

ХИЛ ХАМГААЛАХ БАЙГУУЛЛАГЫН УДИРДЛАГА

ХИЛИЙН АЮУЛГҮЙ БАЙДЛЫГ ХАНГАХ ЧИГЛЭЛЭЭР ТӨРӨӨС БАРИМТЛАХ БОДЛОГО, ЭРХ ЗҮЙН БАРИМТ БИЧИГТ ХИЙСЭН ШИНЖИЛГЭЭ

Г.Лхагвамаа.

Удирдлагын академийн АБУСПБ-ийн профессор, доктор,
дэд профессор, хурандаа

Товч агуулга. Энэхүү өгүүллээр хилийн аюулгүй байдлыг хилийн эрх зүйгээр хангах үйл ажиллагааны хүрээнд төрөөс хилийн талаар баримтлах бодлогын баримт бичиг, хилийн тухай хууль тэдгээрийн нийцэл болон бусад гол хуулиудын уялдаа холбоог судалж, бодлогын болон эрх зүйн баримт бичигт шинжилгээ хийх замаар хилийн эрх зүйн зохицуулалтыг боловсронгуй болгох санал дэвшүүлэхэд оршино.

Түлхүүр үгс. Хилийн аюулгүй байдал, төрийн бодлогын баримт бичиг, хилийн тухай хууль, нийцэл, шинжилгээ.

Оршил. Улсын хилийн аюулгүй байдлыг хангах, хилийн болон хил орчмын дэглэм, хилийн боомт түүнд мөрдөх журмын зохицуулалтыг боловсронгуй болгох, хилийн нөхцөл байдал, хүрээлэн байгаа орчин, газар зүйн онцлогт тохируулсан улсын хил хамгаалалтыг бүсчилэн зохион байгуулах, хилийн аюулгүй байдлыг хангах төрийн байгууллагын тогтолцоо, хилчдийн эрх зүйн байдал, улсын хил хамгаалалтад иргэн, байгууллагуудын оролцоог шинэчлэн тодорхойлох, уг хуулийн зарим нэр томъёог олон улсын эрх зүйн зарчим, олон улсын гэрээ, хэлэлцээр болон 2010 онд Улсын Их хурлаас баталсан “Үндэсний аюулгүй байдлын үзэл баримтлал”-д нийцүүлэх зэрэг хэрэгцээ шаардлагаар Монгол Улсын хилийн тухай хуулийг 2016 онд шинэчлэн найруулж, батлан 2017 оны

2 дугаар сарын 1-нээс хүчин төгөлдөр мөрдөж эхэлсэн.

Түүнээс хойш 2021, 2023 онд хилийн мэргэжлийн хяналтын байгууллага, хилийн боомтын захиргааны үйл ажиллагааг хуульчлан зохицуулах болон төр, хувийн хэвшлийн түншлэл, зөвшөөрлийн тухай хуулиуд батлагдсан зэрэгтэй холбогдуулан нэмэлт, өөрчлөлтийг оруулсан байна. Хууль тогтоомжийг боловсронгуй болгох асуудал нь тасралтгүй хэрэгжих байнгын үйл явц бөгөөд энэ асуудал зөвхөн тэдгээрт зохих нэмэлт, өөрчлөлт оруулах төдий асуудал биш нэгэнт батлагдсан хуулийг амьдралд хэрэгжүүлэх, хууль амьдралын холбоо, хуулиудын хоорондын уялдаа холбоог хангах явдал билээ.¹

Иймд хилийн тухай хуулийн шинэтгэлийн бодлогын хүрээнд

¹ Лхагвамаа. Г, “Хилийн эрх зүйн онол, практикийн тулгамдсан асуудал” Хилийн аюулгүй байдалд тулгамдаж буй

асуудал, шийдвэрлэх арга зам. Олон улсын эрдэм шинжилгээний хурлын эмхэтгэл. 2018. 257 дахь тал.

