



ХУУЛЬ ЗҮЙН
ҮНДЭСНИЙ ХҮРЭЭЛЭН

ЗАХИРГААНЫ ЕРӨНХИЙ ХУУЛИЙН
ХЭРЭГЖИЛТИЙН ҮР ДАГАВРЫН ҮНЭЛГЭЭ

2018

СУДАЛГААНЫ ТАЙЛАН

ЗАХИРГААНЫ ЕРӨНХИЙ ХУУЛИЙН ХЭРЭГЖИЛТИЙН ҮР ДАГАВРЫН ҮНЭЛГЭЭ¹

УДИРТГАЛ

Хууль тогтоомжийн тухай хуулийн 51 дүгээр зүйлийн 51.3 дахь хэсэгт “Энэ хуульд өөрөөр заагаагүй бол хууль тогтоомжийн хэрэгжилтийн үр дагаварт хийх үнэлгээг тухайн хууль тогтоомж мөрдөгдөж эхэлснээс хойш 5 жил тутам хийх бөгөөд шаардлагатай тохиолдолд дээрх хугацаанаас өмнө хийж болно” гэж, УИХ-аас 2017 онд баталсан “Монгол Улсын хууль тогтоомжийг 2020 он хүртэл боловсронгуй болгох үндсэн чиглэл”-ийн 151 дүгээр зүйлд Захиргааны ерөнхий хуульд нэмэлт, өөрчлөлт оруулах замаар хуулийн давхардал, хийдэл, зөрчлийг арилгахаар тус тус тусгажээ.

Үүний дагуу Хууль зүй, дотоод хэргийн яамны 2018 оны үйл ажиллагааны төлөвлөгөөний 1.1.25 дахь хэсэгт Захиргааны ерөнхий хуулийн хэрэгжилтэд хяналт-шинжилгээ хийх, хууль тогтоомжийн хэрэгжилтийн үр дагаварт үнэлгээ хийж, тус үнэлгээний үр дүнд тулгуурлан “Захиргааны ерөнхий хуульд нэмэлт, өөрчлөлт оруулах хуулийн төсөл”-ийг боловсруулж, Засгийн газрын хэрэг эрхлэх газарт хүргүүлэхээр заасан байна.

Захиргааны ерөнхий хууль /цаашид ЗЕХ гэх/ нь нийтийн эрх зүйн хүрээнд гүйцэтгэх эрх мэдлийг хэрэгжүүлэн захиргааны байгууллагаас захиргааны акт, захиргааны хэм хэмжээний акт гаргах, захиргааны гэрээ байгуулах замаар иргэн, хуулийн этгээдтэй харилцах үйл ажиллагааны эрх зүйн суурь зохицуулалтыг бүрдүүлэхэд хүндрэл, бэрхшээл тулгарч буй эсэх, судалгааны хүрээнд сонгосон зохицуулалт болох захиргааны гэрээ, захиргааны байгууллага хохирлоо барагдуулахтай холбоотой зохицуулалт болон “зорилгодоо нийцсэн, бодит нөхцөлд тохирсон, шийдвэр нь үндэслэл бүхий байх” зарчим нь практикт хэрхэн хэрэгжиж буй, мөн энэ хууль нь тавьсан зорилгодоо хүрсэн эсэхийг Засгийн газраас баталсан “Хууль тогтоомжийн хэрэгжилтийн үр дагаварт үнэлгээ хийх аргачлал”-ын дагуу үнэлэв.

НЭГ. ТӨЛӨВЛӨХ ҮЕ ШАТ

Засгийн газрын 2016 оны 59 дүгээр тогтоолоор баталсан “Хууль тогтоомжийн хэрэгжилтийн үр дагаварт үнэлгээ хийх аргачлал”-ын дагуу төлөвлөх, хэрэгжүүлэх, үнэлэх гэсэн гурван үе шаттайгаар хийсэн ба “төлөвлөх” шатанд дараах ажлыг гүйцэтгэв. Үүнд:

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

1.1. Үнэлгээ хийх шалтгааныг тодорхойлох

Иргэн, хуулийн этгээд иргэний болон хуулийн этгээдийн бодлого эсхүл эд хөрөнгийн бүртгэлээс эхлээд нийгмийн даатгалын шимтгэл төлөх зэргээр эрх, үүргээ бодитой хэрэгжүүлэхийн тулд захиргааны байгууллагатай зайлшгүй харьцах

¹ Тус судалгааг Хууль зүйн үндэсний хүрээлэнгийн Эрдэмтэн нарийн бичгийн дарга, хууль зүйн доктор, дэд профессор П.Амаржаргал удирдан, эрдэм шинжилгээний ажилтан Б.Болор, Д.Цэцэгдарь, Ц.Оюунчимэг нар хамтран гүйцэтгэв.

шаардлага гардаг.² Захиргааны байгууллага, иргэн, хуулийн этгээд хоорондын харилцааны нийтлэг асуудлыг³ салбар хуулиудаас гадна суурь хууль болох ЗЕХ-иар зохицуулдаг.

2015 онд баталсан ЗЕХ-иар захиргааны байгууллагын үйл ажиллагааны нийтлэг журам, захиргааны үйл ажиллагааны үндсэн хэлбэр болох захиргааны акт болон захиргааны хэм хэмжээ тогтоосон актаас гадна шинээр захиргааны гэрээний талаар нэг бүлэг зохицуулалт орсон байна⁴. Тус 5 дугаар бүлэгт захиргааны гэрээг ямар төрлийн харилцаанд байгуулж болох, захиргааны гэрээний хэлбэр, түүнчлэн талуудын эрх үүргийн талаар ерөнхийлөн зохицуулсан боловч захиргааны гэрээтэй холбоотой үүргийн гүйцэтгэлийг хэрхэн хангах талаар тодорхой заагаагүй бөгөөд 58 дугаар зүйлд заасны дагуу хэрэв өөрөөр зохицуулсан захиргааны хэм хэмжээ байхгүй тохиолдолд Иргэний хуулиас нөхөн тохируулж хэрэглэхээр зохицуулсан байна.

Түүнчлэн “зорилгодоо нийцсэн, бодит нөхцөлд тохирсон, шийдвэр нь үндэслэл бүхий байх” зарчим нь Захиргааны хэргийн шүүхийн практикт хэрэг хянан шийдвэрлэхдээ уг зарчмыг хэрэглэж буй байдал нь албан бус онолын тайлбараас зөрсөн, шүүх, шүүгчид өөр өөрөөр тайлбарлан хэрэглэж байгааг нэг мөр болгож, хэрэглээг нэмэгдүүлэх шаардлагатай байгаа нь ажиглагдаж байна.

Мөн иргэн, хуулийн этгээдэд учирсан хохирлыг Төрийн албаны тухай хуулийн /цаашид ТАТХ гэх/ 4 дүгээр зүйлийн 4.2.7 дахь заалтад “хууль тогтоомжид заасан бүрэн эрхээ хэрэгжүүлэх явцад гаргасан алдааны улмаас төрийн албан хаагчийн учруулсан хохирлыг төр хариуцан арилгахаар” хуульчилсан байдаг. Харин төр буруутай этгээдээр хэрхэн хохирлоо барагдуулах талаар ЗЕХ-ийн 103 дугаар зүйл болон бусад салбарын хуулиудад зохицуулсан байдаг хэдий ч энэхүү зохицуулалт практикт огт хэрэгждэггүйг судалгаа-⁵гаар тогтоосон байна.

Иймд үнэлгээний аргачлалын 3 дугаар зүйлийн 3.2.1 дэх хэсэг “тухайн хууль тогтоомжийг шүүхийн практикт хэрэглэн хэрэг, маргааныг шийдвэрлэхэд хүндрэл, бэрхшээл гарах, ойлгомжгүй, зөрчилтэй зохицуулалттай байх, тэдгээр нь цаашид тухайн харилцаанд сөрөг үр дагавар үүсэх”-ийн дагуу нөхцөл байдал бий болсон байх тул ЗЕХ-ийн зарим зүйл заалтад үнэлгээ хийх шаардлагатай гэж үзлээ.

1.2. Үнэлгээ хийх хүрээг тогтоох

Судалгааг гүйцэтгэхдээ хуулийн бүхий л зүйл, заалтад хэрэгжилтийн үр дагаврын үнэлгээ хийх нь үнэлгээний ач холбогдлыг бууруулдаг. Иймд Захиргааны ерөнхий хуулийн хэрэгжилтийн үр дагаварт үнэлгээ хийхдээ хуулийн зорилгыг хэрэгжүүлэхэд агуулгын хувьд чухал ач холбогдолтой, тулгамдаж буй асуудалд холбогдох дараах зохицуулалтыг сонгон авч үнэлгээний хүрээг тогтоов. Үүнд:

² Д.Сүнжид, “Захиргааны Ерөнхий хууль: Үзэл баримтлал, хэрэглээ”, 2017 он, <https://www.mglbar.mn/?action=content&view=article&id=1984> Сүүлд үзсэн (2018.12.13)

³ Хууль зүйн яам, “Захиргааны ерөнхий хуулийн төслийн үзэл, баримтлал”, Хууль дээдлэх ёс сэтгүүл №4 (44), 2013 он, 8 дахь тал.

⁴ ЗЕХ-ийн 5 дугаар бүлэг. Төрийн мэдээллийн эмхэтгэл 2015 он, №28

⁵ Ханнс-Зайделийн сан, “Захиргааны ерөнхий хуулийн хэрэгжилтийн үр дагаварт хийсэн үнэлгээ”, судалгааны тайлан, УБ., 2018 он, 15 дахь тал.

Үнэлгээний хүрээ	Сонгосон зүйл, заалт	Шалгуур үзүүлэлт	Харьцуулах хэлбэр
Захиргааны гэрээ	ЗЕХ-ийн 52 дугаар зүйлийн /52.1, 52.2, 52.2.1, 52.2.2, 52.2.3, 52.2.4, 52.2.5/	Зорилгодоо хүрсэн түвшин	Хууль тогтоомж хүчин төгөлдөр үйлчилж эхэлснээс хойш
“Зорилгодоо нийцсэн, бодит нөхцөлд тохирсон, шийдвэр нь үндэслэл бүхий байх” зарчим	ЗЕХ-ийн 4 дүгээр зүйлийн /4.2.5./	Практикт нийцэж байгаа байдал	Хууль тогтоомж хүчин төгөлдөр үйлчилж эхэлснээс хойш
Захиргааны байгууллага хохирлоо барагдуулах	ЗЕХ-ийн 103 дугаар зүйлийн /103.1, 103.2, 103.3, 103.4/	Практикт нийцэж байгаа байдал	Хууль тогтоомж хүчин төгөлдөр үйлчилж эхэлснээс хойш

1.3. Шалгуур үзүүлэлтийг сонгож тогтоох

Хуулийн хэрэгжилтийг үнэлэхдээ оновчтой, бодитой, хэмжиж болохуйц байдлыг харгалзан үнэлгээний аргачлалын 3 дугаар зүйлийн 3.4 дэх хэсэгт заасан 6 шалгуур үзүүлэлтээс “зорилгод хүрсэн түвшин” шалгуур үзүүлэлт болон “практикт нийцэж байгаа байдал” шалгуур үзүүлэлтүүдийг сонгон үнэлгээг гүйцэтгэв. Сонгосон зүйл заалтыг хүснэгтээр үзүүлбэл:

Хүснэгт 1. “Зорилгодоо хүрсэн түвшин” шалгуур үзүүлэлтийн хүрээнд сонгосон зүйл, заалт

№	Сонгосон зүйл, заалт	Зүйл, заалтын агуулга
1	52 дугаар зүйл	52.1.Захиргааны байгууллагаас нийтийн эрх зүйн харилцааг үүсгэж, өөрчилж, эсхүл дуусгавар болгохоор захиргааны гэрээг эрх зүйн хэм хэмжээнд нийцүүлэн байгуулж болно. 52.2.Дараах харилцаанд захиргааны гэрээг хэрэглэж болно: 52.2.1.төрийн алба, боловсрол, эрүүл мэнд, байгаль орчныг хамгаалах болон бусад захиргааны эрх зүйн харилцаанд; 52.2.2.захиргааны байгууллага өөрийн зарим чиг үүрэг, эрх мэдлийг бусад этгээдэд шилжүүлэх харилцаанд; 52.2.3.дэд бүтцийн болон нийгмийн суурь үйлчилгээг бий болгох, тогтвортой ашиглахтай холбогдсон харилцаанд; 52.2.4.концессын харилцаанд; 52.2.5.хуульд өөрөөр заасан бусад харилцаанд.

Хүснэгт 2. “Практикт нийцэж байгаа байдал” шалгуур үзүүлэлтийн хүрээнд сонгосон зүйл, заалт

№	Сонгосон зүйл, заалт	Зүйл, заалтын агуулга
1	4 дүгээр зүйл	4.2.5.“зорилгодоо нийцсэн, бодит нөхцөлд тохирсон, шийдвэр нь үндэслэл бүхий байх” зарчим
2	103 дугаар зүйл	103.1.Иргэн, хуулийн этгээдийн хохирлыг барагдуулсны улмаас өөрт учирсан хохирлыг захиргааны байгууллага Иргэний хуулийн 498.5-д заасны дагуу гэм буруутай албан тушаалтнаар буцааж төлүүлнэ.

		103.2.Энэ хуулийн 103.1-д заасан гэм буруутай албан тушаалтнаар хохирлыг төлүүлэх үүргийг тухайн захиргааны байгууллагын дээд шатны байгууллагын дотоод аудитын нэгж хариуцна.
		103.3.Энэ хуулийн 103.2-т заасан дээд шатны байгууллагын дотоод аудитын нэгж байхгүй бол гэм буруутай албан тушаалтнаар хохирлыг төлүүлэх үүргийг төрийн аудитын байгууллага хариуцна.
		103.4.Гомдлыг хянан шийдвэрлэсэн дээд шатны захиргааны байгууллага болон шүүх хохирлыг буруутай албан тушаалтнаар төлүүлэхээр гаргасан актын хувийг холбогдох аудитын байгууллагад хүргүүлэх үүрэгтэй.

1.4. Харьцуулах хэлбэрийг сонгох

ЗЕХ-ийн хэрэгжилтийн үр дагаварт үнэлгээ хийхдээ аргачлалын 3.5.3 дахь хэсэгт заасан дөрвөн харьцуулах хэлбэрээс аль тохиромжтойг нь сонгох журамтай. Энэ дагуу аргачлалын 3.5.3.1-д заасан хууль тогтоомжийн байх ёстой болон одоо байгаа түвшинд үнэлэх хувилбарыг сонгон үнэлгээг хийсэн болно.

