



ХУУЛЬ ЗҮЙН
ҮНДЭСНИЙ ХҮРЭЭЛЭН

ЗАХИРГААНЫ ХЭРЭГ ШҮҮХЭД ХЯНАН ШИЙДВЭРЛЭХ
ТУХАЙ ХУУЛИЙН ХЭРЭГЖИЛТИЙН ҮР ДАГАВАРТ
ХИЙСЭН ҮНЭЛГЭЭ

2018

СУДАЛГААНЫ ТАЙЛАН

ЗАХИРГААНЫ ХЭРЭГ ШҮҮХЭД ХЯНАН ШИЙДВЭРЛЭХ ТУХАЙ ХУУЛИЙН ХЭРЭГЖИЛТИЙН ҮР ДАГАВАРТ ХИЙСЭН 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 заасан.

Мөн Улсын Их Хурлаас 2017 онд баталсан “Монгол Улсын хууль тогтоомжийг 2020 он хүртэл боловсронгуй болгох үндсэн чиглэл”-ийн 126 дугаар зүйлд Захиргааны хэрэг шүүхэд хянан шийдвэрлэх тухай хуульд нэмэлт, өөрчлөлт оруулах замаар хуулийн давхардал, хийдэл, зөрчлийг арилгахаар төлөвлөсний дагуу Хууль зүй, дотоод хэргийн яамны 2018 оны үйл ажиллагааны төлөвлөгөөний 1.1.26 дахь хэсэгт Захиргааны хэрэг шүүхэд хянан шийдвэрлэх тухай хуулийн хэрэгжилтэд хяналт-шинжилгээ хийх, хууль тогтоомжийн хэрэгжилтийн үр дагаварт үнэлгээ хийн, гарсан үр дүнд тулгуурлан “Захиргааны хэрэг шүүхэд хянан шийдвэрлэх тухай хуульд нэмэлт, өөрчлөлт оруулах хуулийн төсөл”-ийг боловсруулж, Засгийн газрын хэрэг эрхлэх газарт хүргүүлэхээр тусгажээ.

Тус хүрээлэнгийн 2018 оны үйл ажиллагааны төлөвлөгөөнд тусгасны дагуу ЗХШХШТХ-ийн хэрэгжилтийн үр дагаварт үнэлгээ хийсэн болно.

Судалгааны тайлангийн зорилго нь Захиргааны хэрэг шүүхэд хянан шийдвэрлэх тухай хуулийн тодорхой зүйл, заалтын хэрэгжилтийн бодит байдалд дүн шинжилгээ хийн, гарч буй хүндрэл бэрхшээлийг тогтоож, цаашид зөв зохистой, үр дүнтэй хэрэгжүүлэх боломжит хувилбарыг тодорхойлоход чиглэгдэв.

НЭГ. ТӨЛӨВЛӨХ ҮЕ ШАТ

1.1. Үнэлгээ хийх шалтгааныг тодорхойлох

ЗХШХШТХ-д хэд хэдэн онцлог шинэ зохицуулалт орсон байна. Тухайлбал; иргэд, хуулийн этгээд, ТББ, захиргааны байгууллага нь захиргааны акт, захиргааны хэм хэмжээний акт, захиргааны гэрээ болон захиргааны хууль бус үйл ажиллагааны улмаас эрх нь зөрчигдсөн хэн боловч зөрчигдсөн болон зөрчигдөж болзошгүй хууль ёсны эрх, ашиг сонирхлоо хуулиар хамгаалуулах, зөрчигдсөн эрхээ сэргээх, хууль бус явдалтай тэмцэх, нийтийн ашиг сонирхлыг хамгаалж шүүхэд нэхэмжлэл гаргах эрх, захиргааны шүүхийн хэргийн харьяалал, хэргийн оролцогчдын эрхийг хангах үүднээс нотлох баримт хасуулах, захиргааны актын биелэлтийг түдгэлзүүлэх, ХХША-г түдгэлзүүлэх зэрэг хүсэлтийг шүүхийн урьдчилсан хэлэлцүүлгээр хэлэлцэх гэх мэт эрх зүйн харилцааг ЗХШХШТХ-иар зохицуулсан байна.

2015 онд батлагдсан Захиргааны хэрэг шүүхэд хянан шийдвэрлэх тухай хууль мөрдөгдөж эхлээд 2 жил гаруй хугацаа өнгөрч байна. Энэ хугацаанд захиргааны байгууллагууд болон Захиргааны хэргийн шүүхээс уг хуулийг практикт нэг мөр ойлгож, зөв хэрэглэж, хэвшүүлэхэд зарим зохицуулалтын хувьд хүндрэл, бэрхшээл тулгарч байна. Тухайлбал; нийтийн ашиг сонирхлыг төлөөлж шүүхэд нэхэмжлэл гаргасан этгээдийн хууль ёсны ашиг сонирхол хөндөгдсөн байх шаардлагагүй боловч шүүхээс энэхүү төрлийн хэрэг маргааныг шийдвэрлэхдээ тухайн нэхэмжлэгч этгээдийн өөрийн субъектив эрх зөрчигдөөгүй гэсэн үндэслэлээр нэхэмжлэлийг хүлээн авахаас татгалзаж, хэргийг хэрэгсэхгүй болгох тохиолдолууд шүүхийн практикт гарч байгаан ажиглагдаж байна².

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

² Ц.Цогт нар, “Нийтийн ашиг сонирхлыг төлөөлөн Захиргааны хэргийн шүүхэд нэхэмжлэл гаргах эрх”,

2016 онд Засгийн газраас баталсан 59 дүгээр тогтоолд “Хууль тогтоомжийн хэрэгжилтийн үр дагаварт үнэлгээ хийх аргачлал”-ын 3 дугаар зүйлийн 3.2.1 дэх хэсэгт зааснаар “тухайн хууль тогтоомжийг шүүхийн практикт хэрэглэн хэрэг, маргааныг шийдвэрлэхэд хүндрэл, бэрхшээл, ойлгомжгүй зөрчилтэй зохицуулалттай байх, тэдгээр нь цаашид тухайн харилцаанд сөрөг үр дагавар үүсэх” шинжтэй нөхцөл байдал үүссэн гэж үзэж байгаа тул үнэлгээг хийв.

1.2. Үнэлгээ хийх хүрээг тогтоох

ЗХШХШТХ-ийн хэрэгжилтийн үр дагаварт үнэлгээ хийхдээ хуулийн зорилгыг хэрэгжүүлэхэд агуулгын хувьд чухал ач холбогдолтой, тулгамдаж буй асуудалд холбогдох 18 дугаар зүйлийн 18.3 дахь хэсэг болон 70 дугаар зүйлийн 70.1, 70.7, 70.8, 70.10 дахь хэсгийг сонгон авч үнэлгээний хүрээг тогтоосон.

Шалгуур үзүүлэлтийг сонгож тогтоох

ЗХШХШТХ-ийн хэрэгжилтийн үр дагаварт үнэлгээ хийхдээ оновчтой, бодитой, хэмжиж болохуйц байдлыг харгалзан аргачлалын 3 дугаар зүйлийн 3.4 дэх хэсэгт заасан 6 шалгуур үзүүлэлтээс: 3.4.1-д заасан “зорилгодоо хүрсэн түвшин” шалгуур үзүүлэлт, 3.4.5 -д заасан “практикт нийцэж байгаа байдал” шалгуур үзүүлэлтийг сонгон, үнэлгээг хийсэн ба энэхүү шалгуур үзүүлэлтүүд нь хууль тогтоомж хэрэгжиж эхэлснээс хойших хугацаанд хуулийн зорилго, зорилтдоо хүрсэн эсэх болоод тухайн хууль тогтоомжийн зохицуулалт хэрхэн хэрэгжиж байгаа, түүний зөрөг болон сөрөг үр дагавар, хэрэгжүүлэхэд хүндрэл гарч байгаа эсэхийг тодорхойлоход чиглэгддэг. Сонгосон зүйл заалтыг хүснэгтээр үзүүлбэл:

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

№	Сонгосон зүйл, заалт	Зүйл, заалтын агуулга
1	18 дугаар зүйл	18.3.Хуулиар тусгайлан эрх олгогдсоноос бусад нийтийн ашиг сонирхлыг төлөөлөх эрх бүхий этгээд нь хүрээлэн байгаа орчин, хүүхдийн эрх, нийтийн эрүүл мэнд, нийтийн өмчийг хамгаалах асуудлаар шүүхэд нэхэмжлэл гаргах эрхтэй бөгөөд уг этгээд дараахь шаардлагыг хангасан байна: 18.3.1.нэхэмжлэлийн шаардлага нь тухайн байгууллагын дүрмийн зорилгод нийцсэн байх; 18.3.2.дүрмийн зорилгын дагуу сүүлийн гурваас доошгүй жил тогтвортой үйл ажиллагаа явуулсан байх.

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

№	Сонгосон зүйл, заалт	Зүйл, заалтын агуулга
1	70 дугаар зүйл	70.1.Шүүгч дараахь хүсэлтийг хүлээн авснаас хойш долоо хоногийн дотор урьдчилсан хэлэлцүүлгээр хянан хэлэлцэнэ: 70.1.1. нотлох баримт хасуулах; 70.1.2. захиргааны актын биелэлтийг түдгэлзүүлэх; 70.1.3. хэрэг хянан шийдвэрлэх ажиллагааг түдгэлзүүлэх; 70.1.4. хэрэг хянан шийдвэрлэх ажиллагааны явцад шүүгчээс урьдчилсан хуралдаанаар хэлэлцүүлэн шийдвэрлэх шаардлагатай гэж үзсэн бусад асуудал. 70.7. Энэ хуулийн 70.1.2-т заасан хүсэлтийг шийдвэрлэх хугацааг хэргийн оролцогчдыг татан оролцуулснаас хойш тооцно. 70.8. Шаардлагатай бол энэ хуулийн 70.1-д заасан хугацааг нэг удаа 10 хүртэл хоногоор шүүгч сунгаж болно. 70.10. Шүүхийн урьдчилсан хэлэлцүүлгээр нэхэмжлэлийн шаардлагатай холбоотой асуудлыг хэлэлцэхгүй.

1.4. Харьцуулах хэлбэрийг сонгох

Тухайн хуульд үнэлгээ хийхдээ аргачлалын 3.5.3-т заасан дөрвөн харьцуулах хэлбэрээс аль тохиромжтойг нь сонгох журамтай. Энэ дагуу аргачлалын 3.5.3.1-д заасан харьцуулах хэлбэрийг сонгосон бөгөөд энэ нь хууль тогтоомжийн байх ёстой болон одоо байгаа түвшинд үнэлэхэд ашиглах хэлбэр юм.

1.5. Шалгуур үзүүлэлтийг томьёолох

Шалгуур үзүүлэлтийг томьёолох гэдэг нь тогтоосон шалгуур үзүүлэлт бүрээр тодорхой таамаглалыг дэвшүүлж, асуулт тавихыг хэлэх бөгөөд үнэлгээний хүрээнд хамаарах зохицуулалт болох ЗХШХШТХ-ийн 18 дугаар зүйлийн 18.3 дахь хэсэг “зорилгодоо хүрсэн эсэх”, мөн хуулийн 70 дугаар зүйлийн 70.1, 70.7, 70.8, 70.10 дахь заалтууд “практикт хэр нийцэж байна вэ?” гэсэн асуултын хүрээнд үнэлгээг хийсэн болно.

1.6. Мэдээлэл цуглуулах аргыг сонгох

Мэдээлэл цуглуулахдаа аргачлалын 3.7.3-т тодорхойлсон дөрвөн аргаас хоёр аргыг сонгон, үнэлгээ хийхдээ ашиглав. Үүнд:

- 1) Байгаа мэдээллийг цуглуулж ашиглах;
- 2) Холбогдох субъектээс судалгаа авах.

Байгаа мэдээллийг цуглуулах хүрээнд: ЗХШХШТХ-ийг баримтлан гаргасан шүүхийн шийдвэр, тогтоол, уг хуулийн зүйл заалтыг хэрэгжүүлэхтэй холбоотой гаргасан ном, товхимол, гарын авлага, эмхэтгэл, өгүүлэл, илтгэл, эрдэм шинжилгээ, судалгааны тайлан, статистикийн тоо баримтыг ашиглан үнэлгээг хийв.

Холбогдох субъектээс судалгаа авах хүрээнд: Уг хуулийг хэрэгжүүлэгч байгууллага болон эрдэмтэн, судлаачдын төлөөллөөс ярилцлагын аргыг ашиглан нэмэлт мэдээлэлүүдийг цуглуулж үнэлгээ хийхэд ашигласан.

ХОЁР. ХЭРЭГЖҮҮЛЭХ ҮЕ ШАТ

2015 онд УИХ-аас баталсан ЗХШХШТХ хэрэгжиж эхэлснээс хойш 2 жил гаруй хугацаа өнгөрчээ. Энэ хугацаанд ЗХШХШТХ-ийн хэрэгжилтийн үр дагаварт хийсэн судалгаа одоогийн байдлаар харахан алга байна. Тус судалгааны нэг хэсэг болох ЗХШХШТХ-ийн 18 дугаар зүйлийн 18.3 дахь хэсэгт заасан “нийтийн ашиг сонирхлыг төлөөлөн захиргааны хэргийн шүүхэд нэхэмжлэл гаргах эрх” сэдэвтэй холбоотой хуульч, судлаач, Ц.Цогт, П.Баттулга, Т.Мөнх-Эрдэнэ нарын 2018 оны 4 дүгээр сард

хийсэн бодлогын судалгаа нь энэ чиглэлээр хийсэн хамгийн далайцтай судалгаа болжээ. Харин уг хуулинд шинээр орсон “шүүхийн урьдчилсан хэлэлцүүлэг”-ийн талаар Нийслэл дэх Захиргааны хэргийн анхан шатны шүүхийн шүүгч Д.Халиуны 2017 оны “Шүүхийн эрх мэдэл” сэтгүүлийн дугаар №1-д нийтлэгдсэн “Урьдчилан хэлэлцүүлэхийн учир” нэртэй өгүүллээс өөр дорвитой бүтээл, судалгааны ажил хараахан гараагүй байна.

ГУРАВ. ҮНЭЛЭХ ҮЕ ШАТ

3.1. “Зорилгодоо хүрсэн түвшин” шалгуур үзүүлэлтийн хүрээнд үнэлсэн байдал

Шалгуур үзүүлэлтийн томъёолол 1. ЗХШХШТХ-ийн 18 дугаар зүйлийн 18.3 дахь хэсэг зорилгодоо хүрсэн эсэх?

18.3.Хуулиар тусгайлан эрх олгогдсоноос бусад нийтийн ашиг сонирхлыг төлөөлөх эрх бүхий этгээд нь хүрээлэн байгаа орчин, хүүхдийн эрх, нийтийн эрүүл мэнд, нийтийн өмчийг хамгаалах асуудлаар шүүхэд нэхэмжлэл гаргах эрхтэй бөгөөд уг этгээд дараахь шаардлагыг хангасан байна:

18.3.1.нэхэмжлэлийн шаардлага нь тухайн байгууллагын дүрмийн зорилгод нийцсэн байх;

18.3.2.дүрмийн зорилгын дагуу сүүлийн гурваас доошгүй жил тогтвортой үйл ажиллагаа явуулсан байх.

