

## **ЗУРГАА. ЗАХИРГААНЫ АКТЫН БИЕЛЭЛТИЙГ ТҮДГЭЛЗҮҮЛЭХ, ЗАХИРГААНЫ АКТЫН БИЕЛЭЛТИЙГ ТҮДГЭЛЗҮҮЛЖ БОЛОХГҮЙ НӨХЦӨЛ**

- Судалгааг хянасан: Хууль зүйн үндэсний хүрээлэнгийн Захирал,  
Хууль зүйн ухааны доктор Х.Эрдэм-Ундрах
- Судалгааг удирдсан: 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

X3YX

## УДИРТГАЛ

Захиргааны хэргийн шүүх нь иргэн, хуулийн этгээдийн захиргааны хууль бус шийдвэр, үйл ажиллагааны улмаас зөрчигдсөн эрх, хууль ёсны ашиг сонирхлоо хамгаалуулахаар гаргасан нэхэмжлэлийг хянан шийдвэрлэх замаар хүний эрх, эрх чөлөөг хамгаалах, зөрчигдсөн эрхийг сэргээн тогтоох зорилго, эрх мэдэл бүхий шүүх байгууллага юм.

Уг зорилгын хүрээнд захиргааны хэргийн шүүхээс хэрэгжүүлдэг хэрэг хянан шийдвэрлэх ажиллагааны нэгэн төрөл нь хэргийн оролцогчийн хүсэлтээр /зарим улсад шүүх өөрийн санаачилгаар/ хэрэгждэг, тодорхой маргааныг шүүхээс эцэслэн шийдвэрлэж дуусах хүртэл хугацаанд маргаан бүхий “акт”-ын үйлчлэлийг түдгэлзүүлэх замаар түүний үр дагавраас хүн, хуулийн этгээдийн эрх, хууль ёсны ашиг сонирхлыг түр хамгаалахад чиглэгдсэн, эрх зүйн “урьдчилсан хамгаалалт” тогтоох ажиллагаа билээ.

Урьдчилсан хамгаалалт буюу захиргааны актын биелэлтийг түдгэлзүүлэх зохицуулалтыг 2016 оны 07 дугаар сарын 01-ний өдрөөс хүчин төгөлдөр дагаж мөрдсөн “Захиргааны хэрэг шүүхэд хянан шийдвэрлэх тухай хууль”-ийн /цаашид “ЗХШХШтХ” гэх/ шинэчилсэн найруулгын /61, 62 дугаар зүйлд зохицуулсан .

Өөрөөр хэлбэл, маргаан бүхий захиргааны актыг шүүхээс түдгэлзүүлээгүйн улмаас захиргааны акт нь хэрэг хянан шийдвэрлэх ажиллагааны явцад биелэгдсэн тохиолдолд тухайн хэрэг хянан шийдвэрлэх ажиллагаа ач холбогдолгүй, шүүхээс зөрчигдсөн эрхийг хамгаалах зорилгоо биелүүлэх боломжгүй болох тул захиргааны актын биелэлтийг түдгэлзүүлэх хуулийн зохицуулалт хүний эрх, эрх чөлөөг хамгаалахад чухал нөлөөтэй.

Иймд ЗХШХШтХ-ийн 61 дүгээр зүйлийн 61.1 болон 62 дугаар зүйлийн 62.1.1 дэх зохицуулалтын практик хэрэглээг Нийслэл дэх Захиргааны хэргийн анхан шатны шүүх /цаашид “НДЗХАШШ” гэх/ болон Захиргааны хэргийн давж заалдах шатны шүүхээс /цаашид ЗХДЗШШ гэх/ гаргасан шүүгчийн захирамж, шүүхийн тогтоолд тулгуурлан судалж, хэрэгжилтийн явц дахь хүндрэл, нийгэмд үзүүлж буй эерэг сөрөг нөлөөллийг илрүүлэн, үнэлэлт дүгнэлт өгөх, судалгааны тайланг боловсруулах шаардлагад үндэслэн хэрэгжилтийн үр дагаварт үнэлгээ хийв.

Дээрх зүйл заалтын хэрэгжилтийн үр дагаврыг үнэлэхдээ Засгийн газрын 2016 оны 59 дүгээр тогтоолоор баталсан “Хууль тогтоомжийн хэрэгжилтийн үр дагаварт үнэлгээ хийх аргачлал”-ыг /цаашид “аргачлал” гэх/ баримтлав.

## НЭГ. ТӨЛӨВЛӨХ ҮЕ ШАТ

ЗХШХШТХ-ийн хэрэгжилтийн үр дагаварт хийх үнэлгээг аргачлалын дагуу төлөвлөх, хэрэгжүүлэх, үнэлэх гэсэн гурван үе шаттайгаар хийж гүйцэтгэсэн ба “төлөвлөх” шатанд дараах ажлыг гүйцэтгэнэ. Үүнд:

1. Үнэлгээ хийх шалтгааныг тодорхойлох
2. Үнэлгээ хийх хүрээг тогтоох
3. Шалгуур үзүүлэлтийг сонгож тогтоох
4. Харьцуулах хэлбэрийг сонгох
5. Шалгуур үзүүлэлтийг томъёолох
6. Мэдээлэл цуглуулах аргыг сонгох.

### 1.1. Үнэлгээ хийх үндэслэл, шаардлага

Хууль тогтоомжийн тухай хуулийн 51 дүгээр зүйлийн 51.3 дахь хэсэгт “...хуульд өөрөөр заагаагүй бол хууль тогтоомжийн хэрэгжилтийн үр дагаварт хийх үнэлгээг тухайн хууль тогтоомжийг дагаж мөрдсөнөөс хойш 5 жил тутамд хийнэ” гэж заасан.

ЗХШХШТХ-ийг дагаж, мөрдөөд 5 жилийн хугацаа өнгөрсөн төдийгүй энэ хугацаанд захиргааны хэргийн шүүхээс мөн хуулийн 61 дүгээр зүйлийн 61.1 болон 62 дугаар зүйлийн 62.1.1-д заасан зохицуулалтыг нэг мөр ойлгох, зөв хэрэглэж, хэвшүүлэхэд зохицуулалтын хувьд хүндрэл бэрхшээл тулгарч байна.

Тодруулбал, ЗХШХШТХ-ийн 62 дугаар зүйлийн 62.1.1-д заасан “ноцтой хохирол” болон “илт хохирол” гэх нэр томъёог хэрхэн ойлгох, практикт хэрэглэх талаар албан ёсны тайлбар байхгүй. Түүнчлэн ЗХШХШТХ-ийн 62 дугаар зүйлийн 62.1.1 дэх заалтыг 2004 онд батлагдсан Захиргааны хэрэг хянан шийдвэрлэх тухай /цаашид “ЗХШХШТХ” гэх/ хуулийн (Энэ хуулийг 2016 оны 02 дугаар сарын 04-ний өдрийн хуулиар хүчингүй болгосон) 46 дугаар зүйлийн 46.1.1 дэх заалттай харьцуулбал “нийтийн ашиг сонирхолд илт хохирол учруулах” нөхцөл нэмэгдсэн<sup>1</sup>. Уг шинээр нэмэгдсэн нөхцөл захиргааны актын биелэлтийг түдгэлзүүлэхэд хэрхэн нөлөөлж буй талаар судлах шаардлагатай.

Иймд дээрх шаардлагын хүрээнд ЗХШХШТХ-д Засгийн газрын 2016 оны 59 дүгээр тогтоолын 6 дугаар хавсралтаар баталсан аргачлалын 3 дугаар зүйлийн 3.2.1.6 дахь заалтыг үндэслэн<sup>2</sup> уг үнэлгээг хийв.

### 1.2. Үнэлгээ хийх хүрээг тогтоох

Үнэлгээний хүрээг тодорхойлох ажиллагаа нь тухайн хуулийн хэрэгжилтэд хамгийн их нөлөөлөл /эерэг болон сөрөг/ үзүүлж буй хэм хэмжээг тусгаарлан сонгох ажиллагаа бөгөөд эдгээрийг хэр оновчтой сонгохоос судалгааны чанар ихээхэн хамаардаг.

1 2004 оны ЗХШХШТХ-ийн 46.1.1 дүгээр зүйлээс 2016 оны ЗХШХШТХ-ийн 62.1.1- д дүгээр зүйлийн ялгагдах онцлогийг тэмдэглэв.

2 Монгол Улсын Засгийн Газрын 2016 оны №59 дүгээр тогтоолын 3.2.1.6 дахь хэсэг, <https://www.legalinfo.mn/law/details/11993?lawid=11993> [Сүүлд үзсэн огноо: 2021.09.02]

2019 онд буюу 2018 оны 12 дугаар сарын 21-ний өдрөөс 2019 оны 12 дугаар сарын 23-ны өдрийг хүртэлх хугацаанд НДЗХАШШ-д захиргааны актын биелэлтийг түдгэлзүүлэх 157 хүсэлтийг хэргийн оролцогч, тэдгээрийн төлөөлөгч, өмгөөлөгч тус тус гаргасан. Дээрх 157 хүсэлтээс НДЗХАШШ-ийн шүүгч ЗХШХШТХ-ийн 61 дүгээр зүйлийн 61.1-д заасныг баримтлан 98 буюу 66 хувьд хүсэлтийг хангасан. Харин ЗХШХШТХ-ийн 62 дугаар зүйлийн 62.1.1-62.1.4-д заасныг баримтлан 51 буюу 33 хувьд хүсэлтийг хэрэгсэхгүй болгожээ. Өөрөөр хэлбэл, захиргааны хэргийн шүүхээс захиргааны актын биелэлтийг түдгэлзүүлэх хүсэлтийг хангах хуулийн гол зохицуулалт нь ЗХШХШТХ-ийн 61 дүгээр зүйлийн 61.1 бол хүсэлтийг хэрэгсэхгүй болгох хуулийн гол зохицуулалт нь ЗХШХШТХ-ийн 62 дугаар зүйлийн 62.1.1 юм.

Иймд ЗХШХШТХ-ийн хэрэгжилтийн үр дагаварт үнэлгээ хийхдээ захиргааны актын биелэлтийг түдгэлзүүлэх гол зохицуулалт болох ЗХШХШТХ-ийн 61 дүгээр зүйлийн 61.1 болон ЗХШХШТХ-ийн 62 дугаар зүйлийн 62.1.1-д заасныг тус тус сонгон судалж, хэрэгжилтийн үр дагаварт үнэлгээ хийх судалгааны хүрээг тогтоов.

### 1.3. Шалгуур үзүүлэлтийг сонгож тогтоох

Хуулийн хэрэгжилтийг үнэлэхдээ оновчтой, бодитой, хэмжиж болохуйц байдлыг баримталж “Практикт нийцэж байгаа байдал” шалгуур үзүүлэлтийг сонгож ЗХШХШТХ-ийн 61 дүгээр зүйлийн 61.1, 62 дугаар зүйлийн 62.1.1-д заасан зохицуулалтыг удирдлага болгон хуулийн хэрэгжилтийн явцад гарч буй хийдэл зөрчил, эерэг болон сөрөг байдал, тулгамдсан асуудлыг судлав.

#### Хүснэгт 1. “Практикт нийцэж байгаа байдал” шалгуур үзүүлэлтийн хүрээнд сонгосон зүйл, заалтууд

д/д	Сонгосон зүйл, заалт	Зүйл, заалтын агуулга
3.	61 дүгээр зүйл. Захиргааны актын биелэлтийг түдгэлзүүлэх	61.1.Энэ хуулийн 62 дугаар зүйл, эсхүл хуульд тусгайлан зааснаас бусад тохиолдолд шүүгч хэргийн оролцогч, тэдгээрийн төлөөлөгч, өмгөөлөгчийн хүсэлтээр захиргааны актын биелэлтийг түдгэлзүүлнэ.
4.	62 дугаар зүйл. Захиргааны актын биелэлтийг түдгэлзүүлж болохгүй нөхцөл	62.1.1.захиргааны актын биелэлтийг түдгэлзүүлэх нь бусдын амь нас, эрүүл мэнд, эд хөрөнгөд ноцтой, хуулийн этгээд, эсхүл нийтийн ашиг сонирхолд илт хохирол учруулахаар бол;

### 1.4. Үнэлгээний харьцуулах хэлбэрийг сонгох

Хууль тогтоомж хэрэгжсэнээр нийгмийн харилцаанд гарсан эерэг, сөрөг өөрчлөлтүүдийг олж тодорхойлоход харьцуулах хэлбэрүүдийг ашигладаг. Хууль тогтоомжийн хэрэгжилтийн үр дагаврыг үнэлэхдээ түүний хэрэгжилттэй холбоотой үүссэн асуудал буюу үнэлэх болсон шалтгаан, тогтоосон хүрээ, шалгуур үзүүлэлтээс хамааран аль болох тохиромжтой харьцуулах хэлбэрийг сонгох нь зүйтэй.

Иймд ЗХШХШТХ-ийн 61 дүгээр зүйлийн 61.1 болон 62 дугаар зүйлийн 62.1.1-д заасан зохицуулалтад үнэлгээ хийхдээ аргачлалын 3.5.3-т заасан дөрвөн харьцуулах хэлбэрээс 1/ Хууль тогтоомж батлагдахаас өмнөх болон хууль тогтоомж батлагдсанаас хойш, 2/ Хууль хүчин төгөлдөр үйлчилж эхэлснээс хойш, 3/ Тохиолдол судлах гэсэн хэлбэрүүдийг сонгон авч харьцуулах нь оновчтой гэж үзэв. Харин байх ёстой болон одоо байгаа харьцуулах хэлбэрийг судалгаанд сонгоогүй болно. Учир нь үнэлгээ хийж байгаа ЗХШХШТХ-ийн 61 дүгээр зүйлийн 61.1 болон 62 дугаар зүйлийн 62.1.1-д заасан зохицуулалтад байвал зохих тодорхой үзүүлэлтийг зааж өгөөгүй тул одоо байгаа үзүүлэлтэй харьцуулах боломжгүй.

## **1.5. Үнэлгээний шалгуур үзүүлэлтийг томьёолох**

“Шалгуур үзүүлэлтийг томьёолох” гэдэг нь сонгосон шалгуур үзүүлэлт тус бүрээр тодорхой таамаглал дэвшүүлэх буюу асуулт тавихыг хэлнэ. Хэрэгжилтийн үр дагаварт үнэлгээ хийхдээ ЗХШХШТХ-ийн 61 дүгээр зүйлийн 61.1 болон 62 дугаар зүйлийн 62.1-д заасан асуудлын хүрээнд дараах таамаглал дэвшүүлж, асуулт боловсрууллаа.

Практикт нийцэж буй байдал шалгуур үзүүлэлтийн хүрээнд:

Шалгуур үзүүлэлтийн томьёолол

ЗХШХШТХ-ийн 61 дүгээр зүйлийн 61.1, 62 дугаар зүйлийн 62.1.1-д заасан зохицуулалт практикт хэрэгжиж байгаа байдал, хэрэгжүүлэхэд хүндрэл бэрхшээл тулгарч байгаа эсэх.

