

**ТӨРИЙН АЛБАН ХААГЧИД ОНОГДУУЛАХ ХАРИУЦЛАГА:
ӨНӨӨГИЙН БАЙДАЛ**

(Төрийн жинхэнэ албан хаагчид хүлээлгэх сахилгын шийтгэлийн тухайд)

*Н.Мөнхзул**ХСИС-ийн Эрх зүй, нийгмийн ухааны сургуулийн Эрх зүйн
онолын тэнхимийн ахлах багш, цагдаагийн ахмад*

1990 оноос эхлэн Монгол Улс ардчилсан эрх зүйт төрийг байгуулах замд эргэлт буцалтгүй орж, үүнийгээ 1992 оны шинэ ардчилсан Үндсэн хуулиараа баталгаажуулсан билээ. Шинэ Үндсэн хуулийн агуулга, ач холбогдлыг судлаачид дэлхий нийтийн хөгжингүй улс орнуудын жишгийг даган хүний эрх, эрх чөлөөг хүлээн зөвшөөрч, түүнийг хэрэгжүүлэх баталгаа бий болгохын зэрэгцээ төрийн эрх мэдлийн тэнцвэрт байдлын үндсийг тогтоон, нутгийн удирдлагын тогтолцоог цоо шинээр бүрдүүлж, Үндсэн хуулийн биелэлтийг хангах механизмыг Монголд анхлан гаргаж ирсэн юм¹ гэж тодорхойлсон байдаг.

Ийнхүү төрөөс баримтлах үзэл бодлогын өөрчлөлттэй холбоотойгоор Монгол улс нь Төрийн албаны тухай хуулийг 1994 онд анх төрөлжсөн хуулийн түвшинд баталж, 2002 онд шинэчлэн найруулсан бөгөөд энэ хуулиар төрийн албаны ойлголт, ангиллыг тодорхойлж,

¹ Ж.Болдбаатар нар. Монгол Улсын Үндсэн хуулийн тайлбар. Хамтын бүтээл. УБ., 2009. 7 дахь тал.

төрийн жинхэнэ алба хаагчдад оногдуулах хариуцлагын механизмыг тогтоож сануулах, албан тушаалын цалингийн хэмжээг 6 сар хүртэл хугацаагаар 20 хүртэл хувиар бууруулах, төрийн албанд 1 жилийн хугацаанд эргэж орох эрхгүйгээр халах, төрийн албанаас халах шийтгэлийг оногдуулахаар заасан байдаг.

Монгол улс дахь эрх зүйн зохицуулалт боловсронгуй болохын хэрээр төрийн албан хаагчид оногдуулах хариуцлага дараах байдлаар төрөлжиж ирсэн байна. Үүнд:

- Эрүүгийн²
- Сахилгын³
- Эд хөрөнгийн хариуцлага.

Тэрчлэн албан тушаалтны хууль бус үйлдлийг хязгаарласан онцлог нэг зохицуулалт бол Шүүгчийн эрх зүйн байдлын тухай хуулийн “Шүүгчийн хэрэг маргаан хянан шийдвэрлэх ажиллагаа явуулахад аливаа хэлбэрээр нөлөөлөх, халдахыг оролдсон ... албан тушаалтан, төрийн ... байгууллага, ... д хариуцлага хүлээлгэхээр

² Эрүүгийн хууль

³ Дипломат албаны тухай, нийтийн албанд нийтийн болон хувийн ашиг сонирхлыг зохицуулах, ашиг сонирхлын зөрчлөөс урьдчилан сэргийлэх тухай, хүний эрхийн үндэсний комиссын тухай, прокурорын байгууллагын тухай хууль, тагнуулын байгууллагын тухай, тахарын албаны тухай, шүүгчийн эрх зүйн байдлын тухай, шүүхийн захиргааны тухай, шүүхийн шийдвэр гүйцэтгэлийн тухай, шүүхийн шинжилгээний тухай, төрийн хяналт шалгалтын тухай зэрэг хуулиуд

зааж, төрийн байгууллагын албан тушаалтныг эрх бүхий байгууллага, албан тушаалтан албан тушаалаас нь чөлөөлөх буюу огцруулах арга хэмжээ авах, хэрвээ төрийн байгууллагын албан тушаалтныг албан тушаалаас нь чөлөөлөөгүй буюу огцруулаагүй бол шүүхийн журмаар албадан чөлөөлж, огцруулах бөгөөд энэ тухай олон нийтийн мэдээллийн хэрэгслээр зарлахаар заасан нь төр, түүний алба хаагчдын давуу байдлыг хязгаарлахыг оролдсон ч мөн л хэрэгжих механизм нь тодорхойгүй байгаа юм.