1.5. Шалгуур үзүүлэлтийг томъёолох

Шалгуур үзүүлэлтийг томъёолохдоо ЗЕХ-ийн 52 дугаар зүйл “зорилгодоо хүрсэн эсэх”, мөн 4 дүгээр зүйлийн 4.2.5 болон 103 дугаар зүйл “практикт хэр нийцэж байна вэ?” гэсэн асуултын хүрээнд үнэлгээг хийж гүйцэтгэв.

1.6. Мэдээлэл цуглуулах аргыг сонгох

Мэдээлэл цуглуулахдаа аргачлалын 3.7.3-т тодорхойлсон дөрвөн аргаас 3.7.3.1 дэх хэсэгт заасан “бэлэн байгаа мэдээллийг цуглуулахдаа тухайн хууль тогтоомжийг хэрэглэж гаргасан шүүхийн шийдвэр буюу шүүхийн практик, тухайн сэдвээр гарсан мэргэжлийн ном, товхимол, гарын авлага, эмхэтгэл, өгүүлэл, илтгэл, эрдэм шинжилгээ, судалгааны тайлан, статистикийн тоо баримт, хэвлэл мэдээллийн хэрэгслийн эх сурвалжийг ашиглах” аргыг сонгон, мөн ЗЕХ хэрэгжиж эхэлснээс хойших Захиргааны хэргийн шүүхийн шийдвэрүүдийг судлах замаар үнэлгээг хийв.

ХОЁР. ХЭРЭГЖҮҮЛЭХ ҮЕ ШАТ

Үнэлгээг хийхдээ дараах судалгааны тайлан, гарын авлага, эрдэм шинжилгээний өгүүлэл, нийтлэлийг ашиглах болно. Үүнд:

1. Ханнс-Зайделийн сан, “Захиргааны ерөнхий хуулийн хэрэгжилтийн үр дагаварт хийсэн үнэлгээ”, судалгааны тайлан, 2018 он

Тус судалгаанд захиргааны гэрээг бүлэг болгон шинээр хуульчилсан нь ихээхэн ач холбогдолтой зохицуулалт болсон хэдий ч практикт захиргааны гэрээг захиргааны байгууллагууд чиг үүргээ хэрэгжүүлэхдээ цөөн хэрэглэж байгааг дурджээ. Түүнчлэн ЗЕХ-ийн 103 дугаар зүйлд заасан төрийг хохиролгүй болгох асуудлыг шийдвэрлэхгүй байгаа нь төрийн албан хаагчдыг хариуцлагагүй шийдвэр гаргах замаар иргэн, хуулийн этгээдэд хохирол учруулах явдлыг улам бүр нэмэгдүүлж байгаа бөгөөд ялангуяа төрийн албанаас үндэслэлгүйгээр халах явдал жил ирэх тусам өсөх хандлагатай байгаа тул буруутай этгээдээр төрийг буцааж хохиролгүй болгох ажиллагааг хэрэгжүүлэх, хэвшүүлэх шаардлагатай гэжээ.

2. “Хууль дээдлэх ёс” сэтгүүл №3 (68) 2018 он

Зарчим нь тунхаглал төдий зүйл биш, шүүх хэрэглэдэг хуулийн хэм хэмжээ, нөгөөтэйгээр уг зарчимд нийцээгүйн улмаас захиргааны актыг хүчингүй болгох, илт хууль бусад тооцсон үр дагавар нь алдаатай шийдвэр гаргасан албан тушаалтанд

ЗЕХ-ийн 105 дугаар зүйлд заасан хариуцлага ногдуулдаг учир 105 дугаар зүйлийн зохицуулалтыг баримтлах шаардлагатай байна.

3. “Шүүх эрх мэдэл” сэтгүүл №3, 2015 он

Төрийн албан хаагчийн гэм буруутай үйлдлээс учирсан хохирлыг төр хариуцах нь ихэнх улс оронд байгаа ч, тухайлбал: Францад төрийн үйлчилгээ явуулж байхад хувь хүнд хохирол учрах эрсдэл байдаг учир төрөөс нөхөн төлбөр олгох нь хүлээн зөвшөөрөгдсөн зайлшгүй зардал гэж тооцогддог байна. ОХУ болон ХБНГУ-ын хувьд төрийн байгууллага, албан тушаалтны үйл ажиллагаанаас учирсан хохирлыг төр хариуцан арилгах тухай үзэл санааг Үндсэн хуулийн түвшинд хуульчилсныг суурь болгон Иргэний хуулиар зохицуулдаг.

ГУРАВ. ҮНЭЛЭХ ҮЕ ШАТ

1.1. “Зорилгод хүрсэн түвшин” шалгуур үзүүлэлтийн хүрээнд үнэлсэн байдал

Шалгуур үзүүлэлтийн томъёолол 1. ЗЕХ-ийн 52 дугаар зүйл зорилгодоо хүрсэн эсэх?

ЗЕХ-ийн 52 дугаар зүйл Захиргааны гэрээ

52.1. Захиргааны байгууллагаас нийтийн эрх зүйн харилцааг үүсгэж, өөрчилж, эсхүл дуусгавар болгохоор захиргааны гэрээг эрх зүйн хэм хэмжээнд нийцүүлэн байгуулж болно.

52.2. Дараах харилцаанд захиргааны гэрээг хэрэглэж болно:

52.2.1.төрийн алба, боловсрол, эрүүл мэнд, байгаль орчныг хамгаалах болон бусад захиргааны эрх зүйн харилцаанд;

52.2.2.захиргааны байгууллага өөрийн зарим чиг үүрэг, эрх мэдлийг бусад этгээдэд шилжүүлэх харилцаанд;

52.2.3.дэд бүтцийн болон нийгмийн суурь үйлчилгээг бий болгох, тогтвортой ашиглахтай холбогдсон харилцаанд;

52.2.4.концессын харилцаанд;

52.2.5.хуульд өөрөөр заасан бусад харилцаанд.

Захиргааны гэрээний тухай ойлголт нь захиргааны эрх зүйн шинжлэх ухаанд XIX зууны хоёр дахь хагаст бүрэлдэн нэвтэрсэн байдаг бол манай улсын хувьд харьцангуй хожуу 1960-аад онд заавал байгуулах нэг тал нь давуу эрхтэй аж ахуйн “төлөвлөгөөт гэрээ” бий болсноор захиргааны гэрээний үзэл санаа чанарын хувьд одоогийнхоос ялгаатайгаар нэвтэрч эхэлсэн гэж үздэг.⁶

УИХ-аас 2015 онд баталсан ЗЕХ-ийн 52 дугаар зүйлд захиргааны гэрээний тухай, ямар төрлийн харилцаанд тухайн гэрээг байгуулж болох талаар төрөлжүүлж тусгайлан нэг бүлэг болгон, албан ёсоор хуульчилсан нь эрх зүйн хувьд шинэлэг бөгөөд нэг шат ахих дэвшилттэй алхам болжээ.

ЗЕХ-ийн 52 дугаар зүйлийн 1 дэх хэсэгт “захиргааны байгууллагаас нийтийн эрх зүйн харилцааг үүсгэж, өөрчилж, эсхүл дуусгавар болгохоор захиргааны гэрээг эрх зүйн хэм хэмжээнд нийцүүлэн байгуулж болно” гэж хуульчилж өгсөн нь захиргаа үйл ажиллагаандаа гэрээг сонгон хэрэглэх эрхийг нээлттэй олгосон.

52.1.Захиргааны байгууллагаас нийтийн эрх зүйн харилцааг үүсгэж, өөрчилж, эсхүл дуусгавар болгохоор захиргааны гэрээг эрх зүйн хэм хэмжээнд нийцүүлэн байгуулж болно.

Захиргаа үйл ажиллагаагаа захиргааны гэрээ, захиргааны акт, захиргааны хэм хэмжээ тогтоосон акт гэсэн гурван хэлбэрээр явуулдаг. Захиргааны үйл ажиллагааны нэг хэлбэр болох захиргааны гэрээг тодорхойлбол “нийтийн захиргааны байгууллага чиг үүргээ хэрэгжүүлэхийн тулд явуулж буй үйл ажиллагааны хэлбэр нь гэрээ юм”⁷,

⁶ П.Одгэрэл, Захиргааны эрх зүйн ерөнхий анги, УБ., 2016 он, 235 дэх тал.

⁷ Ц.Цогт. Нийтийн эрх зүй дэх захиргааны гэрээ хувийн эрх зүйн гэрээнээс ялгагдах онцлог, шүүхийн хяналт. Хууль дээдлэх ёс сэтгүүл, УБ., 2007 он, 3 дахь тал.

“захиргааны гэрээний холбогдох ойлголтыг салбарын хуулиудад зохицуулсан байдаг”⁸. Захиргааны гэрээтэй холбогдох зохицуулалтыг салбарын хуулиудад тусгахдаа “бүрэн эрх” нэр томъёог хэрэглэж, бүрэн эрхийг хэрэгжүүлнэ, биелэлтийг зохион байгуулах, иргэдийг татан оролцуулах, харилцан тохиролцох хэмээн тус тус заасан байдаг.

Өөрөөр хэлбэл, “захиргааны гэрээ” гэдэг нь нийтийн захиргааны байгууллага гэрээний оролцогч тал болж өөр бусад субъектүүдтэй /захирах, захирагдах харилцаатай буюу тэгш бус эрхтэй субъект/ эсхүл /эрх мэдлийн хувьд ижил түвшний субъект/ тодорхой асуудлаар нийтийн эрх ашгийн төлөө хийсэн хэлцлийг ойлгоно.

Захиргааны гэрээний зохицуулалтыг ЗЕХ-д хэт ерөнхий байдлаар зохицуулж, гэрээ байгуулах журам, талуудын эрх үүрэг, гэрээнд тавигдах шаардлага, хугацаа, маргаан гарсан тохиолдолд хянан шийдвэрлэх арга замыг нарийвчилсан байдлаар зохицуулаагүй байна⁹. Тухайлбал: Ойн тухай хууль, Хог хаягдлын тухай хууль гэх мэт. Мөн захиргааг чиг үүргээ хэрэгжүүлэх хүрээнд гэрээ байгуулах эрх олгосон заалтыг тусгасан боловч бусад салбарын хуулиудтайгаа хэрхэн уялдаж байгаа нь тодорхойгүй байна. Иймд практикт байгуулагдаж буй гэрээ болгонтой танилцах шаардлагатай¹⁰ байна.

Хууль хэрэгжсэнээс хойш захиргааны хэргийг шийдвэрлэсэн судалгааг үзвэл захиргааны гэрээтэй холбоотой хэрэг маргаан орон нутагт 4 шийдвэрлэгдсэн бол нийслэлд 6 хэрэгт хянан шийдвэрлэх ажиллагаа явагдаж байна.¹¹ Захиргааны гэрээ гэдэг ойлголт практикт нэвтрээд удаагүй учир энэ тоо бага харагдаж байж болох юм. Гэвч цаашид ЗЕХ-ийн 52 дугаар зүйлийн 52.2 дахь хэсэгт заасан харилцааг бүхэлд нь зохицуулаад ирэхээр энэ тоон үзүүлэлт өсөх хандлагатай байна.

Захиргааны байгууллага хуулиар хүлээсэн иргэдэд үйлчлэх үүргээ биелүүлэхдээ хамтын ажиллагааны хэлбэр болох гэрээг ашиглаж байна¹². Тухайлбал: Хүүхдийн эрхийг хамгаалах тухай хуульд хүүхдийн талаар явуулах төрийн бодлогыг хэрэгжүүлэх асуудлыг хүүхэд, залуучуудын асуудал эрхэлсэн Засгийн газрын гишүүн хариуцан явуулахдаа хүүхдийг хамгаалах, хөгжүүлэх чиг үүрэг бүхий төрийн бус байгууллагатай хамтран ажиллах хэлбэр чиг үүргээ хэрэгжүүлж байна.

Захиргааны гэрээг үйл ажиллагаандаа хэрэглэх болсноор захиргааны байгууллага, албан тушаалтны дунд ямар гэрээг захиргааны гэрээ гэх вэ? Хэрхэн хувийн эрх зүйн иргэний гэрээнээс ялгах вэ? гэдэг асуудал тулгардаг. Захиргааны гэрээг иргэний гэрээнээс ялгахын тулд ерөнхий суурь онолын зарчмуудыг тайлбарлах замаар шаардлагатай тохиолдолд нэмэлт шалгуур үзүүлэлтүүдийг нь харгалзан үзэх, гэрээний зүйл буюу нөхцөл, маргааны харьяалал, эрх зүйн үр дагавраар нь ялгах боломжтой юм.

Ерөнхий суурь онол гэдэгт¹³:

Субъектийн онол: нийтийн эрх зүйн харилцаанд оролцогчдын эрх зүйн байдал нь захирах, захирагдах харилцаанд үндэслэдэг бол хувийн эрх зүйн харилцаа нь субьектүүдийн эрх тэгш байдалд үндэслэдэг. Гэрээний нэг тал заавал захиргааны байгууллага байхыг шаарддаг ба гэрээгээр зохицуулах харилцаа нь захирах,

⁸ Г.Банзрагч. “Эдийн засгийн захиргааны эрх зүй”, 2013 он, 122 дахь тал.

⁹ Ханнс-Зайделийн сан, “Захиргааны ерөнхий хуулийн хэрэгжилтийн үр дагаварт хийсэн үнэлгээ”, судалгааны тайлан, УБ., 2018 он, 236 дахь тал.

¹⁰ Мөн тэнд, 236 дахь тал.

¹¹ Мөн тэнд, 236 дахь тал.

¹² Ц.Цогт. “Нийтийн эрх зүй дэх зохицуулалтын арга: Захиргааны гэрээ”, Монголын төр эрх зүй сэтгүүл, УБ., 2007 он, 6 дахь тал.

¹³ Ханнс-Зайделийн сан, “Монгол Улсын Захиргааны ерөнхий хуулийн тайлбар”, УБ., 2017 он, 240 дахь тал.

захирагдах шинжтэй буюу тэгш бус эрх бүхий субъектүүдийн хоорондын харилцаа байна.

Ашиг сонирхлын онол: гэрээний субъектүүд нийтийн ашиг сонирхлын төлөө нэгдэхийг хэлнэ. Энэ нь гэрээгээр зохицуулагдаж байгаа харилцаанд нийтийн ашиг сонирхол хөндөгдөхийг ойлгоно.

Шатлалын онол: энэ онол нь эрх зүйн хэм хэмжээн дэх субьектийн субьектив эрх, үүрэгт үндэслэсэн байдаг. Гэрээний талуудын эрх үүрэг нь шаталсан шинжтэй байхыг ойлгоно.

