

# ХУУЛЬ ДЭЭДЛЭХ ЁС

Хууль зүйн эрдэм шинжилгээ, судалгаа, практикийн хоёр сар тутмын сэтгүүл

2013 он, Цуврал 4 (44)

## АГУУЛГА

### ХУУЛЬ ТӨРӨХИЙН ӨМНӨ (ОНЦЛОХ ӨГҮҮЛЭЛ, ЯРИЛЦЛАГА)

- Захиргааны ерөнхий хуулийн төслийн үзэл баримтлал** 7  
*Хууль Зүйн Яам*
- Захиргаа, түүний хөгжлийн хандлага** 11  
*Үндсэн хуулийн цэцийн гишүүн Д.Ганзориг*
- Төрийн албан тушаалыг хүлээлцэх ажиллагааг боловсролгүй болгох нь** 14  
*"И Эл Би Партнерс" хуулийн фирмийн ахлах хуульч М.Мөнхжаргал*
- ЭРХ ЗҮЙ, СЭТГЭЛГЭЭ: ҮЗЭЛ БОДОЛ, ЭРГЭЦҮҮЛЭЛ**
- Захиргааны эрх зүй: Хөгжлийн хандлага** 26  
*Нийслэлийн Захиргааны хэргийн давж заалдах шатны шүүхийн Ерөнхий шүүгч Ц.Цогт*
- Зах зээлийн эдийн засгийн харилцаа ба захиргааны үйл ажиллагаа** 34  
*Хуульч, улс төр судлаач В. Удвал*

### ХУУЛИЙН ХЭРЭГЖИЛТ, ҮР НӨЛӨӨ, АСУУДАЛ

- Захиргааны үйл ажиллагааны зарим онцлог зарчим** 38  
*Хууль Зүйн Яамны Хяналт-шинжилгээ, үнэлгээ, дотоод аудитын газрын дарга Хууль зүйн ухааны доктор Д.Сүмжид*
- Монгол улс дахь дагнасан шүүхийн тогтолцоо: үр нөлөө, анхаарах зарим асуудал** 47  
*Улсын дээд шүүхийн шүүгч М.Батсуурь*
- Захиргааны актыг хүчингүй болгохтой холбоотой зарим асуудал** 54  
*Шүүхийн Ерөнхий Эчлэлийн Шүүхийн мэргэшлийн хорооны ажлын албаны шинжээч Н.Баттулга*

**Төрөөс Улсын тусгай хэрэгцээг үндэслэн иргэний эвэмшлийн болон өмчлөлийн гаарыг нөхөх олговортойгоор солих буюу эргүүлэн авах асуудал** 60  
*ХЗҮХ-ийн бодлогын судлаач Б.Гончигсумлаа*

## **СУДАЛГААНЫ ТОЙМ**

**Монгол Улсын харьяатын асуудлыг шийдвэрлэж буй өнөөгийн практикийг боловсронгуй болгоход анхаарах эрх зүйн гарим асуудал** 69  
*Судлаачийн зөвлөмж. ХЗҮХ-ийн Хууль зүйн судалгааны төв*

## **ГАДААД ОРНЫ ТУРШЛАГА**

**Гадаад орнуудын хэвлэл мэдээллийн салбарын эрх зүйн зохицуулалт: хэвлэлийн зөвлөлийн жишээн дээр** 79  
*ХЗҮХ-ийн бодлогын судлаач Э.Туулайхүү*

**Б.ЧИМИД БАГШИЙН ДУРСГАЛД** 86

## CONTENT

### BEFORE CREATING A LAW (UNDERLINING ARTICLE, INTERVIEW)

Concept of the Draft General Administrative Law 7  
*Ministry of Justice*

Administration and Its Development Trends 11  
*D.Ganzorig, Member of the Constitutional Court*

Legal Issues of Dismissal of Civil Servants 14  
*M.Munkhjargal, Senior Lawyer of "E-L-B Partners" Law Firm*

### LEGAL THOUGHTS: REFLECTION

Administrative Law: Development Trends 26  
*Ts.Tsogt, Chief Judge of the Administrative Appellate Court*

Free Market Relations and Administrative Function 34  
*V.Udval, Lawyer and Research Fellow*

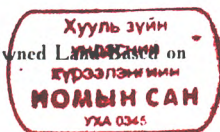
### IMPLEMENTATION OF LAW, EFFICIENCY, PROBLEMS

Some Specific Principles of Administrative Function 38  
*Sunjid.D, Director of Department of Monitoring, Evaluation and Internal Audit of Ministry of Justice*

Specialized Court System in Mongolia: Efficiency and Issues 47  
*M.Batsuuri, Judge of the Supreme Court of Mongolia*

Some Issues of Cancellation of the Administrative Act 54  
*Battulga.P, Analyst, Administrative Office of the Qualification Committee, General Council of Court*

Legal Issues of Altering or Retaking a Privately Owned Land Based on 60





## СЭТГҮҮЛИЙН ЗӨВЛӨЛ

Ж.Амарсанаа	Үндсэн хуулийн цэцийн дарга
А.Бакей	УИХ-ын Төрийн байгуулалтын байнгын хорооны дарга
Б.Баярсайхан	Хууль зүйн доктор
Д.Баярсайхан	Хууль зүйн доктор
Ж.Баярцэцэг	ХЭЯ-ны Төрийн нарийн бичгийн дарга
Б.Билэгт	ЦЕГ-ын дарга
Ж.Бямбадорж	Хцний эрхийн цндэсний комиссын дарга
Д.Ганбат	УИХ-ын Хцний эрхийн дэд хорооны дарга
Б.Гүнбилэг	Хууль зүйн доктор
Д.Дорлигжав	Улсын Ерөнхий Прокурор
Н.Жанцан	Хууль зүйн доктор
Ц.Зориг	Улсын Дээд шүүхийн Ерөнхий шүүгч
В.Оюумаа	Хууль зүйн доктор
Ч.Өнөрбаяр	Монгол Улсын Ерөнхийлөгчийн Хуулийн бодлогын зөвлөх
Д.Солонго	МИУС-ийн ХЭС-ийн захирал
Ш.Түвдэндорж	УИХ-ын Хууль зүйн бодлогын байнгын хорооны дарга
Х.Тэмүүжин	Хууль зүйн сайд
Б.Тэмүүлэн	Хууль зүйн доктор
П.Цагаан	Монгол Улсын Ерөнхийлөгчийн Тамгын газрын дарга
Ч.Энхбаатар	Хууль зүйн шинжлэх ухааны доктор
А.Эрдэнэцогт	Хууль зүйн доктор

Ерөнхий эрхлэгч

**Х.Номингэрэл**

Эрхлэгч

**И.Идэш**

Хариуцлагатай нарийн бичгийн даргын цэрэг гүйцэтгэгч

**Б.Гончигсумлаа**

Хэвлэлийн эхийг

**Б.Цэрэндхам**

Улсын бүртгэлийн дугаар:279  
ISSN:2226-9185  
Хууль зүйн үндэсний хүрээлэнгээс  
эрхлэн гаргав. Жилд 6 дугаар гарна.

Хаяг: Улаанбаатар - 46,  
Чингэлтэй дүүрэг, Их Эзэн Чингисийн талбай-7  
Утас: +(976)-11-315735  
Факс: 315735  
Вэб хуудас: [www.legalinstitute.mn](http://www.legalinstitute.mn)  
Цахим хаяг: [lawjournal@legalinstitute.mn](mailto:lawjournal@legalinstitute.mn)

## EDITORIAL BOARD

- J.Amarsanaa** *Chairman, Constitutional Court of Mongolia*  
**A.Bakei** *Chairman, Standing Committee on State Structure of State Great Hural of Mongolia*  
**B.Bayarsaikhan** *Ph.D*  
**D.Bayarsaikhan** *Ph.D*  
**J.Bayartsetseg** *State Secretary, Ministry of Justice of Mongolia*  
**B.Bilegt** *Chief, General Police Department of Mongolia*  
**J.Byambadorj** *Chief Commissioner, National Human Rights Commission of Mongolia*  
**D.Ganbat** *Chairman, the Sub Committee on Human Rights of State Great Hural of Mongolia*  
**B.Gunbileg** *Ph.D*  
**D.Dorligjav** *Prosecutor of Mongolia*  
**N.Jantsan** *General Ph.D*  
**Ts.Zorig** *Chief Justice, Supreme Court of Mongolia*  
**V.Oyumaa** *Ph.D*  
**Ch.Unurbayar** *Legal Advisor to the President of Mongolia*  
**D.Solongo** *Dean, School of Law, National University of Mongolia*  
**Sh.Tuvdendorj** *Chairman, the Standing Committee on Legal Policy of State Great Hural of Mongolia*  
**Kh.Temuujin** *Minister of Justice*  
**B.Temuulen** *Ph.D*  
**P.Tsagaan** *Head, the Office of the President*  
**Ch.Enkhbaatar** *Sc.D*  
**A.Erdenetsogt** *Ph.D*

*Editor-in-Chief*

**Kh.NomingereI**

*Excutive Editor-in-Chief*

**I.Idesh**

*Acting Assistant Editor*

**B.Gonchigsunlaa**

*Designed by*

**B.Tserenlkham**

State Registration Number:279  
ISSN: 2226-9185  
Published by the National Legal  
Institute. Six issues in a Year.

Address: Ulaanbaatar-46, Chingeltei District,  
Great Chinggis khaan Square -7  
Phone:+(976)-11-315735  
Fax: 315735  
Website: www.legalinstitute.mn  
E-mail: Lawjournal@legalinstitute.mn

## ЗАХИРГААНЫ ЕРӨНХИЙ ХУУЛИЙН ТӨСЛИЙН ҮЗЭЛ БАРИМТЛАЛ

### НЭГ. ТӨСӨЛ БОЛОВСРУУЛАХ ҮНДЭСЛЭЛ ШААРДАГА

Захиргааны ерөнхий хуулийн төслийг боловсруулахад дараах хууль зүйн болон практик шаардлага байна. Үүнд:

#### *II. Хууль зүйн цндэслэл, шаардлага:*

Монгол Улсын Үндсэн хуулийн 1 дүгээр зүйлийн 1.2-т "ардчилсан ёс, шударга ёс, эрх чөлөө, тэгш байдал, үндэсний эв нэгдлийг хангах, хууль дээдлэх нь төрийн үйл ажиллагааны үндсэн зарчим мөн", 16 дугаар зүйлийн 16.12-т "Төрийн байгууллага, албан тушаалтанд өргөдөл, гомдлоо гаргаж шийдвэрлүүлэх эрхтэй. Төрийн байгууллага албан тушаалтан нь иргэдийн өргөдөл, гомдлыг хуулийн дагуу шийдвэрлэх үүрэгтэй", 18.14-д "...шударга шүүхээр шүүлгэх эрхтэй", 19 дүгээр зүйлийн 19.1-т "Төрөөс хүний эрх, эрх чөлөөг хангахуйц эдийн засаг, нийгэм, хууль зүйн болон бусад баталгааг бүрдүүлэх үүргийг иргэнийхээ өмнө хариуцах" -аар тус тус зохицуулсан байна.

#### *III. Практик цндэслэл, шаардлага*

Шинэ Үндсэн хууль батлагдсанаас хойших 20 гаруй жилийн хугацаанд захиргааны байгууллагын үйл ажиллагааг зохицуулсан, хууль биелүүлэх эрх мэдлийг гүйцэтгэх чиг үүргийн байгууллагуудын үйл ажиллагааны журмыг нэгтгэсэн,

тэдгээрийн хоорондын ажлын уялдааг зохицуулсан суурь хууль байхгүйгээс захиргааны үйл ажиллагаа өнөөг хүртэл цэгцрээгүй, хоорондоо нийцэхгүй, уялдаа холбоо муутай, дур зоргийн шинжтэй явж иржээ.

Өнөөдөр манай улсад 520 гаруй хууль үйлчилж байгаагийн 230 гаруй хууль нь захиргааны байгууллага, албан тушаалтан өөрийн бүрэн эрхийн хүрээнд аливаа шийдвэр гаргах боломжийг зохицуулсан байна. Гэвч эдгээр хуулиудад бүрэн эрхийнхээ хүрээнд шийдвэр гаргаж хэрэгжүүлэх үндсэн зарчим, нийтлэг журам, түүнийг биелүүлэх үүрэг, хариуцлагыг тодорхойлсон зохицуулалт байхгүйгээс төрийн гүйцэтгэх эрх мэдлийн байгууллага, албан тушаалтны үйл ажиллагаанд Үндсэн хуульд заасан төрөөс хүний эрх, эрх чөлөөний баталгааг хангах шаардлага тэр бүр биелэгдэхгүй, хууль хэрэгжүүлэх үйл ажиллагааны явцад хүний эрх, эрх чөлөө, ашиг сонирхлыг хөндсөн шийдвэрийг дур зоргоор гаргаж хохироох явдал цөөнгүй гарч байна. Захиргааны байгууллага, албан тушаалтны үйл ажиллагаанд төрийн эрх мэдэл хуваарилах зарчим, тэгш эрхийн зарчим, зөрчигдсөн эрхээ шударга шүүхээр хамгаалуулах зарчим яаж тусгалаа олох, ямар зөрчигдсөн эрхээ шударга шүүхээр хамгаалуулах зарчим яаж тусгалаа олох, ямар байдлаар хэрэгжих нэгдсэн ойлголт, зохицуулалт байхгүй байна. Энэ

нь төрний захиргааны байгууллага иргэдийн эрхийг хөндсөн аливаа шийдвэр гаргахын өмнө тэдний оролцоог хангадаг зохицуулалт зарчим байдлаар хуулиар зохицуулагдаагүйтэй холбоотой.

Захиргааны хэргийн шүүх үйл ажиллагаагаа эхлээд 9 жилийн хугацаанд төрний захиргааны байгууллага, албан тушаалтны хууль, хүний эрхийг зөрчсөн цөөнгүй шийдвэрийг хүчингүй болгож, зөрчигдсэн эрхийг сэргээх, гэм буруутанд хариуцлага хүлээлгэх арга хэмжээг авч ирсэн нь төрний байгууллага хууль дээдлэн ажиллах, хүний эрх, эрх чөлөө, хууль ёсны ашиг сонирхлыг зөрчвөл тэдгээрийн шийдвэр хүчингүй болдог гэсэн итгэлийг иргэдэд төрүүлж чадсан байна. Энэ байдал нь Захиргааны ерөнхий хуулийг батлан гаргах эрх зүй, нийгмийн бодит үндэслэл, шаардлагыг нөхцөлдүүлж байна.

## **ХОЁР.ХУУЛИЙН ТӨСЛИЙН ЕРӨНХИЙ БҮТЭЦ, ЗОХИЦУУЛАХ ХАРИЛЦАА, ХАМРАХ ХҮРЭЭ**

1.Энэ хуулиар хууль биелүүлэн ажиллах захиргааны байгууллагын үйл ажиллагааны нийтлэг журмыг зохицуулна.

2.Хууль тогтоох болон шүүх эрх мэдлийн байгууллага, албан тушаалтны зүгээс хууль биелүүлэн захиргааны шийдвэр гаргаж байгаа тохиолдолд энэхүү хуулийн шаардлагыг нэгэн адил мөрдөх юм. Өөрөөр хэлбэл, энэхүү хуулийн зохицуулалт нь субъектээр хязгаарлагдахгүйгээр хууль биелүүлэн шийдвэр гаргахтай холбогдсон харилцааг зохицуулна.

3.Захиргааны байгууллагаас гаргадаг шийдвэрийг 3 үндсэн хэсэгт хуваасан зохицуулалтыг тусгана. Өдөр тутам гаргадаг нэгэн удаагийн тохиолдлыг зохицуулдаг захиргааны акт, олон удаа хэрэглэх, нийтэд чиглэгдсэн захиргааны хэм хэмжээний акт, захиргааны гэрээ гэсэн төрлүүдэд хуваана.

4.Улсын Их Хурал зөвхөн хуулиа тогтоох, Засгийн газар зөвхөн хууль биелүүлэх үүргийг хэрэгжүүлэх боломжийг бодит утгаар нь бүрдүүлнэ. Ингэхдээ захиргааны хэм хэмжээний акт батлан гаргах эрх бүхий этгээдийг хязгаарласан зохицуулалтыг тусгаж өгнө. Тухайлбал: агентлагийн нэгдсэн бодлогыг яам /сайд/ боловсруулдаг тул хэрэгжүүлэгч агентлагийн дарга ийм шийдвэр гаргах эрхгүй болно. Үүний үр дүнд төрний байгууллагаас батлан гаргасан өнөөдөр хүчин төгөлдөр үйлчлэл байгаа нийтээр дагаж мөрдөх 940 гаруй дүрэм, журмыг цэгцэлж, хуулийн хэрэгжилтэд томоохон өөрчлөлтийг гаргана.

5.Захиргааны ерөнхий хуулийн үндсэн зарчмын дагуу үйл ажиллагаагаа явуулсан эсэхийг дээд шатных нь захиргааны байгууллага цаашдаа захиргааны хэргийн шүүх хянадаг байх зохицуулалтын тусгана

6.Иргэн, хуулийн этгээд болон захиргааны байгууллагын хоорондын харилцааны нийтлэг асуудлыг зохицуулна.

7.Хүний эрх, эрх чөлөө, эрх ашиг хууль ёсны ашиг сонирхол ямар тохиолдолд зөрчигдсэн, дордсон хязгаарлуулсан гэж үзэх, улмаар захиргааны шийдвэр гаргах ажиллагаанд Үндсэн хууль, олон улсын гэрээ, бусад



хуульд заасан хүний эрх, эрх чөлөөг яаж хамгаалуулах талаар энэ хуулиар зохицуулагдана.

8. Захиргааны шийдвэр гаргах ажиллагаанд иргэдийн оролцоог хангах зохицуулалтыг тусгана. Захиргааны шийдвэр гаргахаас өмнө, гарсны дараах үе шатанд иргэд хэрхэн яаж оролцож болох нөхцөлийг заан, хүний эрх эрх чөлөөг зөрчигдсөний дараа нь авч үзэх бус харин зөрчигдөхөөс өмнө урьдчилсан сэргийлэх нөхцөлийг бүрдүүлнэ.

9. Захиргааны байгууллагын шийдвэрийг гүйцэтгэх, биелэлтийг хангах эрх зүйн үндэслэл, журмыг тодорхойлно.

10. Захиргааны байгууллагын хоорондын харилцааг зохицуулах, тэдгээрийн хооронд гарсан маргааныг шийдвэрлэх ерөнхий зохицуулалтыг тусгана.

## **ГУРАВ. ХУУЛЬ БАТЛАГДСАНААР БИЙ БОЛОХ ҮР ДАГАВАР, ТҮҮНИЙ АЧ ХОЛБОГДОЛ**

Энэ хууль батлагдсанаар манай улсын эрх зүйн шинэтгэлийн томоохон алхам болно.

Хууль гарснаар Үндсэн хуулийн 1 дүгээр зүйлийн 1.2-д заасан "...хууль дээдлэх нь төрийн үйл ажиллагааны үндсэн зарчим" гэсэн заалт бодит утгаараа хэрэгжихэд чухал үүрэг гүйцэтгэнэ гэж үзлээ. Өөрөөр хэлбэл, захиргааны үйл ажиллагааг зохицуулсан суурь хуультай болсноор захиргааны үйл ажиллагаа нийтлэг нэг зохицуулалтад орж, захиргааны хэргийн шүүх эрх зүйн маргааныг хянан шийдвэрлэхэд

баримтлах эрх зүйн үндэслэл буй болж, захиргааны байгууллагын үйл ажиллагаанд ерөнхий үйл ажиллагааг стандартчилан зохицуулах, хүний эрх, эрх чөлөө, хууль ёсны ашиг сонирхол зөрчигдөхөөс урьдчилан сэргийлэх боломж бүрдэнэ.

Захиргааны үйл ажиллагаа хуулийн зохицуулалтад орж захиргааны байгууллага, иргэн хуулийн этгээд хуулийг хэрэглэхэд хялбар, дөхөм, ойлгомжтой болно.

Иргэн, хуулийн этгээдийн хувьд захиргааны байгууллагын эрх мэдлийн хүрээнд эрх, эрх чөлөө, хууль ёсны ашиг сонирхлоо хамгаалуулах бололцоо бүрдэнэ.

Захиргааны байгууллага шийдвэр гаргах явцад иргэдийн оролцох боломжийг бүрдүүлснээр хүнд суртал, авлигалыг багасгахад ач холбогдолтой.

Энэ хууль нь захиргааны байгууллагуудаас хууль хэрэгжүүлэх үйл ажиллагаанд чухал түлхэц болж, үр нөлөөг нь дээшлүүлэх юм.

## **ДӨРӨВ. ХУУЛИЙН ТӨСӨЛ НЬ МОНГОЛ УЛСЫН ҮНДСЭН ХУУЛЬ БОЛОН БУСАД ХУУЛЬТАЙ ХЭРХЭН УЯЛДАХ, ТҮҮНИЙГ ХЭРЭГЖҮҮЛЭХ ЗОРИЛГООР ЦААШИД ШИНЭЭР БОЛОВСРУУЛАХ БИҮЮУ НЭМЭЛТ, ӨӨРЧЛӨЛТ ОРУУЛАХ, ХҮЧИНГҮЙ БОЛГОХ ХУУЛИЙН ТАЛААРХ САНАЛ.**

Энэ хууль нь Үндсэн хуулийн төрөөс хүний эрх, эрх чөлөөний баталгааг бүрдүүлж хангахтай холбогдсон зүйл,

заалтууд, агуулга, үзэл санаанд бүрэн нийцэх бөгөөд энэ хуультай уялдуулан Монгол Улсын Их Хурлын тухай хууль, Монгол улсын яамны эрх зүйн байдлын тухай хууль Монгол Улсын засгийн газрын тухай хууль, Засгийн газрын агентлагийн эрх зүйн байдлын тухай хууль, Захиргааны хэрэг хянан шийдвэрлэх тухай хууль, Иргэдээс төрийн байгууллага албан тушаалтанд гаргасан өргөдөл, гомдлыг шийдвэрлэх тухай хууль, Нийтийн албанд нийтийн болон хувийн ашиг сонирхлыг зохицуулах, ашиг сонирхлын зөрчлөөс урьдчилан сэргийлэх тухай хууль, Авилгын эсрэг хууль, Тагнуулын байгууллагын тухай хууль, Мэдээллийн ил тод ба мэдээлэл авах эрхийн тухай

хууль, Гадаадын иргэний эрх зүйн байдлын тухай хууль, Барааны тэмдэг, газар зүйн заалтын тухай хууль, Ус, цаг уур, орчны хяналт шинжилгээний тухай хууль, Цөмийн энергийн тухай хууль, Ашигт малтмалын тухай хууль, Төрийн хяналт, шалгалтын тухай хууль, Гаалийн тухай хууль, Татварын ерөнхий хууль, Ус бохирдуулсны төлбөрийн тухай хууль, Хуулийн этгээдийн улсын бүртгэлийн тухай хууль, Өрсөлдөөний тухай хууль, Цагдаагийн албаны тухай хууль, Үндэсний аюулгүй байдлын тухай хууль, Төрийн болон орон нутгийн өмчийн хөрөнгөөр бараа, ажил, үйлчилгээ худалдан авах тухай хуульд тус тус нэмэлт, өөрчлөлт оруулна.

Хууль Зүйн Яам

---000---

## ЗАХИРГАА, ТҮҮНИЙ ХӨГЖЛИЙН ХАНДЛАГА



Үндсэн хуулийн цэцийн гишүүн  
Д.Ганзориг

Захиргаа гэх ойлголт эрдэмтэн судлаачдын анхаарлыг татсаар, түүний эргэн тойронд хариултаа хүлээсэн олон асуудал байсаар байна. “Захиргаа”-г өөрийн судлагдахуун болгон судалдаг олон шинжлэх ухаан байгаагийн дотор хууль зүйн шинжлэх ухаан багтана.

Нэг. “Захиргаа”-ны талаарх эрдэмтдийн үзэл онол

“Захиргаа” гэх ойлголттой холбоотойгоор ном, зохиолд “удирдлага”, “төрийн захиргаа” зэрэг нэр томъёо түгээмэл хэрэглэгдэнэ. Эдгээр ойлголт, нэр томъёо нэг ойлголтыг илэрхийлж байна уу? эсхүл тус тусдаа өөр өөр ойлголтыг илэрхийлж байна уу? гэдэг талаар ядаж ойролцоо ойлголттой болох нь “захиргаа” судлаач эрдэмтдийн шийдэх

гол асуудал болжээ гэж үзэхээр байна. Доктор, профессор Ж.Долгорсүрэн “...  
утгаар хэрэглэгддэг нэр томъёог аль болохоор нарийвчлан зааглахад анхаарах нь чухал “гэж онцолжээ.<sup>1</sup>

Захиргаа, түүний агуулга, хамрах хүрээний талаар эрдэмтэн, судлаач нар олон янзаар тодорхойлсон нь бий. Академич С.Нарангэрал “Эрх зүйн эх толь бичиг”-тээ өргөн болон явцуу утгаар нь “Захиргаа-хууль тогтоох ба шүүх эрх мэдлээс бусад төрийн байгууллагын удирдлагын түүний гүйцэтгэл захирамжлах үйл ажиллагаа, -гүйцэтгэх эрх мэдлийг хэрэгжүүлэгч байгууллагын нэр, өргөн утгаараа жолоодох удирдах үйл ажиллагаа” гэж “захиргаа”-г тодорхойлжээ.<sup>2</sup>

Социализмын үед “захиргаа”-г төрийн удирдлага гэсэн ойлголттой нягт уялдаатай авч үздэг байсан нь тухайн үед төрийн эрх мэдэл хуваарилсан онол Үндсэн хуульд тусгагдаагүй, төрийн чиг үүргийг намын байгууллага хэрэгжүүлдэг байсан зэрэгтэй холбоотой болов уу. Харин эрх мэдэл хуваарилах онол, хууль дээдлэх зарчим үндсэн хуулийн суурь зарчим болсноос хойш захиргааг субьектынх нь хувьд ч, агуулгынх нь хувьд ч өөрөөр тодорхойлох болжээ.

Эрдэмтэн доктор Ж.Долгорсүрэн багш 2000 онд “Монгол Улсын Захиргааны эрх зүй” сурах бичигтээ

<sup>1</sup> Ж.Долгорсүрэн, Монгол Улсын Захиргааны эрх зүйн удиртгал, УБ, 2006 он, 62 дахь тал.

<sup>2</sup> С.Нарангэрал, Эрх зүйн эх толь бичиг. УБ, 2008 он, 210 дахь тал

удирдлага, гүйцэтгэх эрх мэдэл, захиргааны харилцааг хамаарлыг тодорхой гаргаж, үүнийгээ Ром-Германы эрх зүйн бүл, мөн хуучин социалист эрх зүйн бүлд хамрагдаж байсан чиг хандлагатай уялдуулан гаргасан байна.<sup>3</sup> Чухамхүү энэ үеэс захиргааг “төрийн” гэх ойлголтоос “нийтийн” гэж үзэх хандлага руу шилжиж эхэлсэн гэж үзэж болно. Төрийн захиргаа хэдийгээр нийгмийн амьдралын харилцаанд олон талын үүрэгтэй боловч эдийн засаг, нийгэм, захиргааны бүхий л амьдралд оролцох шаардлагагүй юм. Америк улсын нэрт эдийн засагч М.Скаузен төрийн чиг үүргийн талаар “Төр хувийн хэвшил юу хийж чадахгүй байна түүнийг л хийх ёстой” гэсэнтэй санал нэгдэхээс өөр аргагүй юм.<sup>4</sup>

Орчин үеийн Монголын нийгэмд төрийн зорилгыг хэрхэн тодорхойлох талаар эрдэмтэн Г.Банзрагч шинэхэн номондоо дэлгэрэнгүй бичсэнийг захиргаа судлаач нар зайлшгүй л судалмаар санагдав.<sup>5</sup>

Захиргааг тодорхойлохдоо төрийн чиг үүргийг төрийн захиргааны байгууллагаас гадна нийтийн эрх зүйн бусад этгээдүүд гүйцэтгэж болох; захиргааны үйл ажиллагаа нь төрийн гэхээсээ нлүү нийтийн ашиг сонирхлыг хамгаалахад чиглэгддэг гэж үзэл онол давамгайлсаар ирж байгааг судлаачид хүлээн зөвшөөрсөөр байна.

Эрдэмтэн, профессор Ш.Цогтоо “нийтийн захиргаа”-г “Гүйцэтгэх эрх мэдлийг хэрэгжүүлэгч бүх шатны байгууллага, тэрчлэн хуулиар тусгайлан эрх олгогдсон иргэдийн эрх, эрх чөлөөнд захирамжилсан байдлаар нөлөөлж буй байгууллагууд хамаарах бөгөөд тэдгээрийн гол шинж нь нийтийг хамарсан үйл ажиллагаа явуулахаас гадна нийтийн ашиг сонирхлыг хөнддөгт оршино. Товчхондоо бол олон нийтэд чиглэсэн үйл ажиллагаа явуулдаг төрийн байгууллага, сүм хийд, төрийн бус байгууллага гэж ойлгож болно” гэж тодорхойлсноороо дээрх санааг баталжээ. Эрдэмтэн, доктор П.Одгэрэлийн сурах бичгийн талаар Б.Чимид багш маань удиртгал хэсэгт нь “Юутай ч гэсэн захиргааны эрх зүйн салбарт бидний урьд өмнө нийтлүүлж ирсэн сурах бичиг сэлтийг мөлжсөн, байдлаас тасарч, ром-германы эрх зүйн бүлийн гэх үзэл онолыг түшиглэн боловсруулсан” гэж онцолсон сурах бичигт П.Одгэрэл “захиргаа”-г нэлээд өвөрмөц байдлаар тодорхойлж, шинжүүдийг нь дурджээ.<sup>6</sup>

“Захиргаа бол субъект”, “Захиргаа бол үйл ажиллагаа”, “Захиргаа бол зохион байгуулалт”, “Захиргаа бол институт” гэж “захиргаа”-г олон талт үзэгдлийнх нь хувьд тодорхойлсон хэсгүүд нь захиргааны үйл ажиллагааг хуульчлахад ихээхэн ач холбогдолтой юм.

Хоёр. Өнөөгийн “захиргаа”-ны үйл ажиллагааны онцлог.

Одоогийн байдлаар Монгол Улсад хүчин төгөлдөр мөрдөгдөж буй 230 орчим хуулиар захиргааны үйл

<sup>3</sup> Энэ талаар Ж.Долгорсүрэн Монгол Улсын Захиргааны эрх зүй. УБ, 2000 он, 26-40 дахь талуудаас дэлгэрүүлж үзнэ үү.

<sup>4</sup> Энэ талаарх их сурвалжаа нууц заагаагүйд хүлцэл чьнс. (Д.Г)

<sup>5</sup> Г.Банзрагч. Эдийн засгийн захиргааны эрх зүй. УБ, 2013 он, 35-50 дахь тал.

<sup>6</sup> П.Одгэрэл. Захиргааны эрх зүйн Ерөнхий анги. УБ, 2008 он, 19-33 дахь тал.

ажиллагаатай холбоотой харилцааг зохицуулж байна. Эдгээр хуулиудад захиргааны үйл ажиллагааны зарчмын тодорхойлсон байдал, захиргаа шийдвэр гаргах журам зэрэг нь янз янзаар тодорхойлогддог. Тиймээс захиргааны үйл ажиллагааг кодекс хуулиар зохицуулах шаардлагын талаар ихээхэн ярилцаж, хуулийн төсөл боловсруулж байна. Тэгвэл эл хуулиар шийдэх гол асуудлууд юу байх вэ? гэдэг асуудал зүй ёсоор анхаарал татаж байна.

1. Юуны өмнө "нийтийн захиргаа" гэх ойлголтыг тодорхойлох шаардлагатай байна. Түүнийг тодорхойлсноор "захиргаа"-ны хамрах хүрээ, зорилго, чиг үүргийг тус дөхөм болгох юм.

"Захиргаа" гэдэг нэр томъёо хэрэглэгдэж байгаа тул "захирах-захирагдах ёс" буюу нэг талын хүсэл зориг давамгайлсан байдал энэ тодорхойлолтод багтана. Чухамхүү нийм баймааж бусад эрх зүйн харилцаанаас ялгагдана. Гэхдээ "захирах"-ын тулд захирах бус, нийтийн сайн сайхны төлөө (нийтийн ашиг сонирхолд нийцүүлэн) захирах үйл ажиллагаа явуулах учиртай. Бид урьд нь "нийтийн" гэхээсээ "төрийн" гэх "гарт баригдахгүй" ашиг сонирхлын төлөө захиргааг чиглүүлсээр ирснийг эдүгээ таягдах цаг болсон гэж үзэж байна.

Түүнээс гадна "нийтийн захиргаа"-ны үйл ажиллагаа гагцхүү хүн, түүний эрх, эрх чөлөөг хангахад чиглэх ёстой.

Хувь хүнийхээ эрх, эрх чөлөөг хангахад чиглэдэггүй нийтийн захиргаа, нийтийн ашиг сонирхол байж боломгүй юм.

2. "Нийтийн захиргаа" бол үйлчлэгээ мөн. Захиргааны байгууллага "захирагч" бус, иргэдэд үйлчлэгч байна. "administration", гэдэг маань 2 үндсэн чанартай "ministrate" буюу үйлчлэх гэсэн утгыг л нлэрхийлдэг. Энэ чиглэлд захиргааны ерөнхий хуулийн зорилгыг чиглүүлэх ёстой юм.

3. Захиргаа аливаа үйл ажиллагааг явуулах, шийдвэр гаргахдаа иргэнээ сонсдог, оролцуулдаг байх нь орчин үеийн хөгжлийн чиг хандлага болно. Газар эзэмших зөвшөөрлийг нь хуваахдаа шийдвэр гаргасны дараа бус өмнө нь иргэнээ сонсдог, иргэнээ хохиролгүй байхаар шийдвэрлэдэг, хэм хэмжээ тогтоосон шийдвэр гаргахдаа ашиг сонирхол нь хөндөгдөж болзошгүй бүлэг, хүмүүсийг аль болохоор оролцуулдаг тогтолцоо, механизм шаардагдаж байна.

Нэгэн чухал зүйл бол "эрх зүйт төр" буюу захиргаа хууль дээдлэх асуудал мөн. Их олон жил хуульгүйгээр амьдарч, хуулийг үгүйсгэн ирсэн нийгэмд, (ялангуяа захиргааны үйл ажиллагаанд) хуулийг бүгд тэгшээр сахин биелүүлдэг болоход эрх зүйн соёл, ухамсраас авхуулаад шүүхийн хяналт, харилцагч зэрэг олон зүйл нөлөөлөх нь дамжиггүй юм.

## ТӨРИЙН АЛБАН ТУШААЛЫГ ХҮЛЭЭЛЦЭХ АЖИЛЛАГААГ БОЛОВСРОНГУЙ БОЛГОХ НЬ



*“И Эл Би Партнерс” хуулийн  
фирмийн ахлах хуульч  
Мөнхбатын Мөнхжаргал*

### УДИРТГАЛ

Аливаа улс орны төрийн алба хэднй чинээ мэргэшсэн, тогтвортой байна<sup>1</sup> тухайн орны улс төр, эдийн засаг, нийгмийн хүрээний өөрчлөлт, шинэтгэлийн үйл хэрэгт төдий чинээ хувь нэмэр оруулж, төрийн үйлчлэлгээг иргэдэд хүндрэл, чирэгдэлгүй хүргэхэд гол хөшүүрэг нь болдог. Манай улсад 1994 онд Төрийн албаны хуулийг баталж, төрийн албаны эрх зүйн орчинг бүрдүүлсэн үеэс мэргэшсэн, тогтвортой төрийн албыг төлөвшүүлэх

<sup>1</sup> Одоогоос 120 гаруй жилийн өмнө АНУ-д төрийн алба мэргэшсэн, тогтвортой байх Мерит зарчмыг тусгасан төрийн албаны тухай хуулийг батлан хэрэгжүүлснээс хойшхи хугацаанд АНУ-д улс төрийн тогтвортой байдал бий болж, эдийн засаг нийгмийн хөгжилд ахиц дэвшил гарч явжээ.

үйл явц эхэлсэн. Үүний аэрэгцээ төрийн албаны шинэтгэлд бодитойгоор нөлөөлөх баримт бичгүүдийг<sup>2</sup> батлан хэрэгжүүлж байна.

Гэвч төрийн албаны харилцаанд зайлшгүй нарийвчлан зохицуулах шаардлагатай, төрийн албанд доголдол учруулж буй асуудлууд өнөөг хүртэл байсаар байна. Эдгээрийн нэг нь **төрийн албан тушаалыг хүлээлцэх асуудал** юм. Тодруулбал, тухайн албан тушаалд ажиллаж буй этгээд төрийн албанаас чөлөөлөгдөж, солигдлоо гэхэд албан тушаалын чиг үүрэг, бүрэн эрх нь албан тушаалд томилогдож байгаа хүндээ зохих ёсоор залгамжлагдан шилжиж чадахгүй байгаагаас үүдэн төрийн алба тогтвортой байх зарчим алдагдаж, төрийн үйлчлэлгээ чанаргүйжих сөрөг үр дагавар үүсч байна. Түүнчлэн төрийн албан тушаалыг хүлээлцэх ажиллагааны нарийвчилсан эрх зүйн зохицуулалт (төрийн албаны нэгдсэн стандарт, журам) байхгүй, зохицуулж байгаа байгууллагын хөдөлмөрийн дотоод журмын хэрэгжих нөхцөл тодорхой бус, албан тушаалаа хүлээлгэн өгөхгүй байгаа этгээдэд хүлээлгэх хариуцлагын механизм бүрдээгүй зэрэг шалтгаанаас үүдэн албан тушаалаа хүлээлгэн өгөлгүй хаяж явах, өгөхгүй гэж тамга

<sup>2</sup> Эдгээр баримт бичгүүд нь: Засгийн газраас баталсан 1993-2000 он хүртэл хэрэгжсэн “Удирдлагын хөгжлийн хяналтбөр”, УИХ-ын 24 дүгээр тогтнолоор баталсан “Монгол Улсын Төрийн албаны шинэтгэлийн дунд хугацааны стратеги” зэрэг болно.



тэмдгээ авч зугтах<sup>3</sup>, өрөөгөө цоожлон бүгэх асуудал практикт байсаар байгаа билээ. Энэхүү судалгаагаар төрийн албан тушаалыг хүлээлцэх ажиллагааг төрийн улс төрийн, захиргааны, тусгай албан тушаалын хүрээнд авч үзэж судалсан болно.

## НЭГ. ТӨРИЙН АЛБАН ТУШААЛЫГ ХҮЛЭЭЛЦЭХ АЖИЛЛАГАА

Төрийн албан тушаалыг хүлээлцэх ажиллагаа /цаашид 'албан тушаал хүлээлцэх ажиллагаа' гэнэ/-г судлахын тулд төрийн алба, төрийн албан тушаалын талаарх ойлголт, тэдгээрийн хоорондын хамаарлыг авч үзэх нь зүйтэй болов уу.

Захиргааны эрх зүйд төрийн албаны ойлголтыг өргөн утгаар нь төрийн эрх барих болон төрийн бусад байгууллага, төрийн өмч бүхий үйлдвэр, албан газарт албан хаагчийн үүргээ гүйцэтгэх ажиллагаа, явцуу утгаар нь зөвхөн төрийн байгууллагад албан хаагчийн өөрийн үүргээ гүйцэтгэх явдал<sup>4</sup> хэмээн томъёолдог. Төрийн алба нь яам, агентлаг болон бусад байгууллагын хэлбэртэй бүтцийн нэгжид зохион байгуулагдсан олон тооны албан тушаалаас бүрдэх ба төрийн албан тушаал нь төрийн албаны бүрдүүлбэр хэсэг болдог. Иймээс төрийн албан тушаалыг хүлээлцэх нь төрийн албыг хүлээлцэх ажиллагааны<sup>5</sup> нэгэн хэсэг

юм. Мөн төрийн албыг хэрэгжүүлэхэд төрийн байгууллагад юуны өмнө ажлын аппарат, албан хаагч шаардагдана. Үүнээс үзэхэд төрийн байгууллагад албан хаагчийн эзлэх байр, гүйцэтгэх ролийг тодорхойлогч албан үүрэг, эрх, хариуцлагын нэгдлийг төрийн албан тушаал<sup>6</sup> гэж тодорхойлж болно. Харин төрийн албан хаагч нь төрийн аль нэг байгууллагад тодорхой албан тушаал эрхлэн хүлээсэн үүргээ хуулиар олгогдсон эрх хэмжээний хүрээнд өдөр тутам гүйцэтгэж, төрийн албаны өмнө тавигдсан зорилтыг хэрэгжүүлж ажилладаг.<sup>7</sup>

**Төрийн албан тушаалыг хүлээлцэх ажиллагааг тодорхойлбол:**

Монгол улсын Төрийн албаны тухай хуулийн 4 дүгээр зүйлийн 4.2.5-д заастаар "төрийн алба мэргэшсэн, тогтвортой байх"<sup>8</sup> ёстой. Төрийн алба тогтвортой байна гэдэг нь төрийн албыг хэрэгжүүлж буй төрийн албан хаагч тогтвортой байна гэсэн үг. Үүний тулд төрийн албан хаагч нь өндөр мэргэжилтэй, мэргэшсэн, ёс суртахуунтай байх ёстой. Мөн түүний эрхэлж буй албан тушаал нь эрх зүйн баталгаатай байх ёстой. Өөрөөр хэлбэл хэн нэгэн дарга эрх мэдэлтэн хуульд зааснаас бусад үндэслэлээр төрийн албан хаагчийг дур зоргоороо халах, солих, албан тушаал бууруулах эрхгүй. Ингэснээр төрийн алба тогтвортой байна.

