



**ХУУЛЬ ЗҮЙН
ҮНДЭСНИЙ ХҮРЭЭЛЭН**

**ТӨРИЙН ХЯНАЛТ ШАЛГАЛТЫН ТУХАЙ ХУУЛИЙН
ХЭРЭГЖИЛТИЙН ҮР ДАГАВАРТ ХИЙСЭН
ҮНЭЛГЭЭ**

2021

СУДАЛГААНЫ ТАЙЛАН

Улаанбаатар хот

Судалгааны захиалагч: Мэргэжлийн хяналтын ерөнхий газар

Судалгааны зөвлөх:

Д.Ганзориг

МУИС-ийн Хууль зүйн сургуулийн Нийтийн
эрх зүйн тэнхимийн багш

Судалгааны удирдагч:

Х.Эрдэм-Ундрах

Хууль зүйн үндэсний хүрээлэнгийн захирал,
Хууль зүйн ухааны доктор (Dr.jur)

С.Сүхбаатар

ХЗҮХ-ийн орон тооны бус зөвлөх, Хууль
зүйн ухааны доктор

Судалгааг гүйцэтгэсэн:

Г.Халиунаа

Эрдэм шинжилгээний ахлах ажилтан

О.Төрболд

Эрдэм шинжилгээний ажилтан

С.Цэрэндолгор

Эрдэм шинжилгээний ажилтан

П.Баттулга

Хуульч, судлаач (Оюуны инноваци ТББ-ын
гүйцэтгэх захирал)

Б.Төрболд

Хуульч, судлаач (Оюуны инноваци ТББ-ын
судлаач)

АГУУЛГА

Товчилсон үгийн жагсаалт	4
Нэг. Нийтлэг үндэслэл	5
Хоёр. Хуулийн үйлчлэх хүрээ	8
2.1. Үнэлгээ	8
2.2. Дүгнэлт	21
Гурав. Хуульд заасан нэр томьёо	23
3.1. Үнэлгээ	23
3.2. Дүгнэлт	30
Дөрөв. Төрийн хяналт шалгалтын байгууллагын тогтолцоо, томилгоо	33
4.1. Үнэлгээ	33
4.2. Дүгнэлт	61
Тав. Төрийн хяналт шалгалтын төрөл, хэлбэр	62
5.1. Үнэлгээ	62
5.2. Дүгнэлт	93
Зургаа. Төрийн хяналт шалгалтын байгууллагын улсын байцаагчийн бүрэн эрх, нийгмийн баталгаа	94
6.1. Үнэлгээ	94
6.1. Дүгнэлт	140
Долоо. Нэгдсэн дүгнэлт	141

Товчилсон үгийн жагсаалт

АМХГ	Аймгийн мэргэжлийн хяналтын газар
АНУ	Америкийн Нэгдсэн Улс
БНСУ	Бүгд Найрамдах Солонгос Улс
БОГУУХ	Байгаль орчин,геологи, уул уурхайн хяналт
ЕХ	Европын холбоо
МХБ	Мэргэжлийн хяналтын байгууллага
МХГ	Мэргэжлийн хяналтын газар
МХЕГ	Мэргэжлийн хяналтын ерөнхий газар
НМХГ	Нийслэлийн мэргэжлийн хяналтын газар
ТАтХ	Төрийн албаны тухай хууль
ТЗ	Төрийн захиргааны
ТТ	Төрийн тусгай
ТХШтХ	Төрийн хяналт шалгалтын тухай хууль
УИХ	Улсын Их Хурал
ХАБҮЛЛ	Хүнсний аюулгүй байдлын үндэсний лавлагаа лаборатори
ХБНГУ	Холбооны Бүгд Найрамдах Герман Улс
ХМХА	Хилийн мэргэжлийн хяналтын алба
ЭИХХЦХ	Экспорт, импорт, хилийн хорио цээрийн хяналт

Нэг. Нийтлэг үндэслэл

Удиртгал

Монгол Улсын Үндсэн хуулийн Тавдугаар зүйлийн 4 дэх хэсэгт “Төр нь үндэсний эдийн засгийн аюулгүй байдал, аж ахуйн бүх хэвшлийн болон хүн амын нийгмийн хөгжлийг хангах зорилгод нийцүүлэн эдийн засгийг зохицуулна.” гэж, Арван зургадугаар зүйлд Монгол Улсын иргэний баталгаатай эдлэх эрх, эрх чөлөөг, Арван есдүгээр зүйлийн 1 дэх хэсэгт “Төрөөс 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 иргэнийхээ өмнө хариуцна.” гэж тус тус заасан. Үндсэн хуулийн эдгээр тулгуур зарчим, хэм хэмжээг хангах нэг үндэс нь Улсын Их Хурлаас батлан гаргаж буй хууль тогтоомж болон хууль тогтоомжоос бусад эрх зүйн актын хэрэгжилтийг улс орон даяар хэлбэрэлтгүй хангах явдал юм. Үүний тулд төрийн зүгээс явуулах хяналт шалгалтын механизм бүрдүүлэх шаардлагатай. Энэ үүднээс төрийн хяналт шалгалтыг хэрэгжүүлэхтэй холбоотой харилцааг бие даасан хуулиар зохицуулахаар 1995 онд Төрийн хяналт шалгалтын тухай анхны хуулийг батлан мөрдүүлсэн. Уг хуульд 2 удаа нэмэлт, өөрчлөлт¹ оруулсан бөгөөд 2003 онд тус хуулийг шинэчлэн баталжээ. 2003 оны хууль батлагдан хэрэгжиж эхэлснээс хойш 18 жилийн хугацаанд нийт 6 удаа нэмэлт, өөрчлөлт² орсон байна.

Улсын Их Хурлын 2020 оны 02 дугаар тогтоолоор батлагдсан “Монгол Улсын Үндсэн хуульд оруулсан нэмэлт, өөрчлөлтөд хууль тогтоомжийг нийцүүлэх хуваарь”-ийн 1.1.4-т “Иргэний эрүүл, аюулгүй орчинд амьдрах, орчны бохирдол, байгалийн тэнцэл алдагдахаас хамгаалуулах эрхийн хэрэгжилтэд тавих хяналтыг боловсронгуй болгох” чиглэлээр Төрийн хяналт шалгалтын тухай хуульд нэмэлт өөрчлөлт оруулах төслийг боловсруулах үүргийг Засгийн газарт даалгасан байна. Улсын Их Хурлын 2020 оны 24 дүгээр тогтоолоор батлагдсан “Засгийн газрын 2020-2024 оны үйл ажиллагааны хөтөлбөр”-ийн 4.1-т “Цахим хөгжлийн нэгдсэн бодлого, төлөвлөлт, удирдлагаар хангаж, төрийн үйлчилгээг шуурхай, хариуцлагатай, хүртээмжтэй хүргэх нөхцөлийг бүрдүүлж, иргэдийн цаг хугацаа, зардлыг хэмнэнэ.” 4.1.1-т “Төрийн байгууллагын мэдээллийг иргэн, аж ахуйн нэгжээс шаарддаг байдлыг халж, ... төрийн цахим үйлчилгээг шуурхай авдаг болох зорилтыг бүрэн хэрэгжүүлж, ...төрийн цахим үйлчилгээг нэгдсэн стандартад оруулна.” 4.3 дугаар зүйлийн 4.3.13-т “Иргэдийн эрүүл бүтээгдэхүүн хэрэглэх нөхцөлийг бүрдүүлэх зорилгоор хүнсний бүтээгдэхүүний аюулгүйн үзүүлэлтүүдийг өндөр нарийвчлалтай тодорхойлж, хууль тогтоомж, стандартын хэрэгжилтийг эрсдэлд суурилсан хяналтаар чанд мөрдүүлнэ” 4.3.17-т “Газрын тосны бүтээгдэхүүн, тэсэрч дэлбэрэх бодис, тэсэлгээний хэрэгслийн хадгалалт, хамгаалалт, тээвэрлэлтийн үеийн аюулгүй байдал, хяналтыг сайжруулна.” гэсэн зорилго, зорилтууд тусгагдсан. Үүний дагуу хэрэгжүүлэх арга хэмжээг Улсын Их Хурлын 2021 оны 01 дүгээр сарын 22-ны өдөр баталсан “Монгол Улсын хууль тогтоомжийг 2024 он хүртэл боловсронгуй

¹ Эрх зүйн мэдээллийн нэгдсэн систем <https://www.legalinfo.mn>

² Мөн тэнд.

болгох үндсэн чиглэл батлах тухай³ ” 12 дугаар тогтоолын хавсралтын 1.2-д заасан Монгол Улсын Шадар сайдын эрхлэх асуудлын хүрээнд Төрийн хяналт шалгалтын тухай хуулийн шинэчилсэн найруулгын төслийг боловсруулах гэж заасан.

Түүнчлэн, Засгийн газарт хамгийн гол дэмжлэг үзүүлж ажиллах байгууллага нь Мэргэжлийн хяналтын байгууллага⁴ бөгөөд гүйцэтгэх эрх мэдлийн байгууллагын чиг үүрэгт заасан хуулийн биелэлтийг хангуулах, зохион байгуулах ажлыг төрийн нэрийн өмнөөс мэргэжлийн хяналт шалгалт явуулдаг.⁵ Тус байгууллагын эрх зүйн харилцааг зохицуулсан хууль болох Төрийн хяналт шалгалтын тухай хуулийн хэрэгжилтийн үр дагаврыг үнэлэх, цаашид боловсронгуй болгох арга замыг эрэлхийлэх зайлшгүй шаардлага бий болсон. Учир нь, хяналт шалгалтын зорилго, төрөл, арга, хэлбэр, хяналт шалгалтыг хэрэгжүүлэх үйл ажиллагааг журамлан хуульчлах, шалгагдаж байгаа иргэн, аж ахуйн нэгж, байгууллагын эрх, үүрэг, хариуцлагын асуудал, Мэргэжлийн хяналтын байгууллагын тогтолцоо, чиг үүрэг, хараат бус байдал, албан хаагчдын нийгмийн баталгаа зэргийг бүхэлд нь эргэн харах төдийгүй Монгол Улсын Үндсэн хуулийн 2019 оны нэмэлт, өөрчлөлтөд нийцүүлэх зүй ёсны шаардлага⁶ тавигдаж байна.

Иймд судалгааны баг Хууль тогтоомжийн тухай хуулийн⁷ 12 дугаар зүйлийн 12.1.6 дахь заалтад заасныг удирдлага болгон Засгийн газрын 2016 оны 59 дүгээр тогтоолын зургадугаар хавсралтаар баталсан “Хууль тогтоомжийн хэрэгжилтийн үр дагаварт үнэлгээ хийх аргачлал”-ыг баримтлан ТХШТХ-ийн хэрэгжилтийн үр дагаварт дараах үнэлгээг хийлээ:

1. Төрийн хяналт шалгалтын тухай ойлголт;
2. Хуульд заасан нэр томьёо (3¹ дугаар зүйл);
3. Төрийн хяналт шалгалтын тухай хуулийн үйлчлэх хүрээ, төрийн хяналт шалгалтын байгууллагын тогтолцоо (3 дугаар зүйл);
4. Төрийн хяналт шалгалтын төрөл хэлбэр (5 дугаар зүйл, төлөвлөгөөт хяналт шалгалт 5¹ дугаар зүйл, Төлөвлөгөөт бус хяналт шалгалт 5² дугаар зүйл, Гүйцэтгэлийн хяналт 5³ дугаар зүйл, 5⁴ дугаар зүйл, 9 дүгээр зүйлийн 9.6 дахь хэсэг);
5. Төрийн хяналт шалгалтын байгууллагын бүрэн эрх (10 дугаар зүйл);
6. Төрийн хяналт шалгалтын байгууллагын удирдлагын томилгоо (9 дүгээр зүйлийн 9.1, 10 дугаар зүйлийн 10.1, 10.2, 10.3 дахь хэсэг);
7. Төрийн хяналт шалгалтын байгууллагын албан хаагчийн нийгмийн баталгаа (11 дүгээр зүйл).

³ Төрийн мэдээлэл эмхэтгэл (2021, №12)

⁴ Монгол Улсын Ерөнхий сайд У.Хүрэлсүхийн Мэргэжлийн хяналтын байгууллагын албан хаагчидтай хийсэн уулзалтад хэлсэн үг (2020.11.10)

⁵ Ibid.

⁶ Монгол Улсын Их Хурлын 2020 оны 02 дугаар тогтоолын хавсралт.

<https://www.legalinfo.mn/annex/details/10458?lawid=14950>

⁷ Төрийн мэдээлэл эмхэтгэл (2015), №25

Судалгааны зорилго:

- Төрийн хяналт шалгалтын тухай хуулийн зарим тодорхой зүйл, заалтын зохицуулалт хуулиар тавьсан зорилгодоо хүрсэн эсэх, практикт хэрхэн хэрэгжиж байгаа, тэдгээрийн хүлээн зөвшөөрөгдсөн байдлыг тогтоох, урьдчилан тооцоолоогүй бусад үр дагавар гарсан эсэхийг тодорхойлох;
- Хуулийн цаашдын үр дагавар, нөлөөллийг илрүүлэн гаргаж цаашид хуульд нэмэлт, өөрчлөлт оруулах шаардлагатай тохиолдолд шинэчлэн найруулах хэрэгцээ, шаардлага байгаа эсэхэд дүгнэлт өгөх.

Судалгаа хийсэн байдал:

Хууль тогтоомжийн тухай хуулийн 51 дүгээр зүйлийн 51.1 дэх хэсэгт заасанчлан Төрийн хяналт шалгалтын тухай хуулийн хэрэгжилтийн бодит байдалд дүн шинжилгээ хийж, гарч байгаа хүндрэл, бэрхшээлтэй асуудал, нийгэмд үзүүлж байгаа эерэг, сөрөг нөлөөлөл, цаашид тухайн хуулийг зохистой, үр дүнтэй хэрэгжүүлэх боломжит хувилбарыг тодорхойлох, 51 дүгээр зүйлийн 51.3- т “... хуульд өөрөөр заагаагүй бол хууль тогтоомжийн хэрэгжилтийн үр дагаварт хийх үнэлгээг тухайн хууль тогтоомжийг дагаж мөрдсөнөөс хойш 5 жил тутамд хийх бөгөөд шаардлагатай тохиолдолд дээрх хугацаанаас өмнө хийж болно” гэж тус тус заасан.

Иймд судалгааны хүрээг тогтоох зорилгоор Мэргэжлийн хяналтын ерөнхий газрын удирдлага, албан хаагчидтай уулзалт-ярилцлага зохион байгуулах, орон нутаг дахь Мэргэжлийн хяналтын байгууллагуудаас бичгээр санал авах, шүүхээр шийдвэрлэгдсэн хэрэг, маргааныг судлах зэрэгт үндэслэн Төрийн хяналт шалгалтын тухай хуулийн хэрэгжилтийн үнэлгээнд хамрагдах зүйл, заалтуудыг тодорхойлж, харгалзах шалгуур үзүүлэлтийг сонгон томъёолсон болно.

Судалгааг гүйцэтгэхдээ эрх зүйн харьцуулалтын арга, шүүхийн практик судлах, тайлан, статистикийн тоо баримтад дүн шинжилгээ хийх, хуулийг хэрэгжүүлэн ажиллаж буй төрийн албан хаагчдаас анкетын судалгаа авах, ярилцлага хийх, иргэд, ААН, байгууллагаас санал асуулга авах зэрэг аргыг ашигласан болно.

Хоёр. Хуулийн үйлчлэх хүрээ

2.1. Үнэлгээ

Үнэлэгдэх хэсэг	1 дүгээр зүйл.Хуулийн зорилт 1.1.Энэ хуулийн зорилт нь төрийн хяналт шалгалтын тогтолцоо, төрийн захиргааны хяналт шалгалтын эрх зүйн үндсийг тодорхойлж, төрийн хяналт шалгалтыг хэрэгжүүлэхтэй холбогдсон харилцааг зохицуулна. 3 дугаар зүйл.Төрийн хяналт шалгалтын тогтолцоо, хүрээ 3.1.Төрийн хяналт шалгалт нь Улсын Их Хурал, Ерөнхийлөгч, Төрийн аудитын байгууллага болон төрийн захиргааны байгууллагын хяналт шалгалт /цаашид “мэргэжлийн хяналт” гэх/, Үндсэн хуулийн Цэц, шүүх, прокурорын хяналт, нутгийн өөрөө удирдах байгууллагаас энэ хуулийн дагуу хэрэгжүүлэх хяналт шалгалтаас бүрдэнэ. 3.2.Улсын Их Хурал, Ерөнхийлөгчийн хяналт шалгалт, Үндсэн хуулийн цэц, шүүх, прокурорын хяналт болон Төрийн аудитын үйл ажиллагаатай холбогдсон харилцааг тус тусын хууль тогтоомжоор зохицуулна. 3.3.Засгийн газар, яам, агентлаг, аймаг, нийслэл, сум, дүүрэг, баг хорооны Засаг даргын хяналт шалгалт, хууль тогтоомжоор тусгайлан эрх олгогдсон мэргэжлийн хяналт, түүнчлэн нутгийн өөрөө удирдах байгууллагаас энэ хуулийн дагуу хэрэгжүүлэх хяналт шалгалттай холбогдсон харилцааг энэ хуулиар зохицуулна.
Томъёологдсон шалгуур үзүүлэлт	1.Хуулийн үйлчлэх хүрээг төрийн хяналт шалгалтын байгууллагын чиг үүрэгт нийцүүлэн тодорхойлсон уу? 2.Хуулийн бусад хэсэгт хуулийн үйлчлэх хүрээний үүргээс хэтэрсэн зохицуулалт нэмсэн үү?

Төрийн хяналт шалгалтын тогтолцооны хүрээнд хуульд дурьдсан хяналт шалгалт явуулах эрх бүхий байгууллагуудыг авч үзье.

Үндсэн хуулийн Хорин тавдугаар зүйлийн 1 дэх хэсгийн 8-т “хууль, Улсын Их Хурлын бусад шийдвэрийн биелэлтийг хянан шалгах”, УИХ-ын тухай хуулийн 3

дугаар зүйлийн 3.2-т “Улсын Их Хурал ... хууль тогтоомжийн биелэлтийг хянан шалгах үндсэн чиг үүрэгтэй.” гэж УИХ-ын бүрэн эрхийг хуульчилсан байна.

- УИХ-ын тухай хуулийн 23.2.12.-т байнгын хороо нь “энэ хуулийн 23.2.11-д заасан ажлын хэсэгт мэргэжил, арга зүйн туслалцаа үзүүлэх зорилгоор холбогдох хяналт шалгалтын байгууллага, эрх бүхий шинжээч, мэргэжилтнээс бүрдсэн шалгалтын ажлын хэсэг байгуулж ажиллуулах” бүрэн эрхтэй гэж тодорхой заасан. Энэхүү бүрэн эрхээ хэрэгжүүлэх хүрээнд мэргэжлийн хяналтын байгууллагыг татан оролцуулж, тодорхой асуудлаар мэргэжлийн дүгнэлт гаргуулах ажил хийгддэг байна. Жишээ нь, 2020 оны 10-р сарын 20-ны өдрийн Байгаль орчин, хүнс, хөдөө аж ахуйн байнгын хорооны хуралдаанаар ажлын хэсэг байгуулах тухай /мах бэлтгэл, махны үйлдвэрлэл түүний орчин, нөхцөл, чанарын хяналт, шалгалт хийх үүрэг бүхий/ асуудлыг хэлэлцсэн.⁸ Байгаль орчны тухай хууль тогтоомжийн зарим зүйл, заалтын хэрэгжилтийг хянан шалгах үүрэг бүхий ажлын хэсэг 2014 оны 10 дугаар сарын 15-ны хуралдахад Уул уурхайн яам, Үйлдвэр, хөдөө аж ахуйн яам, Байгаль орчин, ногоон хөгжлийн яам, Ашигт малтмалын газар, Мэргэжлийн хяналтын ерөнхий газар оролцов. Ажлын хэсгийн хуралдаанд хяналт шалгалтын ажлын хэсгийн Дорноговь аймагт байрлах Цагаан дэлийн агуй, Хутаг уул, Чандмань уулын нутаг дэвсгэрт хийсэн хяналт шалгалтын ажлын талаар товч танилцуулга хийв.⁹

Хяналт шалгалт нь хууль ёс гажуудуулсан зөрчил, дутагдлаас урьдчилан сэргийлэх болон түүнд хүргэсэн нөхцөл шалтгааныг илрүүлж арилгах арга зам, хугацааны тухай заавал биелүүлэх шаардлага өгч, хууль бус ажиллагааг зогсоох төдийгүй өөрчлөн засах замаар хууль ёсыг хангах арга юм. Төрөөс хууль ёсыг хангуулахын тулд харьяа системийн байгууллагадаа дотоодын хяналт шалгалтыг, харин хуулиар олгогдсон эрх хэмжээний хүрээнд хөндлөнгийн/гаднын хяналт шалгалтыг хийж байдаг.

Тухайлбал, парламент гэхэд л гүйцэтгэх эрх мэдлийн байгууллагын хууль биелүүлэх үйл ажиллагааг хянан шалгаж үнэлэлт, дүгнэлт өгөх үйл ажиллагаа явуулдаг бөгөөд үүнийг Үндсэн хуулийн эрх зүйд парламентын хяналт шалгалт гэсэн институцийн хүрээнд судалдаг. Монгол Улсын Үндсэн хуульд “Ерөнхий сайд Засгийн газрыг удирдаж хууль биелүүлэх ажлыг Улсын Их Хурлын өмнө хариуцна” (Дөчин нэгдүгээр зүйл) гэж заасан ба Ерөнхий сайд хуулийн биелэлтийг хангах зорилгоор шатлан удирдах зарчим ёсоор сайд нараа, сайд нар нь агентлаг, газраа, агентлаг газар нь хэлтэс, албадаа, аймаг, нийслэлийн Засаг дарга нь сум, дүүргийн Засаг даргаа, сум, дүүргийн Засаг дарга нь баг, хорооны Засаг даргаа доош удирдан чиглүүлж, тэдгээр нь мөн дээш хариуцан тайлагнаж ажилладаг. Засгийн газар, салбарын яамдын зүгээс хуулийн биелэлтийг хянан шалгахдаа өөрийн системийн харьяа газар, байгууллагынхаа хүрээнд дотоод хяналт шалгалтыг өргөнөөр хэрэгжүүлдэг.

Тэгвэл төрийн мэргэжлийн хяналтын гол онцлог нь

(а) гадны хяналт байх;

(б) хууль зүйн агуулгаараа хяналт, шалгалт хосолмол байх;

⁸ <https://www.montsame.mn/mn/read/240054>

⁹ <http://urgudul.parliament.mn/content?id=19#.YHmcHegzblU>

(в) уг хяналтыг дагнан мэргэшсэн байгууллага хэрэгжүүлдэг байх;

(г) шалгалтын явцад илэрсэн зөрчлийг арилгахын тулд албадлагаар хангагддаг байх зэрэг болно.

Монгол Улсад төрийн хяналт шалгалтыг хэрэгжүүлж буй гол байгууллага нь Мэргэжлийн хяналтын ерөнхий газар, түүний харьяа газар, албад юм.

Мэргэжлийн хяналтын байгууллагын “мэргэшсэн” гэсэн онцлогийг нь харгалзан төрийн бусад байгууллага хяналт шалгалт хийхдээ татан оролцуулах явдал түгээмэл байдаг бөгөөд энэ нь төрийн хяналт шалгалтын хүрээнд “мэргэжлийн хяналт”-ын үүрэг, оролцоо чухал болохыг илтгэнэ. Монгол Улсын Их Хурлын тухай хуульд дараах байдлаар тусгагдсан байна.

23 дугаар зүйл.Байнгын хороо

23.2.Байнгын хороо өөрийн эрхлэх асуудлын хүрээнд дараах нийтлэг бүрэн эрхийг хэрэгжүүлнэ:

23.2.11.Улсын Их Хурлын хяналтыг хэрэгжүүлэх зорилгоор эрхлэх асуудлынхаа хүрээнд хууль, Улсын Их Хурлын бусад шийдвэрийн биелэлтийг хянан шалгах ажлын хэсгийг дангаар буюу хамтран байгуулж ажиллуулах;

23.2.12.энэ хуулийн 23.2.11-д заасан ажлын хэсэгт мэргэжил, арга зүйн туслалцаа үзүүлэх зорилгоор холбогдох хяналт шалгалтын байгууллага, эрх бүхий шинжээч, мэргэжилтнээс бүрдсэн шалгалтын ажлын хэсэг байгуулж ажиллуулах;

39 дүгээр зүйл.Улсын Их Хурал хянан шалгах бүрэн эрхээ хэрэгжүүлэх

39.14.Байнгын, дэд, түр хороо өөрийн эрхлэх асуудлын хүрээнд хууль, Улсын Их Хурлын бусад шийдвэрийн хэрэгжилтийг шалгаж санал, дүгнэлт гаргах, шийдвэрийн төсөл боловсруулах үүрэг бүхий ажлын хэсгийг гишүүд, мэргэжилтнүүдийн оролцоотойгоор байгуулан ажиллуулж болно.

39.16.Төрийн болон төрийн өмчийн оролцоотой аж ахуйн нэгжид энэ хуулийн 39.14-т заасан ажлын хэсэг хяналт шалгалт явуулах шаардлага гарвал шалгалтыг төрийн хяналт шалгалтын эрх бүхий байгууллагаар гүйцэтгүүлж, дүнг Байнгын хороо, нэгдсэн хуралдаанаар хэлэлцүүлж болно.

Дээрх эрх зүйн зохицуулалтаас үзэхэд УИХ хууль, УИХ-ын бусад шийдвэрийн хэрэгжилтийг хянан шалгахдаа уг ажиллагаандаа мэргэжлийн хяналтын байгууллагыг татан оролцуулах боломжтой ба практикт ч ийнхүү оролцуулж байна.¹⁰

¹⁰ Тухайлбал, 2014 оны 10 дугаар сард Дорноговь аймгийн Айраг сумын иргэний хүсэлтийн дагуу тус сумын нутагт орших Цагаан дэлийн агуйн нөхцөл байдалтай газар дээр нь танилцахад агуйг тойрсон уул уурхайн ашиглалтын 9 тусгай зөвшөөрөл олгосон, агуйн амыг

Түүнчлэн Үндэсний аюулгүй байдлын тухай (2001) хуулийн 7 дугаар зүйлд зааснаар “байгаль орчныг хамгаалах алба, мэргэжлийн хяналтын алба” нь Монгол Улсын үндэсний аюулгүй байдлыг хангах тусгайлсан чиг үүрэгтэй байгууллага болохыг тодорхойлсон. Мэргэжлийн хяналтын байгууллага нь үндэсний аюулгүй байдлыг хангах үйл ажиллагаанд чухал оролцоотой байгууллага болохыг илтгэж байна. Мэргэжлийн хяналтын байгууллага нь өөрийн эрхлэх чиг үүргийн хүрээнд үндэсний аюулгүй байдалд хамаарах асуудлаар хийгдсэн хяналтын шалгалтын тайланг Үндэсний аюулгүй байдлын зөвлөлийн ажлын албанд хүргүүлж, хэлэлцүүлэн тайлагнадаг.

УИХ-ын 2020 оны “Монгол Улсын Үндсэн хуульд оруулсан нэмэлт, өөрчлөлтөд хууль тогтоомжийг нийцүүлэх, түүнтэй холбогдуулан авах арга хэмжээний тухай” 02 дугаар тогтоолын Хавсралт “Монгол Улсын Үндсэн хуульд оруулсан нэмэлт, өөрчлөлтөд хууль тогтоомжийг нийцүүлэх хуваарь”-ийн 1.1 дэх хэсэгт зааснаар 2020 онд багтаан “Иргэний эрүүл, аюулгүй орчинд амьдрах, орчны бохирдол, байгалийн тэнцэл алдагдахаас хамгаалуулах эрхийн хэрэгжилтэд тавих хяналтыг боловсронгуй болгох” чиглэлээр Төрийн хяналт шалгалтын тухай хуульд нэмэлт, өөрчлөлт оруулна гэж заасан¹¹ байгаа нь иргэдийн эрүүл, аюулгүй орчинд амьдрах эрхийг хангахад “мэргэжлийн хяналтын байгууллага”-ын үүрэг чухал болохыг харуулж байна.

Ерөнхийлөгчийн тухай хуулийн 13 дугаар зүйлд Ерөнхийлөгч нь “2.Үндэсний аюулгүй байдлыг хангахтай холбогдсон мэдээллийг зохих байгууллагаас гаргуулан авч, шаардлагатай асуудлыг Үндэсний аюулгүй байдлын зөвлөлийн хуралдаанд санаачлан оруулж, холбогдох байгууллага, албан тушаалтанд үүрэг, даалгавар өгч, Үндэсний аюулгүй байдлын зөвлөлийн зөвлөмжийн биелэлтэд хяналт тавина.” гэж заасан. Үндэсний аюулгүй байдлын тухай (2001) хуулийн 7 дугаар зүйлд зааснаар “мэргэжлийн хяналтын алба” нь Монгол Улсын үндэсний аюулгүй байдлыг хангах тусгайлсан чиг үүрэгтэй байгууллага. Эдгээр хоёр хуулийн зохицуулалтаас үзэхэд Ерөнхийлөгч мөн өөрийн зүгээс ерөнхий хяналт хэрэгжүүлэх бүрэн эрхтэй байна. Жишээ нь, хүнсний аюулгүй байдалд Ерөнхийлөгч онцгой анхаарал тавьж Үндэсний чуулган санаачилж байсан.¹² Уг чуулганаас тодорхой зөвлөмж гарсан билээ.¹³ Мөн агаарын бохирдлын асуудалд анхаарал хандуулж байв.¹⁴ Энэ чиглэлээр бас зөвлөмж гарсан.¹⁵ Агаарын бохирдолтой “онц байдал” зарлан тэмцэх тухай саналаа УИХ-ын даргад хүргүүлж байв.¹⁶ Боловсролын чанарын асуудлаар хэлэлцүүлэг зохион байгуулж байв.¹⁷ Богд хааны ордон музейн газраас аж ахуйн нэгжүүдэд олгосон гэсэн гомдлоор Ерөнхийлөгч газар дээр нь ажилласан тухай мэдээлэл гарч

тэсэлгээ хийж дэлбэлж нураасан, дахин нурж тагларахад бэлэн болсон, хуучин тогтоцоо алдах хэмжээнд хүрсэн байна. Иймд агуй судлаач эрдэмтэд, Мэргэжлийн хяналтын байгууллагыг оролцуулан хяналт шалгалт хийсэн байдаг.

<http://urgudul.parliament.mn/index.php/content?id=21#.YHsQFB0zblU>

¹¹ <https://www.legalinfo.mn/annex/details/10458?lawid=14950>

¹² <https://president.mn/1886/>

¹³ <https://president.mn/1716/>

¹⁴ <https://president.mn/1625/>

¹⁵ <https://president.mn/1588/>

¹⁶ <https://president.mn/1357/>

¹⁷ <https://president.mn/3303/>

байсан.¹⁸ Гэсэн хэдий ч Ерөнхийлөгчийн хяналт шалгалтыг Төрийн хяналт шалгалтын тухай хуулиар мөн л шууд зохицуулаагүй.

Үндсэн хуулийн цэц бол “Үндсэн хуулийг чандлан сахиулах баталгаа болох хувьдаа Үндсэн хуулийн биелэлтэд дээд хяналт тавих” чиг үүрэгтэй байгууллага. Маргаан шийдвэрлэх ажиллагааны явцад Цэцийн гишүүн нь “шаардлагатай бол эрдэмтэн, мэргэжилтэн оролцуулах, тусгай мэргэжлийн шинжээч томилон ажиллуулах, дүгнэлт гаргуулах” (Үндсэн хуулийн Цэцэд маргаан хянан шийдвэрлэх ажиллагааны тухай хуулийн 23.1.6) ажиллагаа хийдэг. Энд мөн л “мэргэжлийн” хяналтын байгууллагын оролцоотой байж болохыг харуулж байна. Гэсэн хэдий ч практикт мэргэжлийн хяналтын улсын байцаагч нь шинжээчээр ажиллах тохиодолд мэргэжлийн хяналтын байгууллагыг төлөөлөхгүй бөгөөд өөрөө дангаараа хариуцлага хүлээдэг.

Иргэний хэрэг хянан шийдвэрлэх ажиллагаанд өмгөөлөгчийн эдлэх нэг эрх бол “34.3.4.тусгай мэдлэг шаардагдах асуудлаар мэргэжлийн байгууллага, хүн, хуулийн этгээдээс зөвлөгөө, лавлагаа авах” эрх юм. Эүүгийн хэрэг хянан шийдвэрлэх ажиллагаанд мэргэжлийн хяналтын байгууллагын оролцоог бүр ч тодорхой зааж өгсөн байна. Тодруулбал, “9.3.1.Шаардлагатай тохиолдолд мөрдөн шалгах ажиллагааны явцад ... хүний амь нас, эрүүл мэндэд аюул, эсхүл орчинд хөнөөл учруулж болзошгүй тэсэрч дэлбэрэх, химийн хортой бодис, бусад эд зүйл байвал тэдгээрийг аюулгүй болгох, зөвлөгөө авах зорилгоор тухайн хэрэгт хувийн сонирхолгүй тусгай мэдлэг, туршлага бүхий хүнийг шүүх, прокурор, мөрдөгчийн шийдвэрээр мэргэжилтнээр оролцуулж болно. Эрүү, иргэний процесст “мэргэжлийн хяналт” тодорхой үүрэг гүйцэтгэх боломжтой байна. Энд мэргэжлийн хяналтын байгууллагын оролцоо маш тодорхой харагдаж байгаа хэдий ч практикт хяналтын байцаагч нар дээрх ажиллагаанд мэргэжилтнээр оролцлоо ч мөн л байгууллагаа төлөөлж бус хувь хүнийхээ хувьд л оролцож болно.

Прокурорын хяналт бол зөрчлийн хэрэг бүртгэлт, эрүүгийн хэрэг бүртгэлт, мөрдөн байцаалтын ажиллагаанд тавих хяналт юм. Энэхүү хяналтын хүрээнд прокурор нь “20.2. ... төр, нийтийн ашиг сонирхлыг төлөөлөн хамгаалах чиг үүргээ хэрэгжүүлэхдээ хуулиар олгогдсон бүрэн эрхийнхээ хүрээнд ... мэргэжлийн шинжээчийн дүгнэлтийг гаргуулан авах эрхтэй.”, мөн ял эдлүүлэх ажиллагаанд хяналт тавихдаа “23.1.5.шаардлагатай тохиолдолд зохих мэргэжлийн байгууллагыг хяналт, шалгалтад оролцуулах” бүрэн эрхтэй. Дээрх шүүхийн хэрэг маргаан шийдвэрлэх ажиллагааны талаар илэрхийлсэн байр суурь прокурорын хувьд мөн адил болно.

Хуулийн 3.2-т “Төрийн аудит аудитын үйл ажиллагаатай холбоотой харилцааг ... тус тусын хуулиар зохицуулна” гэж заасан. Төрийн аудитын тухай хуулийн 5.1-д зааснаар төрийн аудитын үндсэн зорилт нь “төрийн санхүү, төсөв, нийтийн өмчийг хууль ёсны дагуу арвилан хэмнэлттэй, үр ашигтай, үр нөлөөтэйгөөр төлөвлөх, хуваарилах, ашиглах, зарцуулахад хяналт тавих, түүнчлэн төрийн санхүүгийн удирдлагыг сайжруулж, эдийн засгийн тогтвортой хөгжлийг хангахад дэмжлэг үзүүлэхэд чиглэнэ.” Энэхүү заалтаас үзэхэд Төрийн аудитын үйл ажиллагаанд санхүүгийн мэргэжлийн хяналтын чиг үүрэг орхигдсон байна.

¹⁸ <https://president.mn/3692/>

Тодруулбал, төрийн санхүү, төсөв, өмчийн харилцаанд гарч буй хөрөнгө ашиглан шамшигдуулах, ашиг сонирхлын зөрчилтэй шийдвэр гаргах гэх мэт санхүүгийн ноцтой асуудлууд төрийн аудитын шалгалтаар тэр бүр илрэх боломжгүй байгаа юм.

Үндсэн хуулийн 25 дугаар зүйлд “Төрийн санхүү, төсвийн хяналтыг хараат бусаар хэрэгжүүлэх байгууллагын бүрэн эрх, зохион байгуулалт, үйл ажиллагааны журмыг хуулиар тогтооно” гэж заасныг Төрийн аудитын тухай хуулийн 6.1-д “Монгол Улсын Үндсэн хуулийн Хорин тавдугаар зүйлийн 1 дэх хэсгийн 7 дахь заалтын дагуу төрийн санхүү, төсвийн хяналтыг хараат бусаар хэрэгжүүлэх байгууллага нь төрийн аудитын байгууллага байна.” гэж төрийн төсөв санхүүгийн хараат бус хяналт нь зөвхөн аудитын байгууллагын бүрэн эрх гэсэн агуулгаар заасан. Гэтэл төрийн төсөв, санхүүгийн ноцтой алдаа дутагдал илэрч, тэр нь зөрчлийн эсхүл гэмт хэргийн шинжтэй байвал шүүх, прокурор хяналтаа тавих ёстой.

2019 оны 11 дүгээр сарын 14-ний өдөр батлагдсан Үндсэн хуулийн оруулсан нэмэлт, өөрчлөлтийн төслийн үзэл баримтлалд “... төрийн аудитын байгууллагын хараат бус байдал хангагдахгүй байгаагаас төрийн санхүү, төсвийн хяналтыг хангалтгүй хэрэгжүүлж байна. ... төрийн санхүү, төсвийн хяналт /аудит/-ыг хараат бусаар хэрэгжүүлэх байгууллагын бүрэн эрх, зохион байгуулалт, үйл ажиллагааны журмыг хуулиар тогтоох нэмэлт, өөрчлөлт оруулна” гэж тусгасан байдаг.¹⁹

Нөгөөтэйгүүр, Төрийн аудитын тухай хуулийн 4 дүгээр зүйлийн 4.1.1-д “төрийн санхүү, төсвийн хяналт” гэж төрийн санхүү, төсөв, хөтөлбөр, төсөл, арга хэмжээ, эргэн төлөгдөх нөхцөлөөр ашиглуулах үйл ажиллагаа, хувьчлал, дуудлага худалдаа, техник, эдийн засгийн үндэслэл, хөрөнгө оруулалт, худалдан авах ажиллагаа, зээллэг, гадаад зээл, тусламж, хандив, санхүүгийн дэмжлэг, өрийн баталгаа, үнэт цаас, бүх төрлийн гэрээ, хэлцэл болон бусад аливаа үйл ажиллагааны төлөвлөлт, гүйцэтгэл, ашиглалт, зарцуулалт, хэрэгжилт, тайлагнал болон нийтийн өмчтэй холбоотой бүх үйл ажиллагаанд төрийн аудит хийхийг” ойлгоно гэж заасан байгаагаас үзвэл энэ хүрээнд төрийн санхүү, төсөв, нийтийн өмчтэй холбоотой бүхий л үйл ажиллагаа төрийн аудитад хамрагдахаар байна.

Зөрчлийн тухай хуульд “6.5 дугаар зүйл. 12.Согтууруулах ундаагаар шагнаж урамшуулсан, эсхүл цалин хөлс орлуулж олгосон, эсхүл төрийн өмчит, эсхүл төрийн өмчийн оролцоотой аж ахуйн нэгж, улсын төсвөөс, эсхүл орон нутгийн төсвөөс санхүүждэг байгууллагын хөрөнгөөр согтууруулах ундаа худалдан авсан бол зөрчил үйлдэхэд ашигласан эд зүйл, хэрэгсэл, хууль бусаар олсон хөрөнгө, орлогыг хурааж хүнийг хорин нэгжтэй тэнцэх хэмжээний төгрөгөөр, хуулийн этгээдийг хоёр зуун нэгжтэй тэнцэх хэмжээний төгрөгөөр торгоно.” Гэтэл Зөрчил шалган шийдвэрлэх тухай хуулиар төсвийн хөрөнгийг арвилан хэмнэх биш, бүр эсрэгээр ашиглан шамшигдуулах ийм үйлдэлд хяналт тавих субъект нь аудит биш мэргэжлийн хяналтын байгууллага юм. Түүгээр зогсохгүй Улсын мэргэжлийн хяналтын албаны нийтлэг дүрмийн 2.1-д байсан санхүүгийн хяналт шалгалтыг Засгийн газрын 2014 оны 327 дугаар тогтоолоор хүчингүй болгосон байдаг .

Төрийн төсөв, санхүүгийн хяналтыг зөвхөн аудитын байгууллагад хариуцуулаад зогсохгүй “дотоод аудит” гэж төрийн захиргааны төв болон орон

¹⁹ <http://forum.parliament.mn/projects/612>

нутгийн төсвийн байгууллагын дотоод нэгж бий болгосон нь бас хөндлөнгийн хяналтын үүргийг гүйцэтгэж чадахгүй байна. Аль ч байгууллага өөрөө өөрийгөө хянах боломжгүй билээ.

Орон нутгийн түвшинд мөн л мэргэжлийн хяналтын байгууллагын үүрэг, оролцоо чухал байдаг. Тухайлбал, сумын Засаг дарга нь “нутаг дэвсгэрт нь газар ашиглах, эзэмших, ашигт малтмал эрэх, хайх, ашиглах үйл ажиллагаа явуулж байгаа аж ахуйн нэгж, байгууллага байгаль орчныг хамгаалах, нөхөн сэргээх талаар хууль тогтоомжид заасан үүргээ хэрхэн биелүүлж байгаад хяналт тавих ажлыг зохион байгуулж, гарсан зөрчлийг таслан зогсоох арга хэмжээ авах, хуульд өөрөөр заагаагүй бол нутаг дэвсгэрийн боловсрол, соёл, эрүүл мэнд, биеийн тамир, спортын байгууллагууд эрх бүхий байгууллагаас тогтоосон стандарт, норм, нормативыг сахин мөрдөж байгаа эсэхэд тэдгээрийн харьяалал, өмчийн төрөл, хэлбэрийг харгалзахгүйгээр хяналт тавих” бүрэн эрхтэй²⁰ ба харин сумын Засаг дарга энэхүү бүрэн эрхээ зөвхөн мэргэжлийн байгууллагын оролцоотойгоор хэрэгжүүлэх боломжтой.

Олон нийтийн дунд мэргэжлийн хяналтын байгууллагыг дангаараа хяналт хэрэгжүүлдэг Засгийн газрын бүтцийн нэг байгууллага гэсэн ойлголт нэлээд хүчтэй тогтсон байна. Үүний шалтгаан нь хуулийн Төрийн хяналт шалгалтын тухай хуулийн 3 дугаар зүйлийн 3.3 дахь хэсэгтэй шууд холбоотой юм.

Хуулийн энэхүү заалтыг 3.1 болон 3.2 дахь хэсгээс салангид авч үзсэнээс үүдэн “төрийн захиргааны хяналт шалгалт” гэдэгт “Засгийн газар, яам агентлаг, аймаг, нийслэл, сум, дүүрэг, баг хорооны Засаг дарга, хууль тогтоомжоор тусгайлан эрх олгогдсон мэргэжлийн хяналт, түүнчлэн нутгийн өөрөө удирдах байгууллагаас .. хэрэгжүүлэх хяналт шалгалт”- ыг хамааруулан “мэргэжлийн хяналт шалгалт”-ыг “захиргааны хяналт”-тай адилтган үзэх эсхүл бүр “захиргааны хяналт”-ын нэг хэсэг гэж үзэх хандлага хэвшиж тогтжээ.

Тэгвэл дээр авч үзсэнээр УИХ-ын болон бусад төрийн дээд эрх мэдлийн байгууллагын хяналт шалгалтын үйл ажиллагаа бүхэлдээ “мэргэжлийн хяналт шалгалт”-ад хамаарахгүй хэдий ч зайлшгүй мэргэжлийн хяналтын байгууллагын оролцоо шаардах бөгөөд, өөрөөр хэлбэл, “мэргэжлийн” өнцгөөс хандах шаардлага үүсдэг байна. Үүнтэй адилаар Засгийн газар, яам, агентлаг, орон нутгийн байгууллагууд мөн адил тус тусын бүрэн эрхийн хүрээнд хяналт шалгалт явуулахад “мэргэжлийн” гэсэн тодотголтой хяналт шалгалтыг хэрэгжүүлж иржээ.

Тэгэхээр төрийн (мэргэжлийн) хяналт нь үндэсний аюулгүй байдлыг хангах чиг үүргийн хүрээнд УИХ, Ерөнхийлөгч, шүүх хяналтын байгууллагууд, Засгийн газар, яам, агентлаг, орон нутгийн нэгжийн удирдлагын зүгээс хэрэгжүүлэх “мэргэжлийн” байгууллагын оролцоотой хяналтын үйл ажиллагааг ойлгож болохоор байна. Тэгэхдээ хуулийн зохицуулах харилцааг тодорхойлохдоо эдгээр бүх байгууллагыг багтаан авч үзэх боломжгүй юм.

Хуулийн 3 дугаар зүйлийн хэрэгжилтийг хууль тогтоомжийн хүрээнд судлахад ийм дүгнэлт гарч байна. Мэргэжлийн хяналт гэсэн нэр томъёо нь төрийн

²⁰ УИХ-ын 2016 оны 12 сарын 14-ний 10 дугаар хурлын 10 дүгээр тогтоол.

хяналтын өргөн агуулгыг явцууруулж, зөвхөн Засгийн газрын нэг агентлагын чиг үүрэг, үйл ажиллагаа мэт өрөөсгөл ойлголт олон нийтийн дунд хэвшиж тогтсоноос уг байгууллагын нийгмийн үнэлэмжид сөргөөр нөлөөлж, зөвхөн иргэд, аж ахуйн нэгжүүдийг шалгаж дарамталдаг байгууллага гэсэн шүүмжлэл дагуулах болсон байна гэж дүгнэж болох юм.

Цаашид мэргэжлийн хяналтыг “төрийн” гэсэн тодотгол нэмж, энэ агуулгаар нь ач холбогдол, цар хүрээг нь илүү сайн тодотгож хуульчлах шаардлага зүй ёсоор тавигдаж байна.

2003 оноос өмнө сайд тус бүрийн эрхлэх асуудлын хүрээнд хэрэгжиж байсан улсын хяналтын тогтолцоог²¹ буюу салбар тус бүрт байсан улсын хяналтын албаны 13 агентлаг, нэгжийг нэгдсэн тогтолцоонд оруулж, Мэргэжлийн хяналтын ерөнхий газрыг байгуулсан байдаг. Гэтэл хууль тогтоогчоос зарим хуулийг батлахдаа мэргэжлийн хяналтын зарим чиг үүргийг өөр байгууллагад хариуцуулж байгаа нь хяналт шалгалтын давхардлыг арилгах төрийн залгамж бодлогод нийцэхгүй байна.

Тухайлбал, 2018 оны 6 дугаар сарын 01-ний өдрөөс мөрдөгдөж байгаа Мал, амьтны эрүүл мэндийн тухай хуулийн 31.1-д “Мал эмнэлгийн төрийн хяналтыг улсын хэмжээнд мэргэжлийн хяналтын төв болон орон нутгийн байгууллага, тэдгээрийн улсын ерөнхий байцаагч, ахлах байцаагч, улсын байцаагч хэрэгжүүлнэ”, 31.4-т “Мал эмнэлгийн үйл ажиллагааны хяналтыг улсын хэмжээнд мал, амьтны эрүүл мэндийн асуудал хариуцсан төрийн захиргааны байгууллага, аймаг, нийслэлд тухайн шатны мал эмнэлгийн байгууллага, сум, дүүрэгт мал эмнэлгийн улсын байцаагч хэрэгжүүлнэ.” гэж заасан. Тэгвэл Зөрчлийн тухай хуулийн 13.9 дүгээр зүйлд заасан “Мал, амьтны эрүүл мэндийн тухай хууль зөрчих” гэсэн зөрчлийг шалган шийдвэрлэх эрх бүхий албан тушаалтан нь мал эмнэлгийн улсын байцаагч бус мэргэжлийн хяналтын улсын байцаагч байна. Мөн хууль тогтоогч Эм, эмнэлгийн хэрэгслийн тухай хуульд 2020 оны 8 дугаар сарны 28-ны өдөр нэмэлт, өөрчлөлт оруулж “эм, эмнэлгийн хэрэгслийн хяналт, зохицуулалтын асуудал эрхэлсэн төрийн захиргааны байгууллага”-ыг байгуулах эрх зүйн үндсийг тавьсан ба Засгийн газрын

²¹ Уг хяналтын албад нь сайд тус бүрийн эрхлэх асуудлын хүрээнд байгуулагдан ажиллаж байсан. Тухайлбал, Улсын Их Хурлын 2000 оны “Төрийн захиргааны байгууллагын тогтолцоо, бүтцийн ерөнхий бүдүүвчийг шинэчлэн батлах тухай” 32 дугаар тогтоолд зааснаар:

1. Байгаль орчны сайдын эрхлэх ажлын хүрээнд: - *Байгаль орчныг хамгаалах алба*;
2. Боловсрол, соёл, шинжлэх ухааны сайдын эрхлэх ажлын хүрээнд: - *Боловсрол, соёл, шинжлэх ухааны улсын хяналтын алба*;
3. Дэд бүтцийн сайдын эрхлэх ажлын хүрээнд: - *Дэд бүтцийн улсын хяналтын алба*;
4. Нийгмийн хамгаалал, хөдөлмөрийн сайдын эрхлэх ажлын хүрээнд: - *Хөдөлмөр, нийгмийн хамгааллын улсын хяналтын алба*;
5. Үйлдвэр, худалдааны сайдын эрхлэх ажлын хүрээнд: - *Үйлдвэр, худалдааны улсын хяналтын алба*;
6. Хүнс, хөдөө аж ахуйн сайдын эрхлэх ажлын хүрээнд: - *Хүнсний аюулгүй байдал, хөдөө аж ахуйн улсын хяналтын алба*;
7. Эрүүл мэндийн сайдын эрхлэх ажлын хүрээнд: - *Эрүүл мэндийн улсын хяналтын алба* зэргийг Засгийн газрын тохируулагч агентлаг байхаар тусгасан байдаг.

Дээр дурдсан төв байгууллага, албад нь орон нутаг дахь салбар алба болон улсын байцаагчаар дамжуулан захиргааны хяналтын нутаг дэвсгэрийн нэгжид хэрэгжүүлж байсан.

2020 оны “Агентлаг байгуулах тухай” 222 дугаар тогтоолоор Эрүүл мэндийн сайдын эрхлэх асуудлын хүрээнд Засгийн газрын хэрэгжүүлэгч агентлаг “Эм, эмнэлгийн хэрэгслийн хяналт, зохицуулалтын газар”-ыг байгуулсан.²² Тэгвэл Зөрчлийн тухай хуулийн 6.6 дугаар зүйлд заасан “Эм, эмнэлгийн хэрэгслийн тухай хууль зөрчих” зөрчлийг шалган шийдвэрлэх эрх бүхий албан тушаалтан нь мөн л мэргэжлийн хяналтын улсын байцаагч байна.

Мэргэжлийн хяналтын байгууллагаас дангаар мэргэжлийн хяналтыг хэрэгжүүлэхээс гадна бусад төрийн байгууллагаас хяналт шалгалт хийхэд хамтран оролцдог байна. Хэрэв уг хяналт шалгалтын хүрээнд зөрчил, дутагдал илэрвэл түүнийг засч залруулах, хуульд заасан тохиолдолд хариуцлага хүлээх арга хэмжээг авах нь гарцаагүй. Гэтэл уг хяналт, шалгалт нь төлөвлөгөөт, төлөвлөгөөт бус хяналт шалгалтын алинд нь хамаарах вэ гэдэг асуудал тодорхойгүй. Иймд уг асуудлыг хуульд нарийвчлан тусгах шаардлагатай.

УИХ-ын 2020 оны “Монгол Улсын Үндсэн хуульд оруулсан нэмэлт, өөрчлөлтөд хууль тогтоомжийг нийцүүлэх, түүнтэй холбогдуулан авах арга хэмжээний тухай” 02 дугаар тогтоолын Хавсралт “Монгол Улсын Үндсэн хуульд оруулсан нэмэлт, өөрчлөлтөд хууль тогтоомжийг нийцүүлэх хуваарь”-ийн 1.1 дэх хэсэгт зааснаар 2020 онд багтаан “Иргэний эрүүл, аюулгүй орчинд амьдрах, орчны бохирдол, байгалийн тэнцэл алдагдахаас хамгаалуулах эрхийн хэрэгжилтэд тавих хяналтыг боловсронгуй болгох” чиглэлээр Төрийн хяналт шалгалтын тухай хуульд нэмэлт, өөрчлөлт оруулна гэж заасан ба энэ нь иргэдийн эрүүл, аюулгүй орчинд амьдрах эрхийг хангахад мэргэжлийн хяналтын үүрэг, оролцоо чухал байгааг харуулж байна. Иймд энэ хүрээнд эрх зүйн зохицуулалтыг боловсронгуй болгох шаардлагатай.

Мэргэжлийн хяналтын улсын байцаагч нь байгаль орчинд учруулсан экологи эдийн засгийн хохирол, халамжийн сангуудын болон нийгмийн даатгалыг буруу тооцсоны хохирлыг тооцон гаргаж, нөхөн төлүүлэх шийдвэрийг гарган хэрэгжүүлэх арга хэмжээг авдаг. Эдгээр төрд учруулсан хохирлыг нөхөн төлүүлэх шийдвэрийг Иргэний хэрэг шүүхэд хянан шийдвэрлэх тухай хуулийн 184 дүгээр зүйлд заасны дагуу шүүхээр баталгаажуулан гүйцэтгүүлдэг.

Төрийн хяналт шалгалтын тухай хуулийн 1 болон 3 дугаар зүйлийн

²² Уг агентлаг нь Эм, эмнэлгийн хэрэгслийн тухай хуулийн 6.2-т зааснаар дараах чиг үүргийг хэрэгжүүлнэ:

6.2.1.эм, биологийн идэвхт бүтээгдэхүүний бүртгэл, зах зээл дэх чанар, аюулгүй байдлын тандалт судалгаа;

6.2.2.үйлдвэрлэх, импортлох, худалдах тусгай зөвшөөрөл;

6.2.3.импорт, экспортын лиценз, хяналт, зохицуулалт;

6.2.4.чанарын баталгаажуулалт;

6.2.5.эмийн үйлдвэрлэлийн стандарт (GMP)-ын шаардлагыг хангасан тухай батламж;

6.2.6.эм зүйн үйл ажиллагаанд тавих мэргэжлийн хяналт;

6.2.7.эмийн гаж нөлөөнд тавих хяналт;

6.2.8.эм, биологийн идэвхт бүтээгдэхүүний зар сурталчилгааны зөвшөөрөл, хяналт;

6.2.9.зайлшгүй шаардлагатай эмийн үнийн зохицуулалт, хяналт;

6.2.10.эмнэлгийн мэргэжилтэн болон олон нийтэд зориулсан эмийн талаархи хараат бус, бодит мэдээлэл.

зохицуулалт нь 1995 оны Төрийн хяналт шалгалтын тухай хуулийн зохицуулалтыг хуулбарлаж давтсан байгааг дараах хүснэгтээс харж болно.

Төрийн хяналт шалгалтын тухай хууль. 1995 он	Төрийн хяналт шалгалтын тухай хууль. 2003 он
1 дүгээр зүйл. Хуулийн зорилт 1.Энэ хуулийн зорилт нь төрийн хяналт шалгалтын тогтолцоо, хяналт шалгалтыг хэрэгжүүлэх байгууллагын зохион байгуулалт, үйл ажиллагааны эрх зүйн үндсийг тодорхойлж, төрийн хяналт шалгалтыг хэрэгжүүлэхтэй холбогдсон харилцааг зохицуулахад оршино. 3 дугаар зүйл. Төрийн хяналт шалгалтын тогтолцоо, хүрээ 1.Төрийн хяналт шалгалт нь Улсын Их Хурал, Ерөнхийлөгч, Төрийн хянан шалгах хороо, аймаг, нийслэлийн хянан шалгах хороо, төрийн захиргааны байгууллагын хяналт шалгалт, Үндсэн хуулийн Цэц, шүүх, прокурорын хяналт, нутгийн өөрөө удирдах байгууллагаас энэ хуулийн дагуу хэрэгжүүлэх хяналт шалгалтаас бүрдэнэ. 2.Улсын Их Хурал, Ерөнхийлөгчийн хяналт шалгалт, Үндсэн хуулийн цэц, Шүүх, прокурорын хяналттай холбогдсон харилцааг тус тусын хууль тогтоомжоор зохицуулна. 3.Төрийн хянан шалгах хороо, аймаг, нийслэлийн хянан шалгах хороо, Засгийн газар, яам, тусгай газар, Засгийн газрын дэд бүтцэд хамаарах газар, аймаг, нийслэл, сум, дүүрэг, баг хорооны Засаг даргын хяналт шалгалт, хууль тогтоомжоор тусгайлан эрх олгогдсон захиргааны байгууллагын хяналт, түүнчлэн нутгийн өөрөө удирдах	1 дүгээр зүйл. Хуулийн зорилт 1.1.Энэ хуулийн зорилт нь төрийн хяналт шалгалтын тогтолцоо, төрийн захиргааны хяналт шалгалтын эрх зүйн үндсийг тодорхойлж, төрийн хяналт шалгалтыг хэрэгжүүлэхтэй холбогдсон харилцааг зохицуулна. 3 дугаар зүйл. Төрийн хяналт шалгалтын тогтолцоо, хүрээ 3.1.Төрийн хяналт шалгалт нь Улсын Их Хурал, Ерөнхийлөгч, Төрийн аудитын байгууллага болон төрийн захиргааны байгууллагын хяналт шалгалт /цаашид “мэргэжлийн хяналт” гэх/, Үндсэн хуулийн Цэц, шүүх, прокурорын хяналт, нутгийн өөрөө удирдах байгууллагаас энэ хуулийн дагуу хэрэгжүүлэх хяналт шалгалтаас бүрдэнэ. 3.2.Улсын Их Хурал, Ерөнхийлөгчийн хяналт шалгалт, Үндсэн хуулийн цэц, шүүх, прокурорын хяналт болон Төрийн аудитын үйл ажиллагаатай холбогдсон харилцааг уг хуульд хамаарахгүй. 3.3.Засгийн газар, яам, агентлаг, аймаг, нийслэл, сум, дүүрэг, баг хорооны Засаг даргын хяналт шалгалт, хууль тогтоомжоор тусгайлан эрх олгогдсон мэргэжлийн хяналт, түүнчлэн нутгийн өөрөө удирдах байгууллагаас энэ хуулийн дагуу хэрэгжүүлэх хяналт шалгалттай холбогдсон харилцааг энэ хуулиар зохицуулна.

байгууллагаас энэ хуулийн дагуу хэрэгжүүлэх хяналт шалгалттай холбогдсон харилцааг энэ хуулиар зохицуулна.	
--	--

Хэдийгээр дээрх хоёр хууль нь ижил нэртэй боловч зохицуулах харилцааны хувьд өөр байсан. Тодруулбал, 1995 оны хууль нь төрийн санхүү, төсвийн хяналт шалгалтыг хэрэгжүүлэх Төрийн хянан шалгах хороо, түүний аймаг, нийслэл дэх хороо, хянан байцаагчийн бүрэн эрхээс гадна, захиргааны хяналтын байгууллага, захиргааны улсын байцаагчийн бүрэн эрхийг зохицуулсан байсан. Тэгвэл 2003 оны Төрийн хяналт шалгалтын тухай хуулиар Төрийн хянан шалгах хороог татан буулгаж төрийн санхүү, төсвийн хяналттай холбоотой харилцааг Төрийн аудитын тухай хуулиар, харин захиргааны хяналтыг Төрийн хяналт шалгалтын тухай хуулиар тус тус зохицуулсан. Өөрөөр хэлбэл, 2003 оноос өмнө сайд тус бүрийн эрхлэх асуудлын хүрээнд хэрэгжиж байсан захиргааны хяналтын тогтолцоог²³ буюу салбар тус бүрт байсан улсын хяналтын албаны 13 агентлаг, нэгжийг нэгдсэн тогтолцоонд оруулж, Мэргэжлийн хяналтын ерөнхий газрыг байгуулсан байдаг.

Хоёр хуулийн зохицуулалтыг харьцуулан үзэхэд 1995 оны хуульд байгаа “захиргааны байгууллагын хяналт”, “захиргааны хяналт” гэсэн нэр томъёо нь 2003 оны хуульд “мэргэжлийн хяналт” гэсэн нэр томъёогоор өөрчлөгдсөн болох нь харагдаж байна. Нөгөөтэйгүүр, Төрийн хяналт шалгалтын тухай хуулийн 3.1-д “төрийн захиргааны байгууллагын хяналт шалгалтыг /мэргэжлийн хяналт/ гэж хашилтад оруулж тодотгосон мөртлөө 3.3-т “Засгийн газар, яам, агентлаг, аймаг,

²³ Уг хяналтын албад нь сайд тус бүрийн эрхлэх асуудлын хүрээнд байгуулагдан ажиллаж байсан. Тухайлбал, Улсын Их Хурлын 2000 оны “Төрийн захиргааны байгууллагын тогтолцоо, бүтцийн ерөнхий бүдүүвчийг шинэчлэн батлах тухай” 32 дугаар тогтоолд зааснаар:

1. Байгаль орчны сайдын эрхлэх ажлын хүрээнд: - *Байгаль орчныг хамгаалах алба*;
2. Боловсрол, соёл, шинжлэх ухааны сайдын эрхлэх ажлын хүрээнд: - *Боловсрол, соёл, шинжлэх ухааны улсын хяналтын алба*;
3. Дэд бүтцийн сайдын эрхлэх ажлын хүрээнд: - *Дэд бүтцийн улсын хяналтын алба*;
4. Нийгмийн хамгаалал, хөдөлмөрийн сайдын эрхлэх ажлын хүрээнд: - *Хөдөлмөр, нийгмийн хамгааллын улсын хяналтын алба*;
5. Үйлдвэр, худалдааны сайдын эрхлэх ажлын хүрээнд: - *Үйлдвэр, худалдааны улсын хяналтын алба*;
6. Хүнс, хөдөө аж ахуйн сайдын эрхлэх ажлын хүрээнд: - *Хүнсний аюулгүй байдал, хөдөө аж ахуйн улсын хяналтын алба*;
7. Эрүүл мэндийн сайдын эрхлэх ажлын хүрээнд: - *Эрүүл мэндийн улсын хяналтын алба* зэргийг Засгийн газрын тохируулагч агентлаг байхаар тусгасан байдаг.

Дээр дурдсан төв байгууллага, албад нь орон нутаг дахь салбар алба болон улсын байцаагчаар дамжуулан захиргааны хяналтын нутаг дэвсгэрийн нэгжид хэрэгжүүлж байсан.

нийслэл, сум, дүүрэг, баг хорооны Засаг даргын хяналт шалгалт” гэсний дагаа “хууль тогтоомжоор тусгайлан эрх олгогдсон мэргэжлийн хяналт” гэж оруулсан нь ойлгомжгүй байна.

Төрийн хяналт шалгалтын тухай хуулийн 3.3-аас үзэхэд дараах хяналт шалгалтад уг хууль хамаарахаар байна:

1. Засгийн газрын хяналт шалгалт;
2. Яамны хяналт шалгалт;
3. Агентлагийн хяналт шалгалт;
4. Засаг даргын хяналт шалгалт;
5. Нутгийн өөрөө удирдах байгууллагын хяналт шалгалт;
6. Хууль тогтоомжоор тусгайлан эрх олгогдсон мэргэжлийн хяналт.

Нутгийн өөрөө удирдах байгууллагын хяналт шалгалт нь тухайн шатны Засаг дарга, иргэдийн Төлөөлөгчдийн Хурлаас гаргасан шийдвэрийг биелүүлэх үйл ажиллагааг хянан шалгаж үнэлэлт, дүгнэлт өгөх явдал юм. Тэгэхээр гол объект нь Засаг дарга иргэдийн Төлөөлөгчдийн Хурлаас гарсан шийдвэрийн биелэлтийг хангах үйл ажиллагаа байна. Үүнийг Засаг дарга “хууль тогтоомж, Засгийн газар болон харьяалах дээд шатны Засаг даргын шийдвэрийн гүйцэтгэлийг хангах үйл ажиллагаа гэж ойлгож болохгүй бөгөөд үүний хүрээнд Засаг дарга нь иргэдийн Төлөөлөгчдийн хурлын өмнө бус дээд шатны Засаг дарга, төв засгийн газрын өмнө хариуцлага хүлээнэ.

Иймд нутгийн өөрөө удирдах байгууллагаас хийх хяналт шалгалт буюу Засаг дарга иргэдийн Төлөөлөгчдийн Хурлаас гарсан шийдвэрийг хэрхэн биелүүлж байгааг хянан шалгах үйл ажиллагааг Төрийн хяналт шалгалтын тухай хуулиар зохицуулах нь оновчгүй байна. Энэхүү харилцаа нь Монгол Улсын засаг захиргаа, нутаг дэвсгэрийн нэгж, түүний удирдлагын тухай хуулиар зохицуулагдах учиртай. Төрийн хяналт шалгалтын тухай хуулийн 12 дугаар зүйлд байгаа “Аймаг, нийслэл, сум, дүүргийн иргэдийн Төлөөлөгчдийн Хурал, түүний Тэргүүлэгчдийн бүрэн эрх” эрхийн зохицуулалтууд нь Монгол Улсын засаг захиргаа, нутаг дэвсгэрийн нэгж, түүний удирдлагын тухай хууль (2006)-ийн зохицуулалттай давхцсан шинжтэй²⁴, мөн 2020 оны 12 дугаар сарын 14-ний өдөр шинэчлэн найруулж баталсан Монгол Улсын засаг захиргаа, нутаг дэвсгэрийн нэгж, түүний удирдлагын тухай хуульд мөн адил тусгагдсан зохицуулалтууд байна.

²⁴ Монгол Улсын засаг захиргаа, нутаг дэвсгэрийн нэгж, түүний удирдлагын тухай хуульд иргэдийн Төлөөлөгчдийн Хурлын шийдвэрийн биелэлтийг хангахтай холбоотой зохицуулалтууд цөөнгүй байдаг. Тухайлбал:

12 дугаар зүйл. Хурлын төлөөлөгчийн бүрэн эрх

12.1. Аймаг, нийслэл, сум, дүүргийн Хурлын төлөөлөгч нь дараахь бүрэн эрхийг хэрэгжүүлнэ:

12.1.7. хууль тогтоомж, Хурлын шийдвэрийн биелэлтийг хангах, иргэдийн эрх, хууль ёсны ашиг сонирхлыг хамгаалах, нутаг дэвсгэрийн амьдралын тодорхой асуудлыг шийдвэрлэхтэй холбогдуулан Засаг дарга, түүний орлогч, Засаг даргын Тамгын газар, Засаг даргын дэргэдэх газар, хэлтэс, албадын дарга, нутаг дэвсгэрийн байгууллагын удирдлагад асуулга тавьж хариуг нь авах;

18 дугаар зүйл. Сум, дүүргийн Хурлын бүрэн эрх

з/хууль тогтоомж, Засгийн газар, тухайн асуудлыг харьяалах дээд шатны болон тухайн Хурлын шийдвэрийн биелэлтийг хангах ажлыг Засаг дарга хэрхэн зохион байгуулж байгааг шалгах, үнэлгээ өгөх; гэх мэт

Засгийн газар, яамны хяналт шалгалт гэж ямар хяналт шалгалтыг ойлгох нь тодорхойгүй байна. Засгийн газар, яамнаас төрийн дотоодын хяналт шалгалт буюу өөрийн харьяа байгууллага, газарт шалгалтыг өргөнөөр хийдэг.²⁵ Яам, агентлаг, Засаг даргаас хийх хяналт шалгалт, түүнчлэн мэргэжлийн хяналт нь төрийн гүйцэтгэх эрх мэдлийн байгууллагын хяналт шалгалтад хамаарна. Монгол Улсын Үндсэн хуульд “Ерөнхий сайд Засгийн газрыг удирдаж хууль биелүүлэх ажлыг Улсын Их Хурлын өмнө хариуцана” (Дөчин нэгдүгээр зүйл) гэж заасан. Ийнхүү Ерөнхий сайд хуулийн биелэлтийг хангах зорилгоор шатлан захирах зарчим ёсоор буюу сайдаа, сайд нь агентлаг, газраа, агентлаг газар нь хэлтэс, албадаа (аймаг, нийслэлийн Засаг дарга нь сум, дүүргийн Засаг даргаа, сум, дүүргийн Засаг дарга нь баг, хорооны Засаг даргаа) доош удирдан чиглүүлж, тэдгээр нь мөн дээш хариуцан тайлагнаж ажилладаг.