## **1.6. Мэдээлэл цуглуулах аргыг сонгох**

Аргачлалын 3.7.3-т мэдээлэл цуглуулах дөрвөн аргыг тодорхойлсон бөгөөд тус судалгааны хүрээнд “байгаа мэдээллийг цуглуулж ашиглах” аргыг авч сонгон үнэлгээ хийх мэдээллийг цуглуулсан. Харин 1/холбогдох субъектээс судалгаа авах, 2/шинжээчдийн зөвлөгөөн зохион байгуулах, 3/биечлэн судалгаа хийх аргуудыг судалгаанд ашиглаагүй. Учир нь ЗХШХШТХ-ийн 61 дүгээр зүйлийн 61.1 болон 62 дугаар зүйлийн 62.1.1-д заасан зохицуулалтад үнэлгээ, дүн шинжилгээ хийхэд хэрэгцээтэй мэдээллийг “байгаа мэдээллийг цуглуулж ашиглах” аргаар хангалттай цуглуулсан гэж үзэв.

Байгаа мэдээллийг цуглуулж ашиглах хүрээнд: НДЗХАШШ-ийн шүүгчийн захирамж, ЗХДЗЗШ-ээс хянан шийдвэрлэсэн шүүхийн тогтоол, болон судалгааны тайлан, илтгэл, өгүүллийг уншиж, судлах, харьцуулалт хийх, шүүгч, хуульч, өмгөөлөгч, судлаачидтай уулзалт, ярилцлага хийх зэргээр мэдээлэл цуглуулж, үнэлгээ хийхэд ашиглав.

## **ХОЁР. ХЭРЭГЖҮҮЛЭХ ҮЕ ШАТ**

ЗХШХШТХ-ийн хэрэгжилтийн үр дагаварт үнэлгээ хийх, судалгааны мэдээллийг цуглуулахдаа баримт бичгийг судлах, задлан шинжлэх ба нэгтгэн дүгнэх, ярилцлагын аргад тулгуурлан энэхүү судалгааг гүйцэтгэв.

Баримт бичгийн судалгаа: Тус хуулийн 61 дүгээр зүйлийн 61.1, 62 дугаар зүйлийн 62.1 дэх заалтын хэрэгжилтийн үр дагаварт үнэлгээ хийхдээ дор дурдсан хууль тогтоомж, шүүгчийн захирамж, шүүхийн тогтоол, эрдэмтэн судлаачдын эрдэм шинжилгээний бүтээл, илтгэл, өгүүлэл, судалгааны тайланг ашигласан болно. Хууль тогтоомж, эрдэмтэн судлаачдын эрдэм шинжилгээний бүтээл, илтгэл, өгүүллийг ном зүй хэсгээс дэлгэрэнгүйг харна уу.

### **2.1. Шүүгчийн захирамж**

Уг судалгааны хүрээнд НДЗХАШШ-ийн шүүгчийн 2019 онд шийдвэрлэсэн захиргааны актын биелэлтийг түдгэлзүүлэх 157 захирамжийг судлав. Гэвч НДЗХАШШ-ийн шүүгч 2019 онд хэчнээн захиргааны актын биелэлтийг түдгэлзүүлэх хүсэлт шийдвэрлэсэн талаарх тоон мэдээлэл зөрүүтэй байна. Тодруулбал,

НДЗХАШШ 2019 онд нийт шийдвэрлэсэн хэрэг 1074 байсан бол 60 гаруй хувь нь актын биелэлт түдгэлзүүлэх ажиллагаа явагдсан<sup>3</sup>, НДЗХАШШ-ийн тоон статистик мэдээллээс үзвэл 2019 онд буюу 2018 оны 12 дугаар сарын 21-ээс 2019 оны 12 дугаар сарын 23-ны өдрийг хүртэлх хугацаанд тус шүүх захиргааны актын биелэлтийг түдгэлзүүлэх 86 хүсэлтийг хэлэлцэн шийдвэрлэсэн<sup>4</sup>. Харин Шүүхийн ерөнхий зөвлөлөөс ирсэн албан бичгийн хүрээнд НДЗХАШШ-ийн шүүгч 2019 онд захиргааны актын биелэлтийг түдгэлзүүлэх 86 хүсэлтийг хэлэлцэн шийдвэрлэсэн<sup>5</sup> зэргээр тоон мэдээлэл зөрүүтэй байна.

Иймд НДЗХАШШ-ийн архивд буй 2019 онд гаргасан нийт шүүгчийн захирамжаас судлаач захиргааны актын биелэлтийг түдгэлзүүлэх шүүгчийн захирамжийг судалсан. НДЗХАШШ-ийн шүүгч 2019 онд захиргааны актын биелэлтийг түдгэлзүүлэх 157 хүсэлтийг шийдвэрлэж захирамж гаргажээ.

Судалгаанд уг захиргааны актын биелэлтийг түдгэлзүүлэх 157 хүсэлтийг ашиглав. Энэ нь өмнөх тоон мэдээлэлтэй харьцуулахад 2 дахин их тоон мэдээлэл юм. Захиргааны актын биелэлтийг түдгэлзүүлэх хүсэлтийг шийдвэрлэсэн тоон мэдээлэл зөрсөн шалтгаан нь шүүгчийн захирамжийн нэртэй холбоотой. Өөрөөр хэлбэл захиргааны актын биелэлтийг түдгэлзүүлэх хүсэлт шийдвэрлэсэн шүүгчийн захирамж нь “Захиргааны актын биелэлтийг түдгэлзүүлэх тухай” эсхүл “Захиргааны актын биелэлтийг түдгэлзүүлэх тухай хүсэлтийг хэрэгсэхгүй болгох тухай” шүүгчийн захирамжаас гадна “Хүсэлт шийдвэрлэж, шүүх хуралдаан товлох тухай”<sup>6</sup>, “Хүсэлтийг хэрэгсэхгүй болгож шүүх хуралдааныг товлон зарлах тухай”<sup>7</sup>, “Хүсэлтийг хэрэгсэхгүй болгох тухай”<sup>8</sup> шүүгчийн захирамжаар захиргааны актын биелэлтийг түдгэлзүүлэх хүсэлтийг шийдвэрлэсэн байна.

2019 онд хэргийн оролцогч тэдгээрийн төлөөлөгч, өмгөөлөгч захиргааны актын биелэлтийг түдгэлзүүлэх 157 хүсэлтийг НДЗХАШШ-д гаргасан. Тус шүүхийн шүүгч ЗХШХШТХ-ийн 61 дүгээр зүйлийн 61.1-д заасныг баримтлан хэргийн оролцогчоос гаргасан 98 хүсэлт буюу 66 хувийг хангаж, ЗХШХШТХ-ийн 62 дугаар зүйлийн 62.1-д заасныг баримтлан 51 хүсэлт буюу 33 хувийг хэрэгсэхгүй болгож, үлдсэн 8 хүсэлт буюу 5 хувьд зарим хэсгийг хангах, хойшлуулах зэрэг бусад захирамжийг гаргасан байна (График 1-ээс дэлгэрэнгүй харна уу).

3 Д.Оюумаа, Захиргааны актын биелэлтийг түдгэлзүүлэх хүсэлтийг шийдвэрлэж буй шүүхийн практикт хийсэн дүн шинжилгээ, Шүүх эрх мэдэл сэтгүүл №1 (2020), 98 дахь тал.

4 Г.Мөнхтулга, Г.Мөнхсайхан, Захиргааны процессын эрх зүй: Эрх зүйн урьдчилсан хамгаалалт УБ, 2020, 110 дахь тал.

5 Шүүхийн ерөнхий зөвлөлийн, Мэдээллийн Технологи, Хэргийн Хөдөлгөөний Удирдлагын Хэлтэс Хэргийн хөдөлгөөний бүртгэл, дүн шинжилгээ хариуцсан ахлах шинжээч М.Сэлэнгээс ирсэн “Захиргааны актын биелэлтийг түдгэлзүүлэх шүүгчийн захирамжийн судалгаа”, 2016.07.08-2021.05.31.

6 НДЗХАШШ-ийн шүүгчийн захирамж, Дугаар 128/Ш32019/4899, 1 дэх тал.

7 НДЗХАШШ-ийн шүүгчийн захирамж, Дугаар 128/Ш32019/1617, 1 дэх тал.

8 НДЗХАШШ-ийн шүүгчийн захирамж, Дугаар 128/Ш32019/1658, 128/Ш32019/2448, 128/Ш32019/2491, 1 дэх тал.

**График 1. НДЗХАШШ-ийн шүүгчийн 2019 онд шийдвэрлэсэн захиргааны актын биелэлтийг түдгэлзүүлэх 157 захирамж**



## 2.2. Шүүхийн тогтоол

• 2019 оны 01 дүгээр сарын 16-ны өдрөөс 2019 оны 12 дугаар сарын 31-ний өдрийн хооронд шийдвэрлэсэн НДЗХАШШ-ийн шүүгчийн захиргааны актын биелэлтийг түдгэлзүүлэх захирамжид гаргасан 40 гомдлыг ЗХДЗШШ хянан хэлэлцсэн. Үүнээс 22 тогтоолын тухайд захиргааны актын биелэлтийг түдгэлзүүлэх шүүгчийн захирамжийг хэвээр үлдээсэн буюу гомдлыг хангаагүй бол үлдсэн 16 тогтоолын тухайд захиргааны актын биелэлтийг түдгэлзүүлэх шүүгчийн захирамжийг хүчингүй болгож гомдлыг хангасан<sup>9</sup>.

## ГУРАВ. ҮНЭЛЭХ ҮЕ ШАТ

Үнэлэх үе шатанд ЗХШШТХ-ийн 61 дүгээр зүйлийн 61.1, 62 дугаар зүйлийн 62.1 дэх заалтыг практикт нийцэж буй байдал шалгуур үзүүлэлтийн хүрээнд үнэлгээ хийв.

Шалгуур үзүүлэлтийн томъёолол 1

ЗХШШТХ-ийн 61 дүгээр зүйлийн 61.1-д заасан захиргааны актын биелэлтийг түдгэлзүүлэх зохицуулалт практикт хэрэгжиж байгаа байдал, хэрэгжүүлэхэд хүндрэл, бэрхшээл тулгарч байгаа эсэх.

9 Захиргааны хэргийн давж заалдах шатны шүүхийн тогтоолын сан, <http://www.togtool.court.gov.mn/>



### 3.1. Үнэлгээ /Шалгуур үзүүлэлтийн томъёолол 1/

ЗХШХШТХ-ийн 61 дүгээр зүйлийн 61.1-д заасан зохицуулалт нийгэмд дараах эерэг болон сөрөг талыг бий болгож байна. Үүнд:

#### 3.1.1. Эерэг тал 1. Захиргааны процессын эрх зүйн диспозитив зарчмыг хангах

ЗХШХШТХ-ийн 61 дүгээр зүйлийн 61.1-д заасан зохицуулалтын хэрэглээг судлахад, юун түрүүнд хэргийн оролцогч, тэдгээрийн төлөөлөгч, өмгөөлөгчөөс захиргааны актын биелэлтийг түдгэлзүүлэх "хүсэлт"-ийг шүүхэд гаргах ёстой.

2004 оны ЗХХШТХ-д (Энэ хуулийг 2016 оны 02 дугаар сарын 04-ний өдрийн хуулиар хүчингүй болгосон) түдгэлзүүлж болохгүй хэмээн тусгайлан зааснаас бусад тохиолдолд маргаан бүхий захиргааны актын биелэлтийг түдгэлзүүлэх эрхийг талууд хүсэлт гаргасан эсэхээс үл хамааран шүүхэд олгосон байсныг 2016 оны ЗХШХШТХ-ийн 61 дүгээр зүйлд "зөвхөн" хэргийн оролцогч тэдгээрийн төлөөлөгч өмгөөлөгчөөс захиргааны актын биелэлтийг "хүсэлт" гаргасан тохиолдолд шүүгч шийдвэрлэж байхаар өөрчилсөн<sup>10</sup> нь захиргааны процессын эрх зүйн диспозитив зарчмыг хангах давуу байдлыг бий болгосон.

Энэ нь хэргийн оролцогч, тэдгээрийн төлөөлөгч өмгөөлөгчөөс хүсэлт гаргаагүй бол шүүгч дур мэдэн актын биелэлтийг түдгэлзүүлэх эрхгүй буюу Европын Сайд нарын Зөвлөлийн 1989 оны "Захиргааны маргаан дахь шүүхийн түр хамгаалалтын тухай" Р(89) 8 дугаар зөвлөмжийн 1 дүгээр зүйлд "Захиргааны акттай холбоотой маргаан шүүхээр хянан шийдвэрлэгдэж байгаа бөгөөд тухайн актын талаар шүүх эцсийн шийдвэрийг гаргаагүй байгаа бол нэхэмжлэгч тухайн шүүх болон өөр эрх бүхий шүүхээс маргаан бүхий актын эсрэг эрх зүйн түр хамгаалалтын арга хэмжээ авахыг хүсэх эрхтэй"<sup>11</sup> гэж заасантай адил олон улсын зохицуулалт юм.

Харин хэргийн оролцогч гэдэгт ЗХШХШТХ-ийн 17 дугаар зүйлийн 17.1-д заасны дагуу нэхэмжлэгч, хариуцагч, гуравдагч этгээдийг ойлгодог<sup>12</sup>. Практикт захиргааны актын биелэлтийг түдгэлзүүлэх хүсэлтийг нэхэмжлэгч<sup>13</sup>, эсхүл түүний төлөөлөгч<sup>14</sup>, өмгөөлөгч<sup>15</sup> ихэвчлэн гаргадаг. НДЗХАШШ-ийн шүүгчийн захиргааны актын биелэлтийг түдгэлзүүлэх, 128/Ш32019/6511, 128/Ш32019/6512 дугаартай шүүгчийн захирамжаас үзвэл цөөн тохиолдолд гуравдагч этгээд актыг биелэлтийг түдгэлзүүлэх хүсэлтийг гаргажээ. Хариуцагчийн тухайд захиргааны актын биелэлтийг түдгэлзүүлэх хүсэлтийг шүүхэд гаргасан тохиолдол байхгүй бөгөөд нэхэмжлэгч болон гуравдагч этгээд, түүний төлөөлөгч, өмгөөлөгчийн захиргааны

10 Recommendation No. R (89) 8 of The committee of Ministers to Member States on Provisional Court Protection in Administrative Matters. <http://rm.coe.int/16804f288f/> /Last visited 2021.08.07/.

11 Г.Мөнхтулга, Г.Мөнхсайхан, Захиргааны процессын эрх зүй: Эрх зүйн урьдчилсан хамгаалалт УБ, 2020, МУИС хэвлэх үйлдвэр, 28 дахь тал.

12 Захиргааны хэрэг шүүхэд хянан шийдвэрлэх тухай хуулийн 17 дугаар зүйлийн 17.1, Төрийн мэдээлэл эмхэтгэл, 2016 он, №9.

13 НДЗХАШШ-ийн шүүгчийн захирамж, Дугаар 128/Ш32019/0013, 1 дэх тал, 128/Ш32019/0068, 1 дэх тал, 128/Ш32019/0193, 1 дэх тал, 128/Ш32019/0282, 1 дэх тал.