УИХ-аас 2016 онд баталсан ЗХШХШТХ-д нийтийн ашиг сонирхлыг төлөөлж Захиргааны хэргийн шүүхэд нэхэмжлэл гаргах эрхийг 18 дугаар зүйлийн 18.3 дахь хэсэгт шинээр хуульчилж өгсөн нь нийгэмд тулгардаг хүрээлэн буй орчин, хүүхдийн эрх, нийтийн эрүүл мэнд, нийтийн өмчтэй холбоотой нийтийн ашиг сонирхлыг хөндсөн асуудлаар хуулиар тусгайлан эрх олгогдсоноос бусад этгээд буюу төрийн бус байгууллага /цаашид ТББ/, бусад мэргэжлийн байгууллага, нийгэмлэг, холбоод Захиргааны хэргийн шүүхэд нэхэмжлэл гаргах эрхтэй болсноор нийтийн эрх ашиг хангагдах боломж бүрдсэн.

Нийтийн ашиг сонирхлыг төлөөлөх этгээдийн хувьд уг хуулийн 18 дугаар зүйлийн 18.3.1 болон 18.3.2-т заасан “нэхэмжлэлийн шаардлага нь тухайн байгууллагын дүрмийн зорилгод нийцсэн байх”, “дүрмийн зорилгын дагуу сүүлийн гурваас доошгүй жил тогтвортой үйл ажиллагаа явуулсан байх” гэсэн шаардлагыг хангасан тохиолдолд төлөөлөх эрх нь үүсэхээр зохицуулжээ.

Захиргааны байгууллагын гол зорилго нь нийтийн ашиг сонирхлыг илэрхийлсэн, үйл ажиллагаа нь ямагт нийтийн эрх ашиг руу чиглэсэн байх ёстой. Гэвч захиргаа чиг үүргээ хэрэгжүүлэхдээ нийтийн ашиг сонирхолд харшилсан шийдвэр гаргасан, үйл ажиллагаа явуулсан тохиолдолд хэн үүнийг таслан зогсоож, нийтийн ашиг сонирхлыг хэрхэн сэргээх вэ гэсэн асуудал тулгардаг.³

Энэ үүднээс тухайн тулгамдаж буй асуудлыг шийдвэрлэхийн тулд хууль тогтоогчдийн зүгээс ЗХШХШТХ-д “нийтийн ашиг сонирхлыг төлөөлөн шүүхэд нэхэмжлэл гаргах эрх”-ийн зохицуулалтыг оруулсан. Ингэхдээ хүрээлэн буй орчин, хүүхдийн эрх, нийтийн эрүүл мэнд, нийтийн өмчийг хамгаалах гэсэн хязгаарлагдмал хүрээнд зохицуулсан нь нэг талаас хувийн ашиг сонирхлын хамгаалалтын балансыг барих, нөгөө талаас Захиргааны хэргийн шүүхийг улс төрийн ашиг сонирхлын талбар болохоос сэргийлэх, мөн шүүхийн ачаалал нэмэгдэхээс сэргийлсэн зохицуулалт болсон гэж судлаачид⁴ үзэж байна.

³ Ц.Цогт нар, “Нийтийн ашиг сонирхлыг төлөөлөн Захиргааны хэргийн шүүхэд нэхэмжлэл гаргах эрх”, 2018 он, 5 дахь тал. <http://legaldata.mn/b/382>

⁴ Мөн тэнд, 7 дахь тал.

“Нийтийн ашиг сонирхол” хэмээх ойлголтыг хуулиар шууд тодорхойлох боломжгүй, тодорхой нэг тохиолдолд хууль тогтоогчоос тогтоосон хуулийн агуулга, зорилгыг шүүхээс тайлбарлах замаар хэрэглэгддэг байна.

Нийтийн ашиг сонирхол гэдэг нь агуулгын хувьд олон этгээдэд ач холбогдол бүхий үнэ цэнэтэй байхыг ойлгоно. Тухайлбал: Үндэсний эрүүл мэндийн асуудал нь олон хүн тамхи татахыг хүсч байгаа эсэхээс үл хамааран хамгаалагддаг. Энд хувь хүний тамхи татах хувийн ашиг сонирхолтой зөрчилдөх боловч амин чухал ашиг сонирхлыг хамгаалах хэрэг гарна⁵.

ШИГТГЭЭ

“Өвчтөн нийгмийн төлөөллийн зөвлөл” ТББ нь “Эрүүл мэндийн яам, Сангийн яам, Хөдөлмөр, нийгмийн хамгааллын яам, Нийгмийн даатгалын ерөнхий газар, Нийгмийн даатгалын үндэсний зөвлөл”-д холбогдох захиргааны хэргийг Улсын дээд шүүхийн Захиргааны хэргийн танхим хяналтын шатны журмаар шийдвэрлэхдээ “Өвчтөн нийгмийн төлөөллийн зөвлөл” ТББ-ын дүрэм, үүсгэн байгуулагдсан баримт бичиг хэрэгт нотлох баримтаар авагдаагүйгээс тус төрийн бус байгууллага нийтийн ашиг сонирхлыг төлөөлөх эрх бүхий этгээд эсэхийг тодорхойлох боломжгүй байна” гэж дүгнэжээ.

Тооны хувьд авч үзвэл ердийн арифметик тоогоор тооцоолох боломжгүй бөгөөд гол нь ганц нэг хүнд хамаатай ашиг сонирхол биш байх нь чухал⁶. Тухайлбал БГД-ийн 3 дугаар хорооны 7-р байрны 8 давхрын 25 тоотод амьдрах шийдвэр бол зөвхөн тухайн айл өрхөд хамаатай байна.⁷

Өөрөөр хэлбэл, нийтийн ашиг сонирхол гэж нийтийн ашиг сонирхлыг нийгмийн тодорхой бүлгийн оршин тогтнох, хөгжих нөхцөл баталгааг хангах зорилгоор төрөөс хүлээн зөвшөөрөгдөж, эрх зүйгээр хангагдаж байгаа түгээмэл ашиг сонирхол гэж тодорхойлж болохоор байна⁸.

ЗХШХШТХ-ийн 18 дугаар зүйлийн 18.3.1, 18.3.2 дахь хэсэгт нийтийн ашиг сонирхлыг төлөөлөх этгээдэд тавигдах шаардлагыг хуульчилсан. Үүнд:

1. Нэхэмжлэлийн шаардлага тухайн байгууллагын дүрмийн зорилгод нийцсэн байна. ТББТХ-ийн 10 дугаар зүйлд зааснаар төрийн бус байгууллага нь дүрэмдээ “байгууллагынхаа зорилгоо” заавал тусгана. Шүүхээс нэхэмжлэгчийн нэхэмжлэлийн шаардлага түүний дүрэмд заасан зорилготой нийцэж байгаа эсэхийг шалгах гол нотлох баримт нь тухайн ТББ-ын дүрэм байдаг⁹. Нэхэмжлэгч байгууллага нэхэмжлэлдээ дүрмээ хавсаргаагүй тохиолдолд шүүхээс нэхэмжлэлийн бүрдүүлбэрийг хангуулахаар нэхэмжлэлийг буцаадаг байна. Шүүхийн практикт хэрэв шүүх нэхэмжлэгч байгуулгын дүрмийг авалгүйгээр хэрэг үүсгэн ажиллагаа явуулсан тохиолдолд хэрэг хянан шийдвэрлэх ажиллагааны журам зөрчсөн гэж хэргийг анхан шатны шүүх рүү буцааж байна.

2. Дүрмийн зорилгын дагуу сүүлийн гурваас доошгүй жил тогтвортой үйл ажиллагаа явуулсан байх /Одоогийн байдлаар шүүхийн практикт “Дүрмийн зорилгын дагуу сүүлийн гурваас доошгүй жил тогтвортой үйл ажиллагаа явуулсан байх” гэсэн шаардлагыг ямар нотлох баримтад үндэслэн шийдвэрлэх вэ? гэдэг дээр жишиг тогтоогүй байна¹⁰. Гэхдээ энд байгуулагдсан он чухал бөгөөд байгуулагдаад 3 жил болоогүй байхдаа шүүхэд нэхэмжлэл гаргавал нэхэмжлэлийн шаардлага хангаагүй гэж үзнэ.

⁵ “Шүүхийн шийдвэрийн шинжилгээ”, эмхэтгэл-1, УБ., 2018 он, 22 дахь тал.

⁶ “Шүүхийн шийдвэрийн шинжилгээ”, эмхэтгэл-1, УБ., 2018 он, 22 дахь тал.

⁷ “Захиргааны хэргийн шүүхэд нийтийн ашиг сонирхлыг төлөөлөн нэхэмжлэл гаргах эрхийг нээх нь” сэдэвт бодлогын судалгааны ажил, УБ., 2016 он, 2 дахь тал.

⁸ Ц.Цогт, “Байгаль орчныг хамгаалах асуудалд Захиргааны хэргийн шүүхийн гүйцэтгэх үүрэг, оролцоо”, 3 дахь тал. <http://legaldatal.mn/buteel/pdf?id=141>

⁹ Шүүхийн шийдвэрийн шинжилгээ”, эмхэтгэл-1, УБ., 2018 он, 30 дахь тал.

¹⁰ “Мөн тэнд, 30 дахь тал.

“Нийтийн ашиг сонирхлыг төлөөлөн Захиргааны хэргийн шүүхэд нэхэмжлэл гаргах эрх”¹¹ хэмээх бодлогын судалгаанд “тухайн байгууллагын дүрмийн зорилгод нийцсэн”, “сүүлийн 3-аас доошгүй жил тогтвортой үйл ажиллагаа явуулсан” шалгуурыг дараах байдлаар тогтоох боломжтой гэж үзжээ:

➤ Тухайн байгууллага сүүлийн 3 жил хуульд заасны дагуу санхүү, татварын тайлангаа өгч байсан эсэхийг шалгаж болох юм. Гэхдээ ТББ нь ашгийн төлөө бус байгууллага учир уг хугацаанд тухайн байгууллага орлого олсон эсэх /Х тайлан гаргасан эсэх/ нь ач холбогдолгүй.

➤ Тухайн ТББ-ын ажлын үр дүнгийн талаарх мэдээлэл тайланг хамтран ажилласан байгууллагын тодорхойлолтоос тогтоох боломжтой. Мөн Төрийн бус байгууллагын тухай хуулийн 8.1-д “дүрмийнхээ зорилгод нийцээгүй үйл ажиллагаа явуулсан” нь ТББ-г татан буулгах үндэслэл болдог учир гүйцэтгэсэн үйл ажиллагаа нь дүрмийнхээ зорилгод нийцээгүй тохиолдолд нэхэмжлэгчийг үйл ажиллагаа явуулсан гэж үзэх үндэслэл болохгүй.

ШИГТГЭЭ

Нэхэмжлэгч “ННЗАЗЗ” төрийн бус байгууллагын улсын бүртгэлд “...архидалт, мансуурал, ядуурал, ажилгүйдлийн” эсрэг гэсэн 4 төрлийн үйл ажиллагаанд эрх олгож, Улсын бүртгэлийн 000015867 гэрчилгээнд бүртгэгдсэн байх ба, нэхэмжлэгчийн “...газар шороо, малын бэлчээр болон байгаль орчноо хамгаалах чиглэлээр үйл ажиллагаа явуулдаг болох нь нотлогдохгүй байгаа бөгөөд дээр дурьдсан чиглэлээр “Х тайлан” гаргаж байгаа зэргээс үзэхэд “...сүүлийн гурваас доошгүй жил тогтвортой үйл ажиллагаа явуулсан байх, шүүхэд тухайн байгууллагын үйл ажиллагааны үндсэн чиглэлийн дагуу нэхэмжлэл гаргах эрх үүсэх зэргийг анхаарах нь зүйтэй гэжээ.”¹

Нийтийн ашиг сонирхлыг шүүхэд төлөөлж буй этгээд ЗХШХШТХ-ийн 52 дугаар зүйлийн 52.5.5 дахь хэсэгт заасны дагуу нэхэмжлэлийн үндэслэлдээ маргаж буй асуудлынхаа талаар “хангалттай сонирхол илэрхийлсэн байх”¹³-аас гадна нийтийн ямар ашиг сонирхол хэрхэн зөрчигдсөн, эсхүл зөрчигдөж болзошгүй байгаа тухайгаа тодорхой дурдах шаардлагатай.

Нийтийн эрх ашиг гэдэг ойлголт нь дан ганц байгаль орчны асуудлаар хязгаарлагдахгүй. Энд нийтийн эрх ашиг шууд хөндөгддөг бусад асуудлууд болох нийтийн тээврийн үйлчилгээ, түлш эрчим хүч, өрсөлдөөн, хэрэглэгчдийн эрх ашиг зэрэг асуудлуудыг дурдаж болох юм¹⁴ гэж судлаач П.Баттулга үзжээ.

Үүнээс үзвэл нийтийн эрх ашиг гэдэгт олон асуудлуудыг авч үзэж болох боловч ЗХШХШТХ-ийн 18 дугаар зүйлийн 18.3 дахь хэсэгт “... хүрээлэн буй орчин, хүүхдийн эрх, нийтийн эрүүл мэнд, нийтийн өмчийг хамгаалах” хүрээнд л нийтийн ашиг сонирхлыг төлөөлж шүүхэд нэхэмжлэл гаргаж болохоор хуульчилжээ.

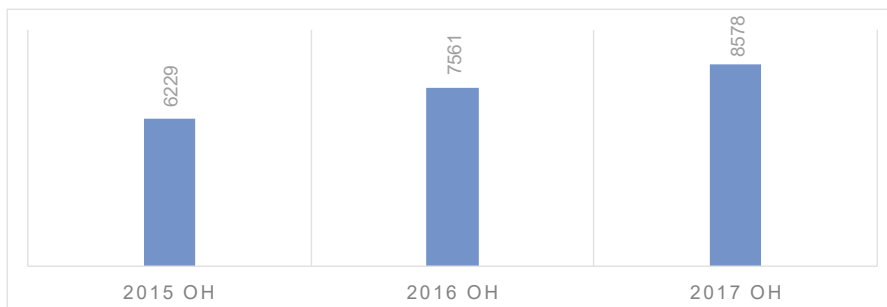
Монгол Улсад үйл ажиллагаа явуулж буй ТББ жил ирэх тусам нэмэгдэж байгаа бөгөөд ТББ-ын тоог сүүлийн 3 жилийн байдлаар харуулбал:

¹¹ Ц.Цогт нар, “Нийтийн ашиг сонирхлыг төлөөлөн Захиргааны хэргийн шүүхэд нэхэмжлэл гаргах эрх”, 2018 он, <http://legaldata.mn/b/382>

¹² <http://new.shuukh.mn/zahirgaaanhan/4656/view>

¹³ Хангалттай сонирхол илэрхийлсэн байх гэдэг нь захиргааны байгууллага ямар хууль бус үйл ажиллагаа явуулсан /захиргааны акт гаргасан, гэрээ байгуулсан, хэм хэмжээний акт баталсан/, үүний улмаас нийтийн ашиг сонирхол хэрхэн зөрчигдсөн эсхүл зөрчигдөх болзошгүй нөхцөл байдал үүссэн, яагаад заавал энэ ашиг сонирхлыг шүүхээр хамгаалуулах шаардлагатай болсон, шүүхээс гарсан шийдвэр тэдний ашиг сонирхлыг хэрхэн хамгаалах талаар нэхэмжлэлийн шаардлагадаа үндэслэлээ тодорхой заахыг ойлгоно.

