

НЭГ. НИЙТИЙН ЭРХ ЗҮЙН ЭТГЭЭД

Судалгааг удирдсан:	Хууль зүйн үндэсний хүрээлэнгийн захирал, Хууль зүйн ухааны доктор Х.Эрдэм-Ундрах
Судалгааг хянасан:	Хууль зүйн үндэсний хүрээлэнгийн Эрдэмтэн нарийн бичгийн дарга, Хууль зүйн ухааны доктор С.Сүхбаатар
Судалгааг гүйцэтгэсэн:	Хууль зүйн үндэсний хүрээлэнгийн Эрдэм шинжилгээний ажилтан Р.Хатансайхан, Эрдэм шинжилгээний ажилтан Б.Дүүрэнжаргал, Эрдэм шинжилгээний ажилтан С.Мягмарсүрэн

X3YX

УДИРТГАЛ

Монгол Улсын Засгийн газрын 2020-2024 оны үйл ажиллагааны хөтөлбөрийн 4.4-т “Шүүгчийн хараат бус, шүүхийн бие даасан байдлыг хангаж, хүний эрх, эдийн засаг, бизнесийн орчныг дэмжсэн хууль тогтоомжийн шинэчлэлийг хийж, шударга ёс, хуульт ёсыг бэхжүүлнэ” хэмээн заагаад 4.4.10-т “Төрийн болон орон нутгийн өмчийн бүртгэл, ашиглалт, хамгаалалтыг сайжруулж, төрийн өмчит болон төрийн өмчийн оролцоотой хуулийн этгээдийн засаглалыг олон улсын жишигт нийцүүлэх...” гэж заасан.

Уг баримт бичигт үндэслэн Хууль зүй, дотоод хэргийн сайдаас тус хүрээлэнд 2021 оны 01 дүгээр сарын 14-ний өдрийн 1/195 тоот албан бичгээр Захиргааны ерөнхий хууль (цаашид ЗЕХ гэх) болон Захиргааны хэрэг шүүхэд хянан шийдвэрлэх тухай хуулийн хэрэгжилтэд улирал бүр тогтмол дүн шинжилгээ хийх чиглэлийг өгсөн.

Манай улсын хувьд нийтийн эрх зүйн суурь харилцааг зохицуулсан ЗЕХ-д “нийтийн эрх зүйн этгээд”, харин хувийн эрх зүйн суурь харилцааг зохицуулсан Иргэний хуульд “нийтийн эрх зүйн хуулийн этгээд” гэж тусгасан. Улмаар нийтийн эрх зүйн хууль тогтоомж ЗЕХ-д үндэслэн “нийтийн эрх зүйн этгээд”, хувийн эрх зүйн хууль тогтоомж Иргэний хуульдаа үндэслэн “нийтийн эрх зүйн хуулийн этгээд” хэмээх нэр томъёог хэрэглэж байна.

Иймд Хууль зүйн үндэсний хүрээлэнгээс 2021 оны III улиралд нийтийн болон хувийн эрх зүйн суурь хуульд ижил нэр томъёог ялгаатай байдлаар хуульчилсан асуудлыг нэг мөр шийдвэрлэх, цаашлаад Захиргааны ерөнхий хуулийн 5 дугаар зүйлийн 5.1 болон Захиргааны хэрэг шүүхэд хянан шийдвэрлэх тухай хуулийн 3 дугаар зүйлийн 3.1.1-т заасан “нийтийн эрх зүйн этгээд”-ийн эрх зүйн зохицуулалтыг онолын болон практик талаас нь судалж, олон улсын зохицуулалттай харьцуулан цаашдын хөгжлийн чиг хандлагыг тодруулахыг зорилоо.

НЭГДҮГЭЭР БҮЛЭГ. НИЙТИЙН ЭРХ ЗҮЙН ЭТГЭЭДИЙН ТУХАЙ ОЙЛГОЛТ

Манай улсын хувьд нийтийн эрх зүйн суурь харилцааг хуульчилсан ЗЕХ-д нийтийн эрх зүйн этгээд, харин хувийн эрх зүйн суурь харилцааг хуульчилсан Иргэний хуульд нийтийн эрх зүйн хуулийн этгээд гэж хуульчилсныг 3 бүлэгт дэлгэрүүлэн судлалаа.

1.1. “Нийтийн эрх зүйн этгээд”, “нийтийн эрх зүйн хуулийн этгээд” хэмээн ялгаатай хуульчилж буй тухайд

Өнөөгийн байдлаар хүчин төгөлдөр мөрдөгдөж буй Монгол Улсын хуулиудад “Нийтийн эрх зүйн этгээд”, “нийтийн эрх зүйн хуулийн этгээд” гэх нэр томъёог Иргэний хууль 2002 [1], Нотариатын тухай хууль 2011 [2], Хуульчийн эрх зүйн байдлын тухай хууль 2012 [3], ЗЕХ 2015 [4], Зөвлөлдөх санал асуулгын тухай хууль 2017 [5], Хуулийн этгээдийн улсын бүртгэлийн тухай хууль 2018 [6], Өргөн нэвтрүүлгийн тухай хууль 2019 [7], Өмгөөллийн тухай хууль 2019 [8], Монгол Улсын засаг захиргаа, нутаг дэвсгэрийн нэгж, түүний удирдлагын тухай хууль 2020 [9], Харилцаа холбооны тухай хууль [10]-д тус тус тусгасан байна. /Хавсралт 1-ийг үзнэ үү/

Өөрөөр хэлбэл, манай улсын хувьд нийтийн эрх зүйн суурь харилцааг зохицуулсан ЗЕХ-д нийтийн эрх зүйн этгээд, харин хувийн эрх зүйн суурь харилцааг зохицуулсан Иргэний хуульд нийтийн эрх зүйн хуулийн этгээд гэж хуульчилсан.

Улмаар Засаг захиргаа нутаг дэвсгэрийн нэгж, түүний удирдлагын тухай хууль, Нотариатын тухай хууль зэрэг нийтийн эрх зүй харилцааг зохицуулсан хууль тогтоомж ЗЕХ-д үндэслэн нийтийн эрх зүйн этгээд, Хуулийн этгээдийн улсын бүртгэлийн тухай хууль, Өргөн нэвтрүүлгийн тухай хууль зэрэг хувийн эрх зүйн харилцааг зохицуулсан хууль тогтоомж Иргэний хуульд үндэслэн нийтийн эрх зүйн хуулийн этгээд гэж хуульчилсан.

Энэ нь ижил чиг үүрэг бүхий байгууллагыг нийтийн эрх зүйн этгээд, нийтийн эрх зүйн хуулийн этгээд хэмээн ялгаатай байдлаар нэрлэх гажуудлыг үүсгэж байна. Өөрөөр хэлбэл, захиргааны чиг үүргийг хууль болон нийтийн эрх зүйн гэрээний үндсэн дээр шилжүүлэн авсан /Хуульчдын холбоо, Өмгөөллийн холбоо, Нотариатын танхим/ байгууллагыг практикт ялгаатай байдлаар нэрлэжээ.

Тодруулбал, 2011 оны Нотариатын тухай хуулийн 8.1-д нийтийн эрх зүйн этгээд, 2015 оны Хуульчийн эрх зүйн байдлын тухай хуулийн 3.1.4, 2019 оны Өмгөөллийн тухай хуулийн 38.2-д нийтийн эрх зүйн хуулийн этгээд гэж ялгаатай байдлаар хуульчилснаас үүдэн Монголын хуульчдын холбоо 2018.07.05-ны өдөр, Монголын өмгөөлөгчдын холбоо 2020.10.14-ний өдөр Хуулийн этгээдийн улсын бүртгэлийн тухай хуулийн 7.1.7-д заасны дагуу Улсын бүртгэлийн ерөнхий газар нийтийн эрх зүй этгээдээр тус тус бүртгүүлсэн байна.

1.1.1. Иргэний хуулиар зохицуулсан нийтийн эрх зүйн хуулийн этгээд

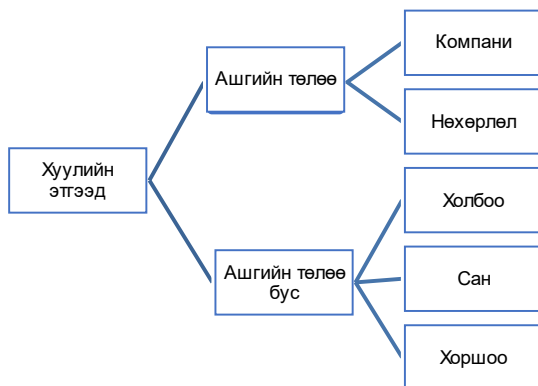
Ижил чиг үүрэг бүхий байгууллагыг ялгаатай хуульчилж буй нь Иргэний хууль, ЗЕХ-тай холбоотой талаар өмнөх хэсэгт дурдсан. Нийтийн эрх зүйн хуулийн этгээдийг анх хуульчилсан Иргэний хуулийн талаар товч авч үзье.

Хуулийн этгээд хэмээх ойлголтыг ерөнхийд нь Монгол Улсын Иргэний хуульд дараах байдлаар тодорхойлсон.

25.1. Өмчлөлдөө буюу эзэмших, ашиглах, захиран зарцуулах эрхдээ тусгайлсан хөрөнгөтэй, өөрийн нэрээр эрх олж, үүрэг хүлээдэг, үйл ажиллагаанаасаа бий болох үр дагаврыг эд хөрөнгөөрөө хариуцдаг, нэхэмжлэгч, хариуцагч байж чадах, тодорхой зорилго бүхий, тогтвортой үйл ажиллагаа эрхэлдэг зохион байгуулалтын нэгдлийг хуулийн этгээд гэнэ.

Мөн түүнчлэн Иргэний хуулийн 33 дугаар зүйлд зааснаар хувийн эрх зүйн хуулийн этгээдийг дараах байдлаар ангилсан.

Бүдүүвч 1. Хуулийн этгээдийн ангилал



Харин Иргэний хуульд нийтийн эрх зүйн хуулийн этгээдийн талаар дараах байдлаар хуульчилсан.

26.3. Нийтийн эрх зүйн хуулийн этгээдийн иргэний эрх зүйн чадвар хуульд заасан журмаар байгуулагдсанаар үүсч, татан буугдсанаар дуусгавар болох бөгөөд иргэний эрх зүйн харилцаанд бусад оролцогчтой адил тэгш эрхтэй оролцоно.

Иргэний хуульд дээрх байдлаар нийтийн эрх зүйн хуулийн этгээд гэж тусгасан боловч энэ нь уг ойлголтыг бий болгосон эсхүл тодорхойлсон зүйл биш зөвхөн иргэний эрх зүйн харилцаанд хэрхэн оролцох буюу иргэний эрх зүйн чадварын талаар тусгасан байна.

1.1.2. Хуулийн этгээдийн улсын бүртгэлийн тухайд

Өмнөх хэсэгт Хувийн эрх зүйн хууль тогтоомжид нийтийн эрх зүйн хуулийн этгээд гэж хуульчилсан тухай өгүүлсэн. Иргэний хуульд үндэслэж хуулийн этгээдийг бүртгэх зорилготой хууль бол Хуулийн этгээдийн улсын бүртгэлийн тухай хууль юм.

Нийтийн эрх зүйн этгээд гэдэг нь үйл ажиллагааны чиглэл, чиг үүрэг, үүсгэн байгуулагдсан арга, тусгайлан олгогдсон эрх мэдлээрээ хувийн эрх зүйн хуулийн этгээдээс ялгаатай этгээд байна. Хуулийн этгээдийн улсын бүртгэлийн тухай хуульд ангилснаар 7 дугаар зүйлийн 7.1.1-7.1.5 дах хэсэгт заасан хуулийн этгээд (нөхөрлөл, компани, холбоо, сан, хоршоо) нь Иргэний хуульд тодорхойлсон хуулийн этгээд буюу хувийн эрх зүйн хуулийн этгээд байна.

Харин тус хуулийн 7.1.8-7.1.10 дах хэсэгт заасан (төрийн байгууллага, албан газар, улсын төсөвт үйлдвэрийн газар, аж ахуйн тооцоот үйлдвэрийн газар) нь төрийн өмчит хуулийн этгээд байна. Тодруулбал, “төр чиг үүргээ хэрэгжүүлэх болон нийгмийн хэрэгцээг хангах зорилгоор өөрийн өмчөөр дангаараа байгуулсан хуулийн этгээдийг төрийн өмчит хуулийн этгээд гэнэ.” хэмээн Төрийн болон орон нутгийн өмчийн тухай хуульд заажээ.

Хуулийн этгээдийг эрх зүйн суурь ангиллын дагуу нийтийн эрх зүйн этгээд, хувийн эрх зүйн хуулийн этгээд хэмээн ангилдаг бол өмчийн ангиллын дагуу төрийн, хувийн, холимог өмчийн хуулийн этгээд хэмээн ангилдаг. Хуулийн этгээдийн улсын бүртгэлийн тухай хуульд хуулийн этгээдийг дээрх хоёр ангиллыг давхардуулан ангилсан.

Онолын хувьд нийтийн эрх зүйн этгээдэд төрийн гүйцэтгэх байгууллагууд, нийтийн эрх зүйн бусад этгээд (гишүүнчлэл бүхий нэгдэл, албан газар, нийтийн эрх зүйн сан) хамаарна.¹ Хуулийн этгээдийн улсын бүртгэлийн тухай хуульд давхардуулан ангилснаар төрийн байгууллага албан газар, нийтийн эрх зүйн этгээд нь тусдаа ойлголтууд хэмээн үзэж болохоор байгаа боловч чиг үүрэг, зохион байгуулалт, үүсгэн байгуулагдаж буй хэлбэр, үйл ажиллагааны онцлогоос хамаарч төрийн байгууллага, албан газар нь нийтийн эрх зүйн этгээдэд хамаарахаар байна.

Өөрөөр хэлбэл, нийтийн эрх зүйн хуулийн этгээд гэх ойлголт нь төрийн байгууллага, албан газрыг өөртөө агуулж байгаа буюу илүү өргөн хүрээтэй ойлголт байна. Иймд хуулийн этгээдийн улсын бүртгэлийн тухай хуульд ангилсан хуулийн этгээдийн ангилал буюу бүртгэх хэлбэр нь учир дутагдалтай буюу уг хууль зүйн зохицуулалтыг дахин анхаарах шаардлагатай байна.

Түүнчлэн Хуулийн этгээдийн улсын бүртгэлийн тухай хуулийн 7.1.7-д нийтийн эрх зүйн этгээдийг бүртгүүлэхээр зохицуулсан. Уг зүйл заалттай холбогдуулан Улсын бүртгэлийн ерөнхий газраас нийтийн эрх зүй хуулийн этгээдээр бүртгүүлсэн байгууллагын мэдээллийг тодруулав.

Улсын бүртгэлийн ерөнхий газрын 2021.09.13-ны өдрийн 5/6297 тоот албан бичгээр нийтийн эрх зүйн хуулийн этгээдээр 3 байгууллага буюу “Монголын хуульчдын холбоо, Монголын өмгөөлөгчдийн холбоо, Монголын телевизүүдийн холбоо бүртгэлтэй байна” гэжээ.

Дээрхээс дүгнэвэл, Манай улсад нийтийн эрх зүйн салбарын хүрээнд Нийтийн эрх зүйн этгээд, хувийн эрх зүйн салбарын хүрээнд Нийтийн эрх зүйн хуулийн этгээд гэж хуульчилсан. Хувийн эрх зүйн суурь хууль болох Иргэний хуулийн 26.3-д тусгасан нийтийн эрх зүйн хуулийн этгээдийн зохицуулалт нь тухайн ойлголтыг бий болгосон эсхүл тодорхойлсон зүйл биш зөвхөн иргэний эрх зүйн харилцаанд хэрхэн оролцох буюу иргэний эрх зүйн чадварын талаар хуульчилсан.

Түүнчлэн Иргэний хуульд үндэслэж хуулийн этгээдийг бүртгэх зорилготой хууль болох Хуулийн этгээдийн улсын бүртгэлийн тухай хуулийн 7.1.7-д нийтийн эрх зүйн хуулийн этгээдийг бүртгүүлэхээр хуульчилсан ч 2021 оны байдлаар Монголын хуульчдын холбоо, Монголын өмгөөлөгчдийн холбоо, Монголын телевизүүдийн холбоо гэсэн 3 байгууллага нийтийн эрх зүйн хуулийн этгээдээр бүртгүүлсэн.

Хувийн эрх зүйн хууль тогтоомжид хуульчилсан нийтийн эрх зүйн хуулийн этгээдийн зохицуулалтыг энэ бүлгээр судаллаа.

1 П.Одгэрэл, Захиргааны эрх зүйн ерөнхий анги, УБ, 2016, 95 дахь тал.

1.2.Захиргааны ерөнхий хуульд тусгасан “нийтийн эрх зүйн этгээд”

Өмнөх бүлэгт хувийн эрх зүйн хууль тогтоомжид хуульчилсан нийтийн эрх зүйн хуулийн этгээдийн өнөөгийн байдлыг судалж товч дүгнэлтийг өгсөн. Харин энэ бүлгээр нийтийн эрх зүйн хууль тогтоомжид хуульчилсан нийтийн эрх зүйн этгээдийг авч үзье.

ЗЕХ-ийн гол үзэл баримтлал нь нийтийн эрх зүйн салбарын суурь зохицуулалтыг бий болгох, цаашлаад уг суурь зохицуулалтад үндэслэн нийтийн эрх зүйн салбарын хууль тогтоомжийг боловсруулж, шинэчлэх явдал байсан. Өөрөөр хэлбэл, суурь шинжтэй ЗЕХ-д нийтийн эрх зүйн этгээдийг зохицуулснаар манай улсын нийтийн эрх зүйн салбарын цаашдын хөгжилд нийтийн эрх зүйн этгээдийн эзлэх байр суурийг тодорхойлжээ. Иймд ЗЕХ-д тусгасан нийтийн эрх зүйн этгээдийн зохицуулалтыг нарийвчлан судалъя.

1.2.1.Нийтийн эрх зүйн субъект, нийтийн эрх зүйн этгээдийн тухайд

Нийтийн эрх зүйн этгээдийг өргөн хүрээнд зохицуулсан суурь хууль бол ЗЕХ юм. ЗЕХ батлагдсанаар Монгол Улсын нийтийн эрх зүйн шинэтгэлийн хувьд томоохон ахицтай алхам болсон. Үүнийг дэлгэрүүлбэл, 2015 оны байдлаар Монгол Улсад 630 гаруй хууль үйлчилж байгаагийн 230 гаруй хууль нь захиргааны эрх зүйд хамаарч байна. Эдгээр хуулийн хооронд зөрчилгүй, нэгдмэл байдлыг хангах үүднээс суурь хууль болох Захиргааны ерөнхий хуулийг баталсан.