Захиргааны хяналт буюу мэргэжлийн хяналтын гол онцлог нь хууль тогтоомж, гүйцэтгэх эрх мэдлийн байгууллагын актаар тогтоосон бөгөөд бүх нийтээр дагаж мөрдвөл зохих журмын биелэлтэд мэргэшсэн байгууллагаас тавих хяналтын үйл ажиллагаа юм.²⁶ Захиргааны хяналтын үндсэн шинж нь (а) гадны хяналт байх; (б) хууль зүйн агуулгаараа хяналт, шалгалт хосолмол байх; (в) уг хяналтыг дагнан мэргэшсэн байгууллага хэрэгжүүлдэг байх; (г) шалгалтын явцад илэрсэн зөрчлийг арилгахын тулд албадлагаар хангагддаг байх зэрэг болно.²⁷

Төрийн хяналт шалгалтын тухай хуулийн 3 дугаар зүйлийн 3.1-д аливаа төрийн байгууллага, албан тушаалтнаас явуулах хяналт шалгалтыг төрийн хяналт шалгалтад хамруулахаар өргөн хүрээнд тусгасан. Хуулийн 3.2-т Улсын Их Хурал, Ерөнхийлөгчийн хяналт шалгалт, Үндсэн хуулийн цэц, шүүх, прокурорын хяналт болон Төрийн аудитын үйл ажиллагаатай холбогдсон харилцааг уг хуульд хамаарахгүй гэж заасан. Харин хуулийн 3.3-т “Засгийн газар, яам, агентлаг, аймаг, нийслэл, сум, дүүрэг, баг хорооны Засаг даргын хяналт шалгалт, хууль тогтоомжоор тусгайлан эрх олгогдсон мэргэжлийн хяналт, түүнчлэн нутгийн өөрөө удирдах байгууллагаас энэ хуулийн дагуу хэрэгжүүлэх хяналт шалгалттай холбогдсон харилцааг энэ хуулиар зохицуулахаар заасан байна.

Төрийн хяналт шалгалтын тухай хуулийн 3 дугаар зүйлийн 3.1-д “төрийн захиргааны байгууллагын хяналт шалгалтыг “мэргэжлийн хяналт” гэж тодотгосон. Төрийн захиргааны байгууллага гэдэгт “Засгийн газар, яам, агентлаг, Засаг дарга зэрэг гүйцэтгэх эрх мэдлийн байгууллага”-ууд хамаарах ба эдгээр байгууллагаас хийх хяналт шалгалтыг “мэргэжлийн хяналт” гэж үзэхээр байна. Харин 3.3-т эдгээр захиргааны байгууллагын хяналт шалгалтыг дурдахдаа “хууль тогтоомжоор тусгайлан эрх олгогдсон мэргэжлийн хяналт”, 4.1.6-т төрийн хяналт шалгалт хийхэд баримтлах зарчимд “хяналт шалгалтыг ...гагцхүү хуулиар эрх олгосон хяналт шалгалтын байгууллага, албан тушаалтан хэрэгжүүлэх.” гэж оруулсан нь практик дээр ойлгомжгүй байдлыг үүсгэж байна. Тодруулбал, энэ нь “мэргэжлийн хяналт” дотроо “хууль тогтоомжоор тусгайлан эрх олгогдсон мэргэжлийн хяналт” байхыг тодотгосон хэрэг үү эсхүл 3.1-д заасан “мэргэжлийн хяналт” нь “хууль тогтоомжоор

²⁵ Ялангуяа яамны зүгээс хуулийн биелэлтийг хянан шалгахдаа өөрийн системийн харьяа газар, байгууллагынхаа хүрээнд дотоод хяналт шалгалтыг өргөнөөр хэрэгжүүлдэг.

²⁶ Д.Ганзориг. *Захиргааны эрх зүй: Тайлбар толь*. (УБ, 2002), 63 дахь тал.

²⁷ Мөн тэнд.

тусгайлан эрх олгогдсон”-ын үндсэн дээр хийгдэх ёстойг илэрхийлсэн хэрэг үү гэдэг нь тодорхойгүй байна. Цаашлаад хуулийн 9.3.1-д Мэргэжлийн хяналтын төв байгууллага нь “хуульд заасны дагуу хууль тогтоомж болон нийтээр дагаж мөрдөх эрх зүйн бусад актын биелэлтэд хяналт тавих” бүрэн эрхтэй гэж зааснаас үзэхэд мэргэжлийн хяналтын байгууллагаас хэрэгжүүлэх хяналт шалгалт нь зөвхөн хуульд заасан буюу хуулиар тусгайлан эрх олгогдсон нөхцөлд хэрэгжихээр ойлгогдож байна.

Эндээс мэргэжлийн хяналтын байгууллага нь Монгол Улсын хүчин төгөлдөр үйлчилж буй бүхий л хууль тогтоомжийн биелэлтэд хяналт тавих чиг үүрэгтэй юу эсхүл зөвхөн хуульд заасан тохиолдолд тухайн хуулийн биелэлтэд хяналт тавих уу гэдэг асуудал үүснэ. Практик дээр мэргэжлийн хяналтын байгууллагаас хийх хяналт шалгалт нь бусад төрийн байгууллагаас хийх хяналт шалгалтын чиг үүрэгтэй давхардах явдал гардаг. Мөн тухайн салбар хуулинд нь хяналт тавих эрх зохицуулалтыг орхигдуулснаас болж шүүхийн практикт Төрийн хяналт шалгалтын тухай хуулийн дээрх 3.3, 4.1.6, 9.3.1 дэх заалтыг баримтлан хяналт тавих эрх олгогдоогүй байна гэсэн үндэслэлээр улсын байцаагчийн шийдвэрийг хүчингүй болгох тохиолдолдол гарч байна. Боловсролын тухай хуульд 2016 онд оруулсан нэмэлт, өөрчлөлтөөр хуулийн хяналт тавих зохицуулалтыг хассаныг Хууль зүйн яамнаас хянан үзээд “Боловсролын тухай хууль тогтоомжийн хэрэгжилтэд Мэргэжлийн хяналтын байгууллага хөндлөнгийн, хараат бус хяналт тавихтай холбоотой шаардлагатай зохицуулалтыг орхигдуулсан, Боловсролын тухай хуульд заасан хяналт тавих субъектууд ямар асуудлаар хяналт тавих асуудал тодорхойгүй, зөрчилтэй байгаа нь хуулийн хийдэл үүсгэж байна.”²⁸ гэж дүгнэсэн байна. Төрийн хяналт шалгалтын хүрээнд мэргэжлийн хяналт шалгалтын хүрээний асуудлыг хуульд тодорхой зохицуулаагүйгээс болж төрийн бусад байгууллагын чиг үүрэгтэй давхардсан хяналт шалгалтын хүлээн зөвшөөрөгдсөн байдал хангалтгүй байна.

Иймд мэргэжлийн хяналтын байгууллагаас хийх хяналт шалгалт болон төрийн бусад байгууллагаас хийх хяналт шалгалтын уялдаа холбоо, заагийг тодорхой болгох шаардлагатай.

2.2. Дүгнэлт

Нэгд, хуулийн үйлчлэх хүрээ нь зөвхөн “мэргэжлийн хяналтын байгууллагын” хэрэгжүүлэх хяналт шалгалтын үйл ажиллагаагаар үл хязгаарлагдан, төрийн гол гол байгууллагуудын хяналт шалгалтыг хамарсан өргөн агуулгатай байна. Гэхдээ уг хуулиар тэр бүх байгууллагуудын хэрэгжүүлэх хяналт шалгалтыг зохицуулаагүй. Учир нь тэдгээр байгууллагуудын хяналт шалгалтын харилцаа нь тус тусдаа хуультай.

Хоёрт, “мэргэжлийн хяналт”, “улсын мэргэжлийн хяналт” гэх мэт нэр томъёог “төрийн мэргэжлийн хяналт” гэж өөрчлөх саналтай байна. Энэ нь дээр дурьдсан санааг илэрхийлэх гэсэн зорилготой юм. Цаашид хуулийн нэрийг ч “төрийн мэргэжлийн хяналтын тухай” гэж өөрчилж, энэ хууль бол зөвхөн нэг байгууллагын

²⁸ Монгол Улсын шадар сайдад Хууль зүй, дотоод хэргийн сайдаас ирүүлсэн 2016 оны 12 дугаар сарын 19-ний өдрийн 1-1/2069 тоот албан бичиг

үйл ажиллагааг зохицуулах зорилготой бус төрийн өргөн хүрээтэй, маш чухал хяналтын чиг үүргийг хэрэгжүүлэхэд чиглэгдэнэ гэсэн санааг илтгэх нь зүйтэй байна.

Гуравт, төрийн мэргэжлийн хяналт нь төрийн аудитын нэгэн адил хөндлөнгийн, хараат бус хяналт шалгалтын тогтолцоо гэдэг нь мэргэжлийн хяналтын байгууллагын үйл ажиллагаанаас тодорхой харагдаж байгаа боловч энэ чухал онцлогийг тодорхой хуульчлаагүй байна. Мэргэжлийн хяналтын байгууллага нь хэдийгээр Засгийн газрын бүтцийн байгууллага мөн боловч үйл ажиллагаа нь өргөн цар хүрээтэй, чиг үүрэг нь төрийн хараат бус, хөндлөнгийн хяналт учраас тэр агуулгаар нь хуулийн үйлчлэх хүрээг тодорхойлох шаардлага үүссэн байна.

Гурав. Хуульд заасан нэр томьёо

3.1. Үнэлгээ

Үнэлэгдэх хэсэг	3¹ дугаар зүйл.Хуулийн нэр томьёоны тодорхойлолт 3¹.1.1."хяналт шалгалт" гэж иргэн, хуулийн этгээдийн явуулж байгаа үйл ажиллагаа /үйлдэл, эс үйлдэхүй/, түүнчлэн үйлдвэрлэж байгаа болон борлуулж байгаа бараа, бүтээгдэхүүн, үзүүлж байгаа ажил, үйлчилгээ хууль тогтоомжид заасан шаардлагыг хангаж байгаа эсэхийг дүгнэхэд чиглэсэн хянан шалгах арга хэмжээний цогцолборыг; 3¹.1.2."хяналт шалгалтын арга, хэлбэр" гэж тухайн хяналт шалгалтад хамаарах баримт бичгийг хянан үзэх, шалгуулагч этгээдийн үйл ажиллагаагаа явуулдаг нутаг дэвсгэр, байр, барилга байгууламж, өрөө тасалгаа, тоног төхөөрөмж, бусад объект, тээврийн хэрэгсэл, ачаа бараанд үзлэг хийх, бүтээгдэхүүн болон тухайн үйлдвэрлэл, үйлчилгээ, худалдааны орчноос дээж авч шинжлэх, турших, учирсан хор хохирол болон гаргасан зөрчлийн хоорондох уялдаа холбоог тогтоох зорилгоор шинжилгээ явуулах зэрэг хяналт шалгалт хийх эрх бүхий байгууллагын албан тушаалтан, түүнчлэн хууль тогтоомжид заасан журмын дагуу хяналт шалгалтад татагдан оролцож байгаа шинжээч, шинжилгээний байгууллагын үйл ажиллагааг;
Томьёологдсон шалгуур үзүүлэлт	1.Хуульчилсан нэр томьёоны тодорхойлолт нь холбогдох субъектүүдэд хүлээн зөвшөөрөгдсөн эсэх? 2.Төрийн хяналт шалгалтын тухай хуульд заасан нэр томьёо бусад хууль тогтоомжид хэрхэн тусгагдсан эсэх?

1.Хуульчилсан нэр томьёоны тодорхойлолт нь холбогдох субъектүүдэд хүлээн зөвшөөрөгдсөн эсэх?

Аливаа хуулийн нэр томьёоны тайлбар нь тухайн хуулийн гол томьёолол, агуулгыг илэрхийлэхүйц чухал байр суурь эзэлдэг. ТХШТХ-ийн нэр томьёоны

зохицуулалтыг үнэлгээ хийхээр сонгон авсан бөгөөд хуулийг хэрэглэгч субъектүүдэд нэр томьёо нь ойлгомжтой эсэх, хоёрдмол утга агуулаагүй эсэх, хүлээн зөвшөөрөгдсөн эсэхийг дүгнэх, улмаар нэр томьёог хэрхэн ойлгомжтой болгох талаар санал эрэлхийлэхийг зорилгоо.

Төрийн хяналт шалгалтын тухай хуулийн хувьд нэр томьёо нь өргөн утгатай бөгөөд нарийвчлан тодорхойлох шаардлагатай²⁹ хэд хэдэн нэр томьёо байгаа³⁰ тул “Хуулийн нэр томьёоны тодорхойлолт” хэмээх гарчигтай зүйл тусад нь хуульчилсан байж болох юм.

Хууль тогтоомжийн тухай хуулийн 30 дугаар зүйлд “Хуулийн төслийн хэл зүй, найруулгад тавих нийтлэг шаардлага”-ыг хуульчилсан ба мөн зүйлийн 30.1 дэх хэсэгт зааснаар нэр томьёо нь дараах нийтлэг шаардлагыг хангасан байх ёстой. Үүнд:

- Монгол Улсын Үндсэн хууль, бусад хуульд хэрэглэсэн нэр томьёог хэрэглэх;
- Нэг нэр томьёогоор өөр өөр ойлголтыг илэрхийлэхгүй байх;
- Үг хэллэгийг монгол хэл бичгийн дүрэмд нийцүүлэн хоёрдмол утгагүй товч, тодорхой, ойлгоход хялбараар бичих;
- Хүч оруулсан нэр томьёо хэрэглэхгүй байх;
- Жинхэнэ нэрийг ганц тоон дээр хэрэглэх.

Төрийн хяналт шалгалтын тухай хуулийн нэр томьёоны тодорхойлолтыг заалт тус бүрээр дээрх шаардлагын дагуу нэг бүрчлэн үнэлье:

1. “Хяналт шалгалт” хэмээх нэр томьёоны тухайд:

Төрийн хяналт шалгалтын тухай хуулийн 3¹ дүгээр зүйлийн 3¹.1.1-д “хяналт шалгалт” гэж иргэн, хуулийн этгээдийн явуулж байгаа үйл ажиллагаа /үйлдэл, эс үйлдэхүй/, түүнчлэн үйлдвэрлэж байгаа болон борлуулж байгаа бараа, бүтээгдэхүүн, үзүүлж байгаа ажил, үйлчилгээ хууль тогтоомжид заасан шаардлагыг хангаж байгаа эсэхийг дүгнэхэд чиглэсэн хянан шалгах арга хэмжээний цогцолборыг ойлгохоор заажээ. Тус зохицуулалтад “Хяналт шалгалт” хэмээн нийлмэл үгээр тодорхойлсон бөгөөд энэ нэршил шууд утгаараа Үндсэн хуульд байхгүй боловч Төрийн хяналт шалгалтын тухай хууль болон холбогдох бусад хууль тогтоомжид хуульчлагдсан, практикт хэрэглэж хэвшсэн нэр томьёо байна³¹.

Харин монгол хэлний найруулга зүйд “хяналт шалгалт” гэсэн нийлмэл нэр томьёо төдийлөн хэрэглэгддэггүй, гагцхүү тус тусдаа, тодруулбал, монгол хэлний тайлбар толь бичгүүдэд³² хяналт гэдэг нь хянах үйлийн нэр, шалгалт нь шалгах үйлийн нэр хэмээн тусдаа томъёологдсон байдаг.

²⁹ Хууль тогтоомжийн тухай хуулийн 30 дугаар зүйлийн 30.4.2 дахь заалт.

³⁰ Мөн зүйлийн 30.6 дахь хэсэг.

³¹ Монгол Улсад хүчин төгөлдөр үйлчилж буй хууль тогтоомжид “хяналт шалгалт” гэдэг үг 84 хуульд 168 удаа орсон, “хяналт, шалгалт” (*таслал*) гэдгээр 16 хуульд 98 удаа орсон, “хяналт шалгалт”, “хяналт, шалгалт” гэж давхардсан байдлаар 17 хуульд орсон байна. Судалгааны баг.

³² Я.Цэвэл. *Монгол хэлний товч тайлбар толь*. (УБ, УХГ, 1966);

“Хяналт шалгалт” нь “contra rotulus” гэсэн латин үгнээс үүсэлтэй ба англи хэлний “to control”, франц хэлний “contra role”, герман хэлний “Kontrolle” хэмээх үгтэй утга дүйцүүлэн хэрэглэдэг³³ хэдий ч зарим тохиолдолд англи хэлний “inspection” гэх үгтэй мөн адил утга дүйцүүлэн хэрэглэдэг³⁴ байна.

Англи хэлний inspection гэдгээс гадна supervision гэж бий. Энэ хоёр нэр томъёог ижил утгаар хэрэглэх тохиолдол нэлээд байдаг боловч хоорондоо ялгаатай ойлголтууд юм. Үүнийг дараахь хүснэгтэд товчлон харуулав³⁵

Inspection хяналт шалгалт	Supervision хяналт
Алдаа дутагдал илрүүлэх, баримт цуглуулах үйл ажиллагаа	Өөрийн удирдлагад ажиллаж байгаа хүмүүсийг хянах үйл ажиллагаа
Хяналт шалгалтыг байцаагч нар гүйцэтгэнэ.	Хяналтыг удирдах эсхүл ахлах ажилтан хэрэгжүүлнэ.
Өөрийн удирдлагад ажиллаж байгаа хүмүүсийг хянаж шалгана гэсэн ойлголт байдаггүй. Тухайн байгууллагад голдуу гаднаас, хөндлөнгийн эрх бүхий этгээд төрийн шийдвэрээр хяналт шалгалт явуулдаг.	Хяналт бол өөрийн удирдлагад байгаа хүмүүст чиглэсэн байна.
Байцаагч нар бол тушаал өгөх субъект биш.	Удирдах эсвэл эхлах ажилтан өөрийн удирдлагад байгаа хүмүүст тушаал өгдөг.
Хяналт шалгалт бол тасралтгүй явагдах үйл ажиллагаа биш. Тодорхой төлөвлөсөн хугацаанд хийгдэнэ.	Хяналт бол тасралтгүй явагдах процесс бөгөөд хянах үүрэгтэй ажилтан байнга хяналтын объектын дэргэд байж байдаг.

Хууль зүйн нэр томъёоны Блэкийн хууль зүйн толь (англ. Black’s Law Dictionary)-д эл нэр томъёог³⁶ (1) Нарийн, чанд хатуу шалгалт эсхүл мөрдөн байцаалт; (2) Хоол болон шингэн хүнс буюу бусад зүйлийн ашиглалт, худалдааны чанар, чадавхыг тогтоох зорилгоор хуулийн дагуу шалгах, турших үйл гэжээ. Мөн “Хяналт шалгалтын эрх зүй” (англ. Inspection Laws) хэмээх нэр томъёог “Худалдаалах зориулалттай төрөл бүрийн бараа, ялангуяа хоол, хүнсний бүтээгдэхүүн, тэдгээрийн шаардлага хангаж байгаа эсэхийг тогтоох зорилгоор

Хэлний бодлогын үндэсний зөвлөл, *Монгол хэлний зөв бичих дүрмийн журамласан толь* (УБ, МУЕТГ, 2018)

³³ Н.Бурмаа. *Хяналт үгүй бол хариуцлага үгүй*. Хууль дээдлэх ёс сэтгүүл, №74 (2020), 18 дахь тал.

³⁴ Монгол-Англи хэлний цахим “Болор” толь, bolor-toli.com [Сүүлд үзсэн: 2020.12.28]

³⁵ Дэлгэрэнгүй тайлбарыг эндээс үзнэ үү. [Difference Between Supervision and Inspection | Difference Between](#)

³⁶ Henry Campbell Black, *Black's law dictionary*, 4th edition (St.Paul, Minn: 1968, West publishing Co), p.938.

хяналт шалгалт хийх, эсхүл шаардлага хангаагүй бараа бүтээгдэхүүнийг худалдаанаас татан авах ажиллагаанд хамаарах асуудлаар эрх бүхий байцаагчийг томилох талаарх асуудлыг зохицуулсан хууль тогтоомж³⁷ гэж тайлбарлажээ.

Харин монголын эрдэмтэн, судлаачдын судалгааны бүтээлд “хяналт шалгалт” гэдгийг дараах байдлаар тодорхойлсон байна.

Тухайлбал, Б.Чимид: “Хяналт шалгалт” гэдэг нь хууль ёс гажуудуулсан зөрчил, дутагдал болон түүнд хүргэсэн нөхцөл шалтгааныг илрүүлж арилгах арга зам, хугацааны тухай заавал биелүүлэх заалт өгч, хууль бус ажиллагааг зогсоох төдийгүй өөрчлөн засахын тулд тухайн газар байгууллагын удирдах үйл ажиллагаанд оролцох замаар хууль ёсыг хангах арга юм.³⁸ Мөн хяналт шалгалт нь захиргааны аль нэг байгууллагын үйл ажиллагааны үндэс болохын хувьд зарчим, дагнаж эрхэлсэн газарт үндсэн үүрэг, тавигдсан зорилтоо хэрэгжүүлэх хэрэгсэл болгон ашиглахад удирдах ажлын арга болж үйлчилдэг олон талт үзэгдэл мөн³⁹ хэмээн тодорхойлсон.

Б.Нармандах: “Ардчилсан нийгмийн оршин тогтнох, хөгжих зайлшгүй шинж нь хууль ёс бөгөөд хууль ёсыг хангаж, сахилга дэг журмыг бэхжүүлэх, өмнөө тавьсан зорилгыг шийдвэрлэхэд нөлөөлөх, зохион байгуулалт, эрх зүйн хэрэгслийн нэг нь хяналт шалгалт мөн.”⁴⁰

Д.Ганзориг: “Төрийн хяналт шалгалт нь хууль дээдлэх, шударга ёсыг хангах, ил тод, бодитой байх зарчимд үндэслэсэн байна. Хяналт шалгалтыг хэрэгжүүлэх эрх бүхий байгууллага хяналт шалгалтыг өөрийн санаачилгаар, эрх бүхий байгууллагын даалгаснаар, түүнчлэн хууль тогтоомжид заасан үндэслэлээр хийнэ.”⁴¹

Ё.Бямбатогтох: “Төрийн хяналт шалгалт гэдэг нь төрийн чиг үүргийг гүйцэтгэж буй байгууллагууд нь төрийн өмнө хүлээсэн үүргээ хэрхэн биелүүлж ажиллаж байгаад шалгалт хийж, зөрчигдөл дутагдлыг илрүүлэх, зохих хариуцлагыг хүлээлгэх, үүргээ биелүүлээгүйгээс учрах аливаа эрсдлээс урьдчилан сэргийлэх үйл ажиллагаа юм. Төрийн хяналт шалгалтын гол чиг үүрэг бол төрийн хуулиудыг танин мэдүүлэх, үйл ажиллагаагаа зөв зохион байгуулахад нь туслах, улмаар хариуцлагаас зугтах, зайлсхийх аливаа хууль бус үйлдэл, эс үйлдлийг гаргуулахгүй байхад чиглэгдэнэ” гэж тодорхойлж, хяналт шалгалтын зорилгыг⁴² тодруулж өгсөн байна.⁴³

³⁷ Ibid.

³⁸ Б.Чимид. *БНМАУ-ын Захиргааны эрх зүй*. (УБ, 1973), 357 дахь тал.

³⁹ Б.Чимид, *БНМАУ-ын Захиргааны эрх зүй*, (УБ, 1973), 357 дахь тал.

⁴⁰ Б.Нармандах, *Захиргааны хяналтын онолын зарим асуудал, Захиргааны хяналт: үр нөлөө, боловсронгуй болгох зарим асуудал /эрдэм шинжилгээний бага хурлын итгэлзүүдийн эмхтгэл/*, (УБ, 2011), 2.

⁴¹ Д.Ганзориг, *Захиргааны эрх зүй тайлбар толь*, (УБ, 2002), 110 дахь тал.

⁴² Ё.Бямбатогтох, *Төрийн хяналт шалгалт*, (УБ, 2005), 4 дэх тал.

⁴³ Хууль тогтоомжийн хэрэгжилтийн биелэлт (бүрэн эрхийн чиглэл)-ийг хангах; Удирдлагын аливаа шийдвэрийн үндэслэл, үр нөлөө, түүний хэрэгжилтийн үнэлэлт, дүгнэлт өгөх; Хууль тогтоомж, хуулийн хүрээнд гарсан удирдлагын шийдвэрийн шаардлагаас зөрсөн зөрчлийг илрүүлэх; Аливаа зөрчлийг арилгуулах; Дутагдал зөрчлийн талаар эрх бүхий байгууллага, холбогдох албан тушаалтан, хамт олон, иргэдэд мэдээлэх, санамж дохио өгөх; Дутагдал зөрчил гарахаас урьдчилан сэргийлэх;

Ж.Сүхбаатар: “Хяналт шалгалт нь удирдлагын субъектийн уламжлалт үндсэн чиг үүргийн нэг юм. Ийм учраас төрийн байгууллагуудын өмнө тавигдсан зорилтыг биелүүлэх явцад төрийн байгууллагуудаас өдөр тутам хяналт шалгалтыг хэрэгжүүлж байдаг. Энэхүү хяналт шалгалт нь төрийн болон нутгийн удирдлагын хүрээнд хэрэгжиж байдгаараа төрийн хяналт шалгалт болно⁴⁴” гэж тусгасан байна.

Эрдэмтэн, судлаачдын дээрх тайлбарласнаас үзвэл хяналт шалгалт нь хууль ёсыг хангах, зарчимд үндэслэх, дүрэм, журмыг мөрдүүлэх гэж ойлгохоор байна.

Харин МХЕГ-ын даргын 2019 оны А/67 дугаар тушаалаар баталсан “Мэргэжлийн хяналтын ерөнхий шаардлага” стандарт байх бөгөөд тус баримт бичгийг мэргэжлийн хяналтын байгууллага улсын хэмжээнд Төрийн хяналт шалгалтын тухай хуулиас гадна дагаж мөрдөж байна.

Тус стандартад “шалгалт”, “хяналтын хуудас”, “эрсдэл”, “урьдчилан сэргийлэх шалгалт”, “тандалт судалгаа”, “хяналт шинжилгээ”, “зөвлөн туслах үйлчилгээ” зэрэг нэр томъёог тухайлан тайлбарласнаас гадна МХЕГ-аас Хууль, эрх зүйн орчинд судалгаа, дүн шинжилгээ хийх, давхардал, хийдлийг арилгах, боловсронгуй болгох санал боловсруулах ажлын хэсэг байгуулж, 2020 оны 8 дугаар сарын 31-ний өдрийн дэд ажлын хэсгийн танилцуулгад “... Хуульд “хяналт шалгалт” гэж нийлмэл байдлаар тодорхойлсон ч Төрийн хяналт шалгалтын тухай хуулийн 5, 5³ дугаар зүйлд “шалгалтын төрөл”, “гүйцэтгэлийн шалгалт” гэж томъёолсон нь энэ хоёр үг нэг ойлголтоор бус тус тусдаа агуулга илэрхийлэхээр байна”⁴⁵ гэжээ. Үүнээс үзвэл “хяналт шалгалт” гэх нийлмэл нэр томъёоны тайлбар нь Төрийн хяналт шалгалтын тухай хуулийг өдөр тутмын үйл ажиллагаандаа дагаж мөрдөж буй гол субьектэд хүлээн зөвшөөрөгдсөн гэж үзэхэд учир дутагдалтай байна.

Эдгээрээс нэгтгэн дүгнэвэл Төрийн хяналт шалгалтын тухай хуульд заасан хяналт шалгалт хэмээх нийлмэл нэр томъёо нь хяналт шалгалтын үйл ажиллагааны агуулгыг оновчтой илэрхийлсэн гэж болох боловч уг нэр томъёог найруулга зүйн хувьд сайжруулах шаардлагатай.

2. “Хяналт шалгалтын арга, хэлбэр” хэмээх нэр томъёоны тухайд:

Төрийн хяналт шалгалтын тухай хуулийн 3¹ дүгээр зүйлийн 3^{1.1.2} дахь заалтад “хяналт шалгалтын арга, хэлбэр” гэж тухайн хяналт шалгалтад хамаарах баримт бичгийг хянан үзэх, шалгуулагч этгээдийн үйл ажиллагаагаа явуулдаг нутаг дэвсгэр, байр, барилга байгууламж, өрөө тасалгаа, тоног төхөөрөмж, бусад объект, тээврийн хэрэгсэл, ачаа бараанд үзлэг хийх, бүтээгдэхүүн болон тухайн үйлдвэрлэл, үйлчилгээ, худалдааны орчноос дээж авч шинжлэх, турших, учирсан хор хохирол болон гаргасан зөрчлийн хоорондох уялдаа холбоог тогтоох зорилгоор шинжилгээ явуулах зэрэг хяналт шалгалт хийх эрх бүхий байгууллагын албан тушаалтан, түүнчлэн хууль тогтоомжид заасан журмын дагуу хяналт шалгалтад

Төрийн байгууллагуудын үйл ажиллагаанд буй аливаа алдаа, зөрчлийг илрүүлж, үүргээ сайн дураар биелүүлдэг болгох.

Мөн тэнд.

⁴⁴ Ж.Сүхбаатар. *Монгол Улсын захиргааны эрх зүй*, (УБ, 2000), 195 дахь тал.

⁴⁵ МХЕГ-ын холбогдох ажлын дэд хэсгийн судалгааны танилцуулга (2020.08.31), 2 дахь тал.

татагдан оролцож байгаа шинжээч, шинжилгээний байгууллагын үйл ажиллагааг” хэлнэ гэжээ.

Энэхүү заалтын гарчиг нь “арга, хэлбэр” гэж таслал тавьсан нь тусдаа агуулгыг илэрхийлэх мэт харагдавч агуулгын хувьд нэг үйл ажиллагааг ойлгохоор заажээ. Хууль тогтоомжийн тухай хуулийн 30 дугаар зүйлийн 30.1 дэх хэсэгт заасан “Нэг нэр томъёогоор өөр өөр ойлголтыг илэрхийлэхгүй байх”; “Үг хэллэгийг монгол хэл бичгийн дүрэмд нийцүүлэн хоёрдмол утгагүй товч, тодорхой, ойлгоход хялбараар бичих” гэсэн шалгууруудыг хангахгүй байна. Учир нь арга, хэлбэр гэдэг нь нэр томъёо талаасаа ч, агуулгын талаасаа ч тусдаа ойлголтууд бөгөөд монгол хэлний тайлбар тольд “юмыг хийх, бүтээх барил”-ыг ойлгохоор⁴⁶ заажээ.

Төрийн хяналт шалгалтын тухай хуулийн холбогдох заалтын агуулгыг үзвэл хяналт шалгалтын аргын талаар тодорхойлсон мэт харагдаж байх тул “хэлбэр” гэснийг тусад нь нэр томъёогоор зохицуулах шаардлагатай юм. Жишээлбэл, Европын холбооны гишүүн улсуудын хүнсний хяналт шалгалтад удирдлага болгодог 1234/2007, 543/2011 дугаартай нэгдсэн удирдамжуудад “Хяналт шалгалтын арга” (англ. Methods of Inspection)-г тусдаа зүйлээр хуульчилж, удирдамжийн V хавсралтад хяналт шалгалтын аргад хэрэглэгдэх нэр томъёог мөн дэлгэрэнгүй тайлбарлажээ.⁴⁷ Тодруулбал, хүнсний хяналт шалгалтын дээж авах төрөл, үзлэг хийх дараалал, агуулга зэргийг нарийвчлан зохицуулсан байна.

Түүнчлэн, Төрийн хяналт шалгалтын тухай хуульд хяналт шалгалтын төрлийг “төлөвлөгөөт, төлөвлөгөөт бус” гэж ангилсан. Тиймээс хяналт шалгалтын хэлбэрийг Мэргэжлийн хяналтын ерөнхий шаардлага стандартад тусгасан нэр томъёоны дагуу “урьдчилан сэргийлэх шалгалт”, “тандалт судалгаа” гэх зэргээр тодорхойлох нь зүйтэй юм.

Цаашид “хяналт шалгалтын арга”, “хяналт шалгалтын хэлбэр” гэж тус тусад нь томъёолж, тайлбарлах шаардлагатай байна.

3.Бусад нэр томъёоны хувьд:

МХЕГ-ын даргын 2019 оны А/67 дугаар тушаалаар баталсан “Мэргэжлийн хяналтын ерөнхий шаардлага” стандартад “шалгалт”, “хяналтын хуудас”, “эрсдэл”, “урьдчилан сэргийлэх шалгалт”, “тандалт судалгаа”, “хяналт шинжилгээ”, “зөвлөн туслах үйлчилгээ” зэрэг нэр томъёонуудыг тайлбарлан тусгасан байна.

Мэргэжлийн хяналт шалгалтын үйл ажиллагаанд хэрэглэгдэж байгаа дээрх нэр томъёонууд болон сүүлийн жилүүдэд батлагдсан салбар хуулиудад тусгагдсан хяналт шалгалтын үйл ажиллагаанд шинээр орж ирж буй зарим зохицуулалт, нэр томъёог судлан үзэж, нэр томъёонуудыг хуульчлан тусгах нь зүйтэй байна.

МХЕГ-аас хийсэн Төрийн хяналт шалгалтын тухай хуулийн дүн шинжилгээний танилцуулгын нэр томъёонд хамаарах зохицуулалтад “... “Хилийн хяналт шалгалт”

⁴⁶ Я.Цэвэл. *Монгол хэлний товч тайлбар толь*. (УБ, УХГ, 1966), 49 дэх тал.

⁴⁷ <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/HTML/?uri=CELEX:32011R0543&from=GA#d1e485-1-1> [Сүүлд үзсэн: 2020.12.28]

хяналт шалгалтын аль ангилалд хамаарах нь тодорхойгүй, эрх зүйн орчны хувьд маргаантай байдаг тул хуульчлан тогтоох”⁴⁸ гэсэн санал дэвшүүлжээ.

Хэдийгээр “хилийн хяналт шалгалт” нь Мэргэжлийн хяналтын байгууллагын нэг чиг үүрэг мөн боловч хилийн хяналт шалгалтын тухай тус хуульд ердөө 3 удаа дурдсан байна. Мэргэжлийн хяналтын хилийн хяналт шалгалт нь дотоодод хийгддэг хяналт шалгалтын үйл ажиллагаанаас ялгаатай бөгөөд өдөр дутам байнга хийгддэгээрээ онцлог юм. Иймд “хилийн хяналт шалгалт” гэх нэр томъёог тайлбарлан хуульчлах шаардлагатай байж болох юм.

“Хилийн хяналт шалгалт” (англ. Border Inspection) нь хэд хэдэн үе шатыг өөртөө агуулдаг, өргөн хэмжээний ойлголт юм. Тухайлбал, энэ талаарх ойлголтыг эрх зүйн орчин харьцангуй сайн хөгжсөн улсуудад салбар тус бүр нь төрөлжсөн байдлаар өөрийн салбарт хамаарах асуудлаарх хяналт шалгалтын чиг үүргийг хэрэгжүүлдэг байна.

Энэ нэр томъёотой асуудлыг Бүгд Найрамдах Солонгос Улс (БНСУ)-ын жишээн дээр тайлбарлая:

БНСУ-ын Хүнс, эм зүйн аюулгүй байдлын яамны харьяанд “Хүнс, эм зүйн хяналт шалгалтын байгууллага” гэж байх бөгөөд тус байгууллага нь хүнс, эм зүйтэй холбоотой бүх хяналт шалгалт, хилийн хяналт шалгалтыг мөн хэрэгжүүлэх чиг үүрэгтэй. Ингэхдээ хилийн хяналт шалгалтад дараах үе шат, үйл ажиллагаа хамаарна⁴⁹.

- Импортоор оруулж ирж буй барааны мэдүүлэг бөглөх;
- Барааны баримт бичгийн хяналт шалгалт;
- Барааны хяналт шалгалт;
- Лабораторийн шинжилгээ;
- Түүврийн аргаар дээж авах;
- Дээжийн хариунд тулгуурласан дахин барааны хяналт шалгалт;
- Лабораторийн шинжилгээ (Хүнсний ариутгал, халдваргүйтгэлийн шинжилгээний байгууллага авах);
- Хяналт шалгалтын хариу (Шаардлага хангасан, хангаагүй гэсэн хоёр хариу гарна).

Шаардлага хангасан тохиолдолд:

- Гэрчилгээ олгох;
- Гаалийн бүрдүүлэлтийн үе шат;
- Нэвтрүүлж, дотоодод түгээх;
- Түгээлтэд холбогдох материалыг бүрдүүлэх үе шат.

⁴⁸ МХЕГ, *ТХШмХ-ийн дүн шинжилгээний танилцуулга*, 3 дахь тал.

⁴⁹ БНСУ-ын Хүнс, эм зүйн аюулгүй байдлын яамны албан ёсны цахим хуудас болох <https://www.mfds.go.kr/> хаягаас дэлгэрүүлж үзнэ үү.

Шаардлага хангаагүй тохиолдолд:

- Шаардлага хангаагүй талаарх мэдэгдлийг гардуулах;
- Буцаах эсхүл устгалд оруулах.

Дээрхээс үзвэл хилийн хяналт шалгалт нь БНСУ-ын хувьд нарийн, өндөр шалгуур бүхий хэд хэдэн үе шаттай байх бөгөөд хяналт шалгалтын чиг үүргийг салбар тус бүрээр төрөлжүүлэн холбогдох байгууллагууд хэрэгжүүлдэг тул гагцхүү тухайн салбарын хяналт шалгалтад бүрэн ач холбогдол өгч, ул суурьтай, үр дүнтэй хяналт шалгалтыг хийх боломжтой байдгаараа онцлогтой байна.

Иймд “Хилийн хяналт шалгалт”-ыг “Хилийн хяналт шалгалт гэж Монгол Улсын хилээр нэвтрүүлж буй бараа бүтээгдэхүүнийг хууль тогтоомжид заасан шалгуур хангах эсэх болон Монгол Улсын хүн амын аюулгүй байдалд нийцэх эсэхийг тодорхойлох зорилгоор хийж буй үйл ажиллагааг хэлнэ” гэж тодорхойлж болох юм. Энэ дагуу эсхүл илүү тохиромжтой байдлаар найруулан Төрийн хяналт шалгалтын тухай хуульд “хилийн хяналт шалгалт”-ыг нэр томъёоны хүрээнд хуульчлах нь зүйтэй гэж үзэж байна.

Түүнчлэн, МХЕГ-ын өдөр тутмын үйл ажиллагаандаа дагаж мөрдүүлж буй “Хяналт шалгалтын ерөнхий шаардлага” стандартад заасан 5 нэр томъёог илүү боловсронгуй болгон хуулийн нэр томъёоны тайлбарт хуульчлах боломжтой юм.

3.2. Дүгнэлт

1. “Хяналт шалгалт” хэмээх нэр томъёоны тухайд:

Төрийн хяналт шалгалтын тухай хуулийн 3¹ дугаар зүйлийн 3^{1.1.1}-д “хяналт шалгалт” гэж иргэн, хуулийн этгээдийн явуулж байгаа үйл ажиллагаа /үйлдэл, эс үйлдэхүй/, түүнчлэн үйлдвэрлэж байгаа болон борлуулж байгаа бараа, бүтээгдэхүүн, үзүүлж байгаа ажил, үйлчилгээ хууль тогтоомжид заасан шаардлагыг хангаж байгаа эсэхийг дүгнэхэд чиглэсэн хянан шалгах арга хэмжээний цогцолборыг ойлгохоор заажээ. Тус зохицуулалтад “Хяналт шалгалт” хэмээн нийлмэл үгээр тодорхойлсон бөгөөд энэ нэршил шууд утгаараа Үндсэн хуульд байхгүй боловч Төрийн хяналт шалгалтын тухай хууль болон холбогдох бусад хууль тогтоомжид хуульчлагдсан, практикт хэрэглэж хэвшсэн нэр томъёо байна⁵⁰.

Монгол хэлний найруулга зүйд “хяналт шалгалт” гэсэн нийлмэл нэр томъёо төдийлөн хэрэглэгддэггүй, гагцхүү тус тусдаа, тодруулбал, монгол хэлний тайлбар толь бичгүүдэд⁵¹ хяналт гэдэг нь хянах үйлийн нэр, шалгалт нь шалгах үйлийн нэр хэмээн тусдаа томъёологдсон байдаг. Харин МХЕГ-ын даргын 2019 оны А/67 дугаар тушаалаар баталсан “Мэргэжлийн хяналтын ерөнхий шаардлага” стандарт байх

⁵⁰ Монгол Улсад хүчин төгөлдөр үйлчилж буй хууль тогтоомжид “хяналт шалгалт” гэдэг үг 84 хуульд 168 удаа орсон, “хяналт, шалгалт” (*таслал*) гэдгээр 16 хуульд 98 удаа орсон, “хяналт шалгалт”, “хяналт, шалгалт” гэж давхардсан байдлаар 17 хуульд орсон байна. Судалгааны баг.

⁵¹ Я.Цэвэл. *Монгол хэлний товч тайлбар толь*. (УБ, УХГ, 1966);

Хэлний бодлогын үндэсний зөвлөл, *Монгол хэлний зөв бичих дүрмийн журамласан толь* (УБ, МУЕТГ, 2018)

бөгөөд тус баримт бичгийг мэргэжлийн хяналтын байгууллага улсын хэмжээнд Төрийн хяналт шалгалтын тухай хуулиас гадна дагаж мөрдөж байна.

Тус стандартад “шалгалт”, “хяналтын хуудас”, “эрсдэл”, “урьдчилан сэргийлэх шалгалт”, “тандалт судалгаа”, “хяналт шинжилгээ”, “зөвлөн туслах үйлчилгээ” зэрэг нэр томъёог тухайлан тайлбарласнаас гадна МХЕГ-аас Хууль, эрх зүйн орчинд судалгаа, дүн шинжилгээ хийх, давхардал, хийдлийг арилгах, боловсронгуй болгох санал боловсруулах ажлын хэсэг байгуулж, 2020 оны 8 дугаар сарын 31-ний өдрийн дэд ажлын хэсгийн танилцуулгад “... Хуульд “хяналт шалгалт” гэж нийлмэл байдлаар тодорхойлсон ч Төрийн хяналт шалгалтын тухай хуулийн 5, 5³ дугаар зүйлд “шалгалтын төрөл”, “гүйцэтгэлийн шалгалт” гэж томъёолсон нь энэ хоёр үг нэг ойлголтоор бус тус тусдаа агуулга илэрхийлэхээр байна”⁵² гэжээ. Үүнээс үзвэл “хяналт шалгалт” гэх нийлмэл нэр томъёоны тайлбар нь Төрийн хяналт шалгалтын тухай хуулийг өдөр тутмын үйл ажиллагаандаа дагаж мөрдөж байна. Төрийн хяналт шалгалтын тухай хуульд заасан хяналт шалгалт хэмээх нийлмэл нэр томъёо нь хяналт шалгалтын үйл ажиллагааны агуулгыг оновчтой илэрхийлсэн ч найруулга зүйн хувьд сайжруулах шаардлагатай.

2. “Хяналт шалгалтын арга, хэлбэр” хэмээх нэр томъёоны тухайд:

Төрийн хяналт шалгалтын тухай хуулийн 3¹ дүгээр зүйлийн 3^{1.1.2} дахь заалтад “хяналт шалгалтын арга, хэлбэр” гэж тухайн хяналт шалгалтад хамаарах баримт бичгийг хянан үзэх, шалгуулагч этгээдийн үйл ажиллагаагаа явуулдаг нутаг дэвсгэр, байр, барилга байгууламж, өрөө тасалгаа, тоног төхөөрөмж, бусад объект, тээврийн хэрэгсэл, ачаа бараанд үзлэг хийх, бүтээгдэхүүн болон тухайн үйлдвэрлэл, үйлчилгээ, худалдааны орчноос дээж авч шинжлэх, турших, учирсан хор хохирол болон гаргасан зөрчлийн хоорондох уялдаа холбоог тогтоох зорилгоор шинжилгээ явуулах зэрэг хяналт шалгалт хийх эрх бүхий байгууллагын албан тушаалтан, түүнчлэн хууль тогтоомжид заасан журмын дагуу хяналт шалгалтад татагдан оролцож байгаа шинжээч, шинжилгээний байгууллагын үйл ажиллагааг” хэлнэ гэжээ.

Энэхүү заалтын гарчиг нь “арга, хэлбэр” гэж таслал тавьсан нь тусдаа агуулгыг илэрхийлэх мэт харагдавч агуулгын хувьд нэг үйл ажиллагааг ойлгохоор заажээ. Хууль тогтоомжийн тухай хуулийн 30 дугаар зүйлийн 30.1 дэх хэсэгт заасан “Нэг нэр томъёогоор өөр өөр ойлголтыг илэрхийлэхгүй байх”; “Үг хэллэгийг монгол хэл бичгийн дүрэмд нийцүүлэн хоёрдмол утгагүй товч, тодорхой, ойлгоход хялбараар бичих” гэсэн шалгууруудыг хангахгүй байна. Учир нь арга, хэлбэр гэдэг нь нэр томъёо талаасаа ч, агуулгын талаасаа ч тусдаа ойлголтууд бөгөөд монгол хэлний тайлбар тольд “юмыг хийх, бүтээх барил”-ыг ойлгохоор⁵³ заажээ. Төрийн хяналт шалгалтын тухай хуульд хяналт шалгалтын төрлийг “төлөвлөгөөт, төлөвлөгөөт бус, гүйцэтгэлийн” гэж ангилсан. Тиймээс хяналт шалгалтын хэлбэрийг Мэргэжлийн хяналтын ерөнхий шаардлага стандартад тусгасан нэр томъёоны дагуу “зөвлөн туслах”, “урьдчилан сэргийлэх шалгалт”, “тандалт судалгаа” гэх зэргээр

⁵² МХЕГ-ын холбогдох ажлын дэд хэсгийн судалгааны танилцуулга (2020.08.31), 2 дахь тал.

⁵³ Я.Цэвэл. *Монгол хэлний товч тайлбар толь*. (УБ, УХГ, 1966), 49 дэх тал.

тодорхойлох нь зүйтэй юм. Цаашид “хяналт шалгалтын арга”, “хяналт шалгалтын хэлбэр” гэж тус тусад нь томьёолж, тайлбарлах шаардлагатай.

3.Бусад нэр томьёоны хувьд:

МХЕГ-ын өдөр тутмын үйл ажиллагаандаа дагаж мөрдүүлж буй “Хяналт шалгалтын ерөнхий шаардлага” стандартад заасан “шалгалт”, “хяналтын хуудас”, “эрсдэл”, “урьдчилан сэргийлэх шалгалт”, “тандалт судалгаа”, “хяналт шинжилгээ”, “зөвлөн туслах үйлчилгээ” гэсэн нэр томьёог илүү боловсронгуй болгон хуулийн нэр томьёоны тайлбарт хуульчлах шаардлагатай. Түүнчлэн, “Хилийн хяналт шалгалт” нь Мэргэжлийн хяналтын байгууллагын нэг чиг үүрэг мөн боловч хилийн хяналт шалгалтын тухай тус хуульд 3 удаа дурдсан байна. Иймээс “хилийн хяналт шалгалт” гэх нэр томьёог тайлбарлан хуульчлах шаардлагатай байж болох юм. “Хилийн хяналт шалгалт”-ыг “Хилийн хяналт шалгалт гэж Монгол Улсын хилээр нэвтрүүлж буй бараа бүтээгдэхүүнийг хууль тогтоомжид заасан шалгуур хангах эсэх болон Монгол Улсын хүн амын аюулгүй байдалд нийцэх эсэхийг тодорхойлох зорилгоор хийж буй үйл ажиллагааг хэлнэ” гэж тодорхойлж болох юм. Энэ дагуу эсхүл илүү тохиромжтой байдлаар найруулан Төрийн хяналт шалгалтын тухай хуульд “хилийн хяналт шалгалт”-ыг нэр томьёоны хүрээнд хуульчилж болох юм.

Дөрөв. Төрийн хяналт шалгалтын байгууллагын тогтолцоо, томилгоо

4.1. Үнэлгээ

Үнэлэгдэх хэсэг	9 дүгээр зүйл 9.1.Мэргэжлийн хяналтын байгууллага нэгдмэл, төвлөрсөн удирдлагатай байх бөгөөд түүнийг улсын төсвөөс санхүүжүүлнэ. 9.2.Мэргэжлийн хяналтын байгууллага нь мэргэжлийн хяналтын төв байгууллага, аймаг, нийслэлийн мэргэжлийн хяналтын газар, хилийн мэргэжлийн хяналтын алба, сумын мэргэжлийн хяналтын улсын байцаагчаас бүрдэнэ.
Томъёологдсон шалгуур үзүүлэлт	1.Нэгдмэл, төвлөрсөн удирдлагаар хангагдсан эсэх?

1.Нэгдмэл⁵⁴, төвлөрсөн удирдлагаар хангагдсан эсэх?

Монгол Улсад анх хяналт шалгалтын байгууллага 1930-аад онд үүссэн бөгөөд 1990 онд төвлөрсөн төлөвлөгөөт эдийн засгаас зах зээлийн эдийн засагт шилжиж, улмаар 2003 онд Төрийн хяналт шалгалтын тухай хуулийг батлан гаргах болсон үндсэн шаардлага нь салбар бүрд байсан хяналт шалгалтыг нэгдсэн бодлого, төлөвлөгөөний дагуу харилцан уялдаатай зохион байгуулах, хяналт шалгалтын давхардлыг бууруулах, шалгуулагчдын үйл ажиллагаанд цогц байдлаар шалгалт хийж, мэргэжлийн иж бүрэн үнэлэлт дүгнэлт өгөх, арга зүйн туслалцаа үзүүлэх, хяналтын үйлчилгээг нэг байгууллагаас хүртээмжтэй, үр нөлөөтэй хүргэх асуудал байсан.⁵⁵

⁵⁴Нэгдмэл удирдлага – аль нэгэн байгууллага, албан газар, үйлдвэрийн газрыг удирдагчид, чиг үүргээ хэрэгжүүлэх, түүнчлэн ажлын үр дүнгийнхээ төлөө түний хувийн хариуцлагыг тогтооход зайлшгүй шаардлагатай бүрэн эрхийг олгосон удирдлагын зарчим.

С.Нарангэрэл, *Эрх зүйн эх толь бичиг*. (УБ, 2008), 311-312 дахь тал.

Харин Б.Чимид “Үндсэн хуулийн үзэл баримтлал” номдоо “Үндсэн хуулийн 2 дугаар зүйлд зааснаар Монгол Улс нэгдмэл төвлөрсөн улс мөний хувьд засаг захиргаа, нутаг дэвсгэрийн бүх шатны нэгжийг төр улсын ашиг сонирхлын үүднээс дээш нь ямар нэг хэмжээгээр төвлөрүүлж зохицуулах, хянаж удирдах нь зайлшгүй юм. Чингэхдээ бүх шатны нэгжийг бүхэлд нь өөрөө удирдах ёсонд хамруулснаар төвлөрлийг үлэмжхэн сааруулсан оронд хамаарна. Харин засаг захиргаа, нутаг дэвсгэрийн нэгжийн дээд шатныхыг (манайхаар бол аймаг, нийслэл) дан ганц төрийн удирдлагатай, зөвхөн доод шатны нэгжийг өөрийн удирдлагатай байхаар тогтоож явуулдаг улс орнууд бас бий. Энэ бол нэлээд “хатуу” төвлөрсөн улс гэсэн үг” гэж дүгнэжээ.

⁵⁵ Монгол Улсын Засгийн газрын тохируулагч агентлаг Мэргэжлийн хяналтын ерөнхий газар. Монгол Улсын шадар сайд Ө.Энхтүвшин, Хууль зүй, дотоод хэргийн сайд Ц.Нямдорж нарт санал

Монгол Улс ардчилсан нийгмийн харилцаанд шилжиж, эдийн засаг, нийгмийн хүрээнд хэрэгжүүлсэн олон өөрчлөлт, шинэчлэлтийн нэг нь яамдын харьяанд янз бүрийн бүтэц, зохион байгуулалттай ажиллаж байсан хяналтын 13 агентлаг, нэгжийг нэгдсэн тогтолцоонд оруулж⁵⁶ Улсын мэргэжлийн хяналтын газрыг 2003 онд байгуулсан явдал юм.

Түүнчлэн, Төрийн захиргааны байгууллагын тогтолцоо, бүтцийн ерөнхий бүдүүвчийг батлах тухай Монгол Улсын Их Хурлын тогтоолд зааснаар Монгол Улсын Шадар сайдын эрхлэх асуудлын хүрээнд 2007 оноос хойш Засгийн газрын тохируулагч агентлаг Мэргэжлийн хяналтын ерөнхий газар гэж харьяалагдаж ирсэн байна.⁵⁷

№	Ярилцлага
1.	*Тогтолцоотой холбоотой асуудал нэгдмэл төвлөрсөн удирдлагатай байна, гэтэл суманд мэргэжлийн хяналтын байгууллагын тогтолцооны бүрэн бүтэн байдал алдагдсан. Бүх байцаагч нар 3 өөр байгууллагад харьяалагдаад явж байна.
2.	*Тогтолцоотой холбоотой асуудлаар ярихад манайх нэгдмэл тогтолцоотой. Эм, эмнэлгийн хэрэгслийн тухай хуулиар хяналтыг салгаад авчихдаг, санхүүгийн хяналтыг салгаад авчихдаг, манайх шиг тогтолцоо дэлхийд байхгүй гээд ярьдаг. Тэгээд дахиад нэг хүн мэргэжлийн хяналтын төвлөрсөн тогтолцооноос бас нэг хуулиар салгаад авъя гэдэг зүйлүүд байгаад байна. Тэгэхээр хуулийн төсөл боловсруулах ажлын хэсэг тогтолцооны асуудал ямар байх вэ гэдгийг тодорхойлохгүй бол дахиад санхүүгийн хяналт шалгалтыг салгаад авчихсан шиг асуудал гарна. Тиймээс одоо мэргэжлийн хяналтын байгууллагад байсан 13 хяналтын байгууллагын чиг үүргийг яах вэ? Том зургаар нь хараад чиг үүргүүдийг нь салгаад өгөх юм

хүргүүлэх тухай 2020.04.06-ны өдрийн 01/927 дугаартай албан бичиг.

⁵⁶ Төрийн хяналт, шалгалтын тухай хуульд нэмэлт, өөрчлөлт оруулах тухай хуулийн төслийн танилцуулга /хэлэлцэх эсэх асуудал/. Монгол Улсын Их Хурлын 2010 оны хаврын ээлжит чуулганы 5 дугаар сарын 20-ны өдөр /Пүрэв гараг/-ийн нэгдсэн хуралдааны тэмдэглэл.

⁵⁷ Уг Улсын Их Хурлын тогтоол 1996 оноос эхлэн батлагдсан бөгөөд (1) 2002 оны 58 дугаар тогтоолд Монгол Улсын Ерөнхий сайдын эрхлэх асуудлын хүрээнд Улсын мэргэжлийн хяналтын газар, (2) 2004 оны 22 дугаар тогтоолд Монгол Улсын сайд эрхлэх асуудлын хүрээнд Улсын мэргэжлийн хяналтын газар гэж, (3) 2007 оны 84 дүгээр тогтоолд Шадар сайдын эрхлэх асуудлын хүрээнд Улсын мэргэжлийн хяналтын газар, (4) 2008 оны 43 дугаар тогтоолд Шадар сайдын эрхлэх асуудлын хүрээнд 8.Мэргэжлийн хяналтын ерөнхий газар, (5) 2012 оны 14 дүгээр тогтоолд Шадар сайдын эрхлэх асуудлын хүрээнд 4.Мэргэжлийн хяналтын ерөнхий газар, (6) 2014 оны 75 дугаар тогтоолд Шадар сайдын эрхлэх асуудлын хүрээнд 3.Мэргэжлийн хяналтын ерөнхий газар, (7) 2016 оны 12 дугаар тогтоолд Шадар сайдын эрхлэх асуудлын хүрээнд 5.Мэргэжлийн хяналтын ерөнхий газар, 2020 оны 7 дугаар тогтоолд Шадар сайдын эрхлэх асуудлын хүрээнд 4.Мэргэжлийн хяналтын ерөнхий газар гэж тус тус Төрийн захиргааны байгууллагын тогтолцоо, бүтцийн ерөнхий бүдүүвчид тусгагдсан байна.

	уу, эсхүл бид дахиад энэ нэгтгэсэн байдлаараа явах юм уу гэдгийг маш сайн тооцоотой, үндэслэлтэй судалгаагаа гаргаж ирэх шаардлагатай гэж хараад байгаа юм.
3.	*Тогтолцоог ярихад заавал байгууллагын бүтэц зохион байгуулалттай холбогддог. Ямар нэгэн яам агентлагийнхаа харьяанд байна уу гэдгийг сайн судлах хэрэгтэй болдог. Тухайлбал, бид МХЕГ-ын бүтцэд байж байснаа Засгийн газрын тогтоолоор цөмийн энергийн газар гэж байгуулагдаад хяналтын чиг үүрэг нь бодлого барьдаг газартай хамт зохион байгуулалтаар явж байсан. Гэтэл олон улсын байгууллага дээр очоод одоогийн бүтэц, орон тооныхоо талаар ярихаар салбар болгоны хяналтын байгууллага заавал independent (монг. тусдаа, бие даасан) байх ёстой. Бодлогоо барьдаг, яамтайгаа, нэгжтэйгээ хамт байх тогтолцоог зөвшөөрдөггүй гэсэн байдаг. Тэгэхээр зайлшгүй хүлээж авах эрх зүйн зохицуулалттайг л судалгааны ажилдаа оруулж ирэхгүй бол тэнд тийм байна гээд ерөнхий дүр зургаа хараад байхаар хяналтын байгууллагууд нь салбар салбартаа байх нь зөв мэт нөхцөл үүсчихнэ. Яагаад бодлого барьдаг газар нь хяналтын байгууллагаасаа тусдаа байдаг гэдэг зохицуулалтуудыг судлах хэрэгтэй. Олон улсын атомын энергийн агентлагаас том шинжээчид ирээд хяналтын байгууллагад үнэлгээ хийхдээ хяналт шалгалт явуулдаг байгууллага нь бодлого барьдаг газартайгаа хамт бүтэц зохион байгуулалттай байна. Энэ нь өөрөө буруу юм гэдэг recommendation (монг. зөвлөмж) Засгийн газарт өгөөд, Засгийн газар уг нөхцөл байдлыг харгалзан манай хяналтын газрыг буцаад нэгдсэн тогтолцоонд шилжүүлсэн.
4.	*Нэгдмэл тогтолцооны хувьд бол бид энэ тогтолцоо нь аж ахуйн нэгжид очих дарамтыг багасгах, нэг дэх өдөр, хоёр дахь өдөр, гурав дахь өдөр дараалж гурван өөр газраас ирэх биш, нэг өдөр хамт ирдэг байх хяналтыг л тавих гэсэн. Гэтэл зөвхөн нийслэлийн тухай ярихад, Мал эмнэлгийн ерөнхий газар гээд бодлого барих газар байгуулж, энэ байгууллага хяналтаа авсан. Өнөөдөр Улаанбаатар хотын товчоон дээр мэргэжлийн хяналт, Мал эмнэлгийн ерөнхий газрын хоёр ажилтан хяналт тавьж байна. Нэг хүн ирэхээр Мал эмнэлгийнхэн байна гээд нэг, мэргэжлийн хяналтынхан байна гээд нэг хүн зогсчихдог. Мэргэжлийн хяналтын байцаагчаа татчихъя гэхээр ангийн мах мал эмнэлэгт хамаагүй ээ гэдэг. Ургамлын гаралтай юм гараад ирвэл бид мэдэхгүй гэдэг. Нүүрс ороод ирвэл бид хариуцахгүй гэдэг. Тиймээс мэргэжлийн хяналт зайлшгүй байдаг. Мэргэжлийн хяналтын хажууд мал эмнэлэг нь явахгүй гэхээр хуулиараа малын гаралтай бүтээгдэхүүн, малыг бид шалгана аа гээд авчихсан. Ингээд нэг машин дээр хоёроос гурван хяналт шалгалт овоорч, аж ахуйн нэгждээ дарамт болоод ирж байгаа юм. Орон нутагт бас ялгаагүй байдаг.

5.	*Нэгдсэн тогтолцоонд орох нь аж ахуйн нэгж, байгууллагуудад давхардсан хяналт дарамт учруулахаас сэргийлэх үр дүнтэй.
----	---

Төрийн хяналт шалгалтын тухай хуулийн 9 дүгээр зүйлийн 9.2-т “Мэргэжлийн хяналтын байгууллага нь мэргэжлийн хяналтын төв байгууллага, аймаг, нийслэлийн мэргэжлийн хяналтын газар, хилийн мэргэжлийн хяналтын алба, сумын мэргэжлийн хяналтын улсын байцаагчаас бүрдэнэ” гэж заасны дагуу улсын хэмжээнд үйл ажиллагаа явуулж байна.

Төрийн хяналт шалгалтын тухай хуульд нэмэлт, өөрчлөлт оруулах тухай 2010 оны 6 дугаар сарын 10-ны өдрийн хуулиар 9 дүгээр зүйлийн 9.1-т “Мэргэжлийн хяналтын байгууллага нэгдмэл, төвлөрсөн удирдлагатай байх бөгөөд түүнийг улсын төсвөөс санхүүжүүлнэ” гэж өөрчлөн найруулсан. Түүнчлэн, Төрийн хяналт шалгалтын тухай хуулийн 10 дугаар зүйлийн 10.3-т “Мэргэжлийн хяналтыг хэрэгжүүлэх төв байгууллагын дарга нь мэргэжлийн хяналтын улсын ерөнхий байцаагч байна. Ерөнхий байцаагчийн эрхийг Засгийн газар олгоно”, 10.4-т “Мэргэжлийн хяналтын төв болон орон нутгийн байгууллагад салбарын улсын ерөнхий байцаагч, улсын ахлах байцаагч, улсын байцаагч ажиллах бөгөөд тэдгээрт болон хуулиар улсын байцаагчийн эрхтэй бусад этгээдэд улсын байцаагчийн эрхийг улсын ерөнхий байцаагч олгоно” гэж тус тус заасан.

Энэхүү Хяналтын нэгдсэн тогтолцоог эрх зүйн хүрээнд хадгалах, бэхжүүлэх зорилгоор мэргэжлийн хяналтын төв байгууллагын удирдлага буюу /мэргэжлийн хяналтын улсын ерөнхий байцаагч/ нь салбарын ерөнхий байцаагч, улсын /ахлах/ байцаагч болон хуулиар улсын байцаагчийн эрхтэй бусад этгээдэд байцаагчийн эрх олгох бүрэн эрхийг хэрэгжүүлдэг.⁵⁸

Үүнээс гадна мэргэжлийн хяналтын төв байгууллагын удирдлага нь Байгаль орчин, аялал жуулчлалын яам, Хүнс, хөдөө аж ахуй, хөнгөн үйлдвэрийн яам (Мал эмнэлгийн ерөнхий газар), Зам тээврийн хөгжлийн яам, Иргэний нисэхийн ерөнхий газар, Зэвсэгт хүчний жанжин штаб, Эрчим хүчний зохицуулах хороо, Харилцаа, холбооны зохицуулах хорооны албан хаагчдад улсын байцаагчийн эрх олгож байна⁵⁹. Эдгээр байгууллагуудтай хамтран ажиллах гэрээ, ажлын төлөвлөгөөг жил бүр баталж, хяналт шалгалтын үйл ажиллагааг төлөвлөн хэрэгжүүлж, ажилладаг байна.

Мэргэжлийн хяналтын байгууллагын бүтцэд дараах лабораториуд үйл ажиллагаа явуулж байна.

Хүнсний аюулгүй байдлын үндэсний лавлагаа лаборатори;

Нийслэлийн мэргэжлийн хяналтын төв лаборатори;

⁵⁸ Монгол Улсын Засгийн газрын тохируулагч агентлаг Мэргэжлийн хяналтын ерөнхий газар. Монгол Улсын шадар сайд Ө.Энхтүвшин, Хууль зүй, дотоод хэргийн сайд Ц.Нямдорж нарт санал хүргүүлэх тухай 2020.04.06-ны өдрийн 01/927 дугаартай албан бичиг.

⁵⁹ Мөн тэнд.

Аймгийн мэргэжлийн хяналтын газрын лаборатори;

Хилийн мэргэжлийн хяналтын албадуудын лабораториуд ажиллаж байна.

Дээрх лаборатори нь нян судлалын, эм биобэлдмэлийн, хими, хор судлалын, таримал ургамлын үр, хорио цээрийн, цацрагийн хяналтын чиглэл бүхий лабораториудтай бөгөөд өргөх механизмын баталгаажуулалт, хөдөлмөрийн нөхцөлийн хэмжилт шинжилгээний чиг үүргийг хариуцан хэрэгжүүлж байна.

Хүнсний бүтээгдэхүүний аюулгүй байдлыг хангах тухай хуулийн 15 дугаар зүйлийн 15.1-д заасны дагуу Засгийн газрын 2013 оны 330 дугаар тогтоолоор Мэргэжлийн хяналтын ерөнхий газрын дэргэдэх Нэгдсэн төв лабораторийг Хүнсний аюулгүй байдлын үндэсний лавлагаа лаборатори болгон өөрчлөн зохион байгуулсан байна.

Төрийн хяналт шалгалтын тухай хуульд Мэргэжлийн хяналтын байгууллагын бүтцэд ажиллаж байгаа лабораторийн үйл ажиллагааны эрх зүйн байдлыг зохицуулсан хуулийн зохицуулалт байхгүй байна.

Мэргэжлийн хяналтын ерөнхий газартай ижил түвшний Засгийн газрын тохируулагч агентлаг Цагдаагийн ерөнхий газрын хувьд 2017 онд батлагдсан Цагдаагийн албаны тухай хуулийн 5 дугаар зүйлийн 5.2-т “Нэгдмэл төвлөрсөн удирдлагатай байх талаар хуулиар тодорхой зохицуулж өгсөн байна.”⁶⁰ Үүнд:

- дээд шатны цагдаагийн байгууллага, албан тушаалтны шийдвэрийг доод шатны цагдаагийн байгууллага, алба хаагч биелүүлэх;
- хуульд нийцсэн шийдвэрийг зохих ёсоор биелүүлснээс үүсэх үр дагаврыг шийдвэр гаргасан дээд шатны цагдаагийн байгууллага, албан тушаалтан хариуцах;
- цагдаагийн байгууллага, алба хаагч нь дээд шатны цагдаагийн байгууллага, албан тушаалтны өмнө ажлаа хариуцан тайлагнах;
- дээд шатны цагдаагийн байгууллага, албан тушаалтан нь доод шатны цагдаагийн байгууллага, алба хаагчийн хууль бус, үндэслэлгүй шийдвэрийг өөрчлөх, хүчингүй болгох;
- дээд шатны цагдаагийн байгууллага, албан тушаалтан нь доод шатны цагдаагийн байгууллага, алба хаагчийн үйл ажиллагаа, шийдвэрийн талаарх гомдлыг хянан шийдвэрлэх.”

Дээрхээс үзвэл нэгдмэл, төвлөрсөн удирдлага гэдэгт дээд шатны байгууллага, албан тушаалтны шийдвэрийг доод шатны байгууллага, алба хаагч биелүүлэх; доод шатны байгууллага, алба хаагч нь дээд шатны байгууллага, албан тушаалтны өмнө ажлаа хариуцан тайлагнах; дээд шатны байгууллага, албан тушаалтан нь доод шатны байгууллага, алба хаагчийн хууль бус, үндэслэлгүй шийдвэрийг өөрчлөх, хүчингүй болгохыг ойлгохоор байна.