¹⁴ П.Баттулга, “Нийтийн эрх ашгийг хамгаалан Захиргааны хэргийн шүүхэд нэхэмжлэл гаргах асуудал”, 2012 он, 1 дэх тал. <http://legaldata.mn/b/14>

График 1. Төрийн бус байгууллагын тоо баримт¹⁵**Хүрээлэн буй орчны хүрээнд:**

Байгаль орчноо хамгаалах талаар Үндсэн хууль болон БОХТХ-д дараах байдлаар зохицуулсан байна. Үүнд:

Үндсэн хуульд	Байгаль орчныг хамгаалах тухай хуульд
17.2. "... байгаль орчноо хамгаалах нь иргэний журамт үүрэг мөн."	4.1.1. гэм буруутай этгээд байгаль орчинд хортой нөлөөлснөөс эрүүл мэнд, эд хөрөнгөндөө учирсан хохирлыг түүгээр нөхөн төлүүлэхээр нэхэмжлэх; 4.1.2. байгаль орчныг хамгаалах тухай хууль тогтоомжийн зөрчилтэй тэмцэх болон байгаль орчинд хортой нөлөөлсөн этгээдэд хариуцлага хүлээлгэхийг шаардах, байгаль орчинд учруулсан хохирлыг барагдуулахаар шүүхэд нэхэмжлэл гаргах; 4.1.3. байгаль орчныг хамгаалах олон нийтийн байгууллага байгуулах, хөрөнгийн сан үүсгэх нутгийн иргэд сайн дурын үндсэн дээр нэгдэж байгалийн баялгийг арчлан хамгаалах, нөхөн сэргээх, түүний ашиг шимийг хүртэх; 4.1.4. байгалийн нөөц, баялгийн халдашгүй байдлыг хангах, байгаль орчинд хортой нөлөөлөх аливаа үйл ажиллагааг хязгаарлах, таслан зогсоох шийдвэр гаргахыг болон байгаль орчинд хортой нөлөөлж болзошгүй аж ахуйн нэгж, байгууллагыг шинээр байгуулах зөвшөөрөл олгохгүй байхыг холбогдох эрх бүхий байгууллагаас шаардах; 4.1.5. сайн дурын үндсэн дээр зохион байгуулалтад орж, энэ хуулийн 3 дугаар зүйлийн 2 дахь хэсгийн 8 дахь заалтад заасан нөхөрлөл байгуулах замаар оршин суугаа нутгийнхаа байгалийн тодорхой төрлийн баялгийг хамгаалах, холбогдох хууль тогтоомжийн дагуу гэрээгээр ашиглах, эзэмших.

Дээр дурдсанчлан Үндсэн хууль болон БОХТХ-д заасны дагуу байгаль орчноо хамгаалах асуудлаар иргэн, түүнчлэн ТББ байгууллагууд захиргааны байгууллагын албан тушаалтан, түүний гаргасан хууль бус шийдвэр, буруу үйл ажиллагаа явуулсан, эсхүл хуулиар хүлээсэн үүргээ биелүүлээгүй тохиолдолд захиргааны журмаар гомдол гаргах эрхтэй байна. Гэсэн хэдий ч бодит байдал дээр нийтийн эрх ашгийг шүүхэд нэхэмжлэн хамгаалахад хүндрэл гарсаар байна¹⁶. Тухайлбал;

¹⁵ https://www.1212.mn/tables.aspx?tbl_id=DT_NSO_2600_003V1&13999001_select_all=0&13999001SingleSelect=_02&01_select_all=0&01SingleSelect=_8&YearY_select_all=0&YearYSingleSelect=_2015_2016_2017&viewtype=table

¹⁶ С.Сүхчулуун, "Төрийн бус байгууллага нийтийн эрх ашгийг хамгаалан Үндсэн хуулийн цэцэд хандах нь", 2012 он, 3 дахь тал. <http://legaldata.mn/b/360>

Тохиолдол 1:

“Тосон Заамар Туул гол” хөдөлгөөний зүгээс Нийслэлийн захиргааны хэргийн шүүхэд “... хайгуулын тусгай зөвшөөрөл олгосон Геологи уул, уурхайн кадастрын газрын шийдвэрийг цуцлуулах нэхэмжлэл гаргасан байна. Шүүхээс Заамар сумын нутагт ашигт малтмалын хайгуулын тусгай зөвшөөрөл олгосноос “Тосон Заамар Туул гол” хөдөлгөөний хууль ёсны эрх, ашиг сонирхол хөндөгдөөгүй гэсэн үндэслэлээр тухайн нэхэмжлэлийг хүлээн авахаас татгалзжээ¹⁷.”

Дээрх тохиолдолд тус хөдөлгөөний субъектив эрх хөндөгдөж байна уу гэдгийг шүүх үндэслэх бус, тусгай зөвшөөрөл олгосноос нийтийн ашиг сонирхлын объектив эрх зөрчигдөж байна уу, тэр дундаа хүрээлэн буй орчинд ямар сөрөг үр дагавар, хор хөнөөл учруулж байна гэдгийг үндэслэн хэрэг хянан шийдвэрлэх ажиллагааг явуулах хэрэгтэй.

Нийтийн эрүүл мэндийг хамгаалах хүрээнд:

Нийтийн эрүүл мэндийг хамгаалах талаар Үндсэн хууль, салбарын хууль болох ЭМТХ-д эрүүл мэндийг хамгаалах, дэмжихэд ТББ-ын оролцоог дараах байдлаар тус тус зохицуулсан байна. Үүнд¹⁷:

Үндсэн хуульд	Эрүүл мэндийн тухай хуульд
16.6. иргэн бүр эрүүл мэндээ хамгаалуулах, эмнэлгийн тусламж авах эрхтэй. Иргэдэд эмнэлгийн төлбөргүй тусламж үзүүлэх болзол, журмыг хуулиар тогтооно.	45.1. Эрүүл мэндийг хамгаалах, дэмжих талаар төрийн бус байгууллага дараах үйл ажиллагаа явуулж болно: 45.1.1. эрүүл мэндийн тухай хууль тогтоомжийн биелэлтэд олон нийтийн хяналт тавих, илэрсэн зөрчлийг арилгахыг шаардах, уг асуудлыг эрх бүхий байгууллагад тавьж шийдвэрлүүлэх; 45.1.2. эрүүл мэндийг дэмжих, хамгаалах үйл ажиллагаанд хамт олон, иргэнийг оролцуулах, эрүүл зан үйл төлөвшүүлэхэд чиглэсэн сургалт, сурталчилгаа, эрүүл мэндийн боловсрол олгох ажлыг дангаар болон бусад байгууллагатай хамтран зохион байгуулах.
17.2. “...эрүүл мэндээ хамгаалах” нь иргэний журамт үүрэг мөн.	45.3. Эрүүл мэндийн салбарын зарим ажил, үйлчилгээг төрийн бус байгууллагаар гүйцэтгүүлэх журам, төрийн бус байгууллагад тавих нийтлэг шаардлага, шалгуур үзүүлэлтийг эрүүл мэндийн асуудал эрхэлсэн Засгийн газрын гишүүн батална.

Түүнчлэн Үндсэн хуулийн Арван есдүгээр зүйлийн 19.1-д “Хүний эрх, эрх чөлөөг хангахуйц эдийн засаг, нийгэм, хууль зүйн болон бусад баталгааг бүрдүүлэх, хүний эрх, эрх чөлөөг зөрчихтэй тэмцэх, хөндөгдсөн эрхийг сэргээн эдлүүлэх үүргийг” төр хариуцна гэж заасны дагуу Засгийн газар, захиргааны байгууллагаас иргэний эрүүл мэндийг хамгаалах, түүнд чиглэсэн цогц арга хэмжээг тасралтгүй авч хэрэгжүүлэх үүргийг иргэнийхээ өмнө хүлээсэн байдаг.

УИХ-аас баталсан 2001 оны 81 дүгээр тогтоолд “Нийгмийн эрүүл мэндийн талаар төрөөс баримтлах бодлого”-ын чиглэлд¹⁸:

- Хувь хүн, гэр бүл, хамт олонд хүртээмжтэй, энгийн арга хэлбэрээр өөрсдийг нь оролцуулах замаар эрүүл мэндийн анхны тусламжийг хөгжүүлэх;
- Хүн амын эрүүл мэндийг хамгаалах, дэмжих, эрүүл аж төрөх ёсыг эрхэмлэдэг зан үйлтэй болгох ажиллагааг бүх талаар хөгжүүлэх;
- Хүн эрүүл, аюулгүй орчинд амьдрах, ажиллах, суралцах таатай нөхцөлийг бүрдүүлэх;

¹⁷ <https://www.legalinfo.mn/law/details/49?lawid=49>

¹⁸ <https://www.legalinfo.mn/annex/details/3330?lawid=6389>

• Эрүүл мэндийн салбарын тогтолцоог нийгмийн эрүүл мэндийн үйл ажиллагаанд чиглүүлэн боловсронгуй болгож нийгмийн эрүүл мэндийн удирдлага, зохион байгуулалтын шинэчлэл хийхээр тодорхойлжээ.

Нийтийн эрүүл мэндийг хамгаалах дүрмийн зорилготой ТББ нь захиргааны байгууллагаас бүх нийтийн эрүүл мэндийн талаар хэрэгжүүлж буй арга хэмжээ, үйл ажиллагаа нь нийтийн эрүүл мэндийг хамгаалахад хангалтгүй, үр нөлөөгүй, эсхүл хүн амын эрүүл мэндийг хамгаалахад чиглэсэн хууль тогтоомжийг зөрчсөн гэж үзвэл уг зөрчлийг арилгуулахаар захиргааны хэргийн шүүхэд нэхэмжлэл гаргах эрхтэй. Тухайлбал; урьдчилан сэргийлэх үзлэгийн үнэ хэт өндөр тогтоосон нь хууль болоод бодит нөхцөлд нийцэж буй эсэхийг тогтоолгох, эсхүл эмийн даатгалд хамааруулах үүрэг хүлээсэн боловч үүргээ биелүүлээгүй эс үйлдэхгүйг хууль бус болохыг тогтоолгох, эмийн даатгалд хамааруулахыг даалгах зэрэг нэхэмжлэлийг Захиргааны шүүхэд гаргах боломжтой.

Хүүхдийн эрхийг хамгаалах хүрээнд:

Захиргааны байгууллагын үйл ажиллагаа, эс үйлдэхүйтэй хамааралтай хүүхдийн ашиг сонирхол дараах нийтлэг тохиолдлуудад зөрчигдөж байна. Тухайлбал; хөгжлийн бэрхшээлтэй хүүхэд сурч боловсрох эрх, хүүхэд зам тээврийн осолд өртөх, хурдан морины унаач хүүхдийн асуудал, агаарын бохирдол, хүүхдийн эрүүл мэндийн асуудал зэргийг дурдаж болно¹⁹.

Хүүхдийн эрхийг хамгаалах, хүүхдийн эрх зөрчигдсөн тохиолдолд авах арга хэмжээний талаар хуулиудад дараах байдлаар зохицуулсан байна. Үүнд:

Хүүхдийн эрхийг хамгаалах тухай хуульд	Хүүхэд хамгааллын тухай хуульд
4.1.2.Төр, иргэн, хуулийн этгээд үйл ажиллагаа явуулахдаа хүүхдийн язгуур эрхийг эн тэргүүнд хангахыг эрхэмлэж, хүүхэд эсэн мэнд амьдрах, хөгжих, хамгаалуулах, нийгмийн амьдралд оролцох эрхийг тэгш хангах;	9.1.Худалдаа үйлчилгээ, олон нийтийг хамарсан арга хэмжээ, жагсаал цуглаан, замын хөдөлгөөн, хүүхэд оролцсон шалгалт, уралдаан тэмцээний үед хүүхдийг эрсдэлд нөхцөлд өртөхөөс урьдчилан сэргийлэх үүргийг зохион байгуулагч болон оролцогч талууд ханган ажиллана.
5.4.Хүүхэд төрөөс эмнэлгийн тусламж, тэтгэвэр, тэтгэмж, асрамж, халамж, хамгааллын үйлчилгээ авах эрхтэй;	9.2.Энэ зүйлийн 9.1-д заасан арга хэмжээ, үйлчилгээг зохион байгуулагч хууль, захиргааны хэм хэмжээний акт, гэрээ хэлцлээр хүлээсэн үүргээ биелүүлээгүйн улмаас хүүхдийн амь нас, эрүүл мэндэд хохирол учрах нөхцөл бүрдсэн, эсхүл хохирол учирсан бол холбогдох хуульд заасан хариуцлага хүлээнэ.
7.4.Хүүхэд эрхээ зөрчигдсөн тохиолдолд өөрөө болон итгэмжит төлөөлөгчөөрөө дамжуулан үндэсний болон олон улсын холбогдох байгууллагад гомдол гаргах, шийдвэрлүүлэх эрхтэй”	

Тохиолдол 2:

Засгийн газрын 2017 оны 2 дугаар сарын 22-ний 63 дугаар тогтоолын 1 дэх заалтад “Хаврын төвийн бүсийн хурдан морины “Дүнжингарав” уралдааныг 2017 оны 3 дугаар сарын 5-ний өдөр Төв аймгийн Арслант сумын Цагаан хөтөлд”, 2 дахь заалтад “бүсийн хурдан морины уралдааныг Хөвсгөл, Говь-Алтай аймагт 2017 оны 3 дугаар сарын 12-ний өдөр” тус тус зохион байгуулахыг холбогдох аймаг, нийслэлийн Засаг дарга, Монголын морин спорт, уяачдын холбоонд даалгасан байна. “Хүүхдийн хөдөлмөрийн тэвчишгүй хэлбэрүүдийн эсрэг үндэсний сүлжээ” НҮТББ, “Хүүхэд хамгааллын үндэсний сүлжээ” НҮТББ, “Монфемнет үндэсний сүлжээ” НҮТББ, “Өсвөр үеийнхний хөгжлийн төв” НҮТББ, “Хүүхэд залуучуудын хөгжил хамгаалал” НҮТББ, “Бүх нийтийн боловсролын төлөө иргэний нийгмийн үндэсний эвсэл” НҮТББ, “Монголын хүүхдийн эрхийн үндэсний төв” НҮТББ-ууд хамтран Засгийн газрын энэхүү шийдвэрийг эсэргүүцэж нийслэлийн захиргааны хэргийн шүүхэд нэхэмжлэл гаргасныг шүүхээс уг Засгийн газрын тогтоолыг хууль бус гэж шийдвэрлэсэн байна.

