

**МОНГОЛ УЛСЫН ШҮҮХИЙН ТУХАЙ ХУУЛИЙН
ХЭРЭГЖИЛТИЙН ҮР ДАГАВАРТ ҮНЭЛГЭЭ ХИЙСЭН ТАЙЛАН**

2020 ОН

ГАРЧИГ

НЭГ. ТӨЛӨВЛӨХ ҮЕ ШАТ	2
1.1. Үнэлгээ хийх үндэслэл, шаардлага	2
1.2. Үнэлгээ хийх хүрээ.....	2
1.3. Үнэлгээний шалгуур үзүүлэлт	2
1.3.1. “Хүлээн зөвшөөрөгдсөн байдал” шалгуур үзүүлэлтийг сонгосон үндэслэл.....	2
1.3.2. “Зорилгод хүрсэн түвшин” шалгуур үзүүлэлтийг сонгосон үндэслэл.....	3
1.3.3. “Практикт нийцэж байгаа байдал” шалгуур үзүүлэлтийг сонгосон үндэслэл	4
1.4. Үнэлгээний арга зүй	5
1.5. Судлагдсан байдал	5
ХОЁР. ХЭРЭГЖҮҮЛЭХ ҮЕ ШАТ.....	6
2.1. Хүлээн зөвшөөрөгдсөн байдал” шалгуур үзүүлэлтийн хүрээнд үнэлсэн байдал.....	6
2.2. “Зорилгод хүрсэн түвшин” шалгуур үзүүлэлтийн хүрээнд үнэлсэн байдал	16
2.3. “Практикт нийцэж байгаа байдал” шалгуур үзүүлэлтийн хүрээнд үнэлсэн байдал	27
ГУРАВ. ҮНЭЛЭХ ҮЕ ШАТ.....	29
АШИГЛАСАН МАТЕРИАЛЫН ЖАГСААЛТ	32

НЭГ. ТӨЛӨВЛӨХ ҮЕ ШАТ

1.1. Үнэлгээ хийх үндэслэл, шаардлага

Монгол Улсын шүүхийн тухай хуульд Засгийн газрын 2016 оны 59 дүгээр тогтоолын 6 дугаар хавсралтаар баталсан “Хууль тогтоомжийн хэрэгжилтийн үр дагаварт үнэлгээ хийх аргачлал”-ын дагуу үнэлгээг хийж, гүйцэтгэлээ.

1.2. Үнэлгээ хийх хүрээ

Энэхүү судалгаагаар 1/ Шүүхийн тогтолцоо өөрчлөгдсөнтэй холбоотой зохицуулалтын хэрэгжилт, 2/ Шүүхийн эдийн засгийн баталгааг хангахтай холбоотой зохицуулалтын хэрэгжилт, 3/ Шүүхийн ил тод, нээлттэй байдал хэрхэн хэрэгжиж байгаа байдал гэсэн асуудлыг судалж, хэрэгжилтийн үр дагаврын үнэлгээг хийхээр судалгааны хүрээг тогтоосон болно.

1.3. Үнэлгээний шалгуур үзүүлэлт

1.3.1. “Хүлээн зөвшөөрөгдсөн байдал” шалгуур үзүүлэлтийг сонгосон үндэслэл

ШТХ-д гарч буй тулгамдсан асуудлын нэг бол шүүхийн тогтолцоог өөрчилснөөр эрх зүйн ямар үр дагавар үүссэн тухай асуудал юм. Энэ асуудлаар өмнө дурдсанчлан энэхүү өөрчлөлтийг хийхдээ хууль тогтоогчийн зүгээс хангалттай судалгаа хийгээгүй талаар дурдсан. Үүнээс үүдэн энэ хуулийн хэрэгжилтэд зарим хүндрэлүүд үүсч байжээ.

Иймээс энэ хэсэгт ШТХ-ийн хэрэгжилтэд тулгамдаж буй асуудлын нэг болох шүүхийн тогтолцооны өөрчлөлтийг “Хүлээн зөвшөөрөгдсөн байдал” шалгуур үзүүлэлтийн хүрээнд судлах нь зүйтэй гэж үзэж, шалгуур үзүүлэлтийг тогтоосон болно.

Сонгосон зүйл, заалтыг хүснэгтээр үзүүлбэл:

Хүснэгт 1. “Хүлээн зөвшөөрөгдсөн байдал” шалгуур үзүүлэлтийн хүрээнд сонгосон зүйл, заалт

№	Сонгосон зүйл, заалт	Зүйл, заалтын агуулга
---	----------------------	-----------------------

1	ШТХ-ийн 5 дугаар зүйл, 10 дугаар зүйлийн 1, 2 дахь хэсэг.	5 дугаар зүйл 5.1.Шүүхийн тогтолцоо нь нэгдмэл байх бөгөөд шүүх зохион байгуулалтын хувьд бие даасан байна. 5.2.Шүүхийн тогтолцоо, зохион байгуулалтыг Монгол Улсын Үндсэн хууль /цаашид Үндсэн хууль гэх/ болон энэ хуулиар тогтоох замаар шүүхийн тогтолцооны нэгдмэл байдлыг хангана. 10 дугаар зүйл 10.1.Шүүхийн үндсэн тогтолцоо нь Улсын дээд шүүх /хяналтын шатны шүүх/, аймаг, нийслэлийн шүүх /давж заалдах шатны шүүх/, сум буюу сум дундын, дүүргийн шүүх /анхан шатны шүүх/-ээс бүрдэнэ. 10.2.Улсын дээд шүүхээс бусад шүүхийг нутаг дэвсгэрийн хэмжээ, хүн амын нягтаршил, шийдвэрлэгдсэн хэрэг, маргааны тоог харгалзан засаг
		захиргаа, нутаг дэвсгэрийн хэд хэдэн нэгжийг харьяалуулан эрүү, иргэн, захиргааны зэрэг шүүн таслах ажлын төрлөөр дагнан байгуулна.

1.3.2. “Зорилгод хүрсэн түвшин” шалгуур үзүүлэлтийг сонгосон үндэслэл

ШТХ-ийн 1 дүгээр зүйлд тусгаснаар энэ хуулийн зорилтыг “ шүүхийн тогтолцоо, зохион байгуулалт, бүрэн эрх, үйл ажиллагааны эрх зүйн үндэс, шүүх эрх мэдлийг хэрэгжүүлэх баталгааг тогтоохтой холбогдсон харилцааг зохицуулахад оршино.” гэж тодорхойлжээ.

Үүнээс үзэхэд ШТХ-аар зохицуулах шаардлагатай үндсэн зорилтын нэг бол шүүх эрх мэдлийг хэрэгжүүлэх баталгааг тогтоохтой холбогдсон харилцааг зохицуулах болох нь харагдаж байна. Иймд энэхүү үнэлгээний шалгуур үзүүлэлтийг сонгохдоо дээр дурдсан зорилтыг хангахтай холбогдуулан тусгасан зүйл, заалтыг сонгож “Зорилгод хүрсэн түвшин” шалгуур үзүүлэлтийн хүрээнд үнэлгээг хийх нь зүйтэй гэж үзлээ. Сонгосон зүйл, заалтыг хүснэгтээр үзүүлбэл:

Хүснэгт 2. Зорилгод хүрсэн түвшин шалгуур үзүүлэлтийн хүрээнд сонгосон зүйл, заалтууд

№	Сонгосон зүйл, заалт	Зүйл, заалтын агуулга
---	----------------------	-----------------------

1	26 дугаар зүйл	Шүүхийн бие даасан байдлыг хангах баталгаа 26.1.Шүүхийн бие даасан байдлыг хангах улс төр, хууль зүй, эдийн засгийн болон бусад баталгаа, нөхцөлийг төрөөс хангана.
2	28 дугаар зүйл	28.2.Шүүх бие даасан төсөвтэй байх бөгөөд Монгол Улсын шүүхийн төсөв нь улсын төсвийн бүрэлдэхүүн хэсэг байна.
3	29 дүгээр зүйл	29.1.Шүүх өөрийн байртай байна. 29.4.Шүүхийн байранд шүүн таслах ажиллагаанаас өөр үйл ажиллагаа явуулахыг хориглоно.

1.3.3. “Практикт нийцэж байгаа байдал” шалгуур үзүүлэлтийг сонгосон үндэслэл

ШТХ-д гарч буй тулгамдсан асуудлын нэг бол шүүхийн үйл ажиллагаа олон нийтэд нээлттэй байх тухай асуудал юм. Энэ талаар өмнө дурдсанчлан “шүүхээс хувь хүн, байгууллага, төрийн нууцтай холбоотой шийдвэрийн нууцлал, ялангуяа гэр бүлийн хүрээний маргаан зэрэг хувь хүний нууцтай холбоотой шийдвэрүүдийг олон нийтэд нээлттэй, ил тод байрлуулах нь зохистой эсэхэд анхаарах шаардлагатай гэсэн үр дүн гарч байжээ.

Иймээс энэхүү хэсэгт “Практикт нийцэж байгаа байдал” шалгуур үзүүлэлтийн хүрээнд шүүхийн ил тод, нээлттэй байдалтай холбоотой эрх зүйн зохицуулалтуудыг сонгож, эерэг болон сөрөг үр дагаврыг тодруулан үнэлгээ хийхээр шалгуур үзүүлэлтийг сонгосон болно. Сонгосон зүйл, заалтыг хүснэгтээр үзүүлбэл:

Хүснэгт 3. “Практикт нийцэж байгаа байдал” шалгуур үзүүлэлтийн хүрээнд сонгосон зүйл, заалт

№	Сонгосон зүйл, заалт	Зүйл, заалтын агуулга
---	----------------------	-----------------------

1	8 дугаар зүйл	8 дугаар зүйл. Шүүхийн үйл ажиллагаа нээлттэй, ил тод байх 8.1.Шүүхийн үйл ажиллагаа олон нийтэд нээлттэй, ил тод байна. 8.2.Шүүх хуралдааныг хуульд тусгайлан зааснаас бусад тохиолдолд нээлттэй явуулна. 8.4.Анхан шатны шүүх хэрэг, маргааныг хамтран шийдвэрлэхдээ ил тод байдал, шудрага ёс, олон нийтийн хяналтыг бий болгох зорилгоор иргэдийн төлөөлөгчийг хуульд заасан журмын дагуу оролцуулах бөгөөд иргэдийн төлөөлөгчийн эрх зүйн байдлыг хуулиар тогтооно. 8.6.Шүүх бүр өөрийн цахим хуудастай байж, шийдвэр, үйл ажиллагаагаа нийтэд тогтмол мэдээлж байна. 8.7.Шүүх хэрэг, маргааныг хэрхэн шийдвэрлэсэн тухай төр, хувь хүн, хуулийн этгээдийн хуулиар хамгаалагдсан нууцад хамаарахгүй мэдээллийг хэвлэл мэдээллийн хэрэгслээр олон нийтэд мэдээлж байна.
---	---------------	---

1.4. Үнэлгээний арга зүй

Энэхүү үнэлгээг Засгийн газрын 2016 оны 59 дүгээр тогтоолоор баталсан “Хууль тогтоомжийн хэрэгжилтийн үр дагаварт үнэлгээ хийх аргачлал”-ыг баримтлан хийж гүйцэтгэв. Түүнчлэн ШТХ-ийн хэрэгжилтийг судлахдаа харьцуулах, түүхчлэх, задлан шинжлэх (анализ), баримт бичигт дүн шинжилгээ хийх гэсэн хууль зүйн судалгааны үндсэн арга зүйг ашигласан.

Түүнчлэн, Шүүхийн тухай хуулийн хэрэгжилтийн хүрээнд гарч буй тулгамдсан асуудлыг илрүүлэхийн тулд өмнө хийгдэж байсан судалгааны тайлангуудаас гадна, иргэд, шүүгчид болон шүүхийн захиргааны ажилчдаас авсан социологийн судалгааны үр дүнг ашигласан болно.

1.5. Судлагдсан байдал

Энэхүү үнэлгээнд Монгол Улсын Шүүхийн тухай хууль 2012 онд батлагдахаас өмнө хийгдэж байсан дараахь судалгаануудыг ашигласан. Тухайлбал, Доктор Б.Чимидийн 2004 онд хэвлүүлсэн “Үндсэн хуулийн үзэл баримтлал: Хүний эрх, шүүх эрх мэдэл”; Профессор Брент Т.Вайтын 2008 онд ННФ-ын захиалгаар хийсэн "Монгол Улсын шүүхийн шинэтгэлийн өнөөгийн байдалд хийсэн судалгааны тайлан"; Академич Ж.Амарсанаа, Б.Чимид, Р.Мухийт, Л.Төр-Од нарын 2010 онд хэвлүүлсэн “Монгол Улсын шүүх эрх мэдлийн шинэтгэл” /сүүлийн 20 жилийн тойм/; Доктор

Н.Лүндэндорж, Ч.Өнөрбаяр, М.Батсуурь нарын 2010 онд хэвлүүлсэн “Монгол Улсад шүүхийн хараат бус байдлыг бэхжүүлэх нь” /ННФ/ бодлогын тойм судалгаа;

Мөн Монгол Улсын Шүүхийн тухай багц хуулиуд хэрэгжсэнээс хойш хийгдсэн дараахь судалгаануудыг ашиглалаа. Тухайлбал, Доктор О.Мөнхбат, О.Мөнхсайхан нарын 2013 оны “Шүүгчийн цалин, хангамжийг тогтоох, үндэслэл, шаардлага” /Шүүхийн ерөнхий зөвлөл/; Доктор О.Мөнхсайхан, судлаач Г.Цагаанбаяр, Ж.Алтансүх нарын 2015 онд хамтран хийсэн “Монгол Улс дахь шүүхийн захиргааны загвар: тулгамдсан асуудал, шийдвэрлэх арга зам” /ННФ/, Хууль зүйн үндэсний хүрээлэнгийн хэвлүүлсэн “Эрх зүйн шинэтгэлийн бодлогын баримт бичиг боловсруулахад дэмжлэг үзүүлэх нь” сэдэвт мониторингийн судалгаа, ГОУХАН /GIZ/-ийн хийсэн “Монгол Улсын шүүхийн цогц зураглал” гэсэн судалгаануудыг үндсэн эх сурвалж болгон ашиглалаа.

ХОЁР. ХЭРЭГЖҮҮЛЭХ ҮЕ ШАТ

2.1. Хүлээн зөвшөөрөгдсөн байдал” шалгуур үзүүлэлтийн хүрээнд үнэлсэн байдал¹

5 дугаар зүйл. Шүүхийн тогтолцооны нэгдмэл байдал

5.1.Шүүхийн тогтолцоо нь нэгдмэл байх бөгөөд шүүх зохион байгуулалтын хувьд бие даасан байна.

5.2.Шүүхийн тогтолцоо, зохион байгуулалтыг Монгол Улсын Үндсэн хууль /цаашид Үндсэн хууль гэх/ болон энэ хуулиар тогтоох замаар шүүхийн тогтолцооны нэгдмэл байдлыг хангана.

10 дугаар зүйл. Шүүхийн тогтолцоо

10.1.Шүүхийн үндсэн тогтолцоо нь Улсын дээд шүүх /хяналтын шатны шүүх/, аймаг, нийслэлийн шүүх /давж заалдах шатны шүүх/, сум буюу сум дундын, дүүргийн шүүх /анхан шатны шүүх/-ээс бүрдэнэ.

10.2.Улсын дээд шүүхээс бусад шүүхийг нутаг дэвсгэрийн хэмжээ, хүн амын нягтаршил, шийдвэрлэгдсэн хэрэг, маргааны тоог харгалзан засаг захиргаа, нутаг дэвсгэрийн хэд хэдэн нэгжийг харьяалуулан эрүү, иргэн, захиргааны зэрэг шүүн таслах ажлын төрлөөр дагнан байгуулна.

