.6	Шүүхийн цахимжилт	хувь	2023	76.4	79
				4.1.1.7	Шүүхийн шийдвэрийн нээлттэй, ил тод байдал	хоног	2024	22.7	20
				4.1.1.8	Шүүн таслах ажиллагаанд оролцоход шаардлагатай хүртээмжтэй үйлчилгээ хүссэн иргэдэд эзлэх үйлчилгээ авч чадсан хөгжлийн бэрхшээлтэй иргэн	хувь	2024	Т	Т+10%
				4.1.1.9	Хяналтын шатны журмаар хянан шийдвэрлэсэн хэргийн талаарх мэдээллийг тэгш хүртээмжтэй /дохионы хэлмэрч, хадмал орчуулга зэрэг/ олон нийтэд мэдээлсэн мэдээлэл	хувь	2024	0	Т+10%
				4.1.1.10	Хэрэг хянан шийдвэрлэх ажиллагаанд оролцох хүүхдийн эрхийг хангасан арга хэмжээ	тоо	2024	Т	Т+10
				4.1.1.11	Шүүхийн шийдвэрийг ойлгомжтой байдлаар талаар авч хэрэгжүүлж байгаа арга хэмжээ /шүүхийн шийдвэрийн тойм, хураангуй бичсэн тоо ба нийт шийдвэрийн харьцаа, олон нийтэд нээлттэй мэдээлсэн байдал/	хувь	2024	Т	Т+10%
				4.1.1.12	Давж заалдах тогтолцооны үр нөлөө /хэргийг хяналтын шатны шүүх хуралдаанаар хэлэлцсэн үндэслэл/	тоо	2024	Т	Т+10
				4.1.1.13	Хөдөлмөрийн тухай хуулийн 43 дугаар зүйлийн 43.3-т заасан арга хэмжээний хэрэгжилт	хувь	2024	Т	Т+10%

Хавсралт 2. Монгол Улсын 2026 оны төсвийн тухай хуулийн 1 дүгээр хавсралтаар батлагдсан ŠТөсвийн ерөнхийлөн захирагч бүрийн 2026 онд хэрэгжүүлэх хөтөлбөр, хөтөлбөрийн хүрэх үр дүнгийн талаарх чанарын болон тоо хэмжээний үзүүлэлтš-ийн Шүүхийн ерөнхий зөвлөлд хамаарах хэсэг