¹⁹ Ц.Цогт нар, “Нийтийн ашиг сонирхлыг төлөөлөн Захиргааны хэргийн шүүхэд нэхэмжлэл гаргах эрх”, 2018 он, 22 дахь тал. <http://legaldata.mn/b/382>

Өнгөрсөн 2017 онд 394 хурдан морины уралдаан зохион байгуулагдсан бөгөөд нийт 10334 хүүхэд оролцсон байна. Мориноос унасан 629 хүүхэд, гэмтэл авсан 196 хүүхэд бүртгэгдсэн байна. Тэдний 2 нь амиа алдаж, 3 хүүхэд хөгжлийн бэрхшээлтэй болсон харамсалтай хэрэг гарчээ.²¹

Дээрх тохиолдол болон тоо баримтаас үзвэл Засгийн газрын 63 дугаар тогтоол нь Монгол Улсын Үндсэн хуулийн Арван зургадугаар зүйлийн 11 дэх хэсэгт заасан “Гэр бүл, эх нялхас, хүүхдийн ашиг сонирхлыг төр хамгаална”, Хүүхдийн эрхийн тухай хуулийн 12 дугаар зүйлийн 12.1.12-т заасны дагуу “хүүхдийн эрхийг хамгаалах хууль тогтоомжийн биелэлтийг хангах”, Хүүхэд хамгааллын тухай хуулийн 9 дүгээр зүйлийн 9.1-д заасан заалтыг зөрчиж, хүүхдийн дээд ашиг сонирхол, эрүүл мэнд, амь насанд сөргөөр нөлөөлөхүйц, эрхийг нь зөрчиж болзошгүй нөхцөл бүрдүүлсэн гэж үзэж болохоор байна.

ШИГТГЭЭ

Япон Улсын “Зүрх хамгаалах төсөл” ТББ-ын багийн эмч, сувилагч нар 2001 оноос эхлэн Монгол Улсын 21 аймаг, нийслэл, хот, сум, дүүрэг, иргэн болон хуулийн этгээд өмчлөгч байна”, 101.1-д “өмчлөгч нь бусад этгээдэд хууль буюу гэрээгээр олгогдсон эрхийг зөрчихгүйгээр, хуулиар тогтоосон хэмжээ хязгаарын дотор өмчлөлийн зүйлээ өөрийн үзэмжээр чөлөөтэй эзэмшиж, ашиглаж, захиран зарцуулах, аливаа халдлагаас хамгаалах эрхтэй” гэж заасан.

“Зүрх хамгаалах төсөл” ТББ-ынхан Монгол Улсын 21 аймгийг тойрч дуусгасан бөгөөд 2017 онд л гэхэд Хөвсгөл, Ховд аймагт ажиллаж, одоо Эх, хүүхдийн эрүүл мэндийн үндэсний төвд энэхүү ажлаа үргэлжлүүлж байгаа юм.

Нийтийн өмчийг хамгаалах хүрээнд:

ТББ-ын зүгээс хүрээлэн буй орчин, хүүхдийн эрх, нийтийн эрүүл мэндийг хамгаалах асуудлаар Захиргааны хэргийн шүүхэд нэхэмжлэл гаргах эрх нь харьцангуй түгээмэл байдаг бол нийтийн өмчийг хамгаалах асуудлаар нэхэмжлэл гаргахад Үндсэн хууль болон Иргэний хуулийн зохицуулалтаас үзэхэд ярвигтай²³ байдаг байна.

Нийтийн өмч гэдгийг Үндсэн хуулийн тав дугаар зүйлийн 5.1-д “Монгол Улс дэлхийн эдийн засгийн хөгжлийн түгээмэл хандлага, өөрийн орны өвөрмөц онцлогт нийцсэн олон хэвшил бүхий эдийн засагтай байна”, мөн зүйлийн 2 дахь хэсэгт “Төр нь нийтийн болон хувийн өмчийн аливаа хэлбэрийг хүлээн зөвшөөрч, өмчлөгчийн эрхийг хуулиар хамгаална” гэж заасан.

Иргэний хуулийн 99 дүгээр зүйлийн 99.1-д “Монгол Улсад нийтийн болон хувийн өмч байна”, мөн 99.2-д “нийтийн өмч нь төрийн, орон нутгийн, шашны, олон нийтийн гэсэн хэлбэртэй байна”, 99.4-д “нийтийн болон хувийн өмч нь холимог хэлбэрээр байж болно” гэж зааснаас үзвэл нийтийн өмч түүнд хамаарах хэлбэрийг төрийн, орон нутгийн, шашны, олон нийтийн гэсэн хэлбэртэй байхаар хуульчилсан байна.

Өмчлөх эрхийг Иргэний хуулийн 100 дугаар зүйлийн 100.1-д “хуульд өөрөөр заагаагүй бол төр, аймаг, нийслэл, сум, дүүрэг, иргэн болон хуулийн этгээд өмчлөгч байна”, 101.1-д “өмчлөгч нь бусад этгээдэд хууль буюу гэрээгээр олгогдсон эрхийг зөрчихгүйгээр, хуулиар тогтоосон хэмжээ хязгаарын дотор өмчлөлийн зүйлээ өөрийн үзэмжээр чөлөөтэй эзэмшиж, ашиглаж, захиран зарцуулах, аливаа халдлагаас хамгаалах эрхтэй” гэж заасан.

²⁰ Ц.Цогт нар, “Нийтийн ашиг сонирхлыг төлөөлөн Захиргааны хэргийн шүүхэд нэхэмжлэл гаргах эрх”, 2018 он, 21 дэх тал. <http://legalddata.mn/b/382>

²¹ <http://www.olloo.mn/n/54516.html>

²² <https://president.mn/1383/>

²³ Т.Мөнх-Эрдэнэ, “Нийтийн ашиг сонирхлыг тодорхойлох нь”, Эрх зүй сэтгүүл №1 (37), 2017 он, 70 дахь тал.

Түүнчлэн нийтийн өмчид хамаарах төрийн болон орон нутгийн өмчийн хэлбэр, түүнийг тогтоох, удирдах, хамгаалах эрх зүйн асуудлыг 1996 оны Төрийн болон орон нутгийн өмчийн тухай хуулиар зохицуулсан байна. Төрийн болон орон нутгийн өмчийн тухай хуул /цаашид ТБОНӨТХ гэх/-ийн 3 дугаар зүйлд төрийн өмчийн зүйлс, түүний ангилал, 74 дүгээр зүйлд орон нутгийн өмчийн зүйлс, түүний ангиллыг тус тус тогтоожээ. Тухайлбал; ТБОНӨТХ-ийн 3 дугаар зүйлд **“төрийн өмч** нь төрийн нийтийн зориулалттай өмч, төрийн өөрийн өмчөөс” бүрдэнэ. Төрийн нийтийн зориулалттай өмч, төрийн өөрийн өмч нь Иргэний хуулийн 84 дүгээр зүйлд заасны дагуу хөдлөх болон үл хөдлөх хөрөнгөнд хуваагдана.

ТБОНӨТХ-ийн 4 дүгээр зүйлийн 4.1-д зааснаар **төрийн нийтийн зориулалттай өмч** гэдэгт Үндсэн хууль болон бусад хуулиар нийтийн зориулалтаар ашиглах бүх ард түмний өмч болгон заасан зүйлийг ойлгоно.

Төрийн өмчийн зүйлс ²⁵	
Төрийн нийтийн зориулалттай өмчид:	Төрийн өөрийн өмчид:
4.1.Үндсэн хууль, бусад хуулиар нийтийн зориулалтаар ашиглахаар бүх ард түмний өмч болгон заасан зүйлсийг төрийн нийтийн зориулалттай өмч гэнэ.	5.1.1.төрийн байгууллага, албан газарт эзэмшүүлсэн эд хөрөнгө;
4.2.Төрийн нийтийн зориулалттай өмчид дараахь үл хөдлөх болон хөдлөх хөрөнгө хамаарна:	5.1.2.төрийн өмчит үйлдвэрийн газарт эзэмшүүлсэн эд хөрөнгө;
4.2.1.иргэдэд өмчлүүлснээс бусад газар;	5.1.3.төрийн өмчийн оролцоотой аж ахуйн нэгжийн төрд ногдох хувь хөрөнгө;
4.2.2.газрын хэвлий, түүний баялаг;	5.1.4.улсын төсвийн хөрөнгө болон төрийн бусад тусгай сан;
4.2.3.ус, түүний доторх баялаг;	5.1.5.төрийн тусгай хэрэгцээний бэлтгэл нөөц;
4.2.4.ой, түүний дагалдах баялаг;	5.1.6.хуульд заасан бусад төрийн болон орон нутгийн өмчит төрөлжсөн мэргэшлийн эмнэлэг, нэгдсэн эмнэлгийн үл хөдлөх болон хөдлөх хөрөнгө.
4.2.5.ургамал, ан амьтны нөөц;	
4.2.6.түүх, соёлын үнэт цогцолбор, хөшөө дурсгал;	
4.2.7.археологийн болон палеонтологийн олдвор;	
4.2.8.хуулиар нийтийн зориулалтаар ашиглахаар тогтоосон бусад эд хөрөнгө.	

Дээр дурдсан төрийн нийтийн зориулалттай өмчийг хамгаалах асуудлаар ТББ Захиргааны хэргийн шүүхэд нэхэмжлэл гаргах эрх нь нээлттэй бол төсвийн хөрөнгө нь төрийн өөрийн хөрөнгөнд хамаарах боловч улсын төсвийн хөрөнгө бүхэлдээ нийтийн ашиг сонирхлыг төлөөлөн гаргах нэхэмжлэлийн шаардлагад хамаарах уу гэдгийг тодруулах шаардлагатай.

Мөн төрийн нийтийн зориулалттай өмч болон төрийн өөрийн өмчийг хувьчлах үйл ажиллагаанд нийтийн ашиг сонирхлыг төлөөлөн нэхэмжлэл гаргах эрх нээлттэй байх уу, эсхүл хязгаартай байх уу гэдэг нь тодорхойгүй байна.

ТБОНӨТХ-ийн 32 дугаар зүйлд “Төрийн өмчийн эд хөрөнгийг эрх бүхий байгууллагын шийдвэрийг үндэслэн энэ хуульд заасан арга хэлбэр, нөхцөлийн дагуу хувийн өмчид шилжүүлэхийг төрийн өмч хувьчлах гэнэ”, мөн хуулийн 33.1-д “Төрийн өмчийн эд хөрөнгийг хувьчлах арга хэмжээг Засгийн газар, Шударга өрсөлдөөн, хэрэглэгчийн төлөө газрын саналыг авч, төрийн өмчийн болон төрийн өмчийн оролцоотой банкныг хувьчлах арга хэмжээг Засгийн газар, Шударга өрсөлдөөн, хэрэглэгчийн төлөө газрын саналыг авч, Монголбанктай хамтран баталсан хөтөлбөрийн дагуу хэрэгжүүлнэ”, 33.2-т “хөтөлбөрт хувьчлалын зорилго,

²⁴ <https://www.legalinfo.mn/law/details/492?lawid=492>

үе шат, арга хэлбэр, хувьчлах объектын жагсаалтыг тусгасан байна”, 33.3-д “нийгмийн салбарт өөрчлөлт, шинэчлэл, хувьчлал хийх хугацаа, арга хэлбэр, байгууллагын жагсаалтыг Засгийн газар, УИХ-ын Нийгмийн бодлогын болон Эдийн засгийн байнгын хороотой зөвшилцөн жил бүр батална” гэж тус тус заажээ.

Дээр дурдсан хуулийн заалтуудыг Засгийн газар зөрчсөн тохиолдолд ТББ нийтийн өмчийг хамгаалах зорилгоор Захиргааны хэргийн шүүхэд нэхэмжлэл гарган, Засгийн газрын хууль бус үйл ажиллагааг шүүхээр хянуулах боломжтой²⁵. Харин өмч хувьчлалын асуудлаар захиргааны байгууллагад сонгох боломж олгосон бөгөөд тэрхүү сонгох боломжийн хүрээнд гаргасан шийдвэр, үйл ажиллагаа бүрийг нийтийн ашиг сонирхлын үүднээс шүүхээр хянуулах боломжгүй юм²⁶.

Орон нутгийн өмч нь ТБОНӨТХ-ийн 74 дүгээр зүйлийн 74.1-д зааснаар орон нутгийн нийтийн зориулалттай өмч, орон нутгийн өөрийн өмчөөс бүрдэнэ.

Орон нутгийн өмчийн зүйлс ²⁸	
Орон нутгийн нийтийн зориулалттай өмчид:	Орон нутгийн өмчид:
74.2. Тухайн орон нутгийн хүн амын нийтийн хэрэгцээнд зориулсан эд хөрөнгө хамаарна.	6.1.Төрийн өмчид эд хөрөнгийг дараах хэлбэрээр олж авна: 6.1.1. энэ хууль хүчин төгөлдөр болох үед төрийн өмчлөлд байсан эд хөрөнгө; 6.1.2. үйлдвэрлэл, ажил үйлчилгээний үр дүнд бий болсон эд хөрөнгө; 6.1.3. эрх бүхий байгууллагын шийдвэрээр худалдан авсан эд хөрөнгө; 6.1.4. хандив, тусламж, бэлэглэл, өвлөх журмаар олж авсан эд хөрөнгө;
	1.2. Төсвийн хөрөнгө оруулалтаар бий болсон хөрөнгө нь төрийн болон орон нутгийн өмч байна. Төсөвт авсан зээл, хандив, дэмжлэг, тусламжаар бий болсон хөрөнгө үүнд нэгэн адил хамаарна.
	1.3. Төрийн болон орон нутгийн өмчит бус этгээдтэй хамтарч хөрөнгө оруулсан бол төсвөөс санхүүжүүлсэн хувь хөрөнгийн хэмжээгээр төрийн болон орон нутгийн өмчид хамааруулна.
	75.2.Төрийн өмчөөс хууль тогтоомжийн дагуу хуваарилж шилжүүлсэн эд хөрөнгө 75.3.Орон нутгийн өмчийн оролцоотой хуулийн этгээдийн орон нутгийн өмчид ногдох ашгаар олж авсан эд хөрөнгө 75.4.Хуульд заасан бусад үндэслэлээр бий болсон эд хөрөнгө хамаарна.

Дээрхээс үзвэл орон нутгийн хүн амын нийтийн хэрэглээнд зориулсан эд хөрөнгийг эзэмших, ашиглах, захиран зарцуулах, хамгаалах асуудлаар нийтийн ашиг сонирхлыг төлөөлж Захиргааны хэргийн шүүхэд нэхэмжлэл гаргах боломжтой байна.

Нийтийн ашиг сонирхлын маргааныг хянан шийдвэрлэсэн байдал

ЗХШХШТХ хэрэгжиж эхэлснээс хойш төрийн бус байгууллагууд нийтийн ашиг сонирхлыг төлөөлж захиргааны хэргийн шүүхэд нийт 17 нэхэмжлэл гаргасан бөгөөд эдгээр 17 нэхэмжлэлээс 5 нэхэмжлэлийг хүлээн авахаас татгалзаж, 1 нэхэмжлэлийн бүрдүүлбэр хангалтгүй гэж буцааж, 11 нэхэмжлэлийг хүлээн авч захиргааны хэрэг үүсгэсэн байна. Захиргааны хэрэг үүсгэсэн 11 хэргээс 4 нь хэрэг хянан шийдвэрлэх ажиллагаанд байгаа бол үлдсэн 7-г шийдвэрлэжээ²⁸.

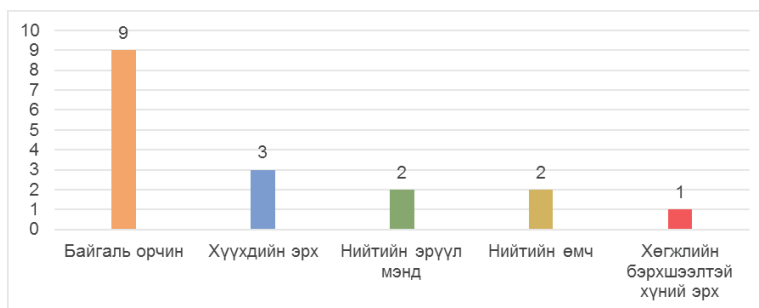
²⁵ “Шүүхийн шийдвэрийн шинжилгээ”, эмхэтгэл-1, Уб., 2018 он, 51 дэх тал.