Шүүх эрх мэдлийн бие даасан, хараат бус байдал нэмэгдэх нь тухайн улсын эдийн засгийн өсөлтөд эерэг нөлөө үзүүлэхийн сацуу²³ авлига, хээл хахуулийн гэмт

¹ Ж.Алтансүх, “Шүүхийн тогтолцоонд хийсэн дүн шинжилгээ”, Хууль дээдлэх ёс сэтгүүл, 2016, №2 /57/ дугаарын 84-94 дэх талаас дэлгэрүүлэн үзнэ үү.

² Wittrup, Jesper. “Budgeting in the Era of Judicial Independence.” International Journal for Court Administration, April 2010. http://www.iaca.ws/files/Jesper_Wittrup4-2010.pdf.

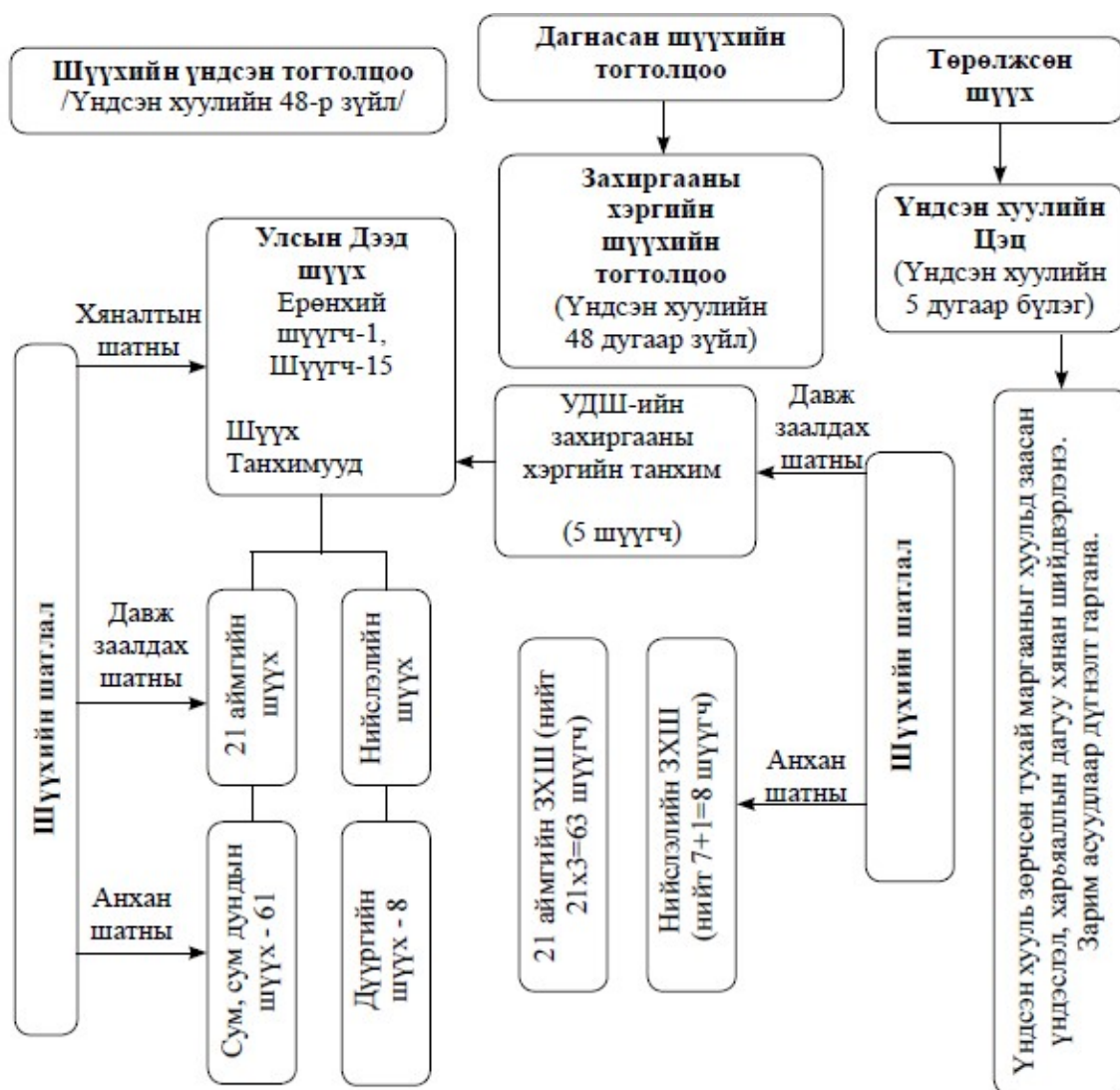
хэрэг буурах нэг хүчин зүйл болдог. Судлаачдын үзэж байгаагаар шүүхийн тогтолцоо сул, шүүхийн үйлчилгээ иргэдэд хүртээмжгүй, чанаргүй бол нэг хүнд ногдох дотоодын нийт бүтээгдэхүүний хэмжээ болон хөрөнгө оруулалтыг 10 хүртэл хувиар бууруулдаг байна.⁸ Ийм учраас дэлхийн улс орнууд хүний эрх, эрх чөлөө, шударга ёсыг хангаж ажиллах бие даасан шүүх эрх мэдлийг төлөвшүүлэх, институтын хувьд чадавхыг нь бэхжүүлэх талаар анхаарч шүүхийн улс төр, эдийн засаг, хууль зүйн баталгааг хангаж ажиллаж ирсэн.

Монгол Улсын Үндсэн хуулийн 48 дугаар зүйлийн 1 дэх хэсэгт “Шүүхийн үндсэн тогтолцоо Улсын Дээд шүүх, аймаг, нийслэлийн шүүх, сум буюу сум дундын, дүүргийн шүүхээс бүрдэх бөгөөд эрүү, иргэн, захиргааны зэрэг шүүн таслах ажлын төрлөөр шүүхийг дагнан байгуулж болно. Дагнасан шүүхийн үйл ажиллагаа, шийдвэр нь Улсын дээд шүүхийн хяналтаас гадуур байж үл болно” гэж заасан бөгөөд 2002 оны Шүүхийн тухай хуульд шүүхийн тогтолцоог анхан шатны буюу сум, сум дундын, дүүргийн шүүх; давж заалдах шатны буюу аймаг, нийслэлийн шүүх; хяналтын шатны буюу Улсын Дээд шүүхээс бүрдэхээр тусгасан. Мөн Үндсэн хуулийн 48 дугаар зүйлийн 2 дахь хэсэгт “Шүүхийн зохион байгуулалт, үйл ажиллагааны эрх зүйн үндсийг хуулиар тогтооно”, 47.3-т “Шүүхийг зөвхөн Үндсэн хууль болон бусад хуулийн дагуу байгуулна” гэж тус тус заасан. 2002 онд батлагдсан “Шүүх байгуулах тухай” хуулийн дагуу байгуулагдсан шүүхийн тогтолцоог 2004 оноос 2013 оны байдлаар зураг 1-т харуулав.

Зураг 1. 2004 оноос 2013 он хүртэлх шүүхийн тогтолцоо⁴

³ онд УИХ-д өргөн баригдсан Монгол Улсын шүүхийн тухай хуулийн төсөл болон түүнтэй холбогдох бусад хуулийн төслийн танилцуулга. www.parliament.mn.

⁴ Б.Чимид, Үндсэн хуулийн мэдлэг, /УБ, 2008/, 312 дахь тал.



Дээр зурагт үзүүлсний дагуу Монгол Улсын шүүхийн тогтолцоо нь “үндсэн” ба “дагнасан” шүүхийн тогтолцооноос бүрдэх бөгөөд шүүхийн үндсэн тогтолцоо нь Улсын Дээд шүүх, аймаг, нийслэлийн шүүх, Сум буюу сум дундын, Дүүргийн шүүхээс бүрдэх, мөн дагнасан шүүхийн тогтолцоонд Захиргааны хэргийн шүүх хамаарахаар тусгагдсан нь харагдаж байна.

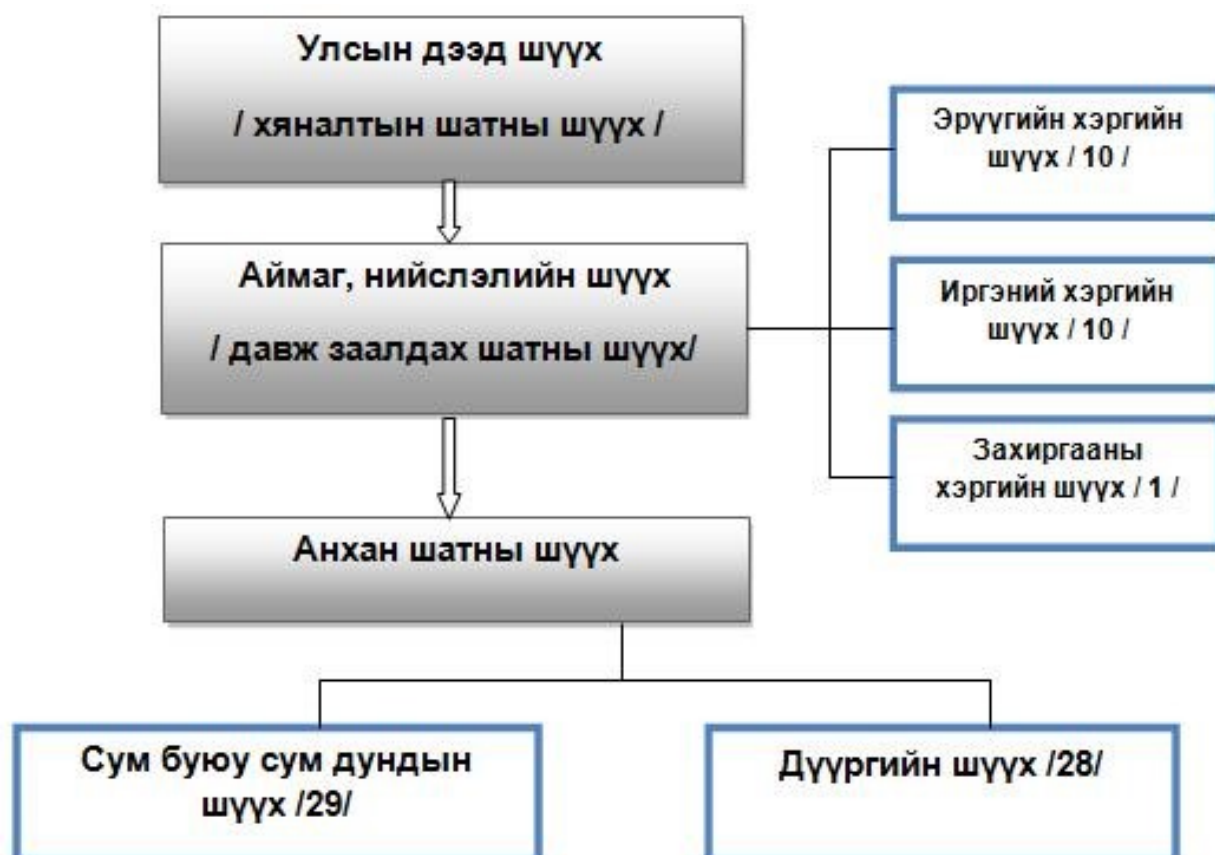
2013 оны 03 дугаар сарын 07-ны өдөр батлагдсан “Шүүхийн тухай хууль”-аар /ШТХ-ийн 10.1/ “Шүүхийн үндсэн тогтолцоо нь Улсын Дээд шүүх /хяналтын шатны шүүх/, аймаг, нийслэлийн шүүх /давж заалдах шатны шүүх/, сум буюу сум дундын, дүүргийн шүүх /анхан шатны шүүх/-ээс бүрдэнэ” мөн “Улсын Дээд шүүхээс бусад шүүхийг нутаг дэвсгэрийн хэмжээ, хүн амын нягтаршил, шийдвэрлэгдсэн хэрэг, маргааны тоог харгалзан засаг захиргаа, нутаг дэвсгэрийн хэд хэдэн нэгжийг харьяалуулан эрүү, иргэн, захиргааны зэрэг шүүн таслах ажлын төрлөөр дагнан байгуулна” гэж заасан, 2013 оны 01 дүгээр сарын 24-ний өдрийн “Шүүх байгуулах

тухай хууль”-ийн 1, 2 дугаар зүйлд зааснаар аймаг, нийслэлийн давж заалдах шатны шүүхийг иргэний, эрүүгийн болон захиргааны шүүн таслах ажлын төрлөөр дагнан байгуулж, тэдгээрийн байршил, нутаг дэвсгэрийн харьяаллыг харгалзан байгуулахаар тусгасан. Уг өөрчлөлтийн дагуу улсын хэмжээнд нутаг дэвсгэрийн ойр дөт байдал, шүүхийн ачааллыг харгалзан тус бүр 2-3 аймгийн засаг захиргаа, нутаг дэвсгэрийн нэгжийг харьяалсан дагнаж байгуулсан давж заалдах шатны 21, сум дундын 29, Захиргааны хэргийн анхан шатны 20, дүүргийн эрүү, иргэний 8, нийт 78 шүүх шинээр зохион байгуулагдсан.⁵ Шинэчлэгдэн зохион байгуулагдсан шүүхийн тогтолцоог дор зураг 2-т үзүүлэв.⁶

Зураг 2. 2013 оны Шүүхийн тухай хууль болон Шүүх байгуулах тухай хуульд тусгагдсан шүүхийн тогтолцоо.

⁵ Монгол Улсын Их Хурлаас 2013 оны 01 дүгээр сарын 24-ний өдөр баталсан “Шүүх байгуулах тухай хууль”, <http://www.legalinfo.mn/law/details/9037?lawid=9037>.

⁶ <http://www.legalinfo.mn/details/251>.



Эдгээр шүүхийг тамгын газартай нь дараахь хүснэгтээс харна уу?

Хүснэгт 4. 2013 онд байгуулагдсан шүүх, шүүхийн тамгын газрын тоог хүснэгтээр харуулсан байдал

Шүүх, шүүхийн тамгын газрын тоо

ШҮҮХ					ШҮҮХИЙН ТАМГЫН ГАЗАР		
Хяналтын шатны шүүх	Улсын дээд шүүх	1	1	79	1	1	41
Давж заалдах шатны шүүх	Эрүүгийн хэргийн давж заалдах шатны шүүх	10	21		10	11	
	Иргэний хэргийн давж заалдах шатны шүүх	10			1		
	Захиргааны хэргийн давж заалдах шатны шүүх	1			6	29	
Анхан шатны шүүх	Дүүргийн иргэний хэргийн анхан шатны шүүх	4	57		23		
	Дүүргийн эрүүгийн хэргийн анхан шатны шүүх	4					
	Захиргааны хэргийн анхан шатны шүүх	20					
	Сум дундын шүүх	29					

Дээрхээс үзэхэд 2014 оны байдлаар улсын хэмжээнд нийт анхан болон давж заалдах шатны нийт 78 шүүхэд 40 тамгын газар байгуулагдсанаар нийт 79 шүүх, 41 тамгын газар үйл ажиллагаа явуулж байсан нь харагдаж байна.¹² Ийнхүү тойргийн журмаар давж заалдах шатны шүүхийг байгуулсан нь дараахь ач холбогдолтой гэж хууль санаачлагч үзэж хууль тогтоомжийн төслөө боловсруулсан.¹³

- аймгийн нутаг дэвсгэрийн байршлаас үл шалтгаалан иргэдэд ойр дөт сум, дүүрэгт харьяалуулсан нь шүүхийн үйлчилгээг иргэдэд ойртуулах, чирэгдэлгүй, хөнгөн шуурхай хүргэх;
- шүүгч нарыг хэргийн төрлөөр дагнан мэргэшиж, чадварлаг болох;
- иргэдээс зөрчигдсөн эрхээ хамгаалуулах эрх сэргээлгэх боломжийг хангах;
- гэмт хэргийн гаралтын статистик тоо, хүн амын нягтаршил зэргийг харгалзан шийдвэрлэх зорилготой байсан боловч Үндсэн хуулийн цэцэд нэр бүхий иргэд¹⁴ шүүхийн тогтолцоог “тойргийн” журмаар байгуулах нь Үндсэн хууль зөрчсөн эсэх асуудлаар мэдээлэл гаргасан.

