

“ЦАГДААГИЙН ЗАХИРГАА” -Г ТОДОРХОЙЛОХ ЗАРИМ АСУУДАЛ

Д.Булган

ХСИС-ийн Цагдаагийн сургуулийн, цагдаагийн
эрх зүйн тэнхимийн багш, докторант

Шигтгээ. Захиргааны эрх зүйн сурах бичиг, ном зохиолд¹ өөр хоорондоо ижил агуулгатай “захиргаа, удирдлага, нийтийн захиргаа, нийтийн захиргааны удирдлага, нийтийн үйлчилгээ, салбарын удирдлага, нийтийн захиргааны байгууллага” гэсэн ойлголтуудыг авч үзэж, тэдгээрийн адил төстэй ба ялгагдах онцлогтой байдал, өвөрмөц шинжийг дурьдан тайлбарласан нь харагдана.

Үүнийг шигтгээ болгон өгүүлэхийн учир нь цагдаагийн захиргааг ойлгохын тулд захиргааны эрх зүйн ерөнхий ангийн ойлголт болох нийтийн захиргааны тухай авч үзэх нь зүйтэй юм. Учир нь захиргааны чиг үүрэг нь нийгмийн салбарын онцлог, шинжээс нь хамаараад түүнд тохирсон ялгаа бүхий эрх зүйн зохицуулалтай байдаг.

Нийгмийн аль ч харилцааг удирдлагаас салангид ойлгох, төсөөлөх боломжгүй. Удирдлагыг нийгмийн удирдлага, бизнесийн удирдлага, тэрчлэн байгаль, техникийн, орон нутгийн, олон нийтийн, салбарын гэх мэтчлэн дотор нь хувааж үздэг.

Захиргааны эрх зүйн түрүүхэн үеийн ном зохиолд ихэвчлэн төрийн удирдлага, тэрчлэн нийгэм, эдийн засгийн, салбарын, салбар хоорондын удирдлага гэсэн нэр томъёог ашигласаар ирэв.

Нэг. Захиргаа, удирдлага, нийтийн захираа, салбарын удирдлагын тухайд.

Захиргаа буюу **administration** гэсэн үг нь “захиргаа”, “удирдлага” гэдэгтэй утгатай дүйцүүлэн үздэг. Гадаад үгийн орчин үеийн тольд үзсэнээр бол захиргаа нь “1 удирдлагыг хэрэгжүүлэгч төрийн байгууллага, 2... ямар нэг албан байгууллага, үйлдвэрийн газрын удирдах ажилтан...” -ыг ойлгоно. Захирна гэдэг нь удирдана, эрхлэнэ” гэсэн утгатай ажээ.

Монгол хэлний толь бичигт: “захиргаа нь удирдах үйлийн нэр, захирах газар, захиргаа”, “захирах нь дур харгалзалгүй тушааж даалгах, дагуулах” явдал хэмээн тайлбарлажээ.

Захиргааг нийтийн захиргаа, төрийн захиргаа, нутгийн захиргаа, олон улсын захиргаа, хувийн захиргаа гэсэн олон төрөлд хуваан үзэж болно.

Захиргаа гэдэг нь хүмүүсийн үйл ажиллагааг удирдаж, жолоодож байгаа аппарат, байгууллага, хүний нэгдэл юм. Захиргааны эрх зүйн судлаачид “захиргаа”-ны талаархи ойлголтыг тодорхойлох оролдлогууд хийсээр ирснийг тэдний бүтээлүүдээс харж болно. Тухайлбал хууль зүйн ухааны доктор П.Одгэрэл **захиргаа=нийтийн захиргаа** гэсэн нэр томъёог адилтган үзээд, захиргаа нь гүйцэтгэх эрх мэдлийг илэрхийлдэг хэмээн тодруулжээ. Мөн захиргааны төрлийг “хэв журам сахиулах”, “үйлчилгээ үзүүлэх”, “аж ахуйн үйл ажиллагаа” хэмээн ангилжээ².