Гэрээний зүйлийн онол: гэрээний зүйл нь аль эрх зүйд хамаарч байгаагаар нь хувийнх эсхүл нийтийнх гэж ангилах боломжтой. Хэрэв захиргааны эрх зүйд хамаарч байвал захиргааны гэрээ байх боломжтой. Гэрээний зүйл нь гэрээний гол нөхцөл болно. Гэрээг байгуулахдаа гэрээний гол нөхцөлийг зайлшгүй тохиролцсон байна. Энэхүү гэрээнээс үүсч байгаа эрх зүйн үр дагавар нь захиргааны эрх зүйд харьяалагдаж байвал уг гэрээ захиргааны гэрээнд хамаарна. Гэхдээ энд бас захиргааны байгууллага өөрийн үйл ажиллагаандаа (захиргааны эрх зүйн салбарт) иргэний гэрээг хэрэглэж болдогыг анхаарах хэрэгтэй¹⁴.

Дээрх онолууд нь практикт иргэн болон захиргааны гэрээний хоорондын ялгааг төдийлөн сайн гаргаж чаддаггүй байна. Тиймээс ямар харилцааг зохицуулж байгаа, ямар эрх зүйн хэм хэмжээг хэрэглэж байна, маргаан гарсан тохиолдолд ямар эрх зүйн журмаар шийдвэрлэх зэргээс хамаарч нэмэлт шалгуураар ангилах нь илүү үр дүнтэй. Нэмэлт шалгуур үзүүлэлтэд¹⁵:

Хууль тогтоомжид тусгагдсан байдлаар нь: захиргааны гэрээ заавал нийтийн эрх зүйн хэм хэмжээнд тусгагдсан байж захиргааны эрх зүйн харилцааг үүсгэж, өөрчилж, дуусгавар болгоно.

Гэрээний зорилго, агуулгаар нь: захиргааны гэрээ болгон нийтийн зорилтыг шийдвэрлэхийн тулд байгуулагддаг бөгөөд заавал гэрээний нэг тал төрийг төлөөлсөн тодорхой эрх мэдэл бүхий захиргааны байгууллага, албан тушаалтан байна. Төр өөрийн ашиг сонирхлыг эдгээр субъектүүдээр дамжуулан гэрээнд тусгаж өгдөг.

Гэрээний талууд гэрээний нөхцөлд нөлөөлөх байдлаар нь: захиргааны гэрээний нөхцөлийг ихэнх тохиолдолд хуульд урьдчилан заагаад өгчихсөн байдаг учир иргэний гэрээг бодвол гэрээний нөхцөлийг өөрчлөх, өргөтгөх асуудал харьцангуй хаагдмал байдаг.

Маргаан гарахад ямар эрх зүйн журмаар шийдвэрлэгдэж байгаагаар нь: захиргааны гэрээтэй холбоотой маргааныг захиргааны журмаар хянан шийдвэрлэдэг.

Захиргааны гэрээ нь бичгээр хийгдсэн байх ба тогтсон загвар, албан бичгийн хэлбэртэй, заавал бүртгэгдсэн байх ёстой бөгөөд гэрээний гүйцэтгэлд захиргааны эрх мэдэл бүхий албан тушаалтан хяналт тавина. Харин иргэний гэрээ нь амаар, бичгээр, бодит үйлдлээр хийгдэж болно. Иргэний эрх зүйн гэрээний агуулгыг талууд өөрсдөө тохирч чөлөөтэй байгуулдаг бол захиргааны гэрээний хувьд захирах чиг үүргийг хэрэгжүүлэх зорилгын үндсэн дээр байгуулагддаг учир гэрээний чөлөөт байдал үйлчилдэггүй онцлогтой. Түүнчлэн, иргэний гэрээний хувьд үл хөдлөх хөрөнгөтэй холбоотой, ипотека, бэлэглэлийн гэх мэт тодорхой төрлийн хуульд зааснаас бусад төрлийн гэрээг бүртгүүлэхийг шаарддаггүй.

¹⁴ П.Одгэрэл, Захиргааны эрх зүйн ерөнхий анги, УБ., 2016 он, 250 дахь тал.

¹⁵ Ханнс-Зайделийн сан, "Монгол Улсын Захиргааны ерөнхий хуулийн тайлбар", УБ., 2017 он, 242 дахь тал.

52.2. Дараах харилцаанд захиргааны гэрээг хэрэглэж болно:

52.2.1. төрийн алба, боловсрол, эрүүл мэнд, байгаль орчныг хамгаалах болон бусад захиргааны эрх зүйн харилцаанд;

52.2.5. хуульд өөрөөр заасан бусад харилцаанд.

Захиргааны байгууллага үйл ажиллагаандаа гэрээ байгуулах замаар иргэд болон хуулийн этгээдтэй хамтран ажиллах болсон¹⁶. ЗЕХ-ийн 52 дугаар зүйлийн 52.2 дахь хэсэгт захиргаа ямар төрлийн харилцаанд захиргааны гэрээ байгуулж болохыг тодорхой заасан байна.

ЗЕХ хэрэгжсэнээс хойших байгуулагдсан захиргааны гэрээг төрлөөр нь авч үзвэл дараах гэрээнүүд байгуулагджээ¹⁷. Үүнд:

Төрийн алба

Аймгийн төсвийн ерөнхийлөн захирагчтай Асгат сумын ЗД-ын байгуулсан үр дүнгийн гэрээ-Төсвийн тухай хуулийн 39.1, 39.2, 39.3, 39.4, 40.1 дэх заалтуудыг хэрэгжүүлэх хүрээнд;

Удирдлагын академид ЗГ-ын тэтгэлэгтэй суралцах төрийн жинхэнэ албан хаагчтай байгуулах гурван талт гэрээ-Төрийн албаны тухай хуулийн 27 дугаар зүйлийн 27.1.9 дэх заалтыг хэрэгжүүлэх хүрээнд;

Эрүүл мэнд

Даатгуулагчид эмийн хөнгөлөлт үзүүлэх үйлчилгээг худалдан авах гэрээ-Эрүүл мэндийн даатгалын тухай хуулийн 10.1, 10.2, 13.1.2, 16.1.3 дэх заалтуудыг хэрэгжүүлэх хүрээнд;

Байгаль орчныг хамгаалах хүрээнд

Орон нутгийн захиргааны байгууллагатай хамтран ажиллах гэрээ-Ашигт малтмалын тухай хуулийн 12 дугаар зүйлийн 12.1 дэх заалтыг хэрэгжүүлэх хүрээнд;

Бусад харилцаанд

Хамтран ажиллах гэрээ-суманд мал эмнэлгийн, хүнсний аюулгүй байдлын хяналтыг хамтран хэрэгжүүлэх;

Хамтран ажиллах гэрээ-Иргэдэд тэтгэвэр, тэтгэмжийн үйлчилгээг хүргэх, НДҮЗ-өөс баталсан “Нийгмийн даатгалын сангаас тэтгэвэр, тэтгэмжийн үйлчилгээ үзүүлэх арилжааны банктai хамтран ажиллах” журмыг хэрэгжүүлэх;

Иргэн, хуулийн этгээдэд хадлангийн зориулалтаар газар ашиглуулах гэрээ-Газрын тухай хуулийн 20 дугаар зүйлийн 20.1.1, 20.2.1 дэх заалт, Аймгийн иТХ-ын 51 дүгээр тогтоолыг хэрэгжүүлэх хүрээнд;

ЗЕХ хэрэгжиж эхэлсэн буюу 2016 оны 7 дугаар сарын 1-нээс 2018 оны 11 дүгээр сарын 30 хүртэл захиргааны гэрээтэй холбоотой нийт 54 маргааныг Захиргааны хэргийн анхан шатны шүүх хянан шийдвэрлэсэн байна. Маргааныг төрлөөр харуулбал:

¹⁶ Ханнс-Зайделийн сан, “Захиргааны ерөнхий хуулийн хэрэгжилтийн үр дагаварт хийсэн үнэлгээ”, судалгааны тайлан, УБ., 2018 он, 238 дахь тал.

¹⁷ Мөн тэнд, 241 дэх тал.

График 1. Захиргааны гэрээтэй холбоотой гарсан маргааны төрөл¹⁸

Дээрх 54 маргааны анхан шатны шүүхээр шийдэгдсэн байдлыг графикаар харуулбал:

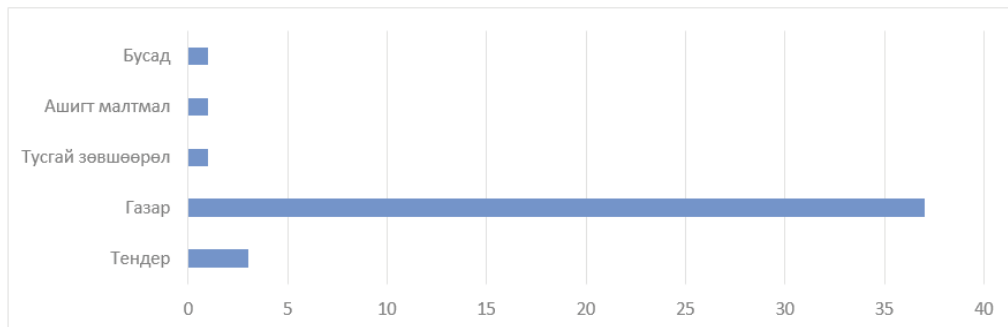


График 2. Захиргааны гэрээтэй холбоотой маргааныг анхан шатны шүүхээс шийдвэрлэсэн байдал



Дээр дурдсанаар манай улсад захиргааны гэрээг ЗЕХ-ийн 52 дугаар зүйлийн 52.2 дахь хэсэгт заасан харилцаанд байгуулахаар хуульчилсан байдаг бол манай улстай нэг бүлд хамаарах Франц, ХБНГУ, түүнчлэн Англи-саксоны эрх зүйн бүлд хамаарах ИБУИНВУ болон АНУ-ын захиргааны гэрээний талаарх ойлголтыг товчоор авч үзье.

Франц Улс

Франц Улсад олон нийтийн дэг журмыг хамгаалан сахиулах ажиллагааг хамгийн өргөн утгаар нь гүйцэтгэдэг. Захиргааны эрх мэдлийн бүхий л нөхцөл байдлыг захиргааны байгууллагад гагцхүү хуулиар олгодог байна. Захиргааны байгууллага эрх хэмжээнийхээ хүрээнд өөрт олгогдсон эрх мэдлээ гэрээгээр бусдад шилжүүлэхийг хатуу хориглодог байна. Тухайлбал: барилгын зөвшөөрөл болон байгаль орчны талаарх эрх мэдлийг үүнд ойлгоно.

Орчин үед дээр дурдсанаас бусад хүрээнд захиргааны гэрээний хамрах хүрээ тэлсээр байна. Уг гэрээний төрлүүдэд олон нийтийн үйлчилгээг худалдан авах, олон нийтийн концесс, олон нийт-хувийн хэвшлийн хоорондын түншлэл зэрэг гэрээнүүд орсноор тэдний эдийн засгийн болон хууль зүйн ач холбогдол нэмэгдэж

¹⁸ <http://new.shuukh.mn/zahirgaaanhan> Сүүлд үзсэн (2018.12.13)

байна. Нийтийн эрх зүйн этгээдээс төр болон орон нутгийн хуулийн этгээдүүдтэй гэрээ байгуулах, эсхүл иргэн хоорондын гэрээ байгуулах явдал нэмэгдэж байна. Францын захиргааны эрх зүйд ихэнх захиргааны гэрээ нь тусгай дүрэм, журмаар зохицуулагддаг. Нийтийн эрх зүйн судлагдахуун /subject/ гэдэг утгаараа иргэний болон худалдааны эрх зүйгээс ялгаатай бөгөөд гэрээнээс үүдэлтэй маргаан нь захиргааны хэргийн шүүхэд харьяалагддаг. Олон нийтийн ашиг сонирхлын үүднээс /interest/ захиргааны байгууллага гэрээний нөхцөлийг өөрчлөх асуудал үүсдэг бөгөөд гэрээний тэнцвэрт байдлыг алдагдуулахгүйн тулд гэрээ гүйцэтгэгчид нөхөн төлбөр олгодог шинжээрээ хувийн эрх зүйн гэрээнээс ялгагддаг.

Франц Улсад захиргааны гэрээний үндсэн 4 төрөл байдаг¹⁹. Үүнд:

1. Ажил үйлчилгээ худалдан авах гэрээ - 2006 онд шинэчлэн батлагдсан хуулиар зохицуулагддаг.

2. Концессын гэрээ буюу олон нийт - хувийн хэвшлийн хоорондын түншлэлтэй адил үзэл баримтлал бүхий бусад төрлийн гэрээнүүд - 2 төрөлтэй байдаг.

а/ олон нийтийн үйлчилгээний эрх шилжүүлэх – 1993 оны 1 дүгээр сарын 29 -ны өдрийн хуулиар зохицуулагддаг.

б/ түншлэлийн гэрээ – 2004 оны 6 дугаар сарын 17-ны өдрийн хуулиар зохицуулагддаг.

3. Нийтийн өмч, эд хөрөнгийг хувийн хэвшлээр захиран зарцуулуулахаар байгуулсан гэрээ;

4. Хөдөлмөрийн гэрээ – ихэнх захиргааны албан хаагчдын дийлэнх хэсгийг нийтийн үйлчилгээний ажилчид эзлэх бөгөөд тэд захиргаатай гэрээ огт байгуулдаггүй. Гэхдээ зарим орон нутгийн хуулийн этгээд нь олон нийтийн ажил олгогч байдаг бөгөөд тодорхой тооны хүмүүстэй гэрээ байгуулдаг. Энэхүү байгуулсан гэрээ нь нийтлэг хууль тогтоомж, журмаар зохицуулагддаг бөгөөд дотроо гурван төрөлтэй. Үүнд: Төр -ажил олгогчийн хувиар, орон нутгийн хуулийн этгээд – ажил олгогчийн хувиар, нийтийн эмнэлэг-ажил олгогчийн хувиар.

Дээр дурдсан Франц Улсын хувьд гэрээний үндсэн дээр чиг үүрэг болон шийдвэр гаргах эрхээ бусдад шилжүүлэхийг хатуу хориглодог бол манай улсад ЗЕХ-ийн 52 дугаар зүйлийн 52.2.2 дахь заалтад энэ эрхээ гэрээний үндсэн дээр бусдад шилжүүлж болдог. Франц Улсад дараах үндсэн гэрээний төрөл болох ажил үйлчилгээ, худалдан авах гэрээ; концессын гэрээ; нийтийн өмч, эд хөрөнгийг хувийн хэвшлээр захиран зарцуулахаар байгуулсан гэрээ; хөдөлмөрийн гэрээ байхаар тодорхой хуульчилсан бол манай улсын хувьд ямар төрлийн харилцаанд захиргааны гэрээ байгуулж болохыг хуульчилсан байна.