⁶⁰ Тухайлбал, Цагдаагийн албаны тухай хуулийн 5 дугаар зүйлийн 5.2 дахь хэсэг. Хууль тогтоомжийн эмхэтгэлийн 2017.02.20-ны өдрийн 8 дугаарт.

Сүүлийн жилүүдэд зарим төрийн байгууллагуудаас хуулийн төсөл боловсруулж, өргөн мэдүүлэхдээ хяналтын асуудлыг орхигдуулах, хасах, эсхүл хяналтын чиг үүргийг өөр байгууллагад шилжүүлэх зэргээр мэргэжлийн хяналтын нэгдсэн тогтолцоог задлах, хяналтгүй болгох, хяналтыг сулруулах, хяналт шалгалтын чиг үүргийн давхардал буй болгох явдал гарсаар байна. Тухайлбал;

Санхүүгийн хяналт шалгалт: Гүйцэтгэх засаглалын нэрийн өмнөөс санхүүгийн хяналт шалгалтыг хэрэгжүүлэгч Санхүүгийн хяналт шалгалтын хэлтсийг Монгол Улсын Засгийн газрын 2002 оны 8 дугаар сарын 14-ний өдрийн Засгийн газрын тохируулагч хэрэгжүүлэгч агентлаг байгуулах тухай 162 дугаар тогтоолд үндэслэн 2003 оны 01 дүгээр сарын 02-ны өдрөөс Улсын мэргэжлийн хяналтын газрын бүтцэд хамааруулан байгуулсан байдаг. Тус хэлтэс нь 2014 оны 10 сарын 11-ний өдрийг хүртэл улс, орон нутгийн төсвөөс санхүүждэг байгууллагын төсвийн зарцуулалт, төрийн өмчийн байгууллагын өмч, хөрөнгийн ашиглалтад хяналт тавьж, үр ашиггүй зардлыг багасгах, орон нутгийн төсөв, тусгай зориулалтын сангийн бүрдүүлэлт, зарцуулалт, Засгийн газрын шугамаар авсан зээл, тусламжийн хөрөнгийн ашиглалтыг шалгаж үнэлэлт дүгнэлт өгөх чиг үүргийг хэрэгжүүлж байсан.

Санхүүгийн хяналт шалгалтын эрх зүйн орчны шинжилгээ

№	Өмнө мөрдөгдөж байсан эрх зүйн зохицуулалт	Одоо мөрдөгдөж байгаа эрх зүйн зохицуулалт
1	2012 онд хүчингүй болсон Төсвийн байгууллагын удирдлага, санхүүжилтийн тухай хуулийн 64 дүгээр зүйл /засгийн газрын санхүүгийн дотоод хяналт/-д 64.1. Засгийн газар нь улсын болон орон нутгийн төсвийн байгууллагад санхүүгийн хяналт, шалгалт хийнэ.”, мөн зүйлийн 2, 3-т “Засгийн газрын санхүүгийн дотоод хяналт, шалгалтыг хяналт, шалгалтын мэргэжлийн төрийн захиргааны байгууллага хэрэгжүүлнэ. Санхүүгийн, шалгалтад төрийн захиргааны болон Засгийн газраас байгуулдаг бусад байгууллага, төрийн болон орон нутгийн өмчийн оролцоотой хуулийн этгээдийн санхүү, аж ахуйн үйл ажиллагаа хамрагдана.” гэж зааж, санхүүгийн хяналт шалгалтыг хэрэгжүүлэх чиг үүргийг	Төсвийн тухай хуулийн 4 дүгээр зүйлийн 4.1.49-т “дотоод аудит” гэж төсвийн хөрөнгийг зүй зохистой, үр ашигтай зарцуулах, эрсдэлийн удирдлагаар хангахад чиглэсэн төсвийн дотоод хяналтын үйл ажиллагааг;” хэлнэ, мөн хуулийн 69 дүгээр зүйл /Дотоод аудит/-ийн 69.1-т “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.”, 69.3-т “Дотоод аудитад төсвийн ерөнхийлөн захирагчийн эрхлэх асуудлын хүрээний төсвийн байгууллага, төрийн болон орон нутгийн өмчит, төрийн болон орон

	хуульчлан тогтоож байсан байна.	нутгийн өмч давамгайлсан хуулийн этгээдийн санхүүгийн үйл ажиллагааг хамаарна.” гэж зөвхөн санхүүгийн дотоод хяналт шалгалтыг хэрэгжүүлэх хүрээнд эрх зүйн орчинг тогтоож өгсөн байна
2	Төрийн болон орон нутгийн өмчийн тухай хуулийн 66 дугаар зүйл /Хяналт шалгалтын тогтолцоо/-ийн 4-т “...төрийн өмчит хуулийн этгээдийн аж ахуй, санхүүгийн үйл ажиллагаанд баримтын иж бүрэн шалгалтыг 2 жил тутам нэгээс доошгүй удаа заавал хийх...” гэж заасныг баримтлан хэрэгжүүлж байсан байна.	Санхүүгийн дотоод аудитын үйл ажиллагааг Засгийн газрын 2015 оны 483 дугаар тогтоолоор баталсан “Дотоод аудитын дүрэм”, Сангийн сайдын 2016 оны 107 дугаар тушаалаар баталсан “Санхүүгийн хяналт шалгалт”-ын стандартаар зохицуулж байна.
3	Төсвийн байгууллага, удирдлага санхүүжилтийн тухай хуулийн 17 дугаар зүйлийн 17.1.8, 17.1.9-т зааснаар Ерөнхий менежер нь байгууллагын санхүүгийн дотоод хяналтын үр нөлөөтэй тогтолцоог бүрдүүлэх, төсөв, бусад эх үүсвэрийн хөрөнгө оруулалтыг үр ашигтай санхүүжүүлж, биелэлтэд хяналт тавих бүрэн эрхтэй байхаар зааж байсан байна.	Сангийн яамны бүтцэд Дотоод аудит, хяналт шинжилгээ үнэлгээний хэлтэс, Санхүүгийн хяналт, шалгалтын хэлтэс, аймаг, нийслэлийн Засаг даргын эрхлэх асуудлын хүрээнд Санхүүгийн хяналт, дотоод аудитын алба, Тамгын газрынх нь бүтцэд Хяналт-шинжилгээ, үнэлгээ, дотоод аудитын хэлтэс зэрэгцэн ажиллаж чиг үүргийн давхардал үүсгэж байгаа нь Төсвийн тухай хуулийн дотоод аудитын зохицуулалт учир дутагдалтай, санхүүгийн хяналт шалгалтын чиг үүрэг шаардлагатай байгааг тодорхойлж байна.
Дүгнэлт	Дээрх хууль тогтоомжийн зохицуулалтаас үзэхэд “санхүүгийн хөндлөнгийн бие даасан хяналт шалгалт”, “санхүүгийн дотоод хяналт”-ын чиг үүрэг, эрх хэмжээг зааглан ялгамжтай тогтоож байсан байна.	Санхүүгийн хөндлөнгийн бие даасан хяналт шалгалт хийх эрх зүйн орчин байхгүй, энэ чиг үүргийг хэрэгжүүлэх байгууллага нь тодорхойгүй болсон байна.

2012 оны 11 дүгээр сард шинэчлэгдэн батлагдсан Төсвийн тухай хуулийг

хэрэгжүүлэх хүрээнд Засгийн газрын 2014 оны “Хуулийн хэрэгжилтийг хангах зарим арга хэмжээний тухай” 327 дугаар тогтоолоор санхүүгийн хяналт шалгалтын чиг үүргийг Мэргэжлийн хяналтын байгууллагаас Сангийн яаманд шилжүүлсэн. Чиг үүрэг шилжсэнтэй холбогдуулан Мэргэжлийн хяналтын ерөнхий газрын 8 орон тоог Сангийн яаманд, нийслэлийн Мэргэжлийн хяналтын газрын санхүүгийн хяналт, шалгалтын чиг үүргийг хэрэгжүүлдэг 37 орон тоог салбарын яаманд⁶¹, аймгийн Мэргэжлийн хяналтын газрын санхүүгийн хяналт, шалгалтын чиг үүргийг хэрэгжүүлдэг 130 орон тоог⁶² аймгуудын Санхүүгийн хяналт, аудитын албанд шилжүүлсэн. 2018 онд гаргасан судалгаагаар 7 яам улсын байцаагчгүй, 5 яам орон тоог нь цөөрүүлж, яамдад нийт 20 улсын байцаагч ажиллаж, орон тоог 50 орчим хувиар бууруулсан байдаг.

Засгийн газрын 2014 оны 327 дугаар тогтоолыг Үндсэн хууль зөрчсөн эсэхийг тогтоолгох тухай өргөдлийг нэр бүхий иргэдээс Монгол Улсын Үндсэн хуулийн цэцэд хандан гаргасныг шалгах явцад Засгийн газрын Хэрэг эрхлэх газраас уг тогтоолыг хууль тогтоомжид нийцсэн эсэхийг судалж, хууль зүйн дүгнэлт гаргах үүрэг бүхий ажлын хэсгийг байгуулан, Засгийн газрын хуралдаанаар хэлэлцэн шийдвэрлэхээр ажиллаж байгаа талаарх албан бичгийг Үндсэн хуулийн цэцэд хүргүүлсэн байдаг. Монгол Улсын Үндсэн хуулийн цэцийн “Өргөдөл буцаах тухай” 2015 оны 5 дугаар сарын 08-ны өдрийн 3/192 дугаартай албан бичигт “Нэгэнт тухайн шийдвэрийг гаргасан байгууллага нь дээрх зөрчил бүхий асуудлыг хянан, шийдвэрлэх ажлын хэсгийг байгуулан ажиллаж байгаа тул ...Үндсэн хуулийн Дөчин тавдугаар зүйлийн 2 дахь хэсгийн дагуу уг асуудлыг шийдвэрлэх боломжийг Засгийн газарт олгох нь зүйтэй...” гэсэн байдаг. Монгол Улсын Үндсэн хуулийн Дөчин тавдугаар зүйлийн 2 дахь хэсэгт “Засгийн газрын тогтоол, захирамж нь хууль тогтоомжид нийцээгүй бол Засгийн газар өөрөө ... хүчингүй болгоно.” гэж заасан байдаг боловч хуулийн зөрчил бүхий Засгийн газрын дээрх тогтоолыг хуульд нийцүүлэх асуудал шийдвэрлэгдээгүй өнөөг хүрсэн.

Харин 2019 оны Үндсэн хуулийн нэмэлт, өөрчлөлтөөр “Төрийн санхүү, төсвийн хяналтыг хараат бусаар хэрэгжүүлэх байгууллагын бүрэн эрх, зохион байгуулалт, үйл ажиллагааны журмыг хуулиар тогтооно⁶³” гэж заасан. 2020 оны 5 дугаар сарын 01-ний өдөр батлагдсан Төрийн аудитын тухай /шинэчилсэн найруулга/ хуулийн 4 дүгээр зүйлийн 4.1.1-т “төрийн санхүү, төсвийн хяналт” гэж төрийн санхүү, төсөв, хөтөлбөр, төсөл, арга хэмжээ, эргэн төлөгдөх нөхцөлөөр ашиглуулах үйл ажиллагаа, хувьчлал, дуудлага худалдаа, техник, эдийн засгийн

⁶¹ Нийслэлийн Засаг даргын дэргэдэх мэргэжлийн хяналтын газраас салбарын яамдад шилжих санхүүгийн хяналт, шалгалтын улсын байцаагчдын тоо: Байгаль орчин, ногоон хөгжлийн яам 2, Гадаад харилцааны яам 3, Сангийн яам 3, Хууль зүйн яам 3, Зам, тээврийн яам 1, Барилга, хот байгуулалтын яам 2, Батлан хамгаалах яам 3, Боловсрол, шинжлэх ухааны яам 3, Соёл, спорт, аялал жуулчлалын яам 2, Уул уурхайн яам 1, Эрчим хүчний яам 2, Үйлдвэр, хөдөө аж ахуйн яам 3, Хөдөлмөрийн яам 2, Хүн амын хөгжил, нийгмийн хамгааллын яам 2, Эрүүл мэндийн яам 3, Засгийн газрын Хэрэг эрхлэх газар 2 орон тоо.

⁶² Аймаг, нийслэлийн Засаг даргын дэргэдэх мэргэжлийн хяналтын газраас Засаг даргын дэргэдэх санхүүгийн хяналт, аудитын албанд шилжих санхүүгийн хяналт, шалгалтын улсын байцаагчдын тоо: Архангай 5, Баян-Өлгий 6, Баянхонгор 6, Булган 5, Говь-Алтай 5, Говьсүмбэр 2, Дархан-Уул 6, Дорноговь 6, Дорнод 7, Дундговь 5, Завхан 6, Орхон 6, Өвөрхангай 6, Өмнөговь 5, Сүхбаатар 5, Сэлэнгэ 6, Төв 7, Увс 5, Ховд 6, Хөвсгөл 6, Хэнтий 6, Нийслэл 13 орон тоо.

⁶³ Монгол Улсын Үндсэн хуулийн Хорин тавдугаар зүйлийн 7 дахь хэсэг.

үндэслэл, хөрөнгө оруулалт, худалдан авах ажиллагаа, зээллэг, гадаад зээл, тусламж, хандив, санхүүгийн дэмжлэг, өрийн баталгаа, үнэт цаас, бүх төрлийн гэрээ, хэлцэл болон бусад аливаа үйл ажиллагааны төлөвлөлт, гүйцэтгэл, ашиглалт, зарцуулалт, хэрэгжилт, тайлагнал болон нийтийн өмчтэй холбоотой бүх үйл ажиллагаанд төрийн аудит хийхийг” гэж заасныг санхүүгийн хяналтыг зөвхөн Төрийн аудитын байгууллага хэрэгжүүлнэ гэж ойлговол өрөөсгөл болно.

Засгийн газрын 2014 оны 327 дугаар тогтоолоор Мэргэжлийн хяналтын төв, орон нутгийн байгууллагуудад ажиллаж байсан санхүүгийн хяналт шалгалтын 175 улсын байцаагчийн орон тоо, төсвийг тухайн үед ажиллаж байсан улсын байцаагчдын хамт яамд болон аймаг, нийслэлийн Засаг даргын мэдэлд шилжүүлсэн.

Дээрх тогтоол хэрэгжиж эхэлснээс хойших хугацаанд 7 яам Мэргэжлийн хяналтын байгууллагаас шилжүүлсэн орон тоог бүрэн хасч, 5 яам орон тоог нь цөөрүүлснээр яамдад шилжүүлсэн 45 орон тооны 55 хувьд нь улсын байцаагч ажиллаагүй, орон тоо нь хадгалагдаж үлдээгүй байна.

Энэ нь санхүүгийн хяналт шалгалтын улсын байцаагчдыг яамдад шилжүүлэх зайлшгүй хэрэгцээ шаардлага байгаагүйг харуулж байна.

Түүнчлэн Монгол Улсын Ерөнхийлөгчийн төсвийн, УИХ-ын төсвийн болон УИХ-д ажлаа тайлагнадаг төрийн байгууллагуудын төсвийн ерөнхийлөн захирагч нарт санхүүгийн хяналт шалгалтын улсын байцаагчдыг хуваарилаагүй орхигдуулж, улсын байцаагчдыг зөвхөн сайдууд, аймаг, нийслэлийн Засаг дарга нарт хуваарилсан нь өрөөсгөл шийдвэр болсон.

Мөн Засгийн газрын тусгай сангууд болон Засгийн газрын агентлагууд, бүх шатны ИТХ, төрийн болон орон нутгийн өмчийн оролцоотой аж ахуйн нэгжийн санхүүгийн үйл ажиллагаанд хэн хэрхэн санхүүгийн хяналт шалгалт хийж байгаа нь тодорхойгүй байна.

Засгийн газрын уг шийдвэрээс шалтгаалан аймаг, нийслэлийн Засаг даргын эрхлэх асуудлын хүрээнд **Санхүүгийн хяналт, дотоод аудитын алба**, Тамгын газрынх нь бүтцэд **Хяналт-шинжилгээ, үнэлгээ, дотоод аудитын хэлтэс** зэрэгцэн ажиллаж байгаа нь орон нутагт чиг үүргийн давхардал үүсгэж байна.

Нөгөө талаас байгууллага, салбарын санхүүгийн үйл ажиллагааг хянах нэгжийг бүтэцдээ ажиллуулж, удирдах, гүйцэтгэх албан тушаалтныг томилж, хяналт шалгалтын төлөвлөгөөг нь баталж, дүнг өөрийн удирдсан хуралдаанаараа хэлэлцэн шийдвэрлэдэг тогтолцооны гажуудал, хяналт шалгалтын хөндлөнгийн хараат бус байдал алдагдсаны илрэл болж сүүлийн жилүүдэд санхүүгийн томоохон зөрчил гарах болсон.

Төсвийн зарим захирагч нар төсвийг үргүй зарцуулсан, цалин, хөлс болон нэмэгдэл урамшууллын зардлыг эдийн засгийн бусад ангилалд төлөвлөж зарцуулсан, илүү тооцож олгосон, батлагдсан орон тоог хэтрүүлэн ажилласан, зарим тусгай сангуудын хөрөнгийг үр ашиггүй зарцуулсан, хугацаа хэтэрсэн авлага үүссэн (татан буугдсан Мал хамгаалах санд 2018 онд 27 гаруй тэрбум төгрөгийн зөрчилд акт тавигдсан бөгөөд тус сангийн 31.5 тэрбум төгрөгийн авлагаас 6.7 тэрбум төгрөгийн авлага хугацаа хэтэрсэн, эзэн холбогдогчгүй авлага 31.1 тэрбум

төгрөг байна), гэрээний хэрэгжилт хангалтгүй, зээлдэгч тодорхойгүй, бүртгэл хөтлөгдөөгүй, төрийн болон орон нутгийн өмчит 308 хуулийн этгээд 375.0 тэрбум төгрөгийн алдагдалтай ажиллаж байгаа зэрэг санхүүгийн алдаа, зөрчил буурахгүй байгаа талаар холбогдох эрх бүхий байгууллагуудын тайлан, мэдээлэлд тусгагдсан байна.

Санхүүгийн зөрчлүүд гарах болсон үндсэн шалтгаан нь төсвийн захирагчдын төсвийн сахилга бат, хариуцлага сул, дотоод аудит үр нөлөөгүй, мэдлэг, ур чадвар дутмаг, хариуцлага сул, тогтвор суурьшилтай ажиллуулахгүй байгаатай холбоотой байгаа тул Төсвийн ерөнхийлөн захирагчдын дотоод аудитын үйл ажиллагаанд тусгайлан аудит хийж үр дүнг үнэлэх шаардлагатай байгаа талаар Үндэсний аудитын газраас гаргасан “Засгийн газрын санхүүгийн нэгтгэсэн тайланд хийсэн 2018, 2019 оны аудитын тайлан”-д тусгагдсан байна.

Түүнчлэн төсвийн ерөнхийлөн захирагчдын 2018 оны жилийн эцсийн санхүүгийн нэгтгэсэн тайланд хийсэн аудитаар улсын 8, орон нутгийн 12 төсвийн ерөнхийлөн захирагчдын дотоод аудитыг үр нөлөөгүй гэж дүгнэжээ.

Мөн төрийн өмчит хуулийн этгээдийн аж ахуй, санхүүгийн үйл ажиллагаанд баримтын иж бүрэн шалгалтыг 2 жил тутамд нэгээс доошгүй удаа заавал хийх, үр дүнгээр арга хэмжээ авах тухай Төрийн болон орон нутгийн өмчийн тухай хуулийн заалт хэрэгжихгүй байна гэж үзэхээр байна.

Тиймээс аймаг, нийслэл, дүүргүүд дэх санхүүгийн хяналт, дотоод аудитын алба /газар/-ыг татан буулгаж, санхүүгийн хяналт шалгалтын 130 улсын байцаагчийг Мэргэжлийн хяналтын байгууллагад шилжүүлж, дотоод аудиторуд болон холбогдох бусад орон тоог аймаг, нийслэл, дүүргийн Тамгын газрын үндсэн бүтцэд чиг үүргийнх нь дагуу байршуулах нь зүйтэй байна.

Дээр дурдсан хууль зүйн үндэслэл, практик шаардлагаас харахад, Засгийн газрын 2014 оны 327 дугаар тогтоол нь хууль зөрчсөн төдийгүй Монгол Улсад санхүүгийн хяналт шалгалтын хараат бус тогтолцоог байхгүй болгосон, орон нутагт чиг үүргийн давхардал үүсгэсэн, Монгол Улсын төсөв, хөрөнгийн зарцуулалт, хадгалалт, хамгаалалтад тавих хяналтыг үндсэнд нь алдагдуулсан алдаатай шийдвэр болжээ гэж дүгнэж болохоор байна.

Боловсролын хяналт: 2016 оны 04 дүгээр сарын 14-ний өдрийн Боловсролын тухай хуульд нэмэлт, өөрчлөлт оруулах тухай хуулиар Мэргэжлийн хяналтын байгууллага боловсролын хяналтыг хэрэгжүүлэх эсэх асуудлыг тодорхой заагаагүй, орхигдуулж, эрх зүйн хувьд нэг мөр зохицуулж өгөөгүй байна.

Дээрх өөрчлөлтөөр Боловсролын тухай хуулийн 24 дүгээр зүйлийн 24.1.1-д “мэргэжлийн хяналтын байгууллагын дүгнэлтээр стандарт зөрчсөн, эсхүл сургалт эрхлэх тусгай зөвшөөрлийн нөхцөл, шаардлагыг удаа дараа хангаагүй болох нь тогтоогдсон бол тусгай зөвшөөрлийг хүчингүй болгоно” гэж заасан атлаа 28¹ дугаар зүйлийн 28¹.1.4-т “аймаг, нийслэлийн Боловсролын газар боловсролын байгууллагын үйл ажиллагаанд хяналт тавих, хяналт-шинжилгээ хийх”-ээр, мөн хуулийн 48 дугаар зүйлийн 48.3, Зөрчил шалган шийдвэрлэх тухай хуулийн 1.8 дугаар зүйлд зааснаар боловсролын хууль тогтоомжийн зөрчлийг Мэргэжлийн хяналтын улсын байцаагч харьяалан шалгахаар заасан нь хоорондоо зөрчилдөж байна.

Мөн хуулийн 37 дугаар зүйлийн 37.1-т “боловсролын хяналтыг хяналт-шинжилгээ, тандалт, судалгаа хийх хэлбэрээр хэрэгжүүлнэ” гэж хяналтыг маш хязгаарлагдмал арга хэлбэрээр хийхээр зохицуулсан нь боловсролын салбарт хөндлөнгийн, хараат бус хяналт шалгалт хийх бололцоогүй болгосон байна.

Боловсролын тухай хуульд оруулсан дээрх нэмэлт өөрчлөлтөөр хяналт тавих зохицуулалтыг өөрчилж, хассаныг Хууль зүйн яамнаас хянан үзээд хуулийн хийдэл үүсгэсэн байна гэж үзсэн байдаг.

Мал, амьтны эрүүл мэндийн эмнэлэгийн хяналт: 2018 оны 6 дугаар сарын 01-ний өдрөөс мөрдөгдөж байгаа Мал, амьтны эрүүл мэндийн тухай хуулийн 31.1-д “Мал эмнэлгийн төрийн хяналтыг улсын хэмжээнд мэргэжлийн хяналтын төв болон орон нутгийн байгууллага, тэдгээрийн улсын ерөнхий байцаагч, ахлах байцаагч, улсын байцаагч хэрэгжүүлнэ”, 31.4-т “Мал эмнэлгийн үйл ажиллагааны хяналтыг улсын хэмжээнд мал, амьтны эрүүл мэндийн асуудал хариуцсан төрийн захиргааны байгууллага, аймаг, нийслэлд тухайн шатны мал эмнэлгийн байгууллага, сум, дүүрэгт мал эмнэлгийн улсын байцаагч хэрэгжүүлнэ.” гэж заасан.

Дээрх хуулийн зохицуулалтаар мал эмнэлгийн байгууллагад “үйл ажиллагааны хяналт (ямар ажиллагаа хамаарах нь тодорхойгүй)” гэсэн чиг үүргийг хариуцуулснаар хяналтын чиг үүргийн давхардал үүсч, зарим тохиолдолд аж ахуйн нэгж, байгууллага, иргэдэд хүндрэл учруулж байгаа талаар гомдол санал гаргах болсон байна.

Эм биобэлдмэлийн хяналт: Эм, эмнэлгийн хэрэгслийн тухай хуульд 2020 оны 8 дугаар сарны 28-ны өдөр нэмэлт, өөрчлөлт оруулж “эм, эмнэлгийн хэрэгслийн хяналт, зохицуулалтын асуудал эрхэлсэн төрийн захиргааны байгууллага”-ыг байгуулах эрх зүйн үндсийг тавьсан ба Засгийн газрын 2020 оны “Агентлаг байгуулах тухай” 222 дугаар тогтоолоор Эрүүл мэндийн сайдын эрхлэх асуудлын хүрээнд Засгийн газрын хэрэгжүүлэгч агентлаг “Эм, эмнэлгийн хэрэгслийн хяналт, зохицуулалтын газар”-ыг байгуулсан.⁶⁴ Тэгвэл Зөрчлийн тухай хуулийн 6.6 дугаар зүйлд заасан “Эм, эмнэлгийн хэрэгслийн тухай хууль зөрчих” зөрчлийг шалган шийдвэрлэх эрх бүхий албан тушаалтан нь мөн л мэргэжлийн хяналтын улсын байцаагч байна.

⁶⁴ Уг агентлаг нь Эм, эмнэлгийн хэрэгслийн тухай хуулийн 6.2-т зааснаар дараах чиг үүргийг хэрэгжүүлнэ:

6.2.1.эм, биологийн идэвхт бүтээгдэхүүний бүртгэл, зах зээл дэх чанар, аюулгүй байдлын тандалт судалгаа;

6.2.2.үйлдвэрлэх, импортлох, худалдах тусгай зөвшөөрөл;

6.2.3.импорт, экспортын лиценз, хяналт, зохицуулалт;

6.2.4.чанарын баталгаажуулалт;

6.2.5.эмийн үйлдвэрлэлийн стандарт (GMP)-ын шаардлагыг хангасан тухай батламж;

6.2.6.эм зүйн үйл ажиллагаанд тавих мэргэжлийн хяналт;

6.2.7.эмийн гаж нөлөөнд тавих хяналт;

6.2.8.эм, биологийн идэвхт бүтээгдэхүүний зар сурталчилгааны зөвшөөрөл, хяналт;

6.2.9.зайлшгүй шаардлагатай эмийн үнийн зохицуулалт, хяналт;

6.2.10.эмнэлгийн мэргэжилтэн болон олон нийтэд зориулсан эмийн талаархи хараат бус, бодит мэдээлэл.

2.Нэгдмэл удирдлагатай гадаад орны зарим туршлага

Монгол Улсын мэргэжлийн хяналтын байгууллага нь хэд хэдэн удаа өөрчлөн зохион байгуулагдаж байсан хэдий ч өөрийн гэсэн өвөрмөц онцлог бүхий тогтолцоогоо хадгалсан, үйл ажиллагааны хамрах хүрээ өргөн, баялаг түүхтэй. Энэ утгаараа Монгол Улстай тогтолцоо, эрх зүйн байдлаараа яг адил байгууллага байхгүй гэж болох буюу манай хяналт шалгалтын институцийн загвар нь өөрөө ихээхэн онцлогтой юм. Дэлхийн банк группийн Олон Улсын Санхүүгийн Корпорацийн мэргэжилтнүүдийн хийсэн судалгааны тайланд "... Дэлхий дахинд хяналт шалгалтын нэгдмэл тогтолцоотой улс тун ховор бөгөөд зарим тохиолдолд ийм нэгдмэл тогтолцоо нь үр дүнгүй байдаг боловч Монгол Улс харьцангуй эерэг, үр дүнтэй хувилбарыг хэрэгжүүлж байна"⁶⁵ гэжээ.

Гэсэн хэдий ч судалгааны аливаа объектыг олон талаас нь харьцуулан судалж, өөрийн орны онцлогийг хадгалахын сацуу бусад улсын сайн туршлагыг нутагшуулах арга замыг эрэлхийлэх нь зүйн хэрэг болно. Гэвч манай улстай бүх талаараа адил зохицуулалттай улс байхгүй тул төстэй болон ялгаатай зарим улсын туршлагыг харьцуулан үзэх шаардлага гарсан болно.

Монгол Улсын эрх зүйн бүлийн харьяалал, хяналт шалгалтын байгууллагын тогтолцоог харгалзан зохицуулалт сайн, хуулийн хэрэгжилт үр дүнтэй өндөр хөгжилтэй болон хөгжиж байгаа улсуудыг сонгон авахыг эрмэлзлээ. Тодруулбал, Монгол Улстай адил хяналт шалгалтын нэгдмэл тогтолцоотой Хорват, Босния Херцеговин болон нэгдмэл бус тогтолцоотой боловч нэг эрх зүйн бүлд харьяалагддаг ХБНГУ, эрх зүйн бүл өөр хэдий ч хяналт шалгалтын эрх зүйн орчин сайн хөгжсөн ИБУИНВУ-ын туршлагуудыг сонгон судаллаа. Ингэхдээ харьцуулахад дөхөм байх үүднээс нэгдмэл тогтолцоотой (Хорват⁶⁶, Босния Херцеговин⁶⁷) улсын хууль тогтоомжийг илүү түлхүү судалсан болно.

Бүгд Найрамдах Хорват Улс

Хорват Улс нь 1997 онд "Төрийн хяналт шалгалтын газар" (англ. State Inspectorate of the Republic of Croatia) хэмээх бие даасан төрийн захиргааны байгууллагыг байгуулж, Хорватын Засгийн газрын өмнө ажлаа тайлагнадаг байхаар Төрийн хяналт шалгалтын тухай хуульдаа⁶⁸ зохицуулсан.

Тус байгууллага нь Монгол Улсын мэргэжлийн хяналтын байгууллагатай адил бүх хяналтын чиг үүргийг нэгтгэснээрээ онцлог төдийгүй Төрийн хяналт шалгалтын тухай хууль хэмээх тухайлсан хуулийн дагуу үйл ажиллагаа явуулдаг. Төрийн хяналт шалгалтын тухай хууль нь 71 зүйл бүхий, байгууллагын бүрэн эрх,

⁶⁵ Jigjidmaa Dugeree, Giuliana Cola, Florentin Blanc and Giuseppa Ottimiofore, "Lessons from Creating a Consolidated Inspection Agency in Mongolia", *Regulatory Delivery*: 411-437

⁶⁶ Нэгдмэл тогтолцоо нь харьцангуй тогтвортой явж ирсэн.

⁶⁷ Нэгдмэл тогтолцоотой болоод тун удаагүй байгаа

⁶⁸ Бүгд Найрамдах Хорват Улсын хууль тогтоомжийн албан ёсны эмхэтгэл, no. 116/08

тогтолцоо, үйл ажиллагааны хүрээ, хяналтын чиглэл, байцаагчийн эрх хэмжээг харьцангуй тодорхой, нарийвчлан зохицуулсан байна. Хуулийн 1 дүгээр зүйлийн 1.2 дахь хэсэгт заасны дагуу Төрийн хяналт шалгалтын газар нь Хорват Улсын нийслэл Загреб хотод байрлахаар заажээ.

Төрийн хяналт шалгалтын тухай хуулийн 2 дугаар зүйлийн 2.1 дэх хэсэгт зааснаар Хорватын Төрийн хяналт шалгалтын газар нь дараах үндсэн чиглэлээр холбогдох хууль тогтоомжийн хэрэгжилтэд хяналт шалгалт хийнэ. Үүнд:

- худалдаа, үйлчилгээ;
- хөдөлмөрийн болон хөдөлмөрийн аюулгүй байдал;
- цахилгаан хангамж;
- уул уурхай;
- даралтат тоног төхөөрөмж;
- Хорват Улсад түр оршин суугчдын татвар, хураамж;
- нийтийн хоол, аялал жуулчлал.

Түүнчлэн, Төрийн хяналт шалгалтын тухай хуульд заагаагүй асуудлаар бусад тухайлсан хуулийн дагуу захиргааны хяналт шалгалт хэрэгжүүлдэг. Мөн тус улсын Батлан хамгаалах яам, Дотоод хэргийн яамны хэрэгцээ, шаардлагад тулгуурлан Улсын ерөнхий байцаагч нь холбогдох яамны сайдтай хамтран хяналт шалгалт явуулах чиглэлийг тодорхойлдог байна.

Хорват Улсын Төрийн хяналт шалгалтын тухай хуулийн манай хуулиас ялгарах давуу тал нь хуулийн 2 дугаар зүйлд хяналт шалгалтын үндсэн чиглэлийг хуульчилж, мөн хуулийн 3, 4, 5, 6, 7 дугаар зүйлүүдэд тухайн үндсэн чиглэлүүдээ нэг бүрчлэн нарийвчлан тодорхойлж, тоочсонд оршино. Тухайлбал, хуулийн 4 дүгээр зүйлд хөдөлмөрийн хяналтын чиглэлээр ажил олгогч, ажилтны харилцааг зохицуулсан хууль тогтоомжийн хэрэгжилтэд хяналт шалгалт хийхдээ дараах үйл ажиллагааг тухайлан анхаарахаар хуульчилжээ. Үүнд:

- Ажилтны цагийг зүй ёсоор бүртгэж, нийгмийн болон эрүүл мэндийн даатгалыг хуульд заасан хувь хэмжээгээр тооцож тохирсон цалин хөлс олгох ажил олгогчийн үүрэг,
- Жирэмсэн, хүүхэд асрах чөлөөтэй байгаа эмэгтэй ажилтан, хөгжлийн бэрхшээлтэй хүмүүсийн ажлын цаг, тэтгэмж, цалин хөлс,
- Хувиараа хөдөлмөр эрхлэгч, ахлах болон их, дээд сургуулийн оюутан, ажилчдын ажиллах нөхцөл, аюулгүй байдал болон эрүүл мэндийн хамгаалал,
- Эмэгтэй болон хөгжлийн бэрхшээлтэй хүмүүсийн ажиллах нөхцөл, аюулгүй байдал, эрүүл мэндийн хамгаалал.

Тус улсад 900 гаруй байцаагчтай нэгдмэл тогтолцоо бүхий Төрийн хяналт шалгалтын газрыг байгуулснаар хяналтын давхардал арилж, төсвийн томоохон хэмнэлт гарсан гэж үздэг.⁶⁹

⁶⁹ МХЕГ-аас 2011 онд Хорват, Босния Херцеговин зэрэг улсуудаар туршлага солилцох зорилгоор айлчилсан бөгөөд айлчлалын мөрөөр хийсэн товч тайланд ийнхүү дурджээ.

Ийнхүү Монгол Улс болон Хорват Улсын мэргэжлийн хяналтын байгууллагуудын тогтолцоо, хэрэгжүүлэх хяналтын чиглэлийг харьцуулан хүснэгтээр харуулбал:

Монгол Улсын Мэргэжлийн хяналтын байгууллага (2003 он)	Хорват Улсын Төрийн хяналт шалгалтын газар (1997 он)
Харилцааг зохицуулсан хууль	
16 зүйлтэй Төрийн хяналт шалгалтын тухай хууль (2003) Тус хууль нь Засгийн газар, яам, агентлаг, аймаг, нийслэл, сум, дүүрэг, баг хорооны Засаг даргын хяналт шалгалт, хууль тогтоомжоор тусгайлан эрх олгогдсон мэргэжлийн хяналт, түүнчлэн нутгийн өөрөө удирдах байгууллагаас хэрэгжүүлэх хяналт шалгалттай холбогдсон харилцааг зохицуулна.	71 зүйлтэй Төрийн хяналт шалгалтын тухай хууль (2008) Тус хуулиар гагцхүү Төрийн хяналт шалгалтын газарт хамаарал бүхий асуудлыг хуульчилсан бөгөөд зарим тохиолдолд Төрийн хяналт шалгалтын газрын дарга (Улсын ерөнхий байцаагч) нь Батлан хамгаалах яам, Дотоод хэргийн яамны сайд нартай шаардлагатай тохиолдолд хамтран шийдвэр гаргаж болохоор заасан.
Хяналтын чиглэл	
7 үндсэн чиглэлийн 27 салбарт хяналт шалгалт хэрэгжүүлнэ.	7 үндсэн чиглэлийн 35 салбарт хяналт шалгалт хэрэгжүүлнэ.
Хүний нөөц, чадавх	
2000 гаруй албан хаагчтай	900 гаруй албан хаагчтай
Байгууллагын дарга	
Улсын ерөнхий байцаагч	Улсын ерөнхий байцаагч

Харьяалах дээд шатны албан тушаалтан	
Шадар сайд	Засгийн газар

Дээрх хүснэгтээс үзвэл хоёр улсын хяналт шалгалтын байгууллагын бүтэц, хяналтын чиглэл, тогтолцоо тун ойролцоо байх бөгөөд гагцхүү Хорват Улсын Төрийн хяналт шалгалтын тухай хууль илүү нарийвчилсан зохицуулалттай гэдгээрээ давуу байна.

Босниа Херцеговин Улс

Босниа Херцеговин Улс нь Монгол Улстай адил нэгдмэл тогтолцоо бүхий хяналт шалгалтын байгууллагатай бөгөөд засаг захиргааны нэгжийн хувьд Босниа Херцеговинийн Холбооны Улс, Бүгд Найрамдах Српска Улс гэсэн хоёр үндсэн хэсгээс бүрдэж, тус тусдаа хяналт шалгалтын байгууллагатай.

Тус улсын Төрийн хяналт шалгалтын тухай хууль (англ. Law on Inspections in the Federation of Bosnia and Herzegovina)-ийг⁷⁰ 2005 онд шинэчлэн баталж, 8 яаманд харьяалагдаж байсан хяналтын чиг үүргүүдийг нэгтгэн Хяналтын асуудал эрхэлсэн Холбооны удирдах газар (англ. The Federal Administration for Inspection Affairs)-ыг 2007 онд байгуулжээ. Харин Српска Улсын хяналтын асуудал хариуцсан төв байгуулага болох Хяналтын Ерөнхий газрыг 2006 онд Српска Улсын Төрийн хяналт шалгалтын тухай хуулийн дагуу байгуулж, 9 яаманд харьяалагдаж байсан 29 төрлийн хяналтыг хэрэгжүүлдэг 13 чиглэлийн хяналтын байгууллагыг нэгтгэжээ.

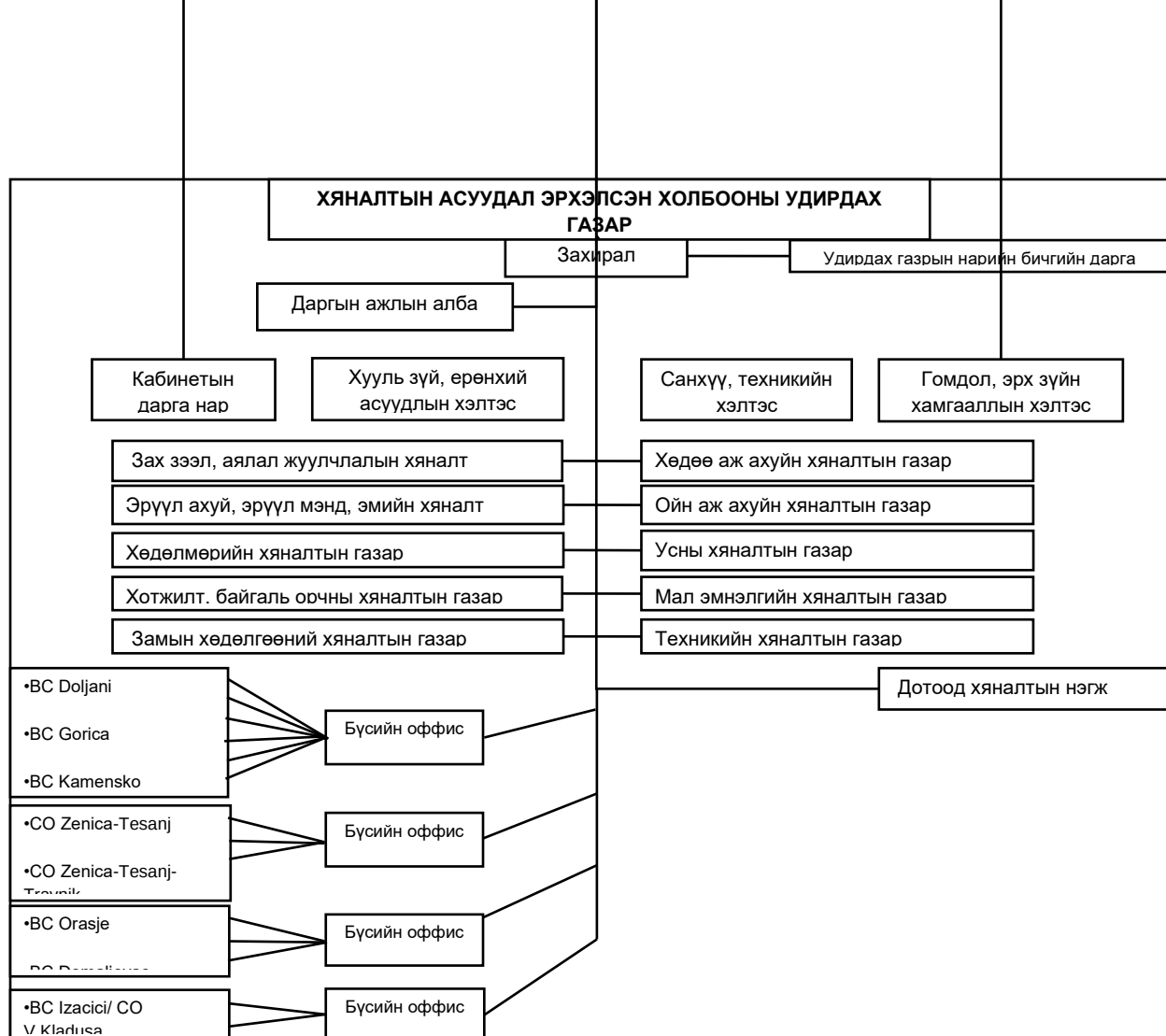
Босниа Херцеговинийн хяналт шалгалтын төв байгууллага нь Хорват Улстай адил нийслэл Сараево хотод байрладаг.

Тус улсын Хяналтын асуудал эрхэлсэн Холбооны удирдах газар нь дараах 11 үндсэн чиглэлийн нэгжүүдээрээ дамжуулан хяналт шалгалт хэрэгжүүлдэг. Үүнд:

- Зах зээл, аялал жуулчлалын хяналт шалгалтын газар;
- Хүнсний хяналт шалгалтын газар;
- Эрүүл ахуй, эрүүл мэнд, эмийн хяналт шалгалтын газар;
- Хөдөлмөрийн хяналт шалгалтын газар;
- Хотжилт, байгаль орчны хяналт шалгалтын газар;
- Замын хөдөлгөөний хяналт шалгалтын газар;
- Хөдөө аж ахуйн хяналт шалгалтын газар;
- Ойн аж ахуйн хяналт шалгалтын газар;
- Усны хяналт шалгалтын газар;
- Мал эмнэлгийн хяналт шалгалтын газар;
- Техникийн хяналт шалгалтын газар.

Хяналтын асуудал эрхэлсэн Холбооны удирдах газрын бүтцийг зураглалаар үзүүлбэл:

⁷⁰ Босниа Херцеговин Улсын Холбооны хууль тогтоомжийн албан ёсны эмхэтгэл, FBiH, No. 73/14.



Монгол Улс болон Босния Херцеговин Улсын мэргэжлийн хяналтын байгууллагуудын тогтолцоо, хэрэгжүүлэх хяналтын чиглэлийг харьцуулан хүснэгтээр харуулбал:

Монгол Улсын Мэргэжлийн хяналтын байгууллага (2003 он)	Босния Херцеговинийн Хяналтын асуудал эрхэлсэн Холбооны удирдах газар (2007 он)
Харилцааг зохицуулсан хууль	
16 зүйлтэй Төрийн хяналт шалгалтын тухай хууль (2003) Тус хууль нь Засгийн газар, яам, агентлаг, аймаг, нийслэл, сум, дүүрэг, баг хорооны Засаг даргын хяналт шалгалт, хууль тогтоомжоор тусгайлан эрх олгогдсон мэргэжлийн хяналт, түүнчлэн нутгийн өөрөө удирдах	180 зүйлтэй Босния Херцеговинийн Холбооны хяналт шалгалтын тухай хууль (2005) Тус хуулиар гагцхүү Босния Херцеговинийн Холбооны хэмжээний хяналт шалгалтын байгууллагын чиг үүрэг, бүрэн эрх, байцаагчийн эрх, үүргийг зохицуулсан бөгөөд Спрска Улс

байгууллагаас хэрэгжүүлэх хяналт шалгалттай холбогдсон харилцааг зохицуулна.	зэрэг дотоодын засаг захиргааны бие даасан нэгжүүдийн хяналт шалгалтын байгууллагын үйл ажиллагааг зохицуулдаггүй.
Хяналтын чиглэл	
7 үндсэн чиглэлийн 27 салбарт хяналт шалгалт хэрэгжүүлнэ.	10 үндсэн чиглэлийн хяналт шалгалт хэрэгжүүлнэ.
Байгууллагын дарга	
Улсын ерөнхий байцаагч	Захирал (Холбооны ерөнхий байцаагч, дарга гэсэн хоёр тусдаа албан тушаал байдаг)
Харьяалах дээд шатны албан тушаалтан	
Шадар сайд	Засгийн газар

Харин Босниа Херцеговин Улсын харьяаны засаг захиргааны бие даасан нэгж болох Спрска Улсын Хяналтын асуудал эрхэлсэн байгууллага (англ. Administration for Inspection Affairs) нь 2006 онд байгуулагдсан ба 13 үндсэн чиглэлийн хяналт шалгалтыг хэрэгжүүлдэг, эрх зүйн байдлын хувьд Босниа Херцеговинийн хяналт шалгалтын газраас хараат бус, бие даасан байгууллага юм.

Өнөөдрийн байдлаар Спрска Улсын Хяналтын асуудал эрхэлсэн байгууллага нь 160 хууль, 700 гаруй тогтоомжийн хэрэгжилтэд 13 үндсэн чиглэлээр 30 орчим төрлийн хяналт шалгалтыг хийж байна. 13 үндсэн чиглэл гэдэгт дараах хяналт шалгалт хамаарна. Үүнд:

- Хүнсний аюулгүй байдлын хяналт шалгалт;
- Зах зээлийн хяналт шалгалт;
- Хөдөө аж ахуйн хяналт шалгалт;
- Ойн аж ахуйн хяналт шалгалт;
- Мал эмнэлгийн хяналт шалгалт;
- Усны аж ахуйн хяналт шалгалт;
- Техникийн хяналт шалгалт;
- Замын хөдөлгөөний хяналт шалгалт;
- Хот төлөвлөлт, барилга, байгаль орчны хяналт шалгалт;
- Хөдөлмөрийн хяналт шалгалт;
- Эрүүл мэндийн хяналт шалгалт;

- Боловсролын хяналт шалгалт;
- Галын аюулгүй байдлын хяналт шалгалт;

Ийнхүү хэдийгээр Босниа Херцеговин Улс нь хяналт шалгалтын нэгдмэл тогтолцоотой боловч засаг захиргааны нэгжүүд буюу Босниа Херцеговинийн Холбооны Улс, Бүгд Найрамдах Спрска нь тус тусдаа бие даасан байдлаар хяналт шалгалтыг хэрэгжүүлдэг.

Гэтэл эрүүл мэнд, аюулгүй ажиллагаа, байгаль орчин, мал эмнэлгийн хяналт зэрэг нь нутаг дэвсгэрийн хувьд давхарддаг тул шаардлагатай тохиолдолд хамтарсан хяналт шалгалт хэрэгжүүлдэг байхыг НҮБ-ын Европын бүсийн эдийн засгийн комиссоос зөвлөмж⁷¹ болгожээ.

Хяналт шалгалтын нэгдмэл бус тогтолцоотой улсууд

Дэлхийн ихэнх орон хяналт шалгалтын нэгдмэл бус тогтолцоотой байна. Харьцуулалт хийхэд тогтолцоо адил байх нь ихээхэн давуу тал болдог боловч нэгдмэл бус тогтолцоотой улс олон байгааг харгалзан үзэж, товч байдлаар бэлтгэлээ.

Холбооны Бүгд Найрамдах Герман Улс (ХБНГУ)

ХБНГУ-д хяналт шалгалтын тогтолцоог ерөнхийд нь (1) Эрх зүйн хяналт, (2) Захиргааны хяналт, (3) Санхүүгийн хяналт гэж гурав ангилдаг бөгөөд манайхаар мэргэжлийн хяналтын байгууллагын хяналт шалгалт нь захиргааны хяналттай дүйх юм. Ингэхдээ захиргааны хяналтыг хариуцсан чиг үүргийн салбар яамд эсхүл төрийн гүйцэтгэх эрх мэдлийн чиг үүргийг шилжүүлэн авсан нийтийн эрх зүйн хуулийн этгээд хэрэгжүүлдэг. Харин тус улсад санхүүгийн хяналтыг мөн дээр дурдсан Хорват, Босниа Херцеговин зэрэг улсуудын адил Сангийн яамны харьяа байгууллага хэрэгжүүлдэг байна.

Нэгэнт нэгдмэл бус тогтолцоотой тул хяналт шалгалтын харилцааг ерөнхийд нь зохицуулсан тусгай хууль гэж байхгүй бөгөөд хяналт шалгалтын салбар бүрд холбогдох хуулиар зохицуулдаг.

Тухайлбал, ХБНГУ-ын Холбооны хүнсний аюулгүй байдал, хэрэглэгчийн эрхийг хамгаалах алба (герм. Bundesamt für Verbraucherschutz und Lebensmittelsicherheit – BVL) хэмээх байгууллага нь Холбооны хүнс, хөдөө аж ахуйн яамны харьяанд үйл ажиллагаа явуулж, хүнсний аюулгүй байдлыг хангах чиг үүргийг хэрэгжүүлдэг бөгөөд тухайлан Холбооны хүнс, хөдөө аж ахуйн алба нь хүнсний хяналт шалгалтыг хэрэгжүүлдэг. Тус байгууллагын хяналт шалгалттай холбогдох харилцааг зохицуулсан тухайлсан хууль байхгүй боловч байгууллагын үйл ажиллагааг зохицуулсан “Холбооны хүнсний аюулгүй байдал, хэрэглэгчийн эрхийг хамгаалах алба байгуулах тухай хууль” (герм. Gesetz über die Errichtung eines

⁷¹ United Nations Economic Commission for Europe, *Environmental Performance Reviews: Bosnia And Herzegovina*, Third Review, (Geneva: 2018), p.78.

Bundesamtes für Verbraucherschutz und Lebensmittelsicherheit BVL-Gesetz – BVLG)⁷² байна. Тус хууль нь 7 зүйлтэй хууль бөгөөд амьтан, ургамал, хүнсний зэргийн тухай тухайлсан хуулиудийг чиг үүргээ хэрэгжүүлэхдээ мөрдлөг болгодог.

Ерөнхийдөө ХБНГУ-д хяналт шалгалтын харилцааг зохицуулсан тухайлсан хууль байдаггүй ба тоног төхөөрөмж, бүтээгдэхүүний аюулгүй байдлын тухай хууль (герм. Geräte-und Produktsicherheitsgesetz, GPSG) зэрэг аюулгүй байдалтай холбоотой хуулиудаар зохицуулдаг байна. Түүнчлэн, үндэсний хууль тогтоомжоос гадна Европын холбооны гишүүн улс болохын хувьд Европын холбооны удирдамжийг удирдлага болгодог ажээ.

Их Британи Умард Ирландын Нэгдсэн Вант Улс (ИБУИНВУ)

ИБУИНВУ-ын хяналт шалгалтын тогтолцоо нь нэгдмэл бус бөгөөд Вант Улсын хэмжээнд давхардсан тоогоор (Уэльс, Ирланд зэргийг оруулбал) нийт 22 хяналт шалгалтын байгууллага байна.

Тус улсын хяналт шалгалтын байгууллагыг чиглэлээр нь дараах байдлаар ангилж болох юм. Үүнд:

- Эрүүл ахуй, аюулгүй ажиллагааны хяналт;
- Нийгмийн хамгаалал, нийгмийн халамжийн хяналт;
- Ундны усны хяналт;
- Уул уурхайн хяналт;
- Боловсрол, мэргэжлийн сургалт, үйлдвэрлэлийн хяналт;
- Хөдөлмөр эрхлэлтийн хяналт;
- Хот төлөвлөлтийн хяналт;
- Хорих байгууллагын хяналт;
- Төмөр замын хяналт;
- Цөмийн хяналт.

Дээрх хяналтын чиглэлээр хяналт шалгалт хэрэгжүүлэх байгууллагуудын зарим нь салбарын яамныхаа харьяанд, зарим нь Хатан хааны ажлын албаны харьяанд байна. Мөн тус улсын хяналт шалгалтын нэгдмэл бус тогтолцооны улмаас хяналт шалгалтын талаар зохицуулсан тухайлсан хууль байхгүй, гагцхүү салбарын хяналтад хамаарах үйл ажиллагааг зохицуулсан хуулиар зохицуулдаг байна. Энд жишээ болгож Ундны усны хяналтын газар болон Эрүүл ахуй, аюулгүй ажиллагааны газруудын тухай товч авч үзье.

Ундны усны хяналтын газар (англ. The Drinking Water Inspectorate (DWI)) нь Байгаль орчин, орон нутаг, хүнсний яам (англ. Department for Environment, Food and Rural Affairs (DEFRA))-ны харьяанд үйл ажиллагаа явуулдаг бөгөөд Англи, Уэльсийн хэмжээнд нийтийн усан хангамжийн компаниудыг зохицуулах чиг үүрэгтэй.

⁷² BVL-Gesetz vom 6. August 2002 (BGBl. I S. 3082, 3084), das zuletzt durch Artikel 5 des Gesetzes vom 27. Juni 2017 (BGBl. I S. 1966) geändert worden ist. – 2002 оны 8 дугаар сарын 6-нд батлагдсан бөгөөд мөн оныхоо Холбооны Хуулийн эмхэтгэлийн I дугаарт нийтлэгдсэн.

Түүнчлэн, Англи, Уэльсээс гадна Европын ундны усны удирдамж (англ. DWD)-ийн дагуу Европын Холбоонд ундны усны чанарын талаар мэдээлэх үүрэгтэй.

Тус газар нь 1991 оны Усны аж үйлдвэрийн тухай хууль (англ. Water Industry Act) болон 2003 оны Усны тухай хууль (англ. Water Act)-ийн дагуу хуулийн этгээдүүдийн өдөр тутмын тайлан, мэдээнд хяналт тавьж, заавар, зөвлөмж өгөх, сургалт зохион байгуулах, шаардлагатай тохиолдолд үйл ажиллагааг нь цуцлах хүртэлх арга хэмжээ авах замаар чиг үүргээ хэрэгжүүлдэг.

Нэмж дурдахад, ундны усны хяналтын байцаагч/зохицуулагчийн гаргасан тайланг үндэслэн усны хангамжийн үйл ажиллагаа явуулдаг хуулийн этгээдүүдийг ундны усны чанар сайжруулах хөтөлбөрт хамруулдаг байна. Ингэхдээ дараах тохиолдолд заавал хамрагдана. Үүнд:

- Ойрын 5 жилийн хугацааны үнийн хязгаарлалт тогтоох ажиллагаа хийх бол;
- Ундны усны эрүүл, аюулгүй байдлыг шаардлагыг зөрчсөн бол;
- Ундны усны чанарын болон техникийн хяналт шалгалтаар байцаагч/зохицуулагчийн тайланд хамруулахаар тогтоосон бол;
- Эрсдэлийн үнэлгээгээр эрсдэлтэй болох нь тогтоогдсон бол.

ИБУИНВУ-ын Эрүүл ахуй, аюулгүй ажиллагааны газар (англ. The Health and Safety Executive (HSE)) нь 1975 онд “Ажлын байран дахь эрүүл ахуй, аюулгүй ажиллагааны тухай хууль” (англ. Health and Safety at Work etc. Act)-ийн дагуу байгуулагдсан Засгийн газрын агентлаг бөгөөд байгуулагдсанаасаа хойш дараах газруудыг нэгтгэжээ. Үүнд:

- Төмөр замын хяналтын газар;
- Үйлдвэрийн хяналтын газар;
- Уурхайн хяналтын газар;
- Тэсрэх бодисын хяналтын газар;
- Цөмийн суурилуулалтын хяналтын газар.

Эрүүл ахуй, аюулгүй ажиллагааны газрын ерөнхий чиг үүрэг нь:

1. Ажлын байрны эрүүл ахуй, аюулгүй байдал, нийгмийн хамгааллын талаарх зохицуулалтын хэрэгжилтэд хяналт тавих;

2. Холбогдох дүрэм, журмыг боловсруулах;

3. Их Британи дахь мэргэжлээс шалтгаалах эрсдэлийг судлах юм.

Ийнхүү Ажлын байран дахь эрүүл ахуй, аюулгүй ажиллагааны тухай хуулиар хэд хэдэн чиг үүргийг нэгтгэсэн Эрүүл ахуй, аюулгүй ажиллагааны хяналтын газар байгуулагдсан нь олон нийтийн хяналтын тогтолцоог бий болгосон төдийгүй улмаар түүнд өргөн цар хүрээтэй эрх мэдэл тухайлбал, хязгаарлалтгүйгээр торгууль ногдуулж, хоёр жил хүртэл хугацаагаар хорих ялаар шийтгэх бүрэн эрхийг олгожээ.

Хэдийгээр ИБУИНВУ нь хяналт шалгалтын нэгдмэл бус тогтолцоотой боловч хяналт шалгалтын байгууллагуудынх нь эрх зүйн байдал, үйл ажиллагааны

чиглэлийг үзэхэд хоорондоо нягт уялдаатай хэд хэдэн хяналтын чиг үүргийг нэгтгэсэн байгаа нь анхаарал татаж байна.

Нэгдмэл болон нэгдмэл бус тогтолцооны давуу, сул талыг тодорхойлох нь

Дэлхийн улсуудын хяналт шалгалтын байгууллагын тогтолцоог ерөнхийд нь нэгдмэл болон нэгдмэл бус гэж хоёр ангилах бөгөөд энэ хүрээнд нэгдмэл тогтолцоотой хоёр улс, нэгдмэл бус тогтолцоотой хоёр улсын зохицуулалтыг тус тус авч үзсэний дүнд давуу болон сул талыг дараах байдлаар тодорхойлж болох юм.

Хяналт шалгалтын нэгдмэл тогтолцоо	Хяналт шалгалтын нэгдмэл бус тогтолцоо
Давуу тал	
- Хяналтын давхардал байхгүй тул аж ахуйн нэгжид очих ачаалал, дарамт буурах - Нэгдсэн удирдлагаар хангагдах - Улсын төсөвт хэмнэлттэй - Цөөн хүн амтай улсад тохиромжтой	- Гагцхүү өөрт холбогдох чиг үүргийг хэрэгжүүлэх тул хяналт шалгалтын байгууллагын ачаалал, дарамт буурах - Дагнан мэргэшсэн хяналт шалгалтыг хэрэгжүүлэх - Хүн ам ихтэй, хүний нөөцөөр баялаг улсад тохиромжтой
Сул тал	
- Байгууллагын хүрээнд ачаалал ихсэх - Бүх хяналтыг тэнцвэртэй, жигд, чанартай хэрэгжүүлэх боломж хомс - Адил албан тушаалд харилцан адилгүй ажлын хуваарилалт	- Аж ахуйн нэгжид төвөг чирэгдэлтэй - Байгууллага хоорондын уялдаа холбоо муугаас чиг үүргийн давхардал үүсэх эрсдэлтэй

Дэлхийн улс орнууд хяналтын байгууллагуудаа чиг үүргийнх нь дагуу аль болох нэгтгэх бодлого үйл ажиллагаа явуулж байгаа нь илэрхий байна. Ингэж хяналтын олон чиглэл, чиг үүргийг нэгтгэн цөөн тооны хяналтын байгууллага болгосноор хяналтын давхардал арилж, хяналтын үр дүн дээшилж байна гэж үздэг байна. Нэгдсэн хяналтын байгууллагууд дотроо чиглэл чиглэлийн хяналтын

асуудлаа хариуцсан зохион байгуулалтын нэгжүүдэд хуваагдаж, тэдгээр нь салбар салбарынхаа хуулиудын биелэлтэд хяналт тавин ажилладаг байна.

Үнэлэгдэх хэсэг	Хуулийн 10 дугаар зүйл 10.2.Мэргэжлийн хяналтыг хэрэгжүүлэх төв байгууллагын даргыг Монгол Улсын Засгийн газрын тухай хуулийн 18³ дугаар зүйлийн 2 дахь хэсэгт заасны дагуу Ерөнхий сайд томилж, чөлөөлнө. <u>/Энэ хэсэгт 2011 оны 12 дугаар сарын 23-ны өдрийн хуулиар өөрчлөлт оруулсан/</u> <u>/Энэ хэсгийг 2017 оны 12 дугаар сарын 07-ны өдрийн хуулиар өөрчлөн найруулсан./</u>
Томъёологдсон шалгуур үзүүлэлт	Мэргэжлийн хяналтын ерөнхий газрын дарга бүрэн эрхийн хугацаагаа дуустал ажиллаж байгаа эсэх?

Мэргэжлийн хяналтын ерөнхий газрын дарга бүрэн эрхийн хугацаагаа дуустал ажиллаж байгаа эсэх?

Мэргэжлийн хяналтын төв байгууллагын даргыг томилох асуудлыг Төрийн хяналт шалгалтын тухай хуулийн 10 дугаар зүйлийн 10.2-т “Мэргэжлийн хяналтыг хэрэгжүүлэх төв байгууллагын даргыг Төсвийн байгууллагын удирдлага, санхүүжилтийн тухай хуулийн 45.1-д заасны дагуу нэр дэвшүүлсэн хүмүүсээс сонгож Монгол Улсын Ерөнхий сайд томилж чөлөөлнө” гэж, 2011 оны 12 дугаар сарын 23-ны өдрийн Төрийн хяналт шалгалтын тухай хуульд өөрчлөлт оруулах тухай хуулиар 10.2 дахь хэсгийн “Төсвийн байгууллагын удирдлага, санхүүжилтийн тухай хуулийн 45.1-д заасны дагуу” гэснийг “Төрийн албаны тухай хуулийн 35¹.1-д заасны дагуу” гэж өөрчилсөн⁷³ бөгөөд 2013 оны 01 дүгээр сарын 01-ни өдрөөс эхлэн дагаж мөрдсөн байдаг.

2017 оны 12 дугаар сарын 07-ны өдрийн Төрийн хяналт шалгалтын тухай хуульд өөрчлөлт оруулах тухай хуулиар 10 дугаар зүйлийн 10.2 дахь хэсгийг “10.2.Мэргэжлийн хяналтыг хэрэгжүүлэх төв байгууллагын даргыг Монгол Улсын Засгийн газрын тухай хуулийн 18³ дугаар зүйлийн 2 дахь хэсэгт заасны дагуу Ерөнхий сайд томилж, чөлөөлнө.” гэж өөрчилсөн.

Монгол Улсын Засгийн газрын тухай хуулийн 18³ дугаар зүйлийн 2 дахь хэсэгт зааснаар “Хуульд өөрөөр заагаагүй бол агентлагийн даргыг Төрийн албаны тухай хуулийн 25, 26, 27 дугаар зүйлд заасан журмын дагуу сонгон шалгаруулж, эрхлэх асуудлынх нь хүрээнд тухайн агентлаг хамаарч байгаа Засгийн газрын гишүүний

⁷³ Ингэснээр Төрийн албаны төв байгууллага мэргэжлийн хяналтын төв байгууллагын даргын албан тушаалд нэг хүний нэрийг дэвшүүлж, түүнийг томилох эрх бүхий этгээдэд санал болгохоор болсон байна.

саналыг үндэслэн Монгол Улсын Засгийн газар 6 жилийн хугацаагаар томилж, чөлөөлнө. Агентлагийг татан буулгасан нь агентлагийн даргыг үүрэгт ажлаас чөлөөлөх үндэслэл болно. Агентлагийн даргыг улируулан томилж болно.

Тайлбар: Агентлагийн даргын бүрэн эрхийн хугацаа хуулиар тогтоосон хугацаанаас өмнө дуусгавар болсон бол дараагийн томилогдсон этгээдийн бүрэн эрхийн хугацаа өмнөх даргын бүрэн эрхийн хугацааны үлдсэн хугацаатай адил байна” гэж заасан.

Ингэснээр Мэргэжлийн хяналтын төв байгууллагын даргын ажиллах бүрэн эрхийн хугацаа 6 жилийн хугацаагаар томилогдох, улиран томилогдож боломжтой болсон байна. Гэвч Засгийн газрын тухай хуулийн 18³ дугаар зүйлийн 2 дахь хэсэгт “Засгийн газрын гишүүний саналыг үндэслэн Монгол Улсын Засгийн газар 6 жилийн хугацаагаар томилж, чөлөөлнө” гэсэн боловч, Төрийн хяналт шалгалтын тухай хуульд “Ерөнхий сайд томилж, чөлөөлнө” гэж 2 өөрөөр заасан. Энэ томилгооны асуудлыг тодорхой болгох шаардлагатай байна.

Төрийн хяналт шалгалтын тухай хууль 2003 онд батлагдсанаас хойш Мэргэжлийн хяналтын төв байгууллагын удирдлагаар дараах хүмүүс ажилласан байна⁷⁴:

№	Нэр	Томилогдсон	Чөлөөлөгдсөн	Бүрэн эрхийн хугацаа
1.	Д.Батбаатар	2003	2005	2 жил
2.	Г.Баасан	2005	2006	1 жил
3.	Д.Батбаатар	2006	2008	2 жил
4.	Ц.Шийрэвдамба	2008	2009.10 сар	1 жил 10 сар
5.	Я.Содбаатар	2009.10 сар	2010.12 сар	1 жил 2 сар
6.	Р.Содхүү	2011.01сар	2012.10 сар	1 жил 9 сар
7.	Д.Гүнзбазар	2012.10 сар	2014.01 сар	1 жил 3 сар

⁷⁴ 2003-2008 оны 9 хүртэл Улсын мэргэжлийн хяналтын газар гэсэн нэртэй байснаа 2008.09 сараас Мэргэжлийн хяналтын ерөнхий газар болсон.

8.	Д.Батмөнх	2014.01 сар	2015.01 сар	1 жил
9.	Ш.Раднаасэд	2015.01 сар	2016.01 сар	1 жил
10.	Ц.Шаравдорж	2016.01 сар	2016.08 сар	8 сар
11.	Н.Цагаанхүү	2016.08 сар	2020.08 сар	4 жил
12.	Т.Гантулга	2020.08 сар	Одоог хүртэл	-

Дээрхээс үзэхэд Мэргэжлийн хяналтын төв байгууллагын удирдлага 2003 оноос хойш нийт 12 удаа солигдсон бөгөөд хамгийн урт хугацаагаар 4 жил ажиллажээ. Бусад мэргэжлийн хяналтын төв байгууллагын удирдлагаар ажилласан хүмүүсийн ажилласан жилийн дундаж хугацааг тооцоход 1,08 жил байна. Тухайн байгууллагын удирдлага богино хугацаанд өөрчлөгдөж, чөлөөлөгдөж байгаа шалтгааныг авч үзвэл Монгол Улсын Засгийн газрын бүтэц, бүрэлдэхүүн өөрчлөгдсөний дараагаар шинэ томилгоо хийгдэж байна.

Ингэснээр нэгдмэл, төвлөрсөн удирдлагатай байх зарчим алдагдаж, улс төрөөс хамааралтай байдал үүсэж төрийн албаны мэргэшсэн, тогтвортой байх зарчим алдагдахад хүргэж байна.