14 НДЗХАШШ-ийн шүүгчийн захирамж, Дугаар 128/Ш32019/0052, 1 дэх тал, 128/Ш32019/0108, 1 дэх тал, 128/Ш32019/0310, 1 дэх тал, 128/Ш32019/0320, 1 дэх тал.

15 НДЗХАШШ-ийн шүүгчийн захирамж, Дугаар 128/Ш32019/0061, 1 дэх тал, 128/Ш32019/1402, 2 дахь тал.

актын биелэлтийг түдгэлзүүлэхээр гаргасан хүсэлтэд хариу тайлбар гаргах эсхүл урьдчилсан хэлэлцүүлгийн шатанд тайлбар хэлэх зэргээр өөрсдийн байр сууриа илэрхийлэн мэтгэлцэж байна<sup>16</sup>.

### 3.1.2. Эерэг тал 2. Захиргааны актын биелэлтийг түдгэлзүүлэх зохицуулалтын хүрээнд шүүхийн практик тогтсон.

Захиргааны актын биелэлтийг түдгэлзүүлэх хуулийн зохицуулалтыг анх 2004 оны ЗХШХтХ-ийн 45, 46 дугаар зүйлд хуульчилсан<sup>17</sup> ба (Энэ хуулийг 2016 оны 02 дугаар сарын 04-ний өдрийн хуулиар хүчингүй болгосон) 2016 оны ЗХШХШтХ-ийн 61, 62 дугаар зүйл агуулгын хувьд өөрчлөлтгүй<sup>18</sup>. Өөрөөр хэлбэл, захиргааны актын биелэлтийг түдгэлзүүлэх хуулийн зохицуулалт агуулгын хувьд олон жилийн турш тогтвортой хэрэгжсэн бөгөөд уг зохицуулалт шүүхийн практикт хэвшин тогтсон.

Тодруулбал, захиргааны хэргийн шүүгч тухайн тохиолдолд нэгдүгээрт, ЗХШХШтХ-ийн 62 дугаар зүйлийн 62.1.1-62.1.4-д заасан захиргааны актын биелэлтийг түдгэлзүүлж болохгүй нөхцөл, хоёрдугаарт, актын биелэлтийг түдгэлзүүлж болохгүй талаар хуульд тусгайлан зааснаас бусад тохиолдолд<sup>19</sup> хамаарах эсэхийг шалган тогтооно.

#### Жишээ 1

ЗХШХШтХ-ийн 61.1-д “Энэ хуулийн 62 дугаар зүйл, эсхүл хуульд тусгайлан зааснаас бусад тохиолдолд шүүгч хэргийн оролцогч, тэдгээрийн төлөөлөгч, өмгөөлөгчийн хүсэлтээр захиргааны актын биелэлтийг түдгэлзүүлнэ гэж заасан бөгөөд дээрх хуулийн зохицуулалтыг хэрэглэж захиргааны актын биелэлтийг түдгэлзүүлэх эсэх асуудлыг шүүх шийдвэрлэхдээ уг хуулийн 62 дугаар зүйлд заасан болон өөр хуульд түдгэлзүүлж болохгүй үндэслэл байгаа эсэхийг тогтооно.<sup>20</sup>

#### Жишээ 2

ЗХШХШтХ-ийн 62 дугаар зүйлийн 62.1-д тоочиж заасан үндэслэлүүд болон бусад хуульд тусгайлан заасан үндэслэлүүд тогтоогдохгүй бол захиргааны актын биелэлтийг түдгэлзүүлж байх агуулгаар хууль тогтоогч хуульчилсан байна.<sup>21</sup>

16 Захиргааны хэрэг шүүхэд хянан шийдвэрлэх тухай хуулийн 70 дугаар зүйлийн 70.5, Төрийн мэдээлэл эмхэтгэл, 2016, №9.

17 Захиргааны хэрэг хянан шийдвэрлэх тухай хууль, Төрийн мэдээлэл эмхэтгэл, 2003, №3.

18 Зөвхөн түдгэлзүүлэх хүсэлтийг, хэргийн оролцогч тэдгээрийн төлөөлөгч, өмгөөлөгч гаргах эрхтэй болсон.

19 НДЗХАШШ-ийн шүүгчийн захирамж, Дугаар 128/Ш32019/5455, 2 дахь тал, 128/Ш32019/7042, 2 дахь тал, 128/Ш32019/7265, 2 дахь тал, 128/Ш32019/8583, 2 дахь тал.

20 НДЗХАШШ-ийн шүүгчийн захирамж, Дугаар 128/Ш32018/0013, 2 дахь тал, 128/Ш32019/0108, 2 дахь тал, 128/Ш32019/0193, 2 дахь тал, 128/Ш32019/0282, 6 дахь тал, 128/Ш32019/0310, 2 дахь тал, 128/Ш32019/0320, 3 дахь тал, 128/Ш32019/0766 2 дахь тал, 128/Ш32019/2162, 2 дахь тал, 128/Ш32019/4034, 2 дахь тал, 128/Ш32019/4222, 2 дахь тал, 128/Ш32019/6021, 2 дахь тал, 128/Ш32019/6211, 2 дахь тал, 128/Ш32019/6487, 4 дэх тал, 128/Ш32019/6835, 2 дахь тал, 128/Ш32019/6836, 2 дахь тал, 128/Ш32019/6734, 2 дахь тал, 128/Ш32019/7018, 2 дахь тал, 128/Ш32019/6912, 2 дахь тал, 128/Ш32019/7010, 2 дахь тал.

21 НДЗХАШШ-ийн шүүгчийн захирамж, Дугаар 128/Ш32019/3025, 3 дахь тал, 128/Ш32019/5339, 4 дэх тал, 128/Ш32019/5455, 2 дахь тал, 128/Ш32019/5632, 7 дахь тал, 128/Ш32019/6178, 3 дахь тал, 128/Ш32019/6612, 2 дахь тал, 128/Ш32019/8018, 5 дахь тал, 128/Ш32019/8624, 2 дахь тал, 128/Ш32019/8842, 2 дахь тал, 128/Ш32019/9105, 5 дахь тал.

Дээрх жишээнүүд агуулгын хувьд адилхан ч найруулгын хувьд ялгаатай бичигдсэн. Өөрөөр хэлбэл, практикт захиргааны актын биелэлтийг түдгэлзүүлж болохгүй нөхцөлд хамаарахгүй, түүнчлэн хуульд тусгайлан заагаагүй эсэхийг шалган тогтоож маргаан бүхий захиргааны актын биелэлтийг түдгэлзүүлж байна.

Захиргааны хэргийн анхан шатны шүүхийн шүүгч хуульд заасан урьдчилсан нөхцөлийг шалгаж захиргааны актын биелэлтийг түдгэлзүүлснээр "...хэн нэгний зөрчигдсөн эрх, хууль ёсны ашиг сонирхлыг сэргээх зорилгогүй бөгөөд гагцхүү шүүхээр тухайн маргааныг эцэслэн шийдвэрлэх хүртэл хугацаанд эрх зүйн урьдчилсан хамгаалалтыг бий болгодог. Ингэснээр түдгэлзүүлсэн актын үйлчлэл түр зогсдог онцлогтой төдийгүй талууд хууль, шүүхийн өмнө эрх тэгш байх, хэрэг хянан шийдвэрлэх ажиллагаанд мэтгэлцэх зарчмыг хэрэгжүүлэх<sup>22</sup>, шүүхийн шийдвэрийн биелэлтийг баталгаажуулах ач холбогдолтой юм.

Судлаачид "ЗХШХШТХ-ийн 61.1 дүгээр зүйлийн зохицуулалтын агуулга нь ЗХШХШТХ-ийн 62 дугаар зүйл болон өөр хуульд тусгайлан заасан тохиолдолд захиргааны актын биелэлтийг түдгэлзүүлэхгүй, бусад тохиолдолд түдгэлзүүлнэ; гэж тайлбарлагдаж, хэрэглэгдэнэ<sup>23</sup> гэж үздэг. Энэ нь ЗХШХШТХ-ийн 61.1 дүгээр зүйлийн зохицуулалт практик болон судалгааны төвшинд ижил байгааг илтгэнэ.

Түүнчлэн захиргааны актын биелэлтийг түдгэлзүүлснээр дараах үр дагавар бий болдог. Үүнд:

- Иргэн, хуулийн этгээд маргаан бүхий захиргааны актыг дагаж мөрдөх шаардлагагүй болох;

- Захиргааны байгууллага, албан тушаалтан маргаан бүхий захиргааны актыг хэрэгжүүлэх эрхгүй болох;

- Нөхцөл байдал хэргийг эцэслэн шийдвэрлэх хүртэл хугацаанд үргэлжлэх гэх мэт<sup>24</sup>.

ЗХШХШТХ-ийн 62 дугаар зүйлийн 62.1-д заасан захиргааны актын биелэлтийг түдгэлзүүлж болохгүй нөхцөлийг НДЗХАШШ, ЗХДЗШШ-ээс хэрхэн тайлбарласан талаар дараагийн шалгуур үзүүлэлтийн томъёолол 2-ын хүрээнд авч үзнэ. Иймд хуульд тусгайлан заасан захиргааны актын биелэлтийг түдгэлзүүлж болохгүй нөхцөлийн талаар товч дурдах нь зүйтэй. Энэ нь хүчин төгөлдөр үйлчилж буй бусад хуульд захиргааны актын биелэлтийг түдгэлзүүлэхийг хориглосон хэм хэмжээг заасан тохиолдлыг илэрхийлэх бөгөөд ийм зохицуулалт бүхий хууль цөөнгүй бий. Үүнд:

---

22 НДЗХАШШ-ийн шүүгчийн захирамж, Дугаар 128/Ш32019/0320, 3 дахь тал, 128/Ш32019/0430, 3 дахь тал, 128/Ш32019/0766 2 дахь тал, 128/Ш32019/1535, 4 дэх тал, 128/Ш32019/2148, 2 дахь тал, 128/Ш32019/3025, 3 дахь тал, 128/Ш32019/4251, 3 дахь тал, 128/Ш32019/4222, 2 дахь тал, 128/Ш32019/6178, 3 дахь тал, 128/Ш32019/6487, 5 дахь тал, 128/Ш32019/6650, 2 дахь тал, 128/Ш32019/7715, 3 дахь тал, 128/Ш32019/7856, 2 дахь тал, 128/Ш32019/8624, 2 дахь тал, 128/Ш32019/8867, 4 дэх тал, 128/Ш32019/8842, 2 дахь тал, 128/Ш32019/9070, 4 дэх тал, 128/Ш32019/9105, 8 дахь тал.

23 Ц.Цогт, З.Ганзориг, "Захиргааны актын биелэлтийг түдгэлзүүлэх асуудал: Шүүхийн практикт тулгуурласан шинжилгээ", Хууль дээдлэх ёс сэтгүүл №4, 2016, 114 дэх тал.

24 Д.Оюумаа, "Захиргааны актын биелэлтийг түдгэлзүүлэх хүсэлтийг шийдвэрлэж буй шүүхийн практикт хийсэн дүн шинжилгээ, Шүүх эрх мэдэл сэтгүүл №1 2020, 97 дахь тал.

1. Цөмийн энергийн тухай хуулийн 26 дугаар зүйлийн 26.6 дахь хэсэг<sup>25</sup>
2. Ашигт малтмалын тухай хуулийн 56 дугаар зүйлийн 56.5 дахь хэсэг<sup>26</sup>
3. Төрийн болон орон нутгийн өмчийн бараа, ажил үйлчилгээ худалдан авах журмын тухай хуулийн 56 дугаар зүйлийн 56.3 дахь хэсэг<sup>27</sup> зэрэг зохицуулалтыг дурдаж болно<sup>28</sup>.

Дээрхээс дүгнэвэл, ЗХШХШТХ-ийн 62.1.1-62.1.4-д болон хуульд тусгайлан хориглосноос бусад тохиолдолд захиргааны актын биелэлтийг түдгэлзүүлэх нь ЗХШХШТХ-ийн зорилго, зарчим, үзэл баримтлалд нийцсэн, түүнд тулгуурласан суурь зохицуулалт<sup>29</sup> юм. Шүүгч маргаж буй захиргааны актын биелэлтийг түдгэлзүүлэх нь өөрийн зөрчигдсөн болон зөрчигдөж болзошгүй эрх, хууль ёсны ашиг сонирхлоо хамгаалуулахаар шүүхэд хандсан нэхэмжлэгчийн эрх зүйн байдлыг дордуулахгүй байх зорилгоор тухайн хэрэг маргааныг шүүхээр эцэслэн шийдвэрлэгдэх хүртэл хугацаанд хамгаалдаг хуулийн зохицуулалт юм.

Шүүхийн практик захиргааны актын биелэлтийг түдгэлзүүлэхдээ нэгдүгээрт, ЗХШХШТХ-ийн 62 дугаар зүйлийн 62.1.1-62.1.4-д заасан захиргааны актын биелэлтийг түдгэлзүүлж болохгүй нөхцөл, хоёрдугаарт актын биелэлтийг түдгэлзүүлж болохгүй талаар хуульд тусгайлан зааснаас бусад тохиолдолд хамаарах эсэхийг шалган тогтооно<sup>30</sup>.

Гэхдээ захиргааны актын биелэлтийг түдгэлзүүлэх зохицуулалт нийгэмд цөөнгүй сөрөг үр дагаврыг бий болгосон. Үүнд:

### **3.1.3. Сөрөг тал 1. Урьдчилсан хамгаалалт үр нөлөөтэй байх зарчим бүрэн хэрэгжээгүй**

2016 оны ЗХШХШТХ-иар захиргааны шүүхийн хяналтын цар хүрээ өргөжиж, хүн, хуулийн этгээдээс гаргасан гомдол, нэхэмжлэлийн үндсэн дээр ЗЕХ-ийн 11 дүгээр зүйлд заасан захиргааны үйл ажиллагааны хэлбэрүүдэд эрх зүйн хяналт тавих боломж бүрдсэн<sup>31</sup>. Тодруулбал, хүн, хуулийн этгээд гомдол нэхэмжлэл гарган захиргааны байгууллагын гаргасан “захиргааны акт”, “захиргааны хэм хэмжээний акт”, “захиргааны гэрээ”-тэй маргаж болох тул урьдчилсан хамгаалалтыг дээрх үйл ажиллагааны хэлбэрүүдэд тогтоох учиртай.

25 Цөмийн энергийн тухай хуулийн 26 дугаар зүйлийн 26.6, Төрийн мэдээлэл эмхэтгэл, 2009, №29.

26 Ашигт малтмалын тухай хуулийн 56 дугаар зүйлийн 56.5, Төрийн мэдээлэл эмхэтгэл, 2006, №30.

27 Төрийн болон орон нутгийн өмчийн хөрөнгөөр бараа, ажил, үйлчилгээ худалдан авах тухай хуулийн 56 дугаар зүйлийн 56.3, Төрийн мэдээлэл эмхэтгэл, 2005, №48.