Нэр бүхий иргэдийн Үндсэн хуулийн цэцэд гаргасан тус мэдээлэлд “Шүүх байгуулах тухай хуулийн 2 дугаар зүйл нь Монгол Улсын Үндсэн хуулийн Дөчин наймдугаар зүйлийн 1 дэх хэсэгт заасан “Шүүхийн үндсэн тогтолцоо Улсын дээд шүүх, аймаг, нийслэлийн шүүх, сум буюу сум дундын, дүүргийн шүүхээс бүрдэх бөгөөд эрүү,

¹² 2014 оны Шүүхийн ерөнхий зөвлөлийн тайлан.

¹³ 2012 онд УИХ-д өргөн баригдсан Монгол Улсын шүүхийн тухай хуулийн төсөл болон түүнтэй холбогдох бусад хуулийн төслийн танилцуулга. www.parliament.mn.

¹⁴ Иргэн С.Номынбаясгалан ба Г.Нацагдорж нар Үндсэн хуулийн цэцэд хандаж мэдээлэл гаргасан ба уг хуралдаанд УИХ-ын итгэмжлэгдсэн төлөөлөгчөөр УИХ-ын гишүүн Х.Тэмүүжин оролцсон. <http://www.legalinfo.mn/law/details/11621?lawid=11621>.

иргэн, захиргааны зэрэг шүүн таслах ажлын төрлөөр шүүхийг дагнан байгуулж болно...” гэсэн заалтыг зөрчсөн байх тул хянан хэлэлцэж дүгнэлт гаргаж өгнө үү” гэсэн. Үндсэн хуулийн цэцээс уг мэдээллийг хүлээн авч маргаан үүсгэж 2013 оны 01 дүгээр сарын 24-ний өдөр батлагдсан “Шүүх байгуулах тухай” хуулийн шинэчилсэн найруулга нь Үндсэн хууль зөрчсөн гэж 2014 оны 12 дугаар сарын 10-ны өдөр дүгнэлт гаргасан.⁷ Уг дүгнэлтээр дээрх хуулийн заалтыг түдгэлзүүлж УИХ-аас Шүүх байгуулах тухай хуульд нэмэлт өөрчлөлт оруулж давж заалдах шатны шүүхийг Шүүх байгуулах тухай хуульд тоогоор дугаарлаж байсан нэршлийг өөрчилж, тухайн шүүхийн байрших газрын нэрээр нэрлэхээр тусгасан.

Нэр бүхий иргэд уг өөрчлөлтийг мөн л эсэргүүцэж Үндсэн хуулийн цэцэд дахин мэдээлэл гаргасан бөгөөд уг мэдээлэлдээ “Монгол Улсын Их Хурлаас 2013 оны 1 дүгээр сарын 24-ний өдөр баталсан “Шүүх байгуулах тухай хууль”-ийн зарим заалтаар “2-3 аймгийн нутаг дэвсгэрийг харьяалуулан дунд нь давж заалдах шатны нэг шүүх байхаар ..., “...” хэд хэдэн дүүргийг нэг шүүхэд ..., “...” харьяалуулсан нь шүүхийн үндсэн тогтолцоог үгүйсгэж, иргэний үндсэн эрхийг баталгаатай эдлүүлэх, төрийн үйлчилгээг иргэдэд ойртуулах Үндсэн хуулийн суурь зарчим, шүүхийн нэгдсэн тогтолцоог бэхжүүлсэн Үндсэн хуулийн Дөчин наймдугаар зүйлийн 1 дэх хэсгийн заалтыг зөрчсөн” хэмээн үзэж Үндсэн хуулийн цэцээс 2014 оны 12 дугаар сарын 10-ны өдөр 07 дугаар дүгнэлт гаргасан, мөн Монгол Улсын Үндсэн хуулийн цэцээс 2015 оны 1 дүгээр сарын 30-ны өдөр 01 дүгээр тогтоол гаргасан. Гэтэл Үндсэн хуулийн

⁷ Улсын Их Хурлаас 2013 оны 1 дүгээр сарын 24-ний өдөр баталсан “Шүүх байгуулах тухай” хуулийн /шинэчилсэн найруулга/ 1 дүгээр зүйлд аймаг, нийслэлийн давж заалдах шатны шүүхийг иргэний, эрүүгийн болон захиргааны шүүн таслах ажлын төрлөөр дагнан байгуулж, тэдгээрийн байршил, нутаг дэвсгэрийн харьяаллыг тогтоохдоо 2-3 аймгийн нутаг дэвсгэрийг харьяалуулан дунд нь давж заалдах шатны нэг шүүх байхаар; Нийслэлийн шүүхийн оронд Иргэний хэргийн давж заалдах шатны 10 дугаар шүүх, Эрүүгийн хэргийн давж заалдах шатны 10 дугаар шүүх гэж нэрлэн Нийслэлийн засаг захиргаа, нутаг дэвсгэрийн бүх нэгж болон Төв, Хэнтий аймгийн зарим сумын нутаг дэвсгэрийг харьяалуулсан; мөн хуулийн 2 дугаар зүйлд анхан шатны шүүхийн байршил, тэдгээрийн нутаг дэвсгэрийн харьяаллыг тогтоохдоо Дүүргийн Иргэний хэргийн анхан шатны 1, 2, 3, 4 дүгээр шүүх, Дүүргийн Эрүүгийн хэргийн анхан шатны 1, 2, 3, 4 дүгээр шүүх гэж нэрлэн хэд хэдэн дүүргийг нэг шүүхэд; мөн нийслэлийн зарим дүүрэг болон Төв, Хэнтий аймгийн зарим сумыг нэг шүүхэд харьяалуулан дүүргийн иргэний хэргийн анхан шатны 4, эрүүгийн хэргийн анхан шатны 4 шүүх байгуулж Улаанбаатар хотод зүүн, баруун бүс, Багануур, Налайх дүүрэгт байршуулсан; Захиргааны хэргийн анхан шатны 6, 11 дүгээр шүүхийг байгуулахдаа тус бүр 2 аймгийн нутаг дэвсгэрийг нэг шүүхэд харьяалуулсан нь шүүхийн үндсэн тогтолцоог үгүйсгэж, иргэний үндсэн эрхийг баталгаатай эдлүүлэх, төрийн үйлчилгээг иргэдэд ойртуулах Үндсэн хуулийн суурь зарчим, шүүхийн нэгдсэн тогтолцоог бэхжүүлсэн Үндсэн хуулийн Дөчин наймдугаар зүйлийн 1 дэх хэсгийн заалтыг зөрчсөн гэж үзэх үндэслэлтэй байна гэж Үндсэн хуулийн цэц дүгнэлт гаргасан. <http://www.legalinfo.mn/law/details/10782?lawid=10782>.

цэцийн хүчин төгөлдөр шийдвэрийг хууль тогтоогч үл тоон засаг захиргааны нэгжийн дунд шүүх байгуулж урьд өмнө нь гаргаж байсан хоёр ч алдаагаа дахин давтаж байна” гэсэн. Энэхүү нэр бүхий иргэдээс гаргасан мэдээллийг Үндсэн хуулийн цэц хэлэлцээд:

“Монгол Улсын Их Хурлаас 2015 оны 6 дугаар сарын 19-ний өдөр баталсан Шүүх байгуулах тухай хуулийн 1 дүгээр зүйлийн Нэг. Иргэний хэргийн давж заалдах шатны шүүх гэсэн хэсгийн 1-8 дахь заалт, Хоёр. Эрүүгийн хэргийн давж заалдах шатны шүүх гэсэн хэсгийн 1-8 дахь заалт, 2 дугаар зүйлийн Нэг. Дүүргийн Иргэний хэргийн анхан шатны шүүх гэсэн хэсгийн 1, 2, 4 дэх заалт, Хоёр. Дүүргийн Эрүүгийн хэргийн анхан шатны шүүх гэсэн хэсгийн 1, 2, 4 дэх заалт нь тус тус Монгол Улсын Үндсэн хуулийн Дөчин наймдугаар зүйлийн 1 дэх хэсгийн “Шүүхийн үндсэн тогтолцоо ... аймаг ... дүүргийн шүүхээс бүрдэх ...” гэснийг зөрчсөн байх тул хүчингүй болгосугай” гэж дүгнэлт гаргасан.

Үндсэн хуулийн цэцийн энэхүү дүгнэлтийг 2016 оны 06 дугаар сарын 01-ний өдрөөс эхлэн дагаж мөрдөхөөр тусгасан. Ингээд Үндсэн хуулийн цэцийн дүгнэлтийг хууль тогтоогчид хүлээн авч 2015 оноос хойш хэрэгжиж ирсэн шүүхийн тогтолцоог Үндсэн хуульд нийцүүлэх хүрээнд шүүхийн тогтолцоог Монгол Улсад 100 шүүх, 41 тамгын газартай байсныг өөрчилж,⁸ УИХ-ын нэгдсэн чуулганаар 2016 оны 05 дугаар сарын 13-нд Шүүх байгуулах тухай хуульд нэмэлт өөрчлөлт оруулж одоогийн байдлаар Монгол Улсад үйл ажиллагаа явуулж байгаа давж заалдах шатны 19 шүүх 26 болж, дүүргийн 8 шүүх 16 болж, нийтдээ 15 шүүх шинээр байгуулагдан анхан болон давж заалдах шатны 99 шүүхийг 115 болгож нэмэгдүүлэхээр Шүүх байгуулах тухай хуульд тусгажээ. Уг өөрчлөлтөөр шүүгчдийн тоог нэмэгдүүлэхгүйгээр 13 аймагт байгуулагдах давж заалдах шатны шүүхэд 38 шүүгч буюу орон нутгийн давж заалдах шатны шүүхийн шүүгчдийн 55,8 хувийг нүүлгэн шилжүүлэх, улмаар улсын хэмжээнд нийтдээ 693 шүүгчийн орон тоотойгоор үйл ажиллагаагаа явуулахаар тусгажээ.⁹ Дээрхээс үзэхэд Монгол Улсын шүүхийн тогтолцоо 2013-2016 онуудын хооронд 3 жилийн дотор 3 удаа өөрчлөгдсөн болох нь харагдаж байна. Ингээд шүүхийн тогтолцоог дээр дурдсанчлан ойр ойрхон өөрчилснөөр практикт ямар асуудал гарч байгаа талаар дор товч шинжилгээ хийе.

⁸ Шүүхийн ерөнхий зөвлөл, “Шүүхийн шинэтгэл-эрх зүйн” тайлан, 2015 он.

⁹ Шүүхийн ерөнхий зөвлөлийн албан ёсны цахим сайт, <http://www.judcouncil.mn/main/print:page,1,3782-.html> хамгийн сүүлд нэвтэрсэн 2016 оны 05 дугаар сарын 30 дахь тал.

Хууль тогтоох үйл ажиллагаанд хууль санаачлагчаас хуулийн төслийг нэр томъёо, хэллэг, агуулгын хувьд зөрчилтэй, уялдаа холбоо муутай боловсруулах /өөрөөр хэлбэл нэг салбарын явцуу эрх ашгийг хамгаалсан хууль тогтоомж гарч тэр нь бусад салбарын хуулиудтай зөрчилдөх/, мөн аливаа хуулийн төслийг ямар нэгэн санхүүгийн тооцоо судалгаагүй, түүнийг гаргаснаар ямар үр дагавар бий болох, хэрэгжүүлэх механизм зэргийг тодорхойгүй боловсруулснаас шалтгаалан тухайн хууль хэрэгждэггүй, түүнчлэн хуулийн төсөл боловсруулахад иргэд, төрийн бус байгууллага өөрөөр хэлбэл уг хуулийг хэрэглэх этгээдийн санал, дүгнэлтийг авах, түүнийг энэ ажилд ямар хэлбэрээр, яаж оролцуулах журам боловсронгуй биш байх зэрэг нь хуулийн хэрэгжилтэд сөргөөр нөлөөлдөг.

Судлаачийн зүгээс судалж үзэхэд Шүүхийн тухай хууль болон Шүүх байгуулах тухай хуулийн төслүүдэд шүүхийн тогтолцоог өөрчлөхдөө ямар үндэслэлээр уг өөрчлөлтийг хийх болсон, уг шинэтгэлийн ач холбогдол, мөн дээр дурдсан хууль тогтоомжийн төслийг УИХ-д өргөн барихдаа хууль тогтоомжийн үр нөлөөний буюу хууль тогтоомжийн урьдчилан тандан судлах ажиллагааг ямар хүрээнд хийсэн болохыг судалж үзэхэд хууль санаачлагчийн зүгээс судалгаа хангалттай хийгээгүй¹⁰ болох нь тогтоогдсон.

Шүүх байгуулах тухай болон Шүүхийн тухай хуулиуд хэрэгжиж эхэлснээс хойш шүүхийн тогтолцоо ойр ойрхон өөрчлөгдсөнөөр дараахь хүндрэлтэй асуудлууд цаашид гарч болзошгүй. Тухайлбал, 1/ Шүүхийн тогтолцоо өөрчлөгдсөнөөр шүүхийн харьяаллын хувьд иргэдэд тодорхойгүй байдал үүсгэх; 2/ Шүүхийн тогтолцоо өөрчлөгдсөнөөр шүүхэд ажиллаж байгаа шүүгч, шүүхийн захиргааны ажилтан мөн бусад ажилтнуудын ажлын байрны тогтворгүй байдал үүсгэх; 3/ шүүхийн тогтолцоо өөрчлөгдсөнөөр улсын төсөвт дарамт үүсгэж, шүүхийн зардал өсөх /Тухайлбал, шүүх нүүдэллэн ажиллах зардал өсөх гэх мэт/; 4/ шүүхийн тогтолцоо өөрчлөгдсөнтэй холбогдуулан иргэдэд эдийн засгийн дарамт учрах зэрэг асуудлууд гарч болзошгүй. Үүнээс үүдэн дээр судалгаанд дурдагдсан шүүхийн тогтолцоог өөрчлөхтэй холбогдон гарсан хүндрэл бэрхшээлүүд нь хууль санаачлагчийн зүгээс хууль тогтоомжийн үр нөлөөний судалгааг хангалтгүй хийсэнтэй холбогдон гарсан гэж дүгнэхээр байна. Иймд дээрх сургамжид үндэслэн цаашид хууль тогтоомжийн үр нөлөөний судалгааг ул суурьтай хийж хэвших шаардлагатай болох нь харагдаж байна.

Судлаачид шүүхийн тогтолцоог тойргийн системд оруулсантай холбогдуулан дараахь үнэлгээг хийжээ. Тухайлбал, Судлаач Ж.Бариаширсүрэн нарын “Шүүхийн тогтолцоог өөрчлөх бодлогын шийдвэрийн хэрэгжилт” судалгаанд¹⁹ дурдсанаар 2013

¹⁰ Ж.Бариаширсүрэн нар, “Шүүхийн хараат бус байдлыг бэхжүүлэх нь сэдэвт хэлэлцүүлэг”, “Шүүхийн тогтолцоог өөрчлөх бодлогын шийдвэрийн хэрэгжилт”, /УБ, 2015/, 25 дахь тал. ¹⁹ Мөн тэнд, 58-59 дахь тал.