Харин эрүүгийн болон эд хөрөнгийн хариуцлага оногдуулах эрх зүйн зохицуулалт, механизм бүрдсэн байдаг бол сахилгын хариуцлагатай холбоотой маргаантай асуудлууд цөөнгүй байна.

Энэ утгаараа Монгол улсад 2002 онд хуулийг нь баталж, 2004 онд захиргааны хэргийн шүүх байгуулсан бөгөөд байгуулагдсан цагаас хойш 2013 оны байдлаар анхан шатандаа нийт 7442 хэрэг шийдвэрлэсэн бөгөөд үүнээс 3114 хэрэгт нэхэмжлэлийн шаардлагыг хангасан нь төдий тооны захиргааны хууль бус үйл ажиллагааг тогтоож, иргэний эрх, хууль ёсны ашиг сонирхлыг хамгаалсан гэсэн үг. Иргэн, хуулийн этгээдийн эрх, хууль ёсны ашиг сонирхлыг хангасан



2062 шүүхийн шийдвэрийг удирдлага болгосон заалтаар нь авч үзвэл:

1. Захиргааны байгууллага, албан тушаалтны хууль бус шийдвэрийг хүчингүй болгосон – 1245 шийдвэр ЗХХШТХ-ийн 70.2.1

2. Захиргааны байгууллага, албан тушаалтан - иргэн, хуулийн этгээдийн хооронд эрх зүйн харилцаа байгаа гэж үзсэн - 6 шийдвэр, ЗХХШТХ-ийн 70.2.2

3. Захиргааны байгууллага, албан тушаалтны шийдвэр, үйл ажиллагаа нь илт хүчин төгөлдөр бус болохыг хүлээн зөвшөөрсөн – 67 шийдвэр, ЗХХШТХ-ийн 70.2.3

4. Захиргааны байгууллага, албан тушаалтныг захиргааны шийдвэр гаргахыг даалгасан – 268 шийдвэр, ЗХХШТХ-ийн 70.2.4

5. Актын төлбөрийн хэмжээг багасгасан – 120 шийдвэр, ЗХХШТХ-ийн 70.2.5

6. Захиргааны байгууллага, албан тушаалтнаас иргэнд учруулсан хохирлыг гаргуулах, хохирлын хэмжээг өөрчилсөн, хассан– 5 шийдвэр, ЗХХШТХ-ийн 70.2.6

7. Захиргааны байгууллага, албан тушаалтнаас дахин шинэ акт гаргал захиргааны уг актыг түдгэлзүүлсэн – 114 шийдвэр, ЗХХШТХ-ийн 70.2.7

8. Захиргааны байгууллага, албан тушаалтан нь иргэн, хуулийн этгээдийн гаргасан шаардлагыг хүлээн зөвшөөрсөн, эвлэрсэн – 237 шийдвэрийг тус тус эзэлж байна. ЗХХШТХ-ийн 42, 43⁴

Дээрх тоон үзүүлэлтээс харахад Нийслэл болон дүүргийн Засаг дарга төрийн албан

тушаалтныг томилж чөлөөлөх эрх бүхий албан тушаалтан болох дүүргийн тамгын даргаас эхлээд сайд хүртэлх албан тушаалтнууд, ашигт малтмалын газрын геологи уул уурхайн кадастрын хэлтсийн дарга, эд хөрөнгийн эрхийн бүртгэлийн байцаагч нараас гарсан 1409 шийдвэр хууль бусаар гарсан байна. Энэ нь шүүхээр шийдвэрлэгдэж хууль бус гэж үзэн хүчингүй болгосон шийдвэрийн 72 хувийг эзэлж байгаа юм. Гэсэн ч хууль бус шийдвэр гаргасан албан тушаалтанд хариуцлага хүлээлгэхгүй байгаа эрх зүйн зохицуулалт боловсронгуй бус байгаатай холбоотой юм.

Мөн шүүхээс гаргасан шийдвэрийг албадан биелүүлэх зохицуулалтыг ИХШХШТХ-иар зохицуулсан боловч иргэн, хуулийн этгээдээс хандсан 70 орчим шүүхийн шийдвэр биелэгдээгүй ба маргааны төрлөөр нь авч үзвэл:

- Газрын асуудлаар эрх бүхий албан тушаалтан захирамж, тушаал гаргахгүй, өргөдлийг шийдвэрлэхгүй байгаа
- Ашигт малтмалын лицензийг олгохгүй, өргөдлийг хүлээн авч шийдвэрлэхгүй, хугацааг сунгахгүй байгаа
- Төрийн албан хаагчийг ажилд эгүүлэн тогтоосон шийдвэр гаргахгүй байгаа гэсэн төрлүүд байна.