хилийн аюулгүй байдлыг хангах үйл ажиллагааг зохицуулж буй хилийн эрх зүйн хэм хэмжээ, холбогдох хуулиудын уялдаа холбоо, давхардал, хийдлийг судлан тогтоож, тулгамдсан асуудлыг шийдвэрлэх арга замыг тодорхойлох хэрэгцээ шаардлага зүй ёсоор урган гарч байна.

Нэг. Төрийн бодлогын баримт бичигт хилийн тухай хуулийн нийцсэн байдал

1.1 Монгол Улсын үндэсний аюулгүй байдлын үзэл баримтлал ба Хилийн тухай хууль. Монгол Улсын Үндэсний аюулгүй байдлын үзэл баримтлалд¹ “Монгол Улсын үндэсний язгуур ашиг сонирхлын бүрэлдэхүүнд нутаг дэвсгэр, хил хязгаарын халдашгүй байдлыг багтаасныг хуульчлан баталгаажуулах”, 4.1.2 -т “Үндэсний аюулгүй байдлыг хангах тогтолцоог нэгдмэл, үр нөлөөтэй, боловсронгуй болгох чиглэлд шаардлагатай эрх зүй, удирдлага, зохион байгууллатын шинэчлэл хийнэ” 4.1.4-т “Үндэсний аюулгүй байдлыг хангах тусгайлсан чиг үүрэг бүхий байгууллагын алба хаагчид тавих ёс зүй, мэргэжлийн чадвар, хариуцлага, хууль сахин биелүүлэх шаардлагыг өндөржүүлж, эрх зүй нийгмийн хамгаалалын баталгааг дээшлүүлнэ” гэсэн заалтуудтай Монгол Улсын хилийн тухай хууль нийцэж байна.

Түүнчлэн Хилийн тухай хуулийн 28 дугаар зүйлийн 28.1 дэх хэсэгт “Хилийн боомт нээх, хаах асуудлыг УИХ-ын шийдвэрийг үндэслэн хил залгаа улстай дипломат шугамаар харилцан тохиролцож

шийдвэрлэнэ” гэсэн нь Үндэсний аюулгүй байдлын үзэл баримтлалын 3.1.2.6-д заасантай нийцжээ.

Үзэл баримтлалд орон нутгийн хамгаалалтад тулгуурлан батлан хамгаалах, зэвсэгт хүчний нэгдмэл тогтолцоог төлөвшүүлж, зэвсэгт хүчнийг мэргэжлийн чиг баримжаатай, чадварлаг болгон хөгжүүлнэ. Улсын хил хамгаалалтад иргэдийн оролцоог нэмэгдүүлнэ гэсэн нь Хилийн тухай хуулийн 56 дугаар зүйлийн 55.1.5 дэх хэсэгт “Улсын хил хамгаалалтад идэвхитэй оролцсоны шагнал, мөнгөн урамшуулал авах”, 55.1.6 дахь хэсэгт “Улсын хил хамгаалалттай холбогдсон санал, хүсэлтээ улсын хил хамгаалах байгууллагын удирдлагад уламжлах” 53 дугаар зүйлийн 53.1.6 дахь хэсэгт “Улсын хил хамгаалалтад идэвх зүтгэлтэй ажилласан, хилийн болон хил орчмын дэглэмийг зөрчлийг удаа дараа илрүүлсэн, туслах хүчний гишүүнийг шагнаж урамшуулах, шагналд тодорхойлох”, 50.1.5 дахь хэсэгт “хилийн аймаг сумын төсөвт улсын хил хамгаалалтад зориулсан нэмэгдэл зардал тусгах” эрхүүдийг Хилийн аймаг, сумын Засаг дарга, түүний дэргэдэх зөвлөлд эрхүүдийг олгосон нь холбогдох заалттай бүрэн хэмжээгээр нийцэж байна. Хилийн аюулгүй байдлыг хангахад хилийн аймаг, сум дахь иргэдийн оролцоо зайлшгүй чухал юм.