оны 01 дүгээр сарын 24-ний өдөр батлагдсан “Шүүх байгуулах тухай” хууль хэрэгжиж эхэлснээр “шүүгчийн ажлын ачаалал буурч, тодорхой нэг чиглэлээр мэргэших, хэргийн материалтай бүрэн танилцаж, оновчтой шийдвэр гаргах нөхцөл бүрэлдэж байна. Шүүх иргэний, эрүүгийн, захиргааны хэргээр дагнан үйл ажиллагаа явуулж эхэлсэн нь шүүгчийн мэдлэг, мэргэжлийн ур чадварыг дээшлүүлэх, мэргэших боломж олгохын зэрэгцээ шүүгчийн ажлын ачаалал буурснаар шүүхийн үйлчилгээ хурдан, шуурхай болж, шүүгчийн гаргаж буй шийдвэрийн чанар сайжирсан” гэсэн. Хэдийгээр шүүхийн тогтолцоог өөрчлөхтэй холбогдуулан дэвшилттэй өөрчлөлтүүд гарч байгаа боловч практикт хэрэгжилтийн түвшинд зарим хүндрэлтэй асуудлууд гарч байна.

Тухайлбал, 1/ Шүүхийг тойргийн журмаар байгуулж засаг захиргаа, түүнд нутаг дэвсгэрийн хэд хэдэн нэгжийг харьяалуулахдаа цагдаагийн болон прокурорын байгууллагын үйл ажиллагаанд үзүүлэх үр нөлөөг тооцоогүйн улмаас “...” цагдаа, прокурорын байгууллагын албан хаагчдын ажлын ачааллыг нэмэгдүүлж, багагүй чирэгдэл үүсгэсэн;¹¹ 2/ Шүүхийн тогтолцоонд өөрчлөлт орсноор иргэдэд үүсэх ачаалал буюу зардлын үр нөлөөг “...” аймгийн жишээн дээр тооцож үзэхэд “шүүхийг иргэдэд ойр сум, дүүрэгт харьяалуулан, тойргийн журмаар байгуулах нь шүүхийн үйлчилгээг иргэдэд аль болох ойртуулах” гэсэн зорилготой нийцүүлэн шүүхийн орон зайг [нутаг дэвсгэрийн хувьд] ойртуулсан¹² мэт боловч бодит байдал дээр иргэдэд үүсэх зардал нэмэгдсэн, иргэдийн ачааллыг нэмэгдүүлж шүүхийн үйлчилгээг улам холдуулсан зэрэг сөрөг үр дагаврыг үүсгэсэн; 3/ Иргэдийн дунд шүүхийн тухай багц хуулийн талаар мэдээлэл хомс, тэр дундаа шүүхийн тогтолцооны өөрчлөлтийн талаар мэдээлэл хангалтгүй байсан бөгөөд нөгөө талаар шүүхийн тогтолцооны өөрчлөлттэй холбогдон гарах иргэдэд үүсэх эдийн засгийн зардал нэмэгдсэнтэй холбоотойгоор иргэдийн сэтгэл ханамжийн түвшин доогуур гарсан зэрэг талаар дурджээ. Улмаар дээрх судлаачид шүүхийн тогтолцооны өөрчлөлттэй холбогдон гарсан өөрчлөлтүүдийг үнэлэхдээ 2013 онд батлагдсан Шүүхийн тухай хууль, Шүүх байгуулах тухай хууль хэрэгжсэнээр “шүүхийг иргэдэд ойр сум, дүүрэгт харьяалуулан, тойргийн журмаар байгуулах нь шүүхийн үйлчилгээг иргэдэд аль болох ойртуулах” гэсэн зорилгодоо хүрээгүй байна гэжээ.

Дээрхээс үзэхэд шүүхийн тогтолцоо өөрчлөгдсөнөөр шүүгчдийн хувьд шүүхийг эрүү, иргэн, захиргааны хэргийн төрлөөр дагнан байгуулах асуудлыг дэмжиж байгаа

¹¹ Ж.Бариаширсүрэн нар, “Шүүхийн тогтолцоог өөрчлөх бодлогын шийдвэрийн хэрэгжилт”, /УБ, 2015/, 25 дахь талаас дэлгэрүүлэн үзнэ үү.

¹² Шүүхийг тойргийн журмаар байгуулсан нь хэдийгээр тойргийн шүүхүүд орон зайн хувьд иргэдэд ойртсон боловч нийтийн тээвэр, зам харилцаа, дэд бүтэц сайн хөгжөөгүй зэргээс шалтгаалан иргэдэд эдийн засгийн зардал ихсэж шүүх иргэдээс улам холджээ. Ж.Бариаширсүрэн нар, “Шүүхийн хараат бус байдлыг бэхжүүлэх нь сэдэвт хэлэлцүүлэг”, “Шүүхийн тогтолцоог өөрчлөх бодлогын шийдвэрийн хэрэгжилт”, /УБ, 2015/, 25 дахь тал.

нь харагдаж байна. Учир нь шүүхийг дагнан байгуулснаар шүүгч илүү мэргэшиж, энэ нь шийдвэрийн чанарт нөлөөлөн улмаар ажлын ачаалал буурах эерэг үзүүлэлттэй холбоотой. Харин сөрөг үр дагаврын хувьд дээр дурдсан судалгаануудад шүүхийг тойргийн журмаар байгуулах нь иргэдэд эдийн засгийн хувьд нэмэлт дарамт учруулах, ингэснээр шүүхийн үйлчилгээ иргэдээс улам холдох, нөгөө талаар цагдаагийн байгууллага зэрэг хууль сахиулах зарим байгууллагын ажлын ачаалал нэмэгдсэн зэрэг хүндрэлтэй асуудлууд гарчээ.

иргэдэд үүсэх эдийн засгийн дарамт, шүүхийн үйлчилгээний хүртээмж, хууль сахиулах байгууллагуудын ажлын ачааллыг харгалзан үзэж, эдгээр байгууллагын үйл ажиллагаа, чиг үүргийг уялдуулах замаар шүүхийн тогтолцоог өөрчлөх шаардлагатай байсан нь харагдаж байна.

2.2. “Зорилгод хүрсэн түвшин” шалгуур үзүүлэлтийн хүрээнд үнэлсэн байдал¹³

26 дугаар зүйл.Шүүхийн бие даасан байдлыг хангах баталгаа

26.1.Шүүхийн бие даасан байдлыг хангах улс төр, хууль зүй, эдийн засгийн болон бусад баталгаа, нөхцөлийг төрөөс хангана.

28 дугаар зүйл.Шүүхийн эдийн засгийн баталгаа

28.2.Шүүх бие даасан төсөвтэй байх бөгөөд Монгол Улсын шүүхийн төсөв нь улсын төсвийн бүрэлдэхүүн хэсэг байна.

29 дүгээр зүйл.Шүүхийн зохион байгуулалтын баталгаа

29.1.Шүүх өөрийн байртай байна.

29.4.Шүүхийн байранд шүүн таслах ажиллагаанаас өөр үйл ажиллагаа явуулахыг хориглоно.

Монгол Улсын Үндсэн хуульд “Монгол Улсад шүүх эрх мэдлийг гагцхүү шүүх хэрэгжүүлнэ.”, “Ямарч нөхцөлд хуулиас гадуур шүүх байгуулах, шүүх эрх мэдлийг өөр байгууллага эрхлэн хэрэгжүүлэхийг хориглоно” гэж тусгасан боловч шүүх эрх мэдэл чиг үүргээ хэрэгжүүлэхэд шаардлагатай төсвийг батлахгүй зөрчил гарсаар байна.

Төрийн эрх мэдлийн салаа мөчрийн дунд шүүх нь материаллаг утгаараа хамгийн сул юм. Шүүхийн нийгэм дэх үүрэг нь өөрийн үйл ажиллагааг идэвхжүүлэхийн тулд хууль тогтоох, гүйцэтгэх эрх мэдлээс идэвхтэй туслалцааг шаарддаг. Парламент нь зохистой санхүүжилтээр хангах бөгөөд гүйцэтгэх эрх мэдэл

¹³ Ж.Алтансүх, “Монгол Улсын Үндсэн хууль ба шүүхийн эдийн засгийн баталгаа”, Хууль дээдлэх ёс сэтгүүл, 2017, №2 /62/, 151-165 дахь хэсгээс дэлгэрүүлэн үзнэ үү.

нь шүүхийн шийдвэрийг гүйцэтгэхэд туслалцаа үзүүлдэг онцлогтой.¹⁴ Монгол Улсын Үндсэн хуульд “Шүүх Улсын төсвөөс санхүүжинэ. Шүүх үйл ажиллагаагаа явуулах эдийн засгийн баталгааг төр хангана” гэж тусгасан боловч Улсын Их Хурал болон Засгийн газрын зүгээс шүүх эрх мэдлийн хэвийн үйл ажиллагаагаа явуулах хэмжээний төсөв олгох талаар хангалтгүй ажиллаж байна.

Монгол Улсад 1993-2012 оны хооронд шүүхийн төсвийн улсын төсөвт эзлэх хувь ойролцоогоор 0.39-0.48 орчим хувьтай хэлбэлзэж ирсэн.¹⁵ Мөн шүүхийн төсвийг УИХ болон ЗГ-аас 30-40 хувь танах үзэгдэл газар авсан байсан. Энэ нь шүүх үйл ажиллагаагаа хэвийн явуулахад хүндрэлтэй буюу эдийн засгийн хувьд хууль тогтоох болон гүйцэтгэх эрх мэдлээс хараат байдалд орсон тухай судалгаа гарч байжээ.

Иймээс Үндэсний аюулгүй байдлын зөвлөлийн 2010 оны 4 дүгээр сарын 15-ны өдрийн хуралдаанаар зөвлөмж болгосон “Шүүх эрх мэдлийн хүрээнд шинэтгэлийг гүнзгийрүүлэх хөтөлбөр”-ийн хүрээнд 2012 онд шүүхийн тухай багц хууль батлагдсан.¹⁶ Эдгээр багц хуулийг боловсруулан, батлах нэг чухал үндэслэл бол шүүхийн эдийн засгийн баталгааг баталгаажуулах явдал байсан. Энэ хүрээнд 2012 онд батлагдсан Шүүгчийн эрх зүйн байдлын тухай /цаашид “ШЭЗБТХ” гэх/ хуулийн 23.5-д “Шүүхийн төсвийг батлахдаа шүүгчийн цалин хөлсний бүрэлдэхүүн, хэмжээг бууруулж болохгүй”, ШТХ-ийн 28 дугаар зүйлийн 28.5-д заасан “шүүхийн үйл ажиллагааны төсвийг өмнөх жилийнхээс бууруулахыг хориглоно” гэж тусгаж, шүүхийн эдийн засгийн баталгааг сайжруулсан боловч УИХ-аас 2015 онд хүчингүй болгосон.

Энэ нь цаашид УИХ болон ЗГ-аас шүүхэд шаардлагатай төсвийг батлахгүйгээр шүүхийн хараат бус байдалд халдах эрсдэлийг бий болгож, улмаар шүүхийн тухай хуулийн хэрэгжилтэд сөргөөр нөлөөлөхөд хүргэсэн байна. Энэхүү хэсэгт шүүхийн эдийн засгийн баталгааны хэрэгжилтийг шүүхийн төсөв, шүүгчийн цалин, шүүхийн дэд бүтэц гэсэн хэсгүүдийн хүрээнд үнэлгээг хийх болно.

Шүүхийн эдийн засгийн баталгаа, түүний хэрэгжилт

Шүүхийн эдийн засгийн баталгааг хангах гэдэг нь шүүхийн шүүн таслах ажиллагааны зардал, шүүгчийн цалин, хангамж шүүхийн дэд бүтэц зэрэг нэг нэгнээсээ харилцан хамааралтай цогц асуудлыг шийдвэрлэж, шүүгчийн хараат бус

¹⁴ Ж.Амарсанаа, “Шүүгчийн ёс зүй,” *Хуульчийн ёс зүй (гарын авлага)*, (УБ, 2004), 24.

¹⁵ Д.Солонго, “Шүүхийн захиргааны талаарх судалгааны тойм,” 4–5 дахь тал.

¹⁶ Эдгээр хуулиудыг дурдвал 1/ Монгол Улсын Шүүхийн тухай хууль; 2/ Шүүгчийн эрх зүйн байдлын тухай хууль; 3/ Хуульчийн эрх зүйн байдлын тухай; 4/ Шүүхийн захиргааны тухай хууль; 5/ Шүүхийн иргэдийн төлөөлөгчийн эрх зүйн байдлын тухай; 6/ Эвлэрүүлэн зуучлалын тухай гэсэн нийт 6 хууль батлагдсан.

ажиллах нөхцөлийг бүрдүүлэх явдал юм. Шүүх нь хууль тогтоох болон гүйцэтгэх эрх мэдлийн эрх бүхий албан тушаалтны шийдвэр, үйл ажиллагаа хуульд нийцэж буй эсэхэд хяналт тавьж, хэрэв хуульд нийцээгүй бол тухайн шийдвэрийг хүчингүй болгодог. Үүгээрээ зарим талаар хууль тогтоох болон гүйцэтгэх эрх мэдлийн зүгээс шүүхэд дарамт шахалт үзүүлэх, шүүхэд шаардлагатай санхүүгийн дэмжлэг туслалцаа үзүүлэхээс татгалзах үйлдэл хийхэд хүргэдэг. Энэ хэсэгт шүүхийн эдийн засгийн баталгаа түүний хэрэгжилт, тулгамдсан асуудлын талаар өгүүлнэ.

Шүүхийн төсөв

Үндсэн хуульд “Шүүх Улсын төсвөөс санхүүжинэ. Шүүх үйл ажиллагаагаа явуулах эдийн засгийн баталгааг төр хангана” гэж ерөнхий байдлаар шүүхийн эдийн засгийн баталгааг баталгаажуулсан /Үндсэн хуулийн 48.3/. Улмаар 2012 оны ШТХ-д шүүх эрх мэдлийг аливаа байгууллага, этгээдээс хараат бусаар хэрэгжүүлэх, шүүх бие даасан төсөвтэй байх талаар тусгасан. Энэ нь шүүхийн үйл ажиллагааг төрийн бусад эрх мэдлээс тусгаар хэрэгжүүлэх үндсэн нөхцөлийг Үндсэн хуульд хамгаалж өгсний нэг хэлбэр. Шүүхийн эдийн засгийн баталгааг хангах нь шүүхийн бие даасан, шүүгчийн хараат бус байдлыг бэхжүүлэх нэг үндсэн нөхцөл болдог.

