

ЦАГДААГИЙН БАЙГУУЛЛАГЫН ЗАГВАР

Г.Бямбадорж

ХСИС-ийн Цагдаагийн сургуулийн
ЦЭЗТ-ийн ахлах багш, цагдаагийн хошууч

Товч агуулга. Цагдаагийн байгууллагын бүтэц зохион байгуулалт хийх эрх зүйн зохицуулалт, байгууллагын загвар бүтэцийг тогтооход харгалзах нөхцөл, бүтэц загварыг тогтооход нөлөөлөх хүчин зүйл, байгууллагын загвар, түүний төрөл онцлогийн талаар товч авч үзэж өөрийн дүгнэлт саналаа дэвшүүлэв.

Түлхүүр үг: Загвар, бүтэц, байгууллага, чиг үүрэг, зохион байгуулалт

Цагдаагийн байгууллага нь орчин үеийн шаардлага хангасан тогтолцоо, бүтэцтэй болох нь нийтийн хэв журам хамгаалах, олон нийтийн аюулгүй байдал хангах, гэмт хэрэг зөрчилтэй тэмцэх, үндсэн зорилт, чиг үүргээ амжилттай биелүүлэх нөхцлийг бүрдүүлэх, үйл ажиллагаа тогтворжих чухал ач холбогдолтой. Мөн үүнтэй уялдуулан орчин үеийн үйл ажиллагааны арга барил буюу ард иргэдийн оролцоонд тулгуурлах чиг хандлагыг нэмэгдүүлэх нь чухал юм.

Цагдаагийн байгууллагын үйл ажиллагааг сайжруулахад зөвхөн тогтолцооны шинэчлэл төдийгүй, сэтгэлгээ, зан байдалд өөрчлөлт оруулах нь зайлшгүй юм. Өөрөөр хэлбэл иргэд нийгэм, улс төрийн бүлгүүдийн дуу хоолой, санаа бодол, сэтгэл зовниж буй асуудлыг нь сонсох хэрэгтэй болно.

Цагдаагийн байгууллагын ажлын ачаалал, ажилтны гүйцэтгэх үүрэг, эрх мэдлийн зөв хуваарилалт, албад хоорондын уялдаа холбоо, зааг ялгаа, хүлээх хариуцлага ямагт тодорхой, шинжлэх ухааны үндэслэлтэй баймааж нь зохион байгуулалтын бүтэц оновчтой болно.¹

Цагдаагийн байгууллагын бүтцийг Шинэчлэн найруулсан Цагдаагийн Албаны тухай хуулийн 6-р зүйлд “Цагдаагийн байгууллага нь цагдаагийн төв байгууллага, түүний харьяа алба, нэгж, нутаг дэвсгэр хариуцсан цагдаагийн байгууллагаас бүрдэнэ” хэмээн заасан.

Цагдаагийн байгууллага нь хууль тогтоомжид заасан чиг үүргийг хэрэгжүүлэх, байгууллагын эрхэм зорилго зорилтыг хэрэгжүүлэхэд тохирсон бүтэц зохион байгуулалттай байх шаардлагатай байдаг.

Цагдаагийн байгууллагын үйл ажиллагааны бүтэц болон эрх мэдлийн харилцаа хамаарлыг тодорхойлдог процессыг зохион байгуулалт хийх гэнэ.

Цагдаагийн байгууллагын зохион байгуулалтыг хийхдээ дараах зүйлсэд анхаарал хандуулна.Үүнд:

1). Ямар ажил хийх ёстойг тодорхойлох тухайлбал: Мөрдөн байцаалт явуулах, эргүүл харуул хийх, гэмт хэргийн газар, нотлох баримт ул мөрийн хамгаалах, хангалт хийх г.м;

2). Ажил үүргийн хэрхэн бүлэглэхийг тодорхойлох тухайлбал: Эргүүл хамгаалалт, мөрдөн байцаалт болон гэрч хохирогчийг хамгаалах г.м;

3). Албан тушаалын дэс дараалал тогтоох тухайлбал: Дарга, дэд дарга, ахлах мөрдөгч, мөрдөгч, ахлах байцаагч, хэсгийн байцаагч, эргүүлийн цагдаа г.м;

4). Ажил үүргийн хариуцлага болон эрх мэдлийг тэнцвэржүүлэх тухайлбал: Мөрдөн байцаалт явуулах ажлын хэсгийн даргад тухайн үүргийг гүйцэтгэхэд зохих ёсны эрх мэдэл олгох ёстой. Эс бөгөөс түүнд ямар нэгэн хариуцлага тооцож болохгүй.