<sup>3</sup> Үүнийг "Тамган дээрээ гүрийдэг МОДА" гэж нэрлэж байна. Эх сурвалж. "Дээдсийн хүрээлэн" сонин. 2008 оны 12 сарын 2-ны Мянгар гарагийн дугаар.

<sup>4</sup> Төр эрх зүйн онол, тццх, цндсэн салбарууд. УБ.,2005. 122 дахь тал.

<sup>5</sup> Жишээ нь: Яам, агентлаг хуцаагдах, нийлэхэд тухайн байгууллаагчын чиг үүргийн дагуу төрийн ажил /алба/-ыг хүлээлдэг. Шинжтгалийн Засгийн газар

нь Үндэсний хөгжил, шинжтгалийн хороог Эдийн

засгийн хөгжлийн яам болон өөрчлөх, тус яамны

албан хаагчид төрийн албыг хүлээн авсан нь үүний

тодорхой нэг жишээ юм.

<sup>6</sup> Төр эрх зүйн онол, тццх, цндсэн салбарууд.

УБ.,2005. 125 дахь тал.

<sup>7</sup> Мөн танда.

<sup>8</sup> Монгол Улсын Төрийн албаны тухай хуулийг

боловсруулан баталж, мрдлууаажвд баримталсан

тулгуур зарчмуудын нэг.

Түүнээс гадна төрийн алба (ажил) тасралтгүй үргэлжлэн явагдах ёстой. Тухайн албан тушаалд ажиллаж буй этгээд халагдаж солигдож байсан ч албан тушаалын албан эрх, үүрэг залгамжлагдах чанартай байх нь чухал. Энэ нь тухайн албан тушаалд шинээр томилогдон орсон этгээд өмнө нь ажиллаж байсан этгээдээс мөнхүү албан тушаалын эрх хэмжээний хүрээнд гаргасан шийдвэр, хэрэгжүүлсэн үйл ажиллагаа буюу арга хэмжээг залгамжлан хэрэгжүүлж, үр дагаврыг нь хариуцах явдлаар илэрнэ.<sup>9</sup> Үүнд албан тушаал хүлээлцэх ажиллагаа чухал нөлөөтэй бөгөөд уг ажиллагаа нь төрийн албаны тодорхой харилцааг дуусгавар болгох, үүсгэхэд чухал ач холбогдолтой<sup>10</sup> хууль зүйн факт юм.

Нөгөөтэйгүүр төрийн зорилго, чиг үүргийн хүрээнд иргэдэд үйлчилгээ үзүүлэх нь ардчилсан нийгэмд төр оршин байх шалтгаан болдог. Энэ үүднээсээ төрийн албан тушаалыг хүлээлцэх үйл явц саатаж, зөрчил үүсэх, гацаанд орвол төрийн бодлогын хэрэгжилтийн гол хөдөлгүүр болох төрийн алба тасралтгүй үргэлжлэх чанараа алдаж, тухайн албан тушаалын чиг үүргийн дагуу төрийн үйлчилгээг хүртэх иргэдийн эрх ашиг хөндөгдөнө гэсэн үг.

Судлаачийн зүгээс төрийн албан тушаалыг хүлээлгэж өгөх, хүлээн авах энэхүү процедурын шинжтэй асуудлыг “Төрийн албан тушаалыг хүлээлцэх ажиллагаа” гэж нэрлэсэн нь дараах үндэслэлтэй. Үүнд:

<sup>9</sup> Ж.Сүхбаатар. *Захиргааны эрх зүй*. УБ., 2002. 125

дахь тал.

<sup>10</sup> Мян тэнд.

1-рт, үг зүйн хувьд “хүлээлцэх”<sup>11</sup> гэдэг нь ямарваа нэгэн алба, ажлыг хамтран хүлээх<sup>12</sup> агуулгыг илэрхийлнэ. Өөрөөр хэлбэл албан тушаалыг хүлээлгэн өгч байгаа, хүлээн авч байгаа этгээдүүдийн хувьд аль алинд нь хамааралтай ойлголт юм.

2-рт, “ажиллагаа” гэдэг нь аливаа үйлийг хийх үйл<sup>13</sup> буюу ажлын явцыг<sup>14</sup> илэрхийлсэн үг. Тодруулбал, төрийн албанаас чөлөөлөгдөж, халагдаж, өөр албан тушаалд шилжиж байгаа этгээдээс төрийн албанд томилогдож байгаа этгээдэд тухайн албан тушаалыг шилжүүлэн өгөх буюу хүлээлцэх үйл явцыг “ажиллагаа” гэж томъёолсон болно.

## 1.1. ЭРХ ЗҮЙН ЗОХИЦУУЛАЛТЫН ӨНӨӨГИЙН ТҮВШИН

Өнөөдрийн байдлаар Монгол улсад албан тушаал хүлээлцэх ажиллагааг тухайлан зохицуулсан хууль, хуульчилсан акт, дүрэм, журам хараахан байхгүй байгаа бөгөөд Төрийн албаны харилцааг зохицуулж буй гол хууль болох Төрийн албаны тухай хууль, Төсвийн байгууллагын удирдлага санхүүжилтийн тухай хуулиудад энэ талаар нарийвчилсан зохицуулалт байхгүй байна. Харин төрийн улс төрийн албан тушаалтан болох Засгийн газрын гишүүний ажил

<sup>11</sup> Монгол Улсын Хөдөлмөрийн тухай хуулийн 43 дугаар зүйлд “ажил хүлээлцэх” гэж хуульчилсан бөгөөд “хүлээлцэх” хямээх үг нь хууль зүйн нэр томъёонд хэрэглэгддэг болох нь харагдаж байна.

<sup>12</sup> Монгол хэлний эзлэгэрэнгүй тайлбар толь. /Монгол Улсын Шинжлэх Ухланы Академи/. УБ., 2008. 2749-2750 дахь тал.

<sup>13</sup> Мян тэнд.

<sup>14</sup> Я.Цэвэл. *Монгол хэлний товч тайлбар толь*. УБ., 1966. 24 дахь тал.



хүлээлцэх асуудлыг "Засгийн газрын гишүүний ажил хүлээлцэх журам"-аар<sup>15</sup> зохицуулж байна.

Мөн ажил хүлээлцэх асуудлыг Хөдөлмөрийн тухай хуулийн 43 дугаар зүйлд "Ажлаас халах, ажил хүлээлцэх" гэж зохицуулсан. Хөдөлмөрийн хуулийн энэхүү зохицуулалттай Төрийн албаны тухай хуулийн 11 дүгээр зүйлийн б-д заасан "Төрийн албан хаагчийн хөдөлмөрийн харилцаатай холбоотой энэ хуулиар зохицуулаагүй бусад асуудлыг Хөдөлмөрийн хуулиар зохицуулна" гэсэн заалт уялдах хэдий ч энэ нь зөвхөн төрийн үйлчилгээний албан хаагч, ажилтнуудад хамаарах тул хөдөлмөрийн хуулийн дээрх зүйлээр төрийн улс төрийн, захиргааны, тусгай албан тушаалыг хүлээлцэх ажиллагааг зохицуулах боломжгүй юм. Нөгөөтэйгүүр төрийн жинхэнэ албан тушаалыг хүлээлцэх асуудал нь цэвэр төрийн албаны харилцаа байдаг.

Албан тушаал хүлээлцэх ажиллагаатай холбоотойгоор Төрийн албаны зөвлөл /ТАЗ/-ийн зарим гишүүн нь "Уг асуудлыг төрийн албаны зөвлөлөөс зохицуулах шаардлагагүй. Энэ нь тухайн байгууллагын дотоод журмаар зохицуулагдана"<sup>16</sup> гэсэн байр суурьтай байлаа. ТАЗ-өөс гаргасан нэгдсэн журам байхгүй байгаа нь практикт төрийн байгууллагууд хөдөлмөрийн дотоод журмаараа албан тушаал хүлээлцэх ажиллагааг зохицуулдагтай холбоотой болох нь судалгааны явцад тогтоогдсон учир төрийн байгууллагуудын хөдөлмөрийн дотоод журмаар хэрхэн яаж зохицуулсан

<sup>15</sup><http://www.legalinfo.mn/annex/details/1992?lawid=8025>

<sup>16</sup>ТАЗ-ын ажлын албаны орон тооны гишүүн Х.Шаандартай хийсэн ярилцлагаас.

болохыг судалсан болно.

Байгууллагын хөдөлмөрийн дотоод журам гэдэг нь тухайн байгууллага дахь хөдөлмөрийн харилцааны асуудлуудыг Монгол Улсын хөдөлмөрийн хуульд нийцүүлэн журамласан байгууллагын хэм хэмжээ тогтоосон акт<sup>17</sup> бөгөөд төрийн байгууллагууд хөдөлмөрийн дотоод журмаараа төрийн албан тушаалыг хүлээлцэх асуудлыг зохицуулж байгаа гэсэн дүр зураг ТАЗ-ын ажлын албаны гишүүдийн өгсөн тайлбараас харагдаж байна. Монгол Улсад улсын бүртгэлийн дугаар бүхий гэрчилгээтэй, бие даасан хуулийн этгээдийн эрхтэй нийт 3906<sup>18</sup> төрийн байгууллага байгаа ба эдгээрээс хэдэн хувь нь хөдөлмөрийн дотоод журамтай болох нь тодорхойгүй юм.

Төрийн зарим байгууллагууд хөдөлмөрийн дотоод журмаараа албан тушаал хүлээлцэх ажиллагааг дараах байдлаар зохицуулсан байна:

#### 1-рт, Төрийн захиргааны байгууллагуудын хувьд:

Засгийн газрын хэрэгжүүлэгч агентлаг Оюуны өмчийн газрын хөдөлмөрийн дотоод журам-ын 4.7-д "Ажилтан ажлаас чөлөөлөгдөхдөө эрхэлж буй ажил, эзэмшиж байсан эд хогшил тоног төхөөрөмж өөрийн ажилтай холбоотой бичиг баримтыг бүрэн хцлээлгэн өгч ээлжийн амралт, цалин болон бусад тооцоог хийж дуусгасны дараа нийгмийн даатгалын дэвтэр болон бусад хувийн баримт бичгийг ажилтанд олгоно." гэж

<sup>17</sup> С.Нарангэрэл. Эрх зүйн эх толь бичиг. УБ.,2008. 504 дэх тал.

<sup>18</sup>Монгол улсын төрийн албан хаагчийн бүрэлдэхүүн, хөдөлгөөний тайвны /2013 оны 01 сарын 01-ний өдрийн байдлаар/. Эхуудлагууд [www.parliament.mn/files/download/28444](http://www.parliament.mn/files/download/28444)

ЗАСГИЙН  
ХҮРЭЭЛЭНИЙ  
НОМЫН САН  
УХА 0345

эвхөн ажлаасаа чөлөөлөгдөж, халагдаж буй хүний ажлаа хүлээлгэн өгөх асуудлыг зохицуулснаас бус ажлаа /албан тушаалаа/ хүлээн авч буй хүний ажил хүлээн авах асуудлыг тодорхой заагаагүй байна. Мөн ажил хүлээлгэн өгөх тухай зохицуулснаас бус албан тушаалыг хүлээлгэн өгөх, хүлээн авах тухай болон холбогдох этгээдэд хүлээлгэх хариуцлагын асуудлыг зохицуулаагүй байна. Зарим төрийн байгууллагад хөдөлмөрийн дотоод журамдаа энэ талаар үндсэндээ зохицуулаагүй гэж үзэхээр байна. Жишээ нь: Санхүүгийн зохицуулах хорооны ажлын албаны хөдөлмөрийн дотоод журмын 3.11-д "Тамгын газар нь шинээр орсон ажилтан бүрт ажлын байрны тодорхойлолт, ажлын албаны хөдөлмөрийн дотоод журам, төрийн албан хаагчийн эрх, чүрэг ... ажилтны ёс зүйн дүрэм, албан тушаалын цалингийн сүлжээ зэргийг тайлбарлан танилцуулна" гэж зааснаас өөр зохицуулалтыг тусгаагүй байна.

## **2-рт, Төрийн тусгай албан тушаал бүхий төрийн байгууллагуудын хувьд:**

Шүүхийн шийдвэр гүйцэтгэх ерөнхий газрын хөдөлмөрийн дотоод журмын<sup>19</sup> Наймдугаар зүйлээр ажил хүлээлцэх асуудлыг зохицуулсан байгаа ба 8.5-д "Ажлаас чөлөөлөгдөх, халагдах буюу өөрчлөгдөж буй ажилтан нь хариуцан гүйцэтгэж байсан албан хэргийн холбогдох материал, баримт бичгийг тухайн нэгж /газар, хэлтэс, тасаг/ -ийн даргыг байлцуулан ажил авах хүнд /хэрвээ ажил авах хүн томилогдоогүй

тохиолдолд тэмдэглэл цйлдэж тухайн нэгжийн даргад/ тавилга, төхөөрөмж, техник хэрэгсэл зэрэг эд зүйлсийг санхүүч /нярав/-д хууль тогтоомжийн цндэсний сангаас лавлагаанд ашигласан материалыг сан хариуцсан ажилтанд, ном, сэтгүүлийг номын санд, ажлын цнэмлэх, тцлхцр, лацны тэмдэг зэрэг зүйлсийг Захиргааны удирдлагын газрын холбогдох ажилтанд тус тус цлээлгэн өгнө.", Гаалийн ерөнхий газрын хөдөлмөрийн дотоод журмын 3.3-д "Төрийн тусгай албан тушаалд ажиллах болзол, шалгуурыг хангасан, сонгон шалгаруулалтад тэнцэж, томилолт авсан ажилтныг Гаалийн тухай хуульд заасны дагуу тангараг өрццлэх ажлыг боловсон хүчний асуудал хариуцсан хэлтэс зохион байгуулна." гэж тангараг өргөх болон бичнг баримт, эд зүйл хүлээлгэн өгөх асуудлыг тусгаж, албан тушаал хүлээлцэх асуудлыг тодорхой зохицуулаагүй болох нь харагдаж байна.

## **1.2.ТӨРИЙН БАЙГУУЛЛАГУУДЫН ПРАКТИК, ӨНӨӨГИЙН БАЙДАЛ**

Төрийн улс төрийн, захиргааны болон тусгай албан тушаал бүхий Засгийн газар, Гадаад харилцааны яам, Гаалийн ерөнхий газар, Нийслэлийн газрын алба болон Чингэлтэй дүүргийн засаг даргын тамгын газар зэрэг төрийн байгууллагуудад төрийн албан тушаалыг хүлээлцэх ажиллагаа дараах практиктай явагдаж байна:

**Засгийн газар:** Засгийн газрын гишүүн болон Засгийн газрын агентлагийн даргын ажлыг Ерөнхий

<sup>19</sup>ШШБЕГ-ийн даргын 2013.04.24-ний өдрийн А/82 дугаар тушаалыг баталсан.

МОНГОЛЫН  
НАЗАРЫН  
АЖААХ

сайдын захирамжаар комисс байгуулж, ажлыг хүлээлцүүлж байна.<sup>20</sup>

**Гадаад харилцааны яаманд:** Яамны төрийн нарийн бичгийн дарга албан тушаалд томилох тушаал гаргаж, комисс томилсны дараагаар тухайн албан тушаалын ажлын байрны тодорхойлолтод заасан чиг үүрэгтэй холбоотой баримт бичгүүдийг болон хөдлөх эд хөрөнгийг албан тушаал хүлээн авч буй этгээдэд актаар хүлээлгэн өгдөг.

**Нийслэлийн газрын албанд:** Газрын албаны дарга албан тушаалд томилох тушаал гаргаж, удирдах албан тушаалд тамга тэмдэг, санхүүгийн тайлан зэргийг, гүйцэтгэх албан тушаалд баримт бичиг, аж ахуйн эд хөрөнгө зэргийг тус тус хүлээлгэн өгдөг. Мөн тушаал гарахаас өмнө архив, санхүү, аж ахуйн хэлтсүүдээр тойрох хуудсыг бөгүүлсний дараагаар захиргаа удирдлагын хэлтсээс нийгмийн даатгалын дэвтэр болон хувийн хэргийг албан тушаалаа өгч буй хүнд өгдөг.

**Гаалийн ерөнхий газарт:** Удирдах албан тушаалын хувьд ажлаас чөлөөлөх, томилох тушаал гарч, комисс томилоод протокол хөтөлдөг ч гэсэн энэ нь зөвхөн хэлбэрийн төдий явагддаг. Харин гүйцэтгэх албан тушаалын хувьд ажил хүлээлцэх асуудал байхгүй.

**Чингэлтэй дүүргийн ЭДТГ-т:** “Ажил хүлээлцэх комисс байгуулах” тухай ЭДТГ-ын даргын тушаал гарна. Удирдах албан тушаалын хувьд тушаалд заагдсан ажлын хэсэг ажлаа өгч буй албан тушаалтанд байгаа байгууллагын үйл ажиллагааны стратеги төлөвлөгөө,

хамтран ажиллах гэрээ, хэлэлцээр, санамж бичгүүд зэргийг хүлээн авна. Албан тушаалд томногдож буй хүнд дээрх баримт бичгүүдийг ажлын хэсэг хүлээлгэн өгнө.

2013 оны байдлаар нийт төрийн албан хаагчдын 2798 /1.71%/ нь төрийн улс төрийн албан тушаалд, 16179 /9.94%/ нь төрийн захиргааны албанд, 28773 /17.68%/ нь төрийн тусгай албанд тус тус хамаарч байна.<sup>21</sup> Энэ нь дээрх хэмжээний төрийн албан тушаалын тоо байна гэсэн үг.

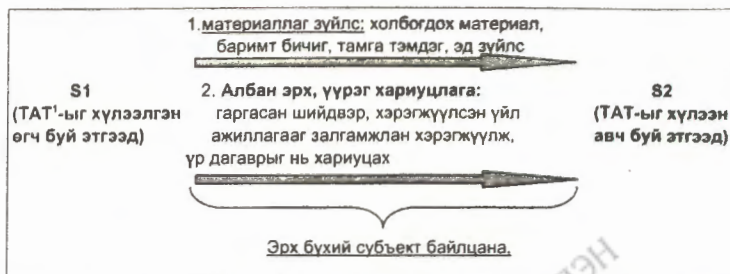
Судалгааг хийсэн төрийн байгууллагуудын төрийн албан тушаалыг хүлээлцэж буй практикаас харахад албан тушаалд томилох тушаал гаргаж байгаа субъект болон албан тушаалын чиг үүрэг хэрхэн шилжнэ байгаа зэргээрээ төрийн албаны удирдах болон гүйцэтгэх албан тушаалыг хүлээлцэх ажиллагаа нь ялгагдаж байна. Бусад асуудлын хувьд ижил процедураар явагдаж байна.

**Дээрхээс үндэслэн:** Төрийн албанаас чөлөөлөгдөж, халагдаж, өөр албан тушаалд шилжиж буй этгээдээс өөрийн албан тушаалын чиг үүрэг, бүрэн эрхэд хамаарах материаллаг зүйлс (албан хэргийн холбогдох материал, баримт бичиг, тамга тэмдэг, эд зүйлс) болон албан тушаалын эрх, үүрэг, хариуцлагыг төрийн байгууллагын эрх бүхий субъектыг (холбогдох нэгжийн дарга)-ийг байлцуулан тухайн албан тушаалд томилогдож байгаа этгээдэд залгамжлан шилжүүлж буй процедур ажиллагааны нийлбэр цогцыг төрийн албан тушаалыг хүлээлцэх ажиллагаа

<sup>20</sup> Тухайлбал, “Комисс байгуулах тухай” Монгол Улсын Ерөнхий сайдын 2004.10.27-ны өдрийн 99 тоо захирамж.

<sup>21</sup> Төрийн албан хаагчийн бүрэлдэхүүн хөдөлгөөний талаарх статистик тойм. /2013 оны 1 дүгээр сарын 1-ны байдлаар/ эх сурвалж: <http://csc.gov.mn>

гэж тодорхойлж болохоор байна. Үүнийг схемчлэн үзүүлбэл:



## ХОЁР. ТУЛГАРЧ БУЙ АСУУДАЛ, ШААТГААН НӨХЦӨЛ

### А. Тулгарч буй асуудал:

Төрийн албан тушаалыг хүлээлцэхтэй холбоотой дараах асуудлууд практикт тулгараад байна. Үүнд:

1-рт, Төрийн албан тушаалыг зохих ёсоор нь хүлээлцэж чадаагүйгээс (албан хэргийн материал, баримт бичиг, ажлын тайлан зэргийг бүрэн гүйцэд хүлээлгээгүйн дээр албан эрх үүрэг, харнуцлага залгамжлагдаж чадаагүйгээс) албан тушаалд шинээр томилогдсон этгээд ажил үүргээ хангалтгүй гүйцэтгэх, иргэдний өргөдөл, гомдол, хүсэлт болон зөвшөөрөл хүссэн этгээдийн хариуг хугацаанд нь өгөлгүй удаах, чирэгдэл учруулах асуудал гарч байна. Жишээ нь: БЗД-ийн газрын албаны газар зохион байгуулалтын хэлтсийн мэргэжилтэн (төрийн жинхэнэ албан хаагч) Г Хан-Уул дүүрэг рүү шилжин ажиллахдаа албан тушаалыг нь хүлээн авч буй Т-д ажлаа хүлээлгэж өгөөгүйн улмаас иргэн А-ийн гаргасан өргөдлийг шийдэлгүй удааж, А уг газрын албанд гомдол гаргаж маргаан үүсгэсэн тохиолдол гарсан байна.<sup>22</sup>

<sup>22</sup> Нийслэлийн газрын албаны захиргаа удирдлагын

2-рт, Албан тушаал зэрэглэл дээшлэх тусам албан хаагчийн шийдвэр гаргалтын шийгмийн харнуцлага улам ихээр нэмэгддэг. Албан тушаал хүлээлцэх ажиллагааны хувьд тухайн албан тушаалд шинээр томилогдон орсон этгээд өмнө нь ажлааж байсан этгээдээс уг албан тушаалын эрх хэмжээний дагуу авсан арга хэмжээ, гаргасан шийдвэрийг залгамжлан хэрэгжүүлэх, эдгээрээс үүсэх үр дагаврыг харнуцах асуудал ямар ч зохицуулалтгүй байна. Өөрөөр хэлбэл тухайн албан тушаалыг өгч буй этгээдний буруутай үйл ажиллагаанаас болж иргэн хохирвол өмнөх албан тушаалтан нь халагдсан гэдэг үндэслэлээр шинээр албан тушаалд томилогдсон хүнтэй харнуцлага тооцох механизм байхгүй гэсэн үг.

3-рт, Төрийн албанаас халсан, чөлөөлсөн тушаал гарчихсан байхад албан тушаалаа хүлээлгэн өгөхгүй алга болох, тамга тэмдгээ авч зугтах, албан өрөөгөө цоожлон суух тохиолдол сүүлийн жилүүдэд байнга гарах болсон.

хэлтсийн дарга Н.Наранчулуунтай хийсэн ярилцлагын хурванд дээрх тохиолдлыг тодруулж авсан болно.

Жишээ нь: Сингапур улсад Монгол Улсыг төлөөлөн суугаа Ерөнхий консул Г.Сүхээг 2005 оны 12 сарын 31-ны өдөр ажлаас чөлөөлсөн байна. Гэтэл Сүхээ (Ажнай корпорацийн дэр ерөнхийлөгч) гэгч нь ГХЯ-ны шийдвэрийг үл тоомсорлож, албан тушаалаа хүлээлгэж өгөөгүйгээр барахгүй тамга тэмдгээ өгөлгүй алга болсон байна. Нэлээд хугацаа өнгөрсний дараа арга буюу түүний албан тушаалд ГХЯ-ны залуу ажилтан Н.Наранбатыг томилсон байна.<sup>23</sup>

4-рт, Төрийн алба (ажил) тасралтгүй үргэлжлэн явагдах ёстой. Харин албан тушаалыг хүлээлцэхгүй саад, чирэгдэл учруулснаас төрийн ажил хэрэг саатах, зогсох, гацаанд орох сөрөг үр дагавар үүсэх явдал гарсаар байна. Жишээ нь: 2007 оны 7 сард ОБЕГ-ын дарга тэргүүн комиссар П.Дашийг ОБЕГ-ын сайд үүрэгт ажлаас нь чөлөөлж, ОХУ руу томилсоор байтал тамга тэмдгээ булааж аван албан ерөөндөө суусан тохиолдол гарсан байна. Энэ үед улсын хэмжээгээр ой хээрийн нэлээд хэдэн түймэр гарсан байсны дээр Сэлэнгэ аймгийн Мандал суманд МИ-8 нисдэг тэрэг осолдож, ОБЕГ-ын 14 аврагч, ОБЕГ хүндхэн асуудалд ороод байсан.<sup>24</sup>

Дээрх тулгарч буй асуудлуудаас гадна бас нэгэн зохицуулалтгүй зүйл байгаа нь албан хаагчийн төлөвлөгөөг хэрхэн үргэлжлүүлэх тухай асуудал юм. Төрийн албан хаагч бүр үйл ажиллагааны жилийн төлөвлөгөө боловсруулж,

байгууллагын стратегийн зорилтуудын хүрээнд болоод тухайн жилийн зорилтын хүрээнд байгууллагадаа бүтээгдэхүүн (жишээ нь: судалгаа гаргах, баримт бичиг боловсруулах, төсөл боловсруулж хэрэгжүүлэх гэх мэт) нийлүүлдэг.<sup>25</sup> Хэрэв тухайн албан хаагч албан тушаалаасаа чөлөөлөгдөж, халагдлаа гэхэд уг жилийн төлөвлөгөөг тухайн албан тушаалыг авч буй хүнд үргэлжлүүлэн хэрэгжүүлэх, эсхүл шинээр төлөвлөгөө боловсруулах, нийлүүлэх бүтээгдэхүүнийг нь хэрхэн үргэлжлүүлэн нийлүүлэх талаарх зохицуулалт байхгүй байна.

Б. Шалтгаан нөхцөл:

А. Албан тушаалын наймаа:

Албан тушаалыг мөнгөөр наймаалцаж, ажлын байрны тодорхойлолтод заасан шаардлагыг хангахгүй албан хаагч /иргэн/-ийг тухайн албан тушаалд томилж,<sup>26</sup> төрийн алба мэргэшсэн, тогтвортой байх зарчмыг алдагдуулж байгаагаас албан тушаалын чиг үүрэгт заасан ажлыг хангалтгүй биелүүлж, төрийн үйлчилгээг чанаргүй болгож байна.

Б.Төрийн албанаас үндэслэлгүйгээр халах:

Төрийн жинхэнэ албан хаагчийг төрийн албанаас үндэслэлгүйгээр халж байгаагаас үүдэн албан тушаалаа өгөхгүй маргаан үүсгэх, албан тушаалаа хүлээлгэж өгөхгүй байна. Энэ нь мөн

<sup>23</sup> ТӨРИЙН АЛБАН ХААГЧИЙН ҮЙЛ АЖИЛЛАГААНЫ ЖИЛИЙН ТӨЛӨВЛӨГӨӨ БОЛОВСРУУЛАХ ҮЛГЭРЧИЛСЭН ЖУРАМ. Төрийн албаны зөвлөлийн 2004 оны 11 дүгээр тогтоолын хавсралт. Эх сурвалж: www.rmtis.gov.mn/dsc

<sup>24</sup> Үүнийг гадна ах дүү, танил тал, нутаг ус, намын харьяалаа харж албан тушаалд томилж байна. Энэ нь төрийн байгууллагад нутаг нута, төрөл садан, худ ураг, хүргэн бэр гэсэн "цөгцөрийн тойрог"-ийг үүсгэж байна.

<sup>23</sup> "Сингапур дэлгэц" манай Ерөнхий консул алга болсон биш. ГХЯ-ны шийдвэрийг үл тоомсорлосон ажлаа" нийтлэл /2007 оны 09 сарын 29/. www.NEWS.mn.

<sup>24</sup> "Нэвдсийн хэрэгнийг хэрхэн халаасалсан бэ?" Өдрийн сонин. 2007 оны 07 сарын 18-ны Ахагна гарагийн дугаар.



л төрийн алба мэргэшсэн, тогтвортой байх зарчмын хэрэгжилт хангалтгүй буюу эрх зүйн баталгаагүй байгааг харуулж байна. Жишээ нь: 2009 оны 1 сард БГД-ийн Засаг дарга Л.Амгалан 15 төрийн албан хаагчийг, 2013 оны 3 сард СХД-ийн Засаг дарга М.Чинболд 96 албан хаагчийг төрийн албанаас үндэслэлгүйгээр халснаас болж дээрх албан хаагчид ажлаа хүлээлгэн өгөхгүй гэж маргаан үүсгэж байсан.

**В.Төрийн албан хаагчийг ёс зүйгүй байдал:**

Төрийн алба нь нийт үндэстний эрх ашгийг хэрэгжүүлдэг пийгмийн практикийн онцгой хэлбэр болохын хувьд ёс суртахууны өндөр хариуцлагаас салангид байх учиргүй<sup>27</sup> бөгөөд албан тушаал хашина гэдэг нь ёс зүйтэй байхыг шаардана. Гэвч өнөөдрийн бодит байдал дээр ёс зүйгээ улан доороо гишгэсэн төрийн албан хаагчид<sup>28</sup> төрийн албанд цөөнгүй байна. Үүнтэй хамааралтайгаар төрийн албан хаагч албан тушаалаа хүлээлгэн өгөхгүй төрийн ажлыг саатуулж байгаа нь тухай албан хаагчийн ёс зүйгүй байдалтай холбоотой гэж үзэж байна.

**Г.Төрийн байгууллагын хөдөлмөрийн дотоод журмын тодорхойгүй зохицуулалт:**

Судалгааны 1.1 дэх хэсэгт зааснаар төрийн байгууллагуудын хөдөлмөрийн дотоод журмын зохицуулалтаас харахад албан тушаал хүлээлцэх ажиллагааны

хэрэгжих нөхцөл тодорхойгүй, албан тушаалыг хүлээлцэж байгаа этгээдүүдийн үүрэг, хариуцлагыг заагаагүй байна. Мөн албан тушаалаа хүлээлгэн өгөөгүй этгээдэд хүлээлгэх хариуцлагыг тусгаагүй байна. Нөгөө талаар уг харилцааг зохицуулж буй хэм хэмжээ нь "Хөдөлмөрийн дотоод журам" гэсэн нэртэй байгаагаас түүний үйлчлэх нөлөөллийг сулруулж байна гэж үзэж болох юм. Учир нь энэ нь нэг бол хэм хэмжээний акт ч юм шиг, эсхүл захиргааны байгууллагын "дотоод журам" ч юм шиг тодорхойгүй байдал бий болгож байна. Хэрэв уг харилцаа нь хуулиар, тэр тусмаа төрийн албанд нэгдсэн байдлаар үйлчлэх хэм хэмжээний актаар зохицуулагдвал илүү тодорхой, үр нөлөөтэй байх болно.

## ХОЁР. ГАДААД ОРНУУДЫН ЗОХИЦУУЛААТ

Гадаад орнуудын хувьд эрх зүйн бүлээсээ шалтгаалж төрийн алба, төрийн албан тушаалын талаарх ойлголтыг өөрөөр тодорхойлж /гэхдээ агуулга нь ижил/ байна. Тухайлбал, Төрийн албыг Ром-Германы эрх зүйн бүлд civil service, Англи-Америкийн эрх зүйн бүлд public service, төрийн албан тушаалыг Ром-Германы эрх зүйн бүлд civil office, Англи-Америкийн эрх зүйн бүлд public office (position) гэж тодорхойлж байна.

Агуулгын хувьд төрийн алба гэдэг нь олон нийт, тэдний эрх, ашиг сонирхолд тусгайлан үйлчлэх зорилгыг хэрэгжүүлж буй төрийн байгууллагын үйл ажиллагаа<sup>29</sup> байдаг бол төрийн албан тушаал нь 1. Хуулиар олгосон бүрэн эрх, 2. Байнгын ажлын байр, 3. Төрийн эрх мэдлийг хэрэгжүүлэх үйл

<sup>29</sup> Black's Law dictionary. (Sixth edition). USA, St.Paul.,1990. p 1231.

<sup>27</sup> Р.Вандангомбо. Төрийн албаны ёс зүй. УБ.,2007. 246 дахь тал.

<sup>28</sup> Жишээ нь: 2006 оны 10 сард Байгаль орчны яамны Гадаад хамтын ажиллагааны хэлтсийн дарга Ч.Энхээ ажилтнаа зөрлөг араатан пинг водожи, хамрыг нь цөмлөн, чийгийг нь тасалсан хэргийг нэрлэж болно. Эх сурвалж: "Нам хэргэнтэй юу, амь хэргэнтэй юу?" Ардын эрх сонин. 2006 оны 10 сарын 11-ний дугаар.

ажиллагааны нэгэн хэсэг<sup>30</sup> гэсэн гол шинжүүдийг агуулдаг.

Эрх зүйн зохицуулалт өндөр түвшинд хөгжсөн орнууд болон төрийн албаны шинэтгэлийг амжилттай хэрэгжүүлсэн орнуудын хувьд албан тушаал хүлээлцэх ажиллагааг дараах байдлаар зохицуулсан байна. Үүнд:

**Швейцари:** "Model Protocol for Posts and Official Acts Hand-over Procedures" (Municipal Support Programme (MSP), Inter-Municipal Working Group Legal Issues (IMWG-LI), Swiss Government,) буюу "Албан тушаал болон албан хаагчийн ажил шилжүүлэх (хүлээлцэх) талаарх загвар протокол /тогтоол/"-оор албан тушаал хүлээлцэх ажиллагааг зохицуулж байна. Төрийн албан тушаал хүлээлцэх асуудлыг уг тогтоолоор тухайлан зохицуулснаар албан хаагчдын эрх үүрэг тодорхой болж, Швейцарийн төрийн албаны харилцааг боловсронгуй болгоход ач холбогдлоо өгсөн байна. Дээрх тогтоолыг удирдлага болгож мөн Сербид "PROTOCOL ON HANDOVER PROCEDURE OF DUTIES AND OFFICIAL DOCUMENTS" буюу "Албаны баримт бичиг болон албан үүрэг шилжүүлэх (хүлээлцэх) ажиллагааны тогтоол"-ыг баталж хэрэгжүүлж байна.

**Унгар:** "Legal Status of Public Servants acts" (Act XXIII./1992) буюу "Төрийн албан хаагчийн эрх зүйн байдлын хууль"-ийн II бүлгийн 7 дугаар зүйлийн 7 (албан тушаал хүлээлгэж өгөх, шилжүүлэх), 22/А-д албан хаагчийн өмчийг хэрхэн хулаагаж өгөхийг тус тус тусгайлан

<sup>30</sup> Black's Law dictionary. (Sixth edition). USA, St. Paul, 1990. p 1230.

зүйл болгож зохицуулсан байна.

**Хорват:** "CIVIL SERVANTS ACT" буюу "Төрийн албан хаагчийн хууль"-ийн "Төрийн албанд орох, албан тушаал шилжүүлэх /албан тушаалын томилолт/" гэсэн 4-р бүлгийн 49, 50, 52, 108 дугаар зүйлээр албан тушаалын стандарт, төрийн албан хаагч албан тушаалаа хэрхэн хүлээлгэн өгөх, хүлээж авах, эрх үүрэг, хариуцлагыг тус тус зохицуулсан байна.

**ХБНГУ:** Албан тушаалын тогтвортой байдал зонхилдог тул албан тушаал хүлээлцэх ажиллагааны нарийвчилсан журам нь төрийн байгууллагуудын холбогдох дүрэм, журмаар зохицуулагддаг. Энэ талаараа манай орны зохицуулалттай адил гэж үзэж болохоор байна. Гэхдээ Германд төрийн албан хаагч нь залуугаасаа төрийн албанд орж, насаараа төрийн захиргааны байгууллагад албан тушаал хашиж, дүрэм журамд заасны дагуу тодорхой үе шатуудыг дамжин албан тушаал дэвшиж ажилладаг.<sup>31</sup> Энэ үүднээсээ ХБНГУ нь төрийн албаны албан тушаалын буюу хаалттай тогтолцоотой.<sup>32</sup> Харин төрийн албан тушаалын ерөнхий асуудлыг 1953 онд батлагдсан "Холбооны төрийн албан хаагчийн тухай хууль" /auf Deutsch:

<sup>31</sup> Meiningen M., Claisse A., 1997. *Promoting Performance and Professionalism in the Public Service. A Survey of Civil Service Reforms in transitional countries.* SIGMA Papers No 21. OECD Paris. p.5. Дам нилал.

<sup>32</sup> Уг тогтолцоонд албан тушаалын дунд үеэс орж ажиллах бараг болмжгүй бөгөөд ихээхэн хязгаарлагдмал байдаг тул мөн чанарын хувьд хаалттай гэж нэрлэгддэг. ГАДААДАД ИХ ДЭЭД СУРГУУЛЬ ТӨГСӨГЧИДИЙН ЭРДМИЙН БҮТЭЭЛИЙН ЭМХЭГТЭЛ. 258 дахь тал. О.Адъяа. Шилжлэлтийн улс орнууд дахь төрийн албаны өөрчлөлт шинэчлэл: Монголын жишгэн дээр. /Мэтрисрын ажил/.

Bundesbeamtengesetz [abk. BBG]/-аар зохицуулагдаж байна.

## ГУРАВ. ДҮГНЭЛТ, САНАЛ

Төрийн албан тушаалыг зохих ёсоор нь хүлээлцэж чадахгүй байгаагаас үүдэн төрийн байгууллагад албан тушаалын гүйцэтгэх үүрэг, зорилт, төлөвлөгөө алдагдаж, улмаар төрийн үйлчилгээг хүртэх ёстой иргэдийн эрх ашгт сөргөөр нөлөөлж байгаа нь төрийн байгууллагуудын практикийг судлахад харагдаж байна. Энэ нь төрийн албан тушаалыг тодорхойлогч гол шинж болох албан тушаалын албан эрх, үүрэг, хариуцлага хэрхэн яаж шилжих зохицуулалт нь төрийн байгууллагуудын хөдөлмөрийн дотоод журамд тусгагдаагүй буюу бодит байдал дээр энэ нь зохицуулалтгүй байгаатай холбоотой юм.

Нөгөөтэйгүүр төрийн албан тушаалыг хүлээлцэх субъектүүдийн эрх, үүрэг, хүлээлгэх хариуцлага тодорхойгүй байгаагаас шалтгаалж албан тушаалаа хүлээлгэж өгөхгүй байх, сураггүй алга болох, төрийн албыг үл хүндэтгэх байдал төрийн албан хаагчдын дунд, тэр дундаа удирдах албан тушаалтнуудын дунд цөөнгүй гарч байна. Энэхүү зохноггүй байдал нь төрийн албаны тогтвортой, тасралтгүй үргэлжлэн явагдах шинж чанарыг алдагдуулахад хүргэж байна.

Харин гадаад орнуудын хувьд албан тушаал хүлээлцэх ажиллагааг тусгайлан эрх зүйн хэм хэмжээний актаар, мөн төрийн албан хаагчийн хуулиар зохицуулдаг болох нь харьцуулсан судалгаанаас харагдаж байна.

Иймд төрийн албан тушаалыг хүлээлцэх ажиллагааг боловсронгуй болгох хүрээнд дараах саналуудыг дэвшүүлж байна. Үүнд:

## Эрх зүйн зохицуулалтын түвшинд:

1.Захиргааны эрх зүйн хүрээнд хамаарах төрийн албаны харилцааг хөдөлмөрийн эрх зүйн хүрээний акт болох Хөдөлмөрийн дотоод журмаар зохицуулж байгаа нь төрийн албыг стандарчлаж<sup>11</sup> буй өнөө үед аль ч талаасаа нийцэхгүй. Тиймээс албан тушаал хүлээлцэх ажиллагааг хэм хэмжээний нэгдсэн актаар зохицуулж, төрийн улс төрийн, захиргааны, тусгай албан тушаал бүхий төрийн бүх байгууллагуудад үйлчилдэг нэгдсэн журмыг бий болгож стандарчлах нь уг ажиллагааг хэрхэн гүйцэтгэх асуудлыг тодорхой болгож, төрийн албаны тасралтгүй үргэлжлэх шинж чанарыг хангаж, төрийн албаны шинэтгэлд бодитойгоор нөлөөлнө. Иймд Төрийн албаны тухай хуулийн “Төрийн жинхэнэ албан тушаал эрхлэх болзол, журам” гэсэн IV бүлэгт “Албан тушаал хүлээлцэх ажиллагаа”-ны талаарх зохицуулалтыг нэмж хуульчлах, эсхүл “Төрийн албан тушаалыг хүлээлцэх ажиллагааны журам” /хуульчилсан акт буюу эрх зүйн хэм хэмжээний акт/-ыг Засгийн газар эсхүл Төрийн албаны зөвлөлөөс баталж мөрдүүлэх. Уг хэм хэмжээний актад албан тушаалын албан эрх, үүрэг, хариуцлага хэрхэн шилжих талаар, албан тушаал хүлээлцэх ажиллагааны процедур, албан тушаалыг хүлээлцэж байгаа

<sup>11</sup> Төрийн албаны тухай хуулийн 36 дугаар зүйлд “Төрийн албаны стандарт”-ыг хуульчилсан бөгөөд төрийн албыг стандарчлах зорилгоор 2005 онд ХЗДХЯ, ТАЗ, ХЗҮТ-өөс хамтран “Төрийн албаны стандарт” гэсэн эрх зүйн баримт бичгийн эмхтгэлийг гаргасан. Уг эмхтгэлд ТА-тай холбоотой хууль, хуульчилсан акт, дүрэм, журмыг 1. ТА-ны удирдлага зохион байгуулалт, 2. Төрийн албан хаагчийг шилж, сонгох, ТА-ыг бүрдүүлэх үйл ажиллагаа, 3. ТА-ны удирдах ажилтныг шилж сонгох үйл ажиллагаа гэх мэт 6 төрлөөр стандартчилсан.