Монгол Улсын хувьд 1993-2012 оны хооронд шүүхийн төсвийн улсын төсөвт эзлэх хувь ойролцоогоор 0.39-0.48 орчим хувьтай хэлбэлзэж ирсэн.¹⁷ Үүний улмаас шүүх үйл ажиллагаагаа хэвийн явуулахад хүндрэлтэй буюу эдийн засгийн хувьд хууль тогтоох болон гүйцэтгэх эрх мэдлээс хараат байдалд орсон. Тухайлбал, 1994-2002 онуудын хооронд шүүхийн төсөв хүрэлцэхгүй буюу 36.2-49.5 сая төгрөгийн өртэй, шүүгчийн цалин хүрэлцэхгүй гэсэн шалтгаанаар шүүгчийн орон тоог хассан /2003 онд шүүхийн төсвийг 15 хувиар хасч, шүүхийн 79 ажилтны орон тоог цомхтгосон асуудал гарсан/ түүнчлэн шүүхийн дэд бүтцийн бүрэлдэхүүн хэсэг болох орон байр /Төв аймгийн шүүх банкны байранд түрээсээр үйл ажиллагаа явуулдаг/, машин тэрэгний дутагдалтай /Сум дундын 2 шүүх дундаа нэг УАЗ 469 машинтай/ зэрэг асуудлууд гарч байсан.¹⁸ Үүнд судлаачид шүүмжлэлтэй хандаж шүүхийн төсвийн доод хэмжээний хувийг тогтоож Улсын нэгдсэн төсвийн ядаж нэг хувьд хүргэх шаардлагатай гэж шүүмжилж байв. Тухайлбал, Доктор Б.Чимид:

*“Шүүх мэт нь хөрөнгө оруулалтын төсөвт нэр нь дурдагддаггүй,
“гүйцэтгэлийг харж” өвдөл цөвдөлхөн өгдөг урьдын зуршил арилаагүй юм*

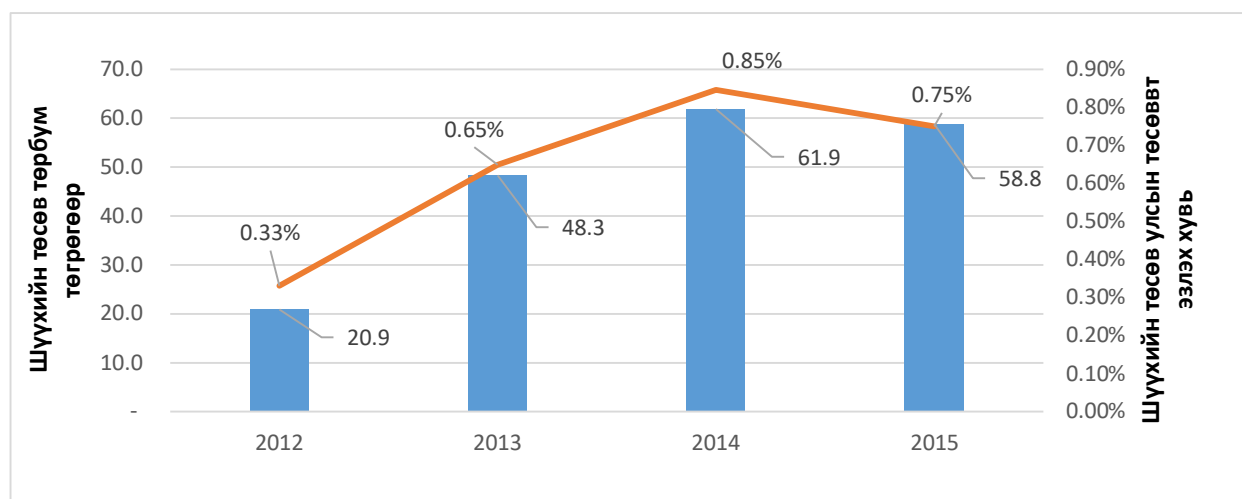
¹⁷ Д.Солонго, “Шүүхийн захиргааны талаарх судалгааны тойм,” 4–5 дахь тал.

¹⁸ Б.Чимид, *Үндсэн хуулийн үзэл баримтлал: хүний эрх, шүүх эрх мэдэл*, 2 дугаар дэвтэр, /УБ, 2004/, 146-149 дэх тал. ³⁰ Мөн тэнд, 147 дахь тал.

шиг. Эдийн засгийн эрх мэдэлтнүүд түүгээрээ “өөр өөрсдийн байгууллагад” ахиухан мөнгө хуваагаад шүүхээ үлдэгдлээр санхүүжүүлдэг... гээд шүүхийн төсвийг улсын төсвийн ядаж нэг хувьд хүргэх шаардлагатай...”³⁰

гэж хэлж байв. Энэ нь шүүхийн төсвийн төслийг Сангийн яам [УИХ-д] өргөн барихдаа танаж, улмаар төсөвлөснөөс бууруулж батлагддаг байсантай холбоотой.¹⁹ ШЕЗ-ийн 2014 оны тайлангаас үзэхэд шүүхэд хуваарилсан төсвийн хэмжээ 2013 онд улсын нэгдсэн төсвийн 0.65 хувь, 2014 онд 0.85 хувь, 2015 онд 0.82 хувь²⁰ байгаа нь 2012 онтой харьцуулахад харьцангуй нэмэгдсэн боловч дээр дурдсанчлан улсын нэгдсэн төсөв дэх шүүхийн төсвийн хэмжээ бага байсаар байна.

Зураг 3. Шүүхийн сүүлийн 4 жилийн төсөв, улсын нэгдсэн төсвийн нийт зарлагад эзлэх хувь хэмжээ³³



Дээрх зургаас үзэхэд шүүхийн төсвийн хэмжээ 2012-2015 оны хооронд дунджаар 1-1.5 дахин өссөн үзүүлэлттэй байгаа нь дэвшилтэй алхам болсон боловч дэлхийн дундажтай харьцуулахад 1-2 дахин бага хэмжээтэй байна.²¹ Иймд цаашид шүүхийн төсвийн хэмжээг бууруулахгүй байх үүднээс улсын төсөвт шүүхийн төсвийн эзлэх хувийн доод хэмжээг Үндсэн хууль болон бусад органик хуульд шууд тусгаж хуульчлах шаардлагатай.

¹⁹ Н.Лүндэндорж нар, *Монгол Улсад шүүхийн хараат бус байдлыг бэхжүүлэх нь*, бодлогын тойм судалгаа, /УБ: Нээлттэй нийгэм форум, 2010 он/, 31 дэх тал.

²⁰ Д.Одхүү, О.Одгэрэл, *Монгол Улсын шүүхийн тайлан*, /УБ, 2014 он/, 64 дэх тал.

³³ Мөн тэнд.

²¹ Дэлхийн улс орнуудад шүүх эрх мэдэлд дунджаар улсын нийт төсвийн 2.2 хувьтай тэнцэх хэмжээний төсвийг хуваарилдаг байна. Ж.Алтансүх, “Монгол Улсын Үндсэн хууль ба шүүхийн эдийн засгийн баталгаа”, Хууль дээдлэх ёс сэтгүүл, 2017, №2 /62/, 154 дэх тал.

Үндсэн хуульд шүүхийн эдийн засгийн баталгааг хангаж өгөх тухай ерөнхий заалт тусгасан боловч практикт хэрэгжихгүй, шүүх эдийн засгийн хувьд төрийн бусад эрх мэдлээс хараат байдалд байсаар байна.²² Үүний улмаас шүүх эрх мэдэл эдийн засгийн хувьд хараат бус үйл ажиллагаа явуулах, шүүн таслах чиг үүргээ хэвийн хэрэгжүүлэхэд цаашид ноцтой хүндрэлүүд гарч болзошгүй. Судалгаагаар шүүхийн тухай багц хуулиуд батлагдсанаар шүүхийн эдийн засгийн баталгаа тодорхой хувиар сайжирсан гэж гарсан боловч ШЭЗБТХ болон ШТХ-д заасан шүүхийн төсөв, шүүгчийн цалинг бууруулахгүй байх агуулгаар тусгагдсан заалтыг хүчингүй болгосон нь цаашид шүүхийн хараат бус байдлыг хангахад учир дутагдалтай болжээ.²³ Иймээс Үндсэн хуульд шүүхийн төсөв, шүүгчийн цалингийн хэмжээг өмнөх оныхоос бууруулж болохгүй агуулгатай заалтыг тусгах шаардлагатай гэж үзэж байна.

Шүүгчийн цалин

Шүүхийн бие даасан, шүүгчийн хараат бус байдал гэдэг нь шүүгч аливаа этгээдээс хараат бус байж, гагцхүү Үндсэн хууль, түүнд нийцүүлэн гаргасан, албан ёсоор нийтлэгдсэн бусад хууль, олон улсын гэрээг мөрдөхийг ойлгоно. Шүүхийн бие даасан байдлыг хангах цогц аргын дотроос шүүхийн эдийн засгийн баталгааг хангах, тэр дундаа шүүгчийн цалин хангамж, нийгмийн баталгааг хангаж өгөх нь чухал байр суурь эзэлдэг. Судлаачид шүүгчийн цалинг нэмэгдүүлэх нь 1/ шүүхийн хараат бус байдлыг нэмэгдүүлж, шүүгчдийн ажлын бүтээмж нэмэгдэх, шийдвэрийн чанар сайжрах; 2/ шүүгчийн чадавхыг бэхжүүлж, хүний нөөцийн тогтвортой бодлого хэрэгжүүлэх үндэс суурийг хангах; 3/ шүүгч аливаа нөлөөллөөс ангид, бие даасан шударга байх эдийн засгийн тулгуур болно гэж үздэг.²⁴

Шүүгч гэдэг нь нийгэмд шударга ёсыг тогтоох онцгой субъектүүдийн нэг болохын хувьд тэр хэрээрээ өөрийн иргэний хувьд эдлэх зарим эрхээ хязгаарлуулдаг. Өөрөөр хэлбэл шүүгч улс төр, эдийн засаг, нийгмийн аливаа үйл ажиллагаанд оролцох, тэр дундаа шүүх, шүүгчийн нэр хүндийг бууруулж болзошгүй аливаа үйл ажиллагаанаас татгалзан гарах хуулийн зохицуулалттай. ШЭЗБТХ-ийн 27 дугаар зүйлд зааснаар шүүгч нь багшлах болон эрдэм шинжилгээний ажил гүйцэтгэхээс бусад хуулиар тогтоосон ажил, албан тушаал хавсрахыг хориглосон байдаг. Энэ нь

²² Б.Чимид, *Үндсэн хуулийн үзэл баримтлал: хүний эрх, шүүх эрх мэдэл*, 2 дугаар дэвтэр, /УБ, 2004/, 147 дахь тал.

²³ ХЗҮХ, *Эрх зүйн шинэтгэлийн бодлогын баримт бичиг боловсруулахад дэмжлэг үзүүлэх нь*, Хавсралт тайлан, Зарим хүрээний эрх зүйн шинэтгэл, үр дүн, цаашдын асуудал гарчиг дотор, УБ, 2016, 84 дэх тал.

²⁴ Watson R, Wolf M /2008/ comparing judicial compensation: apples, oranges and cherrypicking. http://works.bepress.com/matthew_wolfe/1, О.Мөнхбат, О.Мөнхсайхан, *Шүүгчийн цалин, хангамжийг тогтоох, үндэслэл, шаардлага* /УБ: Шүүхийн ерөнхий зөвлөл, 2013/, 8.

шүүгч зөвхөн өөрийн албан үүргээ гүйцэтгэж олсон орлогоороо л амьдрах шаардлагатай бөгөөд шүүгч хүн зөвхөн төрөөс тогтоосон цалингийн хүрээнд амьдрах шаардлагатай болохыг харуулж байна. Иймээс шүүгчийн албан тушаалын цалингийн хэмжээ нь эдийн засгийн хувьд бусдаас хараат бус ажиллах, амьдрахад хүрэлцээтэй, баталгаатай байх боломжийг хангахад төр анхаарах шаардлагатай.

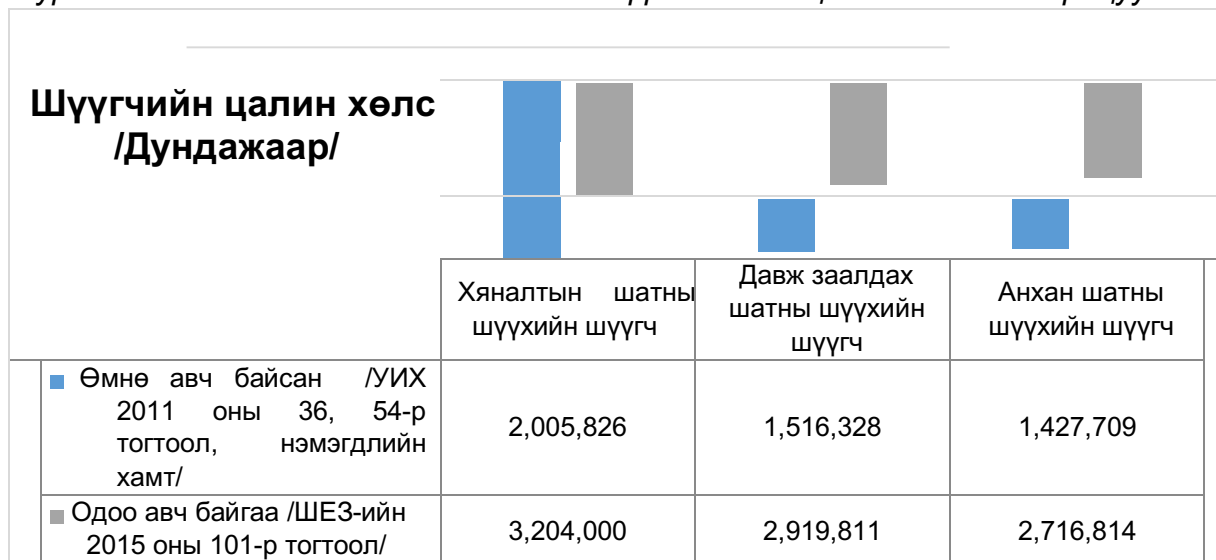
2012 онд ШЭЗБТХ батлагдахаас өмнө Монгол Улсын шүүгчийн цалин хөлсний хэмжээ гадаадын зарим орны шүүгчдийн цалин болон хувийн хэвшилд ажиллаж байгаа хуульчидтай харьцуулахад доогуур байсан талаар судалгаа хийгдэж байсан. Тухайлбал, Германы Техникийн Хамтын Ажиллагааны Нийгэмлэгийн /хуучин нэрээрээ/ “Эдийн засгийн тогтвортой хөгжлийн эрх зүйн орчинг баталгаажуулах төсөл”-ийн хүрээнд 2009 онд МУИС-ийн Нийгмийн Судалгааны Хүрээлэнгээс явуулсан “Шүүх эрх мэдлийн талаарх олон нийтийн санал бодол, төсөөлөл”-ийн судалгаанаас үзэхэд судалгаанд хамрагдсан нийт оролцогчдын 73.3 хувь “цалин хөлс бага, шүүгчдийн нийгмийн асуудал шийдэгдээгүй байгаа нь тэднийг шударга, ур чадвартай ажиллахад тодорхой хэмжээгээр сөргөөр нөлөөлж байна” гэж үзсэн байна.²⁵ Энэ нь шүүгч ажлаа хийсний төлөө олгогдох цалин нь тэдний хийж байгаа ажилтай тохирохгүй буюу шүүгчийн цалин хөлс хангалттай биш байгаа нь шүүгчийг шударгаар ажиллахад саад болдог гэж үзэхэд хүргэж байсан.

Иймээс 2010 онд Үндэсний аюулгүй байдлын зөвлөлөөс баталсан “Шүүх эрх мэдлийн хүрээнд шинэтгэлийг гүнзгийрүүлэх хөтөлбөр”-ийн 2.1.6-д “Шүүгчдийн цалин, онцгой нөхцөлийн болон удаан жилийн нэмэгдэл, мэргэжлийн ур чадварын болон эрдмийн зэргийн шан харамж, тэтгэвэр тэтгэмжийн хэр хэмжээг тэдгээрийн аж амьдралын хэвийн нөхцөлийг хангахуйц хэмжээнд шинэчлэн тогтооно. Шүүгчдийн цалин, нэмэгдлийг захиргааны үзэмж зэрэг хөндлөнгийн нөлөө, оролцоогоор буурахгүй, зэрэг дэвийн нэмэгдлийг хуулийн хугацаанд нь ямар нэгэн саад тавихгүйгээр олгож байх хууль зүйн баталгаа тогтооно” гэж тусгасан.

Үүний дагуу шинэчлэгдэн батлагдсан ШЭЗБТХ-ийн 23 дугаар зүйлийн 23.1 дэх хэсэгт “Шүүгчийн албан тушаалын цалингийн хэмжээ нь шүүгч эдийн засгийн хувьд хараат бусаар ажиллаж, амьдрахад хүрэлцээтэй, баталгаатай байна” гэж тусгажээ. Ингэж хуульчилсны ач холбогдол нь шүүгчийн цалинг төрөөс тогтоохдоо бодит тооцоо судалгаанд үндэслэн тогтоодоггүй байдлыг хязгаарлах ач холбогдолтой.

ШЕЗ-өөс 2015 онд гаргасан тайланд тусгасан шүүгчийн цалингийн дундаж хэмжээг Зураг 4-өөс харна уу.