Д/д	Төсвийн ерөнхийлөн захирагч	Хөтөлбөр	Хөтөлбөрийн зорилт, хүрэх үр дүн	Шалгуур үзүүлэлтийн дугаар	Шалгуур үзүүлэлт	Хэмжих нэгж	Суурь он	Суурь түвшин	2026 оны зорилтот түвшин
ШҮҮХИЙН ЕРӨНХИЙ ЗӨВЛӨЛИЙН ДАРГА									
	70701 Шүүхийн бие даасан, хараат бус байдлыг хангах								
5	5.1	5.1.1 5.1.2	Хэрэг, маргааныг хуулийн хугацаанд хянан шийдвэрлэнэ.	5.1.1.1	Хэрэг, маргааныг хуулийн хугацаанд шийдвэрлэх	хувь	2022	72.9	76.8
				5.1.1.2	Бүх шатны шүүхээр хэрэг хянан шийдвэрлэх дундаж хугацааг бууруулах	хоног	Т	Т-10%	Т-10%
				5.1.1.3	Иргэдэд ээлтэй үйлчилгээний орчин бүрдүүлсэн шүүхийн Тамгын газар	хувь	Т	Т+10%	
				5.1.1.4	Анхан шатанд шийдвэрлэгдэж байгаа хэргийн дундаж хугацааг бууруулсан байдал	хувь	2024	Т	Т-10%
				5.1.1.5	Давж заалдах шатанд шийдвэрлэгдэж байгаа хэргийн дундаж хугацааг бууруулсан байдал	хувь	Т	Т-10%	
				5.1.1.6	Шүүхийн үр ашигт байдлын индекс	хувь	2024	Т	Т+10%
				5.1.1.7	Хянан шийдвэрлэсэн хэргийн талаарх мэдээллийг тэгш хүртээмжтэй /дохионы хэлмэрч, хадмал орчуулга зэрэг/ олон нийтэд мэдээлсэн мэдээлэл	хувь	2024	Т	Т+10%
				5.1.1.8	Тухайн жилд олон нийтэд мэдээлсэн шүүхийн шийдвэрийн тойм, хураангуй	тоо	2024	Т	Т+10
				5.1.1.9	Шүүгч таргасан шийдвэрийнхээ талаар иргэд, олон нийтэд нээлттэй мэдээлсэн байдал /нийт мэдээлэлд эзлэх хувь/	хувь	2024	Т	Т+10%
				5.1.1.10	Шүүн таслах ажиллагаанд оролцоход шаардлагатай хүртээмжтэй үйлчилгээ хүссэн иргэдэд эзлэх үйлчилгээ авч чадсан хөгжлийн бэрхшээлтэй иргэн	хувь	2024	Т	Т+10%
				5.1.1.11	Хэрэг хянан шийдвэрлэх ажиллагаанд оролцох хүүхдийн эрхийг хангасан арга хэмжээ	тоо	2024	Т	Т+10
				5.1.1.12	Цахим системийн хөгжүүлэлт / Шүүхийн цахимжилт/	хувь	2024	Т	Т+10%
				5.1.1.13	Хөдөлмөрийн тухай хуулийн 43 дугаар зүйлийн 43.3-т заасан арга хэмжээний хэрэгжилт	хувь	2024	Т	Т+10%
				5.1.1.14	Олон улсын гэрээ, конвенцын болон Нэгдсэн Үндэстний Байгууллагын Хүний эрхийн хороодоос ирүүлсэн зөвлөмжийн хэрэгжилт	хувь	2024	Т	Т+10%
			Шүүхийн нээлттэй, ил тод байдлыг хангана.	5.1.2.1	Шүүхийн индекс	хувь	2023	53.22	65

Хавсралт 3. Монгол Улсын 2026 оны төсвийн тухай хуулийн 1 дүгээр хавсралтаар батлагдсан ŠТөсвийн ерөнхийлөн захирагч бүрийн 2026 онд хэрэгжүүлэх хөтөлбөр, хөтөлбөрийн хүрэх үр дүнгийн талаарх чанарын болон тоо хэмжээний үзүүлэлтš-ийн Шүүхийн сахилгын хороонд хамаарах хэсэг

Д/д	Төсвийн ерөнхийлөн захирагч	Хөтөлбөр	Хөтөлбөрийн зорилт, хүрэх үр дүн	Шалгуур үзүүлэлтийн дугаар	Шалгуур үзүүлэлт	Хэмжих нэгж	Суурь он	Суурь түвшин	2026 оны зорилтот түвшин
ШҮҮХИЙН САХИЛГЫН ХОРООНЫ ДАРГА									
	70714 Сахилгын хэрэг шалгах, хянан шийдвэрлэх								
6	6.1	6.1.1	Шүүгчийн ёс зүй, сахилгатай холбоотой өргөдөл, мэдээллийг хуулийн хугацаанд шалгаж, шийдвэрлэсэн байна.	6.1.1.1	Сахилгын хэрэг үүсгэхээс татгалзсан захирамжийг хүчингүй болгосон тохиолдол	хувь	2024	14.8	14
				6.1.1.2	Өргөдөл, мэдээллийг шийдвэрлэх дундаж хугацааг бууруулсан байдал	хувь	2024	Т	Т-10
				6.1.1.3	Шүүгчийн ёс зүй ба хариуцлагын индекс	оноо	2024	Т	Т+10%
				6.1.1.4	Үйл ажиллагааны нээлттэй, ил тод байдлын индекс	оноо	2024	Т	Т+10%
				6.1.1.5	Сахилгын хэрэг хянан шийдвэрлэх ажиллагааны цахимжилт	хувь	2024	73	85
				6.1.1.6	Шүүгчийн ёс зүй, сахилгатай холбоотой өргөдөл, мэдээллийг хуулийн хугацаанд шийдвэрлэсэн байдал	хувь	2024	96.5	97