Захиргааны байгууллага²-ыг Захиргааны ерөнхий хуулийн 5 дугаар зүйлийн 5.1 дэх хэсэгт “Нийтийн ашиг сонирхлыг илэрхийлэн захирамжилсан шийдвэр гаргадаг дараах нийтийн эрх зүйн этгээд”-ийг ойлгох тухай заасан. Дараах гэдэгт 1/төрийн гүйцэтгэх эрх мэдлийг хэрэгжүүлдэг төв, орон нутгийн бүх байгууллага, 2/хууль тогтоомжийг биелүүлж, захирамжилсан шийдвэр гаргадаг Засгийн газрын бус бие даасан агентлаг, түүнтэй адилтгах нийтийн эрх зүйн бусад байгууллага, 3/захиргааны чиг үүргийг хууль болон нийтийн эрх зүйн гэрээний үндсэн дээр шилжүүлэн авсан этгээд, 4/үйлчилгээг нь нийтээс заавал хэрэглэдэг төрийн ба холимог өмчийн сургууль, эмнэлэг, хэвлэл мэдээлэл, харилцаа холбоо, тээвэр, эрчим хүчний зэрэг байгууллагын захиргаа, 5/нутгийн өөрөө удирдах байгууллага болон шийдвэр, үйл ажиллагаанд нь захиргааны хэргийн шүүхэд гомдол гаргахаар хуульд тусгайлан заасан байгууллага, 6/байнгын бус, нэг удаагийн шинжтэй асуудлыг шийдвэрлэж зохицуулахаар байгуулагдсан захиргааны байгууллага, 7/захиргааны чиг үүрэг, шийдвэртэй нь холбогдуулан Монгол Улсын Их Хурал, Монгол Улсын Үндсэн хуулийн цэц, Монгол Улсын Хүний эрхийн үндэсний комисс, бүх шатны шүүх, прокуророос хуульд заасан эрх мэдэл буюу хууль тогтоох, гэмт хэрэг, эрх зүйн маргаан хянан шийдвэрлэх онцгой бүрэн эрхийнхээ дагуу гаргасан шийдвэрээс бусад уг байгууллагыг захиргааны байгууллагад тооцно. 8/Нийтийн эрх зүйн асуудлаар бие даан, өөрийн нэрийн өмнөөс дангаар захиргааны шийдвэр гаргах бүрэн эрх хуулиар тусгайлан олгогдсон албан тушаалтныг захиргааны байгууллага гэж үзнэ.

2 Захиргааны ерөнхий хууль, 2015.

Өмнөх ЗХХШ тухай /2002 оны/ хуулийн 3.1.1 дэх заалтад “Захиргааны байгууллага гэдэг нь “нийтийн ашиг сонирхлыг илэрхийлэн засагласан шийдвэр гаргадаг, төрийн гүйцэтгэх эрх мэдлийг хэрэгжүүлдэг төв, орон нутгийн бүх байгууллага, түүнчлэн Засгийн газрын байгууллагын зарим үүргийг төлөөлөн гүйцэтгэдэг Засгийн газрын бус хууль болон нийтийн эрх зүйн гэрээний үндсэн дээр бусдыг захирамжилсан шийдвэр гаргаж, нийтлэг үйлчилгээ үзүүлдэг сургууль, эмнэлэг, холбоо, харилцаа, эрчим хүчний зэрэг байгууллагын захиргаа, нутгийн өөрөө удирдах ёсны болон шашны байгууллага зэрэг нийтийн эрх зүйн субъект болох байгууллагыг³ гэж тодорхойлж байв.

Үүнээс 2002 оны ЗХХШтХ-д нийтийн эрх зүйн субъектыг захиргааны байгууллага гэж тодорхойлсон бол 2016 онд нийтийн ашиг сонирхлыг илэрхийлэн шийдвэр гаргадаг нийтийн эрх зүйн этгээдийг захиргааны байгууллага хэмээн тодорхойлжээ. Өөрөөр хэлбэл, нийтийн эрх зүйн субъект гэсэн нь нийтийн эрх зүйн этгээд болж өөрчлөгджээ.

Нийтийн эрх зүйн этгээд гэдэг нь нийтийн эрх зүйн хүрээнд үйл ажиллагаа явуулдаг, хуульд зааснаар болон тодорхой эрх бүхий байгууллагаас эрх шилжүүлсний үндсэн дээр эрх эдэлж, чиг үүргийг хэрэгжүүлж буй этгээд байна. Үгийн утгаар авч үзвэл, этгээд гэдэг нь хүн, тухайн хэрэг учирт шууд хамаарагч⁴ гэх утгыг илэрхийлнэ хэмээн Монгол хэлний тайлбар толь бичгүүдэд тайлбарлажээ.

Эрх зүйн харилцаанд оролцож эрх эдэлж, үүрэг хүлээдэг этгээдийг эрх зүйн субъект гэдэг. Уг ойлголтод ашиглагдаж буй нэр томъёог үг зүйн хувьд авч үзвэл орос хэлнээс уламжлагдан хэрэглэгдэж байгаа үг болох субъект гэдэг нь үйлийн эзэн, өгүүлэгдэхүүн, этгээд гэх зэрэг утгыг илэрхийлнэ хэмээн тайлбарласныг⁵ үзвэл субъект нь монгол хэлний этгээд гэдэг үгтэй утга ижил байна.

Иймд нийтийн эрх зүйн этгээд гэдгийг нийтийн эрх зүйн субъект хэмээн ойлгож болох буюу эрх зүйн этгээд гэдэг нь эрх зүйн субъекттэй үгийн утгын хувьд ижил байх тул агуулгын хувьд мөн адил байвал оновчтой.

Мөн түүнчлэн Судлаач С.Нарангэрэл “Нийтийн эрх зүй (public law) гэдэг нь хувийн ашиг сонирхлыг хамгаалахад чиглэгдсэн салбар эрх зүйгээс ялгагдах нийтлэг ашиг сонирхлыг хангах харилцааг зохицуулах салбар эрх зүйн нийлбэр цогц юм.” хэмээн тодорхойлжээ.

Дээрх тайлбаруудад үндэслэн дүгнэвэл нийтийн эрх зүй хэмээх ойлголтод нийтлэг ашиг сонирхол салшгүй холбоотой байх бөгөөд нийтийн эрх зүйн этгээд гэдэг нь нийтийн эрх зүйн харилцаанд эрх эдэлж, үүрэг хүлээн эрх зүйн харилцаанд оролцож буй этгээд буюу нийтийн ашиг сонирхолд холбогдох шийдвэр гаргах “эрх бүхий” этгээд хэмээн ойлгож болох юм.

3 Захиргааны хэрэг хянан шийдвэрлэх тухай хууль (2016 оны 02 дугаар сарын 04-ний өдрийн хуулиар хүчингүй болсон).

4 Ш.Чоймаа нар, Монгол хэлний хадмал толь, 2011, 1028 дахь тал.

5 Ц.Дамдинсүрэн, Орос-Монгол толь, 1982, 700 дахь тал.

1.2.2. Нийтийн эрх зүйн этгээд ба Захиргааны ерөнхий хуулийн үзэл баримтлал

Монгол Улсын Засгийн Газрын 2014 оны 11 дүгээр сарын 21-ний өдрийн хуралдааны 59 дүгээр тэмдэглэлээс харвал “ЗЕХ-ийн өргөн барьсан анхны төслийн 5.1-д “Захиргааны байгууллагад нийтийн ашиг сонирхлыг илэрхийлэн захирамжилсан шийдвэр гаргадаг, төрийн гүйцэтгэх эрх мэдлийг хэрэгжүүлдэг төв, орон нутгийн байгууллага, хууль биелүүлэх эрх мэдлийг хэрэгжүүлж, захирамжилсан шийдвэр гаргадаг Засгийн газрын бус бие даасан агентлаг, түүнтэй адилтгах нийтийн эрх зүйн газар, хороо зөвлөл, товчоо, төв, сан зэрэг байгууллага, захиргааны чиг үүргийг хууль болон нийтийн эрх зүйн гэрээний үндсэн дээр шилжүүлэн авсан этгээд, үйлчилгээг нь нийтээс заавал хэрэглэдэг төрийн ба холимог өмчийн сургууль, эмнэлэг хэвлэл мэдээлэл, холбоо, харилцаа, тээвэр, эрчим хүчний зэрэг байгууллагын захиргаа, нутгийн өөрөө удирдах ёсны байгууллага болон шийдвэр, үйл ажиллагаанд нь захиргааны хэргийн шүүхэд гомдол гаргахаар хуульд тусгайлан заасан зэрэг нийтийн эрх зүйн этгээдийг ойлгоно хэмээн тусгасан.”⁶

Уг төсөлтэй холбогдуулан төрийн байгууллагаас авсан саналд “ЗЕХ-ийн төсөлд тусгасан захиргааны байгууллагын тодорхойлолт хэт ерөнхий томьёолсон учир одоо хүчин төгөлдөр хэрэгжиж байгаа /2002/ оны ЗХХШТХ-д байгаа тодорхойлолтыг ашиглан томьёолох нь зүйтэй, захиргааны байгууллага гэдэг тодорхойлолтод хууль болон гэрээний үндсэн дээр нийтийн захиргааны байгууллагыг чиг үүргийг хэрэгжүүлдэг газар, зөвлөл, хороо, төв, хүрээлэн зэрэг байгууллагыг нэмэх”⁷ гэсэн саналыг гаргажээ.

Түүнчлэн, Монгол Улсын Ерөнхийлөгчийн дэргэдэх Иргэний танхимд 2015 оны 11 дүгээр сарын 04-ний өдөр зохион байгуулагдсан Захиргааны ерөнхий хуулийн нээлттэй хэлэлцүүлгээс гарсан саналд “Хуулийн төслийн 5.1 дэх хэсгийг “захиргааны байгууллага” гэж нийтийн ашиг сонирхлыг илэрхийлэн засагласан шийдвэр гаргадаг, төрийн гүйцэтгэх эрх мэдлийг хэрэгжүүлдэг төв, орон нутгийн бүх байгууллага, түүнчлэн Засгийн газрын байгууллагын зарим үүргийг хууль эсхүл гэрээний үндсэн дээр Засгийн газрын бус байгууллага, төрийн тодорхой чиг үүргийг гүйцэтгэж буй Улсын Их Хурлаас байгуулдаг байгууллага, нутгийн өөрөө удирдах ёсны болон шашны байгууллага зэрэг нийтийн захиргааны чиг үүргийг хэрэгжүүлж буй хуулийн этгээдийг” гэж өөрчлөн найруулах”⁸ гэснээс үзвэл ЗЕХ-ийн төслийн 5 дугаар зүйлийн зохицуулалт маргаан, мэтгэлцээн дагуулж байжээ.

ШИГТГЭЭ 1

Монгол Улсын их хурлын 2015 оны хаврын ээлжит чуулганы 4 дүгээр сарын 09-ний өдөр /Пүрэв гараг/ ийн нэгдсэн хуралдааны дэлгэрэнгүй тэмдэглэлээс

Я.Содбаатар: 5.1 дээр засгийн газрын бус бие даасан агентлаг гэж ямар агентлагийг хэлж байна. Засгийн газрын бус бие даасан гэж?

Ч.Өнөрбаяр: Эхний тэр 5.1-д тусгасан Засгийн газрын бус бие даасан агентлаг түүнтэй адилтгах нийтийн эрх зүйн газар гэдэг дотор бол жишээлбэл Санхүүгийн зохицуулах хороо байж байгаад өөрөөр хэлбэл Улсын Их хурлаас байгуулагддаг яг засгийн газрын бус байгууллагыг хамааруулж ойлгоно.

6 Монгол Улсын Их Хурал, Захиргааны ерөнхий хуулийн хувийн хэрэг, 23 дахь тал.

7 Мөн тэнд, 100 дахь тал.

8 Мөн тэнд, 120 дахь тал.

Дээрх маргаантай байдлаас үүдэн “2015 оны 04 дүгээр сарын 27-ны өдрийн “Захиргааны ерөнхий хуулийн төсөл болон түүний хамт өргөн мэдүүлсэн хуулийн төслүүдийн талаарх эрх зүйн экспертийн албанаас гаргасан хууль зүйн зөвлөмжийн Гурав. Төслийн зүйл заалтыг сайжруулах, боловсронгуй болох чиглэлээр анхаарах асуудлын 2-т “Төслийн 5.1-д заасан “Захиргааны байгууллага”-ын тодорхойлолтыг төсөлд “...Засгийн газрын бус бие даасан агентлаг, газар, хороо, зөвлөл, товчоо, сан...” гэх мэтээр зохион байгуулалтын хэлбэр болон нэршлээр бус захирамжилсан шийдвэр гаргадаг нийтийн эрх зүйн этгээдийн шинж байдлаар тодорхойлоход нь хуулийн хэрэглээнд илүү ач холбогдолтой гэжээ.⁹

Энэ зөвлөмж нь төслийн 5 дугаар зүйлийн зохицуулалтыг нэг мөр болгоход түлхэц үзүүлсэн. Өөрөөр хэлбэл, эрх зүйн экспертийн албанаас гаргасан хууль зүйн зөвлөмжид тулгуурлан төрийн байгуулалтын байнгын хорооноос хуулийн төслийн 5 дугаар зүйлийг зохион байгуулалтын хэлбэр болон нэршлээр бус захирамжилсан шийдвэр гаргадаг нийтийн эрх зүйн шинж байдлаар өөрчлөх саналыг гаргасан.

Үүнийг төрийн байгуулалтын байнгын хорооны 2015 оны 6 дугаар сарын 03-ны өдрийн тэмдэглэлээс харж болно. Тодруулбал, Монгол Улсын Их Хурлын 2015 оны хаврын ээлжит чуулганы төрийн байгуулалтын байнгын хорооны 6 дугаар сарын 03-ны өдөр /Лхагва гараг/-ийн хуралдааны дэлгэрэнгүй тэмдэглэлд:

Эхний санал бол хуулийн төслийн 5 дугаар зүйлийг дор дурдсан байдлаар өөрчлөн найруулах санал ирүүлсэн байна. 5.1-т “нийтийн ашиг сонирхлыг илэрхийлэн захирамжилсан шийдвэр гаргадаг дор дурдсан нийтийн эрх зүйн этгээдийг захиргааны байгууллага гэж ойлгоно” гэж байгаа юм. 5.1.1 төрийн гүйцэтгэх эрх мэдлийг хэрэгжүүлдэг төв, орон нутгийн бүх байгууллага, 5.1.2. хууль тогтоомжийг хэрэгжүүлэн захирамжилсан шийдвэр гаргадаг засгийн газрын бус бие даасан агентлаг, түүнтэй адилтгах нийтийн эрх зүйн бусад байгууллага, 5.1.3. захиргааны чиг үүргийг хууль болон нийтийн эрх зүйн гэрээний үндсэн дээр шилжүүлэн авсан этгээд, 5.1.4. үйлчилгээг нь нийтээс заавал хэрэглэдэг төрийн болон холимог өмчийн сургууль, эмнэлэг, хэвлэл мэдээлэл, холбоо харилцаа, тээвэр, эрчим хүчний зэрэг байгууллагын захиргаа, 5.1.5. нутгийн өөрөө удирдах ёсны байгууллага болон шийдвэр, үйл ажиллагаанд нь захиргааны хэргийн шүүхэд гомдол гаргахаар хуульд тусгайлан заасан байгууллага гэсэн ийм томъёоллыг төрийн байгуулалтын байнгын хорооноос гаргаж¹⁰, уг санал дэмжигдсэн байна.

ШИГТГЭЭ 2. Байнгын хорооны хуралдааны үеэр

“Би энэ тэр томъёоны асуудал дээр нь манай байнгын хороод, ажлын хэсгийнхэн ажлын дэд хэсгийнхэн бас нилээд сайн сууж яваасай гэж бодож байна.

... энэ үгийг их болгоомжтой хэрэглэж байх хэрэгтэй шүү гэдгийг би хэлмээр байгаа юм. Бид нар бол нийтийн эрх зүйн этгээд гэдэг үгийг өмнөх тогтолцооны үед бол арай өөр юман дээр л нийтийн гэж хэрэглэдэг байсан шүү дээ. Нийт дундаа хэрэглэдэг юмнуудыг л нийтийн гэж хэлээд байсан шүү дээ. ... нэр томъёоны асуудал дээр анхаарахгүй бол өөр хууль тогтоомжтойгоо зөрчилдөх хүмүүст ойлгогдохгүй байх ийм юмнууд их ажиглагдаад байгаа шүү. Тийм учраас манай энэ залуучууд залуу хуульчид энэ дээр анхаарах хэрэгтэй

9 Монгол Улсын Их Хурал, Захиргааны ерөнхий хуулийн хувийн хэрэг, 173 дахь тал.

10 Монгол Улсын Их Хурал, Захиргааны ерөнхий хуулийн хувийн хэрэг, 187 дахь тал.

Ийнхүү төрийн байгуулалтын байнгын хороо “төслийн 5 дугаар зүйлд нэмэлт өөрчлөлт оруулах санал гаргаж, хууль зүйн байнгын хороонд хүргүүлжээ. Улмаар 2015 оны Хаврын ээлжит чуулганы хууль зүйн байнгын хорооны 6 дугаар сарын 09-ний өдрийн хуралдаанаар төрийн байгуулалтын байнгын хорооны саналыг 91.7 хувиар дэмжжээ.

ШИГТЭЭ 3. Хаврын ээлжит чуулганы хууль зүйн байнгын хорооны 6 дугаар сарын 09-ний өдрийн хуралдааны дэлгэрэнгүй тэмдэглэл

Д.Ганбат: Ингээд төрийн байгуулалтын байнгын хорооны дэмжсэн зарчмын зөрүүтэй саналаар санал хураалт явуулъя. Нийт 8 санал байгаа юм байна. Эхний саналаасаа эхэлъя.

Хуулийн төслийн 5 дугаар зүйлийг дор дурьдсанаар өөрчлөн найруулах:

Энэ саналыг дэмжжэ гэсэн агуулгаар санал хураалт явуулъя. Гончигдорж гишүүн дараа нь асуучих. 11 хүн дэмжиж 91.7 хувийн саналаар энэ санал дэмжигдлээ.