1.2 Төрөөс хилийн талаар баримтлах бодлого ба Хилийн тухай хууль

Төрөөс хилийн талаар баримтлах бодлого²-ын 1.1-д “Улсын хилийн халдашгүй дархан байдал,

¹ Улсын Их хурлын 2010 оны 48 дугаар тогтоолын хавсралт.

² Улсын Их хурлын 2002 оны 20 дугаар тогтоолын хавсралт.

хил орчмын нутаг дэвсгэрийн аюулгүй байдлыг хангах талаар олон улсын гэрээ, хэлэлцээр байгуулах, нэгдэн орох, тэдгээрийг хүндэтгэн сахих, холбогдох хууль тогтоомжийг боловсронгуй болгоно”, “Улсын хилийн халдашгүй дархан байдал, хил орчмын нутаг дэвсгэрийн аюулгүй байдлыг хангах үүрэг бүхий байгууллага, албан тушаалтны үйл ажиллагааны зохицуулалт, уялдаа холбоог сайжруулах, эрх зүйн орчинг боловсронгуй болгох заалтуудыг хэрэгжүүлнэ”, 1.2 дахь хэсэгт “Бүсчилсэн хөгжлийн үзэл баримтлалтай уялдуулан хилийн бүс, зурвасын эзэмшлийг сайжруулж, хил орчмын нутаг дэвсгэрийн хөгжлийн талаар нийгэм эдийн засгийн цогцолбор арга хэмжээ авна.” гэж тус тус тусгасантай Хилийн тухай хууль нийцэж байна.

Дээрхээс дүгнэхэд Монгол Улсын хилийн тухай хууль нь төрийн бодлогын холбогдох баримт бичгүүдтэй зөрчилдсөн зүйлгүй гэж үзэх үндэслэлтэй байна.

Хоёр. Хилийн тухай хууль ба зарим хуулийн уялдаа холбоо. Хилийн аюулгүй байдлыг хангах үндэсний эрх зүйн зохицуулалтад хилийн эрх зүйн гол эх сурвалж болох улсын хилийг хамтран шалгахад баримтлах чиглэлийн тухай, Монгол Улсын хилийг шалгасан баримт бичиг батлах тухай хууль нэгэн адил хамаарна. Хуулиас эрх зүйн хэм хэмжээний давхардал, хийдлийг судлах гэсэн боловч уг хуулиуд улсын хилийг хамтран шалгахад баримтлах ерөнхий чиглэлийг тогтоосон 3 зүйл; 1987-2001 онд улсын хилийг шалгасан баримт бичгийг баталгаажуулахтай холбоотой харилцааг зохицуулсан 2

зүйлтэй хууль учраас бусад хуулиудтай харшлах зүйлгүй байна.

Хилийн тухай хуулийн 5 дугаар зүйлийн 5.1 дэх хэсэгт “Монгол Улсын хилийн аюулгүй байдал нь Монгол Улсын үндэсний аюулгүй байдлын салшгүй хэсэг мөн”, 5.2 дахь хэсэгт “Хилийн аюулгүй байдал гэж улсын хил, хил орчмын нутаг дэвсгэрт үндэсний язгуур ашиг сонирхлыг хангах, гадаад, дотоод таатай нөхцөл баталгаатай хангагдсаныг хэлнэ. Уг заалтууд нь хилийн аюулгүй байдлыг хангах үйл ажиллагааны хууль зүйн баталгаа, эрх зүйн үндэс юм.