Захиргааг гүйцэтгэх эрх мэдлийн байгууллагын захиргаа, УИХ, Ерөнхийлөгч, Шүүх, Прокурорын байгууллагын ажлын албаны захиргаа, нутгийн захиргаа, төрийн өмчит үйлдвэр, албан газрын захиргаа гэж хуувааж болно. Өөрөөр хэлбэл эдгээр бүхий л үйл ажиллагаанд захиргаа гэсэн ойлголт байна. Тухайлбал хууль зүйн бодлогын шинэчлэлийн хүрээнд шинэтгэл хийгдэж шүүхийн багц хууль батлагдаж, түүний дотор “Шүүхийн захиргааны тухай хууль” батлагдан гарсан нь шүүхэд захиргаа байгааг харж болно.

Харин нийтийн захиргаа (**public administration**) гэсэн ойлголтыг “нийтийн” буюу нийтлэг ашиг сонирхолыг хангах харилцаа, нийтийн эрх зүй буюу “**public law**”, нийтийн үйлчилгээ буюу “**public service**” гэсэн утгатай. Өөрөөр хэлбэл нийтийн захиргаа гэдэг нь нэг талаас нийтийн удирдлагын тогтолцоо, зохион байгуулалтын бүтэц зэрэг өөр хоорондоо холбоо бүхий бүрэлдэхүүн хэсгүүдийн нэгдэл, нөгөө талаас хууль тогтоомж нийтээр дагаж мөрдөх дүрэм журам, засгийн газрын шийдвэрийг биелүүлэх, төрийн буюу нийтийн үйлчилгээг иргэдэд

¹ Д.Дашцэдэн. Монгол Улсын захиргааны эрх зүйн I,II дэвтэр, -УБ, 2001, 2002 он, Ж.Долгорсүрэн. Молсын захиргааны эрх зүйн удиртгал. –УБ, 2006 он, Ж.Сүхбаатар Монгол Улсын захиргааны эрх зүй. –УБ, 2000 он, П.Одгэрэл. Захиргааны эрх зүйн ерөнхий анги, -УБ, 2008 он, Ш.Цогтоо. Нийтийн захиргааны удирдалга, -УБ, 2012 он, Захиргааны эрх зүй. Тусгай анги. –УБ, 2013 он.

² П.Одгэрэл. Захиргааны эрх зүйн ерөнхий анги. –УБ, 2008 он, 19-28н.

хүргэхтэй холбоотой бүх түвшний нийтийн захиргааны байгууллагын зохицуулах, хэрэгжүүлэх бүхий л үйл ажиллагаа гэж ойлгоно.

Хууль зүйн ухааны доктор Ш.Цогтоо “**нийтийн захиргааны байгууллага**”-ыг өргөн болон явцуу гэсэн хоёр утгаар тайлбарлажээ³. Явцуу утгыг нь авч үзвэл гүйцэтгэх эрх мэдлийг хэрэгжүүлэгч бүх шатны байгууллага, тэрчлэн хуулиар тусгайлан эрх олгогдсны үндсэн дээр иргэдийн эрх, эрх чөлөөнд захирамжилсан байдлаар нөлөөлж буй нам, олон нийт, сүм хийд, төрийн бус байгууллагуудыг хамаарах бөгөөд тэдгээрийн гол шинж нь иргэдэд төрөл бүрийн үйлчилгээ үзүүлэхээс гадна нийтийн ашиг сонирхолын үүднээс эрх зүйн үр дагавар бүхий шийдвэр гаргадагт оршино.

Мөн “**салбарын удирдлага**” гэсэн ойлголтыг нийтийн захиргааны удирдлага гэсэн ойлголттой адилтган авч үзээд нийтийн захиргааны удирдлага гэдэг нь үйл ажиллагааныхаа тогтоосон хүрэн дэх хууль тогтоомжын хэм хэмжээ, тэрчлэн засгийн газрын бодлогыг хэрэгжүүлдэг тодорхой салбар буюу яам, агентлагын эрх хэмжээ, тэдгээрийн хийх, хийхгүй ажил, чиг үүргийн нийлбэр цогцыг багтаасан хууль зүйн ойлголт юм гэжээ.

Удирдлага-нийгмийн утгаараа олон янз байх бөгөөд үүнээс үндэслэн түүний нийгмийн холбооны зохион байгуулалтай механизм хэмээн ойлгож болно⁴.

Харин төрийн удирдлага гэдэг нь ерөнхий шинжээрээ гүйцэтгэн захирамжлах шинж байдалтай үйл ажиллагаа юм гэж хууль зүйн ухааны доктор Д.Дашцэдэн өөрийн бүтээлдээ тодорхойлжээ.