28 Ц.Цогт, З.Ганзориг, “Захиргааны актын биелэлтийг түдгэлзүүлэх асуудал: Шүүхийн практикт тулгуурласан шинжилгээ”, Хууль дээдлэх ёс сэтгүүл №4, (2016), 121-122 дахь талаас дэлгэрүүлэн үзнэ үү.

29 Ц.Цогт, З.Ганзориг, “Захиргааны актын биелэлтийг түдгэлзүүлэх асуудал: Шүүхийн практикт тулгуурласан шинжилгээ”, Хууль дээдлэх ёс сэтгүүл №4, (2016), 117 дахь тал

30 НДЗХАШШ-ийн шүүгчийн захирамж, Дугаар 128/Ш32019/0282, 7 дахь тал.

31 Г.Мөнхтулга, Г.Мөнхсайхан, Захиргааны процессын эрх зүй: Эрх зүйн урьдчилсан хамгаалалт УБ,2020, 99 дэх тал.

Өөрөөр хэлбэл, захиргааны шүүхийн хяналтын объект нэмэгдэхийн хэрээр шударга шүүхээр шүүлгэх эрхийн үндсэн бүрдэл болох эрх зүйн хамгаалалт үр нөлөөтэй байх зарчмын хүрээнд хамаарах, зөрчигдсөн эрхийг сэргээн тогтоох боломжийг баталгаажуулах зорилго бүхий урьдчилсан хамгаалалтын арга хэрэгслийн төрөл ч нэмэгдэх ёстой<sup>32</sup>.

Гэтэл практикт зөвхөн маргаан бүхий захиргааны актын биелэлтийг шүүхийн шийдвэр эцэслэн гаргах хүртэл түдгэлзүүлэх замаар урьдчилсан хамгаалалт тогтоох нь нэхэмжлэгчийн зөрчигдсөн эрх, хууль ёсны ашиг сонирхлыг бүрэн хамгаалж чадахгүй байна. Үүнийг жишээгээр тайлбарлая.

Нэг. Монгол Улсад

2018 оны 7 дугаар сарын 02-ны өдөр “Д” их сургуулийн захирал Э нь Х дугаар тушаал гарган “...2017-2018 оны хичээлийн жилийн II улиралд 3 болон түүнээс дээш хичээлд хангалтгүй дүгнэгдсэн,... хүндэтгэн үзэх шалтгаангүйгээр хичээл тасалсан” гэх үндэслэлээр 2018 оны 7 дугаар сарын 03-ны өдрөөр тасалбар болгон III дамжааны оюутан М-г их сургуулиас хассан. Уг шийдвэрийг эс зөвшөөрч иргэн М НДЗХАШШ-д хандан нэхэмжлэл гаргасан ба нэхэмжлэлдээ маргаан бүхий захиргааны актын биелэлтийг түдгэлзүүлэх хүсэлтээ хавсаргасан.

ХХША-ны явцад шүүх маргаан бүхий захиргааны актын биелэлтийг түдгэлзүүлэх хүсэлтийг хангасан ч “Д” Их сургуулийн сургалтын албаны зүгээс “сургуулийн захирлаас оюутан М-ийг анги дэвшүүлэн суралцуулах шийдвэрийг гаргаагүй” гэх үндэслэлээр түүнийг IV дамжааны хичээлд суулгахгүй байсаар НДЗХАШШ-ийн 2019 оны 4 дүгээр сарын 02-ны өдрийн 128/ШШ2019/0217 дугаар шийдвэр, ЗХДЗШШ-ийн 2019 оны 6 дугаар сарын 06-ны өдрийн 221/ТА2019/0317 дугаар магадлалаар хэргийг эцэслэн шийдвэрлэв.

Шүүхээс маргааныг эцэслэн шийдвэрлэхэд 8 сарын хугацааг зарцуулсан. Хичээлийн нэг жил 9 сарын хугацаанд үргэлжилдэг. Нэхэмжлэгч М шүүхээр маргаанаа шийдвэрлүүлж, сургуульдаа эргэн суралцах хүртэл хичээлийн нэг жил өнгөрч, шүүхээс нэхэмжлэгчийн нэхэмжлэлийн шаардлагыг хангасан ч шүүхийн энэхүү шийдвэр нь нэхэмжлэлийн алдагдсан боломжийг (1 жилийн өмнө сургуулиа төгсөх, ажилд орох гэх мэт) бүрэн нөхөж чадахгүй буюу түүний зөрчигдсөн эрхийг бүрэн утгаар нь сэргээн тогтоож чадаагүй<sup>33</sup>. Өөрөөр хэлбэл, НДЗХАШШ-ээс зөвхөн ЗХШХШТХ-ийн 61 дүгээр зүйлийн 61.1-ийн дагуу маргаан бүхий актын биелэлтийг түдгэлзүүлсэн. Харин маргаан бүхий актын үндэслэлийг шүүхээр шийдвэрлүүлэх хугацаанд М-ын нөхөх сэргэн боломжгүй суралцах эрхийг урьдчилан хамгаалаагүй.

Хоёр. ХБНГУ

1957 оны 3 дугаар сарын 22-ны өдөр хариуцагч болох Охидын гадаад хэлний тусгай гимнази “байгаль судлалын хичээл болон франц, англи хэлний хичээлийн шалгалтад муу үнэлгээ авсан”. гэх үндэслэлээр нэхэмжлэгч “А”-ын охиныг анги дэвшүүлэхгүй байх тухай шийдвэрийг гаргажээ. Нэхэмжлэгч уг шийдвэрийг эсэргүүцэн захиргааны шүүхэд нэхэмжлэл гаргасан бөгөөд анхан шатны шүүх нэхэмжлэлийг хэсэгчлэн хангасан ч Мужийн захиргааны шүүхээс 1958 оны 9 дүгээр сарын 22-ны өдрийн шийдвэр, Холбооны захиргааны шүүхийн тогтоолоор нэхэмжлэлийг бүхэлд нь хэрэгсэхгүй болгож шийдвэрлэжээ.

32 Мөн тэнд, 85 дахь тал.

33 Г.Мөнхтулга, Г.Мөнхсайхан, Захиргааны процессын эрх зүй: Эрх зүйн урьдчилсан хамгаалалт УБ, 2020, 102 дахь тал.

Анхан шатны шүүхийн шийдвэрт дурдсанаар, шүүхээс тухайн маргааныг хянан шийдвэрлэх ажиллагааны хүрээнд нэхэмжлэгчийн эрх, хууль ёсны ашиг сонирхлыг шүүхийн журмаар урьдчилан хамгаалах зорилгоор тухайн маргааныг шүүх эцэслэн шийдвэрлэж дуусах хүртэлх хугацаанд нэхэмжлэгчийн охиныг анги дэвшүүлэн суралцахыг түр зөвшөөрсөн шийдвэр гаргахыг хариуцагч болох Охидын гадаад хэлний тусгай гимназид даалгасан байна<sup>34</sup>.

Дээрх 2 жишээнээс харвал манай улсад зөвхөн захиргааны актын биелэлтийг түдгэлзүүлэх замаар урьдчилсан хамгаалалт тогтоох нь нэхэмжлэгчийн эрх хууль ёсны ашиг сонирхлыг хамгаалж чадахгүй буюу эрх зүйн хамгаалалт үр нөлөөтэй байх зарчим бүрэн хэрэгжихгүй байна. Иймд захиргааны хэргийн анхан шатны шүүхээс маргаан бүхий захиргааны үйл ажиллагааны улмаас зөрчигдсөн эрхийг шүүхийн журмаар сэргээн тогтоох боломжийг баталгаажуулах зорилгоор эрх зүйн урьдчилсан хамгаалалтын төрлийг дараах байдлаар нэмэгдүүлэх нь зүйтэй. Үүнд:

- Маргаан бүхий захиргааны шийдвэр, үйл ажиллагааг бүхэлд нь болон хэсэгчлэн түдгэлзүүлэх зогсоох;

- Хариуцагч, гуравдагч этгээд зэрэг хэрэг хянан шийдвэрлэх ажиллагаанд оролцогч этгээдэд түр хугацааны үйлчлэл бүхий тодорхой захиргааны шийдвэр гаргах, үйл ажиллагаа явуулахыг даалгах гэх мэт.

### **3.1.4. Сөрөг тал 2. Захиргааны актын биелэлтийг түдгэлзүүлэх шүүгчийн захирамжийн үндэслэл хангалтгүй**

Шүүхээс захиргааны актын биелэлтийг түдгэлзүүлэхдээ нэгдүгээрт, ЗХШШТХ-ийн 62 дугаар зүйлийн 62.1.1-62.1.4-д заасан захиргааны актын биелэлтийг түдгэлзүүлж болохгүй нөхцөл, хоёрдугаарт, актын биелэлтийг түдгэлзүүлж болохгүй талаар хуульд тусгайлан зааснаас бусад тохиолдолд хамаарах гэсэн хоёр урьдчилсан нөхцөлийг хэрхэн шалган тогтоосон талаарх үндэслэлээ хангалттай дурдаагүй.

#### Жишээ 1

НДЗХАШШ-ийн шүүгч захиргааны актын биелэлтийг түдгэлзүүлэх хүсэлтийг шийдвэрлэсэн захирамжийн үндэслэлээ "...Хэргийн оролцогчийн гаргасан тайлбар болон хэрэгт авагдсан нотлох баримтаар маргаан бүхий тохиолдолд түдгэлзүүлэх талаар бусад хуульд зохицуулаагүй, ЗХШШТХ-ийн 62 дугаар зүйлийн 62.1-д заасан захиргааны актын биелэлтийг түдгэлзүүлж болохгүй нөхцөл тогтоогдохгүй байна..."<sup>35</sup> гэжээ.

34 Г.Мөнхтулга, Г.Мөнхсайхан, Захиргааны процессын эрх зүй: Эрх зүйн урьдчилсан хамгаалалт УБ, 2020, 103 дахь тал.

35 НДЗХАШШ-ийн шүүгчийн захирамж, Дугаар 128/Ш32018/0013, 2 дахь тал, 128/Ш32019/0108, 2 дахь тал, 128/Ш32019/0430, 4 дэх тал, 128/Ш32019/0454, 4 дэх тал, 128/Ш32019/1402, 3 дахь тал, 128/Ш32019/1711, 1 дэх тал, 128/Ш32019/2148, 4 дэх тал, 128/Ш32019/3025, 3 дахь тал 128/Ш32019/2583, 3 дахь тал, 28/Ш32019/2696, 4 дэх тал, 128/Ш32019/2870, 3 дахь тал, 128/Ш32019/3141, 4 дэх тал, 128/Ш32019/4034, 2 дахь тал, 128/Ш32019/4678, 3 дахь тал, 128/Ш32019/5217, 2 дахь тал, 128/Ш32019/5329, 2 дахь тал, 128/Ш32019/5739, 3 дахь тал, 128/Ш32019/5759, 2 дахь тал, 128/Ш32019/6178, 3 дахь тал, 128/Ш32019/6100, 2 дахь тал 128/Ш32019/6943, 2 дахь тал, 128/Ш32019/6163, 3 дахь тал, 128/Ш32019/6663, 2 дахь тал, 128/Ш32019/6362, 2 дахь тал, 128/Ш32019/6407, 4 дэх тал, 128/Ш32019/6487, 5 дахь тал, 128/Ш32019/6498, 2 дахь тал, 128/Ш32019/6835, 2 дахь тал, 128/Ш32019/6836, 2 дахь тал, 128/Ш32019/6612, 2 дахь тал, 128/Ш32019/7018, 2 дахь тал, 128/Ш32019/6912, 3 дахь тал, 128/Ш32019/7010, 2 дахь тал, 128/Ш32019/7023, 3 дахь тал, 128/Ш32019/7090, 2 дахь тал, 128/Ш32019/7247, 2 дахь тал, 128/Ш32019/8105, 4 дэх тал, 128/Ш32019/8314, 2 дахь тал, 128/Ш32019/8696, 3 дахь тал.

Харин ЗХДЗШШ-ээс НДЗХАШШ-ийн захиргааны актын биелэлтийг түдгэлзүүлэх шүүгчийн захирамжийг хэргийн оролцогч тэдгээрийн төлөөлөгч, өмгөөлөгчийн гаргасан гомдлын дагуу хянан шийдвэрлэсэн тогтоолдоо "...ЗХШШТХ-ийн 62 дугаар зүйлийн 62.1.1-62.1.4-д заасан "Захиргааны актын биелэлтийг түдгэлзүүлж болохгүй нөхцөл байдлыг хэрхэн тогтоосон талаар дүгнээгүй байна..."<sup>36</sup> гэж үзэн захиргааны хэргийн анхан шатны шүүхийн захиргааны актын биелэлтийг түдгэлзүүлэх шүүгчийн захирамжийг өөрчилсөн.

### Жишээ 2

ЗХДЗШШ-ээс "...НДЗХАШШ-ийн 128/Ш32019/2696 захирамжийг хариуцагчийн гомдлын дагуу хүлээн авч шийдвэрлэсэн 221/ШТ2019/0341 дугаар тогтоолд "...албан шаардлагыг түдгэлзүүлэхгүй байснаар ЗХШШТХ 62.1-д заасан захиргааны актын биелэлтийг түдгэлзүүлж болохгүй нөхцөл байдал тогтоогдохгүй байна..." гэж дүгнэсэн нь утга агуулгын хувьд ойлгомжгүй, түдгэлзүүлсэн шийдэлтэйгээ уялдаагүй байгааг анхаарвал зохино. Иймд давж заалдах шатны шүүхээс процессын зөрчлийг зөвтгүүлэн, нэхэмжлэгч, хариуцагчийн гаргасан хүсэлтийг дахин нэг мөр шийдвэрлүүлэх зорилгоор захирамжийг хүчингүй болгов."<sup>37</sup>

### Жишээ 3

НДЗХАШШ-ийн шүүгчийн 128/Ш32019/4342 захирамжийг хариуцагч, гуравдагч этгээдийн гомдлын дагуу хүлээн авч шийдвэрлэсэн 221/ШТ2019/0482 дугаар тогтоолд "...ЗХШШТХ-ийн 61 дүгээр зүйлийн 61.1-д "Энэ хуулийн 62 дугаар зүйл, эсхүл хуульд тусгайлан зааснаас бусад тохиолдолд шүүгч хэргийн оролцогч, тэдгээрийн төлөөлөгч, өмгөөлөгчийн хүсэлтээр захиргааны актын биелэлтийг түдгэлзүүлнэ" гэж заасан бөгөөд дээрх хуулийн зохицуулалтыг хэрэглэж захиргааны актын биелэлтийг түдгэлзүүлэх эсэх асуудлыг шийдвэрлэхдээ хуулийн 62 дугаар зүйлд заасан болон өөр хуульд түдгэлзүүлж болохгүй үндэслэл байгаа эсэхийг тогтооно. Хэрэгт авагдсан нотлох баримтаас үзвэл маргаан бүхий Нийслэлийн Засаг даргын 2018 оны 10 дугаар сарын 17-ны өдрийн Х дугаар захирамжаар Нийслэлийн Авто замын хөгжлийн газарт олгосон 1939 м.кв газар нь Улаанбаатар хотын 2020 он хүртэл хөгжүүлэх ерөнхий төлөвлөгөөний тодотгол, 2030 он хүртэлх хөгжлийн чиг хандлагын баримт бичигт авто зам барихаар төлөвлөгдсөн байх бөгөөд "Ю" ХХК-ийн нэмж эзэмших хүсэлт гаргасан автомашины зогсоол болон тохижилт хийсэн гэх талбай нь нийтийн эзэмшлийн талбай төдийгүй дээрх 1939 м.кв газрын тодорхой хэсэгт хамаарч байгаа үйл баримт тогтоогдсон. Авто замын тухай хуулийн 4 дүгээр зүйлийн 4.1.1-д зааснаар "авто зам" гэж тээврийн хэрэгсэл зорчиход зориулан барьсан замын байгууламж бүхий хатуу, хайрган хучилттай зам,

