

**ТӨРИЙН ХЯНАЛТ ШАЛГАЛТЫН ТУХАЙ ХУУЛИЙН ХЭРЭГЖИЛТИЙН ТАЛААРХ
ТОЙМ МЭДЭЭЛЭЛ [КАЗАХСТАН УЛСЫН ТУРШЛАГА]***Г.Чулуун*

Хууль санаачлагчдаас Хяналтын тухай хуулийн төслийг УИХ –д өргөн барьж, улмаар УИХ-ын даргын захирамжаар 2014 оны V сард Ажлын хэсэг байгуулсан. Ажлын хэсгээс хуулийн төслийг боловсронгуй болгохоор иргэд байгууллагуудын саналыг авах, бодлого зарчмын олон асуудлыг оролцооны үндсэн дээр оновчтой шийдэх чиглэлээр ажиллаж байна. 2014.9.28 –нд Нийслэлийн иргэний танхимд уг хуулийн төслийн нээлттэй хэлэлцүүлэг явуулсан.

Гадаадын улс орнуудад ч аливаа хуулийн төслийг агуулга санаа, зарчим, үзэл баримтлалын талаас нь салбарын байгууллага мэргэжилтнүүдийн болон хараат бус эксперт, шинжээч сонирхогч иргэдийн идэвх оролцоотойгоор хэлэлцэх нь түгээмэл. Доорх мэдээлэлд, Төрийн хяналт шалгалтын тухай Казахстан Улсын [шинэ] хуулийн хэрэгжилтийн сэдвээр болсон Дугуй ширээний ярилцлагын тоймоос болон тухайн хууль тогтоомжид холбогдох зарим зүйлсийг нэмж өгүүлнэ.

1. Хяналт шалгалтын талаар баримтлах бодлогын зохицуулалт Казахстанд Эдийн засгийн хөгжил, худалдааны яамандаа илүү хамааралтай ажил асуудал байдаг. Эл байдал ОХУ –д ч мөн адил юм. Мөн, зарим улсад, хаана, чухам ямар талбарт явуулах хяналт шалгалтын тухай ярьж байгаагаа тухайн хуулийн гарчигт нь тодотгож зааж өгсөн байв. Жишээ нь, Хяналтын тухай Украин Улсын хууль “Аж ахуйн [бизнесийн] үйл ажиллагааны талбарт тавих улсын хяналт шалгалтын үндсэн зарчмын тухай” гэсэн дэлгэрэнгүй нэртэй.
2. Хувийн хэвшлийг дэмжих хөгжүүлэх чиглэлийн хууль тогтоомжид (2006) оруулсан нэмэлт өөрчлөлт (2009) -өөр, Казахстанд, төрийн байгууллага албан тушаалтнаас иргэн хуулийн этгээдийн үйл ажиллагаанд тавих хяналт шалгалтын нийтлэгээр баримлах дэг зарчмыг тодруулж тогтоосон. Хуулийн өөрчлөлтөөр тэнд олон улсын жишгийг дагаж эрсдэлд суурилсан хяналтыг хэрэгжүүлэх нэвтрүүлэхээр болж, мөн түүнчлэн (бизнес эрхлэгч) талыг шалгалтын үед өөрийгөө хамгаалах эрх зүйн нэмэлт боломжуудаар хангаж өгсөн. Холбогдох хууль тогтоомжийн үндсэн дээр, Казахстанд, жишээлбэл бага бизнесийн байгууллага анх үүсэн бүртгүүлснээсээ хойш хэсэг хугацаанд (3 жилийн дотор) шалгалтанд өртөхгүй байх эрхтэй; гэх мэт. Хуулийн нэмэлт шинэ өөрчлөлтүүд үйлчилж хэрэгжсэний дүнд мэргэжлийн хяналтын байгууллагуудаас явуулсан төлөвлөгөөт шалгалтын тоо Казахстанд 2011 онд өмнөх жилийнхээсээ 26 хувиар буурсан байв.