этгээдүүдийн эрх, үүрэг, хариуцлагыг тодорхой тусгаж өгөх хэрэгтэй.

2. Албан тушаалаа өгөхгүй, төрийн албаны тогтвортой байдал, тасралтгүй үргэлжлэн явагдах шинж чанарыг алдагдуулж, саад хийж байгаа этгээдэд тухайн зөрчлийн шинж байдлыг нь харгалзан захиргааны хариуцлага хүлээлгэх. Тодруулбал, Захиргааны хариуцлагын тухай хууль /эсхүл УИХ-аар батлагдсан тохнолдолд Зөрчлийн тухай хууль/-д **“Албан тушаалаа хүлээлгэн өгөхөөс зайлсхийх”** гэсэн захиргааны зөрчлийг тусгаж, уг зөрчилд хүлээлгэх хариуцлагыг зааж өгөх. Ингэж албан тушаалаа хүлээлгэн өгөхгүй байгаа этгээдэд хүлээлгэх хариуцлагыг тодорхой болгосноор төрийн албаны үр нөлөөг дээшлүүлж, албан тушаал хүлээлцэх ажиллагаа саадгүй явагдах боломжийг бүрдүүлж өгнө.

3. Төрийн албаны харилцаанд **“Төрийн алба мэргэшсэн, тогтвортой /үргэлжилсэн/ байх”** зарчмын хэрэгжилтийг дээшлүүлэх. Өөрөөр хэлбэл уг зарчим амьдралд хэрэгжихэд эрх зүйн зохицуулалт дутагдаж байгаа тэр хэсгийг хуульчилсан акт, дүрэм, журмаар баяжуулан зохицуулах нь чухал байна.

**Төрийн байгууллагуудын түшинд:**

1. Төрийн албан тушаалыг хүлээлцэхдээ баримт бичиг, эд хогшил шилжүүлээд өнгөрөх биш тухайн албан хаагчийн гүйцэтгэж байсан ажил хэрэг (төсөл, хөтөлбөр, төлөвлөгөөт ажил), шийдвэрлэж байсан асуудлууд (эргэдөл, гомдол,<sup>14</sup> зөвшөөрөл)-ыг

<sup>14</sup> Төрийн албан хаагчийн хувьд түүний шийдвэрлэж буй өргөдөл гомдол нь шүүгчийн шийдвэрлэх хэрэг биш гэсэн үг. Захиргааны хэргийн дагалдаж явдаг шатны шүүхийн Ерөнхий шүүгч Ц.Цогттой хийсэн яриуцлагаас.

сайтар танилцуулж, албан тушаалд томилогдож буй этгээд нь эдгээрийг цаг алдалгүй үргэлжлүүлэн хэрэгжүүлж байх практикийг бий болгох. Үүнийг төрийн албаны зөвлөлөөс нэгдсэн байдлаар буюу тухайн байгууллага бүр дээр сургалт, семниараар хэрэгжүүлэх боломжтой.

2. Тухайн албан тушаалд шинээр томилогдсон этгээд өмнө нь ажиллаж байсан албан хаагчаас уг албан тушаалын эрх хэмжээний дагуу авсан арга хэмжээ, гаргасан шийдвэрийг элгамжлан хэрэгжүүлэх, эдгээрээс үүсэх үр дагаврыг хариуцдаг практик /жишиг/-ийг төрийн байгууллагуудад бий болгох. Ингэснээр албан тушаалын албан эрх, үүрэг, хариуцлага зохих утгаараа шилжихийн зэрэгцээ олон нийт иргэдийн зүгээс төрийн байгууллагад итгэх итгэлийг хадгалж, төрийн албаны нэр хүндэд эерэгээр нөлөөлнө.

3. Албан тушаал хүлээлцэх ажиллагаанд хяналт тавьдаг, уг ажиллагааг зохих журмын дагуу явуулах чиг үүрэг бүхий субъектыг ТАЗ болон төрийн албаны салбар зөвлөлд бий болгох.

4. Эрх бүхий албан тушаалтны төрийн албанаас чөлөөлөх (хуульд нийцсэн) тушаалыг биелүүлдэг жишгийг төрийн жинхэнэ албан хаагч бүрийн сэтгэлгээнд шингээж өгөх нь албан тушаал саадгүй, чирэгдэлгүй хүлээлцэхэд шууд нөлөөлнө. Энэ нь төрийн албан хаагчийн ёс зүйтэй холбоотой асуудал учир нийт төрийн албан хаагчдын ёс зүйг дээшлүүлэх зайлшгүй шаардлагатай байна.

## ЗАХИРГААНЫ ЭРХ ЗҮЙ: ХӨГЖЛИЙН ХАНДЛАГА<sup>1</sup>



Нийслэлийн Захиргааны хэргийн  
давж заалдах шатны шүүхийн  
Ерөнхий шүүгч Ц.Цогт

Захиргааны эрх зүйн үүслийг анх төр бий болсон цаг үеэс салгаж ойлгох боломжгүй бөгөөд түүний түүх, хөгжлийн хандлага ч гэсэн зайлшгүй төрийн хөгжил, замаалтай уялдаатай яригдах сэдэв билээ. Энд Моинголын захиргааны эрх зүйн хөгжлийн хандлагыг зонхилох томоохон эрх зүйн бүлийн төлөөлөл болсон зарим нэг гадаад улстай харьцуулах замаар тоймлон танилцуулахыг зорьсон болно.

Нийтлэг агуулгаар нь авч үзвэл захиргааны эрх зүй нь захиргааны байгууллагын зохион байгуулалт, эрх хэмжээ, үүрэг, тэдгээрийн үйл ажиллагаанд тавигдах хууль зүйн

нөхцөл, шаардлага болон захиргааны шийдвэр, үйл ажиллагааны улмаас хөндөгдсөн эрх, ашгийг сэргээн тогтоох арга боломжуудыг тодорхойлон зохицуулдаг салбар эрх зүй юм.

Хөгжил хандлага ярихаас өмнө захиргааны эрх зүйн түүх талаас ялимгүй асуудлыг хөндөж авч үзье. Ингэхийн тулд бид Англи-Америкийн болон Ром-Германы эрх зүйн бүл дэх захиргааны эрх зүйн түүхэн хөгжилд тулгуурлъя.

Англи-Америкийн эрх зүйн тогтолцоонд “захиргааны эрх зүй”-г дээр тодорхойлсноос арай явцуу хүрээнд ойлгох бөгөөд ерөнхийд нь дараах гурван суурь асуудалд багтаан авч үздэг. Үүнд:

1.Хууль тогтоох болон шүүх эрх мэдлийг “захиргаанд” шилжүүлэх асуудал;

2.Захиргааны үйл ажиллагаа хэрхэн явагдах тухай (буюу хуулиар тогтоосон захиргааны процесст тавигдах шаардлагын асуудалд голчлон анхаарч);

3.Захиргааны үйл ажиллагаанд (эрх хэмжээгээ хэрэгжүүлэх) дахь шүүхийн хяналтын асуудал.

Харин Франц гэх мэт эх газрын эрх зүйн тогтолцоотой улсуудад “захиргааны эрх зүйг ойлгох томъёолох асуудал” харьцангуй өргөн хүрээтэй. Үүнд дээрх тодорхойлолтод тусгагдсан асуудлуудаас гадна доорх ойлголтууд хамаардаг.

<sup>1</sup>Хуулийн сургуулиудын залуу багш нарын мэргэжил дэвшүүлэх сургалтад зориулан бэлтгэв

- Төрөл бүрийн захиргааны байгууллагууд;
- Захиргааны хэм хэмжээ тогтоох эрхийг хэрэгжүүлэх нөхцөл болон түүнд тавигдах хязгаарлалтын асуудал;
- Төрийн алба хаах харилцаа, түүнийг зохицуулсан хууль;
- Захиргаа өмч хөрөнгө олж авах болон түүнийгээ зохицуулах асуудал;
- Нийтийг хамарсан үйл ажллагаа;
- Захиргааны үүрэг (үүнд: гэрээний үүргийн, гэм хор учруулсны гэх мэт).

Хоёр тогтолцоон дахь ялгаатай байдлыг тодруулан авч үзвэл, Эх газрын эрх зүйн тогтолцоотой улсууд захиргааны (нийтийн) эрх зүй болон хувийн эрх зүйг маш тодорхой зааглан ялгах хандлагатай явж ирсэн бөгөөд аль алхныг нь хэрэглэдэг бөгөөд тухайн харилцаанаас үүссэн маргааныг шийдвэрлэх тусдаа шүүхийн тогтолцоотой байдаг.

Францын хувьд хувьсгалаас өмнөх *Parlements* гэж нэрлэгддэг байсан шүүхүүд нь хувьсгалын үеийн бүх шинэчлэлийг эсэргүүцэж бөгөөд 1789 оны 11 сарын 03 —ны өдөр татан буугдсан байна. The Council of State буюу Төрийн зөвлөл нь 1799 онд байгуулагдсан, хөгжлийн явцад байгуулагдсан бусад бие даасан захиргааны маргаан таслах байгууллага (tribunals) нь захиргааны хэргийн шүүхийн үүрэг гүйцэтгэж ирсэн бөгөөд захиргааныхаа өөрийнх нь бүтцэд хамаарч байдаг.

Төрийн зөвлөл нь эхэндээ гагцхүү гүйцэтгэх эрх мэдэлд хууль зүйн асуудлаар зөвлөх үүрэгтэй байсан харин түүхэн хөгжлийн явцад Judicial section

буюу 5 дахь танхим (мөн дотоод, санхүүгийн, нийгмийн, нийтийн ажлын гэсэн 4 танхимтай) нь захиргааны хэргийн дээд шүүхийн үүргийг гүйцэтгэх болсон бөгөөд 100 гишүүнтэйгээр үйл ажиллагаа явуулдаг байна. Түүнчлэн Ром-Германы эрх зүйн тогтолцоотой улсууд дотроос Францын нэг онцлог нь улсын Ерөнхийлөгч (-өөс эхлээд тосгоны захирагч хүртэл бүхий л албан тушаалтнууд) захиргааны хэргийн шүүхийн харнуцагч байдаг явдал юм.

Нөгөөтэйгүүр, Далайн эрх зүйн тогтолцоотой улсууд шүүх нь төрийг ердөө л хувь хүмүүсийн нэгдэл хэмээн үздэг бөгөөд үүнтэйгээ уялдан төр нэг талд нь оролцож буй хэргийг хувь этгээдүүдийн хэргийг шийдвэрлэхэд хэрэглэгдэх хуультай адилтган шийдвэрлэх хандлагатай байдаг.

Үүний үр дүнд Англи-Америкийн эрх зүйн тогтолцооны захиргааны эрх зүй дэх хамгийн чухалд тооцогдох онол, аарчмуудын олонхи нь хувийн эрх зүйн өөр өөр салбарын зохицуулалтаас урган гарсан байдаг. Энэхүү тогтолцооны улсуудын төлөөлөгч болох АНУ-д 1920 —оод оноос хуулийн сургуулиудад захиргааны эрх зүйн хичээлийг тусдаа зааж эхэлсэн байна.

АНУ-ын хувьд орчин үеийн захиргааны эрх зүйн хөгжлийн хөдөлгөгч хүч нь тус улсын зохицуулах үүрэг бүхий захиргааны байгууллагууд (the American regulatory agency) —ын үүсэл, үйл ажиллагаа байсан байна. 1887 онд төмөр зам болон бусад тэвэрлэлттэй холбоотой асуудлыг зохицуулах чиг үүрэг бүхий Муж Улсуудын Эдийн Засгийн Комиссын үүсгэн байгуулж, улмаар 1914 онд шударга бус өрсөлдөөнийг зохицуулах үүрэг бүхий Холбооны Худалдааны

Комисс, 1930 онд ус, цахилгаан, байгалийн хийн зохицуулалтыг хийх Холбооны Эрчим хүчний Комисс, 1934 онд холбоо харилцаа, нэвтрүүлэх шугамын асуудал хариуцсан Холбооны Харилцаа, Холбооны Комисс мөн Санхүүгийн Зохицуулалтын Комисс, 1935 онд хөдөлмөрийн харилцааг зохицуулах Үндэсний Хөдөлмөрийн Харилцааны Зөвлөлийг тус тус байгуулсан байна.

Америкийн захиргааны эрх зүйн хөгжил нь эдгээр зохицуулалтын чиг үүрэг бүхий захиргааны байгууллагуудтай салшгүй холбоотой бөгөөд тэдгээрийн үйл ажиллагааг зохицуулсан хууль тогтоомж, энэхүү харилцаанаас үүссэн хэрэг, маргаан, түүнийг шийдвэрлэсэн шүүхийн шийдвэрүүд нь цогцоороо энэ улсын захиргааны эрх зүйн хөгжлийн эх сурвалж, шалтгаан нь болсон байдаг.

Монгол Улсын хувьд 1990 оноос хойш захиргааны эрх зүйн хөгжлийг шинэ шатанд гаргасан нөхцөл нь 2002 онд батлагдаж, 2004 оноос мөрдөгдөж эхэлсэн Захиргааны хэрэг хянан шийдвэрлэх тухай хууль, Захиргааны хэргийн шүүх байгуулах тухай хуулиуд юм. Энэ нь захиргааны үйл ажиллагаанд тавих хяналтын тогтолцоог зөвхөн захиргааны өөрийн бүтэц, дотоод хяналтад найдаж хариуцуулах боломжгүйд хүрсэн тул захиргааны үйл ажиллагаанд шүүхийн хяналтыг бий болгох, улмаар түүгээр дамжуулан нээлттэй, хариуцлагатай захиргааг төлөвшүүлэх шаардлагатай болсонтой холбоотой. Захиргааг улс төрийн үйл явцаас салгаж ойлгох боломжгүй, учир нь тэд улс төрийн шийдвэрийг гүйцэтгэх гэж байдаг, энэ утгаараа улс төрийн байгууллагуудын суурь тогтолцоо, харилцааг зохицуулж

байдаг Үндсэн хууль, үндсэн хуулийн эрх зүйтэй нийлээдгүй сэмжээр холбогдсон байдаг.

1980-аад онд (Pepperdine law review сэтгүүлд хэвлэгдсэн нийтлэлд) тухайн үед АНУ-ын захиргааны эрх зүйн тулгамдсан асуудал буюу хөгжлийн хандлагыг -Захиргааны хүнд сурталыг бууруулах, шийдвэр гаргах цйл явцад Иргэдийн оролцоог нэмэгдүүлэх, -Захиргааны байгууллагыг хариуцлагажуулах, хариуцлага хүлээх чөлөөтэй болгох явдал хэмээн тодорхойлж байжээ. Өөрөөр хэлбэл өнөөгийн бидний өмнөө тавьж, зорьж буй асуудлуудтай ихээхэн төстөй байгаа нь улс орны, түүний дотор улс төрийн байгууллагын хөгжил, шинэтгэлээс захиргааны эрх зүйн хөгжлийг салангид авч үзэх боломжгүйг харуулж байна.

Бидний хөрш ОХУ-д 2013 он гарсаар захиргааны зүгээс хийгдэх зохицуулалт улам идэвхижиж, "бизнес дэх" төр, захиргааны оролцоо өсөх хандлагатай байна. Ялангуяа, татвар, үнэ тогтоох, өрсөлдөөн, техникын болон галын аюулгүй байдлыг хангах чиглэлээр, хэрэглэгчдийн эрх, хөдөлмөрийн аюулгүй байдал, тамхи, архины үйлдвэрлэл, борлуулалт зэрэгт чиглэсэн захиргааны зохицуулалт өргөжиж, улмаар энэ салбарын харилцааг зохицуулсан хууль боловсруулалт муутай гаргах болсон төдийгүй байнга өөрчлөгддөг гэсэн шүүмжлэл дагуулах болсон ажээ. Гэсэн хэдий ч харьцуулсан судалгааны өнцөгөөс үзвэл, дээр дурьдсан асуудлууд нь Монгол Улсад ч гэсэн захиргааны эрх зүйн зохицуулалт шаардсан салбарууд болох нь харагдана.

Харин Европын Холбооны хувьд зарим талаар гишүүн улсуудын

захиргааны эрх зүйн хууль тогтоомж харилцан уялдаатай байх шаардлага бий болсон байна. Энэ нь улс бүр Европын Холбооны хуулийг хэрэгжүүлэх шийдвэр гаргахад өөр өөрийн процессын хууль тогтоомжийг хэрэглэж байгаагаас үүдэлтэй бөгөөд процессын хууль тогтоомж нь тус холбооны гишүүн улсуудын хувьд нэлээдгүй ялгаатай зохицуулалттай байдаг байна. Тиймээс Европын зарим судлаачдын үзэж байгаагаар гишүүн улсуудын шүүхээс Европын Холбооны хуулийг хэрэглэж маргаан шийдвэрлэх үед хэрэглэгдэх (иэгдсэн нэг) процессын хэм хэмжээг Европын Холбооны парламент батлан гаргах нь тулгамдсан асуудлын нэг гэжээ.

Испани Улсын хувьд захиргааны эрх зүйн зохицуулалтын хүрээ, далайц нэмэгдэж байгаа бөгөөд хэдийгээр захиргааны хууль тогтоомжийн тоо өдөр ирэх тусам өсөн нэмэгдэж, байнгын өөрчлөлт хийгдэж байгаа ч захиргааны эрх зүйн ерөнхий зарчим, норм хэвээр хадгалагдаж байгаа гэнэ. Нөгөөтэйгүүр захиргааны үйл ажиллагааг зохицуулж буй хууль тогтоомж нь олонхи тохиолдолд захиргааны шийдвэрийн "агуулга" хянагдахгүй (хууль зүйн хувьд) байх зохицуулалт агуулсан хэмээн шүүмжлэлтэй хандах нэгэн байна. Өөрөөр хэлбэл захиргааны үйл ажиллагаа түүний дотор гадагш чиглэсэн шийдвэрийн талаарх эрх зүйн зохицуулалт хангалттай хийгдэж байгаа боловч тэдгээр шийдвэрийн мөн чанар тавигдах ёстой хууль зүйн хяналт, мониторинг хийх тэр зохицуулалт нь дутмаг байгаа учир энэ чиглэлээр цаашид алхам хийх хэрэгтэй гэсэн хандлага байна.

Өнөө цагийн АНУ —ын захиргааны эрх зүйн хөгжил, хандлагын асуудлыг

захиргааны тогтолцоо, бүтэц, үйл ажиллагаан дахь "Зардал-үр ашгийн тооцоо" (the Cost-Benefit Analysis) —ны онол, түүний практик хэрэгжилт, үр дагаврын асуудлыг хөндөхгүйгээр орхих боломжгүй. Зардал-үр ашгийн тооцооны онолоор захиргааны байгууллагын гаргах гэж буй шийдвэр, үйл ажиллагаа нь зардал, үр ашгийн харьцаа нь ямар байхыг урьдчилан тооцоолох явдал юм. Гэхдээ энэ нь дан ганц эдийн засгийн агуулгаар зардал үр ашгийг тооцох тухай биш бөгөөд оролцогч болон тухайн үйл ажиллагаанд ертөгчдөд үзүүлэх эерэг сөрөг нөлөөллийн тухай асуудлыг багтаасан байдаг.

Захиргааны эрх зүйчдийн томоохон төлөөлөл, нэртэй судлаач профессор Cass R. Sunstein —ны үзэл баримтлалыг төлөөлүүлэн авч үзвэл, сүүлийн 30 жилийн хугацаанд Америкийн захиргааны эрх зүйн төв, анхаарлын цэгт явж ирсэн "Зардал-үр ашгийн тооцоо" —ны онол нь шинэ агууламжуудыг өөртөө багтаах шаардлагатай тулгарсан байна. Үүнд: -Хүний амьдрал болон эрүүл мэндийн үнэлэмж, -"Зардал-үр ашгийн тооцоо" болон "Эрсдэлийн үнэлгээ" —ний талаар шүүхийн хяналтыг бий болгох талаар хуульчлах, -Тусгай сонирхлын бүлгүүдийн нөлөөллийг бууруулах, -Ирээдүй үеийнхний эрх ашгийг бодолцоо (хамгаалах) гэх мэт асуудлыг захиргааны үйл ажиллагаанд тусгах чиглэлээр хөгжүүлэх хэрэгтэй хэмээжээ.

Нөгөөтэйгүүр, Yale Их сургуулийн хууль, улс төрийн шинжлэх ухааны профессор Susan Rose-Ackerman —ны үзэж байгаагаар захиргааны эрх зүй судалгаагаар хандуулах шаардлагатай болоод буй асуудал нь -Нийтийн захиргааны байгууллагууд нь нийтийн



эрх ашгийн үүднээс “хувийн хэвшлийн үйл ажиллагааны төлөвшил” –ийг зохистойгоор тогтооход туслах, - Хөгжингүй улсууд захиргааны эрх зүйн хувьд нжил төрлийн “тогтсон практик” болон “эрх зүйн зарчим”-ыг хүлээн зөвшөөрч санал нэгдсэн тохиолдолд (тэдний замаар) Шинээр ардчилал хөгжиж буй улсуудад төдийлөн өөр сонголт байхгүй байж болох ч өөрийн онцлогт тохируулан хэрэглэх тухай асуудал ажээ.

Түүнийхээр орчин үеийн захиргааны эрх зүйн тулгамдсан асуудлын нэг нь “нийтийн өмнө хариуцлага хүлээх<sup>2</sup>” ойлголт бөгөөд үүнд -Үйл ажиллагааны хариуцлагатай байдал, -Эрхэд суурилсан буюу эрх хэрэгжүүлэхдээ хариуцлагатай хандах, үүссэн асуудлыг хариуцах, Бодлого тодорхойлох үйл явцын хариуцлагатай байдал зэрэг хамаарах юм. Ялангуяа, орчин цагт нийтийн эрх зүйд бодлого тодорхойлох (хэм хэмжээ тогтоох) үйл явцын үед “эрх шилжүүлэх” тохиолдол гарцаагүй болсон энэ үед эрхийг шилжүүлэн авч буй этгээд нь тухайн шилжүүлж авсан эрхээ хэрэгжүүлэхдээ ардчилсан нийгмийн үнэт зүйлд нийцүүлэх ёстой.

“Бодлого тодорхойлох” үйл явцад ардчилсан шинжүүдийг төлөвшүүлэн суулгахад захиргааны эрх зүй ямар үүрэг, оролцоотой байж чадах вэ гэвэл:

- Энэхүү үйл ажиллагааны ерөнхий цар хүрээг нь хэм хэмжээ тогтоох замаар цогцлоон бүрдүүлэх;
- Үйлчилж буй “дүрэм, зарчмуудыг” судлах (зөвхөн тэдгээрт үндэслэж гарсан захиргааны шийдвэр, актуудыг

биш), шаардлагатай өөрчлөлт, сайжруулалтыг санал болгох;

- Зөвхөн төрийн гүйцэтгэх эрх мэдлийг үйл ажиллагааг судалж, зохицуулах биш нийтийг удирдан зохион байгуулах чиг үүрэг бүхий аливаа этгээдийг хамруулах;
- Эрх шилжүүлэлтийг хэрэгжүүлж буй байдал нь уг эрхийг шилжүүлж олгосон улс төрийн байгууллагадаа буцаж хариуцагдах (тайлагнах, шаардлагатай үед шалгагдахуйц байх, хариуцлага тооцогдохуйц байх нөхцөлийг эрх зүйн хувьд хөгжүүлэн, хуульчлах);
- Эрх шилжүүлэлтийн улмаас хэрэгжиж буй “бодлого тодорхойлох” ажиллагаа нь процесс ба агуулгын хувьд хөндлөнгийн этгээдийн урьдчилсан хийгээд дараах (ex ante and ex post) хяналтад хамрагддаг болох зэрэг нөхцөлийг бүрдүүлэх замаар байж болох юм.

Монгол улсад хийгдсэн төрийн захиргааны өөрчлөлт, шинэчлэлийн асуудлыг “Захиргааны шинэтгэл: асуудал ба шийдэл” бага хуралд хэлэлцсэн илтгэлд тулгуурлан үндсэн гурван үе шаттайгаар авч үзвэл:

#### *Нэгдэх үе шат (1990-1991)*

Энэ үе шатанд олон намын оролцоотой ардчилсан сонгууль явуулж, АИХ-ын зэрэгцээ Улсын Бага Хурлыг сонгох, Ерөнхийлөгчийн институт бий болгох, кабинетын зарчмаар ажилладаг Засгийн газартай болох зэрэг төрийн дээд байгууллагын завсрын чанартай тогтолцоог бий болгож, орон нутгийн засаг захиргааны түвшинд нам, төрийн ажлыг тусгаарлах, мөн төр, аж ахуйн үүргийг тусгаарлан, хүний эрхийг

<sup>2</sup> Хариуцлага хүлээх, хүлээлгэх боломжтой байдлаар захиргааны эрх зүйг хөгжүүлэх, хариуцагдах боломж

дээдэлсэн, эрх зүйт төр төвтэй, олон намын чөлөөт тогтолцооны эрх зүйн үндсийг тодорхойлсон Үндсэн хуулийн төсөл боловсруулж, хэлэлцүүлсэн байна.

*Хоёр дахь үе шат (1992-2002)* - Энэ шатанд 1992 оны Үндсэн хуулийн үзэл баримтлалд нийцүүлсэн эрх зүйн болон захиргааны шинэтгэл эрчимтэй явагдаж, захиргааны бүтэц, зохион байгуулалтыг өөрчлөн шинэчлэхэд чиглэсэн гол гол хууланд батлагдан гарсан байна. Тухайлбал, Засаг захиргаа, нутаг дэвсгэрийн нэгж, түүний удирдлагын тухай хууль (1992), Төсвийн тухай хууль (1992), Засгийн газрын тухай хууль (1993), Хот, тосгоны эрх зүйн байдлын тухай хууль (1993), Нийслэлийн эрх зүйн байдлын тухай хууль (1994), Төрийн албаны тухай хууль (1995), Төрийн хяналт шалгалтын тухай хууль (1995), Төрийн болон орон нутгийн өмчийн тухай хууль (1996), Аймаг, нийслэл, сум, дүүргийн иргэдийн төлөөлөгчдийн хурлын сонгуулийн тухай хууль (1996) зэрэг болио.

*Гурав дахь үе шат (2002 - өнөөг хүртэл)* - Энэ үе шатанд захиргааны өөрийн хяналт, нэгдсэн удирдлагыг боловсронгуй болгох чиглэлээр олон ажил хийгдэж эхэлсэн. Мөн нийтийн захиргааны шинэ менежментийн (New public management) 1 загварыг хэрэгжүүлж эхэлсэн ба үүнтэй холбоотойгоор Төсвийн байгууллагын, удирдлага санхүүжилтийн тухай, Монгол улсын Нэгдсэн төсвийн тухай хууль (2002), Төрийн албаны тухай хууль (2002), Төрийн хяналт шалгалтын тухай хууль (2003), Төрийн аудитын тухай хууль (2003), Яамны эрх зүйн байдлын тухай хууль (2004), Засгийн газрын агентлагийн эрх зүйн байдлын тухай хууль (2004), Төрийн

болон орон нутгийн өмчийн хөрөнгөөр бараа, ажил, үйлчилгээ худалдан авах тухай хууль (2005) —ийг тус тус батлан гаргасан байна. Мөн Монгол улсын “Төрийн албаны шинэтгэлийн дунд хугацааны стратеги”-ийг Улсын Их Хурлын 2004 оны 04 дүгээр сарын 30-ны өдрийн 24 дүгээр тогтоолоор баталсан бол 2011 оны 05 дугаар сарын 03-ны өдөр Засгийн газраас Төрийн албаны шинэтгэлийн удирдах хороог байгуулсан байна.

Нөгөөтэйгүүр, 2002 онд захиргааны үйл ажиллагаа, шийдвэрийг иргэдийн гомдол, нэхэмжлэлийн үндсэн дээр хянаж, хууль зөрчигдсөн эсэхийг тогтоох чиг үүрэг бүхий Захиргааны хэргийн шүүхийг байгуулах эрх зүйн үндэслэл тавигдаж, 2004 оноос энэ шүүх ажиллаж эхэлсэн нь Монгол Улсын захиргааны эрх зүйн хөгжилд нэн чухал алхам хийгдэх нөхцөлийг бүрдүүлсэн бөгөөд үүнийг дээр дурдсанчлан АНУ —ын захиргааны эрх зүйд Зохицуулах үүрэг бүхий захиргааны байгууллагууд (the American regulatory agency)-ын оруулсан хувь нэмэртэй адилтган дүгнэхэд ташаарсан болохгүй болов уу. Учир нь захиргааны хэргийн шүүхүүд үйл ажиллагаагаа явуулж эхэлснээр захиргааны байгууллагуудын хууль хэрэгжүүлэх, хуулийн дагуу үйл ажиллагаагаа явуулах байдалд мэдэгдэхүйц өөрчлөлт гарах хандлагатай байгаа бөгөөд үүнээс шалтгаалан захиргааны байгууллага, түүний тогтолцоо, дотоод бүтэц, харилцан уялдаа хамаарал, гадагш чиглэсэн үйл ажиллагаа ялангуяа, бусдын эрхэд халдахад чиглэсэн шийдвэрт тавигдах хууль зүйн шаардлага гэх мэт захиргааны эрх зүйн судлагдахуунууд хөгжих, шинэ хандлага, ойлголтууд хуульчлагдах ивц эхэлж байна.

Өнөөгийн бидний амьдарч буй нийгэмд тавигдаж буй зүй ёсны шаардлага бол иргэндээ үйлчилдэг, чанартай үйлчилгээ хүргэдэг, иргэндээ ойрхон захиргаа бий болгон нийтийн үйлчилгээг шударгаар, зохистойгоор, хүртээмжтэй хүргэх явдал юм. Орчин үеийн захиргааны эрх зүйн харилцааны чиг хандлага дээр чиглэлд өөрчлөгдөж байгаа боловч захиргааны эрх зүйн уламжлалт нэг талын харилцаа давамгайлсан, иргэдийн эрх, ашиг сонирхлын дээгүүр захиргааны санаа зоригийг тулган хүлээлгэх эрмэлзэл, хуучин байр суурь харьцангуй хадгалагдсан хэвээр байна. Тиймээс захиргааны хяналтын тогтолцоог зөвхөн захиргааны өөрийн бүтэц, дотоод хяналтад найдаж харнууулах боломжгүйд хүрсэн тул захиргааны үйл ажиллагаанд шүүхийн хяналтыг бий болгох, улмаар түүгээр дамжуулан нээлттэй, хариуцлагатай захиргааг төлөвшүүлэх шаардлагатай болсон.

Захиргааны хэргийн шүүх байгуулагдаж төрийн захиргааны байгууллагуудын шийдвэрийг хянадаг болсноор тус байгууллагуудад шийдвэрийн хууль зүйн үндэслэл болоод процессын ажиллагааг хянах чиг үүрэг бүхий хууль зүйн мэргэжилтэн, хууль зүйн хэлтэс, алба байгуулагдан ажиллаж эхэлсэн байна. Тухайлбал, газрын алба, татварын байгууллагууд, Засгийн газрын зарим агентлагууд. Хэдийгээр Захиргааны хэргийн шүүх байгуулагдан 9 жил үйл ажиллагаа явуулж, төлөвшиж байгаа боловч шүүхийн шийдвэрийн биелэлт хангалттай сайн болж чадахгүй байна. Иймд захиргааны хэргийн шүүхийн шийдвэрийг биелүүлэх механизмыг хууль тогтоомжид боловсронгуй болгон тусгах шаардлагатай байна. Мөн Захиргааны байгууллагын албан

тушаалтны шийдвэрийг захиргааны хэргийн шүүхээс хууль зөрчсөн гэдгийг тогтоож хүчингүй болгосон байхад дахин алдаатай шийдвэрийг удаа дараа гаргаж иргэн, хуулийн этгээдийн эрх, хууль ёсны ашиг сонирхлыг зөрчсөөр байгаа нь захиргааны хэргийн шүүхээр хянан хэлэлцэгдэж буй маргааны төрөл, тоо баримтаас харагдаж байна. Иймд тодорхой албан тушаалтны үйл ажиллагааны талаарх мэдээллийг захиргааны хэргийн шүүх хүлээн авч үнэлж, дүгнэн шийдвэртээ тусгаж, ийнхүү шүүхийн шийдвэрт тусгасныг нь холбогдох этгээд хариуцлага ногдуулах үндэслэл болгож байх нь хариуцлагатай захиргааг төлөвшүүлэх, мөн иргэн, хуулийн этгээдийн эрх, хууль ёсны ашиг сонирхол зөрчигдөхөөс сэргийлэхэд дөхөм болох тул эдгээр механизм бүрдүүлэх чиглэлээр хууль тогтоомжийг боловсронгуй болгох шаардлага байна.

#### Монгол Улсын Хандлага:

Захиргааны үйл ажиллагааны далайд, идэвхтэй байдлын үзүүлэлт, эсхүл үйл ажиллагааны идэвхгүй сул байдлаас захиргааны эрх зүйн хөгжил өөрчлөлт хамаардаг, жишээ нь: шинэ захиргаа гарч ирээд шинэ актууд гаргаж шинэ төрлийн маргаан үүсгэдэг тэр нь шинэ хэрэглээний шинэ зохицуулалт шаарддаг гэх мэт.

Сүүлийн үеийн захиргааны эрх зүйн хөгжлийг хууль тогтоомжийн өөрчлөлттэй уялдуулан авч үзвэл: мэдээлэл авах эрхийг хангасан, нийтийн албанд ашиг сонирхлын зөрчлийг зохицуулсан хуулиуд болон захиргааны ерөнхий хуулийн төсөл гэх мэт цөөнгүй өндөр ач холбогдол бүхий шинэчлэлийн хандлагыг хүчтэй агуулсан байна. Ялангуяа Захиргааны ерөнхий хуулийн төсөлд захиргааны сонгох боломж,



захиргааны гэрээ, нийтийг хамарсан төлөвлөлт, хэм хэмжээ тогтоох эрхийг шилжүүлэх асуудал, захиргааны үйл ажиллагааг улс төрийн үйл ажиллагаа шийдвэрээс ялгах зорилго бүхий зохицуулалтуудыг хийхээр зорьсон нь цаг үеийн шаардлагад нийцсэн, Монгол Улсын захиргааны эрх зүйн хөгжлийг хөтлөх хандлагууд мөн юм.

Түүнчлэн ашигт малтмалын хайгуулын тусгай зөвшөөрлийг шинээр олгох асуудлын зохицуулалт, тамхины хяналт, өрсөлдөөн хэрэглэгчийн эрх ашгийн хамгаалалт, хот төлөвлөлт

зэрэг шинэ дэд салбар эрх зүйн хөгжил зэрэгцэн гарч ирж буй төдийгүй цаашид захиргааны байгууллага тэдгээрийн үүрэг, үйл ажиллагааны үр дүн, харилцан хамааралд нь авч үзэж хөгжлийн хандлагыг тодорхойлох ёстой. Өөрөөр хэлбэл эрх зүйн хэрэглээнд оруулж, шалгаж, улмаар сайжруулж хөгжүүлэх ёстой. Уламжлалт хандлагаар бол эрүүгийн эрх зүйгээр зохицуулж байсан асуудлыг захиргааны эрх зүйгээр зохицуулах орчин цагийн гадаад улс орнуудын хандлага ч биднийг тойрч өнгөрөхгүй нь тодорхой байна.

---o0o---

Хууль зүйн үндэсний хүрээлэн  
www.nli.gov.mn

## ЗАХ ЗЭЭЛИЙН ЭДИЙН ЗАСГИЙН ХАРИЛЦАА БА ЗАХИРГААНЫ ҮЙЛ АЖИЛЛАГАА

Хөдөлмөрийн баатар, Гавъяат хуульч Б.Чимид багшийн дурсгалд зориулав.

*Хуульч, улс төр судлаач В. Удвал*

Захиргааны шинэтгэлийн хүрээнд Захиргааны үйл ажиллагааны тухай хуулийг боловсруулж батлах нь нэн чухал байна. Захиргааны шинжлэх ухаан, Захиргааны эрх зүйн шинжлэх ухааны парадигма өнгөрсөн хугацаанд өөрчлөгдсөөр ирсэн нь маргашгүй үнэн билээ. Парадигмын асуудлыг анх АНУ-ын эрдэмтэн Томас Күүи 1962 онд “Шинжлэх ухааны хувьсгалын бүтэц” зохиолдоо хөндөж, парадигма гэдэг нь тухайн шинжлэх ухааны эрдэмтдийн олонхийн хүлээн зөвшөөрдөг үзэл онол, үнэлэмж, арга зүй юм гэжээ.<sup>1</sup>

Захиргааны эрх зүй (Administrative law)-и болон захиргааны шинжлэх ухаан (Public administration)-ны парадигмууд дотроос төрийн ч, нийтийн ч захиргааны байгууллагуудад нийтлэг үйлчилдэг эрх зүйн зохицуулалт шаардлагатай байгаа нь амьдрал дээр харагдсаар байна. “Эх орондоо хүмүүнлэг, иргэний ардчилсан нийгэм цогцдуулан хөгжүүлэхийг эрхэм зорилгоо болгосон Монгол улсын Үндсэн хуулийн (1992) нэг гол үзэл баримтлалыг хэрэгжүүлэхэд иргэнтөрийн харилцаанд гарч буй гол гол өөрчлөлтийг шинэчлэлийн бодлогоор дэмжиж ажиллах нь захиргааны эрх зүйн болон захиргааны шинжлэх ухааны хөгжлийн чухал сорилт болж байна.

Нийтийн ашиг сонирхол төрийн хэрэг гэдгийг, хуулийн үндэс нь хүний эрх болохыг, Үндсэн хуулийн 19 дүгээр зүйлд зааснаар төр нь иргэдийн төлөө үйл ажиллагаа явуулах ёстойг, мөн хуулийн 3 дугаар зүйлд зааснаар төрийн эрхийг иргэд тогтоодог болохыг, хувийн өмчийг тэтгэн нийтийн сайн сайханд зориулах гэх мэт маш олон үзэл, ойлголтуудыг цоо шинээр авч үзэж эрх зүйн зохицуулалтад оруулах хэрэгтэй болж байна. Бид 1992 онд шинэ Үндсэн хуулна батлахдаа дээрх парадигмуудын үндсийг хуульчилсан гэдгийг хүлээн зөвшөөрч түүнд нийцүүлэн эрх зүйн шинэчлэлийг гүнзгийрүүлэх нь чухал юм. Маш сайхныг төсөөлж болох ч Үндсэн хуулнаар өгөгдсөн өгөгдлүүд нь цөөн хэдийг эс тооцвол шинжлэх ухааны үндэслэлтэй, тодорхой зарчим дээр суурилсан, зохион байгуулалт бүтцийн өөрчлөлтийг агуулсан шинэчлэлийн суурь юм.

Захиргааны ерөнхий хууль буюу захиргааны үйл ажиллагааны тухай хуулийг баталж гаргаснаар хүн эрх, эрх чөлөө, ашиг сонирхлоо хамгийн чөлөөтэй хэрэгжүүлэх орчин бий болж, төрийн захиргааны дур зорго хязгаарлагдаж, дарга удирдагчдын хүсэл зоригоор ижил асуудлыг өөр өөрөөр шийддэг албан тушаалтнуудын бусармаг үйлдэл зогсох болно. Засаглалыг “сайн” байлгах гэж хичнээн гоёор сэтгэсэн ч эрх зүйн зохицуулалтыг нь хийж өгөхгүй бол

<sup>1</sup>Ш. Батсүх. “Эрхзүйн дурвас”. Төрийн захиргаа сэтгүүл. 2012. №1\2№\ . Хуудас 3.

одоогийн “сайн засаглал”-д зарцуулж буй хөрөнгө, мөнгө үр ашиггүй болно. Засаглал нь эрх мэдэлтэй салшгүй холбоотой бөгөөд тэдгээрийн сүүдрийг өрнө дорнын мөргэд олж харж, “Хэн дор эрх байна, түүн дор хилэнц байна” гэж онож хэлсэн нь бий. Бид төрд буй сөрөг үзэгдлийг олж харж, арилгах, саармагжуулах, хянах засах арга замыг<sup>2</sup> эрж хайх нь чухал билээ.

Төр сөрөг араншингаа өөртөө бус хүмүүст, хүннй эрх, эрх чөлөөнд үзүүлдэг. Төрийн энэ араншингаас хүннй эрх, эрх чөлөөг хэрхэн хамгаалах тухай асуудал хүн төрөлхтний мөнхийн шинжтэй эрэл хайгуул байв. Дорно дахинаа тэнгэр гэсэн аугаа их дээд оюун санааны дор ариун гэгээн ёс суртахуунаар хязгаарлахыг зорьж байв. Өрнө дахинаа жам ёсны эрхэд тулгуурласан хуулиар төрийг хязгаарлах тухай үзэл сэтгэлгээ давамгайлж байв. Хожим нь Үндсэн хууль, түүнийг дээдлэх тухай үзэл санааны үнэт зүйлд өрнө, дорно үгүй нэгдсэн билээ<sup>3</sup>.