Р.Гончигдорж: Захиргааны байгууллагуудыг үнэхээр ингээд задалж байгаа нь зөв л дөө. Угаасаа төрийн байгуулалтын байнгын хороо дээр ч үүнийг ярьж байсан юм. Захиргааны байгууллага гэж ойлгож байгаа юм. Захиргааны байгууллагаас гаргасан шийдвэр болгон захиргааны шийдвэр байх уу тэр дээр л энэ асуудал нь байгаа байхгүй юу. Захиргааны байгууллага гэж нэрлэлээ, үүнээс гаргасан шийдвэр болгон нь захиргааны шийдвэр байх уу? Яагаад гэвэл, 5.1.3 дээр захиргааны чиг үүргийг нийтийн эрх зүйн гэрээний үндсэн дээр шилжүүлэн авсан этгээд гэж байгаа юм. Энэ захиргааны байгууллага болж байгаа байхгүй юу. Энэ нь тухайн шилжүүлж авсан асуудал дээрээ гаргаж байгаа шийдвэр нь захиргааны шийдвэр. Түүнээс тэр байгууллага захиргааны шийдвэр биш. Өөрөөр хэлбэл, би хоёр координаттай юм яриад байгаа шүү дээ.

Нэгдүгээрт, захиргааны байгууллага хоёрдугаарт, шийд өгсөн хоёр координаттай байна.

Эрх зүйн экспертийн өгсөн зөвлөмжид үндэслэн төрийн байгуулалтын байнгын хорооноос ЗЕХ-ийн 5 дугаар зүйлд нэмэлт өөрчлөлт оруулах санал гаргаж, хууль зүйн байнгын хороо үүнийг дэмжин Монгол Улсын Их Хурлын 2015 оны хаврын ээлжит чуулганы 6 дугаар сарын 12-ны өдөр /Баасан гараг/ нэгдсэн хуралдаанаар төслийн 5 дугаар зүйлийг өөрчлөх эсэх талаар хэлэлцсэн.

ШИГТГЭЭ 4

Монгол Улсын Их Хурлын 2015 оны хаврын ээлжит чуулганы 6 дугаар сарын 12-ны өдөр /Баасан гариг/ нэгдсэн хуралдааны гар тэмдэглэл

Нэг. Захиргааны ерөнхий хуулийн болон холбогдох бусад хуулийн төслүүд (Монгол Улсын Ерөнхийлөгч 2015.02.06 -ны өдөр өргөн мэдүүлсэн) анхны хэлэлцүүлэг, үргэлжлэл

4. Төслийн 5 дугаар зүйлийг өөрчлөн найруулах. Зөвшөөрсөн 30, Татгалзан 13 нийт 43, 69.8 хувийн саналаар дэмжигдлээ

Улмаар хууль зүйн байнгын хорооны эцсийн хэлэлцүүлэгт оруулахаар бэлдсэн 2015.06.06-ны өдрийн төсөлд өөрчлөлт орсон¹¹. Улмаар нэгдсэн хуралдааны эцсийн хэлэлцүүлэгт орох 2015.06.15 өдрийн төсөл¹², эцсийн найруулга 2015.06.19-ний өдөр¹³, ёсчлох хувь¹⁴ зэрэг ЗЕХ-ийн 5 дугаар зүйл одоогийн зохицуулалтаар батлагдсан.

Дээрхээс дүгнэн үзвэл, манай улс 2002 оны ЗХХШ тухай хуульдаа захиргааны байгууллагыг зохион байгуулалтын хэлбэр болон нэршлээр тодорхойлсон. Харин 2015 оны Захиргааны ерөнхий хуулиар захиргааны байгууллагын нийтлэг зохицуулалт болон хууль хэрэглээний нэгдмэл байдлыг бий болгох үүднээс захиргааны байгууллагыг захирамжилсан шийдвэр гаргадаг нийтийн эрх зүйн этгээдийн шинжээр тодорхойлжээ.

11 Монгол Улсын Их Хурал, Захиргааны ерөнхий хуулийн хувийн хэрэг, 3 дахь тал.

12 Мөн тэнд, 61 дэх тал.

13 Мөн тэнд, 115 дахь тал.

14 Мөн тэнд, 160 дахь тал.

1.2.3. Нийтийн эрх зүйн этгээд ба захиргааны байгууллагын харилцан хамаарал

Нийтийн эрх зүйн этгээдийг захиргааны байгууллагаас ялгахад төвөгтэй талаар өмнөх хэсэгт дурдсан. Учир нь нийтийн эрх зүйн этгээд захиргааны байгууллагын шинжүүд давхцаж байна. “Эрх зүйн эх толь бичиг”¹⁵-т Захиргааны байгууллага (лат.administrative organ; ор.административный орган)-д Захиргааны эрх зүйн субъект, захиргааны этгээд гэж тайлбарласан байна. Ингэхдээ дараах үндсэн шинжийг өөртөө агуулна: зохион байгуулалтын бүтцийн бие даасан хэсэг хуваарилж эхлүүлсэн үйл ажиллагааны хариуцлагыг өөртөө хүлээсэн нэгдэл, тодорхой чиг үүрэгтэй, тодорхой эрх хэмжээтэй хэмээн тайлбарлажээ. Захиргааны эрх зүйн ерөнхий анги¹⁶ бүтээлд Захиргааны байгууллага гэдэг нь эрх зүйн зохих шаардлагыг хангасан захиргааны этгээд юм. Өөрөөр хэлбэл, захиргааны этгээдийн хувьд байгууллага болон зохион байгуулагдсан хэсэг нь болно гэжээ.

Монгол Улсын Захиргааны эрх зүй¹⁷ бүтээлд Төрийн гүйцэтгэх эрх мэдлийн байгууллага гэж тодотгосон байх бөгөөд “тодорхой нутаг дэвсгэрт төрийн хуулийг биелүүлж, эдийн засаг, нийгэм, соёл, аюулгүй байдал, хууль ёсны салбарыг удирдан зохицуулж өдөр тутам үйлчилгээ үзүүлэх нийтлэг чиг үүрэгтэй өөрийн зохион байгуулалтын бүтэц, эрх хэмжээтэй Монгол Улсын хуулийн дагуу байгуулагдан ажилладаг төрийн захиргааны байгууллага гэж авч үзсэн байна.

Захиргааны эрх зүй тайлбар-тольд¹⁸ Төрийн гүйцэтгэх эрх мэдлийн байгууллага гэж тодотгосон байх бөгөөд “захиргааны эрх зүйн ном, сурах бичиг, эрдэм шинжилгээний өгүүлэл болон зарим хууль тогтоомжид “гүйцэтгэх эрх мэдлийн байгууллага”, “төрийн захиргааны байгууллага” гэх зэрэг олон янзын нэр томъёо хэрэглэгдэж байна” гэжээ.

Судлаачид захиргааны байгууллагыг ЗЕХ-ийн 5 дугаар зүйлд 1. Нийтийн ашиг сонирхлыг илэрхийлэх 2. Бусдыг захирамжилсан шийдвэр гаргадаг, 3. Нийтийн эрх зүйн этгээд гэж тодорхойлсон. Өөрөөр хэлбэл манай улсад дээрх шинжийг агуулсан Төрийн гүйцэтгэх эрх мэдлийг хэрэгжүүлдэг төв орон нутгийн байгууллага, Хууль тогтоомжийг биелүүлж, захирамжилсан шийдвэр гаргадаг Засгийн газрын бус бие даасан агентлаг, түүнтэй адилтгах эрх зүйн бусад байгууллага, захиргааны чиг үүргийг хууль болон нийтийн эрх зүйн гэрээний үндсэн дээр шилжүүлэн авсан этгээд, үйлчилгээг нь нийтээс заавал хэрэглэдэг төрийн ба холимог өмчийн сургууль, эмнэлэг, хэвлэл мэдээлэл, харилцаа холбоо, тээвэр, эрчим хүчний зэрэг байгууллагын захиргаа, нутгийн өөрөө удирдах байгууллага болон шийдвэр, үйл ажиллагаанд нь захиргааны хэргийн шүүхэд гомдол гаргахаар хуульд тусгайлан заасан байгууллага захиргааны байгууллага байхаар хуульчилсан.

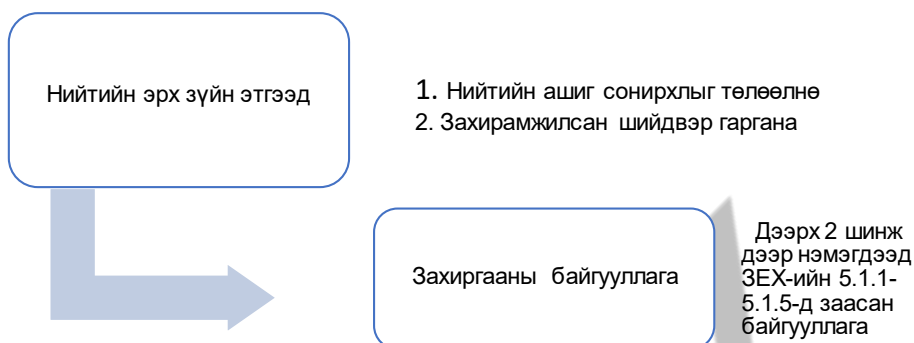
15 С.Нарангэрэл, Эрх зүйн эх толь бичиг, 2007, 208-209 дэх тал.

16 П.Одгэрэл, Захиргааны эрх зүйн ерөнхий анги, 2016, 62 дахь тал.

17 Ж.Долгорсүрэн, Г.Буянхишиг, Монгол Улсын Захиргааны эрх зүй, 2008, 86 дахь тал.

18 Д.Ганзориг, Захиргааны эрх зүй тайлбар-толь, 2002 он, 55-56 дахь тал.

Бүдүүвч 2. Нийтийн эрх зүйн этгээд болон захиргааны байгууллагын харилцан хамаарал



ЗЕХ -д нийтийн эрх зүйн этгээдийг захиргааны байгууллагаас өргөн хүрээтэй гэж тодорхойлсон. Түүнчлэн нийтийн эрх зүйн салбарын хүрээнд 2015 оноос хойш шинээр батлагдаж буй 2017 оны Зөвлөлдөх санал асуулгын тухай хууль, 2020 оны Засаг захиргаа, нутаг дэвсгэрийн нэгж, түүний удирдлагын тухай хууль зэрэг хууль тогтоомжид нийтийн эрх зүйн этгээд хэмээн нэр томъёог ашигласан байна. /Хавсралт 1-ээс дэлгэрэнгүй харна уу./

1.3 ЗХШХШтХ-д нийтийн эрх зүйн этгээдийн талаар тусгасан нь

Захиргааны хэргийн шүүх бол нийтийн эрх зүйн субъект болох захиргааны байгууллага, албан тушаалтны хууль дээдлэн бэхжүүлж, хүний эрхийг хангаж байгаа эсэхийг иргэд, хуулийн этгээдийн нэхэмжлэлийн үндсэн дээр шалгаж, тэдгээр байгууллага, албан тушаалтны хууль бус акт, дур зоргын үйл ажиллагаанаас хүний эрх, эрх чөлөөг хамгаалах, зөрчигдсөн эрхийг сэргээн тогтоох зорилго эрх мэдэл бүхий дагнасан шүүх мөн¹⁹ бөгөөд тус шүүхтэй холбогдсон харилцааг Захиргааны хэрэг шүүхэд хянан шийдвэрлэх тухай хуулиар тусгайлан зохицуулдаг. Захиргааны хэргийн шүүх нь зорилгодоо нийцүүлэн ажиллах анхны алхам бол харъяалан шийдвэрлэх маргаан мөн эсэхийг тодорхойлох явдал байдаг. Захиргааны ерөнхий хуулийн 5 дугаар зүйлийн 5.1, 37 дугаар зүйлийн 37.1, 37.2, ЗХШХШтХ-ийн 1 дүгээр зүйлийн 1.1, 13 дугаар зүйлийн 13.1, 13.2, 54 дүгээр зүйлийн 54.1.1-д заасан зохицуулалтын хүрээнд захиргааны хэргийн шүүхийн харъяалан шийдвэрлэх маргаан мөн эсэхийг тодорхойлж, хянан шийдвэрлэх ажиллагааг эхлүүлэх нь “хүний эрхийг хамгаалах” шүүхийн зорилготой нягт уялддаг. ЗХШХШтХ-ийн 13 дугаар зүйлийн 13.1-т: “Захиргааны хэргийн шүүх Үндсэн хуулийн цэц болон өөр шүүхэд харъяалуулснаас бусад нийтийн эрх зүйн маргааныг хянан шийдвэрлэнэ”, 13 дугаар зүйлийн 13.2-т: “Захиргааны ерөнхий хуулийн 3.1-д заасан үйл ажиллагаа нь захиргааны хэргийн шүүхийн хянан шийдвэрлэх маргаанд хамаарахгүй” гэж тус тус заасан нь харъяалан шийдвэрлэх маргааны хүрээ хязгаарыг зааглаж байна.

Захиргааны хэрэг хянан шийдвэрлэх ажиллагаанд тодорхой ашиг сонирхлын үүднээс эсхүл захиргааны процессын зарчмыг хангах зорилгоор оролцож байгаа бөгөөд эрх, үүрэг нь хуулиар тодорхойлогдсон этгээдийг захиргааны процессын

19 Б.Чимид, Үндсэн хуулийн үзэл баримтлал, 2017, 305 дах тал.

ажиллагааны оролцогчид гэнэ.²⁰ Хэрэг хянан шийдвэрлэх ажиллагаанд оролцогчид нь өөрийн нийтлэг болон тусгайлсан эрх, үүрэгтэй байх ба ажиллагаанд оролцох боломжоор хангагдсан байдаг. Хэргийн оролцогч бол хэрэг хянан шийдвэрлэх ажиллагааны явцад эрх, ашиг сонирхол нь хөндөгдөж буй болон маргааны эцсийн үр дүнг сонирхож буй этгээд байдаг нь бусад оролцогчоос ялгаатай. Хэрэг хянан шийдвэрлэх ажиллагааны зарчмыг хангах зорилгоор оролцож буй нэхэмжлэгч, хариуцагч, гуравдагч этгээдийн төлөөлөгч болон эрх зүйн туслалцаа үзүүлж буй өмгөөлөгч хэргийн оролцогчдын бүрэлдэхүүнд ордоггүй. Эдгээр нь нэхэмжлэгч, хариуцагчийн хоорондын эрх зүйн харилцаанд оролцдоггүй бөгөөд харин тэдний төлөө буюу оролцогчдын эрхийг өмнөөс нь хэрэгжүүлдэг.²¹ Хэргийн оролцогч болох нэхэмжлэгч, хариуцагч, гуравдагч этгээдэд тавигдах хууль зүйн гол шаардлага бол тэдний эрх зүйн чадвар, чадамж юм. Хэргийн оролцогчийн иргэний эрх зүйн чадвар, чадамж нь захиргааны хэргийн шүүхэд нэхэмжлэх эрх үүсэх нэг нөхцөл болдгоороо эрх зүйн үр дагавартай.²²

Одоо хүчин төгөлдөр үйлчилж буй ЗХШХШТХ-аар 52 дугаар зүйлийн 52.5 дахь хэсэгт нэхэмжлэлийн үндэслэл, шаардлагыг тодорхойлсон бөгөөд өмнө үйлчилж байсан ЗХХШТХ-ийн 32 дугаар зүйлийн 32.5 дахь хэсэгт зааснаас илүү өргөн хүрээнд нэхэмжлэлийн үндэслэл, шаардлагыг тодорхойлсноороо онцлог байна. Тодруулбал, өмнөх хуулиар захиргааны байгууллага, албан тушаалтны үйл ажиллагаанд холбогдуулж, иргэн хуулийн этгээд л нэхэмжлэл гаргах эрхтэй (хуучин хуулийн 12 дугаар зүйлийн 12.1-т зааснаар) байсан бол 2015 оны хуулиар иргэн, хуулийн этгээд болон захиргааны байгууллага нь нэхэмжлэл гаргах боломжтой болсон. Захиргааны эрх зүйн харилцаанд нийтийн эрх зүйн этгээд оролцохдоо захиргааны байгууллага хэмээх тодорхойлолтод хамаарах субъект л оролцдог. Иймд нийтийн эрх зүйн этгээдийн субъект болох захиргааны байгууллага нь захиргааны хэрэг хянан шийдвэрлэх ажиллагаанд нэхэмжлэгч болон хариуцагчаар хэрхэн оролцож буй талаар авч үзье.

1.3.1. Нэхэмжлэгч

Нэхэмжлэгч гэж захиргааны хууль бус актын улмаас өөрийн эрх хууль ёсны ашиг сонирхол зөрчигдсөн гэж үзэж, эрхээ сэргээлгэж, хамгаалуулахаар захиргааны хэргийн шүүхэд хандан нэхэмжлэл гаргасан иргэн, хуулийн этгээдийг хэлнэ.²³ Нийтийн эрх зүйн этгээд болон нийтийн эрх зүйн хуулийн этгээдийг одоогийн хүчин төгөлдөр үйлчилж байгаа хуулиудад тодорхой тусгаагүй байх тул хэрэг хянан шийдвэрлэх ажиллагаанд нэхэмжлэгчээр оролцохдоо эрх зүйн байдлын хувьд ижил байна.

Хуулийн этгээдийг дотор нь “хувийн эрх зүйн” ба “нийтийн эрх зүйн” хуулийн этгээд гэж ангилсан нь ЗХХШТХ-ийн 6 дугаар зүйлийн 6.1 болон 12 дугаар зүйлийн 12.1-д заасан “хуулийн этгээд” гэх ойлголтыг эн тэргүүнд хувийн эрх зүйн хуулийн этгээд гэж үзэхэд хүргэж байна. Иргэний эрх зүйн хуулийн этгээдийг шинж чанараар нь хувь хүний нэгэн адил үздэг, учир нь эдгээр нь хувь хүмүүс буюу иргэдээс бүрдэх ба хувийн эрх зүйн харилцааны нэг тал болдог. Хуулийн этгээдийн хувьд

20 А.Эрдэнэцогт, Монгол Улсын захиргааны процессын эрх зүй, 2014, 174 дэх тал.

21 Монгол Улсын дээд шүүхийн шүүгч нар, Монгол Улсын захиргааны хэрэг хянан шийдвэрлэх тухай хуулийн тайлбар, 2009, 64 дэх тал.

22 А.Эрдэнэцогт, Монгол Улсын захиргааны процессын эрх зүй, 2014, 175 дах тал.

23 А.Эрдэнэцогт, Монгол Улсын захиргааны процессын эрх зүй, УБ, 2014, 175 дах тал.