ХБНГУ

Захиргааны үзүүлэх хамтын /community/ үйлчилгээнд энэхүү гэрээг ихэвчлэн байгуулдаг. Хоёр талаас зөвшилцсөн болон хоёр талт гэрээ байдаг. Захиргааны актаас илүү өргөн хүрээтэй, гэрээ нь хоёр талуудын хооронд байгуулагддаг.

Захиргааны гэрээ нь нийтийн эрх зүйн хүрээнд хийгддэг тул төр, иргэд хоорондын хамтын тэгш харилцан ажиллагааны үзэл бодлын илэрхийлэл нь болдог. Хоёр талын үүргийг албан ёсны гэрээгээр тодорхойлдог. Мөн хамтран зөвшилцөх боломжтой бол захиргааны гэрээ нь зарим үед захиргааны актыг оролдог. Гэхдээ захиргааны гэрээ байгуулахыг хуулиар зохицуулах шаардлагатай эсхүл захиргааны эрх бүхий этгээдийн сонгосон аргаар буюу захиргааны байгууллага өөрийн эрхийн дагуу үзэмжээрээ шийдэж болно. Гэхдээ нийтийн эрх зүйн гэрээ болон

¹⁹ Renй J.G.H. Seerden (ed), Administrative Law of the European Union, its Member States and the United States, A comparative Analysis, 3rd ed., Cambridge, 2012, p.18.

хувийн эрх зүйн гэрээ хоорондоо ялгаатай ба тус бүрдээ өөр дүрэм, журам²⁰-аар зохицуулагдана.

Иймд энэхүү хоёр гэрээний ялгааг нарийн зааглах шаардлагатай бөгөөд хэрэв захиргаа нь хувийн гэрээнд оролцох бол гагцхүү ХБНГУ-ын Иргэний хуулийг дагаж мөрдөнө. Уг гэрээ нь нийтийн эрх зүйн хүрээнд хийгддэг. ХБНГУ-ын ЗЕХ-ийн 54 дүгээр зүйлд “нийтийн эрх зүйн гэрээ” гэсэн нэр томъёог хэрэглэсэн ч бүх гэрээг “захиргааны гэрээ”-нд ордоггүй байна. Захиргааны гэрээ нь хууль ёсны болон тэгш эрхийн зарчимд тулгуурлагдгаараа хувийн эрх зүйн гэрээнээс ялгагдана.

Гэрээний зүйл нь гагцхүү олон нийтийн эрх, үүрэг бөгөөд бичгээр үйлдэж, гарын үсэг зурсан байна. Гэрээг гүйцэтгэгч нь заавал эрх бүхий байгууллага байхыг шаардахгүй, зарим тохиолдолд онцгой шаардлага буюу хоёр хувийн эрх зүйн этгээдийн хооронд хийгдэж болно. Хэрэв гэрээ нь гуравдагч этгээдийн эрхийг хөндвөл тухайн этгээд энэ тухай бичгээр мэдэгдэнэ. Хамгийн гол зарчим нь захиргааны гэрээ нь хууль ёсны байх ёстой ба захиргаа эрх мэдлээ хэтрүүлэхгүй, хууль зүйн бүхий л зүйл заалтад нийцсэн байх явдал юм.

Дээр дурдсанаас үзвэл ХБНГУ-ын хувьд захиргааны гэрээний талаарх ерөнхий ойлголт, ухагдахуун нь манай улстай агуулгын хувьд ижил түвшинд хэрэглэгдэж байна.

ИБУИНВУ

Орчин үед Засгийн газар, орон нутгийн захиргааны байгууллага нь нийтийн үйлчилгээ үзүүлэх зорилгоор гэрээ байгуулах явдал ихэссэн байна. 1972 оны Орон нутгийн захиргааны байгууллагын тухай хуулийн 111 дэх хэсгийг нийтийн эрх зүйд удиртгал болгон ажил үйлчилгээ, худалдан авах гэрээ байгуулах хэрэгцээ шаардлага бий болсон байна²¹. Засгийн газрын гэрээнд гүйцэтгэгч тал нь хууль ёсны бус ялгаварлан гадуурхахаас ангид байх, татгалзан гарах нөхцөлийг гэрээнд заавал тусгадаг байна. Засгийн газрын байгуулсан гэрээнд ямар нэгэн тусгай дүрэм, журам үйлчилдэггүй байна. Гэрээг тайлбарлах болон албадан биелүүлэх эсэх нь хоёр иргэний хооронд хийсэн ердийн гэрээний эрх зүйгээр зохицуулагддаг байна.

Манай улсын хувьд захиргааны гэрээтэй холбоотой харилцааг ЗЕХ-иар зохицуулдаг. Харин Англи-саксоны эрх зүйн бүлд хамаарах ИБУИНВУ-ын хувьд тусгай зохицуулалт байдаггүй тул Иргэний эрх зүй дэх гэрээний үндсэн дээр зохицуулдаг байна.

АНУ

Захиргааны агентлагууд нь компани, хэд хэдэн компанитай гэрээ байгуулж болно. Засгийн газрын агентлагууд нь төрөл бүрийн хөтөлбөр хэрэгжүүлэн, хязгаарлагдмал хүрээнд гэрээ байгуулахыг зөвшөөрдөг. Тухайлбал дараах 3 төрлийн хөтөлбөр байдаг. Үүнд: сургалтын, боловсролын; харилцаа холбоог хүртээмжтэй байлгах; ажлын байран дахь эрүүл ахуй, аюулгүй байдлыг хангах үндэстний харилцан яриаг сурталчлах²² зэрэг болно.

АНУ-ын шүүх нь захиргааны агентлагуудаас шийдвэр гаргахдаа баримталсан үндэслэлийг сайтар тайлбарлахыг шаарддаг. Захиргааны процессын хуулинд дүрэм, журам батлахдаа дагаж мөрдвөл зохих хамгийн наад захын шаардлагуудыг хуульчилсан байдаг. Тухайлбал: шинжлэх ухааны болон техникийн мэдээллийг шийдвэр гаргах үндэслэл хийгээд сөрөг нотлох баримтын эсрэг тайлбар гаргахад

²⁰ Reny J.G.H. Seerden (ed), Administrative Law of the European Union, its Member States and the United States, A comparative Analysis, 3rd ed., Cambridge, 2012, p.62.

²¹ Reny J.G.H. Seerden (ed), Administrative Law of the European Union, its Member States and the United States, A comparative Analysis, 3rd ed., Cambridge, 2012, p.196.

²² ibid, p.362.

дэмжлэг болохоор ашигласан материал байвал зохино. Захиргааны байгууллага нь гагцхүү хууль тогтоомжоор олгогдсон эрх мэдлийнхээ хүрээн дэх хязгаар болон стандартыг хатуу мөрддөг²³.

АНУ-ын хувьд дүрэм, журам гаргахдаа эс төвлөрөх бодлого хэрэгжүүлдэг. Тухайлбал:

- Зарим журамлавал зохих зорилгоо биелүүлэхдээ хувийн фирмтэй гэрээ байгуулах;
- Аудитын болон менежментийн хөтөлбөрүүдийг хувийн фирмээр гүйцэтгүүлэхээр итгэл үзүүлэх;
- Хүссэн зорилгодоо хүрэхийн тулд захиргааны агентлаг нь нэг болон компаниудын бүлэглэлтэй хамтын хариуцлага хүлээх.

АНУ-ын хувьд дараах салбарт ажил, үйлчилгээ гүйцэтгүүлэхээр гэрээ байгуулах нь элбэг байдаг²⁴. Үүнд: нийгмийн халамжийн үйлчилгээ, эрүүл мэнд, боловсрол, ус болон эрчим хүч, хорих байгууллага зэрэг ордог.

АНУ-ын хувьд манай улстай ижил хуулийн этгээдтэй гэрээ байгуулах, мөн гэрээний үндсэн дээр ажил гүйцэтгүүлэх зорилгоор гэрээг байгуулдаг байна.

52.2.2.захиргааны байгууллага өөрийн зарим чиг үүрэг, эрх мэдлийг бусад этгээдэд шилжүүлэх харилцаанд

Захиргааны байгууллага чиг үүргээ хэрэгжүүлэхдээ ЗЕХ-ийн 11 дүгээр зүйлийн 11.3 дахь хэсэгт “хуульд өөрөөр заагаагүй тохиолдолд захиргааны байгууллага энэ хуулийн 11 дүгээр зүйлийн 11.1 дэх хэсэгт заасан үйл ажиллагааны хэлбэрээс сонгон хэрэглэнэ” буюу гэрээг үйл ажиллагаандаа сонгож хэрэглэж болохоор зохицуулсан. Харин ЗЕХ-ийн 8 дугаар зүйлийн 8.1 дэх хэсэгт зааснаар “Хуульд зааснаас бусад тохиолдолд захиргааны байгууллага хуулиар тусгайлан заасан бүрэн эрхийг бусдад шилжүүлэхийг хориглоно” гэсэн нь дээрх ЗЕХ-ийн 11 дүгээр зүйлийн 11.3 дахь хэсэгт заасан сонгон хэрэглэх зохицуулалтыг хязгаарлаж байгаа бөгөөд энэ хоёр зохицуулалт хоорондоо зөрчилдөж байна.

Мөн ЗЕХ-д захиргааны гэрээг ерөнхийлөн зохицуулснаас үүдэлтэй хэрэв талууд гэрээний үүргээ биелүүлээгүй тохиолдолд хэрхэн шийдвэрлэхийг тодорхой нарийвчлан зохицуулаагүй байна. ЗЕХ-ийн 57 дугаар зүйлд заасны дагуу захиргааны гэрээний гүйцэтгэлийг энэ хуулийн 8 дугаар бүлэгт зааснаар зохицуулна гэжээ. Гэтэл уг 8 дугаар бүлэг буюу 82 дугаар зүйлийн 82.2 дахь хэсэгт зөвхөн захиргааны акттай холбоотой шийдвэр гүйцэтгэлийн асуудлыг зохицуулсан бөгөөд захиргааны гэрээтэй холбоотой үүргийн гүйцэтгэлийг Иргэний хуульд заасан гэрээний гүйцэтгэлийг нөхөн тохируулж хэрэглэхээр ЗЕХ-ийн 58 дугаар зүйлд заасан байна. Иймд уг зүйл заалт анх тавьсан хуулийн зорилгодоо хүрч чадахгүй байна гэж үзэж болохоор байна.

52.2.3.дэд бүтцийн болон нийгмийн суурь үйлчилгээг бий болгох, тогтвортой ашиглахтай холбогдсон харилцаанд;
52.2.4.концессын харилцаанд;

Захиргааны гэрээг олон салбарын хүрээнд байгуулж байгаа бөгөөд гэрээний эрх зүйн зохицуулалтыг салбарын хуулиудад цогц байдлаар²⁵ хуульчилсан. Тухайлбал: Бүтээгдэхүүн хуваах гэрээ-Газрын тосны тухай хууль, Газар эзэмшүүлэх гэрээ-Газрын тухай хууль, Тендерийн гэрээ-Төрийн болон орон нутгийн өмчийн хөрөнгөөр бараа, ажил, үйлчилгээ худалдан авах тухай хууль зэргийг нэрлэж болохоор байна.

²³ ibid, p.370.

²⁴ Susan Rose-Ackerman and Peter L.Lindseth, Comparative Administrative Law, 2nd ed., Massachusetts, 2013, p.512.

²⁵ Ханнс-Зайделийн сан, “Захиргааны ерөнхий хуулийн хэрэгжилтийн үр дагаварт хийсэн үнэлгээ”, судалгааны тайлан, УБ., 2018 он, 243 дахь тал.

2009 онд УИХ-аас Төр, хувийн хэвшлийн түншлэлийн талаар төрөөс баримтлах бодлого, 2010 онд “Концессын тухай хуул”²⁶-ийг тус тус баталсан. Концесс²⁷-ын гэрээ гэдэг нь концессыг хэрэгжүүлэх эрх бүхий этгээд болон концесс эзэмшигч нарын хооронд бичгээр байгуулсан гэрээг хэлэх бөгөөд гэрээний зүйл, агуулгыг Концессын тухай хуулийн 21 дүгээр зүйлд заасны дагуу тусгайлан зохицуулна²⁸.

Манай улсад 2017 оны 12 дугаар сарын 28-ны өдрийн байдлаар нийт 52 концессын гэрээ байгуулагдсан байна. Байгуулагдсан концессын гэрээний салбарын хүрээг хүснэгтээр үзүүлбэл²⁹:

№	Салбарын хүрээ	Тоо
1	Боловсролын салбар	18
2	Зам тээвэр	17
3	Эрчим хүч	8
4	Бусад	9

Концессын гэрээний талуудын хооронд үүссэн маргааныг гэрээнд харилцан тохиролцсон аргаар зохицуулна гэж заасан байна. Концесс эзэмшигч, өөрийн хувьцаа эзэмшигч, концессыг санхүүжүүлэгч болон аж ахуйн үйл ажиллагааных нь хувьд хамтран ажиллаж байгаа бусад этгээдийн хооронд үүссэн маргааныг тэдгээрийн харилцан тохиролцсон аргаар шийдвэрлэнэ.

Харин концессын гэрээнд заасан үйл ажиллагаатай нь холбогдуулж концесс эзэмшигч, хэрэглэгчийн хооронд үүссэн маргааныг хуульд заасан аргаар болон шүүхээр шийдвэрлэнэ.³⁰

ЗЕХ-ийн 52 дугаар зүйлийн 52.2.4 дэх хэсэгт зааснаар концессын гэрээ нь захиргааны гэрээ тул түүнээс үүдэн гарсан маргааныг ИХШХШТХ-ийн 13 дугаар зүйлийн 13.2 дахь хэсэгт заасны дагуу талууд гэрээнд арбитраар шийдвэрлүүлэхээр харилцан тохиролцсон тохиолдолд арбитраар шийдвэрлүүлэх боломжтой, гэрээнд арбитраар шийдвэрлүүлэхээр тусгаагүй тохиолдолд Захиргааны хэргийн шүүхээр шийдвэрлэхээр зохицуулсан байна. Гэрээнд Иргэний хуульд заасан суурь зохицуулалт нэгэн адил үйлчлэх бөгөөд өөрөөр зохицуулсан захиргааны хэм хэмжээ байхгүй тохиолдолд нөхөн тохируулж хэрэглэнэ.