36 НДЗХАШШ-ийн шүүгчийн захирамж, Дугаар 128/Ш32018/0013, 2 дахь тал, 128/Ш32019/0108, 2 дахь тал, 128/Ш32019/0430, 4 дэх тал, 128/Ш32019/0454, 4 дэх тал, 128/Ш32019/1402, 3 дахь тал, 128/Ш32019/1711, 1 дэх тал, 128/Ш32019/2148, 4 дэх тал, 128/Ш32019/3025, 3 дахь тал 128/Ш32019/2583, 3 дахь тал, 128/Ш32019/2696, 4 дэх тал, 128/Ш32019/2870, 3 дахь тал, 128/Ш32019/3141, 4 дэх тал, 128/Ш32019/4034, 2 дахь тал, 128/Ш32019/4678, 3 дахь тал, 128/Ш32019/5217, 2 дахь тал, 128/Ш32019/5329, 2 дахь тал, 128/Ш32019/5739, 3 дахь тал, 128/Ш32019/5759, 2 дахь тал, 128/Ш32019/6178, 3 дахь тал, 128/Ш32019/6100, 2 дахь тал, 128/Ш32019/6943, 2 дахь тал, 128/Ш32019/6163, 3 дахь тал, 128/Ш32019/6663, 2 дахь тал, 128/Ш32019/6362, 2 дахь тал, 128/Ш32019/6407, 4 дэх тал, 128/Ш32019/6487, 5 дахь тал, 128/Ш32019/6498, 2 дахь тал, 128/Ш32019/6835, 2 дахь тал, 128/Ш32019/6836, 2 дахь тал, 128/Ш32019/6612, 2 дахь тал, 128/Ш32019/7018, 2 дахь тал, 128/Ш32019/6912, 3 дахь тал, 128/Ш32019/7010, 2 дахь тал, 128/Ш32019/7023, 3 дахь тал, 128/Ш32019/7090, 2 дахь тал, 128/Ш32019/7247, 2 дахь тал, 128/Ш32019/8105, 4 дэх тал, 128/Ш32019/8314, 2 дахь тал, 128/Ш32019/8696, 3 дахь тал.

37 НДЗХАШШ-ийн шүүгчийн захирамж, Дугаар 221/ШТ2019/0341, 5-6 дахь тал.

гудамж, засаж сайжруулсан болон ердийн хөрсөн замыг ойлгох бөгөөд НЗД-ийн 2018 оны 10 дугаар сарын 17-ны өдрийн Х тоот захирамжийн Нийслэлийн Авто замын хөгжлийн газарт олгосон 1939 м.кв газрын зарим хэсэг болох “Ю” ХХК болон “Н” ХХК-ийн дунд орших маргаан бүхий газарт холбогдох хэсгийн биелэлтийг түдгэлзүүлснээр тухайн авто зам бүхэлдээ хийгдэх боломжгүй болох үр дагавартай. Энэхүү нөхцөл байдал нь төрөөс үндэсний авто замын сүлжээг хөгжүүлэх үндсэн зарчмууд зөрчигдөх эрсдэлийг бий болгохын зэрэгцээ ЗХШХШТХ-ийн 62.1.1-заасан захиргааны актын биелэлтийг түдгэлзүүлэх нь “нийтийн ашиг сонирхолд илт хохирол учруулахаар бол” гэх түдгэлзүүлж болохгүй үндэслэлд хамаарна...<sup>38</sup> хэмээн үзэж НДЗХАШШ-ийн шүүгчийн захиргааны актын биелэлтийг түдгэлзүүлэх 128/ШЗ2019/4342 захирамжийг хүчингүй болгосон байна.

Дээрх жишээнүүдээс үзвэл, захиргааны хэргийн анхан шатны шүүхээс захиргааны актын биелэлтийг түдгэлзүүлэхдээ ЗХШХШТХ-ийн 61 дүгээр зүйлд заасан урьдчилсан нөхцөлийг шалгаж тогтоохоос илүүтэй уг хуулийн зохицуулалтыг хуулбарлан бичжээ.

Шүүхээс захиргааны актын биелэлтийг түдгэлзүүлэхдээ ЗХШХШТХ-ийн 61 дүгээр зүйлд заасан урьдчилсан нөхцөлийг шалган тогтоосон үндэслэлээ бичээгүй болон холбогдох бусад шалтгаанаар НДЗХАШШ-ийн шүүгчийн шийдвэрлэсэн захиргааны актын биелэлтийг түдгэлзүүлэх 157 захирамжийн 40 захирамжид давж заалдах гомдол гаргасан бөгөөд Давж заалдах шатны шүүхээс уг 40 захирамжийн 22 буюу 55%-ыг хэвээр үлдээж /гомдлыг хангахгүй орхисугай/, үлдсэн 18 буюу 45%-д өөрчлөлт оруулж гомдлыг хангасан.

2016 оны судалгаагаар “...ЗХДЗШШ-ийн тогтоолуудыг судалж үзэхэд 2011.04.01-2016.10.20-ны өдрийн хооронд тус шүүх “Захиргааны актын биелэлтийг түдгэлзүүлэх” тухай хүсэлт шийдвэрлэсэн анхан шатны шүүхийн 226 шүүгчийн захирамж, шүүхийн тогтоол хянаснаас 106 шийдвэр буюу 47 хувийг нь хүчингүй болгож шийдвэрлэсэн байна...<sup>39</sup>”. Өөрөөр хэлбэл, НДЗХАШШ-ийн шүүгчийн захиргааны актын биелэлтийг түдгэлзүүлэх захирамжид гаргасан давж заалдах гомдол гаргахад ЗХДЗШШ-ээс НДЗХАШШ-ийн шүүгчийн захиргааны актын биелэлтийг түдгэлзүүлэх захирамжийн 40 гаруй хувьд өөрчлөлт оруулжээ.

### **3.1.5. Сөрөг тал 3. Шүүхэд хандан гаргаж буй хүсэлтийнхээ үндэслэл бүхий байдалд анхаарал хандуулах**

Хуульчдын дунд ЗХШХШТХ-ийн 61 дүгээр зүйлийн 61.1 буюу захиргааны актын биелэлтийг түдгэлзүүлэх хуулийн зохицуулалтыг “үндэслэлгүй нэхэмжлэл гаргаж, захиргааны зүй ёсны үйл ажиллагааг саатуулах, гуравдагч этгээдийн захиргааны шийдвэрээр олж авсан эрхийн хэрэгжилтийг үндэслэлгүйгээр зогсоох” зорилгоор ашиглагдах боломжтой гэсэн болгоомжлол байдаг<sup>40</sup>.

38 ЗХДЗШШ-ийн тогтоол, Дугаар 221/ШТ2019/0482 , 4-5 дахь тал.

39 Ц.Цогт, З.Ганзориг, Захиргааны актын биелэлтийг түдгэлзүүлэх асуудал: Шүүхийн практикт тулгуурласан шинжилгээ, Хууль дээдлэх ёс сэтгүүл №4, 2016, 112 дахь тал.

40 Мөн тэнд, 113 дахь тал.



Тодруулбал судлаачид "... шүүхийн практикаас харахад үндэслэлгүй гомдол хүсэлтийг удаа дараа гаргах, шүүх хуралдааныг хойшлуулах зэргээр хэрэг хянан шийдвэрлэх ажиллагаанд саад учруулж, удаашруулах сөрөг үр дагаварт хүргэж байгаа нь олонтоо ажиглагдаж байгааг<sup>41</sup>" онцолжээ.

Иймд хэргийн оролцогч шүүхэд хандан гаргаж буй хүсэлтийнхээ үндэслэл бүхий байдалд анхаарал хандуулахын тулд тухайн гомдол, хүсэлтийн үндэслэлийг өөрийн эдийн засгийн баталгаагаар хариуцдаг болох нь зүйтэй.

ХБНГУ, БНПУ-ын захиргааны хэргийн шүүхийн хуульд шүүхэд нэхэмжлэл гомдол, аливаа хүсэлтүүдийг гаргахдаа тодорхой хэмжээний төлбөр, хураамж төлдөг, актын биелэлт түдгэлзүүлэх хүсэлт гаргахад тухайн ажил үйлчилгээний үнийн дүнгийн хувиар барьцааны мөнгийг байршуулах зохицуулалтыг хийж өгснөөр тухайн хүсэлт гаргаж буй этгээд заргаа авахад итгэлтэй, үндэслэл бүхий хүсэлт гаргах нөхцөлийг бүрдүүлдэг байна<sup>42</sup>.

Манай улсад үүнтэй төсөөтэй зохицуулалт зарим хүчин төгөлдөр үйлчилж буй хууль тогтоомжид тусгалаа олжээ. Тодруулбал, "Төрийн болон орон нутгийн өмчийн хөрөнгөөр бараа, ажил, үйлчилгээ худалдан авах тухай хууль"-ийн 55.9-д "Тендерт оролцогчдын гомдлыг үндэслэлгүй гэж шийдвэрлэсэн тохиолдолд энэ хуулийн 20.7.3-д заасны дагуу тендерийн баталгааг улсын орлого болгох дээд хэмжээ 20 сая төгрөгөөс хэтрэхгүй байна. Гомдлыг үндэслэлтэй гэж шийдвэрлэсэн бол тендерийн баталгааг буцаан олгоно"<sup>43</sup> гэж заасан. Энэ нь "түдгэлзүүлэх нөхцөл байдал, гомдол гаргах үндэслэл, гомдол хангагдахгүй бол санхүүгийн хариуцлага хүлээх" зэрэг асуудлыг ойлгомжтой, тодорхой зохицуулсан хуулийн зохицуулалт юм<sup>44</sup>.

Түүнчлэн маргаан бүхий захиргааны байгууллага, албан тушаалтны шийдвэр, үйл ажиллагаатай холбогдуулан шүүхээс гарах шийдвэрийн биелэлтийг баталгаажуулах зорилгоор ИХШХШтХ-ийн 69 дүгээр зүйлд

1. Битүүмжлэх;
2. Ямар нэгэн тодорхой ажиллагаа явуулахыг хориглох;
3. Дансны зарлагын хөдөлгөөнийг нэхэмжлэлийн үнийн дүнгийн хэмжээнд зогсоох;
4. Нэхэмжлэлээр шаардсан хэмжээний мөнгийг шүүхийн шийдвэр гүйцэтгэлийн дансанд урьдчилан оруулах;
5. Тодорхой ажиллагааг гүйцэтгэх, эсхүл гүйцэтгэхгүй байхыг хариуцагчид даалгах зэрэг арга хэмжээг нэхэмжлэгчийн хүсэлтээр шуурхай авах эрхтэй гэж заасан.

Улмаар нэхэмжлэлийг хэрэгсэхгүй болгосон тохиолдолд ИХШХШтХ-ийн 69.1-д заасан арга хэмжээ авсны улмаас хариуцагчид учирсан хохирлыг нэхэмжлэгчээр төлүүлж байгаа нь хүсэлт гаргагчийн шүүхэд хандан гаргаж буй хүсэлтийнхээ

41 Д.Оюумаа, Захиргааны актын биелэлтийг түдгэлзүүлэх хүсэлтийг шийдвэрлэж буй шүүхийн практикт хийсэн дүн шинжилгээ, Шүүх эрх мэдэл сэтгүүл №1 2020, 98-102 дахь тал.

42 Мөн тэнд.

43 Төрийн болон орон нутгийн өмчийн хөрөнгөөр бараа, ажил, үйлчилгээ худалдан авах тухай хуулийн 55 дүгээр зүйлийн 55.9, Төрийн мэдээлэл эмхэтгэл, 2005, №48.

44 Д.Оюумаа, Захиргааны актын биелэлтийг түдгэлзүүлэх хүсэлтийг шийдвэрлэж буй шүүхийн практикт хийсэн дүн шинжилгээ, Шүүх эрх мэдэл сэтгүүл №1 2020, 101 дэх тал.

үндэслэл бүхий байдалд анхаарал хандуулж, хариуцлагатай хандах нөхцөлийг бүрдүүлсэн ач холбогдолтой зохицуулалт юм<sup>45</sup>. Хүсэлтийнхээ үндэслэлийг өөрийн эдийн засгийн баталгаагаар хариуцах үүргийг зохицуулахдаа төлбөрийн чадваргүй иргэдийн хувьд уг үүргээс чөлөөлөх нь шударга ёсны зарчимд нийцнэ.

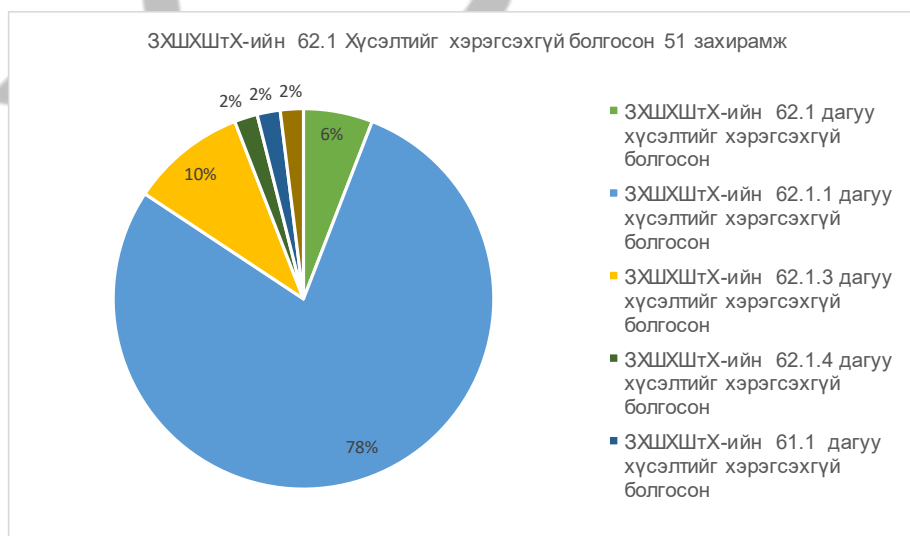
#### 4.1. Үнэлгээ /Шалгуур үзүүлэлтийн томъёолол 2/

##### 4.1.1. ЗХШХШтХ-ийн 62 дугаар зүйлийн 62.1.1-д заасан үндэслэлийн тухайд

НДЗХАШШ-ийн шүүгч 2019 онд буюу 2018 оны 12 дугаар сарын 21-ээс 2019 оны 12 дугаар сарын 23-ны өдрийг хүртэлх хугацаанд ЗХШХШтХ-ийн 62 дугаар зүйлийн 62.1-д заасныг баримтлан захиргааны актын биелэлтийг түдгэлзүүлэх хүсэлтийг хэрэгсэхгүй болгож шийдвэрлэсэн 51 захирамж гаргасан. Энэ нь 2019 онд нийт шийдвэрлэсэн захиргааны актын биелэлтийг түдгэлзүүлэх захирамжийн 33 хувийг эзэлж байна.