Шийдвэрийг биелүүлэхгүй байгаа албан тушаалтныг авч үзвэл нийслэлийн болон дүүргийн засаг дарга, Ашигт малтмалын газар, Геологи уул уурхайн кадастрын хэлтсийн дарга, Улсын бүртгэлийн ерөнхий газар, төрийн нарийн

бичгийн дарга, МХЕГ, НМХГ, яам, Үндэсний аюулгүй байдлын зөвлөл, Зэвсэгт хүчний жанжин штаб, Цагдаагийн ерөнхий газрын дарга, Татварын ерөнхий газрын дарга, Онцгой байдлын ерөнхий газрын дарга, Оюуны өмчийн газар, Санхүүгийн зохицуулах хороо, Дүүргийн нийгмийн даатгалын хэлтэс⁵ тус бүр 1-20 орчим шийдвэрийг биелүүлээгүй байна. Үүнтэй холбоотойгоор Шийдвэр гүйцэтгэх байгууллага нь шүүхийн шийдвэрийг биелүүлэхээр шүүх, цагдаагийн байгууллага, прокурор, Хууль зүйн сайд, Ерөнхийлөгчид хүртэл хандаж захиргааны шүүхийн шийдвэрийг биелүүлэхээр олон арван албан бичгийг /мэдэгдэл/ явуулж, шүүхийн шийдвэрийг биелүүлэхгүй байгаа захиргааны албан тушаалтанд арга хэмжээ авахуулахаар дүүргийн шүүхэд хандахад “зөрчил гаргасан хүнээ авчир” гэдэг шаардлагыг тавьдагаас шийдвэр гүйцэтгэгч нар захиргааны арга хэмжээ авахуулж чаддаггүй байна. Мөн шүүхийн шийдвэрийг биелүүлэхгүй байгаа хэд хэдэн албан тушаалтанд эрүүгийн хариуцлага ногдуулахаар шийдвэр гүйцэтгэгчээс дүүргийн Цагдаагийн хэлтэст хандсан боловч эрүүгийн хэрэг үүсгэхээс татгалзсан байна. Үүний шалтгаан нь эрүүгийн хэрэг үүсгэн шалгагдаж байх явцад шүүхийн шийдвэрийг биелүүлдэг, биелүүлсэн гэж өөрсдөө үзэн гэмт хэргийн бүрэлдэхүүнгүй гэж хаажээ. Зарим тохиолдолд шүүхийн шийдвэрийг биелүүлсэн дүр үзүүлдэг, биелүүлэхийг хүсдэггүй. Тухайлбал төрийн албан хаагчийг ажилд эгүүлэн

⁴ Л.Өлзийбаяр. “Захиргааны хэргийн шүүхийн шийдвэрийн хэрэгжилт, тулгамдсан асуудал”. УБ.,

⁵ Захиргааны хэргийн шүүхийн 10 жилийн ойн хүрээнд хийгдсэн судалгаа. 2014 он



томилсон шийдвэр гаргасаны дараа албан тушаалыг бууруулсан тушаал гаргадаг, тухайн албан тушаалд өөр хүнийг томилсон бөгөөд орон тоо байхгүй гэдэг байна.

Хууль бус шийдвэрийг гаргасан, шүүхийн шийдвэрийг биелүүлэхгүй байгаа албан тушаалтанд хариуцлага хүлээлгэх эрх зүйн зохицуулалт боловсронгуй бус байгаатай холбоотой бөгөөд энэ нь эрх зүйт төр оршин хөгжихгүй, шүүх эрх мэдлийн гүйцэтгэх эрх мэдэлд тавих хяналт бодитой хэрэгжихгүй цаашилбал шүүхийн шийдвэр үнэгүйдэхэд хүргэж байгаа нь нууц биш болжээ. Нөгөө талаасаа захиргааны байгууллага хууль зөрчсөн шийдвэр гаргасныхаа төлөө хариуцлага хүлээх тогтолцоо сайн төлөвшөөгүй нь үүнд нөлөөлж байна.