Цагдаагийн байгууллагын бүтцийг тогтоохдоо дараах хүснэгтэд дурьдсан 14 зүйлд анхаарал хандуулж тухайн нутаг дэвсгэрт тохирсон үйл ажиллагаа явуулах бүтэц загварыг тогтооно гэж судлаачид үзсэн байна.

Хүснэгт №1. Цагдаагийн байгууллагын загварт нөлөөлөх хүчин зүйл

Байгууллагын загварт нөлөөлдөг хүчин зүйлс	
Цагдаагийн агентлагуудын бүтэц зохион байгуулалт улс даяар өөр өөр байдаг. Хэдийгээр судлаачид байгууллагын бүтэц зохион байгуулалтын загварт нөлөөлдөг бүх хүчин	6. Байгууллагын наслалт буюу түүх 7. Улс төрийн соёл болон орчин 8. Хүн амын хэмжээ болон нягтрал 9. Хүн ам төлөвлөлт

¹ Цагдаа судлал онол арга зүйн сэтгүүл. 2016 оны №1 дугаар, 12 дахь тал

зүйлсийг тогтоож чадаагүй ч, гурван том судалгаа хийсний үр дүнд 14 хүчин зүйлс нөлөөлдөг болохыг илрүүлжээ. Үүнд: 1. Байгууллагын хэмжээ болон орчин 2. Хотын засаг захиргаа 3. Бүс нутаг 4. Технологийн хэрэглээ болон ашиглалт 5. Гэмт хэргийн түвшин болон хэв журмын нөхцөл байдал	10. Ядуурал болон орлогын түвшин 11. Хотжилт 12. Менежментийн хязгаар 13. Цаг хугацаа 14. Бүтэц зохион байгуулалт
Эх сурвалж: Эдвард Магуль, Крейг Д. Учида, “Америк цагдаа нарын харьцуулсан судалгааг үнэлж, тайлбарлах нь” Гэмт хэрэг болон шүүн таслах үйл ажиллагааны үнэлгээ болон шинжилгээ (Албан бус орчуулга)	

Судлаач Тансик, Элиот нар аливаа байгууллагын албан ёсны бүтэц зохион байгуулалтын асуудлыг авч үзэхдээ дор дурьдсан хоёр зүйлд анхаарал хандуулах ёстой хэмээн үзэж дараах загвар бүтэцтэй байж болон хэмээн үзжээ. Үүнд:

1. Тухайн байгууллагын боловсон хүчний албан ёсны харилцаа хамаарал болон ажил үүрэг
2. Байгууллагын зохион байгуулалт болон албан үүргийн хүрээнд үйл ажиллагааг тодорхойлж буй албан ёсны дүрэм журам, бодлогын баримт бичиг гэж үзсэн.

Тэрээр цагдаагийн байгууллагын бүтэц загварыг олон төрөл хэлбэрийг тайлбарласан байна.

Үүнд:

Босоо бүтэц: Эрх мэдэл буюу байгууллагын хэмжээнд хэн ямар эрх мэдэлтэй болох дээр тулгуурласан байдаг. Босоо бүтцийн дагуу эрх мэдэл эдэлж буй хүмүүс бусдад ажил томилж, түүний гүйцэтгэлийг хянах эрхтэй байдаг.

Хэвтээ бүтэц: Энэ бүтэц нь ажиллагаан дээр тулгуурладаг. Гэвч, зарим тохиолдолд, хэвтээ бүтэц нь тодорхой нэг төсөл хөтөлбөр аль эсхүл газар зүйн байршил дээр тулгуурлаж байдаг. Өөрөөр хэлбэр үйл ажиллагаа, байршлаас хамаарч бүтэц загварыг тогтоож иргэдэд үзүүлэх үйлчилгээгээ илүү ойр хүргэдэг байна.

Шугамын бүтэц: Байгууллагын загварын хамгийн эртний, хамгийн энгийн бөгөөд хамгийн тодорхой төрөл юм. Энэ бүтцээр эрх мэдлийг дээрээс доош маш тодорхой байдлаар нэг шугамын дагуу зохицуулсан байдаг.

Үүгээр удирдах болон захирагдах албан тушаалтнуудын харилцаа хамаарлыг зохицуулдаг бөгөөд тухайн шатлалыг тушаалын дэс дараалал гэдэг.

Гол ач холбогдол нь тушаалын дэс дарааллын дагуу хариуцлага хүлээлгэхэд оршдог.