1.2. “Практикт нийцэж байгаа байдал” шалгуур үзүүлэлтийн хүрээнд үнэлсэн байдал

Шалгуур үзүүлэлтийн томьёолол 2. ЗЕХ-ийн 4 дүгээр зүйлийн 4.2.5 дахь заалт практикт хэрхэн хэрэгжиж байна вэ?

ЗЕХ-ийн 4 дүгээр зүйл 4.2.5. “зорилгодоо нийцсэн, бодит нөхцөлд тохирсон, шийдвэр нь үндэслэл бүхий байх” зарчим

Монгол Улсын Үндсэн хуулийн Нэгдүгээр зүйлийн 1.2 дахь хэсэгт “...хууль дээдлэх нь төрийн үйл ажиллагааны үндсэн зарчим мөн” хэмээн заасан тул салбар хуульд тухайлсан зарчмыг заахдаа мөнхүү харилцаанд баримтлах тусгай зарчим гэж заасан байдаг. Энэ утгаар ЗЕХ-ийн 4 дүгээр зүйлийн 4.2.5 дахь заалтад заасан

²⁶ Концессын тухай хууль, Төрийн мэдээллийн эмхэтгэл 2010 он, №9, <https://www.legalinfo.mn/law/details/312?lawid=312>

²⁷ Концесс гэж төрийн эсхүл орон нутгийн өөрийн өмчийн эд хөрөнгийг дэд бүтцийн болон нийгмийн суурь үйлчилгээг нийтэд үзүүлэх зорилгоор хуульд заасан нөхцөл, журмын дагуу гэрээний үндсэн дээр эзэмших, ашиглах, шинээр бий болгох, шинэчлэн сайжруулах онцгой эрхийг хэлнэ.

²⁸ Ханнс-Зайделийн сан, “Захиргааны ерөнхий хуулийн хэрэгжилтийн үр дагаварт хийсэн үнэлгээ”, судалгааны тайлан, УБ., 2018 он, 244 дахь тал.

²⁹ Байгуулагдсан гэрээнүүд, <http://nda.gov.mn/1281.html> Сүүлд үзсэн (2018.12.13)

³⁰ Д.Сүнжид, Н.Баярмаа, “Захиргааны гэрээ: Концессын гэрээ буюу түүнээс үүсэх маргааныг хянан шийдвэрлэх харьяаллын асуудал”, Хууль дээдлэх ёс сэтгүүл №3 (58), 2016 он, 13 дахь тал.

«зорилгодоо нийцсэн, бодит нөхцөлд тохирсон, шийдвэр нь үндэслэл бүхий байх» зарчим нь захиргааны байгууллага үйл ажиллагаандаа баримтлах тусгай зарчмын нэг билээ³¹.

“Зорилгод нийцсэн, бодит нөхцөлд тохирсон, шаардлагатай байх” зарчмыг онолын хувьд эрдэмтэн судлаачид дараах гурван агуулгын хүрээнд тайлбарлажээ³²:

1. Захиргаанаас тухайн шийдвэрийг зөвхөн шаардлагатай үед л гаргах ёстой. Шаардлага гэдэг нь хүрэх зорилго нь хууль ёсны байх, өөр арга зам, өөр шийдвэрийн хувилбар сонгон тухайн зорилгод хүрэх боломжгүй байхыг ойлгоно.

2. Зорилгод тохирсон буюу тухайн арга зам шийдвэрийн хувилбар нь хүрэхээр зорьж буй зорилгыг дэмжсэн байх.

3. Бодит нөхцөл байдалд тохирсон буюу хэм хэмжээнээс хэтрээгүй байх. Энэ нь эрх нь хөндөгдөж байгаа этгээдэд үүсэх сөрөг үр дагавар болон зорьсон зорилго хоорондын тэнцвэрт байдлыг ойлгоно.

Дээр дурдсан тэнцвэртэй байдлыг харгалзах зарчмыг хэрэгжүүлснээр нэг талд захиргааны гаргаж буй шийдвэр, үйлдэл, эс үйлдэл, үйл ажиллагаа нөгөө талд уг шийдвэрийн улмаас хөндөгдөх хүний эрх, үүсэх эрх зүйн үр дагаврыг хооронд нь харьцуулж тухайн нөхцөл байдалд үнэхээр нийцэж үү, тохирч байна уу гэдгийг тогтооход чухал ач холбогдолтой байдаг.

“Шийдвэр нь үндэслэл бүхий байх” зарчим нь төрийн гүйцэтгэх эрх мэдлийг хэрэгжүүлэхийн тулд чиг үүргийнхээ дагуу өөрт олгогдсон эрх хэмжээнийхээ хүрээнд шийдвэр гаргах сонголт хийх эрхийг бүх түвшний захиргааны байгууллага, албан тушаалтанд /ЗЕХ-ийн 5 дугаар зүйлд заасан бүхий л төрийн болон нийтийн захиргааны байгууллага/ хуулиар олгосон. Энэ эрх хэмжээнийхээ хүрээнд захиргааны байгууллага, албан тушаалтан хуульд үндэслэн аливаа шийдвэр гаргах, үйл ажиллагаагаа явуулах ёстой учир гаргасан шийдвэрийнхээ үндэслэлийг тодорхой зааж өгснөөр захиргаа эрхээ хэтрүүлээгүй, тухайн нөхцөлд хамгийн боломжит хувилбарыг сонгосон гэдгээ иргэдэд ойлгуулах, нийтэд илэрхийлэх боломж³³ нь болдог.

Ингэснээр захиргаанаас шийдвэр гаргахдаа ямар шалгуур, хэрэгцээ, шаардлага, нөхцөлийг харгалзан гаргасан гэдэг нь бусдад ойлгомжтой болох төдийгүй уг иргэн тухайн захиргааны шийдвэрийг хууль ёсны үндэслэлтэй гарсан эсэх, тэрхүү үндэслэл нь шийдвэр гаргахад нөлөөлөхүйц үндэслэл мөн эсэхэд эргэлзээ төрөхгүй юм.

Шийдвэрийн үндэслэл гэдэгт тухайн шийдвэрлэж буй асуудалд ач холбогдол бүхий бодит нөхцөл байдлыг илэрхийлсэн бодит үндэслэл, хууль зүйн үндэслэлийг ойлгоно³⁴.

Бодит нөхцөл байдал гэдэгт бий болсон, бий болох нь тодорхой нөхцөл байдлыг авч үздэг. Энд тухайн нөхцөл байдлыг илэрхийлэх бүх л нотлох баримт, үнэлэмжийг хамааруулж ойлгоно. Харин хууль зүйн үндэслэл гэдэгт холбогдох хуулийн заалтыг бичихийг ойлгоно. Хуулийн заалтыг бичнэ гэдэг нь дан ганц дурдаад орхилгүй түүний агуулга, хэрэглэж буй хэсгийг аль болох дэлгэрэнгүй, утга агуулгын хувьд уялдаатай нийтэд ойлгомжтой байхаар бичихийг хэлнэ.

³¹ Д.Ренчиндорж, ЗЕХ-ийн “Зорилгодоо нийцсэн байх, бодит нөхцөлд тохирсон байх, шийдвэр нь үндэслэл бүхий байх” зарчмыг шүүхийн практикт хэрэглэсэн байдал, Хууль дээдлэх ёс сэтгүүл №3 (68) УБ., 2018 он, 132 дахь тал.

³² Ханнс-Зайделийн сан, “Монгол Улсын Захиргааны ерөнхий хуулийн тайлбар”, УБ., 2017 он, 57 дахь тал.

³³ Д.Сүнжид, “Захиргааны үйл ажиллагааны зарим онцлог зарчим”, Хууль дээдлэх ёс сэтгүүл №4 (44), 2013 он, 39 дэх тал.

³⁴ Мөн тэнд, 41 дэх тал.

Хэрэв захиргааны шийдвэр үндэслэлтэй байх зарчмыг зөрчин үндэслэлийг бичээгүй тохиолдолд уг шийдвэрийг хүчингүй болгох боломжтой. Харин үндэслэл нь зөв эсэхэд эргэлзээ төрвөл эрх бүхий этгээдээс тухайн шийдвэрийг хууль ёсны эсэхэд дүгнэлт хийсний үндсэн дээр буруу гэдэг нь тогтоогдвол уг шийдвэрийг хүчингүй болгож болно.

Практикийн хувьд захиргааны байгууллагууд энэхүү зарчмыг үйл ажиллагаандаа баримталж, шийдвэр гаргадаг эсэх нь эргэлзээтэй байна. Үүнийг шүүхийн шийдвэрийн статистик тоо баримтаас харж болох бөгөөд уг хууль мөрдөгдөж эхэлснээс хойших хугацаанд ЗЕХ-ийн 4 дүгээр зүйлийн 4.2.5 дахь заалтыг үндэслэн Захиргааны хэргийн шүүх 44 тохиолдлыг эцэслэн шийдвэрлэжээ³⁵.

Захиргааны ерөнхий хууль хэрэгжиж эхэлснээс хойш ЗЕХ-ийн 4 дүгээр зүйлийн 4.2.5 дахь заалтыг шүүхийн шийдвэрийн үндэслэх, тогтоох хэсэгт баримталж гаргасан 44 шүүхийн шийдвэр байгаагаас төрийн албаны маргаан 25, газрын маргаан 5, ашигт малтмалын маргаан 4, сонгуулийн маргаан 1, бусад маргаан 3 байна.

ЗЕХ-ийн 4 дүгээр зүйлийн 4.2.5 дахь заалтыг баримтлан гаргасан нийт 38 шүүхийн шийдвэрийг төрлөөр харуулбал³⁶

ЗЕХ-ийн 4 дүгээр зүйлийн 4.2.5 дахь заалтыг баримтлан гаргасан нийт 38 шүүхийн шийдвэрийг төрлөөр харуулбал³⁶



Үүнээс 38 нэхэмжлэлийг Захиргааны хэргийн шүүх ЗЕХ-ийн 4 дүгээр зүйлийн 4.2.5 дахь заалтын зарчмыг баримтлан хангаж, захиргааны байгууллагуудын эрх бүхий албан тушаалтны гаргасан захиргааны шийдвэрийг хүчингүйд тооцжээ. Харин 5 нэхэмжлэлийг хэрэгсэхгүй болгон захиргааны шийдвэр уг зарчимд нийцсэн гэж үзсэн байна. Дээрх 44 маргаантай холбоотой асуудлыг Захиргааны хэргийн шүүхээс хэрхэн шийдвэрлэсэн талаар хавсралт хэсгээс үзнэ үү.

Шалгуур үзүүлэлтийн томьёолол 3. ЗЕХ-ийн 103 дугаар зүйл практикт хэрхэн хэрэгжиж байна вэ?

³⁵ www.shuukh.mn цахим хуудсан байршуулсан шүүхийн шийдвэрээс түүвэрлэн, ЗЕХ-ийн 4 дүгээр зүйлийн 4.2.5 гэсэн түлхүүр үгээр хайхад нийт 44 шийдвэр гарч байгаа боловч, тус зарчмыг баримталж /дангаар бус бусад хуулийн заалттай хамт баримталсан/ шийдсэн шүүхийн хүчин төгөлдөр 38 шийдвэр байна. Сүүлд үзсэн (2018.12.12)

³⁶ <http://new.shuukh.mn/zahirgaanhan> Сүүлд үзсэн (2018.12.13)

103 Захиргааны байгууллага хохирлоо барагдуулах

103.1 Иргэн, хуулийн этгээдийн хохирлыг барагдуулсны улмаас өөрт учирсан хохирлыг захиргааны байгууллага Иргэний хуулийн 498.5-д заасны дагуу гэм буруутай албан тушаалтнаар буцааж төлүүлнэ.

103.2. Энэ хуулийн 103.1-д заасан гэм буруутай албан тушаалтнаар хохирлыг төлүүлэх үүргийг тухайн захиргааны байгууллагын дээд шатны байгууллагын дотоод аудитын нэгж хариуцна.

103.3. Энэ хуулийн 103.2-т заасан дээд шатны байгууллагын дотоод аудитын нэгж байхгүй бол гэм буруутай албан тушаалтнаар хохирлыг төлүүлэх үүргийг төрийн аудитын байгууллага хариуцна.

103.4. Гомдлыг хянан шийдвэрлэсэн дээд шатны захиргааны байгууллага болон шүүх хохирлыг буруутай албан тушаалтнаар төлүүлэхээр гаргасан актын хувийг холбогдох аудитын байгууллагад хүргүүлэх үүрэгтэй.

Ханнс-Зайделийн сангаас 2018 онд ЗЕХ-ийн хэрэгжилтийн үр дагаварт хийсэн үнэлгээний тайланд “захиргааны байгууллагын хохирол барагдуулах” асуудлыг маш дэлгэрэнгүй, өргөн хүрээнд судалсан явдал нь өнөөгийн байдлаар энэ сэдвийн хүрээнд хийгдсэн хамгийн том судалгаа болжээ.

103.1 Иргэн, хуулийн этгээдийн хохирлыг барагдуулсны улмаас өөрт учирсан хохирлыг захиргааны байгууллага Иргэний хуулийн 498.5-д заасны дагуу гэм буруутай албан тушаалтнаар буцааж төлүүлнэ.

Дээрх судалгаанд төр нь буруутай албан тушаалтнаас хохирлыг гаргуулан авч чадаж байгаа эсэх, яагаад энэ зүйл заалт бодит байдалд хэрэгжихгүй байгаа талаарх асуудлыг хөндөж гаргаж ирсэн байна. Төрд учруулсан хохирлыг буруутай этгээдээр өөрөөр нь арилгуулна гэсэн зохицуулалт олон хуулинд тусгагдсан боловч практикт огт хэрэгждэггүй байна. Тухайлбал: төрд учирсан хохирлыг буруутай этгээдээр гаргуулан авах талаар Иргэний хуулийн 498 дугаар зүйлийн 498.5 дахь хэсэгт “Энэ хуулийн 498.1, 498.2, 498.4 дэх хэсэгт заасан этгээд өөрийн шууд санаатай буюу илтэд болгоомжгүй үйлдлээ гэм хор учруулсан бол гэм хорыг арилгасан байгууллага өөрт учирсан хохирлыг тухайн гэм буруутай этгээдээс шаардаж гаргуулах эрхтэй”, ТатХ-ийн 35 дугаар зүйлийн 35.1.2 дахь хэсэгт “төрийн албаны тухай хууль тогтоомжийн биелэлтийг зохион байгуулах, төрийн албанд шударга ёсны зарчмыг хэрэгжүүлэх мэргэшил, арга зүйн удирдлагаар хангах, төрийн албанд шударга ёсны зарчмыг хэрэгжүүлэх мэргэшил, арга зүйн удирдлагаар хангах, төрийн байгууллагын үйл ажиллагааг зохицуулсан стандартын хэрэгжилтийг шалган зааварлах, зөрчлийг арилгуулах хугацаатай үүрэг өгөх, гүйцэтгэлд нь хяналт тавих, энэ хуулийн 39 дүгээр зүйлийн 39.1 дэх хэсэгт заасан маргааныг хянан шийдвэрлэх, албан тушаалтны буруутай үйл ажиллагаанаас төрд учруулсан хохирлыг арилгуулахаар төрийн нэрийн өмнөөс шүүхэд нэхэмжлэл гаргах, Гаалийн тухай хуулийн 239 дүгээр зүйлийн 239.1 дэх хэсэгт “Гаалийн байгууллага энэ хуулийн 239.2 дахь хэсэгт зааснаар барагдуулсан хохирлыг буруутай гаалийн албан тушаалтнаас нөхөн төлүүлэхээр шүүхэд нэхэмжлэл гаргана”³⁷ гэж холбогдох хууль тогтоомжийн хүрээнд тус тус зохицуулсан байна.