Монгол Улсын Хилийн тухай хуулийн 5.3 дахь хэсэгт “Хилийн аюулгүй байдал нь улсын хил, хил орчмын нутаг дэвсгэрт үндэсний язгуур ашиг сонирхлыг хангах, төрөөс хилийн талаар баримтлах бодлогыг хэрэгжүүлэхэд чиглэсэн төрийн эрх бүхий байгууллагуудаас нэгдмэл бодлого, харилцан уялдаатай явуулах улс төр, эрх зүй, дипломат, эдийн засаг, байгаль орчин, тагнуул, улсын хил хамгаалалтын цогц үйл ажиллагаагаар хангагдана”, 5.4 дэх хэсэгт “Хилийн аюулгүй байдлыг хангах нэгдмэл тогтолцоог бүрдүүлэх, байгууллага, иргэний үйл ажиллагааг уялдуулан зохицуулах, төрөөс хилийн талаар баримтлах бодлогын хэрэгжилтийг хангах асуудлыг Засгийн газар хариуцна” гэсэн нь уг харилцааг нарийвчлан зохицуулж өгсөн заалт болжээ. Энэ нь Үндэсний аюулгүй байдлын тухай хуулийн 3 дугаар зүйлийн 3 дахь хэсэгт “Үндэсний аюулгүй байдлыг хангах үйл ажиллагаа гэж Монгол Улсын үндэсний язгуур ашиг сонирхлыг хамгаалан бэхжүүлэх тал бүрийн баталгаа бий болгоход

чиглэсэн төрийн бодлогыг байгууллага, аж ахуйн нэгж, албан тушаалтан, иргэнээс хэрэгжүүлж буй арга хэмжээг хэлнэ” гэсэн заалттай нийцэж байна гэж үзэх үндэстэй.

Засгийн газрын тухай хуулийн 13.3 дахь хэсэгт “Засгийн газар улсын хилийг хамгаалах ажлыг чиглүүлэн удирдана”, 20.7 хэсэгт “Хууль зүй дотоод хэргийн сайд улсын хил хамгааллын асуудлыг эрхэлнэ”, Улсын Их хурлын тухай хуулийн 20 дугаар зүйлийн 20.7 дахь хэсэгт “Хууль зүйн байнгын хорооны эрхлэх асуудлын хүрээнд улсын хил хамгаалалтын бодлого”, 24.3.1 дэх хэсэгт “Тусгай хяналтын дэд хороо нь улсын хил хамгаалалтын асуудлыг эрхэлнэ” гэж тус тус заасан.

Эндээс үзэхэд хилийн аюулгүй байдлыг хангах асуудал Засгийн газар, УИХ-ын хууль зүйн байнгын хорооны эрхлэх асуудалд хамаарч байгаа ч улсын хил хамгаалалтын хүрээнд хэт ерөнхий тусгагдсан байна гэж үзэж болохоор байна. Засгийн газрын эрхлэх асуудал, Хууль зүй дотоод хэргийн сайд улсын хил хамгааллын асуудлыг эрхэлнэ гэсэн заалттай давхцаж байна.

Монгол Улсын хилийн тухай хуульд улсын хилийн аюулгүй байдлыг хангахад төрийн захиргааны төв болон төрийн захиргааны байгууллага, албан тушаалтны эрх зүйн байдал, улсын хил хамгаалалтад туслах хүчний оролцоо, иргэний эрх, үүргийг тогтоож өгсөн.

Уг хуулийн 49 дүгээр зүйлийн 49.1 дэх хэсэгт зааснаар улсын хил хамгаалалтын асуудал эрхэлсэн Засгийн газрын гишүүн нь улсын хилийн халдашгүй дархан