Харин ЗХШХШтХ-ийн 62 дугаар зүйлийн 62.1-д заасныг баримтлан хүсэлтийг хэрэгсэхгүй болгосон 51 захирамжийг задлан үзвэл ЗХШХШтХ-ийн 62 дугаар зүйлийн 62.1-д заасан үндэслэлээр 3 хүсэлт буюу 6 хувийг, ЗХШХШтХ-ийн 62 дугаар зүйлийн 62.1.1-д заасан үндэслэлээр 40 хүсэлт буюу 76 хувийг, ЗХШХШтХ-ийн 62 дугаар зүйлийн 62.1.3-д заасан үндэслэлээр 5 хүсэлт буюу 10 хувийг, ЗХШХШтХ-ийн 61 дүгээр зүйлийн 61.1, 62 дугаар зүйлийн 62.1.4, 106 дугаар зүйлийн 106.5-ын дагуу тус бүр 1 хүсэлт буюу нийт 6 хувийг хэрэгсэхгүй болгожээ. Үүнээс ЗХШХШтХ-ийн 62 дугаар зүйлийн 62.1.1-д заасан үндэслэлээр нийт захиргааны актын биелэлтийг түдгэлзүүлэх хүсэлтийн 4/3 хэрэгсэхгүй болгосон. (График 2-ыг дэлгэрэнгүй харна уу)

**График 2. ЗХШХШтХ-ийн 62 дугаар зүйлийн 62.1-д заасныг баримтлан хүсэлтийг хэрэгсэхгүй болгосон шүүгчийн захирамж**



45 Г.Мөнхтулга, Г.Мөнхсайхан, Захиргааны процессын эрх зүй: Эрх зүйн урьдчилсан хамгаалалт УБ, 2020, 105 дахь тал.

Иймд захиргааны актын биелэлтийг түдгэлзүүлэх хүсэлтийг хэрэгсэхгүй болгоход голлон баримталсан ЗХШХШТХ-ийн 62 дугаар зүйлийн 62.1.1-д заасан үндэслэлийг дэлгэрүүлэн судлах нь зүйтэй.

ЗХШХШТХ-ийн 62.1.1-т зааснаар захиргааны актын биелэлтийг түдгэлзүүлэх нь:

- Бусдын амь насанд ноцтой хохирол учруулахаар бол;
- Бусдын эрүүл мэндэд ноцтой хохирол учруулахаар бол;
- Бусдын эд хөрөнгөд ноцтой хохирол учруулахаар бол;
- Хуулийн этгээдэд илт хохирол учруулахаар бол;

- Нийтийн ашиг сонирхолд илт хохирол учруулахаар бол тухайн захиргааны актын биелэлтийг түдгэлзүүлж болохгүй<sup>46</sup>. Өөрөөр хэлбэл ЗХШХШТХ-ийн 62 дугаар зүйлийн 62.1.1-д 5 өөр нөхцөлийг хуульчилсан бөгөөд эдгээрийн аль нэг тогтоогдвол захиргааны актын биелэлтийг түдгэлзүүлэхийг хориглоно.

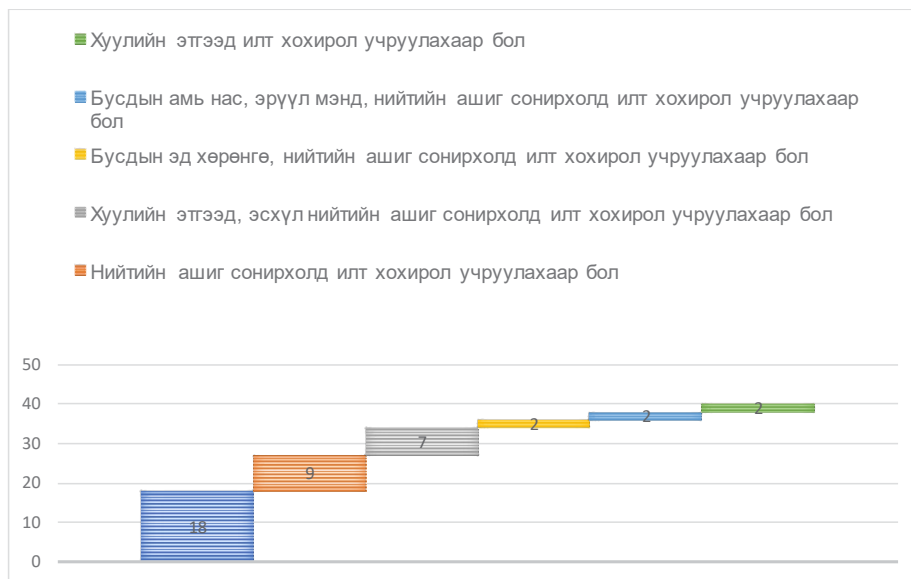
### **3.2.2. НДЗХАШШ-ийн шүүгч ЗХШХШТХ-ийн 62 дугаар зүйлийн 62.1.1-д заасан 5 нөхцөлийг тайлбарлаж хэрэглэсэн тухайд**

НДЗХАШШ-ийн шүүгчийн ЗХШХШТХ-ийн 62 дугаар зүйлийн 62.1.1-д заасан үндэслэлээр захиргааны актын биелэлтийг түдгэлзүүлэх хүсэлтийг хэрэгсэхгүй болгосон 40 захирамжийг ЗХШХШТХ-ийн 62 дугаар зүйлийн 62.1.1-д заасан 5 нөхцөлд ангилан үзье. Үүнд:

- ЗХШХШТХ-ийн 62 дугаар зүйлийн 62.1.1-д заасан бусдын амь нас, эрүүл мэнд, эд хөрөнгө, хуулийн этгээдийн эсхүл нийтийн ашиг сонирхолд илт хохирол учруулах 5 нөхцөлийг бүхэлд нь буюу аль нэг нөхцөл илт хохирол учруулж байгааг тодорхой заагаагүй 18 захирамж;
- Нийтийн ашиг сонирхолд илт хохирол учруулахаар бол гэх нөхцөлд хамаарах 9 захирамж,
- Хуулийн этгээд, эсхүл нийтийн ашиг сонирхолд илт хохирол учруулахаар бол гэх нөхцөлд хамаарах 7 захирамж,
- Бусдын эд хөрөнгө, нийтийн ашиг сонирхолд илт хохирол учруулахаар бол гэх нөхцөлд хамаарах 2 захирамж,
- Бусдын амь нас, эрүүл мэнд, нийтийн ашиг сонирхолд илт хохирол учруулахаар бол гэх нөхцөлд хамаарах 2 захирамж,
- Хуулийн этгээд илт хохирол учруулахаар бол гэх нөхцөлд хамаарах 2 захирамжийг НДЗХАШШ-ийн шүүгч гаргажээ. (График 3-аас дэлгэрэнгүй харна уу)

46 Г.Мөнхтулга, Г.Мөнхсайхан, Захиргааны процессын эрх зүй: Эрх зүйн урьдчилсан хамгаалалт УБ, 2020, 90 дэх тал.

**График 3. ЗХШХШтХ-ийн 62 дугаар зүйлийн 62.1.1-д заасан 5 нөхцөлөөр шийдвэрлэсэн шүүгчийн захирамж**



Дээрхээс үзвэл захиргааны актын биелэлтийг түдгэлзүүлэх хүсэлтийг хэрэгсэхгүй болгосон 18 захирамж буюу 45 хувьд ЗХШХШтХ-ийн 62 дугаар зүйлийн 62.1.1-д заасан 5 нөхцөлийг бүхэлд нь хамаарах байдлаар бичжээ. (Жишээ 1- ээс дэлгэрэнгүй харна уу)

#### Жишээ 1.

“Нэхэмжлэгчийн итгэмжлэгдсэн төлөөлөгч Г.М-ийн гаргасан захиргааны актын биелэлтийг түдгэлзүүлэх хүсэлтийг ЗХШХШтХ-ийн 62 дугаар зүйлийн 62.1.1-д заасан үндэслэлээр хэрэгсэхгүй болгож шийдвэрлэсэн<sup>47</sup>”, “ЗХШХШтХ-ийн 62 дугаар зүйлийн 62.1.1-т захиргааны актын биелэлтийг түдгэлзүүлэх нь бусдын амь нас, эрүүл мэнд, эд хөрөнгөд ноцтой, хуулийн этгээд, эсхүл нийтийн ашиг сонирхолд илт хохирол учруулахаар бол гэж заасанд хамаарч байна гэж үзсэн<sup>48</sup>”

Үлдсэн 22 захирамжийн хувьд ЗХШХШтХ-ийн 62 дугаар зүйлийн 62.1.1-т заасан 5 нөхцөлийн алинд хамаарахыг тодорхой бичсэн байна. (Жишээ 2, 3 –аас дэлгэрэнгүй харна уу)

#### Жишээ 2.

“Нэхэмжлэгчийн хүсэлтээр маргаан бүхий захиргааны акт болох Төрийн нарийн бичгийн даргын 2018 оны 09 дүгээр сарын 28-ны өдрийн Х дугаар тушаал болон 2018 оны 11 дүгээр сарын 16-ны өдрийн 307 дугаар тушаалыг шүүгчийн захирамжаар түдгэлзүүлж шийдвэрлэснээр нэхэмжлэгчийн эрх хууль ёсны ашиг сонирхол сэргэхгүй. Иймд ЗХШХШтХ-ийн 62 дугаар зүйлийн 62.1.1-д “хуулийн этгээдийн ашиг сонирхолд илт хохирол учруулахаар...” бол гэдэг үндэслэлээр нэхэмжлэгчийн гаргасан хүсэлтийг хэрэгсэхгүй болгох нь зүйтэй гэж үзлээ...”

47 НДЗХАШШ-ийн шүүгчийн захирамж, Дугаар 128/Ш32013/1373, 5 дахь тал.

48 НДЗХАШШ-ийн шүүгчийн захирамж, Дугаар 128/Ш32013/7127, 4 дэх тал.

### Жишээ 3.

“Захиргааны актын биелэлтийг түдгэлзүүлэх нь “нийтийн ашиг сонирхолд илт хохирол учруулахаар бол” гэж үзэн захиргааны актын биелэлтийг түдгэлзүүлэх хүсэлтийг хэрэгсэхгүй болгож шийдвэрлэлээ. Учир нь Улаанбаатар хотын Ерөнхий менежерийн 2018 оны 10 дугаар сарын А/Х тушаалын 5 дугаар хавсралтын Хан-Уул дүүргийн нутаг дэвсгэр дэх нэхэмжлэгч нарын байршилтай давхацсан “U-money” үйлчилгээний цэгийн 1,2,3,4,5 дахь хэсгийг захиргааны хэргийг эцэслэн шийдвэрлэх хүртэл түдгэлзүүлснээр нийтийн тээврийн хэрэгслээр зорчиж буй иргэд нийтийн тээврийн хэрэгслийн цахим карт худалдан авах, цэнэглэхэд хүндрэл учрах тул нийтийн ашиг сонирхолд илт хохирол учруулж болзошгүй гэж шүүх үзсэн.<sup>49</sup>”

Түүнчлэн ЗХШХШТХ-ийн 62 дугаар зүйлийн 62.1.1-т заасан 5 нөхцөлийн алинд хамаарахыг тодорхой бичсэн шүүгчийн 22 захирамжийн 20 захирамж буюу 90 гаруй хувьд “нийтийн ашиг сонирхол илт хохирол учруулах нөхцөл” хамаарна гэж үзээд хэргийн оролцогчоос гаргасан захиргааны актын биелэлтийг түдгэлзүүлэх хүсэлтийг хэрэгсэхгүй болгожээ. Энэ нь захиргааны актын биелэлтийг түдгэлзүүлэх хүсэлтийг шийдвэрлэхэд мөн хуулийн 62 дугаар зүйлийн 62.1.1-д заасан “нийтийн ашиг сонирхолд илт хохирол учруулах нөхцөл” байдлыг тогтоох нь чухал ач холбогдолтой болохыг илтгэнэ.

Нийтийн ашиг сонирхол гэх ойлголт бодит байдал, зорилгоосоо хамаараад олон янз байх боломжтой хийсвэр ойлголт бөгөөд түүний агуулгыг тодорхойлохын тулд шүүгч, хууль тогтоогчоос ЗЕХ болон ЗХШХШТХ-д тухайлан тодорхойлсон “хүрээлэн буй орчин”, “хүүхдийн эрх”, “нийтийн эрүүл мэнд”, “нийтийн өмчийг хамгаалах” зэрэг нөхцөлийн агуулга, цар, хүрээ, тухайн тодорхой тохиолдолд хэрхэн нийцэж байгаа болохыг харьцуулан үзэж, үнэлж, дүгнэсний үндсэн дээр тодорхойлох шаардлагатай<sup>50</sup>.

Өөрөөр хэлбэл, “нийтийн ашиг сонирхолд илт хохирол учруулах нөхцөл” нь хэрэг бүрт ялгаатай байдлаар илрэх тул ЗХДЗШШ-ээс “нийтийн ашиг сонирхолд илт хохирол учрах нөхцөл бий болохыг анхаараагүй” гэсэн үндэслэлээр НДЗХАШШ-ийн шүүгчийн захирамжийг хүчингүй болгосон тохиолдол цөөнгүй байна. (Жишээ 4,5- аас дэлгэрэнгүй харна уу).

### Жишээ 4

НДЗХАШШ-ийн шүүгчийн 2019 оны 09 сарын 30-ны өдрийн 128/ШЗ2019/7023 захирамжаар нэхэмжлэгчийн итгэмжлэгдсэн төлөөлөгч Ц.Н “...хууль журмыг ноцтой зөрчиж зөвшөөрөлгүй барилга барьснаас үүдэж, эрүүл аюулгүй орчинд амьдрах эрх ноцтой зөрчигдөж, хөрсний хуурайшилт үүсч, тоос шороо, орчны болон хүнд даацын машин, краны дуу чимээнээс болж гэр орондоо амьдрах нөхцөл боломжгүй...” гэсэн үндэслэлээр гаргасан хүсэлтийг НДЗХАШШ-ийн шүүгч “... Нийслэлийн Хот байгуулалт, хөгжлийн газрын баталсан 2019 оны 07 дугаар сарын 05-ны өдрийн ГБМЗХ2019/02-062 дугаартай Архитектур төлөвлөлтийн даалгаврын биелэлтийг түдгэлзүүлснээр бусдын амь нас, эрүүл мэнд, эд хөрөнгөд ноцтой, хуулийн этгээд, эсхүл нийтийн ашиг сонирхолд илт хохирол учруулахаар нөхцөл байдал тогтоогдохгүй байх бөгөөд харин нэхэмжлэгч Ч.Н зөрчигдөж буй эрх, хууль ёсны ашиг сонирхолд эрх зүйн хамгаалалт үүсгэн, хэргийг шийдвэрлэх

49 НДЗХАШШ-ийн шүүгчийн захирамж, Дугаар 128/ШЗ2019/2825, 5-6 дахь тал.