Хууль зүйн шинжлэх ухааны доктор Ж.Долгорсүрэн “захиргаа” гэсэн ойлголтыг “эрх мэдэл”-тэй шууд холбон тайлбарласан⁵. “**Эрх мэдэл**”-нэг хүсэл зоригийг олонхи болгох, бусдын хүсэл зоригийг нөгөөд захируулах чадвар юм. Тэгвэл захиргааны эрх мэдэл нь хүмүүсийг удирдах, тэдний хүсэл зоригт нөлөөлөхийн тулд захиргаанаас ашиглаж байгаа арга хэрэглүүр. Эрх мэдэл бол үйл ажиллагааг дээрээс тушаан захирсан зохицуулалт, янз бүрийн хүмүүсийн үйлдэл, хүсэл зоригийг нэгтгэн хангах зайлшгүй шаардлагатай арга хэрэглүүр юм. Өөрөөр хэлбэл захиргааг хэрэгжүүлэгч олон янзын субъект өмнөө тавьгдсан зорилт, чиг үүргээ биелүүлэхдээ ямар эрх мэдэлтэй байх вэ гэдэг нь чухал.

Нийтийн захиргаа нь төрийн гүйцэтгэх эрх мэдлийн байгууллагын захиргаа, тэрчлэн захиргааны эрх мэдлийг хэрэгжүүлдэг төрийн бусад байгууллага, тэдгээрийн бүтэц хэсэг, удирдагч; улсын үйлдвэр, албан газар, цэргийн ангийн захиргаа, хуулиар эрх олгогдсон төрийн бус байгууллага мөн хамаарна. Нийтийн захиргаанд янз бүрийн зохион байгуулалт, чиг үүрэг, эрх мэдэл бүхий захиргааны олон тооны байгууллага багтана.

Ийнхүү дээрхи ойлголтуудыг тайлбарлан авч үзснээр захиргаа буюу нийтийн захиргаанд “цагдаагийн захиргаа”-ны байр суурийг тодорхойлж ойлгоход дөхөм болох буй за.

Хоёр. Цагдаагийн эрх зүй нь захиргааны эрх зүйн тусгай анги болох нь. Захиргааны эрх зүй нь нийтийн захиргааны үйл ажиллагааг зохицуулж буй бүхий л хэм хэмжээний цогц юм. Энэхүү өргөн хүрээтэй төвөгтэй, цогц эрх зүйн салбарыг хууль зүйн шинжлэх ухааны судлагдахууны хувьд болон бодит хэм хэмжээний хувьд системчлэх зорилгоор агуулгаар нь “захиргааны эрх зүйн ерөнхий анги” ба “захиргааны эрх зүйн тусгай анги” хэмээн хоёр хуваадаг.

Захиргааны эрх зүйн тусгай ангийн талаар захиргааны эрх зүйн судлаачид бүтээлүүддээ өөр өөрийн үзэл баримтлалыг тусган тодорхойлсон байдаг. Тухайлбал П.Одгэрэл захиргааны эрх зүйн тусгай ангийг “салбар”-аар нь буюу нутгийн удирдлагын эрх зүй, цагдаагийн эрх зүй, байгаль орчны эрх зүй, гаалийн эрх зүй, татварын эрх зүй, барилгын эрх зүй гэх мэтээр хуваадаг гэжээ⁶.

Харин захиргааны эрх зүйн тусгай ангийг салбарын удирдлагаар нь буюу “эдийн засгийн салбарын”, “боловсрол, нийгэм, соёлын хүрээний”, “захиргаа-улс төрийн хүрээний”, “салбар хоорондын хүрээний” удирдлага хэмээн захиргааны эрх зүйн судлаачид үзжээ⁷.

³ Ш.Цогтоо. Нийтийн захиргааны удирдлага. –УБ, 2012, 11 дэх тал.

⁴ Монгол Улсын захиргааны эрх зүй. I дэвтэр. –УБ, 2002 он, 11 дэх тал.

⁵ Ж.Долгорсүрэн. Монгол Улсын захиргааны эрх зүйн удиртгал. –УБ, 2006, 63 дахь тал.