байдал, хил орчмын нутаг дэвсгэрийн аюулгүй байдлыг хангах чиглэлээр улсын хил хамгаалалтын нэгдмэл тогтолцоог боловсронгуй болгох, хилийн талаар баримтлах бодлогын хэрэгжилтийг хангуулах; улсын хил хамгаалах байгууллагын саналыг үндэслэн улсын хил хамгаалалтын дүрмийг Монгол Улсын Ерөнхийлөгчид өргөн мэдүүлж, батлуулах; улсын хил хамгаалах байгууллагын бүтэц, орон тоог батлах; улсын хил хамгаалалттай холбогдолтой төсөл, хөтөлбөрийг боловсруулж, хэрэгжилтийг хангуулах эрх, үүргийг хэрэгжүүлэхээр заасан бол Засгийн газрын тухай хуулиар Хууль зүй, дотоод хэргийн сайд, улсын хил хамгааллын асуудлын бодлогын төлөвлөлт, боловсруулалт, удирдлага, зохицуулалт болон дүн шинжилгээ хийх, үнэлгээ өгөх ажлыг эрхлэн гүйцэтгэхээр заасан. Энэ нь хоёр хуулийн уялдаа холбоо хангагдаж байна гэж дүгнэж болохоор боловч хуулийн нэр томъёог нэг мөр хэрэглэх шаардлагатай байгааг харуулж байна. Тухайлбал, хилийн тухай хуульд “Улсын хил хамгаалалт” гэсэн хууль зүйн нэр томъёог хэрэглэж, албан ёсны ил тайлбарыг уг хуульд тодорхойлж өгсөн тул Засгийн газрын хуульд “Улсын хилийн хамгааллын асуудал”, “Улсын хилийг хамгаалах ажил” гэж өөрөөр тусгасан нь /олон янзаар томъёолсон/ хуулийн нэр томъёог нэг мөр ойлгох, хэрэглэх асуудал зөрчилдсөн гэж үзэх үндэстэй.

Хилийн тухай хуулийн 26.2.2-т “Улсын хилийн зурваст хил хамгаалалтын зориулалтайгаас бусад барилга, байгууламж барих, үйл ажиллагаа явуулах, газар

ашиглах асуудлыг Засгийн газар шийдвэрлэнэ” гэж заасан нь Газрын тосны тухай хуулийн 7.1.9 -д “Засгийн газар нь улсын хилийн зурваст газрын тос, уламжлалт бус газрын тос эрэх, хайх, ашиглах үйл ажиллагаа явуулах асуудлыг шийдвэрлэх бүрэн эрхийг хэрэгжүүлнэ” гэсэн заалттай нийцэж байна.

Хилийн тухай хуулийн 26.3.1-т “Улсын хилийн зурваст газар эзэмшүүлэх, өмчлүүлэхийг хориглоно” гэсэн заалт нь Газрын тухай хуулийн 6.1-т “Монгол Улс тусгай хэрэгцээний газартай байна. Улсын тусгай хэрэгцээний газарт улсын хилийн зурвас газар, хилийн боомтын бүс хамаарна”, Монгол Улсын иргэнд газар өмчлүүлэх тухай хуулийн 6.1-д “Тусгай хэрэгцээний газраас бусад газрыг газар тариалангийнхаас бусад зориулалтаар иргэнд өмчлүүлнэ” зэрэг заалттай бүрэн нийцэж байна.

Хилийн тухай хуулийн 49.2 дахь хэсэгт “Төрийн захиргааны төв болон төрийн захиргааны байгууллага, албан тушаалтан улсын хилийн аюулгүй байдлыг хангах чиг үүргийг холбогдох хуульд заасны дагуу хэрэгжүүлнэ” гэсэн заалт Зэвсэгт хүчний тухай хуулийн 6 дугаар зүйлийн 6.2.3 дахь хэсэгт зэвсэгт хүчин нь “Улсын хил хамгаалалтад дэмжлэг үзүүлэх”, Тагнуулын байгууллагын тухай хуульд 11.1.5 дахь заалтад “Монгол Улсын хил, Зэвсэгт хүчин, бусад цэргийн аюулгүй байдлыг эрх хэмжээнийхээ хүрээнд гүйцэтгэх ажлын шугамаар хамгаалах үүрэг гүйцэтгэнэ.” гэсэн заалтыг эс тооцвол бусад холбогдох хуульд хилийн аюулгүй байдлыг хангах талаар

төрийн захиргааны байгууллагын гүйцэтгэх үүргийг тухайлан заасан зохицуулалт байхгүй байна. Энэ нь 1993 оны хилийн тухай хуулийн зохицуулалтыг дордуулсан гэх үндэстэй.