Казахстаны Ерөнхий прокурорын газрын мэдээнд, мэргэжлийн хяналтын байгууллагуудын төлөвлөгөөт хяналтын хүрээнд 2012 оны эхний хагас жилд хийгдэхээр байсан нийт шалгалтын 20 хувь (26000) нь ёс бус, хууль зөрчсөн шинжтэй байсныг дурджээ. Энэ нь нэгэнт батлагдсан хууль дүрэм бодит амьдралд дээр тэр болгон яв цав бууж хэрэгждэггүйг харуулах нэг жишээ бөгөөд аливаа дэг дүрмийн агуулгын ба түүнийг хэрэгжүүлэгч албаны хүмүүсийн үзэл санааны хоорондын нийцэмжийг асуудлыг хөндсөн, нийгэм дэх хүний нөөцийн менежментийн чиглэлд хамаарах тусдаа өөр сэдэв юм.

Казахстанд, прокурорын газрын үйл ажиллагааны тэргүүлэх чиглэлүүдийн жагсаалтад “бизнес эрхлэгчдийн эрх ашгийг хамгаалах” асуудал багтдаг ба мэргэжлийн хяналтын газрын дурдсан 26000 төлөвлөгдсөн хяналт-шалгалтыг Казахстаны Ерөнхий прокурорын газар хэрэгжихээс нь өмнө нь зогсоожээ. Энд анхаарал татахуйц аспект ажиглагдав. Казахстаны прокурорын хяналтын хүрээнд гүйцэтгэх засаглалын хэрэгжүүлэх үйл ажиллагаа ямар нэг хэмжээгээр өртөж болдог нь харагдаж байна.

Монгол Улсын Прокурорын байгууллагын тухай хуулиар прокурорын байгууллагын эрхлэх үйл ажиллагааны эрх зүйн үндсийг тодорхойлсон. Тэнд зааснаар,

2.1. Прокурорын байгууллага нь Монгол Улсын нутаг дэвсгэрт эрүүгийн хууль тогтоомжийн хэрэгжилтийг нэг мөр хангуулах үндсэн чиг үүрэг бүхий шүүх эрх мэдлийн (оролцогч) байгууллага” бөгөөд захиргааны зөрчлийн [зөвхөн] “хэрэг бүртгэх ажиллагаа” –нд хяналт (11.1. – 11.2.8) тавьдаг.

3. Казахстан Улсын Засгийн газрын тогтоолоор “Бизнесийн үйл ажиллагааг 2020 он хүртэл төрөөс дэмжин зохицуулах Концепц” (№380) бодлогын баримт бичгийг 2014.4.18 –нд батласан. Энэ Концепцийн агуулгын хүрээнд төрийн хяналтыг хэрэгжүүлэх арга зармын асуудлууд туссан. Концепцид болон холбогдох хэлэлцүүлэгт, төрийн зүгээс тавигдах хяналт шалгалтад шийдвэл зохих бодлогын асуудал олон байгааг дурдахдаа доорх асуудуудыг тухайлан буруушаажээ. Үүнд,
 - зөрчил дутагдлыг гарахаас нь өмнө сэргийлэхийн оронд гаргасан хойно нь шийтгэх арга хандлага давамгайлан оршиж байна;
 - хяналт шалгалтын үед төрөөс тавигдаж байгаа шаардлагууд тооны хувьд хэтэрхий их, зарим нь бүр үл гүйцэлдэх (биелүүлэх боломжгүй) шинжтэй;
 - шалгалтууд давтагдсан давхардсан, шаардлагууд хуучирсан хоцрогдсон, үндэслэл муутай байх нь түгээмэл болсон;
 - хяналт шалгалтыг цагт нь онож олж хийх тал дээр бодлогогүй, зарчимгүй;
 - учирч болох эрсдлийг зөв үнэлж чаддаггүй, ахин дахин (байнга) шалгадаг (тодорхой баримтлах шинжлэх ухаанч арга зүйгүй);
 - хяналт шалгалтын хэрэгжүүлэгч төрийн байгууллагууд хангалттай олон төрлийн эрхтэй байдаг ч хянаж шалгаад байгаа тухайн тодорхой салбарт хуримтлагдаж үүссэн, байж болшгүй нийтлэг зөрчил завхарлын төлөө эцсийн дүндээ хэн ч хариуцлага хүлээдэггүй; гэх мэт.
4. Казахстан Улсын Ерөнхийлөгчийн зарлиг (№858, 2009.8.24) -аар батлагдсан Казахстан Улсын эрх зүйн шинэтгэл (2010-2020) –ийн бодлогыг баримт бичигт, бизнес эрхлэгчдийн хувийн сонирхлыг нийтийн сонирхолтой холбон уялдуулах зөв зохистой зохицуулалтын асуудлын чухлыг тухайлан хөндөж, энэ чиглэлд тусгай Кодекс хэрэгтэйг байгааг болон Казахстанд хуулиар хориглоогүй л бол хэн ч ямар ч чиглэлээр бизнесийн үйл ажиллагаа өрнүүлэх, эхлэх эрхийн баталгаатайг онцлон тэмдэглэжээ.
5. Эдийн засгийн талаар баримтлах бодлогын үндсэн чиглэлийн талаар гаргасан Казахстаны засгийн газар ба Улсын үндэсний банкны хамтарсан Мэдэгдэл (Заявление, 2014) –д, «нийтийн, хэрэглэгчийн болон бизнесийн эрх ашгийн тэнцвэрийн балансыг хангах» -ыг дурдаад, ингэхийн тулд гүйцэтгэх засаглалын байгууллагууд илүүдсэн зарим эрх мэдлээсээ татгалзах чөлөөлөгдөхийн чухлыг онцлон тэмдэглэсэн байв. Энэ Мэдэгдлийг Казахстан Улсын засгийн газрын 2014 оны 242 дугаар тогтоолоор сайшаасан болно.