⁶ П.Одгэрэл. Захиргааны эрх зүйн ерөнхий анги. –УБ, 2008 он, 38 дахь тал.

⁷ Д.Дашцэдэн. Монгол Улсын захиргааны эрх зүй II дэвтэр, -УБ, 2002 он, Ж.Долгорсүрэн. Монгол Улсын захиргааны эрх зүй. –УБ, 2000 он, 22-23 дахь тал, Ш.Цогтоо. Захиргааны эрх зүй. Тусгай анги. –УБ, 2013 он, 19 дэх тал.

Хууль зүйн ухааны доктор Г.Банзрагч өөрийн номондоо⁸ “Монгол Улсын ...Гаалийн эрх зүй, Газрын эрх зүй, Цагдаагийн байгууллагын захиргааны эрх зүй зэрэг нь захиргааны эрх зүйн тусгай ангийг бүрдүүлэгч төрөлжсөн эрх зүй, ... манай эрх зүйн тогтолцоонд өөрийн гэсэн байр сууриа эзлэх болтлоо хөгжжээ” гээд цааш нь ... төрөлжсөн эрх зүй болохуйц хэмжээнд хууль зүйн шинжлэх ухааны судалгааны түвшинд ч тэр, үйлчилж буй эрх зүйн эх сурвалжийн хувьд ч тэр хараахан хүрээгүй байна. Гэхдээ энэ нь шилжилтийн шинжтэй тул цаашид захиргааны эрх зүйн салбарын удирдлагаас салбар эрх зүйн зохицуулалт буюу захиргааны эрх зүйн тусгай ангийн төрөлжсөн захиргааны эрх зүй болж хөгжих учиртай” гэжээ.

Ингээд захиргааны эрх зүйн тусгай ангийг ирээдүйн чиг хандлагыг дүрсэлбэл: захиргаан-улс төрийн салбарын удирдлагаас “цагдаагийн эрх зүй”, “нийтийн хэв журмын эрх зүй”, “аюулгүй байдлын эрх зүй”, “байгаль орчны эрх зүй”

Нийгэм-соёлын салбарын удирдлагаас- “нийгэм хамгаалалын эрх зүй”, “эрүүл мэндийн эрх зүй”, “боловсролын эрх зүй”, “соёлын эрх зүй”

Эдийн засгийн салбарын удирдлагаас – “эдийн засгийн захиргааны эрх зүй”, “барилгын эрх зүй”, “уул уурхайн эрх зүй” зэрэг төрөлжсөн захиргааны эрх зүй хөгжих боломжтой гэж үзэж байна.

Хууль зүйн ухааны доктор Ш.Цогтоо өөрийн бүтээлдээ захиргааны эрх зүйн тусгай ангийг тодорхойлохдоо салбарын удирдлагыг төрөлжсөн эрх зүйтэй холбон авч үзэх боломжгүй гээд уламжлалт салбарын удирдлагыг боловсронгуй болгоход бүтээл нь чиглэгджээ.

Ийнхүү олон эрдэмтэн судлаачид бүтээлдээ “цагдаагийн эрх зүй нь захиргааны эрх зүйн тусгай ангийн бүрэлдэхүүн хэсэг, түүний бие даасан эрх зүйн нэгэн дэд салбар⁹ юм гэж үзжээ.

Харин Академич С.Нарангэрэл: “Эрх зүй судлал нь хууль зүйн шинжлэх ухаан, хууль зүй судлал, сургалтын байгууллагад хууль зүйн мэргэжлийн нэр”, “эрх зүйн шинжлэх ухаан нь эрх зүй, түүний бүхий л үзэгдлийг шинжлэн судалдаг шинжлэх ухааны салбар”, “цагдаагийн эрх зүй нь захиргааны эрх зүйн дэд институт, судлагдахуун”, “цагдаагийн эрх зүйн судлах зүйл нь цагдаагийн дотоод удирдлага¹⁰” хэмээн тайлбарлажээ.

Эдгээр судлаачдын бүтээлүүдээс харьцуулан үзвэл Монгол Улсын цагдаагийн эрх зүй нь захиргааны эрх зүйн төрөл-хэсэг (институт) үү, эсхүл түүний дэд салбар уу, салбар эрх зүй юу гэсэн асуудал аяндаа гарна.