²⁵ МУИС, Нийгмийн судалгааны хүрээлэн “Шүүгчийн цалин хөлс: үндэслэл, шалгуурыг тодорхойлох нь”, Судалгаа.



Дээрх тоо баримтаас үзэхэд шүүгчдийн цалин, хангамж нь шүүхийн тухай багц хуулиуд батлагдахаас өмнөхтэй харьцуулахад ойролцоогоор 1.5-2 дахин нэмэгдсэн бөгөөд УИХ-ын 2015 оны 101 дүгээр тогтоолоор шүүгчийн албан тушаалын үндсэн цалинг төрийн өндөр албан тушаалтны дундаж цалингаас 2-3 дахин их хэмжээнд тогтоосон нь харагдаж байна.²⁷

Шүүгч гэдэг нь ажил үүргийн болоод чиг үүргийн хувьд онцлог субъектийн хувьд хуульч мэргэжлээр ажилладаг бусад хуульчтай харьцуулахад давуу нийгмийн баталгаагаар хангагдах буюу өндөр хэмжээний цалин урамшуулал авах шаардлагатай. Иймд Монгол Улсад хувийн хэвшилд ажиллаж буй хуульчидтай харьцуулахад илүү хэмжээний цалин хөлс авахгүй бол ажил мэргэжлийн хувьд чадвартай хуульчид шүүгчээр ажиллах идэвхи сонирхолгүй болно. Ингэснээр шүүгчид мэргэжлийн хувьд чадваргүй хуульчид ажиллах нөхцөл бүрдэж үүнээс шалтгаалан шүүгчийн шийдвэрийн чанар буурч иргэдийн шүүхэд итгэх итгэл суларна.

Шүүгчийн цалинг 2013 оноос хойш шат дараатай нэмэгдүүлж шүүхийн тухай багц хуулиуд хэрэгжиж эхлэхээс өмнөх үетэй харьцуулахад 1.5-2 дахин өндөр болж дунджаар 3 сая төгрөгийн цалин авч байгаа зэрэг эерэг үзүүлэлт харагдаж байгаа боловч цаашид шүүгчийн цалинг тогтооход эдийн засгийн бодит тооцоололд үндэслэх, инфляцийн түвшинг харгалзан үзэх зэрэгт анхаарлаа хандуулах шаардлага тулгарч байна. Жишээлбэл, Монгол Улсын инфляцийн сүүлийн

²⁶ Шүүхийн ерөнхий зөвлөлийн 2015 оны тайлан, /УБ, 2015 он/, <http://www.judcouncil.mn/> 46 дахь тал.

²⁷ Шүүхийн ерөнхий зөвлөлийн 2015 оны тайлан, /УБ, 2015 он/, <http://www.judcouncil.mn/> 6 дахь тал.

жилүүдийн дундаж түвшинг 2009-2015 оны байдлаар авч үзэхэд дунджаар 10-аас дээш хувьтай байгааг харж болно.²⁸

Зураг 5. 2009-2015 оны хооронд дундаж инфляцийн түвшин



Дээрх зургаас үзэхэд инфляцийн түвшин дунджаар 10-аас дээш хувьтай хэлбэлздэг манай улсын хувьд шүүгчдийн цалинг тогтоохдоо Монгол банк болон Үндэсний статистикийн хороо зэрэг байгууллагын урьдчилан таамагласан инфляцийн түвшингийн дундаж үзүүлэлтийг ашиглаж шүүгчийн цалинг тогтоож болох юм. ШЭЗБТХ-ийн 23.2-т “Тухайн шүүгчийн цалингийн хэмжээ шүүгчээр ажилласан тав дахь жилээс эхлэн жил бүр өмнөх оныхоос хоёр хувиар нэмэгдэж байна” гэсэн нь дээр зурагт үзүүлсэн инфляцийн түвшинг гүйцэхгүй байгаа нь харагдаж байна. Иймд шүүгчийн цалинг тогтоохдоо инфляцийн түвшинг угтуулж тооцдог зохицуулалтыг хийх боломжтой.

Шүүгчийн цалин нэмэгдүүлэхэд тэр дундаа ШЭЗБТХ-ийн 23.1-д заасан “Шүүгчийн албан тушаалын цалингийн хэмжээ нь эдийн засгийн хувьд бусдаас хараат бус ажиллах, амьдрахад хүрэлцээтэй, баталгаатай байх боломжийг хангасан байна” гэсэн заалтын хүрээнд шүүгчийн эдийн засгийн хувьд хараат бус ажиллах баталгаа тодорхой хэмжээгээр сайжирсан боловч шүүгчийн цалинг бууруулах ёстой гэсэн хандлага хууль тогтоох болон гүйцэтгэх эрх мэдлийн байгууллагуудын дунд гарсаар байна.⁴²

Тухайлбал, 2014 онд Монгол Улсын ЗГ-аас эдийн засгийн хүндрэлтэй гэсэн шалтгаанаар /УИХ болон ЗГ хоорондоо үгсэн тохиролцож/ шүүхийн төсвийг 23.4 хувиар, шүүгчийн цалингийн санг 35 хувиар бууруулах төсөл УИХ дээр өргөн

²⁸ Л.Амар, Азийн хөгжлийн банкны эдийн засагч, “Энэ 2014 онд инфляци өсөх магадлалтай” ярилцлага, [ord.mn](http://www.ord.mn), хамгийн сүүлд орсон 2016 оны 04 дугаар сарын 2, <http://www.ord.mn/index.php?newsid=963>. ⁴² ШЕЗ-ийн албан ёсны цахим сайт. [Judcouncil.mn](http://www.judcouncil.mn), Хамгийн сүүлд нэвтэрсэн 2015 оны 11 дүгээр сар 6. <http://www.judcouncil.mn/main/2413--.html>,

баригдсан бөгөөд 2015 оны 10-р сард ЗГ-аас Монгол Улсын 2016 оны төсвийн тухай хуулийн төслийг боловсруулан УИХ-д өргөн барьсныг холбогдох Байнгын хороо болон УИХ-ын чуулганы нэгдсэн хуралдаанаар хэлэлцэхээр товлосон.²⁹ Уг төсөлд шүүхийн төсвийг 23.4, шүүгчдийн цалингийн санг 35 хувиар тус тус бууруулахаар тооцож, "Шүүгчийн цалингийн хэмжээ тогтоох итгэлцүүр тогтоох тухай" УИХ-ын тогтоолын төсөл, ШЭЗБТХ-ийн 23.5-д "Шүүхийн төсвийг батлахдаа шүүгчийн цалин хөлсний бүрэлдэхүүн, хэмжээг бууруулж болохгүй" гэсэн заалтыг хүчингүй болгох хуулийн төслийг УИХ-д өргөн барьсан.³⁰ Уг хуралдаанаар шүүхийн төсвийг бууруулаагүй баталсан боловч дээр дурдагдсан ШЭЗБТХ-ийн 23.5 дахь заалтыг хүчингүй болгосон.

Ингэж хүчингүй болгосноор Үндсэн хуулийн 48-р зүйлийн 3 дахь хэсгийн "Шүүх үйл ажиллагаагаа явуулах эдийн засгийн баталгааг төр хангана" гэсэн заалт, ШЭЗБТХ-ийн 20.3-т заасан "...шүүгчийн эрх зүй, эдийн засаг, нийгмийн хамгаалалт зэрэг хараат бус, халдашгүй байдлын баталгааг ямар нэг хэлбэрээр дордуулсан хууль тогтоомж, захиргааны акт гаргахыг хориглоно," мөн хуулийн 23.1-т "Шүүгчийн албан тушаалын цалингийн хэмжээ нь эдийн засгийн хувьд бусдаас хараат бус, ажиллаж, амьдрахад хүрэлцээтэй, баталгаатай байх боломжийг хангасан байна" гэсэн заалтуудыг зөрчихөд хүргэж, дараа дараачийн парламентаас шүүхийн төсвийг батлахдаа шүүгчийн цалин хөлсний хэмжээг бууруулах боломжийг нээж өгсөн нь шүүхийн эдийн засгийн баталгаанд ноцтой эрсдэл үүсгэсэн. Үүнийг судлаачид шүүхийн эдийн засгийн баталгаат байдлыг алдагдуулж, шүүхийн бие даасан байдал, шүүгчийн хараат бус байдалд ноцтой эрсдэлийг үүсгэж байна гэж шүүмжилсэн.³¹ Иймд шүүгчийн цалин хөлс олгох баталгааны гол заалт болох ШЭЗБТХ-ийн 23.5-д заасан шүүхийн төсвийг батлахдаа шүүгчийн цалин хөлсний бүрэлдэхүүн хэсгийг бууруулж болохгүй гэсэн заалтыг хууль тогтоогчид Үндсэн хууль болон бусад органик хуульд сэргээн хуульчлах шаардлагатай гэж үзэж байна.

Шүүхийн дэд бүтэц

Шүүх эрх мэдлийн хэвийн тасралтгүй үйл ажиллагааг хангахад шүүхийн дэд бүтэц чухал ач холбогдолтой. Шүүхийн дэд бүтэц сайжирснаар шүүхийн аюулгүй

²⁹ "2016 Оны Төсвийн Тухай Хуулийг Дагалдан Өөрчлөлт Орох Хууль, Тогтоомжийн Төслийг Хэлэлцэхийг Дэмжлээ," 2015 оны 10 дугаар сарын 16-нд үзсэн, <http://www.parliament.mn/news/open/categories/30/pages/25223>.

³⁰ "Монголын Шүүгчдийн Холбооны Мэдэгдэл," *Judcouncil.mn*, 2015 оны 10 дугаар сарын 16-нд үзсэн, <http://www.judcouncil.mn/main/2345--.html>.

³¹ О.Мөнхсайхан нар, *Монгол Улс дахь шүүхийн захиргааны загвар: тулгамдсан асуудал, шийдвэрлэх арга зам*, /УБ, 2015 он/, 82 дахь тал.

байдал хангагдаж, шүүхээс иргэдэд үзүүлэх үйлчилгээ чанаржиж шүүн таслах ажиллагаа тасралтгүй, хэвийн явагдах нөхцөл хангагдана. Энэ талаар ШЕЗ-өөс 2008 онд гаргасан гарын авлагад: Хууль барьсан шүүгч гудамжинд /эсвэл хээр хөдөө/ зогсож байгаад ганцаараа яаж хэрэг, маргааныг шийдвэрлэх вэ? Түүнд шүүх хуралдааны танхим, бичиг, цаас, ажлаа явуулах өрөө тасалгаа, байр, унаа тэрэг, туслах ажилтан зэрэг наад захын зүйлс хэрэгтэй болно. Тэрээр улсаас цалин авч бусад баталгаагаар хангагдах... шаардлагатай.³² Үүнээс үзэхэд шүүхэд үйлчилгээгээ үзүүлэхэд наад захын шаардлагатай зүйл болох шүүхийн байр, материал хангамжийн хомсдолыг шийдвэрлэхгүй бол шүүх үйл ажиллагаагаа хэвийн явуулах боломжгүй болох нь харагдаж байна. Үүнд шүүгчийн шүүн таслах ажиллагаагаа хэрэгжүүлэхэд шаардлагатай орон байр, техник хэрэгсэл, тоног төхөөрөмж, тавилга эд хогшил түүнчлэн шүүгчийн туслах, нарийн бичиг зэрэг шүүгчийн хэвийн үйл ажиллагааг хангахад шаардлагатай бүх зүйлс хамаарна. Монгол Улсын хувьд шүүхийн үйлчилгээг иргэдэд хүргэхэд тодорхой хүндрэлүүд гарч байна. Тухайлбал, Шүүх хэвийн үйл ажиллагаагаа явуулах зохих байраар хангагдаагүй мөн шүүхийн байранд шүүхээс бусад байгууллагууд /прокурорын байгууллага/ хамт байршиж байгаа нь шүүхийн эдийн засгийн баталгааг хангахад хүндрэл учруулж байна.

ШЕЗ-өөс эрхлэн гаргасан “Шүүхийн шинэтгэл-эрх зүй” тайлангаас үзэхэд Монгол Улсад өнөөгийн байдлаар /2015 оны байдлаар/ улсын хэмжээнд 100 шүүх, 41 тамгын газар нийтдээ 46 байранд үйл ажиллагаа явуулж байна.³³ Үүнээс харахад Монгол Улсад шүүхэд орон байрны хомсдолтой байгааг харуулж байна. Уг тайланд дурдсанаар 2016 оны байдлаар улсын хэмжээнд нийт 13 шүүхийн 7 тамгын газар түрээсийн байранд үйл ажиллагаа явуулж байгаа ба эдгээр шүүхийг өөрийн мэдлийн байртай болгох хөрөнгө санхүүгийн эх үүсвэрийг шийдвэрлүүлэх шаардлагатай байгаа талаар дурджээ. Тухайлбал, Дархан-Уул аймгийн Сум дундын 7-р шүүх, Захиргааны хэргийн анхан шатны 6-р шүүх нь өөрийн байргүй бөгөөд ОХУ-ын мэдлийн түрээсийн байранд өнөөг хүртэл байрлаж байна. Түүнчлэн зарим шүүх шүүн таслах ажиллагааг явуулахад боломжгүй зориулалтын бус, хуучирч муудсан, стандартын шаардлага хангаагүй актлагдсан байранд явуулж байгаа зөрчил гарч байна.³⁴ Мөн нийт шүүх хуралдааны танхимаас 16 нь эрүүл ахуйн болон стандартын

³² Р.Мэндсайхан, “Шүүхийн захиргааны менежмент,” *Шүүхийн менежментийн үндсэн асуудал /гарын авлага/,* /УБ, 2008/, 53–54 дахь тал.

³³ Шүүхийн ерөнхий зөвлөл, “Шүүхийн шинэтгэл-эрх зүйн” тайлан, /УБ, 2015 он/.

³⁴ Тухайлбал, Завхан аймгийн Улиастай хотод байрлах “Говь- Алтай, Завхан аймгийн эрүүгийн хэргийн давж заалдах шатны шүүх” нь 1954 онд цэцэрлэгийн зориулалтаар баригдсан бөгөөд энэхүү байр элэгдэж муудан, хана нь цууралт өгч, тааз нь нурах аюулд орсоноос хүн ажиллах боломжгүй гэсэн актыг холбогдох байгууллагаас удаа дараа гаргасан боловч өнөөг хүртэл тус шүүхийн байранд үйл

шаардлагыг бүрэн хангасан, үлдэх хэсэгт засвар үйлчилгээ хийх, нэмэлт тоноглолоор тоноглох зэргээр холбогдох журам,³⁵ зааварт нийцүүлэх шаардлагатай байх бөгөөд шүүх хуралдааны танхимын засвар, тохижилтод 807 сая төгрөгийн санхүүжилт хийгдэх шаардлагатай талаар дурджээ.³⁶ Энэ нь шүүхийн эдийн засгийн баталгааны хэрэгжилт сул байгааг харуулж байгаа учраас Монгол Улсын ШТХ-ийн 29 дүгээр зүйлийн 29.1 дэх заалтад заагдсан “Шүүх өөрийн байртай байна” гэсэн заалтыг зөрчихөд хүргэж байна.