“Шугамын” гэдэг нь Цагдаагийн байгууллагын хэмжээнд түүний ёстой ажлыг хийдэг хэсгийг буюу элементийг хэлдэг. Өөрөөр хэлбэл: Цагдаагийн байгууллагын үндсэн нэгжийн алба хаагчид эргүүл, харуул, хамгаалалтын цагдаа, замын цагдаа, мөрдөгч нарыг шугамын алба хаагчид гэж үзнэ.

Цагдаагийн байгууллагын хүрээнд авч үзвэл шугамын бүтцийг “үндсэн үйл ажиллагаа”, “үндсэн үйлчилгээ” аль эсхүл үүнтэй адил бусад нэрээр томъёолж болно энэ нь Монголын Цагдаагийн байгууллагын Нийтийн хэв журам хамгаалах олон нийтийн аюулгүй байдлыг хангах газартай дүйцэнэ.

Энэхүү бүтэцтэй цагдаагийн байгууллагуудад дэмжлэгийн тасаг хэсэг байдаггүй. Үүний оронд иргэдэд шууд үйлчлэх бүтэцтэй цагдаагийн нэгжүүдийн хүний нөөцийг зузаатгаж үйл ажиллагаагаа илүү үр дүнтэй явуулдаг. Шугамын бүтцийг голдуу жижиг хот тосгодод ашигладаг бөгөөд Америкийн мужийн цагдаагийн хэмжээнд энэ бүтэц элбэг байдаг.

Шугамын болон захиргааны бүтэц: Цагдаагийн хэлтсийн үйлчилгээ үзүүлэх эрэлт хэрэгцээ нэмэгдэх өөрөөр хэлбэл гэмт хэргийн гаралт ихсэх, эрүү хэв журмын нөхөл байдал хүндрэх тусам үндсэн чиг үүрэг гүйцэтгэж байгаа нэгжийг дэмжлэгийн тасаг хэсгүүд байгуулж шугамын болон захиргааны бүтэцийг бий болгодог.

Шугамын бүтэцтэй байгууллагуудад захиргааны хэсэг байгуулж өгөх нь хэд хэдэн талаар давуу талтай. Үүнд:

1. Алба хаагчид мэргэжлийн чиглэлийн дагуу илүү үр дүнтэй ажиллана;
2. Алба хаагчдын хийх дургүй аль эсхүл хийж гүйцэтгэж чадахгүй ажлыг захиргааны ажилчид гүйцэтгэнэ. Тухайлбал, сургалт семинар зохион байгуулах, төсөл хөтөлбөр боловсруулах;
3. Хэлтсийн хэмжээнд үйл ажиллагааг нэгдсэн байдлаар явуулах нөхцөл бүрдэнэ;
4. Байгууллагын хэмжээнд тулгамдаж буй асуудлыг шийдвэрлэх. г.м

Зарим тохиолдолд захиргааны ажлыг туслах болон захиргааны гэсэн хоёр төрөлд хуваагдана. Ийм зохион байгуулалт хийсэн тохиолдолд туслах буюу дэмжлэгийн нэгжүүд нь үндсэн чиг үүрэг гүйцэтгэж буй алба хаагчдад туслалцаа үзүүлэн ажилладаг.

Нөгөө талаас захиргааны ажилчид нь нийт цагдаагийн хэлтсийн хэмжээнд үйлчилгээ үзүүлэхэд шаардлагатай ажил, үйл ажиллагааг зохицуулан ажилладаг байна.

Ерөнхийдөө байгууллагын ажил үүргийг үйл ажиллагааны чиглэлээс шалтгаалан өөр өөрөөр ангилдаг. Маш ховорхон тохиолдолд байгууллагын бүтэц зохион байгуулалтын асуудлыг хууль эрх зүйн тогтоолоор шийдвэрлэсэн байдаг.

Үйл ажиллагааны бүтэц: Шугамын бүтцэд өөрчлөлт оруулан ашиглахыг үйл ажиллагааны бүтэц гэж хэлдэг юм. Судлаач Ходж болон Жонсон нар үйл ажиллагааны бүтцийг тодорхойлохдоо алба хаагчид шугамын болон захиргааны бүтцийг өөрчлөн байгуулсан бүтцийг хэлнэ хэмээн тодорхойлжээ.