²⁶ Ц.Цогт нар, “Нийтийн ашиг сонирхлыг төлөөлөн Захиргааны хэргийн шүүхэд нэхэмжлэл гаргах эрх”, 2018 он, 32 дахь тал. <http://legaldata.mn/b/382>

²⁷ <https://www.legalinfo.mn/law/details/492?lawid=492>

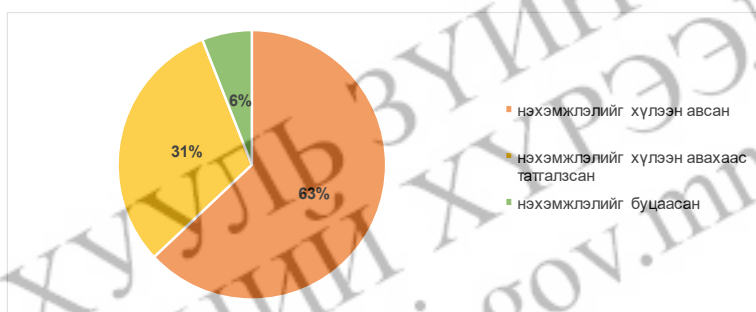
²⁸ “Шүүхийн шийдвэрийн шинжилгээ”, эмхэтгэл-1, Уб., 2018 он, 66 дахь тал.

График 2. Төрийн байгууллагаас нийтийн ашиг сонирхлыг төлөөлж нэхэмжлэл гаргасан салбар²⁹



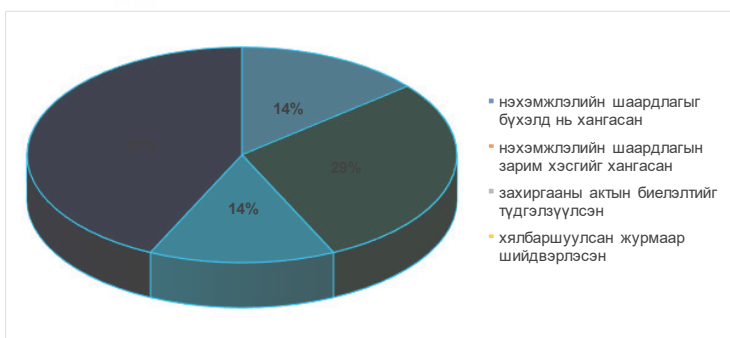
Дээрх үзүүлэлтээс харахад ТББ-ын зүгээс байгаль орчныг хамгаалах асуудлаар түлхүү Захиргааны хэргийн шүүхэд нэхэмжлэл гаргадаг байна.

График 3. Захиргааны хэргийн шүүхийн нэхэмжлэл хүлээн авсан байдал³⁰



Нэхэмжлэлийг хүлээн авахаас татгалзсан үндэслэлд захиргааны хэргийн шүүхийн харьяаллын бус 1, тухайн захиргааны хэргийн шүүхийн харьяаллын бус 1, нэхэмжлэгч ТББ нь ЗХШХШТХ-ийн 18.3-т заасан нэхэмжлэлийн шаардлага хангаагүй 3 тус тус байна.

График 4. Нэхэмжлэлийн шаардлагыг шийдвэрлэсэн байдал³¹



²⁹ Мөн тэнд, 67 дахь тал.

³⁰ Мөн тэнд, 68 дахь тал.

³¹ Мөн тэнд, 68 дахь тал.

Шүүхээр шийдвэрлэсэн 7 хэргээс нэхэмжлэлийн шаардлагыг бүхэлд нь хангасан 1, нэхэмжлэлийн шаардлагын зарим хэсгийг хангасан 2, захиргааны актын биелэлтийг түдгэлзүүлсэн 1, хялбаршуулсан журмаар шийдвэрлэсэн 3 тус тус байна. Хялбаршуулсан журмаар шийдвэрлэсэн хэргийн 1 нь эвлэрсэн, 2 нь нэхэмжлэлийн шаардлагыг хариуцагч хүлээн зөвшөөрсөн байна³². ТББ-ын зүгээс нийтийн ашиг сонирхлыг төлөөлөн шүүхэд нэхэмжлэл гаргасан нэхэмжлэлийг бүхэлд нь хэрэгсэхгүй болгосон тохиолдол өнөөгийн байдлаар харахан алга байна.

ЗХШХШТХ-ийн 106.3.10-т “Захиргааны хууль бус үйл ажиллагааны улмаас нийтийн ашиг сонирхол зөрчигдсөн, эсхүл зөрчигдөж болзошгүй нь тогтоосон нөхцөлд хүчингүй болгож” болно гэсэн уг хэм хэмжээний дагуу захиргааны байгууллагын хууль бус үйл ажиллагааны улмаас нийтийн ашиг сонирхол зөрчигдсөн, зөрчигдөж болзошгүй бол шүүх уг захиргааны шийдвэрийг хүчингүй болгох, илт хууль бус болохыг тогтоох боломжтой болсон. Ингэснээр ТББ нь зөвхөн нийтийн ашиг сонирхол зөрчигдсөний дараа нэхэмжлэл гаргах бус мөн зөрчигдөхөөс урьдчилан сэргийлэх үүднээс шүүхэд нэхэмжлэл гарган шаардах боломжтой болсон нь чухал ач холбогдолтой зохицуулалт болсон. Гэхдээ үүнийг нэхэмжлэлийн бүх төрөлд хамаатуулан авч үзэхгүй. Зөвхөн ЗХШХШТХ-ийн 52 дугаар зүйлийн 52.5.6-д заасан захиргааны хэм хэмжээний актын хувьд л шаардах боломжтой юм.³³

ЗХШХШТХ-ийн 14 дүгээр зүйлийн 14.5-д “захиргааны байгууллагын гаргасан захиргааны акт, байгуулсан захиргааны гэрээ илт хууль бус болох, эрх зүйн харилцаа байгаа эсэхийг тогтоох болон захиргааны хэм хэмжээний акттай холбоотой нэхэмжлэлд хөөн хэлэлцэх хугацаа хамаарахгүй” гэж заасан байна. Тиймээс захиргааны илт хууль бус акт, гэрээ, хэм хэмжээний актын улмаас нийтийн ашиг сонирхол хөндөгдсөн бол нийтийн ашиг сонирхлыг төлөөлж буй этгээд хөөн хэлэлцэх хугацаа хамаарахгүйгээр нэхэмжлэл гаргах эрхтэй.

Харин эрх зүйн зөрчилтэй захиргааны акт, гэрээний улмаас нийтийн ашиг сонирхол хөндөгдсөн бол хөөн хэлэлцэх хугацаа хамаарахгүйгээр нийтийн ашиг сонирхлыг төлөөлөх эрхтэй этгээд нэхэмжлэл гаргаж болох талаар тодорхой заагаагүй байна. Хэрэв энэ тохиолдолд хөөн хэлэлцэх хугацааг тооцно гэвэл нэхэмжлэгчийг уг эрх зүйн зөрчилтэй захиргааны акт, гэрээг хэзээ мэдсэнийг тогтооход хүндрэлтэй. Учир нь захиргааны байгууллага захиргааны актыг зөвхөн хаяглагдсан этгээд болон уг захиргааны актын улмаас эрх, хууль ёсны ашиг сонирхол нь хөндөгдсөн этгээдэд мэдэгдэх үүрэгтэй, мөн захиргааны гэрээг тодорхой этгээдтэй байгуулдаг тул энэ талаар бусад иргэн, аж ахуй нэгж мэдэх боломжгүй байдаг. Тиймээс эрх зүйн зөрчилтэй захиргааны акт, гэрээний хувьд хөөн хэлэлцэх хугацаа хамаарах уу, хамаарахгүй юу гэдгийг тогтоож өгөх шаардлагатай байна.

ЗХШХШТХ-ийн 20 дугаар зүйлийн 20.3-д “нийтийн ашиг сонирхлыг төлөөлөн нэхэмжлэл гаргасан этгээд нь хэрэг үүсгэснээс хойш нэхэмжлэлээсээ бүрэн болон хэсэгчлэн татгалзахыг” хориглодог. Энэ нь нийтийн ашиг сонирхлыг төлөөлж буй этгээд хувийн ашиг сонирхлоо нийтийн ашиг сонирхлоос дээгүүр тавих эрхгүй гэсэн үзэл санаанаас үүдэлтэй, мөн шүүхийг ямар нэгэн ашиг сонирхлын талбар болгохоос сэргийлэх, шүүхийн ачааллыг зохиомлоор нэмэгдүүлэхгүй байлгахад чиглэсэн зохицуулалт юм³⁴.

³² Мөн тэнд, 69 дэх тал.

³³ Г.Банзрагч, “Монгол Улсын Захиргааны хэрэг шүүхэд хянан шийдвэрлэх тухай хуулийн шинэчилсэн найруулгын тухайд”, Шүүх эрх мэдэл сэтгүүл №1, 2016 он, 122 дахь тал.

³⁴ “Шүүхийн шийдвэрийн шинжилгээ”, эмхэтгэл-1, УБ., 2018 он, 75 дахь тал.

³⁵ Ж.Батзандан: “Нийтийн эрх ашиг зөрчигдвөл захиргааны шүүх эрх зүйн хамгаалал үзүүлнэ”, <https://>

ШИГТГЭЭ

Сүүлийн жилүүдэд Монгол Улсад нийтийн эрх ашгийг нэхэмжлэн хамгаалах хэрэгцээ улам бүр өсөн нэмэгдэж байгаа нь уул уурхай, хот төлөвлөлт, бүтээн байгуулалтын томоохон төслүүдээс үүдэлтэйгээр нүүдлийн соёл иргэншил, хүрээлэн буй орчин, бэлчээр, ундны цэвэр ус зэрэг нийтийн эрх ашигт тулгарч буй асуудал ихэссэнтэй шууд холбоотой юм. Мөн НҮБ-ын Хүний эрхийн зөвлөлөөс “Нийтийн ашиг сонирхлыг иргэний нийгмийн байгууллагуудад төлөөлөн нэхэмжлэх асуудлыг хуульчлах” тухай зөвлөмжийг удаа дараа өгсөн байдаг.

Дээрх шаардлагын үүднээс энэхүү хуулиар нийтийн эрх ашгийг төлөөлөн нэхэмжлэх эрх зүйн үндсийг хуульчилж өгсөн.

Товчоор дүгнэж хэлэхэд нийтийн эрх ашиг зөрчигдсөн тохиолдолд захиргааны хэргийн шүүх эрх зүйн хамгаалал үзүүлэх тогтолцоог бүрэлдүүлж өгсөнд энэ хуулийн гол ач холбогдол нь оршиж байгаа юм.³⁶

3.2 Практикт нийцэж байгаа байдал шалгуур үзүүлэлтийн хүрээнд үнэлсэн байдал

Шалгуур үзүүлэлтийн томьёолол 2. ЗХШХШТХ-ийн 70 дугаар зүйл практикт хэрхэн хэрэгжиж байна вэ?

70 дугаар зүйлийн хэрэгжилтэд үнэлгээ хийхдээ уг зүйлийн бүх заалтад үнэлгээ хийхгүй, зөвхөн хэрэгжихэд хүндрэлтэй байгаа дараах заалтуудыг сонгон авч үнэлсэн болно. Үүнд:

70.1.Шүүгч дараахь хүсэлтийг хүлээн авснаас хойш долоо хоногийн дотор урьдчилсан хэлэлцүүлгээр хянан хэлэлцэнэ;

70.1.1.нотлох баримт хасуулах;

70.1.2.захиргааны актын биелэлтийг түдгэлзүүлэх;

70.1.3.хэрэг хянан шийдвэрлэх ажиллагааг түдгэлзүүлэх;

70.1.4.хэрэг хянан шийдвэрлэх ажиллагааны явцад шүүгчээс урьдчилсан хуралдаанаар хэлэлцүүлэн шийдвэрлэх шаардлагатай гэж үзсэн бусад асуудал.

Хэрэг хянан шийдвэрлэх ажиллагаа гэдэг нь дан ганц шүүхийн шийдвэр гаргах ажиллагаа биш бөгөөд нэхэмжлэлийг хүлээн авахаас эхлээд хэргийг эцэслэн шийдвэрлэх хүртэл захиргааны хэрэг үүсгэх эсэх, нотлох баримтыг цуглуулах, шаардлагагүй гэж үзсэн нотлох баримтыг хасах, захиргааны актын биелэлтийг түдгэлзүүлэх, бусад ашиг сонирхол нь хөндөгдөж буй этгээдийг татан оролцуулах, шүүх хуралдааныг товлох, хуралдааныг хаалттай болон нээлттэй явуулах зэрэг олон төрлийн ажиллагааг шүүх хэрэгжүүлдэг. Эдгээр нь хэргийг шийдвэрлэсэн эцсийн шийдвэр биш боловч тухайн хэргийг хянан шийдвэрлэхэд чухал үүрэгтэй.

Өмнөх 2002 оны ЗХХШТХ-д хүсэлтийг хэлэлцэхдээ заавал шүүх хуралдаанаар хэлэлцэх тухай заагаагүй ч маргаантай асуудлаар шүүх мэтгэлцэх зарчмыг хангах замаар асуудлыг шийдвэрлэж ирсэн байна³⁶.

Дээр дурдсан эдгээр хүсэлтийг 2015 онд УИХ-аас баталсан ЗХШХШТХ-ийн 8 дугаар бүлгийн 70 дугаар зүйлд “шүүхийн урьдчилсан хэлэлцүүлэг явуулах журам” нэртэйгээр шинээр хуульчилж, хэргийн оролцогчдын эрхийг хангах үүднээс талуудын боломжит хугацааг харгалзан шүүх хуралдааны товыг 70 дугаар зүйлийн 70.2 дахь хэсэгт заасны дагуу урьдчилсан хэлэлцүүлгээр товлдодог болсон нь энэхүү зохицуулалтын давуу талын нэг юм. Нөгөө талаас шүүхээс хэргийн оролцогчдыг шүүх хуралдаанд оролцох тэгш боломжоор хангаж буй явдал юм.

news.mn/r/717144/

³⁶ М.Батсуурь, “Монгол Улсын Захиргааны хэргийн шүүхийн туршлага, цаашид анхаарах зарим асуудал”, Шүүх эрх мэдэл сэтгүүл №2, 2015 он, 32 дахь тал.

³⁷ М.Батсуурь: “Шинэ хуулийн гол үзэл баримтлал нь шүүхээр хэрэг, маргаанаа шийдүүлж байгаа иргэд, олон нийтэд хамгийн таатай орчин, нөхцөлийг бүрдүүлэх явдал байсан” Өмгөөлөгч сэтгүүл №12, 2016 он, <http://www.info.mn/news/72924.htm>

ШИГТГЭЭ

Манай шүүхийн практикт зарим шүүгч урьдчилсан хэлэлцүүлгийг хэрэгжүүлээд тогтсон учир хүндрэл учрахгүй, хэргийн оролцогч нарт өөрийн байр суурийг илэрхийлж, хамгаалах боломжийг олгосон маш таатай нөхцөлийг бүрдүүлсэн³⁸.