ШИГТГЭЭ

Төрийн албан хаагчийн учруулсан гэм хорыг ихэнх улс орнуудын иргэний эрх зүйн гэм хорын эрх зүйн зохицуулалтын хүрээнд шийдвэрлэх хандлага байгаа боловч зарим тохиолдолд хувийн эрх зүйн гэхээсээ илүүтэй захиргааны эрх зүйн асуудал гэж үзэх хандлага байдаг¹.

³⁷ Ханнс-Зайделийн сан, “Захиргааны ерөнхий хуулийн хэрэгжилтийн үр дагаварт хийсэн үнэлгээ”, судалгааны тайлан, 2018 он, 132 дахь тал.

УИХ-аас 2015 онд баталсан ТАТХ-ийн шинэчилсэн найруулгын үзэл баримтлалын танилцуулгын 11 дэх хэсэгт “Төрийн албан тушаалтан хууль тогтоомж зөрчсөн тохиолдолд хүлээлгэх хариуцлагыг чангатгана”³⁸ гэсэн хууль санаачлагчдын хүсэл зориг илэрлээ олсон бөгөөд улмаар ЗЕХ-ийн 103 дугаар зүйлд захиргааны байгууллага хохирлоо барагдуулах тухай бие даасан бүлэг болгон хуульчилсан.

Хууль санаачлагчдын хувьд тандан судалгааныхаа явцад Засгийн газрын тогтвортой байдал, залгамж чанар алдагдахын зэрэгцээ төрийн албанд тогтвортой чадавх бий болгох үйл ажиллагаанд саад тотгор учирч буйг тогтоожээ. Тухайлбал: улс төрийн нэг нам ялсны дараа төрийн албан хаагчид сайн дураараа халагдах, эсхүл ажлаас үндэслэлгүй халагдах бичигдээгүй хууль Монгол Улсад үйлчилж байгааг илрүүлсэн байна.³⁹

Тандан судалгааны явцад Монгол Улсын Засгийн газар төрийн албаны мерит зарчмыг мөрдүүлэх, тогтвортой байдлыг хангахын зэрэгцээ чадварлаг хүмүүсийг төрийн албанд татаж ажиллуулах, үр бүтээл гаргадаггүй, хариуцлагагүй ажилтнуудын асуудлыг улс төрийн оролцоогүйгээр нэгэн зэрэг шийдвэрлэхүйц хүний нөөцийн бодлого боловсруулах шаардлага үүсч байсан нь судалгаагаар тогтоогдсон байна.⁴⁰

ШИГТГЭЭ

Төрийн албаны тухай хууль зөрчин ажлаас үндэслэлгүй халсан, чөлөөлсөн, “бүтцийн өөрчлөлт” нэрээр албан тушаалтнуудын гаргасан шийдвэр үндэслэлгүй болохыг шүүхээс 1128 (Гэхдээ энэ бол 2013 оноос 2018 оны эхний хагас жилийн хооронд хамаарах тоо) албан хаагчийн “талд” шийдвэрлэжээ².

Шүүхээс 2013-2018 оны эхний хагас жилийн хооронд төрийн албан тушаалтны буруутай үйл ажиллагааны улмаас төрд учруулсан мөнгөн хохирол 14.4 тэрбум төгрөгт хүрсэн байна.

Төрийн албан хаагчдын үйл ажиллагааны үр дүнд тавих хяналтыг сайжруулж, хариуцсан ажил, үйлчилгээ, хөтөлбөр, төсөл арга хэмжээний хэрэгжилтийг хангалтгүй зохион байгуулсан албан хаагчид хариуцлага тооцох эрх зүйн орчныг бүрдүүлэх шаардлагыг⁴¹ хангахаар ТАТХ-ийн шинэчилсэн найруулгад орсон байна.

Түүнчлэн төрийн албан хаагч, албан тушаалтны буруутай шийдвэр, үйл ажиллагаанаас үүдэлтэй хохирлын хэмжээ сүүлийн жилүүдэд нэмэгдсээр байна. Ихэвчлэн ажлаас үндэслэлгүй халагдсан ажилчдад төрөөс олгосон хохирлын хэмжээ хамгийн өндөр хувийг эзэлж байна. Тухайлбал: ажлаас гэнэт халагдсаны мөнгө, ажлаагүй байх үеийн цалин, нийгмийн болон эрүүл мэндийн даатгалын нөхөн олговорт их хэмжээний мөнгийг төрөөс гаргасан⁴² байна.

ШИГТГЭЭ

2014-2017 оны хооронд захиргааны байгууллага, албан тушаалтны буруутай, хууль бус үйл ажиллагааны улмаас иргэд, аж ахуйн нэгжид нийтдээ 35,7 тэрбум төгрөгийн хохирол учруулсан байна. Захиргааны шүүхээр 2016-17 онуудад хянан хэлэлцэгдсэн нийт захиргааны маргааны 50%-д нь хууль бус шийдвэр гаргасныг нь захиргааны шүүх тогтоогоод нэхэмжлэгчийн талд хангасан байна³.

2002 онд баталсан Төрийн албаны тухай хуулийн 4 дүгээр зүйлийн 4.2.7 дахь заалтад “хууль тогтоомжид заасан бүрэн эрхээ хэрэгжүүлэх явцад гаргасан алдааны улмаас төрийн албан хаагчийн учруулсан хохирлыг төр хариуцах” тухай заасан бол

³⁸ “Төрийн албаны тухай хуулийн шинэчилсэн найруулгын төслийн тухай” танилцуулга, <http://forum.parliament.mn/projects/84> Сүүлд үзсэн (2018.12.13)

³⁹ УИХ-ын Тамгын газар, Төрийн албаны шинэчилсэн найруулгын төсөл боловсруулах хэрэгцээ шаардлагын тандан судалгаа, <http://forum.parliament.mn/projects/84> Сүүлд үзсэн (2018.12.13)

⁴⁰ Мөн тэнд 5 дахь тал.

⁴¹ Мөн тэнд.

⁴² П.Алтанчимэг, “Захиргааны ерөнхий хууль иргэдэд давуу байдал олгосон”, <https://news.mn/r/714930/> Сүүлд үзсэн (2018.12.13)

35 дугаар зүйлийн 35.1.2. дахь заалтад “төрийн албаны тухай хууль тогтоомжийн биелэлтийг зохион байгуулах, төрийн албанд шударга ёсны зарчмыг хэрэгжүүлэх мэргэшил, арга зүйн удирдлагаар хангах, төрийн байгууллагын үйл ажиллагааг зохицуулсан стандартын хэрэгжилтийг шалган зааварлах, зөрчлийг арилгуулах хугацаатай үүрэг өгөх, гүйцэтгэлд нь хяналт тавих, энэ хуулийн 39 дүгээр зүйлийн 39.1 дэх хэсэгт заасан маргааныг хянан шийдвэрлэх, албан тушаалтны буруутай үйл ажиллагаанаас төрд учруулсан хохирлыг арилгуулахаар төрийн нэрийн өмнөөс шүүхэд нэхэмжлэл гаргах”-аар заасан байна.

ШИГТГЭЭ

Төрийн жинхэнэ албан хаагч үндэслэлгүйгээр ажлаас халагдах тохиолдолд их болж, энэ төрлийн маргаан сүүлийн үед нэмэгдсээр байна.

Шүүхийн шийдвэрийн дагуу хууль бус тушаалын улмаас ажилгүй байсан хугацааны цалинг гаргуулах нөхөн олговор олгож, нэхэмжлэгчийн зөрчигдсөн эрхийг сэргээх нь захиргааны хэрэг хянан шийдвэрлэх тухай хуулийн зорилго байдаг⁴.

ЗЕХ-ийн 103 дугаар зүйлийн 103.1 дэх хэсгийг хэрэглэн хэрэг маргаан үүсгэхэд хамтын удирдлагатай байгууллагын тухайд буруутай этгээдийг хэрхэн тогтоох, шийдвэр гаргасан албан тушаалтан өөрчлөгдсөн тохиолдолд хохирлыг хэнээс нэхэмжлэх, буруутай үйлдэл гэдгийг хэрхэн тодорхойлох зэрэг олон асуудал тодорхой бус байгааг анхаарах шаардлагатай.

Түүнчлэн төрийн холбогдох байгууллагын буруутай гэж шийдвэрлэсэн шүүхийн шийдвэрийн тоо тогтмол нэмэгдэж байгаа бөгөөд сүүлийн хоёр жилийн дунджийг харахад зөвхөн Захиргааны хэргийн шүүх 2016 онд 1780 хэрэг, 2017 онд 1908 хэрэг шийдвэрлэхдээ 41.5 орчим хувийг ханган шийдвэрлэсэн байна. Мөн Шүүхийн шийдвэр гүйцэтгэх байгууллага төрийн холбогдох байгууллага хохирол учруулсан гэж шийдвэрлэсэн 2016 онд 405, 2017 онд 424 шүүхийн шийдвэрийг гүйцэтгэсэн⁴³ байна.

Дээрх бүх шүүхийн шийдвэрүүдэд дахин төрийн байгууллага буруутай албан тушаалтанд хандан нэхэмжлэл гарган хэрэг үүсгэхэд шүүхийн болон төрийн байгууллагын ачаалал нэмэгдэхээр харагдаж байна. Иймд төрийг буцааж хохиролгүй болгох эрх зүйн орчинг тодорхой судалгааны үндсэн дээр боловсронгуй болгох шаардлагатай байна.⁴⁴

Ханнс-Зайделийн сангийн гүйцэтгэсэн “Захиргааны ерөнхий хуулийн хэрэгжилтийн үр дагаварт хийсэн үнэлгээнд “төр өөрт учирсан хохирлыг буруутай этгээдээр буцаан гаргуулах, талаарх хуулийн хэрэгжилт маш хангалтгүй түвшинд буюу огт хэрэгжихгүй байна. Үүний шалтгаан нь хуулийн хэрэгжилтэд тодорхой хугацаанд үнэлгээ хийдэггүй, холбогдох процессыг нарийн зохицуулдаггүй, төрийн байгууллагын хүний нөөцийг шийдвэрлэдэггүй зэрэг асуудлуудтай холбон үзжээ.

103.2.Энэ хуулийн 103.1-д заасан гэм буруутай албан тушаалтнаар хохирлыг төлүүлэх үүргийг тухайн захиргааны байгууллагын дээд шатны байгууллагын дотоод аудитын нэгж хариуцна.

ЗЕХ болон бусад холбогдох хуульд заасны дагуу төрийн буруутай үйл ажиллагааны улмаас иргэн, хуулийн этгээдэд учруулсан хохирлыг төр барагдуулсан 997⁴⁵ шүүхийн шийдвэр байдаг бол эргээд төрд учруулсан хохирлыг б уруутай албан тушаалтнаар нөхөн төлүүлэх, гэм хорыг арилгуулах зохицуулалтын талаар захиргааны ерөнхий хуулийн 103 дугаар зүйлийн 103.1-103.4 дэх зүйл заалтуудад хэдийгээр тусгасан боловч ЗЕХ батлагдсанаас хойших тухайн холбогдох заалтууд

⁴³ Ханнс-Зайделийн сан, “Захиргааны ерөнхий хуулийн хэрэгжилтийн үр дагаварт хийсэн үнэлгээ”, судалгааны тайлан, УБ., 2018 он, 132 дахь тал.

⁴⁴ Мөн тэнд, 133 дахь тал.

⁴⁵ Мөн тэнд, 135 дахь тал.

практик огт хэрэгжээгүй төдийгүй энэ талаар гаргасан өргөдөл, гомдлыг хянан шийдвэрлэсэн нэг ч тохиолдол өнөөгийн байдлаар алга байна.

103 дугаар зүйлийн 103.2 дахь хэсэгт зааснаар гэм буруутай албан тушаалтнаар хохирлыг төлүүлэх үүргийг тухайн захиргааны байгууллагын дээд шатны байгууллагын дотоод аудитын нэгж хариуцна гэж заажээ. “Дотоод аудит” гэдгийг 2011 оны Төсвийн тухай хуулийн 4 дүгээр зүйлийн 4.1.49 дэх заалтад “төсвийн хөрөнгийг зүй зохистой, үр ашигтай зарцуулах, эрсдэлийн удирдлагаар хангахад чиглэсэн төсвийн дотоод хяналтын үйл ажиллагааг”, уг хуулийн 69 дүгээр зүйлийн 69.1 дэх хэсэгт “Төсвийн ерөнхийлөн захирагч бүр хууль тогтоомжийн хэрэгжилтэд хяналт тавих, төсвийн хөрөнгө, өр, төлбөр, орлого, зарлага, хөтөлбөр, арга хэмжээ, хөрөнгө оруулалтад санхүүгийн хяналт, шалгалт хийх, үнэлэлт, дүгнэлт, зөвлөмж гаргах, эрсдэлийн удирдлагаар хангахад чиглэсэн дотоод аудитын албыг байгуулж, дотоод аудитор ажиллуулна” гэж заасан байдаг. Гэтэл дээрхтэй адил ЗЕХ батлагдсанаас хойших төрд учирсан хохирлыг буруутай албан тушаалтнаар гаргуулсан шүүхийн шийдвэр, аль ч захиргааны байгууллагын дотоод аудитын нэгжээс энэ талаар авсан арга хэмжээ байхгүй байна⁴⁶.