Түүнчлэн Монгол Улсын ШТХ-ийн 29 дүгээр зүйлийн 29.4-т “Шүүхийн байранд шүүн таслах ажиллагаанаас өөр үйл ажиллагаа явуулахыг хориглоно” гэж заасан боловч зарим шүүхийн байранд прокурорын байгууллагууд хамт байршиж, үйл ажиллагааг явуулж байгаа асуудал гарч байна.³⁷ Энэ нь прокурор хэрэг бүртгэх, мөрдөн байцаах, ял эдлүүлэх ажиллагаанд хяналт тавьж, шүүх хуралдаанд төрийн нэрийн өмнөөс оролцох чиг үүргийг хэрэгжүүлэхдээ хэргийн эсрэг талтай харьцуулахад давуу байдал үүсгэх мөн шүүгчийн шүүн таслах ажиллагаанд нөлөөлөх байдал гарч болзошгүй учраас цаашид прокурорын байгууллагыг шүүхийн байрнаас тусдаа газарт шилжүүлэх асуудал тулгарч байна. Мөн ШЗТХ-ийн 26.1-д шүүгч бүр туслахтай байх тухай тусгагдсан боловч энэ заалт хэрэгжихэд хүндрэл учирч байна. ШЕЗ-ийн 2015 оны тайлангаас үзэхэд 2014 онд Монгол Улсад нийт 475 шүүгчид 394 шүүгчийн туслах ажилласан бол 2015 онд 516 шүүгчид 421 шүүгчийн туслах ажиллажээ.³⁸ Үүнээс үзэхэд 2014 онд 81 шүүгчийн туслах, 2015 онд 95 шүүгчийн туслах дутагдалтай ажиллажээ. Иймээс ШЗТХ-ийн 26.1 дэх заалтыг хэрэгжүүлж ажиллахад цаашид анхаарах шаардлагатай.

2014 онд Монгол Улсын эдийн засгийн хүндрэл, төсвийн орлогын тасалдал зэргээс шалтгаалсан бөгөөд улсын нийт төсөвт байгууллагын зарим зардлыг хэмнэлтийн горимд шилжүүлснээр УИХ-аас төсөвт тодотгол хийж, ШЕЗ-ийн даргын төсвийн багцыг 1.2 тэрбум төгрөгөөр бууруулж, 58.4 тэрбум төгрөгөөр, УДШ-ийн Ерөнхий шүүгчийн төсвийн багцыг 916.5 сая төгрөгөөр бууруулан 3.4 тэрбум төгрөгөөр баталж, хөрөнгө оруулалтын төсвийг “0” болгосон.³⁹ Иймээс эдийн засгийн байдалтай уялдуулан шүүхийн төсвийг батлахдаа аль болох бууруулахгүй байх баталгааг хангаж ажиллахгүй бол төрөөс шүүхийн эдийн засгийн баталгааг хангах

ажиллагаагаа явуулсаар байна. *Judcouncil.mn*, хамгийн сүүлд 2016 оны 04 дүгээр сарын 1-нд үзсэн, <http://www.judcouncil.mn/main/3274--.html>

³⁵ Шүүхийн ерөнхий зөвлөлийн 2014 оны 100 дугаар тогтоолоор батлагдсан «Шүүхийн байрны нийтлэг шаардлага».

³⁶ Шүүхийн ерөнхий зөвлөлийн 2015 оны тайлан, /УБ, 2015 он/, <http://www.judcouncil.mn/> 21 дэх тал.

³⁷ Шүүхийн ерөнхий зөвлөл, “Шүүхийн шинэтгэл-эрх зүйн” тайлан, /УБ, 2015 он/.

³⁸ Шүүхийн Ерөнхий зөвлөлийн 2014 оны тайлан, /УБ, 2014 он/, <http://www.judcouncil.mn/> 50 дахь тал.

³⁹ Шүүхийн Ерөнхий зөвлөлийн 2014 оны тайлан, /УБ, 2014 он/, <http://www.judcouncil.mn/> 65 дахь тал.

Үндсэн хуулийн заалт зөрчигдөхөд хүрнэ. Иймд дээрх шүүхүүдийг зориулалтын байраар хангах, өөрийн байртай болгох, шүүгчийн туслах зэрэг дэд бүтцэд шаардлагатай хөрөнгө оруулалтын төсвийг батлах шаардлагатай.

2.3. “Практикт нийцэж байгаа байдал” шалгуур үзүүлэлтийн хүрээнд үнэлсэн байдал⁴⁰

8 дугаар зүйл. Шүүхийн үйл ажиллагаа нээлттэй, ил тод байх

8.1.Шүүхийн үйл ажиллагаа олон нийтэд нээлттэй, ил тод байна.

8.2.Шүүх хуралдааныг хуульд тусгайлан зааснаас бусад тохиолдолд нээлттэй явуулна.

8.4.Анхан шатны шүүх хэрэг, маргааныг хамтран шийдвэрлэхдээ ил тод байдал, шудрага ёс, олон нийтийн хяналтыг бий болгох зорилгоор иргэдийн төлөөлөгчийг хуульд заасан журмын дагуу оролцуулах бөгөөд иргэдийн төлөөлөгчийн эрх зүйн байдлыг хуулиар тогтооно.

8.6.Шүүх бүр өөрийн цахим хуудастай байж, шийдвэр, үйл ажиллагаагаа нийтэд тогтмол мэдээлж байна.

8.7.Шүүх хэрэг, маргааныг хэрхэн шийдвэрлэсэн тухай төр, хувь хүн, хуулийн этгээдийн хуулиар хамгаалагдсан нууцад хамаарахгүй мэдээллийг хэвлэл мэдээллийн хэрэгслээр олон нийтэд мэдээлж байна.

Монгол Улсын Үндсэн хуулийн Тавин дөрөвдүгээр зүйлд “Хуульд тусгайлан зааснаас бусад тохиолдолд шүүх хэргийг ил таслан шийдвэрлэнэ” гэсэн мөн 2002 оны Шүүхийн тухай хуульд шүүх хуралдааныг нээлттэй явуулна гэж тусгажээ.⁴¹ Энэ нь шүүх хуралдаан хориглосноос бусад тохиолдолд нээлттэй явагдах, шүүхийн шийдвэр нээлттэй байх гэсэн утгыг илэрхийлж байна. 2012 оны Шүүхийн тухай хуулийн 8.1-д шүүхийн үйл ажиллагаа олон нийтэд нээлттэй, ил тод байна, мөн хуулийн 8.3-д “Шүүх хуралдааныг нээлттэй явуулах нөхцөл шаардлагыг хангасан шүүх хуралдааны танхимын зохион байгуулалт, стандартыг Шүүхийн ерөнхий зөвлөл баталж мөрдүүлнэ” гэж шүүх хуралдааныг нээлттэй явуулах үүргийг тодорхой субъектэд хүлээлгэж, тус хуулийн 8.5-д “Шүүх хуралдааны явцыг дуу болон дүрс бичлэгээр баталгаажуулж архивт хадгална”, 8.6-д “Шүүх бүр цахим хуудастай байж, шийдвэр үйл ажиллагаагаа нийтэд тогтмол мэдээлж байна” гэж шүүхийн шийдвэрийг цахим хэлбэрээр олон нийтэд хүргэх ажлыг хуульчилсан. Үүнээс үзэхэд шүүхийн тухай багц хуулиудад заагдсан дээрх зохицуулалтууд хуульчлагдсанаар шүүхийн тухай хууль

⁴⁰ Хууль зүйн үндэсний хүрээлэн, *Эрх зүйн шинэтгэлийн бодлогын баримт бичиг боловсруулахад дэмжлэг үзүүлэх нь, судалгааны тайлан*, Шүүхийн шинэтгэлийн хэрэгжилт, үр дүн, цаашдын асуудал, *Хавсралт тайлан 2*, /УБ, 2016/, 99 дэх тал.

⁴¹ Шүүхийн тухай хууль /2002/-ийн 11 дүгээр зүйлийн 11.1 дэх хэсэг.

батлагдахаас өмнөх үетэй харьцуулахад шүүхийн ил тод, нээлттэй байдал сайжрах эрх зүйн үндэс бүрэлдсэн гэж үзэхээр байна.

Үндэсний аюулгүй байдлын зөвлөлийн 2010 оны 4 дүгээр сарын 15-ны өдрийн хурлаар дэмжсэн “Шүүх эрх мэдлийн хүрээнд шинэтгэлийг гүнзгийрүүлэх хөтөлбөр”-т заагдсан зорилтыг хэрэгжүүлэх хүрээнд шүүхийн ил тод, нээлттэй байдлыг хангахаар “Шүүхийн шийдвэрийн цахим сан”-г /www.shuukh.mn/ ажиллуулж эхэлсэн. Мөн Шүүхийн Ерөнхий зөвлөлийн даргын 2010 оны 11 сарын 10-ны өдрийн 39 дүгээр захирамжаар батлагдсан “Үндсэн чиглэл”-ийн хэрэгжүүлэх үйл ажиллагааны 1.4.2, 1.4.3-т Шүүхийн байгууллагаас иргэд, олон нийтэд зориулсан мэдээлэл боловсруулах, түгээх үйл ажиллагааг сайжруулах замаар шүүх, шүүгчийн үйл ажиллагааны талаар үнэн зөв, бодит мэдээллийг хүргэх чадавхыг бэхжүүлэх, шүүхийн шийдвэрийг цахим хуудсанд байршуулж олон нийтийн хүртээл болгох гэж заасны дагуу бүх шатны шүүхийн шийдвэрийг нэгдсэн цахим санд байршуулах ажлыг зохион байгуулах ажлын хэсэг байгуулагдаж олон нийтэд хүргэж эхлээд байна.⁴²

Шүүхийн шийдвэрийг цахим санд байршуулах нь шүүхийн үйл ажиллагааг олон нийтэд ил тод, нээлттэй, хүртээмжтэй байлгах, шүүгч, эрдэмтэн, судлаач, шинжээч, хуульчдад судалгааны ажил хийх, оюутан сурагчдад гарын авлага болгох, хуулийг нэг мөр, зөв хэрэглэх, жишиг тогтооход чухал ач холбогдолтой болсон. Уг цахим санд 2011 оноос хойших нийт анхан шатны шүүхийн шийдвэр, тогтоол, шүүгчийн захирамж, шийтгэх /цагаатгах/ тогтоол, давж заалдах шатны шүүхийн магадлал, хяналтын шатны шүүхийн тогтоол байрлах бөгөөд хувь хүн, байгууллага, төрийн нууцтай холбоотой шийдвэрээс бусдыг татан авах боломжтой. Мөн нийт шүүхийн цахим хуудас, и-мэйл хаяг, утас, факсын мэдээлэл авч болох бөгөөд шүүх хуралдааны зар, тойм зэргийг байрлуулсан.

Шүүх байгуулах тухай хууль өөрчлөгдсөнтэй холбогдуулан шүүхийн цахим сан /www.shuukh.mn/-гийн гурав дахь хувилбарыг ажиллуулснаар дараахь ач холбогдолтой болсон. Үүнд:

- Өөрийн эсхүл хариуцагчийн гэрийн хаягийг оруулахад эрүү, иргэн, захиргааны хэргийн шүүхийн хувьд аль шүүхэд хандахыг зааж өгөх мөн тухайн шүүхийн холбогдох бүх мэдээллийг хүргэх;
- Иргэний эрх зүйн маргааныг хянан шийдвэрлүүлэхээр шүүхэд нэхэмжлэл гаргахад төлөх тэмдэгтийн хураамжийн дүн, хэрхэн тооцоолсон аргачлалыг харуулах;
- Нийт шүүхийн байршлыг шүүхийн төрөл, шатыг google map дээр маш ойлгомжтой сонгон харуулах;

⁴² <http://old.shuukh.mn/>, Шүүхийн цахим сангийн албан ёсны сайт.

- Мэдээлэл лавлагааны буланг шинээр хийснээр иргэний шүүхэд мэдүүлэх эрхийн талаарх цогц мэдээллийг нэг дороос авах боломжтой болсон.⁴³

Уг ажлыг хэрэгжүүлснээр улсын хэмжээнд нээлттэй явагдсан шүүх хуралдаанаас гарсан бүх шийдвэрийг, хаалттай явагдсан хуралдаанаас гарсан шийдвэрийн хувьд зөвхөн тогтоох хэсэгтэй танилцах боломжтой бөгөөд тус санд 2016 оны 4 дүгээр сарын 16-ны байдлаар нийт 156746 хэргийн 210289 шийдвэр байршсан байна.⁴⁴ Мөн нийт шүүхийн 105 шүүх хуралдааны танхимд дуу болон дүрс бичиж, архивлах тоног төхөөрөмж суурилуулснаар сонирхсон этгээд нээлттэй шүүх хуралдааныг шүүхийн байранд шууд үзэх, хэргийн оролцогчид бичлэгийг хуулж авах, прокурор, цагдаагийн байгууллага сургалтад ашиглах, давж заалдах шатны шүүх хуулбарлан авах, шүүхийн ёс зүйн хороо тухайн шүүгчид холбогдох шүүх хуралдааны бичлэгийг хуулбарлан авах зэрэг байдлаар ашиглах боломжтой болсон нь дэвшилттэй алхам болжээ. Хэдийгээр шүүхийн шийдвэрийн ил тод байдал сайжирсан нь дэвшилтэй алхам болсон боловч хувь хүн, байгууллага, төрийн нууцтай холбоотой шийдвэрийн нууцлал, ялангуяа гэр бүлийн хүрээний маргаан зэрэг хувь хүний нууцтай холбоотой шийдвэрүүдийг олон нийтэд нээлттэй, ил тод байрлуулах эсэх нь зохистой эсэхэд цаашид анхаарах шаардлагатай.

ГУРАВ. ҮНЭЛЭХ ҮЕ ШАТ

Монгол Улсын Шүүхийн тухай хууль 2012 онд батлагдсанаас хойш 5 жил өнгөрчээ. Энэ хугацаанд тус хуулийн хэрэгжилтийн талаар хэд хэдэн судалгаа хийгдэж байсан байна. Эдгээр судалгааны үр дүнгээс үзэхэд 2012 онд батлагдсан ШТХ батлагдсанаар шүүхийн бие даасан, шүүгчийн хараат бус байдлыг хангахад тодорхой ахиц дэвшил гарсан гэж үнэлсэн байна. Гэсэн хэдий боловч энэ хуулийн хэрэгжилттэй холбоотой зарим тулгамдсан асуудал гарч байна. Тухайлбал, шүүхийн тогтолцоо хэд хэдэн удаа өөрчлөгдсөнөөр шүүх эрх мэдлийн хүрээний байгууллагуудын үйл ажиллагаанд зарим хүндрэл үүссэн, дагнасан шүүх байгуулахад зарим талаар хүндрэл үүссэн, шүүхийн эдийн засгийн баталгааг хууль тогтоох байгууллагаас дордуулсан, мөн шүүхийн ил тод, нээлттэй байдлыг хангахад зарим хүндрэл бэрхшээлүүд үүсч байгаа зэрэг асуудал гарч байна. Иймээс энэхүү үнэлгээний ажилд сонгосон шалгуур үзүүлэлтийн хүрээнд дараахь саналыг дэвшүүлж байна.

“Хүлээн зөвшөөрөгдсөн байдал” шалгуур үзүүлэлтийн хүрээнд

⁴³ Шүүхийн ерөнхий зөвлөлийн 2015 оны тайлан, <http://www.judcouncil.mn/> 30 дахь тал.

⁴⁴ Шүүхийн ерөнхий зөвлөлийн тайлан, “Шүүхийн шинэтгэлийн үр дүн /2013-2016 он/” тайлан.

Шүүхийн тогтолцооны өөрчлөлтийн талаар хэрэгжилтийн үр дагаврын үнэлгээ хийхэд шүүхийн тогтолцоог өөрчилж, шүүхийг дагнан байгуулснаар шүүгч илүү мэргэшэх, энэ нь шийдвэрийн чанарт нөлөөлөн улмаар ажлын ачаалал буурах зэрэг эерэг үзүүлэлт гарч байна. Гэсэн хэдий боловч хууль санаачлагчийн зүгээс шүүхийн тогтолцоог өөрчлөх бодлогын шийдлийг гаргахдаа хууль тогтоомжийн онолын буюу суурь судалгаа хангалттай хийгээгүй, түүнчлэн хууль тогтоомжийн үр нөлөөний судалгааг хийгээгүй зэргээс болж шүүхийн тогтолцооны өөрчлөлтөд хүндрэл учирсан байна. Иймд хууль тогтоогчоос аливаа шинэтгэлийн ажлыг эхлүүлэхдээ маш сайн судалгаатай хандах, онолын болон хууль тогтоомжийн үр нөлөөний судалгааг ул суурьтай хийж хэвших шаардлагатай гэж үзэж байна. Ингээд дараахь саналыг дэвшүүлж байна.