Иймд Мэргэжлийн хяналтын төв байгууллагын томилгооны асуудлыг улс төрөөс ангид байлгах буюу улс төрийн нэг институт (Засгийн газар)-аас хамааралтай биш байдлаар томилогдох, чөлөөлөгдөх нөхцөлийг бүрдүүлсэн эрх зүйн орчинг бий болгох шаардлагатай гэж үзэж байна. Мөн Мэргэжлийн хяналтыг хэрэгжүүлэх төв байгууллагын удирдлагыг хууль тогтоох болон гүйцэтгэх засаглалын сонгуулийн хугацаанаас урт хугацаанд тогтвортой ажиллуулах Төрийн албаны тухай хуулийн зарчмыг баримтлах шаардлагатай.

Төрийн хяналт шалгалтын байгууллагын удирдлагыг томилдог бусад гадаад улсын туршлагаас үзвэл:

Монгол Улсын хувьд төрийн хяналтын байгууллагын даргыг 6 жилээр Ерөнхий сайд томилох боловч удирдлагаар ажилласан хүмүүсийн жилийн дундаж хугацааг тооцоход 1,08 жил байгаа билээ. Энэхүү богино хугацааны шалтгааныг эцэслэн дүгнэхээс өмнө судалгаанд сонгон авсан бусад гадаад улсын байгууллагын дарга нарын томилогдох асуудлыг харьцуулан авч үзэх нь зүйтэй. Ингэхдээ харьцуулалт ойлгомжтой байх үүднээс хүснэгтээр харуулъя.

ХЯНАЛТ ШАЛГАЛТЫН БАЙГУУЛЛАГЫН УДИРДЛАГЫГ ТОМИЛОХ
--

ЗОХИЦУУЛАЛТ			
Хорват	Босниа Херцеговин	ХБНГУ	ИБУИНВУ
Даргыг томилох эрх бүхий албан тушаалтан			
Улсын хяналт шалгалтын газрыг Ерөнхий байцаагч (англ. Chief Inspector) удирдана. Ерөнхий байцаагчийг Бүгд Найрамдах Хорват Улсын Засгийн газар томилж, чөлөөлнө. (ТХШТХ-ийн 9 дүгээр зүйлийн 1 дэх хэсэг)	Хяналтын асуудал эрхэлсэн Холбооны удирдах газрыг Захирал удирдана. Захирлыг Холбооны Захиргааны байгууллагуудын бүтцийн тухай хууль, Төрийн албаны тухай хуулийн дагуу Засгийн газар томилж, чөлөөлнө. Захирал нь Засгийн газрын өмнө ажлаа хариуцна. (Хуулийн 20 дугаар зүйл)	Холбооны Санхүүгийн хяналтын газрыг Захирлуудын зөвлөл удирдах бөгөөд Захирлуудын зөвлөл нь Ерөнхийлөгч болон 5 Гүйцэтгэх захирал, нийт 17 гишүүнээс бүрдэнэ. Гүйцэтгэх захирлуудын нэг нь Ерөнхийлөгчийг орлох эрхтэй Дэд Ерөнхийлөгч байна. Ерөнхийлөгч, Дэд Ерөнхийлөгч болон нэг Гүйцэтгэх захирлыг Холбооны Сангийн яам томилно. Ерөнхийлөгч нь бүрэн эрхээ аль нэг гишүүнд шилжүүлж болно. (Хуулийн 6, 7, 9а дугаар зүйлүүд)	- ИБУИНВУ-ын Ундны усны хяналтын газрын Ерөнхий байцаагчийг Байгаль орчин, орон нутаг, хүнсний асуудал эрхэлсэн Төрийн нарийн бичгийн дарга томилно. (Усны тухай хуулийн 57 дугаар зүйлийн 3 дахь хэсэг) - ИБУИНВУ-ын Эрүүл ахуй, аюулгүй ажиллагааны газрыг Дарга (Чэйрмэн) болон 6-9 хүртэлх хүнтэй Зөвлөл удирдах бөгөөд бүгдийг нь Хөдөлмөр, тэтгэврийн асуудал эрхэлсэн Төрийн нарийн бичгийн дарга томилно. (Ажлын байран дахь эрүүл ахуй, аюулгүй ажиллагааны тухай хуулийн 10

			дугаар зүйлийн 2-4 дэх хэсэг)
Томилогдох хугацаа			
Хуульд хугацаа заагаагүй.	Хуульд хугацаа заагаагүй.	Хуульд хугацаа заагаагүй. Гэвч сүүлд томилогдсон Ерөнхийлөгчийг 8 жилийн хугацаагаар томилжээ. Ташрамд, сүүлд томилогдсон Ерөнхийлөгчийн өмнө албан хашиж байсан Ерөнхийлөгч 2 жилийн хугацаанд ажилласан байна.	Хуульд хугацаа заагаагүй. Гэвч Захирлуудын ажилласан хугацааг үзвэл хамгийн дээд тал нь 8 жил, хамгийн доод тал нь 2 жилийн хугацаагаар ажилласан байна.
Туслах албан тушаал байдаг эсэх			
Тийм. • Ерөнхий байцаагчийн орлогч; • Дэд ерөнхий байцаагч гэсэн хоёр төрлийн албан тушаалтан байж болохоор хуульд заасан. Ерөнхий байцаагчийн орлогчийг Ерөнхий байцаагчийн санал болгосноор Засгийн газар	Тийм. • Удирдах газрын Нарийн бичгийн дарга; • Дэд захирал; • Ерөнхий байцаагч Энэ албан тушаалтнууд нь Төрийн албаны тухай хуульд заасан журмын дагуу томилж, чөлөөлөгдөх бөгөөд Ерөнхий байцаагч үүргээ гүйцэтгэх	Тийм. • Дэд Ерөнхийлөгч • Гүйцэтгэх захирал (5) • Бусад гишүүд Ерөнхийлөгч, Дэд Ерөнхийлөгч, 1 Гүйцэтгэх захирлаас бусад үлдсэн 14 гишүүн нь дараах байгууллагын төлөөлөл байна: ✓ Холбооны	Тийм. (Эрүүл ахуй, аюулгүй ажиллагааны газрын хувьд) • Ерөнхий захирал • Гүйцэтгэх хорооны гишүүд • Зөвлөлийн гишүүд Чэйрмэний удирдлагад Зөвлөл болон Ерөнхий захирал (англ. Chief Executive), түүний

томилж, чөлөөлнө. Орлогч нь Ерөнхий байцаагчийн өмнө үүрэгт ажлаа хариуцаж, тайлагнана. Ерөнхий байцаагч нь 1 буюу хэд хэдэн Дэд ерөнхий байцаагч (англ. Assistant Chief Inspector)-тай байж болохоор хуульд заасан ба одоогоор 5 Дэд ерөнхий байцаагчтай байна.	боломжгүй болсон тохиолдолд Захирал тухайн холбогдох нэгжээс өөр байцаагчийг 1-ээс илүүгүй жилийн хугацаагаар тушаал гаргаж томилно.	Эдийн засаг, эрчим хүчний яамны 1 төлөөлөл; ✓ Холбооны Хууль зүй, хэрэглэгчийн эрхийг хамгаалах яамны 2 төлөөлөл; ✓ Бундестагийн 5 гишүүн; ✓ БаФинд ажилладаггүй, санхүүгийн салбарт өндөр мэргэшсэн 6 хүн.	удирдлагын баг ажиллах бөгөөд хуульд Зөвлөл 6-9 хүнтэй, Гүйцэтгэх хороо 7-11 хүнтэй байна гэж заасан. Өнөөдрийн байдлаар Эрүүл ахуй, аюулгүй ажиллагааны газар нь Чэйрмэн, Ерөнхий захирлаас гадна нийт 18 хүнтэй Зөвлөл, Гүйцэтгэх хорооны бүрэлдэхүүнээр ажиллаж байна.
--	--	--	---

Дээрх хүснэгтээс үзвэл, хяналт шалгалтын нэгдмэл тогтолцоотой Хорват, Босния Херцеговин Улсуудын хувьд байгууллагын удирдлагыг Засгийн газар томилж, чөлөөлөх бөгөөд хугацааг хуульд заагаагүй байна.

Харин хяналт шалгалтын нэгдмэл бус тогтолцоотой ХБНГУ, ИБУИНВУ-уудын судалгаанд сонгон авсан байгууллагуудыг Ерөнхийлөгч, Чэйрмэн гэх албан тушаалтнууд хэд хэдэн хүний бүрэлдэхүүнтэй Зөвлөл, хороо зэрэг удирдлагын нэгжийн хамтаар удирдахаар байна.

Харьцуулсан судалгааны объект болох 4 улсаас Хорват Улсын хяналт шалгалтын байгууллагын удирдлагын бүтэц Монгол Улсын мэргэжлийн хяналтын байгууллагатай ихээхэн төстэй байгаа юм. Ингэхдээ хуульдаа Ерөнхий байцаагчийн эрх, үүрэг, туслах албан тушаалтнуудын талаар илүү тодорхой, нарийвчлан зохицуулсан нь онцлог ажээ.

Босния Херцеговин Улсын хяналт шалгалтын байгууллагын удирдлага нь Монгол Улсынхаас ялгаатай нь Захирал, Ерөнхий байцаагч гэсэн хоёр тусдаа албан тушаал байх ба Ерөнхий байцаагч нь хэд хэдэн албан тушаалтан байна. Тодруулбал, тус улсын хуулийн 23 дугаар зүйлд заасны дагуу үндсэн 11 чиглэлийн (өмнөх хэсэгт дурдсан) хяналтын газрыг удирдах этгээдийг Холбооны Ерөнхий байцаагч гэжээ.

Удирдлагын томилгооны хэсгээс тогтолцооны онцлог ялгаа харагдах буюу хяналт шалгалтын нэгдмэл тогтолцоотой, төвлөрсөн удирдлагатай байгууллагуудын дарга нь хамгийн өндөр албан тушаалтан байж, бусад албан

тушаалтнууд түүнд захирагдахаар байна. Харин хяналт шалгалтын нэгдмэл бус тогтолцоотой, хамтарсан удирдлагатай байгууллагуудын дарга буюу Ерөнхийлөгч, Чэйрмэн нь Зөвлөлтэйгээ хамтран тэгш оролцоотойгоор эрх мэдлээ хэрэгжүүлдэг, ингэхдээ зарим тохиолдолд бүрэн эрхээ Зөвлөлийн аль нэг гишүүнд шилжүүлж болох (ХБНГУ-ын жишээ) зохицуулалттай байна.

Монгол Улсын хувьд хяналт шалгалтын нэгдмэл тогтолцоотой, төвлөрсөн удирдлагатай болохын хувьд мэргэжлийн хяналтын төв байгууллагын даргын эрх зүйн байдал, статус, төлөөлөх эрх хэмжээг хуулиар нарийвчлан тодорхойлох, тодруулбал, Ерөнхий байцаагч байх эсэх, эсхүл зөвхөн дарга байх эсэхийг тодруулах шаардлагатай байна.

Түүнчлэн, Хорват, Босниа Херцеговин Улсуудын жишгээр томилох эрх бүхий албан тушаалтан нь Ерөнхий сайд, шадар сайд бус Засгийн газар байх нь хараат бус, улс төрийн нөлөөллөөс харьцангуй ангид хувилбар байж боломжтой юм.

Мэргэжлийн хяналтын төв байгууллагын даргыг томилох асуудлыг Төрийн хяналт шалгалтын тухай хуулийн 10 дугаар зүйлийн 10.2-т “Мэргэжлийн хяналтыг хэрэгжүүлэх төв байгууллагын даргыг Төсвийн байгууллагын удирдлага, санхүүжилтийн тухай хуулийн 45.1-д заасны дагуу нэр дэвшүүлсэн хүмүүсээс сонгож Монгол Улсын Ерөнхий сайд томилж чөлөөлнө” гэж, 2011 оны 12 дугаар сарын 23-ны өдрийн Төрийн хяналт шалгалтын тухай хуульд өөрчлөлт оруулах тухай хуулиар 10.2 дахь хэсгийн “Төсвийн байгууллагын удирдлага, санхүүжилтийн тухай хуулийн 45.1-д заасны дагуу” гэснийг “Төрийн албаны тухай хуулийн 35¹.1-д заасны дагуу” гэж өөрчилсөн⁷⁵ бөгөөд 2013 оны 01 дүгээр сарын 01-ний өдрөөс эхлэн дагаж мөрдсөн.

2017 оны 12 дугаар сарын 07-ны өдрийн Төрийн хяналт шалгалтын тухай хуульд өөрчлөлт оруулах тухай хуулиар 10 дугаар зүйлийн 10.2 дахь хэсгийг “10.2.Мэргэжлийн хяналтыг хэрэгжүүлэх төв байгууллагын даргыг Монгол Улсын Засгийн газрын тухай хуулийн 18³ дугаар зүйлийн 2 дахь хэсэгт заасны дагуу Ерөнхий сайд томилж, чөлөөлнө.” гэж өөрчилсөн.

Монгол Улсын Засгийн газрын тухай хуулийн 18³ дугаар зүйлийн 2 дахь хэсэгт зааснаар “Хуульд өөрөөр заагаагүй бол агентлагийн даргыг Төрийн албаны тухай хуулийн 25, 26, 27 дугаар зүйлд заасан журмын дагуу сонгон шалгаруулж, эрхлэх асуудлынх нь хүрээнд тухайн агентлаг хамаарч байгаа Засгийн газрын гишүүний саналыг үндэслэн Монгол Улсын Засгийн газар 6 жилийн хугацаагаар томилж, чөлөөлнө. Агентлагийг татан буулгасан нь агентлагийн даргыг үүрэгт ажлаас чөлөөлөх үндэслэл болно. Агентлагийн даргыг улируулан томилж болно. Ингэснээр Мэргэжлийн хяналтын төв байгууллагын даргын ажиллах бүрэн эрхийн хугацаа 6 жилийн хугацаагаар томилогдох, улиран томилогдох боломжтой болсон байна. Гэвч Засгийн газрын тухай хуулийн 18³ дугаар зүйлийн 2 дахь хэсэгт “Засгийн газрын гишүүний саналыг үндэслэн Монгол Улсын Засгийн газар 6 жилийн хугацаагаар томилж, чөлөөлнө” гэсэн боловч, Төрийн хяналт шалгалтын тухай хуульд “Ерөнхий

⁷⁵ Ингэснээр Төрийн албаны төв байгууллага мэргэжлийн хяналтын төв байгууллагын даргын албан тушаалд нэг хүний нэрийг дэвшүүлж, түүнийг томилох эрх бүхий этгээдэд санал болгохоор болсон байна.

сайд томилж, чөлөөлнө” гэж 2 өөрөөр заасан. Энэ томилгооны асуудлыг тодорхой болгох шаардлагатай.

Мэргэжлийн хяналтын төв байгууллагын удирдлага 2003 оноос хойш нийт 12 удаа солигдсон бөгөөд хамгийн урт хугацаагаар 2 хүн 4 жил ажиллажээ. мэргэжлийн хяналтын төв байгууллагын удирдлагаар томилогдсон бусад хүмүүсийн ажилласан жилийн дундаж хугацааг тооцоход 1,08 жил байна. Тухайн байгууллагын удирдлага богино хугацаанд өөрчлөгдөж, чөлөөлөгдөж байгаа шалтгааныг авч үзвэл Монгол Улсын Засгийн газрын бүтэц, бүрэлдэхүүн өөрчлөгдсөний дараагаар шинэ томилгоо хийгдэж байна.

Ингэснээр нэгдмэл, төвлөрсөн удирдлагатай байх зарчим алдагдаж, улс төрөөс хамааралтай байдал үүсэж төрийн албаны мэргэшсэн, тогтвортой байх зарчим алдагдахад хүрч байна. Иймд Мэргэжлийн хяналтын төв байгууллагын даргын томилгооны асуудлыг улс төрөөс ангид байлгах буюу улс төрийн нэг институт (Засгийн газар)-ээс хамааралтай биш байдлаар томилогдох, чөлөөлөгдөх нөхцөлийг бүрдүүлсэн эрх зүйн орчинг бий болгох шаардлагатай гэж үзэж байна. Мөн Мэргэжлийн хяналтыг хэрэгжүүлэх төв байгууллагын удирдлагыг хууль тогтоох болон гүйцэтгэх засаглалын сонгуулийн хугацаанаас урт хугацаанд тогтвортой ажиллуулах Төрийн албаны тухай хуулийн зарчмыг баримтлах шаардлагатай.

4.2. Дүгнэлт

Мэргэжлийн хяналтын байгууллагын нэгдсэн, төвлөрсөн тогтолцоо бол Төрийн хяналт шалгалтын тухай хуулийн хамгийн чухал зохицуулалтын нэг юм. Анхнаасаа тус тусдаа байсан хяналтын байгууллагуудыг нэгтгэн, чиг үүргийг нь нэг байгууллага дээр төвлөрүүлж, хяналт шалгалтын давхардлыг арилгах зорилго тавьж, тэрхүү зорилгодоо хүрсэн боловч сүүлийн үед зарим хяналтын чиглэлийг мэргэжлийн хяналтын байгууллагаас салгаж өөр байгууллагад шилжүүлж, давхардал үүсгэж байгаа нь хуулийн үндсэн зорилгыг алдагдуулж байна. Үүний гол шалтгаан нь хяналт шалгалтын гол хуулиндаа мэргэжлийн хяналтын байгууллагын хариуцах хяналтын чиглэлийг нь хуульчлаагүй, Засгийн газрын тогтоолоор зохицуулж ирсэнтэй холбоотой гэж үзэж байна.

Санхүүгийн хяналт шалгалтыг зөвхөн Төрийн аудитын байгууллага хэрэгжүүлнэ гэсэн хуулийн зохицуулалт байгаа ч аудит нь төрийн төсөв, санхүүг үр ашигтай, хэмнэлттэй зарцуулах талаас нь шалгалт хийдэг байгууллага юм. Гэтэл төсвийн байгууллагууд, төрийн өмчит аж ахуйн нэгжүүдэд санхүүгийн бусад олон зөрчил, дутагдал гарсаар байхад эдгээр нь ямар нэг хяналтгүй байсаар байна. Тиймээс мэргэжлийн хяналтын байгууллагын санхүүгийн хяналтын чиглэлийг сэргээх асуудлыг авч үзэх цаг нь болсон гэж үзэж байна.

Тав. Төрийн хяналт шалгалтын төрөл, хэлбэр

5.1. Үнэлгээ

Үнэлэгдэх хэсэг	5 дугаар зүйл. Хяналт шалгалт хийх нийтлэг үндэслэл, журам 5.3.Хүний амь нас, эрүүл мэнд, хүрээлэн байгаа орчинд шууд буюу шууд бусаар ноцтой аюул болон их хэмжээний хор хохирол учруулж байгаа буюу учруулж болох нөхцөл байдал үүссэн тохиолдолд хяналт шалгалтыг мэргэжлийн хяналтын болон онцгой байдлын асуудал эрхэлсэн төрийн захиргааны байгууллагын эрх бүхий албан тушаалтны шийдвэрээр энэ хуулийн 5.2-т заасан удирдамжгүйгээр хийж болно.
Томъёологдсон шалгуур үзүүлэлт	Хяналт шалгалт хийх асуудал практикт хэрхэн хэрэгжиж байна вэ? Хэрэгжүүлэхэд хүндрэл, бэрхшээл тулгарч байгаа эсэх?

Төрийн хяналт шалгалтын тухай хуулийн 5 дугаар зүйлийн 5.3 дахь хэсэгтэй холбоотой практик жишээ авч үзье.

Хариуцагч Дархан-Уул аймгийн Мэргэжлийн хяналтын газрын эрүүл ахуй халдвар хамгааллын хяналтын улсын байцаагч нэхэмжлэгч “Д.Г.” ХХК-д Хүнсний бүтээгдэхүүний аюулгүй байдлыг хангах тухай хуулийн 19 дүгээр зүйлийн 19.1.1-д “ хүний эрүүл мэндэд сөрөг нөлөө үзүүлэх болон хуурамч хүнсний бүтээгдэхүүн үйлдвэрлэсэн, худалдан борлуулсан, түүгээр үйлчилгээ үзүүлсэн этгээдийг нэг сарын хөдөлмөрийн хөлсний доод хэмжээг далан тав дахин нэмэгдүүлсэнтэй тэнцэх хэмээний төгрөгөөр торгох” гэж зааснаар 14 400000 /арван дөрвөн сая дөрвөн зуун мянган/ төгрөгийн торгуулийг 2016 оны 01 дүгээр сарын 14-ний өдрийн 0000291 тоот шийтгэвэрээр ногдуулжээ.

“Д.Г.” ХХК-ийн хиаман цех дээр Мэргэжлийн хяналтын газрын хүнсний чанар стандартын хяналтын улсын байцаагч Ч.Н., мал эмнэлгийн хяналтын улсын байцаагч Ч.Э. нар 2016 оны 01 дүгээр сарын 08-ны өдөр хяналт шалгалт хийх удирдамжгүйгээр хяналт шалгалт хийж, бүтээгдэхүүнээс дээж авч, лабораторийн 189 дугаар шинжилгээний дүнг үндэслэн улсын байцаагч Ч.Э. 2016 оны 01 дүгээр сарын 11-ний өдөр 10-02-007/006 тоот дүгнэлт, улсын байцаагч Ч.Н., Ч.Э. нар 2016 оны 01 дүгээр сарын 13-ны өдөр 10-02-041/001 тоот улсын байцаагчийн акт, мөн өдөр 10-02-041/004 тоот албан шаардлага зэрэг захиргааны актуудыг гаргасан байна.

“Д.Г.” ХХК дээр хийгдсэн хяналт шалгалт нь Төрийн хяналт шалгалтын тухай хуулийн 5 дугаар зүйлийн 5.2-т “Төлөвлөгөөт болон төлөвлөгөөт бус хяналт шалгалтыг эрх бүхий албан тушаалтны баталсан удирдамжийн дагуу хийнэ...”, 52.3-д “Төлөвлөгөөт бус хяналт шалгалтыг гагцхүү түүнийг явуулах болсон үндэслэл, удирдамжид заасан асуудлын хүрээнд хийнэ” гэж заасан журмыг зөрчин, хяналт шалгалт хийх удирдамжгүйгээр хяналт шалгалт хийж, улсын байцаагч Ч.Э., Ч.Н. нарын гаргасан дүгнэлт, актыг үндэслэн хариуцагч Д.Н. нь нэхэмжлэгчид шийтгэвэрийн хуудсаар торгууль ногдуулсан нь дээрх хуулийн заалтыг

заасныг тус тус зөрчиж хяналт шалгалт хийсэн нь нэхэмжлэгчийн эрх, хууль ёсны ашиг сонирхлыг зөрчсөн байна гэж (үзэх) үндэслэлтэй байна.⁷⁶

Дээрх шүүхийн шийдвэрт удирдамжгүйгээр хяналт шалгалт хийсэн тухай асуудал маргааны гол сэдэв байгаа хэдий ч шүүх Төрийн хяналт шалгалтын тухай хуулийн 5.3-т заасан хяналт шалгалтыг удирдамжгүйгээр хийх нөхцөл байдал тогтоогдсон эсэхийг хянаагүй, зөвхөн хяналт шалгалтыг удирдамжийн дагуу хийх хуулийн болон ерөнхий шаардлагын хэд хэдэн заалтыг иш татан дүгнэлтээ хийсэн байна.

Ер нь аливаа хяналт шалгалтыг удирдамжийн дагуу хийх дүрэм үйлчлэх боловч хуульд заасан “онцгой” тохиолдолд энэ дүрмээс гажих боломжийг Төрийн хяналт шалгалтын тухай хуулийн 5.3-т заасан боловч түүнийг практикт хэрэгжүүлэхэд улсын байцаагчид маш хүндрэлтэй байхаар хуульчилсан байна.

Төрийн хяналт шалгалтын тухай хуулийн 5.3-т “хүний ... эрүүл мэнд(эд) ... ноцтой аюул” учирсан байхаас гадна “мэргэжлийн хяналтын болон онцгой байдлын асуудал эрхэлсэн төрийн захиргааны байгууллагын эрх бүхий албан тушаалтны шийдвэрээр” удирдамжгүйгээр хэрэгжүүлэхээр тусгасан нь практикт хэрэгжүүлэх боломжгүй шаардлагыг хуульчилсан. Энэхүү 5.3-т заасан нөхцөл нь хойшлуулшгүй тохиолдолд тухайн нөхцөл байдлыг улсын байцаагч үнэлэн, бие дааж шийдвэр гарган хяналт шалгалтыг хэрэгжүүлэх нөхцөлийг тусгасан мэт боловч холбогдох байгууллагын эрх бүхий албан тушаалтны шийдвэрийг гаргуулсны үндсэн дээр хяналт шалгалтыг хэрэгжүүлэхээр эрхийг хязгаарлан заасан нь уг заалтын агуулгыг ач холбогдолгүй болгож байна. Мөн онцгой байдлын газраас бусад төрийн байгууллагын албан хаагчид шийдвэр гаргуулах, зөвшөөрөл авах нь хууль эрх зүйн хувьд ч боломжгүй юм.

Төрийн хяналт шалгалтын тухай хуулийн 5.3 дахь заалт нь мөн хуулийн 10.9.11-т заасан “улсын байцаагч хийсэн хяналт шалгалт, гаргасан дүгнэлт, бичсэн танилцуулга, албан шаардлага, тоо, баримтын үндэслэл, нотолгооны үнэн зөвийг бүрэн хариуцах;” гэж заасантай зөрчилдсөн, улсын байцаагчийн бие дааж шийдвэр гаргах эрхийг хязгаарласан гэж үзэх боломжтой байна.

⁷⁶ <http://new.shuukh.mn/zahirgaaanhan/2293/view> Дархан-Уул аймаг дахь Захиргааны хэргийн анхан шатны шүүхийн шийдвэр, 2016.12.15, №94

Дээрх шүүхийн шийдвэр нь агуулгын хувьд 5.3-тай холбоотой хэдий ч шүүх уг заалтыг хэрэглээгүй байна. Энэ хэрэгт хариуцагч тал өөрийн гаргасан шийдвэрийг хамгаалахын тулд 5.3-ыг үндэслэн, тухайн нөхцөлд “хүний ... эрүүл мэнд(эд) ... ноцтой аюул” учирсан гэсэн нотлох баримтыг гаргах боломжтой ч “онцгой байдлын, мэргэжлийн хяналтын байгууллагын эрх бүхий албан тушаалтны шийдвэр гаргуулсан байх шаардлага”-ыг биелүүлэх боломжгүй учираас, тэдгээрийг шүүхэд гаргаж өгөх, уг агуулгаар маргах боломж хууль зүйн хувьд хязгаарлагдсан байна гэж үзэхээр байна.

Тиймээс мэргэжлийн хяналтын улсын хяналтын байцаагч нь хэрэв хойшлуулшгүй нөхцөл байдал үүсч, удирдамжгүйгээр хяналт шалгалт хийх бол уг нөхцөл байдлыг нотлох баримт сэлт, гэрч болон бусад мэдээллийг баталгаажуулж, бие дааж шийдвэр гарган хяналт шалгалт хэрэгжүүлдэг байх хууль зүйн боломжийг бүрдүүлэх, цаашилбал, шүүхэд маргаан үүсэхэд уг бодит нөхцөл байдлын нотлох баримтанд тулгуурлан гаргасан шийдвэрээ хамгаалах алхам хийж байх шаардлагатай.

Удирдамж нь улсын байцаагч нарын үйл ажиллагааг хуулийн хүрээнд явуулах зорилготой дээд албан тушаалтны хяналтын механизм юм. Хуулийн 5².1-д “Төлөвлөгөөт бус хяналт ... түүнчлэн осол аваар, халдварт өвчин, хордлого зэрэг хүний амь нас, эрүүл мэнд, хүрээлэн байгаа орчинд шууд буюу шууд бусаар хор хохирол учруулсан тохиолдолд болон хууль тогтоомжид заасан бусад үндэслэлээр хийнэ” гэж төстэй байдлаар заасныг 5.3-аас ялгаж зааглах хэрэгтэй байна.

Мэргэжлийн хяналтын улсын байцаагчдаас Төрийн хяналт шалгалтын тухай хуулийн 5.3-ыг практик дээр хэрэглэхэд бэрхшээлтэй байдаг талаар анкетын асуулгад дурджээ.

Учир нь удирдамжгүйгээр байгууллага, аж ахуйн нэгж дээр төлөвлөгөөт бус хяналт хийсэн тохиолдолд удирдамжгүйгээр шалгалт хийсэн гэх өргөдөл, гомдол гардаг, нөгөө талаас удирдамжгүйгээр хяналт шалгалт хийсэн тохиолдолд хариуцлагын асуудал ч яригддаг байна.⁷⁷

Үнэлэгдэх хэсэг	5 дугаар зүйл. Хяналт шалгалт хийх нийтлэг үндэслэл, журам 5.5.Хяналт шалгалтын бүрэлдэхүүнд төрийн болон төрийн бус мэргэжлийн бусад байгууллага, шинжээч, шинжилгээний байгууллага, иргэнийг татан оролцуулж болно. 9 дүгээр зүйл. Мэргэжлийн хяналт байгууллага, түүний бүрэн эрх
-----------------	---

⁷⁷ Удирдамжгүйгээр хяналт шалгалт хийсэн, хийх шийдвэр гаргасан албан тушаалтанд сахилгын шийтгэл ногдуулсан талаарх мэдээлэл хэвлэл мэдээллийн хэрэгслээр гарч байжээ <https://news.mn/r/689673/>.

	9.6.Мэргэжлийн хяналтын байгууллагын тодорхой чиг үүргийг буюу улсын байцаагчийн бүрэн эрхэд хамаарахаас бусад бүрэн эрхийг төрийн бус мэргэжлийн байгууллагад шилжүүлж болно.
Томъёологдсон шалгуур үзүүлэлт	Улсын байцаагчийн бүрэн эрхэд хамаарахаас бусад бүрэн эрхийг төрийн бус мэргэжлийн байгууллагад шилжүүлж ажиллаж байгаа эсэх?

Улсын байцаагчийн бүрэн эрхэд хамаарахаас бусад бүрэн эрхийг төрийн бус мэргэжлийн байгууллагад шилжүүлж ажиллаж байгаа эсэх?

2010 оны 6 дугаар сарын 10-ны өдөр батлагдсан Төрийн хяналт шалгалтын тухай хуульд нэмэлт, өөрчлөлт оруулах тухай хуулийн үзэл баримтлалын нэг үндэслэлийг “Төрийн хяналт шалгалтын зарим үйл ажиллагаанд төрийн бус байгууллага, мэргэжлийн холбоод, эрдэм шинжилгээний байгууллага, нарийн мэргэжлийн шинжээчийг татан оролцуулах, мэргэжлийн хяналтын тодорхой чиг үүргийг төрийн бус байгууллагад шилжүүлэхтэй холбогдсон асуудлыг хуульчлан зохицуулах шаардлага байна”⁷⁸ гэж тодорхойлж байсан. Мөн бүх аж ахуйн нэгж байгууллагын үйл ажиллагааг хяналт шалгалтад хамруулах биш, зөвхөн эрсдэл ихтэй аж ахуйн нэгжийн үйл ажиллагаанд хяналт шалгалтыг чиглүүлэх, бага болон дунд эрсдэлтэй бизнесийн үйл ажиллагаанд хийх хяналт шалгалтыг бодитой төлөвлөх үзэл баримтлалын дагуу 5⁴ дүгээр зүйл шинээр нэмсэн байдаг.⁷⁹

Мэргэжлийн хяналтын байгууллагаас хуулийн эдгээр заалтын хэрэгжилтийн талаар судалгаа авахад хэрэгжилт хангалтгүй гэж хариулсан тул үнэлэх боломжгүй болсон. МХЕГ-ын даргын 2013 оны 7 дугаар сарын 5-ны өдрийн 176 дугаар тушаалаар үйлдвэрлэл, үйлчилгээнээс хүний амь нас, эрүүл мэнд, хүрээлэн байгаа орчинд үүсэх эрсдэлийг тодорхойлох, эрсдэлийг бууруулах чиглэлээр хамтарсан судалгаа, туршилт хийх, хэлэлцүүлэг зохион байгуулах, судалгаа шинжилгээний ажлын үр дүнг хяналт шалгалтын ажилд ашиглах, нэвтрүүлэх зорилгоор МХЕГ-ын дэргэд ТББ-ын төлөөллийг оруулсан “Эрсдэлийн удирдлагын олон нийтийн зөвлөл”-

⁷⁸ УИХ-ын гишүүн М.Энхболд: “Төрийн хяналт, шалгалтын тухай хуульд нэмэлт, өөрчлөлт оруулж байгаа үндэс бий. Энэ үндэслэлүүдийн бас нэг гол үндэслэл нь бол яг таны энэ асууж байгаа төрийн бус байгууллага, яг тухайн мэргэжлийн чиглэлээр ажилладаг эвлэлдэж нэгдсэн ийм олон нийтийн байгууллага, иргэний нийгмийн байгууллагуудтай хамтарч ажиллах, тэнд хяналт, шалгалтын ажлыг явуулах бас боломж бололцоо, эрхийг нь олгох энэ асуудал байгаа юм. Энэ утгаараа хувийн хэвшлийн байгууллага, төрийн бус байгууллагууд хамтарч хяналт, шалгалтын үйл ажиллагааг явуулах боломж бололцоо нээгдэнэ. Энэ нь өнөөгийн олон улсын мэргэжлийн хяналтын байгууллагуудын ажиллаж байгаа жишигтэй бас нийцэж байгаа юм” гэж хэлж байжээ. УИХ-ын 2010 оны хаврын ээлжит чуулганы 05 дугаар сарын 20-ны өдөр (Пүрэв гараг)-ийн нэгдсэн хуралдааны тэмдэглэлээс.

⁷⁹ Монгол Улсын Их Хурлын 2010 оны хаврын ээлжит чуулганы Төрийн байгуулалтын байнгын хорооны 5 дугаар сарын 4-ний өдөр /Мягмар гараг/-ийн хуралдааны тэмдэглэл.

ийг байгуулж байжээ. Гэвч сүүлийн үед энэ зөвлөл байгаа эсэх нь тодорхойгүй, үйл ажиллагаа нь ч тодорхойгүй, холбогдох мэдээлэл байхгүй байна.⁸⁰

Хуулийн дээрх заалтууд хэрэгжихгүй байгаа шалтгаан нь нэг талаас “ийнхүү хяналт шалгалт хэрэгжүүлэх мэргэшсэн, чадавхи бүхий мэргэжлийн төрийн бус байгууллагууд байгаа эсэх”, нөгөө талаас эрх зүйн зохицуулалт хангалтгүй буюу хуульд “төрийн болон төрийн бус мэргэжлийн бусад байгууллага, шинжээч, шинжилгээний байгууллага, иргэнийг татан оролцуулах, зарим чиг үүргийг шилжүүлж болно” гэж зааснаас биш хэрхэн, яаж сонгож оролцуулах, чиг үүргийг хэрхэн шилжүүлэх, эдгээр байгууллагын хэрхэн сургаж, дадлагажуулж, чадваржуулах талаарх нарийвчилсан зохицуулалт байхгүй байгаа⁸¹ явдал гэж үзэж болохоор байна.

Гэтэл практик дээр төрийн хяналт шалгалтад төрийн бус байгууллага, мэргэжлийн холбоодын оролцоог бий болгох нь эерэг нөлөөтэй байж болно.⁸² Тухайлбал, хөдөлмөрийн тухай хууль тогтоомжийн хүрээнд хяналт шалгалтыг хэрэгжүүлэхэд тухайн байгууллагын үйлдвэрний эвлэл болон Монголын Үйлдвэрчний эвлэлийн холбоог оролцуулж болох юм. Түүнчлэн бага эрсдэлтэй объектод хийх хяналт шалгалтад төрийн бус байгууллага, мэргэжлийн холбоодыг ашиглаж болно.

Мөн Хог хаягдлын тухай хуулийн 13 дугаар зүйлийн 13.2-т хог хаягдлын тухай хууль тогтоомжийн хэрэгжилтэд “Олон нийтийн хяналтыг төрийн бус байгууллага, иргэдийн бүлэг, иргэн тавина” гэж заасны дагуу Байгаль орчин, геологи, уул уурхайн хяналтын газраас нийтийн эдэлбэр газрын хог хаягдлыг төрийн бус байгууллага хянадаг байх зохицуулалтыг хийх, дэд бүтцийн хяналтын газраас СӨХ, Орон сууцны контороос ирж буй барилгын талаарх хүсэлт, албан бичгүүд, орон сууц, эмнэлэг, сургууль, цэцэрлэгийн барилгад засвар хийх тухай дүгнэлт гаргах ажлуудыг

⁸⁰ “Хараат бус судалгааны хүрээлэн” ТББ (IRIM) “Хууль дээдлэх зарчмын хэрэгжилтийн үнэлгээ: Уул уурхайн салбар дахь байгаль орчны зохицуулалт” НҮБ-ын хөгжлийн хөтөлбөр, (УБ, 2017), 25 дахь тал.

⁸¹ Ажлын хэсгийн ахлагч, УИХ-ын гишүүн М.Энхболд “Мэргэжлийн хяналтын байгууллагад одоо мэдээжийн хэрэг замчдын холбоо ч байдаг юм уу, тээвэрчдийн холбоог хүнсний үйлдвэрийг очоод шалгаадаг гэж хэлэхгүй нь ойлгомжтой. Энийг Засгийн газар тусгай дэг журам тогтоож тэр үйл ажиллагааг явуулна. Тухайн чиглэлийн төрийн бус байгууллага гэдэг бол тухайн салбарын дотор байгаа зовлон бэрхшээлийг бас ойлгож мэдэх мэргэжлийн ийм хүмүүс байгаа учраас тэдэнтэй бас энэ үйл ажиллагаагаа уялдуулж холбож ингэж явуулахад буруу зүйл байхгүй гэж ингэж үзэж байгаа юм. Гэхдээ мэдээжийн хэрэг маш их эрсдэлтэй ийм үйл ажиллагаа, ийм салбарын явагдаж байгаа үйлдвэрлэлийн процесс ч байдаг юм уу, ийм зүйлүүд дээр мэргэжлийн хяналтын байгууллага байнга өөрийнхөө хяналтын доор байлгах нь ойлгомжтой. Энэ төрийн бус байгууллага, бусдын оролцоог нэмэгдүүлэе гэж байгаа маань бол энэ хяналт, шалгалт одоо хийгдэх тэр объектын эрсдэлтэй байдлынх нь бага эрсдэлтэй тэр түвшинд нь тэр оролцоог нь, төрийн бус байгууллагын оролцоог нь арай нэмүү байлгах ийм боломж бололцоо бүрдэнэ гэж ингэж үзэж энэ хуулийн төслийг боловсруулсан” гэж хэлж байжээ. УИХ-ын 2010 оны хаврын ээлжит чуулганы 05 дугаар сарын 20-ны өдөр (Пүрэв гараг)-ийн нэгдсэн хуралдааны тэмдэглэлээс.

⁸² МХЕГ-ын дарга асан Я.Содбаатар “Манайд хяналтын 294 чиглэл байдаг. Үүний 51 чиглэлийг энэ ондоо багтааж, энэ шилжих чиг үүргээ шилжүүлэе гэсэн ийм чиглэлтэй байгаа. Энэ нь голдуу зөвлөх үйлчилгээ үзүүлж байгаа ийм зүйлүүд хяналтын механизм дотор яваад байгаа учраас бид нар сая олон улсын санхүүгийн корпорацитай хамтраад анализ хийгээд, тэгээд зарим чиг үүргээ шилжүүлэхээр зааж өгсөн байгаа” гэж хэлж байжээ. Монгол Улсын Их Хурлын 2010 оны хаврын ээлжит чуулганы 06 дугаар сарын 10-ны өдөр /Пүрэв гариг/-ийн нэгдсэн хуралдааны тэмдэглэлээс

холбогдох хуулийн хүрээнд мэргэжлийн байгууллагад шилжүүлэх асуудлыг судалж шийдвэрлэх саналыг ирүүлсэн байна.⁸³

Иймд хуулийн дээрх зохицуулалтыг илүү дэлгэрүүлэн боловсронгуй болгох шаардлагатай.

Үнэлэгдэх хэсэг	5⁴ дүгээр зүйл.Хяналт шалгалтын объектын эрсдэлийн ангилал 5⁴.1.Хүний амь нас, эрүүл мэнд, хүрээлэн байгаа орчин, нийгмийн аюулгүй байдалд учруулж болох хор хохирол, үр дагаврыг харгалзан хяналт шалгалтын объектын эрсдэлийг бага, дунд, их хэмжээний гэж ангилна. 5⁴.2.Энэ хуулийн 5⁴.1-д заасан эрсдэлийн ангилалд хамааруулах шалгуур, үзүүлэлтийг Засгийн газар тогтооно. 5⁴.3.Энэ хуулийн 5⁴.2-т заасан шалгуур, үзүүлэлтийг үндэслэн эрсдэлийн ангилалд хамаарах объектын жагсаалт, шалгалтад хамруулах давтамжийн хугацааг мэргэжлийн хяналтын асуудал эрхэлсэн Засгийн газрын гишүүн хяналтын чиглэл бүрээр батална.
Томъёологдсон шалгуур үзүүлэлт	Практикт хэрхэн хэрэгжиж байна вэ? хэрэгжүүлэхэд хүндрэл, бэрхшээл тулгарч байгаа эсэх?

№	Ярилцлага
1.	* Хүний амь нас хохирч болзошгүй эрсдэл тохиосон, өөрөөр хэлбэл, хүн бэртээгүй, үхээгүй атлаа яг тухайн моментод дэлбэрэх гэж байгаа ч юм уу, ийм тохиолдолд үйл ажиллагааг зайлшгүй зогсоох шаардлага гардаг. Өмнөх хуулиудад бид газар дээр нь актыг үйлдээд лац тэмдэг тавиад зөрчлөөс урьдчилан сэргийлэх арга хэмжээ авч чаддаг байсан. Гэтэл одоогийн хуулиар прокурор заавал Зөрчлийн тухай хууль, Зөрчил шалган шийдвэрлэх тухай хуулийн дагуу хэрэг бүрдүүлнэ. Прокуророос “за одоо зогсоо” гэх хүртэл хэрэг зөрчил арилахгүй хэвээр үлдэнэ. Жишээ нь онц чухал объектод дэлбэрэх тэсрэх аюул хохирол хэвээр оршсоор байна. Энэ зөрчлийг зогсоох бас нэг хэрэглүүр лац байдаг. Улсын байцаагч хажууд нь манаж зогсоод байх ямар ч боломж байхгүй учраас ямар нэгэн байдлаар лац

⁸³ Мэргэжлийн хяналтын байгууллагын бүтцийг оновчтой, боловсронгуй болгох санал боловсруулах дэд ажлын хэсгийн танилцуулга”. 2020 он.

	тэмдгийг хэрэглэх шаардлага гардаг. Гэтэл ТХШтХ-д лацыг тавиад хэрэгжилтийг хангаагүй үед ямар нэгэн хуулийн хариуцлага байх эсэх зохицуулалт хангалтгүй. Мөн цаашид хяналт шалгалтаар ноцтой зөрчил илрээд, барилга байшин ашиглалтын шаардлага хангахгүй, өөр хүчин зүйл, эрсдэлээс хамаараад цаашид ашиглах боломжгүй бол бол прокурорын хяналттай, хяналтгүй байхаас үл хамаарч тухайн хуулийнхаа хүрээнд зогсоох акт үйлдсэнээ зарлаж байх, олон нийтэд хар жагсаалт үүсгэх, мөн мэргэжлийн хяналт заавал шаардахгүйгээр тухайн хар жагсаалтыг хараад олон нийт, хэрэглэгч өөрсдөө бизнес ажил үйлчилгээгээ эрсдэлээс хамгаалах нь зүйтэй байдаг юм.
2.	*Мэргэжлийн хяналтын байгууллагын эрсдэлийн удирдлагын стратегийг 2014 онд Шадар сайдаар батлуулсан. Тэнд эрсдэл суурьтай хяналтыг хэрэгжүүлэхэд эрсдэлийн удирдлагын стратегийг дөрвөн аргаар хэрэгжүүлнэ гэж заасан. Хэрэглэгчийн хяналт, дан ганц мэргэжлийн хяналтын байгууллага аюул эрсдэлийг удирдаж чадахгүй тул хэрэглэгчийн хяналт гэдэг практикт байхгүй байгаа.
3.	*Техникийн хяналт руу илүү чиглэсэн, зарим нь бүр тусгай чиг үүргийн, хими, тэсэрч дэлбэрэх бодис, цацраг гээд эрүүл мэнд, боловсролоосоо шал өөр чиг үүрэгтэй байдаг. Гэтэл эдгээрийг нэг хуулиар зохицуулаад, эрсдэлийн үнэлгээг нэг зүйлээр хийгээд, тавьж байгаа шалгуур нь бас адил яваад байх нь зохимжгүй юм. Үүнийг хуулиар нарийвчлан тусгаж өгөх шаардлагатай.

Төрийн хяналт шалгалтын тухай хуульд нэмэлт, өөрчлөлт оруулах тухай 2010 оны 6 дугаар сарын 10-ны өдрийн хуулиар дээрх зүйлийг нэмэлтээр оруулах үзэл баримтлалыг “Хүний амь нас, эрүүл мэнд, хүнсний аюулгүй байдал, байгаль орчинд учруулах хохирол, үр дагаврыг хязгаарлан тогтоосон эрсдэлийн үнэлгээнд тулгуурлан хяналт шалгалтыг хэрэгжүүлэх асуудлыг хуулийн төсөлд тусгасан. Эрсдэлд тулгуурлан хяналт шалгалтыг хэрэгжүүлснээр бүх аж ахуйн нэгж байгууллагын үйл ажиллагааг хяналт шалгалтад хамруулах биш, зөвхөн эрсдэл ихтэй аж ахуйн нэгжийн үйл ажиллагаанд хяналт шалгалтыг чиглүүлэх боломжтой болох бөгөөд хяналт шалгалтын төлөвлөлт бодитой болж, бага болон дунд эрсдэлтэй бизнесийн үйл ажиллагааг хийх хяналт шалгалт эрс багасаж, давхардал арилж, хяналт шалгалтад зориулагдсан төсвийн хөрөнгийн хэмнэгдэл, үр дүн гарах ийм боломжтой” гэж тодорхойлж байжээ.⁸⁴

Төрийн хяналт шалгалтын тухай хуулийн 5^{4.2}-т заасны дагуу Засгийн газрын 2012 оны 23 дугаар тогтоолоор “Хяналт шалгалтын объектыг эрсдэлийн ангилалд

⁸⁴ Улсын Их Хурлын 2010 оны хаврын ээлжит чуулганы Төрийн байгуулалтын байнгын хорооны 5 дугаар сарын 4-ний өдөр /Мягмар гараг/-ийн хуралдааны тэмдэглэл

хамааруулах шалгуур, үзүүлэлт”-ийг,⁸⁵ 2014 оны 233 дугаар тогтоолоор “Импортын барааны эрсдэлийг тодорхойлох шалгуур, үзүүлэлт”-ийг⁸⁶, хуулийн 5^{4.3}-т заасны дагуу Шадар сайдын 2014 оны 60 дугаар тушаалаар “Хилийн мэргэжлийн хяналтад хамрагдах их, дунд, бага эрсдэлтэй барааны жагсаалт”-ыг тус тус баталжээ.⁸⁷ Түүнчлэн хуулийн 5^{4.3}-т заасны дагуу Шадар сайдын тушаалаар батлагдсан “Хяналт шалгалтын эрсдэлийн ангилалд хамаарах объектын жагсаалт”-ыг үндэслэн эрсдэлийн үнэлгээг харгалзан мэргэжлийн хяналтын төв болон орон нутгийн байгууллагаас дараа онд хийх хяналт шалгалтын төлөвлөгөөгөө боловсруулан баталж, олон нийтэд мэдээлж байна.

Хуулийн дээрх зохицуулалт хэрэгжиж байгаа ч эрсдэлийг тодорхойлох, үнэлэх, дүн шинжилгээ хийх, төлөвлөх, эрсдэлийг бууруулах талаарх эрх зүйн орчин хангалтгүй, төлөвлөгөөнд нэмэлт, өөрчлөлт оруулах, хасах, анхлан үйл ажиллагаа явуулж байгаа, бага эрсдэлтэй аж ахуйн нэгжид хяналт шалгалт хийх эрх зүйн орчин байхгүй зэрэг асуудлуудыг анхаарч нарийвчилсан эрх зүйн зохицуулалтыг бий болгох шаардлагатай.

Үнэлэгдэх хэсэг	5 дугаар зүйл. Хяналт шалгалт хийх нийтлэг үндэслэл, журам 5.1.Хяналт шалгалтыг хэрэгжүүлэх эрх бүхий байгууллага /цаашид “хяналт шалгалтын байгууллага” гэх/ хуульд заасан үндэслэл, журмын дагуу хяналт шалгалтыг хийх бөгөөд хяналт шалгалтыг төлөвлөгөөт, төлөвлөгөөт бус, гүйцэтгэлийн гэж ангилна. 5.7.Хяналт шалгалтыг зөвхөн удирдамж, хяналтын хуудсанд заасан асуудлын хүрээнд хийж гүйцэтгэнэ. 5.12.Шалгалтын үр дүнд илрүүлсэн зөрчлийг таслан зогсоох зорилгоор улсын байцаагч тухайн шалгуулагч этгээдийн үйл ажиллагааг түр зогсоосон, эд хөрөнгийг битүүмжилсэн тохиолдолд дээд шатны улсын байцаагч ажлын 5 өдрийн дотор улсын байцаагчийн авсан арга хэмжээг хянан үзэж түүнийг өөрчлөх эсэх асуудлаар шийдвэр гаргаж, шалгуулагч этгээдэд албан ёсоор бичгээр мэдэгдэнэ. Байгаль орчны хяналтад энэ хэсгийн заалт хамаарахгүй. 5.13.Шалгалтын явцад илрүүлсэн зөрчлийг нэн даруй арилгаж, тавьсан шаардлагыг бүрэн биелүүлсэн бол тухайн этгээдийн хүсэлт, давтан шалгалтын дүнг үндэслэн ногдуулсан торгуулийн хэмжээг багасгах, эсхүл тухайн арга
-----------------	---

⁸⁵ <https://www.legalinfo.mn/law/details/5617>

⁸⁶ <https://www.legalinfo.mn/annex/details/6452?lawid=10522>

⁸⁷ http://inspection.gov.mn/new/wp-content/uploads/2020/07/DPM_2014-%C2%B1-60.pdf

	хэмжээг хүчингүй болгож болох бөгөөд энэхүү шийдвэрийг дээд шатны улсын байцаагч гаргана.
Томъёологдсон шалгуур үзүүлэлт	Практикт хэрхэн хэрэгжиж байна вэ? хэрэгжүүлэхэд хүндрэл, бэрхшээл тулгарч байгаа эсэх?

Төрийн хяналт шалгалтын тухай хуулийн 5 дугаар зүйлийн 5.1-д төлөвлөгөөт, төлөвлөгөөт бус, гүйцэтгэлийн гэсэн "... хяналт шалгалтын ангиллууд байхаар, 5.2.3-т хяналт шалгалтын удирдамжид "шалгалтын төрөл, арга, хэлбэр"-ийг тусгана гэж заажээ.

№	Ярилцлага
1.	*Хуульд төлөвлөгөөт ба төлөвлөгөөт бус хянан шалгалт гэж байгаа. Төлөвлөгөөт хяналт шалгалтыг бид жилийн өмнө батлуулаад явдаг. Аж ахуйн нэгж дээр очихоосоо өмнө мэдэгддэг. Харин төлөвлөгөөт бус нь зөвхөн дээд газрын шийдвэр, өргөдөл, гомдлоор хийдэг. Эрүүл мэндийн салбарт гэнэтийн шалгалт хийх зайлшгүй шаардлага үүсдэг. Тухайлбал, хууль бус үр хөндөлт, эмийн хяналт зэрэг асуудал. Гэтэл бид хууль бусаар үр хөндөж байгаа газарт шууд яваад орж болохгүй. Үүнээс үүдэн гарах эрсдэл, аюул маш өндөр. Гэтэл дээд газраас, Үндэсний аюулгүй байдлын зөвлөл зэрэг газраас биднээс их зүйл шаардаад, хуулийн хэрэгжилт ямар байна гэх зэргээр асуугаад байдаг. Нэг ёсондоо биднийг хуулийн хэрэгжилтийг хангуулдаг байгууллага мэт андуурдаг. Бид хяналт тавьдаг л байгууллага. Тиймээс гэнэтийн шалгалт манай зарим салбарт зайлшгүй байх шаардлагатай тул үүнийг хийх боломжоор хангах хэрэгтэй.
2.	*Төлөвлөгөөт хяналт шалгалт гэдэгт МХЕГ-аас баталсан төлөвлөгөөний дагуу НМХГ-аас удирдамж баталж НМХГ-ын улсын байцаагч хяналт шалгалтыг хийдэг. жишээлбэл НМХГ-ын "Болд" гэж байгаль орчны хяналтын улсын байцаагч байна. Гэтэл НМХГ-аас гадна нийслэлийн Засаг дарга бас удирдамж гаргана. Нийслэлийн Засаг даргын агентлагуудад хяналт шалгалт хийх эрх байхгүй. Зөрчлийг илрүүлээд арга хэмжээ авах эрх ч байхгүй. Тэгэхээр дахин манай байгаль орчны байцаагч "Болд" явна. Дүүргийн Засаг дарга удирдамж батална. Дүүргийн Засаг даргад бас арга хэмжээ авах эрх байхгүй. Дахиад л "Болд" яг энэ чиглэлээрээ явна. Ингээд гурван даргын удирдамжаар явж байна. Тэд өөрсдөө хэрэгжилтэд хяналт тавина гэдэг нь мэргэжлийн хяналтыг л авч явдаг. Өөрсдөд нь хүн байхгүй, эрх мэдэл байхгүй. Тиймээс хуулийн хэрэгжилтэд хяналт тавина гээд агентлагууд бол мэддэг хүн байхгүй. Дүүрэг, нийслэл чинь амьдрал дээр нэг

	байцаагчийг гурван удирдамжаар гурван өдөр явуулаад байна. Энэ нь ач холбогдолгүй, аж ахуйн нэгжүүдэд үнэхээр хэцүү л дээ. Үндсэн ажлаа хийх гэхээр шалгана шүү, байж байгаарай гээд л. Ингээд бүх алдсан юмнууд нь мэргэжлийн хяналт дээр л наалдаж орж ирээд буудаг.
3.	*Төлөвлөгөөт хяналт шалгалтыг урьдчилан мэдэгдэхээс гадна гэнэтийн хяналт шалгалт хийх хэрэгтэй байна. Тухайлбал, Хүнсний 20-ийн орон сууцны барилга дор маш олон гуанз, ресторанууд байна. Дээд давхруудад нь айлууд амьдарч байхад подвалд маш олон газ хадгалдаг, одоо ч байгаа. Гэтэл бид гэнэт очиж чадахгүй учраас удирдамжаа үзүүлчихээр урьдчилж бэлтгээд нөгөөхөө хураачихдаг. Хаалгыг нь нээгээд үзэхээр ямар ч зөрчилгүй байдаг. Энэ нь тэсэрч дэлбэрэх аюултай бөгөөд саяхан хавар бүр ийм тэсэрч дэлбэрсэн тохиолдол гарсан. Үүнээс үүдэж барилгад доргилт өгөх, хүчтэй биш байсан ч хийнд нь хүн, амьтан хордох аюултай.

Төрийн хяналт шалгалтын тухай хуулийн 5 дугаар зүйлд хяналт шалгалт хийх журмыг нийтлэг байдлаар тогтоосон байна.

Мэргэжлийн хяналтын ерөнхий газрын даргын 2019 оны А/67 дугаар тушаалаар батлагдсан “Мэргэжлийн хяналт шалгалтын ерөнхий шаардлага” стандартаар мэргэжлийн хяналт шалгалтын үйл ажиллагааны горимыг нарийвчлан зохицуулж байна.

Ийнхүү байгууллагын стандартаар хяналт шалгалтыг хэрэгжүүлэх журам, ажлын зохион байгуулалт, болон хяналт шалгалтыг хэрэгжүүлэх үе шатууд (Хяналт шалгалтад бэлтгэх; Хяналт шалгалтыг эхлэх; Хяналт шалгалтыг гүйцэтгэх; Хяналт шалгалтыг дүгнэх), түүнтэй холбоотой улсын байцаагчийн хэрэгжүүлэх үйл ажиллагаануудыг зохицуулж байгаа нь төрийн байгууллага, албан тушаалтны үйл ажиллагаа хуулийн дагуу, хуульд нийцсэн байх хууль ёсны зарчим шаардлагад нийцэхгүй байна.

Төрийн хяналтын шалгалтын тухай хуулийн 5 дугаар зүйлийн зохицуулалт нь нийтлэг, бөгөөд шаардлагатай хэм хэмжээ тусгагдаагүйгээс зохицуулах ёстой харилцаагаа бүрэн зохицуулж чадахгүй байгааг илэрхийлж байна.

Иймд хяналт шалгалт хийх ажиллагааг журамласан зохицуулалтыг хуульчлан тусгах, боловсронгуй болгох шаардлагатай байна.

Төрийн хяналт шалгалтын тухай хуулийн 3¹ дугаар зүйлийн 3¹.1.2-т “хяналт шалгалтын арга, хэлбэр” гэж тухайн хяналт шалгалтад хамаарах баримт бичгийг хянан үзэх, шалгуулагч этгээдийн үйл ажиллагаагаа явуулдаг нутаг дэвсгэр, байр, барилга байгууламж, өрөө тасалгаа, тоног төхөөрөмж, бусад объект, тээврийн хэрэгсэл, ачаа бараанд үзлэг хийх, бүтээгдэхүүн болон тухайн үйлдвэрлэл, үйлчилгээ, худалдааны орчноос дээж авч шинжлэх, турших, учирсан хор хохирол болон гаргасан зөрчлийн хоорондох уялдаа холбоог тогтоох зорилгоор шинжилгээ явуулах зэрэг хяналт шалгалт хийх эрх бүхий байгууллагын албан тушаалтан,

түүнчлэн хууль тогтоомжид заасан журмын дагуу хяналт шалгалтад татагдан оролцож байгаа шинжээч, шинжилгээний байгууллагын үйл ажиллагааг” ойлгоно гэж заасан боловч МХЕГ-ын даргын 2019 оны А/67 дугаар тушаалаар батлагдсан “Мэргэжлийн хяналт шалгалтын ерөнхий шаардлага” стандартын 8-д “хяналт шалгалтын хэлбэр” нь 1. Шалгалт; 2. Урьдчилан сэргийлэх шалгалт; 3. Тандалт судалгаа; 4. Хяналт шинжилгээ; 5. Зөвлөн туслах үйлчилгээ гэсэн 5 хэлбэртэй байхаар тусгасан.

Мөн “хяналт шалгалтын төрөл”-ийн талаарх зохицуулалт хуульд огт байхгүй ч дээрх стандартын 9.3-т:

1. Шалгалт нь төлөвлөгөөт, төлөвлөгөөт бус, гүйцэтгэлийн;
2. Урьдчилан сэргийлэх шалгалт нь төлөвлөгөөт бус, гүйцэтгэлийн;
3. Тандалт судалгаа нь төлөвлөгөөт;
4. Хяналт шинжилгээ нь төлөвлөгөөт, гүйцэтгэлийн;
5. Зөвлөн туслах үйлчилгээ нь төлөвлөгөөт, төлөвлөгөөт бус гэсэн төрөлтэй байна” гэжээ.

Дээрхээс үзэхэд хяналт шалгалтын ангилал, төрөл, хэлбэр гэсэн нэр томъёонууд нь хоорондоо зөрчилтэй, нэг мөр ойлгогдохоор биш байна. Төрийн хяналт шалгалтын тухай хуулийн 5⁵.8-д заасан “хилийн мэргэжлийн хяналт”, “Мэргэжлийн хяналт шалгалтын ерөнхий шаардлага” стандартын 9.3-т заасан “гүний хяналт шалгалт” нь ангилал, төрлийн алинд нь хамаарах нь тодорхой бус байна.

Хяналт шалгалтыг хяналтын хуудсын дагуу хэрэгжүүлэх зохицуулалт Төрийн хяналт шалгалтын тухай хуульд нэмэлт, өөрчлөлт оруулах тухай 2010 оны 6 дугаар сарын 10-ны өдрийн хуулиар шинээр нэмэгдсэн байдаг. Тухайн үед энэ нэмэлтийн үзэл баримтлалыг “хяналтын хуудсыг нэвтрүүлснээр дараах үр дүн гарна гэж тооцож байгаа юм. Хяналт шалгалтыг хэрэгжүүлэх үйл ажиллагааг тодорхой болгох бөгөөд хэн шалгаж байгаагаас үл хамааран хяналт шалгалтыг тогтсон нэг арга хэлбэрээр явуулж, асуудалд бодитой хандах, хөндлөнгийн нөлөөллөөс ангид байх боломж бүрдэнэ. Мөн хууль нийтээр дагаж мөрдөх эрхийн актын уялдаа холбоог хангаж, эрх зүйн давхардал хийдэгдлийг багасгах боломж нөхцөл бүрдэх юм. Шалгуулагч этгээдийн эрх зүйн мэдлэг сайжирч, хууль дүрмийг нэг мөр ойлгон сахин биелүүлэхэд эерэг нөлөө үзүүлнэ. Хяналт шалгалтын ил тод нээлттэй байдлыг хангаж, шалгагч мэдээллийн нэг түвшинд байх нөхцөл бололцоо бүрдэнэ” гэж тодорхойлж байжээ.⁸⁸

Төрийн хяналт шалгалтын тухай хуулийн 5 дугаар зүйлийн 5.7-д заасны дагуу “хяналт шалгалтыг ... хяналтын хуудсанд заасан асуудлын хүрээнд хийж гүйцэтгэнэ” гэсэн заалтыг хэрэгжүүлэхэд практикт зарим бэрхшээлтэй зүйлүүд гардаг байна. Тодруулбал, хяналтын хуудсыг жил бүр боловсронгуй болгон өөрчилж байгаа боловч, орон нутагт үйл ажиллагаа явуулж буй жижиг хүнсний цех болон томоохон үндэсний үйлдвэрлэгчдийн үйл ажиллагааг шалгах нэг хяналтын хуудастай бөгөөд эрсдэлийг дүгнэхэд хүндрэлтэй⁸⁹, хяналтын хуудсанд өөр байцаагчийн шалгах зүйл

⁸⁸ Монгол Улсын Их Хурлын 2010 оны хаврын ээлжит чуулганы Төрийн байгуулалтын байнгын хорооны 5 дугаар сарын 4-ний өдөр /Мягмар гараг/-ийн хуралдааныг тэмдэглэл, 4 дэх тал.

⁸⁹ Дорнод аймгийн мэргэжлийн хяналтын газраас ирүүлсэн санал.

давхарддаг (газар, байгаль орчны хяналтын хуудас, эрүүл ахуй, хүнсний чанар стандартын хяналт гэх мэт)⁹⁰ гэх мэт асуудлууд практикт үүсдэг байна.

Төрийн хяналт шалгалтын тухай хуулийн 5².3-т “Төлөвлөгөөт бус хяналт шалгалтыг гагцхүү түүнийг явуулах болсон үндэслэл, удирдамжид заасан асуудлын хүрээнд хийнэ.” гэж заасан тул төлөвлөгөөт бус хяналт шалгалтад хяналтын хуудас хэрэглэх шаардлаггүй, гомдолд дурдсан асуудал хяналтын хуудаст тусгагдаагүй байдаг, эсхүл хяналтын хуудасд маш олон асуудал тусгагдсан байдаг тул төлөвлөгөөт бус хяналт шалгалтад нийцдэггүй, хэрэглэхэд хүндрэлтэй байдаг гэсэн саналыг улсын байцаагчид тавьдаг байна.

Дээрх хуулийн 5.7, 5².3 дахь заалтуудыг хооронд нь нийцүүлэх, боловсронгуй болгох шаардлагатай байна.

Төрийн хяналт шалгалтын тухай хуулийн 3¹ дугаар зүйлийн 3¹.1.2-т “хяналт шалгалтын арга хэлбэр” гэсэн нэр томъёонд тусгагдсан аргуудаас зөвхөн “дээж авах”- ыг хуулийн 5⁵ дугаар зүйлд нарийвчлан зохицуулсан байна.

Мөн 3¹.1.2-т хяналтын аргыг цөөн хязгаарлагдмал хүрээнд тусгасан тул холбогдох салбар хууль, байгууллагын стандартаар зохицуулж байна. Тухайлбал, “Мэргэжлийн хяналт шалгалтын ерөнхий шаардлага” стандартын 7-д дараах байдлаар тусгасан байна:

1. Хяналт шалгалтын объектод үзлэг хийх, хяналтын хуудсаар эрсдэлийг үнэлэх;
2. Баримт бичгийг хянан үзэх;
3. ...хэмжилт хийх, дээж авч шинжилгээнд хамруулах;
4. ...туршилт, магадлал хийх;
5. Хяналт шалгалтын үйл явц, илэрсэн зөрчил дутагдал, үр дүнг гэрэл зураг авах, дуу, дүрс бичлэг хийх зэрэг боломжит аргаар баримтжуулах;
6. Тайлбар, тодорхойлолт, мэдээлэл судалгаа, холбогдох баримт бичиг гаргуулан авах;
7. Хуульд заасан бусад арга.

Дээрх дурдсан хяналт шалгалтын аргууд, түүнийг хэрэгжүүлэх ажиллагааг хуульчлан тогтоох асуудлыг судлан шийдвэрлэх шаардлагатай байна.

Зөрчлийн тухай хууль, Зөрчил шалган шийдвэрлэх тухай хууль хэрэгжиж эхэлсэнтэй холбогдуулан Төрийн хяналт шалгалтын тухай хуулийн 5.13-т “Шалгалтын явцад илрүүлсэн зөрчлийг нэн даруй арилгаж, тавьсан шаардлагыг бүрэн биелүүлсэн бол тухайн этгээдийн хүсэлт, давтан шалгалтын дүнг үндэслэн ногдуулсан торгуулийн хэмжээг багасгах, эсхүл тухайн арга хэмжээг хүчингүй болгож болох бөгөөд энэхүү шийдвэрийг дээд шатны улсын байцаагч гаргана” гэсэн заалт хэрэгжих боломжгүй болсон байна. Учир нь эдгээр хуулийн хүрээнд зөрчил гаргасан этгээдэд шийтгэл ногдуулах, эсхүл ногдуулсан торгуулийн хэмжээг багасгах, хүчингүй болгох боломжгүй байдаг.

Зөрчил шалган шийдвэрлэх, шийтгэл оногдуулах ажиллагаа нь Зөрчлийн тухай, Зөрчил шалган шийдвэрлэх тухай хуулиар зохицуулагдаж байгаа бөгөөд

⁹⁰ Дундговь аймгийн мэргэжлийн хяналтын газраас ирүүлсэн санал.

цаашид эдгээр хуультай Төрийн хяналт шалгалтын тухай хуулийн холбогдох зохицуулалтыг нийцүүлэх, хууль хоорондын уялдааг хангах чиглэлээр боловсронгуй болгох шаардлагатай байна.

5¹ дүгээр зүйл.Төлөвлөгөөт хяналт шалгалт

5¹.1.Мэргэжлийн хяналтын төв болон орон нутгийн байгууллагаас дараа жилд хийх хяналт шалгалтын төлөвлөгөөг эрсдэлийн үнэлгээг харгалзан мэргэжлийн хяналтын төв байгууллага өмнөх жилийн 12 дугаар сарын 01-ний өдрийн дотор баталж, олон нийтэд мэдээлнэ.

5¹.2.Хяналт шалгалтын байгууллага төлөвлөгөөт хяналт шалгалт хийх тухайгаа шалгуулах этгээдэд таваас доошгүй хоногийн өмнө шуудангаар, утсаар, эсхүл биечлэн мэдэгдэх бөгөөд мэдэгдэлд шалгалт хийх байгууллагын нэр, шалгалт эхлэх ба дуусах хугацааг заана.

5¹.3.Хуульд өөрөөр заагаагүй бол тухайн объект дээр хийх төлөвлөгөөт хяналт шалгалтын үргэлжлэх хугацаа ажлын 15 өдрөөс илүүгүй байх бөгөөд үүнд шалгалтын дүнг гаргах хугацаа болон санхүүгийн хяналт шалгалт хамаарахгүй.