Би ямагт энэ өицгөөс захиргааны эрх зүйн болон захиргааны шинжлэх ухааны парадигмад хандаж байгаа билээ. Тийм учраас захиргааны үйл ажиллагааны зарим нийтлэг асуудлуудыг нэг мөр зохицуулсан хууль боловсруулж гаргахад гар бие оролцсон. Тухайн үед тэр үеийн ХЗДХ-ийн яамнаас 10 гаруй олон улсын байгууллагад энэ хуулийн төслийг боловсруулж гаргахад дэмжлэг үзүүлэхийг хүссэнээр ХБНГУ-ын Ханис-Зайделийн сан хуулийн төслийг эцэслэн боловсруулахад дэмжлэг үзүүлсэн юм. Мөн АНУ-ын Хөгжлийн

Агентлаг Азийн сангаар дамжуулан Хууль зүйн яамны захиргааны ерөнхий хуулийн төслийн ажлын хэсэгт дэмжлэг үзүүлэн 2013 оны хавар ТББ-тай хамтран хуулийн төслийг орон даяар хэлэлцүүлсэн юм.

Захиргааны ерөнхий хууль буюу захиргааны үйл ажиллагааны хуулиар захиргааны байгууллага гэж ямар байгууллага байх юм гэдгийг тодорхойлж, түүннй шийдвэр гаргах ажиллагааг стандартчилан, түүнд иргэд хэрхэн оролцохыг журамлах юм. Бид “сайн засаглалд иргэднй оролцоо чухал” гэж ярьдаг ч шийдвэр гаргахад иргэд хэрхэн яаж оролцож, гаргасан санал нь шийдвэрт хэрхэн туссаныг мэдэх процесс тодорхой бус байна. Захиргааны акт түүннй дотор захиргааны хэм хэмжээний акт, захиргааны гэрээ, төлөвлөлт зэргийг гаргахад иргэд хэрхэн оролцож нийтлэг эрх, өөрсдийн эрх ашгаа яаж хамгаалах, энэ үйл ажиллагаанд захиргаа ямар эрх, үүрэг, хариуцлагатай оролцох нь маш тодорхой байж захиргааны шинэчлэлийн утга учир тодорхой болно. Түүнчлэн Захиргааны хэргийн шүүхийн авч хэлэлцэх хэрэг ч тодорхой болох юм. Одоо захиргааны ерөнхий хуулиар зохицуулагдах асуудал маш олон хуулиудад тарж зохицуулагдаж байна. Ер нь бусад орнууд тухайлбал, энэ хуулийн төсөл дээр зөвлөгөө өгч ажилласан Герман улсад ч Захиргааны шүүх байгуулагдсаны дараа захиргааны ерөнхий хууль буюу үйл ажиллагааны хууль гарсан байдаг. Тиймээс захиргааны хэргийн шүүгчид тухайн хуулийн төсөлд анхаарлаа хандуулж, нэгдмэл зохицуулалтад юуг оруулах шаардлагатай, одоо мөрдөж буй

<sup>2</sup> Н.Лүндэндорж. “Иргэний нийгэм төлвшүүлэх нь Үндсэн хуулийн гол үзэл баримтлал юм”. Улс төр ба иргэдийн оролцоо-намрын академи. 2010. х. 18

<sup>3</sup> Мян тэнд

хуулиудаас юуг нь хасах, цоо шинээр ямар зохицуулалтыг хийх вэ? гээд олон хууль, дүрэм, журмын уулавар заагаас тэдгээрийн давхцал, хийдлийг арилгаж, тухайн хүрээнд зохицуулах ёстой асуудлуудыг нэг ерөнхий хууль болгох асуудалд төвлөрч санал бодлоо илэрхийлэх нь чухал байна. Орон даяар хэлэлцүүлсэн Захиргааны ерөнхий хуулийн төсөлд ч засаж сайжруулах, ойлголтыг нэг мөр болгох, тухайн хуулийн үзэл баримтлал, зарчмыг тодорхой болгох шаардлага байна

Түүнчлэн Засгийн газрын 2012-2016 оны мөрийн хөтөлбөрт хүний эрх, хувийн өмчийг хамгаалах, төрийн оролцоог хязгаарлах, төрийн үйл ажиллагааг иргэдэд нээлттэй болгох, иргэний нийгэм зэрэг бодлогынхоо үндэс суурь болсон зарчмуудыг тодорхойлжээ. Ардчилсан засаглалыг бэхжүүлэх үүднээс сүүлийн үеийн батлагдсан хуулиудад ч тухайлбал, Мэдээллийн ил тод байдал ба мэдээлэл авах эрхийн тухай хууль, Төсвийн тухай хууль, Нийтийн албанд нийтийн болон хувийн ашиг сонирхлыг зохицуулах тухай хуулиудад захиргааны ерөнхий хуулийн зохицуулалт орсон байгааг анхаарахгүй орхиж болохгүй юм. Мөн хуулийн зохицуулалтад захиргааны шийдвэр гүйцэтгэл, эрх зүйн хамгаалалт, хохирол барагдуулалт гээд сонирхолтой шинэ зохицуулалтууд ч орж байгаа.

Иргэд олон нийтийн эрх ашиг хөндөгддөг нийтийг хамарсан төлөвлөлт ч захиргааны үйл ажиллагааны нэг хэсэг нь юм. Нийтийг хамарсан төлөвлөлт хийх эрх бүхий захиргааны байгууллага нь санал өгөх, зөвшөөрөл өгөх зэргээр бусад этгээдийг эрхээ

хэрэгжүүлэх боломжоор хангах, түүнд гомдол гаргах боломж ч энэ хуульд нээлттэй байх ёстой. Ер нь захиргааны байгууллага нийтийн ашиг сонирхлыг хангахын тулд, эсхүл гуравдагч этгээдийн хууль ёсны ашиг сонирхол, эрхэд нөлөөлж байгаа сөрөг нөлөөг арилгах бүхий л арга хэмжээг авах үүрэгтэй байдаг. Өөрөөр хэлбэл гэр хорооллын дахин төлөвлөлтийн ажил эрх зүйн зохицуулалтын хүрээнд хамрагдаж, иргэд эрх, ашиг сонирхлоо хамгаалах боломжтой байх ёстой гэсэн үг. Би энд Засгийн бодлогыг эсэргүүцэх гээгүй боловч Захиргааны ерөнхий хуульгүйгээр дээрх ажлыг хийхэд түвэгтэй байгаа гэдгийг л хэлэх гэсэн юм.

Улс орны хөгжлийн бодлогын хэрэгжилт захиргааны үйл ажиллагааг хэрхэн хуульчигнаас ихээхэн хамааралтай. Захиргааны байгууллагаар дамжиж төрийн үйлчилгээ иргэдэд хүрдэг билээ. Засгийн газар болоо нийт захиргааны байгууллагууд улс орныхоо эдийн засгийн өсөлт, хөгжлийг удирдан залуурдах мэдлэг чадвар, дадал туршлагатай байхыг иргэд хүсэн хүлээдэг болов. Зах зээлийн эдийн засгийн харилцааг удирдан хөтөлж, дэмжиж чадах захиргааны үйл ажиллагаа одоо хамгийн чухал байна. 2000-аад оны эхэн үеэс төрийн (захиргааны) хүнд суртлыг ариглах, захиргааг авлигаас ангид байлгах, үзүүлж буй үйлчилгээг нь иргэдэд хүртээмжтэй, хувийн хэвшлийнхэнд ээлтэй болгох, эдийн засгийн өсөлт, иргэдийн амьдралын чанарыг дээшлүүлэхэд захиргааны үүргийг нэмэгдүүлэхэд чиглэсэн олон арга хэмжээ авч байсан болов ч эдгээр нь цогц биш

салангид, ерөнхий зохицуулалтад хамаарагдахгүй явж ирлээ. Эдийн засгийн хөгжлийг дэмжихийн тулд захиргааны байгууллагын аж ахуйн үйл ажиллагаанд саад болж буй дүрэм, журмыг Ерөнхий сайд нь “урж хаяж” хүртэл шинэчлэхийг зорьсон ч нэг л үр дүнд хүрэхгүй байгаагийн шалтгаан нь гол асуудлаас даидаа тойрч, хөндийрч

байсанд л байгаа болов уу. Захиргааны байгууллагад шинэчлэл хийж, эрх зүйн таатай зохицуулалттай болох нь Монгол улсын шинэ Үндсэн хуулийн үзэл санааг хэрэгжүүлэх ажлын онцгой бүрэлдэхүүн хэсэг нь байх болно. Үүнд олон улсын байгууллагууд дэмжлэг үзүүлнэ гэдэгт итгэлтэй байна.

---o0o---

ХУУЛЬ ЗҮЙН ҮНДЭСНИЙ ХҮРЭЭЛЭН  
www.nli.gov.mn

## ЗАХИРГААНЫ ҮЙЛ АЖИЛЛАГААНЫ ЗАРИМ ОНЦЛОГ ЗАРЧИМ



*Хууль Зүйн Яамны хяналт-шинжилгээ, үнэлгээ, дотоод аудитын газрын дарга Д.Сүмжид*

Захиргаанаас аливаа шийдвэр гаргахдаа буюу үйл ажиллагаандаа баримталдаг зарчмуудыг дараах байдлаар гурав бүлэглэн үзэж болно.

Үүнд эхний хэсэг нь Захиргаанаас шийдвэр гаргахдаа буюу үйл ажиллагаа хийхдээ баримтлах зарчмууд байна. Тухайлбал захиргааны шийдвэрний хэлбэр, үйл ажиллагаа тодорхой байх, Захиргааны шийдвэр үндэслэлтэй байх, Захиргаа дундыг баримтлах, Захиргаа шийдвэрээ үндэслэлтэй гаргах, Захиргаа ил тод, нөөлтэй байх, Захиргааны үйл ажиллагаа шаардлагатай тохиолдолд л хийгдэх, зорилгодоо нийцсэн, бодит нөхцөлд тохирсон байх, Захиргааны үйл ажиллагаа шуурхай, тасралтгүй

байх. Захиргааны үйл ажиллагаа үр ашигтай-эдийн засгийн хэмнэлттэй байх гэх мэт.

Хоёр дах хэсэгт нь захиргааны шийдвэрээр эрх нь хөндөгдөх Иргэд, захиргааны үйл ажиллагаанд Оролцогчдын эрхийг аль болох хангахад чиглэсэн Эрх, ашиг сонирхол хөндөгдсөн этгээдийг сонсох, Зөвлөгөө өгөх болон мэдээллээр хангах, Иргэдийн итгэлийг хамгаалах, Эрх зүйн байдлыг нь дордуулахгүй байх, Бусдын эрх, эрх чөлөөг хууль бусаар зөрчихгүй байх зэрэг зарчмууд хамаарна.

Гурав дах хэсэг нь захиргааны үйл ажиллагаанд холбогдох гомдлыг Оролцогчдоос гаргасан тохиолдолд түүнийг хянан шийдвэрлэх явцад баримтлах зарчмууд байна. Тухайлбал: мөрдөн шалгах зарчим, ашиг сонирхлын зөрчилтэй тохиолдолд шийдвэр гаргах эрх бүхий захиргааны байгууллага, албан тушаалтан өөрөө үйл ажиллагаанд оролцохоос татгалзах, эсхүл бусад оролцогчоос татгалзах боломж олгох гэх мэт.

Дээрх зарчмуудаас дараах гурван зарчмын агуулгыг дэлгэрэнгүй авч үзье.

### 1. Шийдвэрийг үндэслэлтэй гаргах<sup>1</sup>

<sup>1</sup> Нидерланд улсын Захиргааны ерөнхий хуулийн 4.16.4.17 дугаар зүйл, Испани улсын Нийтийн захиргаа ба захиргааны нийтлэг үйл ажиллагааны тухай хуулийн 42 дугаар зүйл, ХБНГУ-ын Захиргааны үйл ажиллагааны тухай хуулийн 39 дүгээр зүйлийн 1 дэх заалт.



Төрийн гүйцэтгэх эрх мэдлийг хэрэгжүүлж байгаа чиг үүргийн онцлог нь зөвхөн батлагдсан хуулийг амьдралд хэрэгжүүлэхээс гадна гэдгээр байгууллага, албан тушаалтанд **ШИЙДВЭР ГАРГАХ СОНГОЛТ ХИЙХ** өргөн боломж олгогдсон байдгаар нлэрнэ. Эрх зүйт төрийн зарчмын дагуу (rule of law) Монгол улсын Үндсэн хуульд заасанчлан хууль дээдлэх ёс нь төрийн бүх байгууллагын үйл ажиллагааны үндсэн зарчим болдог. (ҮХ 1.2) Энэ зарчмын хүрээнд төрийн гүйцэтгэх эрх мэдэл буюу төрийн захиргааны байгууллагын тухайд дараах шаардлага тавигддаг байна. Үүнд:

1. Захиргаанаас хуулийг зөрчсөн ямарваа нэг үйлдэл хийхийг хориглоно.

2. Захиргаанаас хуульгүйгээр дур мэдэн аливаа үйлдэл хийхийг хориглоно.

3. Захиргаанаас хууль ёсны зорилгын үүднээс иргэний эрхэд шаардлагатайгаас илүү хэмжээгээр халдахыг хориглоно (Proportionality).

Энэ зарчим нь зөвхөн төрийн захиргааны байгууллагад төдийгүй Монгол улсын ЗХХШТХ-ийн 3 дугаар зүйлийн 3.1.1, 3.1.2 дах хэсэгт заасан захиргааны байгууллага, захиргааны албан тушаалтан гэсэн ойлголтын хүрээнд хамаарах бүх л төрийн болон нийтийн захиргааны байгууллага, албан тушаалтанд хамаатай ойлголт болно.

Эрх хэмжээний хүрээнд шийдвэр гаргах сонголт хийх эрх бүх л түвшний захиргааны байгууллагад хуулиар олгогдсон байдаг ба зөвхөн бүх ЗЗНДН-ийн Засаг даргаар

төлөөлүүлэн бодоход 1500 гаруй этгээдийн тухайд яригдах ба төрийн чиг үүргийн томоохон бүхэл хэсэг энэ салбарт хамаарах нь ойлгомжтой болох болов уу. Шийдвэр гаргах сонголт хийх хүрээнд захиргааны байгууллага, албан тушаалтнаас эрх зүйт төрийн зарчмын хүрээнд буюу хуулийн хүрээнд, хуульд үндэслэн аливаа шийдвэр гаргах, үйл ажиллагаа явуулах ёстой тул гаргасан шийдвэрийн үндэслэлнийг түүндээ тодорхой заах, оруулахыг үүрэг болгох нь захиргаанаас эрхээ хэтрүүлэлгүй, урвуулахгүй, тухайн нөхцөлд хувийн болон нийтийн ашиг сонирхлыг харьцуулан жигнэхэд хамгийн боломжит хувилбарыг сонгосон гэдгээ иргэнд ойлгуулах, нийтэд илэрхийлэх боломж юм.

Ингэснээр захиргаанаас тухайн шийдвэр гаргахад ямар шалгуур, ямар хэрэгцээ шаардлага, ямар нөхцөл байдлыг харгалзан гаргасан бэ гэдэг нь бусдад тодорхой харагдах ёстой юм. Эрх хэмжээний хүрээнд шийдвэрийн сонголт хийх нь захиргааны байгууллагад шууд үүрэгжүүлсэн заалт байх бус харин хуулийн "хийж болно" гэдэг заалтаар тодорхойлогддог. Тухайлбал: Монгол улсын Газрын тухай хуулийн 27 дугаар зүйлийн 27.5 дах хэсгийн заалт "Хүний үйл ажиллагааны улмаас элэгдэл, эвдрэлд орж, ашиггаалтгүй орхигдсон газрыг өөрийн хүч, хөрөнгөөр нөхөн сэргээсэн иргэн, аж ахуйн нэгж, байгууллагад тухайн газрыг эзэмшүүлж болно." Газрын тухай хуулиар тухайн нэгжийн Засаг даргад эрх хэмжээний хүрээнд шийдвэр гаргах сонголтын боломжийг дээрх заалтаар олгожээ.

Захиргаанаас шийдвэрийг үндэслэлтэй гаргах зарчмыг

баримтлан хэрэгжүүлэх нь эрх яцйт төрийн зарчмыг захиргаанаас үйл ажиллагаандаа хэрэгжүүлж байгаа эсэхийг шалгах чухал хэмжүүр болно. Тэгэхээр энэ зарчмын агуулга нь юун түрүүнд уг захиргаанаас гаргасан шийдвэр хууль ёсных байхтай шууд хамаатай. дахин давтахад захиргааны шийдвэр үндэслэлтэй гаргах, түүнийгээ шийдвэртээ илэрхийлэхийг шаардах гол зорилго нь эрх, хууль ёсны ашиг сонирхол нь хөндөгдсөн этгээд тухайн шийдвэрийн үндэслэлийн талаар тодорхой, ойлгомжтой мэдээлэл өгөхөд оршино. Өөрөөр хэлбэл уг иргэн тухайн захиргааны шийдвэрийг хууль ёсны үндэслэлтэй гаргасан эсэхийг болон тэрхүү үндэслэл нь үнэхээр тухайн шийдвэр гаргах үндэслэл мөн үү гэдгийг мэдэх боломж олгох юм. Ингэснээр тухайн нөхцөл байдалд захиргаанаас гаргасан уг шийдвэр нь энэхүү асуудлын хамгийн зөв шийдвэрийн хувилбар байсан эсэхийг эрх, хууль ёсны ашиг сонирхол нь хөндөгдөж байгаа этгээд мэдэх боломжтой болно. Тухайн шийдвэр гаргаж буй бодит нөхцөл байдалд, асуудлын агуулгыг хамаарсан шийдвэр гаргахдаа захиргаа зөвхөн өөрийн үзэмжээр, дур зоргоороо асуудлыг шийдэх бус, хуулийн эрх хэмжээний сонголтын хүрээнд зөв сонголт хийж шийдвэр гаргасан эсэх нь захиргааны шийдвэрийн үндэслэлээр тодорхой болох юм.

Захиргааны үйл ажиллагааны тусгай хууль хэрэглэдэг улс орнууд шийдвэрийнхээ үндэслэлийг хуулийн тусгай хэллэгээр бус энгийн иргэдэд, нийгэд ойлгомжтой байдлаар илэрхийлэхийг чухалчилдаг байна.

Шийдвэрийн үндэслэл тухайн шийдвэрийн эрх зүйн үйлчлэл шууд чиглэсэн этгээд болон эрх, ашиг сонирхол нь хөндөгдөж байгаа этгээдэд зориулагдаж байгаа тул шийдвэрийн үндэслэл нь дээрх субъектүүдэд ямар нэг эргэлзээ төрүүлэхгүй тодорхой ойлгомжтой байх ёстой юм.

Монгол улсын Үндсэн хуулийн 19 дүгээр зүйлийн 1 дэх хэсэгт заасанчлан "Монгол улсын 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." Захиргаанаас шийдвэрээ үндэслэлтэй гаргах, түүнийгээ эрх нь хөндөгдсөн этгээдэд ойлгомжтой илэрхийлэх зарчмаар дамжуулан захиргааны үйл ажиллагааны хүрээнд Үндсэн хуулийн хүний эрхийг хамгаалах дээрх чиг үүргийг хэрэгжүүлнэ.

Захиргааны шийдвэр үндэслэлтэй байх зарчмын дараагийн ач холбогдол нь хяналтыг хэрэгжүүлэхэд хамаатай. Захиргаа өөрийн шийдвэрийн хууль ёсны байдлыг хянахад ч тэр мөн бусад этгээдээс буюу тухайлбал дээд шатны байгууллага, тусгайлан хянах чиг үүрэг бүхий байгууллага зэргээс урьдчилан хянан шийдвэрлэх шатанд эсхүл шүүхээс уг шийдвэрийг хянахад шийдвэрийн үндэслэл мэдээж маш чухал ач холбогдолтой. Захиргаанаас гаргасан шийдвэрийг эрх нь хөндөгдсөн этгээд, хяналтыг хэрэгжүүлэх этгээд вэрэг хамаарах этгээдээс ойлгох, хүлээн зөвшөөрөхөд энэхүү зарчим нь туслах ёстой юм.



Шийдвэрийн үндэслэл гэдэгт тухайн шийдвэрлэж буй асуудалд ач холбогдол бүхий бодит нөхцөл байдлыг илэрхийлсэн бодит нөхцөл байдаас урган гарсан **бодит үндэслэл**, мөн **хууль зүйн үндэслэлийг** хамааруулан ойлгодог.

- Бодит нөхцөл байдал гэдэгт үнэхээр оршихуйн утгаар байгаа, бий болсон, бий болох нь тов тодорхой нөхцөл байдлыг л авч үздэг. Энд тухайн нөхцөл байдлыг илэрхийлэх бүх л нотлох баримт, үнэлэмжийг хамааруулан ойлгоно.

- Хууль зүйн үндэслэл гэдэгт холбогдох хуулийн заалтыг бичихийг шаардана. Энэ хүрээнд зөвхөн хуулийн заалтыг дангаар дурдаад зогсохгүй түүний агуулга, хэрэглэж буй хэсгийг аль болох дэлгэрэнгүйгээр утга агуулгын уялдаа холбоотой бичих ёстой гэж үздэг. Хүн болгон заавал тухайн хуулийн заалтыг хайж, олж унших, цаашлан тусгайлан тайлбарлуулах шаардлагагүйгээр уг шийдвэр нь нийтэд ойлгомжтой байх нь зүйтэй, энэ нь иргэдээ хүндэлж байгаагийн нэг хэлбэр болдог гэж үздэг байна.

Шийдвэрийн үндэслэл заавал шаардахгүй онцгой тохиолдлууд мэдээж байна, тухайлбал хойшуулушгүй ажиглагааны үед, гамшигт нөхцөл байдлын үед гэх мэт. Үүнээс гадна нэг этгээдэд адил шийдвэр давтан хүргүүлж байгаа тохиолдолд өмнө бичсэн үндэслэлийг заавал давтахыг шаардахгүй байх, иргэний өргөдөл, хүсэлтийг нь хангаж шийдвэрлэсэн тохиолдолд, эсхүл аливаа гуравлагч этгээдийн эрхийг хөндөхгүй шийдвэр гарсан тохиолдолд заавал шийдвэрт үндэслэл шаардахгүй тохиолдлууд

байдаг ажээ. Мөн тодорхой загварын анкет гэх мэтийг бөглөх, үнэмлэх, тодорхойлолт гаргах гэх мэт захиргааны үйл ажиглагаанд үндэслэл шаарддаггүй байна.<sup>2</sup>

Мөн энд үндэсний аюулгүй байдлыг хамгаалахын тулд буюу хуулиар хамгаалагдсан харилцааны нууцыг хамгаалах үүднээс задруулж болохгүй мэдээлэл, эсхүл улс төрийн шийдвэр зэрэг нь дээр дурдсан байдалаар үндэслэл шаардахгүй шийдвэр байх боломжтой.

Хэрэв захиргааны шийдвэр үндэслэлтэй байх энэ зарчмыг зөрчвөл процессын хувьд үндэслэлийг бичээгүй гэдгээр уг шийдвэрийг хүчингүй болгох боломжтой. Харин үндэслэл нь зөв эсэх талаар эргэлзээ байгаа тохиолдолд эрх бүхий этгээдээс тухайн шийдвэрийн хууль ёсны эсэхэд дүгнэлт хийсний дараа буруу гэдэг нь тогтоогдсоноор хүчингүй болох боломжтой юм.

Шийдвэрийн үндэслэлийг уг шийдвэр гарсны дараа нь зарим тохиолдолд нөхөн оруулж болно. Гэхдээ энэ тохиолдолд уг шийдвэрт холбогдох эрх зүйн үр дагавар үүсээгүй байх ёстой болно. Эсвэл эрх нь хөндөгдсөн этгээдийн хүсэлтээр түүний тусын тулд тухайн шийдвэрийн үндэслэлийг захиргаанаас өөрчилж болно. Ж нь: хугацаанаас өмнө хорих ялаас суллагдсан этгээд өршөөлийн хуулиар суллагдсан уу, гэм буруугүй нь тогтоогдож цагаатгагдсан уу гэдгээ тодруулахыг хүсвэл түүнийг нь эрх бүхий байгууллагаас өөрчлөх боломжтой.

<sup>2</sup> Испани улсын Нийтийн захиргаа ба захиргааны нийтлэг үйл ажиглагааны тухай хуулийн 54 дугаар зүйл. ХБНГУ-ын Захиргааны үйл ажиглагааны тухай хуулийн 39 дүгээр зүйлийн 2 дахь заалт.

## 2. Иргэдийн итгэлийг хамгаалах зарчим

Эрх зүйт төрийн зарчим буюу хуулиар жолоодуулах зарчмын илрэлийг объектив эрхийн хувьд Төрөөс хүний эрхийг хамгаалах үүргээр илэрдэг (ҮХ 19.1) гэж үздэг бол субъектив эрхийн хувьд Төрөөс иргэний итгэлийг хамгаалах зарчмаар илэрдэг гэж үздэг байна.

Иргэн хүн хуулийн дагуу хийсэн үйлдэл нь хууль, эрх зүйн акт өөрчлөгдсөнөөр дагаж өөрчлөгдөхгүй гэдэгт итгэлтэй байхыг энэхүү итгэл хамгаалах зарчим гэдэгт хамааруулан ойлгоно. Захиргаанаас иргэнд хамааруулан хуулийг буцааж хэрэглэхгүй байхаар захиргааны үйл ажиллагаанд иргэдийн итгэлийг хамгаалдаг. (Эрүүгийн хуульд эцэ зохицуулалт өөрийн онцлогтой.)

Өөрөөр хэлбэл хэрэв сүүлд өөрчлөгдсөн хууль, эрх зүйн акт нь иргэнд үүрэг хүлээлгэж байгаа эсхүл сөрөг үр дагавар үүсгэхээр байгаа бол тухайн хуулийг захиргаанаас буцааж хэрэглэхийг хориглодог.

Итгэлийг хамгаалах зарчим нь эд хөрөнгө, мөнгөөр илэрхийлэгдэнэ. Хувь хүний хувьд эдийн засгийн материаллаг байдлаар эсрэг, сөрөг үр дагавар хамаатай. Ийм байдлаар хувь этгээдэд олгох халамж, тэтгэлэг зэрэг материаллаг тусламж нь төсвөөс зарцуулагдах тул нөгөө талд нь захиргааны хувьд санхүүгийн асуудал нь нийтийн ашиг сонирхлын илэрхийлэл болно. Материаллаг байдлаар илрэхгүй өөр бусад захиргаа, иргэний хоорондын харилцаанд хамаарах асуудал тухайлбал иргэний харьяалал олгох, барилгын

тусгай зөвшөөрөл өгөх зэрэг нь бүгд энэхүү иргэний итгэл хамгаалах зарчим үйлчлэхгүй.

Итгэл хамгаалах зарчмыг захиргаанаас хэрэглэх нэг болзол нь иргэн, захиргаа хоорондын тухайн харилцаа дуусаагүй байх ёстой. Иргэнд эерэг үр дагавар үүсгэхээр байсан ч гэсэн уг харилцаа хэдийн дууссан бол итгэл хамгаалах зарчмыг хэрэглэхгүй. Захиргаанаас иргэний итгэлийг хамгаалахдаа хувийн итгэл үнэмшлийг нийтийн итгэл үнэмшилтэй харьцуулан үзнэ. Өөрөөр хэлбэл тухайн хууль, эрх зүйн актыг буцаан хэрэглэх эсэхийг шийдсэнээр мөнгөөр илэрхийлэгдэх байдал нь хувь хүнд ямар үр дагавартай, нийтийн ашиг сонирхолд буюу төсвийн байдалд ямар хувь хэмжээ эзлэхээр ямар үр дагавартай болохыг харьцуулан жигнэнэ. Ж нь: оюутан бүрт сар болгон хөдөлмөрийн хөлсний доод хэмжээний 50 хувьтай тэнцэх (70.0 төгрөг) тэтгэмжээр өгдөг хууль<sup>1</sup> нь өөрчлөгдлөө гэхэд энэ зарчмын дагуу оюутнуудаас уг тэтгэмжийг төрөөс буцааж нэхэмжлэх ёсгүй байна.

Монгол улсын хүүхэд бүрт сар болгон 20.000 төгрөг олгохоор тогтоосон ЗГ-ийн 2012 оны 10 дугаар сарын тогтоолоор<sup>2</sup> шийдвэрлэсэн. Тэгвэл 2013 оны 6 сард өнгөрсөн хугацааны хүүхдийн мөнгийг ерөөс аваагүй тул нөхөн авъя хэмээн нэг иргэн хандлаа гэж бодъё. Одоогийн манай эрх зүйн зохицуулалтаар өнгөрсөн оны мөнгийг нөхөж өгөхгүй хэмээн шийдвэрлэж байгаа бол Иргэний итгэлийг хамгаалах зарчмын дагуу өнгөрсөн хугацааны

<sup>1</sup> 2011 оны Дээд боловсролын санхүүжилт, суралцагчдын нийгмийн баталганы тухай хууль, 8 дугаар зүйлийн 8.2 дахь заалт.

<sup>2</sup> 2012 оны 70 дугаар тогтоолын хавсралт.

бүх л мөнгийг иргэнд олгох ёстой юм. Яагаад гэвэл Засгийн газрын тогтоол хүчин төгөлдөр хэвээр байгаа, тухайн иргэнд энэ тусламжийг авах эрх үүссэн байсан. Иргэний бүртгэлтэй холбоотой бичиг баримтыг хүлээж байсан эсэх, тэр хүнд хувийн шалтгаан байсан эсэхээс үл хамааран уул иргэн хүчин төгөлдөр байгаа төрийн захиргааны хууль ёсны шийдвэрийн дагуу тусламж авах боломжтой байх итгэл үнэмшлээ хамгаалуулах эрхтэй бөгөөд үүнийг нь итгэл хамгаалах зарчмын дагуу төрөөс баталгаажуулах үүрэг хүлээх учиртай.

Татварын асуудлын хувьд харин өөрөөр авч үзнэ. ХАОАТ-ийн хувь хэмжээ 2012 онд 10 хувь байсан бөгөөд 2013 оноос эхлэн 5 хувь болж буурлаа<sup>5</sup> гэж бодоход өмнөх хугацаанд хамаарах орлогоос Иргэний итгэлийг хамгаалах зарчмын үүднээс эрх зүйн байдлыг нь дээрдүүлж байгаа тул өнгөрсөн хугацаанд ногдох орлогоос шинэ хуулиар тогтоосон хувь хэмжээ болох 5 хувийг авах боломжтой мэт харагдаж магадгүй. Гэвч ҮХ-иар хуулийн өмнө тэгш байх зарчим /ҮХ 14.1/ бүгдэд хамаатай тул энэ тохиолдолд захиргаа ижил нөхцөлд адил хандах зарчим баримтлан 2012 оны орлогод өмнө байсан хуулиар 10 хувийн татвар ногдуулна.

Итгэл хамгаалах зарчмыг хамгаалахгүй тохиолдлууд бас байна. Ж нь: уг иргэн өөрөө залилан хийх, хууран мэхлэх замаар буюу авилга өгөх зэрэг хууль бус үйлдлийн улмаас уг харилцааг үүсгэсэн бол тухайн иргэний итгэлийг хамгаалахгүй нь мэдээжийн асуудал юм.

Хэдийгээр итгэл хамгаалах зарчмаар хамгаалах ёсгүй хэдий ч тухайн үйлдлийн эрх зүйн үр дагаврыг буцааснаар уг этгээдийг амьжиргааны боломжгүй байдалд хүргэж болохгүй гэж үздэг. Ж нь: нийгмийн халамжийн нэг төрлийн тэтгэмжийг хуурамч баримт бичиг бүрдүүлэн сүүлийн 2 жилийн хугацаанд авсан иргэн тэр байдал нь илэрчээ гэж бодъё. Төрөөс буюу нийгмийн халамжийн газар төлөөлөн хууль бусаар авсан тэтгэмжийг нэхэмжлэхэд уг иргэн бодит амьдрал дээр хэрэв авсан тэтгэмжтэй тэнцэх хэмжээний нөхөн төлбөрийг төлбөрт төлбөл амьдрах хашаа, байшингаа зарж орон гэргүй болох байдалд оруулж болохгүй гэж хүмүүнлэг төрийн зарчмын үүднээс үздэг байна. Өөрөөр хэлбэл иргэний итгэлийг хамгаалах зарчимд тулгуурлаж биш Хүмүүнлэг байх ҮХ-ийн зарчмын үүднээс төр тухайн иргэний төлбөрийг хэрэгсэхгүй болгох буюу багасгаж болно гэсэн үг юм.

### 3. Зорилгод нийцсэн, бодит нөхцөлд тохирсон, шаардлагатай байх

“Proportionality” буюу бусад хэл дээр ганц үгээр илэрхийлэгдэх энэ ухагдахуун нь Монголоор бол тэнцвэрт байдлыг харгалзах гэж дүйцүүлэн ойлгож болох энэхүү зарчим нь захиргааны шийдвэр, захиргааны үйл ажиллагаа нь заавал шаардлагатай үед л хийгдэх, зорилгод нийцсэн байх, мөн бодит нөхцөлд тохирсон тэнцвэртэй байх гэсэн гурван агуулгаар илэрхийлэгдэнэ.

А) Захиргаанаас тухайн шийдвэрийг зөвхөн шаардлагатай үед л гаргах ёстой. Шаардлагатай гэдэг нь нэгдүгээрт хүрэх зорилго нь хууль ёсных байх,

<sup>5</sup> Хийсвэр явцгаа болохыг анхаарна уу.

мөн өөр арга зам, өөр шийдвэрийн хувилбар сонгон тухайн зорилгод хүрэх боломжгүй байхыг ойлгоно.

Тиймээс юун түрүүнд МУ-ын төрийн зорилго нь ...хүний эрх чөлөөг дээдэлж, ..эх орондоо хүмүүнлэг, иргэний, ардчилсан нийгэм бий болгох явдлыг хангахад оршино гэсэн ҮХ-ийн зорилгод нийцсэн байдлаар захиргааны байгууллагаас хуулийг биелүүлэх, аж ахуй, нийгэм, соёлын байгуулалтын удирдах нийтлэг чиг үүргийг<sup>а</sup> хэрэгжүүлэхийн тулд тухайн асуудлыг шийдвэрлэх захиргааны зорилгын хууль ёсны эсэхийг эхлээд харна.

Ж нь: УБ хотод авто замын зорчих хэсгийн нэгдүгээр эгнээнд байрлуулан машин зогсоож байгааг зохицуулахаар ЗЦГ-аас зорьж байна. Энэ тохиолдолд уг зорилго хууль ёсных уу гэдэгт Замын хөдөлгөөний аюулгүй байдлын тухай хуулийн 16 дугаар зүйл, 1-4 дэх заалт хариуцт болох нь байна. Чухам ямар байдлаар зохицуулах шийдвэрийн хувилбарыг сонгож байна вэ гэдэгт дараах хэсэг нь хамаатай.

Б) Зорилгод тохирсон байх гэдэг нь тухайн арга зам, шийдвэрийн хувилбар нь хүрэхээр зорьж буй зорилгыг дэмжих, зорилгод хүрэхэд тохирсон байхыг ойлгоно.

Тиймээс захиргааны зорилгыг хэрэгжүүлэхэд чухам энэ сонгож авсан шийдвэрийн хувилбар, арга зам нь үнэхээр шаардлагатай эсэхийг шалгана. Зөвхөн зорилго дангаар аргаа зөвтгөхгүй. Ж нь: мэдүүлэг авахын тулд сэжигтэн, яллагдагчийг аливаа хэлбэрийг тамлах, тарчилгахыг

<sup>а</sup> МУ-ын Үндсэн хууль, 38 дугаар зүйлийн 2 дахь заалт, ЗГ-ийн тухай хуулийн 3 дугаар зүйлийн 2 дахь заалт.

хориглодог. Тэгэхээр ямар ч аргаар хамаагүй зорилгодоо хүрэх бус бусдад хамгийн бага сөрөг үр дагавар үүсгэхээр хувилбарыг сонгож зорилгодоо хүрэх тухай асуудал юм. Аль болох л иргэдэд хамгийн саад болохооргүй хор уршиггүй шийдлийг захиргаа сонгох үүрэг хүлээдэг байна. Ж нь: Дээр дурдсан УБ хотод авто замын зорчих хэсгийн нэгдүгээр эгнээнд байрлуулан машин зогсоож байгаа талаар Замын хөдөлгөөний аюулгүй байдлын тухай хуульд заасан эрх бүхий захиргааны байгууллага, албан хаагчаас тус хуулийн 16 дугаар зүйлийн 4.1) дэх хэсэгт зааснаар сануулах, амаар бичгээр шаардлага тавих, 4.5) хэсэгт зааснаар захиргааны шийтгэл ногдуулах, 4.6) дах хэсэгт зааснаар тусгай хашаа, талбайд шилжүүлэх энэ гурван хэлбэрийг ашиглах боломжтой байна.

Үүнээс авто замын зорчих хэсгийг чөлөөтэй байлгах, улмаар түгжрэл үүсгэхгүй байх, замын ачааллыг тэнцвэржүүлэх, осол гаргах эрсдэлийг бууруулах, замын хөдөлгөөнийг хэвийн байдлыг хадгалах зорилгыг хангахын тулд гурав дах шийдлийг эрх бүхий захиргааны байгууллага сонгон авч зөвшөөрөлгүйгээр нэгдүгээр эгнээнд зогсоосон машиныг төлбөртэйгээр албадан ачиж буй нь замын хөдөлгөөний дэг журмыг сахиулах зорилгод нийцсэн хувилбар мөн болно.

В) Бодит нөхцөлд тохирсон байх буюу хэмжээнээс хэтрээгүй байх ёстой байдал нь эрх нь хөндөгдөж буй этгээдэд үүсэх сөрөг үр дагавар болон зорьсон зорилго хооронд харьцуулж жигнэж үзэхэд тэнцвэртэй байх асуудал юм. Тухайн зорилгыг

хэрэгжүүлэхэд чухам энэ сонгож авсан арга хэрэгсэл нь үнэхээр иийцэж буй эсэхийг нягтална гэсэн үг юм. Ж нь: Төлбөртэйгөөр албадан ачиж буй байдал нь нэгдүгээр эгнээнд машинаа зөвшөөрөлгүй байрлуулсан жолоочийн эрхэд халдаж сөрөг үр дагавар үүсгэх үү гэвэл тийм. Жолооч өөрөө хууль, журам зөрчсөн учир албадлага хэрэглэх боломж захиргаанд байна уу гэвэл мөн тийм. Захиргаанаас (ЗЦГ) хэрэглэж буй албадлага, эрхэнд халдаж байгаа байдал нь хэмжээнээс хэтрэхгүй байж чадаж байна уу гэдгийг авч үзэж буй зарчмын дагуу шалгахдаа машинаа ачуулсан жолоочид үүсэх эрх зүйн болон бусад сөрөг үр дагаврыг, бүх нийтийн ашиг сонирхлын үүднээс замын хөдөлгөөний хэвийн байдлыг хангах эерэг үр дагавар хооронд харьцуулалт хийнэ. Машинаа албадан ачуулсан жолооч өөрийн машиныг албадан ачуулсантай холбоотой зардлыг бүрэн хариуцна. Үүнд: Ачигч машины түлш, бензин, жолоочийн цалингийн ногдох хувь, ачигч машины засвар, үйлчилгээний хувь, тусгай зориулалтын машин хадгалах хашааны манаачийн цалингийн хувь, угсаар ярих, торгуулийн хуудас шуудангаар явуулах гэх мэт захиргааны зардлын ногдох хэсэг аэргийг хувиар бодох юм. Мөн уг жолооч Захиргааны хариуцлагын тухай хуулиар, Замын хөдөлгөөний дүрэм зөрчсөний улмаас захиргааны шийтгэл болох торгууль төлөх нь ч энэ зарчимд нийцнэ. Уг жолоочид зайлшгүй гарсан холбогдох зардлын нийт хэмжээ, төлөх торгууль нь шаардлагатайгаас хэтрээгүй хэмжээндээ тэнцвэртэй буюу бодит нөхцөлд тохирсон байна гэж үзнэ. Ямар гэм үйлдсэн байна, түүнд тохирсон

зэм хүлээлгэнэ гэдэг л энэ зарчмын агуулгыг илэрхийлнэ. Торгууль нь гарсан зөрчилд тохирохгүй хэт их, хийсвэрээр бодоход 300.000 төгрөг. Эсвэл албадан ачсан машиныг аваачсан газар нь УБ-аас 50 км байвал энэ нь бодит нөхцөлд тохирсон арга зам мөн үү, тэнцвэртэй бодитой шийтгэл мөн үү гэдгийг өөрөөр авч үзэж уг зарчмын дагуу дахин нягтлах ёстой болно.

Өөр жишээн дээр тухайлбал бэлчээр, газрын хөрс төлжилтийг нөхөн сэргээхийн тулд МУ-ын хөдөөний шороон замаар явахыг хориглох тухай тогтоол Засгийн газраас гаргалаа гэж бодъё. Энэ тогтоолоор хөдөөний замаар тээврийн хэрэгслээр хөдөлгөөнд оролцогчдын эрхийг хязгаарлаж буй нь энэ зорилгод нийцсэн арга хэрэгсэл мөн эсэх, нөхцөлд тохирох арга хэмжээг төрөөс авсан эсэх, салаа замын уулзвар болгонд зохих замын тэмдэглэгээ хийсэн эсэх гэдгийг нөгөө талаас бодолцох хэрэгтэй болно. Хэрэв замын тэмдэглэгээ, засмал зам байхгүй буюу явах боломжтой гол замыг тэмдэглээгүй цагт дээрх шийдвэр нь бодит нөхцөлд тохироогүй шийдвэр гэж үзнэ.