“эдэлж болохуйц” үндсэн эрх нь зөрчигдсөн гэж үзсэн тохиолдолд хувийн эрх зүйн хуулийн этгээд байгууллага үндсэн хуулийн шүүхэд иргэний нэгэн адил хандах эрхтэй хэмээн үздэг байна”²⁴ хэмээсэн нь захиргааны хэргийн шүүхэд ч нэгэн адил хамаарах ойлголт юм.

Түүнчлэн захиргааны актаар эрх, хууль ёсны ашиг сонирхол нь хөндөгдсөн нийтийн эрх зүйн хуулийн этгээд захиргааны хэргийн шүүхэд нэхэмжлэгч байж болно. Нийтийн эрх зүйн хуулийн этгээд нь нийтийн болон хувийн эрх зүйн аль ч салбарт эрх зүйн чадвар, чадамжтай субъект байдаг. Тэрээр нийтийн эрх зүйн хүрээнд хүлээн зөвшөөрөгдсөн үндэслэлээр (жишээлбэл: сүм хийд) болон зөвхөн хуульд зааснаар (жишээлбэл: Холбооны тээврийн байгууллага) эсхүл хуулиар эрх шилжүүлсний дагуу өөр актаар (жишээлбэл: сан) тус тус байгуулагддаг. Нийтийн эрх зүйн хуулийн этгээд нь өөрийгөө удирдах зарчимд тулгуурлан ажиллах боловч төрийн хяналтад байдаг. Нөгөө талаас нийтийн эрх зүйн этгээд болон нийтийн эрх зүйн хуулийн этгээд нь өөрийгөө удирдах зарчимд тулгуурлан ажиллах боловч төрийн хяналтад байна.

Судлаач А.Эрдэнэцогт “Монгол Улсын захиргааны процессын эрх зүй” номондоо дурьдсанаар, “Монголын Үндэсний радио, телевизийг төрийн мэдлээс гаргаж олон нийтийн статустай болгосон нь нийтийн эрх зүйн хуулийн этгээдийн тод томруун жишээ болох бөгөөд МҮОНРТ нь нийтийн ашиг сонирхолд үйлчлэх явцдаа нэг талаас иргэн, хуулийн этгээдийн эрх, хууль ёсны ашиг сонирхлыг хөндсөн шийдвэр гаргаж, үйл ажиллагаа (нэвтрүүлэг) явуулбал энэ тохиолдолд түүнийг нийтийн захиргаа гэж үзэх боломжтой бол төрийн халдлага, нөлөөлөлд өртөж болзошгүй байдал нь хувийн эрх зүйн хуулийн этгээдийн шинжийн аль алиныг агуулж байдаг. Харин улсын их сургуулийн хувьд үйл ажиллагаа нь нийтийн эрх зүйн хуулийн этгээдийн шинжтэй боловч өмчлөлийн хувьд төрийн өмчлөл хэвээр байгаа тул эрх зүйн хувьд нийтийн эрх зүйн этгээдийн төлөвшлийг олоогүй байна”²⁵.

Одоогийн хүчин төгөлдөр үйлчилж байгаа тодорхой хэдэн хуулиар төрийн байгууллага шүүхэд хандан төлөөлөн нэхэмжлэл гаргах онцгой зохицуулалтыг хийсэн байна. Тухайлбал, Хүний эрхийн үндэсний комиссын тухай хуулийн 17 дугаар зүйлийн 17.1-д “ХЭҮК-ийн гишүүн нь аж ахуйн нэгж, байгууллага, албан тушаалтан, хувь хүний эрх, эрх чөлөөг зөрчсөн тухай асуудлаар шүүхэд нэхэмжлэл гаргах, шүүх хуралдаанд хуулиар тогтоосон журмын дагуу биечлэн болон төлөөлөгчөө оролцуулах бүрэн эрхийг хэрэгжүүлэх”-ээр заасан байдал нь ХЭҮК-г нийтийн эрх зүйн этгээдийн хувиар нэхэмжлэл гаргах эрх олгосон байна. Уг нэхэмжлэлийг популярь нэхэмжлэл²⁶ гэж судлаачид үздэг. Популярь нэхэмжлэл нь өөрийн эрх, хууль ёсны ашиг сонирхол зөрчигдсөн бус бусдын болон нийтийн эрх ашиг хөндөгдсөн асуудлаар шүүхэд өөрийн нэрийн өмнөөс нэхэмжлэл гарган, хэрэг хянан шийдвэрлэх ажиллагаанд оролцох боломж юм.

ЗХШХШТХ хэрэгжиж эхлэхээс өмнөх болон дараа үеийн буюу 2015 оны шүүхийн тайланг 2020 оны шүүхийн тайлантай харьцуулснаар захиргааны хэрэг хянан шийдвэрлэх ажиллагаанд нийтийн эрх зүйн этгээд нэхэмжлэгчээр оролцох нөхцөл хэрхэн бүрэлдсэнийг дүгнэх боломжтой.

24 Ц.Сарантуяа, Үндсэн хуулийн процессын эрх зүй: суурь ойлголт, тулгамдсан асуудал, 2005, 146 дахь тал.

25 А.Эрдэнэцогт, Монгол Улсын захиргааны процессын эрх зүй, 2014, 177 дахь тал.

26 Мөн тэнд, 178 дахь тал.

Шүүхийн тайлан (2015)

Нэхэмжлэх	Маргааны төрөл	Өсөлт, бууралт		
		2014 он	2015 он	Тоо Хувь
Иргэн	Иргэн	955	1089	134 14
	хуулийн этгээд	443	562	119 26,9

Шүүхийн тайлан (2020)

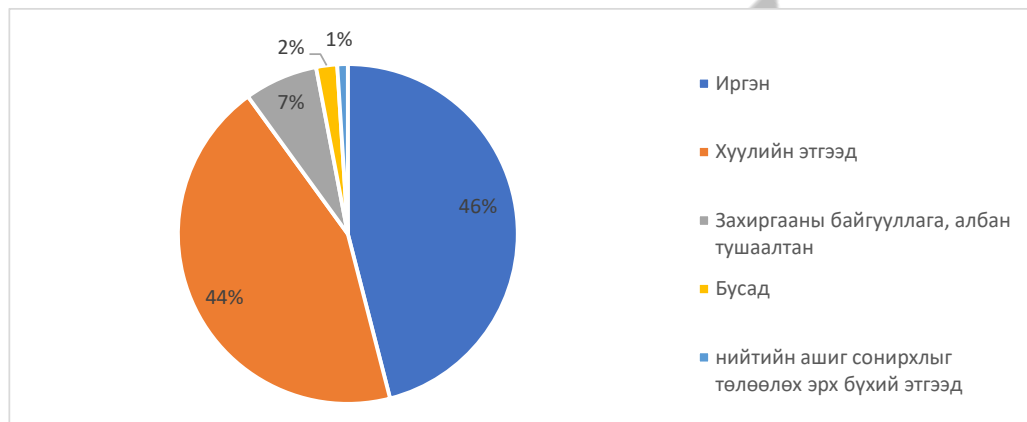


График 4.4 Нэхэмжлэл гаргасан этгээд

Дээрх 2 шүүхийн тайлангаас үзвэл өмнө нь зөвхөн иргэн, хуулийн этгээд нэхэмжлэл гаргадаг байсан бол одоогийн хүчин төгөлдөр үйлчилж буй ЗХШХШТХ-аар захиргааны байгууллага албан тушаалтан, нийтийн ашиг сонирхлыг төлөөлөх эрх бүхий этгээд нь мөн нэхэмжлэл гаргах нөхцөл бүрджээ. Өөрөөр хэлбэл захиргааны байгууллага албан тушаалтан, нийтийн ашиг сонирхлыг төлөөлөх эрх бүхий этгээд нь нийтийн эрх зүйн этгээд болох бөгөөд нийтийн эрх зүйн этгээд нь зөвхөн хариуцагчаар оролцох бус нэхэмжлэгчээр оролцох боломжтой болсон байна. ЗХШХШТХ-ийн 52.5.5-д зааснаар нийтийн ашиг сонирхлыг төлөөлөх эрх бүхий этгээд болохын тулд ЗХШХШТХ-ийн 18 дугаар зүйлд заасан шаардлагыг хангасан байх ёстой байна. Тодруулбал, 1/ нэхэмжлэлийн шаардлага нь тухайн эрх бүхий этгээдийн байгууллагын дүрмийн зорилгод нийцсэн байх, 2/дүрмийн зорилгын дагуу гурваас доошгүй жил тогтвортой үйл ажиллагаа явуулсан байх шаардлагатай байна. Үүнээс үзвэл уг зохицуулалт нь захиргааны байгууллагаас гадуурх нийтийн эрх зүйн этгээдийн нэхэмжлэгчээр оролцох үндэслэлийг тодорхойлсон зохицуулалт байж болох юм.

Дээр дурдсанаар нэхэмжлэгчээр оролцож болох нийтийн эрх зүйн этгээдийн талаарх ойлголтыг нэг мөр цэгцлэх шаардлагатай байх бөгөөд нийтийн эрх зүйн этгээдийн эрх зүйн байдлыг тодорхойлсноор илүү олон этгээд захиргааны хэрэг хянан шийдвэрлэх ажиллагаанд оролцож, нийтийн ашиг сонирхлыг хамгаалах боломж бүрдэх юм.

1.3.2. Хариуцагч

Захиргааны хэргийн хариуцагч нь хүчин төгөлдөр үйлчилж буй ЗХШХШТХ-д тодорхойлсноор захиргааны байгууллага, албан тушаалтан юм. Учир нь захиргааны хэргийн шүүхээр захиргааны акт, захиргааны гэрээ, захиргааны хэм хэмжээний акттай холбоотой маргааныг хянан шийдвэрлэх тул хариуцагч нь зөвхөн захиргааны байгууллага, албан тушаалтан л байх боломжтой. 2015 онд батлагдсан Захиргааны ерөнхий хуулиар захиргааны байгууллагыг нэрлэн заахаас татгалзан агуулгын хүрээнд ерөнхий байдлаар шинжүүдийг хуульчилж өгсөн. Энэ агуулга нь захиргааны байгууллагын хүрээг тодорхой хэмжээнд нэмж өгсөн гэх үндэслэлийг тухайн үеийн судлаачид дэвшүүлсэн талаар дараах байдлаар тус хуулийн хувийн хэрэгт тусгагджээ.

ШИГТГЭЭ 5. Х.Тэмүүжин

Бид урд нь захиргааны байгууллага гэж байгууллагаар нь жагсааж бичдэг байсан. Тэр жагсаалтад ороогүй захиргааны байгууллагууд болон захиргааны үйл ажиллагаа захиргааны шүүхэд хянагддаггүй. Гэхдээ захирамжилсан шинжтэй хууль зөрчсөн иргэний эрхийг хязгаарласан юм уу, эсвэл зөрчсөн тийм үйл ажиллагаанууд байнга явагддаг. Тэгээд шүүхийн хяналтад ордоггүй учраас иргэн эрхээ хамгаалах боломж хомс байсан. Одоо бол байгууллагыг тодорхойлохдоо цувуулж нэрээр нь жагсаахаас илүүтэйгээр шинжээр нь тодорхойлох байдлаар бичиж байгаа. Энэ бол давуу тал. Гэхдээ энэ бол зөвхөн захиргааны байгууллага гэдэг ерөнхий хүрээг нь нийтийн захиргаа гэж юуг хэлэх вэ гэдэг ерөнхий хүрээг гаргаж байгаа болохоос биш зохицуулалт гарч байгаа шийдвэр дээрээ байгаа юм. Гадагш чиглэсэн, захирамжилсан энэ шийдвэр дээрээ л байгаа. Түүнээс биш тэр нь дотогшоо чиглэсэн, эсвэл захиргааны шинжгүй зөвхөн өөрийнхөө дотоод зохион байгуулалттай холбоотой зэрэг тэр шийдвэрүүд нь энэ захиргааны акт гэдэг энэ үзүүлэлтэд орохгүй тусдаа. Энэ бол энэ хуульдаа байгаа. Яг энэ ангилал 2004 онд Захиргааны шүүх байгуулагдсантай холбоотойгоор манайд бүр өмнө хэвшчихсэн ийм ойлголт байгаа юм.

Ийнхүү ЗЕХ батлагдаж захиргааны байгууллагыг шинжээр нь авч үздэг болсон нь хэрэг хянан шийдвэрлэх ажиллагаанд хариуцагчын хувьд ямар нэгэн өөрчлөлт гарсан эсэхийг авч үзье.

Монгол Улсын шүүхийн тайлан (2015 он)

хариуцагч	Бүх шатны засаг дарга	504	464	-40	-7.9
	МУЗГ-ын тохируулагч болон хэрэгжүүлэгч агентлаг	204	331	127	62.3
	Бүх шатны ИТХ, ИНХ	110	86	-24	-21.8
	Аймаг, хийслэлийн Засаг даргын дэргэдэх тохируулагч болон хэрэгжүүлэгч агентлаг	150	195	45	30
	Улсын хяналт, шалгалтын байгууллага	140	246	106	75.7

Захиргааны хэрэгт хариуцагчаар татагдсан төрийн захиргааны байгууллагуудыг өнгөрсөн онтой харьцуулж үзвэл Монгол Улсын Засгийн газрын гишүүн хариуцагчаар татагдсан хэргийн тоо 3.2 дахин, Монгол Улсын яам хариуцагчаар татагдсан хэргийн тоо 59.4 хувиар, Монгол Улсын Засгийн газрын тохируулагч болон хэрэгжүүлэгч агентлаг хариуцагчаар татагдсан хэргийн тоо 62.3 хувиар, улсын хяналт шалгалтын болон захиргааны хяналтын байгууллага, тэдгээрийн хянан шалгагч, байцаагч хариуцагчаар татагдсан хэргийн тоо 75.7 хувиар тус тус өссөн дүнтэй байна. Эдгээр байгууллага, албан тушаалтан захиргааны акт гаргахдаа хуульд заасан үндэслэл, журмыг сайтар баримтлах, гаргасан шийдвэрийнхээ хууль зүйн үндэслэлийг иргэд, шийдвэр чиглэсэн этгээдэд хангалттай тайлбарлах шаардлагатайг харуулж байна. Төрийн албаны зөвлөл, түүний салбар байгууллага хариуцагчаар татагдсан хэргийн

тоо 21.7 хувиар, Аймаг, нийслэл, сум, дүүрэг, баг, хорооны засаг дарга хариуцагчаар татагдсан хэргийн тоо 7.9 хувиар, бүх шатны иргэдийн төлөөлөгчдийн хурал, иргэдийн нийтийн хурал хариуцагчаар татагдсан хэргийн тоо 21.8 хувиар тус тус буурсан байна.

Монгол Улсын шүүхийн тайлан (2020 он)

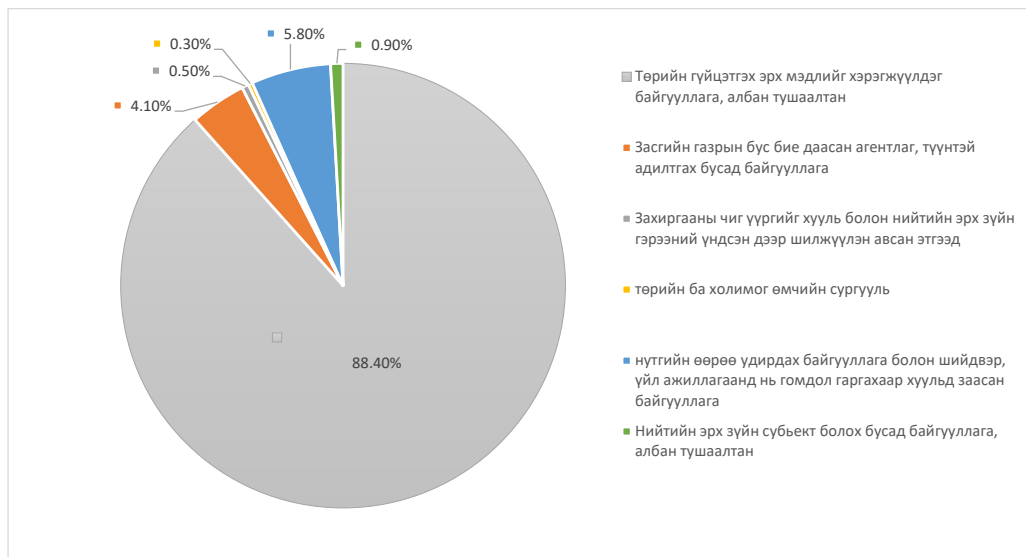


График 4.6 Захиргааны хэргийн хариуцагч

Захиргааны хэрэгт хариуцагчаар татагдсан 1699 этгээдийн 1502 хариуцагч буюу 88.4 хувь нь төрийн гүйцэтгэх эрх мэдлийг хэрэгжүүлдэг байгууллага, албан тушаалтан, 99 хариуцагч буюу 5.8 хувь нь нутгийн өөрөө удирдах байгууллага болон шийдвэр, үйл ажиллагаанд нь гомдол гаргахаар хуульд заасан байгууллага, 69 хариуцагч буюу 4.1 хувь нь Засгийн газрын бус бие даасан агентлаг, түүнтэй адилтгах бусад байгууллага, 16 хариуцагч буюу 0.9 хувь нь төрийн ба холимог өмчийн сургууль, эмнэлэг, эрчим хүч гэх зэрэг байгууллагын захиргаа, 8 хариуцагч буюу 0.5 хувь захиргааны чиг үүргийг хууль болон нийтийн эрх зүйн гэрээний үндсэн дээр шилжүүлэн авсан этгээд, 5 хариуцагч буюу 0.3 хувь нийтийн эрх зүйн субъект болох бусад байгууллага, албан тушаалтан тус тус эзэлж байна.

Нийтийн эрх зүйн этгээд болон нийтийн эрх зүйн хуулийн этгээдийг захиргааны хэргийн шүүхэд хариуцагчаар татагдсан талаар судлан үзэхэд мөн л захиргааны байгууллагаас ялгаж авч үзсэн үндэслэл байхгүй бөгөөд нэг ойлголт мэтээр тайлбарлаж байна.