Энэ бүтцээр тодорхой нэг ажлын нэгжүүдийг заавал бусад нэгжүүдийн удирдах албан тушаалтнуудын өмнө хариуцлага хүлээж ажилдаг. Алба нэгжүүд хоорондоо мэдээлэл солилцох, хүн хүч, нөөц хэрэгслээ хуваалцаж чиг үүргээ хэрэгжүүлдэг. Зөвхөн чиг үүрэг үйл ажиллагаанд тулгуурлаж бүтэцээ бий болгох боломж олгодог бүтэц юмаа.

Үйл ажиллагааны бүтцийн нэг том сул тал нь байгууллагын нарийн бөгөөд төвөгтэй байдлыг улам ярвигтай болгодог. Тухайлбал: Мэдээллийн тасгийн ажилчид маш олон хүний удирдлаган доор ажилладаг, нэгжийн алба хаагчид маш оло төрлийн чиг үүрэг хэрэгжүүлэх гэх мэт.

Матрицын бүтэц: Байгууллагын бүтэц зохион байгуулалтын загварын маш сонирхолтой нэг төрөл бол матрицын (буюу торын) бүтэц юм.

Матриц загварын гол мөн чанар нь алба хаагчдыг өөрсдийнх нь мэргэжлийн чиглэл тухайлбал: Эргүүл хамгаалалт, мөрдөн байцаалт болон дэмжлэгийн үйлчилгээ болон бусад ажил үүргийн дагуу тодорхой төслүүд дээр томилж ажилуулах үйл ажиллагаан дээр тулгуурласан загвар юм.

Матриц загварын бүтцийг голдуу орон нутгийн хэмжээнд хэд хэдэн удаа маш ноцтой гэмт хэрэг гарсан тохиолдолд түүнтэй тэмцэх, илрүүлэхэд зохион байгуулж ашигладаг. Энэ нь эзэн холбогдогч нь тогтоогдоогүй гэмт хэргийг илрүүлэх ажлын хэсэг байгуулах явдлаар илэрнэ.

Матриц загварыг ихэнх үед богино хугацааны хэмжээнд тодорхой нэг хөтөлбөр хэрэгжүүлэх зорилгоор зохион байгуулж хэрэглэдэг. Үүрэг даалгаврыг гүйцэтгэсний дараагаар ажлын хэсгийн гишүүд эргээд өөр өөрсдийн ажлын нэгж уруу буцдаг. Өөрөөр хэлбэл тодорхой хэрэг дээр ажиллах ажлын хэсэг байгууллахыг матриц бүтэц гэж тодорхойлдог. Энэхүү бүтцийг тодорхой нэг асуудлыг шийдвэрлэхэд зохион байгуулж ашиглавал илүү үр дүнтэй.

Цагдаагийн байгууллагын дээр дурьдсан бүтэц загвараас гадна хэд хэдэн төрлийн орон нутгийн цагдаагийн байгууллагын загварыг амжилттай хэрэгжүүлсэн боловч одоогийн байдлаар маш олон асуудлууд тулгарсан байна. Тухайлбал: Цагдаагийн байгууллагын уламжлалт бүтцийн хувьд, тэдгээр нь бусдыг захирч, удирдахад чиглэгдсэн байдаг бөгөөд захиргааны шатлалын зарчмыг баримталдаг. Гол нь эдгээр зарчмууд нь алба хаагчдын инноваци болон бүтээлч сэтгэлгээг бууруулж, хувь хүнийг тусгаарлаж, түүний үнэ цэнийн тухай ойлголтыг үгүйсгэж бүх зүйлийг нэгэн жигд байлгах, удирдлагын удирдан манлайлах дагуулах ур чадварыг сулруулдаг гэж судлаачид үзсэн нь оновчтой байна.²

Ер нь орон нутагт цагдаагийн байгууллагын үйл ажиллагааг хэрэгжүүлэхийн тулд байгууллагын бүтэц илүү богино буюу хэвтээ байх шаардлагатай.

Түүнчлэн орон нутгийн цагдаагийн байгууллагын үйл ажиллагааны чиглэл үйлчилгээ нь төвлөрсөн бус байдаг тул харьцангуй хүнд суртал багатай байх боломжтой.

АНУ-ын судлаач Корднерын үзсэнээр орон нутгийн цагдаагийн байгууллагын хувьд бичиг цаас болон дүрэм журмаас илүүтэйгээр шууд нөхцөл байдалд нь тааруулж ажиллах арга барилыг ашиглах нь зүйтэй. “Бичиг цаас болон дүрэм журмыг цагдаагийн удирдлагын албан тушаалтнуудыг удирдах зориулалттай” гэсэн нь нэгжийн үйл ажиллагаанд төдийлөн шууд хамааралгүй гэжээ.