6. Казахстанд хяналт шалгалтын эрх бүхий төрийн байгууллагуудын “бизнес тавигдах шаардлага тогтоох” эрхийг 2011 оноос хязгаарлаж, энэ эрхийг илүү өндөр төвшинд (Засгийн газрын тогтоолоор, Ерөнхийлөгчийн зарлигаар) шийдэж байхаар зохицуулсан.
7. Казахстаны Мод боловсруулагч тавилга угсрагч үйлдвэрүүдийн Нэгдсэн ассоциацаас Улсын хяналт шалгалтын тухай хуулийн агуулга хэрэгжилттэй холбогдуулж гаргасан санал дотор,
 - а) Хяналт ба шалгалт нь тусдаа 2 өөр ойлголт; гэдгийг дурдсан байв. Үйлдвэрлэлийн процесс дахь (төрийн зүгээс тавих контроль) шалгалт нь дотоод ба гадаад гэж ялгагддаг бол төрийн хяналтыг нь дээд ба эрх бүхий байгууллагын гэж ангилж болохоор юм.
 - б) Шалгалт нь зөрчил дутагдлын эсрэг шуурхай реакцийн шинжтэй байдаг хяналт нь захиргааны хэрэг үүсгэлгүйгээр эрх зүйн хязгаарлалтыг хэрэгжүүлэх сахиулах арга хэмжээ байдаг.
 - в) Хувийн хэвшилд үйлдвэрлэл үйлчилгээ эрхлэгчдийн үйл ажиллагаа бараг 100 орчим чиглэлээр төрийн хяналт шалгалтад өртдөг. Жишээ нь, гааль, татвар, цахилгаан эрчим хүч, байгаль орчин хамгаалал, иргэний хамгаалалт, онцгой байдал, галын аюулгүй байдал, санхүү нягтлан бүртгэл, зар сурталчилгаа .. гээд хяналт шалгалт явагддаг төрөлжсөн чиглэлүүдийн жагсаалт их урт. Бүхнийг хамарсан бүгдийг хянасан энэ хэт хяналтын тогтолцооны гарын аяыг дааж гарах нь жижиг дунд үйлдвэрлэгч нарт амар зорилт биш юм. Тэднийг, хөл дээрээ баттай зогссон, олон төрлийн нөөц чадамж бүхий том үйлдвэрлэгч нартай адилтгаж үзэж болохгүй;
 - д) Казахстанд, хяналт шалгалтын эрх бүхий байгууллагуудын үйл ажиллагаа бараг нэг төрлийн бизнес болтлоо “хөгжлөө” гэх зэргээр олон санаа дурдагджээ.
8. Өмчлөгч, бизнес эрхлэгчдийн эрх ашгийг хамгаалах ТББ –ын төлөөллийн тэмдэглэсэн санал санаан дотор,
 - а) Төрийн хяналт шалгалтын өнөөгийн тогтолцоо механизмыг боловсронгуй болгох бололцоогүй, учир нь, тэр аль хэдийнээ “боловсорч нэгэнт гүйцжээ”. Казахстаны нийгэмд бүхнийг хамарсан хяналтын систем үйлчилж байна. Хэрэв, энэ талаар улс гүрнийг байр эзлүүлэн жагсаадаг бол Казахстан улс их дээгүүр давхихаар, бүр ОХУ –ыг ч ардаа орхихоор болжээ.
 - б) Хэрэглэгч үйлдвэрлэгч хоёрын дунд хэтэрхий олон хянах ба шалгах эрх бүхий байгууллагууд оршиж байна, тэглээ гээд байдал сайн байна уу гэтэл бас үгүй юм. Хэрэглэгч гомдлоо гаргаад, гомдлыг нь шүүх барагдуулаад, шаардлагатай тохиолдолд зохих шийтгэлийг нь буруутай этгээдэд хүлээлгээд хариуцлага тооцоод явах өөр арга хандлага оршин байх боломжтой. Гарц хайх цаг болсон.
 - в) Дурдсан байдлыг эерэгээр өөрчлөхийн тулд радикал шинжтэй арга хэмжээ шаардлагатай. Хяналт шалгалтын эрх мэдлийг шүүхийн тогтолцооны талбарт шилжүүлж өгсөн ч болохгүй гэх газаргүй. Казахстаны Үндсэн хуулийн 75 дугаар зүйлд, шударга үнэнийг зөвхөн шүүх тогтооно [“правосудие” ухагдахуун өргөн утгатай] гэсэн. Гэтэл, казахстанд үүнийг зөвхөн шүүх биш, хяналт шалгалтын эрхтэй төрийн системийн 114 байгууллага энд тэндгүй зэрэг зэрэг “тогтоож” байна. Хянах шалгах эрх бүхий экспертийг зөвхөн шүүх томилдог баймаар байна. Гүржийн туршлагаар, казахстанчууд хянадаг шалгадаг байгууллагынхаа тоог эрс цөөлөх цаг хэдийнэ болжээ.
 - д) Хяналт шалгалтын талаар өнөөгийн мөрдөж байгаа хууль тогтоомжийг боловсронгуй болгох гэж эрмэлзэх зорих шаардлагагүй, үзэл санааны өөрчлөлт хэрэгтэй, хяналт шалгалтын байгууллагууд өөрснөө бас хараат байдалд оршдог, хэрэв тэд шалгуулагч талаа бага торговол авилга авчихаж гэж хардагдах магадлалтай; гэх зэргээр ярьж олон талаас нь харж ярьж шүүмжилж хэлэлцжээ.