Гурав. Цагдаагийн захиргааг тодорхойлох нь. Дээрхи сэдвүүдэд захиргаа, нийтийн захиргааны тухай, захиргааны эрх зүйн тусгай ангийг тодорхойлох талаар авч үзсэн нь “цагдаагийн захиргаа” гэсэн утгыг тодруулахад зайлшгүй шаардлагатай, уялдаа холбоо бүхий ойлголтуудыг хамааруулан авч үзлээ.

Захиргааны эрх зүйн тусгай анги гэдэг нь захиргааны тодорхой нэг, бодиттой чиг үүргийг хэрэгжүүлэхтэй холбоотой харилцааг тусгайлан зохицуулах шаардлагад үндэслэн “төрөлжсөн захиргааны эрх зүй” юм.

Ийнхүү захиргааны эрх зүйн тусгай ангийн тогтолцоо нь ерөнхий ангидаа суурилан салбар, салбар хоорондын тодорхой удирдлагын захиргааны эрх зүйн зохицуулалтын үндсийг уламжлалт ба өнөө, ирээдүйн залгамж харьцаанд хөгжүүлэн тодорхойлоход оршино. Өөрөөр хэлбэл төрөлжсөн салбар эрх зүй нь нэгэнт тогсон байх бөгөөд улам боловсронгуй болгон хөгжих нь зүй ёсны юм.

Цагдаагийн байгууллагын захиргааны үйл ажиллагааны эрх зүйн зохицуулалтыг системчлэн авч үзэж “цагдаагийн эрх зүй” хэмээх шинжлэх ухааныг хөгжүүлж, тухайн эрх зүйн зорилго, агуулга, бүтцийг ерөнхий ангитай уялдуулж, шинэчлэгдэх, өөрчлөгдөх шаардлагатай.

Тэгвэл цагдаагийн байгууллагын захиргааны үйл ажиллагаа нь хууль сахиулах үйл ажиллагааны тогтолцоонд нь бие даасан эрх зүйн зохицуулалтаараа өвөрмөц байр суурь эзэлнэ. Үүнтэй холбон нэгэн зүйл тэмдэглэхэд цагдаагийн байгууллаллагын захиргааны үйл ажиллагаа

⁸ Г.Банзрагч. Эдийн засгийн захиргааны эрх зүй. –УБ, 2013 он, 8 дахь тал. Захиргааны эрх зүйн тусгай анги гэдэг нь захиргааны тодорхой нэг, бодиттой чиг үүргийг хэрэгжүүлэхтэй холбоотой харилцааг тусгайлан зохицуулах шаардлагад үндэслэн “төрөлжсөн захиргааны эрх зүй” гэж тодорхойлжээ.

⁹ П.Одгэрэл. Захиргааны эрх зүй. Ерөнхий анги. –УБ, 2008 он, 38 дахь тал. Ж.Долгорсүрэн. Монгол Улсын захиргааны эрх зүй. –УБ, 2000 он, 25 дахь тал, Д.Дашцэдэн. Монгол Улсын захиргааны эрх зүй II-р дэвтэр, -УБ, 2003 он.164 дэх тал.

¹⁰ С.Нарангэрэл. Эрх зүйн толь бичиг. Нэмэн засварласан хоёр дахь хэвлэл. –УБ., 2008, 632, 551, 609, 619 дэх тал

нь зөвхөн хэв журам сахиулах төдийгүй, иргэдэд үйлчилгээ үзүүлж, хууль биелүүлдэг гэж хэлж болно.

Иймд захиргааны үйл ажиллагаа өөрийн мөн чанараараа зөвхөн гэмт хэрэг илрүүлэх, мөрдөн шалгах нууц, мөрдөх ажиллагаа явуулахад туслах төдийгөөр хязгаарлагдахгүй, гэмт хэрэг, захиргааны зөрчилтэй тэмцэх, нийтийн хэв журмыг хамгаалах, олон нийтийн аюулгүй байдлыг хангах үүргийг хэрэгжүүлэхдээ цагдаагийн бусад салбар албаны захиргааны үйл ажиллагааны хүрээнд цагдаагийн байгууллагын удирдлагын нэгдмэл системийг бүрдүүлж, бүхэлдээ нэг маягийн хэлбэр, аргаар хэрэгждэг онцлогтой үйл ажиллагаа юм.