Харин хохирлыг барагдуулахтай холбоотой зохицуулалтын хувьд иргэдэд чирэгдэл үүсэхгүйгээр шийдвэрлэх болсон ба энэ төрлийн шийдвэр гүйцэтгэлийн ажиллагаа хуулийн дагуухийгдэх болжээ. Гэхдээ захиргааны байгууллагын албан тушаалтан шүүхийн шийдвэрийн дагуу төрийн албан хаагчийг ажилд нь томилохгүй байгаагаас ажилгүй байсан хугацааны цалинд их хэмжээний төлбөрийг өгдөг байна. Тухайлбал нэгэн төрийн албан хаагч 2010 оны 10-р сараас хойш ажилгүй байсан хугацааны цалинд 17 сая төгрөгийг төрөөс гаргуулсан бөгөөд одоо үлдсэн 22 сая төгрөгийг төсвөөс гаргуулахаар иргэний шүүхийн шийдвэр гарчээ. Өөрөөр хэлбэл нэг албан тушаалтны буруутай үйл ажиллагаанаас болж, төрөөс

39 сая төгрөгийг гаргуулахаар шийдвэрлээд байна. Иймд цаашид Иргэний хуулийн 498 дугаар зүйлийн 498.5-д зааснаар төр өөрт учирсан хохирлыг тухайн гэм буруутай албан тушаалтнаас гаргуулан авах хуулийн заалтыг хэрэгжүүлэх цаг болжээ. Түүнчлэн шийдвэр гүйцэтгэх ажиллагааны зардал, урамшууллыг иргэнээс гаргуулж хохироолгүй, шийдвэрийг биелүүлэхгүй байгаа албан тушаалтан, байгууллагаас гаргуулж байвал зүйтэй юм.

Нөгөөтэйгүүр төрийн жинхэнэ албан хаагчийн эрх зүйн байдлыг Төрийн албаны тухай хуулиар зохицуулдаг бөгөөд зарим алба хаагчдын эрх зүйн байдлыг өөр хуулиар зохицуулдаг, зарим алба хаагчдын эрх зүйн байдлыг байгууллагын дотоод дүрэм, журмаар зохицуулдаг зэргээс хамаарч оногдуулж буй хариуцлага нь харилцан адилгүй, мөн Төрийн албаны хуулиас давсан хариуцлагын механизмыг бий болгож байгаа нь дарга нараас субъектив байдлаар хандах, хариуцлагын үр нөлөөг буруулах нөхцлийг бий болгож байна. Мөн төрийн албан хаагчид хариуцлага оногдуулдаг процедурыг хуульчлаагүйгээс энэ төрлийн маргаантай асуудалд захиргааны шийдвэр үгүйсгэгддэг нөхцөл байдал ч бас байна.

Дүгнэн хэлэхэд Монгол улсын нийгмийн байгууллын өөрчлөлттэй холбоотойгоор эрх зүйн зохицуулалтыг боловсронгуй болгосоор ирсэн ч зохицуулалт нь ойлгомжгүй, хэрэгжих механизмыг тогтоогоогүй, албан тушаалтны эрх мэдлийг хязгаарлаагүй,

хариуцлага тооцох механизм бүрдээгүй зэрэг хүндрэл бэршээлүүд гарсаар байгааг дээрх баримтууд нотолж байна. Үүнээс үүдэн төрийн албан хаагчид оногдуулж хариуцлага үр нөлөөгүй, төрийн албан хаагчид гаргасан алдаагаа залруулах, хэрэглэж буй хууль, дүрэм журмыг боловсронгуй болгох тал дээр ч санаачлага гаргахгүй байна. Нэгэнт төрийн алба мэргэшсэн алба хаагчдаар бүрддэг тул тэдний хариуцлага өндөр, хариуцлагын механизм тодорхой, үр нөлөөтэй хэрэгждэг байх ёстой. Цаашид:

- Төрийн албаны тухай хуулийг өөрчилж сахилгын шийтгэлийн төрлийг судалгаатайгаар нэмэгдүүлэх энэ хуулийг баримтлах
- Тус хуулиар хариуцлага оногдуулах процедурыг тогтоох, ямар зөрчилд ямар төрлийн хариуцлага оногдуулахыг зааж өгөх
- Захиргааны шүүхийн шийдвэртэй холбоотойгоор хариуцлага оногдуулах механизмыг тодорхой болгох
- Төрд учирсан хохирлыг буруутай албан тушаалтнаас гаргуулах зохицуулалтыг хэрэгжүүлэх механизмыг бий болгох
- Шүүхийн шийдвэр гүйцэтгэх байгууллагыг Засгийн газрын бүтцээс гаргах, шүүхийн шийдвэр гүйцэтгэх тухай хуулийн захиргааны шийдвэр биелүүлэх ажиллагаатай холбоотой зохицуулалтыг боловсронгуй болгох шаардлагатай байна.