50 Г.Мөнхтулга, Г.Мөнхсайхан, Захиргааны процессын эрх зүй: Эрх зүйн урьдчилсан хамгаалалт УБ, 2020, 98 дахь тал..

хүртэл илүү хохирол учрахаас...” сэргийлнэ хэмээн дүгнэж, Нийслэлийн Хот байгуулалт хөгжлийн газрын баталсан 2019 оны 07 дугаар сарын 05-ны өдрийн ГБМЗХ2019/02-062 дугаартай Архитектур төлөвлөлтийн даалгаврын биелэлтийг түдгэлзүүлж, уг архитектур төлөвлөлтийн даалгаврын дагуу Баянзүрх дүүргийн Х дугаар хороонд баригдаж буй гуравдагч этгээд С.Н, П.Б нарын барилгын зогсоож шийдвэрлэсэн<sup>51</sup>.

Гуравдагч этгээд 128/Ш32019/7023 захирамжийг эс зөвшөөрч ЗХДЗШШ-эд “... Шүүх захиргааны актын биелэлтийг түдгэлзүүлэх эсэх асуудлыг шийдвэрлэхдээ актыг түдгэлзүүлснээр үүсэн бий болох үр дагаврыг шалгах буюу маргаж буй актыг түдгэлзүүлснээр бусдын амь нас, эрүүл мэнд, эд хөрөнгөд ноцтой, хуулийн этгээд эсхүл нийтийн ашиг сонирхолд илт хохирол учрах нөхцөл байгаа эсэхийг тогтоох ёстой. Энэ тохиолдолд нэхэмжлэгчид эрх зүйн хамгаалалт зайлшгүй шаардлагатай гэх нөхцөл байдал байхгүй, уг эрхээс илүү хамгаалагдах шаардлагатай гуравдагч этгээдийн эд хөрөнгө, нийтийн ашиг сонирхолд илт хохирол учрах нөхцөл байдал болон түүнийг нотолсон ажил гүйцэтгэх гэрээ, бараа материал худалдах гэрээ, орон сууц захиалгаар бариулах гэрээ зэрэг нотлох баримтуудыг гаргаж өгсөн атал уг баримтуудыг огт үнэлээгүй, бодит нөхцөл байдлыг огт харгалзаагүй...”<sup>52</sup> гэсэн үндэслэлээр гомдол гаргажээ.

ЗХДЗШШ-ээс “...Гуравдагч этгээд нэр бүхий иргэдтэй байгуулсан орон сууц захиалгаар бариулах гэрээ зэргийг хавсаргасан байгаагаас үзэхэд Нийслэлийн Хот байгуулалт, хөгжлийн газрын баталсан 2019 оны 07 дугаар сарын 05-ны өдрийн ГБМЗХ2019/02-062 дугаартай Архитектур төлөвлөлтийн даалгаврын биелэлтийг түдгэлзүүлж, барилгын ажлыг зогсоосноор ЗХШХШТХ-ийн 62 дугаар зүйлийн 62.1.1-д “захиргааны актын биелэлтийг түдгэлзүүлэх нь бусдын эд хөрөнгөд ноцтой, нийтийн ашиг сонирхолд илт хохирол учруулахаар бол” буюу захиргааны актын биелэлтийг түдгэлзүүлж болохгүй нөхцөл үүсэхээр байна<sup>53</sup> хэмээн анхан шатны шүүхийн шүүгчийн 128/Ш32019/7023 дугаар захирамжийг хүчингүй болгож ЗХДЗШШ-ээс 221/ШТ2019/0676 дугаар тогтоолыг гаргасан.

#### Жишээ 5

НЗДХАШШ-ийн шүүгчийн 2019 оны 11 дүгээр сарын 28-ны өдрийн 128/Ш32019/8780 захирамжаар “...нэхэмжлэгч “Э” ХХК-ын “Уг газарт нинжа нар буюу хувиараа алт олборлогчид орж газрыг сүйтгэж байгаль орчинд хор нөлөөтэй үйл ажиллагаа явуулж байна. Нэхэмжлэгчийн хууль ёсны дагуу эзэмшиж байсан, цаашид хайгуулын үйл ажиллагаа явуулах зорилготой эзэмшил талбайн байгалийн баялаг үнэгүйдэх, байгаль орчин доголдох нөхцөл байдал үүснэ. Актын биелэлтийг түдгэлзүүлснээр нэхэмжлэгч хайгуулын хэвийн үйл ажиллагаа буюу хайгуулын бэлтгэл ажиллагаа хийх боломж бүрдэнэ. ЗХШХШТХ-ийн 62 дугаар зүйлд заасан захиргааны актын биелэлтийг түдгэлзүүлж болохгүй нөхцөл байхгүй тул түдгэлзүүлж өгнө үү...”<sup>54</sup> гэсэн үндэслэлээр гаргасан хүсэлтийг НДЗХАШШ-ийн шүүгч “... ЗХШХШТХ-ийн 62 дугаар зүйлийн 62.1 дэх хэсэгт заасан захиргааны актын биелэлтийг түдгэлзүүлж болохгүй нөхцөлийг хуульчилсан бөгөөд Ашигт малтмал, газрын тосны газрын кадастрын хэлтсийн даргын 2019 оны 08 дугаар

51 НДЗХАШШ-ийн шүүгчийн захирамж, Дугаар 128/Ш32019/7023 3-4 дэх тал.

52 ЗХДЗШШ-ийн тогтоол, Дугаар 221/ШТ2019/0676 2-3 дахь тал.

53 ЗХДЗШШ-ийн тогтоол, Дугаар 221/ШТ2019/0676 4-5 дахь тал.

54 НДЗХАШШ-ийн шүүгчийн захирамж, Дугаар 128/Ш32019/8780 2 дахь тал.

сарын 21-ний өдрийн 426 дугаар шийдвэр, Байгаль орчин, аялал жуулчлалын яамны 2019 оны 08 дугаар сарын 20-ны өдрийн 2019/12 тоот дүгнэлтүүдийн хувьд дээрх хуулийн 62 дугаар зүйлийн 62.1.1-62.1.4 дэх хэсэгт заасан нөхцөл байдал тогтоогдохгүй байна. Тодруулбал, маргаан бүхий актуудын улмаас нэхэмжлэгч компани нь өөрийн эзэмшилд байсан тусгай зөвшөөрлийн дагуу үйл ажиллагаа явуулах боломжгүй болсон бөгөөд уг байдлын улмаас нэхэмжлэгчийн эзэмшилд өөр этгээдүүд халдах, хор хохирол учруулах зэрэг өөр бусад байдлаар нэхэмжлэгчийн хууль ёсны эрх, ашиг сонирхол хөндөгдөж болзошгүй нөхцөл байдал үүсэхээр байна” гэж дүгнээд, Ашигт малтмал, газрын тосны газрын кадастрын хэлтсийн даргын 2019 оны 08 дугаар сарын 21-ний өдрийн 426 дугаар шийдвэр, Байгаль орчин, аялал жуулчлалын яамны 2019 оны 08 дугаар сарын 20-ны өдрийн 2019/12 тоот дүгнэлтүүдийн биелэлтийг уг захиргааны хэргийг эцэслэн шийдвэрлэх хүртэл хугацаагаар түдгэлзүүлж шийдвэрлэсэн<sup>55</sup>.

Хариуцагч Ашигт малтмал, газрын тосны газрын кадастрын хэлтсээс захиргааны актын биелэлтийг түдгэлзүүлэх 128/ШЗ2019/8780 шүүгчийн захирамжийг эс зөвшөөрч ЗХДЗШШ-д “...Ашигт малтмалын тухай хуулийн 56 дугаар зүйлийн 56.1.5-д тусгай зөвшөөрөл эзэмшигч байгаль орчинд хортой нөлөөлж байгаа, эсхүл нөхөн сэргээх байгаль орчны менежментийн төлөвлөгөөнд заасан үүргээ биелүүлээгүй талаар нутгийн захиргааны байгууллагын саналыг харгалзан байгаль орчны асуудал эрхэлсэн төрийн захиргааны төв байгууллага дүгнэлт гаргасан бол тусгай зөвшөөрлийг цуцална гэжээ. Дээрх хуулийн заалтын үндэслэн тус газрын Кадастрын хэлтсийн даргын 421 дүгээр шийдвэр гарсан болно...”<sup>56</sup> гэсэн үндэслэлээр давж заалдах гомдол гаргажээ.

ЗХДЗШШ-ээс “...ЗХШХШТХ-ийн 62 дугаар зүйлд захиргааны актын биелэлтийг түдгэлзүүлж болохгүй нөхцөлийг тусгайлан заасан бөгөөд мөн хуулийн 62.1.1-д заасан “бусдын амь нас, эрүүл мэнд, ...нийтийн ашиг сонирхолд илт хохирол учруулах” нөхцөл байдал үүсэж болзошгүй болох нь Байгаль орчин, аялал жуулчлалын яамны 2019/12 тоот дүгнэлтэд “...тухайн компани байгаль орчинд хортой нөлөө учруулсан...” гэснээс харагдаж байхад анхан шатны шүүх энэ нөхцөл байдлын анхаараагүй байна...”<sup>57</sup> хэмээн анхан шатны шүүхийн шүүгчийн 128/ШЗ2019/8780 дугаар захирамжийг хүчингүй болгож ЗХДЗШШ-ээс 221/ШТ2019/0816 дугаар тогтоолыг гаргасан.

### **3.2.3. ЗХШХШТХ-ийн 62 дугаар зүйлийн 62.1.1-д заасан “ноцтой хохирол” болон “илт хохирол”-ын тухайд**

ЗХШХШТХ хэрэгжиж байх үед шүүхийн практикт “ноцтой” гэдэг шалгуур юу байх вэ, “илт” гэдгийг юу гэж ойлгох вэ зэрэг олон асуулт гарч байсан бөгөөд тэдгээрийг нэг мөр цэгцлэх үүднээс ЗХДЗШШ-ээс зөвлөмж гарган, “ЗХШХШТХ-ийн 46.1 дэх заалтын “ноцтой”, “илт” хохирол учруулахаар гэдгийг шүүх актыг түдгэлзүүлснээс үүдэх хохирол, түдгэлзүүлэхгүй байх тохиолдолд гарах хохирлын хэмжээг харьцуулан тогтоосны үндсэн дээр захиргааны актын биелэлтийг түдгэлзүүлэх эсэхийг шийдвэрлэнэ”<sup>58</sup> гэж зөвлөж байсан ба бусдаар “ноцтой хохирол” болон “илт

55 Мөн тэнд, 3 дахь тал.

56 ЗХДЗШШ-ийн тогтоол, Дугаар 221/ШТ2019/0816 2 дахь тал.

57 ЗХДЗШШ-ийн тогтоол, Дугаар 221/ШТ2019/0816 3 дахь тал.

58 Г.Мөнхтулга, Г.Мөнхсайхан, Захиргааны процессын эрх зүй: Эрх зүйн урьдчилсан хамгаалалт УБ, 2020, 74 дэх тал.

хохирол” гэх нэр томъёог хэрхэн зөв ойлгож, практикт хэрэглэх талаар албан ёсны тайлбар байхгүй<sup>59</sup>.

#### Жишээ 1.

“...ХХША явцад гаргасан нэхэмжлэгчийн итгэмжлэгдсэн төлөөлөгчийн хүсэлтийн дагуу маргаан бүхий архитектур төлөвлөлтийн даалгавар, түүний хавсралт барилгажих талбайн схем зургийг, загвар зургийн хамт түдгэлзүүлснээр гуравдагч этгээд учрах хохирлыг захиргааны актын биелэлтийг түдгэлзүүлээгүйн улмаас учрах хохиролтой харьцуулж дүгнээд шүүх маргаан бүхий захиргааны актыг түдгэлзүүлж шийдвэрлэсэн<sup>60</sup>”.

#### Жишээ 2.

“...Тусгай зөвшөөрлийн жилийн төлбөр төлөлттэй холбоотой захиргааны үйл ажиллагааг түдгэлзүүлээгүйгээс нэхэмжлэгчид илүү хор хохирол учрахаар байна, өөрөөр хэлбэл, тусгай зөвшөөрлийн нэг жилийн төлбөрийн хэмжээтэй ашиглалтын тусгай зөвшөөрлийн талбайд хуулийн этгээдээс гаргасан хөрөнгө оруулалтын зардлыг харьцуулахад илүү хохирол учрахаар байна...<sup>61</sup>”

Дээрх НДЗХАШШ-ийн шүүгчийн 128/ШЗ2019/2878, 128/ШЗ2019/2870 дугаар захирамжаас харвал практикт өнөөг хүртэл ЗХДЗШШ-ийн 2 дугаар зөвлөмжийг баримталж байна. Гэвч ЗХДЗШШ-ийн 2 дугаар зөвлөмж нь захиргааны шүүх шинэ тутам буюу, захиргааны процессын эрх зүйн хөгжлийн эхэн үед хамаарна. Иймд цаг үеийн шаардлагад нийцсэн байдлаар “ноцтой хохирол” болон “илт хохирол”-ыг ялган, зааглах хэмжүүрийг тогтоож өгснөөр шүүхээс гаргаж буй шийдвэр үндэслэлтэй болох төдийгүй, хэргийн оролцогчдын зүгээс шүүхэд хандан шийдвэрлүүлэх асуудлын үндэслэл тодорхой болно.

Судлаачид “ноцтой хохирол” гэх асуудлыг захиргааны хэрэг хянан шийдвэрлэх ажиллагааны явцад хүний амьд явах эрх, өмчлөх эрх зэрэг үндсэн эрхийг хамгаалах эрх зүйн урьдчилсан хамгаалалтын зорилготой нягт холбоотойгоор тайлбарлагдах ёстой<sup>62</sup>. Харин “илт хохирол учруулах” гэдгийг хохирол бодитоор учирсан, эсхүл хохирол учруулахуйц нөхцөл нүүрлэсэн, зайлбаргүй бүрдсэн байх гэсэн 2 агуулгаар илэрхийлнэ<sup>63</sup> зэргээр тайлбарлажээ.

ХБНГУ, Япон болон ОХУ-ын зэрэг орны эрдэмтдийн зохиол бүтээлд ноцтой хохирлыг дараах байдлаар авч үзжээ. Үүнд:

- хэн нэг хүний амьд явах эрх зөрчигдөж болзошгүй нөхцөл үүсэх үр дагаврыг бий болгохоор байх;

- өвчин, эмгэггүй, бие бялдар, оюун санаа, нийгмийн амьдралын хувьд сайн сайхан байх хүний эрүүл мэндийн нөхцөлийг алдагдуулж, үгүй хийх үр дагаврыг үүсгэн бий болгохоор байх;

- бусдын өмчлөл, эзэмшил, ашиглалтад байгаа эд хөрөнгө устгаж, гэмтэх, муудах зэргээр эдийн засгийн ашигт чанараа алдаж эргэн сэргэх боломжгүй нөхцөл

59 Мөн тэнд, 90 дэх тал.