Мэргэжлийн хяналтын улсын байцаагчдаас Төрийн хяналт шалгалтын тухай хуулийн 5¹ дугаар зүйлийн 5¹.2-т заасны дагуу төлөвлөгөөт хяналт шалгалтыг шалгуулах этгээдэд урьдчилан мэдэгддэг зохицуулалтыг хүчингүй болгох саналыг удаа дараа гаргадаг байна.⁹¹ Учир нь мэргэжлийн хяналтын төв болон орон нутгийн байгууллагаас дараа жилд хийх хяналт шалгалтын төлөвлөгөөг эрсдэлийн үнэлгээг харгалзан мэргэжлийн хяналтын төв байгууллага өмнөх жилийн 12 дугаар сарын 01-ний өдрийн дотор баталж, олон нийтэд мэдээлдэг.

Дээрх мэдээллийн дараа төлөвлөгөөт хяналт шалгалт хийх талаар шалгуулагчид дахин 5 хоногийн өмнө урьдчилан мэдэгдэх нь эрсдэлийн үнэлгээ бодитой үнэлэгдэхгүйн дээр зөвхөн тухайн этгээдэд хяналт шалгалтын хугацаанд зориулан шалгалтад бэлтгэж, дүрэм журмыг мөрдөж ажиллах, бусад хугацаанд хайнга хандаж эрсдэл үүсгэх, аливаа хууль бус үйл ажиллагаа, зөрчлөө нуун дарагдуулах боломжийг олгодог байна. Тухайлбал, хөдөлмөрийн харилцаанд гарч байгаа албан бус хөдөлмөр эрхлэлт, албадан хөдөлмөр, хөдөлмөрийн мөлжилөг, хүүхдийн хууль бус хөдөлмөр эрхлэлт, ажлын байрны дарамт, ялгаварлан гадуурхалт, хуурамч, бүртгэлгүй эмийн худалдаа, үр хөндөлт, хууль бус уул уурхайн ажиллагаанууд төлөвлөгөөт хяналт шалгалтаар илэрдэггүй боловч, үүнтэй холбоотой санал, гомдол мэдээлэл их гарч байгаа хяналт шалгалт үр дүнгүй хийгдэж байгааг илэрхийлж байна.

⁹¹ “Төрийн хяналт шалгалтын талаарх хууль, эрх зүйн орчинд судалгаа, дүн шинжилгээ хийх, давхардал хийдлийг арилгах, боловсронгуй болгох санал боловсруулах Дэд ажлын хэсгийн ажлын танилцуулга” (2020), 4 дэх тал

5² дугаар зүйл.Төлөвлөгөөт бус хяналт шалгалт

5².1.Төлөвлөгөөт бус хяналт шалгалтыг иргэн, аж ахуйн нэгж, байгууллагын өргөдөл, хүсэлт, гомдол, мэдээлэл, эрх бүхий байгууллагын шийдвэрээр, түүнчлэн осол аваар, халдварт өвчин, хордлого зэрэг хүний амь нас, эрүүл мэнд, хүрээлэн байгаа орчинд шууд буюу шууд бусаар хор хохирол учруулсан тохиолдолд болон хууль тогтоомжид заасан бусад үндэслэлээр хийнэ.

5².2.Энэ хуулийн 5².1-д заасан иргэн, аж ахуйн нэгж, байгууллага өргөдөл, хүсэлт, гомдол, мэдээллийг зохих нотлох баримтын хамт хяналт шалгалтын байгууллагад ирүүлэх бөгөөд уг өргөдөл, хүсэлт, гомдол, мэдээлэл нь үндэслэлтэй гэж хяналт шалгалтын байгууллага үзсэн тохиолдолд хяналт шалгалтыг ажлын 5 өдрийн дотор эхлүүлнэ.

5².3.Төлөвлөгөөт бус хяналт шалгалтыг гагцхүү түүнийг явуулах болсон үндэслэл, удирдамжид заасан асуудлын хүрээнд хийнэ.

Практик дээр төлөвлөгөөт бус хяналт шалгалт явуулах болон Зөрчил шалгах шийдвэрлэх тухай хуулийн дагуу зөрчлийн талаарх өргөдөл, гомдлыг шалгах ажиллагаа явуулахад зөрчилтэй зүйлүүд гарч байна. Тодруулбал, Төрийн хяналт шалгалтын тухай хуулийн 5² дугаар зүйлийн 5².3-т “Төлөвлөгөөт бус хяналт шалгалтыг гагцхүү түүнийг явуулах болсон үндэслэл, удирдамжид заасан асуудлын хүрээнд хийнэ” гэж заасан. Гэтэл Зөрчил шалган шийдвэрлэх тухай хуулиар зөрчлийн талаарх гомдол, мэдээлэл ирсэн тохиолдолд удирдамж батлуулах шаардлага байдаггүй. Иймд уг асуудлын зааг, ялгааг нарийвчлан зохицуулах шаардлагатай.

Зөрчил шалган шийдвэрлэх тухай хуулийн 6.1 дүгээр зүйлд зөрчил шалган шийдвэрлэх ажиллагаа хэрэгжүүлэх үндэслэлд “чиг үүргээ хэрэгжүүлэх явцад зөрчил илрүүлсэн бол”, мөн хуулийн 4.14.3-т “...мэргэжлийн байгууллагын хяналт шалгалтын явцад хуульд заасан үндэслэл, журмын дагуу цуглуулж, бэхжүүлсэн баримтат мэдээллийг нотлох баримтаар тооцно.” гэснийг баримтлан төрийн хяналт шалгалтын илэрсэн зөрчилд хариуцлага тооцох хууль зүйн боломжтой. Харин эсрэгээрээ Зөрчил шалган шийдвэрлэх ажиллагааны дагуу шалгасан үйлдэл нь зөрчлийн шинжгүй боловч төрийн хяналт шалгалтын хүрээнд арга хэмжээ авах дутагдал “зөрчил” байвал хэрхэн хариуцлага тооцох, дахин удирдамж гаргаж шалгах эсэх нь хууль зүйн хувьд тодорхойгүй байна.

Мөн өргөдөл, гомдол, мэдээллийг үндэслэн төлөвлөгөөт бус хяналт шалгалтыг хийх тохиолдолд уг хяналт шалгалтыг зөвхөн өргөдөл, гомдол, мэдээлэлд дурдсан асуудлаар хязгаарлан хийх үү? эсхүл “хяналтын хуудас”-ын асуултууд (шалгах зүйлүүд)-ын дагуу шалгах уу гэдэг маргаантай асуудал үүсдэг. Жишээ нь: “Хөдөлмөрийн харилцааг шалгах хяналтын хуудас”-ын асуултууд буюу шалгах зүйл нь багц 21 асуулт байх ба тухайн өргөдөл, гомдол ч дурдаагүй ч “хяналтын хуудас”-ын дагуу шалгахад зөрчилтэй зүйлүүд ч илэрдэг тохиолдлууд байдаг. Энэ тохиолдолд шалгуулагч этгээд өргөдөл, гомдолд дурдаагүй асуудлаар шалгалт хийсэн гэж гомдол гаргах тохиолдлууд практикт гардаг байна.

Төрийн хяналт шалгалтын тухай хуулийн 5.7-т “Хяналт шалгалтыг зөвхөн удирдамж, хяналтын хуудсанд заасан асуудлын хүрээнд хийж гүйцэтгэнэ.” гэж заасанч 5².3-т тусгайлсан нөхцлийг зохицуулсан тул хяналтын хуудас хэрэглэх шаардлага байгаа эсэх асуудалд практикт маргаан гардаг байна.

Дээрх хуулийн 5.7, 5².3 дахь заалтуудыг хооронд нь нийцүүлэх, боловсронгуй болгох шаардлагатай байна.

5³ дугаар зүйл. Гүйцэтгэлийн шалгалт

5³.1. Гүйцэтгэлийн шалгалтыг өмнөх шалгалтын явцад илэрсэн зөрчлийг арилгуулах талаар хяналт шалгалтын байгууллагаас өгсөн албан шаардлагын биелэлтийг хянах зорилгоор явуулна.

5³.2. Гүйцэтгэлийн шалгалтыг өмнөх шалгалтаар илэрсэн зөрчил, түүний шалтгаан, нөхцөлийг арилгуулахаар өгсөн албан шаардлагын хүрээнд хийнэ.

5³.3. Гүйцэтгэлийн шалгалт хийхдээ шалгуулагч этгээдэд ажлын хоёроос доошгүй хоногийн өмнө урьдчилан мэдэгдэнэ.

Төрийн хяналт шалгалтын тухай хуулийн 5³ дугаар зүйлийн 5³.1-д “Гүйцэтгэлийн шалгалтыг өмнөх шалгалтын явцад илэрсэн зөрчлийг арилгуулах талаар хяналт шалгалтын байгууллагаас өгсөн албан шаардлагын⁹² биелэлтийг хянах зорилгоор явуулна” гэж зааснаас үзэхэд гүйцэтгэлийн шалгалт нь өмнө нь хийгдсэн хяналт шалгалт (төлөвлөгөөт эсхүл төлөвлөгөөт бус)-аар илэрсэн зөрчлийг арилгуулах зорилгоор өгсөн албан шаардлагын биелэлтийг шалгах зорилготой нь тодорхой байна. 2010 оны 06 дугаар сарын 10-ны өдөр батлагдсан Төрийн хяналт шалгалтын тухай хуульд нэмэлт, өөрчлөлт оруулах тухай хуулийн төслийг УИХ хэлэлцэж байх үед “гүйцэтгэлийн шалгалт” нь хяналт шалгалтын бие даасан ангилал байх эсэх асуудал дараах байдлаар хөндөгдөж байсан байна.⁹³

“УИХ-ын гишүүн Ж.Сүхбаатар: Гүйцэтгэлийн хяналт шалгалт гэхихсэн байна л даа. Гүйцэтгэлийн хяналт шалгалт гэдэг нь нэр томъёогоороо болж байна уу, үгүй юу. Энэ чинь өмнөх хяналт шалгалтынхаа илэрсэн зөрчлийг биелэлтийг хянах зорилгоор явж байгаа юм байна шүү дээ. Нэг асуудлаар хяналт шалгалт явуулчихлаа. Тэрнийхээ араас. Тэгэхээр энэ гүйцэтгэлийн хяналт шалгалт гэдэг бие даасан ийм төрөл болж байна уу, өмнөх хяналт шалгалтынхаа үргэлжлэл юм бол энэ чинь гүйцэтгэлийнх нь шалгалт

⁹² Мэргэжлийн хяналт шалгалтын ерөнхий шаардлага стандартын 15.7-д “Албан шаардлага”-ыг ТХШТХ-ийн 10.9.8 (хяналт шалгалтын явцад илэрсэн зөрчил дутагдлыг таслан зогсоох, түүний шалтгаан нөхцөлийг арилгах талаар холбогдох байгууллага, аж ахуйн нэгж, иргэн, албан тушаалтанд шаардлага тавьж, хугацаатай үүрэг даалгавар өгч биелэлтийг хангуулах)-д заасныг хэрэгжүүлэх зорилгоор үйлдэх баримт бичиг гэж тодорхойлжээ.

⁹³ Улсын Их Хурлын 2010 оны хаврын ээлжит чуулганы Төрийн байгуулалтын байнгын хорооны 5 дугаар сарын 25-ны өдөр /Мягмар гараг/-ийн хуралдааны тэмдэглэлээс

хийгдэж байгаа бол заавал энэ нь энд хуулиар нэмж өгөх шаардлага байгаа юмуу, энэ чинь өмнөх хяналт шалгалтынхаа хүрээнд л хийгдэх ажил байна шүү дээ.

МХЕГ-ын дарга Я.Содбаатар: -Энэ 5³ зүйлээр гүйцэтгэлийн хяналтын нэрийг нь өөрчилж болдоггүй юм уу? гишүүн ээ, биелэлтийн. Тэгэхгүй болохоор энэ манайд ажлын бие даасан хэлбэр болчихоод байгаа юм. Би хуульч хүн биш учраас нэршлийг нь мэдэхгүй байна. Дараах хяналт шалгалт гэдэг юм уу биелэлтийн хяналт шалгалт гэдэг юм уу. Энэ өөрөө бие даасан ажлын функцэд өдөр болгон л, энийг нэг дунд нь оруулаад, би таны хэлээд байгааг ойлгож байна. Тэгэхдээ хуулийн хүмүүс байгаа юм чинь нэрлэхийн хувьд амьхандаа гүйцэтгэлийн гэдгийг чинь Хууль зүй, дотоод хэргийн яаман дээр бүр төрийн нарийн бичгийн даргыг нь хоёр газрын даргатай нь авчирч байгаа Цолмон, Алтангэрэл нарыг авчирч сууж байгаад ярьж ярьж мэргэжлийн хувьд энэн дээр тогтсон юм. Бусад юунд ийм байдаг гэж байгаад Узбекистанд ч яадаг яадаг гэлээ, баахан газрууд үзэж байгаад ярьсан.

УИХ-ын гишүүн Ө.Энхтүвшин: - За хууль санаачлагчдын зүгээс бас тайлбар хэллээ. Ингээд 5³ зүйл, энийг тусдаа бие даасан байлгахгүйгээр өөрчилье гэж байгаа тийм ээ.

УИХ-ын гишүүн Ж.Сүхбаатар:-Тийм бие даасан хяналт шалгалтын нэг төрөл гээд хэлэхэд хэцүү шүү дээ. Энэ чинь цаг хугацаагаараа явчихсан юм. Урьдчилсан гүйцэтгэлийн гэж хяналт шалгалт шиг дарааллаараа явж байгаа үргэлжилж байгаа хугацаа байхгүй юу. Тэрэн дотроос сугалж аваад гүйцэтгэлийн хяналт шалгалт гээд явж байгаа. Гүйцэтгэлийн шалгалт чинь тусдаа. Тэгээд явсан хоёр нь энд харагдахгүй байгаа юм. Би энэн дээр бас заавал зүтгэх юм алга л даа. Энэ хууль чинь бас хууль зүйн техник талаасаа байх хэрэгтэй болов уу л гэж бодоод байгаа юм. Тэгээд ийшээ шилжүүлэхэд ажил хийх талаасаа цалгардахгүй.

УИХ-ын гишүүн Ц.Мөнх-Оргил: -Би дундуур нь нэг ийм санал байвал яасан юм бэ Сүхбаатар гишүүн ээ. Бие даасан хэлбэрээрээ гарцаагүй амьдрал дээр энэ шалгалт хийгдээд явж байгаа юм чинь 53-раа явж байг. Харин тэр гүйцэтгэлийн хяналт шалгалт гэдэг дээр томьёоллыг нь өөрчлөөд Сүхбаатар гишүүний оруулж байгаа тэр гүйцэтгэлийн шалгалт гэдгээр нь явъя. Энэ угаасаа пост инспекшн рефикейшн гээд байгаа байхгүй юу бүх юунуудад. Шалгачихдаг. Би чамд шаардлага тавьчихлаа, 5 хоногийн дотор ийм ийм зөрчлүүдээ арилга гэххээд одоо чинь торгохгүй яваад өгч болно шүү дээ. Бид нар хуулиараа тийм юу оруулчхаж байгаа байхгүй юу. Шалгалт болгоны дараа зөрчил болгоныг торгоод байх шаардлагагүй. Ийм ийм зөрчил гарсан байна. Энийгээ залруулаарай гэж хэлчхээд яваад өгнө. Тэрийгээ ирээд чи миний 5 хоногийн өмнө хэлсэн шалгалтын мөрөөр ажил хийж үү үгүй юу гэдгийг чинь шалгаж байгаа гүйцэтгэлийн юу нь байгаа байхгүй юу.

УИХ-ын гишүүн Ж.Сүхбаатар: -Тэгвэл ингэе. Эхний саналаа татаж аваад гүйцэтгэлийн шалгалт гэдгээр нь явъя.

УИХ-ын гишүүн Ө.Энхтүвшин: -Тэгвэл “гүйцэтгэлийн хяналт шалгалт” гэснийг “гүйцэтгэлийн шалгалт” гэж өөрчилье гэснийг дэмжиж байгаа гишүүд гараа өргөө” гэжээ.

Дээрх хуралдааны тэмдэглэлээс үзэхэд гүйцэтгэлийн шалгалтыг төрийн хяналт шалгалтын бие даасан ангилал болохгүй гэдэг дээр санал нэгдэж улмаар

“гүйцэтгэлийн хяналт шалгалт” гэснийг “гүйцэтгэлийн шалгалт” болгож өөрчилсөн боловч хуулийн 5.1-д зааснаар гүйцэтгэлийн шалгалт нь хяналт шалгалтын нэг бие даасан ангилал гэдэг нь хэвээр үлдсэн байна. Нэгэнт гүйцэтгэлийн шалгалт нь хяналт шалгалтын бие даасан ангилал байгаа бол уг шалгалтыг хийх тохиолдолд хуулийн 5.2-т заасны дагуу “удирдамжийн дагуу” хийх ёстой. Гэтэл энэ нь практикт нийцдэггүй бөгөөд гүйцэтгэлийн шалгалтаар өмнө нь хийгдсэн хяналт шалгалтын биелэлтийг шалгадаг тул дахин удирдамж батлах шаардлага байдаггүй байна.

Түүнчлэн гүйцэтгэлийн шалгалтаар өмнөх хяналт шалгалтаар илэрсэн зөрчлийг арилгуулахаар үйлдсэн албан шаардлага буюу үүрэг хүлээлгэсэн шинжтэй “захиргааны акт”-ын биелэлт хангасан эсэхийг шалгаж буй явдал юм. Захиргааны ерөнхий хуулийн Наймдугаар бүлэгт “захиргааны шийдвэр гүйцэтгэл”⁹⁴-ийн тухай зохицуулалтыг тусгасан. Өөрөөр хэлбэл, гүйцэтгэлийн шалгалтыг төрийн хяналт шалгалтын бие даасан ангилал (төрөл) гэж үзэх боломжгүй байгаа бөгөөд энэ нь захиргааны байгууллагаас гаргасан захиргааны актын хэрэгжилтийг хангаж буй явдал байна. Иймд гүйцэтгэлийн шалгалтын талаарх эрх зүйн зохицуулалтыг “захиргааны шийдвэр гүйцэтгэл”-ийн хүрээнд авч үзэж боловсронгуй болгох шаардлагатай.

Зарим гадаад орны туршлага

Хяналт шалгалтын төрөл, хэлбэрийг Монгол Улсын хувьд ТХШТХ-ийн 5 дугаар зүйлд зааснаар 1) Төлөвлөгөөт; 2) Төлөвлөгөөт бус; 3) Гүйцэтгэлийн хяналт шалгалт гэж гурав ангилсан.

Харин харьцуулсан судалгааны хүрээнд объект болгон авч үзсэн 4 улсын хувьд хяналт шалгалтын төрлийг огт зохицуулаагүй байна. Ялангуяа хяналт шалгалтын нэгдмэл бус тогтолцоотой ХБНГУ, ИБУИНВУ-уудын хувьд нэгдсэн хууль байхгүй тул салбарын хуулиар хяналт шалгалтын төрлийг зохицуулаагүй байгаа юм.

Иймд энэ хэсэгт хяналт шалгалтын нэгдмэл тогтолцоотой Хорват, Босния Херцеговин Улсуудын хуулийн зохицуулалтыг Монгол Улстай харьцуулах замаар авч үзье:

Монгол Улс	Хорват Улс	Босния Улс	Херцеговин
Хяналт шалгалтын төрлийг хуульчилсан эсэх			

⁹⁴ “Захиргааны шийдвэр гүйцэтгэл” гэж захиргааны байгууллагаас нийтийн эрх зүйн хүрээнд гаргасан хаяглагдсан этгээдэд сөрөг нөлөөтэй үүрэг даалгавар бүхий шийдвэрийг тухайн этгээдэд сайн дураараа биелүүлээгүй бол түүнийг захиргааны байгууллагаас хариуцан албадан гүйцэтгүүлэх ажиллагааг ойлгоно”

П.Одгэрэл. “Захиргааны эрх зүйн ерөнхий анги”. 3.Хэвлэлт, (УБ, 2016), 330 дахь тал.

Тийм.	Үгүй.	Тийм.
Хяналт шалгалтын төрөл		
Монгол Улсын ТХШТХ-ийн 5¹, 5², 5³ дугаар зүйлүүдэд тус тус хяналт шалгалтын төрлийг хуульчилсан бөгөөд дараах төрөл байна. Үүнд: • Төлөвлөгөөт хяналт шалгалт • Төлөвлөгөөт бус хяналт шалгалт • Гүйцэтгэлийн хяналт шалгалт Энэхүү төрлийн томъёолол нь социализмын үеэс эхлэлтэй болохыг тухайн үеийн захиргааны эрх зүйн сурах бичгээс харж болно. Тухайлбал, Б.Чимид багшийн 1973 оны бүтээлд "... хяналт шалгалтыг төлөвлөгөөт, төлөвлөгөөт бус гэж хоёр хуваана. ... Хяналт шалгалтын төрөл зүйл дотор гүйцэтгэлийн шалгалт маш чухал байр суурь эзэлнэ"⁹⁵ гэжээ.	Хэдийгээр Хорват Улсын ТХШТХ-д хяналт шалгалтын төрлийг хуульчлаагүй боловч байцаагчийн бүрэн эрхтэй холбогдох зохицуулалтыг үзвэл хяналт шалгалтыг дараах хоёр төрөлд ангилж болох юм. Үүнд: • Урьдчилан мэдэгдэх шаардлагатай • Урьдчилан мэдэгдэх шаардлагагүй Тодруулбал, тус улсын хуулийн байцаагчийн бүрэн эрхийг зохицуулсан 28 дугаар зүйлд "Хяналт шалгалтын үр дүнгийн нөлөөллийг бууруулахгүй гэж үзвэл хяналт шалгалтад хамрагдагч этгээдэд шалгалтын талаар урьдчилан мэдэгдэх" гэж зааснаас үзвэл хяналт шалгалтыг урьдчилан мэдэгдэх эсэх нь байцаагчийн эрх хэмжээний асуудал байна.	Босниа Херцеговин Улсын Хяналтын асуудал эрхэлсэн Холбооны Удирдах газрын хувьд хяналт шалгалтын төрлийг хугацаагаар нь дараах гурав ангилж байна. Үүнд: • Жилийн турш гүйцэтгэх хяналт шалгалт • Сард гүйцэтгэх хяналт шалгалт • Хууль тогтоомжийг хэрэгжүүлэх зорилгоор салбарын бусад нэгжтэй хамтран хийх тусгай хяналт шалгалт Ингэхдээ хяналт шалгалтын жилийн төлөвлөгөөг газрын Захирал боловсруулж, батална. Жилийн төлөвлөгөө нь албаны нууц байна. Төлөвлөгөөнд хяналт шалгалтын чиглэл, газар тус бүрээр хяналт шалгалтын сэдвийг боловсруулж, сард гүйцэтгэх болон жилд гүйцэтгэх тоог гаргана.

⁹⁵ Б.Чимид, *БНМАУ-ын Захиргааны эрх ерөнхий анги*. (УБ, 1973), 359 дэх тал.

Дээрх хүснэгтээс үзвэл улсуудын зохицуулалт хоорондоо харилцан адилгүй байна. Хорват Улсын хувьд хуульдаа зохицуулаагүй тул агуулгаар нь дээрх байдлаар ангилах боломжтой юм. Харин Босниа Херцеговинийн хувьд хяналт шалгалтын төрлийг хугацаагаар нь ангилсан байна. Хэдийгээр Монгол Улсын ТХШТХ-д хяналт шалгалтын хугацааны ангилал хуульчлагдаагүй боловч онолын хувьд хугацаагаар нь “... урьдчилсан, явцын, дараагийн (эцсийн) гэж хувааж болно”⁹⁶ гэж эрдэмтэн Б.Чимид тэмдэглэжээ.

Нэгэнт судалгаанд сонгон авсан улсуудын хуульд хяналт шалгалтын төрлийг нарийвчлан тусгаагүй байгаа хэдий ч байгууллагын болон байцаагчийн бүрэн эрхтэй холбогдох зохицуулалтыг үзэж, ерөнхийд нь дүгнэвэл манай хуульд заасан дээрх гурван төрлөөс гадна “гэнэтийн хяналт шалгалт” байх боломжтой нь харагдана.

Учир нь хяналт шалгалтын эцсийн зорилго нь хууль тогтоомжийн хэрэгжилтэд хяналт тавихаас илүүтэй үйл ажиллагааны хэвийн, тогтвортой байдлыг хангах гэж хэлж болох тул үндэслэл бүхий шалтгаан, баримт, мэдээлэл байвал төлөвлөгөөт бус хяналт шалгалтаас гадна гэнэтийн хяналт шалгалт хийх боломжтой. Гагцхүү гэнэтийн хяналт шалгалтын үед хувь хүн, хуулийн этгээдийн эрхийг зөрчихгүй байх, үйл ажиллагааны хэвийн алдагдуулахгүй байвал зохих хязгаарлалтыг хуулиар тогтоох шаардлагатай юм.

Үнэлэгдэх хэсэг	5⁵ дугаар зүйл. Шинжилгээнд дээж авах 5⁵.1.Хяналт шалгалтын явцад бүтээгдэхүүнээс дээж /цаашид “дээж” гэх/ авах бол улсын байцаагч тусгайлан акт бичих бөгөөд түүнд дараахь зүйлийг тусгана: 5⁵.1.1.дээж авах тухай акт бичсэн он, сар, өдөр, газар; 5⁵.1.2.шалгуулагч этгээдийн нэр, хаяг; 5⁵.1.3.дээж авахад байлцсан шалгуулагч этгээдийн төлөөлөгчийн нэр, албан тушаал; 5⁵.1.4.дээж авсан улсын байцаагчийн эцэг /эх/-ийн нэр, өөрийн нэр, албан тушаал; 5⁵.1.5.дээж авах үндэслэл, шаардлага; 5⁵.1.6.импортолсон улс болон үйлдвэрлэгчийн нэр; 5⁵.1.7.дээж авсан хугацаа, бүтээгдэхүүний нэр, төрөл, савлалт, цувралын дугаар, үйлдвэрлэсэн болон хадгалалтын дуусах хугацаа, нийт импортолсон болон дээж авсан тоо хэмжээ, дээжийн үнэ.
-----------------	--

⁹⁶ Мөн тэнд.

	5⁵.2.Энэ хуулийн 5⁵.1-д заасан актыг гурван хувь үйлдэх бөгөөд шалгуулагч этгээд болон итгэмжлэгдсэн лабораторид тус тус нэг хувийг өгч, үлдэх хувийг шалгалтын хувийн хэрэгт хавсаргана. 5⁵.3.Улсын байцаагч холбогдох журмын дагуу дээж авч тухайн дээжийн бүрэн бүтэн байдал, ариун чанар, хадгалалт болон тээвэрлэлт, температурын горимыг хангана. Дээж авах, түүнийг хадгалах, тээвэрлэхтэй холбогдсон журмыг мэргэжлийн хяналтын асуудал эрхэлсэн Засгийн газрын гишүүн батална. 5⁵.4.Шалгуулагч этгээд дээж авах явцад байлцаж санал, гомдол гаргах эрхтэй. 5⁵.5.Бүтээгдэхүүний дээж, загвар авснаар шалгуулагч этгээдийн үйлдвэрлэлийн горимын хэвийн үйл ажиллагаа алдагдах тохиолдолд түүнийг шинжилсэний дараа буцаан олгоно. 5⁵.6.Хяналт шалгалтын байгууллага шинжилгээнд авах дээжийн үнийг төлөх бөгөөд тухайн бүтээгдэхүүний үнийг тодорхойлох аргачлалыг санхүүгийн асуудал эрхэлсэн Засгийн газрын гишүүн батална. Бүтээгдэхүүний үнийг тодорхойлохдоо тухайн бүтээгдэхүүний сүүлийн зургаан сарын бөөний /зах зээлийн/ үнийг харгалзана. <u>/5⁵.6 дахь хэсгийг 2011 оны 01 дүгээр сарын 01-ний өдрөөс эхлэн дагаж мөрдөнө/</u> 5⁵.7.Шинжилгээний дүнгээр дээж нь хууль тогтоомж, стандартад заасан шаардлагыг хангаагүй, түүнчлэн тухайн бүтээгдэхүүнд давтан шинжилгээ хийсэн, хоол хүнсээр дамжих өвчний дэгдэлт гарсан тохиолдолд шинжилгээний төлбөрийг шалгуулагч этгээдээс гаргуулна. 5⁵.8.Хилийн мэргэжлийн хяналт шалгалтад энэ зүйл хамаарахгүй. <u>/Дээрх 5⁵ дугаар зүйлийг 2010 оны 06 дугаар сарын 10-ны өдрийн хуулиар нэмсэн/</u>
Томъёологдсон шалгуур үзүүлэлт	Шинжилгээнд дээж авах харилцаатай холбоотой зохицуулалт практикт хэрхэн хэрэгжиж байна вэ?

Шинжилгээнд дээж авах харилцаатай холбоотой зохицуулалт практикт хэрхэн хэрэгжиж байна вэ?

Хяналтын байгууллага хяналтыг лабораторийн шинжилгээний үр дүнд суурилан шинжлэх ухаанч байдлаар судалгаа, баталгаа нотолгоо сайтай хэрэгжүүлдэг. Тиймээс хяналтын байгууллагууд өөрийн гэсэн лабораторитой, судалгаа, дүн шинжилгээ хийх нэгжтэй байдаг байна.

Мэргэжлийн хяналтын байгууллагын бүтцэд дараах лабораториуд үйл ажиллагаа явуулж байна.

- Хүнсний аюулгүй байдлын үндэсний лавлагаа лаборатори;
- Нийслэлийн мэргэжлийн хяналтын төв лаборатори;
- Аймгийн мэргэжлийн хяналтын газрын лаборатори;
- Хилийн мэргэжлийн хяналтын албадуудын лаборатори;

Төрийн хяналт шалгалтын тухай хуульд Мэргэжлийн хяналтын байгууллагын бүтцэд ажиллаж байгаа лабораторийн үйл ажиллагааны эрх зүйн байдлыг зохицуулсан хуулийн зохицуулалт байхгүй байна.

Дээрх лабораториуд нь хяналтын дээж буюу улсын байцаагч нарын хяналт шалгалтын явцад авсан, цагдаа, хил, гаалийн байгууллагаас ирсэн, Монгол Улсын эмийн бүртгэлийн, эмийг зах зээлд гаргасны дараах тандалт судалгааны, эх орны үйлдвэрийн шинээр үйлдвэрлэж буй эмийн стандарт-фармакопейн өгүүллийн төслийн дээжүүдэд стандарт болон төслийн дагуу хими, нян судлал, биологийн шинжилгээг эм, био бэлдмэл, эмнэлгийн хэрэгсэл, эмийн түүхий эд, биологийн идэвхт бүтээгдэхүүний нэг дээжид 5-22 үзүүлэлтээр хийж, жилд дунджаар 1800-2200 шинжилгээнд 15000-22000 үзүүлэлтийг шинжилж байна⁹⁷.

Шинжлэгдсэн дээжээс харахад хүнсний түүхий эд, бүтээгдэхүүний шинжлэгдсэн дээжийн 69,8 хувь нь импортоор орж ирсэн дээж байна. Үлдсэн 30,2 хувь нь дотоодын дээж эзэлж байгаа бөгөөд энэ нь Мэргэжлийн хяналтын ерөнхий газрын даргын баталсан удирдамжтай хяналт шалгалтын дээж, мөн орон нутгийн хүнсний түүхий эд, бүтээгдэхүүний дээж болон Нийслэлийн мэргэжлийн хяналтын газрын төв лабораторид шинжлэгдэх боломжгүй цацраг, ургамлын үр, хорио цээрийн дээжүүд шинжлэгдсэн байна. Гадаад орчны шинжилгээний хувьд нийт 3518 дээж нь төлөвлөгөөт хяналт шалгалт болон орон нутгаас ирсэн дээжүүдэд хийгдэж байна. Учир нь орон нутагт хүнд металл, цацрагийн шинжилгээ хийх боломжгүй байдаг тул дээжээ ирүүлдэг байна.

Төрийн хяналт шалгалтын тухай хуулийн 5⁵ дугаар зүйлийн 5⁵.3-д заасны дагуу дотоодод дээж авах, түүнийг хадгалах, тээвэрлэхтэй холбогдсон журмыг Шадар сайдын 2011 оны 19 дүгээр тушаалаар, Лабораторид дээж хүлээлгэн өгөх, лабораторид дээж хүлээн авах, шинжилгээний дүнг олгох, төлбөр барагдуулах үйл ажиллагаанд мөрдөх журам"-ыг Шадар сайдын 2015 оны 04 дүгээр тушаалаар зохицуулж байна.

⁹⁷ Мэргэжлийн хяналтын байгууллагын бүтцийг оновчтой, боловсронгуй болгох санал боловсруулах дэд ажлын хэсгийн танилцуулга. 2020 он.

№	Ярилцлага
1.	*Аж ахуйн нэгжээс манайх дээж авахад мөнгийг нь төр төлөх ёстой гэсэн зохицуулалт байгаа. Төр хэзээ ч төлөхгүй, тийм мөнгө байхгүй. Аж ахуйн нэгжүүд нь биднээс мөнгө нэхэхээр бид ч өгч чаддаггүй. Цаашид аж ахуйн нэгж, байгууллага Хүнсний аюулгүй байдлын тухай хуулиараа өөрсдөө өөрийн бүтээгдэхүүнд чанарын аюулгүй байдалд хяналт тавина гээд заах ёстой. Ингээд заачихвал аюулгүй байдлаа өөрсдөө даагаад явах ёстой гэж харж байна. Төрөөс мөнгө гаргуулна гэдэг чинь хэрэгждэггүй, хэрэгжүүлж чадаж байгаа ч юм байхгүй. Үүнийг зөв гаргалгаанд оруулж хуульчлах ёстой.
2.	*Хуулийн “5^{5.5}-д Бүтээгдэхүүний дээж, загвар авснаар шалгуулагч этгээдийн үйлдвэрлэлийн горимын хэвийн үйл ажиллагаа алдагдах тохиолдолд түүнийг шинжилсэний дараа буцаан олгоно”, 5^{5.6}.Хяналт шалгалтын байгууллага шинжилгээнд авах дээжийн үнийг төлөх гэсэн заалттай холбоотой төсөв хууль хэрэгжиж эхэлснээс хойшхи эхний хоёр, гурван жил төсөвт байдаг байсан. Аж ахуйн нэгжээс үнийг нэхдэг. Тухайлбал, Шарга морьтын дэлгүүрт хуурамч архи зарж байна гээд гомдол гаргадаг. Тэгээд манай байцаагч дээж аваад шинжлэхээр зүгээр архи байсан. Ингээд аж ахуйн нэгж нь манайхаас архиа нэхдэг. Гэтэл шинжилгээний мөнгө манайд байхгүй. Бид байцаагчдаа чиний хариуцдаг үүрэг юм чинь чи зохицуул, төсөвт суугаагүй юм чинь мөнгө байхгүй гэж хэлдэг. Хуульд бол өгнө гэж байгаа.

Харин хууль, эрх зүйн орчинд судалгаа, дүн шинжилгээ хийх, давхардал хийдлийг арилгах, боловсронгуй болгох санал боловсруулах дэд ажлын хэсгийн ажлын танилцуулгад:

1.Төрийн хяналт шалгалтын тухай хуулийн 5⁵ дугаар зүйлийн 5^{5.6}-д “Хяналт шалгалтын байгууллага шинжилгээнд авах дээжийн үнийг төлөх бөгөөд тухайн бүтээгдэхүүний үнийг тодорхойлох аргачлалыг санхүүгийн асуудал эрхэлсэн Засгийн газрын гишүүн батална. Бүтээгдэхүүний үнийг тодорхойлохдоо тухайн бүтээгдэхүүний сүүлийн зургаан сарын бөөний /зах зээлийн/ үнийг харгалзана” гэж заасан боловч дээжийг худалдан авах энэ зохицуулалт өнөөдрийг хүртэл хэрэгжээгүй⁹⁸. Энэхүү заалт нь төсвийн хүндрэлтэй байдал,

⁹⁸ Нийслэлийн мэргэжлийн хяналтын газраас Хяналт шалгалтын үйл ажиллагаанд зөрчил, хүндрэл үүсгэж буй хуулийн давхардал, хийдлийн талаарх мэдээлэлд өгсөн саналд: Мэргэжлийн хяналтын ерөнхий газрын Эмийн лаборатори нь Нийслэлийн мэргэжлийн хяналтын газрын улсын байцаагчдын авсан дээжийг төлбөртэйгөөр авдагаас болж төлөвлөгөөт хяналт шалгалтын явцад эмийн үйлдвэрүүдээс шинжилгээнд дээж хамруулах боломжгүй байна гэжээ.

дээжийн үнийг шалгуулагч этгээдэд ямар журмаар олгох нь тодорхойгүйгээс хэрэгжээгүй тул хасах.

2.Төрийн хяналт шалгалтын тухай хуулийн 5⁵ дугаар зүйлийн 5^{5.7}-д “Чанарын үзүүлэлтээр шаардлага хангаагүй бол тухайн үзүүлэлтийн үнийг, аюулгүйн үзүүлэлтээр шаардлага хангаагүй бол шинжилгээний төлбөр бүрэн авах” гэж нэмэх⁹⁹.

3.Төрийн хяналт шалгалтын тухай хуулийн 5⁵ дугаар зүйлийн 5^{5.8}-д “Хилийн мэргэжлийн хяналт шалгалтад энэ зүйл хамаарахгүй” гэж заасан нь хил дээр дээжийг ямар журмаар авах, хэн журам гаргах, дээжийн хэмжээг хэн тогтоох талаар эрх зүйн зохицуулалт байхгүй байна. Гэтэл Европын холбооны гишүүн орнууд нийтээрээ дагаж мөрддөг, хил дээрх хүнс, тэр дундаа жимс, жимсгэнийн хяналт шалгалтын талаар зохицуулсан Европын холбооны No 543/2011 дугаартай удирдамжийг жишээ болгон авч үзвэл тус удирдамжийн V хавсралтад зааснаар хилээр оруулж ирж буй жимс, жимсгэнэд газар дээр нь хяналт шалгалт хийхдээ дээж авах бөгөөд дээж нь хэд хэдэн үе шаттай байх талаар нарийвчлан тодорхойлжээ.¹⁰⁰ Тодруулбал, Анхны дээж (хэд хэдэн анхны дээжийг нийлүүлж холимог дээж бас авна), Хоёрдогч дээж (анхны дээжээс санамсаргүй түүврийн аргаар авсан дээж) зэрэг үе шат, хэд хэдэн аргаар дээж авч байж тухайн бүтээгдэхүүнийг хилээр оруулахыг зөвшөөрдөг байна.

Дээрх саналууд болон ярилцлагын хэсгээс үзвэл Төрийн хяналт шалгалтын тухай хуулийн 5⁵ дугаар зүйлийн 5^{5.6}, 5^{5.7}, 5^{5.8} дахь хэсгүүдийн хэрэгжилт хангалтгүй тул эрх зүйн зохицуулалтыг боловсронгуй болгох шаардлагатай байна.

1.Хяналт шалгалт хийх нийтлэг үндэслэл, журмын хүрээнд:

Төрийн хяналт шалгалтын тухай хуулийн 5 дугаар зүйлд хяналт шалгалт хийх нийтлэг харилцааг ерөнхий, хязгаарлагдмал хүрээнд зохицуулснаас хяналт шалгалт хийх ажиллагааг байгууллагын стандартаар зохицуулж байгаа нь төрийн байгууллага, албан тушаалтны үйл ажиллагаа хуулиар зөвшөөрөгдсөн, хуульд нийцсэн байх хууль ёсны зарчим шаардлагад нийцэхгүй байна. Хяналт шалгалт хийх ажиллагааг журамлан хуульчлан тусгах, боловсронгуй болгох шаардлагатай байна.

Төрийн хяналт шалгалтын тухай хуулийн 5 дугаар зүйлийн 5.3-т хүний амь нас, эрүүл мэнд, хүрээлэн байгаа орчинд шууд буюу шууд бусаар ноцтой аюул болон их хэмжээний хор хохирол учруулж болох нөхцөл байдал үүссэн тохиолдолд хяналт шалгалтыг мэргэжлийн хяналтын болон онцгой байдлын асуудал эрхэлсэн төрийн захиргааны байгууллагын эрх бүхий албан тушаалтны шийдвэрээр энэ хуулийн 5.2-т заасан удирдамжгүйгээр хийж болно гэж заасан.

⁹⁹ Уг саналыг Говь-Алтай аймгийн мэргэжлийн хяналтын газраас ирүүлсэн.

¹⁰⁰ <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TEXT/HTML/?uri=CELEX:32011R0543&from=GA#d1e485-1-1> [Сүүлд үзсэн: 2021.01.05]

Нөгөөтэйгүүр Төрийн хяналт шалгалтын тухай хуулийн 5 дугаар зүйлийн 5.3-т ямар хяналт шалгалтыг удирдамжгүйгээр хийх талаар тодорхой зааглаж тусгаагүй ч уг заалтын гипотез хэсгийн “хүний амь нас, эрүүл мэнд, хүрээлэн байгаа орчинд шууд буюу шууд бусаар ноцтой аюул болон их хэмжээний хор хохирол учруулж байгаа буюу учруулж болох нөхцөл байдал үүссэн” гэж тодорхойлсныг 5².1-д “Төлөвлөгөөт бус хяналт ... түүнчлэн осол аваар, халдварт өвчин, хордлого зэрэг хүний амь нас, эрүүл мэнд, хүрээлэн байгаа орчинд шууд буюу шууд бусаар хор хохирол учруулсан тохиолдолд болон хууль тогтоомжид заасан бусад үндэслэлээр хийнэ” гэж заасантай харьцуулан үзэхэд удирдамжгүйгээр хийх хяналт шалгалт нь зөвхөн төлөвлөгөөт бус хяналт шалгалтад хамаарахаар байна. Харин МХЕГ-ын даргын 2019 оны А/67 дугаар тушаалаар батлагдсан “Мэргэжлийн хяналт шалгалтын ерөнхий шаардлага” стандартын 9.9-д “Төлөвлөгөөт болон төлөвлөгөөт бус хяналт шалгалтыг эрх бүхий албан тушаалтны баталсан удирдамжийн дагуу хийнэ” гэж хатуу заажээ.

Төрийн хяналт шалгалтын тухай хуулийн 5.3-т “хүний ... эрүүл мэнд(эд) ... ноцтой аюул” учирсан байхаас гадна “мэргэжлийн хяналтын болон онцгой байдлын асуудал эрхэлсэн төрийн захиргааны байгууллагын эрх бүхий албан тушаалтны шийдвэрээр” удирдамжгүйгээр хэрэгжүүлэхээр тусгасан нь практикт хэрэгжүүлэх боломжгүй байдаг тул хойшлуулшгүй тохиолдолд тухайн нөхцөл байдлыг улсын байцаагч үнэлэн, бие дааж шийдвэр гарган хяналт шалгалтыг хэрэгжүүлэх нөхцөлийг бүрдүүлэх шаардлагатай байна. Мөн онцгой байдлын газраас бусад төрийн байгууллагын албан хаагчид хяналт шалгалт хийх талаар зөвшөөрөл авах нь хууль эрх зүйн хувьд ч боломжгүй юм.

Мэргэжлийн хяналтын улсын байцаагчдаас Төрийн хяналт шалгалтын тухай хуулийн 5.3-ыг практик дээр хэрэглэхэд бэрхшээлтэй байдаг талаар анкетын асуулгад дурджээ. Учир нь удирдамжгүйгээр байгууллага, аж ахуйн нэгж дээр төлөвлөгөөт бус хяналт хийсэн тохиолдолд удирдамжгүйгээр шалгалт хийсэн гэх өргөдөл, гомдол гардаг, нөгөө талаас удирдамжгүйгээр хяналт шалгалт хийсэн тохиолдолд хариуцлагын асуудал ч яригддаг байна.¹⁰¹ Цаашид удирдамжгүйгээр хяналт шалгалт хийх шаардлага байх эсэх, хэрэв байх шаардлагатай бол эрх зүйн зохицуулалтыг боловсронгуй болгох шаардлагатай.

2.Улсын байцаагчийн бүрэн эрхэд хамаарахаас бусад бүрэн эрхийг төрийн бус мэргэжлийн байгууллагад шилжүүлж ажиллах хүрээнд:

2010 оны 6 дугаар сарын 10-ны өдөр батлагдсан Төрийн хяналт шалгалтын тухай хуульд нэмэлт, өөрчлөлт оруулах тухай хуулийн үзэл баримтлалын нэг үндэслэлийг “Төрийн хяналт шалгалтын зарим үйл ажиллагаанд төрийн бус байгууллага, мэргэжлийн холбоод, эрдэм шинжилгээний байгууллага, нарийн мэргэжлийн шинжээчийг татан оролцуулах, мэргэжлийн хяналтын тодорхой чиг

¹⁰¹ Удирдамжгүйгээр хяналт шалгалт хийсэн, хийх шийдвэр гаргасан албан тушаалтанд сахилгын шийтгэл ногдуулсан талаарх мэдээлэл хэвлэл мэдээллийн хэрэгслээр гарч байжээ <https://news.mn/r/689673/> Удирдамжгүйгээр шалгалт хийсэн албан тушаалтанд хариуцлага тооцов.

үүргийг төрийн бус байгууллагад шилжүүлэхтэй холбогдсон асуудлыг хуульчлан зохицуулах шаардлага байна¹⁰², гэж тодорхойлж байсан. Мөн бүх аж ахуйн нэгж байгууллагын үйл ажиллагааг хяналт шалгалтад хамруулах биш, зөвхөн эрсдэл ихтэй аж ахуйн нэгжийн үйл ажиллагаанд хяналт шалгалтыг чиглүүлэх, бага болон дунд эрсдэлтэй бизнесийн үйл ажиллагаанд хийх хяналт шалгалтыг бодитой төлөвлөх үзэл баримтлалын дагуу 5⁴ дүгээр зүйл шинээр нэмсэн байдаг.¹⁰³

Мэргэжлийн хяналтын байгууллагаас хуулийн эдгээр заалтын хэрэгжилтийн талаар судалгаа авахад хэрэгжилт хангалтгүй гэж хариулсан тул үнэлэх боломжгүй болсон. МХЕГ-ын даргын 2013 оны 7 дугаар сарын 5-ны өдрийн 176 дугаар тушаалаар үйлдвэрлэл, үйлчилгээнээс хүний амь нас, эрүүл мэнд, хүрээлэн байгаа орчинд үүсэх эрсдэлийг тодорхойлох, эрсдэлийг бууруулах чиглэлээр хамтарсан судалгаа, туршилт хийх, хэлэлцүүлэг зохион байгуулах, судалгаа шинжилгээний ажлын үр дүнг хяналт шалгалтын ажилд ашиглах, нэвтрүүлэх зорилгоор МХЕГ-ын дэргэд ТББ-ын төлөөллийг оруулсан “Эрсдэлийн удирдлагын олон нийтийн зөвлөл”-ийг байгуулж байжээ. Гэвч сүүлийн үед энэ зөвлөл байгаа эсэх нь тодорхойгүй, үйл ажиллагаа нь ч тодорхойгүй, холбогдох мэдээлэл байхгүй байна.¹⁰⁴

Хуулийн дээрх заалтууд хэрэгжихгүй байгаа шалтгаан нь нэг талаас “ийнхүү хяналт шалгалт хэрэгжүүлэх мэргэшсэн, чадавхи бүхий мэргэжлийн төрийн бус байгууллагууд байгаа эсэх”, нөгөө талаас эрх зүйн зохицуулалт хангалтгүй буюу хуульд “төрийн болон төрийн бус мэргэжлийн бусад байгууллага, шинжээч, шинжилгээний байгууллага, иргэнийг татан оролцуулах, зарим чиг үүргийг шилжүүлж болно” гэж зааснаас биш хэрхэн, яаж сонгож оролцуулах, чиг үүргийг хэрхэн шилжүүлэх, эдгээр байгууллагыг хэрхэн сургаж, дадлагажуулж, чадваржуулах талаарх нарийвчилсан зохицуулалт байхгүй байгаа¹⁰⁵ явдал гэж

¹⁰² УИХ-ын гишүүн М.Энхболд: “Төрийн хяналт, шалгалтын тухай хуульд нэмэлт, өөрчлөлт оруулж байгаа үндэс бий. Энэ үндэслэлүүдийн бас нэг гол үндэслэл нь бол яг таны энэ асууж байгаа төрийн бус байгууллага, яг тухайн мэргэжлийн чиглэлээр ажилладаг эвлэлдэж нэгдсэн ийм олон нийтийн байгууллага, иргэний нийгмийн байгууллагуудтай хамтарч ажиллах, тэнд хяналт, шалгалтын ажлыг явуулах бас боломж бололцоо, эрхийг нь олгох энэ асуудал байгаа юм. Энэ утгаараа хувийн хэвшлийн байгууллага, төрийн бус байгууллагууд хамтарч хяналт, шалгалтын үйл ажиллагааг явуулах боломж бололцоо нээгдэнэ. Энэ нь өнөөгийн олон улсын мэргэжлийн хяналтын байгууллагуудын ажиллаж байгаа жишигтэй бас нийцэж байгаа юм” гэж хэлж байжээ. УИХ-ын 2010 оны хаврын ээлжит чуулганы 05 дугаар сарын 20-ны өдөр (Пүрэв гараг)-ийн нэгдсэн хуралдааны тэмдэглэлээс.

¹⁰³ Монгол Улсын Их Хурлын 2010 оны хаврын ээлжит чуулганы Төрийн байгуулалтын байнгын хорооны 5 дугаар сарын 4-ний өдөр /Мягмар гараг/-ийн хуралдааны тэмдэглэл.

¹⁰⁴ “Хараат бус судалгааны хүрээлэн” ТББ (IRIM) “Хууль дээдлэх зарчмын хэрэгжилтийн үнэлгээ: Уул уурхайн салбар дахь байгаль орчны зохицуулалт” НҮБ-ын хөгжлийн хөтөлбөр, (УБ, 2017), 25 дахь тал.

¹⁰⁵ Ажлын хэсгийн ахлагч, УИХ-ын гишүүн М.Энхболд “Мэргэжлийн хяналтын байгууллагад одоо мэдээжийн хэрэг замчдын холбоо ч байдаг юм уу, тээвэрчдийн холбоог хүнсний үйлдвэрийг очоод шалгаадаг гэж хэлэхгүй нь ойлгомжтой. Энийг Засгийн газар тусгай дэг журам тогтоож тэр үйл ажиллагааг явуулна. Тухайн чиглэлийн төрийн бус байгууллага гэдэг бол тухайн салбарын дотор байгаа зовлон бэрхшээлийг бас ойлгож мэдэх мэргэжлийн ийм хүмүүс байгаа учраас тэдэнтэй бас энэ үйл ажиллагаагаа уялдуулж холбож ингэж явуулахад буруу зүйл байхгүй гэж ингэж үзэж байгаа юм. Гэхдээ мэдээжийн хэрэг маш их эрсдэлтэй ийм үйл ажиллагаа, ийм салбарын явагдаж байгаа үйлдвэрлэлийн процесс ч байдаг юм уу, ийм зүйлүүд дээр мэргэжлийн хяналтын байгууллага байнга өөрийнхөө хяналтын доор байлгах нь ойлгомжтой. Энэ төрийн бус байгууллага, бусдын оролцоог нэмэгдүүлж гэж байгаа маань бол энэ хяналт, шалгалт одоо хийгдэх тэр объектын эрсдэлтэй

үзэж болохоор байна. Гэтэл практик дээр төрийн хяналт шалгалтад төрийн бус байгууллага, мэргэжлийн холбоодын оролцоог бий болгох нь эерэг нөлөөтэй байхыг үгүйсгэхгүй юм.¹⁰⁶ Тухайлбал, хөдөлмөрийн тухай хууль тогтоомжийн хяналт шалгалтыг хэрэгжүүлэхэд тухайн байгууллагын болон Монголын Үйлдвэрчний эвлэлийн холбоог оролцуулж болох юм. Түүнчлэн бага эрсдэлтэй объектод хийх хяналт шалгалтад төрийн бус байгууллага, мэргэжлийн холбоодыг ашиглаж болно.

Мөн Хог хаягдлын тухай хуулийн 13 дугаар зүйлийн 13.2-т хог хаягдлын тухай хууль тогтоомжийн хэрэгжилтэд “Олон нийтийн хяналтыг төрийн бус байгууллага, иргэдийн бүлэг, иргэн тавина” гэж заасны дагуу Байгаль орчин, геологи, уул уурхайн хяналтын газраас нийтийн эдэлбэр газрын хог хаягдалд тавих хяналтыг төрийн бус байгууллага хянадаг байх зохицуулалтыг хийх, дэд бүтцийн хяналтын газраас СӨХ, Орон сууцны контороос ирж буй барилгын талаарх хүсэлт, албан бичгүүд, орон сууц, эмнэлэг, сургууль, цэцэрлэгийн барилгад засвар хийх тухай дүгнэлт гаргах ажлуудыг холбогдох хуулийн хүрээнд мэргэжлийн байгууллагад шилжүүлэх асуудлыг судалж шийдвэрлэх саналыг ирүүлсэн” байна.¹⁰⁷ Иймд хуулийн дээрх зохицуулалтыг илүү дэлгэрүүлэн боловсронгуй болгох шаардлагатай.

3.Хяналт шалгалтын объектын эрсдлийн ангилал:

Төрийн хяналт шалгалтын тухай хуульд нэмэлт, өөрчлөлт оруулах тухай 2010 оны 6 дугаар сарын 10-ны өдрийн хуулиар дээрх зүйлийг нэмэлтээр оруулах үзэл баримтлалыг “Хүний амь нас, эрүүл мэнд, хүнсний аюулгүй байдал, байгаль орчинд учруулах хохирол, үр дагаврыг хязгаарлан тогтоосон эрсдэлийн үнэлгээнд тулгуурлан хяналт шалгалтыг хэрэгжүүлэх асуудлыг хуулийн төсөлд тусгасан. Эрсдэлд тулгуурлан хяналт шалгалтыг хэрэгжүүлснээр бүх аж ахуйн нэгж байгууллагын үйл ажиллагааг хяналт шалгалтад хамруулах биш, зөвхөн эрсдэл ихтэй аж ахуйн нэгжийн үйл ажиллагаанд хяналт шалгалтыг чиглүүлэх боломжтой болох бөгөөд хяналт шалгалтын төлөвлөлт бодитой болж, бага болон дунд эрсдэлтэй бизнесийн үйл ажиллагааг хийх хяналт шалгалт эрс багасаж, давхардал арилж, хяналт шалгалтад зориулагдсан төсвийн хөрөнгийн хэмнэгдэл, үр дүн гарах ийм боломжтой” гэж тодорхойлж байжээ.¹⁰⁸

байдлынх нь бага эрсдэлтэй тэр түвшинд нь тэр оролцоог нь, төрийн бус байгууллагын оролцоог нь арай нэмүү байлгах ийм боломж бололцоо бүрдэнэ гэж ингэж үзэж энэ хуулийн төслийг боловсруулсан” гэж хэлж байжээ. УИХ-ын 2010 оны хаврын ээлжит чуулганы 05 дугаар сарын 20-ны өдөр (Пүрэв гараг)-ийн нэгдсэн хуралдааны тэмдэглэлээс.

¹⁰⁶ МХЕГ-ын дарга асан Я.Содбаатар “Манайд хяналтын 294 чиглэл байдаг. Үүний 51 чиглэлийг энэ ондоо багтааж, энэ шилжих чиг үүргээ шилжүүлэе гэсэн ийм чиглэлтэй байгаа. Энэ нь голдуу зөвлөх үйлчилгээ үзүүлж байгаа ийм зүйлүүд хяналтын механизм дотор яваад байгаа учраас бид нар сая олон улсын санхүүгийн корпорацтай хамтраад анализ хийгээд, тэгээд зарим чиг үүргээ шилжүүлэхээр зааж өгсөн байгаа” гэж хэлж байжээ. Монгол Улсын Их Хурлын 2010 оны хаврын ээлжит чуулганы 06 дугаар сарын 10-ны өдөр /Пүрэв гариг/-ийн нэгдсэн хуралдааны тэмдэглэлээс

¹⁰⁷ Мэргэжлийн хяналтын байгууллагын бүтцийг оновчтой, боловсронгуй болгох санал боловсруулах дэд ажлын хэсгийн танилцуулга”. 2020 он.

¹⁰⁸ Улсын Их Хурлын 2010 оны хаврын ээлжит чуулганы Төрийн байгуулалтын байнгын хорооны 5 дугаар сарын 4-ний өдөр /Мягмар гараг/-ийн хуралдааны тэмдэглэл

Төрийн хяналт шалгалтын тухай хуулийн 5⁴.2-т заасны дагуу Засгийн газрын 2012 оны 23 дугаар тогтоолоор “Хяналт шалгалтын объектыг эрсдэлийн ангилалд хамааруулах шалгуур, үзүүлэлт”-ийг,¹⁰⁹ 2014 оны 233 дугаар тогтоолоор “Импортын барааны эрсдэлийг тодорхойлох шалгуур, үзүүлэлт”-ийг¹¹⁰, хуулийн 5⁴.3-т заасны дагуу Шадар сайдын 2014 оны 60 дугаар тушаалаар “Хилийн мэргэжлийн хяналтад хамрагдах их, дунд, бага эрсдэлтэй барааны жагсаалт”-ыг тус тус баталжээ.¹¹¹ Түүнчлэн хуулийн 5⁴.3-т заасны дагуу Шадар сайдын тушаалаар “Хяналт шалгалтын эрсдэлийн ангилалд хамаарах объектын жагсаалт”-ыг тухайн оны сүүлчээр баталж, уг эрсдэлийн үнэлгээг харгалзан мэргэжлийн хяналтын төв болон орон нутгийн байгууллагаас дараа онд хийх хяналт шалгалтын төлөвлөгөөгөө боловсруулан баталж, олон нийтэд мэдээлж байна.

Хуулийн дээрх зохицуулалт хэрэгжиж байгаа ч эрсдэлийг тодорхойлох, үнэлэх, дүн шинжилгээ хийх, төлөвлөх, эрсдэлийг бууруулах талаарх эрх зүйн орчин хангалтгүй, анхлан үйл ажиллагаа явуулж байгаа, бага эрсдэлтэй аж ахуйн нэгжид хяналт шалгалт хийх эрх зүйн орчин байхгүй зэрэг асуудлуудыг анхаарч нарийвчилсан эрх зүйн зохицуулалтыг бий болгох шаардлагатай.

4.Хяналт шалгалтын төрөл хэлбэр:

Төрийн хяналт шалгалтын тухай хуулийн 5 дугаар зүйлийн 5.1-д төлөвлөгөөт, төлөвлөгөөт бус, гүйцэтгэлийн гэсэн “... хяналт шалгалтын ангиллууд байхаар, 5.2.3-т хяналт шалгалтын удирдамжид “шалгалтын төрөл, арга, хэлбэр”-ийг тусгана гэж заажээ.

Төрийн хяналт шалгалтын тухай хуулийн 3¹ дугаар зүйлийн 3¹.1.2-т “хяналт шалгалтын арга, хэлбэр” гэж тухайн хяналт шалгалтад хамаарах баримт бичгийг хянан үзэх, шалгуулагч этгээдийн үйл ажиллагаагаа явуулдаг нутаг дэвсгэр, байр, барилга байгууламж, өрөө тасалгаа, тоног төхөөрөмж, бусад объект, тээврийн хэрэгсэл, ачаа бараанд үзлэг хийх, бүтээгдэхүүн болон тухайн үйлдвэрлэл, үйлчилгээ, худалдааны орчноос дээж авч шинжлэх, турших, учирсан хор хохирол болон гаргасан зөрчлийн хоорондох уялдаа холбоог тогтоох зорилгоор шинжилгээ явуулах зэрэг хяналт шалгалт хийх эрх бүхий байгууллагын албан тушаалтан, түүнчлэн хууль тогтоомжид заасан журмын дагуу хяналт шалгалтад татагдан оролцож байгаа шинжээч, шинжилгээний байгууллагын үйл ажиллагааг” ойлгоно гэж заасан боловч МХЕГ-ын даргын 2019 оны А/67 дугаар тушаалаар батлагдсан “Мэргэжлийн хяналт шалгалтын ерөнхий шаардлага” стандартын 8-д “хяналт шалгалтын хэлбэр” нь 1. Шалгалт; 2. Урьдчилан сэргийлэх шалгалт; 3. Тандалт судалгаа; 4. Хяналт шинжилгээ; 5. Зөвлөн туслах үйлчилгээ гэсэн 5 хэлбэртэй байхаар тусгасан.

Мөн “хяналт шалгалтын төрөл”-ийн талаарх зохицуулалт хуульд огт байхгүй ч дээрх стандартын 9.3-т:

¹⁰⁹ <https://www.legalinfo.mn/law/details/5617>

¹¹⁰ <https://www.legalinfo.mn/annex/details/6452?lawid=10522>

¹¹¹ http://inspection.gov.mn/new/wp-content/uploads/2020/07/DPM_2014-%C2%B1-60.pdf

6. Шалгалт нь төлөвлөгөөт, төлөвлөгөөт бус, гүйцэтгэлийн;
7. Урьдчилан сэргийлэх шалгалт нь төлөвлөгөөт бус, гүйцэтгэлийн;
8. Тандан судалгаа нь төлөвлөгөөт;
9. Хяналт шинжилгээ нь төлөвлөгөөт, гүйцэтгэлийн;
10. Зөвлөн туслах үйлчилгээ нь төлөвлөгөөт, төлөвлөгөөт бус гэсэн төрөлтэй байна” гэжээ.

Дээрхээс үзэхэд хяналт шалгалтын ангилал, төрөл, хэлбэр гэсэн нэр томьёонууд нь хоорондоо зөрчилтэй, нэг мөр ойлгогдохоор биш байна. Төрийн хяналт шалгалтын тухай хуулийн 5⁵.8-д заасан “хилийн мэргэжлийн хяналт”, “Мэргэжлийн хяналт шалгалтын ерөнхий шаардлага” стандартын 9.3-т заасан “гүний хяналт шалгалт” нь ангилал, төрлийн алинд нь хамаарах нь тодорхой бус байна. Төрийн хяналт шалгалтын тухай хуулийн 5 дугаар зүйлийн 5.7-д заасны дагуу “хяналт шалгалтыг ... хяналтын хуудсанд заасан асуудлын хүрээнд хийж гүйцэтгэнэ” гэсэн заалтыг хэрэгжүүлэхэд практикт зарим бэрхшээлтэй зүйлүүд гардаг байна. Тодруулбал, хяналтын хуудсыг жил бүр боловсронгуй болгон өөрчилж байгаа боловч, орон нутагт үйл ажиллагаа явуулж буй жижиг хүнсний цех болон томоохон үндэсний үйлдвэрлэгчдийн үйл ажиллагааг шалгах нэг хяналтын хуудастай бөгөөд эрсдэлийг дүгнэхэд хүндрэлтэй¹¹², хяналтын хуудсанд өөр байцаагчийн шалгах зүйл давхарддаг (газар, байгаль орчны хяналтын хуудас, эрүүл ахуй, хүнсний чанар стандартын хяналт гэх мэт)¹¹³ гэх мэт асуудлууд практикт үүсдэг байна.

Төрийн хяналт шалгалтын тухай хуулийн 3¹ дугаар зүйлийн 3¹.1.2-т “хяналт шалгалтын арга хэлбэр” гэсэн нэр томьёонд тусгагдсан аргуудаас зөвхөн “дээж авах”- ыг мөн хуулийн 5⁵ дугаар зүйлд нарийвчлан зохицуулсан байна.

Дээрх хуулийн 3¹.1.2-т хяналтын аргад тусгагдаагүй боловч холбогдох салбар хууль, байгууллагын стандартаар зохицуулагдаж байгаа хяналт шалгалтын бусад аргуудыг нэмж оруулах, тэдгээрийг хэрэгжүүлэх ажиллагааг нэг бүрчлэн хуульчлан тогтоох эсэх асуудлыг судлан шийдвэрлэх шаардлагатай байна.

Зөрчлийн тухай хууль, Зөрчил шалган шийдвэрлэх тухай хууль хэрэгжиж эхэлсэнтэй холбогдуулан Төрийн хяналт шалгалтын тухай хуулийн 5.13-т “Шалгалтын явцад илрүүлсэн зөрчлийг нэн даруй арилгаж, тавьсан шаардлагыг бүрэн биелүүлсэн бол тухайн этгээдийн хүсэлт, давтан шалгалтын дүнг үндэслэн ногдуулсан торгуулийн хэмжээг багасгах, эсхүл тухайн арга хэмжээг хүчингүй болгож болох бөгөөд энэхүү шийдвэрийг дээд шатны улсын байцаагч гаргана” гэсэн заалт хэрэгжих боломжгүй болсон байна. Учир нь эдгээр хуулийн хүрээнд зөрчил гаргасан этгээдэд ногдуулах, эсхүл ногдуулсан торгуулийн хэмжээг багасгах, хүчингүй болгох боломжгүй байдаг.

¹¹² Дорнод аймгийн мэргэжлийн хяналтын газраас ирүүлсэн санал.

¹¹³ Дундговь аймгийн мэргэжлийн хяналтын газраас ирүүлсэн санал.

5.Төлөвлөгөөт хяналт шалгалт:

Мэргэжлийн хяналтын улсын байцаагчдаас Төрийн хяналт шалгалтын тухай хуулийн 5¹ дугаар зүйлийн 5^{1.2}-т заасны дагуу төлөвлөгөөт хяналт шалгалтыг шалгуулах этгээдэд урьдчилан мэдэгддэг зохицуулалтыг хүчингүй болгох саналыг удаа дараа гаргадаг байна.¹¹⁴ Учир нь мэргэжлийн хяналтын төв болон орон нутгийн байгууллагаас дараа жилд хийх хяналт шалгалтын төлөвлөгөөг эрсдэлийн үнэлгээг харгалзан мэргэжлийн хяналтын төв байгууллага өмнөх жилийн 12 дугаар сарын 01-ний өдрийн дотор баталж, олон нийтэд мэдээлдэг. Ийнхүү олон нийтэд мэдээлсний дараа төлөвлөгөөт хяналт шалгалт хийх талаар дахин 5 хоногийн өмнө шалгуулагч этгээдэд урьдчилан мэдэгдэх нь эрсдэлийн үнэлгээ бодитой үнэлэгдэхгүйн дээр тухайн этгээд хяналт шалгалтын хугацаанд зориулан шалгалтад бэлтгэж, дүрэм журмыг “түр” мөрдөж ажиллах, бусад хугацаанд хайнга хандаж эрсдэл үүсгэх, аливаа хууль бус үйл ажиллагаа, зөрчлөө нуун дарагдуулах боломжийг олгодог байна.

6.Төлөвлөгөөт бус хяналт шалгалт:

Практик дээр төлөвлөгөөт бус хяналт шалгалт явуулах болон Зөрчил шалган шийдвэрлэх тухай хуулийн дагуу зөрчлийн талаарх өргөдөл, гомдлыг шалгах ажиллагаа явуулахад зөрчилтэй зүйлүүд гарч байна. Тодруулбал, Төрийн хяналт шалгалтын тухай хуулийн 5² дугаар зүйлийн 5^{2.3}-т “Төлөвлөгөөт бус хяналт шалгалтыг гагцхүү түүнийг явуулах болсон үндэслэл, удирдамжид заасан асуудлын хүрээнд хийнэ” гэж заасан. Гэтэл Зөрчил шалган шийдвэрлэх тухай хуулиар зөрчлийн талаарх гомдол, мэдээлэл ирсэн тохиолдолд удирдамж батлуулах шаардлага байдаггүй. Иймд уг асуудлын зааг, ялгааг нарийвчлан зохицуулах шаардлагатай.