Түүнээс гадна нутаг дэвсгэр хариуцсан цагдаагийн байгууллагын үйл ажиллагаа “хаалттай” бөгөөд “дотогш чиглэсэн” байхын оронд илүү нээлттэй буюу олон нийтрүү чиглэсэн байх нь илүү үр дүнтэй байж болох юм.

Нөгөө талаар цагдаагийн байгууллагын загварыг тогтоохийн тулд заавал алба хаагчид тодорхой хэмжээнд мэргэшсэн байх шаардлагатай ба энэ нь эргээд ажил үүргийг удирдан зохион байгуулахад байгууллагын бүтцийг бий болгоход нөлөөлдөг.

² Larry K. Gaines, John L. Worrall, Police Administration , 2011. 124-139 дэхь тал

Мэдээлэлд суурилсан цагдаагийн байгууллагын загвар: 2000-аад оны эхээр өрнөсөн Compstat хөдөлгөөн нь нийт Америк улсын хэмжээнд гэмт хэргийг маш ихээр бууруулсан. Гэвч тухайн хөдөлгөөн нь байгууллагын бүтэц болон загварт ямар нэгэн тодорхой нөлөө үзүүлэхгүй бөгөөд байгууллагын үйл ажиллагааны бүтэцэд нөлөөлнө.

Энэхүү загвар бүхий цагдаагийн үйл ажиллагаа нь цагдаагийн байгууллагыг илүү идэвхтэй бөгөөд гэмт хэргээс урьдчилан сэргийлэх ажлыг тэргүүлэх чиглэлтэй зохион байгууллахыг шаарддаг.

Ингэхийн тулд байгууллагын хэмжээнд мэдээлэл түгээх үйл явцад анхаарал хандуулж ажиллах шаардлагатай. Мэдээлэлд суурилсан цагдаагийн үйл ажиллагааг хэрэгжүүлэхийн тулд мэдээллийг цаг алдахгүй хүлээн авах, дамжуулах, боловсруулах шаардлагатай ба түүнийг хэрэгжүүлэхэд бусад хэлтэс болон агентлагуудтай хамтран ажиллах мэдээллийн нэг бааз суурьтай болох замаар үйл ажиллагаагаа хэрэгжүүлдэг байх шаардлагатай.

Дүгнэлт

Цагдаагийн байгууллагын бүтэц, зохион байгуулалтыг нийгэм эдийн засгийн орчин, хүн амын тоо, газар нутгийн хэмжээ, гэмт хэргийн гаралт, орон нутгийн онцлог зэргийг харгалзан цагдаагийн байгууллагын дээр дурьдсан олон төрлийн бүтэц зохион байгуулалт загварыг бий болгож цагдаагийн газар хэлтэс, тасаг, хэсгийг бүтэц зохион байгуулалтыг онцлогт нь тохируулж ялгавартайгаар тогтоох шаардлагатай гэж үзэж байна.

Санал

1.Нутаг дэвсгэрийн онцлог шинж, гэмт хэргийн гаралт, хүн амын тоо, хот төлөвлөлт, нийгэм эдийн засгийн орчин, хариуцсан нутаг дэвсгэрийн онцлогт тохирсон бүтэцтэй байна гэж Цагдаагийн албаны тухай хуульд тусгах;

2. Цагдаагийн байгууллагын бүтэц зохион байгуулалт загварыг тогтоох суурь судалгаа шинжилгээний ажил явуулах;

3.Аймаг, дүүргийн цагдаагийн бүтэц зохион байгуулалтын тогтсон нэг хэлбэр загвараас татгалзаж нутаг дэвсгэр бүр хэвтээ, нэгдмэл төвлөрсөн удирдлагатай, захиргааны, матриц гэх мэт өөрт тохирсон бүтэц загвартай болгох;

4.Цагдаагийн дэд хэсгийн бүтцийг үйл ажиллагааны болон матриц бүтэцэд шилүүжүүлэх;

Ингэснээр хороодын засаг дарга өөрийн нутаг дэвсгэр дээр байгаа иргэдийн ая тухыг алдагдуулж, хэв журам зөрчиж байгаа бүхий л асуудлыг цагдаагийн байгууллагатайгаа хамтран шийдвэрлэх, гэмт хэргээс урьдчилан сэргийлэх болон хууль сахиулах ажиллагаанд иргэд, цагдаагийн байгууллага иргэд дунд орж хамтран ажиллах бололцоогоор хангагдана.