Судалгааны явцад өөрсдийгөө захиргааны байгууллага мөн эсэх талаар маргасан 9 шүүхийн шийдвэрийг сонгон авч судалсан бөгөөд тухайн маргаанд хариуцагчаар оролцож буй байгууллага, албан тушаалтан нь өөрийгөө захиргааны байгууллага биш гэж тайлбарлахад шүүх ЗЕХ-ийн 5 дугаар зүйлд тодорхойлсон шинжээр нь, мөн хуульд тусгайлан заасан чиг үүргээр нь тухайн байгууллагыг нийтийн эрх зүйн этгээд мөн, захиргааны байгууллага мөн хэмээн хариуцагчаар татсан байна. /Хавсралт 3-ыг үзнэ үү/

Тухайлбал, Хүний эрхийн үндэсний комиссыг Захиргааны ерөнхий хуулийн 5 дугаар зүйлийн 5.1.2, 5.4-т зааснаар болон Монгол Улсын ХЭҮКын тухай хуулийн 1.1-т заасан хуулийн зорилт, 3.1-т заасан зарчим, 13.1.1-заасан комиссын эрхээс үзвэл ХЭҮК нь захиргааны байгууллага болохоор байна.

Үүнээс үзэхэд нийтийн эрх зүйн этгээдийн субъект болох захиргааны байгууллага, албан тушаалтан нь захиргааны хэрэг хянан шийдвэрлэх ажиллагаанд хариуцагчаар оролцдог бөгөөд захиргааны байгууллагад хамаарахгүй байгаа нийтийн эрх зүйн этгээд нь захиргааны хэрэг хянан шийдвэрлэх ажиллагаанд хариуцагчаар оролцохгүй байна гэж үзэж болох юм.

ХОЁРДУГААР БҮЛЭГ. НИЙТИЙН ЭРХ ЗҮЙН ЭТГЭЭДИЙН ТАЛААРХ ГАДААДЫН ЭРХ ЗҮЙН ЗОХИЦУУЛАЛТ

Манай улсын хувьд нийтийн эрх зүйн суурь харилцааг хуульчилсан ЗЕХ-д нийтийн эрх зүйн этгээд, харин хувийн эрх зүйн суурь харилцааг хуульчилсан Иргэний хуульд нийтийн эрх зүйн хуулийн этгээд гэж хуульчилсан. Улмаар нийтийн эрх зүйн хууль тогтоомж ЗЕХ-д үндэслэн нийтийн эрх зүйн этгээд, хувийн эрх зүйн хууль тогтоомж Иргэний хуульдаа үндэслэн нийтийн эрх зүйн хуулийн этгээд хэмээн нэр томъёог хэрэглэж байна. Харин гадаад улсад дээрх нэр томъёоны хэрэглээг энэ бүлгээр судаллаа.

Нэршлийн хувьд англиар public legal entity, legal entity under public law гэж нэрлэсэн байх ба энэ нь манай улсын хууль тогтоомжид тусгалаа олсноор нийтийн эрх зүйн этгээд гэх утгыг илэрхийлж байна. Бид энэхүү судалгааны явцад гадны эх сурвалжид бичигдсэн legal entity under public law гэх ойлголтыг нийтийн эрх зүйн этгээд хэмээн орчууллаа.

Дэлхийн улс орнуудын хувьд нийтийн эрх зүйн этгээд хэмээх ойлголтыг хэрхэн хуульчилсан нь тухайн улс орны засаг захиргааны хэлбэр, эрх зүйн тогтолцоо, заншил, практикаас хамаарч харилцан адилгүй байна. Өөрөөр хэлбэл, нийтийн эрх зүйн этгээд хэмээх ойлголтыг тодорхойлсон нэгдсэн ойлголт байхгүй боловч уг ойлголтыг тусгайлан тодорхойлж, хуульд тусгасан хэд хэдэн гадны улс байна.

Манай улсын хувьд ЗЕХ-д нийтийн эрх зүйн этгээдээс хуульд заасан шинж бүхий байгууллагууд нь захиргааны байгууллагад хамаарна хэмээн хуульчилсан байдаг. Тодруулбал, захиргааны байгууллага нь нийтийн эрх зүйн этгээд байх ба захиргааны байгууллагын шинжийг агуулсан хувийн эрх зүйн этгээд нь захиргааны байгууллага байж болно.²⁷ Хуульд тодорхойлсноор нийтийн эрх зүйн этгээд нь нийтийн эрх зүйн хуулийн этгээд гэх ойлголттой ижил ойлголт юм.

Нийтийн эрх зүйн өнөөгийн хөгжил нь Ромын эрх зүйн зохицуулалтаас үүдэлтэй бөгөөд цаг хугацааны явцад хувьсч өөрчлөгдсөөр байгаа нийгмийн харилцааг зохицуулах эрх зүйн хэм хэмжээг улам боловсронгуй болгохын тулд тухайн ойлголтын түүхэн хөгжлийг судалвал зохимжтой. Бусад орнууд нийтийн эрх зүйн этгээдийг хэрхэн тодорхойлсныг Монголын эрх зүйн зохицуулалттай харьцуулан судалснаар практикт тулгамдаж буй асуудлуудыг шийдвэрлэхэд ач холбогдолтой.

Нийтийн эрх зүйн этгээд хэмээх ойлголт нь судалгааны объект хэвээр байгаа. Оросын эрдэмтэн В.Е.Чиркин өөрийн өгүүлэлдээ Р.Коннуа, Р.Драго, Ф.Тернье, М.И.Кулагин зэрэг судлаачдын нийтийн эрх зүйн этгээдийг хэрхэн тодорхойлсныг жишээ болгон авч үзэн, өөрийн саналыг мөн дэвшүүлсэн байна.²⁸ Судлаачдын боловсруулсан нийтийн эрх зүйн этгээдийн талаарх тодорхойлолтыг ажиглавал нийтийн эрх зүйн этгээдийг тодорхойлж буй гол хүчин зүйл нь тухайн этгээдийг төр өөрөө байгуулж, эрх олгосон байх нөхцөл байна.

27 П.Одгэрэл, Захиргааны эрх зүйн ерөнхий анги, 2016, 101 дэх тал.

28 В.Е.Чиркин, "Юридическое лицо публичного права.", Журнал российского права №5, 2005, 16-26, 2005

Р.Драго нийтийн эрх зүйн этгээдийг харьцангуй ерөнхий байдлаар тодорхойлсон бөгөөд нийтийн байгууллагууд буюу улс өөрөө байгуулаад хуулийн этгээдийн эрх өгсөн байгууллагуудыг нийтийн эрх зүйн этгээд гэж тодорхойлсон.²⁹ Харин судлаач Р.Коннуа нийтийн байгууллагын гурван шинжийг тодорхойлсон бөгөөд эдгээрт 1. Хуулийн этгээд, 2. Нийтийн алба өөрөөр хэлбэл нийтийн ашиг сонирхолд үйлчилж буй байдал, 3. Төрөлжсөн чиг үүрэгтэй үйл ажиллагаа хамаарна гэж үзжээ.³⁰ Улмаар нийтийн эрх зүйн этгээд хэмээх нэр томъёог дахин тодорхойлох гэж оролдсон нь ХХ зууны 80-аад оны сүүлээр судлаач Ф.Тернье нийтийн эрх зүйн этгээд нь олон янз байдаг гэж дүгнээд, “Улс, орон нутгийн байгууллагууд бол нийтийн эрх зүйн этгээд юм. Гэхдээ нийтийн эрх зүйн этгээд бол зөвхөн төр байгуулсан эсэхээр хязгаарлагдахгүй, өөр байгууллага ч бас байж болно” гэж үзжээ.³¹ Судлаач М. И. Кулагин гадаад орнуудад хувийн эрх зүйн, нийтийн эрх зүйн, холимог гэсэн хуулийн этгээдийн 3 үндсэн хэлбэр байна гэж үзжээ.³²

Эх газрын эрх зүйн систем бүхий орнуудаас хууль тогтоох ажиллагаанд жишиг гэсэн нэр томъёо багтсан хэдий ч Грек, Киприйн үндсэн хуулиудад нийтийн эрх зүйн этгээд болон холбогдох хуулийн тодорхой жишээг дурдаагүй байна. Бусад үндсэн хуулиудад ийм жишээ байдаг боловч тэдгээр нь хуулийн этгээдийн тухай ерөнхий ойлголттой холбоотой байх бөгөөд «нийтийн эрх зүйн этгээд» гэх ойлголт эдгээр үндсэн хуулийн бичвэрт байдаггүй.

Зарим улсын хувьд (Азербайжан, Гүрж гэх мэт) нийтийн эрх зүйн этгээдийн тухай тусгайлан хууль гаргаж, зохицуулсан байна. Мөн түүнчлэн одоогийн байдлаар Украин улсад нийтийн эрх зүйн этгээдийг хэрхэн хуульчлах талаар судалгаа явагдаж байгаа учир эдгээр улсын эрх зүйн зохицуулалт, үзэл баримтлалыг судлахыг зорилоо.

2.1. Франц улс

Хуулийн этгээдийг нийтийн болон хувийн гэж ангилах явдал Францын захиргааны эрх зүйд тодорхой шалгуураар хөгжсөн.³³ Нийтийн эрх зүйн этгээд хэмээх ойлголтыг анх олон нийтийн байгууллага буюу *Etablissement public* хэмээх нэр томъёогоор тодорхойлж байжээ. *Etablissement public* нэр томъёо нь Францад тусгай сангаар тодорхойлогддог байгууллагууд болон мэргэжлийн байгууллагаас бусад холбоод дээр үндэслэсэн олон нийтийн байгууллагуудад өргөн хэрэглэгддэг.

Германы судлаач В.Р.Даллмайер өөрийн бүтээлдээ нийтийн байгууллагууд хэмээх ойлголтыг тайлбарлахдаа төрийн байгууллага, тэдгээрийн үүсэл, онцлогийг авч үзсэн.³⁴

29 Мөн тэнд.

30 Мөн тэнд.

31 Мөн тэнд.

32 Мөн тэнд.

33 Oleg Jastrebov, “The Use of the Category of “Legal Persons of Public Law” in Foreign Legal Instruments”, *Middle-East Journal of Scientific Research* 20, 2014, P.1541-1545.

34 Dallmayr.W.R, “Public and semi-public corporations in France”. *Law and Contemporary Problems*, 26(4). 1961, P.755-793.

Төр нь нийтийн ашиг сонирхлыг хэрэгжүүлэх, улс орны аюулгүй байдлыг хангах зорилгоор байгуулагдсан олон нийтийн байгууллага юм. Тэр нь уг үндсэн чиг үүргийг шууд болон бусад байгууллагаар дамжуулан хэрэгжүүлж болдог.

Луон Мичуд (Luon Michoud) болон Роберт Драго (Robert Drago) нар Германы эрх зүйн сургаалын дагуу олон нийтийн эрх зүйн этгээдийг сан, холбоо, өөрөөр хэлбэл тусгай санд суурилсан, зөвхөн төрөөс түүнийг төлөөлөх эрх мэдэл олгогдсон байгууллагууд, бодитоор байгуулагдсан байгууллагууд гэж ангилах санал дэвшүүлжээ.

Морис Ориу (Maurice Hauriou) *etablissement public* -ыг «төрийн тусгай үйлчилгээ эрхэлдэг засаг захиргааны байгууллага» гэж тодорхойлох саналыг дэвшүүлсэн бөгөөд уг тодорхойлолтоор төрийн тусгай үйлчилгээ эрхэлдэг байгууллага нь төрөөс тусдаа, төрийн тусгай үйлчилгээ эрхэлдэг “нийтийн хуулийн этгээд”-ийг бүрдүүлдэг гэсэн ойлголтыг өгсөн. Леон Дюги (Léon Duguit) ба түүний дагалдагчид XIX зууны үед Францын захиргааны онолыг шинэчлэх явцад “олон нийтийн үйлчилгээ” (*service public*) гэсэн санааг шинэ тогтолцооны гол үндсэн ойлголт хэмээн үзэж байжээ.

Марсель Уолиний сүүлд гаргасан тодорхойлолтоор *etablissement public* нь төвлөрсөн бус, чиг үүргээрээ мэргэшсэн нийтийн эрх зүйн этгээд гэж тодорхойлсон байна. Өнөө үед төрийн байгууллагууд хувийн чиг үүрэг хэрэгжүүлж, хувийн үүргээ гүйцэтгэж болно, нөгөө талаас «төрийн үйлчилгээг» хувийн корпорац, байгууллагууд гүйцэтгэж болно гэж үзэх болсон.

Etablissement public нь нийтийн эрх зүйн зохиомол «хуулийн этгээд» болохын хувьд хууль ёсны эрх, үүргийн субъект мөн бөгөөд улсын төсөвт бүрэн нэгдмэл бус тусгай сантай байдаг. Нийтийн эрх зүйн «хуулийн этгээдүүд» -ийг үүсгэн байгуулахын тулд хууль тогтоох эсвэл захирамжилсан арга хэмжээ авах шаардлагатай байдаг. Олон нийтийн корпорацийн байгууллагуудын хийсэн гэрээ нь ихэвчлэн захиргааны гэрээний шинж чанартай байдаг.

Олон нийтийн байгууллага нь ерөнхий захиргаанд бүрэн нэгтгэгддэггүй, санхүүгийн хувьд бие даасан байдалтай байдаг. Нийтийн эрх зүйн этгээдүүд нь өөрийн нэрээр нэхэмжлэл гаргах чадвартай байдаг.

Дээр дурдсанаар нийтийн эрх зүйн этгээдийг судлаачдын санал болгосон үзүүлэлтүүдээр тодорхойлж, ангилж болохоор байна.

1. Луон Мичуд (Luon Michoud) болон Роберт Драго (Robert Drago) нарын дэвшүүлсэн санал нь нийтийн эрх зүйн этгээдийг санхүүгийн байдал, төрөөс олгогдсон эрх мэдэл, үүсгэн байгуулагдсан хэлбэрээр нь ангилах оролдлого байна.
2. Морис Ориу (Maurice Hauriou) *etablissement public*-ыг «төрийн тусгай үйлчилгээ эрхэлдэг засаг захиргааны байгууллага» гэж тодорхойлох саналыг дэвшүүлсэн нь нийтийн эрх зүйн этгээдийг үйл ажиллагааны чиглэлээр нь тодорхойлсон байна.
3. Леон Дюги (Léon Duguit) ба түүний дагалдагчид XIX зууны үед Францын захиргааны онолыг шинэчлэх явцад “олон нийтийн үйлчилгээ” (*service public*) гэсэн санааг шинэ тогтолцооны үндсэн ухагдахуун болгон ашиглаж байсан нь нийтийн эрх зүйн этгээд нь нийтийн эрх ашгийн төлөө үйл ажиллагаа явуулдагараа онцлогтой байна хэмээн ойлгож болох юм.

Эдгээрийг нэгтгэн дүгнэвэл, нийтийн эрх зүйн этгээд нь өөртөө тодорхой шинжүүдийг агуулж байна. Аливаа байгууллагыг дараах шинжээр нь нийтийн эрх зүйн этгээд хэмээн тодорхойлж болохоор байна. Үүнд:

- төрөөс түүнийг төлөөлөх эрх мэдэл олгогдсон
- сан, холбоо, өөрөөр хэлбэл тусгай санд суурилсан
- төвлөрсөн бус, чиг үүргээрээ мэргэшсэн
- төрийн тусгай үйлчилгээ эрхэлдэг.

2.2.Украин улс

Украины Иргэний хуулийн³⁵ 81-р зүйлд хуулийн этгээдийг үүсгэн байгуулах журмаар нь хувийн эрх зүйн хуулийн этгээд, нийтийн эрх зүйн этгээд хэмээн ангилдаг. Эрх зүйн онолд нийтийн эрх зүйн этгээд нь олон нийтийн шинж чанартай үүргийг биелүүлэхээр хууль, захиргааны актаар бий болсон хуулийн этгээдүүд юм гэж заасан байдаг.³⁶

Энэхүү үзэл баримтлалаас харахад нийтийн болон хувийн эрх зүйн хуулийн этгээдийг ялгах хоёр шалгуурыг тодорхойлсон.

Эхний шалгуур нь тухайн хуулийн этгээдийг үүсгэн байгуулах журам, хоёр дахь шалгуур нь тухайн хуулийн этгээдийн үйл ажиллагааны зорилго /нийтийн эрх зүйн этгээдийн үйл ажиллагааны зорилго нь олон нийтийн үүрэг даалгаврыг биелүүлэх байдаг, харин хувийн эрх зүйн хуулийн этгээд нь хувийн ашиг сонирхлыг хангах зорилгоор байгуулагдсан байдаг/ юм.

Ихэнх судлаачдын үзэж байгаагаар «нийтийн эрх зүйн этгээд» гэсэн томъёолол нь мөн чанарын хувьд зөрчилдөөнтэй. Нийтийн эрх зүйд «хуулийн этгээд» гэсэн нэр томъёо нь зөвхөн муж, хотын захиргаа, төрийн байгууллагууд гэх мэт хамтын субъектүүдийг тодорхойлоход хэрэглэгдэнэ. Нийтийн эрх зүйн субъект нь хуулийн этгээдийн статустай байж болох бөгөөд энэ нь тэдний үйл ажиллагааг хангахын тулд хууль ёсны ач холбогдолтой үйл ажиллагаа явуулах боломжийг олгодог.

Нийтийн эрх зүйн этгээд нь төрийн чиг үүргийг гүйцэтгэж, төр, олон нийтийн болон нийгмийн зорилгыг хангахад чиглэдэг.³⁷ Үүний зэрэгцээ, нийтийн эрх зүйн этгээд нь эдийн засгийн хүрээнд хэрэгжүүлж үйл ажиллагааны дагуу үүрэг гүйцэтгэдэг. Хувийн өмчийн хэлбэр дээр суурилсан, аж ахуйн нэгжийн үйл ажиллагаа эрхэлдэг, бизнесийн ашиг олох зорилготой хувийн эрх зүйн хуулийн этгээдээс ялгаатай нь, нийтийн эрх зүйн этгээдүүд бизнес эрхлэх, эсвэл өмч хөрөнгө бий болгох, тэдэнд өгсөн үүрэг даалгаврыг шийдвэрлэх зорилгоос хамааран улсын төсвөөс бүрэн буюу хэсэгчлэн санхүүжилт авдаг.³⁸

35 Civil code of Ukraine (Vidomosti Verhovnoyi Radi of Ukraine (VVR).

36 Дам эшлэв. Piddubna.V, Stativka.A, "Participation of legal entities of public law in contractual relations", Laplage em Revista, 7(3B), 2021, P.286-291.

37 Дам эшлэв. Piddubna.V, Stativka.A, "Participation of legal entities of public law in contractual relations", Laplage em Revista, 7(3B), 2021, P.286-291.

38 Мөн тэнд.