Мөн өргөдөл, гомдол, мэдээллийг үндэслэн төлөвлөгөөт бус хяналт шалгалтыг хийх тохиолдолд уг хяналт шалгалтыг зөвхөн өргөдөл, гомдол, мэдээлэлд дурдсан асуудлаар хязгаарлан хийх үү эсхүл “хяналтын хуудас”-ын асуултууд (шалгах зүйлүүд)-ын дагуу шалгах уу гэдэг маргаантай асуудал үүсдэг. Жишээ нь: “Хөдөлмөрийн харилцааг шалгах хяналтын хуудас”-ын асуултууд буюу шалгах зүйл нь багц 21 асуулт байх ба тухайн өргөдөл, гомдолд дурдаагүй ч “хяналтын хуудас”-ын дагуу шалгахад зөрчилтэй зүйлүүд илэрдэг тохиолдлууд байдаг. Энэ тохиолдолд шалгуулагч этгээд өргөдөл, гомдолд дурдаагүй асуудлаар шалгалт хийсэн гэж гомдол гаргах тохиолдлууд практикт цөөнгүй гардаг байна.

7.Гүйцэтгэлийн шалгалт:

¹¹⁴ “Төрийн хяналт шалгалтын талаарх хууль, эрх зүйн орчинд судалгаа, дүн шинжилгээ хийх, давхардал хийдлийг арилгах, боловсронгуй болгох санал боловсруулах Дэд ажлын хэсгийн ажлын танилцуулга” (2020), 4 дэх тал

Төрийн хяналт шалгалтын тухай хуулийн 5³ дугаар зүйлийн 5^{3.1}-д “Гүйцэтгэлийн шалгалтыг өмнөх шалгалтын явцад илэрсэн зөрчлийг арилгуулах талаар хяналт шалгалтын байгууллагаас өгсөн албан шаардлагын¹¹⁵ биелэлтийг хянах зорилгоор явуулна” гэж зааснаас үзэхэд гүйцэтгэлийн шалгалт нь өмнө нь хийгдсэн хяналт шалгалт (төлөвлөгөөт эсхүл төлөвлөгөөт бус)-аар илэрсэн зөрчлийг арилгуулах зорилгоор өгсөн албан шаардлагын биелэлтийг шалгах зорилготой нь тодорхой байна. 2010 оны 06 дугаар сарын 10-ны өдөр батлагдсан Төрийн хяналт шалгалтын тухай хуульд нэмэлт, өөрчлөлт оруулах тухай хуулийн төслийг УИХ хэлэлцэж байх үед “гүйцэтгэлийн шалгалт” нь хяналт шалгалтын бие даасан ангилал байх эсэх асуудал дараах байдлаар хөндөгдөж байсан байна.¹¹⁶

Улсын Их Хурлын чуулганы хуралдааны тэмдэглэлээс үзэхэд гүйцэтгэлийн шалгалтыг төрийн хяналт шалгалтын бие даасан ангилал болохгүй гэдэг дээр санал нэгдэж улмаар “гүйцэтгэлийн хяналт шалгалт” гэснийг “гүйцэтгэлийн шалгалт” болгож өөрчилсөн боловч хуулийн 5.1-д зааснаар гүйцэтгэлийн шалгалт хяналт шалгалтын нэг бие даасан ангилал гэдэг нь хэвээр үлдсэн байна. Нэгэнт гүйцэтгэлийн шалгалт нь хяналт шалгалтын бие даасан ангилал байгаа тохиолдол уг шалгалтыг хийх тохиолдолд хуулийн 5.2-т зааснаар “удирдамжийн дагуу” хийх ёстой. Гэтэл энэ нь практикт нийцдэггүй бөгөөд гүйцэтгэлийн шалгалтаар өмнө нь хийгдсэн хяналт шалгалтын биелэлтийг шалгадаг тул дахин удирдамж батлах шаардлага байдаггүй байна.

Түүнчлэн гүйцэтгэлийн шалгалтаар өмнөх хяналт шалгалтаар илэрсэн зөрчлийг арилгуулахаар үйлдсэн албан шаардлага буюу үүрэг хүлээлгэсэн шинжтэй “захиргааны акт”-ын биелэлт хангасан эсэхийг шалгаж буй явдал юм. Захиргааны ерөнхий хуулийн Наймдугаар бүлэгт “захиргааны шийдвэр гүйцэтгэл”¹¹⁷-ийн тухай зохицуулалтыг тусгасан. Өөрөөр хэлбэл, гүйцэтгэлийн шалгалтыг төрийн хяналт шалгалтын бие даасан ангилал (төрөл) гэж үзэх боломжгүй байгаа бөгөөд энэ нь захиргааны байгууллагаас гаргасан захиргааны актын хэрэгжилтийг хангаж буй явдал байна. Иймд гүйцэтгэлийн шалгалтын талаарх эрх зүйн зохицуулалтыг “захиргааны шийдвэр гүйцэтгэл”-ийн хүрээнд авч үзэж боловсронгуй болгох шаардлагатай.

Хилийн хяналт шалгалт. Энэхүү асуудал нь Монгол Улсын хилийн тухай хууль (шинэчилсэн найруулга) зохицуулагддаг. Уг хуулийн 3.1.16.-д “хилийн хяналтын байгууллага” гэж улсын хил нэвтрэх зорчигч, тээврийн хэрэгсэл, бараа, мал, амьтан,

¹¹⁵ Мэргэжлийн хяналт шалгалтын ерөнхий шаардлага стандартын 15.7-д “Албан шаардлага”-ыг ТХШТХ-ийн 10.9.8 (хяналт шалгалтын явцад илэрсэн зөрчил дутагдлыг таслан зогсоох, түүний шалтгаан нөхцөлийг арилгах талаар холбогдох байгууллага, аж ахуйн нэгж, иргэн, албан тушаалтанд шаардлага тавьж, хугацаатай үүрэг даалгавар өгч биелэлтийг хангуулах)-д заасныг хэрэгжүүлэх зорилгоор үйлдэх баримт бичиг гэж тодорхойлжээ.

¹¹⁶ Улсын Их Хурлын 2010 оны хаврын ээлжит чуулганы Төрийн байгуулалтын байнгын хорооны 5 дугаар сарын 25-ны өдөр /Мягмар гараг/-ийн хуралдааны тэмдэглэлээс

¹¹⁷ “Захиргааны шийдвэр гүйцэтгэл” гэж захиргааны байгууллагаас нийтийн эрх зүйн хүрээнд гаргасан хаяглагдсан этгээдэд сөрө нөлөөтэй үүрэг даалгавар бүхий шийдвэрийг тухайн этгээдэд сайн дураараа биелүүлээгүй бол түүнийг захиргааны байгууллагаас хариуцан албан гүйцэтгүүлэх ажиллагааг ойлгоно”

П.Одгэрэл. “Захиргааны эрх зүйн ерөнхий анги”. 3.Хэвлэлт, (УБ, 2016), 330 дахь тал.

ургамал, тэдгээрийн гаралтай түүхий эд, бүтээгдэхүүнд хяналт шалгалт явуулах, бүртгэх эрх бүхий улсын хил хамгаалах, гааль, мэргэжлийн хяналт, гадаадын иргэн, харьяатын байгууллагыг” хэлнэ гэж заасан.

Мэргэжлийн хяналтын байгууллагын чиг үүргийг Амьтан, ургамал, тэдгээрийн гаралтай түүхий эд, бүтээгдэхүүнийг улсын хилээр нэвтрүүлэх үеийн хорио цээрийн хяналт, шалгалтын тухай хуулийн дагуу хэрэгжүүлж ирсэн боловч уг хууль нь зөвхөн амьтан, ургамалтай холбоотой учир бусад төрлийн бараа, бүтээгдэхүүнийг шалгах эрх зүйн үндсийг Хяналт шалгалтын тухай хуульд тодорхой тусгах шаардлагатай. Засгийн газрын 2002 оны 173 дугаар тогтоолоор баталсан журам үйлчилдэг боловч тэр нь мөн л зөвхөн амьтан ургамалд хамаарна.

8.Шинжилгээнд дээж авах:

Төрийн хяналт шалгалтын тухай хуулийн 3^{1.1.2}-т тусгагдсанаар “дээж авч шинжлэх” нь хяналт шалгалтын нэг гол арга бөгөөд мөн хуулийн 5⁵ дугаар зүйл, мөн зүйлийн 5^{5.3}-д заасны дагуу дотоодод дээж авах, түүнийг хадгалах, тээвэрлэхтэй холбогдсон журмыг Шадар сайдын 2011 оны 19 дүгээр тушаалаар, “Лабораторид дээж хүлээлгэн өгөх, лабораторид дээж хүлээн авах, шинжилгээний дүнг олгох, төлбөр барагдуулах үйл ажиллагаанд мөрдөх журам”-ыг Шадар сайдын 2015 оны 04 дүгээр тушаалаар зохицуулж байна.

Харин хууль, эрх зүйн орчинд судалгаа, дүн шинжилгээ хийх, давхардал хийдлийг арилгах, боловсронгуй болгох санал боловсруулах дэд ажлын хэсгийн ажлын танилцуулгад:

1.Төрийн хяналт шалгалтын тухай хуулийн 5⁵ дугаар зүйлийн 5^{5.6}-д “Хяналт шалгалтын байгууллага шинжилгээнд авах дээжийн үнийг төлөх бөгөөд тухайн бүтээгдэхүүний үнийг тодорхойлох аргачлалыг санхүүгийн асуудал эрхэлсэн Засгийн газрын гишүүн батална. Бүтээгдэхүүний үнийг тодорхойлохдоо тухайн бүтээгдэхүүний сүүлийн зургаан сарын бөөний /зах зээлийн/ үнийг харгалзана” гэж заасан боловч дээжийг худалдан авах энэ зохицуулалт өнөөдрийг хүртэл хэрэгжээгүй ¹¹⁸. Энэхүү заалт нь төсвийн хүндрэлтэй байдал, дээжийн үнийг шалгуулагч этгээдэд ямар журмаар олгох нь тодорхойгүйгээс хэрэгжээгүй тул хасах.

2.Төрийн хяналт шалгалтын тухай хуулийн 5⁵ дугаар зүйлийн 5^{5.7}-д “Чанарын үзүүлэлтээр шаардлага хангаагүй бол тухайн үзүүлэлтийн үнийг, аюулгүйн үзүүлэлтээр шаардлага хангаагүй бол шинжилгээний төлбөр бүрэн авах” гэж нэмэх¹¹⁹.

¹¹⁸ Нийслэлийн мэргэжлийн хяналтын газраас Хяналт шалгалтын үйл ажиллагаанд зөрчил, хүндрэл үүсгэж буй хуулийн давхардал, хийдлийн талаарх мэдээлэлд өгсөн саналд: Мэргэжлийн хяналтын ерөнхий газрын Эмийн лаборатори нь Нийслэлийн мэргэжлийн хяналтын газрын улсын байцаагчдын авсан дээжийг төлбөртэйгөөр авдагаас болж төлөвлөгөөт хяналт шалгалтын явцад эмийн үйлдвэрүүдээс шинжилгээнд дээж хамруулах боломжгүй байна гэжээ.

¹¹⁹ Уг саналыг Говь-Алтай аймгийн мэргэжлийн хяналтын газраас ирүүлсэн.

3.Төрийн хяналт шалгалтын тухай хуулийн 5⁵ дугаар зүйлийн 5^{5.8}-д “Хилийн мэргэжлийн хяналт шалгалтад энэ зүйл хамаарахгүй” гэж заасан нь хил дээр дээжийг ямар журмаар авах, хэн журам гаргах, дээжийн хэмжээг хэн тогтоох талаар эрх зүйн зохицуулалт байхгүй байна. Гэтэл Европы холбооны гишүүн орнууд нийтээрээ дагаж мөрддөг, хил дээрх хүнс, тэр дундаа жимс, жимсгэнийн хяналт шалгалтын талаар зохицуулсан Европын холбооны No 543/2011 дугаартай удирдамжийг жишээ болгон авч үзвэл тус удирдамжийн V хавсралтад зааснаар хилээр оруулж ирж буй жимс, жимсгэнэд газар дээр нь хяналт шалгалт хийхдээ дээж авах бөгөөд дээж нь хэд хэдэн үе шаттай байх талаар нарийвчлан тодорхойлжээ.¹²⁰ Тодруулбал, Анхны дээж (хэд хэдэн анхны дээжийг нийлүүлж холимог дээж бас авна), Хоёрдогч дээж (анхны дээжээс санамсаргүй түүврийн аргаар авсан дээж) зэрэг үе шат, хэд хэдэн аргаар дээж авч байж тухайн бүтээгдэхүүнийг хилээр оруулахыг зөвшөөрдөг байна.

Дээрх саналууд болон ярилцлагын хэсгээс үзвэл Төрийн хяналт шалгалтын тухай хуулийн 5⁵ дугаар зүйлийн 5^{5.6}, 5^{5.7}, 5^{5.8} дахь хэсгүүдийн хэрэгжилт хангалтгүй тул эрх зүйн зохицуулалтыг боловсронгуй болгох шаардлагатай.

5.2. Дүгнэлт

Хяналт шалгалтын төрөл, арга, хэлбэр, эрсдэлийн үнэлгээ, төлөвлөлтийг цаашид илүү боловсронгуй болгох, хяналт шалгалт хийх болон аргуудыг хэрэгжүүлэх үндэслэл, журмыг тодорхой хуульчлах шаардлагатай байна. Эдгээр нь мэргэжлийн хяналтын байгууллага болон улсын байцаагч нарын үйл ажиллагаагаа явуулах гол арга хэрэгсэл нь бөгөөд, нэг талаас, хяналт шалгалтын үр дүнг хангах шаардлага, нөгөө талаас, шалгуулагч этгээдийн хууль ёсны ашиг сонирхлыг хүндэтгэн үзэх гэсэн хоёр хүчин зүйлийн балансыг олж, зохицуулалтыг тохиолдол бүрээр нарийвчлан боловсруулах хэрэгтэй. Зохицуулалт хэт ерөнхий байх нь практикт хэрэглэхэд бэрхшээлтэй, гомдол, маргаан олон гарах шалтгаан болж байна.

¹²⁰ <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/HTML/?uri=CELEX:32011R0543&from=GA#d1e485-1-1> [Сүүлд үзсэн: 2021.01.05]

Зургаа. Төрийн хяналт шалгалтын байгууллагын улсын байцаагчийн бүрэн эрх, нийгмийн баталгаа

6.1. Үнэлгээ

Үнэлэгдэх хэсэг	10 дугаар зүйл. Мэргэжлийн хяналтын улсын байцаагч, түүний нийтлэг бүрэн эрх 10.9 Мэргэжлийн хяналтын улсын байцаагч дараахь нийтлэг бүрэн эрхийг хэрэгжүүлнэ: 10.9.1.хууль тогтоомжоор болон түүнийг үндэслэн төрийн эрх бүхий байгууллагаас удирдлагын тодорхой салбарт нийтээр дагаж мөрдөхөөр тогтоосон тусгай журмын биелэлтэд хяналт тавих; 10.9.2.хяналт шалгалт хийх объектод саадгүй нэвтрэн орох; 10.9.4.хяналт шалгалтын ажилд шаардлагатай мэдээ, судалгаа, тайлбар, тодорхойлолт, бусад баримт бичгийг холбогдох байгууллага, аж ахуйн нэгж, албан тушаалтнаас үнэ төлбөргүй гаргуулан авах; 10.9.7.хүний амь нас, эрүүл мэнд, хүрээлэн буй орчинд шууд буюу шууд бусаар хор хохирол учруулж байгаа буюу учруулж болох нь зохих ёсоор нотлогдсон, түүнчлэн осол аюул гарч болох тохиолдолд холбогдох ажил, үйлдвэрлэл, үйлчилгээ, үйл ажиллагааг бүхэлд нь буюу хэсэгчлэн уг зөрчлийг арилгах хүртэл түр зогсоох, шаардлагатай зүйлийг ариутгах, хоргүйжүүлж цэвэршүүлэх, тухайн барилга байгууламж, машин, тоног төхөөрөмжийн ашиглалтыг зогсоох, холбогдох бүтээгдэхүүнийг худалдах, борлуулахыг хориглох, устгах буюу зохих шаардлагад харшлахгүй бол өөр зориулалтаар ашиглах шийдвэр гаргах, энэ тухай олон нийтэд зарлан мэдээлэх. 10.9.8.хяналт шалгалтын явцад илэрсэн зөрчил дутагдлыг таслан зогсоох, түүний шалтгаан нөхцөлийг арилгах талаар холбогдох байгууллага, аж ахуйн нэгж, иргэн, албан тушаалтанд шаардлага тавьж, хугацаатай үүрэг даалгавар өгч биелэлтийг хангуулах; 10.9.10.улсын байцаагч нь хууль тогтоомжийг чанд сахих, хөндлөнгийн нөлөөнд үл автан албан үүргээ үнэнчээр гүйцэтгэх, төр, байгууллага, аж ахуйн нэгж, албан тушаалтны хууль ёсны ашиг сонирхол, нэр төрийг хүндэтгэх,
-----------------	--

	өөртэйгээ болон эхнэр, нөхөр, гэр бүлийн бусад гишүүн, садан төрлийн хүмүүст холбогдох асуудлыг шалгах аас татгалзах, хяналт шалгалтыг бүрэн гүйцэд хийх үүрэгтэй; 10.9.11.улсын байцаагч хийсэн хяналт шалгалт, гаргасан дүгнэлт, бичсэн танилцуулга, албан шаардлага, тоо, баримтын үндэслэл, нотолгооны үнэн зөвийг бүрэн хариуцах; 10.9.12.хуульд заасны дагуу Зөрчлийн тухай хуульд заасан хариуцлага оногдуулах
Томъёологдсон шалгуур үзүүлэлт	Мэргэжлийн хяналтын улсын байцаагчийн нийтлэг бүрэн эрхтэй холбоотой зохицуулалт практикт хэрхэн хэрэгжиж байна вэ? Хэрэгжүүлэхэд хүндрэл, бэрхшээл тулгарч байгаа эсэх?

Мэргэжлийн хяналтын улсын байцаагчийн нийтлэг бүрэн эрхтэй холбоотой зохицуулалт практикт хэрхэн хэрэгжиж байна вэ? Хэрэгжүүлэхэд хүндрэл, бэрхшээл тулгарч байгаа эсэх?

Төрийн хяналт шалгалтын гол чиг үүрэг бол төрийн хуулиудыг танин мэдүүлэх, үйл ажиллагаагаа зөв зохион байгуулахад нь туслах, улмаар хариуцлагаас зугтах, зайлсхийх аливаа хууль бус үйлдэл, эс үйлдлийг гаргуулахгүй байхад чиглэгдэх¹²¹ бөгөөд хяналт шалгалтын зорилго нь хууль тогтоомж, нийтээр дагаж мөрдөх эрх зүйн актын биелэлтэд хяналт тавьж, илэрсэн зөрчил дутагдлыг арилгуулах, мэргэжил, арга зүйн зөвлөгөө өгөх замаар шалгуулагч этгээд, иргэнийг болзошгүй аюул эрсдэлээс урьдчилан сэргийлэх, таслан зогсооход чиглэгддэг.

Дээрх зорилгыг хэрэгжүүлэх үүднээс мэргэжлийн хяналтын улсын байцаагч Төрийн хяналт шалгалтын тухай хуулийн 10 дугаар зүйлийн 10.9-д заасан 8-н төрлийн нийтлэг бүрэн эрхийг хэрэгжүүлэн санал, дүгнэлт, албан шаардлага зэрэг захиргааны актыг гаргадаг. Тодруулбал, 2020 онд 1361-н объектод дүгнэлт, 7027 объектод албан шаардлага, 4172 объектод зөвлөмж хүргүүлэн ажилласан ба 2018 онд 1,811,020,725 төгрөгний торгууль ногдуулснаас 1,523,150,150 төгрөгийг, 2019 онд 3,171,556,325 төгрөгний торгууль ногдуулснаас 2,523,723,520, 2020 онд 2,071,592,165 төгрөгний торгууль ногдуулснаас 1,711,297,870 төгрөгийг тус тус барагдуулан үйл ажиллагаагаа явуулж байна.

Мэргэжлийн хяналтын улсын байцаагч нь Төрийн хяналт шалгалтын хуульд заасан дээрх нийтлэг бүрэн эрхээ практикт хэрэгжүүлэхэд үүсдэг хүндрэл бэрхшээлийг тодруулах үүднээс улсын байцаагчийн эрх бүхий 727 албан хаагчаас анкетын судалгаа авахад 316 албан хаагч бүрэн эрхээ хэрэгжүүлэхэд хүндрэл бэрхшээл үүсдэггүй хангалттай хэмжээнд хэрэгждэг гэж хариулжээ.

¹²¹ Ё.Бямбатогтох. *Төрийн хяналт шалгалт*. (УБ: 2005), 3.

Харин Төрийн хяналт шалгалтын тухай хуулийн 10.9.1-д¹²² заасан бүрэн эрхийг хэрэгжүүлэхэд хүндрэлтэй байдаг гэх хариултыг 10 албан хаагч, 10.9.2-д¹²³ заасан бүрэн эрхийг хэрэгжүүлэхэд хүндрэлтэй байдаг гэх хариултыг 36 албан хаагч, 10.9.4-д¹²⁴ заасан бүрэн эрхийг хэрэгжүүлэхэд хүндрэлтэй байдаг гэх хариултыг 30 албан хаагч, 10.9.7-д¹²⁵ заасан бүрэн эрхийг хэрэгжүүлэхэд хүндрэлтэй байдаг гэх хариултыг 62 албан хаагч, 10.9.8-д¹²⁶ заасан бүрэн эрхийг хэрэгжүүлэхэд хүндрэлтэй байдаг гэх хариултыг 34 албан хаагч, 10.9.10-д¹²⁷ заасан бүрэн эрхийг хэрэгжүүлэхэд хүндрэлтэй байдаг гэх хариултыг 27 албан хаагч, 10.9.11-д¹²⁸ заасан бүрэн эрхийг хэрэгжүүлэхэд хүндрэлтэй байдаг гэх хариултыг 12 албан хаагч, 10.9.12-д¹²⁹ заасан бүрэн эрхийг хэрэгжүүлэхэд хүндрэлтэй байдаг гэх хариултыг 43 албан хаагч хариулсан бөгөөд ямар төрлийн хүндрэл бэршээл тулгардаг талаарх шалтгаан нөхцөлөө анкетын судалгааны хүрээнд дурдсан байна.

Эдгээрээс хамгийн ихээр хүндрэл үүсгэдэг гурван нийтлэг бүрэн эрхийн хэрэгжилтэнд тулгардаг хүндрэлийг авч үзвэл:

1.Төрийн хяналт шалгалтын тухай хуулийн 10.9.2-д заасан “хяналт шалгалт хийх объектод саадгүй нэвтрэн орох” гэх бүрэн эрхийн хүрээнд (1) аж ахуй нэгж байгууллагууд энэ талаарх мэдээлэл байдаггүй, (2) хилийн онцгой бүс рүү нэвтрэн орохын тулд хил хамгаалах байгууллагатай холбогдож зөвшөөрөл авах шаардлага

¹²² Төрийн хяналт шалгалтын тухай хуулийн 10 дугаар зүйлийн 10.9.1.хууль тогтоомжоор болон түүнийг үндэслэн төрийн эрх бүхий байгууллагаас удирдлагын тодорхой салбарт нийтээр дагаж мөрдөхөөр тогтоосон тусгай журмын биелэлтэд хяналт тавих;

¹²³ Төрийн хяналт шалгалтын тухай хуулийн 10 дугаар зүйлийн 10.9.2.хяналт шалгалт хийх объектод саадгүй нэвтрэн орох;

¹²⁴ Төрийн хяналт шалгалтын тухай хуулийн 10 дугаар зүйлийн 10.9.4.хяналт шалгалтын ажилд шаардлагатай мэдээ, судалгаа, тайлбар, тодорхойлолт, бусад баримт бичгийг холбогдох байгууллага, аж ахуйн нэгж, албан тушаалтнаас үнэ төлбөргүй гаргуулан авах;

¹²⁵ Төрийн хяналт шалгалтын тухай хуулийн 10 дугаар зүйлийн 10.9.7.хүний амь нас, эрүүл мэнд, хүрээлэн буй орчинд шууд буюу шууд бусаар хор хохирол учруулж байгаа буюу учруулж болох нь зохих ёсоор нотлогдсон, түүнчлэн осол аюул гарч болох тохиолдолд холбогдох ажил, үйлдвэрлэл, үйлчилгээ, үйл ажиллагааг бүхэлд нь буюу хэсэгчлэн уг зөрчлийг арилгах хүртэл түр зогсоох, шаардлагатай зүйлийг ариутгах, хоргүйжүүлж цэвэршүүлэх, тухайн барилга байгууламж, машин, тоног төхөөрөмжийн ашиглалтыг зогсоох, холбогдох бүтээгдэхүүнийг худалдах, борлуулахыг хориглох, устгах буюу зохих шаардлагад харшлахгүй бол өөр зориулалтаар ашиглах шийдвэр гаргах, энэ тухай олон нийтэд зарлан мэдээлэх.

¹²⁶ Төрийн хяналт шалгалтын тухай хуулийн 10 дугаар зүйлийн 10.9.8.хяналт шалгалтын явцад илэрсэн зөрчил дутагдлыг таслан зогсоох, түүний шалтгаан нөхцөлийг арилгах талаар холбогдох байгууллага, аж ахуйн нэгж, иргэн, албан тушаалтанд шаардлага тавьж, хугацаатай үүрэг даалгавар өгч биелэлтийг хангуулах;

¹²⁷ Төрийн хяналт шалгалтын тухай хуулийн 10 дугаар зүйлийн 10.9.10.улсын байцаагч нь хууль тогтоомжийг чанд сахих, хөндлөнгийн нөлөөнд үл автан албан үүргээ үнэнчээр гүйцэтгэх, төр, байгууллага, аж ахуйн нэгж, албан тушаалтны хууль ёсны ашиг сонирхол, нэр төрийг хүндэтгэх, өөртэйгээ болон эхнэр, нөхөр, гэр бүлийн бусад гишүүн, садан төрлийн хүмүүст холбогдох асуудлыг шалгах аас татгалзах, хяналт шалгалтыг бүрэн гүйцэд хийх үүрэгтэй;

¹²⁸ Төрийн хяналт шалгалтын тухай хуулийн 10 дугаар зүйлийн 10.9.11.улсын байцаагч хийсэн хяналт шалгалт, гаргасан дүгнэлт, бичсэн танилцуулга, албан шаардлага, тоо, баримтын үндэслэл, нотолгооны үнэн зөвийг бүрэн хариуцах;

¹²⁹ Төрийн хяналт шалгалтын тухай хуулийн 10 дугаар зүйлийн 10.9.12.хуульд заасны дагуу Зөрчлийн тухай хуульд заасан хариуцлага оногдуулах;

үүсдэг, (3) уул уурхай руу нэвтрэн ороход байгууллагын зөвшөөрөл шаарддаг гэх зэргээр хүндрэл үүсдэг.

2.Төрийн хяналт шалгалтын тухай хуулийн 10.9.7-д заасан “хүний амь нас, эрүүл мэнд, хүрээлэн буй орчинд шууд буюу шууд бусаар хор хохирол учруулж байгаа буюу учруулж болох нь зохих ёсоор нотлогдсон, түүнчлэн осол аюул гарч болох тохиолдолд холбогдох ажил, үйлдвэрлэл, үйлчилгээ, үйл ажиллагааг бүхэлд нь буюу хэсэгчлэн уг зөрчлийг арилгах хүртэл түр зогсоох, шаардлагатай зүйлийг ариутгах, хоргүйжүүлж цэвэршүүлэх, тухайн барилга байгууламж, машин, тоног төхөөрөмжийн ашиглалтыг зогсоох, холбогдох бүтээгдэхүүнийг худалдах, борлуулахыг хориглох, устгах буюу зохих шаардлагад харшлахгүй бол өөр зориулалтаар ашиглах шийдвэр гаргах, энэ тухай олон нийтэд зарлан мэдээлэх.”

. 2017 оноос хэрэгжиж эхэлсэн Зөрчил шалган шийдвэрлэх тухай хуулийн 5.3 дугаар зүйлийн 1 дэх хэсэгт “1.Эрх бүхий албан тушаалтан зөрчлийн улмаас хүний амь нас, эрүүл мэнд, хүрээлэн байгаа орчинд шууд, эсхүл шууд бусаар хор хохирол учруулж байгаа, эсхүл учруулж болох нөхцөл байдал үүссэн үед холбогдогчийн ажил, үйлдвэрлэл, үйлчилгээ, үйл ажиллагааг бүхэлд нь, эсхүл хэсэгчлэн, эсхүл барилга байгууламж, машин, тээврийн хэрэгсэл, тоног төхөөрөмжийн ашиглалтыг прокурорын зөвшөөрлөөр түр зогсооно.” хэмээн заасны дагуу ажил, үйлдвэрлэл, үйлчилгээ, үйл ажиллагааг бүхэлд нь буюу хэсэгчлэн түр зогсоохын тулд заавал прокуророос зөвшөөрөл авахыг шаарддаг байна.

Дээрх хуулийн зохицуулалтын дагуу улсын байцаагчийн саналыг хянан үзэж гаргасан прокурорын шийдвэрээр 2018 онд 190, 2019 онд 248, 2020 онд 150 байгууллага, хуулийн этгээдийн үйл ажиллагааг бүхэлд нь зогсоосон¹³⁰ байна

Энэ нь цаг хугацаа болоод эдийн засгийн хувьд ихээхэн хүндрэлийг дагуулдаг байна.Жишээлбэл, Өмнөговь аймгийн хилийн боомт дээр прокурорын байгууллага байдаггүйгээс дээрх бүрэн эрхээ хэрэгжүүлэхийн тулд аймгийн төв орох шаардлага үүсдэг байна. Мөн үүнээс гадна дээрх бүрэн эрхтэй холбоотойгоор хүрээлэн буй орчинд шууд болон шууд бусаар нөлөөлөл учруулж буй хор хөнөөлийг зохих ёсоор нотлоход хугацаа их шаарддаг, хураасан бараа материалыг хадгалах зориулалтын агуулах, сав байдаггүй зэрэг хүндрэл бэрхшээл тулгардаг байна.

Цаашид улсын байцаагч төрийн хяналт шалгалтын ажлын хүрээнд 10.9.7-т заасан бүрэн эрхийг зөрчил шалган шийдвэрлэх ажиллагаанаас тусдаа бие дааж хэрэгжүүлэх боломж нөхцлийг хууль зүйн хувьд бүрдүүлэх шаардлагатай байна.

Улсын байцаагч төрийн хяналт шалгалтыг хэрэгжүүлэх хүрээнд хуулийн дагуу авах зарим арга хэмжээ бусад салбар хуулинд тусгагдсанаар түүнийг нийтлэг байдлаар хэрэгжүүлэх боломж хууль зүйн хувьд хязгаарлагдмал байна. Тухайлбал, хилээс буцаах арга хэмжээ зөвхөн Амьтан, ургамал, тэдгээрийн гаралтай түүхий эд, бүтээгдэхүүнийг улсын хилээр нэвтрүүлэх үеийн хорио цээрийн хяналт, шалгалтын тухай хуульд тусгагдсанаас бусад салбар хуулиар хориглосон, хязгаарласан бүтээгдэхүүн (эм эмнэлэгийн хэрэгсэл, химийн хорт бодис гэх мэт)-ийг Монгол Улсын хилээс буцаах шийдвэр гаргах эрх хязгаарлагддаг. Мөн шаардлага хангаагүй бүтээгдэхүүн, эд зүйлийг “татан авахуулах арга хэмжээ” зөвхөн Хүнсний

¹³⁰ МХЕГ-аас ирүүлсэн 2018-2020 оны арга хэмжээний судалгаа.

бүтээгдэхүүний аюулгүй байдлыг хангах тухай хуульд заасан тул бусад бүтээгдэхүүнийг татан авахуулах шийдвэр гаргах боломж хууль зүйн хувьд хязгаарлагддаг.

Иймд холбогдох салбар хуулиудад тусгагдсан төрийн хяналт шалгалтын ажиллагааны явцад хууль бус үйлдлээс урьдчилан сэргийлэх, таслан зогсоох, үр дагаврыг арилгах чиглэлээр авах арга хэмжээнүүдийг одоогийн байгаа авах арга хэмжээтэй нэгтгэн тусган, түүнийг хэрэгжүүлэх журмыг хуульчлахын зэрэгцээ хамтад нь эдгээр арга хэмжээг хэлбэржүүлэх улсын байцаагчийн үйлдэх эрх зүйн хэлбэрүүдийг тодорхойлж, тэдгээр нь заавал хэрэгждэг, биелдэг байх хууль зүйн баталгааг бүрдүүлэх шаардлагатай байна.

3.Төрийн хяналт шалгалтын тухай хуулийн 10.9.12-д заасан “хуульд заасны дагуу Зөрчлийн тухай хуульд заасан хариуцлага оногдуулах;” хэмээн хуульчилж өгсөн бөгөөд одоо хүчин төгөлдөр үйлчилж буй Зөрчил шалган шийдвэрлэх тухай хуулиар мэргэжлийн хяналтын улсын байцаагч нь нийт 101 хуулийн зөрчилд зөрчил шалган шийдвэрлэх ажиллагаа явуулж байна.¹³¹ Улмаар 2017 оноос 2020 хүртэл хугацаанд Мэргэжлийн хяналтын байгууллага 45216 зөрчлийн талаарх гомдол мэдээллийг шалгаж, нийт 13,65 тэрбум төгрөгийн торгууль, 2,15 тэрбум төгрөгийн нөхөн төлбөр, 0,68 тэрбум төгрөгийн хохиролыг ногдуулж, барагдуулсан байна.¹³² Гэтэл дээрх бүрэн эрх хэрэгжих явцад зөрчилд хүлээлгэх хариуцлага хөнгөн, зөрчилд ажиллагаа их шаарддагаас ажлын ачаалал нэмэгддэг, прокурорын оролцоо их байдаг зэрэг хүндрэлүүд үүсдэг байна.

Улсын байцаагчийн захиргааны зөрчлийг хянан шалгах үйл ажиллагаа явуулах, захиргааны зөрчлийн хэрэг бүртгэлтэд прокурор хяналт тавих харилцааг “Улсын ерөнхий прокурор, Мэргэжлийн хяналтын ерөнхий газрын даргын хамтарсан” 2012 оны А/34, 303 тоот тушаалаар батлагдсан “Мэргэжлийн хяналтын улсын байцаагчаас захиргааны зөрчлийн хэрэг бүртгэлтийн ажиллагаа явуулах, түүнд прокурор хяналт тавих журам” гарган мөрдүүлж байсан. Энэхүү журамд зааснаар прокурорын хяналт нь “зөрчлийн хэрэг бүртгэлтэд хуулиар хийгдвэл зохих ажиллагаа хийгдээгүй, хууль буруу хэрэглэсэн, хууль ноцтой зөрчсөн тохиолдолд прокурор тогтоол бичиж, зөвтгүүлэх арга хэмжээ авах” хэлбэрээр хэрэгжиж, тодорхой ажиллагаа хийхэд прокуророос зөвшөөрөл авах тухай зохицуулалт байгаагүй. Мөн УЕП-ын баталсан удирдамжийн хүрээнд жилдээ 1 удаа захиргааны зөрчлийн хэрэг бүртгэлтээр шийтгэл оногдуулсан шийдвэрийг татан авч хянадаг байсан. Зөрчил шалган шийдвэрлэх тухай хууль батлагдсанаар зөрчлийн хэрэг бүртгэлтийн ажиллагаанд прокурор өдөр дутмын байнгын хяналт тавих болж, хяналтын нэг хэлбэр болох тодорхой ажиллагаа явуулахад прокурорын зөвшөөрөл авах тохиолдлыг хуульчилсан.

“2.Эрх бүхий албан тушаалтан энэ хуулийн заасан ажиллагаа явуулах саналыг уг ажиллагааг явуулахаас өмнө прокурорт хүргүүлнэ. 3.Прокурор ... саналыг хүлээн авсан даруй зөвшөөрөл олгох эсэх тухай шийдвэр гаргана.”

Прокурорын зөвшөөрөл авах шаардлагатай ажиллагаа:

¹³¹ Зөрчил шалган шийдвэрлэх тухай хууль, Төрийн мэдээлэл эмхтгэл №24, (2017)

¹³² МХЕГ-аас ирүүлсэн 2018-2020 оны арга хэмжээний судалгаа

- орон байранд үзлэг хийх.

- байгууллага, хувь хүний нууцтай холбоотой мэдээлэл, баримт бичгийг гаргуулан авах

- үл хөдлөх болон эдийн бус хөрөнгө, санхүүгийн хэрэгсэл, зохиогчийн эрх, патент, гэрчилгээ, лиценз, тусгай зөвшөөрөл, тээврийн хэрэгслийн бүртгэлийн шилжилт хөдөлгөөнийг хязгаарлах, банк болон бусад санхүүгийн байгууллагад байгаа мөнгөн хөрөнгийн гүйлгээний шилжилт хөдөлгөөнийг хязгаарлах, тусгаарлах

- хүний сэтгэцийн байдлыг тодорхойлох, донтох сэтгэцийн эмгэгтэй эсэхийг тогтоох, насыг тогтоох, хүний биед гэмтэл учирсан эсэхийг тогтоох зорилгоор хүнд холбогдуулан шинжилгээ хийлгэх.

Дээрх ажиллагааны улмаас хүний эрх, эрх чөлөөнд үндэслэлгүйгээр халдах эрсдэлтэй гэж үзсэн учраас прокурорын хяналтын “урьдчилан зөвшөөрөл авах” хэлбэрийг хуульчилсан байна. Гэсэн хэдий улсын байцаагч зөрчлийг илрүүлэх, нотлох баримт цуглуулахын тулд дээрх ажиллагааг нэн даруй явуулах шаардлага үүссэн тохиолдолд прокурорт дараа нь хянуулах нөхцөлтэйгээр зөвшөөрөл шаардахгүй ажиллагаа явуулах зохицуулалт хуульд байгаа юм

“Хойшлуулшгүй тохиолдолд энэ зүйлийн 2 дахь хэсэгт заасан ажиллагааг прокурорын зөвшөөрөлгүй явуулсан бол ажиллагаа дууссанаас хойш даруй зөвшөөрөлгүй явуулах болсон үндэслэлийн тайлбарыг бичгээр гаргаж, нотлох баримтын хамт прокурорт хүргүүлнэ.”

10.10. Улсын байцаагчийн тодорхой бүрэн эрхийг захиргааны тухайн хяналтын хууль тогтоомжоор тогтооно.

Практикт хэрхэн хэрэгжиж байна вэ? Хэрэгжүүлэхэд хүндрэл, бэрхшээл тулгарч байгаа эсэх?

Монгол Улсын хэмжээнд хүчин төгөлдөр мөрдөгдөж буй нийт 700 гаруй хуулиас 112 хуульд нь төрийн хяналт шалгалт, улсын байцаагчийн үйл ажиллагаа, бүрэн эрхтэй холбоотой зохицуулалтуудыг тусгаж өгсөн. Эдгээр хуулиар дээр дурдсан улсын байцаагчийн нийтлэг бүрэн эрхээс гадна улсын байцаагчид тодорхой бүрэн эрхийг захиргааны тухай хяналтын хуулиар олгож болдог байна. Гэтэл тодорхой бүрэн эрхийг олгохдоо Төрийн хяналт шалгалтын тухай хуульд заасан нийтлэг бүрэн эрхийг дэлгэрүүлэх, явцууруулан хуульчлах тохиолдол гарсаар байна. Ингэснээр хууль хоорондын уялдаа холбоо алдагдах, давхардал хийдэл үүсэх нөхцөл нь болж байна.

Тодруулбал, 1.Төрийн хяналт шалгалтын тухай хуулийн 10 дугаар зүйлийн 10.9.2-д “хяналт шалгалт хийх объектод саадгүй нэвтрэн орох,” нийтлэг бүрэн эрхийг хуульчилж өгсөн хэдий ч Аялал жуулчлалын тухай хуулийн 23 дугаар

зүйлийн 23.1.4-т “хяналт шалгалт хийхээр холбогдох байгууллагад нэвтрэн орох;” Ашигт малтмалын тухай хуулийн¹³³ 38 дугаар зүйлийн 38.1.7-д “байгаль орчныг хамгаалах тухай хууль тогтоомжийн хэрэгжилтэд хяналт тавих эрх бүхий төрийн болон нутгийн захиргааны байгууллагын албан тушаалтанд хайгуулын талбайд нэвтрэн орох, газар дээр нь шалгалт хийх бололцоо олгох;” 40² дугаар зүйлийн 40².1.1-д “соёлын өвийг хамгаалах тухай хууль тогтоомжийн хэрэгжилтэд хяналт тавих эрх бүхий төрийн болон нутгийн захиргааны байгууллагын албан тушаалтан, улсын хяналтын байцаагчид хайгуулын талбайд нэвтрэн орох, газар дээр нь шалгалт хийх бололцоо олгох;”, Байгаль орчныг хамгаалах тухай хуулийн¹³⁴ 27 дугаар зүйлийн 27.1.4-д “хяналт, шалгалт хийхээр аж ахуйн нэгж, байгууллагад нэвтрэн орох, сорьц, дээж авах, тэдгээрийг өөрийн хяналтын дор шинжлүүлэх;” гэх мэтчилэн давхардуулан хуульчилсан байна.

2.Төрийн хяналт шалгалтын тухай хуулийн 10 дугаар зүйлийн 10.9.4-т “хяналт шалгалтын ажилд шаардлагатай мэдээ, судалгаа, тайлбар, тодорхойлолт, бусад баримт бичгийг холбогдох байгууллага, аж ахуйн нэгж, албан тушаалтнаас үнэ төлбөргүй гаргуулан авах;” бүрэн эрхийн талаар тусгасан бөгөөд энэхүү эрхийг Байгаль орчныг хамгаалах тухай хуулийн 27 дугаар зүйлийн 27.1.2-д “хяналтад шаардагдах мэдээ, баримтыг холбогдох иргэн, аж ахуйн нэгж, байгууллагаар гаргуулах;” Аялал жуулчлалын тухай хуулийн 23 дугаар зүйлийн 23.1.2-д “хяналт шалгалт явуулахад шаардагдах мэдээ, баримтыг холбогдох иргэн, албан тушаалтан, байгууллагаас үнэ төлбөргүй гаргуулж авах;” гэх зэргээр давхардуулан хуульчилсан байна.

3.Төрийн хяналт шалгалтын тухай хуулийн 10 дугаар зүйлийн 10.9.7-д “хүний амь нас, эрүүл мэнд, хүрээлэн буй орчинд шууд буюу шууд бусаар хор хохирол учруулж байгаа буюу учруулж болох нь зохих ёсоор нотлогдсон, түүнчлэн осол аюул гарч болох тохиолдолд холбогдох ажил, үйлдвэрлэл, үйлчилгээ, үйл ажиллагааг бүхэлд нь буюу хэсэгчлэн уг зөрчлийг арилгах хүртэл түр зогсоох, шаардлагатай зүйлийг ариутгах, хоргүйжүүлж цэвэршүүлэх, тухайн барилга байгууламж, машин, тоног төхөөрөмжийн ашиглалтыг зогсоох, холбогдох бүтээгдэхүүнийг худалдах, борлуулахыг хориглох, устгах буюу зохих шаардлагад харшлахгүй бол өөр зориулалтаар ашиглах шийдвэр гаргах, энэ тухай олон нийтэд зарлан мэдээлэх.” хэмээн нийтлэг бүрэн эрхэд тусгагдахдаа хохирол учруулж байгаа болон учруулах нь зохих ёсоор нотлогдсон байх 2 урьдчилсан нөхцөлийг тусгасан хэдий Байгаль орчныг хамгаалах тухай хуулийн 27 дугаар зүйлийн 27.1.3-д “хууль тогтоомж, стандарт, зөвшөөрөгдөх дээд хэмжээг зөрчиж байгаль орчинд хортой нөлөөлөл үзүүлсэн иргэн, аж ахуйн нэгж, байгууллагад уг зөрчлийг арилгахыг шаардах, Зөрчил шалган шийдвэрлэх тухай хуульд заасан журмын дагуу үйл ажиллагааг нь түр зогсоох;” хэмээн заавал хортой нөлөө үзүүлсэн байхыг шаардсан нь дээрх Төрийн хяналт шалгалтын тухай хуульд заасан нийтлэг бүрэн эрхийг явцууруулан зохицуулсан байна. Үүнтэй адил зөрчлийг тус хуулийн 27.1.10-д “хууль тогтоомж, технологийн зөрчил гаргаж байгаль орчинд хохирол учруулсан аж ахуйн нэгж, байгууллагын лицензи, зөвшөөрөл, байгаль орчны чиглэлээр үйл ажиллагаа явуулах эрхийг хүчингүй болгуулах, үйл ажиллагааг түр болон бүрмөсөн зогсоох

¹³³ Ашигт малтмалын тухай хууль, Төрийн мэдээлэл эмхтгэл №30, (2006)

¹³⁴ Байгаль орчныг хамгаалах тухай хууль, Төрийн мэдээлэл эмхтгэл № 5-6, (1995)

саналаа тухайн эрх олгосон байгууллагад тавьж шийдвэрлүүлэх;" хэмээн мөн адил гаргасан байна.

Иймд цаашид энэ төрлийн давхардал хийдлийг арилгах үүднээс улсын байцаагчийн нийтлэг бүрэн эрхийг зөвхөн Төрийн хяналт шалгалтын хуулиар зохицуулах тодорхой бүрэн эрх ямар хүрээнд байх талаар тухайлан хуульчлах шаардлагатай байна.

10.12.Улсын ерөнхий байцаагч, улсын ахлах байцаагч энэ хуулийн 10.9-д заасан нийтлэг бүрэн эрхээс гадна дараахь бүрэн эрхийг хэрэгжүүлнэ:

10.12.2.аж ахуйн нэгж, байгууллага, иргэний хууль бусаар олсон орлого, эд хөрөнгийг акт үйлдэж улсын орлого болгох, түүнчлэн бусдад учруулсан хохирлыг нөхөн төлүүлэх асуудлыг холбогдох хууль тогтоомжийн дагуу шийдвэрлэх;

Улсын ерөнхий байцаагч болон улсын ахлах байцаагчаас Төрийн хяналт шалгалтын тухай хуулийн 10 дугаар зүйлийн 10.12.2 дахь хэсгийг үндэслэл болгон 2018 оны байдлаар 35,95 тэрбум төгрөг, 2019 онд 4,6 тэрбум төгрөг, 2020 онд 3,7 тэрбум¹³⁵ төгрөгний нөхөн төлбөрийг ногдуулсан байна.

Захиргааны хэргийн анхан шатны шүүхээс Анхан шатны шүүхүүд Төрийн хяналт шалгалтын тухай хуулиар 2004 онд 2, 2005 онд 9, 2006 онд 12, 2007 онд 24, нийт 47¹³⁶ захиргааны хэргийг хянан шийдвэрлэсэн бол 2017 онд нийт хянан шийдвэрлэсэн 1908 хэргийн 52 буюу 2.8 хувийг¹³⁷, 2018 онд шүүхээр шийдвэрлэгдсэн 1638 хэргийн 62 хэрэг¹³⁸, 2019 оны 3 дугаар улиралд шүүхээр шийдвэрлэгдсэн 1180 хэргийн 76 хэрэг буюу 6.4 хувийг¹³⁹ төрийн хяналт шалгалттай холбоотой маргаан тус тус эзэлж байна.

Үүнээс үзвэл цаашид энэ төрлийн маргаан өсөх хандлагатай байгаа нь харагдаж байгаа бөгөөд Төрийн хяналт шалгалтын тухай хуулийн гол маргаан дагуулдаг заалтуудын нэг нь хуулийн 10 дугаар зүйлийн 10.12 дахь хэсэг юм. Учир нь Хуулийн 10.12.2-т зааснаар “аж ахуйн нэгж, байгууллага, иргэний хууль бусаар олсон орлого, эд хөрөнгийг акт үйлдэж улсын орлого болгох, түүнчлэн бусдад учруулсан хохирлыг нөхөн төлүүлэх асуудлыг холбогдох хууль тогтоомжийн дагуу шийдвэрлэх;" гэж зөвхөн Улсын ерөнхий байцаагч, улсын ахлах байцаагч нь нөхөн

¹³⁵ МХЕГ-аас ирүүлсэн 2018-2020 оны арга хэмжээний судалгаа

¹³⁶ Монгол Улсын Дээд шүүхийн зөвлөмж, “Төрийн хяналт шалгалтын тухай хуулийн зарим зүйл, заалтыг шүүхийн практикт зөв хэрэглэх тухай”, 2008.04.08, <http://www.supremecourt.mn/act/print/225>

¹³⁷ Монгол Улсын шүүхийн 2017 оны шүүн таслах ажиллагааны тайлан, <https://docs.google.com/file/d/10ZOrX1Wpod-KibyFKL6H5B6M-Es1y6yj/view>

¹³⁸ Монгол Улсын шүүхийн 2018 оны шүүн таслах ажиллагааны тайлан, https://docs.google.com/file/d/1pZ9Xyjp_WQnBQhbtS1plQxBblN_V9K88/view

¹³⁹ Монгол Улсын шүүхийн 2019 оны 3 дугаар улирлын шүүн таслах ажиллагааны тайлан, https://docs.google.com/file/d/1yE8lUFqC_TsTmFPavj5yPadFKH9mxQh5/view

төлүүлэх акт үйлдэх эрхтэй болгосноор орон нутагт дээрх заалтыг хэрэгжүүлэхэд ихээхэн хүндрэл учирч байна. Үүнийг жишээгээр авч үзвэл:

Тохиолдол: Сэлэнгэ аймаг дахь Захиргааны хэргийн анхан шатны шүүхийн 2016 оны 12 дугаар сарын 28-ны өдрийн дугаар 02 шийдвэр:¹⁴⁰

Сэлэнгэ аймгийн Орхонтуул сумын Байгаль орчны хяналтын улсын байцаагч Ш.Анхбаярын 2015 оны 11 дүгээр сарын 24-ний өдрийн 18-04-332/05 дугаартай эвдэрсэн газрын хохирлыг нөхөн төлүүлэх тухай актаар “Флинкмонголиа” ХХК-ийн захирал Д.Алтанхуягийг мэргэжлийн хяналтын газраар уурхайн хаалт нөхөн сэргээлт хийх төлөвлөгөөг хянуулан батлуулаагүй, уулын ажлын төлөвлөгөөгүй, байгаль хамгаалах төлөвлөгөөгүй, зохих зөвшөөрөлгүйгээр үйл ажиллагаа явуулсан зөрчлийг илрүүлж Ашигт малтмалын тухай хуулийн 35 дугаар зүйлийн 35.3, 35.3.4, 35.3.7 дахь заалтыг зөрчсөн, Төрийн хяналт шалгалтын тухай хуулийн 10 дугаар зүйлийн 10.12.2, Байгаль орчныг хамгаалах тухай хуулийн 27 дугаар зүйлийн 27.1.7 дахь заалтуудыг тус тус үндэслэн 22.503.281 төгрөг төлүүлэхээр нөхөн төлбөр ногдуулах арга хэмжээ авсан байна.

Шүүх дээрх хэргийг шийдэхдээ Төрийн хяналт шалгалтын тухай хуулийн 10 дугаар зүйлийн 10.12.2-д зааснаар аж ахуйн нэгж, байгууллага, иргэний хууль бусаар олсон орлого, эд хөрөнгийг акт үйлдэж улсын орлого болгох, түүнчлэн бусдад учруулсан хохирлыг нөхөн төлүүлэх асуудлыг холбогдох хууль тогтоомжийн дагуу шийдвэрлэх гэсэн Улсын ерөнхий байцаагч, улсын ахлах байцаагчийн бүрэн эрхийг хэрэгжүүлэх заалт боловч мөн хуулийн 10 дугаар зүйлийн 10.13 дахь хэсэгт зааснаар улсын ахлах байцаагчгүй суманд сумын мэргэжлийн хяналтын улсын байцаагч хэрэгжүүлнэ хэмээн тодорхойлон дурдсан байна.

Гэсэн хэдий ч мэргэжлийн хяналтын улсын байцаагч акт үйлдэх эрхгүй, харин түүний хэлтсийн дарга бөгөөд өөр чиглэлийн хяналтын улсын байцаагч үйлдэх болж үүнтэй холбоотой асуудал үүсдэг байна. Үүнээс үүдэн анкетын судалгаанд оролцсон улсын байцаагч нараас дээрх бүрэн эрхийг Төрийн хяналт шалгалтын тухай хуулийн 10 дугаар зүйлийн 10.9-д заасан нийтлэг бүрэн эрх рүү оруулах саналыг нийт судалгаанд оролцогчдын 13 хувь буюу 95 нь гаргасан байна.

Мөн дээрх заалт хэт ерөнхий байдагтай холбоотойгоор улсын ерөнхий байцаагч болон улсын ахлах байцаагч өөрийн эрх хэмжээг хэтрүүлэх тохиолдол гардаг байна. Жишээлбэл:

Тохиолдол: Монгол Улсын Дээд шүүхийн 2015 оны 9 дүгээр сарын 30-ны өдрийн дугаар 217 тогтоол:¹⁴¹

¹⁴⁰ Сүхбаатар аймаг дахь Захиргааны хэргийн анхан шатны шүүхийн 2020 оны 01 дүгээр сарын 16-ны өдрийн дугаар 01 шийдвэр, <http://new.shuukh.mn>

¹⁴¹ Сүхбаатар аймаг дахь Захиргааны хэргийн анхан шатны шүүхийн 2020 оны 01 дүгээр сарын 16-ны өдрийн дугаар 01 шийдвэр, <http://new.shuukh.mn>

Мэргэжлийн хяналтын ерөнхий газрын Хөдөлмөрийн хяналтын улсын ахлах байцаагч С.Баяраа нь иргэн Ц.Ууганцэцэгээс ирүүлсэн "...урамшуулалт цалин гаргуулах тухай" хүсэлтийн дагуу "Хунлиан" ХХК-нд төлөвлөгөөт бус "шалгалт хийж", 2013 оны 02 дугаар сарын 08-ны өдрийн 4/092/09 дүгээр улсын байцаагчийн актаар Төрийн хяналт, шалгалтын тухай хуулийн 10 дугаар зүйлийн 10.12.2-т заасныг үндэслэн "...хөдөлмөрийн гэрээнд заасан нэмэгдэл хөлсөө олгоогүй" гэх зөрчлийг тогтоон, 281.925.058 төгрөгийг Ц.Ууганцэцэгт нөхөн төлөхийг "Хунлиан" ХХК-ийн захирал Вэй Хун Ван, нягтлан бодогч Х.Янжинлхам нарт даалгажээ.

Шүүх дээрх хэргийг шийдэхдээ "Төрийн хяналт шалгалтын тухай хуулийн 31 дугаар зүйлийн 31.1.1-д "... "хяналт шалгалт " гэж иргэн, хуулийн этгээдийн явуулж байгаа үйл ажиллагаа /үйлдэл, эс үйлдэхүй/, түүнчлэн үйлдвэрлэж байгаа болон борлуулж байгаа бараа, бүтээгдэхүүн, үзүүлж байгаа ажил, үйлчилгээ хууль тогтоомжид заасан шаардлагыг хангаж байгаа эсэхийг дүгнэхэд чиглэсэн хянан шалгах арга хэмжээний цогцолборыг" ойлгохоор, 10 дугаар зүйлийн 10.12.2-т "/улсын ахлах байцаагч/ аж ахуйн нэгж, байгууллага, иргэний хууль бусаар олсон орлого, эд хөрөнгийг акт үйлдэж улсын орлого болгох, түүнчлэн бусдад учруулсан хохирлыг нөхөн төлүүлэх асуудлыг холбогдох хууль тогтоомжийн дагуу шийдвэрлэх" эрхтэй гэснээс үзвэл иргэний эрх зүйн гэрээний харилцаанд оролцогч талуудын хооронд үүссэн маргааныг шийдвэрлэх, уг гэрээний улмаас хэн нэгэнд хохирол учирсан болохыг, хохирлын хэмжээг тогтоох эрхийг Мэргэжлийн хяналтын газрын улсын ахлах байцаагчид олгоогүй, "Хөдөлмөрийн гэрээ байгуулсан эсэх", уг гэрээний улмаас хохирол учирсан эсэх нь тогтоогдоогүй, маргаантай байхад "бусдад учруулсан хохирлыг нөхөн төлүүлэх"-ээр акт тавьсан нь хариуцагч Улсын ахлах байцаагчийг өөрт олгогдоогүй эрхийг хэрэгжүүлсэн гэх, уг актыг хууль бус гэж үзэх үндэслэл болно." хэмээн үзсэн байна.

Дээрх тохиолдлоос үзвэл тухайн заалтын ерөнхий зохицуулалтаас болж улсын ахлах байцаагч өөрийн эрх хэмжээнд хамаарахгүй асуудлаар нөхөн төлбөр гаргуулах шийдвэр гаргасан байгаа нь харагдаж байна.

Иймд дээрх хуулийн зүйл заалтыг дэлгэрүүлэн хуульчлах ямар төрлийн хохирлыг нөхөн төлүүлэх талаар шийдвэрлэх эрхтэй эсэх талаар тодорхой болгох шаардлагатай байна.

Гадаад орны зарим туршлага

Хорват Улс

Хорват Улсын Хяналт шалгалтын газрын байцаагчдын бүрэн эрх, үйл ажиллагааны талаар тус улсын Төрийн хяналт шалгалтын тухай хуулийн II, III бүлэгт

нэлээн дэлгэрэнгүй зохицуулжээ. Тус хуулийн 10 дугаар зүйлийн 10.2 дахь хэсэгт Улсын хяналт шалгалтын газар нь дараах БАЙЦААГЧИЙН орон тоонд холбогдох шалгуурыг хангасан байцаагчийг томилохоор заажээ. Үүнд:

- Эдийн засгийн хяналтын ахлах байцаагч-мэргэжилтэн
- Эдийн засгийн хяналтын ахлах байцаагч
- Эдийн засгийн хяналтын байцаагч
- Эдийн засгийн хяналтын II зэрэглэлийн байцаагч
- Эдийн засгийн хяналтын III зэрэглэлийн байцаагч
- Хөдөлмөрийн хяналтын ахлах байцаагч-мэргэжилтэн
- Хөдөлмөрийн хяналтын ахлах байцаагч
- Хөдөлмөрийн хяналтын байцаагч
- Эрчим хүчний хяналтын ахлах байцаагч-мэргэжилтэн
- Эрчим хүчний хяналтын ахлах байцаагч
- Эрчим хүчний хяналтын байцаагч
- Уул уурхайн хяналтын ахлах байцаагч-мэргэжилтэн
- Уул уурхайн хяналтын ахлах байцаагч
- Уул уурхайн хяналтын байцаагч
- Даралтат тоног төхөөрөмжийн хяналтын ахлах байцаагч-мэргэжилтэн
- Даралтат тоног төхөөрөмжийн хяналтын ахлах байцаагч
- Даралтат тоног төхөөрөмжийн хяналтын байцаагч

Дээрхээс үзвэл хяналтын ахлах байцаагч-мэргэжилтэн нь удирдаж, ахлах байцаагч, байцаагч нар нь түүний удирдлагад ажиллахаар байна. Хэдийгээр ахлах байцаагч-мэргэжилтэн болон ахлах байцаагч нь тусдаа албан тушаал боловч хуульд ахлах байцаагчид тавих шалгуурыг хуульчлаагүй тул ахлах байцаагч-мэргэжилтэн болон байцаагчид тавих ерөнхий шалгуурыг тодорхой хэмжээнд хангасан этгээд байхаар ойлгож болох юм.

Хэдий тийм боловч тус хуульд ахлах байцаагч-мэргэжилтэн, байцаагч нарт тавих ерөнхий болон тусгай шалгуурыг салбарын чиглэл бүрээр тодорхой зохицуулсан нь онцлог байна. Энд жишээ болгож ахлах байцаагч-мэргэжилтэн, байцаагч (хөдөлмөрийн хяналтын байцаагчийг сонгон авлаа)-д тавих ерөнхий болон тусгай шалгуурыг авч үзье.

Хяналтын ахлах байцаагч-мэргэжилтэн нь дараах шалгуурыг хангахаар заажээ:

- Төрийн албан хаагчийн нийтлэг шаардлагыг хангасан;
- Хяналт шалгалтын чиглэлээр таваас доошгүй жил ажилласан туршлагатай, үүний дөрвөн жил нь холбогдох салбар хяналтын чиглэлээр мэргэшсэн, ажлын үр дүнгийн биелэлт нь Улсын хяналт шалгалтын газрын үйл ажиллагаанд шууд хамаарах;
- Байцаагчийн улсын мэргэжлийн шалгалтад тэнцсэн;
- Удирдлагаас өгсөн үүрэг даалгаврыг хараат бусаар гүйцэтгэх түвшний;
- Мэргэжлийн арга барил, арга зүй, ажлын гүйцэтгэлийг зохих ёсоор биелүүлэх, хариуцлага хүлээх түвшний;

- Улсын хяналт шалгалтын газрын дотоод болон гадаад үйл ажиллагааны хүрээнд харилцааны өндөр, мэргэжлийн ур чадвартай гэжээ.

Хөдөлмөрийн хяналтын байцаагч нь дараах ерөнхий болон тусгай шалгуурыг хангасан байна. Үүнд:

1.Хөдөлмөрийн харилцааг зохицуулсан хууль тогтоомжийн хэрэгжилтэд хяналт тавих хөдөлмөрийн хяналтын байцаагч нь:

- Төрийн албан хаагчийн нийтлэг шаардлагыг хангасан;
- Хууль зүйн чиглэлээр их, дээд сургууль төгссөн;
- Мэргэжлээрээ хоёроос доошгүй жил ажилласан туршлагатай;
- Хөдөлмөрийн хяналтын байцаагчийн улсын мэргэжлийн шалгалтад тэнцсэн.

2.Ажлын байрны аюулгүй ажиллагааны талаар зохицуулсан хууль тогтоомжийн хэрэгжилтэд хяналт тавих хөдөлмөрийн хяналтын байцаагч нь:

- Төрийн албан хаагчийн нийтлэг шаардлагыг хангасан;
- Тэнгисийн цэргийн архитектор, цахилгаан инженерчлэл, иргэний инженерчлэл, график технологи, химийн инженерчлэл, металлурги, механик инженерчлэл, нэхмэлийн технологи, нисэх, пуужин, сансрын технологи, ажил, үйлдвэрлэлийн зохион байгуулалт, хөдөлмөрийн аюулгүй байдал, хамгаалал зэрэг чиглэлийн аль нэгээр их, дээд сургууль төгссөн;
- Мэргэжлээрээ нэгээс доошгүй жил ажилласан туршлагатай;
- Хөдөлмөрийн хяналтын байцаагчийн улсын мэргэжлийн шалгалтад тэнцсэн.

3.Хөдөлмөрийн хяналтын ахлах байцаагч нь:

- Төрийн албан хаагчийн нийтлэг шаардлагыг хангасан;
- Хөдөлмөрийн хяналтын байцаагчид тавих шалгуурыг хангасан;
- Мэргэжлээрээ дөрвөөс доошгүй жил, үүнээс хоёроос доошгүй жил хөдөлмөрийн хяналтын байцаагчаар ажилласан туршлагатай;
- Хөдөлмөрийн хяналтын байцаагчийн улсын мэргэжлийн шалгалтад тэнцсэн гэжээ.

Хорват Улсын Хяналт шалгалтын газрын байцаагчийн бүрэн эрх, үүргийг хуулийн III бүлэгт маш нарийн, тодорхой зохицуулсан байх ба байцаагчийн нийтлэг бүрэн эрхийг 27-54 дүгээр зүйлд, салбарын хяналтын байцаагч нарын тусгай бүрэн эрхийг 55-60 дугаар зүйлд тус тус дэлгэрэнгүй хуульчилсан нь авууштай юм.

Байцаагч нарын нийтлэг бүрэн эрхийг багцлан товч дурдвал:

- Хяналт шалгалтад хамрагдаж буй хувь хүн, хуулийн этгээдийн бичиг баримтыг шалгах;
- Хяналт шалгалттай холбогдуулан хувь хүн, хуулийн этгээдээс мэдүүлэг авах;
- Хүүхэд (18 насанд хүрээгүй хүн)-ээс гэрчийн мэдүүлэг авахдаа хүүхдийн хөгжилд сөрөг нөлөөлөхөөс сэргийлж сэтгэлзүйч, холбогдох мэргэжилтнийг байлцуулах, туслалцааг нь авах;
- Хяналт шалгалтын үр дүнгийн нөлөөллийг бууруулахгүй гэж үзвэл хяналт шалгалтад хамрагдагч этгээдэд шалгалтын талаар урьдчилан мэдэгдэх;
- Захиргааны процессын тухай хуульд заасан журмын дагуу хяналт шалгалтын талаар тэмдэглэл үйлдэх;
- Хяналт шалгалтын үргэлжлүүлэн хийх боломжгүй болсон тохиолдолд хяналт шалгалтыг түр зогсоох буюу түдгэлзүүлж, хяналт шалгалтын бүрэн тэмдэглэлд хавсаргах;
- Хяналт шалгалтад шаардлагатай мэдээлэл, тоо баримт, баримтыг үндэслэлтэй хугацаа зааж, бичгээр хүсэлт гарган хувь хүн, хуулийн этгээдээс гаргуулах;
- Хяналт шалгалт дуусмагц шаардлагатай гэж үзвэл шалгуулагч хувь хүн, хуулийн этгээдэд хуулийг үр дүнтэй хэрэгжүүлж, биелүүлэх талаар зөвлөгөө өгөх;
- Өргөдөл, гомдлоор хийж буй хяналт шалгалтын талаар өргөдөл, гомдол гаргасан этгээдэд холбогдох мэдээллийг ил тодоор тайлбарлах, өргөдөл, гомдол гаргагчийн мэдээллийг шалгуулагч талаас нууцлах, гагцхүү шүүх, захиргааны байгууллагын гомдол хянан шийдвэрлэх ажиллагаанд холбогдуулж, тухайн байгууллагын зохих ёсоор гаргасан хүсэлтийн дагуу хувийн мэдээллийг нь өгөх, хяналт шалгалт хийхээс татгалзсан тохиолдолд үндэслэлээ тайлбарлах;
- Гэмт хэрэг, зөрчлийн асуудлаар хяналт шалгалт хийж байгаа тохиолдолд түр хугацаанд холбогдох эд зүйл, бичиг баримтыг нотлох баримтаар хураан авах, хураан авсан эд зүйлийн талаарх тоо баримт, мэдээллийг холбогдох этгээдэд мэдэгдэх гэжээ.

Түүнчлэн, тодорхой бүтээгдэхүүний дээж авахад байцаагч дараах эрх, үүрэгтэй. Үүнд:

- Нэг дор нэг бүтээгдэхүүнээс хоёроос илүү дээж авахгүй байх;
- Дээж авахдаа тэмдэглэл үйлдэх;
- Эхний дээжийг холбогдох байгууллагад хойшлуулалгүй хүргүүлэх, хоёр дахь дээжийг эхний дээжийн шинжилгээний хариуг баталгаажуулах зорилгоор эхний хариу гарах хүртэл хүлээх;

- Эхний дээжийн хариу гармагц холбогдох талуудад нэн даруй бичгээр мэдэгдэх;
- Талуудын хүсэлтээр хоёр дахь дээжээс шинжилгээ авахуулахаар холбогдох байгууллагад хүргүүлэх;
- Шаардлага хангаагүй хариу гарсан тохиолдолд дээжийн шинжилгээний төлбөрийг холбогдох талуудаас гаргуулах;
- Шаардлага хангасан хариу гарсан тохиолдолд дээжийн шинжилгээний төлбөрийг Улсын хяналт шалгалтын газар хариуцах гэсэн байна.

Улсын хяналт шалгалтын газрын байцаагчийн бүрэн эрхтэй холбогдох зохицуулалтаас мөн дурдахгүй өнгөрч болохгүй зохицуулалт нь байцаагчийн шийдвэрт гомдол гаргах юм. Байцаагчийн аливаа шийдвэрт гомдол гаргаж болох бөгөөд гомдлыг Улсын хяналт шалгалтын газрын Гомдлын хороо хянан шийдвэрлэнэ. Гомдлын хороо нь Ерөнхий байцаагчаас томилсон 3 гишүүнээс бүрддэг байна.