Тэгэхээр бодитой нөхцөлд тохирсон, хнр хэмжээндээ таарсан, тэнцвэртэй байх зарчмын хүрээнд төр болон иргэний харилцааны тэнцвэрт байдлыг хангах буюу захиргаанаас гаргаж буй шийдвэрийн улмаас бусдад үүсэх эрх зүйн үр дагаврын тунг харьцангуй нэг талд нь хэлбийлгэж хэт ихэсгэж буюу хэт багасгаж хэрэглэхийг хориглодог гэсэн үг юм.

Ер нь энэ тэнцвэртэй байдлыг харгалзах зарчмыг хэрэгжүүлснээр нэг талд захиргааны гаргаж буй шийдвэр,



үйлдэл, эс үйлдэл, үйл ажиллагаа нөгөө талд уг шийдвэрийн улмаас хөндөгдөх хүний эрх, үүсэх эрх зүйн үр дагавар хооронд нь харьцуулан жигнэж үзээд тухайн нөхцөлд нийцсэн үнэхээр бодитой тэнцвэртэй байж чадаж бус эсэх, харьцаа жин нь тохирч буй эсэхийг нягтална гэсэн үг юм.

Ж нь: АНУ-д энэ онд гарсан хэрэг болох хар арьстай 17 настай хүүг<sup>7</sup> хөршийн эргүүл нь зөвшөөрөлгүй хувийн эзэмшилд орлоо, сэжигтэй харагдлаа хэмээн дагаж сүүлдээ өөрийгөө хамгаалж байна хэмээн буудан амийг нь бүрэлгэсэн хэрэг байна. Энэ бол хууль бус үйлдлийг таслан зогсоох зорилго нь зөв хэдий ч бодит нөхцөлд шаардагдах зөв арга хэрэгсэл хэрэглэсэн эсэхэд хариулт болж чадахгүй. Хэрэв тэр буудуулсан хүн нь олон улсын хэмжээнд эрэн сурвалжилж байгаа алан хядагч байсан бол энэ арга хэрэгслийг тэнцвэртэй гэж үзэж болох юм.

Захиргаанаас эрх хэмжээний хүрээнд сонголт хийн хууль ёсны шийдвэр гаргасан эсэхийг энэхүү зарчмын дагуу шалгах боломжтой юм. Хэрэв тэнцвэрт байдлыг харгалзах энэхүү зарчмын аль нэг бүрдэл хэсгийг захиргаа зөрчсөн бол тэр эрх хэмжээний хүрээнд сонголтыг хийж шийдээр гаргаж чадаггүй, эрх хэмжээний зааг хязгаараа хэтрүүлсэн гэсэн үг. Ингэснээр мөн хууль ёсны хүрээнд үйл ажиллагаа явуулах эрх зүйт төрийн зарчмыг зөрчсөн гэсэн үг болно.

Энд тайлбарласан гурван зарчим өөр хоорондоо шууд уялдаа холбоотой, нэг нь нөгөөгөө нөхөн гүйцээж илэрхийлэх ба ардчилсан төрийн захиргааны үйл ажиллагаанд ихээхэн чухал үүрэг гүйцэтгэдэг зарчмууд болно.

---o0o---

<sup>7</sup> Grayson Martin, 2013.02.26-нд буудуулж нас тарсан. <http://www.ilcourts18.org/page.php?129>



## МОНГОЛ УЛС ДАХЬ ДАГНАСАН ШҮҮХИЙН ТОГТОЛЦОО: ҮР НӨЛӨӨ, АНХААРАХ ЗАРИМ АСУУДАЛ



Улсын дээд шүүхийн шүүгч  
М.Батсуурь

Монгол улс чөлөөт нийгэмд шилжсэнээр нийгмийн харилцаа улам бүр тэлэн хөгжив. Нийгмийн харилцаа гүнзгийрэн хөгжихийн хирээр эрх зүй ч мөн илүү нарийн төвөгтэй бүтэцтэй болж байна. Эрх зүйн тогтолцооны энэхүү хөгжил нь түүнийг хэрэглэдэг хуульчид, ялангуяа түүнийг өдөр тутам амьдруулж байдаг шүүгчдийг мэргэшсэн байхыг шаардах болжээ.

Нөгөө талаас, ардчилсан эрх зүйт ёсонд<sup>1</sup> шүүх хараат бус байгаад зогсохгүй мөн хариуцлагатай, хүртээмжтэй байх ёстой. Нээлттэй, хариуцлагатай, иргэддээ ойр, мэргэшсэн шүүх ажилласнаар иргэний шударга шүүхээр шүүлгэх эрх илүү баталгаажих үндэс бүрэлдэнэ.

<sup>1</sup> "Rule of law" хэмээх ухагдахууныг ийнхүү буулган, М.Батсуурь, Ч.Өнөрбаяр нарын "Эрх зүйт ёс" номноо удиртгалаж дэлгэрүүлэн харна уу.

Шүүх хариуцлагатай, хүртээмжтэй байх үндсэн нэг үндсэн нөхцөл бол шүүхийг мэргэшүүлэн дагнуулах явдал.

**Дагнасан шүүх, түүний ач холбогдол**

Юуны өмнө "дагнасан шүүх"-ийг "тусгай шүүх"-ээс ялган авч үзэх шаардлагатай. Тусгай шүүх бол тодорхой этгээд буюу субъектэд чиглэсэн байдаг бол дагнасан шүүх нь тодорхой хэрэг маргааны төрлөөр дагнасан байдгаараа эрс ялгаатай. Мөн тусгай шүүх нь дээрээс доош чиглэсэн, төрийн тодорхой зорилтыг хэрэгжүүлэх зорилгоор байгуулагддаг<sup>2</sup> бол дагнасан шүүх нийгмээсээ урган гарсан хэрэгцээ шаардлагын хариу байдаг. Иймд дагнасан шүүх нь хүний эрхийг дээдэлдэг, ардчилсан, эрх зүйт ёс бүхий нийгэмд хамаатай ойлголт билээ.

Дагнасан шүүхийн ач холбогдлыг би дараах байдлаар үнэлж байна:

1. Үндсэн шүүхийн ачааллыг хөнгөлж, тодорхой маргаан, эрх зүйт дээр төвлөрөх боломж бүрдүүлдэг.

Нийгмийн хөдөлмөрийн хуваарь шүүхийн тогтолцоонд мөн хамаатай. Нийгмийн хөдөлмөрийн хуваарь нь хүнийг олон талын өнгөц мэдлэгтэй байхаас илүүтэй тодорхой төрлийн гүнзгий мэдлэгтэй байхыг шаарддаг.

Дагнасан шүүх ч мөн адил шүүхийн тогтолцоонд хөдөлмөрийн хуваарь бий

<sup>2</sup> Улс төрийн хэлмэгдүүлэлтийн үед тусгай комиссууд байгуулагдаж байжээ.

болгож, шүүгчид төвлөрөх, гүнзгийрэх бололцоо олгодог.

2. Шүүх мэргэшин туршлагажиж, ур чадвар нь сайжирснаар хараат бус байдал нь бэхэжнэ.

Шүүгч бол хуулийг тодорхой тохиолдолд тайлбарлан хэрэглэдэг ур чадвартай мэргэжилтэн боловч нөгөө талаас ердийн л хүн. Хүн л болсон хойно ононо, алдана. Харин энэхүү алдаа гаргах нөхцөлийг тогтолцооны хувьд хумих шийдэл нь дагнасан шүүх мөн.

Шүүхийн тогтолцоог дагнуулан байгуулснаар шүүх хуулийн олон зохицуулалтыг бүгдийг нь мэдэх шаардлагагүй болж, тодорхой хуулийн орчинд анхаарах, мэргэших боломж бүрдэнэ. Ингэснээр алдаа гаргах нөхцөл багасаад зогсохгүй мөн тухайн асуудлаар мэргэшинхийн хирээр хараат бус байдал нь бэхэжнэ. Мэдлэггүй шүүгч хараат байдалд илүү өртөмтгий гэдэг нь нэгэнт илэрхий. Тиймээс дагнасан шүүх нь шүүхийн хараат бус байдлыг бэхжүүлэх дэд механизм юм.

3. Шүүхийн шийдвэр чанаржиж, улмаар иргэний шударга шүүхээр шүүгдэх эрхийг хангахад түлхэц үзүүлдэг.

Иргэний "шударга шүүхээр шүүгдэх эрх" гэдэг бол хэрэг хянан шийдвэрлэх ажиллагаа нь шударга байхын зэрэгцээ энэхүү процессыг амьдруулж байгаа тогтолцоо зөв зохион байгуулагдсан, шүүгч нь мэргэшсэн, чадварлаг байх тухай юм.

Мэргэшээгүй шүүгч "бай"-гаа оноогүй шийдвэр гаргах эрсдэл их. "Ёс зүй"-гэй боловч оновчтой шийдвэр гаргаснаасаа болж нийгэмд "шударга

бүг шийдвэр гаргалаа" гэж хэлэгдэх явдал цөөнгүй байна. Тиймээс дагнасан шүүхийн тогтолцоо нь шүүхийн мэргэшил, ур чадварыг нэмэгдүүлснээр шүүхийн шийдвэрийн чанар сайжрахад түлхэц үзүүлнэ. Үүний үр дүнт иргэний сэтгэл ханамж, дээшилнэ. Мөн шударгаар шүүгдэх эрх хангагдах нэг чухал нөхцөл болно.

4. Процессын эрх зүйг хөгжүүлдэг.

Ардчилсан, эрх зүйт ёс бүхий нийгэмд зөвхөн материаллаг хууль шударга байх нь хангалтгүй. Учир нь "процессын шударга ёс" нь "материаллаг шударга ёс"-ыг амьдруулж, үр шимийг нь хүртэх боломжийг олгодог. Тийм ч учраас "хаана зүй ёсны арга хэрэгсэл байна, тэнд шударга ёс оршино" гэсэн үзэл баримтлал эрх зүйт ёсны салшгүй хэсэг болдог нь учиртай.

Процессын шударга ёс төгөлдөржихийн хирээр захиалгат улс төрийн орон зан ч хумигдаж, "дур зоргоороо" хэрэг шийдвэрлэх явдал ч багасна. Харин эсрэгээр хэргийг шударгаар шүүн тунгаах үндэс бүрдэнэ.

Дагнасан шүүхийн тогтолцоо нь зөвхөн шүүх байгууламд зогсохгүй тухайн шүүхийн харъяалан шийдвэрлэх маргааны онцлогт тохирсон хэрэг хянан шийдвэрлэх ажиллагааны журмыг бий болгож, процессын эрх зүйг улам бүр төгөлдөржүүлдэг.

5. Эрх зүйн хэрэгсэл, тайлбараар дамжуулан эрх зүйг гүнзгийрүүлэн хөгжүүлэх хөшүүрэг болдог.

Дагнасан шүүх байгуулснаар шүүхийн тогтолцоонд эерэг нөлөө

<sup>1</sup> Энэ нь "орлого нь арал зогсож" гэсэн өмнөх тогтолцооны үзэл баримтлалд эрх хангагдай.

үзүүлээд зогсохгүй мөн эрх зүйн хөгжилд зэрэг нөлөө үзүүлдэг. Эрх зүйн хөгжлийг зөвхөн хууль тогтоомжийн шинэтгэлээр ойлгох уламжлалт хандлага одоог хүртэл хэвээр байна. Эрх зүйн хөгжлийг түүнийг тайлбарлан хэрэглэж байгаа шүүхийн практик, процедуртээс салган авч үзэх боломжгүй. Харин илүү сайн шүүхийн жишиг, шүүхийн практикийг мэргэшсэн шүүхүүд илүү тогтоох боломжтой. Ингэснээр эрх зүйн хэрэглээг нэг мөр болгож, эрх зүйн тогтолцооны хөгжилд хувь нэмрээ оруулдаг.

6. Хэрэг маргаанд оролцогч нарын сэтгэл зүйд тохирсон шүүхийн байр, танхим байгуулж, дэд бүтцийг хөгжүүлдэг.

Өнөөдөр шүүхийн хараат бус байдлын зэрэгцээ хамгийн их ярьдаг зүйл бол шүүхийн хүртээмжийн асуудал. Өөрөөр хэлбэл, шүүхийн хэрэг хянан шийдвэрлэх ажиллагаа нь иргэдэд нээлттэй, чирэгдэлгүй, тэгш байхын зэрэгцээ шүүхийн байр, танхим, зохион байгуулалт нь тухайн хэрэг маргааны онцлогт тохирсон, тохилог, иргэдийн сэтгэл ханамжид нийцсэн байхыг шаардаж байна. Иргэний хэргийн оролцогчийг эрүүгийн хэргийн оролцогчтой нэг дор байлгах нь зохимжгүй гэдгийг судалгаа ч нотоллоо.

**Ийн учраас дагнасан шүүх бол шүүхийн тогтолцооны зүгээр л нэг хэсэг нь биш, харин шүүх тогтолцооны цаашдын чиг хандлага, хөгжлийн ирээдүй юм.**

**Монгол улс дахь дагнасан шүүхийн хөгжил, эрх зүйн зохицуулалт**

Монгол улс дэлхийн нийтийн

энэхүү чиг хандлагыг харгалзан 1992 оны Монгол Улсын Үндсэн хуулийн 48 дугаар зүйлийн 1 дэх хэсэгт "... эрүү, иргэн, захиргааны зэрэг шүүн таслах ажлын төрлөөр шүүхийг дагнан байгуулж болно. Дагнасан шүүхийн үйл ажиллагаа, шийдвэр нь Улсын дээд шүүхийн хяналтаас гадуур байж үл болно" хэмээн заасан нь цаашид шүүхийг мэргэшүүлэн дагнуулж ажиллуулах Үндсэн хуулийн "алсын хараа" юм. Үндсэн хуулийн биелэлтэд дээд хяналт тавих Үндсэн хуулийн цэц хэмээх төрөлжсөн шүүхийн зохицуулалт ч гэсэн энд хамаатай.

Социалист эрх зүйн тогтолцоонд тусгай шүүхүүд байжээ. Ялангуяа цэргийн, төмөр замын зэрэг шүүх ажиллаж байсны<sup>4</sup> зэрэгцээ маргааны төрлөөр "шүүгчийг дагнуулах" явдал байсныг дурдах нь зүйтэй.

Харин Монгол Улсын Их Хурлаас 2002 оны 12 дугаар сарын 26-ны өдөр "Захиргааны хэрэг хянан шийдвэрлэх тухай", "Захиргааны хэргийн шүүх байгуулах тухай" хуулийг баталж, 2004 оны 6 дугаар сараас эхлэн нийслэл, аймаг бүрт захиргааны хэргийн бие даасан шүүх, Улсын дээд шүүхэд Захиргааны хэргийн танхим бий болсноор захиргааны хэргээр дагнасан шүүх ажиллаж эхэлсэн.

Улмаар 2010 онд Захиргааны хэргийн давж заалдах шатны шүүх байгуулах тухай хуулийг баталж, 2011 оны 4 дүгээр сарын 1-нээс ажиллаж эхэлснээр өмнө нь Улсын дээд шүүх давж заалдах болон хяналтын чиг үүргийг хавсран гүйцэтгэж байсан тогтолцооны гажгийг засжээ.

<sup>4</sup> Д.Сангидняан. БНМАУ-ын шүүх, УБ., 1967

Захиргааны хэргийн шүүх байгуулагдаж үйл ажиллагаа явуулж эхэлснөөс хойш 2012 оны байдлаар анхан шатандаа нийт 6336 хэрэг шийдвэрлэсэн бөгөөд үүнээс 2463 хэрэгт нэхэмжлэлийн шаардлагыг хангажээ<sup>1</sup>. Энэ нь төдий тооны хэмжээний захиргааны хууль бус үйл ажиллагааг тогтоож, үүний улмаас зөрчигдсөн иргэний эрх хамгаалагдсан гэсэн үг.

Нөгөө талаас захиргааны байгууллагууд ч гэсэн гаргаж буй шийдвэрийн хууль зүйн үндэслэлд илүү анхаарах болж, хуульч, хуулийн нэгжээр байгууллагаа бэхжүүлж эхэлсэн нь сайшаалтай. Учир нь захиргааны үйл ажиллагаа зөвхөн шүүхээр шийдвэрлэгдэж байж хууль ёсны эсэх нь тогтоогдох бус, эхнээсээ хууль ёсны байх учиртай.

Иргэд ч гэсэн өнөөдөр захиргаанаас айж эмээлгүй эрхээ хамгаалахаар нэхэмжлэл гаргаж, “захиргаатай маргах” нь хэвийн үзэгдэл болсон нь захиргааны шүүх байгуулагдсаны томоохон ач холбогдол юм. Товчоор хэлбэл, захиргааны шүүх төрийн үйл ажиллагааг хуульд захируулах “эрх зүйт ёс”-ны үзэл баримтлалыг бодит ажил болгосон төдийгүй дагнасан шүүхийн ач холбогдлыг харуулсан.

Гэсэн хэдий ч захиргааны анхан шатны шүүхийг нийтлэг харьяаллын Ерөнхий шүүгч толгойлдог, Улсын дээд шүүхийн шүүгчдийн орон тоо хангалтгүй байсантай холбоотойгоор шүүгчид танхим сэлгэж хэрэг

шийдвэрлэх, захиргааны хэргийг иргэний, эрүүгийн шүүгчид хянах явдал хэвээр, мөн нийтлэг харьяаллын анхан шатны шүүхүүд дагнан зохион байгуулагдаагүй учир тодорхой төрлийн хэрэг маргаанаар төрөлжүүлсэн шүүхийг хөгжүүлэхэд саад болж байв.

Харин 2012 онд “Шүүхийн тухай хууль”, 2013 онд “Шүүх байгуулах тухай” хуулийг баталж, Улсын дээд шүүхээс бусад шүүхийг эрүү, иргэн, захиргааны зэрэг шүүн таслах ажлын төрлөөр дагнан байгуулах, Улсын дээд шүүх иргэн, эрүү, захиргааны хэргийн дагнасан танхимдаа хүрэлцэхүйц байхаар шүүгчийн орон тоог нэмж, сэлгэн ажиллахгүй байх, захиргааны анхан шатны шүүхэд тусдаа Ерөнхий шүүгч ажиллахаар зохицуулснаар дээрх асуудлыг нэг мөр болголоо.

Мөн дээрх хуулнар нийслэлийн хэмжээнд анхан болон давж заалдах шатны шүүхүүдийг эрүүгийн болон иргэний хэргийн дагнасан байдлаар зохион байгуулсны зэрэгцээ анхан шатны шүүх насанд хүрээгүй хүмүүсийн хэргийн, гэр бүлийн, хөдөлмөрийн маргааны зэрэг танхимтай байх тухай заасан нь нийтлэг харьяаллын шүүхүүдийг дагнасан шүүхийн тогтолцоонд шилжүүлэх, үүнд тулгуурлан тодорхой хэрэг маргааны төрлөөр төрөлжсөн шүүгчид ажиллах, цаашд дагнасан шүүхийн тогтолцоонд сууриласан төрөлжсөн шүүх бий болох эрх зүйн үндсийг тодорхойллоо.

Мэдээж шнйдэл бүр давуу, сул талын аль алийг нь дагуулдаг. Дагнасан шүүхэд ч гэсэн өөрийн сул тал байхыг үгүйсгэхгүй. Гэхдээ шүүхийн энэхүү тогтолцоо нь шүүхийн хараат бус байдал болон шүүхийн хүртээмжийг

<sup>1</sup> Энэ тоог давж заалдах шатны шүүхийн магадлал, Улсын дээд шүүхийн захиргааны хэргийн танхимийн тогтоолтой холбогдуулж нарийвчлан судлах шаардлага байна.

дээшлүүлж, иргэний шударгаар шүүдгэх эрхийг хангахад илүү дөхөм үзүүлдэг учир саараасаа сайн нь илүү. Иймд захиргааны хэргийн шүүхийн хэрэг хянан шийдвэрлэх ажиллагааг төгөлдөржүүлэх, цаашид дагнасан шүүхийг хөгжүүлэхтэй холбоотой зарим саналаа хэлье.

### Цаашид анхаарах асуудал

• Захиргааны болон ердийн шүүхийн маргаантай байгаа хэргийн харьяаллыг нэг мөр болгох шаардлагатай.

Захиргааны шүүх байгуулагдаад 9 жил болж байгаа ч өнөөг хүртэл захиргааны зарим хэргийг иргэний шүүх хүлээн авч шийдвэрлэх, ердийн шүүх болон захиргааны шүүхийн хэргийн харьяалалд маргаантай асуудал байсаар байна. Тухайлбал, төрийн үйлчилгээний албан хаагчийн захиргааны акттай холбогдуулан гаргасан нэхэмжлэл, мөн иргэний бүртгэл, ялангуяа төрсний болон гэр бүлийн бүртгэл, эцэг тогтоох зэрэг захиргааны үйл ажиллагаатай холбоотой маргааныг аль шүүх авч шийдвэрлэх нь практикт нэг мөр хэвшээгүй байна. Иргэд ч гэсэн энэ асуудлаар захиргааны шүүхээр хянуулах сонирхол их байгааг буруутгах аргагүй юм.

Үүний зэрэгцээ Засгийн газар, Сонгуулийн Ерөнхий хороотой холбоотой иаргааныг захиргааны хэргийн шүүхийн харьяалаас гаргаж, ердийн шүүхийн харьяалалд шилжүүлсэн нь өнөөг хүртэл эргэлзээ төрүүлсээр байна. Зарим судлаачид энэхүү шийдвэрийн үр дүнд "гүйцэтгэх эрх мэдлийн толгой мөрдөн шалгах зарчмын гадуур үлдэв" гэж ч бичих болов. Үүнийг ч гэсэн

Захиргааны хэрэг хянан шийдвэрлэх тухай хуулийн шинэчилсэн иайруулгын төслийг хэлэлцэж буй өнөө үед дахин нягтлах шаардлага байгааг дурдах нь зүйтэй.

• Захиргааны үйл ажиллагааны иийтлэг эрх зүйн зохицуулалтыг бий болгох.

Аж ахуйн нэгжийн үйл ажиллагааны тусгай зөвшөөрлийн тухай, Иргэдээ төрийн байгууллага, албан тушаалтанд хандаж өргөдөл гомдлоо шийдвэрлүүлэх тухай хуулийг эс тооцвол Монгол улсад өнөөг хүртэл захиргааны үйл ажиллагааг зохицуулсан ерөнхий эрх зүйн орчин байхгүй, захиргааны байгууллага бүр салбарын хууль тогтоомжийн хүрээнд үйл ажиллагаагаа явуулж байна. Энэ нь өргөөд эрх зүйн иийтлэг зохицуулалтын хүрээнд тодорхой бус байдал үүсгэж, захиргааны үйл ажиллагаанд төдийгүй хэрэг хянан шийдвэрлэх ажиллагаанд бэрхшээл үүсгэсээр байгаа.

• Захиргааны хэрэг хянан шийдвэрлэх ажиллагааны онцлогт тохирсон журмыг тухайлсан хуульд бүрэн тусгаж, Иргэний хэрэг шүүхэд хянан шийдвэрлэх тухай хуулиас иш татаж хэрэглэдэг байдлыг халах.

2004 онд хүчин төгөлдөр болж, үйлчилж эхэлсэн Захиргааны хэрэг хянан шийдвэрлэх тухай хуульд 2005-2011 оны хооронд иийт 6 удаагийн нэмэлт, өөрчлөлт орсон бөгөөд зарим субьектыг захиргааны хэргийн шүүхийн хяналтаас гаргасныг эс тооцвол захиргааны хэргийн процессыг улам тодорхой болгож, сайжруулахад чиглэгджээ. Гэсэн хэдий ч захиргааны хэрэг хянан шийдвэрлэх ажиллагаа нь иргэний хэрэг шүүхэд хянан шийдвэрлэх



ажиллагаанаас хараат хэвээр байна. Захиргааны хэрэг хянан шийдвэрлэх тухай хуульд Иргэний хэрэг шүүхэд хянан шийдвэрлэх хуулиас иш татсан <sup>65</sup> заалт үйлчилж байгаа нь үүнийг нотолно.

Ялангуяа нотлох баримт бүрдүүлэх тал дээр захиргааны хэргийн шүүх нь нийтлэг харьяаллын шүүхээс эрс ялгаатай боловч энэ хэсэгт иш татсан олон зохицуулалт байгаа нь хэрэг хянан шийдвэрлэх ажиллагаанд төвөг учруулж байна. Мөн хяналтын шатны хэрэг хянан шийдвэрлэх ажиллагаа, шинээр илэрсэн нөхцөл байдлын улмаас хэргийг хянах үйл ажиллагаа нь ч гэсэн тус хуулиас иш татсан байдалтай.

Тиймээс захиргааны хэрэг хянан шийдвэрлэх ажиллагааны онцлогт тохирсон хуулийн зохицуулалтыг уг хуульд бүрэн тусгах замаар Иргэний хэрэг шүүхэд хянан шийдвэрлэх тухай хуулиас ишлэн хэрэглэдэг байдлыг халах шаардлагатай.

• Хэрэг, маргааны төрөл, онцлогт тохирсон хэрэг хянан шийдвэрлэх ажиллагааг шинээр журамлах, дагнсан шүүхийн тогтолцоог түшиглэн төрөлжсөн шүүхийн танхим байгуулж, улмаар төрөлжсөн шүүхийг хөгжүүлэх.

Үүнд хэд хэдэн санааг тэмдэглэе. Өнгөц харвал захиргааны шүүхийн маргаан нь захиргааны байгууллага, албан тушаалтнаас гаргасан захиргааны акттай холбоотой нэг л төрлийн маргаан мэт. Харин маргааны зүйл рүү сайтар өнгийвөл тухайн захиргааны байгууллага, албан тушаалтны хэрэгжүүлж буй чиг үүргээс хамаарч өөр өөрийн онцлогтой, олон төрлийн

захиргааны акт байгааг харах болоо. Тиймээс өөр өөр захиргааны байгууллага, албан тушаалтны актыг нэг процессоор хянах нь зарим талаар учир дутагдалтай. Татварын маргаан шийдвэрлэдэг журмаар сонгуулийн маргаан, гаарын маргаан шийдвэрлэдэг журмаар тендерийн маргаан шийдвэрлэх нь хугацааны хувьд ч, журмын хувьд ч цаашдаа зохисгүй. Иймд, захиргааны хэргийг дотор нь зааглаж, тухайн хэргийн онцлогт тохирсон хэрэг хянан шийдвэрлэх ажиллагааг бий болгох талаар хэлэлцэх нь эртэдсэн зүйл биш болжээ.

Мөн үүний зэрэгцээ Нийслэлийн захиргааны хэргийн шүүх болон Захиргааны хэргийн давж заалдах шатны шүүхэд санхүү, татварын эрх зүйн маргааныг дангаар шийдвэрлэдэг танхим байгуулах хэрэгцээ гарах болов. Санхүү, татвартай холбоотой маргаан нь эрх зүйн мэдлэгээс гадна төсөв, санхүү, нягтлан бодох бүртгэл зэрэг эдийн засгийн өргөн хүрээний мэдлэг шаарддаг нь энэ төрлийн маргааныг шийдвэрлэх шүүгчийг цаашид мэргэшүүлэх ёстой болж байна. Бусад улсын жншгийг авч үзэхэд ч гэсэн санхүү, татвар, нийгмийн даатгалын дагнсан шүүхүүд ажиллаж байгаа нь үүнийг нотолно<sup>7</sup>. Шүүгчийн орон тоог батлах тухай хуулиар Нийслэлийн захиргааны хэргийн болон Захиргааны хэргийн давж заалдах шатны шүүхийн шүүгчийн орон тоог хоёр дахин нэмэгдүүлсэнтэй холбоотой энэхүү санаа бүрнээ хэрэгжих боломжтой юм.

<sup>65</sup>Б.Чимид нар. Захиргааны хэргийн шүүхийн тухай мэдэгдэхүүн. УБ., 2004 он. 31 дэх тал

<sup>7</sup>К.Осаяев. Харьцуулсан эрх зүй: ерөнхий ба тусгай анги. УБ., 2008 он



Дээрх санал зөвхөн захиргааны гэлгүй мөн иргэний болон эрүүгийн хэргийн шүүхэд хамааралтай. Нийслэлийн анхан болон давж заалдах шатны нийтлэг харьяаллын шүүхийг дагнасан байдлаар зохион байгуулж, шүүгчийг орон тоог хүрэлцэхүйц байхаар тогтоосон нь энэхүү тогтолцоог түшиглэн төрөлжсөн шүүхийн танхим, хэрэг хянан шийдвэрлэх ажиллагааг бий болгон хөгжүүлэх боломжийг бүрэн нээж өглөө. Тодруулбал, эрүүгийн шүүхэд насанд хүрээгүй хүүхдийн гэмт хэргийн, иргэний шүүхэд гэр бүлийн, хөдөлмөрийн маргаан шийдвэрлэдэг танхим байгуулж, тухайн маргааны онцлогт тохирсон хэрэг хянан шийдвэрлэх ажиллагааг бий болгох эрх зүйн үндэс тодорхойлогдлоо.

Статистик мэдээнээс харвал 16-аас дээш, 18-аас дээш насны 10000, 100000 хүнд ногдох гэмт хэргийн тоог тооцоолж гаргахад жилд дунджаар 16 ба түүнээс дээш насны 10000 хүнд 120, 100000 хүнд 1190 гэмт хэрэг иогдож байгаа нь өндөр бөгөөд энэхүү үзүүлэлтээр Монгол улсыг бусад улстай харьцуулахад дэлхийд 20 дугаарт бичигдэж байна<sup>8</sup>.

Мөн Хууль зүйн яам, НҮБХС-ийн хамтран хийсэн судалгаанаас сүүлийн 3 жилийн хугацаанд шүүхээс 2532 хүүхдэд хорих ял оногдуулсан нь анхаарал татаж байна.

Иймд, хүүхдийн сэтгэл зүйн онцлогт тохирсон хүүхдийн гэмт хэргийг дагнан шийдвэрлэдэг танхим, цаашдаа нийслэлийн хэмжээнд шүүх байгуулан ажиллуулж, тусгайлан журмаар энэ төрлийн хэргийг хэлэлцэх нь тэдний ирээдүйн төлөвшилд чухал нөлөө үзүүлэх нь дамжиггүй.

Эцэст нь тэмдэглэхэд шүүхийг дагнуулах нь нийгмийн хэрэгцээ шаардлага, эрх зүйн тогтолцооны хөгжилтэй холбоотой болохоос биш тухайн цаг үеийн нэг бэрхшээлийг давах улс төрийн шийдэл байж болохгүй. Нийгмийн харилцаа, түүнд тулгуурлан эрх зүй илүү нарийсан хөгжихийн хирээр эдгээртэй уялдан зайлшгүй шаардлагын улмаас шүүх байгуулагдах ёстой. Монгол улс ч гэсэн өөрийн нийгэм, эдийн засгийн онцлог, хөгжлийн бодлого, эрх зүйн хөгжлийн хэрэгцээ шаардлагад нийцүүлэн цаашид дагнасан шүүхийг хөгжүүлнэ гэдэгт эргэлзэхгүй байна.

---00---

<sup>8</sup>Э.Идарбат. Гэмт хэргийг холбогдсон насанд хүрээгүй этгээд эрүүгийн байцаан шийтгэх ажлаагааны онцгой орлоогич болох нь. Монголын төр, эрх зүй. 2013. №1(71)

## ЗАХИРГААНЫ АКТЫГ ХҮЧИНГҮЙ БОЛГОХТОЙ ХОЛБООТОЙ ЗАРИМ АСУУДАЛ



*Шүцхийн срөнхий зөвлөлийн  
мэргэшлийн хорооны ажлын албаны  
шинжээч П.Баттулга*

### УДИРТГАЛ

Захиргааны байгууллага нь хуулийг тухайн тохиолдолд хэрэгжүүлж, өмнөө тавьсан зорилгодоо хүрэхийн тулд захиргааны актыг хэрхэн зөв хэрэглэх, батлан гаргах, хүчингүй болгох нь анхаарлын төвд байх ёстой асуудал юм. Учир нь захиргааны акт нь нэг талын хүсэл зоригийг илэрхийлсэн, захиран тушаасан шинжтэй байдаг учир иргэдийн хууль ёсны, ашиг сонирхол хөндөгдөх эрсдэлийг байнга дагуулж байдаг. Тиймээс захиргааны байгууллагаас захиргааны актыг батлан гаргахдаа хууль ёсны байх зарчмыг чанд баримтлах ёстой. Гэвч амьдрал дээр эрх зүйн зөрчилтэй(алдаатай)

захиргааны акт батлагдан гарч хүчин төгөлдөр үйлчлэх нь цөөнгүй байдаг бөгөөд үүнээс үүдэн тэрхүү захиргааны актыг хүчингүй болгож, үйлчлэлийг нь үгүйсгэх үр дагавар гарч ирдэг.

Захиргааны актыг хүчингүй болгоно гэдэг нь захиргааны байгууллага, албан тушаалтан, эсхүл шүүхээс шийдвэр гаргаж хууль бус захиргааны актыг эрх зүйн гүйлгээнээс хасаж, түүний бүхий л үйлчлэлийг алга болгоно гэсэн үг юм. Алдаатай захиргааны актыг захиргааны санаачилгаар, эсвэл иргэний санаачилгаар эсэргүүцэл гаргасны дүнд хүчингүй болгодог. Хууль тогтоомжид нийцээгүй захиргааны актыг анхлан гаргасан байгууллага, албан тушаалтан түүнийгээ хэдийд ч буцаан авч хүчингүй болгох эрхтэй, эрхтэйгээр барахгүй үүрэгтэй<sup>1</sup>. Бүх нийтэд үйлчилдэг, хууль ёсны харилцааг эргээн тогтоосноор эрх тэгш байдал, материаллаг шударга ёс үйлчилж байна гэж үздэг<sup>2</sup> байна.

Захиргааны эрх зүйн онолоор захиргааны актыг "дарамт учруулсан" (үүрэг болгосон), "ээрэг байдал бий болгосон" (эрх олгосон) гэж хоёр ангилдаг. Өөрөөр хэлбэл захиргааны акт нь иргэдэд эерэг ба сөрөг нөлөөлөл бүхий байдаг гэсэн үг. Эерэг нөлөөлөлтэй(эерэг байдал бий болгосон) захиргааны акт нь ямар нэгэн эрх, эсвэл эрх зүйн ач холбогдол

<sup>1</sup> Захиргааны хэрэг хянан шийдвэрлэх тухай хуулийн тайлбар УБ., 2009., 50 дахь тал.

<sup>2</sup> Мөн тэнд (дам ншлал).

бүхий ашигтай талыг иргэдийн хувьд үүсгэж эсхүл баталгаажуулж өгсөн байдаг<sup>3</sup>. Тухайлбал: Газар эзэмших эсхүл өмчлөх зөвшөөрөл олгох, эд материалын болон мөнгөн тусламж олгох, төрөөс татаас олгох гэх мэт.

Сөрөг нөлөөлөлтэй (дарамт учруулсан) захиргааны акт нь тухайн харилцаанд оролцож буй этгээдийн эрх, ашиг сонирхолд харшаар нөлөөлдөг тухайлбал тэдгээрийн эрхэнд халдах, ямар нэгэн хөнгөлөлт бүхий зүйлээс татгалзах зэргээр илэрдэг<sup>4</sup> байна.

Сөрөг нөлөөлөл бүхий алдаатай захиргааны актыг хүчингүй болгоход иргэд талархалтайгаар хүлээн авдаг ба бүр өөрсдөө түүнийг хүчингүй болгуулахыг шаардсан байдаг. Иргэдэд үзүүлж буй сөрөг нөлөөллийг арилгаж тэрхүү зөрчигдсөн хууль ёсны харилцааг буцаан сэргээн тогтооход эрх зүйт төрийн хууль дээдлэх зарчим шууд үйлчилдэг. Харин хууль тогтоомжид нийцээгүй “**эрэг байдал бий болгосон**” захиргааны актыг хүчингүй болгоход дээрх зарчим шууд үйлчлэх эсэх нь маргаантай асуудал юм. Учир нь уг захиргааны актыг хүчингүй болгоход энэ нь эргээд иргэдэд сөргөөр нөлөөлдөг байна. Эндээс алдаатай захиргааны акт болгоныг хүчингүй болгохгүйгээр тодорхой хязгаарлалттай хуулийн зохицуулалт хийж тухайн захиргааны актын үйлчлэлийг хэвээр хадгалах шаардлага зүй ёсоор тавигддаг байна.

## НЭГ. ХУУЛЬ ДЭЭДЛЭХ ЗАРЧИМ БА ИРГЭНИЙ ИТГЭЛ

“Хууль ирээдүйд гарах өвөрмөц тохиолдлыг хамаарахаар бичигдэж болохгүй харин амьдралд олон удаа тохиолддог тэр л зүйлийг хамаарахаар бичигдсэн байвал болох нь тэр”.  
**Рөмьсн Дегнст**

Эрх зүйт төрийн хууль дээдлэх зарчмын дагуу нийгмийн гол гол харилцаанууд хуулиар зохицуулагдаж төрийн аль ч байгууллага, албан тушаалтан хуулийг чанд баримтлан хуулиас гадуур үйл ажиллагаа явуулахгүй байх ёстой бөгөөд энэ зарчмын үндсэн гол шаардлага нь Үндсэн хуульд ердийн хуулиуд нийцсэн байх, ердийн хуулиудад эрх зүйн бусад акт, дүрэм, журмууд нийцсэн байх явдал юм. Өөрөөр хэлбэл эрх зүйн сурвалжуудын эрэмбэ дараалал алдагдахгүй байж, доод эрэмбийн акт нь дээд эрэмбийн актад нийцэж байх гэсэн үг юм. Иймд захиргааны аливаа үйл ажиллагаа хуульд нийцэж байх ёстой бөгөөд ямар нэгэн хууль зөрчсөн үйл ажиллагаа явуулж болохгүй гэсэн шаардлага тавигддаг<sup>5</sup>. Энэхүү зарчмыг Монгол Улсын Үндсэн хуульд баталгаажуулан өгсөн бөгөөд үүнээс дурьдвал:

Монгол Улсын Үндсэн хуулийн 1 дүгээр зүйлийн 2-т “Ардчилсан ёс, шударга ёс, эрх чөлөө, тэгш байдал, үндэсний эв нэгдлийг хангах, **хууль дээдлэх** нь төрийн үйл ажиллагааны үндсэн зарчим мөн”, мөн хуулийн 46 дугаар зүйлийн 2-т “Монгол Улсын төрийн жинхэнэ албан хаагч Монгол

<sup>3</sup> Олгарал П. “Захиргааны эрх зүйн сөрөнхий анги” УБ., 2008. 176 дахь тал.

<sup>4</sup> Мин тэнд 177 дахь тал.

<sup>5</sup> Олгарал П. “Захиргааны эрх зүйн сөрөнхий анги” УБ., 2008. 93 дахь тал.

Улсын иргэн байх бөгөөд **Үндсэн хууль**, **бусад хуулийг чандлан баримталж** ард түмнийхээ тусын тулд, иргэний ёсоор төрийн ашиг сонирхолд захирагдан ажиллана”, 45 дугаар зүйлийн 1-т “Засгийн газар **хууль тогтоомжид нийцүүлэн** бүрэн эрхийнхээ дотор тогтоол, захирамж гаргах бөгөөд түүнд Ерөнхий сайд, тухайн шийдвэрийн биелэлтийг хариуцсан сайд гарын үсэг зурна”. Үүнээс үзвэл захиргааны аливаа үйл ажиллагаа хууль болон дээд шатны байгууллагаас гаргасан эрх зүйн актад нийцсэн байх ёстой<sup>6</sup> бөгөөд хэрэв алдаатай захиргааны актыг хүчингүй болгохгүйгээр үйлчлэлийг нь хүлээн зөвшөөрөх юм бол энэ нь мэдээж төрийн хууль дээдлэх зарчимтай зөрчилдөнө. Гэхдээ эерэг нөлөөлөл бүхий захиргааны актыг хүчингүй болгохдоо иргэний итгэл найдвар, ашиг сонирхлыг харгалзан үзэх шаардлага зүй ёсоор тавигддаг. 1973 онд Германы эрдэмтэн Форстхофф захиргааны эрх зүйн тухай номдоо хууль бус захиргааны актыг хүчингүй болгох нь захиргааны байгууллагын үүрэг гээд үүнийгээ дараах байдлаар үндэслэсэн:

“Хэрэв эрх зүйт төрийн бүхий л үйл ажиллагаа хууль ёсны байх ёстой, түүнчлэн хуулийг үл харгалзан (*contra legem*) итгэлийг хамгаалах боломж<sup>7</sup>-г хүлээн зөвшөөрөх ёстойг баримтлаагүй бол эрх зүйт төр өөрөө өөрөөсөө татгалзаж байгаа хэрэг болно” хэмээн өгүүлжээ. Энд өөр хоорондоо эсрэг хоёр зүйл яригдаж байна.

<sup>6</sup> Одгэрэл П. “Захиргааны эрх зүйн ерөнхий анги” УБ., 2008. 94 дэх тал.

<sup>7</sup> Үүнийг итгэлийг хамгаалах зарчим гэж бас нэрлэдэг. Энэ зарчмыг зарим судлаачид эрх зүйн хамгаалалтын зарчмын нэг хэсэг гэж үзэвд эрх зүйт төрийн зарчимтай холбоон тайлбарладаг байхад.

1.төрийн бүхий л үйл ажиллагаа хууль ёсны байх ёстой гэсэн шаардлагын үүднээс хууль бус захиргааны актыг хүчингүй болгох;

2.хуулийг үл харгалзан итгэлийг хамгаалах боломжийг хүлээн зөвшөөрч хууль бус захиргааны үйлчлэлийг хэвээр хадгалах.