Нийтийн эрх зүйн этгээдийн эрх зүйн байдлыг Украины Иргэний хууль, Украины Эдийн засгийн хуульд тусгасан байдаг. Украины Иргэний хуулийн 329 дүгээр зүйлийн дагуу, нийтийн эрх зүйн этгээд нь түүнд шилжүүлсэн эд хөрөнгө, түүнчлэн хуульд заасны дагуу нийтийн эрх зүйн этгээдийн олж авсан эд хөрөнгийг өмчилж авах боломжтой. Украины Эдийн засгийн хуульд³⁹ эд хөрөнгийг эдийн засгийн удирдлагын эрх, үйл ажиллагааны менежментийн эрхэд үндэслэн эдийн засгийн муж, хотын аж ахуйн нэгжүүдэд хуваарилдаг (22 дугаар зүйлийн 5 дахь хэсэг, 24 дүгээр зүйлийн 1 дэх хэсэг).

2.3. Гүрж улс

Пост социалист орнуудад нийтийн эрх зүйн этгээдийн ойлголт түүний бүтэц зэрэг нь аль хэдийн тогтож, хууль тогтоомжид тусгасан байдаг. Мөн Гүрж улсад нийтийн эрх зүйн этгээдийн тухай тусгайлан зохицуулсан хууль хэрэгжүүлдэг. Энэ хуулиараа нийтийн эрх зүйн хүрээнд хуулийн этгээдийг байгуулах дүрэм, журмыг тодорхойлдог. “Нийтийн эрх зүйн этгээдийн тухай хууль” нь нийт 6 бүлэг 20 зүйл хэсгээс бүрдэх бөгөөд 1999 оны 5 дугаар сарын 28-нд баталсан байна⁴⁰.

Нийтийн эрх зүйн этгээд нь зохих хууль тогтоомж, Гүржийн Засгийн газрын захирамж, төрийн захиргааны байгууллагын захиргааны актын дагуу үүсгэн байгуулагдсан хууль тогтоох болон засгийн гүйцэтгэх эрх мэдлээс тусдаа байгууллага бөгөөд төрийн хяналт дор буй боловсрол, нийгэм, соёл болон бусад олон нийт, улс төрийн үйл ажиллагааг бие даан гүйцэтгэдэг байгууллага юм.

Нийтийн эрх зүйн этгээд нь зорилгодоо хүрэх, чиг үүргээ хэрэгжүүлэхийн тулд тусгай эрх зүйн чадамжтай байх ёстой. Үүнд эрх эдлэх, үүргээ биелүүлэх, гэрээ байгуулах, өөрийн нэрийн өмнөөс шүүхэд нэхэмжлэл гаргаж, хариуцлага хүлээх зэргийг хамааруулна. Нийтийн эрх зүйн этгээдийг дараах хэлбэрээр байгуулж болно. Үүнд:

- a. Хуулиар
- b. Гүржийн Засгийн газрын тогтоолоор;
- c. Хуульд заасан төрийн байгууллагын захиргааны актаар;
- d. автономит бүгд найрамдах улсын эрх мэдэлд хамаарах асуудлыг шийдвэрлэх гүйцэтгэх дээд байгууллагын норматив акт;
- e. нутгийн өөрөө удирдах байгууллагын бүрэн эрхэд хамаарах асуудлыг шийдвэрлэх зорилгоор хуульд заасан Тбилиси Сакребулогийн норматив акт.

Нийтийн эрх зүйн этгээдийг төрийн хэд хэдэн байгууллага хамтран байгуулж болно.

Гүрж улсын Төрийн өмчийн тухай хуульд заасны дагуу төрийн өмчийг нийтийн эрх зүйн этгээдэд шилжүүлнэ. Хэрэв нийтийн эрх зүйн этгээдийн өмч хөрөнгө нь хандив, гишүүнчлэлийн хураамж зэргээс бүрдсэн бол түүний хэмжээ, төлбөрийн журмыг хуулийн этгээдийг байгуулах журамд нарийн зааж өгөх ёстой байдаг.

39 Law on the lease of state and communal property of Ukraine

40 Law on legal entities under public law of Georgia

2.4.Бүгд Найрамдах Азербайжан улс

Бүгд Найрамдах Азербайжан улс нь 1991 оны 10 дугаар сарын 18-ны өдөр улсын тусгаар тогтнол, бүрэн эрхт байдлаа сэргээх тухай Үндсэн хуулийн актаараа тусгаар тогтнолоо дахин сэргээсэн. БНАУ нь эрх зүйн тогтолцооны хувьд Ром-Германы буюу эх газрын эрх зүйн бүлд хамаардаг. Эрх зүйн тогтолцоо, эрх мэдлийн хуваарилалт, нийгмийн бүтэц зэргээрээ манай улстай ихээхэн төстэй тул уг улсын нийтийн эрх зүйн этгээдийн тухай хууль тогтоомжийг авч үзлээ. БНАУ-н нийтийн эрх зүйн тухай хууль тогтоомж нь 2015 оны 12 дугаар сарын 29-ний өдөр хүчин төгөлдөр болсон ба нийт 9 зүйлээс бүрддэг.⁴¹

Нийтийн эрх зүйн этгээд нь төрийн болон хотын захиргааны байгууллагад хамаарахгүй бөгөөд улсын болон (эсхүл) нийгмийн ач холбогдолтой үйл ажиллагаа эрхэлдэг, муж, хотын захиргааны нэрийн өмнөөс байгуулагдсан байгууллага юм.

Нийтийн эрх зүйн этгээд нь улсын бүртгэлд бүртгэгдсэн цагаас эхлэн иргэний хууль тогтоомжийн дагуу үүргээ гүйцэтгэдэг бөгөөд татан буугдсан үеэс эхлэн хуулийн этгээдийн эрх зүйн чадамж зогсдог ба зөвхөн өөрийн дүрэмдээ тусгагдсан үйл ажиллагааг эрхлэн явуулна.

Бүгд Найрамдах Азербайжан улсын Үндсэн хуулийн 13 дугаар зүйлийн 2 дахь хэсэгт өмч нь төрийн өмч, хувийн өмч, хотын өмч хэлбэрээр байж болно хэмээн заасан байдаг. Нийтийн эрх зүйн этгээдийн санг үүсгэн байгуулагчдын нийлүүлсэн эд хөрөнгийн зардлаар бий болгодог.

Нийтийн эрх зүйн этгээдийн өмч хөрөнгийг эрх бүхий сан, үүсгэн байгуулагчаас түүнд шилжүүлсэн бусад эд хөрөнгө, түүнчлэн дүрмээр тодорхойлсон үйл ажиллагааны дагуу улсын болон орон нутгийн төсвөөс хуваарилсан хөрөнгө, ажил, үйлчилгээний орлого, хандив, буцалтгүй тусламж, бусад хөрөнгөөс бүрдүүлж болно.

Хуулийн этгээдийн өмч хөрөнгийн өмчлөх, ашиглах, захиран зарцуулах эрхийг түүний дүрмээр тогтоодог. Нийтийн эрх зүйн этгээдэд муж, хотын захиргаанаас шилжүүлсэн эд хөрөнгийг зөвхөн түүний дүрэмд заасан зориулалтын дагуу ашиглана.

Дээр жишээ болгон дурдсан улсуудын нийтийн эрх зүйн этгээдийн талаарх зохицуулалтаас үзвэл нийтийн эрх зүйн этгээдийг хуулиараа тодорхойлох оролдлого хийсэн бөгөөд хууль зүйн практикт нийтийн эрх зүйн этгээд гэх ойлголт нь тухайн улсын онцлогоос хамаарч төлөвшжээ. /Хавсралт 4-ийг үзнэ үү./

Манай улсын хувьд нийтийн эрх зүйн этгээд хэмээх ойлголт нь захиргааны байгууллагад шууд хамаардаг тул гадаад орнуудын захиргааны байгууллага болон нийтийн эрх зүйн этгээдийн хамаарлыг судалж үзлээ. /Хавсралт 5-ыг үзнэ үү./

Гадны орнуудын зохицуулалтыг үзвэл, нийтийн эрх зүйн этгээдийн хамрах хүрээ нь захиргааны байгууллагаас бага мэтээр тодорхойлсон байх бөгөөд төрийн болон орон нутгийн байгууллагууд нь нийтийн эрх зүйн этгээдээс тусдаа ойлголт байхаар хуульчилжээ. Иймд манай улсын хувьд өөрийн үндэсний эрх зүйн онцлогт тулгуурлан, нийтийн эрх зүйн этгээд хэмээх нэгдсэн ойлголтыг төлөвшүүлж, хууль тогтоомжид тусгахдаа нэг нэршлээр томъёолж хэвшвэл зохистой байна.

41 Law on legal entities of the public law of Azerbaijan.

Дүгнэлт

2002 оны Иргэний хуулиар нийтийн эрх зүйн этгээдийн иргэний эрх зүйн харилцаанд оролцох иргэний эрх зүйн чадварыг нийтийн эрх зүйн хуулийн этгээд хэмээн тодорхойлж хуулийн этгээдийн нэг төрөл мэтээр зохицуулснаас үүдэн хувийн эрх зүйн хууль тогтоомжид “нийтийн эрх зүйн хуулийн этгээд” хэмээх нэр томьёог хуульчилсан.

Олон улсад нэршлийн хувьд англиар public legal entity, legal entity under public law гэж нэрлэсэн байх ба энэ нь манай улсын хууль тогтоомжид тусгалаа олсноор нийтийн эрх зүйн этгээд гэх утгыг илэрхийлж байна.

Дэлхийн улс орнуудын хувьд нийтийн эрх зүйн этгээд хэмээх ойлголтыг хэрхэн хуульчилсан нь тухайн улс орны засаг захиргааны хэлбэр, эрх зүйн тогтолцоо, заншил, практикаас хамаарч харилцан адилгүй бөгөөд нийтийн эрх зүйн этгээд хэмээх ойлголтыг тодорхойлсон нэгдсэн ойлголт байхгүй.

Харин манай улсад нийтийн эрх зүйн салбарын суурь хууль болох 2015 оны Захиргааны ерөнхий хуульд “нийтийн эрх зүйн этгээд” хэмээх нэр томьёог хуульчилсан бөгөөд 2015 оноос хойш баталсан нийтийн эрх зүйн салбарын хууль тогтоомжид “нийтийн эрх зүйн этгээд”-ийг нэг бүрчлэн тодорхойлж хуульчилсан.

Ийнхүү хууль тогтоомжид ялгаатай хуульчилснаас шалтгаалан хуулийг нэг мөр ойлгож хэрэглэхэд хүндрэл гарч байна. Өөрөөр хэлбэл, захиргааны чиг үүргийг хууль болон гэрээний үндсэн дээр шилжүүлэн авсан ижил чиг үүрэгтэй байгууллагыг хууль тогтоомжид ялгаатай байдлаар хуульчлах, бүртгэх зэргийг дурдаж болно.

Иймд цаашдын хууль тогтоомжид Захиргааны ерөнхий хуулийн нийтийн эрх зүйн этгээд хэмээх нэр томьёог ашиглаж, хуулийн нэгдмэл байдлыг бий болгох нь зүйтэй. Нийтийн эрх зүйн этгээд хэмээх нэр томьёог 2017 онд батлагдсан Зөвлөлдөх санал асуулгын тухай хууль, 2020 онд батлагдсан Засаг захиргаа, нутаг дэвсгэрийн нэгж түүний удирдлагын тухай хуульд хэрэглэсэн байдлыг үзвэл практикт нийтийн эрх зүйн этгээд хэмээн нэр томьёог хэрэглэх хандлага төвлөвшиж байна.

Санал

1. 2002 оны Иргэний хуулийн 26 дугаар зүйлийн 26.3, 2012 оны Хуульчийн эрх зүйн байдлын тухай хуулийн 3 дугаар зүйлийн 3.1.4, 2018 оны Хуулийн этгээдийн улсын бүртгэлийн тухай хуулийн 7 дугаар зүйлийн 7.1.7, 2019 оны Өргөн нэвтрүүлгийн тухай хуулийн 20 дугаар зүйлийн 20.6, 2019 оны Өмгөөллийн тухай хуулийн 38 дугаар 38.2-д хуульчилсан нийтийн эрх зүйн хуулийн этгээдийг нийтийн эрх зүйн этгээдээр өөрчлөн найруулж, Захиргааны ерөнхий хуулийн 5 дугаар зүйлийн 5.1-д нийцүүлэн хуулийн хэрэглээний нэгдмэл байдлыг бий болгох.

2. Цаашид шинээр батлагдах хууль тогтоомжид “нийтийн эрх зүйн этгээд” хэмээх нэр томьёог ашиглах.

3. Нийтийн эрх зүйн этгээдийг Захиргааны ерөнхий хуулийн 5 дугаар зүйлээр 1. Нийтийн ашиг сонирлыг илэрхийлэн, 2. Захирамжилсан шийдвэр гаргадаг хэмээн хэт ерөнхий байдлаар хуульчилснаас өөрөөр нийтийн эрх зүйн этгээдийг тодорхойлсон зохицуулалт манай улсын хууль тогтоомжид байхгүй тул нийтийн эрх зүйн этгээдийн зохицуулалтыг судалж нийтийн эрх зүйн зүйн этгээдийг нарийвчлан хуульчлах зэрэг саналыг гаргаж байна.

Хавсралт 1

“Нийтийн эрх зүйн хуулийн этгээд”, “нийтийн эрх зүйн этгээд”-ийг хууль тогтоомжид тусгасан байдал

№	Холбогдох хууль тогтоомж	Нийтийн эрх зүйн этгээдийг зохицуулсан байдал	Батлагдсан он
1.	Иргэний хууль	26.3.Нийтийн эрх зүйн хуулийн этгээдийн иргэний эрх зүйн чадвар хуульд заасан журмаар байгуулагдсанаар үүсч, татан буугдсанаар дуусгавар болох бөгөөд иргэний эрх зүйн харилцаанд бусад оролцогчтой адил тэгш эрхтэй оролцоно.	2002
2.	Нотариатын тухай хууль	8.1.Монгол Улсад нотариатчдыг эгнээндээ нэгтгэсэн, тэдний мэргэжлийн үйл ажиллагааг энэ хууль болон өөрийн дүрэмд заасны дагуу уялдуулан зохицуулах, хууль ёсны эрх ашгийг нь хамгаалах зорилготой, <u>нийтийн эрх зүйн этгээд</u> болох Монголын Нотариатчдын танхим /цаашид “Танхим” гэх/ ажиллана.	2011
3.	Хуульчийн эрх зүйн байдлын тухай хууль	3.1.4.“хуульчдын мэргэжлийн өөрөө удирдах ёсны байгууллага” /цаашид “Хуульчдын холбоо” гэх/ гэж хуульчдын заавал гишүүнчлэлтэй, өөрийн удирдлагатай, <u>нийтийн эрх зүйн хуулийн этгээдийг ойлгоно.</u>	2012
4.	Захиргааны ерөнхий хууль	5.1.Нийтийн ашиг сонирхлыг илэрхийлэн захирамжилсан шийдвэр гаргадаг дараах <u>нийтийн эрх зүйн этгээдийг</u> захиргааны байгууллага гэж ойлгоно.	2015
5.	Зөвлөлдөх санал асуулгын тухай хууль	3.1.3.“шийдвэр гаргах эрх бүхий этгээд” гэж хууль тогтоох болон гүйцэтгэх эрх мэдлийн бүх шатны байгууллага, хуулиар тусгайлан олгосон бүрэн эрхийн дагуу захиргааны хэм хэмжээний акт гаргах <u>нийтийн эрх зүйн бусад этгээд</u> , бүх шатны нутгийн өөрөө удирдах байгууллагыг ойлгоно.	2017
6.	Хуулийн этгээдийн улсын бүртгэлийн тухай хууль	7.1.Улсын бүртгэлийн байгууллага дараах хуулийн этгээд, түүний салбар, төлөөлөгчийн газрыг бүртгэнэ: 7.1.7. <u>нийтийн эрх зүйн хуулийн этгээд</u>	2018
7.	Өргөн нэвтрүүлгийн тухай хууль	20.6.Өргөн нэвтрүүлгийн телевизүүдийн заавал гишүүнчлэлтэй, <u>нийтийн эрх зүйн хуулийн этгээд</u> болох Монголын телевизүүдийн холбоо /цаашид “Холбоо” гэх/ нь энэ хуулийн 20.5.3-т заасан хөлсийг төвлөрүүлж, өргөн нэвтрүүлгийн телевизийн үзэлтийн судалгааг үндэслэн гишүүдэд хуваарилна.	2019
8.	Өмгөөллийн тухай хууль	38.2.Өмгөөлөгчдийн Холбоо нь <u>нийтийн эрх зүйн хуулийн этгээд</u> байна.	2019
9.	Монгол Улсын засаг захиргаа, нутаг дэвсгэрийн нэгж, түүний удирдлагын тухай хууль	5.1.Аймаг, сум, баг, нийслэл, дүүрэг, хороо нь <u>нийтийн эрх зүйн этгээд</u> байна. 79.1.Нутгийн өөрийн удирдлагын байгууллагуудын нийтлэг ашиг сонирхлыг илэрхийлэх, хууль тогтоомжийн төсөл болон орон нутгийн төсөв боловсруулах, нутгийн удирдлагад чиг үүрэг шилжүүлэх, Засгийн газраас нутгийн удирдлагатай холбоотой асуудлаар шийдвэр гаргах ажиллагаанд Засгийн газартай хэлэлцээр хийх, нутгийн удирдлагын байгууллагын өмнөөс шүүхэд төлөөлөн нэхэмжлэл гаргах чиг үүрэг бүхий <u>нийтийн эрх зүйн этгээдийн</u> эрх эдлэх төлөөллийн байгууллага байна.	2020
10	Харилцаа холбооны тухай хууль	6 ¹ .2.Дараах байгууллага харилцаа холбоо, мэдээллийн технологид тулгуурласан бүтээгдэхүүн, үйлчилгээг нэвтрүүлэх ажлыг харилцаа холбооны асуудал хариуцсан төрийн захиргааны байгууллагатай хамтран зохион байгуулна. 6 ¹ .2.2.Засгийн газрын бус бие даасан агентлаг, түүнтэй адилтгах <u>нийтийн эрх зүйн бусад байгууллага;</u>	2001