Цагдаагийн байгууллагын захиргааны үйл ажиллагааны ойлголтыг тодруулахын тулд эхлээд түүний хүрээг авч үзье. Захиргааны эрх зүйн хэм хэмжээгээр зохицуулагдах энэ үйл ажиллагааг:

а) дотоод, зохион байгуулалтын, өөрөөр хэлбэл, цагдаагийн алба, салбар, байгууллагын дотоодын болон тэдгээрийн хоорондын үйл ажиллагаа

б) гадаад, тухайлбал, цагдаагийн байгууллагаас төр, захиргаа, олон нийтийн байгууллага, албан тушаалтан, иргэдтэй харилцах захиргааны гадаад үйл ажиллагаа гэсэн хоёр хүрээнд зааглана¹¹ гэжээ.

Тэгвэл гадаадын зарим ном зохиолд цагдаагийн байгууллагын захиргааны үйл ажиллагааг дараахь байдлаар авч үзжээ. Тухайлбал P.J Ortmeier, Joseph J.Davis нарын “Цагдаагийн захиргааны үйл ажиллагаа¹²” гэсэн номын нэгдүгээр хэсэг-т, цагдаагийн байгууллагын захиргааны үйл ажиллагааны танилцуулга: 1. цагдаагийн байгууллагын захиргааны үйл ажиллагааны хэтийн төлөв, 2. цагдаагийн бодлогын стратеги, 3. цагдаагийн байгууллагад тулгарч буй бэрхшээл, хоёрдугаар хэсэг-т, төлөвлөлт, төсөв, зохион байгуулалтын загвар, үнэлгээ: 4. төлөвлөлтийн мөн чанар, практик үйл ажиллагаа, 5. Төсөв ба түүний удирдлага, 6. Зохион байгуулалтын загвар, 7. байгууллагын үйл ажиллагааны үнэлгээ, хувьсал, гуравдугаар хэсэг-т, хүний нөөцийн менежмент, 8. ажилд авах, 9. үр дүнтэй харилцаа холбооны практик ба хүч, 10. хүний нөөцийн сургалт, хөгжил, 11. удирдлага ба хяналт, 12. Цагдаагийн байгууллагын хүний нөөцөд тулгарч буй бэрхшээл, дөрөвдүгээр хэсэг-т, цаашдын чиг хандлага, 13. Цагдаагийн захиргааны үйл ажиллагааны эрх зүйн асуудал, 14. Тоног төхөөрөмж болон худалдан авалт, менежмент, 15. Цагдаагийн байгууллагын захиргааны үйл ажиллагааны ирээдүй гэсэн сэдвүүдийг хамааруулан авч үзжээ.

Цагдаагийн захиргааны үйл ажиллагаа гэдэгт цагдаагийн захиргааны журам сахиулах, зохион байгуулалт, удирдлагын үйл ажиллагааг хэлэхээр тодорхойлсон нь харагдана.

Ийнхүү эцэст дүгнэн хэлбэл цагдаагийн байгууллагын захиргааны үйл ажиллагааг тодорхойлсноор орчин үеийн цагдаагийн байгууллагын шинэ үзэл баримтлал /философи/ буюу байгууллагын шинэ стратегийг бий болгох явдал юм.

Эрх зүйн шинэтгэлийн хүрээнд “Цагдаагийн албаны тухай хууль” батлагдан мөрдөгдөж байгаа бөгөөд энэхүү хуульд зарчмын шинжтэй томоохон асуудлыг тодорхойлон хуульчилсан нь харагдана. Гэхдээ энэ нь эхний алхам бөгөөд цаашид

Цагдаагийн захиргааны үйл ажиллагааг шинэчлэн боловсруулах нь цагдаагийн байгууллагын хувьд асар их үр нөлөөтэй юм. Тухайлбал бодлогын, удирдлагын, үйл ажиллагааны, хүний нөөцийн менежментийн, сургалтын хувьд шинэчлэгдэн явуулснаар их үр дүнтэйг хэлэх нь зүйтэй юм.

¹¹ Ж.Долгорсүрэн. Д.Булган. Монгол Улсын цагдаагийн эрх зүй. –УБ, 2014 он,

¹² P.J. Ortmeier, Joseph J.Davis. Police Administration; Leadership Approcach.