Түүнчлэн урьдчилсан хэлэлцүүлэг явуулах хугацааг нарийвчлан хуульчилсан нь хэрэг хянан шийдвэрлэх ажиллагааг /цаашид ХХША/ удаашруулах процессыг хязгаарлах, хэргийг хуулийн хугацаанд шуурхай шийдвэрлэх, нотлох баримтыг бүрэн цуглуулах, процессын алдаагүй, хэргийн оролцогчдын оролцоо, эрхийг хангаж хэргийг шийдвэрлэхэд чиглэсэн чухал зохицуулалт болсон³⁸.

Захиргааны хэргийн шүүхийн практикт гол төлөв 70 дугаар зүйлийн 70.1.1-70.1.3 дахь заалтуудад үндэслэн хэргийн оролцогчдын хүсэлтээр урьдчилсан хэлэлцүүлэг явагддаг. Харин 70 дугаар зүйлийн 70.1.4 дэх заалтад үндэслэсэн урьдчилсан хэлэлцүүлгийг шүүгч хуулиар тогтоосон ХХША-ны хүрээнд тухайн хэргийн онцлогоос хамааран хэрэг бүрт адилгүй тогтоодог.³⁹ Тус хуулийн 70 дугаар зүйлийн 70.1.4-д заасан “шаардлагатай гэж үзсэн бусад асуудал” гэдэгт: хэргийн оролцогчдын эсхүл шүүхийн санаачлагаар шинжээч томилж дүгнэлт гаргуулах, шинжээчид тавигдах асуултуудыг талуудаас тодруулах, нэхэмжлэлийн шаардлага, түүнд хамаарах хариуцагчийг зөв тодорхойлсон эсэхийг тодруулах гэх мэт ажиллагааг ойлгоно.

ШИГТГЭЭ

Хэргийн оролцогчдоос гаргасан нотлох баримт хасуулах, захиргааны актын биелэлтийг түдгэлзүүлэх, захиргааны хэрэг хянан шийдвэрлэх ажиллагааг түдгэлзүүлэх эсэх зэрэг хүсэлтийг шийдвэрлэхдээ шүүхийн урьдчилсан хэлэлцүүлгийн шатанд шийдвэрлэдэг болсон⁴¹.

Шүүхийн урьдчилсан хэлэлцүүлэг гэдэг нь шүүх хуралдаанаас өмнө зайлшгүй шийдвэрлэх шаардлагатай асуудлыг хэлэлцүүлэхэд талуудын оролцоог хангахад чиглэсэн зохицуулалт болохоос, хүсэлт бүрийг шийдвэрлэх зохицуулалт биш юм⁴¹. Гэтэл зарим хэргийн оролцогчид шүүх хуралдаан товлогдсоноос хойш шүүх хуралдааны явцад хүсэлт гарган, хүсэлтээ шүүхийн урьдчилсан хэлэлцүүлгээр хэлэлцүүлэхийг шаарддаг байна. Нэгэнт шүүх хуралдаан товлогдсон тохиолдолд хүсэлтийг дахин урьдчилсан хэлэлцүүлгээр хэлэлцэх боломжгүй юм.

Урьдчилсан хэлэлцүүлэг явуулах хугацааг нарийвчлан зохицуулсан нь дээр дурдсанчлан ХХША-г түргэн шуурхай шийдвэрлэхэд ач холбогдолтой боловч шүүхийн практикт яг хэрэгжүүлэхэд уг хугацаанд буюу 7 хоногт амжихгүй байх хүндрэл гардаг байна. Тухайлбал; хэргийн оролцогчид нэхэмжлэлтэйгээ цуг захиргааны актын биелэлтийг түдгэлзүүлэх хүсэлтээ өгөх тохиолдол байдаг. Хүсэлтийг хүлээн авч, хэрэг үүсгэснээс хойш 7 хоногт хэлэлцүүлэг явуулахаар хуульчилсан. Гэтэл зарим тохиолдолд энэ хугацаанд хариуцагч нэхэмжлэлийн хувиа гардаж аваагүй тохиолдол гардаг. Хариуцагч нэхэмжлэлийн хувиа гардаж аваагүй учир урьдчилсан хэлэлцүүлэг явуулах товоо зарлаж чаддаггүй. Мөн гуравдагч этгээд татах шаардлага гарсан тохиолдолд тэдгээрийг дуудан ирүүлж 7 хоногийн дотор асуудлаа шийдвэрлэхэд уг хугацаа хангалтгүй байдаг байна.

Түүнчлэн 7 хоногт хэлэлцүүлгийг явуулна гээд хугацаа тогтоочихоор зарим хэргийн оролцогч би дөнгөж өчигдөр эсхүл уржигдар нэхэмжлэлийн хувиа гардан авсан. Бид нар нотлох баримтаа гаргаж өгмөөр байна тиймээс хэлэлцүүлгийг

³⁸ Д.Халиун, “Урьдчилсан хэлэлцүүлэхийн учир”, Шүүх эрх мэдэл сэтгүүл №1, 2017 он, 22 дахь тал.

³⁹ Мөн тэнд, 23 дахь тал.

⁴⁰ Ж.Батзандан: “Нийтийн эрх ашиг зөрчигдвөл захиргааны шүүх эрх зүйн хамгаалал үзүүлнэ” <https://news.mn/r/717144/>

⁴¹ Д.Халиун, “Урьдчилсан хэлэлцүүлэхийн учир”, Шүүх эрх мэдэл сэтгүүл №1, 2017 он, 25 дахь тал.

хойшлуулж өгнө үү гэдэг хүсэлтийг шүүхэд гаргадаг. Мөн нотлох баримттай холбоотой хүсэлтийг хэргийн оролцогчид ХХША-ын явц буюу 60, 105 хоногийн дотор хэзээ ч гаргаж болдог. Энэ хооронд хэргийн оролцогчдын зүгээс хэд хэдэн хүсэлт гаргадаг нь хүсэлт болгон дээр урьдчилсан хэлэлцүүлэг зарлаж, олон хэлэлцүүлэг явуулах шаардлагатай болоод байна. Өмнө нь шүүгч нотлох баримт хасуулах, актын биелэлтийг түдгэлзүүлэх хүсэлтийг заавал хэргийн оролцогчдыг оролцуулахгүйгээр, нэгэнт шүүх хурал зарлагдаагүй байгаа тохиолдолд ХХША-ны явцад захирамж гарган дангаараа шийддэг байсан. Харин урьдчилсан хэлэлцүүлгээр заавал 7 хоногийн дотор нотлох баримт хасуулах, актын биелэлтийг түдгэлзүүлэх эсхүл ХХША-г түдгэлзүүлэхээр хугацаа тогтоосон зохицуулалт нь олон удаа хэлэлцүүлэг зарлах, хэргийн оролцогчдыг олон удаа шүүхэд ирүүлэх нөхцөлийг бүрдүүлж, хэргийн оролцогчдын гомдол гаргах шалтгаан болдог байна.

70.7 Энэ хуулийн 70.1.2-т заасан хүсэлтийг шийдвэрлэх хугацааг хэргийн оролцогчдыг татан оролцуулснаас хойш тооцно.

ЗХШХШТХ-ийн 70 дугаар зүйлийн 70.1-д зааснаар талуудын хүсэлтийг хүлээн авснаас хойш 7 хоногийн дотор хэлэлцүүлэхээр, ялангуяа актын биелэлтийг түдгэлзүүлэх хүсэлтийг хэргийн оролцогчдыг татан оролцуулснаас хойш 7 хоногт хэлэлцүүлэхээр заасан. Татан оролцуулна гэдэг нь хариуцагчид хэрэг үүсгэсэн өдрөөс эхлэн хугацаа тоологдоно. Гэтэл нэхэмжлэлийн хувийг тав хоногт хариуцагчид гардуулна. Мөн өмнө дурдсанаар нэхэмжлэлээ, хүсэлттэйгээ цуг ирүүлсэн тохиолдолд энэ хугацаанд багтаан шийдвэрлэхэд хүндрэлтэй байдаг.

ШИГТГЭЭ

ЗХШХШТХ-ийн 70 дугаар зүйлийн 70.1.2-т захиргааны актын биелэлтийг түдгэлзүүлэх хүсэлт шийдвэрлэх процесс нь ХХША-нд эерэг нөлөө үзүүлэх нь дамжиггүй. Учир нь захиргааны хэргийн ДЗШШ-ээс ХХША-ны зарчим болоод хэргийн оролцогчдын эрхийг хангаагүй гэх 70 дугаар зүйлийн 70.1-д заасан үндэслэлээр анхан шатны шүүхийн шийдвэрийг хүчингүй болгож, хүсэлтийг дахин шийдвэрлүүлэхээр буцаадаг нөхцөл байдал нь энэхүү сөрөг байдлыг арилгахад чиглэсэн зохицуулалт юм.⁴³

Актын биелэлтийг түдгэлзүүлэх хүсэлт ирээгүй тохиолдолд урьдчилсан хэлэлцүүлгээр нотлох баримтын асуудал болон шүүх хуралдааны товын асуудлыг нэг хэлэлцүүлгээр шийдэх боломжтой. Харин 70 дугаар зүйлийн 70.1.2-т заасан актын биелэлтийг түдгэлзүүлэх хүсэлт гаргасан тохиолдолд дор хаяж хоёроос доошгүй удаа урьдчилсан хэлэлцүүлэг явуулах шаардлага тулгардаг байна.

70.8 Шаардлагатай бол энэ хуулийн 70.1-д заасан хугацааг нэг удаа 10 хүртэл хоногоор шүүгч сунгаж болно.

Шаардлагатай тохиолдолд урьдчилсан хэлэлцүүлгийг шүүгч нэг удаа 10 хоногоор сунгаж болохоор зохицуулсан. Уг хуулийн 70 дугаар зүйлийн 70.8-д заасны дагуу хугацаагаа сунгаад актын биелэлтийг түдгэлзүүлэх хүсэлтийг 10 хоногтоо шийддэг. Гэтэл дахиад хэргийн оролцогчдын зүгээс нотлох баримт хасуулъя, ХХША-г түдгэлзүүлъя, эсхүл нотлох баримт гаргуулъя гэх мэт хүсэлтүүдийг ар араас нь гаргадаг. Эдгээр хүсэлтийг урьдчилсан хэлэлцүүлгээр хэлэлцье гээд шүүх шийдээд хэлэлцүүлэхээр нэг хэргийн ХХША-ны явцад хоёр эсхүл түүнээс дээш удаа хэлэлцүүлэг товлох тохиолдол гардаг байна.

⁴² Ц.Цогт, “Захиргааны актын биелэлтийг түдгэлзүүлэх асуудал: Шүүхийн практикт тулгуурласан шинжилгээ”, Хууль дээдлэх ёс сэтгүүл №4 (59), 2016 он, 132 дахь тал.

ШИГТГЭЭ

Олон хэлэлцүүлэг товлосонтой холбоотой зарим хэргийн оролцогч буюу гуравдагч этгээдийн зүгээс нэг хэрэг дээр олон хэлэлцүүлэг зарлалаа гэсэн гомдол гардаг. Иймд цаашид хэргийн оролцогчдыг бүгдийг нь байлцуулан шүүх хуралдаанаас 14 хоногийн өмнө хүсэлтүүдийг нэгтгэн нэг удаа урьдчилсан хэлэлцүүлэг товлодог байвал зүгээр байна⁴⁴.

Нийслэл дэх Захиргааны хэргийн анхан шатны шүүхийн шүүгчтэй хийсэн ярилцлагаас

70.10 Шүүхийн урьдчилсан хэлэлцүүлгээр нэхэмжлэлийн шаардлагатай холбоотой асуудлыг хэлэлцэхгүй.

Тус хуулийн 70 дугаар зүйлийн 70.10 дахь хэсэгт зааснаар урьдчилсан хэлэлцүүлгээр нэхэмжлэлийн шаардлагатай холбоотой асуудлыг хэлэлцэхгүй гэж хязгаарласан явдал нь практикт нийцэхгүй байна. Тухайлбал; нэхэмжлэгчийн нэхэмжлэлийн шаардлага тодорхойгүй байх тохиолдол байдаг. Түүнчлэн нотлох баримтын асуудлыг хэлэлцэхээр нэхэмжлэлийн шаардлага зайлшгүй яригддаг. Тухайн нэхэмжлэгчийн гаргасан нэхэмжлэлийн шаардлагын хүрээнд шүүх хэрэг хянан шийдвэрлэдэг учир тухайн нотлох баримт хэргийг шийдвэрлэхэд ач холбогдолтой эсэхийг хэлэлцүүлгээр хэлэлцэх боломжтой юм. Тиймээс энэ зүйл заалтын хувьд хэрэгжилт нь зохимжгүй зохицуулалт болсон гэж дүгнэж болохоор байна.

Зарим шүүгчдийн хувьд олон удаа хэлэлцүүлэг зарлахгүй, шүүх хуралдааны бэлтгэлийг хангалттай хангах, хэргийн нөхцөл байдлын талаар хэргийн оролцогчдод ойлгуулах үүднээс нэхэмжлэлийн шаардлагыг урьдчилсан хэлэлцүүлгээр давхар хэлэлцээд явах тохиолдлууд байдаг. Тухайлбал; нэхэмжлэгч нэхэмжлэлийн шаардлагадаа захиргааны актыг илт хууль бусад тооцуулах хүсэлт гаргасан тохиолдолд ЗЕХ-ийн 47 дугаар зүйлд заасан яг ямар заалтыг үндэслэн илт хууль бус гэж үзэж байгааг тодруулах, шаардлагатай бол өмгөөлөгч авах, хэргийн материалтай танилцах, ийм нотлох баримтууд цугларсан байна, өөр нотлох баримт гаргуулах эсхүл хасуулах хүсэлт байна уу гэх зэргээр тухайн хэргийн бодит нөхцөл байдалд тулгуурлан хэлэлцүүлгийг явуулдаг байна. Гэтэл ийнхүү нэхэмжлэлийн шаардлагыг хэлэлцэхгүй гэдэг хязгаарлалт тогтоосон явдал нь өөрөө хэрэгт чухал ач холбогдол бүхий нотлох баримтыг гаргуулах эсхүл хасуулах хүсэлтийг хангах эсэхийг шийдэхэд хүндрэл учруулдаг байна.

Мөн хэлэлцүүлгийн явцад хэргийн оролцогчдын зүгээс нэхэмжлэлийн шаардлагатай холбоотой асуудлыг хэлэлцэх ёсгүй гэдэг байр сууринаас хандаж, улмаар эсрэг талынхаа оролцогчдын яриаг таслах, яриулахгүй байх, тайлбарыг сонсохгүй байх гэх зэрэг нөхцөлийг бий болгодог байна.

Захиргааны хэрэг үүсгэснээс хойш ХХША-ны явцад нэхэмжлэл гаргах эрх, хэргийн оролцогчдыг зөв тодорхойлсон эсэх, хэргийн харьяалал, оролцогчдын төлөөлөх бүрэн эрх, нэхэмжлэл гаргах хөөн хэлэлцэх хугацаа, урьдчилан шийдвэрлүүлсэн байдал зэрэг ЗХШХШТХ-ийн 54 дүгээр зүйлийн 54.1-д заасан нэхэмжлэлийг хүлээн авахаас татгалзах үндэслэл тогтоогдвол зайлшгүй урьдчилсан хэлэлцүүлгээр тухайн асуудлыг хэлэлцүүлж, мөн хуулийн 109.2-т зааснаар нэхэмжлэлийг хүлээн авахаас татгалзаж хэргийг хэрэгсэхгүй болгож шийдвэрлэж байгаа тохиолдол практикт их байна⁴⁴.