№	Төрөл	Тусгайлсан хуулиар зохицуулсан эсэх	Хуулийн тодорхойлолт
1	Нөхөрлөл	Нөхөрлөлийн тухай хууль	Гишүүдийн оруулсан хувь хөрөнгөөс бүрдэх эд хөрөнгөтэй, хүлээсэн үүргээ уг эд хөрөнгө болон гишүүдийн хувийн өмчийн эд хөрөнгөөр хуульд заасны дагуу хариуцдаг хуулийн этгээдийг нөхөрлөл гэнэ (Иргэний хууль 35.1).
2	Компани	Компанийн тухай хууль	Хувьцаа эзэмшигчийн оруулсан хөрөнгө нь тодорхой тооны хувьцаанд хуваагддаг, өөрийн тусгайлсан хөрөнгөтэй, ашгийн төлөө үндсэн зорилготой хуулийн этгээдийг компани гэнэ (Иргэний хууль 34.1).
3	Холбоо (ТББ)	Төрийн бус байгууллагын тухай хууль 1997	Нэгдмэл, тодорхой зорилго тавьсан хэд хэдэн этгээд сайн дурын үндсэн дээр нэгдэж байгуулсан, гишүүнчлэл бүхий хуулийн этгээдийг холбоо гэнэ (Иргэний хууль 36.1).
4	Сан		Нэг буюу хэд хэдэн үүсгэн байгуулагч нийгэмд ашиг тустай, нэгдмэл зорилгод хүрэхийн тулд эд хөрөнгө төвлөрүүлэх замаар байгуулсан гишүүнчлэлгүй хуулийн этгээдийг сан гэнэ (Иргэний хууль 36.2).
5	Хоршоо	Хоршооны тухай хууль 2021	Эдийн засгийн болон нийгэм, соёлын нийтлэг хэрэгцээгээ хангах зорилгоор хэд хэдэн этгээд сайн дураараа нэгдсэн, хамтын удирдлага, хяналт бүхий дундын эд хөрөнгө дээр үндэслэн үйл ажиллагаа явуулахаар байгуулсан хуулийн этгээдийг хоршоо гэнэ (Иргэний хууль 36.4).
6	Шашны байгууллага	Төр сүм хийдийн харилцааны тухай хууль 1993	Сүсэгтэн олны шашин-номын эрэлт хэрэгцээг хангах зорилгоор байгуулагдаж, шашны зан үйл, хурал ном, боловсролын ажлыг эрхлэн гүйцэтгэж буй албан ёсны зөвшөөрөл бүхий хийд, сүм, дацан, төв болон тэдгээрийн удирдах байгууллагыг (цаашид энэ хуульд “сүм хийд гэх”) шашны байгууллага гэнэ.
7	Нийтийн эрх зүйн хуулийн этгээд	Тусгайлан зохицуулсан хууль байхгүй	Хуульд нийтийн эрх зүйн хуулийн этгээдийг тодорхойлоогүй ч онолын хувьд нийтийн эрх зүйн хуулийн этгээд гэдэг нь “нийтийн эрх зүйн хүрээнд хууль болон захирамжилсан шийдвэрийн үндсэн дээр зохион байгуулагддаг, нийтийн эрх зүйн хэлбэрээр үйл ажиллагаа явуулдаг хуулийн этгээд байна.” ⁴²
8	Төрийн байгууллага, албан газар	Төрийн болон орон нутгийн өмчийн тухай хууль	Төрийн өмчит үйлдвэрийн газраас бусад улсын төсвөөс санхүүждэг хуулийн этгээдийг төрийн байгууллага, албан газар гэнэ (Төрийн болон орон нутгийн өмчийн тухай хууль 14.1).
9	Улсын төсөвт үйлдвэрийн газар	Төрийн болон орон нутгийн өмчийн тухай хууль	Өөрт олгогдсон эд хөрөнгийн үндсэн дээр төсвийн хөрөнгөөр санхүүждэг, зөвхөн төрийн хэрэгцээнд зориулсан үйлдвэрлэл, ажил, үйлчилгээ эрхэлдэг хуулийн этгээдийг улсын төсөвт үйлдвэрийн газар гэнэ (Төрийн болон орон нутгийн өмчийн тухай хууль 15.2).
10	Аж ахуйн тооцоот үйлдвэрийн газар	Төрийн болон орон нутгийн өмчийн тухай хууль	Өөрт олгогдсон эд хөрөнгийн үндсэн дээр өөрийгөө санхүүжүүлэх зарчмаар ажиллаж бие даан иргэний гүйлгээнд ордог хуулийн этгээдийг аж ахуйн тооцоотой үйлдвэрийн газар гэнэ (Төрийн болон орон нутгийн өмчийн тухай хууль 15.2).

42 П.Одгэрэл, Захиргааны эрх зүйн ерөнхий анги, 2016, 94 дэх тал.

Хавсралт 3

Шүүхийн шийдвэрийн дугаар, огноо Тайлбарласан байдал
1. № 451 /2019.07.23/ Хариуцагч: "...Захиргааны ерөнхий хуулийн 5 дугаар зүйлийн 5.1-д "Нийтийн ашиг сонирхлыг илэрхийлэн захирамжилсан шийдвэр гаргадаг дараах нийтийн эрх зүйн этгээдийг захиргааны байгууллага гэж ойлгоно" гэж заасан байдаг бөгөөд энэ байгууллагад ХЭҮК хамаардаггүй бөгөөд захирамжилсан шийдвэр гаргадаг байгууллага биш. Өөрөөр хэлбэл, комиссын гишүүний хуулиар олгогдсон гомдол шийдвэрлэлтэй холбоотой хуулиар олгогдсон бүрэн эрхийн хүрээнд гаргасан шийдвэр, үйл ажиллагаа нь захирамжилсан шинжгүй, эрх зүйн шууд үр дагаврыг үүсгэдэггүй шийдвэр байдаг. Тийм учраас ХЭҮКын гишүүний 2018 оны 2/57* дугаар албан бичиг нь захиргааны акт биш учир иргэн Б.Бээс гаргасан нэхэмжлэлийн шаардлагыг бүхэлд нь хэрэгсэхгүй болгож өгнө үү" гэв. Шүүх: "...Захиргааны ерөнхий хуулийн 5 дугаар зүйлийн 5.1.2-д "хууль тогтоомжийг биелүүлж захирамжилсан шийдвэр гаргадаг Засгийн газрын бус бие даасан агентлаг, түүнтэй адилтгах нийтийн эрх зүйн бусад байгууллага", 5.4-д "нийтийн эрх зүйн асуудлаар бие даан, өөрийн нэрийн өмнөөс дангаар захиргааны шийдвэр гаргах бүрэн эрх хуулиар тусгайлан олгогдсон, албан тушаалтныг захиргааны байгууллага гэнэ", Монгол Улсын ХЭҮКын тухай хуулийн 1 дүгээр зүйлийн 1.1-т "Монгол Улсын ХЭҮК (цаашид Комисс гэх)-ын үйл ажиллагааны зарчим, эрх зүйн үндсийг тодорхойлж, түүний бүрэн эрхээ хэрэгжүүлэхтэй холбогдсон харилцааг зохицуулахад оршино" гэсэн хуулийн зорилт, 3 дугаар зүйлийн 3.1-т "Комисс нь Монгол Улсын Үндсэн хууль, хууль, олон улсын гэрээнд заасан хүний эрх, эрх чөлөөний тухай заалтын хэрэгжилтэд хяналт тавьж, хүний эрхийг сахин хамгаалах, хөхүүлэн дэмжих байгууллага мөн" гэсэн зарчим, 13 дугаар зүйлийн 13.1.1-т "Монгол Улс дахь хүний эрхтэй холбоотой аливаа асуудлаар санал гаргах", 13.1.2-д "хууль тогтоомж, захиргааны шийдвэр хүний эрхийн үндсэн зарчимд нийцэж байгаа эсэх талаар зөвлөмж, санал гаргах" гэсэн комиссын эрхээс үзвэл Монгол Улсын ХЭҮК-ыг захиргааны байгууллага гэж үзнэ.
2. № 402 /2020.06.10/ Нэхэмжлэгч: "...Захиргааны байгууллага гэдгийг тус хуулинд "захиргааны байгууллага" гэж Захиргааны ерөнхий хуулийн 5 дугаар зүйлд заасан байгууллага" гэж заасан ба дээр дурдсанчлан Захиргааны ерөнхий хуулийн 5.1.1-ээс 5.1.5-д заасныг ойлгодог. Нэхэмжлэлийн шаардлагаас Капитал Банк ХХК-ийн банкны эрх хүлээн авагч нь дээрх ойлголтын аль нь хамаарахаар байгааг тайлбарлахын өмнө дараах зүйлийг тодруулах нь зүйтэй байна. Монголбанк нь захиргааны байгууллага мөн эсэхэд дүгнэлт өгөх зайлшгүй шаардлага гарж ирнэ. Учир нь Капитал Банк ХХК-ийн банкны эрх хүлээн авагчийг буюу хариуцагч этгээдийг хэн хаанаас томилсон нь чухал ба Захиргааны ерөнхий хуулийн 5 дугаар зүйлд заасан захиргааны байгууллага гэсэн ойлголтод хамаарахгүй этгээд томилсон тохиолдолд захиргааны хэргийн шүүх уг асуудлыг шийдвэрлэх боломж хуулиар олгогдоогүй болно. Энэ ч утгаараа захиргааны байгууллага гэсэн ойлголтод Монголбанк хамаарч байгаа эсэхийг тайлбарлавал. Төв банкны тухай хуулийн 3 дугаар зүйлд Төв банк/Монголбанк-ны эрх зүйн байдал"-ыг тодорхойлж өгсөн байдаг. Тус хуулийн 3.1-д "Монгол Улсын хэмжээнд төрийн мөнгөний бодлогыг боловсруулах, хэрэгжүүлэх эрх бүхий байгууллагыг Монгол Улсын Төв Банк гэнэ. Монгол Улсын Төв Банкныг Монголбанк гэж нэрлэнэ. Монголбанкны төв нь Монгол Улсын нийслэлд байрлана", 3.2-т "Монголбанк нь төөөс үүсгэн байгуулсан хуулийн этгээд бөгөөд тогтоосон загвараар хийсэн тамга, тэмдэг, албан бичгийн хэвлэмэл хуудас хэрэглэнэ. Монголбанк өөрийн билэгдэл тэмдэгтэй байж болно" гэж тус тус заасан байдаг. Дээрхээс үзвэл Монголбанк нь төрийн буюу үндэсний мөнгөн тэмдэгт болон түүнтэй холбоотой санхүүгийн оролцогч байгууллагуудын үйл ажиллагаанд хяналт тавих, үндэсний эдийн засгийн тогтвортой хөгжилд дэмжлэг үзүүлэх Засгийн газраас хараат бусаар чиг үүргээ хэрэгжүүлдэг онцгой байгууллага юм. Монголбанк нь банкны тухай хуульд заасан үндэслэл журмын дагуу Капитал банк ХХК-ийн банкны эрх хүлээн авагчийг хуульд заасан үндэслэл журмын дагуу томилсон ба ийнхүү томилсонтой холбоотойгоор банкны эрх хүлээн авагч нь Банкны тухай хуулийн 69 дүгээр зүйлд заасан бүрэн эрхийг хэрэгжүүлэхээр хуульчилсан байгаа. Банкны эрх хүлээн авагч нь Банкны тухай хуулийн 69 дүгээр зүйлд заасан эрхийнхээ хүрээнд 73 дугаар зүйлд заасан төлбөр барагдуулах дарааллыг тогтоох эрхээ хэрэгжүүлсэн байдаг. Энэхүү эрхээ хэрэгжүүлсэн нь Захиргааны ерөнхий хуулийн 5 дугаар зүйлийн 5.1.2-т "ХУУЛЬ тогтоомжийг биелүүлж захирамжилсан шийдвэр гаргадаг Засгийн газрын бус бие даасан агентлаг. түүнтэй адилтгах нийтийн эрх зүйн бусад байгууллага" гэж заасанд хамаарч байгаа нь Монголбанк нь Төв банкны тухай хуулийн буюу хуулиар тусгайлан Монгол Улсын мөнгөний бодлогыг хэрэгжүүлэгч Засгийн газраас хараат бус бие даасан байгууллага болох нь харагдаж байна. Учир нь Төв банкны тухай хуулийн 26.1-д "Монголбанкийг Улсын Их Хурлаас томилогдсон Ерөнхийлөгч толгойлж үйл ажиллагаагаа Улсын Их Хурлын өмнө хариуцан тайлагнана.

Монголбанкны Ерөнхийлөгчийг Улсын Их Хурлын даргын өргөн мэдүүлснээр Улсын Их Хурал зургаан жилийн хугацаагаар томилно” гэж заасан байдаг. Тиймээс Монголбанк нь хуулийн хүрээнд үйл ажиллагаа явуулж, захирамжилсан шийдвэр гаргах эрх бүхий Засгийн газрын бус бие даасан агентлаг болох нь харагдаж байна. Монголбанк хуульд заасан эрх хэмжээгээ хэрэгжүүлэх үүднээс Банкны тухай хуульд заасны дагуу банкны эрх хүлээн авагчийг томилсон үйлдэлд нэхэмжлэгч ямар нэгэн байдлаар гомдол санал гаргаагүй, мөн шүүхээс уг асуудалтай холбоотой ямар нэгэн тодруулгыг асуугаагүй учир Банкны эрх хүлээн авагч нь эрх зүйн байдлын хувьд Капитал банк ХХК-ийн нийт хадгаламж эзэмшигч, харилцагч нарын төлбөр барагдуулах ажиллагааг Монголбанкны нэрийн өмнөөс хийж гүйцэтгэж байгаа тул түүний гаргасан хадгаламж эзэмшигчдэд чиглэсэн аливаа үйлдэл, эс үйлдэхүй болон шийдвэрүүдийг Захиргааны хэрэг хянан шийдвэрлэх тухай хуульд заасан журмаар шийдвэрлэх эрх зүйн үндэслэлтэй байна.

Шүүгч: “...Хариуцагчийн итгэмжлэгдсэн төлөөлөгч нь “Капитал банк” ХХК дахь банкны эрх хүлээн авагч нь захиргааны байгууллага биш тул энэ маргаан нь захиргааны хэргийн шүүхийн харъяалан шийдвэрлэх маргаан биш гэсэн агуулгаар тайлбарлаж байгаа нь үндэслэлгүй байна. Учир нь Захиргааны ерөнхий хуулийн 5 дугаар зүйлийн 5.1.3-т “захиргааны чиг үүргийг хууль болон нийтийн эрх зүйн гэрээний үндсэн дээр шилжүүлэн авсан этгээд”, 5.2-т “Захиргааны байгууллага байнгын бус, нэг удаагийн шинжтэй асуудлыг шийдвэрлэж зохицуулахаар байгуулагдаж болох бөгөөд татан буугдсан тохиолдолд түүнийг байгуулсан, томилсон эрх бүхий этгээд эрх зүйн үр дагаврыг хариуцна” гэж заасан байна. Банкны тухай хуулийн 68 дугаар зүйлийн 68.1-д “Монголбанк нь дараахь үндэслэлээр банкныг албадан татан буулгах шийдвэр гаргаж, банкны эрх хүлээн авагч томилно”: 68.1.1-д “энэ хуульд заасан албадлагын арга хэмжээний хүрээнд банк байгуулах тусгай зөвшөөрлийг цуцалсан” 68.1.2-т “банкинд энэ хуульд заасан бүтцийн өөрчлөлтийн арга хэмжээ хэрэгжүүлэх боломжгүй тухай Монголбанкны шийдвэр гарсан” гэж тус тус заасан байна. Дээрх хуулийн зохицуулалтуудаас үзэхэд “Капитал банк” ХХК дахь банкны эрх хүлээн авагч нь захиргааны байгууллага гэсэн ойлголтод хамаарч байх тул хариуцагчийн итгэмжлэгдсэн төлөөлөгчийн “банкны эрх хүлээн авагч нь захиргааны байгууллага биш” гэх тайлбар үндэслэлгүй байна.

3. №2017 /2020.04.01/

Шүүгч: “...Захиргааны ерөнхий хуулийн 5 дугаар зүйлийн 5.1-т нийтийн ашиг сонирхлыг илэрхийлэн захирамжилсан шийдвэр гаргадаг дараах нийтийн эрх зүйн этгээдийг захиргааны байгууллага гэж ойлгохоор, мөн зүйлийн 5.2-т Захиргааны байгууллага байнгын бус, нэг удаагийн шинжтэй асуудлыг шийдвэрлэж зохицуулахаар байгуулагдаж болох-оор зохицуулсан байдаг. Банкны тухай хуулийн 68 дугаар зүйлийн 68.1-д МБ нь дараахь үндэслэлээр банкныг албадан татан буулгах шийдвэр гаргаж, банкны эрх хүлээн авагч томилохоор заасныг хэрэгжүүлж МБ-ны ерөнхийлөгчийн 2019 оны 04 дүгээр сарын 08-ний өдрийн А-96 дугаар тушаалаар К ХХК-ийг албадан татан буулгаж, А-97 дугаар тушаалаар “К” ХХК-д банкны эрх хүлээн авагч /цаашид банкны эрх хүлээн авагч гэх/-аар М-ын А-ийг томилсноос[2] үзвэл тус банкинд дахь Банкны эрх хүлээн авагч нь нийтийн ашиг сонирхлыг илэрхийлэн захирамжилсан шийдвэр гаргадаг нийтийн эрх зүйн этгээд байна.

4. №0135 /2020.02.18/

Шүүгч: “...Захиргааны ерөнхий хуулийн 5 дугаар зүйлийн 5.1-д “Нийтийн ашиг сонирхлыг илэрхийлэн захирамжилсан шийдвэр гаргадаг дараах нийтийн эрх зүйн этгээдийг захиргааны байгууллага гэж ойлгоно”, 5.1.2-т “хууль тогтоомжийг биелүүлж, захирамжилсан шийдвэр гаргадаг Засгийн газрын бус бие даасан агентлаг, түүнтэй адилтгах нийтийн эрх зүйн бусад байгууллага” гэж тус тус зааснаар Төрийн албаны зөвлөл нь захиргааны байгууллага байна. Мөн захиргааны ерөнхий хуулийн 37 дугаар зүйл. “Захиргааны акт”, 37.1.Захиргааны акт гэж захиргааны байгууллагаас тодорхой нэг тохиолдлыг зохицуулахаар нийтийн эрх зүйн хүрээнд гадагш чиглэсэн, эрх зүйн шууд үр дагавар бий болгосон амаар, бичгээр гаргасан захирамжилсан шийдвэр болон үйл ажиллагааг ойлгоно.” гэж зааснаар Төрийн албаны зөвлөлийн 2019 оны 5 дугаар сарын 29-ний өдрийн “Хяналт, шалгалтын мөрөөр авах арга хэмжээний тухай” 28 дугаар тогтоол нь захиргааны акт байна.