60 НДЗХАШШ-ийн шүүгчийн захирамж 128/ШЗ2019/2878, 2 дахь тал.

61 НДЗХАШШ-ийн шүүгчийн захирамж 128/ШЗ2019/2870, 4 дэх тал.

62 Г.Мөнхтулга, Г.Мөнхсайхан, Захиргааны процессын эрх зүй: Эрх зүйн урьдчилсан хамгаалалт УБ, 2020, 91 дэх тал.

63 Ц.Цогт, З.Ганзориг, “Захиргааны актын биелэлтийг түдгэлзүүлэх асуудал: Шүүхийн практикт тулгуурласан шинжилгээ”, Хууль дээдлэх ёс сэтгүүл №4, 2016, 118 дахь тал.



байдал үүсэж, хүний өмчлөх эрх зөрчигдөхөөр байвал ноцтой хохирол хэмээн үзэж байна<sup>64</sup>.

### 3.3. Урьдчилсан хамгаалалтын олон улсын эрх зүйн зохицуулалт

Орчин үед хүн, хуулийн этгээдийн эрх, хууль ёсны ашиг сонирхлыг шүүхийн журмаар урьдчилсан хамгаалахад чиглэгдсэн эрх зүйн “урьдчилсан хамгаалалт”-ын институтийн судалгаа иргэнлэг ба нийтлэг эрх зүйн бүлд хамаарах улс орнуудад харилцан адилгүй нэршлийг дор өөр өөрийн гэсэн онцлогтойгоор зохицуулж байна<sup>65</sup>.

Тухайлбал, нийтлэг эрх зүйн бүлд хамаарах орнуудад “урьдчилсан хамгаалалт”-ын зохицуулалтыг хүн болон эд юмст хамаарах байдлаар нь “injunction”, “prejudgment writ of attachment” болон “interim measure of protection/order” зэрэг ойлголтоор илэрхийлж, тодорхой тохиолдлуудад ялгамжтай байдлаар хэрэглэж байгаа бол иргэнлэг эрх зүйн бүлд хамаарах Бүгд Найрамдах Франц Улс, Швейцар зэрэг улсад энэ төрлийн арга хэмжээг “saisie” болон “refere” гэх зэргээр урьдчилан болон хамгаалах шинжтэй арга хэмжээ хэмээн тус тусад нь тодорхой зааглан байна<sup>66</sup>.

Зөвхөн ХБНГУ-ын тухайд авч үзэхэд тус улсын захиргааны шүүхийн тухай хуульд эрх зүйн урьдчилсан хамгаалалтын “хойшлуулах үйлчилгээ” /80, 80а 80б зүйл/ болон “түр хугацааны зохицуулалт” /123/ гэх хоёр ялгамжтай зохицуулалтыг хуульчилсан. Өөрөөр хэлбэл энэхүү хоёр хэлбэр нь тэргүүн эгнээнд захиргааны байгууллагаас тухайн актыг биелүүлэх явдлыг сааруулан зогсоож, ингэснээр тус актыг гомдол гаргагчид сөрөг нөлөө үзүүлэх боломжгүй болгодгоороо төсөөтэй хэдий ч хоорондоо тодорхой ялгаатай<sup>67</sup>.

64 Г.Мөнхтулга, Г.Мөнхсайхан, Захиргааны процессын эрх зүй: Эрх зүйн урьдчилсан хамгаалалт УБ, 2020, 91 дэх тал.

65 Мөн тэнд, 27 дахь тал.

66 Мөн тэнд, 28 дахь тал.

67 Д.Сүнжид, Захиргааны актын биелэлтийг түдгэлзүүлэх, Хууль дээдлэх ёс сэтгүүл №3, 2015. 20 дахь тал, Г.Мөнхтулга, Г.Мөнхсайхан, Захиргааны процессын эрх зүй: Эрх зүйн урьдчилсан хамгаалалт УБ., 2020, 25 дахь талаас дэлгэрэнгүй үзнэ үү.

## ДҮГНЭЛТ

НДЗХАШШ болон ЗХДЗШШ-ээс гаргасан захиргааны актын биелэлтийг түдгэлзүүлэх шүүгчийн захирамж, шүүхийн тогтоолд үндэслэн ЗХШХШТХ-ийн 61 дүгээр зүйлийн 61.1 болон 62 дугаар зүйлийн 62.1.1 дэх заалтын хэрэгжилтийн үр дагаварт үнэлгээ хийлээ.

Манай улсын хувьд урьдчилсан хамгаалалтын нэгэн төрөл болох захиргааны актын биелэлтийг түдгэлзүүлэх зохицуулалтыг ЗХШХШТХ-ийн 61, 62 дугаар зүйлд хуульчилсан. Дээрх хуулийн зохицуулалт нь захиргааны байгууллагын хууль бус үйл ажиллагааны улмаас зөрчигдсөн эсхүл зөрчигдөж болзошгүй эрх, хууль ёсны ашиг сонирхлоо хамгаалуулахаар шүүхэд хандсан хэргийн оролцогчийн эрх зүйн байдлыг дордуулахгүй байх зорилготой бөгөөд шүүх тухайн хэргийг эцэслэн шийдвэрлэх хүртэл маргаан бүхий захиргааны актын биелэлтийг түдгэлзүүлж нэхэмжлэгч, гуравдагч этгээдийг хамгаалдаг.

2016 оны 07 дугаар сарын 01-ний өдрөөс эхлэн дагаж мөрдсөн ЗХШХШТХ-ийн шинэчилсэн найруулгаар захиргааны хэргийн шүүхийн хяналтын цар хүрээ өргөжиж, хүн, хуулийн этгээдээс гаргасан гомдол, нэхэмжлэлийн үндсэн дээр ЗЕХ-ийн 11 дүгээр зүйлд заасан “захиргааны акт”, “захиргааны хэм хэмжээний акт”, “захиргааны гэрээ”-нд эрх зүйн хяналт тавих боломж бүрдсэн. Харин урьдчилсан хамгаалалтыг зөвхөн маргаж буй актын биелэлтийг түдгэлзүүлэх замаар тогтоох нь нэхэмжлэгчийн зөрчигдсөн эрх хууль ёсны ашиг сонирхлыг бүрэн хамгаалж чадахгүй байна.

Түүнчлэн 2004 оны ЗХХШТХ-иар түдгэлзүүлж болохгүй гэж зааснаас бусад тохиолдолд маргаан бүхий захиргааны актын биелэлтийг түдгэлзүүлэх эрхийг шүүхэд олгосон байв. Үүнийг 2016 оны ЗХШХШТХ-ийн 61 дүгээр зүйлд “зөвхөн” хэргийн оролцогч тэдгээрийн төлөөлөгч өмгөөлөгчөөс захиргааны актын биелэлтийг “хүсэлт” гаргасан тохиолдолд шүүгч шийдвэрлэж байхаар өөрчилсөн нь захиргааны процессын диспозитив буюу шүүх талуудын тавьсан шаардлагын хүрээнд л асуудлыг шийдвэрлэх зарчимд нийцсэн.

НЗДХАШШ, ЗХДЗШШ-ийн шүүгчийн захирамж, шүүхийн тогтоолоос үзвэл хэргийн оролцогч, тэдгээрийн төлөөлөгч, өмгөөлөгчөөс гаргасан захиргааны актын биелэлтийг түдгэлзүүлэх хүсэлтийг шүүгч хянан шийдвэрлэхдээ нэгдүгээрт, ЗХШХШТХ-ийн 62 дугаар зүйлийн 62.1.1-62.1.4-д заасан захиргааны актын биелэлтийг түдгэлзүүлж болохгүй нөхцөл, хоёрдугаарт, актын биелэлтийг түдгэлзүүлж болохгүй талаар хуульд тусгайлан зааснаас бусад нөхцөлд хамаарах эсэхийг шалган тогтоох практик бий болсон.

2019 онд хэргийн оролцогч, тэдгээрийн төлөөлөгч, өмгөөлөгч захиргааны актын биелэлтийг түдгэлзүүлэх 157 хүсэлтийг НДЗХАШШ-д гаргасан. НДЗХАШШ-ийн шүүгч ЗХШХШТХ-ийн 61 дүгээр зүйлийн 61.1-д заасныг баримтлан хэргийн оролцогчоос гаргасан 98 буюу 66 хувьд хүсэлтийг хангаж, ЗХШХШТХ-ийн 62 дугаар зүйлийн 62.1-д заасныг баримтлан 51 буюу 33 хувьд хэрэгсэхгүй болгож, үлдсэн 8 буюу 5 хувьд зарим хэсгийг хангах, хойшлуулах зэрэг бусад захирамжийг гаргажээ.

Түүнчлэн 2016 оны ЗХШХШТХ-ийн 62 дугаар зүйлийн 62.1.1 дэх заалтыг 2004 оны ЗХХШТХ-ийн 46 дугаар зүйлийн 46.1.1 дэх заалттай харьцуулбал “нийтийн ашиг сонирхолд илт хохирол учруулах” нөхцөл нэмэгдсэн. Дээрх “нийтийн ашиг сонирхол” гэх ойлголт бодит байдал, зорилгоосоо хамаараад олон янз байх боломжтой хийсвэр ойлголт бөгөөд хэрэг бүрт ялгаатай байдлаар илэрдэг.

Өөрөөр хэлбэл, хэргийн оролцогч тэдгээрийн төлөөлөгч, өмгөөлөгчөөс гаргасан захиргааны актын биелэлтийг түдгэлзүүлэх хүсэлтийг шийдвэрлэхэд ЗХШШТХ-ийн 62 дугаар зүйлийн 62.1.1-д заасан нийтийн ашиг сонирхолд илт хохирол учруулах нөхцөл байдлыг тогтоох нь чухал ач холбогдолтой байна.

ХЭШШТХ

## САНАЛ

Судалгааны үр дүнд гарсан дүгнэлтэд тулгуурлан дараах зөвлөмжийг гаргаж байна. Үүнд:

1. Захиргааны хэргийн анхан шатны шүүхээс маргаан бүхий захиргааны үйл ажиллагааны улмаас зөрчигдсөн эрхийг шүүхийн журмаар сэргээн тогтоох боломжийг баталгаажуулах зорилгоор эрх зүйн урьдчилсан хамгаалалтын төрлийг дараах байдлаар нэмэгдүүлэх нь зүйтэй.

- Маргаан бүхий захиргааны шийдвэр, үйл ажиллагааг бүхэлд нь болон хэсэгчлэн түдгэлзүүлэх зогсоох;

- Хариуцагч, гуравдагч этгээд зэрэг хэрэг хянан шийдвэрлэх ажиллагаанд оролцогч этгээдэд түр хугацааны үйлчлэл бүхий тодорхой захиргааны шийдвэр гаргах, үйл ажиллагаа явуулахыг даалгах гэх мэт.

2. Нийтийн ашиг сонирхол гэх ойлголт бодит байдал, зорилгоосоо хамаараад олон янз байх боломжтой хийсвэр ойлголт бөгөөд түүний агуулгыг тодорхойлохын тулд шүүгч, хууль тогтоогчоос ЗЕХ болон ЗХШХШтХ-д тухайлан тодорхойлсон “хүрээлэн буй орчин”, “хүүхдийн эрх”, “нийтийн эрүүл мэнд”, “нийтийн өмчийг хамгаалах” зэрэг нөхцөлийн агуулга, цар, хүрээ, тухайн тодорхой тохиолдолд хэрхэн нийцэж байгаа болохыг харьцуулан үзэж, үнэлж, дүгнэсний үндсэн дээр тодорхойлох.

3. “Ноцтой хохирол” болон “илт хохирол”-ыг ялган, зааглах хэмжүүрийг тогтоох.

## НОМ ЗҮЙ

### I. Хууль тогтоомж, тогтоол шийдвэр

1. Монгол Улсын Үндсэн хууль, 1992.
2. Захиргааны хэрэг хянан шийдвэрлэх тухай хууль, 2003.
3. Төрийн болон орон нутгийн өмчийн хөрөнгөөр бараа, ажил, үйлчилгээ худалдан авах тухай хууль, 2005.
4. Ашигт малтмалын тухай хууль, Төрийн мэдээлэл эмхэтгэл, 2006.
5. Цөмийн энергийн тухай хууль, Төрийн мэдээлэл эмхэтгэл, 2009.
6. Хууль тогтоомжийн тухай хууль, Төрийн мэдээлэл эмхэтгэл, 2015.
7. Захиргааны ерөнхий хууль, Төрийн мэдээлэл эмхэтгэл, 2015.
8. Захиргааны хэрэг шүүхэд хянан шийдвэрлэх тухай хууль, Төрийн мэдээлэл эмхэтгэл, 2016.
9. НДЗХАШШ-ийн шүүгчээс 2019 онд буюу 2018 оны 12 дугаар сарын 21-ээс 2019 оны 12 дугаар сарын 23-ны өдрийг хүртэлх хугацаанд НДЗХАШШ-эд захиргааны актын биелэлтийг түдгэлзүүлэх 157 захирамж;
10. ЗХДЗШШ-ийн 2019 онд буюу 2019.01.16-ны өдрөөс 2019.12.31-ний өдрийн хооронд шийдвэрлэсэн захиргааны актын биелэлтийг түдгэлзүүлэх 40 тогтоол;

### II. Монгол хэл дээрх эх сурвалж

1. Монгол Улсын Дээд Шүүх, Ханнс Зайделийн сан, "Захиргааны хэрэг хянан шийдвэрлэх тухай хуулийн тайлбар" (2009).
2. А.Эрдэнэцогт, "Монгол Улсын Захиргааны процессын эрх зүй" (2014).
3. Д.Сүнжид, "Захиргааны актын биелэлтийг түдгэлзүүлэх", Хууль дээдлэх ёс сэтгүүл №3, (2015).
4. Ц.Цогт, З.Ганзориг, "Захиргааны актын биелэлтийг түдгэлзүүлэх асуудал: Шүүхийн практикт тулгуурласан шинжилгээ", Хууль дээдлэх ёс сэтгүүл №4, (2016).
5. Э.Мөнхдаваа, "Захиргааны актын биелэлтийг түдгэлзүүлэх асуудал", Эрх зүй сэтгүүл №2, (2017).
6. ХЗҮХ, "Хууль зүйн шинжлэх ухааны судалгааны арга зүй" /Гарын авлага/, (2018)
7. Г.Мөнхтулга, Г.Мөнхсайхан, Захиргааны процессын эрх зүй: Эрх зүйн урьдчилсан хамгаалалт (2020)
8. Д.Оюумаа, "Захиргааны актын биелэлтийг түдгэлзүүлэх хүсэлтийг шийдвэрлэж буй шүүхийн практикт хийсэн дүн шинжилгээ", Шүүх эрх мэдэл сэтгүүл №1 (2020).

### III. Гадаад хэл дээрх эх сурвалж

1. Recommendation No. R (89) 8 of The committee of Ministers to Member States on Provisional Court Protection in Administrative Matters, <http://rm.coe.int/16804f288f/>

ХЭСҮГ