Дүгнэлт

Хилийн аюулгүй байдлыг хангах төрийн бодлогын баримт бичиг, тэдгээрийг хэрэгжүүлэх хүрээнд баталсан холбогдох хуулийн нийцсэн байдал, уялдаа холбоо, давхардал, зөрчилдөөнийг судалсанаар дараахь дүгнэлтэд хүрч байна.

- Монгол Улсын хилийн тухай хууль нь холбогдох төрийн бодлогын баримт бичгүүд Тухайлбал, Үндэсний аюулгүй байдлын үзэл баримтлал, төрөөс хилийн талаар баримтлах бодлогод нийцсэн байна.
- Хилийн аюулгүй байдлыг хангах үйл ажиллагааны үндэсний эрх зүйн зохицуулалтад Монгол Улсын Үндсэн хууль, Хилийн тухай хууль болон холбогдох бусад хууль, хуульчилсан актуудыг ойлгох бөгөөд эрх зүйн орчин бүрдсэн гэж үзэж байна.
- Хилийн эрх зүйн зохицуулалтыг боловсронгуй болгох хүрээнд хилийн тухай хууль болон бусад хууль тогтоомжийн хийдэл, давхардлыг арилгах, хилийн эрх зүйн хэм хэмжээний уялдаа холбоо, зөрчилдөөнийг шийдвэрлэх шаардлагатай.

Санал

Хилийн эрх зүйн зохицуулалтыг боловсронгуй болгох хүрээнд дараах нэмэлт, өөрчлөлтийг

холбогдох хуульд оруулах нь зүйтэй гэж үзэж байна.

- Засгийн газрын тухай хуульд “Улсын хилийн хамгааллын асуудал”, “Улсын хилийг хамгаалах ажил” гэж өөрөөр тусгагдасныг “Улсын хил хамгаалалт” гэж өөрчлөх;
- Мөн хуулийн 13.3-ыг “Засгийн газар улсын хилийг хамгаалах ажлыг чиглүүлэн удирдана” гэснийг “Засгийн газар улсын хилийн аюулгүй байдлыг хангах үйл ажиллагааг чиглүүлэн удирдана” гэж өөрчлөх;
- Гаалийн тухай хуулийн 2 дугаар зүйлийн 2.1 дэх хэсэгт “Монгол Улсын гаалийн хууль тогтоомж нь Үндсэн хууль, Татварын ерөнхий хууль, энэ хууль, Гаалийн тариф, гаалийн татварын тухай, Хилийн боомтын тухай хууль болон тэдгээртэй нийцүүлэн гаргасан хууль тогтоомжийн бусад актаас бүрдэнэ.” гэсэн заалтаас “Хилийн боомтын тухай хууль” гэснийг хасах;

Эх сурвалжийн жагсаалт

1. Төрөөс хилийн талаар баримтлах бодлого. УИХ-ын 2002 оны 5 дугаар сарын 16-ны өдрийн 20 дугаар тогтоолын хавсралт
2. Монгол Улсын Үндэсний аюулгүй байдлын үзэл баримтлал УИХ-ын 2010 оны 7 дугаар сарын 15-ны өдрийн 48 дугаар тогтоолын хавсралт
3. Монгол Улсын Үндсэн хууль. Төрийн мэдээлэл. 1992. № 1
4. Монгол Улсын Хилийн тухай хууль. Төрийн мэдээлэл. 2017. №6
5. “Улсын хилийг хамтран шалгахад баримтлах чиглэлийн тухай хууль” Төрийн мэдээлэл. 1993. № 4-5.
6. Үндэсний аюулгүй байдлын тухай хууль. Төрийн мэдээлэл. 2002. №3
7. Монгол Улсын Засгийн газрын тухай хууль. Төрийн мэдээлэл. 1993. №3
8. Гаалийн тухай хууль.Төрийн мэдээлэл. 2008.№16
9. Тагнуулын байгууллагын тухай хууль. Төрийн мэдээлэл. 1999. №35
10. Төрийн тусгай хамгаалалттай газар нутгийн тухай хууль. Төрийн мэдээлэл. 1995. №2