Өөрөөр хэлбэл эрх зүйт төрийн үед алдаатай захиргааны акт болгоныг хүчингүйд тооцох нь захиргааны үйл ажиллагаа хууль ёсны байх зарчмаас үүдэлтэй шаардлага хэдий ч нөгөө талаас нэгэнт хүчин төгөлдөр үйлчилж буй эерэг нөлөөлөл бүхий захиргааны актын зохицуулалтад иргэд итгэн(тухайн захиргааны актыг хууль ёсны буюу хүчин төгөлдөр гэдэгт П.Б) өөрийн үйл ажиллагаагаа нийцүүлэн төлөвлөдөг (уг актыг хэрэглэн үйл ажиллагаагаа явуулж байгаа эсвэл нэгэнт явуулсан байдаг П.Б) учир уг захиргааны актын үйлчлэлийг хэвээр хадгалах сонирхолтой байдаг<sup>8</sup> байна. Үүнээс үзвэл эерэг нөлөөтэй захиргааны актыг хүчингүй болгоход төрийн хууль дээдлэх зарчим, иргэний итгэл найдвар хоёрын хооронд зүй ёсны зөрчилдөөн үүсдэг байх нь.

## ХОЁР. ТҮҮХИЙГ СӨХВӨЛ

Иргэдэд ашигтай, ач холбогдол бүхий зохицуулалт агуулсан буюу “эерэг байдал бий болгосон” захиргааны актыг хүчингүй болгоход нэг талаас төрийн хууль дээдлэх зарчим нөгөө талаас иргэний итгэл найдварыг харгалзан үзэх асуудал дээр ХБНГУ хуулийн иарийвчилсан зохицуулалт хийж өгсөн байна.

<sup>8</sup> Одгэрэл П. “Захиргааны эрх зүйн ерөнхий анги” УБ., 2008. 214 дэх тал.

Ийнхүү зохицуулалт хийх нь ч бас учир шалтгаантай байсан юм. Иймээс 1957 онд Германы шүүхэд гарсан дараах маргааныг энд толилуулья<sup>9</sup>. Энэхүү маргааныг шийдвэрлэхдээ Германы хяналтын шатны шүүх Мужийн захиргааны шүүхийн шийдвэрийг хэвээр үлдээснээр анх удаа хууль бус захиргааны актыг хүчин төгөлдөр гэдэгт итгэсэн иргэний итгэлийг хамгаалсан юм.

**Хэргийн нөхцөл байдал.** Берлиний Зөвлөлтийн бүсэд амьдарч байсан эзэн Хааны патентийн газрын байцаагчийн бэлэвсэн эхнэр 1953 онд Берлиний дотоод хэргийн сенатораас “Хэрэв Баруун Герман руу шилжвэл Үндсэн хуулийн 131-р зүйлийн дагуу хангамж авна” гэсэн мэдэгдэл сонссон байна. Тэрээр шилжин нүүснийхээ дараа 1953 оны 5-р сарын 1-ээс эхлэн албан хаагчийн бэлэвсэн эхнэрийн хувьд сар бүр 259 герман маркийн тэтгэмж авч байжээ. Гэтэл 1954 оны 10-р сарын 10-ны өдөр дотоод хэргийн сенатор түүний тэтгэмжийг зогсоожээ. Бэлэвсэн эхнэр тэтгэмж авч эхлэх үедээ Зөвлөлтийн бүсэд оршин сууж байсан учир тэтгэмж авах эрхгүй гэж үзжээ. Тэдний үзсэнээр бэлэвсэн эхнэр 59 маркийн 1 тэтгэмж авах боломжтой бөгөөд илүү авч байсан хэмжээний тэтгэмжийг буцаан олгох ёстой байв.

“Хяналтын шатны шүүхийн дүгнэлтээс үзвэл шударга үнэний зарчмыг зөрчихгүй байх үүднээс итгэл нь хожим ч гэсэн хамгаалагдах ёстой юм. Хэрэв оршин сууж байгаа газраа өөрчилж явбал Үндсэн хуулийн 131

<sup>9</sup> ЗЖТХуулийн 48 дугаар зүйлийн 2 дахь хэсэг.

дүгээр зүйлийн дагуу тэтгэмж олгоно гэсэн 1953 оны 3 дугаар сарын 11-нд өгсөн амлалтын үндсэн дээр нас өндөр болсон эмэгтэй Шпремберг дэх байр, эд хөрөнгөө, зарж борлуулан Баруун Берлинд иржээ. Ийнхүү амьдралын хэлбэрээ үндсээр нь өөрчилсөн шалтгаан нь албан тушаалтны өгсөн амлалт байв. Тэтгэмж тогтоосон (хожим хүчингүй болгосон) мэдэгдлийг шилжин ирсний дараа өгчээ. 1953 оны 3 дугаар сарын 11-ний өдөр өгсөн амлалт нь хожмын бүр илүү нарийвчилсан зохицуулалтын урьдчилсан хэсэг байсан бөгөөд тэдгээр мэдэгдлүүд нь хоорондоо уялдаа холбоотой тул салангид авч үзэж болохгүй. Хариуцагчийн ерөнхий зан үйлээс үзвэл тэтгэмжийг тогтоосон, зогсоосон үйлдэл нь шударга үнэний зарчмыг зөрчсөн явдал болжээ.

Итгэлийг хамгаалах нь нийтийн ашиг сонирхлоос илүү чухал болохыг шүүх дараах байдлаар авч үзжээ.

Иймээс нэхэмжлэгч түүнтэй нэг адил байдалтай этгээд авах учиргүй байдаг тэтгэмжээс татгалзах ёстой гэж дүгнэж болохгүй. Харин хариуцагчийн хувьд шийгэмд хохирол учруулахгүйн үүднээс хуульд заагдаагүй зарлага гаргаж болохгүй. Нэхэмжлэгч амлалт хийсэн мэдэгдлийн үнэн зөвд итгэн өөрийн байрыг орхин амьдралынхаа нөхцөлийг үндсээр нь яаралтай өөрчилж шилжсэн гэдгийг хяналтын шатны шүүхээс тогтоосны зэрэгцээ улс төрийн одоогийн нөхцөл байдалд шилжиж ирснийг өөрчлөх аргагүй гэж үзжээ. Иймд нэхэмжлэгч нь Үндсэн хуулийн 131 дүгээр зүйлд заасан эрхийг эдлэх шаардлага хангаагүй иргэдтэй харьцуулахад эрс өөр нөхцөл байдлыг урьдчилан мэдэх



ёстой болон мэдэх боломжтой байсан байхад нэхэмжлэгч амьдралаа үндсээр нь өөрчлөхөд хариуцагчийн **ван үйл шууд** нөлөөлжээ. Үүнийг Мужийн захиргааны шүүх ч тогтоосон байна. Энэ нь нэхэмжлэгчийн хариуцлагад бус харин захиргааны байгууллагын үйл ажиллагааг хариуцах **нийгмийн хариуцлагад** хамаарна гэж үзжээ.

## ГУРАВ. ЭРХ ЗҮЙН ОРЧНЫ СУДАЛГАА

Тухайн үед Захиргааны журмын тухай хууль (Энэхүү хуулийг [www.gesetze.lme.net](http://www.gesetze.lme.net) (Verwaltungsverfahrensgesetz) гэсэн хаягнаас үзэж болио.)-д итгэлийг хамгаалах боломжийг хүлээн зөвшөөрөөгүй байсан бөгөөд шүүхийн практикт өөрчлөлт гарсаны дараа хууль тогтоогч бүр 1976 онд уг хуулийн 48 дугаар зүйлээр хүлээн зөвшөөрсөн байна. Хууль тогтоогч эсрэг нөлөөтэй буюу эрх эсвэл эрх зүйн бодит давуу байдлыг үндэслэсэн буюу баталгаажуулсан захиргааны актыг хүчингүй болгох талаар хязгаарлалт хийсэн байна. Эерэг нөлөөлөл агуулсан алдаатай захиргааны актын зохицуулалтад итгэсэн **иргэний итгэлийг хамгаалахад** дараах хоёр асуулт гарч ирнэ.

1. Хууль бус захиргааны акт хүчин төгөлдөр гэдэгт **итгэхийг** хэнд зөвшөөрдөггүй вэ?

Итгэлийг хамгаалах нь тухайн иргэн уг захиргааны актыг хүчин төгөлдөр гэдэгт итгэж байсанд үндэслэнэ. Өөрөөр хэлбэл иргэн захиргааны актад итгэж найдсан байх буюу тэрхүү захиргааны актыг хууль бус болоод хүчингүй болгоно гэдгийг урьдчилан

мэдээгүй байсан гэсэн үг. Харин уг захиргааны актад холбогдогч **этгээд** нь<sup>10</sup>:

1. захиргааны актыг хуурч мөхлэн, айлган сүрдүүлэн эсхүл авлига өгөн гаргуулсан бол;

2. захиргааны актыг бүрэн бус эсхүл худал мэдээлэл өгсний үндсэн дээр гаргуулсан бол;

3. уг захиргааны актыг хууль бус гэдгийг урьдаас мэдэж байсан бол тухайн иргэн **итгэлийг** халхавч болгох эрхгүй болох юм.

### II. Хэзээ итгэлийг хамгаалах вэ?

Иргэдийн итгэл найдвар нь нийтийн ашиг сонирхолтой харьцуулахад хамгаалагдвал зохих буюу тухайн захиргааны актын зохицуулалтад итгэж найдсаны улмаас үзүүлж буй үйлчилгээг эргэлт буцалтгүйгээр эдэлж хэрэглэсэн, уг захиргааны актыг хүчингүй болгож болохгүй сөрөг үр дагавар үүсэхээр бол итгэлийг хамгаална гэсэн үг. Өөрөөр хэлбэл иргэний итгэл хамгаалагдах ёстой эсэхийг итгэлийг, **нийтийн ашиг сонирхолтой** дэнслэн үзэж тогтооно.

Эрх зүйн зөрчилтэй захиргааны акт эрх зүйн гүйлгээнд байж цаашид нөлөөлөл үзүүлсээр байх нь захиргааны үйл ажиллагаа хууль ёсны байх зарчимтай зөрчилддөг гэдгийг дээр дурдсан билээ. Иймээс манай Захиргааны хэрэг хянан шийдвэрлэх тухай хууль (ЗХХТХ)-д алдаатай захиргааны актыг хүчингүй болгох боломжийг захиргааны байгууллагад олгосон байна. ЗХХТХ-ийн 10 дугаар зүйлийн 1-д "**Маргаан бүхий захиргааны акт** иргэн хуулийн этгээдийн эрх, ашиг

<sup>10</sup> ЗХТХуулийн 48 дугаар зүйлийн 2 дахь хэсэг.



сонирхлыг зөрчсөн нь тогтоогдсон бол энэ хуулийн 6.1-д заасан захиргааны байгууллага, албан тушаалтан уг актыг хүчин төгөлдөр үйлчилж байгаа, эсхүл ирээдүйд хүчин төгөлдөр болох эсэхээс үл хамааран бүхэлд нь буюу холбогдох хэсгийг хүчингүй болгосон шийдвэр гаргана” хэмээн заажээ. ЗХХШТХ-ийн 9 дүгээр зүйлийн 1-д заасан үгүйсгэх нөхцөл бүхий алдаа агуулаагүй захиргааны актыг маргаан бүхий захиргааны акт хэмээн ойлгож болно.

Манай улс захиргааны матерналлаг хуультай хараахан болоогүй байгаа энэ үед түүнчлэн дээрх хуулийн зохицуулалтаас харахад манайд эерэг нөлөөтэй захиргааны актыг хүчингүй болгоход иргэний итгэлийг хамгаалах асуудал зохицуулагдаагүй тул иргэний итгэлийг хамгаалах эрх зүйн орчин бий болоогүй байна. Гэвч дээрх жишээнээс харахад ХБНГУ-ын шүүхүүд ЗЖТХ-д иргэний итгэлийг хамгаалах асуудал тусгагдаагүй байхад өөрсдийн практикаар хамгаалж (1957 онд), улмаар 1976 онд хууль тогтоогч үүнийг нь хүлээн зөвшөөрсөн хуулийн зохицуулалт хийж өгсөн байна. Үүнээс үзвэл манай Захиргааны хэргийн шүүхэд эерэг нөлөөтэй алдаатай захиргааны актыг хүчингүй болгохдоо иргэний итгэл найдвар, ашиг сонирхлыг харгалзан үзэж, иргэний итгэлийг хамгаалах боломж байгааг харуулж

байна. Үүнийг гагцхүү шүүгчийн мэдлэг, ур чадварт найдаж үлдээхээс өөр зам одоохондоо алга байна.

## САНАА, ДҮГНЭЛТ

Захиргааны актыг үр дагавар нь маш аюултай байж болох учраас хөнгөн бодлогогүй хаидаж брлохгүй. Захиргааны актыг батлан гаргахдаа ч, хүчингүй болгохдоо ч болгоомжтой хандах нь зүйтэй. Эерэг нөлөөтэй захиргааны актыг хүчингүй болгоход эрх зүйт төрийн хууль дээдлэх зарчим, иргэдийн итгэл найдвар хоёр нь нэг нэгэндээ эсрэг байдалтай байх нь зайлшгүй зүйл юм. Мөхөс миний үзэж байгаагаар энэхүү зөрчилдөөнийг шийдвэрлэхийн тулд аль нэг талыг барий туйлшрах нь бодит байдалтай нийцэхгүй тул аль нь тухайн тохиолдолд илүү ач холбогдолтойг тодорхойлж уг захиргааны актыг хүчингүй болгох эсэхийг шийдвэрлэдэг байхаар эрх зүйн зохицуулалт хийж өгөх нь зүйтэй болов уу. Ингэснээр захиргаа ба шүүхээс захиргааны актыг хүчингүй болгохдоо иргэний итгэл найдварыг харгалзан үзэх, ашиг сонирхлыг тэнцэтгэх зарчим (олон нийтийн ашиг сонирхол, тухайн иргэний ашиг сонирхлыг дэнслэн үзнэ гэсэн үг) хэрэгжих боломж бүрдэх бөгөөд бидний хүмүүнлэг иргэний ардчилсан нийгэм байгуулах эрхэм зорилготой маань нийцэх юм.

---000---

## ТӨРӨӨС УЛСЫН ТУСГАЙ ХЭРЭГЦЭЭГ ҮНДЭСЛЭН ИРГЭНИЙ ЭЗЭМШЛИЙН БОЛОН ӨМЧЛӨЛИЙН ГАЗРЫГ НӨХӨХ ОЛГОВОРТОЙГООР СОЛИХ БУЮУ ЭРГҮҮЛЭН АВАХ АСУУДЛУУД



Хууль эдийн цндэсний хүрээлэнгийн  
ХЗсудТ-ийн бодлогын судлаач  
Б.Гончигсумлаа

### УДИРТГАЛ

Монгол улсад 1990 оны Ардчилсан хувьсгалын үр нөлөөгөөр 1992 оны шинэ Үндсэн хууль батлагдаж улмаар чөлөөт эдийн засгийн тогтолцоо бүрэлдэн тогтож үндэсний эдийн засаг эрчимтэй хөгжих үндэс суурь тавигдсан билээ.

Үндсэн хуулиар газрын харилцааг шинэчлэн тогтоосны дагуу “Газрын тухай хууль”, “Монгол Улсын Иргэнд Газар өмчлүүлэх тухай хууль”-иуд батлагдан гарснаар газар эзэмших, ашиглах харилцаанд шинэ зохицуулалтууд бий болж, анх удаа Монгол улсын иргэн газар өмчлөх боломжтой болсон юм. Гэвч нийслэл

Улаанбаатар хот болон бусад хот, суурин газрын хот төлөвлөлт 1940-өөд онд хийгдсэн тул эдийн засгийн өсөлт, хүн амын нягтрал, шилжин суурьшил, иргэдийн хувийн өмчийн газар нэмэгдэх зэрэг шалтгаанаар газрын дахин төлөвлөлт хийх, дэд бүтцийг сайжруулах зэрэг зайлшгүй шаардлага гарч байна. Үүний улмаас төрийн зүгээс иргэдийн эзэмшил, өмчлөлд байгаа газрыг тусгай хэрэгцээний үүднээс өөр газраар солих буюу шилжүүлэх, эсхүл нөхөн олговортойгоор буцаан авах үйл ажиллагаа шинээр бий болж улам өргөжсөөр байна.

Иргэний эзэмшил, өмчлөлийн газрыг төрийн өмчлөлд буцаан шилжүүлэх ажиллагаа нь зөвхөн шинээр зам, шугам сүлжээ тавих, нийтийн эдэлбэр газарт шилжүүлэх зэргээр хязгаарлагдахгүй бөгөөд улсын тусгай хэрэгцээнд хамрагдаж болох судалгаа шинжилгээ явуулах, тусгай хамгаалалтад авах, дипломат төлөөлөгчийн газарт оруулах зэрэг хэрэгцээний улмаас хийгдэж байна. Иймээс иргэдийн эзэмшил, өмчлөлийн газрыг төрөөс эргүүлэн авч буй ажиллагаа нь иргэний үндсэн эрх, эрх чөлөөг нийтийн эрх ашгийн үүднээс хязгаарлаж буй онцгой тохиолдол бөгөөд уг газар чөлөөлөлтөд өртөгдөж байгаа иргэдэд олгох нөхөн олговрын хэмжээ, төрөл болон түүнтэй холбогдох бусад харилцааг нарийвчлан тодорхойлох, зохицуулалтыг боловсронгуй болгох шаардлага тавигдаж байна.

## 1. Төрөөс улсын тусгай хэрэгцээг үндэслэн иргэний өмчлөлийн газрыг нөхөх олговортойгоор солих буюу эргүүлэн авах, түүний эрх зүйн зохицуулалт

Монгол улсын Үндсэн хуулийн 6 дугаар зүйлийн 4 дэх хэсгийн “Төр газрын эзэнд газартай нь холбоотой үүрэг хүлээлгэх, улсын тусгай хэрэгцээг үндэслэн нөхөх олговортойгоор газрыг солих, эргүүлэн авах, уг газрыг хүн амын эрүүл мэнд, байгаль хамгаалал, үндэсний аюулгүй байдлын ашиг сонирхолд харшаар ашиглавал хураан авч болно” гэсэн заалт нь иргэдийн өмчлөл, эзэмшилд байгаа газрыг солих, эргүүлэн буюу улсын болгон авах, шаардлагатай тохиолдолд хураан авах хууль зүйн анхдагч үндэслэл болно.

Түүнчлэн Үндсэн хуулийн Арван зургадугаар зүйлийн 3 дахь хэсэгт иргэдийн өмчлөл, эзэмшил<sup>1</sup> эрхийг баталгаажуулсан учраас манай улсад иргэдийн өмчлөл эрх, орон байрны халдашгүй байдлыг хуулиар хамгаалах, ялангуяа газрыг улсын болгох, иргэдийг суурьшсан газар нутгаас нь нүүлгэн шилжүүлэх арга хэмжээг явуулах нөхцөл, журмыг хуулиар нарийн чанд зохицуулахыг чармайж иржээ.

<sup>1</sup> Монгол Улсын иргэн дараахь үндсэн эрх, эрх чөлөөг баталгаатай эзэмш:

3/ хөдлөх, үл хөдлөх хөрөнги шударгаар олж авах, эзэмших, өмчлөх, өн залгажлуулах эрхтэй. Хувийн өмчийг хууль бусаар хураах, дайчлан авахыг хориглоно. Төр, түүний эрх бүхий байгууллага нь иргэдийн эзлэлгүй хэрэгцээг үндэслэн хувийн өмчийн эд хөрөнгийг дайчлан авбал нөхөх олговор, үнийг төлнө;

13/ халдашгүй, чөлөөтэй байх эрхтэй. ... Иргэний хувийн өм гэр бүл, захирдал харилцааны нууц, орон байрны халдашгүй байдлыг хуулиар хамгаална;

Монгол Улсад энэ талаарх зарим зохицуулалтыг Иргэний хууль, Газрын тухай хууль, Монгол Улсын иргэнд газар өмчлүүлэх тухай хуульд тусгажээ. Хуульд заасны дагуу Монгол Улсын Засгийн газрын тогтоол болон сайд, агентлагийн даргын тушаалаар газрын хууль тогтоомжийг хэрэгжүүлэх болон газрыг солих, эргүүлэн авахтай холбоотой зарим журмыг батлан мөрдүүлж байна. Ялангуяа дараах хоёр журам практикт өргөн хэрэглэгдэж байна:

А.Газрыг улсын тусгай хэрэгцээнд авах, гаргах журам (ЗГ-ын 2003 оны 28 дугаар тогтоол). Энэ журам нь Газрын тухай хуулийн 6.1-д заасны дагуу тухайн иргэн, аж ахуйн нэгж, байгууллагын эзэмшиж, ашиглаж байгаа газрыг улсын тусгай хэрэгцээнд нөхөх олговортойгоор солих, эргүүлэн авахад мөрдөгдөх бөгөөд иргэдийн хувийн өмчлөлийн газрыг эргүүлэн авах, солих арга хэмжээнд хэрэглэгдэхгүй юм.

Б.Газрын суурь үнэлгээ тогтоох (ЗГ-ын 2003 оны 103 дугаар

тогтоол). Энэхүү үнэлгээг иргэдийн газрыг эргүүлэн авах үед нөхөн төлбөр тооцоход өргөн хэрэглэдэг.

Нийслэлд газрыг эргүүлэн авахад мөрдөгдөж буй зарим журам, зааврыг Нийслэлийн Иргэдийн Төлөөлөгчдийн Хурал, Засаг даргын шийдвэрээр батлан мөрдүүлж байна. Үүнээс зарим чухал ач холбогдолтой зохицуулалтыг дор дурдвал:

Нийслэлийн Иргэдийн Төлөөлөгчдийн Хурлын Тэргүүлэгчдийн хурлын 2009 оны 03 дугаар сарын 18-ны өдрийн 30 дугаар тогтоолоор батлагдсан “Нийслэлийн хэмжээнд

гаар ашиглалттай холбогдон үүссэн зөрчлийг арилгахад баримтлах журам”;

-Нийслэлийн Иргэдийн Төлөөлөгчийн Хурлын 2010 оны 07 дугаар сарын 16-ны өдрийн 5/39 дугаартай тогтоол “Газрын үнэлгээний бүсчлэл, газрын төлбөр ногдуулах хэмжээг шинэчлэн түр тогтоох тухай” 5/39 дугаар тогтоол;

-Нийслэлийн өмчийн харилцааны газраас баталсан “Нөхөн олговрын үнэлгээний жагсаалт” Газрыг улсын болгох эсхүл солих, газар чөлөөлөх арга хэмжээг хэрэгжүүлэх нөхцөл журам.

Харин иргэний эзэмшлийн болон өмчлөлийн газарт хот байгуулалт, төлөвлөлтийн асуудал хамааралтай бөгөөд Хот, тосгоны эрх зүйн байдлын тухай хууль (1994 он), Нийслэлийн эрх зүйн байдлын тухай хууль (1994 он), Авто замын тухай хууль (1998 он), Эрчим хүчний тухай хууль (2001 он), Төмөр замын тээврийн тухай хууль (2007 он), Барилгын тухай хууль (2008 он), Хот байгуулалтын тухай хууль (2008 он) зэрэг хуулиуд хот байгуулалт, төлөвлөлтийн харилцааг зохицуулж байна.

Хот байгуулалтын тухай хуулийн 12 дугаар зүйлийн 12.5-д “Хэсэгчилсэн ерөнхий төлөвлөгөө нь тухайн хот, тосгоны хөгжлийн ерөнхий төлөвлөгөөнд үндэслэсэн, дүүрэг, хороолол, бичил хороолол, талбайн өндөржилт, зай хэмжээ, инженерийн шугам сүлжээний шийдэл, ногоон байгууламж, орчны тохижилтын төлөвлөлтийн норм ба дүрмийн шаардлага хангасан, иргэдийн оролцоотой төлөвлөгдсөн байна”, 27 дугаар зүйлийн 27.3-т “Хот байгуулалтын батлагдсан төлөвлөлтийн

дагуу иргэнийг албадан нүүлгэх тохиолдолд түүний газар бусад үл хөдлөх эд хөрөнгө болон энэ хугацаанд тухайн газарт эрхэлж байсан аж ахуйн үйл ажиллагаанаас олох байсан орлогыг нь үнэлэх асуудлыг тусгайлан хуулиар зохицуулаа.” Хуулийн 27.4-т “Энэ хуулийн 27.3-т заасны дагуу албадан нүүлгэх, түүнчлэн иргэний эзэмшлийн газрыг тохиролцсоны үндсэн дээр төр худалдан авах тохиолдолд нүүлгэн шилжүүлэхэд гарах тээврийн зардал болон холбогдох бусад зардлыг иргэнд нөхөн олгоно” гэж тус тус заажээ. Бусад хуульд газар чөлөөлөх, албадан нүүлгэх зохицуулалт ямар нэг байдлаар тусгагдаагүй байна.

Газрын асуудал эрхэлсэн төрийн захиргааны төв байгууллага нь Газрын тухай хуулийн 42 дугаар зүйлд зааснаар иргэн, байгууллагын эзэмшлийн газрыг улсын тусгай хэрэгцээнд зориулан нөхөх олговортойгоор солих буюу эргүүлэн авах арга хэмжээний талаар урьдчилсан мэдэгдэх, уг арга хэмжээний талаар тохиролцоо арга хэмжээ авна.

Засгийн газар нь бусдын эзэмшил газрыг нөхөх олговортойгоор солих буюу эргүүлэн авах тухай газрын асуудал эрхэлсэн төрийн захиргааны төв байгууллагын санал, газар эзэмшигчтэй түүний хийсэн урьдчилсан тохиролцоог харгалзан зохих шийдвэр гаргана.

Засгийн газрын шийдвэрийг үндэслэн тухайн шатны Засаг дарга иргэн, аж ахуйн нэгж, байгууллагатай гэрээ байгуулан тухайн газрыг нөхөх олговортойгоор солих буюу эргүүлэн авна.

Засгийн газрын гаргасан зохих шийдвэрт газрын байрлал, нөхөн

олговрын хэмжээ зэргийг дурдсан байна.

Газар эзэмшигч иргэн, аж ахуйн нэгж, байгууллага нь энэ хуулийн газар чөлөөлөх гэрээ байгуулсны дараа хууль болон уг гэрээнд өөрөөр заагаагүй бол ийнхүү гэрээ байгуулсан өдрөөс хойш 90 хоногийн дотор холбогдох газрыг чөлөөлж, тухайн шатны Засаг даргын мэдэлд шилжүүлнэ<sup>2</sup>. Бусдын эзэмшил газрыг нөхөх олговортойгоор солих буюу эргүүлэн авах тухай шийдвэрт газар эзэмшигчтэй урьдчилан хийсэн тохиролцоог харгалзан уг газраас салгаж үл болох барилга байгууламж, бусад эд хөрөнгийг тухайн үеийн ханшаар үнэлсэн үнэ, газрыг чөлөөлөх зардлыг тусгадаг байна.

Газар эзэмшигчид олгох нөхөх олговрыг энэ хуулийн газар чөлөөлөх гэрээг байгуулахад улсын төсвөөс тухайн шатны Засаг даргын мэдэлд шилжүүлсэн байна.

Гэрээнд өөрөөр заагаагүй бол тухайн шатны Засаг дарга уг гэрээ байгуулсан өдрөөс хойш 60 хоногийн дотор нөхөх олговрыг уг газрыг эзэмшиж байсан иргэн, аж ахуйн нэгж, байгуулагад олгох бөгөөд гэрээнд өөрөөр заагаагүй бол газар эзэмшигч өөрт нь нөхөх олговор бүрэн төлсөн өдрөөс хойш 30 хоногийн дотор уг газрыг чөлөөлнө.

**2. Төрөөс улсын тусгай хэрэгцээг үндэслэн иргэний өмчлөлийн газрыг нөхөх олговортойгоор солих болон эргүүлэн авах ажиллагаа**

Иргэний өмчлөлийн газрыг тусгай хэрэгцээнд нөхөх төлбөртэйгөөр

эргүүлэн авах харилцаанд Үндсэн хууль болон Газрын тухай хууль, Монгол Улсын иргэнд газар өмчлөх тухай хуулийг мөрдөж байна.

"Монгол улсын иргэнд газар өмчлүүлэх тухай хууль"-ийн 32 дугаар зүйлийн дагуу иргэний өмчлөлийн газрыг зөвхөн улсын тусгай хэрэгцээг үндэслэн эргүүлэн авах, солих боломжтой ба хэрэв иргэн өөрөө зөвшөөрөхгүй бол шүүхийн шийдвэрийн дагуу албадан чөлөөлүүлж болно. Дурдсан хуулийн 32 дугаар зүйлийн 32.1-д заасны дагуу улсын тусгай хэрэгцээ гэдэгт:

- Улсын батлан хамгаалах болон аюулгүй байдлыг хангах;

- Шинжлэх ухаан, технологийн сорилт, туршилт болон байгаль орчин, цаг агаарын төлөв байдлын байнгын ажиглалтын талбай байгуулах;

- Улсын чанартай зам, шугам сүлжээ, барилга байгууламж барих зэрэг орно.

Мөн хуулийн 32 дугаар зүйлийн 32.4, 32.5 дугаар зүйлд заасны дагуу иргэний өмчлөлийн газрыг улсын тусгай хэрэгцээнд зориулан солих буюу эргүүлэн авах тухай Засгийн Газрын шийдвэр гарахаас 1 жилийн өмнө газрын асуудал эрхэлсэн төрийн захиргааны байгууллага нь тухайн газрын өмчлөгч иргэнтэй дараах асуудлыг урьдчилан тохиролцоно:

• Өмчийн газрын үнэ;

• Тухайн газар дээрх чл хөдлөх эд хөрөнгийн үнэ;

• Газар чөлөөлөх, шинэ газар олоход гарах тээврийн зардал;

• Уг газарт зарцуулсан хөрөнгө.

<sup>2</sup> Газрын тухай хууль 2002 он. 43 дугаар зүйл 43.1 дэх заалт



газрыг улсын тусгай хэрэгцээг үндэслэн нөхөх олговортойгоор солих буюу эргүүлэн авснаас өмчлөгчид учирсан хохирлын хэмжээ;

• Улсын тусгай хэрэгцээнд авсан газрыг сольж олгох газрын байршил, хэмжээ, төлөв байдал, чанар;

• Газрыг чөлөөлөх нөхцөл, хугацаа;

• Нөхөн олговрын хэмжээ, түүнийг авах журам, хугацаа<sup>1</sup>.

"Монгол Улсын иргэнд газар өмчлүүлэх тухай хууль"-ийн 36-39 дүгээр зүйлд заасны дагуу улсын тусгай хэрэгцээнд зориулан солих буюу эргүүлэн авч байгаа газрын өмчлөгч өөрийн эрхээ хамгаалах зорилгоор дараах эрхийг эдэлнэ:

• Өмчлөх эрх нь зөрчсөн гэж үзвэл уг зөрчлийг арилгуулах эсхүл өмчлөх эрхээ хэрэгжүүлэхэд саад болж байгаа үйлдлийг зогсоохыг эрх зөрчигчөөс шаардах эрх.

• Газар болон үл хөдлөх эд хөрөнгийн өмчлөх эрхийг хязгаарлан улсын тусгай хэрэгцээнд зориулан солих буюу эргүүлэн авч байгаа газрын нөхөн төлбөр, учруулсан хохирлыг хуульд заасан үндэслэл, журмын дагуу, тогтоосон хугацааны дотор төлөхийг шаардах;

• Иргэний өмчийн газрыг улсын тусгай хэрэгцээнд зориулан солих буюу эргүүлэн авах тухай Засгийн Газрын шийдвэр нь хууль болон бусад эрх зүйн хэм хэмжээнд нийцээгүй, газар өмчлөгчийн эрхийг зөрчсөн гэж үзвэл уг шийдвэрийг хүчингүй болгохоор шүүцэхэд гомдол гаргах.

<sup>1</sup> Газрын тухай хууль, 2002 он, 32 дугаар зүйлийн 32.5.1-32.5.8 дахь зүйл

### 3. ТӨРӨӨС УЛСЫН ТУСГАЙ ХЭРЭГЦЭЭГ ҮНДЭСЛЭН ИРГЭНИЙ ЭЗЭМШИЙН БОЛОН ӨМЧЛӨЛИЙН ГАЗРЫГ НӨХӨХ ОЛГОВОРТОЙГООР СОЛИХ БУЮУ ЭРГҮҮЛЭН АВАХ ЭРХ ЗҮЙН ЗОХИЦУУЛАЛТЫГ БОЛОВСРОНГУЙ БОЛГОХ ЗАРИМ АСУУДАЛ

Төрөөс улсын тусгай хэрэгцээг үндэслэн иргэдийн эзэмшил, өмчлөлийн газрыг солих болон эргүүлэн авах ажиллагаанд зайлшгүй шийдвэрлэх дараах асуудлууд тулгамдаж байгаа бөгөөд шийдвэрлэх арга замыг тодорхойлохыг зорилго.

а) Төрөөс иргэдийн эзэмшил, өмчлөлийн газрыг тусгай хэрэгцээнд авах харилцааг нарийвчлан зохицуулсан эрх зүйн хэм хэмжээ хацгалтгүй байна.

Иргэн, байгууллагын өмчлөл, эзэмшилд байгаа газрыг эргүүлэн авах арга хэмжээг хэрэгжүүлэхэд баримтлах төрийн бодлого, эрх зүйн үндсэн зарчмыг хуульчлан тогтоогоогүй байна. Ийм бодлого зарчим тодорхой бус байгаа нь газар чөлөөлөх арга хэмжээг хэрэгжүүлэх ажлын төлөвлөлт, хэрэгжилт, түүнд өртөгдсөн иргэдийн нөхөн олговор, нийгмийн хамгааллын асуудал ихэвчлэн захиргааны байгууллагын үзэмжээр шийдвэрлэхэд хүрч иргэдийн эрх зөрчигдөх, нийгмийн шударга бус байдал дэлгэрэх, иргэдийн амьдралын төвшин буурах, хууль зүйн баталгаа алдагдах үр дагавар бий болж байна<sup>2</sup>.

<sup>2</sup> Т.Мэндсайхан. Газар чөлөөлөх, албадан нүүлгэх шилжүүлэхтэй холбоотой Монгол Улсын үндсэн хууль тогтоомжийн шинжилгээ. Шударга ёсны



Монгол улсын Үндсэн хуулийн 6 дугаар зүйлийн 6.4-д “Төр газрын эзэнд газартай нь холбогдсон үүрэг хүлээлгэх, улсын тусгай хэрэгцээг үндэслэн нөхөх олговортойгоор газрыг солих буюу эргүүлэн авах,...болно” гэж заасан байдаг. Иргэдийн эзэмшил, өмчлөлийн газрыг төрөөс буцаан авах үндэслэл нь хууль тогтоомжоор тодорхойлсон улсын тусгай хэрэгцээний төрөл ангилалд хамаарахгүй бол буцаан авч болохгүй хэмээн ойлгогдох учиртай.

Гэвч практикт улсын тусгай хэрэгцээний бус зориулалтаар иргэдийн эзэмшил, өмчлөлийн газрыг хураан авах явдал түгээмэл байна<sup>5</sup>. Жишээлбэл

Газрын тухай хуулийн 16 дугаар зүйлийн 16.1-11-д тусгай хэрэгцээний газарт хамаарах газрыг тодорхойлсон бөгөөд МУИГӨТХ-ын 32 дугаар зүйлийн 32.1-д “Улсын дор дурдсан тусгай хэрэгцээг үндэслэн иргэний өмчийн газрыг ... нөхөх олговортойгоор солих буюу эргүүлэн авч болно”, МУИГӨТХ-ын 32.1.3. “улсын чанартай зам, шугам сүлжээ, барилга байгууламж барих” гэж заасан байна. Гэтэл АЗТХ-ын 3 дугаар зүйлийн 3.1.8-д “улсын чанартай авто зам” гэж нийслэлийг аймгийн төвтэй, аймгийн төвийг хооронд нь болон хилийн боомттой холбосон авто замыг ойлгохоор хуульчилсан байна. Өөрөөр хэлбэл нийслэл, хот, суурин дотор тавихаар төлөвлөсөн авто зам нь улсын чанартай замд хамаарахгүй бөгөөд орон нутгийн чанартай авто замын ангилалд

хэмжүүр сэтгүүл

<sup>5</sup> Сансарын ШТС-аас Дамбалдаржаа хүртэлх 6.7км авто замыг барихад 71 өрх, 9 аж ахуйн нэгж байгуулагын газрыг 57,514,890 твргийн нөхөн олговортойгоор чөлөөлсөн гэх мэт.

багтана<sup>6</sup>.

Дээрхээс үзэхэд Орон нутгийн шинж чанартай авто зам тавих зорилгоор иргэдийн өмчлөл, эзэмшлийн газрыг буцаан авах эрх зүйн үндэслэл байхгүй бөгөөд төрийн зүгээс /Нийслэлийн Газрын алба/ хууль зөрчиж иргэдийн эзэмшил, өмчлөлийн газрыг чөлөөлөх үйл ажиллагаа явуулж байна.

Иймд тусгай хэрэгцээний газрын ойлголтыг тодорхой болгох холбогдох хууль тогтоомжуудын уялдаа холбоог сайжруулах замаар дээрх асуудлыг шийдвэрлэж болох юм.

#### б) Нөхөн төлбөрийн хэмжээ

Төрөөс иргэдийн эзэмшил, өмчлөлийн газрыг буцаан авч байгаа тохнолдолд газрын эдийн засгийн үнэлгээ, тухайн газарт байрлах барилга байшин зэргийн үнийг төлөх нь зүйн хэрэг билээ.

Өнөөдрийн байдлаар Улаанбаатар хотын газрын нөхөн төлбөрийн хэмжээг тогтоохдоо Засгийн газрын 1997 оны 6 дугаар сарын 25-ны өдрийн 152 дугаар тогтоолын 2 дугаар хавсралт “Хот, тосгон, бусад суурин газрын зэрэглэл, тэдгээрийн нэг гектарын суурь үнэлгээ, жилийн төлбөрийн дээд, доод хязгаар тогтоох журам”-ыг баримталж байна. Уг журамд зааснаар 1 га газар 440 сая төгрөгөөр үнэлэгдсэн бөгөөд үүнийг м2-д хувааж тооцвол 1м2 газар 44000 төгрөгөөр тооцогдохоор байна. Журамд заасан итгэлцүүрээр хэмжин үзвэл нэг м2 газрын үнэлгээ 44000-13200 төгрөг байна. Дээрх газрыг үнэлэх аргачлал

<sup>6</sup> Авто замын тухай хууль. 3.1.9. “орон нутгийн чанартай авто зам” гэж нийслэл, аймгийн нутаг дансгар дэх сум, дүүрэг, хот, суурин газрыг хооронд нь холбосон авто замыг;

<http://ornsuult.harilga.mn/a/tuimcn-naet-xolxоn>

нь зах зээлийн ханшид тулгуурлаагүй, бодит бус байна.

Засгийн газраас хэрэгжүүлж буй “Зуун мянган айлын орон сууц” хөтөлбөрийг хэрэгжүүлэх хүрээнд гэр хорооллын иргэдийн газрыг чөлөөлөхөд олгож буй нөхөн олговрын хэмжээг зах зээлийн үнэлгээнд ойртуулах, бодитойгоор тогтоох зорилгоор Нийслэлийн иргэдийн төлөөлөгчдийн хурлын тэргүүлэгчдийн 2011 оны 06 дугаар сарын 27-ны өдрийн 92 дугаар тогтоол гарч 1 м<sup>2</sup> газарт 100.000 төгрөгийн нөхөх олговор олгохоор тогтоосон байна.

Эзэмшил, өмчлөлийн газраа нөхөх олговортойгоор чөлөөлж буй иргэд шинэ газар суурьших, эсхүл шинэ байр авах зорилготой байдаг. Гэтэл барилгын 2012 оны 4 дүгээр сарын байдлаар 1м<sup>2</sup> нь 1450-2500 америк доллар<sup>7</sup> байгаа бөгөөд 29м<sup>2</sup> талбайтай нэг өрөө байрны үнэ 42050-72500 (55.379.850-95.482.500 төгрөг) доллар байна.

1м<sup>2</sup> нь 100.000 төгрөгөөр үнэлэгдэх газрыг нь зөвхөн “Зуун мянган айлын орон сууц” хөтөлбөрийн хүрээнд шинээр барих барилга, байгууламжийн газрыг чөлөөлөхөд мөрдөгдөх бөгөөд бусад авто замын трасс, нийтийн эзэмшлийн цэцэрлэг, зам талбай байгуулах зорилгоор газрыг чөлөөлөхөд хэрэглэгдэхгүй юм. Иймд өмнө дурдсан 1м<sup>2</sup> нь 13200-44000 төгрөгөөр бодогдож байна.

**ГТХ, МУИГӨНХ** загсны дагуу иргэний эзэмшил, өмчлөлийн газрын буцаан авахад газрын үнэ, нөхөн олговрын хэмжээг зах зээлийн үнэ ханшийг баримтлан гараагээр тожиролцохоор заасан боловч уг тохиролцоо хэрхэн явагдах ажиллагааг нарийвчлалч зохицуулж өгөөггүйгээс иргэний газрыг зах зээлийн үнээс хэт доогуур тогтоох, хүлээн зөвшөөрүүлэхээр шахах, нүүлгэн шилжүүлэхээр шахах үзүүлэх зэрэг үйлдэл захиргааны байгууллагаас гаргах явдал бий болж байна.