ШИГТГЭЭ

Төрийн албаны зөвлөл, түүний салбарууд нь буруутай гэдэг нь шүүхийн шийдвэрээр тогтоогдсон албан тушаалтнуудаас төрийн нэрийн өмнөөс хохирлоо нэхэмжлэх үүрэгтэй. Түүнчлэн Прокурорын байгууллагын тухай хуулийн 16 дугаар зүйлийн 16.1 дэх хэсэгт заасны дагуу «Прокурор төрийн ашиг сонирхол зөрчигдсөн гэж үзвэл төрийн байгууллагын хүсэлтээр иргэний хэргийг хянан шийдвэрлэх ажиллагаанд зохигчийн төлөөлөгчөөр оролцоно» гэсэн хуулийн заалтыг хэрэгжүүлж, Төрийн албаны зөвлөл, түүний салбарууд прокурорт хүсэлт гарган, прокурорын туслалцааг авах боломжтойг онцолжээ⁴⁷.

Хохирол буцаан төлүүлэх чиг үүрэг бүхий байгууллага ⁶	Хэрэгжилт
Дээд шатны байгууллага болон шүүх шийдвэрээ аудитын байгууллагад хүргүүлсэн	байхгүй
Хохирол хүлээсэн байгууллагын дээд шатны дотоод аудитын нэгж хохирол нэхэмжилсэн	2 тохиолдол эцэслэн шийдвэрлээгүй
Төрийн аудитын байгууллага нэхэмжилсэн	байхгүй
Төрийн албаны зөвлөл	байхгүй
Гаалийн байгууллага	тодорхой бус
Нийгмийн халамжийн байгууллага	тодорхой бус

Мөн түүнчлэн Төрийн албаны тухай хуулийн 35 дугаар зүйлийн 35.1.2 дахь заалтад “Төрийн албаны зөвлөл төрийг төлөөлж буруутай этгээдээс хохирлыг барагдуулахаар нэхэмжлэл гаргах эрхтэй гэж заасан нь өөрөө Төсвийн тухай хуулийн 69 дүгээр зүйлийн 69.1 дэх хэсэгт заасантай давхардаж, хоорондоо зөрчилдөж байгаа тул ямар тохиолдолд Төрийн албаны зөвлөл хариуцах уу, ямар тохиолдолд дотоод аудитын нэгж хариуцах уу гэдгийг ЗЕХ-д тодорхой нарийвчлан заах шаардлагатай⁴⁷.

103.3.Энэ хуулийн 103.2-т заасан дээд шатны байгууллагын дотоод аудитын нэгж байхгүй бол гэм буруутай албан тушаалтнаар хохирлыг төлүүлэх үүргийг төрийн аудитын байгууллага хариуцна.

⁴⁶ Ханнс-Зайделийн сан, “Захиргааны ерөнхий хуулийн хэрэгжилтийн үр дагаварт хийсэн үнэлгээ”, судалгааны тайлан, УБ., 2018 он, 133 дахь тал.

⁴⁷ Ханнс-Зайделийн сан, “Захиргааны ерөнхий хуулийн хэрэгжилтийн үр дагаварт хийсэн үнэлгээ”, судалгааны тайлан, УБ., 2018 он, 133 дахь тал.

Төрийн аудитын тухай хуульд зааснаар төрийн аудитын байгууллага нь аудитын явцад илэрсэн төлбөр зөрчлийг барагдуулах акт тавих, албан шаардлага өгөх, сахилгын хариуцлага ногдуулах асуудлыг эрх бүхий албан тушаалтан, байгууллагад тавих, төрийн албанаас халах санал хүргүүлэх, Ерөнхий аудитор улс орны эрх ашгийн төлөө гэж үзсэн аливаа асуудлаар санал, зөвлөмж бэлтгэж УИХ, түүний байнгын хороо, холбогдох байгууллага, албан тушаалтанд танилцуулах онцгой эрхтэй⁴⁸. Мөн ЗЕХ-ийн 103 дугаар зүйлийн 103.2 дахь хэсэгт заасан төрд учруулсан хохирлын буруутай этгээдийг тогтоож, хариуцлага тооцож, хохирлыг барагдуулах чиг үүрэгтэй.

Буруутай этгээдээр хохирлыг гаргуулах тал дээр арга хэмжээ аваагүй нь шүүхийн шийдвэр гарсан талаарх аудитын байгууллага огт мэддэггүй, өмнөх жилийн үйл ажиллагаанд дараа жил нь аудит хийдэг, мөн төрийн нэрийн өмнөөс шүүхэд нэхэмжлэл гаргаад явдаг хүний нөөц, орон тоог шийдэж өгөөгүй гэсэн тайлбарыг уг байгууллагын эрх бүхий албан тушаалтан өгсөн байна. Үүнээс үзэхэд төрийг хохиролгүй болгох асуудлаар Төрийн аудитын байгууллага тодорхой арга хэмжээ авахгүй байгаа нь төрийн байгууллагуудын хамтын ажиллагаа дутмаг, төрийн байгууллагын албан хаагчид өөрт оногдсон ажил үүргээ цаг тухайд нь гүйцэтгэхгүй байгаагийн илрэл бөгөөд тэдний ажилдаа хандах хандлага, мөн хариуцлагын тогтолцоо сул байгааг харуулж байна.

103.4. Гомдлыг хянан шийдвэрлэсэн дээд шатны захиргааны байгууллага болон шүүх хохирлыг буруутай албан тушаалтнаар төлүүлэхээр гаргасан актын хувийг холбогдох аудитын байгууллагад хүргүүлэх үүрэгтэй.

103 дугаар зүйлийн 103.4 дэх хэсэгт “гомдлыг хянан шийдвэрлэсэн дээд шатны захиргааны байгууллага болон шүүх хохирлыг буруутай албан тушаалтнаар төлүүлэхээр гаргасан актын хувийг холбогдох аудитын байгууллагад хүргүүлэх үүрэгтэй” гэж заажээ. Гэтэл шүүхээс гарсан шийдвэр нь холбогдох төрийн байгууллага болох Үндэсний аудитын газар, төрийн албаны зөвлөл, Хууль зүй, дотоод хэргийн яам, Шүүхийн шийдвэр гүйцэтгэх ерөнхий газар очдоггүй байна. Шүүхийн шийдвэрийн дагуу буруутай албан тушаалтнаар хохирлыг төлүүлэхээр шийдвэрлэсэн нэг ч шүүхийн шийдвэр болон аудитын тавьсан акт байхгүй байгаа нь ЗЕХ-ийн 103 дугаар зүйлийн 103.4 заалт практикт огт хэрэгжихгүй, анх тавьсан хуулийн зорилгодоо хүрч чадахгүй байгааг харуулж байна.

Үнэлгээний хүрээнд анх тогтоосон ЗЕХ-ийн 10 дугаар бүлгийн 103 дугаар зүйлийн 103.1-103.4 зүйлийн хэрэгжилтийн талаар 2018 оны 6-р сард Ханнс-Зайделийн сангийн хийсэн “Захиргааны ерөнхий хуулийн хэрэгжилтийн үр дагаварт хийсэн үнэлгээ” сэдэвт судалгаа нь холбогдох төрийн байгууллагуудын эрх бүхий албан тушаалтан, мэргэжилтэнтэй уулзаж хийсэн ярилцлага, статистикийн тоо баримтад дүн шинжилгээ хийж, хэд хэдэн хэлэлцүүлгийг зохион байгуулж, хууль зүйн шинжлэх ухааны эрдэмтэн, доктор, профессоруудын өргөн багийн бүрэлдэхүүнтэйгээр дээрх асуудлыг нарийн судалсан байгаа тул энэхүү хуулийн зохицуулалтыг дэлгэрүүлж судлах шаардлагагүй гэж үзлээ.

УИХ-ын гишүүн С.Эрдэнийн зүгээс Засгийн газрын хэрэг эрхлэх газарт Монгол Улсад хүчин төгөлдөр мөрдөгдөж байгаа ЗЕХ-ийн 103 дугаар зүйлийн 103.1-103.3 дахь хэсэг хэрхэн хэрэгжиж байгаа эсэх талаар, хууль бус шийдвэр гаргаж, төрд хохирол учруулсан хэдэн албан тушаалтан хэдэн төгрөгийн хохирол өмнө нь нөхөн төлсөн, цаашид төсөвт суулгасан дээрх мөнгөн дүнг буруутай этгээдээр төлүүлэх эсэх талаар асуулга⁴⁹ хүргүүлсэн байна.

⁴⁸ Ханнс-Зайделийн сан, “Захиргааны ерөнхий хуулийн хэрэгжилтийн үр дагаварт хийсэн үнэлгээ”, судалгааны тайлан, УБ., 2018 он, 134 дэх тал.

⁴⁹ С.Эрдэнэ Ерөнхий сайд У.Хүрэлсүхэд асуулга хүргүүлжээ, <http://www.sonin.mn/news/politics->

Уг асуулгад Засгийн Газрын хэрэг эрхлэх газраас Шүүхийн шийдвэрээр эцэслэн шийдвэрлэгдсэн, нэг удаагийн шинж чанартай, өр төлбөрийг барагдуулахтай холбогдуулан төрийн захиргааны байгууллагын шийдвэрийн хууль зүйн үндэслэлийн хяналтыг сайжруулах, төрийг шүүхэд төлөөлж байгаа этгээд тухайн хэрэг маргааныг эцэслэн шийдвэрлэх бүх шатны шүүхэд хуульд заасан нөхцөл журмын дагуу оролцох, цаашид шүүхийн шийдвэртэй, нэг удаагийн шинж чанартай өр төлбөрийг бууруулах талаар арга хэмжээ авч, төрийн албан хаагчийн буруутай үйл ажиллагааны улмаас учирсан хохирлыг шүүхэд төрийн нэрийн өмнөөс нэхэмжлэх байгууллагыг хуулиар тодорхой зааж, хохирол барагдуулах үйл ажиллагаанд оролцох чиг үүргийг нь тодорхой болгохоор тусгажээ⁵⁰.

ШИГТГЭЭ

ЗЕХ-ийн 103 дугаар зүйлийг хэрэгжүүлэхийн тулд буруутай этгээдэд “санхүүгийн хариуцлага” хүлээлгэж, хувийн хөрөнгөөр нь хохирлыг эргүүлэн төлүүлэх хэрэгтэй. Санхүүгийн хариуцлага хүлээлгэх тогтолцоо манайд байгаа хэдий ч захиргааны байгууллага аль ч түвшиндээ хууль хэрэгжүүлэхгүй байна⁷.

Санхүүгийн хариуцлагын тогтолцоог бодитоор хэрэгжүүлэхийн тулд хариуцсан эрх бүхий байгууллагад хуульд заасан хэлбэрээр нөлөөлөх, санхүүгийн хариуцлагын тогтолцооны үр нөлөөг сурталчлан таниулах, ажил хариуцсан албан тушаалтнуудыг сургах шаардлагатай байна.

ДӨРӨВ. ДҮГНЭЛТ, ЗӨВЛӨМЖ

4.1. Дүгнэлт

Үнэлгээний ажилд сонгосон шалгуур үзүүлэлтийн дагуу дараах дүгнэлтэд хүрэв. Үүнд:

“Зорилгод хүрсэн түвшин” шалгуур үзүүлэлтийн хүрээнд:

ЗЕХ-д шинээр захиргааны гэрээг нэг бүлэг зүйл болгон хуульчилж өгсөн нь эрх зүйн хувьд шинэлэг бөгөөд дэвшилттэй алхам болсон ч нийтийн эрх зүй дэх захиргаа, захиргааны байгууллагуудын үйл ажиллагаанд захиргааны гэрээг хэрэглэх явдал харьцангуй бага байгаа нь гэрээний талаар ойлголт хэвшээгүй, энэ талын мэдлэг дутмаг байгаа нь харагдаж байна.

Захиргааны гэрээ нь урьд өмнө захиргаа үйл ажиллагаандаа хэрэглэж ирсэн захиргааны актыг бодвол захирамжилсан бус, харилцан тохиролцсон, тэгш эрхийн болон хамтын ажиллагаан дээр суурилсан гэх мэт давуу тал ажиглагдаж байна.

Захиргааны гэрээг ЗЕХ-ийн 52 дугаар зүйлд гэрээ байгуулагдах үндэслэл журам, талуудын эрх үүрэг, байгуулагдах салбар хүрээг ерөнхий тоймлож зохицуулсан байна. Хэрэв талууд гэрээний үүргээ биелүүлээгүй тохиолдолд хэрхэн шийдвэрлэхийг тодорхой нарийвчлан заагаагүй бөгөөд гэрээний гүйцэтгэлийг энэ хуулийн 8 дугаар бүлэгт зааснаар зохицуулна гэжээ. Гэтэл уг 8 дугаар бүлэг буюу 82 дугаар зүйлийн 82.2 дахь хэсэгт зөвхөн захиргааны акттай холбоотой шийдвэр гүйцэтгэлийн асуудлыг зохицуулсан бөгөөд захиргааны гэрээтэй холбоотой үүргийн гүйцэтгэлийг Иргэний хуульд заасан гэрээний гүйцэтгэлийг нөхөн тохируулж хэрэглэхээр зохицуулсан байна. Иймд захиргааны гэрээтэй холбоотой үүргийн гүйцэтгэлийг хангах зохицуулалтыг ЗЕХ-д тодорхой тусгах шаардлагатай гэж үзэж байна.

“Практикт нийцэж байгаа байдал” шалгуур үзүүлэлтийн хүрээнд:

Захиргааны хэргийн шүүхээс хянан шийдвэрлэсэн шүүхийн шийдвэрүүдээс үзэхэд манай дийлэнх захиргааны байгууллага, албан тушаалтнуудын гаргасан

[economy/82806](#) (2017.10.11)

⁵⁰ Засгийн газрын хэрэг эрхлэх газарт хүргүүлсэн УИХ-ын гишүүн С.Эрдэнийн асуулгын хариу, Дугаар ХЭГ/1565. (2017.10.26)

захиргааны акт, шийдвэрүүд нь ЗЕХ-ийн 4 дүгээр зүйлийн 4.2.5 дахь заалтад заасан “зорилгодоо нийцсэн, бодит нөхцөлд тохирсон, шийдвэр нь үндэслэл бүхий байх” зарчимд тулгуурладаггүй болох нь харагдаж байна.