9. Хянан шалгах чиг үүрэг бүхий төрийн байгууллагуудын үйл ажиллагааг нэгдсэн нэг шкалаар хэмжих боломж хомс байдгаас түүнд бүхэлд нь дүн шинжилгээ хийх асуудал ярвигтай байдаг. Харин нэг тухайлсан салбарын хүрээнд дүн шинжилгээний аргазүйн асуудлыг хөндөж авч үзсэн өгүүлэл статья ховор биш. Төрийн ОХУ –д, Казахстанд төрийн хяналт шалгалтын байгууллагуудын үйл ажиллагааны үр өгөөжийг үнэлэх дүгнэх критерт холбогуулж боловсруулсан олон баримт бичиг бий. Жишээ нь, Төрийн болон нутгийн удирдлагын байгууллагын хянан шалгах үйл ажиллганы үр өгөөжийг нэмэгдүүлэх Концепц (2014 - 2018) гэх мэт. ОХУ –д хяналтын тухай хуулийн төсөл эдүгээ мөн хэлэлцүүлгийн шатандаа явж байна.

* * *

АШИГЛАСАН МАТЕРИАЛ

- Казахстаны Хяналт шалгалтын тухай хууль (29.12.2014 –ний өдрийн нэмэлт өөрчлөлтийг тусгасан), http://online.zakon.kz/Document/?doc_id=30914758;
- Концепция к проекту Закона Республики Казахстан «Об общественном контроле в Республике Казахстан», http://online.zakon.kz/Document/?doc_id=31404214; болон эдгээрт холбогдох зарим материал;