1. Шүүхийн тогтолцоонд “тойргийн” зарчим нэвтрүүлснээр буюу шүүхийг хэрэг маргааны төрлөөр дагнан байгуулснаар шүүхийн харилцан адилгүй ачааллыг бууруулах, шүүх, шүүгчийг мэргэшүүлэх, мэргэшсэн шүүгчээр хэрэг маргаанаа шийдвэрлүүлэх эрх зүйн үндэс бүрдэх ач холбогдолтой. Иймд цаашид шүүхийн дагнасан тогтолцооноос ухрахгүй байх, одоогийн хүрсэн амжилтаа ахиулж, цаашид шүүхийг хэрэг маргааны төрлөөр дагнах, шүүгчийг мэргэшүүлэх асуудлыг аль болох хөгжүүлэхэд хууль тогтоогчид анхаарах шаардлагатай.

2. Шүүхийн тогтолцоо өөрчлөгдсөнтэй холбогдуулан дээр дурдсан хүндрэл бэрхшээлүүдийг цаашид давтахгүйн үүднээс хууль тогтоогчоос хууль тогтоомжийн төслийг боловсруулахдаа маш сайн судалгаатай хандах буюу онолын суурь болон хавсарга судалгааг хийх, түүнчлэн хууль тогтоомжийн үр нөлөөний судалгааг ул суурьтай хийж хэвших шаардлагатай.

“Зорилгод хүрсэн түвшин” шалгуур үзүүлэлтийн хүрээнд

ШТХ-ийн 26, 28, 29 дүгээр зүйлд тусгасан шүүхийн эдийн засгийн баталгааны хэрэгжилтийг өөрийн орны болон гадаадын зарим орнуудын эрх зүйн зохицуулалттай харьцуулан судлахад манай улсын шүүхийн эдийн засгийн баталгааны хэрэгжилт харьцангуй сул байна. Үүнтэй холбогдуулан Шүүхийн тухай хуульд тусгасан эдийн засгийн баталгааг хангахын тулд дараахь арга хэмжээг авах шаардлагатай гэж үзэж байна.

1. Монгол Улсын шүүхийн эдийн засгийн баталгааг баталгаажуулах үүднээс шүүхийн төсвийн улсын нэгдсэн төсөвт эзлэх хувийн доод хэмжээг холбогдох хуульд тусгах шаардлагатай.

2. Үндсэн хуулийн 48 дугаар зүйлийн 3 дахь хэсэгт “Шүүх улсын төсвөөс санхүүжинэ. Шүүх үйл ажиллагаагаа явуулах эдийн засгийн баталгааг төр хангана”

гэж тусгасан нь хэт ерөнхий заалт учраас УИХ болон ЗГ-аас уг заалтыг өөр өөрийн үзэмжээр тайлбарлах, мөн дур зоргоороо шүүхийн төсвийг бууруулж батлахад хүргэж байна. Иймээс Үндсэн хуульд “шүүхийн үйл ажиллагааны төсвийг өмнөх жилийн хэмжээнээс бууруулахыг хориглоно”, “Шүүхийн төсвийг батлахдаа шүүгчийн цалин хөлсний бүрэлдэхүүн, хэмжээг бууруулж болохгүй” гэсэн агуулга бүхий заалтыг Үндсэн хуульд тусгах шаардлагатай гэж үзэж байна.

“Практикт нийцэж байгаа байдал” шалгуур үзүүлэлтийн хүрээнд

2012 онд батлагдсан Монгол Улсын шүүхийн тухай хууль батлагдсанаар өмнө үйлчилж байсан хуулиудтай харьцуулахад шүүхийн ил тод, нээлттэй байдал сайжирч байгаа гэж үнэлж байна. Үүнтэй холбогдуулан дараахь саналыг дэвшүүлж байна.

1. Шүүхийн шийдвэрийн ил тод байдлыг хангахтай холбогдуулан хувь хүн, байгууллагын нууцтай холбоотой шийдвэрийн нууцлал, ялангуяа гэр бүлийн хүрээний маргаан зэрэг хувь хүний нууцтай холбоотой шийдвэрүүдийг олон нийтэд нээлттэй, ил тод байрлуулах нь зохистой эсэхэд анхаарах;

2. Шүүхийн шийдвэрт анализ, дүн шинжилгээг тогтмол хийх, судалгааны эргэлтэд оруулахад анхаарах гэсэн саналыг дэвшүүлж байна.

АШИГЛАСАН МАТЕРИАЛЫН ЖАГСААЛТ

Хууль, хууль тогтоомж

Монгол Улсын Үндсэн хууль /1992/

Шүүхийн тухай хууль /1993/

Шүүхийн тухай хууль /2002/

Монгол Улсын шүүхийн тухай хууль /2012/

Шүүх байгуулах тухай хууль /1993/

Шүүх байгуулах тухай хууль /2015/

Шүүхийн захиргааны тухай /2012/

Шүүгчийн эрх зүйн байдлын тухай хууль /2012/

Төсвийн тухай хууль /2011/

Монгол Улсын 2016 оны төсвийн тухай хууль /2015/

Шүүхийн ерөнхий зөвлөлийн 2014 оны 100 дугаар тогтоолоор батлагдсан «Шүүхийн байрны нийтлэг шаардлага» журам.

Бусад ном, судалгаа шинжилгээний бүтээл, бусад эх сурвалж Монгол хэл дээр

Ж.Амарсанаа, Б.Чимид, Р.Мухийт, Л.Төр-Од, Монгол Улсын Шүүх Эрх Мэдлийн Шинэтгэл /сүүлийн 20 Жилийн Тойм, Нээлттэй нийгэм форум, /УБ, 2010/.

Ж.Алтансүх, “Шүүхийн тогтолцоонд хийсэн дүн шинжилгээ”, Хууль дээдлэх ёс сэтгүүл, 2016, №2 /57/.

Ж.Алтансүх, “Монгол Улсын Үндсэн хууль ба шүүхийн эдийн засгийн баталгаа”, Хууль дээдлэх ёс сэтгүүл, 2017, №2 /62/.

Б.Баярсайхан, and Л.Бямбаа, Шүүхийн Ерөнхий Зөвлөл 20 Жил, /УБ, 2013/.

Ж.Бариаширсүрэн нар, “Шүүхийн хараат бус байдлыг бэхжүүлэх нь сэдэвт хэлэлцүүлэг”, “Шүүхийн тогтолцоог өөрчлөх бодлогын шийдвэрийн хэрэгжилт”, /УБ: 2015/.

П.Баттулга нар, *Шүүх хуралдааны ажиглалт*, судалгааны тайлан, Нээлттэй нийгэм форум, /УБ, 2017/.

Ч.Ганбат, “Шинэ зуун ба шүүх” илтгэл, Шүүх эрх мэдэл-Шинэ зуун олон улсын онол-практикийн бага хурал, /УБ, 2001 он/.

Ц.Раашзэвэг, Г.Нацагдорж, ҮХЦ-ийн гишүүний тогтоол, №36, 2015.03.26.

С.Жанцан, Шүүх эрх мэдлийн болон хууль сахиулах байгууллагын тогтолцоо, /УБ, 2005/.

Кристофер Осакве Харьцуулсан эрх зүйн судлал: ерөнхий ба тусгай анги. Бүдүүвч, Орчуулсан Ж.Нямдорж, Л.Намхай, Л.Ундрах, /УБ, 2005/.

Н.Лүндэндорж, Ч.Өнөрбаяр, ба М.Батсуурь, Монгол Улсад Шүүхийн Хараат Бус Байдлыг Бэхжүүлэх нь, Бодлогын Тойм Судалгаа, /УБ, 2010/.

Монгол Улсын Дээд Шүүх, Иргэний хэрэг шүүхэд хянан шийдвэрлэх тухай хуулийн дэлгэрэнгүй тайлбар, /УБ, 2014/.

Монгол Улсын шүүхийн цогц зураглал, судалгааны тайлан, ГОУХАН /GIZ/, /УБ, 2016/. <http://www.judcouncil.mn/main/4005--giz-.html>

МУИС, Шүүгчийн цалин хөлс: үндэслэл, шалгуурыг тодорхойлох нь судалгаа”, /УБ: Нийгмийн судалгааны хүрээлэн/

О.Мөнхбат, ба О.Мөнхсайхан, Шүүгчийн Цалин, Хангамжийг Тогтоох, Үндэслэл, Шаардлага /УБ, 2013/.

О.Мөнхсайхан, Г.Цагаанбаяр, Ж.Алтансүх, Монгол Улс дахь шүүхийн захиргааны загвар: тулгамдсан асуудал, шийдвэрлэх арга зам, /УБ, 2015/.

“Ойлт судалгааны төв”, “Эрх зүйн шинэтгэлийн одоогийн байдал ба ирээдүйн төлөв” судалгааны тайлан, УБ., 2015-2016.

Г.Совд Шүүх, шүүгчдийн хараат бус байдлыг хангах асуудалд, Монголын төр, эрх зүй. Дугаар 02, /УБ, 1997/.

Д.Солонго, “Шүүхийн Захиргааны Талаарх Судалгааны Тойм”, /УБ, 2014/.

М.Туяа, “Шүүхэд Шинэчлэл Эхлсэн үү?”, Социологийн Судалгаа, Хууль Дээдлэх Ёс, дугаар. 2 /УБ, 2013/.

Уайт Б.Т, “Голдоо хүртэл ялзарсан уу?” Монгол Улсын шүүхийн шинэтгэлийн өнөөгийн байдалд хийсэн судалгааны тайлан, Нээлттэй нийгэм форум, / УБ, 2008/.

Хууль зүйн үндэсний хүрээлэн (ХЗҮХ) болон Германы олон улсын хамтын нийгэмлэг, “Эрх зүйн шинэтгэлийн бодлогын баримт бичиг боловсруулахад дэмжлэг үзүүлэх нь” судалгаа, /УБ, 2016/.

Ж.Хунан нар, Шүүхийн бие даасан, шүүгчийн хараат бус байдлын баталгаа: шүүгчийн томилгоо, Бодлогын тойм судалгаа, Нээлттэй нийгэм форум, / УБ, 2015/.

Б.Чимид, Үндсэн Хуулийн Үзэл Баримтлал: Хүний Эрх, Шүүх Эрх Мэдэл, 2 дугаар дэвтэр, /УБ, 2004/.

Б.Чимид, Ц.Сарантуяа нар, Захиргааны хэргийн шүүх: Монгол дахь шинэтгэл, дэлхийн улсуудын жишиг, /УБ, 2004/.

Шүүхийн ерөнхий зөвлөл, “Шүүхийн шинэтгэл-эрх зүйн” тайлан, /УБ, 2015/.

Шүүхийн ерөнхий зөвлөлийн тайлан, “Шүүхийн шинэтгэлийн үр дүн /2013-2016 он/” тайлан.

Шүүхийн ерөнхий зөвлөлийн Шүүхийн судалгаа, мэдээлэл, сургалтын хүрээлэнгийн 2016 оны 05 дугаар сарын 26-ны өдрийн албан тоот бичгээр ирүүлсэн санал.

Ч.Энхбаатар нар, *Монгол Улсад Ардчиллыг бэхжүүлэхэд үндсэн хуулийн гүйцэтгэсэн үүрэг: дүн шинжилгээ*, “Иргэдийн оролцоотой хууль тогтоох ажиллагааг дэмжих нь” НҮБХХ болон МУИХ-ын хамтарсан төсөл, /УБ, 2015/.

Гадаад хэл дээр

Jackson, Vicki C. “Judicial Independence: Structure, Context, and Attitude.” In *Judicial Independence in Transition*, edited by Anja Seibert-Fohr, 19–86. Springer Science & Business Media, 2012.

Sumati L., and Sergelen Ts. “Trend Lines in Public Perception of Judicial Administration in Mongolia /Comparative Study Based on Nationwide Surveys 2001, 2003, 2005, 2007/.” Sant Maral, 2007. http://pdf.usaid.gov/pdf_docs/PDACL250.pdf.

Wittrup, Jesper. “Budgeting in the Era of Judicial Independence.” *International Journal for Court Administration*, April 2010. http://www.iaca.ws/files/Jesper_Wittrup4-2010.pdf.

Watson R, Wolf M /2008/ comparing judicial compensation: apples, oranges and cherrypicking. http://works.bepress.com/matthew_wolfe/1.

Цахим эх сурвалж

Л.Амар, Азийн хөгжлийн банкны эдийн засагч, “Энэ 2014 онд инфляци өсөх магадлалтай” ярилцлага, <http://www.ord.mn/index.php?newsid=963>.

“2016 Оны Төсвийн Тухай Хуулийг Дагалдан Өөрчлөлт Орох Хууль, Тогтоомжийн Төслийг Хэлэлцэхийг Дэмжлээ” Монгол Улсын Их Хурал, 2015 оны 10 дугаар сарын 16, <http://www.parliament.mn/news/open/categories/30/pages/25223>.

Монгол Улсын Шүүхийн Ерөнхий Зөвлөл “Шүүхэд Итгэх Иргэдийн Итгэл Судалгааны Тайлан”, /УБ, 2015/.

Монгол Улсын Шүүхийн ерөнхий зөвлөлийн 2014 оны тайлан, /УБ, 2015/ <http://www.judcouncil.mn/>.

Монгол Улсын Шүүхийн ерөнхий зөвлөлийн 2015 оны тайлан, /УБ, 2015/, <http://www.judcouncil.mn/>.

“Монголын Шүүгчдийн холбооны мэдэгдэл,” Монгол Улсын шүүхийн ерөнхий зөвлөл, 2015 оны 10 дугаар сарын 16, <http://www.judcouncil.mn/main/2345--.html>.

“Монголын Шүүгчдийн Холбооны Мэдэгдэл” Монгол Улсын Шүүхийн Ерөнхий Зөвлөл, 2015 оны 10 дугаар сарын 16, <http://www.judcouncil.mn/main/2345--.html>.

Шүүхийн ерөнхий зөвлөл, <http://www.judcouncil.mn/main/2413--.html>, Шүүхийн ерөнхий зөвлөлийн албан ёсны цахим сайт. Хамгийн сүүлд нэвтэрсэн 2015 оны 11 дүгээр сар 6.

Уайт, Брент Т, Монгол Улсын Шүүхийн Шинэтгэлийн Өнөөгийн Байдалд Хийсэн Судалгааны Тайлан, Нээлттэй нийгэм форум, /УБ, 2009/
<http://www.vss.justice.bg/en/root/f/upload/5/sjc-regulation.pdf>.

2012 онд УИХ-д өргөн баригдсан Монгол Улсын шүүхийн тухай хуулийн төсөл болон түүнтэй холбогдох бусад хуулийн төслийн танилцуулга. www.parliament.mn

Иргэн С.Номынбаясгалан ба Г.Нацагдорж нар Үндсэн хуулийн цэцэд хандаж мэдээлэл гаргасан ба уг хуралдаанд УИХ-ын итгэмжлэгдсэн төлөөлөгчөөр УИХ-ын гишүүн Х.Тэмүүжин оролцсон. <http://www.legalinfo.mn/law/details/11621?lawid=11621> Сангийн яамны 2005 оны 49 дүгээр тушаал. *legalinfo.mn*, “Төсвийн ерөнхийлөн захирагчийн төсвийн төсөл боловсруулах журам”, <http://www.legalinfo.mn/annex/details/4688?lawid=8305>.

<http://old.shuukh.mn/>, Шүүхийн цахим сангийн албан ёсны сайт.

-----oOo-----