Босниа Херцеговин Улс

Босниа Херцеговин Улсын Хорват Улсын хуулиас ялгарах онцлог нь байгууллагын бүрэн эрх болон байцаагчийн эрх, үүргийг аль алиныг нь хуульчилсанд оршино. Учир нь дээрхээс үзвэл Хорват Улсын ТХШТХ-д байцаагчийн бүрэн эрхийг маш нарийвчлан зохицуулсан атлаа байгууллагын бүрэн эрхийг төдийлөн тодорхой зохицуулаагүй болох нь харагдаж байна.

Харин Босниа Херцеговин Улсын хувьд байгууллага болон байцаагчийн бүрэн эрхийг тус тусад нь тодорхой (Хорват Улс шиг нарийн тодорхой биш боловч) зохицуулжээ.

Хяналтын асуудал эрхэлсэн Холбооны Удирдах газар нь хуулийн 18 дугаар зүйлд зааснаар дараах чиг үүрэг, бүрэн эрхтэй. Үүнд:

- Хуульд заасны дагуу нийтийн эрх зүйн хуулийн этгээдүүдэд хяналт шалгалт хийх;
- Холбооны болон салбарын хяналт шалгалтын байгууллагуудын үйл ажиллагааны уялдаа холбоог хангах;
- Хяналт шалгалтын үйл ажиллагааны талаарх нөхцөл байдалд хяналт-шинжилгээ хийж, Засгийн газарт тайлагнах;
- Салбарын хяналт шалгалтын байгууллагуудыг жилийн хөтөлбөр, үйл ажиллагааны хөтөлбөрийн талаарх мэдээллээр хангах, тэдгээрийн хөтөлбөр, үйл ажиллагааны төлөвлөгөөний биелэлтэд хяналт-шинжилгээ хийх;
- Эрх хэмжээний хүрээнд ерөнхий болон тусгай захиргааны акт, бусад шийдвэр гаргах;
- Хяналт шалгалтын хөтөлбөр, төлөвлөгөөг батлах;
- Хяналт шалгалтад хамрагдсан бүх субъектын мэдээллийг хадгалах;

- Хяналт шалгалтын үйл ажиллагааны талаарх мэдээллийг хадгалах;
- Байцаагч нарын үйл ажиллагааны талаарх мэдээллийг хадгалах;
- Байцаагч нарын ажлын үнэмлэхийн мэдээллийг хадгалах;
- Хяналтын асуудал эрхэлсэн Холбооны Удирдах газрын албан хаагчид болон бусад төрийн албан хаагч, байцаагчдад зориулсан мэргэжлийн сургалтын хөтөлбөр боловсруулж, батлах;
- Шаардлагатай тохиолдолд Хяналтын асуудал эрхэлсэн Холбооны Удирдах газарт хамааралтай холбооны хууль тогтоомжийг боловсруулахад оролцох;
- Байцаагчдад эрх олгох;
- Захиргааны бусад байгууллагатай хамтран ажиллах;
- Холбооны хууль тогтоомжид заасан бусад чиг үүргийг хэрэгжүүлэх.

Хяналтын байцаагч нар нь хуулийн 62 дугаар зүйлд зааснаар дараах эрх, үүрэгтэй. Үүнд:

- Хяналт шалгалтын сэдэв болон хамаарах этгээдүүдийг тодорхойлох;
- Бизнесийн үйл ажиллагаа, түүнд холбогдох тоног төхөөрөмж, ажиллах явц, үйлдвэрлэлийн явцад хяналт тавих;
- Бизнес эрхлэх арга зам, ажлын явц, барааны аюулгүй байдал, чанар, үйлчилгээнд хяналт тавих;
- Хяналт шалгалт явуулахад хамаарал бүхий үйл ажиллагааны талаарх ном товхимол, бусад албан бичиг, баримтуудад хяналт шалгалт хийх;
- Хяналт шалгалтад хамаарах этгээд, гэрч, талуудыг шалгах;
- Бүтээгдэхүүний дээж авах, шинжлэх, хяналт шалгалт хийх;
- Барилгын талбай, байр, цахилгаан хэрэгсэл, тоног төхөөрөмж ашиглахыг хориглох;
- Хууль бусаар бий болсон объектыг нураах, нүүлгэн шилжүүлж анхны байсан байдалд нь оруулахыг даалгах;
- Хяналт шалгалтад шаардлагатай мэдээлэл, баримтыг гаргуулахаар хугацаа зааж холбогдох этгээдэд даалгах;
- Хууль тогтоомжид заасан бусад арга хэмжээг хэрэгжүүлэх;
- Хяналт шалгалтыг хэрэгжүүлэхэд шаардлагатай урьдчилсан сэргийлэх арга хэмжээг авах;
- Хяналт шалгалт хийсэн газарт нэвтрэхийг хориглож шийдвэрлэх;
- Хувийн орон сууцыг аж ахуйн зорилгоор ашиглаж байгаа нь шүүхийн хүчин төгөлдөр тогтоолоор тогтоогдвол тухайн хувийн орон сууцанд хяналт тавих;

- Цэрэг, цагдаа, гал, эмнэлгийн тээврийн хэрэгслээс бусад дотоодын замын хөдөлгөөнд оролцож байгаа тээврийн хэрэгслийг зогсоох, эрх хасах;
- Олон нийт, эрүүл мэнд, байгаль орчинд заналхийлж болзошгүй үйл ажиллагааг хориглох;
- Хяналт шалгалтад хамрагдагч этгээдийг тухайн хяналт шалгалттай холбогдох бүх ажиллагаанд оролцуулж, эрх, хууль ёсны ашиг сонирхлыг нь хамгаалах.

Дээрхээс үзвэл Босния Херцеговин Улсын хуульд байгууллагын нийтлэг бүрэн эрх болон байцаагчийн нийтлэг эрх, үүргийг харьцангуй тодорхой зохицуулсан байх боловч салбарын хяналт тус бүрээр тусгай бүрэн эрхийг зохицуулаагүй байна.

Холбооны Бүгд Найрамдах Герман Улс (ХБНГУ)

Хяналт шалгалтын байгууллагын тогтолцоотой холбогдох хэсэгт дурдсанчлан ХБНГУ нь хяналт шалгалтын нэгдмэл бус тогтолцоотой болох тул хяналт шалгалтын тогтолцооных нь онцлог хэсэг болох санхүүгийн хяналтын нэгдмэл тогтолцоог сонгон судалсан билээ.

Тус улсын Холбооны Санхүүгийн хяналтын газрын байцаагч нь дараах бүрэн эрхтэй байхаар хуульдаа заажээ. Ингэхдээ нийтлэг болон тусгай бүрэн эрхийг тус тусад нь хуульчилсан байна. Үүнд:

1.Байцаагчийн нийтлэг бүрэн эрх:

- Хяналт шалгалтад шаардагдах мэдээллийг цуглуулах, түгээх ажлыг зохион байгуулах;
- Байгууллагын санхүүгийн нөхцөл байдал, байр суурийг хяналт шалгалтын үүднээс хянаж, үнэлэх;
- Байгууллагын төлбөрийн чадвар, эрсдэлийн концентраци, дотоод гүйлгээний талаарх заалтуудын хэрэгжилтийг үнэлэх;
- Байгууллагын засаглалын тогтолцоог үнэлэх;
- Хяналт шалгалттай холбогдох үйл ажиллагааг төлөвлөж, зохион байгуулах;
- Бусад шаардлагатай чиг үүргийг гүйцэтгэх.

2.Байцаагчийн тусгай бүрэн эрх:

- Байцаагчдын холбооны гишүүнчлэл/хамтын ажиллагаа – Байцаагчдын холбоонд элсэж, хяналт шалгалтын бусад эрх бүхий байгууллагын

шийдвэр гаргах үйл ажиллагаанд оролцох, хамтын ажиллагаа, мэдээлэл солилцох бүрэн эрхтэй. Энд заасан “оролцоо” нь санал өгөх утгыг агуулахгүй бөгөөд гагцхүү хэлэлцэх, хэлэлцүүлэгт оролцох утгыг агуулна.

- Европын даатгал, хөдөлмөрийн тэтгэврийн газраас туслалцаа хүсэх – Хэрэв хяналт шалгалт хийхэд ойлголтын болон бусад аливаа зөрүү гарсан тохиолдолд бүс нутгийн хэмжээний холбогдох эрх бүхий дээд байгууллага буюу ЕДХТГ-аас туслалцаа хүсэх бүрэн эрхтэй.

Дээрхээс үзвэл ХБНГУ-ын Санхүүгийн хяналтын газрын байцаагчийн бүрэн эрх нь Монгол Улс, Хорват, Босния Херцеговин Улсуудаас нэлээн ялгаатай болох нь харагдаж байна. Тодруулбал, тус улсын хуульд нийтлэг болон тусгай бүрэн эрхийг дэлгэрэнгүй бус ерөнхий байдлаар багцлан хуульчилсан бөгөөд энд заасан нийтлэг бүрэн эрх гэдэг нь чиг үүрэгт хамааралтай ерөнхий бүрэн эрх (энэхүү бүрэн эрх нь цаашаа олон задрах боломжтой), харин тусгай бүрэн эрх гэдэг нь байцаагчийн мэргэжлийн ур чадвар, хамтын ажиллагаанд илүү хамааралтай эрхүүд байна.

Их Британи Умард Ирландын Нэгдсэн Вант Улс (ИБУИНВУ)

ИБУИНВУ-ын хувьд мөн хяналт шалгалтын нэгдмэл бус тогтолцоотой боловч хоорондоо уялдаа бүхий хэд хэдэн хяналтын чиг үүргийг нэгтгэн хяналт шалгалт хийдэг онцлогтой.

Нэгэнт нэгдмэл бус тогтолцоотой тул нэгдсэн хууль байхгүй, салбар, салбарын хуулиар холбогдох байцаагчийн бүрэн эрхийг зохицуулж байх тул судалгаанд тухайлан сонгож авсан Эрүүл ахуй, аюулгүй ажиллагааны газрын байцаагчийн бүрэн эрхийг Ажлын байран дахь эрүүл ахуй, аюулгүй ажиллагааны тухай хуульд зааснаар авч үзье.

Эрүүл ахуй, аюулгүй ажиллагааны газрын байцаагч нь дараах бүрэн эрхтэй.
Үүнд:

- Үндэслэл бүхий аюултай нөхцөл байдалд хуулийг хэрэгжүүлэхэд шаардлагатай гэж үзсэн шалтгаан байгаа тохиолдолд хувийн эзэмшилд нэвтрэх орох;
- Чиг үүргээ хэрэгжүүлэхэд байцаагчид ноцтой хадлага учрах үндэслэл бүхий айдас байвал цагдаагийн албан хаагч эсхүл эрх бүхий байгууллагын ажилтныг дагуулан орох, бүрэн эрхээ хэрэгжүүлэхэд шаардлагатай тоног хэрэгсэл, эд зүйл авч орох;

- Хяналт шалгалтыг хийх үндэслэл бүхий зорилго болон үйл ажиллагаа нь бусдын эрхэд халдахгүй, амгалан тайван байдлыг алдагдуулахгүй байхад анхаарах;
- Хяналт шалгалтыг хэрэгжүүлэхэд шаардлагатай гэж үзвэл арга хэмжээ авах, гэрэл зураг дарах, тэмдэглэл үйлдэх;
- Тухайн байшинд эсхүл түүний ойр хавьд олдсон аливаа зүйл, бодис, агаар мандлын дээжийг авах;
- Эрүүл мэнд, аюулгүй байдалд аюул заналхийлж байгаа зүйл, материалыг задлах, эсхэл ямар нэгэн процесс, туршилтад хамруулах, ингэхдээ гагцхүү хуулийг хэрэгжүүлэхэд шаардлагатайгаас бусад тохиолдолд гэмтээх, устгахгүй байх;
- Хураан авсан болон дээж авсан эд зүйл, материалыг нотлох баримт болгон ашиглах боломжтой байдлыг хангах;
- Хяналт шалгалт бүрэн дуусахаас наана эд зүйл эвдэрч, хэмхрэхгүй байх нөхцөлийг хангах;
- Хяналт шалгалтад холбогдох чухал мэдээллийг өгнө гэж үзэх үндэслэл бүхий шалтгаан байвал тухайн этгээдээс мэдээлэл гаргуулах, мэдүүлэг өгөхийг шаардах, заавал хариулах шаардлагатай гэж үзсэн асуултын хариултад үнэн зөвийг мэдүүлэгт гарын үсэг зуруулах;
- Холбогдох хууль тогтоомжид заасан хадгалагдах шаардлагатай ном, баримт бичгийг шалгах, хуулбарлан авах;
- Хяналт шалгалтад шаардлагатай ном, баримт бичгийг шалгах, хуулбарлан авах;
- Хяналт шалгалтын бүрэн эрхээ хэрэгжүүлэхэд шаардагдах үйлдэл, эс үйлдэхүй, аливаа хариуцлага, чиг үүргийг биелүүлэхийг аливаа этгээдээс шаардах;
- Хууль тогтоомжийг хэрэгжүүлэх шаардлагатай бусад бүрэн эрх гэжээ.

Дээрхээс үзвэл бүрэн эрхийн талаар харьцангуй тодорхой зохицуулсан байх бөгөөд тус улсын хуульд “үндэслэл бүхий шалтгаан”, “үндэслэл бүхий эргэлзээ”, “үндэслэл бүхий зорилго”, “үндэслэл бүхий нөхцөл байдал” гэсэн үгс олон давтагдсан буюу байцаагчийн бүрэн эрхийг хэрэгжүүлэхэд чиглэсэн аливаа тохиолдол нь “ҮНДЭСЛЭЛТЭЙ” байхыг шаардаж байгааг дурдах нь зүйтэй.

Учир нь ИБУИНВУ нь хүний эрхийг хангах үзүүлэлтээрээ дээгүүрт тооцогддог бөгөөд хяналтын байцаагчид нэлээн өргөн хэмжээний эрх мэдэл, бүрэн эрхийг олгосон болох нь хуулиас харагдаж байгаагийн хувьд бүрэн эрхийг хэрэгжүүлэхтэй дүйцэхүйц учир шалтгаан, үндэслэлийг шаардаж байна.

Монгол Улсын Төрийн хяналт шалгалтын тухай хуульд “хуульд заасан үндэслэл” гэсэн томъёолол байгааг эс тооцвол дээр дурдсан агуулга шууд утгаараа тусаагүй байна. Харин Эрүүгийн хэрэг хянан шийдвэрлэх тухай хуульд “үндэслэл

бүхий сэжиг”, “үндэслэл бүхий шийдвэр”, “үндэслэл бүхий дүгнэлт”, “үндэслэл бүхий баримт, мэдээлэл”, “үндэслэл бүхий тайлбар”, “үндэслэл бүхий нөхцөл байдал” гэсэн томъёол туссан байгаа нь сайшаалтай байх тул ТХШТХ-ийг мөн ийнхүү нийцүүлэн өөрчлөх шаардлагатай юм.

1. Нийтлэг бүрэн эрхийн хүрээнд:

Төрийн хяналт шалгалтын гол чиг үүрэг бол төрийн хуулиудыг танин мэдүүлэх, үйл ажиллагаагаа зөв зохион байгуулахад нь туслах, улмаар хариуцлагаас зугтах, зайлсхийх аливаа хууль бус үйлдэл, эс үйлдлийг гаргуулахгүй байхад чиглэгдэх¹⁴² бөгөөд хяналт шалгалтын зорилго нь хууль тогтоомж, нийтээр дагаж мөрдөх эрх зүйн актын биелэлтэд хяналт тавьж, илэрсэн зөрчил дутагдлыг арилгуулах, мэргэжил, арга зүйн зөвлөгөө өгөх замаар шалгуулагч этгээд, иргэнийг болзошгүй аюул эрсдэлээс урьдчилан сэргийлэх, таслан зогсоход чиглэгддэг. Мэргэжлийн хяналтын улсын байцаагч нь Төрийн хяналт шалгалтын хуульд заасан дээрх нийтлэг бүрэн эрхээ практикт хэрэгжүүлэхэд үүсдэг хүндрэл бэрхшээлийг тодруулах үүднээс улсын байцаагчийн эрх бүхий 727 албан хаагчаас анкетын судалгаа авахад 316 албан хаагч бүрэн эрхээ хэрэгжүүлэхэд хүндрэл бэрхшээл үүсдэггүй хангалттай хэмжээнд хэрэгждэг гэсэн.

Харин Төрийн хяналт шалгалтын тухай хуулийн 10.9.1-д заасан бүрэн эрхийг хэрэгжүүлэхэд хүндрэлтэй байдаг гэх хариултыг 10 албан хаагч, 10.9.2-д заасан бүрэн эрхийг хэрэгжүүлэхэд хүндрэлтэй байдаг гэх хариултыг 36 албан хаагч, 10.9.4-д заасан бүрэн эрхийг хэрэгжүүлэхэд хүндрэлтэй байдаг гэх хариултыг 30 албан хаагч, 10.9.7-д заасан бүрэн эрхийг хэрэгжүүлэхэд хүндрэлтэй байдаг гэх хариултыг 62 албан хаагч, 10.9.8-д заасан бүрэн эрхийг хэрэгжүүлэхэд хүндрэлтэй байдаг гэх хариултыг 34 албан хаагч, 10.9.10-д заасан бүрэн эрхийг хэрэгжүүлэхэд хүндрэлтэй байдаг гэх хариултыг 27 албан хаагч, 10.9.11-д заасан бүрэн эрхийг хэрэгжүүлэхэд хүндрэлтэй байдаг гэх хариултыг 12 албан хаагч, 10.9.12-д заасан бүрэн эрхийг хэрэгжүүлэхэд хүндрэлтэй байдаг гэх хариултыг 43 албан хаагч хариулсан бөгөөд ямар төрлийн хүндрэл бэрхшээл тулгардаг талаарх шалтгаан нөхцөлөө анкетын судалгааны хүрээнд дурдсан байна.

Улсын байцаагчийн бүрэн эрхтэй холбоотойгоор шүүхээр шийдвэрлэгдсэн хэргийн тухай авч үзвэл, шүүхээс хэргийг шийдвэрлэхдээ одоогийн хэрэгжиж буй хуулийн зүйл заалтыг үндэслэл болгон шийдвэрлэсэн үндэслэл бүхий байгаа хэдий ч прокуророос зөрчил шалган шийдвэрлэх ажиллагаатай холбогдуулан мэргэжлийн хяналтын улсын байцаагчийн үйл ажиллагаанд оролцох оролцоог төрийн хяналт шалгалтын ажиллагааны нийтлэг арга хэлбэр түүнийг хэрэгжүүлэх суурь стандарт буюу нийтлэг үндэслэл, журмыг зөрчил шалган шийдвэрлэх ажиллагаанаас ялгаатай байдлаар хуульчлан тогтоох шаардлагатай болох нь харагдаж байна.

¹⁴² Ё.Бямбатогтох. *Төрийн хяналт шалгалт*. (УБ: 2005), 3.

2.Улсын байцаагчийн тодорхой бүрэн эрхийг захиргааны тухайн хяналтын хууль тогтоомжоор тогтоох асуудлын хүрээнд:

Монгол Улсын хэмжээнд хүчин төгөлдөр мөрдөгдөж буй нийт 700 гаруй хуулиас 112 хуульд нь төрийн хяналт шалгалт, улсын байцаагчийн үйл ажиллагаа, бүрэн эрхтэй холбоотой зохицуулалтуудыг тусгаж өгсөн. Эдгээр хуулиар дээр дурдсан улсын байцаагчийн нийтлэг бүрэн эрхээс гадна улсын байцаагчид тодорхой бүрэн эрхийг захиргааны тухай хяналтын хуулиар олгож болдог байна. Гэтэл тодорхой бүрэн эрхийг олгохдоо Төрийн хяналт шалгалтын тухай хуульд заасан нийтлэг бүрэн эрхийг дэлгэрүүлэх, явцууруулан хуульчлах тохиолдол гарсаар байна. Ингэснээр хууль хоорондын уялдаа холбоо алдагдах, давхардал хийдэл үүсэх нөхцөл нь болж байна. Цаашид хууль хоорондын давхардал хийдлийг арилгах үүднээс улсын байцаагчийн нийтлэг бүрэн эрхийг зөвхөн Төрийн хяналт шалгалтын хуулиар зохицуулах, тодорхой бүрэн эрх ямар хүрээнд байх талаар тухайлан хуульчлах шаардлагатай.

3.Бусдад учруулсан хохирлыг нөхөн төлүүлэх асуудлыг холбогдох хууль тогтоомжийн дагуу шийдвэрлэх хүрээнд:

Улсын ерөнхий байцаагч болон улсын ахлах байцаагчаас Төрийн хяналт шалгалтын тухай хуулийн 10 дугаар зүйлийн 10.12.2 дахь хэсгийг үндэслэл болгон 2018 оны байдлаар 35,955,649,759 төгрөг, 2019 онд 4,688,704,859 төгрөг, 2020 онд 3,696,365,739¹⁴³ төгрөгний нөхөн төлбөрийг ногдуулсан байна.

Захиргааны хэргийн анхан шатны шүүхээс Төрийн хяналт шалгалтын тухай хуулиар 2004 онд 2, 2005 онд 9, 2006 онд 12, 2007 онд 24, нийт 47¹⁴⁴ хэргийг хянан шийдвэрлэсэн бол 2017 онд нийт хянан шийдвэрлэсэн 1908 хэргийн 52 буюу 2.8 хувийг¹⁴⁵, 2018 онд шүүхээр шийдвэрлэгдсэн 1638 хэргийн 62 хэрэг¹⁴⁶, 2019 оны 3 дугаар улиралд шүүхээр шийдвэрлэгдсэн 1180 хэргийн 76 хэрэг буюу 6.4 хувийг¹⁴⁷ төрийн хяналт шалгалттай холбоотой маргаан тус тус эзэлж байна.

Мэргэжлийн хяналтын улсын байцаагч акт үйлдэх эрхгүй, харин түүний хэлтсийн дарга бөгөөд өөр чиглэлийн хяналтын улсын байцаагч үйлдэх болж үүнтэй холбоотой асуудал үүсдэг байна. Үүнээс үүдэн анкетын судалгаанд оролцсон улсын байцаагч нараас дээрх бүрэн эрхийг Төрийн хяналт шалгалтын тухай хуулийн 10 дугаар зүйлийн 10.9-д заасан нийтлэг бүрэн эрх рүү оруулах саналыг нийт судалгаанд оролцогчдын 13 хувь буюу 95 нь гаргасан байна. Тухайн заалтын

¹⁴³ МХЕГ-аас ирүүлсэн 2018-2020 оны арга хэмжээний судалгаа

¹⁴⁴ Монгол Улсын Дээд шүүхийн зөвлөмж, “Төрийн хяналт шалгалтын тухай хуулийн зарим зүйл, заалтыг шүүхийн практикт зөв хэрэглэх тухай”, 2008.04.08, <http://www.supremecourt.mn/act/print/225>

¹⁴⁵ Монгол Улсын шүүхийн 2017 оны шүүн таслах ажиллагааны тайлан, <https://docs.google.com/file/d/10ZOrX1Wpod-KibyfkL6H5B6M-Es1y6yj/view>

¹⁴⁶ Монгол Улсын шүүхийн 2018 оны шүүн таслах ажиллагааны тайлан, https://docs.google.com/file/d/1pZ9Xyjp_WQnBQhbtS1plQxBblN_V9K88/view

¹⁴⁷ Монгол Улсын шүүхийн 2019 оны 3 дугаар улирлын шүүн таслах ажиллагааны тайлан, https://docs.google.com/file/d/1yE8lUFqC_TsTmFPavj5yPadFKH9mxQh5/view

ерөнхий зохицуулалтаас болж улсын ахлах байцаагч өөрийн эрх хэмжээнд хамаарахгүй асуудлаар нөхөн төлбөр гаргуулах шийдвэр гаргадаг. Иймд хуулийн зүйл, заалтыг дэлгэрүүлэн хуульчлах, ямар төрлийн хохирлыг нөхөн төлүүлэх талаар шийдвэрлэх эрхтэй эсэх талаар тодорхой болгох шаардлагатай.

Үнэлэгдэх хэсэг	11 дүгээр зүйл. Улсын байцаагчийн бүрэн эрхээ хэрэгжүүлэх баталгаа 11.1. Улсын байцаагч Төрийн албаны тухай хууль тогтоомжид заасан төрийн албан хаагчийн ажиллах нөхцөл, баталгаа, нэмэгдэл баталгаа, түүнд олгох цалин хөлс, нөхөх төлбөр, тусламж, шагнал урамшил, тэтгэвэр, тэтгэмжээс гадна дор дурдсан нэмэгдэл баталгаагаар хангагдана:
Томъёологдсон шалгуур үзүүлэлт	1. Практикт хэрхэн хэрэгжиж байна вэ? Хэрэгжүүлэхэд хүндрэл, бэрхшээл тулгарч байгаа эсэх? 2. Төрийн хяналт шалгалтын тухай хуулийн 11 дүгээр зүйл улсын байцаагчийн нийгмийн баталгааг бүхэлд нь зохицуулж чадаж байгаа эсэх?

Тус хуулийн 11 дүгээр зүйл нь бүхэлдээ улсын байцаагчийн бүрэн эрхээ хэрэгжүүлэх баталгааны талаар тусгасан бөгөөд 2 заалт, 5 хэсэг бүхий зохицуулалтаас бүрдэж байна.

Монгол Улсын Үндсэн хуулиар баталгаажуулсан хүний эрх, эрх чөлөө гэдэгт Монгол Улсын Үндсэн хуулийн хоёрдугаар бүлэгт Монгол Улсын иргэнд баталгаатай эдлүүлэхээр заасан үндсэн эрх, эрх чөлөө хамаарах бөгөөд тус хуулийн Арван зургадугаар зүйлийн 4 дэх хэсэгт “ажил мэргэжлээ чөлөөтэй сонгох, хөдөлмөрийн аятай нөхцөлөөр хангуулах, цалин хөлс авах, амрах... эрхтэй. Хэнийг ч хууль бусаар албадан хөдөлмөрлүүлж болохгүй;”, мөн 5 дахь хэсэгт “өндөр наслах, хөдөлмөрийн чадвар алдах, хүүхэд төрүүлэх, асрах болон хуульд заасан бусад тохиолдолд эд, мөнгөний тусламж авах эрхтэй;” гэж тус тус иргэдийнхээ хөдөлмөрлөх эрх болон хөдөлмөр эрхэлж буй иргэдийг нийгмийн баталгаагаар хангах асуудлыг баталгаажуулсан билээ. Түүнчлэн ТАтХ-д ч төрийн жинхэнэ албан хаагчийн нийгмийн баталгааны талаар нарийвчлан зохицуулсан байдаг.¹⁴⁸

Өмнөх бүлгүүдэд дурдсанчлан ТХШТХ-д 6 удаа нэмэлт, өөрчлөлт оруулснаас албан хаагчийн нийгмийн баталгааны талаар тусгасан энэхүү 11 дүгээр зүйлийн тухайд 2 удаа нэмэлт, өөрчлөлт орсон байна. Үүнд:

¹⁴⁸ Төрийн албаны тухай хууль /шинэчилсэн найруулга/, Төрийн мэдээлэл эмхэтгэл, 2018 он, №1, Төрийн албан хаагчийн цалин хөлс, нөхөх төлбөр, тусламж, нийгмийн баталгаа хэмээх VI хэсэгт тусгасан.

1. ТХШТХ-д нэмэлт, өөрчлөлт оруулах тухай 2010 оны 6 дугаар сарын 10-ны өдрийн хуулиар 11 дүгээр зүйлийн 11.1.4, 11.1.5 дахь заалтыг дараах байдлаар

“11.1.4.байгаль орчин, хилийн мэргэжлийн хяналтын улсын байцаагч нь дүрэмт хувцас, ялгах тэмдэг хэрэглэх бөгөөд хянан шалгах үүргээ гүйцэтгэхэд шаардагдах хөдөлмөр хамгааллын хувцас болон техник хэрэгслээр хангагдах. Мэргэжлийн хяналтын улсын байцаагчийн дүрэмт хувцасны загвар, ялгах тэмдгийг мэргэжлийн хяналтын асуудал эрхэлсэн Засгийн газрын гишүүн батална;

11.1.5.бүрэн эрхээ хэрэгжүүлэхтэй нь холбогдуулан доромжилсон, гүтгэсэн, дарамталсан, амь нас, эрүүл мэндэд нь бодит аюул заналхийлсэн бол цагдаагийн байгууллагаар аюулгүй байдлаа хангуулах арга хэмжээ авахуулах”¹⁴⁹ гэж шинээр нэмсэн.

2. ТХШТХ-д өөрчлөлт оруулах тухай 2015 оны 01 дүгээр сарын 23-ны өдрийн хуулиар 11 дүгээр зүйлийн 11.1.4 дэх заалтыг “байгаль орчин, хилийн мэргэжлийн хяналтын улсын байцаагч нь хянан шалгах үүргээ гүйцэтгэхэд шаардагдах хөдөлмөр хамгааллын хувцас болон техник хэрэгслээр хангагдах;” ¹⁵⁰ [3] гэж өөрчлөн найруулсан бөгөөд энэхүү заалт хууль батлагдсан өдрөөс эхлэн өнөөг хүртэл дагаж мөрдөгдөж байна.

ТХШТХ-ийн уг зохицуулалт нь төрийн хяналт шалгалтыг хэрэгжүүлж буй улсын байцаагчийн нийгмийн баталгааны талаар зохицуулсан зохицуулалт байх тул тус зүйл, хэсгийг үнэлэхийн тул МХБ-ын улсын байцаагчид энэхүү баталгаагаар хэрхэн хангагдаж буй байдлыг үнэлэхийг зорилоо.

Үүний тулд МХБ-аас хийж байсан судалгаа, бүртгэл, статистик болон тус байгууллагын хэмжээнд ажиллаж буй нийт албан хаагчдын дунд анкетын асуулга¹⁵¹[4] явуулж, асуулгын үр дүнд үндэслэн үнэлгээг хийсэн болно.

Сонгосон зүйлийн хэрэгжилтийг шалгуур үзүүлэлтийн томъёоллын дагуу хэсэг, заалт тус бүрээр үнэлье.

1.Практикт хэрхэн хэрэгжиж байна вэ? Хэрэгжүүлэхэд хүндрэл, бэрхшээл тулгарч байгаа эсэх?

Монгол Улсын Үндсэн хуулийн Арван зургадугаар зүйлийн 4 дэх хэсэгт “ажил мэргэжлээ чөлөөтэй сонгох, хөдөлмөрийн аятай нөхцөлөөр хангуулах, цалин хөлс авах, амрах... эрхтэй. Хэнийг ч хууль бусаар албадан хөдөлмөрлүүлж болохгүй”, мөн хуулийн 5 дахь хэсэгт “өндөр наслах, хөдөлмөрийн чадвар алдах, хүүхэд төрүүлэх, асрах болон хуульд заасан бусад тохиолдолд эд, мөнгөний тусламж авах

¹⁴⁹ <https://www.legalinfo.mn/additional/details/923?lawid=500> Сүүлд үзсэн 2020.12.25

¹⁵⁰ <https://www.legalinfo.mn/additional/details/2088?lawid=500> Сүүлд үзсэн 2020.12.25

¹⁵¹ Анкетын асуулгад МХЕГ-аас 42 албан хаагч (149 албан хаагчтай гэж үзвэл 28%), НМХГ-аас 125 албан хаагч (527 албан хаагчтай гэж үзвэл 19%), АМХГ-аас 390 албан хаагч (1085 албан хаагчтай гэж үзвэл 36%), ХМХА-аас 103 албан хаагч (298 албан хаагчтай гэж үзвэл 35%), ХАБҮЛЛ-оос 68 албан хаагч (141 албан хаагчтай гэж үзвэл 48%) тус тус хамрагдсан байна. Нийт 2200 /байх ёстой/ албан хаагчаас 727 албан хаагч буюу задалбал, төрийн захиргааны 1596 албан хаагчтайгаас судалгаанд 41 хувь нь хамрагдсан бол, төрийн үйлчилгээний нийт 606 албан хаагчтайгаас судалгаанд 11 хувь нь хамрагдсан үзүүлэлттэй байна.

эрхтэй” гэж тус тус заасан. Энэ нь иргэний хөдөлмөрлөх эрх болон хөдөлмөр эрхэлж буй иргэн нийгмийн баталгаагаар хангагдах асуудлыг баталгаажуулжсан суурь зохицуулалт бөгөөд төрийн албан хаагчийн нийгмийн баталгааг Төрийн албаны тухай хуулиар нарийвчлан зохицуулсан¹⁵² байдаг.

Энэ зүйлийн үнэлгээг хийхдээ мэргэжлийн хяналтын байгууллагын дотоод судалгаа, бүртгэл, статистик болон тус байгууллагад ажиллаж буй нийт албан хаагчдын дунд анкетын асуулга¹⁵³ явуулж, асуулгын үр дүнд үндэслэн болно.

11.1.1. хяналт шалгалт хийх бүрэн эрхээ хэрэгжүүлж явахдаа хот, суурингийн доторхи нийтийн тээврийн хэрэгсэл /таксинаас бусад/-ээр зорчсон тохиолдолд хувиас гарсан зардлыг тогтоосон журмын дагуу тухайн байгууллага

Төрийн албаны тухай хуулийн 59 дүгээр зүйлийн 59.1.2-д “албан ажлын хэрэгцээнд хувийн унаа хэрэглэсэн тохиолдолд батлагдсан нормативын дагуу гарсан зардлыг”¹⁵⁴ нөхөн олгох талаар заасан нь Төрийн хяналт шалгалтын тухай хуулийн 11.1.1-д заасан зохицуулалтын үндэслэл болдог. Уг зохицуулалтын хүрээнд хяналтын чиг үүргээ хэрэгжүүлэх явцад албан хаагч хувиасаа зардал гаргаж байсан эсэх, гаргасан бол уг зардлыг нөхөн олгосон эсэх талаар албан хаагчдаас анкетын судалгаа авсан болно¹⁵⁵. Үүнд:

График 1

¹⁵² Төрийн албаны тухай хууль /шинэчилсэн найруулга/, *Төрийн мэдээлэл эмхэтгэл*, 2018 он, №1, Төрийн албан хаагчийн цалин хөлс, нөхөх төлбөр, тусламж, нийгмийн баталгаа хэмээх VI хэсэгт тусгасан.

¹⁵³ Анкетын асуулгад МХЕГ-аас 42 албан хаагч (149 албан хаагчтай гэж үзвэл 28%), НМХГ-аас 125 албан хаагч (527 албан хаагчтай гэж үзвэл 19%), АМХГ-аас 390 албан хаагч (1085 албан хаагчтай гэж үзвэл 36%), ХМХА-аас 103 албан хаагч (298 албан хаагчтай гэж үзвэл 35%), ХАБҮЛЛ-оос 68 албан хаагч (141 албан хаагчтай гэж үзвэл 48%) тус тус хамрагдсан байна. Нийт 2200 /байх ёстой/ албан хаагчаас 727 албан хаагч буюу задалбал, төрийн захиргааны 1596 албан хаагчтайгаас судалгаанд 41 хувь нь хамрагдсан бол, төрийн үйлчилгээний нийт 606 албан хаагчтайгаас судалгаанд 11 хувь нь хамрагдсан үзүүлэлттэй байна.

¹⁵⁴ Төрийн албаны тухай хууль /шинэчилсэн найруулга/, *Төрийн мэдээлэл эмхэтгэл*, 2018 он, №1

¹⁵⁵ Энэхүү асуулгыг тус байгууллагын нийт 727 албан хаагчаас авсан болно.

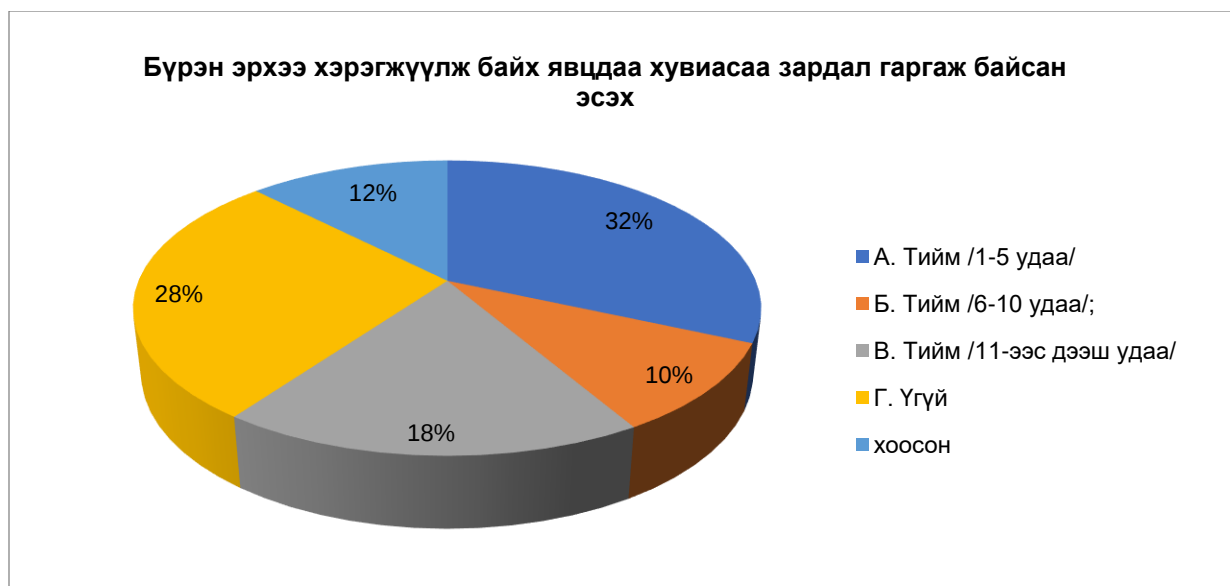
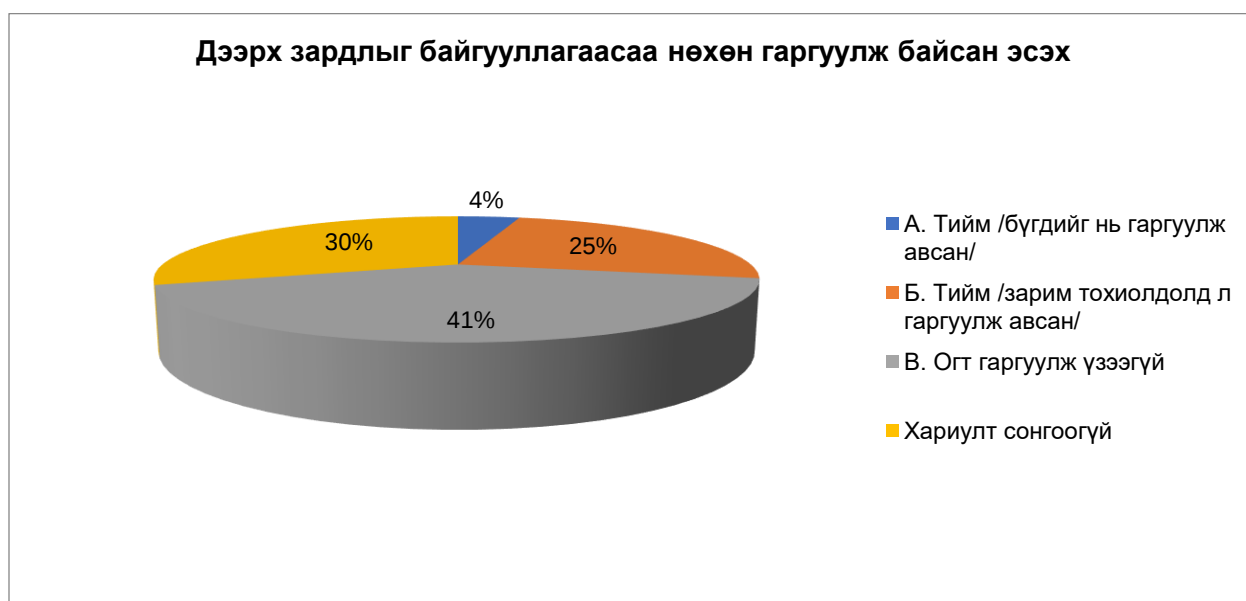


График 2



Дээрх тоон мэдээлэл, графикаас харахад албан үүргээ гүйцэтгэх явцдаа албан хаагч хувиасаа зардал гаргах тохиолдол асуулгад оролцогсдын 60 орчим хувьд нь гарсан байна. Тодруулбал, Ажил үүргээ гүйцэтгэхдээ өөрийн хувийн тээврийн хэрэгслийг ихэвчлэн ашигладаг бөгөөд шатахууны зардлыг хувиасаа гаргах тохиолдол бий гэжээ. Гэвч энэхүү хуулийн зохицуулалтыг авч үзэхэд ажил үүргээ гүйцэтгэхдээ ямар нэгэн байдлаар хувиасаа зардал гаргасан тохиолдолд нөхөн олгох талаар бус, "...хот, суурингийн доторхи нийтийн тээврийн хэрэгсэл /таксианаас бусад/-ээр зорчсон тохиолдолд..." хувиасаа гаргасан зардлыг нөхөн олгох зохицуулалт байгаа юм. Иймд ТХШТХ-ийн 11 дүгээр зүйлийн 1.1 дэх заалтыг

хэрэгждэггүй гэж үзэх үндэслэлгүй юм. Өөрөөр хэлбэл, хуулиар тусгайлан зохицуулаагүй зардлыг албан хаагчид өөрсдөөсөө гаргаад, уг гаргасан зардлыг ТХШтХ-ийн 11 дүгээр зүйлийн 1.1 дэх хэсэгт зааснаар нөхөн төлөх ёстой гэж үзэж болохооргүй байгаа юм.

Нөгөөтэйгүүр байгууллагын зүгээс албан хаагчдыг ажил үүргээ гүйцэтгэх бүхий л боломж, нөхцөлөөр хангах үүрэгтэй бөгөөд анкетын судалгаанаас харахад нэлээдгүй хувь нь хувиасаа тодорхой хэмжээгээр зардал гаргасан байгаа нь ажиллах нөхцөл, боломжоор бүрэн хангагдаж чадахгүй байгааг илтгэж буй хэрэг юм.

Иймд цаашид албан хаагч ажил үүргээ гүйцэтгэх явцад гарах зардлыг хувиасаа төлөхгүй байх асуудлыг байгууллагын дотоод журамд нарийвчлан тусгах шаардлагатай болов уу.

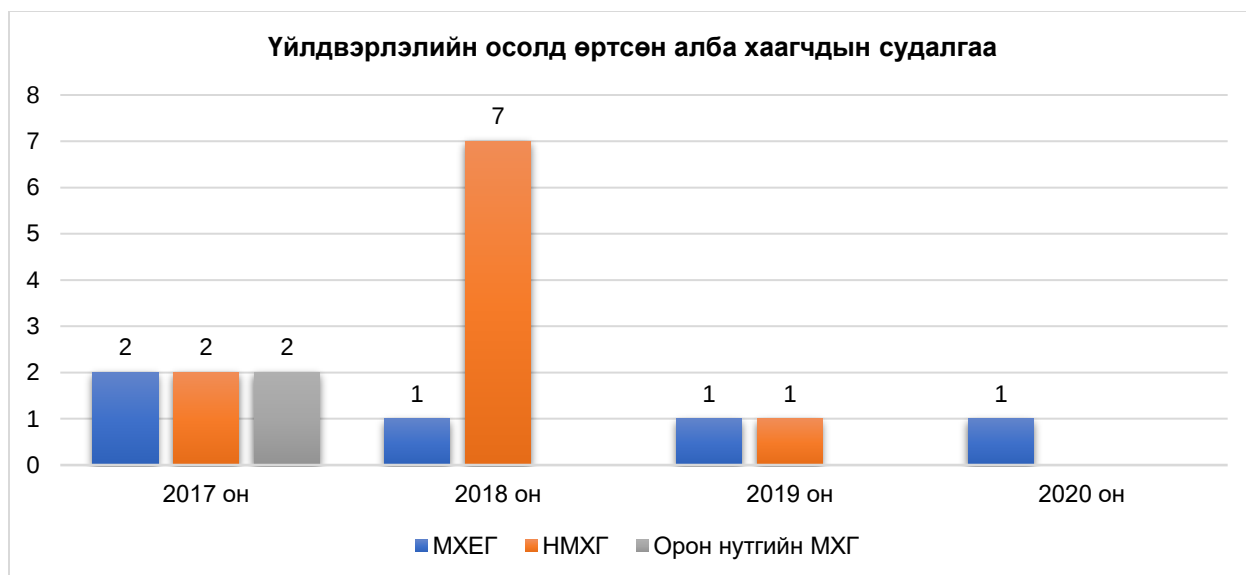
11.1.2.хяналт шалгалт хийх бүрэн эрхээ хэрэгжүүлж яваад хөдөлмөрийн чадвараа түр алдсан бол хөдөлмөрийн чадвараа түр алдсаны тэтгэмж, албан тушаалын цалингийн зөрүүг хөдөлмөрийн чадвараа түр алдсан хугацааны туршид, тахир дутуу болсон бол тахир дутуугийн тэтгэвэр, албан тушаалын цалингийн зөрүүг тахир дутуугийн тэтгэвэр авч байгаа хугацааны туршид тус тус авах;

Төрийн албаны тухай хуулийн 59 дүгээр зүйлийн 59.1.4-т “төрийн албан хаагч албан үүргээ гүйцэтгэж байхад бие махбодид нь гэмтэл учруулсан буюу эрүүл мэндийг нь бусад хэлбэрээр хохироосноос хөдөлмөрийн чадвараа түр алдсан, хөгжлийн бэрхшээлтэй болсон бол түүний авч байсан цалин, тэтгэвэр, тэтгэмжийн зөрүүг хөдөлмөрийн чадвараа түр алдсан буюу тахир дутуугийн тэтгэвэр авч байсан нийт хугацаанд нөхөн олгож, хохирлыг гэм буруутай этгээдээр нөхөн төлүүлэх” гэж заасан нь ТХШтХ-ийн дээрх зохицуулалтын суурь нь болж байгаа юм.

Уг зохицуулалтын хүрээнд мэргэжлийн хяналтын байгууллагын хэмжээнд 2017-2020 оны хооронд бүртгэгдсэн үйлдвэрлэлийн ослын судалгааг авч үзвэл:¹⁵⁶

График 3

¹⁵⁶ МХБ-аас судалгааны багт ирүүлсэн мэдээлэлд үндэслэв.



Дээрх тоон үзүүлэлтээс харахад нийслэлд үйл ажиллагаагаа хэрэгжүүлж буй мэргэжлийн хяналтын байгууллагын алба хаагч үйлдвэрлэлийн осолд өртсөн тохиолдол өндөр байгаа болно. Мөн осолд өртсөн албан хаагчдын хүндрэлийн зэргээр ялган харвал хөнгөн 3, хүнд 14 тохиолдол бүртгэгдсэн байна. Түүнчлэн 2017 оны тоон үзүүлэлтийг 2019, 2020 оны тоон үзүүлэлттэй харьцуулбал үйлдвэрлэлийн осолд өртсөн тохиолдол багассан байна.

Ослын шалтгааныг авч үзвэл:

График 4



2017-2020 оны хооронд мэргэжлийн хяналтын байгууллагын хэмжээнд үйлдвэрлэлийн осолд өртсөн нийт 17 тохиолдол бүртгэгдсэнээс ижил түвшнээс унаж гэмтсэн 12, эд зүйлд хавчуулагдсан, цохигдсоноос гэмтсэн 2, зам тээврийн

ослын улмаас гэмтсэн 2 тохиолдол байна. Хөдөлмөрийн чадвараа түр алдахад ижил түвшнээс унах гэсэн шалтгаан хамгийн их бүртгэгдсэн байна.

Мэргэжлийн хяналтын байгууллагын зүгээс үйлдвэрийн осолд өртсөн 17 албан хаагчдад ТХШтХ болон холбогдох бусад хуульд заасан хөдөлмөрийн чадвараа түр алдсаны тэтгэмж, албан тушаалын цалингийн зөрүүг хөдөлмөрийн чадвараа түр алдсан хугацааны туршид, тахир дутуу болсон бол тахир дутуугийн тэтгэвэр, албан тушаалын цалингийн зөрүүг тахир дутуугийн тэтгэвэр авч байгаа хугацааны туршид тус тус олгож шийдвэрлэсэн байна.

Дээрхээс харахад ТХШтХ-ийн 11 дүгээр зүйлийн 1 дэх хэсгийн 2 дахь заалтын хэрэгжилтийг тохиолдол гарах бүрт бүрэн хэрэгжсэн гэж үзэж болохоор байна. Гэсэн хэдий ч цаашид тус зохицуулалтын хүрээнд Төрийн албаны тухай хуулийн 59 дүгээр зүйлийн 1 дэх хэсгийн 5 дахь заалтад тусгасан “төрийн албан хаагч албан үүргээ гүйцэтгэж байхад бие махбодид нь гэмтэл учруулсан буюу эрүүл мэндийг нь бусад хэлбэрээр хохироосноос хөгжлийн бэрхшээлтэй болж, хиймэл эрхтэн хийлгэх, сонсголын аппарат авах, нөхөн сэргээх бусад эмчилгээ хийлгэх бол зардлын тодорхой хэсгийг Нийгмийн даатгалын сангаас олгох үйлдвэрлэлийн осол, мэргэжлээс шалтгаалах өвчний тэтгэвэр, тэтгэмж, төлбөрийн тухай хуулийн 17 дугаар зүйлийн 1 дэх хэсэгт заасны дагуу санхүүжүүлэх, зөрүүг улсын төсвөөс нөхөн олгож, хохирлыг гэм буруутай этгээдээр нөхөн төлүүлэх”¹⁵⁷ гэсэн заалтыг удирдлага болгон хуульд нарийвчлан тусгах шаардлагатай гэж үзэж байна.

11.1.3.хяналт шалгалт хийх бүрэн эрхээ хэрэгжүүлэхтэй нь холбогдуулан амь насыг нь хохироосон тохиолдолд түүний албан тушаалын гурван жилийн цалинтай тэнцэх хэмжээний нэг удаагийн буцалтгүй тусламжийг хохирогчийн ар

ажил үүргийг ажлын болон ажлын бус цагаар албан ажлын байр, ажил үүрэгт хамаарах бусад байршилд гүйцэтгэх, мөн гэрээс ажлын байр, ажлын байрнаас гэртээ харих, албан томилолтоор ажиллах явцыг хамааруулна”¹⁵⁸ гэж Засгийн газрын 2019 оны №8 дугаар тогтоолын хавсралт болох “Албан үүргээ гүйцэтгэх явцад төрийн албан хаагчийн амь нас хохирсон тохиолдолд ар гэрт нь нэг удаагийн буцалтгүй тусламж олгох журам”-ын 1.4-т заасан.

2011-2020 онд мэргэжлийн хяналтын байгууллагын албан хаагч ажил үүргээ гүйцэтгэх явцдаа амь нас хохирсон 13 тохиолдол байгаа бөгөөд эдгээрийн 85% нь орон нутагт ажиллаж байсан албан хаагч байна. Албан хаагчийн нас барсан шалтгаан, нөхцөлийг нарийвчлан үзвэл 38,5% буюу 5 тохиолдол нь ослын улмаас, 38,5% буюу 5 тохиолдол цус харвах, зүрхний шигдээс болсны улмаас, 23% буюу 3 тохиолдол нь бусад буюу гэнэт бие нь муудаж эмнэлгийн тусламж авах явцдаа нас барсан байна. Түүнчлэн эдгээр тохиолдлын 7 нь буюу 54% нь хилийн боомтод болон хяналт шалгалт хийх тодорхой бүсэд албан томилолтоор ажиллаж байх хугацаанд амь нас нь хохирсон байна. Орон нутагт ялангуяа хилийн боомтод ажиллаж байгаа албан хаагчид эрсдэлд өндөр өртсөн байгааг 1/орон нутагт цаг

¹⁵⁷ Төрийн албаны тухай хууль /шинэчилсэн найруулга/, Төрийн мэдээлэл эмхэтгэл, 2018 он, №1

¹⁵⁸ Засгийн газрын 2019 оны 8 дугаар тогтоол “Албан үүргээ гүйцэтгэх явцад төрийн албан хаагчийн амь нас хохирсон тохиолдолд ар гэрт нь нэг удаагийн буцалтгүй тусламж олгох журам”.

алдалгүй эмнэлгийн яаралтай тусламж авах боломж бүрдээгүй, 2/ажиллах нөхцөл, орчин боломжийн (тухайлбал, сэтгэл зүйн тогтвортой байдал, ажлын ачаалал, стресс, орон байрны тав тух г.м) түвшинд хүрээгүй байгаатай холбон үзэж болох юм.

Тэгвэл дээрх тохиолдолд хуульд заасан амь хохирсон албан хаагчийн ар гэрт нэг удаагийн буцалтгүй тусламж олгосон байдлыг харвал,

График



ТХШТХ-иар албан үүргээ гүйцэтгэх явцдаа амь хохирсон тохиолдолд түүний албан тушаалын гурван жилийн цалинтай тэнцэх хэмжээний нэг удаагийн буцалтгүй тусламжийг хохирогчийн ар гэрт олгох зохицуулалттай төдийгүй дээрх 13 хохирогчийн ар гэрт хуульд заасан нэг удаагийн буцалтгүй тусламжийг МХБ-аас олгосон байна. Гэсэн хэдий ч ийнхүү олгохдоо амь хохирсон тухайн жилд нь олгож байгаагүй бөгөөд 1-2 жилийн хугацаанд тусламжийг ар гэрт нь олгосон байна.

Хуулийн дээрх зохицуулалтыг ТХШТХ-иас гадна ТАТХ-ийг хэрэгжүүлэхтэй холбогдон гарсан Засгийн газрын 2019 оны 8 дугаар тогтоол “Албан үүргээ гүйцэтгэх явцад төрийн албан хаагчийн амь нас хохирсон тохиолдолд ар гэрт нь нэг удаагийн буцалтгүй тусламж олгох журам”-ын дагуу хэрэгжүүлж байна. Энэхүү журмын 2.4-т “Байгууллагын дарга буцалтгүй тусламжид шаардагдах хөрөнгийг тухайн жилийн батлагдсан төсөвт багтаан шийдвэрлэх бөгөөд хэрэв төсөвлөсөн хөрөнгө хүрэлцэхгүй бол үлдэгдэл зөрүүг дараагийн төсвийн жилд нөхөн олгоно.” гэж заасныг удирдлага болгон тусламжийг олгох ёстой болж байгаа юм. Өөрөөр хэлбэл, буцалтгүй тусламжийг амь хохирсон тухайн жилд эсхүл төсвийн дараагийн жилд багтаан олгох талаар зохицуулсан нь хугацааг маш тодорхой болгожээ.

Судалгаанаас харахад ТХШТХ-ийн 11 дүгээр зүйлийн 11.1.3 дахь заалт практикт бүрэн хэрэгжиж байна гэж дүгнэж болохоор байна.

Дээрх зохицуулалтын хүрээнд өөр нэг үүсч буй асуудал нь ТХШТХ-ийн уг зохицуулалт ТАТХ-ийн холбогдох зохицуулалттай зөрчилдөж байгаа эсэхийг нягтлах юм. МХБ-ын алба хаагчдаас авсан санал асуулгын нэгтгэлийг шүүж үзэхэд ТХШТХ-ийн 11 дүгээр зүйлийн 1.3 дахь заалт ТАТХ-ийн 60 дугаар зүйлийн 2 дахь хэсэгт заасан заалттай зөрчилдөж байгаа учраас уг зохицуулалтыг ТАТХ-ийн дагуу шинэчлэх шаардлагатай гэсэн санал цөөнгүй ирүүлсэн байв¹⁵⁹.

¹⁵⁹ МХБ-аас албан хаагчдын дунд дотооддоо явуулсан санал, асуулгын нэгтгэлийн тайлангаас хэсэгчлэн авав.

Үүнийг нягтлан үзвэл, 2017 оны 12 дугаар сард батлан 2019 оноос хэрэгжиж эхэлсэн ТАТХ-ийн төрийн албан хаагчид олгох тусламжийн талаар зохицуулсан 60 дугаар зүйлийн 2 дахь хэсэгт “Албан үүргээ гүйцэтгэх явцад төрийн албан хаагчийн амь нас хохирсон тохиолдолд 60 сарын албан тушаалын үндсэн цалинтай тэнцэх хэмжээний нэг удаагийн буцалтгүй тусламжийг түүний ар гэрт нь олгоно” гэж тусгасан зохицуулалттай ТХШТХ-ийн холбогдох зохицуулалт зөрчилдсөн мэт харагдаж байгаа боловч Засгийн газрын 2019 оны 8 дугаар тогтоолоор батлагдсан “Албан үүргээ гүйцэтгэх явцад төрийн албан хаагчийн амь нас хохирсон тохиолдолд ар гэрт нь нэг удаагийн буцалтгүй тусламж олгох журам”-ын 2.2-т “Төрийн албаны тухай хуулиас бусад хуульд нэг удаагийн буцалтгүй тусламж олгох талаар заасан бол төрийн албан хаагчийн ар гэр эдгээр тусламжийн аль илүүг сонгох эрхтэй бөгөөд энэ тохиолдолд буцалтгүй тусламжийг давхардуулан олгохгүй.” гэсэн зохицуулалт давхар үйлчилж байна. Иймд эдгээр зохицуулалтыг зөрчилдөж байна гэж шууд үзэх боломжгүй юм.

Гэсэн хэдий ч хууль хоорондын уялдааг хангах, хуулийг хэрэглэх, нэг мөр ойлгох үүднээс дээрх зохицуулалтыг ТАТХ-тай нийцүүлэн өөрчлөх нь зүйтэй гэж үзэж байна. Түүнчлэн Засгийн газрын 2019 оны 8 дугаар тогтоолоор баталсан “Албан үүргээ гүйцэтгэх явцад төрийн албан хаагчийн амь нас хохирсон тохиолдолд ар гэрт нь нэг удаагийн буцалтгүй тусламж олгох журам”-ын 2.5-д “Төрийн албан хаагчийн ар гэрт энэ журамд заасны дагуу олгосон буцалтгүй тусламжийн хөрөнгийг холбогдох хуульд заасны дагуу гэм буруутай этгээдээр нөхөн төлүүлнэ. Буцалтгүй тусламжийн хөрөнгийг гэм буруутай этгээдээс нэхэмжлэх үүргийг тухайн байгууллагын төсвийн шууд захирагч хариуцна.” гэсэн зохицуулалтыг ч мөн ТХШТХ-д нэмж тусгах нь зүйтэй гэж үзэж байна.

11.1.4.байгаль орчин, хилийн мэргэжлийн хяналтын улсын байцаагч нь хянан шалгах үүргээ гүйцэтгэхэд шаардагдах хөдөлмөр хамгааллын хувцас
--

Энэхүү зохицуулалтыг үнэлэхийн тулд МХЕГ-аас сүүлийн 5 жилийн хувцас, хэрэгслийн хангалтын талаарх судалгаа, тоо баримтыг гаргуулан авч ашигласнаас гадна, мэргэжлийн хяналтын байгууллагын албан хаагчаас анкетын асуулга авч тухайн асуулгын үр дүнд үнэлгээ хийсэн болно¹⁶⁰.

Хөдөлмөр хамгааллын хувцасны тухайд: албан хаагчдад сүүлийн 5 жилийн хугацаанд огт хангалт хийгдээгүй 7 газар, 1 удаа хийгдсэн 10 газар, 2 удаа хийгдсэн 6 газар, албад, 3 удаа хийгдсэн 3 газар, албад, 4 удаа хийгдсэн 1 алба байна. Жил бүр тогтмол хувцасны хангалтыг хийдэггүй, дунджаар 2-3 жилд нэг удаа хийгдэж байгаа бөгөөд хувцасны хангалт нь албан хаагчдын хэрэгцээ, шаардлагыг бүрэн хангаж чаддаггүй байна¹⁶¹. Төрийн хяналт шалгалт нь өөрөө нэлээд өргөн хүрээнд зохион байгуулагддаг ажил бөгөөд үүнийг хэрэгжүүлэгч субъект нь албан томилолт, хилийн боомтод, гамшиг, цар тахалд ажиллах гэх мэт байнгын хөдөлгөөнт ажил

¹⁶⁰ МХЕГ-аас БОГУУХ, ЭИХХЦХ-ын улсын байцаагчид олгож байсан хангалт сүүлийн 6 жилээр гаргасан судалгаанаас хэсэгчлэн авав.

¹⁶¹ Төрийн хяналт шалгалтыг хэрэгжүүлэгч алба хаагч нь албан томилолт, хилийн боомтод ажиллах гэх мэт байнгын хөдөлгөөнт ажил эрхэлдэг тул эдгээр алба хаагчдад улирлын болоод тусгай нөхцөлд ажиллахад зориулагдсан хувцас, хэрэгсэл зайлшгүй шаардлагатай байдаг байна.

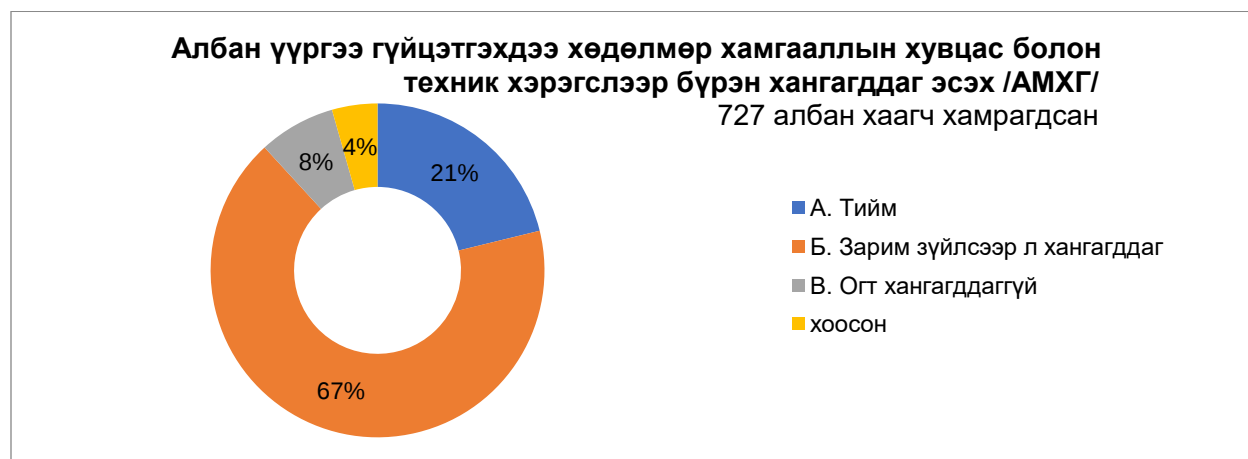
эрхэлж байгаа тул эдгээр субъектэд улирлын болоод тусгай нөхцөлд ажиллахад зориулагдсан хувцас, хэрэгсэл зайлшгүй шаардлагатай юм. Дээрх хангалтын судалгаанаас үзэхэд хувцас, хэрэгслээр хангах байдал дутмаг байгаа нь харагдаж байна.

Техник, хэрэгслийн хангамжийн тухайд: Сүүлийн 6 жилд буюу 2015-2020 онд техник, хэрэгсэлд тодорхой хэмжээний зардал зарцуулсан бөгөөд хамгийн томоохон хөрөнгө оруулалт нь 2020 онд салбар нийт байгууллагын тавилга, эд хогшилыг шинэчлэх, сайжруулахад хийгдсэн хөрөнгө оруулалт байна¹⁶². Харин АМХГ, ХМХА-дад хөрөнгө оруулсан техник хэрэгслийг багцлан үзвэл, байрлал тогтоогч, цахилгаан бороохой, дуран, жин, дрон, станц, зургийн аппарат, цацрагийн пейжер гэх мэт багаж хэрэгслээр зарим газар, албадыг хангасан байна.

Алба хаагчдаас авсан асуулга:

Асуулгыг нэгдүгээрт, албан үүргээ гүйцэтгэхдээ хөдөлмөр хамгааллын хувцас болон техник хэрэгслээр хангагддаг эсэхийг тодруулах, хоёрдугаарт, алба хаагчдын хувцас, техник хэрэгсэлд ямар зүйлс багтах шаардлагатай байгааг тодруулах зорилгоор 2 асуулт бэлтгэн авсан.

График 5



Мэргэжлийн хяналтын байгууллага нь улсын хэмжээнд төрийн хяналт шалгалтыг хэрэгжүүлж байгаагийн хувьд албан хаагчдын хувцас хэрэглэл, багаж, тоног төхөөрөмжөөр тогтмол бүрэн хангагдаж байх ёстой байгууллага юм. Гэвч “график 5”-аас харахад мэргэжлийн хяналтын байгууллагын алба хаагчид хөдөлмөр хамгааллын хувцас, хэрэгслээр бүрэн биш ч тодорхой хэмжээнд хангагдаж байна.

Анкетын асуулгын хүрээнд албан хаагчдад нэн тэргүүнд ямар хувцас, хэрэгсэл шаардлагатай талаар санал авахад дараах саналыг гарсан. Үүнд:

1. Дүрэмт хувцас: иж бүрэн, улирлын, өдөр тутмын, ёслолын, хээрийн хувцас:

¹⁶² МХЕГ-аас БОГУУХ, ЭИХХЦХ-ын улсын байцаагчид олгож байсан хангалт сүүлийн 6 жилээр гаргасан судалгаанаас хэсэгчлэн авав.

- Ялгах тэмдэг; цамц /цагаан урт, богино ханцуйтай/; зангиа; китель; өмд; гутал; малгай; гадуур хувцас.

2. Хөдөлмөр хамгааллын хувцас:

- Химийн бодисоос хамгаалах хувцас; нэг удаагийн өмсгөл; бээлий; малгай; каск; хошуувч, амны хаалт; гутал, усны гутал; өмд; цамц; баг; халдвар хамгааллын хэрэгсэл; цүнх; комбинзон; нүдний шил; цацруулагчтай хантааз.

3. Шаардлагатай багаж, хэрэгсэл, тоног төхөөрөмж:

- Хурдан хугацаанд үзлэг шалгалт хийх дэвшилтэд технологид суурилсан рентген тоног төхөөрөмжүүд; түргэвчилсэн тестүүд; тээврийн хэрэгслийг шалгахад шаардлагатай толь; гар чийдэн /өвөл хэрэглэх боломжтой/; химийн хорт, аюултай бодисын агаар, орчин дахь тархалтыг илрүүлэх багаж хэрэгсэл; хүнсний бүтээгдэхүүний дээж авах, зөөвөрлөх сав, багаж хэрэгсэл, термометр, уут сав; тээврийн хэрэгсэлд үзлэг шалгалт хийх тоног төхөөрөмж;
- Барилгын хэмжих хэрэгсэл /босоо, хэвтээ чиглэлд/, нивилер, теодолит; агаарын чийгшил, дулаан, гэрэлтүүлэг хэмжигч; мал сүрэгт үзлэг ангилалт хийх багаж хэрэгсэл; халуун хэмжигч;
- Лабораторийн тоног төхөөрөмж /өндөр хүчин чадалтай микроскоп/; ариутгал халдваргүйжүүлэлтийн тоног төхөөрөмж; хүнд металл, цацрагийн үүсгүүр хортон шавьж мэдрэгч гар багаж; зорчигчийг ариутгах төхөөрөмж; зорчигчийн бичиг баримтыг ариутгах төхөөрөмж; люксметр, анимометр, шуугиан хэмжигч, тоосны сорьц цуглуулах багаж; инженерийн шугам сүлжээний эвдрэл гэмтлийг үзэх багаж.

4. Шаардлагатай техник, хэрэгсэл:

- Албаны авто машин; суурин болон зөөврийн компьютер, принтер, сканер; камер /видео бичлэг хийх боломжтой/; зургийн аппарат /үзүүлэлт өндөр байх/; дуу хураагуур; таблет; байршил тогтоогч /GPS/; шуугиан буруулах чихэвч; модем; бичгийн хэрэгсэл; сандал, ширээ, шүүгээ.