Иймд иргэний эзэмшил, өмчлөлд байгаа газрын үнийг зах зээлийн үндэд ойртуулан өөрчлөх, захиргаа болон иргэний хоорондын үнэ тохирох гэрээний үе шатыг боловсронгуй болгох шаардлагатай байна.

#### в) Амьжиргааны нөхөн олговор.

Шинээр зам, шугам сүлжээ тавих, барилга байгууламж барих гэх мэт нийтийн эрх ашигт зориулсан бүтээн байгуулалтын улмаас өөрийн эзэмшил, өмчлөлийн газраа нөхөн олгохтойгоор чөлөөлсөн иргэн уг нөхөн олговроор амжиргаагаа залгуулах боломжгүй байгаа тохиолдолд төрөөс тэдгээр иргэнд үзүүлэх аливаа тусламж, хангамжийг амжиргааны нөхөн олговор гэж ойлгож болно. Өөрөөр хэлбэл төрөөс иргэний эзэмшил, өмчлөлийн газрыг эргүүлэн авсан үйлдлээс болж түүний аж амьдрал доройтсон бол уг иргэнд газраа чөлөөлүүлэхээс өмнөх үеийн аж амжиргааны төвшинөөс дордуулахгүй тэтгэмж, тусламж үзүүлэх явдал юм.

Монгол улсын хууль тогтоомжуудад иргэний эзэмшил, өмчлөлийн

<sup>7</sup> <http://oronsuuts.barilga.mn/a/tumien-naet-xotxon>

газрыг солих, эргүүлэн авахад олгох мөнгөн төлбөрийг дараах байдлаар зохицуулагджээ. Үүнд:

- газрыг нь эргүүлэн авч байгаа тохиолдолд газрынх нь үнийг төлөх;
- иргэний өмчилж байсан газарт байгаа үл хөдлөх эд хөрөнгийн үнийг төлөх;
- өмчлөгчөөс тухайн газарт зарцуулсан хөрөнгийг нөхөн төлөх;
- газрыг улсын тусгай хэрэгцээг үндэслэн солих буюу эргүүлэн авснаас өмчлөгчид учруулах хохирлыг иргэний хууль тогтоомжид заасны дагуу бүрэн хэмжээгээр нөхөн төлөх.

Дээрхээс үзэхэд иргэн өөрийн эзэмшил, өмчлөлийн газарт тулгуурлан хувийн аж, ахуй эрхэлж байсан, ажил, сургуультай ойр гэх мэт амжиргаанд нөлөөлөх хүчин зүйлүүдийн талаар нөхөх олговорт тусгаж өгөөгүй байна.

Нийслэл Улаанбаатар хотод газраас солих хүсэлтэй байгаа иргэдэд санал болгож буй газрын байрлал төвийн бүсээс хэт хол, ажил, сургууль, эмнэлэг зэргээс алслагдсан байгаа нь тэдгээр иргэдийн амжиргаанд нөлөөлж байна.

Иймд иргэдийн эзэмшил, өмчлөлийн газрыг солих, түр суурьшуулж байгаа тохиолдолд нийгмийн шинжтэй асуудлыг давхар бодлогын хэмжээнд анхаарах шаардлагатай байна.

## ДҮГНЭЛТ

Судалгааны явцад төрөөс иргэдийн эзэмшил, өмчлөлийн газрыг солих, эргүүлэн авах ажиллагаа практикт

нэг мөр төлөвшөөгүй, эрх зүйн зохицуулалтыг боловсронгуй болгох нь цаг хугацааны хувьд тулгамдсан асуудал болоод байгаа нь ажиглагдлаа.

Судалгааны үр дүнгээс үзэхэд дараах нөхцөл байдлууд ажиглагдаж байна. Үүнд:

- Эрх зүйн зохицуулалтыг боловсронгуй болгох шаардлагатай байна. Засгийн газраас газраас чөлөөлж байгаа иргэнтэй байгуулах гэрээний зохицуулалт, газар чөлөөлөх ажиллагаа, нөхөн төлбөр зэргийг зохицуулж байгаа журмууд тодорхой биш буюу ерөнхий, тооны хувьд олон боловч тухайн харилцааг зохицуулахад хоцрогдсон байна. Иймд эрх зүйн зохицуулалтыг боловсронгуй болгох, тодруулбал тухайн харилцааг зохицуулсан тусгайлсан хуультай шаардлагатай байгаа нь ажиглагдлаа.
- Иргэн газар чөлөөлсний хариуд авч буй нөхөн олговор эдийн засгийн хувьд бодитой үнэлгээ байж чадахгүй байна. Газрын үнэлгээ тогтоож байгаа хууль, журмууд нийгэм, эдийн засгийн байдалтай уялдан өөрчлөгдөхгүй байгаагаас газрын үнэлгээ зах зээлийн ханшнаас доогуур тодорхойлогдох хандлагатай байна.
- Нөхөх олговроос гадна газар чөлөөлөх төсөлд өртөгдсөн этгээдийн амьдралын орчин, соёл уламжлал, аж ахуй, хөдөлмөр эрхлэлтийг хадгалах, шинээр суурьших газарт дасан зохицох боломжийг хангахад чиглэсэн

нийгмийн хамгааллын цогц арга хэмжээг орхигдуулсан байна. Энэ нь иргэдийн зүгээс өөрсдийн эзэмшил, өмчлөлийн газраа чөлөөлөхөөс татгалзах, эсэргүүцэх улмаар газар чөлөөлүүлэх ажиллагаа удаашрахад нөлөөлж байна.

Газар чөлөөлөх арга хэмжээг төлөвлөх, хэрэгжүүлэх, хяналт шинжилгээ, уг арга хэмжээг санхүүжүүлэх, эх үүсвэрийг тооцож төлөвлөж байрдуулах

зэрэг үйл ажиллагааг нарийвчлан тогтоосон зохицуулалт байхгүй байна.<sup>а</sup>

Газар чөлөөлөх төсөлд өртөгдсөн этгээдийн хүрээг өргөтгөж тогтоох, тэр дундаа нийгмийн онцгой бүлэг этгээд, ядуу эмээг, хөгжлийн бэрхшээлтэй иргэд, нутгийн уугуул оршин суугчид, үндэсний цөөнх зэрэг иргэдийн талаар тусгайлсан зохицуулалт байхгүй байна.

---o0o---

ХУУЛЬ ЗҮЙН ҮНДЭСНИЙ ХҮРЭЭЛЭН  
www.nli.gov.mn

<sup>а</sup>Т.Мэндсайхан. Газар чөлөөлөх, албадан нүүлгэх шилжүүлэхтэй холбоотой Монгол Улсын үндсэн хууль тогтоомжийн шинжилгээ. Шударга ёсны хэмжүүр сэтгүүл

## МОНГОЛ УЛСЫН ХАРЬЯТЫН АСУУДЛЫГ ШИЙДВЭРЛЭЖ БУЙ ӨНӨӨГИЙН ПРАКТИКИЙГ БОЛОВСРОНГУЙ БОЛГОХОД АНХААРАХ ЭРХ ЗҮЙН ЗАРИМ АСУУДАЛ

### Судлаачийн зөвлөмж<sup>1</sup>

Улс төрийн шинэ тогтолцоонд шилжсэн 20 гаруй жилд, ялангуяа сүүлийн 10-аад жилд чөлөөт эдийн засаг, чөлөөт хөдөлгөөнт байдлын үнэт зүйлс дээр тулгуурлаж, даяаршсан нийгмийн нөлөөгөөр монгол иргэд гадаад орнуудад сурч, хөдөлмөрлөх бололцоо улам бүр хүрээгээ тэлсээр ирлээ. Энэхүү бололцоог ашиглан гадаадад гарсан иргэд тухайн улсдаа цагаачлах, тухайн улсын иргэн болох тохиолдол цөөнгүй гарч байна.

Социалист нийгмийн үед буюу 1970-аад оноос эхлэн гадаадын иргэнтэй гэр бүл болж тухайн оронд амьдран хөдөлмөр эрхлэх болсон үеэс хойш тэндээ суурьшсан монгол иргэдийн удам угсаа эдүгээ 3 дахь үе буюу ач, зээгээ үзээд байгаа юм. Тухайлбал, Унгар Улсад 300 орчим холног болон цагаач гэр бүл бий. Эдгээр хүмүүсийн хойч үе нь монгол гаралтайгаа мэдэхээс бусад хэлбэрээр Монгол Улстай бараг холбоогүй байдаг гэж хэлж болно. Учир нь тэдэнд хандсан боловсрол, соёлын хүмүүжил олгох үндэсний бодлого байдаггүйгээс зөвхөн эцэг эхийнхээ олгосон хүмүүжлээс хамааран харилцан адиягүй ойлголттой өсч хүмүүждэг байна. Иймд суугуул улсынхаа нийгэм, зан заншилд хөтлөгдөн үндэс

угсаанаасаа улам хөндийрч байгаа нь мэдрэгддэг.

Дээр дурдсан өнөөгийн нөхцөл байдлыг харгалзан харьяатын асуудлыг шийдвэрлэж буй өнөөгийн практикийг боловсронгуй болгоход анхаарах эрх зүйн асуудлыг дараах хүрээнд тодорхойлж авч үзье.

Судлах асуудал 1. "Харьяатын тухай хууль" хэмээх нэр томъёоны тухайд. Тухайн хуулийн нэр зохицуулж буй асуудлын хүрээнд тохирч байгаа эсэх, тохиромжгүй тохиолдол ямар нэр хэрэглэж болох талаар дурдах нь.

Харьяалал нь хувь этгээдийн эрх зүйн байдлын анхдагч ба үндсэн элемент юм. Өөрөөр хэлбэл, харьяалал нь тодорхой этгээдэд төр эрх, эрх чөлөөг ханган хамгаалж, үүргийг хүлээлгэдэг. Иргэний харьяалал нь Төр ба Иргэн хоёрыг холбож буй улс төр, эрх зүйн тогтвортой холбоос юм. Харин энэхүү холбоосын агуулга болох төрийн зүгээс баталгаажуулж өгсөн иргэний эрх, эрх чөлөө, төрийн өмнө хүлээх үүргийг олон улсын эрх зүйн хэм хэмжээнд уялдуулсан үндэсний хууль тогтоомж, эрх зүйн бусад актаар зохицуулдаг байна.

Харьяатын тухай хуулийн 1 дүгээр зүйлд "Энэ хуулийн зорилт нь иргэний харьяалал хийгээд Монгол Улсын харьяат болох, иргэний харьяаллыг сэргээн тогтоох, харьяатаас гарахтай

<sup>1</sup> ХЗҮХ-ийн Хууль зүйн судалгааны төвийн Харьцуулсан эрх зүйн баг гүйцэтгэв. Судалгааны авчлах: МУИС-ийн ХЗС-ийн захирал, доктор, профессор Д.Солонго. ХЗҮХ., Уб., 2013.



холбогдсон харилцааг зохицуулахад оршино” хэмээн тусгасан байдаг. Энэ ч утгаараа Харьяатын тухай хуулиар Монгол Улсын харьяат байх, харьяат болох, харьяатаас гарах, иргэний харьяаллыг сэргээн тогтоох, алдах, иргэний харьяаллын асуудлаархи төрийн байгууллагын эрх хэмжээ, энэ асуудлаар хүсэлт гаргах, түүнийг шийдвэрлэх журам зэрэг асуудлыг тус тус зохицуулдаг.

Аливаа нэг субъектын эрх зүйн байдлыг зохицуулсан хуулинд байдаг. Тухайлбал, “Шүүгчийн эрх зүйн байдлын тухай хууль”, “Хуульчийн эрх зүйн байдлын тухай хууль”, “Яамны эрх зүйн байдлын тухай хууль”, “Гадаадын иргэний эрх зүйн байдлын тухай хууль” зэрэг хуулийг дурдаж болно. Эдгээр хуулиуд тухайн субъектын эрх зүйн байдал, үйл ажиллагаа эрхлэх болон хариуцлага тооцох зэрэг тухайн субъектын эрх, үүрэгтэй холбоотой харилцааг зохицуулдаг. Тэгвэл “харьяат” гэдэг нь субъект уу? Харьяатын тухай хуулийн зорилгыг 1-р зүйлд “...иргэний харьяалал хийгээд Монгол Улсын харьяат болох, иргэний харьяаллыг сэргээн тогтоох, харьяатаас гарахтай холбогдсон харилцааг зохицуулахад оршино.” хэмээн тодорхойлсон. Тэгэхээр тухайн хууль нь харьяалал олж авах, алдах зэрэг харилцааг өөрөөр хэлбэл, тодорхой процессыг зохицуулсан шинжтэй байна.

Гадаад улсын жишээг авч үзвэл, “ОХУ-ын Иргэншлийн /харьяаллын/ тухай” 2002 оны 5 дугаар сарын 31-ний өдрийн Холбооны хууль<sup>2</sup>, Унгар Улсын хувьд “Унгарын иргэншлийн <sup>2</sup> Федеральний Эвхэн “О гражданстве РФ” от 31.05.2002 62-ФЗ

тухай хууль”<sup>3</sup>, АНУ-ын хувьд Immigration Nationality Act, Австралийн Иргэншлийн тухай хууль (2007)<sup>4</sup>, Канадын Иргэншлийн тухай хууль (2009)<sup>5</sup>, ХБНГУ-ын Иргэншил олгох тухай Холбооны хууль<sup>6</sup> (2008) гэх зэргээр тухайн харилцааг зохицуулсан хуулиа нэрлэжээ. Үүнээс үзэхэд манай улсын хувьд харьяат хэмээх субъектын тухай хууль хэмээн үзвэл “Харьяатын эрх зүйн байдлын тухай хууль”, эсхүл тухайн харилцааг процесс талаас нь авч үзвэл “Иргэншлийн тухай хууль” зэрэг нэршлийг хэрэглэж болох юм.

*Судлах асуудал 2. Хоёрдмол харьяаллыг хүлээн зөвшөөрөх эсэх асуудал. Үндэсний аюулгүй байдлын зөвлөлөөс гаргасан дүгнэлтийн хүрээнд зөвшөөрөх боломжгүй бөгөөд Монгол Улс нь нутаг дэвсгэр томтой, хүн ам цөөн, томоохон хоёр хөршийн дунд байрлах улсын хувьд хоёрдмол харьяаллыг хүлээн зөвшөөрөх нь үндэсний аюулгүй байдалд харшлах талтай хэмээн үзсэн. Гэвч нөгөө талаасаа улс орны хөгжлийн нэг тцлхцүр болох хүн амын өсөлтийг дэмжихийн тулд хоёрдмол харьяаллыг хүлээн зөвшөөрөх ч хандлага байдаг.*

Монгол Улсын Үндэсний аюулгүй байдлын үзэл баримтлалын 3.1.3.3.-т, “Хоёрдмол харьяалал цүсч, төрөөс иргэдийн ашиг сонирхлыг хамгаалах баталгаа алдагдахаас сэргийлнэ” хэмээн заасан байдаг. Харьяатын тухай хуулийн 4 дүгээр зүйлд хоёрдмол харьяаллыг хүлээн зөвшөөрөхгүй байх тухай мөн хуульчилсан.

<sup>3</sup> A magyar állampolgárságról szűly 1993. évi LV.

<sup>4</sup> Australian Citizenship Act [http://www.austlii.edu.au/au/legis/cth/consol\\_act/aca2007254/](http://www.austlii.edu.au/au/legis/cth/consol_act/aca2007254/).

<sup>5</sup> Amendments of Canadian citizenship Act

<sup>6</sup> Einbürgerungsgesetz

Ихэнхи олон улсын эрх зүйчдийн үзэж байгаагаар<sup>7</sup> өнөө үед улс болгон харьяаллын асуудлыг өөрийн зохицуулалтаараа шийддэг, энэ хүрээнд олон хүндрэлтэй асуудлууд үүсэж байгаа бөгөөд дийлэнх улс орнууд давхар харьяаллыг хүлээн зөвшөөрөхгүй буюу тодорхой хэмжээгээр хязгаарлаж байна. Судлаач А.И.Ковлерын үзэж байгаагаар "хоёрдмол харьяалалыг хүлээн зөвшөөрсөн улс болгон харьяаллын хүндрэлтэй асуудалтай (дипломат хамгаалал, цэргийн алба, хүүхдийн харьяалалыг тогтоох зэрэг) учрах төдийгүй улс хоорондын харилцаанд тодорхой нөлөөлөл үзүүлэх болно"<sup>8</sup>. Унгар Улс нь хилийн чанадад амьдарч буй унгар иргэдээ, мажар угсаатнаа дэмжихийн тулд хоёрдмол харьяаллыг зөвшөөрдөг орны нэг бөгөөд давхар иргэншилтэй иргэд нийгмийн халамжид хамрагдах, татвар болон иргэний эрх, үүрэг зэрэг төр, иргэний хооронд үүсч буй харилцааг зохицуулахдаа тухайн хүний байнга оршин суугаа улсаас нь хамаатуулан авч үздэг байна. Тухайлбал: Румынд амьдардаг мажар угсаатай иргэн Унгар Улсын иргэншилтэй болсон хэдий ч байнга оршин суугаа улс нь Румын тул нийгмийн даатгал болон сонгох, сонгогдох эрх зэрэг эрхийг эдлэх эрх үүсдэггүй.

Хоёрдмол харьяаллын асрэг үзэл баримтлалыг баримтлагч Швейцарийн судлаач Р.Шерерын

<sup>7</sup> А.В. Белов "Двойное гражданство и проблема лояльности" // Правоведение. №2-2002г. С.157-161

<sup>8</sup> Ковлер А.И. Двойное гражданство: панацея или ловушка? // Актуальные проблемы гражданства: Материалы международной научно-практической конференции по проблемам гражданства. М., 1995. С.119

үзэж байгаагаар "Улс гэдэг нь нэгэн том бие бүрэлдэхүүн бөгөөд өөрийн бүрэлдэхүүнд буй иргэдийн асуудлыг өөрөө бүрэн шийдвэрлэж байх учиртай. Гэтэл давхар харьяаллын асуудал нь хоёр өөр улсын хооронд үл ойлголцох асуудал үүсгэх, иргэний хувьд ч ээдрээтэй асуудал үүсгэж байдаг. Амьдралд гарах аливаа асуудал бүгдийг олон улсын гэрээ, хуулиар шийдвэрлэж болохгүй" хэмээжээ.

Харин хүн амын тоогоо ихэсгэх улмаар тухайн улсынхаа хөгжл дэвшилд хувь нэмэр оруулахын тулд хоёрдмол харьяаллыг хүлээн зөвшөөрөх хандлага ч байдаг. Газар нутгийн хувьд төдийлөн том биш ч хүн амын хувьд цөөнгүй зарим улс орны хувьд хүн амын тоог нэмэгдүүлэхгүй байхын тулд хоёрдмол харьяаллыг хүлээн зөвшөөрөхгүй байх бодлогыг баримталдаг. Жишээ нь, ХБНГУ, Япон зэрэг улс орнуудыг нэрлэж болно. Аль ч улс оронд хоёрдмол харьяаллын асуудал тулгамдсан асуудлын нэг болоод байгаа бөгөөд зөвшөөрөх, зөвшөөрөхгүй байх гэсэн олон талт хэлэлцүүлэг байнга өрнөсөөр ирсэн. 2013 онд ОХУ-ын Ерөнхийлөгч В.В.Путины бүх ард иргэдтэйгээ явуулсан нээлттэй ярилцлагын үеэр Францын сэтгүүлч Д.Кошкын "оросын иргэншлийг олж авахын тулд өөрийн иргэншлээс гарах журам заавал хэрэгтэй гэж үү?" хэмээн асуухад В.В.Путин хариултаа "одоохондоо хэрэгтэй..." хэмээн эхлүүлжээ".

Иргэний харьяаллын асуудал онолын хувьд олон улсын эрх зүйд, практикийн хувьд үндэсний эрх зүйн чухал асуудал юм. Хүн бүр

<sup>9</sup> www.russkoe pole.de

харьяалалтай байх баталгаагаар хангагдах эрхийг 1948 онд НҮБ-ын Ерөнхий Ассамблейн тогтоолоор баталсан Хүний эрхийн түгээмэл тунхаглалаар тогтоосон. Мөн Иргэний болон улс төрийн эрхийн тухай олон улсын Пактын 24.2-т: "Хүүхэд бүр иргэний харьяалалтай болох эрхтэй", Хүүхдийн эрхийн тухай тунхаглалын 8.1-д "Оролцогч улсууд хуульд заасан иргэний харьяалалтай байх, нэр авах, гэр бүлийн холбоогоо хадгалах зэргээр хувийн онцлог байдлаа хадгалах, хүүхдийн эрхийг хүндэтгэх, үүнд хууль бусаар оролцохгүй байх үүрэг хүлээнэ" хэмээн иргэний харьяаллын талаар тус тус зохицуулжээ.

Хоёрдмол харьяаллын асуудлыг шийдвэрлэх аргын нэг бол тухайн хоёр улсын хооронд хоёрдмол харьяаллын асуудлаар гэрээ байгуулах явдал юм. Хоёрдмол харьяаллын талаархи гэрээг үндсэн хоёр зорилгоор хийдэг байна. Энэ нь нэгдүгээрт, давхар харьяаллыг хүлээн зөвшөөрөхгүй байх, таслан зогсоох, хоёрдугаарт, давхар харьяаллыг харилцан зөвшөөрч, үүсэх асуудлуудыг зонхцуулах гэсэн хоёр төрлийн зорилготой байдаг. Тухайлбал, улс орнууд хоёрдмол харьяалаас урьдчилан сэргийлэх бөгөөд устгах тухай хоёр талын хэлэлцээрийг хийдэг байна. Үүнд, АНУ нь 1930 онд Норвеги 1933 онд Швед, 1937 онд Швейцар, 1939 онд Финлянд зэрэг улстай, Франц нь 1958 онд Швейцарь, 1959 онд Израиль, 1970 онд Испани, 1963 онд Финлянд Улстай тус тус хийсэн хэлэлцээр зэргээр жишээ татаж болно. Манай улс хоёрдмол харьяаллын асуудлыг олон улсын түвшинд хоёр талт гэрээгээр зохицуулдаг байна. Монгол

Улс 1990 оноос өмнө тухайн үеийн нэршлээр Бүгд Найрамдах Унгар Улс, Бүгд Найрамдах Социалист Болгар Улс, Бүгд Найрамдах Социалист Чехословак, Бүгд Найрамдах Социалист Югослав, Бүгд Найрамдах Ардчилсан Солонгос, Бүгд Найрамдах Куба, Бүгд Найрамдах Хятад Ард улсуудтай иргэн, гэр бүл ба эрүүгийн хэргийн талаар эрх зүйн туслалцаа харилцан үзүүлэх тухай гэрээг тус тус байгуулсан. Харин 1990 оноос хойш Бүгд Найрамдах Франц Улс, Бүгд Найрамдах Казакстан Улс, Бүгд Найрамдах Польш Улс, Оросын Холбооны Улс, Бүгд Найрамдах Солонгос Улс, Украин Улс, Бүгд Найрамдах Социалист Вьетнам Улс, Бүгд Найрамдах Киргиз Улс, Бүгд Найрамдах Турк Улс, Бүгд Найрамдах Энэтхэг Улсуудтай иргэн, гэр бүл ба эрүүгийн хэргийн талаар харилцан туслалцах гэрээ байгуулжээ. Тус гэрээгээр иргэний харьяаллын асуудлыг хэсэгчлэн зохицуулсан байдаг. Тухайлбал, Бүгд Найрамдах Монгол Ард Улс, Бүгд Найрамдах Ардчилсан Солонгос Ард Улсын хооронд иргэн, гэр бүл болон эрүүгийн хэргийн талаар эрх зүйн туслалцаа харилцан үзүүлэх тухай гэрээний 2 дугаар зүйлд "Хэрэв гэрлэгсэд өөр өөр харьяалалтай байвал гэрлэлт ба түүнийг цуцлах, хүчингүйд тооцогтой холбогдсон асуудлыг уг хэргийг хянаж байгаа Хэлэлцэн тохирогч Талын эрх бүхий байгууллага өөрийн орны хууль тогтоомжийг баримтлан шийдвэрлэнэ" хэмээн зохицуулсан байна. Ер нь Монгол Улсын хувьд харьяаллын асуудлыг зохицуулсан олон улсын олон талт гэрээнд нэгдэн ороогүй,

харьяаллын асуудлыг хөндсөн хоёр талт гэрээг цөөн тооны улстай байгуулсан зэрэг нь хоёрдмол харьяалалтай иргэд олшрох, эдгээр иргэдийн эрх зүйн байдлыг цогцлон шийдвэрлэж чадахгүй байх зэрэг сөрөг үр дагаварт хүргэнэ.

Монгол Улсын хувьд хоёрдмол харьяаллыг хүлээн зөвшөөрсөн улсад иргэний харьяалал олж авсан Монгол Улсын иргэд байхыг үгүйсгэх аргагүй. Учир нь Монгол Улсын мэдээллийн сан бүрхэг, нөгөө талаас хоёрдмол харьяаллыг хүлээн зөвшөөрч байгаа орнуудын хууль тогтоомжоор бусад улсын иргэдэд хоёрдмол харьяаллыг олгохдоо нөгөө улсын харьяалаас гарсан байхыг шаарддаггүй байж болно.

Хүн амынхаа амьжиргааны түвшинд тохирсон хангалттай хөдөлмөрийн хөлс олгох, эсхүл улсаас үзүүлэх нийгмийн халамжийн хэмжээг хангалттай түвшинд хүргэж чадахгүй байх нөхцөл нь гадаад улс руу иргэдээ алдах гол шалтгаануудын нэг болов уу. Мөн хүний амьдрах эрүүл орчин, хүнсний аюулгүй байдал, олгож буй боловсролын түвшин зэрэг олон нөхцөл байдлууд ч нөлөөлж байгаа. Энэ бүх байдлыг харгалзан хоёрдмол харьяаллыг хүлээн зөвшөөрөх нь иргэдээ алдахгүй байх, угаас цөөн байгаа хүн амын тоогоо бууруулахгүй байх, хүн амын тоогоо эрс нэмэх зэрэг олон зэрэг үзүүлэлтүүдтэй. Гэвч энэ бол өнгөцхөн асуудал. Тодруулбал, гадны соёлыг нэвтрүүлэх, өөрийн соёл, уламжлалаас илүүд үзэх үзэл, "уусах" хандлага, дотоодын аюулгүй байдлыг хамгаалах бат бөх бус тогтолцоо, гадны нөлөөллийг эсэргүүцэх чадвар муу байх зэрэг нөхцөлөөс хамаарч улсын үндэсний аюулгүй байдлаа хамгаалах боломжгүй болох нөхцөл үүсч ч мэднэ.

Ернь ОХУ-ын Ерөнхийлөгч В.В.Путин ярилцлагын үеэрээ хэлсэн шиг манай улсын хувьд "хоёрдмол харьяалалтай болох цаг нь арай болоогүй болов уу". Гэвч Монгол Улсын харьяалаас гарсан гадаадад амьдарч буй эх орон нэгтэн (монголчууд)-үүдээ эргээд харьяат олж авах процессыг хөнгөвчлөх нь гадаад улсын жишээ, туршлагаас ч тэр, үүсээд буй тулгамдсан асуудлыг шийдвэрлэхэд ч гэсэн хэрэгтэй юм. Энэ талаар дараагийн судлах асуудалд авч үзнэ.

*Судлах асуудал 3. Монгол Улсын харьяалалгүй боловч Монгол Улсад өмнө нь амьдарч байсан, үндэс угсаа, эх хэл нэг хүмүүст харьяаллыг хөнгөлөлттэй журмаар олгох асуудлаар. Монгол Улсын хуулиар "Эх орон нэгтэн" хэмээх ойлголтыг хуульчилсан тохиолдолд тэдгээр хүмүүст улсаас цаццлж болох хөнгөлөлт, дэмжлэгийн талаар авч үзье.*

Хоёрдмол харьяаллыг хүлээн зөвшөөрдөггүй орны тоонд Швед, Армян, Киргиз, Казакстан, Хятад зэрэг орнууд багтана. Эдгээр орнууд хоёрдмол харьяаллыг хүлээн зөвшөөрдөггүй боловч улс төрийн болон түүхэн шалтгааны улмаас тус орны иргэний харьяалаас гарсан үндэс угтаа нэгтэй, хэл, соёлын хувьд нийтлэг гадаад орны иргэдэд хандан тэдэнд зорнулсан хөнгөлөлттэй бодлого явуулдаг нь тухайн бүлэг хүмүүст иргэний харьяалал олгох процедураа хөнгөвчилдгөөс харагдана. Жишээлбэл, Казакстан Улс нь тэдгээр иргэдэд хандан, иргэншил олгох процедураа хөнгөвчилдөг бөгөөд иргэншил хүсэгч нь өмнөх улсынхаа харьяалаас гарсан

байхыг шаарддаг байна.

Хоёрдмол харьяалалтай буюу өөр улсын харьяалалтай болсон иргэдэд зориулж, тэднийг төрөлх эх орондоо татах бодлогын үүднээс болон Хүний эрхийн түгээмэл тунхаглалын 13-р зүйл болон Иргэний болон улс төрийн эрхийн тухай олон улсын пактын 12-р зүйлд заасан "Хэн боловч аливаа улс орныг, түүний дотроо эх орноо орхин явах, эх орондоо эргэж очих эрхтэй" гэсэн заалтыг хангах үүднээс харьяатаас гарсан иргэдийг эх орондоо буцаж очих үед ямар нэг хөнгөлөлт эдлүүлэх зохицуулалтыг олон орны хуулиар зохицуулалт хийсэн байдаг. Тухайлбал, Армян, Болгар, Хятад, Хорват, Чех, Франц, Герман, Унгар, Орос зэрэг орнуудыг нэрлэж болно. Унгар Улсын "Иргэншлийн тухай"<sup>10</sup> хуульд иргэний харьяаллын асуудлаар өргөдөл гаргахаас өмнө Унгар Улсын нутаг дэвсгэрт 8 жилийн турш тасралтгүй амьдарсан байх шаардлага тавигддаг хэдий ч унгар иргэнтэй гэр бүл болсон, тус улсын нутаг дэвсгэрт төрсөн, бага насандаа тус улсад оршин сууж эхэлсэн болон харьяалалгүй иргэдэд хөнгөвчилсэн нөхцөлтэйгөөр харьяат болох боломжийг олгодог.

Гадаад улсын иргэн болсон монгол эх орон нэгтнүүддээ чиглэсэн төрийн дараах бодлогыг баримталж болно. Тухайлбал,

- Монгол соёл, ёс заншил, хэл, өв уламжлалаа хадгалах, хөгжүүлэх үүднээс гадаад улсад буй эх орон нэгтнүүддээ чиглэсэн боловсрол, сургалтын хөтөлбөр боловсруулж,

нэвтрүүлэх. Энэ тохиолдолд олон тооны монголчууд байрших газрыг сонгон авч тэдгээр хүмүүс, тэдний үр хүүхдэд зориулсан монгол хэл, соёл уламжлал, зан заншлын талаар суралцах сургалтын төсөл хэрэгжүүлж болно;

- Монгол Улсын хөгжилд хувь нэмэр оруулах зорилготойгоор бизнес эрхлэх, төсөл хэрэгжүүлэх гэж буй эх орон нэгтний санаачилгыг дэмжих, тодорхой түвшинд төрөөс хөнгөлөлт үзүүлэх;
- Эх орон нэгтнүүд олон тоогоор оршин суух гадаад улсад монгол хэл дээрх олон нийтийн хэвлэл, мэдээллийн хэрэгслийг нэвтрүүлэх.

Дипломат албаны тухай хуульд зааснаар Монгол Улсын Дипломат төлөөлөгчийн газар нь Монгол Улсын иргэний эрх, хууль ёсны ашиг сонирхлыг олон улсын эрх зүйн дагуу дипломат аргаар хамгаалах, консулын болон нотариатын үйлчилгээ үзүүлэх, иргэний гэр бүлийн байдлын бүртгэлийг хөтлөх, эд материал, санхүүгийн дэмжлэг үзүүлэх гэсэн чиг үүрэгтэй байна.

Хилийн чанадад буй иргэдээ эгүүлэн татах, Монгол Улсын хэл соёл, уламжлалыг хадгалах, эх оронтой нь ойр байлгах үүднээс тус хуульд буй Дипломат төлөөлөгчийн газрын чиг үүргийг өргөжүүлж, уг газраар дамжуулж, Монгол Улсын иргэнд хэл соёл, түүх, зан заншил, уламжлалын хичээл заах, ялангуяа хилийн чанадад буй иргэдийнхээ үр хүүхэд, хойч үед зориулсан тусгай сургалтын хөтөлбөр

<sup>10</sup> A magyar állampolgárságról szöveg 1993. évi LV. törvény 4. § / "Унгарын иргэншлийн тухай" 1993 оны 55 дугаар хуулийн 4 дүгээр заалт.



бий болгож, түүнд хамруулах зэргээр гадаадад буй иргэдийг дэмжих бодлого явуулж болох юм. Өөрөөр хэлбэл хилийн чанадад буй иргэдээ эгүүлэн татах шууд зохицуулалт хийхээс гадна тэдгээр иргэдийг эх орондоо ирэх итгэл төрүүлэхүйц бодлогыг явуулах хэрэгтэй байна.

*Судлах асуудал 4. Монгол Улсын харьяатаас гарсан тохиолдолд Монгол Улсын иргэнд хуулиар элцлж буй эрхийг эдлэхээ больж, эрх нь тодорхой хэмжээнд хязгаарлагддаг. Энэ талаар хуулийн заалтуудыг авч үзэв. ХЗҮХ-ийн 2012 онд гүйцэтгэсэн "Харьяатын тухай хуульд нэмэлт, өөрчлөлт оруулах тухай хуулийн төсөл боловсруулах зорилгоор хийсэн судалгааны тайлан"-д хоёрдмол харьяалалыг хуулиар хүлээн зөвшөөрөхгүй хэдий ч зарим субъектын хувьд Монгол Улсын харьяаллыг олж авах хөнгөрүүлсэн журмын талаар хийсэн судалгааны үр дүн, тодорхой саналыг тусгасан байгаа.*

Монгол Улсын хувьд "жигжиг дунд үйлдвэрлэлийг дэмжих", "хөдөлмөр эрхлэлтийг дэмжих" гэсэн ойлголтуудыг зохицуулсан боловч "хүннй үндсэн эрх, эрх чөлөө, нийгэм, эдийн засаг, соёл, хэл, боловсролын салбарт эх орон нэгтнүүдээ дэмжих" гэсэн чухал ач холбогдол бүхий ойлголтыг хараахан хуульчлаагүй байна.

Бид энэхүү судалгааны хүрээнд Монгол Улсын харьяатаас гарсан тохиолдолд Монгол Улсын иргэнд хуулиар эдлүүлж буй эрхийг эдлэхээ больж, эрх нь тодорхой хэмжээнд хязгаарлагдах талаар авч үзсэн болно. Тухайлбал:

*Монгол Улсад гарах-орохдоо виз авах, баримт бичиг бүрдүүлж, бүртгүүлэх* - Монгол Улсын Гадаадын иргэний эрх зүйн байдлын тухай хуулийн 16 дугаар зүйлд зааснаар Монгол Улсад байнга оршин суугч, цагаач, гадаадын иргэн, харьяалалгүй хүнд гарах-орох 120 хүртэл хоногтой визийг тодорхой баримт бичиг бүрдүүлж, бүртгүүлсэний үндсэн дээр олгогддог. Мөн Монгол Улсын Засгийн газрын 2003.03.12-ны өдрийн 62 тоот "Монгол Улсын харьяат болох хүсэлт гаргасан гадаадын иргэн, харьяалалгүй хүнд тавих шалгуурыг тогтоох журам"-д заасан шалгуурыг хангасан тохиолдолд Монгол Улсын иргэн болох асуудал нь шийдвэрлэгдэнэ.

*Газар өмчлөх, ашиглах эрх хязгаарлах* - Монгол Улсын Газрын тухай хуулийн 5.2.-г зааснаар "Бэлчээр, нийтийн эдэлбэрийн ба улсын тусгай хэрэгцээнийхээс бусад газрыг зөвхөн Монгол Улсын иргэнд өмчлүүлж болно", мөн хуулийн 44 дүгээр зүйлд зааснаар Монгол Улсад байнга (183 хоногоос дээш хугацаагаар) оршин суугаа гадаадын иргэн, харьяалалгүй хүнд газрыг зөвхөн гэр бүлийн хамтын хэрэгцээний нь зориулалтаар ашиглуулах асуудлыг дуудлага худалдааны зарчмаар тухайн шатны Засаг дарга шийдвэрлэнэ хэмээн заажээ. Монгол Улсын иргэнд газар өмчлүүлэх тухай

хуулийн 5.2-т заасны дагуу Монгол Улсын иргэнтэй гэр бүл болсон гадаадын иргэн, харьяалалгүй хүн газар өмчлөх эрх үл эдэлнэ.

- *Галт зэвсэг өмчлөх эрхгүй* - Монгол Улсын Галт зэвсэг өмчлөх тухай хуулийн 5 дугаар зүйлд заасны дагуу "...гадаадын иргэн, харьяалалгүй хүн Монгол Улсын нутаг дэвсгэрт галт зэвсэг өмчлөхийг хориглоно" хэмээн зохицуулжээ.
- *Монгол Улсын иргэний цнэмлэх, цндэсний гадаад паспорт эзэмших эрхгүй* - Монгол Улсын Иргэний бүртгэлийн тухай хуулийн 24 дүгээр зүйлд заасны дагуу "...гадаадын иргэн, харьяалалгүй хүнд Монгол Улсад оршин суух үнэмлэхийг Гадаадын иргэний эрх зүйн байдлын тухай хуулийн 7 дугаар зүйлийн 1-д заасан Гадаадын иргэн, харьяатын асуудал эрхлэх алба олгоно" хэмээн зохицуулжээ.
- *Хуулиар эрхийг хязгаарлах* - Монгол Улсын Иргэний хуулийн 543.1.-д "Гадаад улсын иргэн, харьяалалгүй хүн Монгол Улсын иргэний нэгэн адил иргэний эрх зүйн чадвартай байна. Энэхүү чадварын Монгол Улсын хуулиар хязгаарлаж болно" хэмээн тусгажээ.
- *Сонгох, сонгогдох эрх* - Монгол Улсын Гадаадын иргэний эрх зүйн байдлын тухай хуулийн 8.1.2-т заасны дагуу гадаадын иргэн, харьяалалгүй хүн Монгол

Улсын Ерөнхийдөгч, Улсын Их Хурлын болон орон нутгийн хурлын сонгуульд сонгох, сонгогдох, ард нийтийн санал асуулагад оролцох эрхгүй.

- *Улс төрийн үйл ажиллагаа явуулах байгууллага байгуулах эрхгүй* - Монгол Улсын Гадаадын иргэний эрх зүйн байдлын тухай хуулийн 8.1.2-т заасны дагуу Монгол Улсын нутаг дэвсгэрт улс төрийн үйл ажиллагаа явуулах байгууллага байгуулах, түүнт элсэн орох, хөрөнгө, санхүүгийн дэмжлэг үзүүлэх зэргээр улс төрийн аливаа үйл ажиллагаа явуулахыг хориглоно.
- *Монгол Улсын иргэнээс газар өмчлөх, эзэмшил, ашиглалтат газар шилжүүлэн авах эрхгүй* - Монгол Улсын иргэнд газар өмчлүүлэх тухай хуулийн 28.1.1.-т заасны дагуу газар өмчлөгч Монгол Улсын иргэн гадаадын иргэн, харьяалалгүй хүнд өмчийн газраа худалдах, арилжих, өвлүүлэх, бэлэглэх, барьцаалах зэргээр гадаадын хуулийн этгээд, гадаадын иргэн, харьяалалгүй хүний өмчлөл, эзэмшилд шилжүүлэх эрхгүй байна.
- *Газрыг бусдад дамжуулан хөлслөх, дамжуулан түрээслэхийг хориглох* - Монгол Улсын иргэнд газар өмчлүүлэх тухай хуулийн 29.9-т заасны дагуу иргэний өмчийн газрыг гэрээний үндсэн дээр хөлсөлж, түрээслэж байгаа гадаадын хуулийн этгээд, гадаадын иргэн, харьяалалгүй хүн уг газрыг бусдад дамжуулан хөлслөх, дамжуулан түрээслэхийг

хориглоно.

- *Улсын хилийн бүсэд байнга оршин суух эрхгүй* - Монгол Улсын Хилийн тухай хуулийн 26.5-д заасны дагуу улсын хилийн бүсэд гадаадын иргэн, харьяалалгүй хүн байнга оршин суухыг хориглоно.
- *Тусгай хамгаалалттай газар нутагт газар ашиглах эрхгүй* — Монгол Улсын Тусгай хамгаалалттай газар нутгийн тухай хуулийн 33.2-т заасны дагуу тусгай хамгаалалттай газар нутагт гадаад улсын хуулийн этгээд, олон улсын байгууллага, гадаадын иргэн, харьяалалгүй хүн, гадаадын хөрөнгө оруулалттай аж ахуйн нэгжид газар ашиглуулахыг хориглоно.
- *Төрийн жинхэнэ албан тушаал эрхлэх эрхгүй* — Монгол Улсын Төрийн албаны тухай хуулийн 16.2.5-д зааснаар гадаадын иргэн, харьяалалгүй хүнийг төрийн жинхэнэ албан тушаалд авч ажиллуулахыг хориглоно.
- *Хүний хөгжлийн сангаас тэтгэмж авах эрхгүй* — Монгол Улсын Хүний хөгжлийн сангийн тухай хуулийн 15.1.-т “сангаас хүн ам, өрхийн бүртгэлд бүртгэгдсэн, иргэний харьяаллын зөрчилгүй Монгол Улсын иргэнд хишиг, хувь хүртээнэ” хэмээн зохицуулжээ.