5. №181 /2020.03.19/

Шүүгч: “...Монгол банкны ерөнхийлөгчийн тушаалаар томилогдсон банкны эрх хүлээн авагч Захиргааны ерөнхий хуулийн 5 дугаар зүйлд заасан нийтийн ашиг сонирхлыг илэрхийлэн захирамжилсан шийдвэр гаргадаг нийтийн эрх зүйн этгээд буюу захиргааны байгууллага бөгөөд түүний гаргасан шийдвэр энэ хуулийн 37 дугаар зүйлийн 37.1-д заасан захиргааны актын шинжийг бүрэн агуулсан Захиргааны хэргийн шүүх харъяалан шийдвэрлэх маргаан мөн байна.

6. №0246 /2020.04.10/

Шүүгч: "...Мөн хариуцагчийн итгэмжлэгдсэн төлөөлөгч, түүний өмгөөлөгч, гуравдагч этгээдүүдийн өмгөөлөгч нарын шүүхэд болон шүүх хуралдаанд гаргасан: "Захиалагчийн гуравдагч этгээдүүдтэй байгуулсан "2-3-400/19 дугаартай "Үнсэн сан шинээр барих ажил гүйцэтгэх гэрээ" гэрээ захиргааны хэргийн шүүхийн харьяалуулан хянах гэрээ биш, тус гэрээ нь захиргааны гэрээний шинжийг агуулаагүй" гэх тайлбар нь мөн үндэслэлгүй байна. Захиргааны ерөнхий хуулийн 5.1-д "Нийтийн ашиг сонирхлыг илэрхийлэн захирамжилсан шийдвэр гаргадаг дараах нийтийн эрх зүйн этгээдийг захиргааны байгууллага гэж ойлгоно", 5.1.4-д "үйлчилгээг нь нийтээс заавал хэрэглэдэг төрийн ба холимог өмчийн сургууль, эмнэлэг, хэвлэл мэдээлэл, харилцаа холбоо, тээвэр, эрчим хүчний зэрэг байгууллагын захиргаа", 52 дугаар зүйлийн 52.1-д "Захиргааны байгууллагаас нийтийн эрх зүйн харилцааг үүсгэж, өөрчилж, эсхүл дуусгавар болгохоор захиргааны гэрээг эрх зүйн хэм хэмжээнд нийцүүлэн байгуулж болно" гэж тус тус заажээ. Хуулийн дээрх зүйл заалтуудаас үзвэл маргаан бүхий тендерийн захиалагч болох "ДГЦС" ТӨХК нь захиргааны байгууллага байх бөгөөд "Үнсэн сан шинээр барих ажил гүйцэтгэх гэрээ" нь захиргааны гэрээ гэж үзэхээр байна.

7. №00002 /2020.01.20/

Шүүгч: "...Захиргааны ерөнхий хуулийн 5 дугаар зүйлийн 5.1-д "Нийтийн ашиг сонирхлыг илэрхийлэн захирамжилсан шийдвэр гаргадаг дараах нийтийн эрх зүйн этгээдийг захиргааны байгууллага гэж ойлгоно: ... 5.1.4.үйлчилгээг нь нийтээс заавал хэрэглэдэг төрийн ба холимог өмчийн сургууль, эмнэлэг, хэвлэл мэдээлэл, харилцаа холбоо, тээвэр, эрчим хүчний зэрэг байгууллагын захиргаа" гэж заасан тул нийтээс заавал хэрэглэдэг дулаан үйлдвэрлэх, түгээх, ус хуримтлуулан ариутгаж түгээх үйл ажиллагаа явуулж буй "Их-Уул дулаан" ХХК нь захиргааны байгууллагад хамаарч байна.

8. №19 /2019.12.06/

Шүүгч: "...Тодруулбал, Захиргааны ерөнхий хуулийн 5 дугаар зүйлийн 5.1. дэх хэсэг "Нийтийн ашиг сонирхлыг илэрхийлэн захирамжилсан шийдвэр гаргадаг дараах нийтийн эрх зүйн этгээдийг захиргааны байгууллага гэж ойлгоно:", 5.1.1.-д "төрийн гүйцэтгэх эрх мэдлийг хэрэгжүүлдэг төв, орон нутгийн бүх байгууллага", 6 дугаар зүйлийн 6.1. дэх хэсэгт "Захиргааны байгууллагыг хуулиар бүрэн эрх олгогдсон удирдах албан тушаалтан хуульд заасны дагуу итгэмжлэлгүйгээр, эсхүл хуулиар эрх олгогдсон удирдах албан тушаалтны шийдвэрээр итгэмжлэлийн үндсэн дээр төлөөлнө." гэж зааснаар А аймгийн Ц сумын Засаг дарга нь захиргааны албан тушаалтан мөн болно.

9. №252 /2019.09.09/

Шүүгч: "...1. Иймд, нэхэмжлэгчээс "хуулийн этгээдийн дүрэмд заасан зорилго, Засгийн газраас шилжүүлсэн авсан чиг үүргийг хэрэгжүүлэх боломжгүй болж, эрх зөрчигдлөө" гэж маргаж байгаа тохиолдолд түүнийг захиргааны байгууллагын хувьд "хуульд тусгайлан заасан бол шүүхэд нэхэмжлэл гаргах" гэсэн шаардлагыг зааж, маргах эрхийг хязгаарлах биш, харин нийтийн эрх зүйн хуулийн этгээдийн хувьд Газрын тухай хуулийн 60 дугаар зүйлийн 60.2 дахь хэсэгт "иргэн, аж ахуй нэгж байгууллага газартай холбогдон үүссэн маргааны талаар энэ хуулийн 60.1.1, 60.1.2, 60.1.3-т заасан байгууллага, албан тушаалтны гаргасан шийдвэрийг эс зөвшөөрвөл уг маргааныг тэдгээрийн дээд шатны албан тушаалтан, байгууллага, эсхүл шүүхээр шийдвэрлүүлнэ" гэж зааснаар өөрийн эрхийг сэргээлгэхээр маргах эрхтэй гэж үзэхээр байна.

**Нийтийн эрх зүйн этгээдийн тухай тодорхойлолтын олон улсын
харьцуулалт**

	Нийтийн эрх зүйн этгээдийг тодорхойлсон байдал	Үүсгэн байгуулж байгаа хэлбэр
Франц	Нийтийн эрх зүйн хуулийн этгээд гэдэгт төр өөрөө бүхэлдээ (гол төлөв төв байгууллагууд нь төлөөлдөг); орон нутгийн нэгдэл; нийтийн албан газар болон нийтийн ашиг сонирхлын нэгдэл хамаарна. ⁴³	• хууль тогтоох • захирамжилсан шийдвэр гаргах
Герман	Иргэний хуульд нийтийн эрх зүйн этгээдийн эрх зүйн байдлыг тодорхойлсон. Хувь хүний үүсгэн байгуулж, зохион байгуулдаг ашгийн бус болон гэр бүлийн бус зорилготой холбоо, сан нь хууль ёсны статусыг олж авч чадахгүй, гэхдээ энэ хуульд заасан нөхцөлд эдгээр нь нийтийн эрх зүйн этгээд гэж тооцогддог. Худалдааны дүрэм эсхүл бусад хуульд үндэслэсэн нийгэмлэг, холбоо нь ижил шинж чанартай байх ёстой бөгөөд эдгээр хуулийн заалтыг дагаж мөрдөнө.	• зөвхөн хуулийн дагуу байгуулагдана
Азербайжан	Нийтийн эрх зүйн этгээдийн эрх зүйн байдлын тухай хууль (2015)-д тодорхойлсон. Нийтийн эрх зүйн этгээд нь төрийн болон хотын захиргааны байгууллагад хамаарахгүй бөгөөд улсын болон (эсвэл) нийгмийн ач холбогдолтой үйл ажиллагаа эрхэлдэг, муж, хотын захиргааны нэрийн өмнөөс байгуулагдсан байгууллага юм. ⁴⁴	• муж, хотын захиргааны нэрийн өмнөөс байгуулагдана
Гүрж	Нийтийн эрх зүйн этгээдийн эрх зүйн байдлын тухай хууль (1999)-д тодорхойлсон. ⁴⁵ Нийтийн эрх зүйн этгээд нь хууль тогтоох, гүйцэтгэх эрх мэдлийг хэрэгжүүлэгч төрийн байгууллагуудаас тусдаа, хуулийн дагуу, Гүржийн засгийн газрын шийдвэрээр, эсхүл хуулийн дагуу байгуулагдсан төрийн гүйцэтгэх эрх мэдлийн байгууллагын захирамжилсан шийдвэрийн үндсэн дээр үүсгэн байгуулагддаг улс төрийн, төрийн, нийгмийн, боловсролын, соёлын болон бусад олон нийтийн үйл ажиллагааг бие даан хэрэгжүүлдэг; мөн түүнчлэн төрийн гүйцэтгэх эрх мэдлийн байгууллагуудаас тусдаа, бие даасан бүгд найрамдах улсын төрийн дээд байгууллагын хэм хэмжээний актад үндэслэн үүсгэн байгуулагддаг, нийгмийн, боловсролын, соёлын болон бусад олон нийтийн үйл ажиллагааг төрийн хяналт дор бие даан хэрэгжүүлдэг байгууллага юм.	• зохих хуулийн дагуу • төрийн гүйцэтгэх эрх мэдлийн байгууллагын захирамжилсан шийдвэрийн үндсэн дээр • төрийн дээд байгууллагын хэм хэмжээний актад үндэслэн

43 Ж.Сүхбаатар, Өрнөдийн орнуудын захиргааны эрх зүйн тойм, 2015, 10 дахь тал.

44 About legal entities of the public law, <https://cis-legislation.com/document.fwx?rgn=83373>

45 Law on legal entities under public law of Georgia, <https://matsne.gov.ge/ru/document/download/19204/19/en/pdf>.

Хавсралт 5

Захиргааны байгууллагыг гадаад орнууд хуулиараа тодорхойлсон байдал

Улсын нэр	Зохицуулсан хууль	Захиргааны байгууллагыг тодорхойлсон байдал
Гүрж	Гүрж улсын захиргааны ерөнхий хууль, 1999 /General Administrative code of Georgia/	2.1.а Захиргааны байгууллага- төрийн болон нутгийн өөрөө удирдах ёсны бүх байгууллага болон институт, нийтийн эрх зүйн этгээд (улс төр, шашны холбооноос бусад), болон Гүржийн хууль тогтоомжийн дагуу нийтийн эрх зүйн хүрээнд эрх мэдлээ хэрэгжүүлж буй бусад этгээд
Азербайжан	Азербайжан улсын захиргааны үйл ажиллагааны тухай хууль, 2005 /Administrative proceeding law of the Republic of Azerbaijan / İnzibati icraat haqqında/	2.0.1 Захиргааны байгууллага - Азербайжан улсын холбогдох гүйцэтгэх байгууллагууд, тэдгээрийн орон нутгийн (бүтцийн) болон бусад байгууллагууд, хотын захиргаа, түүнчлэн захиргааны акт гаргах хуулиар эрх олгогдсон аливаа хувь хүн эсвэл хуулийн этгээд.
Франц	Захиргааны байгууллага болон олон нийтийн харилцааны тухай хууль, 2015 /Code of relations between the public and the administration/	L100.3.1 Захиргаа: Төрийн захиргаа, орон нутгийн засаг захиргаа, тэдгээрийн нийтийн захиргааны байгууллага, нийтийн болон хувийн хуулиар зохицуулагддаг нийтийн захиргааны үйлчилгээ үзүүлэх үүрэгтэй алба, хариуцсан хүмүүс, нийгмийн хамгааллын байгууллагуудыг мөн хамарна.
Герман	Захиргааны процессын хууль, /Administrative procedure code/ Verwaltungsverfahrensgesetz, VwVfG	(1) Энэхүү хууль нь дараах албан ёсны байгууллагуудын нийтийн хууль тогтоомжид заасан захиргааны үйл ажиллагаанд хамаарна: 1. Холбооны засгийн газар, Холбооны Засгийн газрын шууд удирдлага дор ажилладаг олон нийтийн хуулийн этгээд, байгууллага(нийгэмлэг), сангууд, 2. Ландер(Länder), орон нутгийн засаг захиргаа, бусад Ландерын хяналтанд байдаг нийтийн хуулийн этгээдүүд холбооны удирдлагын нэрийн өмнөөс холбооны хууль тогтоомжийг хэрэгжүүлдэг байгууллагууд, Холбооны хууль, журамд ижил төстэй эсвэл зөрчилтэй заалт ороогүй тохиолдолд.

Захиргааны байгууллага захиргааны хэрэг хянан шийдвэрлэх ажиллагаанд хэрхэн оролцдог тухай олон улсын хуулийн харьцуулалт

Улсын нэр	Зохицуулсан хууль	Захиргааны хэрэг хянан шийдвэрлэх ажиллагаанд оролцогчид
Гүрж	ЗХХШтХ, 1999 /Administrative procedure code of Georgia	14 дүгээр зүйл - Захиргааны хэрэг хянан шийдвэрлэх ажиллагаанд оролцогчид 1.Захиргааны хэрэг хянан шийдвэрлэх ажиллагаанд Гүржийн Иргэний хэрэг шүүхэд хянан шийдвэрлэх тухай хуулийн 79 дүгээр зүйлд заасан хүмүүсээс гадна захиргааны эрх зүйн акт гаргасан буюу хууль зүйн ач холбогдолтой үйлдэл хийсэн захиргааны байгууллага оролцоно. 2.Төр болон төрийн захиргааны байгууллагаас олгосон бүрэн эрхийн үндсэн дээр тэдгээрийг төлөөлөн хийсэн хувь хүний үйлдэл, гаргасан шийдвэрийг төр хариуцна.
Азербайжан	ЗХХШтХ, Administrative Proce- dure of the Republic of Azerbaijan / Azərbay- can Respublikasının İnzibati Prosessual Məcəlləsinin/	25 дугаар зүйл. Захиргааны хэрэг хянан шийдвэрлэх ажиллагаанд оролцогчдын эрх зүйн чадамж 25.0. Захиргааны хэргийн шүүх хуралдаанд дараах хүмүүс оролцох эрхтэй. 25.0.1. хувь хүн эсвэл хуулийн этгээд; 25.0.2. төрийн байгууллагууд эсвэл хотын захиргаа
Герман	Code of Administra- tive Court Procedure (Verwaltungsgericht- sordnung, VwGO)	61 -р зүйл. Дараах хүмүүс шүүх хуралдаанд оролцох боломжтой: 1. хувь хүн, байгууллага аж ахуйн нэгж, 2. эрх бүхий холбоо/нэгдэл, 3. Газрын тухай хуульд заасан эрх бүхий (засаг) захиргааны байгууллага .

Ном зүй

I. Хууль тогтоомж

1. Захиргааны Ерөнхий хууль (2015).
2. Захиргааны хэрэг шүүхэд хянан шийдвэрлэх тухай хууль (2015).
3. Захиргааны хэрэг хянан шийдвэрлэх тухай хууль (2002).
4. Иргэний хууль (2002).
5. Нотариатын тухай хууль (2011).
6. Хуульчийн эрх зүйн байдлын тухай хууль (2012).
7. Захиргааны ерөнхий хууль (2015).
8. Зөвлөлдөх санал асуулгын тухай хууль (2017).
9. Хуулийн этгээдийн улсын бүртгэлийн тухай хууль (2018).
10. Өргөн нэвтрүүлгийн тухай хууль (2019).
11. Өмгөөллийн тухай хууль (2019).
12. Монгол Улсын засаг захиргаа, нутаг дэвсгэрийн нэгж, түүний удирдлагын тухай хууль (2020).
13. Харилцаа холбооны тухай хууль (2001).
14. Civil code of Ukraine (Vidomosti Verhovnoyi Radi of Ukraine (VVR).
15. Law of Ukraine on the lease of state and communal property.
16. Law of Georgia on legal entities under public law (1999).
17. Law of the Azerbaijan Republic "on legal entities of the public law" (2015).
18. General Administrative code of Georgia (1999).
19. Administrative Procedure Code of Georgia (1999).
20. Administrative proceeding law of the Republic of Azerbaijan (2005).
21. Administrative Procedure of the Republic of Azerbaijan.
22. Code of relations between the public and the administration, France (2015).
23. Administrative procedure code of German / Verwaltungsverfahrensgesetz, VwVfG/.
24. Code of Administrative Court Procedure of German (Verwaltungsgerichtsordnung, VwGO)/.

II. Монгол хэл дээрх эх сурвалж

1. Д.Ганзориг, Захиргааны эрх зүй тайлбар-толь (УБ, 2002 он).
2. Ц.Дамдинсүрэн, Орос-Монгол толь (УБ, 1982).
3. Ж.Долгорсүрэн, Г.Буянхишиг, Монгол Улсын Захиргааны эрх зүй (УБ, 2008).
4. Монгол Улсын Их Хурал, Захиргааны ерөнхий хуулийн хувийн хэрэг.
5. Монгол Улсын дээд шүүхийн шүүгч нар, Монгол Улсын захиргааны хэрэг хянан шийдвэрлэх тухай хуулийн тайлбар (УБ, 2009).
6. С.Нарангэрэл, Эрх зүйн эх толь бичиг (УБ, 2007).
7. П.Одгэрэл, Захиргааны эрх зүйн ерөнхий анги (УБ, 2016).

8. Ц.Сарантуяа, Үндсэн хуулийн процессын эрх зүй: суурь ойлголт, тулгамдсан асуудал (УБ, 2005).
9. Б.Чимид, Үндсэн хуулийн үзэл баримтлал (УБ, 2017).
10. Ш.Чоймаа нар, Монгол хэлний хадмал толь (УБ, 2011).
11. А.Эрдэнэцогт, Монгол улсын захиргааны процессын эрх зүй (УБ, 2014).

III. Гадаад хэл дээрх эх сурвалж

1. В.Е.Чиркин, “Юридическое лицо публичного права”, Журнал российского права №5, (2005).
2. Oleg Jastrebov, “The Use of the Category of “Legal Persons of Public Law” in Foreign Legal Instruments”, Middle-East Journal of Scientific Research 20 (2014).
3. Dallmayr.W.R, “Public and semi-public corporations in France” Law and Contemporary Problems, 26(4), (1961).
4. Piddubna.V, Stativka.A, “Participation of legal entities of public law in contractual relations”, Laplage em Revista, 7(3B), (2021).