Шүүгч хүсэлтийг хангаж, захиргааны актын биелэлтийг түдгэлзүүлнэ, эсхүл гаргасан хүсэлтийг хүлээн авахаас татгалзана. Шүүгч урьдчилсан хэлэлцүүлэг

⁴³ Судалгааны хүрээнд 2018 оны 11 дүгээр сарын 30-ны өдөр Нийслэл дэх Захиргааны хэргийн анхан шатны шүүхийн шүүгчтэй хийсэн ярилцлагаас

⁴⁴ Д.Халиун, "Урьдчилан хэлэлцүүлэхийн учир", Шүүх эрх мэдэл сэтгүүл №1, 2017 он, 23 дахь тал.

явуулаад ажлын 3 өдрийн дотор бичгээр захирамж гаргана⁴⁵.

ЗХШХШТХ-ийн 122.1-д зааснаар шүүгч хүсэлтийг хангаж шийдвэрлээгүй тохиолдолд шүүгчийн захирамж, шүүхийн тогтоол бичгээр гарсан өдрөөс нь хойш 7 хоногийн дотор захиргааны хэргийн ДЗШШ-д гомдол гаргаж болно. Тус хуулийн 122 дугаар зүйлийн 122.6, 122.7-д зааснаар гомдлыг хүлээн авснаас хойш Захиргааны хэргийн ДЗШШ 10 хоногийн дотор шийдвэрлэж, тогтоол гаргана.

Тогтоол нь:

1. Шүүгчийн захирамжийг хэвээр үлдээж, гомдлыг хангахгүй орхих;
2. Шүүгчийн захирамж, шүүхийн тогтоолыг өөрчлөх;
3. Шүүгчийн захирамж, шүүхийн тогтоолыг хүчингүй болгож, хүсэлтийг хангаж шийдвэрлэнэ. Тогтоол нь эцсийн шийдвэр байна⁴⁶.

Тохиолдол 1:

АШШ-ээс “Карказ” ХХК-ийн нэхэмжлэлтэй, БГД-ийн Татварын хэлтсийн ТУБ П, Д нарт холбогдох захиргааны хэрэгт нэхэмжлэгчийн өмгөөлөгч Ч-гээс гаргасан “шинжээч томилуулах, нотлох баримт цуглуулах” тухай хүсэлтийг хэрэгсэхгүй болгож шийдвэрлэсэн байна.

Нэхэмжлэгчийн өмгөөлөгчийн гаргасан “... БГД-ийн Татварын хяналт, шалгалтын тасгийн дарга ТУБ нарын 2012 оны 263191 дүгээр актад дүүргийн Татварын хяналт, шалгалтын тасгийн дарга Б гарын үсэг зурж баталгаажуулсан, мөн хяналт шалгалт хийх томилолтод гарын үсэг зурж, тамга дарж албажуулсан, хугацаа сунгах хэсэгт мөн гарын үсэг зурсан байна. Гэвч эдгээр гарын үсгүүд өөр хоорондоо зөрүүтэй байх тул ШШҮХ-ийн бичиг судлалын шинжилгээнд өгч шинжлэн судлуулах, гарын үсэг нь мөн эсэхийг тогтоолох шаардлагатай” гэх үндэслэлээр шинжээч томилуулах тухай хүсэлт, мөн БГД-ийн Татварын хэлтсээс “Татварын хяналт шалгалт хийх тухай маягт ХШ №01/2012/152 дугаар томилолт”-ыг эх хувиар нь гаргуулах, ҮТЕГ-ын даргын 2008 оны 9 дүгээр сарын 30-ний өдрийн 192 дугаар тушаалын 2 дугаар хавсралтыг гаргуулах” гэсэн хүсэлтүүдийг гаргажээ. Гэтэл АШШ-ээс “...Татварын хяналт шалгалт хийх тухай Маягт ХШ №1/2012/152 дугаар томилолт”-ыг шүүх үзлэгийн тэмдэглэлд тусгагдсан дүгнэлтийн талаар дурдаж, нотлох баримтын шаардлага хангасан хэлбэрээр авагдсан” гэх үндэслэлээр томилолтыг эх хувиар нь гаргуулах шаардлагагүй⁴⁸ гэж үзэн хүсэлтийг хангаагүй байна.

Дээрх тохиолдолд ЗХШХШТХ-ийн 32 дугаар зүйлийн 32.6-д “Захиргааны хэргийн шүүх хэрэгт хамааралгүй, нотолгооны ач холбогдолгүй, хуулиар зөвшөөрөгдөөгүй баримтыг хэргийн нотлох баримтаас хасах бөгөөд уг баримтыг шаардан гаргуулж болохгүй, мөн хуулийн 34 дүгээр зүйлийн 34.2-т “Нотлох баримтыг тухайн хэрэгт хамааралтай, ач холбогдолтой, үнэн зөв, эргэлзээгүй талаас нь үнэлнэ”, мөн зүйлийн 34.3-т “Шүүхэд урьдаас хөдөлбөргүй үнэн гэж тогтоогдсон ямар ч нотлох баримт байж болохгүй” гэж заасантай нийцэхгүй байна гэж Захиргааны хэргийн ДЗШШ-ээс үзэж, нэхэмжлэгч талын гаргасан “томилолтыг эх хувиар нь гаргуулах” хүсэлтийг хангахаар өөрчлөлт оруулж шийдвэрлэсэн байна.

Тохиолдол 2:

Нийслэл дэх ЗХАШШ-ээс ЗХШХШТХ-ийн 54 дүгээр зүйлийн 54.1.6, 54.2, 109 дүгээр зүйлийн 109.2-т зааснаар “Луу тав” ХХК-ийн нэхэмжлэлтэй, Нийслэлийн ЗД-д холбогдох захиргааны хэргийг хэрэгсэхгүй болгож, “зөвшөөрөлгүй барьсан өргөтгөлийг буулгах талаар хуульд заасны дагуу шийдвэр гаргахыг Нийслэлийн ЗД-д даалгах” нэхэмжлэлийг хүлээн авахаас татгалзжээ.

Нэхэмжлэгчийн итгэмжлэгдсэн төлөөлөгч гомдолдоо: “...шүүгч хүсэлтийг шийдвэрлэхдээ шууд захирамж гаргаж шийдвэрлэсэн нь хэргийн оролцогчдын мэтгэлцэх зарчим, урьдчилсан хэлэлцүүлэгт тайлбар гаргах эрхийг хангаагүй⁴⁹ гэж үзсэн байна.

⁴⁵ ЗХШХШТХ-ийн 111 дүгээр зүйлийн 111.2

⁴⁶ Тус хуулийн 122 дугаар зүйлийн 122.6

⁴⁷ Нийслэл дэх Захиргааны хэргийн ДЗШШ-ийн 2018 оны 8 дугаар сарын 9-ний өдрийн 221/ШТ2018/0551 дугаартай тогтоол

Дээрх тохиолдолд Нийслэл дэх ДЗШШ-ээс “...зөвшөөрөлгүй барьсан өргөтгөлийг буулгах талаар хуульд заасны дагуу шийдвэр гаргахыг даалгуулах”-ыг хүссэн нэхэмжлэлийг хүлээн авахаас татгалзсан шүүгчийн захирамж ЗХШХШТХ-ийн 54.1.6-д заасантай нийцээгүй учир нэхэмжлэгчийн итгэмжлэгдсэн төлөөлөгчийн гомдлыг хангаж, АШШ-ийн шүүгчийн захирамжийг хүчингүй болгож шийдвэрлэсэн байна. Түүнчлэн, хариуцагчийн итгэмжлэгдсэн төлөөлөгч болон гуравдагч этгээдээс гаргасан “хэргийг хэрэгсэхгүй болгож, нэхэмжлэлийг хүлээн авахаас татгалзах тухай” хүсэлтийг ЗХШХШТХ-ийн 70 дугаар зүйлийн 70.1.4-т зааснаар ХХША-ны явцад шүүгчээс урьдчилсан хуралдаанаар хэлэлцүүлэн шийдвэрлэх шаардлагатай гэж үзсэн бусад асуудлын хүрээнд урьдчилсан хэлэлцүүлгээр шийдвэрлэх шаардлагатайг анхаараагүй нь буруу гэж үзжээ.⁴⁸

Тохиолдол 3:

Орхон аймаг дахь ЗХАШШ-ээс ЗХШХШТХ-ийн 54.1.3 заасныг баримтлан “Эмаштэ” ХХК-ийн Орхон аймгийн Баян-Өндөр сумын ЗД, ЗД-ын тамгын газрын Хууль, эрх зүйн асуудал хариуцсан мэргэжилтэн Б, Худалдаа үйлдвэрлэл, үйлчилгээ хариуцсан мэргэжилтэн Ө нарт холбогдуулан гаргасан нэхэмжлэлийг хүлээн авахаас татгалзжээ.

АШШ-ийн шүүгч “Захиргааны актын биелэлтийг түдгэлзүүлэх” хүсэлтийг шийдвэрлэхээр ЗХШХШТХ-ийн 70 дугаар зүйлийн 70.1-д заасны дагуу 2018 оны 3 дугаар сарын 30-нд урьдчилсан хэлэлцүүлэг товложээ. Гэвч урьдчилсан хэлэлцүүлгээр хэлэлцэхээр товлгоогүй асуудлаар буюу уг хуулийн 17 дугаар зүйлийн 17.1-д зааснаар урьдчилан шийдвэрлэх ажиллагаа хийлгэх шаардлагатай гэж үзэн нэхэмжлэлийг хүлээн авахаас татгалзаж, хэргийг хэрэгсэхгүй болгож шийдвэрлэсэн⁵⁰ байна.

Дээрх тохиолдолд АШШ нь ЗХШХШТХ-ийн 54.1.3-д заасан “ЗЕХ-ийн 92-94 дүгээр зүйлд заасан гомдол гаргах журмаар урьдчилан шийдвэрлүүлэх шаардлагыг биелүүлээгүй ба энэ журмыг хэрэглэх боломжтой” үндэслэл, нөхцөл байдал илэрсэн гэж үзэж байгаа бол мөн хуулийн 70 дугаар зүйлд заасны дагуу уг асуудлыг шийдвэрлэхээр урьдчилсан хэлэлцүүлэг зарлан ХХША-г үргэлжлүүлэх ёстой байсан. Нэхэмжлэгчийн итгэмжлэгдсэн төлөөлөгчийн гомдолд “ЗХШХШТХ-ийн 54.1.3-т заасан үндэслэл илэрсэн талаар хэлэлцэхээр урьдчилсан хэлэлцүүлэг товлгогдоогүй учир тайлбараа гаргах боломжгүй” байсан гэдэг нь үндэслэлтэй байна. Мөн урьдчилсан хэлэлцүүлэхээр товлосон “захиргааны актын биелэлтийг түдгэлзүүлэх” хүсэлтийг шийдвэрлээгүй. Иймд АШШ-ийн шүүгчийн захирамжийг хүчингүй болгож, нэхэмжлэгчийн итгэмжлэгдсэн төлөөлөгч, өмгөөлөгчийн гомдлыг хангаж шийдвэрлэх нь зүйтэй гэж үзжээ.

ЗХШХШТХ хэрэгжиж эхэлснээс хойш буюу 2016 оны 1 дүгээр сарын 1-ний өдрөөс 2018 оны 11 дүгээр сарын 1-ний өдөр хүртэлх Монгол улсын хэмжээнд урьдчилсан хэлэлцүүлэг хэлэлцүүлсэн байдлыг хүснэгтээр харуулбал:

Нийслэл дэх Захиргааны хэргийн анхан шатны шүүхэд урьдчилсан хэлэлцүүлэг хэлэлцүүлсэн байдал

	2016 он	2017 он	2018 он
Нотлох баримт хасуулах	6	2	5
Захиргааны актын биелэлтийг түдгэлзүүлэх	69	170	188
Хэрэг хянан шийдвэрлэх ажиллагааг түдгэлзүүлэх	54	68	118
Бусад асуудал	355	922	888
Нийт	484	1162	1199

⁴⁸ Нийслэл дэх Захиргааны хэргийн ДЗШШ-ийн 2018 оны 4 дүгээр сарын 17-ны өдрийн 221/ШТ2018/0265 дугаартай тогтоол.

Орон нутаг дахь Захиргааны хэргийн анхан шатны шүүхэд урьдчилсан хэлэлцүүлэг хэлэлцүүлсэн байдал

	2016 он	2017 он	2018 он
Нотлох баримт хасуулах	6	6	8
Захиргааны актын биелэлтийг түдгэлзүүлэх	19	75	55
Хэрэг хянан шийдвэрлэх ажиллагааг түдгэлзүүлэх	18	52	81
Бусад асуудал	53	199	159
Нийт	96	332	303

Дээрх тоо баримтаас үзвэл Монгол Улсын хэмжээнд ЗХШХШТХ хэрэгжиж эхэлснээс хойш Нийслэлд 2845 удаа, орон нутагт 731 удаа урьдчилсан хэлэлцүүлэг товлон хэлэлцүүлсэн байна.

Урьдчилсан хэлэлцүүлгээр хүсэлтийг шийдвэрлэсэн байдлыг хүснэгтээр үзүүлбэл:

Захиргааны хэргийн анхан шатны шүүхийн урьдчилсан хэлэлцүүлгээр хүсэлтийг шийдвэрлэсэн байдал

	2016 он		2017 он		2018 он	
Урьдчилсан хэлэлцүүлгээр шийдвэрлэх асуудал	Хүсэлтийг хангаж шийдвэрлэсэн	Хүсэлтийг хүлээн авахаас татгалзаж шийдвэрлэсэн	Хүсэлтийг хангаж шийдвэрлэсэн	Хүсэлтийг хүлээн авахаас татгалзаж шийдвэрлэсэн	Хүсэлтийг хангаж шийдвэрлэсэн	Хүсэлтийг хүлээн авахаас татгалзаж шийдвэрлэсэн
Нотлох баримт хасуулах	9	5	9	0	7	5
Захиргааны актын биелэлтийг түдгэлзүүлэх	69	28	139	102	158	79
Хэрэг хянан шийдвэрлэх ажиллагааг түдгэлзүүлэх	51	20	101	27	165	29
Бусад асуудал	298	102	978	141	879	153

ДӨРӨВ. ДҮГНЭЛТ, ЗӨВЛӨМЖ**4.1. Дүгнэлт**

ЗХШХШТХ-ийн хэрэгжилтийн үр дагаварт хийсэн үнэлгээний судалгааны тайлангийн хүрээнд холбогдох хуулийн зохицуулалтыг сонгон авч үнэлсний үндсэн дээр дараах дүгнэлтэд хүрлээ.

“Зорилгодоо хүрсэн түвшин” шалгуур үзүүлэлтийн хүрээнд:

ЗХШХШТХ хэрэгжиж эхэлснээс хойших хугацаанд ЗХШХШТХ-ийн 18 дугаар зүйлийн 18.3-т зааснаар хуулиар тусгайлан эрх олгогдоогүй этгээд буюу ТББ-ын зүгээс нийтийн ашиг сонирхлыг төлөөлж захиргааны шүүхэд нэхэмжлэл гаргах явдал нэмэгдэж байгаа бөгөөд энэ төрлийн маргааны тоо цаашид өсөх хандлагатай байна.