5. Хамгаалах хэрэгсэл: /нэг бүрийн хамгаалах хэрэгсэл/:

- Цахилгаан бороохой; хийн гар буу, сум; гэрэлтүүлэг бүхий дохиур мод; нулимс асгаруулагч гэх мэт.

Дээр дурдагдсан бүхий л зүйлсээр МХБ-ын алба хаагчид нэн тэргүүнд бүрэн хангагдах шаардлагатай гэж үзсэн байна. Энэ нь ч зүй ёсны шаардлага гэж үзэж байна. Өөрөөр хэлбэл, орчин үеийн дэвшилтэд техник технологид суурилсан тоног төхөөрөмж нэвтрүүлснээр ажлын ачаалал багасахаас гадна ажлын үр дүн дээшлэх боломж бүрдэх тул ажлын хэрэгцээний бүхий л зүйлсээр нь /хамгийн гол нь өндөр хүчин чадалтай/ тогтмол бүрэн хангаж байх шаардлагатай. Мөн тухайн алба хаагчийн чиглэлийн онцлогт нь тохируулан хувцас хэрэгслээр хангаснаар мэргэжлийн боловсон хүчнээ эрсдэлээс хамгаалах нөхцөл, боломж нэмэгдэх юм.

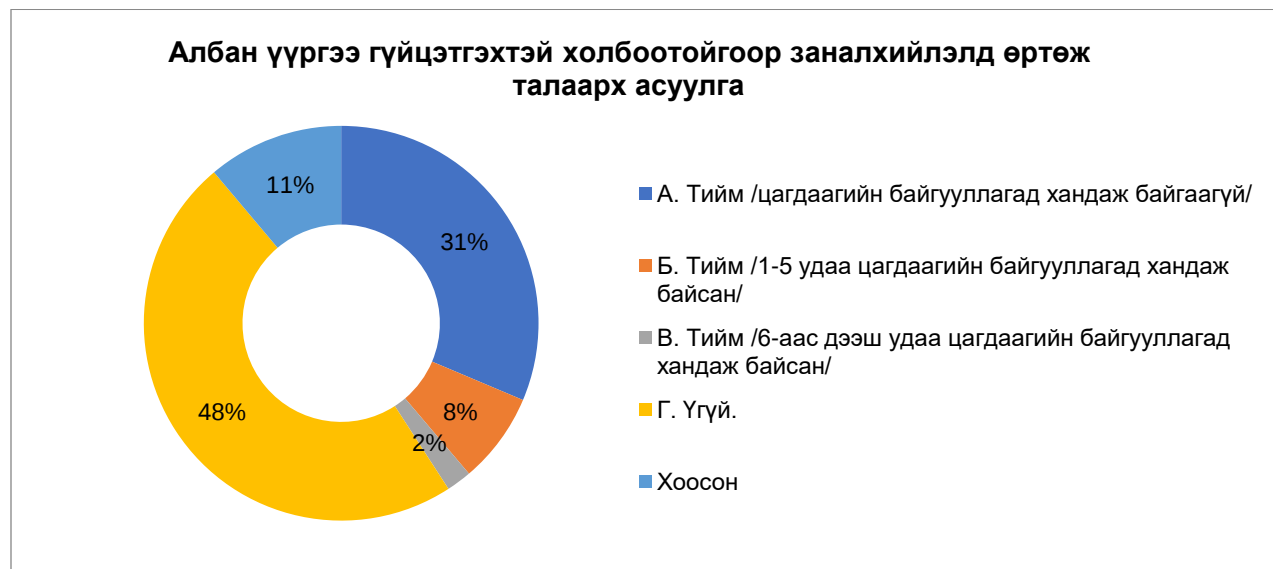
Энэ бүгдээс дүгнэхэд, мэргэжлийн хяналтын алба хаагчийн Үндсэн хуулиар хамгаалагдсан эрх, эрх чөлөө болон ТХШТХ-д тусгасан нийгмийн баталгааны нэг хэсэг нь хангагдахгүй байна гэж үзэж болохоор байна.

11.1.5.бүрэн эрхээ хэрэгжүүлэхтэй нь холбогдуулан доромжилсон, гүтгэсэн, дарамталсан, амь нас, эрүүл мэндэд нь бодит аюул заналхийлсэн бол цагдаагийн байгууллагаар аюулгүй байдлаа хангуулах арга хэмжээ авахуулах.

Төрийн албаны тухай хуулийн 61 дүгээр зүйлийн 61.1.4-т “албан үүргээ гүйцэтгэж байгаатай нь холбогдуулан хүчирхийлэх, заналхийлэх, доромжлох, гүтгэх болон бусад хууль бус үйлдэл, үйл ажиллагаанаас төрийн албан хаагч, түүний гэр бүлийн гишүүнийг тухайн ажиллаж байгаа байгууллага, эсхүл цагдаагийн байгууллагаар хамгаалуулах;”¹⁶³ гэж заасан нь Төрийн хяналт шалгалтын тухай хуулийн дээрх зохицуулалтын суурь нь болж байгаа юм.

Уг зохицуулалтын хүрээнд МХБ-аас энэ талаар авч байсан арга хэмжээ, судалгаа, тоо баримт байгаа эсэхийг нягтлахад холбоотой мэдээлэл, тоо баримт байгаагүй бөгөөд үүнийг тодруулах зорилгоор албан хаагчдаас анкетын судалгаа авсан юм.¹⁶⁴

График 6



Асуулгад оролцогсдын 48% нь заналхийлэлд өртөж байгаагүй, 41% нь заналхийлэлд тодорхой хэмжээгээр өртөж байсан гэсэн хариултыг өгсөн нь эрсдэлтэй, аюултай нөхцөлд ажилладаг, сэтгэл зүйн дарамттай цөөнгүй тооны албан хаагчид байгааг илтгэж буй хэрэг юм.

¹⁶³ Төрийн албаны тухай хууль /шинэчилсэн найруулга/, Төрийн мэдээлэл эмхэтгэл, 2018 он, №1

¹⁶⁴ Энэхүү асуулгад тус байгууллагын 727 албан хаагч хамрагдсан.

Түүнчлэн дээрх албан хаагчдын 31% нь цагдаагийн байгууллагад хандаж байгаагүй, 6-аас дээш удаа цагдаагийн байгууллагад хандаж байсан /2%/. Энэ хувь бага хэдий ч заналхийлэлд өртсөн давтамжийн тоо өндөр байгаа нь эрсдэл дагуулж байна.

Энэхүү асуулгын үр дүнд үндэслэн ТХШТХ-ийн холбогдох зүйл, хэсгийн хэрэгжилт хангалтгүй гэж үзэж болохоор байна.

Иймд уг зохицуулалтын хэрэгжилтийг хангах талаар анхаарч ажиллах шаардлагатай.

11.2.Энэ зүйлийн 11.1.2, 11.1.3-т заасан тэтгэвэр, тэтгэмж болон албан тушаалын цалингийн зөрүү, буцалтгүй тусламжийг улсын төсвөөс олгож, уг хөрөнгийг гэм буруутай этгээдээр нөхөн төлүүлнэ.

Төрийн албаны тухай хуулийн 59 дүгээр зүйлийн 59.1.4-т “төрийн албан хаагч албан үүргээ гүйцэтгэж байхад бие махбодид нь гэмтэл учруулсан буюу эрүүл мэндийг нь бусад хэлбэрээр хохироосноос хөдөлмөрийн чадвараа түр алдсан, хөгжлийн бэрхшээлтэй болсон бол түүний авч байсан цалин, тэтгэвэр, тэтгэмжийн зөрүүг хөдөлмөрийн чадвараа түр алдсан буюу тахир дутуугийн тэтгэвэр авч байсан нийт хугацаанд нөхөн олгож, хохирлыг гэм буруутай этгээдээр нөхөн төлүүлэх;”¹⁶⁵ гэж заасан нь ТХШТХ-ийн дээрх зохицуулалтыг суурь зохицуулалт юм.

Хуулийн зохицуулалт Төрийн албаны тухай хууль болон Төрийн хяналт шалгалтын тухай хуулийн аль алинд нь байгаа хэдий ч мэргэжлийн хяналтын байгууллагаас дээрх зохицуулалтын хүрээнд авч байсан арга хэмжээ, судалгаа, тоо баримт байгаа эсэхийг нягтлахад холбоотой мэдээлэл, тоо баримт байгаагүй юм. Дээрх хуулийн 11 дүгээр зүйлийн 1.2, 1.3 дахь заалтыг үнэлэхэд эдгээр зохцуулалт практикт бүрэн хэрэгжиж байна гэсэн дүгнэлт гарсан бөгөөд Төрийн хяналт шалгалтын тухай хуулийн 11 дүгээр зүйлийн 11.2 дахь хэсэгт тусгасан заалтын “Энэ зүйлийн 11.1.2, 11.1.3-т заасан тэтгэвэр, тэтгэмж болон албан тушаалын цалингийн зөрүү, буцалтгүй тусламжийг улсын төсвөөс олгож,...” гэх хэсэгт нь бүрэн хэрэгжиж, харин уг заалтын “...уг хөрөнгийг гэм буруутай этгээдээр нөхөн төлүүлнэ.” гэх хэсэг хэрэгждэггүй гэж үзэж болохоор байна.

Мэргэжлийн хяналтын байгууллагын алба хаагч дүрэмт хувцас өмсөх шаардлагатай эсэх?

Анкетын асуулгыг нэгтгэх явцад МХБ-ын алба хаагчдаас нэлээдгүй санал ирүүлсэн нь дүрэмт хувцастай болох гэсэн санал байв. Дүрэмт хувцастай болох ёстой гэж нийт асуулгад оролцогсдын 31 орчим хувь нь буюу 224 алба хаагч үзсэн¹⁶⁶. Түүнчлэн МХБ-ын удирдлагуудтай уулзах уулзалтын үер онцгой үүрэг гүйцэтгэх явцад бусад байгууллагын алба хаагчдаас ялгарах шаардлага эн тэргүүнд тулгардаг талаар ч дурдагдаж байсан юм.

Төрийн албаны тухай хуулийн шинэчилсэн найруулгад төрийн албан хаагч зөвхөн хуульд заасны дагуу дүрэмт хувцас хэрэглэнэ гэж заасан. Одоо хүчин

¹⁶⁵ Төрийн албаны тухай хууль /шинэчилсэн найруулга/, Төрийн мэдээлэл эмхэтгэл, 2018 он, №1

¹⁶⁶ Энэхүү асуулгад тус байгууллагын 727 алба хаагч хамрагдсан.

төгөлдөр мөрдөгдөж байгаа ТХШТХ-д дүрэмт хувцасны талаар ямар нэгэн зохицуулалт тусгагдаагүй учраас МХБ-ын албан хаагчид дүрэмт хувцас хэрэглэх боломжгүй байна. Харин өнөөдрийн байдлаар хуулиар Засгийн газарт тусгайлан эрх олгосноор дүрэмт хувцас хэрэглэх эрхтэй төрийн албан хаагчдын дүрэмт хувцасны загвар, эдэлгээний хугацааг Засгийн газрын тогтоолоор батлан мөрдүүлж байгаа бөгөөд дараах байгууллагууд хамаарагдаж байна:

1. Иргэний агаарын тээврийн байгууллагын үйлчилгээний ажилтан (Засгийн газрын 1993 оны 151 дүгээр тогтоол);
2. Төмөр замыг цэрэгжүүлсэн хамгаалалтын албаны албан хаагч (Засгийн газрын 1997 оны 08 дугаар тогтоол);
3. Бүх шатны прокурор (Засгийн газрын 2000 оны 73 дугаар тогтоол);
4. Онцгой байдлын байгууллагын албан хаагч (Засгийн газрын 2008 оны 41 дүгээр тогтоол);
5. Шүүхийн шинжилгээний байгууллагын ажилтан (Засгийн газрын 2010 оны 125 дугаар тогтоол);
6. Зэвсэгт хүчний цэргийн албан хаагч (Засгийн газрын 2011 оны 279 дүгээр тогтоол)
7. Цагдаагийн ажилтан (Засгийн газрын 1993 оны 03 дугаар тогтоол, Засгийн газрын 2017 оны 155 дугаар тогтоол);
8. Хилийн цэргийн албан хаагч (Засгийн газрын 2017 оны 174 дүгээр тогтоол).

Тэгвэл төрийн хяналтыг хэрэгжүүлж буй гааль, татварын байгууллагын дүрэмт хувцасны зохицуулалтыг харьцуулан үзвэл эдгээр байгууллага өөрсдийн хуульд дүрэмт хувцастай байх талаар тусгасан бөгөөд дүрэмт хувцасны загвар, эдэлгээний хугацааг батлах асуудлыг харилцан адилгүй зохицуулжээ. Тухайлбал, Гаалийн тухай хуулийн 276 дугаар зүйлийн 1 дэх хэсэгт “Гаалийн улсын байцаагч дүрэмт хувцас, ялгах тэмдэг хэрэглэх, эсхүл хувцасны хангамж эдэлнэ.”, тус зүйлийн 2 дахь хэсэгт “...эдэлгээний хугацаа, хэрэглэх журмыг гаалийн удирдах төв байгууллагын дарга батална.” гэж заасан бол ТХХ-ийн 80 дугаар зүйлийн 4 дэх хэсэгт “Татварын улсын байцаагч нь албан үүргээ гүйцэтгэхэд шаардагдах хувцас, хэрэглэлээр хангагдсан байна.” тус зүйлийн 5 дахь хэсэгт “...хувцас, хэрэглэл хэрэглэх... журмыг санхүү, төсвийн асуудал эрхэлсэн Засгийн газрын гишүүн батална.” гэж заасан байна. Хэдийгээр дээрх хоёр байгууллага хуульдаа дүрэмт хувцастай байх талаар зохицуулалтыг тусгагсан хэдий ч дүрэмт хувцас хэрэглэх журам батлах субъектын тухайд Төрийн албаны тухай хуулийн 63.2-т “Албан хаагчийн дүрэмт хувцасны загварыг эдэлгээний хугацаа, хэрэглэх журмын хамт Ерөнхийлөгч, Засгийн газар тус тус тогтооно.” гэж заасантай зөрчилдсөн гэж харж болохоор зохицуулалттай байна.

Иймд алба хаагчдын дүрэмт хувцасны зохицуулалтыг хуульд тусган, хөдөлмөр хамгааллын хувцас, шаардлагатай багаж, тоног төхөөрөмжийн асуудлыг цаашид ул суурьтай авч үзэн, жил бүрийн төсөвт тусгах байдлаар зохицуулах шаардлагатай гэж үзэж байна.

Түүнчлэн дээрх асуулгыг нэгтгэх явцад бие хамгаалах хэрэгсэл зарим онцлог хяналт шалгалт хийдэг улсын байцаагчдад зайлшгүй шаардагддаг бөгөөд тусгай хэрэгслийг хэрэглэх асуудлыг хууль тогтоомжид нэг бүрчлэн тусгах шаардлагатай гэдэг нь ажиглагдаж байсан.¹⁶⁷

Төрийн захиргаа болон төрийн тусгай ангилалын алинд хамаарах эсэх?

Үнэлгээний явцад мэргэжлийн хяналтын албан хаагчдын зүгээс төрийн захиргааны болон тусгай албан хаагчийн аль ангилалд хамаарах талаар асуудал хөндсөн бөгөөд энэ асуудлыг тодруулахын тулд алба хаагчдаас дараах асуулгыг авч нэгтгэсэн болно.

График 7



Дээрх асуулгад 727 албан хаагч хамрагдсанаас “А” буюу Төрийн захиргааны албан тушаал гэсэн хариултыг 243, “Б” буюу Төрийн тусгай албан тушаал гэсэн хариултыг 412 албан хаагч сонгосон бол ямар ч хариулт сонгоогүй 72 албан хаагч байна.

Асуулгад хамрагдсан албан хаагчид төрийн албан тушаалын ангиллыг сонгохдоо дараах үндэслэлийг дурдсан. Үүнд:

¹⁶⁷ Тусгай хэрэгсэл хэрэглэх талаар зарим хууль тогтоомжид тусгасан. Тухайлбал, Гаалийн тухай хуульд “гаалийн улсын байцаагч албан үүргээ гүйцэтгэх үедээ нэг бүрийн тусгай хэрэгсэл, тээврийн хэрэгсэл албадан зогсоох тусгай хэрэгсэл, хамгаалах тусгай хэрэгсэл, самбо, каратэ зэрэг зэвсэггүйгээр тулалдах мэх, албаны нохой гэх мэт тусгай хэрэгсэл, мэх хэрэглэж болно” гэж заасан байдаг.

Төрийн захиргааны албан тушаалын тухайд:

- Төрийн албаны тухай хуульд заасан учраас;
- Байгууллагын норм, норматив их байдаг тул;
- Төрийн хяналт шалгалтыг хэрэгжүүлдэг чиг үүрэг нь төрийн тусгай албан тушаалаас ангид байх шаардлагатай учраас;
- Хэрэгжүүлж буй хяналтын чиг үүрэг, хэм хэмжээ нь бусад шатны болон байгууллагуудын зүгээс тавигдах хяналтын хүрээгээр хязгаарлагдах ёстой, удирдлага тогтолцооны хувьд энгийн байгууллага;
- Мэргэжлийн хяналтын байгууллага нь хөндлөнгийн хараат бус хяналт учраас төрийн захиргааны албан тушаалын ангилалд байх ёстой.

Төрийн тусгай албан тушаалын тухайд:

- Зөрчлийн тухай хууль болон Зөрчил шалган шийдвэрлэх тухай хуулийн дагуу арга хэмжээ хэрэгжүүлдэг учир;
- Тусгай чиг үүрэг гүйцэтгэдэг тул;
- Хил болон цагдаа, онцгой байдлын алба хаагчдын нэгэн адил чиг үүрэг хэрэгжүүлдэг учир;
- Нийгмийн эрүүл мэндийн тулгамдсан асуудал, онц ноцтой байдал, хүн, мал амьтны гоц халдварт өвчин зэрэг гамшгийн тохиолдолд нийт бие бүрэлдэхүүн бэлэн байдлын зэрэгт шилжин, дайчлагдан ажилладаг;
- Хууль тогтоомжийн хэрэгжилтэд хяналт тавихдаа хориглох, зогсоох, торгох ажиллагаа явуулдаг учраас;
- Хэрэгжүүлж буй чиг үүргийн хувьд Үндэсний аюулгүй байдлыг хангуулахад чиглэгдсэн ажил үүрэг гүйцэтгэж буй тул;
- Хүний амь нас, эрүүл мэнд, хүрээлэн буй орчинд шууд буюу шууд бусаар хор хохирол учруулах ямар нэгэн эрсдэл гарах үед байнга тэргүүн эгнээнд байж төрийн тусгай албан тушаалтнуудтай хамтран ажилладаг тул төрийн тусгай албан тушаалын ангилалд хамаарах ёстой гэжээ.

Төрийн албаны тухай хуульд төрийн тусгай албан тушаалд Монгол Улсын Үндсэн хууль, бусад хуульд заасан журмын дагуу үндэсний болон хүн амын аюулгүй байдлыг хангах, нийгмийн хэв журам болон хууль дээдлэх үндсэн зарчмыг сахиулахтай холбогдсон төрийн тусгай чиг үүргийг хэрэгжүүлэх албан тушаал хамаарна гэж заасан.¹⁶⁸ Уг зохицуулалтаас үзвэл мэргэжлийн хяналтын байгууллагын зарим албан хаагч төрийн тусгай албаны хэрэгжүүлэх ажил үүрэг гүйцэтгэж байна гэж үзэж болно. Тухайлбал, онцгой нөхцөл байдал үүссэн, мал,

¹⁶⁸ Төрийн албаны тухай хууль /шинэчилсэн найруулга/, *Төрийн мэдээлэл эмхэтгэл*, 2018 он, №1

амьтны гоц халдварт өвчин гарсан тохиолдолд байнгын бэлэн байдалд ажиллах, мөн хүнсний аюулгүй байдалд хяналт тавих гэх мэт.

Гэвч Төрийн хяналт шалгалтын тухай хуулийн 1 дүгээр зүйлд “Энэ хуулийн зорилт нь төрийн хяналт шалгалтын тогтолцоо, төрийн захиргааны хяналт шалгалтын эрх зүйн үндсийг тодорхойлж, төрийн хяналт шалгалтыг хэрэгжүүлэхтэй холбогдсон харилцааг зохицуулна” гэж захиргааны хяналтыг хэрэгжүүлэх талаар заасан байна.

Захиргааны хяналт гэдгийг “хууль тогтоомж, эрх зүйн бусад актаар тогтоосон, бүх нийтээр дагаж мөрдвөл зохих журам буюу захиргааны журмын хэрэгжилтэд улсын хяналтын албадаас тавих хяналтын үйл ажиллагаа”¹⁶⁹ гэж тодорхойлсон байдаг. Мөн Төрийн албаны тухай хуульд “төрийн захиргааны албан тушаалд төрийн бодлого боловсруулахад мэргэшлийн зөвлөгөө өгөх, уг бодлогыг хэрэгжүүлэх үйл ажиллагааг төрийн захиргааны удирдлагаар хангах, зохион байгуулах чиг үүрэг бүхий албан тушаал хамаарна” гэж заасан. Харин мэргэжлийн хяналтын байгууллагын хэрэгжүүлэх бүрэн эрхийг ТХШТХ-ийн 9 дүгээр зүйлийн 9.3.1-д “хуульд заасны дагуу хууль тогтоомж болон нийтээр дагаж мөрдөх эрх зүйн бусад актын биелэлтэд хяналт тавих;” хэмээн тодорхойлсон байдаг.

Хэдийгээр албан хаагчдаас албан тушаалын ангиллыг тодорхой болгох санал гаргаж байгаа нь төрийн тусгай албан хаагчдад олгож буй нийгмийн баталгаа илүү, түүнчлэн зарим албан хаагчийн гүйцэтгэж байгаа үйл ажиллагаа нь тусгай чиг үүргийн ажлыг хэрэгжүүлж байгаатай холбоотой байж болох юм.

Тэгвэл ТАТХ-иар энэхүү 2 албан тушаалын ангиллын цалин, урамшуулал болон, бусад баталгааг хэрхэн зохицуулсныг харьцуулж үзвэл:

Д/д	Төрийн захиргааны албан тушаал	Төрийн тусгай албан тушаал	Тайлбар
1	Төрийн албан хаагчийн цалин хөлс		
	захиргааны албан тушаал эрхэлдэг төрийн албан хаагчийн хувьд албан тушаалын цалин болон төрийн алба хаасан хугацааны, цолны, зэрэг дэвийн, докторын зэргийн нэмэгдэл, <u>нэмэгдэл хөлснөөс</u> ; ¹⁷⁰	тусгай албан тушаал эрхэлдэг төрийн албан хаагчийн хувьд албан тушаалын цалин болон <u>албан ажлын онцгой нөхцөлийн</u> ,	Төрийн албан тушаалын хоёр ангиллын хувьд 5 төрлийн цалин, нэмэгдэл адил байх бөгөөд төрийн тусгай албан тушаалын

¹⁶⁹ С.Нарангэрэл, Монголын эрх зүйн англи, орос, латин хадмал эх толь бичиг, дөрөв дэх хэвлэл, УБ., 2015 он, 592 дахь тал.

¹⁷⁰ Төрийн албаны тухай хууль /шинэчилсэн найруулга/-ийн 57 дугаар зүйлийн 2.2

	Төрийн захиргааны албан тушаал эрхэлдэг төрийн албан хаагчид Хөдөлмөрийн тухай хуульд заасан нэмэгдэл хөлс олгоно.¹⁷³ 50 дугаар зүйл.Нэмэгдэл хөлс 50.1.Ажилтанд үндсэн цалин дээр нь ажлын үр дүнгээр нэмэгдэл хөлс олгож болно. 50.2.Ажилтан үндсэн ажлынхаа зэрэгцээ мэргэжил, ажил, албан тушаал хавсран буюу хослон ажилласан, эзгүй байгаа ажилтны үүргийг орлон гүйцэтгэсэн, ажлын байрны тодорхойлолтод заагаагүй ажил, үүргийг гүйцэтгэсэн, шөнийн болон илүү цагаар ажилласан бол үндсэн цалингаас нь тооцон нэмэгдэл хөлс олгоно. 50.3.Нэмэгдэл хөлсийг энэ хууль болон хамтын гэрээгээр тогтоосон хэмжээгээр ажил олгогч ажилтантай тохиролцон тогтооно.^{174[5]}	төрийн алба хаасан хугацааны, цол, зэрэг дэвийн, докторын, <u>мэргэшлийн зэргийн болон хуульд заасан бусад нэмэгдлээс;</u>¹⁷¹	хувьд албан ажлын онцгой нөхцөлийн болон мэргэшлийн зэргийн нэмэгдлийг, төрийн захиргааны албан тушаалын хувьд нэмэгдэл хөлс¹⁷² олгохоор харилцан адилгүй хуульчлагдсан байна.
2	Нөхөх төлбөр олгох зохицуулалт ижил /ТАтХ-ийн 59 дүгээр зүйл/		
3	Тусламж үзүүлэх зохицуулалт ижил /ТАтХ-ийн 60 дугаар зүйл/		
4	Нийтлэг болон нэмэгдэл баталгааны зохицуулалт ижил /ТАтХ-ийн 61, 62 дугаар зүйл/		

¹⁷³ Төрийн албаны тухай хууль /шинэчилсэн найруулга/-ийн 57 дугаар зүйлийн 12 дахь хэсэг.

¹⁷⁴ Хөдөлмөрийн тухай хууль, Төрийн мэдээлэл эмхэтгэл, 1999 он, №25, 50 дугаар зүйл.

¹⁷¹ Төрийн албаны тухай хууль /шинэчилсэн найруулга/-ийн 57 дугаар зүйлийн 2.3

¹⁷² “Нэмэгдэл хөлс”-ийг Хөдөлмөрийн тухай хуулийн 50 дугаар зүйлд тусгасан байдаг.

5	Дүрэмт хувцас хэрэглэх зохицуулалт аль алинд нь хамаарах боломжтой /ТАТХ-ийн 63 дугаар зүйл/
---	--

Дээрхээс гадна улсын байцаагчийн нийгмийн баталгаа эдлэх зохицуулалтыг ижил төрлийн бусад байгууллагатай харьцуулсан судалгаанаас харвал:¹⁷⁵

- Мэргэжлийн хяналтын байгууллагын албан хаагчид дүрэмт хувцас хэрэглэх, түүнийг улсын төсвөөс санхүүжүүлэх, хилийн нэмэгдэл авах, тодорхой хугацаанд ажилласны нэмэгдэл, онцгой нөхцөлд томилолтоор ажилласны нэмэгдэл, техник тоног төхөөрөмжийн хангалт гэх зэрэг бусад шаардлагатай урамшууллын асуудлыг хуульчлан тогтоогоогүй;
- Төрийн захиргааны албан хаагчийн ангилалд хамаарах Гадааны иргэн, харьяатын байгууллагын албан хаагч хилийн нэмэгдэл авахаар, Улсын байцаагчийн хилийн боомтод ажилласан нэг жилийг нэг жил гурав сар ажилласанд тооцох ба хилийн боомт, орон нутаг дахь албанд таваас доошгүй жил ажиллаж байгаа ажилтанд ажилласан таван жил тутам 30 сарын үндсэн цалинтай тэнцэх хэмжээний мөнгөн урамшуулал авахаар хуульчилсан;
- Татварын байцаагч цолтой байх, цолны нэмэгдэл авахаар, үр дүнгийн шагнал олгохоор тусгасан;
- Нийгмийн даатгалын байцаагч мэргэшлийн зэрэгтэй байна. Мэргэшлийн зэргийг тогтоох, зэргийн нэмэгдэл олгох журмыг Засгийн газар тогтооно, мөн нийгмийн даатгалын байцаагчид ажлын үр дүнгээр мөнгөн урамшуулал олгож болно. Нийгмийн даатгалын байцаагчид мөнгөн урамшуулал олгох журмыг Засгийн газар тогтооно.
- Төрийн тусгай албан хаагч Гаалийн байцаагч, онцгой байдлын алба хаагч, цагдаагийн албан хаагчдын хувьд цолны, онцгой, хилийн нэмэгдэл гэх зэргээр нэмэгдлүүд авдаг зэргийг дурдсан байна.

Тухайлбал гаалийн болон мэргэжлийн хяналтын улсын байцаагчийн дундаж цалин хөлсний харьцуулалт ¹⁷⁶ /Докторын зэрэггүй улсын байцаагчдын цалин хөлсийг харьцуулав/

Албан тушаал	Ангилал зэрэглэл	Үндсэн цалин	Нэмэгдлүүд /үндсэн цалингаас тооцох хувь/	Зөрүү /төгрөг/
--------------	------------------	--------------	--	-------------------

¹⁷⁵ МХБ-ын 2020 онд хийсэн “Хууль, эрх зүйн орчинд судалгаа, дүн шинжилгээ хийх, давхардал хийдлийг арилгах, боловсронгуй болгох санал боловсруулах дэд ажлын хэсгийн ажлын тайлангаас хэсэгчлэн авав.

¹⁷⁶ МХБ-ын “Мэргэжлийн хяналтын байгууллагын бүтцийг оновчтой, боловсронгуй болгох санал боловсруулах дэд ажлын хэсгийн танилцуулга”-аас хэсэгчлэн авав.

		/төгрөг/	Төрийн алба хаасан хугацаа- ны	Зэрэг дэвийн	Онцгой нөхцө- лийн	Цол- ны	Хил ийн	Нийт цалин хөлс /төгрөг/	
Гаалийн улсын байцаагч	ТТ-10-3	600'830	15%	20%	10%	20%	25 %	1'141'577	313'124
Мэргэжлийн хяналтын улсын байцаагч	ТЗ-6-3	613'669	15%	20%	-	-	-	828'453	

Цаашид онцгой нөхцөлд ажиллаж байгаа албан хаагчдын цалин хангамжаас эхлээд нийгмийн баталгааны асуудлыг ижил төрлийн үйл ажиллагаа эрхэлж буй байгууллагын албан хаагчдын нийгмийн баталгаатай дүйцүүлэх талаар анхаарч, асуудлыг бодлогын түвшинд шийдвэрлэх шаардлагатай байна.

2. Шалгуур үзүүлэлтийн томьёолол. Төрийн хяналт шалгалтын тухай хуулийн 11 дүгээр зүйл улсын байцаагчийн нийгмийн баталгааг бүхэлд нь зохицуулж чадаж байгаа эсэх?

Төрийн хяналтыг хэрэгжүүлдэг гааль, татвар, мэргэжлийн хяналтын байгууллагын холбогдох хууль тогтоомжийг харьцуулан үзэхэд улсын байцаагчийн эрхийн баталгааг зохицуулсан заалт харилцан адилгүй байна. Өөрөөр хэлбэл, Гаалийн тухай хууль¹⁷⁷-д нөгөө хоёр хуулийн зохицуулалтаа бодвол гаалийн улсын байцаагчийн эрхийн баталгааг нэлээд дэлгэрэнгүй тусгаж өгсөн байх жишээтэй. Үүнийг хүснэгтээр харуулбал,

Хүснэгт

Төрийн хяналт шалгалтын тухай ¹⁷⁸ /2003 оны 1 дүгээр сарын 03-ны өдөр/	Гаалийн тухай хууль ¹⁷⁹ /2008 оны 5 дугаар сарын 20-ны өдөр/	ТАТВАРЫН ЕРӨНХИЙ ХУУЛЬ ¹⁸⁰ /2019 оны 03 сарын 22 өдөр/
--	---	--

¹⁷⁷ Гаалийн тухай хуулийн 282 дугаар зүйл, Төрийн мэдээлэл эмхэтгэл, 2008 он, №23

¹⁷⁸ Төрийн хяналт шалгалтын тухай хууль, Төрийн мэдээлэл эмхэтгэл, 2003 он, №2

¹⁷⁹ Гаалийн тухай хууль, Төрийн мэдээлэл эмхэтгэл, 2008 он, №23

¹⁸⁰ Татварын ерөнхий хууль, Төрийн мэдээлэл эмхэтгэл, 2019 он, №22

11 дүгээр зүйл. Улсын байцаагчийн бүрэн эрхээ хэрэгжүүлэх баталгаа	282 дугаар зүйл. Гаалийн улсын байцаагчийн эрхийн баталгаа	80 дугаар зүйл. Татварын улсын байцаагчийн эрхийн баталгаа
11.1. Улсын байцаагч Төрийн албаны тухай хууль тогтоомжид заасан төрийн албан хаагчийн ажиллах нөхцөл, баталгаа, нэмэгдэл баталгаа, түүнд олгох цалин хөлс, нөхөх төлбөр, тусламж, шагнал урамшил, тэтгэвэр, тэтгэмжээс гадна дор дурдсан нэмэгдэл баталгаагаар хангагдана:	282.1. Гаалийн улсын байцаагч албан үүргээ хараат бусаар, шударгаар биелүүлэх нөхцөл, баталгааг төр хангана.	80.1. Татварын улсын байцаагчийн цалин хөлс нь Төрийн албаны тухай хуулийн 57.2.2-т зааснаас гадна ажлын үр дүнгийн шагнал болон хууль тогтоомжид заасан бусад нэмэгдлээс бүрдэнэ.
11.1.1. хян алт шалгалт хийх бүрэн эрхээ хэрэгжүүлж явахдаа хот, суурингийн доторхи нийтийн тээврийн хэрэгсэл /таксинаас бусад/-ээр зорчсон тохиолдолд хувиас гарсан зардлыг тогтоосон журмын дагуу тухайн байгууллага нь нөхөн олгох;	282.2. Гаалийн байгууллага гаалийн улсын байцаагчаар хуулиар хүлээлгэсэн үүрэгт нь үл хамаарах ажил, үүрэг гүйцэтгүүлэхийг хориглоно.	80.2. Татварын улсын байцаагчид үр дүнгийн шагнал олгох журмыг санхүү, төсвийн асуудал эрхэлсэн Төсвийн тухай хуульд нийцүүлэн батална.
11.1.2. хян алт шалгалт хийх бүрэн эрхээ хэрэгжүүлж яваад хөдөлмөрийн чадвараа түр алдсан бол хөдөлмөрийн чадвараа түр алдсаны тэтгэмж, албан тушаалын цалингийн зөрүүг хөдөлмөрийн чадвараа түр алдсан хугацааны туршид, тахир дутуу болсон бол тахир дутуугийн тэтгэвэр, албан тушаалын цалингийн зөрүүг тахир дутуугийн	282.3. Эрх бүхий байгууллага нь гаалийн улсын байцаагчийг албан үүрэгтэй нь холбогдуулан шалгах бол гаалийн хэвийн үйл ажиллагааг алдагдуулахгүй байх үүднээс энэ тухай харьяалах гаалийн байгууллагын даргад урьдчилан мэдэгдэнэ.	80.3. Татварын улсын байцаагчид доор дурдсан цол олгож болно:
	282.4. Хуулиар хүлээлгэсэн албан үүрэгтэй нь холбоотойгоор заналхийлэх, сүрдүүлэх, амь бие, эрүүл мэндэд нь халдах аливаа хууль бус үйлдлээс гаалийн улсын байцаагч, түүний гэр бүлийн гишүүдийг төр хамгаална.	80.3.1. татв арын жинхэнэ зөвлөх;
	282.5. Гаалийн байгууллагад 25-аас дээш жил ажиллаж өндөр насны тэтгэвэр тогтоолгож байгаа гаалийн улсын байцаагчид сүүлийн 3 жилийн албан тушаалын цалингийн хэмжээтэй тэнцэх нэг удаагийн тэтгэмж олгоно.	80.3.2. татв арын итгэмжит зөвлөх;
	/Энэ хэсгийг 2015 оны 1 дүгээр сарын 23-ны өдрийн хуулиар хүчингүй болсонд тооцсон/	80.3.3. татв арын зөвлөх.
		80.4. Татварын улсын байцаагч нь албан үүргээ гүйцэтгэхэд шаардагдах хувцас, хэрэглэлээр хангагдсан байна.
		80.5. Татварын улсын байцаагч хувцас, хэрэглэл хэрэглэх, цол, түүний нэмэгдэл олгох журмыг санхүү, төсвийн асуудал эрхэлсэн Засгийн газрын гишүүн батална.

Судалгааны багийн зүгээс нийгмийн баталгаатай холбоотой тулгамдаж буй асуудлыг илрүүлэхийн тулд нэгдүгээрт, орон нутагт, тэр дундаа хил, хилийн боомтод ажиллаж байгаа албан хаагчдаас, хоёрдугаарт, МХБ-ын нийт албан хаагчдын дунд 2 төрлийн асуулга бэлтгэн санал авахад дараах үр дүн гарсан. Үүнд:

Судалгааны багийн зүгээс нийгмийн баталгаатай холбоотой тулгамдаж буй асуудлыг илрүүлэхийн тулд нэгдүгээрт, орон нутагт, тэр дундаа хил, хилийн боомтод ажиллаж байгаа албан хаагчдаас, хоёрдугаарт, МХБ-ын нийт албан хаагчдын дунд 2 төрлийн асуулга бэлтгэн санал авахад дараах үр дүн гарсан. Үүнд:

Хил дээр ажиллаж байгаа улсын байцаагчид дараах эрхийн баталгаанаас аль нь байх шаардлагатай гэж Та үзэж байна вэ?

- Хил дээр ажиллаж байгаа албан хаагчийн гэр бүлийн гишүүнийг ажлаар хангах, ажлаар хангаж чадаагүй тохиолдолд ажилгүй байсан хугацааны эрүүл мэндийн даатгал, нийгмийн даатгалын шимтгэлийг тухайн үед мөрдөгдөж буй хөдөлмөрийн хөлсний доод хэмжээгээр тооцож байгууллагаас төлөх- 32
- Хилийн нэмэгдэл олгох- 81
- Тухайн байгууллагад үр бүтээлтэй ажилласан албан хаагчид хөнгөлөлттэй зээл олгох /орон сууц барих, авах, хүүхдийн сургалтын төлбөр төлөх г.м/- 60
- Улирал бүрд тохирсон дүрэмт хувцастай байх- 64
- Улсын байцаагчийн хилийн боомтод ажилласан нэг жилийг нэг жил гурав сар ажилласанд тооцох- 63
- Хилийн боомтод таваас доошгүй жил ажиллаж байгаа ажилтанд ажилласан таван жил тутам 30 сарын үндсэн цалинтай тэнцэх хэмжээний мөнгөн урамшуулал олгох -78

Уг үзүүлэлтээс харахад хилийн мэргэжлийн хяналтын 3 албаны 103 албан хаагч судалгаанд хамрагдсанаас хилийн нэмэгдэл олгох, хилийн боомтод таваас доошгүй жил ажиллаж байгаа ажилтанд ажилласан таван жил тутам 30 сарын үндсэн цалинтай тэнцэх хэмжээний мөнгөн урамшуулал олгох гэсэн сонголтыг тус тус алба хаагчдын 21 хувь нь, улсын байцаагчийн хилийн боомтод ажилласан нэг жилийг нэг жил гурав сар ажилласанд тооцох, улирал бүрд тохирсон дүрэмт хувцастай байх, тухайн байгууллагад үр бүтээлтэй ажилласан албан хаагчид хөнгөлөлттэй зээл олгох /орон сууц барих, авах, хүүхдийн сургалтын төлбөр төлөх г.м/ гэсэн сонголтыг тус тус 16-17 орчим хувь нь сонгосон байна.

Дээрх баталгаанаас гадна өөр ямар баталгаа шаардлагатай байгаа талаар асуухад дараах саналууд ирүүлсэн. Үүнийг багцлан дурдвал:

- Жил бүр эрүүл мэндийн нарийн мэргэжлийн үзлэгт хамруулах;
- Мэдлэг, ур чадварыг нь дээшлүүлэх зорилгоор гадаад, дотоодын сургалтад төрийн зардлаар хамруулдаг байх;
- 1-2 хүүхдийн сургалтын төлбөрт хөнгөлөлт үзүүлэх;
- Томилолтын зардлыг нэмэгдүүлэх, хугацаанд нь олгож байх;

- Ээлжийн амралтаараа төрсөн нутагруугаа зорчих зардлыг тухайн жилийн төсөвт суулгадаг байх, тухай бүр нь түргэн шийдвэрлэн олгодог байх;
- Хилийн боомтод ажиллахад албаны унаагаар хангах;
- Хил дээр ажиллаж байгаа албан хаагчдын орон байрны асуудлыг шийдвэрлэх;
- 10-аас дээш жил ажилласан алба хаагчийг сэлгэн ажиллуулах;
- Албаны ажилдаа хувийн тээврийн хэрэгсэл ашигласан тохиолдолд зарцуулсан шатахууны төлбөрийг нөхөн олгодог байх гэх мэт саналыг гаргасан байна.

Хилийн мэргэжлийн хяналтын албаны хэлтэс албадуудад 1 өрөөнд дунджаар 4-10 ажилтан ажиллаж, 1 албан хаагчид 0.6-3 м.кв талбай оногдож байна. ЗГ-ын 2002 оны 120-р тогтоолын 1-р хавсралтаар баталсан “Төрийн албан хаагчийн албан ажлын унаа, өрөөний талбайн хэмжээ, тавилга, хэрэгслийн нийтлэг жишиг”-т 1 хүнд дунджаар 8-36 м.кв ногдох ёстой. Судалгаанд оролцсон ажилтнуудын 73,2 хувь нь өдөрт 8-аас дээш цагаар болон уртасгасан цагаар ажилладаг, 87 хувь нь нэмэгдүүлсэн цалин хөлс авдаггүй. Дүрэмт хувцасны чанар, хүртээмж хангалтгүй гэж хариулсан 97.7 хувь байна. Мэргэжлийн хяналтын байцаагчид бага талбайтай орон сууцанд ээлжлэн амьдардаг байна.

Дээрхээс харахад, хил, хилийн боомтод ажиллаж буй алба хаагчдын ажиллах орчин, нөхцөл хийгээд амьдрах орон байрны асуудал нэлээд хүндрэлтэй төдийгүй, цалин урамшуулал нь бусад төрийн албан хаагчдаа бодоход ямар нэгэн нэмэгдэлгүй байдаг тул амьдралд нь хүрэлцээгүй байгаа нь судалгааны дүнгээс харагдаж байна.

Тэгвэл МХБ-ын хэмжээнд ажиллаж байгаа нийт 727 алба хаагчаас ерөнхийдөө ямар нийгмийн баталгаа шаардлагатай байгаа талаар асуулга явуулахад дараах үр дүн гарсан. Үүнд:

Албан хаагчдад ямар ямар нийгмийн баталгаа байх шаардлагатай вэ?

Уг асуултад ирүүлсэн саналыг нэгтгэн хамгийн их давтагдсан саналыг багцлан дурдвал:

- Чиглэлийн онцлогт тохирсон /дулаан, бат бөх, чанартай, биед эвтэйхэн/ хувцас хэрэгслээр хангах хүрээнд 70 орчим хувь буюу 505 албан хаагч;
- Цалин болон ажилласан жил, үр дүнгийн урамшууллыг нэмэгдүүлэх хүрээнд 66 орчим хувь буюу 479 албан хаагч;
- Чиглэлийн онцлогт тохирсон /орчин үеийн дэвшилтэд технологид суурилсан нарийн мэргэжлийн өндөр хүчин чадал бүхий багаж хэрэгсэл/ багаж хэрэгслээр хангах хүрээнд 55 орчим хувь буюу 396 албан хаагч;
- Орон сууцны хөнгөлөлттэй зээлд хамруулах, орон сууц барих, худалдан авахад нэг удаагийн тусламж олгох хүрээнд 22 орчим хувь буюу 161 албан хаагч;

- Сурч боловсроход дэмжлэг, тулалцаа үзүүлэх хүрээнд 8 орчим хувь буюу 59 албан хаагч тус тус санал өгсөн байна.

Үүнийг графикаар харвал,

График



Дүгнэвэл, ТХШТХ-ийн 11 дүгээр зүйл улсын байцаагчийн нийгмийн баталгааг бүхэлд нь зохицуулж чадахгүй байгаа төдийгүй цаашид бусад хууль тогтоомжид тусгасантай адил байдлаар нарийвчлан зохицуулах нь зүйтэй.

Тус хуулийн 11 дүгээр зүйл нь бүхэлдээ улсын байцаагчийн бүрэн эрхээ хэрэгжүүлэх баталгааны талаар тусгасан бөгөөд 2 заалт, 5 хэсэг бүхий зохицуулалтаас бүрдэж байна.

Хуулийн энэхүү зохицуулалтууд Төрийн албаны тухай хуульд заасан төрийн албан хаагчийн нийтлэг баталгааны хүрээнд хэрэгжиж байна. Тус хэсгийг үнэлэхийн тулд мэргэжлийн хяналтын байгууллагаас хийж байсан судалгаа, бүртгэл, статистик болон тус байгууллагын хэмжээнд ажиллаж буй нийт албан хаагчдын дунд анкетын асуулга явуулж, асуулгын үр дүнд үндэслэн үнэлгээг хийж үзэхэд хуулийн 11 дүгээр зүйлийн 11.1.2, 11.1.3 дахь заалтууд бүрэн хэрэгждэг, 11.1.1, 11.1.4, 11.1.5 дахь заалт болон 11.2 дахь хэсгийн хэрэгжилт хангалтгүй гэсэн дүгнэлтэд хүрсэн. Өөрөөр хэлбэл, эрх зүйн орчны хувьд ижил төстэй төрийн байгууллагуудтай харьцуулан харахад, ТАТХ-ийн 4 дүгээр зүйлийн 2.6-д “төрийн албан хаагчаас бүрэн эрхээ хэрэгжүүлэх нөхцөл, баталгааг төр хангах”, 27 дугаар зүйлийн 1.2-т “албан тушаалын бүрэн эрхээ хэрэгжүүлэхэд шаардлагатай ажиллах нөхцөлөөр хангуулах” гэсэн заалтууд бүрэн хэрэгжихгүй байна.

МХБ-ын албан хаагчид холбогдох хуульд заасны дагуу үндэсний аюулгүй байдлыг хангахтай холбоотой тусгайлсан чиг үүргийг зарим талаараа гүйцэтгэж байгаа боловч нийгмийн баталгаа, ажиллах орчин, цалин, хөлстэй холбоотой хууль, эрх зүйн орчин төдийлөн хангалттай бүрдээгүйгээс шалтгаалж, одоо хэрэгжүүлж байгаа чиг үүрэг, ажлын онцлогтоо тохирсон цалингийн нэмэгдэл авч, нийгмийн хангамж эдэлж чадахгүй байна.

Дээрх дүгнэлтэд үндэслэн дараах саналыг дэвшүүлж байна. Үүнд:

1. Хяналт шалгалт хийж буй албан хаагчид ажил үүргээ гүйцэтгэх явцад хувиасаа гаргах зардлыг “...хот, суурингийн доторхи нийтийн тээврийн хэрэгсэл /таксинаас бусад/-ээр зорчсон тохиолдолд...” байгууллага нь нөхөн төлөх зохицуулалт байгаа бөгөөд албан хаагчид ажил үүргээ гүйцэтгэхдээ ихэвчлэн

хувийн тээврийн хэрэгслээ ашигладаг, тухайн тээврийн хэрэгслийн шатахууны зардлыг нөхөн олгодоггүй талаар анкетын судалгаанд дурдсан байдаг. Гэсэн хэдий ч хуулийн зохицуулалт нь ямар төрлийн зардлыг нөхөн олгох талаар нарийвчлан хуульчилсан учир энэхүү зохицуулалтыг хэрэгжихгүй байна гэж үзэх боломжгүй юм. Өөрөөр хэлбэл, хуулиар тусгайлан зохицуулаагүй зардлыг албан хаагчид өөрсдөөсөө гаргаад, уг гаргасан зардлыг ТХШТХ-ийн 11 дүгээр зүйлийн 1.1 дэх хэсэгт зааснаар нөхөн төлөх ёстой гэж үзэж болохооргүй байгаа юм. Харин цаашид албан хаагчдыг ажил үүргээ гүйцэтгэх бүхий л боломж, нөхцөлөөр бүрэн хангах талаар анхаарч ажиллах шаардлагатай.

2. Мэргэжлийн хяналтын байгууллага улсын хэмжээнд төрийн хяналт шалгалтыг хэрэгжүүлж байгаагийн хувьд албан хаагчдын хувцас хэрэглэл, багаж, тоног төхөөрөмжөөр тогтмол бүрэн хангагдаж байх ёстой байгууллагын нэг юм. ТХШТХ-ийн 11 дүгээр зүйлийн 11.1.4 дэх хэсэгт “байгаль орчин, хилийн мэргэжлийн хяналтын улсын байцаагч нь хянан шалгах үүргээ гүйцэтгэхэд шаардагдах хөдөлмөр хамгааллын хувцас болон техник хэрэгслээр хангагдах;” гэж хуульчилснаас үзвэл зөвхөн хоёр чиглэлийн хяналт шалгалт хэрэгжүүлдэг албан хаагчийг хувцас хэрэгслээр хангах мэт ойлгогдож байна. Гэтэл бодит байдал дээр хүн, амьтны цар тахал, халдварт өвчин, барилга, уул уурхай, химийн хортой бодистой ажиллаж буй алба хаагчдыг мөн хөдөлмөр хамгааллын хувцас, хэрэгслээр тогтмол, бүрэн хангах шаардлагатай. Судалгааны хүрээнд авагдсан мэдээллээс харвал албан хаагчдад хөдөлмөр хамгааллын хувцас сүүлийн 5 жилийн хугацаанд огт хангалт хийгдээгүй 7 газар, 1 удаа хийгдсэн 10 газар, 2 удаа хийгдсэн 6 газар, албад, 3 удаа хийгдсэн 3 газар, албад, 4 удаа хийгдсэн 1 алба байна. Гэвч жил бүр тогтмол хувцасны хангалтыг хийдэггүй, дунджаар 2-3 жилд нэг удаа хийгдэж байгаа төдийгүй тэрхүү хувцасны хангалт нь тухайн байгууллагын алба хаагчдын хэрэгцээ, шаардлагыг бүрэн хангаж чадахааргүй төсөв зарцуулагдаж байгаа нь ажиглагдсан. Техник хэрэгслийн хувьд ч мөн адил энэ талаар анкетын судалгаанд хамрагдагсдын¹⁸¹ 67 орчим хувь нь бүрэн биш, зарим зүйлсээр л хангагддаг гэжээ. Иймд цаашид тухайн алба хаагчийн чиглэлийн онцлогт нь тохируулан хувцас, хэрэгслээр хангах зохицуулалтыг сайжруулах шаардлагатай.

3. Хуулийн 11 дүгээр зүйлийн 11.1.5 дахь хэсэгт албан үүргээ гүйцэтгэж байгаатай нь холбогдуулан хүчирхийлэх, заналхийлэх, доромжлох, гүтгэх болон бусад хууль бус үйлдэл, үйл ажиллагаанаас төрийн албан хаагч, түүний гэр бүлийн гишүүнийг тухайн ажиллаж байгаа байгууллага, эсхүл цагдаагийн байгууллагаар хамгаалуулах талаар заасан бөгөөд судалгаанд хамрагдагсдын 41 орчим хувь нь заналхийлэлд тодорхой хэмжээгээр өртөж байсан гэсэн хариултыг өгсөн нь эрсдэлтэй, аюултай нөхцөлд ажилладаг, сэтгэл зүйн дарамттай цөөнгүй тооны албан хаагчид байгааг илтгэж байна. Тус албан хаагчдын 31 орчим хувь нь цагдаагийн байгууллагад хандаж байгаагүй гэснээс харахад цөөнгүй алба хаагчдын

¹⁸¹ Анкетын асуулгад МХЕГ-аас 42 албан хаагч (149 албан хаагчтай гэж үзвэл 28%), НМХГ-аас 125 албан хаагч (527 албан хаагчтай гэж үзвэл 19%), АМХГ-аас 390 албан хаагч (1085 албан хаагчтай гэж үзвэл 36%), ХМХА-аас 103 албан хаагч (298 албан хаагчтай гэж үзвэл 35%), ХАБҮЛЛ-оос 68 албан хаагч (141 албан хаагчтай гэж үзвэл 48%) тус тус хамрагдсан байна. Нийт 2200 /байх ёстой/ албан хаагчаас 727 албан хаагч буюу задалбал, төрийн захиргааны 1596 албан хаагчтайгаас судалгаанд 41 хувь нь хамрагдсан бол, төрийн үйлчилгээний нийт 606 албан хаагчтайгаас судалгаанд 11 хувь нь хамрагдсан үзүүлэлттэй байна.

эрх ашиг зөрчигдсөн гэж үзэх үндэслэлтэй. Энэхүү асуулгын үр дүнд үндэслэн ТХШТХ-ийн холбогдох зохицуулалт хангалттай хэрэгжихгүй байна гэж үзэж байна. Иймд уг зохицуулалтын хэрэгжилтийг хангах талаар анхаарч ажиллах шаардлагатай.

4. Хуулийн 11.2 дахь хэсэгт албан үүрэгтэй холбоотойгоор эрүүл мэнд, амь насанд хохирсон албан хаагчид нөхөн олговор олгож, тухайн олгосон хөрөнгийг гэм буруутай этгээдээр нөхөн төлүүлэхээр хуульчилсан. Тэтгэвэр, тэтгэмж, нэг удаагийн буцалтгүй тусламж олгох асуудал нь бүрэн хэрэгжиж байгаа ч гэм буруутай этгээдээр хөрөнгийг нөхөн төлүүлэх асуудал нь хэрэгждэггүй байна. Иймд уг асуудлыг үр дүнтэй болгох механизмыг бүрдүүлэх шаардлагатай. Мөн уг зохицуулалтын хүрээнд амь хохирсон албан хаагчийн ар гэрт нэг удаагийн буцалтгүй тусламж олгох талаар ТАТХ-д нөхөх олговрыг 60 сарын албан тушаалын үндсэн цалинтай тэнцэх хэмжээний гэж тусгасан бол ТХШТХ-д гурван жилийн буюу 36 сарын цалинтай тэнцэх хэмжээний нөхөх олговор олгохоор тусгасан нь зөрчилдөж байна гэж үзэж болохоор. Гэсэн ч уг асуудлыг Засгийн газрын 2019 оны 8 дугаар тогтоолоор батлагдсан “Албан үүргээ гүйцэтгэх явцад төрийн албан хаагчийн амь нас хохирсон тохиолдолд ар гэрт нь нэг удаагийн буцалтгүй тусламж олгох журам”-ын 2.2-т “Төрийн албаны тухай хуулиас бусад хуульд нэг удаагийн буцалтгүй тусламж олгох талаар заасан бол төрийн албан хаагчийн ар гэр эдгээр тусламжийн аль илүүг сонгох эрхтэй бөгөөд энэ тохиолдолд буцалтгүй тусламжийг давхардуулан олгохгүй.” гэсэн зохицуулалтаар шийдвэрлэж байна. Гэсэн хэдий ч хууль хоорондын уялдааг хангах, хуулийг нэг мөр ойлгох үүднээс дээрх зохицуулалтыг ТАТХ-тай нийцүүлэн өөрчлөх нь зүйтэй.

5. Мөн анкетын асуулгыг нэгтгэх явцад МХБ-ын алба хаагчдаас нэлээдгүй санал ирүүлсэн нь дүрэмт хувцастай болох гэсэн санал байв. Дүрэмт хувцастай болох ёстой гэж нийт асуулгад оролцогсдын 31 орчим хувь нь буюу 224 алба хаагч үзсэн¹⁸². Дүрэмт хувцастай байх үндэслэл шаардлага нь онцгой үүрэг гүйцэтгэх явцад бусад байгууллагын алба хаагчдаас ялгарах шаардлага эн тэргүүнд тулгардагтай холбоотой гэсэн юм. Гэтэл ТАТХ-ийн шинэчилсэн найруулгад төрийн албан хаагч зөвхөн хуульд заасны дагуу дүрэмт хувцас хэрэглэхээр хуульчилсан. Одоо хүчин төгөлдөр мөрдөгдөж байгаа ТХШТХ-д дүрэмт хувцасны талаар ямар нэгэн зохицуулалт тусгагдаагүй тул цаашид дүрэмт хувцас хэрэглэх бол хуульчлах шаардлагатай болж байна.

6. Албан хаагчдаас цалин хөлс, урамшуулал, амьдрах нөхцөл боломж, сурч боловсрох талаар дэмжлэг хэрэгтэй байдаг талаар саналыг ирүүлсэн байна. Улсын байцаагчдын цалин хөлс, урамшууллын асуудлыг ижил чиг үүргийн байгууллагуудын албан хаагчдын цалин хөлстэй дүйцүүлэх чиглэлээр эрх зүйн орчныг бүрдүүлэх шаардлагатай байна. Тухайлбал, хилийн боомт дээр ажиллаж байгаа албан хаагчидад хилийн нэмэгдэл олгох, орон нутагт олон жил үр бүтээлтэй ажилласан тохиолдолд нэмэлт урамшуулал олгодог байх гэм мэт. Амьдрах нөхцөл боломжоор /орон байр/ хангах, сурч боловсрох, мэдлэг мэргэшлээ дээшлүүлэхэд тусалж, дэмжих, албан хаагчдынхаа эрүүл мэндэд онцгойлон анхаарах асуудалд

¹⁸² Энэхүү асуулгад мэргэжлийн хяналтын байгууллагын 727 албан хаагч хамрагдсан.

байгууллагын чадавхийг нэмэгдүүлэх, энэ талаар дэмжлэг авах бололцоог бүрдүүлэх шаардлагатай байна.

6.1. Дүгнэлт

Хуулийн 11 дүгээр зүйлийн тухайд 11.1.2, 11.1.3 дахь заалтууд бүрэн хэрэгждэг, 11.1.1, 11.1.4, 11.1.5 дахь заалт болон 11.2 дахь хэсгийн хэрэгжилт хангалтгүй гэсэн дүгнэлтэд хүрч байна. Өөрөөр хэлбэл, эрх зүйн орчны хувьд ижил төстэй төрийн байгууллагуудтай харьцуулан харахад, ТАТХ-ийн 4 дүгээр зүйлийн 2.6-д “төрийн албан хаагчаас бүрэн эрхээ хэрэгжүүлэх нөхцөл, баталгааг төр хангах”, 27 дугаар зүйлийн 1.2-т “албан тушаалын бүрэн эрхээ хэрэгжүүлэхэд шаардлагатай ажиллах нөхцөлөөр хангуулах” гэсэн заалтууд бүрэн хэрэгжихгүй байна.

МХБ-ын албан хаагчид холбогдох хуульд заасны дагуу үндэсний аюулгүй байдлыг хангахтай холбоотой тусгайлсан чиг үүргийг гүйцэтгэж байгаа боловч нийгмийн баталгаа, ажиллах орчин, цалин, хөлстэй холбоотой хууль, эрх зүйн орчин төдийлөн хангалттай бүрдээгүйгээс шалтгаалж, одоо хэрэгжүүлж байгаа чиг үүрэг, ажлын онцлогтоо тохирсон цалингийн нэмэгдэл авч, нийгмийн хангамж эдэлж чадахгүй байна.

Тус хуулийн 11 дүгээр зүйл нь бүхэлдээ улсын байцаагчийн бүрэн эрхээ хэрэгжүүлэх баталгааны талаар тусгасан бөгөөд 2 заалт, 5 хэсэг бүхий зохицуулалтаас бүрдэж байна.

Хуулийн энэхүү зохицуулалтууд Төрийн албаны тухай хуульд заасан төрийн албан хаагчийн нийтлэг баталгааны хүрээнд хэрэгжиж байна. Тус хэсгийг үнэлэхийн тулд мэргэжлийн хяналтын байгууллагаас хийж байсан судалгаа, бүртгэл, статистик болон тус байгууллагын хэмжээнд ажиллаж буй нийт албан хаагчдын дунд анкетын асуулга явуулж, асуулгын үр дүнд үндэслэн үнэлгээг хийж үзэхэд хуулийн 11 дүгээр зүйлийн 11.1.2, 11.1.3 дахь заалтууд бүрэн хэрэгждэг, 11.1.1, 11.1.4, 11.1.5 дахь заалт болон 11.2 дахь хэсгийн хэрэгжилт хангалтгүй гэсэн дүгнэлтэд хүрч байна.

Долоо. Нэгдсэн санал, дүгнэлт

Төрийн хяналт шалгалтын тухай хуулийн тодорхой сонгон авсан зүйл заалтын хэрэгжилтэд үнэлгээ хийсэн судалгааны үндсэн дээр дараахь нэгдсэн санал, дүгнэлтэд хүрсэн болно.

Эдгээр сонгон авсан зүйл, заалтын дийлэнх хэсгийн хэрэгжилт анх тавьсан зорилгодоо хүрснийг харуулж байгаа хэдий ч зарим зүйл, заалтын хэрэгжилт хангалтгүй байгаа нь зохицуулалтын давхардал, хийдэл, зөрчилтэй холбоотой байна.

Хуулийн хэрэгжилтийн үр дагаварт хийсэн үнэлгээний судалгааны дүгнэлтэд тусгагдсан хяналт шалгалтын тогтолцоо, ангилал, төрөл, хэлбэр, түүнийг хэрэгжүүлэх нийтлэг үндэслэл, журам, нэр томъёоны агуулгын талаарх давхардал, хийдэл, тодорхой бус зохицуулалт, хууль хоорондын зөрчлийг арилгах, мэргэжлийн хяналтын байгууллага, улсын байцаагчийн бүрэн эрх, чиг үүргийг боловсронгуй болгож, шалгуулагч этгээдийн эрх, үүргийг баталгаажуулж, төрийн хяналт шалгалтын үр нөлөөг сайжруулах чиглэлээр Төрийн хяналт шалгалтын тухай хуулийг шинэчлэн найруулах шаардлагатай байна.

Төрийн хяналт шалгалт нь өргөн цар хүрээтэй ойлголт бөгөөд түүний тогтолцоог эрх бүхий олон байгууллагууд бүрдүүлж байна. Мэргэжлийн хяналтын байгууллагын үйл ажиллагаа нь энэ ойлголт, тогтолцоонд хамаарах бөгөөд төрийн чухал олон салбарын хяналтын чиг үүргийг нэгдсэн тогтолцоогоор хэрэгжүүлж байна. Энэ утгаар нь төрийн мэргэжлийн хяналт гэсэн нэр томъёог цаашид хэвшүүлж, төрийн нэрийн өмнөөс хяналт шалгалтыг хэрэгжүүлж буй онцлогийг тодруулах нь зүйтэй байна. Мөн үндэсний аюулгүй байдлыг хангах тусгайлсан чиг үүргийг хэрэгжүүлэгч байгууллага гэдгийг анхаарах шаардлагатай.

Төрийн хяналт шалгалтын тухай хуулиар зохицуулагдах харилцааны хүрээ, хуулийн үйлчлэлд хамаарах этгээдийг тодорхой хуульчлах шаардлага байна. Төрийн мэргэжлийн хяналт болон захиргааны хяналт гэсэн ойлголтын харилцан хамаарлыг системчлэлийн хувьд нэг мөр болгох хэрэгтэй.

Нэр томъёоны хувьд хяналт, хяналт шалгалт, шалгалт, арга хэлбэр, ангилал, төрөл гэх мэт ойролцоо мэт боловч өөр өөр агуулгаар хэрэглэгдэж байгаа нэр томъёонуудыг цэгцлэн тодорхойлж, хяналт шалгалтыг хэрэгжүүлэх үндэслэл, нийтлэг журам, эрсдэлийн үнэлгээ, төлөвлөлт хийх эрх зүйн зохицуулалтыг илүү боловсронгуй, ойлгомжтой болгон хуульчлах зайлшгүй шаардагатай байна.

Хяналт шалгалтын “тандалт судалгаа”, “зөвлөн туслах”, “хяналт шинжилгээ”, “урьдчилан сэргийлэх шалгалт” зэрэг шинэлэг төрөл хэлбэрүүдийг болон улсын байцаагчийн хяналт шалгалттай холбоотой үйл ажиллагааны стандартыг байгууллагын журмаар тогтоон хэрэгжүүлж байгааг хуульчлах нь зүйтэй.

Улсын байцаагчийн бүрэн эрхийн хэрэгжих баталгаа, тэдгээрийг хэрэгжүүлэх журам, үйлдэх эрх зүйн хэлбэр, түүний хууль зүйн хүчин чадал буюу заавал биелэгдэх шинжийг мөн тодорхой хуульчлах хэрэгтэй.

Захиргааны ерөнхий хууль, Зөрчлийн тухай, Зөрчил шалган шийдвэрлэх тухай, Прокурорын тухай болон бусад хяналт тавьдаг, хэрэгжүүлдэг салбар хуулиуд

шинээр болон шинэчлэгдэн батлагдсан учир Төрийн хяналт шалгалтын тухай хуулийг эдгээр хуульд нийцүүлэн мэргэжлийн хяналтын байцаагчийн бүрэн эрх, хяналт шалгалтыг үр дүнтэй явуулах эрх зүйн боломжийг өргөжүүлэн хуульчлах шаардлагатайг харуулж байна.

Төрийн бус байгууллага, мэргэжлийн холбоодыг хяналтын үйл ажиллагаанд оролцуулах, хамтран ажиллах бололцоог хангах чиглэлээр хуулийн зохицуулалтыг боловсронгуй болгох нь зүйтэй.

Мэргэжлийн хяналтын байгууллагын тогтолцооны асуудлаар баримталж байгаа олон улсын чиг хандлага, туршлага, зөвлөмж, хөгжлийн баримжааг харгалзан мэргэжлийн хяналтыг одоогийн нэгдмэл тогтолцоог хадгалах, бэхжүүлэх, чадавхижуулах зохицуулалтыг тусгах нь практикийн өндөр ач холбогдолтой юм.

Мэргэжлийн хяналтын чиглэлийг мөн хуулиар тогтоох эрх зүйн зохицуулалтыг бий болгож, Засгийн газрын тогтоолоор дур мэдэн хасч, өөрчилдөг явдлыг хязгаарлах нь зүйтэй байна. Төрийн хяналт шалгалтын цар хүрээг төрийн эрх барих дээд байгууллага болох Улсын Их Хурлаас тогтоох нь зүйн хэрэг. Төрийн зүгээс онцгой ач холбогдол өгч, хяналт шалгалтыг чангатгах шаардлагатай гэж үзвэл хяналтын объектыг шинээр тодорхойлж, мэргэжлийн хяналтын чиг үүрэгт хуулиар харьяалуулдаг эрх зүйн зохицуулалтыг тусгах шаардлагатай байна.

Мэргэжлийн хяналтын нэгдсэн, төвлөрсөн удирдлагын тогтолцоо үр дүнтэй болох нь хуулийн хэрэгжилтээр нотлогдож байгаа учир уг тогтолцоог цаашид улам бэхжүүлэх, байцаагч нарын цалин, хангамж, нийгмийн баталгааг хангах чиглэлээр бусад ойролцоо ажил үүрэг, гүйцэтгэж байгаа төрийн тусгай албадын жишигт ойртуулсан зохицуулалт хуульд тусгаж өгөх нь зүйд нийцнэ. Мэргэжлийн хяналтын байгууллага нь зөрчил, цаашилбал, гэмт хэрэг үйлдэгдэхээс урьдчилан сэргийлж, түүний улмаас төр, нийгэмд учирч болох их хэмжээний хохирлыг гарахаас нь өмнө зогсоож, хамгаалах онцгой чухал чиг үүрэг хүлээж байгаагийн хувьд төрөөс онцгой анхаарах ёстой.

Хяналтын үйл ажиллагаатай холбоотой иргэн, хуулийн этгээдийн эрх, үүрэг, болон улсын байцаагчид тавигдах шаардлага, хүлээх үүрэг, түүнд хориглох зүйлийг хуульд илүү нарийвчлан зохицуулах шаардлагатай.

Мэргэжлийн хяналтын улсын байцаагчид нь тухайн хяналтын чиглэлийн буюу мэргэжлийн салбарын онцлогийг харгалзан төрийн хяналт шалгалтыг хуулийн дагуу хэрэгжүүлэх, хуулийн үндэслэл бүхий захиргааны акт гаргах, зөрчил шалган шийдвэрлэх ажиллагааг хуульд заасны дагуу зөв явуулах ур чадвар олгох, чадавхижуулах чиглэлээр харьяа салбар, байгууллагын удирдлагад үүрэг болгосон зохицуулалтыг хуульчлах нь зүйтэй байна.