Тус 4 дүгээр зүйлийн 4.2.5 дахь заалтад заасан зарчим нь материаллаг хуульд заасан бусад тусгай зарчмаас шүүхийн хяналтын хэмжүүр болдог, шүүхээс уг зарчим, хуулийн заалтыг баримтлан хэрэг, маргааныг шийдвэрлэдэг онцлогтой. Хууль хэрэгжиж эхэлснээс хойш уг зарчмыг баримтлан хэрэг хянан шийдвэрлэсэн шүүхийн шийдвэр харьцангуй бага байна. Шүүхээс хэргийг шийдвэрлэхдээ тухайн маргаантай холбоотой бусад хуулийн зүйл заалтыг ЗЕХ-ийн 4 дүгээр зүйлийн 4.2.5 дахь заалтад заасан зарчимтай давхар хэрэглэхэд буруудахгүй хэргүүд дээр шүүх уг зарчмыг баримтлахгүй шийдвэрлэсээр байна. Энэ нь нэг талаас тус зарчим практикт хэрэгжихгүй байгаагийн илрэл бөгөөд нөгөө талаас захиргааны байгууллагуудын эрх бүхий этгээдээс гаргасан үндэслэлгүй шийдвэрүүд /захирамж, захиргааны акт/ нь иргэд, олон нийтийн эрх ашгийг зөрчсөн эрх зүйн сөрөг үр дагаврыг бий болгож байна.

Монгол Улсын Үндсэн хуулийн “Хүний эрх, эрх чөлөө” хэмээх Хоёрдугаар бүлэгт тусгагдсан хүний суурь болон үндсэн эрхүүдийг төр хангах үүрэгтэй боловч эдгээр үндсэн эрхийг гагцхүү хуулиар хязгаарлахыг зөвшөөрдөг. Гэхдээ ийнхүү хуулиар зөвшөөрсөн хязгаарлалт нь төрийн байгууллага тэр дундаа захиргааны байгууллагын албан тушаалтны хуулиар олгогдсон эрх хэмжээгээ хэтрүүлэн хэрэглэх болон эс хэрэглэх үндэслэл байж болохгүй тул төр юуны өмнө эрх нь зөрчигдсөн иргэн, аж ахуйн нэгжийг хохиролгүй болгосны дараа тухайн буруутай албан тушаалтнаас төрийг хохиролгүй болгохоор нэхэмжлэх эрх нь хуульчлагдан баталгаажсан байна.

Мөн төрийн захиргааны байгууллага, албан тушаалтны буруутай үйл ажиллагаанаас үүдэн төрд үүссэн хохирлыг барагдуулах үзэл санаа нь 2019 оноос хэрэгжиж эхлэх Төрийн албаны хуулийн /шинэчилсэн найруулга/ мөн тусгалаа олсон явдал нь төрийн албан тушаалтан, тэр дундаа нийтийн эрх зүйн этгээд болох захиргааны байгууллага, түүний эрх бүхий албан тушаалтны үйл ажиллагааны хариуцлагыг чангатгахад чиглэсэн, олон нийтийн хяналтын үүргийг баталгаажуулсан хуулийн зохицуулалт болсон байна.

Захиргааны байгууллагын ЗЕХ-д заасан буруутай албан тушаалтны үйл ажиллагаанаас төр нь хохирлоо нөхөн төлүүлэхдээ Иргэний хуулийн 498 дугаар зүйлийн 498.5-д заасан “Энэ хуулийн 498.1, 498.2, 498.4-т заасан этгээд өөрийн шууд санаатай буюу илтэд болгоомжгүй үйлдлээр гэм хор учруулсан бол гэм хорыг арилгасан байгууллага өөрт учирсан хохирлыг тухайн гэм буруутай этгээдээс шаардаж гаргуулах эрхтэй” гэсэн үндэслэлийг баримталж байгаа нь ЗХШХШТХ-ийн 11 дүгээр зүйлийн 4 дэх хэсэгт заасан зарчимд нийцэж байгаа боловч өнөөдөр Монгол Улсын хэмжээнд нийслэл, аймагт 21 Захиргааны хэргийн анхан шатны шүүх үйл ажиллагаа явуулж байгаа тохиолдолд аль болох хуулийг төсөөтэй хэрэглэх зарчмаас зайлсхийх, иргэдийг төөрөгдөлд оруулж эрхээ хамгаалах боломжийг нь хаах өөрөөр хэлбэл энэхүү зохицуулалтыг ЗЕХ болон ЗХШХТХ-д нарийвчлан тусгаж өгөх нь захиргааны хэргийн дагнасан шүүх байгуулсан Монгол Улсын Үндсэн хуулийн үзэл баримтлалыг хангахад онцгой ахиц болох юм.

Өнөөдөр төрийн буруутай үйл ажиллагаанаас учирсан хохирлыг төр барагдуулж байгаа боловч эргээд төрийг хохиролгүй болгох тухай холбогдох хуулийн заалтууд практикт огт хэрэгжихгүй байна.

4.2. Зөвлөмж

Үнэлгээний ажилд сонгосон шалгуур үзүүлэлтийн дагуу дараах зөвлөмжийг боловсруулав. Үүнд:

1. Захиргааны байгууллагуудын албан тушаалтан, албан хаагч нарт захиргааны гэрээ болон түүнийг практикт хэрхэн үр дүнтэй байгуулах, үйл ажиллагаандаа хэрэглэх тал дээр мэдлэг олгох үүднээс сургалт зохион байгуулах;

2. Захиргааны гэрээний талуудын эрх үүрвэлийг ЗЕХ-д ерөнхий байдлаар зохицуулсныг нарийвчлан зохицуулах. Тухайлбал: Захиргааны гэрээтэй холбоотой дээд албан тушаалтанд нь гомдол гаргах эрхийн талаар хуульд нарийвчлан зохицуулах;

3. Захиргааны гэрээтэй холбоотой үүргийн гүйцэтгэлийг хангах зохицуулалтыг ЗЕХ-д тусгах;

4. Захиргааны хэргийн шүүх, шүүгч ЗЕХ-ийн тусгай зарчмын хэрэглээг нэмэгдүүлэх;

5. Захиргааны хэргийн шүүхээс хэрэг хянан шийдвэрлэхдээ ЗЕХ-ийн 4 дүгээр зүйлийн 4.2.5 дахь заалтад заасан “зорилгодоо нийцсэн, бодит нөхцөлд тохирсон, шийдвэр нь үндэслэл бүхий байх” тусгай зарчмыг чанд баримтлах;

6. Нэхэмжлэгч, гуравдагч этгээд, хуульч, өмгөөлөгчид ЗЕХ-ийн зарчимд тулгуурлаж нэхэмжлэлийн шаардлагаа гаргах;

7. Захиргааны байгууллага үйл ажиллагаагаа олон нийтийн сонголд тулгуурлан гаргаж байх /ЗЕХ-ийн Долоодугаар бүлэг, Төлөвлөлт / нь төрийг аливаа эрсдэлийг хүлээх болон хохирол хүлээх эрсдэлээс хамгаалах маш чухал эрх зүйн механизм болсон байна. Гагцхүү төрийн захиргааны байгууллага, албан тушаалтнууд ЗЕХ-иар эрх олгосон энэхүү эрх хэмжээгээ өргөн хүрээнд, иргэдэд хүртээмжтэйгээр өдөр тутмын үйл ажиллагаа болгон хэвшүүлэх;

8. Төр учирсан хохирлыг буруутай этгээдээс буцааж нэхэмжлэн гаргуулах талаарх процессыг нарийвчлан журамлах;

9. Төрийг хохиролгүй болгох нэхэмжлэл гаргах эрхийг прокурорт хуулиар харьяалуулах;

10. ЗЕХ-ийн зарим зүйл, заалт өөр хоорондоо зөрчилдөж байгаа тул бусад хуультай уялдуулах. Тухайлбал: Төрийн албаны тухай хуулийн 35 дугаар зүйлийн 35.1.2 дахь хэсэгт Төрийн албаны зөвлөл төрийг төлөөлөн буруутай этгээдээр төрд учирсан хохирлыг барагдуулах нэхэмжлэл гаргах эрхтэй гэж заасантай давхардан зөрчилдөж буй тул ямар тохиолдолд Төрийн албаны зөвлөл хариуцах, ямар тохиолдолд дотоод аудитын нэгж хариуцах уу гэдгийг ЗЕХ-д тодорхой тусгах.

ЭХ СУРВАЛЖИЙН ЖАГСААЛТ

Хууль, эрх зүйн акт

- Захиргааны ерөнхий хууль, Төрийн мэдээлэл эмхэтгэл, 2015 он №28
- Монгол Улсын Үндсэн хууль, Төрийн мэдээлэл эмхэтгэл, 1992 он, №1
- Иргэний хууль, Төрийн мэдээлэл эмхэтгэл, 2002 он, №7,
- Төрийн албаны тухай хууль, Төрийн мэдээлэл эмхэтгэл 2002 он, №28,

Ном, сурах бичиг, гарын авлага

- АНУ-ын Олон улсын хөгжлийн агентлаг, Гэрээний эрх зүй-1 гарын авлага, УБ., 2003 он
- Д.Ганзориг, Захиргааны эрх зүй-тайлбар толь, УБ., 2002 он
- П.Одгэрэл, Захиргааны эрх зүйн ерөнхий анги, УБ., 2016 он,
- Ханнс-Зайдел сан, Монгол Улсын Захиргааны ерөнхий хуулийн тайлбар, УБ., 2017 он
- Ханнс-Зайделийн сан, Эрх зүйн боловсрол академи, Захиргааны эрх зүй, захиргааны хэрэг хянан шийдвэрлэх ажиллагааны үндсэн ойлголтууд, УБ., 2003 он
- Хууль зүй, дотоод хэргийн яам, “Шүүх, эрх зүйн шинэчлэлт” төсөл, Гэрээний эрх зүй-1, гарын авлага, УБ., 2007 он
- Хууль зүй, дотоод хэргийн яам, “Шүүх, эрх зүйн шинэчлэлт” төсөл, Нийтийн захиргааны байгууллага- цуврал 7, гарын авлага, УБ., 2005 он

- Renij J.G.H. Seerden (ed), Administrative Law of the European Union, its Member States and the United States, A comparative Analysis, third edition, Cambridge, 2012
- Susan Rose-Ackerman and Peter L.Lindseth, Comparative Administrative Law, second edition, Massachusetts, 2013

Судалгааны тайлан, эмхэтгэл

- Төрийн бус байгууллагад төрийн зарим чиг үүргийг гэрээний үндсэн дээр шилжүүлэх нь сэдэвт судалгааны тайлан, Судалгааны тайлангийн эмхэтгэл-III Уб., (2012-2013 он)
- Ханнс-Зайделийн сан, Эрх зүйн боловсрол академи, “Захиргааны ерөнхий хуулийн хэрэгжилтийн үр дагаварт хийсэн үнэлгээ” судалгааны тайлан, Уб., 2018 он

Эрдэм шинжилгээний өгүүлэл, нийтлэл

- П.Алтанчимэг, “Захиргааны ерөнхий хууль иргэдэд давуу байдал олгосон”, <https://news.mn/r/714930/>
- Б.Гүнбилэг, “Албан тушаалтнуудаас төр хохирлоо нэхэмжилье!” <http://www.sonin.mn/news/politics-economy/68827>
- Д.Ренчиндорж, ЗЕХ-ийн “Зорилгодоо нийцсэн байх, бодит нөхцөлд тохирсон байх, шийдвэр нь үндэслэл бүхий байх” зарчмыг шүүхийн практикт хэрэглэсэн байдал, Хууль дээдлэх ёс сэтгүүл №3 (68), 2018 он
- Ж.Оюунтунгалаг, “Гэм хор учруулснаас үүсэх үүргийн тусгай төрөл: Төрийн албан хаагчийн учруулсан гэм хорыг төр хариуцан арилгах асуудал” Шүүх эрх мэдэл сэтгүүл №3, 2015 он
- Д.Сүнжид, “Захиргааны гэрээ: Концессын гэрээ буюу түүнээс үүсэх маргааныг хянан шийдвэрлэх харьяаллын асуудал”, Хууль дээдлэх ёс сэтгүүл №3 (58), 2016 он
- Д.Сүнжид, “Захиргааны үйл ажиллагааны зарим онцлог зарчим”, Хууль дээдлэх ёс сэтгүүл №4 (44), 2013 он
- Ц.Цогт, “Нийтийн эрх зүй дэх захиргааны гэрээ: хувийн эрх зүйн гэрээнээс ялгагдах онцлог, шүүхийн хяналт”, Хууль дээдлэх ёс сэтгүүл №4 (19), 2007 он
- Ө.Эрдэнэ-Очир, “Албан тушаалтны буруутай үйл ажиллагааны улмаас төрд учирсан хохирлыг нөхөн төлүүлэх тухай эрх зүйн зохицуулалт болон хэрэгжүүлэлт”, 2018 он, www.iaac.mn/files/.../Alban%20tushaaltanii%20tord%20uchruulsan%20hohiol.pptx
- Ж.Эрхэмбаатар, “Албан тушаалтны буруутай шийдвэрээс 25.1 тэрбумын хохирол учирсан”, <https://news.mn/r/770810/>

ХҮСНЭГТЭН ДАХЬ ИШЛЭЛ

- ¹ Ж.Оюунтунгалаг, “Гэм хор учруулснаас үүсэх үүргийн тусгай төрөл: төрийн албан хаагчийн учруулсан гэм хорыг төр хариуцан арилгах асуудал” Шүүх эрх мэдэл сэтгүүл №03, Уб., 2015 он, 68 дахь тал.
- ² Албан тушаалтнууд төрд 14.4 тэрбум төгрөгийн хохирол учруулжээ. <http://unuudur.mn/%D0%B0%D0%BB%D0%B1%D0%B0%D0%BD> Сүүлд үзсэн (2018.12.13)
- ³ Ж.Эрхэмбаатар, “Хуульч эрхэм”-ийн цаг цуврал нэвтрүүлгийн анхны дугаар <https://www.facebook.com/Erkhembatar.J/videos/1913686872002127/> Сүүлд үзсэн (2018.12.13)
- ⁴ П.Алтанчимэг, “Захиргааны ерөнхий хууль иргэдэд давуу байдал олгосон”, <https://news.mn/r/714930/> Сүүлд үзсэн (2018.12.13)
- ⁵ Б.Гүнбилэг “Албан тушаалтнуудаас төр хохирлоо нэхэмжилье!”, <http://www.sonin.mn/news/politics-economy/68827> Сүүлд үзсэн (2018.12.13)
- ⁶ Ө.Эрдэнэ-Очир, “Албан тушаалтны буруутай үйл ажиллагааны улмаас төрд учирсан хохирлыг нөхөн төлүүлэх тухай эрх зүйн зохицуулалт болон хэрэгжүүлэлт”, 2018 он www.iaac.mn/files/.../Alban%20tushaaltanii%20tord%20uchruulsan%20hohiol.pptx Сүүлд үзсэн (2018.12.13)
- ⁷ Ж.Эрхэмбаатар: “Албан тушаалтны буруутай шийдвэрээс 25,1 тэрбумын хохирол учирсан”, ньюс.мн сайтад өгсөн ярилцлага, <https://news.mn/r/770810/> Сүүлд үзсэн (2018.12.13)