Үүнээс үзэхэд уг зохицуулалт практикт хэдийнээ хэрэгжээд эхнээсээ үр дүнгээ өгч, энэ төрлийн хэрэг маргааныг шийдвэрлэсэн байдлыг харвал тухайн зохицуулалт нь тавьсан хуулийн зорилгодоо хүрсэн гэж дүгнэж болохоор байна.

Захиргааны хэргийн шүүхийн зорилго нь захиргааны байгууллагын хууль бус үйл ажиллагааны улмаас нийтийн ашиг сонирхол зөрчигдсөн, зөрчигдөж болзошгүй тохиолдолд тэдний эрх ашгийг хамгаалах, сэргээн эдлүүлэхэд чиглэдэг. Ингэхдээ зөвхөн хуульд заасан “хүрээлэн буй орчин, хүүхдийн эрх, нийтийн эрүүл мэнд болон нийтийн өмч” гэсэн хязгаарлагдмал хүрээнд нэхэмжлэл гаргахыг зөвшөөрдөг байна.

ЗХШХШТХ-д нийтийн ашиг сонирхол зөвхөн зөрчигдсөний дараа бус зөрчигдөж болзошгүй тохиолдолд урьдчилан сэргийлэх үүднээс шүүхэд нэхэмжлэл гаргах эрхийг нээж өгснөөрөө чухал ач холбогдолтой зохицуулалт болсон.

“Практикт нийцэж байгаа байдал” шалгуур үзүүлэлтийн хүрээнд:

УИХ-аас 2015 онд баталсан ЗХШХШтХ-ийн 8 дугаар бүлгийн 70 дугаар зүйлд хүсэлтийг хянан шийдвэрлэхдээ шүүхээс урьдчилсан хэлэлцүүлэг товлох замаар шийдвэрлэнэ гэж хуульчилжээ.

Энэхүү шинэ зохицуулалт нь ХХША-г удаашруулахгүй үнэн зөв, бодитой, хуулийн хугацаанд түргэн шуурхай шийдвэрлэх, нотлох баримтыг бүрэн цуглуулах, процессын алдаагүй, хэргийн оролцогчдын эрхийг хангах үүднээс тэдэнд өөрсдийн байр сууриа илэрхийлэх, хамгаалах, тайлбараа гаргаж өгөх гэх мэт нөхцөл бололцоог бүрдүүлсэн чухал ач холбогдолтой зохицуулалт болсон.

Шүүхийн урьдчилсан хэлэлцүүлэг гэдэг нь шүүх хуралдаанаас өмнө зайлшгүй шийдвэрлэх шаардлагатай асуудлыг хэлэлцүүлэхэд талуудын оролцоог хангахад чиглэсэн шүүх хуралдааны өмнөх бэлтгэл ажил юм. Урьдчилсан хэлэлцүүлгээр ЗХШХШтХ-ийн 70 дугаар зүйлийн 70.1.1- 70.1.4 дэх заалтуудад заасан асуудлыг 7 хоногийн дотор шийдвэрлэхээр хуульчилсан байна.

Мөн шүүх хуралдааны товыг урьдчилсан хэлэлцүүлгээр талуудын боломжит хугацааг харгалзан товллохоор 70 дугаар зүйлийн 70.2 дахь хэсэгт хуульчилжээ. Түүнчлэн хэргийн оролцогчид тус хуулийн 54 дүгээр зүйлд заасан нөхцөл байдал илэрсэн тодруулбал; нэхэмжлэлийг хүлээн авахаас татгалзаж, хэргийг хэрэгсэхгүй болгож шийдвэрлэсэн анхан шатны шүүхийн шүүгчийн гаргасан захирамжийг эс зөвшөөрвөл Давж заалдах шатны шүүхэд уг хуулийн 122 дугаар зүйлийн 122.1-д заасны дагуу гомдол гаргах эрхтэй байна.

Тус хуулийн 70 дугаар зүйлийн 70.10 дахь хэсэгт заасан “урьдчилсан хэлэлцүүлгээр нэхэмжлэлийн шаардлагатай холбоотой асуудлыг хэлэлцэхгүй” гэж хязгаарласан нь зохимжгүй зохицуулалт болсон байна. Тухайлбал; нэхэмжлэлийн шаардлага тодорхойгүй тохиолдолд асууж тодруулах; эсхүл нотлох баримтын асуудлыг хэлэлцэхээр нэхэмжлэлийн шаардлага зайлшгүй яригддаг. Иймд хүсэлтийг нэхэмжлэлийн шаардлагатай цуг хэлэлцэх боломжтой юм.

Урьдчилсан хэлэлцүүлэг явуулах хугацааг нарийн хуульчилсан нь практикт хэрэгжүүлэхэд хүндрэлтэй, мөн хүсэлт болгоныг урьдчилсан хэлэлцүүлгээр хэлэлцүүлнэ гэж заасан нь олон хэлэлцүүлэг зарлах нөхцөлийг бүрдүүлж, хэргийн оролцогчдын зүгээс гомдол гаргах шалтгаан болдог байна. Иймд хуулийн сонгон авсан 70 дугаар зүйлийн 70.1, 70.7, 70.8, 70.10 зүйл заалтууд практикт нийцэхгүй байна гэж үзэж болохоор байна.

4.2 Зөвлөмж

Судалгааны хүрээнд сонгон судалсан ЗХШХШтХ-ийн 18 дугаар зүйлийн 18.3, 70 дугаар зүйлийн 70.1, 70.7, 70.8, 70.10 зүйл заалтуудыг үнэлэн дараах зөвлөмжийг дэвшүүлж байна. Үүнд:

- ТБОНӨТХ-д зааснаар улсын төсвийн хөрөнгө нь төрийн өөрийн өмчид хамаарч байгаа хэдий ч улсын төсвийн хөрөнгө бүхэлдээ нийтийн ашиг сонирхлыг төлөөлөн гаргах нэхэмжлэлийн шаардлагад хамаарах уу, үгүй юу гэдгийг тодорхой болгох;

- ЗХШ-д нийтийн ашиг сонирхлыг төлөөлж нэхэмжлэл гаргаж байгаа нэхэмжлэгч этгээдийн өөрийн субъектив эрх зөрчигдөж байгааг шалгах шаардлагагүй боловч шүүхийн практикт нэхэмжлэгчийн ашиг сонирхол хөндөгдөж буй эсэхэд дүгнэлт өгч хэрэг маргааныг шийдвэрлэж байгаа тохиолдлууд гарч байна. Иймд хэрэг хянан шийдвэрлэх ажиллагааны зорилго, онцлог, нэхэмжлэлийн шаардлагад тавигдах нөхцөл, шаардлага, маргааныг шийдвэрлэхэд шүүхээс тавих хяналтын хүрээг тодорхой болгох;

- Эрх зүйн зөрчилтэй захиргааны акт, гэрээний улмаас нийтийн ашиг сонирхол хөндөгдсөн тохиолдолд шүүхэд нэхэмжлэл гаргах хөөн хэлэлцэх хугацааг тодорхой зааж өгөөгүй байна. Энэ тохиолдолд захиргааны илт хууль бус актад тавигддаг “хөөн хэлэлцэх хугацаа хамаарахгүй” гэсэн зохицуулалттай ижил хэмжээнд авч үзэх үү, үгүй юу гэдгийг нэг мөр болгож, хөөн хэлэлцэх хугацааны асуудлыг тогтоох;

- Нэхэмжлэгч этгээд нэхэмжлэлийн шаардлага, үндэслэлээ зөв тодорхойлоогүй тохиолдолд шүүхээс нэхэмжлэлийн шаардлага тодорхой бус гэсэн үндэслэлээр анхан шатны шүүхийн шийдвэрийг хүчингүй болгож, хэргийг дахин хэлэлцүүлэхээр буцааж байгаа тохиолдлууд гарч байна. Тиймээс нэхэмжлэгч эхнээсээ нэхэмжлэлийн шаардлагаа тухайлбал: яг ямар захиргааны буруутай үйл ажиллагаа, шийдвэрийн улмаас ямар нийтийн ашиг сонирхол зөрчигдөөд байна, эсхүл зөрчигдөж болзошгүй байна гэдгийг зөв тодорхой, ойлгомжтой хэлбэрээр гаргах;

- ЗХШХШТХ-ийн 18 дугаар зүйлийн 18.3 дахь хэсэгт заасан чиглэлээр үйл ажиллагаа эрхэлж, Захиргааны хэргийн шүүхэд нийтийг төлөөлөн нэхэмжлэл гаргаж буй ТББ-ыг төрөөс дэмжих, татвараас тодорхой хувиар хөнгөлөх, түүнчлэн ТББ болон төрийн байгууллагуудын уялдаа холбоог сайжруулах, хамтран ажиллах нөхцөл бололцоог нэмэгдүүлэх;

- Захиргааны байгууллагын буруутай үйл ажиллагаа, хууль бус шийдвэрийн улмаас нийтийн хууль ёсны эрх, ашиг сонирхол зөрчигдсөн тохиолдолд тухайн буруу шийдвэр гаргасан албан тушаалтанд ЗЕХ-ийн 105 дугаар зүйл болон 2019 оны 1 дүгээр сараас эхлэн хэрэгжиж эхлэх Төрийн албаны тухай хуулийн 48 дугаар зүйлд заасан хариуцлагыг тооцдог байх.

- Хэргийн оролцогчдын зүгээс нэхэмжлэлтэйгээ цуг актын биелэлтийг түдгэлзүүлэх, эсхүл гуравдагч этгээдийг татан оролцуулах хүсэлт гаргасан тохиолдолд уг хуулийн 70 дугаарын зүйлийн 70.1-д заасан хугацаанд багтахгүй байх хүндрэл гардаг байна. Иймд энэ хугацааг 7 хоногоороо тогтох уу эсхүл хугацааг арай уртаар тогтоох шаардлагатай юу гэдгийг цаашид анхаарах;

- Хүсэлт бүрийг урьдчилсан хэлэлцүүлгээр хэлэлцэнэ гэсэн зохицуулалттай холбоотой зарим хэргийн оролцогчдын зүгээс нэг хэрэг дээр олон хэлэлцүүлэг зарлалаа, олон удаа дуудаж авчирлаа гэсэн гомдол гаргах явдал байдаг байна. Иймд хэргийн оролцогч нарыг бүгдийг нь байлцуулан хүсэлтүүдийг нэгтгэн шүүх хуралдаанаас 14 хоногийн өмнө нэг л удаа урьдчилсан хэлэлцүүлэг явуулдаг байх;

ЭХ СУРВАЛЖИЙН ЖАГСААЛТ

Хууль, эрх зүйн акт

Монгол Улсын Үндсэн хууль, Төрийн мэдээлэл эмхэтгэл №1, 1992 он

Байгаль орчныг хамгаалах тухай хууль, Төрийн мэдээлэл эмхэтгэл №5-6, 1995 он

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

Захиргааны хэрэг шүүхэд хянан шийдвэрлэх тухай хууль, Төрийн мэдээлэл эмхэтгэл №9, 2016 он

Төрийн болон орон нутгийн өмчийн тухай хууль, Төрийн мэдээлэл эмхэтгэл №11, 1996 он

Хүүхэд хамгааллын тухай хууль, Төрийн мэдээлэл эмхэтгэл №9, 2016 он

Хүүхдийн эрхийн тухай хууль, Төрийн мэдээлэл эмхэтгэл №9, 2016 он

Эрүүл мэндийн тухай хууль, Төрийн мэдээлэл эмхэтгэл №21, 2011 он

Ном, сурах бичиг, гарын авлага

П.Одгэрэл, Захиргааны эрх зүйн ерөнхий анги, 2008 он

Хууль зүйн яам, Захиргааны процессын эрх зүй гарын авлага, 2013 он

А.Эрдэнэцогт, Монгол Улсын Захиргааны процессын эрх зүй, 2014 он

Судалгааны тайлан, эмхэтгэл

“Нийтийн эрх ашгийг төлөөлж шүүхэд нэхэмжлэл гаргах эрх” судалгааны тайлангийн эмхэтгэл-III (2012-2013)

Ц.Цогт, П.Баттулга, Т.Мөнх-Эрдэнэ. “Нийтийн ашиг сонирхлыг төлөөлөн Захиргааны хэргийн шүүхэд нэхэмжлэл гаргах эрх” бодлогын судалгаа, 2018 он, <http://legaldata.mn/b/382>

Шүүхийн шийдвэрийн шинжилгээ, эмхэтгэл-1, 2018 он

Эрдэм шинжилгээний өгүүлэл, нийтлэл

Г.Банзрагч, “Монгол Улсын Захиргааны хэрэг шүүхэд хянан шийдвэрлэх тухай хуулийн шинэчилсэн найруулгын тухайд”, Шүүх эрх мэдэл сэтгүүл №1, 2016 он

М.Батсуурь, “Монгол Улсын Захиргааны хэргийн шүүхийн туршлага, цаашид анхаарах зарим асуудал”, Шүүх эрх мэдэл сэтгүүл №2, 2015 он

М.Батсуурь, “Шинэ хуулийн гол үзэл баримтлал нь иргэд, олон нийтэд хамгийн таатай орчин, нөхцөлийг бүрдүүлэх явдал байсан”, Өмгөөлөл сэтгүүл №12(71), 2016 он, <http://www.info.mn/news/72924.htm>

М.Батсуурь, “Захиргааны хэрэг шүүхэд хянан шийдвэрлэх ажиллагааны тухай хуулийг харьцуулсан эрх зүйн үүднээс авч үзэх нь”, Шүүх эрх мэдэл сэтгүүл №1, 2017 он

Ж.Батзандан, “Нийтийн эрх ашиг зөрчигдвөл захиргааны шүүх эрх зүйн хамгаалал үзүүлнэ”, 2016 оны 2 дугаар сарын 17-ны өдрийн нийтлэл, <https://news.mn/r/717144/>

П.Баттулга, “Нийтийн эрх ашгийг хамгаалан захиргааны хэргийн шүүхэд нэхэмжлэл гаргах асуудал”, 2012 он, <http://legaldata.mn/b/14>

Т.Мөнх-Эрдэнэ, “Нийтийн ашиг сонирхлыг тодорхойлох нь”, Эрх зүй сэтгүүл №1 (37), 2017 он

С.Сүхчулуун, “Төрийн бус байгууллага нийтийн эрх ашгийг хамгаалан Үндсэн хуулийн цэцэд хандах нь”, 2012 он, <http://legaldata.mn/b/360>

Д.Халиун, “Урьдчилсан хэлэлцүүлэхийн учир”, Шүүх эрх мэдэл сэтгүүл №1, 2017 он

Ц.Цогт, “Байгаль орчныг хамгаалах асуудалд Захиргааны хэргийн шүүхийн гүйцэтгэх үүрэг, оролцоо”, 2013 он, <http://legaldata.mn/buteel/pdf?id=141>

Ц.Цогт, “Захиргааны актын биелэлтийг түдгэлзүүлэх асуудал: Шүүхийн практикт тулгуурласан шинжилгээ, Хууль дээдлэх ёс сэтгүүл №4 (59), 2016 он

---oOo---