**Судлах асуудал 5. Харьяатын тухай хуулиар харьяатаас гарсан иргэдийн асуудлыг шийдэх эсэх талаар**<sup>11</sup>

<sup>11</sup>ХЗҮХ-ийн гүйцэтгэсэн “Харьяатын тухай хуульд нэмэлт, өөрчлөлт оруулах тухай хуулийн төсөл

Монгол Улсын Харьяатын тухай хуулийн 4 дүгээр зүйлд: “Монгол Улсын харьяат нэгэн зэрэг гадаад улсын харьяат байхыг хүлээн зөвшөөрөхгүй. Гадаад улсын харьяат нь Монгол Улсын харьяат болохыг хүсвэл тухайн улсынхаа харьяатаас гарсан байх шаардлагатай<sup>12</sup>” хэмээн тусгасан. Харьяатын тухай хуульд нэмэлт, өөрчлөлт оруулах тухай хуулийн төслийн үзэл баримтлалд: “... хоёрдмол харьяаллыг хязгаарлагдмал хүрээнд зөвшөөрөх замаар гадаад улсад амьдарч, оршин суудаг иргэдийнхээ хууль ёсны ашиг сонирхлыг хамгаалах баталгааг бий болгох нь Монгол Улсын үндэсний аюулгүй байдлын үзэл баримтлалын үзэл санаатай нийцсэн зохицуулалт юм...” гэсэнтэй санал нийлэхгүй байна. Нэгдүгээрт, хуулиараа хоёрдмол харьяалал хүлээн зөвшөөрөхгүй тул гадаад улсын иргэн болсон иргэдийг “гадаад улсын иргэн” хэмээн тооцно. “Амьдарч буй улсынхаа иргэн биш этгээдэд хамаарах хүний эрхийн тунхаглал”-ын 1 дүгээр зүйлд: “гадаад улсын иргэн” гэдэг нь амьдарч буй улсынхаа иргэн биш этгээдийг хэлнэ”<sup>13</sup> хэмээн тодорхойлжээ. Хоёрдугаарт, нэгэнт гадаад улсын иргэн гэсэн ангилалд багтаж байгаа бол “Гадаадын иргэдийн эрх зүйн байдлын тухай хууль”-иар тус этгээдтэй холбогдсон асуудлыг шийдвэрлэх нь зүйтэй хэмээг үзэж байна.

боловсруулах зорилгоор хийсэн судалгааны ажлын тайлан”-аас авсан.

<sup>12</sup> Монгол Улсын Харьяатын тухай хууль, 1995 оны 6 дугаар сарын 5-ны өдөр

<sup>13</sup> НҮБ-ын Ерөнхий Ассамблейн 1985 оны 12 дугаар сарын 1-ны өдрийн 40/144 тоот тогтоолоор баталсан. Монгол Улс нэгдэн орногүй. <http://www1.unh.edu/humanrts/instree/Rw4dhr1.htm> (сүүлд үзсэн 2011.03.09)

*Судлах асуудал 6. Харьяатын тухай хуулийн 9 дүгээр зүйл буюу Монгол Улсын харьяат болох нөхцөл хэсэгт нэмэлт оруулах тухай*

Тус зүйлд заасан шалгуурын тухайд харьяатын асуудлаар хүсэлт гаргаж буй гадаадын иргэний эрх зүйн чадамж, эрүүл мэндийн байдлыг харгалзан үзэж зарим шалгууруудаас чөлөөлдөг байх буюу тухайлбал бага насны хүүхэд болон өндөр настан хэлний мэдлэгийн болон ёс заншлын шалгуураас чөлөөлөх зэрэг хөнгөвчилсөн нөхцөлүүдийг оруулдаг зэрэг туршлагыг харгалзан үзэх нь зүйтэй байна.

*Судлах асуудал 7. Монгол Улсын иргэний харьяаллын асуудлаар хүсэлт гаргах, түүнийг шийдвэрлэх журмыг дэлгэрэнгүй болгох тухай.*

Гадаадын иргэн Монгол Улсын харьяат болох хүсэлт гаргаж байгаа тохиолдолд өргөдөл заавал тусгасан байх мэдээллийн жагсаалтыг тодотгон оруулснаар хүсэлт гаргаж буй хүний өргөдөл тухайн хүнтэй холбоотой бүрэн мэдээлэл агуулах бололцоог нээх, улмаар эдгээр мэдээллийн үнэн зөвийг хянах, тодруулах ажлыг хөнгөвчлөх учиртай юм.

Унгар Улсын "Иргэншлийн тухай"<sup>14</sup> хуулиас үзэхэд тус хуульд хүсэлт гаргагч нь тус улсын иргэн болсон тохиолдолд овог нэр, төрсөн газрын нэрийг бичихэд баримтлах хэл бичгийн дүрэм, иргэншлээ батлах баримт бичгийн жагсаалт, иргэний тангараг өргөх журам, тангараг, иргэншилтэй холбоотой баримт бичгийн нууцлал, мөн эдгээр баримт бичгийг үзэж

танилцах эрх бүхий этгээдийг яарласан байдгаараа манай улсын хуулиас онцлог байна.

*Судлах асуудал 8. Монгол Улсын харьяат болох хүсэлт гаргасан өргөдлийг шийдвэрлэвэл зохих нийт хугацааг шийдвэрлэгч байгууллага тус бүрээр хуваарилан зохицуулах замаар авилга, хүнд суртлаас ангижруулах тухайд*

Харьяатын тухай хуулийн 21 дүгээр зүйл буюу Монгол Улсын иргэний харьяаллын асуудлаар хүсэлт гаргах, түүнийг шийдвэрлэх журамд заасан 6 сарын хугацааг задлан аймаг, нийслэлийн Засаг дарга, асуудал эрхэлсэн төрийн захиргааны байгууллага болон бусад дүгнэлт гаргах эрх бүхий байгууллагуудад уг асуудлыг шийдвэрлэх цаг хугацааг тогтоож өгсөн заалт оруулах нь зүйтэй гэж үзэж байна. Ингэснээр шийдвэрлэх процессын үйл ажиллагааг хянах, зардал чирэгдлийг багасгах, шуурхай шийдвэр гаргах ач холбогдолтой.

---000---

<sup>14</sup> А magyar állampolgóságról szóló 1993. évi LV. törvény 18. § / "Унгарын иргэншлийн тухай" 1993 оны 55 дугаар хуулийн 18 дугаар заалт.

## ГАДААД ОРНУУУДЫН ХЭВЛЭЛ МЭДЭЭЛЛИЙН САЛБАРЫН ЭРХ ЗҮЙН ЗОХИЦУУЛАЛТ: ХЭВЛЭЛИЙН ЗӨВЛӨЛИЙН ЖИШЭЭН ДЭЭР



Хууль зүйн үндэсний хүрээлэнгийн  
ХЭсудТ-ийн боллогын судлаач  
Э.Туулайхүү

Хэвлэл мэдээллийн салбарын хүрээн дэх зохицуулалтыг төрийн оролцоотой зохицуулалт (state-regulation), салбарын бие даасан зохицуулалт (self-regulation), төрийн, салбарын, иргэний нийгмийн оролцоотой хамтын зохицуулалт (co-regulation) хэмээн гурв ангилдаг<sup>1</sup>. Эдгээрээс хэвлэл мэдээллийн салбарт ёс зүйн хэм хэмжээг боловсронгуй болгох хамгийн цр дүнтэй арга зам нь өөрөө удирдах ёсны асуудал юм. Энэ хүрээнд ёс зүйн хэм хэмжээний биелэлтэд хяналт тавих, өөрчсөн тохиолдолд хариуцлага оногдуулах

байгууллагыг байгуулах нь чухалд тооцогддог байна. Ийм байгууллага олон төрөл байдгаас хамгийн түгээмэл болох Хэвлэлийн зөвлөлийн талаар Швед, Дани, Норвеги, Герман, Финлянд зэрэг орны хууль тогтоомжийн хүрээнд товчхон авч үзье.

### 1. Хэвлэлийн Зөвлөлийн эрх зүйн байдал

Бүх хэвлэл мэдээллийн хэрэгслийг салбарын өөрийн удирдлагын үндсэн дээр зохицуулах боломжтой байхыг үгүйсгэхгүй ч энэ нь өргөн нэвтрүүлэгтэй холбоотойгоор үүсэх техникийн шинжтэй асуудлаас илүүтэйгээр редакцын асуудалд тохиромжтой байх магадлалтай. Өргөн нэвтрүүлгийн хэрэгсэлд лиценз олгодог улбаалаад илүү тусгай зохицуулалт шаардлагатай байдаг бол хэвлэлийн хувьд тийм шаардлага байдаггүй. Тиймээс хэвлэл мэдээллийн тогтолцооны аль ч загварт багтах орнуудад<sup>2</sup> өргөн нэвтрүүлгийг<sup>2</sup> Аих Daniel C. Hallin, Paolo Mancini нар "Хэвлэл мэдээллийн тогтолцоог харьцуулах нь: Хэвлэл мэдээллийн 3 загвар ба Улс төр" (Comparing Media systems: Three Models of Media and Politics, 2004) бүтээлдээ хэвлэл мэдээллийн тогтолцоог барууны 18 улс (үүнд баруун Европын 16 улс, Хойд Америкийн 2 улс)-ыг харьцуулан судалсны үндсэн дээр Хоёр туйлд Либералист загвар (Polarized Pluralist Model) буюу Газар дундын тэнгисийн, Либерал загвар (Liberal model) буюу Хойд Атлантын, Ардчилсан корпоративист загвар (Democratic Corporatist Model) буюу Хойд/Төв Европын гэсэн тус тусын түүхэн удамжлал, хөгжлийн онцлог бүхий загваруудад хуваасниг сэрэнхийл нь хяналд мэдээллийн тогтолцооны гурван загвар гэж нэрлэж, энэ чиг хандлагын үүднээс улс орнуудыг харьцуулах судлах нь олон улсын түвшинд түгээмэл болж

<sup>1</sup> ХЗҮХ-ийн судлаач, "Хэвлэл мэдээллийн салбарын эрх зүйн орчин: Хэвлэл мэдээллийн хэрэгслийн бүрэлдэл, тусгай зохицуулалт, явцшил, татаасын асуудал", 2013, 1 дэх тал



зохицуулахад төрийн оролцоо нийтлэг шинжтэй<sup>3</sup> байхад эсрэгээрээ хэвлэлийн салбарт салбарын бие даасан зохицуулалт зонхилох хандлагатай. Үүний тод жишээ нь Хэвлэлийн зөвлөл<sup>4</sup> юм.

Хэвлэлийн зөвлөл нь хэвлэл мэдээллийн салбарт өөрөө удирдах ёсыг хэрэгжүүлэх хамгийн танигдсан хэлбэр бөгөөд чанартай стандартыг тогтоох, төрийн болон бусад эрх бүхий байгууллагын хөндлөнгийн нөлөөллөөс урьдчилан сэргийлэх, сэтгүүлчид болон хэвлэл мэдээллийн байгууллагын эсрэг гарах өргөдөл, гомдлын тоог багасгах, хэвлэл мэдээллийн салбарт найдвартай, итгэл даасан байдлыг цогцолоход онцгой ач холбогдолтой байдаг. Гол үнэ цэнэ нь улс төрийн эрх мэдлээс ангид, хэвлэл мэдээллийн үйл ажиллагаанаас үүдэн гарсан маргааныг мэргэжлийн баг шийдвэрлэдэгт оршдог.

Онолын хувьд бүх төрлийн мэдээллийн хэрэгсэлд Хэвлэлийн зөвлөл тохиромжтой гэж үздэг боловч бодит байдал дээр тухайн үндэсний онцлог, хэвлэл мэдээллийн салбарын хөгжлийн түвшингээс хамаарах шинжтэй<sup>5</sup>.

байна. Ийнхүү ангиллахдаа олон нийтийн хэвлэлийн хөгжил, улс төрийн параллелизм, мэргэжлийн сэтгүүл зүйн хөгжил, төрийн оролцоо гэсэн 4 шалгуур үзүүлэлтийг гол болгожээ. Дэлгэрэнгүйг ХЗҮХ-ийн "Хэвлэл мэдээллийн салбарын эрх зүйн орчин: Хэвлэл мэдээллийн хэрэгслийн бүртгэл, тусгай зөвшөөрөл, аземшил, татаасын асуудал" саавит бодлогын судалгаанаас үзнэ үү.

<sup>3</sup> Лиценз олгох, сунах, хүчингүй болгох гэх мэт.

<sup>4</sup> Ардчилсан Корпоративист загварт багтах Бельги, Герман, Швед, Дани, Нидерланд, Норвеги, Швед, Швейцарь, Хоёр туйлт Плюралист загварт орох Итали, Либерал загварт хамаарах Их Британи, Канад зэвгч орон Хэвлэлийн зөвлөлтэй.

<sup>5</sup> OSCE, The Media Self-Regulation Guidebook (All questions and answers), 2008, 50 дахь тал

Хэвлэлийн зөвлөлийг заавал хуулиар байгуулах шаардлагагүй бөгөөд хэвлэл мэдээллийн салбарын байгууллагууд өөрсдөө сайн дураараа нэгдсэний үндсэн дээр байгуулж болно. Ийнхүү байгуулсан мэргэжлийн нийгэмлэг нь хуулийн хүрээнд үйл ажиллагаа явуулдаг байхад хангалттай. Одоогоор хэвлэл мэдээллийн салбарт хуульчлан тогтоосон өөрийн удирдлага (institutional self-regulation), хуульчлан тогтоогоогүй өөрийн удирдлага (non-institutional self regulation) гэсэн үндсэн 2 хэлбэр байна. Эхнийх нь Ардчилсан корпоративист болон Хоёр туйлт плюралист загварын орнуудад зонхилох хандлагатай бол удаах нь Либералын загварын хүрээнд түгээмэл шинжтэй байна<sup>6</sup>.

#### Хэвлэлийн зөвлөлийн чиг үүрэг

Хэвлэлийн зөвлөл дараах үндсэн чиг үүрэгтэй. Үүнд:

- Гомдол хүлээн авах;
- Процессын явцад нэхэмжлэлийн үндэслэлтэй эсэхийг шалган тогтоох;
- Гомдлыг бүх талаас нь бүрэн бодитойгоор хянан үзэх;
- Хэвлэл мэдээллийн хэрэгсэл, нэхэмжлэгчийн хооронд эвлэрүүлэн зуучлагчийн үүрэг гүйцэтгэх;
- Маргаан шийдвэрлэх;
- Ёс зүйн дүрмийн зөрчлийг илрүүлэх;
- Гарсан бүх шийдвэрийг олон нийтэд нээлтэй, ил тод болгох;
- Хэвлэл мэдээллийн салбарын

<sup>6</sup> European Media Governance: National and Regional Dimensions (Edited by Georgios Terzis, Associate Professor of Vesalius College and Chair of Journalism Studies Section, European Communication Research and Education Association), 10 дахь тал

хандлагын талаар дүн шинжилгээ хийх, зохицуулалтын талаар зөвлөмж гаргах;

- Сэтгүүлчдийн мэргэжлийн стандартыг тогтоох;
- Ёс зүйн дүрэмд нэмэлт, өөрчлөлт оруулах талаар санал гаргах;
- Хэвлэлийн эрх чөлөөг хамгаалах<sup>7</sup>.

Хэвлэлийн зөвлөл нь шүүх биш учраас ёс зүйн дүрэм зөрчсөний төлөө торгох юм уу хорих шийтгэл оногдуулах эрхгүй. Тиймээс гомдлыг шийдвэрлэсэн Хэвлэлийн зөвлөлийн шийдвэрийг хэвлэн нийтлэх (өргөн нэвтрүүлэг, сонин, цахим хаягаар) хэлбэрээр хариуцлага оногдуулах нь түгээмэл. Тухайлбал, Герман, Финлянд, Ирланд, Швед, Данн зэрэг орнуудад Хэвлэлийн зөвлөл ийм төрлийн хариуцлага хүлээлгэдэг.

Гэхдээ Данид хэвлэн нийтлэх шийтгэлийг биелүүлээгүй тохиолдолд торгох, гэм буруутай этгээдийг 4 сар хүртэл хугацаагаар хорих шийтгэл ногдуулдаг байна. Мөн Шведэд гомдлыг шалгаж, шийдвэрлэсэн зардлыг нөхөх зорилгоор захиргааны шинжтэй хураамж оногдуулдаг<sup>8</sup> онцлог зохицуулалт байна.

Хэвлэлийн зөвлөлийн шийдвэрийг хүлээн зөвшөөрөхгүй бол шүүхэд хандах эрх нээлттэй байна.

### Гишүүнчлэл

Үндсэндээ Хэвлэлийн зөвлөл нь сэтгүүлч, редактор, хэвлэл мэдээллийн

<sup>7</sup> UNESCO, *Professional Journalism and Self-Regulation: New Media, Old Dilemmas in South East Europe and Turkey* (2011), 20 дахь тал

<sup>8</sup> Lara Fielden (Reuters Institute for the Study of Journalism, Oxford University), *Regulating the Press: A Comparative Study of International Press Councils*, 2012, 73 дахь тал

хэрэгслийн эзэмшигч, хэрэглэгч, нргэний нийгмийн ээрэг өргөн хүрээний төлөөллөөс бүрдэх ба бүх гишүүн нь нийгэмд нэр хүндтэй, олон нийтэд хүлээн зөвшөөрөгдсөн байх шаардлага тавигддаг. Хэвлэл мэдээллийн салбар, нийгмийн аль алиных нь эрх ашгийн үүднээс ажиллах дүрэм, журам тогтоож, гишүүд нь салбарын өөрийн удирдлагын хүрээнд итгэлцлийг хангахад бүхий л идэвх чармайлтаа зориулах үүрэгтэй.

Ёс зүйн дүрэм нь албан ёсны эрх зүйн баримт бичиг биш учраас Хэвлэлийн зөвлөл нь шүүхийн шийдвэрийн адил хүчин чадалтай шийдвэр гаргадаггүй. Тиймээс бүрэлдэхүүнд нь зайлшгүй хуулийн мэргэжилтэн, тэр тусмаа шүүгч байх шаардлага тавигддаггүй. Гэхдээ Скандинавын орнууд болох Швед, Дани улсуудад Хэвлэлийн зөвлөлийн гишүүдэд шүүгчид багтдаг. Тэдгээрийг энд товчхон дурдъя.

Шведийн Хэвлэлийн зөвлөл нь 18 гишүүнээс бүрдэнэ. Дарга, дэд дарга 3 (эдгээр нь шүүгч байна), аж ахуйн нэгжийн төлөөлөл 8, хараат бус гишүүн 6 байна. Аж ахуй нэгжийн төлөөлөл болсон 8 гишүүнийг Хэвлэл мэдээллийн хамтын ажиллагаа хариуцсан хорооноос Хэвлэлийн зөвлөлийн бүрэлдэхүүнийг санхүүжүүлэгч байгууллага тус бүрээс 2 гишүүн байхаар томилно. Мөн тус хорооноос захирал, дэд захирлыг томилно. Парламентын омбудсманы тэргүүн болон Шведийн Барын Холбооны ерөнхийлөгч хараат бус 6 гишүүн (үүнд хуульч, аж ахуй эрхлэгч, төрийн албан хаагч, эмч байж болно)-ийг томилно. Шүүгч гишүүд 9 жилийн хугацаатай сонгогдох бол бусад гишүүн зургаан жилийн хугацаатайгаар

сонгогдоно<sup>9</sup>. Ийнхүү шүүгч гишүүдэд давуу байдал олгодог байна.

Данийн Хэвлэлийн зөвлөл нь 8 гишүүнтэй. Дарга, дэд дарга тус бүр 1 байна. Консулын дарга, дэд даргад хуульч байх шаардлага тавигдах ба практикт гол төлөв Дээд шүүхийн шүүгчид ордог байна. Тэдгээрийг Дээд шүүхийн ерөнхий шүүгч томилно. Үлдсэн 6 гишүүний хоёрыг сэтгүүлчдийн байгууллагаас, хоёрыг хэвлэл мэдээллийн хэрэгслээс сонгох бол үлдсэн хоёр гишүүнийг Данийн Насанд Хүрэгчдийн Боловсролын Холбооноос дэвшүүлснийг Хууль зүйн сайд томилно. Бүх гишүүн 4 жилийн хугацаатайгаар сонгогдоно<sup>10</sup>. Өмнө авч үзсэнээр Данийн Хэвлэлийн зөвлөлөөс торгох, хорих шийтгэл оногдуулдаг нь шүүгч гишүүдтэй байдагтай холбоотой.

Финляндын Олон нийтийн мэдээллийн хэрэгслийн зөвлөл нь 12 гишүүнтэй. Даргыг оролцуулаад 8 гишүүн нь хэвлэл мэдээллийн салбарын мэргэжилтнүүд буюу сэтгүүлч, редактор, судлаачид байна. Үлдсэн 4 гишүүнийг нээлттэй зар явуулсны үндсэн дээр олон нийтийн төлөөлөл болгож зөвлөлөөс томилно<sup>11</sup>.

Дээрх улсуудын жишээнээс харахад Хэвлэлийн зөвлөлийн бүрэлдэхүүн харилцан адилгүй байна. Зарим улсад цэвэр сэтгүүл зүйн чиглэлийн мэргэжилтэн байхад заримд нь хуулийн болон сэтгүүл зүйн чиглэлийн

мэргэжилтэн холилдсон шинжтэй байна.

### Санхүүгийн эх үүсвэр

Ямар эх үүсвэрээс санхүүждэгээс хараат бус байдал шууд хамааралтай. Нидерланд, Шведэд Хэвлэлийн зөвлөлийг санхүүгийн олон эх үүсвэртэй байхыг чухалчилдаг. Тухайлбал, Шведэд Сонин хэвлэн нийтлэгчдийн холбоо 75%, Сэтгүүл хэвлэн нийтлэгчдийн холбоо 5%, Сэтгүүлчдийн холбоо 1%, Хэвлэлийн Үндэсний Клуб мөн 1 орчим хувиар Хэвлэлийн зөвлөлийг санхүүжүүлдэг. Үлдсэн 20 орчим хувийг захиргааны шинжтэй төлбөр, хураамжаар бүрдүүлдэг байна<sup>12</sup>. Норвегид хэвлэл мэдээллийн хэрэгслийн эзэмшигч, сэтгүүлчид адил тэнцүү хэмжээгээр Хэвлэлийн зөвлөлийн төсвийг бүрдүүлдэг бол Швейцарьт зөвхөн сэтгүүлчдэд энэ үүрэг оногдог. Мөн шилжилтийн болон салбарын бие даасан зохицуулалтын хөгжлийн эхний үе шатанд яваа улсуудад олон улсын донор байгууллагууд голлох үүрэг гүйцэтгэдэг байна<sup>13</sup>. Харин Герман, Финляндад Засгийн газрын санхүүжилт 30 хувь байхыг зөвшөөрдөг. Хэвлэл мэдээллийн аж ахуйн нэгжээс 55%, сэтгүүлчдээс 15%-ийн санхүүжилт авдаг. Австралид томоохон хэвлэн нийтлэгчид, ашгийн төлөө байгууллага санхүүжүүлэгч нь байдаг. Төрөөс санхүүжилт авахыг Люксембург, Кипрт мөн хүлээн зөвшөөрдөг. Данид нөхцөл

<sup>9</sup> Daphne C.Koene, Press Councils in Western Europe (<http://www.rvdj.nl/rvdjarchive/docs/research%20report.pdf>)

<sup>10</sup> <http://www.pressenaevnet.dk/Information-in-English/The-Media-Liability-Act.aspx>

<sup>11</sup> Daphne C.Koene, Press Councils in Western Europe (<http://www.rvdj.nl/rvdjarchive/docs/research%20report.pdf>)

<sup>12</sup> Lara Fielden (Reuters Institute for the Study of Journalism, Oxford University), Regulating the Press: A Comparative Study of International Press Councils, 2012, 22-23 дэх тал

<sup>13</sup> OSCE, The Media Self-Regulation Guidebook (All questions and answers), 2008, 61 дэх тал

байдал нэлээн сонирхолтой буюу Хууль зүйн яам Хэвлэлийн зөвлөлд санхүүжилт олгосны дараагаар салбарын байгууллагуудаас буцаан төлдөг. Ингэхдээ 50 хувийг олон нийтийн өргөн нэвтрүүлгийн байгууллагууд (үүнд Данийн радио, Данийн Өргөн нэвтрүүлгийн Корпораци нийлээд 29%, TV2 21%), мөн 50 хувийг хэвлэлийн байгууллага (сонин хэвлэн нийтлэгчдийн холбоо 41%, сэтгүүл хэвлэн нийтлэгчдийн холбоо 3%, бүсийн болон орон нутгийн сонин төлөөлөгчид 3%, арилжааны хэвлэл 3%) хариуцна. Харин Ирландад Хэвлэлийн зөвлөл нь гишүүдийнхээ хандиваар санхүүждэг<sup>14</sup>.

Дийлэнх тохиолдолд хэвлэл нийтлэлийн (print media) салбарт Хэвлэлийн зөвлөлийг байгуулдаг. Гэхдээ зарим тохиолдолд өргөн нэвтрүүлэг, хэвлэл нийтлэлийн салбарыг бүхэлд хамрах тохиолдол бас байна. Жишээ нь Данийн Хэвлэлийн зөвлөл.

Норвеги, Швед, Герман, Нидерланд улсууд нь Хэвлэлийн зөвлөлийн урт хугацааны түүхэн уламжлалтай<sup>15</sup>. Австри, Чех, Францад байгуулагдах шатандаа яваа бол харин Итали, Грек, Польш, Португал, АНУ-д хэвлэлийн зөвлөл гэсэн байгууллага байхгүй.

Нийтлэг жишгээс харахад дараах хэв шинж бүхий орнуудад хэвлэлийн зөвлөл байдаггүй байна. Нэгдүгээрт, төрөөс хэвлэл мэдээлэлд цензур тогтоогчийн үүрэг гүйцэтгэх сонирхолтой байдаг (улс төрийн шинж) орнуудад,

<sup>14</sup>Lara Fielden (Reuters Institute for the Study of Journalism, Oxford University), *Regulating the Press: A Comparative Study of International Press Councils*, 2012, 26 дахь тал

<sup>15</sup> Хамгийн анх 1916 онд Шведэд байгуулагдсан.

хоёрдугаарт, хэвлэл мэдээллийн хэрэгслийг бизнесийн хүрээнийхэн болон улс төрийн тодорхой хэсэг бүлгийн ашиг сонирхлыг хамгаалах, мөнгө олох хэрэгсэл байдлаар ашигладаг, хэвлэлийн зах зээлийн багтаамж бага (эдийн засгийн шинж) орнуудад, гуравдугаарт, хэвлэлийн, цахим мэдээллийн хэрэгслийн тухай хуулиар ёс зүйн болон үнэн, бодитой байх асуудлыг зохицуулдаг (хууль зүйн шинж) орнууд, дөрөвдүгээрт, хэвлэл мэдээллийн салбарын мэргэжилтнүүд өөрөө удирдах ёсны эсрэг үзэл баримтлалтай (соёлын шинж) орнууд орно.

2. Монгол Улс дахь Хэвлэл мэдээллийн салбарын өнөөгийн нөхцөл байдал, бие даасан удирдлагын асуудал

Хэвлэлийн хүрээлэн нь 1995 онд Данийн Олон улсын хөгжлийн агентлагийн Чөлөөт хэвлэлийн төслийн санхүүжилтээр байгуулагдсан төрийн бус байгууллага юм. Сэтгүүлчдэд зориулсан урт болон богино хугацааны сургалт, дугуй ширээний уулзалт, хэлэлцүүлэг зохион байгуулах, сэтгүүл зүйн чиглэлээр судалгаа хийх чиглэлээр ажилладаг<sup>16</sup>. Өмнө хэсэгт дурдсан Хэвлэлийн зөвлөлийн үндсэн чиг үүрэг болох хэвлэл мэдээллийн салбарт мөрдөх ёс зүйн дүрэм (code of ethics) батлах, маргаан шийдвэрлэх чиг үүрэг Хэвлэлийн хүрээлэнд байхгүй.

Хэвлэлийн хүрээлэнгээс 2010 онд явуулсан судалгаагаар иргэдийн 10 хүрэхгүй хувь нь хэвлэл мэдээллийн хэрэгсэлд итгэдэг, 80 гаруй хувь нь эргэлздэг, эсвэл огт итгэдэггүй гэсэн

<sup>16</sup> <http://www.pressinst.org.mn/engls/index.php/pi-about/pi-role-of-press-institute>

дүн гарч байсан<sup>17</sup> бол ХЗҮХ-ээс энэ оны 9 дүгээр сард хэвлэл мэдээллийн байгууллагуудаас авсан анкетын судалгаагаар<sup>18</sup> нийт оролдогчдын 66.4 хувь нь мэргэжлийн ёс зүйг сайжруулах нь хэвлэл мэдээллийн салбарт тулгамдаж байгаа нэг тэргүүний асуудал гэж тодорхойлсон байна. Харин төр хэвлэл мэдээллийн салбарт оролцох шаардлагатай бол ямар асуудлыг зохицуулах талаар судалгаа авахад мөн салбарын мэргэжилтнүүдийн 26% нь бүртгэлжүүлэх, лицензжүүлэх; 37% нь мэргэжлийн ёс зүйг сахиулах; 19.2% нь техникийн стандартыг сайжруулах; 17.8% нь агуулгын стандартыг сайжруулах хэрэгтэй гэсэн санал өгчээ<sup>19</sup>. Дээрх судалгааны үр дүнгээс харахад хэвлэл мэдээллийн салбарт хамгийн их тулгамдаж байгаа асуудал нь мэргэжлийн ёс зүйн асуудал байна.

Манай улсад Хэвлэлийн зөвлөл байгуулах асуудал огт яригддаггүй асуудал биш юм. 2010 онд болсон "Хэвлэлийн ёс зүйн өөрийн зохицуулалтын байгууллага" сэдэвт хэлэлцүүлгийн үеэр 9-10 хүний бүрэлдэхүүнтэй Хэвлэлийн зөвлөл байгуулах, бүрэлдэхүүнд нь Монголын Сэтгүүлчдийн нэгдсэн эвлэл, хуульчид, олон нийтийн төлөөлөөс оруулах, Хэвлэл мэдээллийн эрх чөлөөний тухай хуульд зөвлөл байгуулах тухай заалт оруулах, хэвлэлийн ёс зүйн өөрийн зохицуулалтын байгууллага бусад нарийн зарчмаа өөрийн дүрэм, журмаар зохицуулах талаар тодорхой

<sup>17</sup> Мөн тэнд

"ХЗҮХ-ийн судалгаа, "Хэвлэл мэдээллийн салбарын эрх зүйн өрөөн: Хэвлэл мэдээллийн хэрэгсэлийн бүртгэл, судал, зохицуулалт, эзэмшил, татварын асуудал", 2013, 36 дахь тал

<sup>18</sup> Мөн тэнд, 37 дахь тал

санаачилга гарган байна<sup>20</sup>. Гэсэн хэдий ч хүчин төгөлдөр үйлчилж байгаа Хэвлэл мэдээллийн эрх чөлөөний тухай хуульд Хэвлэлийн зөвлөл байгуулах талаар заалт өнөөг хүртэл ороогүй байна. Харин Хууль зүйн цогц бодлогын хүрээнд шинээр боловсруулах болон шинэчлэн найруулах хуулийн төслийн хүрээнд Хэвлэл мэдээллийн эрх чөлөөний тухай хуулийн төслийг шинээр боловсруулаад байна. Тус төсөлд дараах хэд хэдэн ач холбогдол бүхий заалт оржээ. Үүнд:

- Хэвлэл мэдээллийн салбарт мөрдөх нийтлэг ёс зүйн дүрэм, хэм хэмжээ тогтоох; хэвлэл мэдээллийн байгууллагын үйл ажиллагаатай холбоотой гарсан гомдлыг хянан хэлэлцэх, дүгнэлт гаргах, эвлэрүүлэх; хэвлэл мэдээллийн байгууллагад залруула, уучлал нийтлэх болон бусад хэлбэрээр гомдлыг барагдуулах үүрэг хүлээлгэх бүрэн эрх бүхий Хэвлэл мэдээллийн зөвлөл байх;

- Тус зөвлөл нь үндэсний хэмжээнд нэг байх бөгөөд нийт сэтгүүлчдийн хурлаар байгуулагдах;
- Зөвлөл нь хэвлэл мэдээллийн байгууллагын ажилтан, сэтгүүлч, олон нийтийн төлөөлөөс бүрдэх; Зөвлөлийн гишүүнийг сонгохдоо төрийн байгууллага улс төрөөс хараат бус байдал, мэргэжил, туршлага, ёс зүй, нэр хүндийг нь харгалзан үзэх; Зөвлөлийн гишүүдийг сонгох үйл явц нь олон нийтэд нээлттэй, ил тод байх;
- Зөвлөл нь хэвлэл мэдээллийн

<sup>20</sup> <http://www.pressinst.org.mn/index.php?body=1&news=317>



байгууллага болон бусад иргэн, хуулийн этгээдийн хандив, тусламж; олон улсын байгууллагын хандив, төсөл хөтөлбөрийн санхүүжилт; хуулиар кориглоогүй бусад эх үүсвэрээс санхүүжих; төрийн байгууллага, төрийн өмчит болон төрийн өмчийн оролцоотой хуулийн этгээд, улс төрийн нам, сонирхлын зөрчилтэй гэж үзсэн гадаад, дотоодын иргэн, хуулийн этгээдээс хандив, тусламж авахыг хориглох<sup>21</sup>.

Дээр өгүүлснээс үзэхэд хэвлэл мэдээллийн салбарт мэргэжлийн ёс зүйг тухайн салбарын байгууллага, тодруулбал Хэвлэлийн зөвлөл сахиулах нь олон улсад нэгэнт хүлээн зөвшөөрөгдсөн ойлголт байна.

Нөгөө талаас хэвлэл мэдээллийн салбар эмзэг салбар байдаг учраас энд итгэл үнэмшилтэй байх, үзэл бодлоо чөлөөтэй илэрхийлэх, үг хэлэх, хэвлэн нийтлэх гэсэн аль ч улсын Үндсэн хуульд заасан хүний суурь эрх хөндөгдөж байдаг. Тиймээс бидний хувьд хэвлэл мэдээллийн салбарыг

зохицуулахад төр оролцох ёстой, ёсгүй гэж маргахын оронд ямар хүрээнд байж болох, бүхий л мэдээллийн хэрэгслийг хавтгайруулан зохицуулах шаардлагатай эсэх талаар уян хатан бодлого баримталбал зохино.

Уян хатан бодлогын нэг жишээ нь хэвлэл мэдээллийн салбарын тодорхой хэсгийг бие даалгах асуудал байж болох юм. Бие даасан хэвлэл мэдээллийн салбарын хөгжил нь ардчиллын тулгуур үзүүлэлтийн нэг байдаг. Манай орон ардчилсан хэв маягийн хүрээнд хөгжихийг эрмэлзэж байгаагийн хувьд энэ чиглэлд цаашид онцгой анхаарал хандуулах шаардлагатай байна. Шинээр боловсруулаад байгаа Хэвлэл мэдээллийн эрх чөлөөний тухай хуулийн төсөлд хэвлэл мэдээллийн салбарын бие даасан зохицуулалт бий болгох эрх зүйн үндсийг тусгасан нь Монголын сэтгүүл зүйн хөгжилд чухал алхам болсон хэдий ч 2011 онд боловсруулсан уг хуулийн төсөл одоо хэр батлагдаагүй байгааг төрийн зохих байгууллагууд анхааралдаа авах нь зүйтэй болов уу.

---00---

<sup>21</sup> Хэвлэл мэдээллийн эрх чөлөөний тухай хуулийн төсөл (<http://www.president.mn/mongolian/node/3090>)

## Б.ЧИМИД БАГШИЙН ДҮРСГАЛД МАШИД ДЭЭДЭЛСЭН ХҮНДЭТГЭЛИЙН ҮР НЬ ЦАГААН БАЙГ

*Хөдөлмөрийн баатар, Ардын багш, гавьяат хуульч, доктор, профессор  
Ач Хариадынхны Бяраагийн Чимид*

### • ———— ҮР ХҮҮХЭДДЭЭ СУРГАМЖИЛСАН ҮГ ———— •

1. Аав нь нас ахиж, ухаан бүдгэрч, зориг мөхож явна. Гэлээ ч насанд бууж өгөхгүй гэж шүд зуудаг билээ. Гэвч жам ёсыг хэн ч давахгүй. Тийм болохоор хүүхдүүдээ яаж амьдрах талаар байнга бодох болж. Энэ бол “гэдсээ тэжээх” төдийхэн бодол биш. Харин эрдэм чадалтай, ихийг бүтээсэн, нэр шуутай, тэр хэрээрээ хэвийн сайхан амьдралтай, үе залгах үр садтай айл гэрүүдийн тухай л мөрөөдөж, дүрсэлж, бэлтгэж байх ухаантай юм даа. Бие сайн бол ухаан саруул байдаг юм. Нойр, хоол, хувцас тохирвол ном сурч болно оо болно. Чанартай, шингэцтэй хоол унд хэрэглэ. Бөх сайн эрт унтаж, эрт бос.

2. Спортоор боломж, чадал, аюулгүйн хязгаарт оролд. Орой үдэш ганцаар гарч явах мэт аз сорьсон алхамаас сэргийл, орчиндоо дасан зохицох нь зүй боловч осол цалгараас болгоомжилж, хичээнгүй, хэрсүү байхад юуны муу гэж дээ. Аав нь илүүц юм нуршиж байж мэднэ. Аав нь олон оймс элээсэн болохоор хэрэг болох юм хэлж юуны магад. Гэлээ ч цаг улирч, ухаан элж, хурд гүйцэхгүйгээс буруу бурахыг бас үгүйсгэх аргагүй гэж болгоомжлоод байх болсон.

Гэхдээ үг бүхэн хүүхдүүдээ хайртайн шинж, дусал дуслаар бөнжигнөж байгаа нь тэр. Хүүхдүүдээ ухаантай, үг сургаал шингээх хүмүүжилтэй гэж итгэж явдгийн гэрч билээ. Муинхаг, дуулгаваргүй хүнд бол үгийн гарз гэдгийг аав нь андахгүй.

3. Хүнтэй эвтэй, хүнд ач тустай явахыг эрхэмлэ. Хүний хэлэхээс нэгийг бодох нь чухал байдаг. Элдэв хов живэнд автах хэрэггүй. Муулж гоочлохыг бүр хэрэгсэхийн ч хэрэггүй. Улам хашир сууж, хэн болохоо үзүүлэхийн төлөө чамбайран тэмцэх нь чухал. Аав нь тэгж л өссөн, тэгж л насыг элээж явна.

4. Эм хүнд хүч чадалтай, зөөлөн сэтгэлтэй, амьдрах арга ухаантай, авхаалжтай эр хүн л хэрэгтэй. Эр хүн алсын ухаан зарж, цагуур нь зөв хөтөлж чадвал тэр айл дэвжээд л явдаг. Тийм цартай ухаантан олдвол сайн л юм. Өөрийг чинь ойлгож, гаднаа биш дотроо үнэн голоосоо өрөвдөж хайрладаг, үг хэлээрээ биш ажил үйлсээрээ сайхан амьдрах хүн л хэрэгтэй. Нэгэнт л амьдрал холбовол хорвоогийн сайн мууг тэвчин амьдралыг хамтдаа туулах тэвчээртэй хүн л байгаасай. Түүнийг л хүн чанартай гэнэ байх шүү. Хүн чанар гэгч гол зүйл

5. Хүнд буруу бүү тох. Өөрийнхөө амьдралын асуудал бүрийг өөрийн ухаан, биеэр хариуц.

6. Ажил хийснээр хүн ядардаггүй.

7. Сайн үр заяах гэдэг эцэг, эхэд жаргалын дээд гэдгийг миний хүүхдүүд эцэг эх, өвөө эмээ болох үе бүхнээ улам лав ойлгож мэдрэх болно. Хүн ер нь үр хүүхдээ гэсээр насыг барах жамтай амьтан. Үхтэл үр харам гэж. Энэ бол монголчуудын онцгой чанар ч байж мэднэ.

8. Амьдралд тохиолдож буй элдэв саад бэрхшээлүүд бол байх ёстой жирийн л үзэгдэл. Амьдрал өөрөө тэмцэл болохоор тэр.

9. Эр хүн элдэв сайхан юмтай энд тэнд тааралдалгүй л яхав, эхнэрээсээ дээртэй нь харин энэ хорвоод бараг таарахгүй дээ. Хувь тавилан гэж нэг далд холбоос байдаг юм.

10. Бэрхийг сур, бэлэнчлэхээс зайлсхий.

11. Болохгүй хүүхэд гэж байхгүй, болдоггүй багш, болчнмгүй томчуул гэж харин бий. Цаад хүүхэд чинь дуулгаваргүй мэт санагдаж байгаа бол

ээжийгээ ямар сайн хүн гэдгийг сайн мэддэг учраас харьцуулж бодоод та нарыг голж буй нь тэр.

12. Хүүхдийг хонгон дээр нь хорсгож хүмүүжүүлнэ гэж байдаггүй, хацар нүүрийг нь хайрлаж хүн болгодог. Хайр нь дотроо хал нь гаднаа гэж.

13. Хүүхдийг хүндэлж хүмүүжүүлдэг болохоос айлгаж сургадаггүй, албадаж биш аргадаж ухааруулдаг. Цаана нь сонирхол гэж нэг бодитой юм бий, түүнийг нь сайн мэдэрч бай.

14. Хүн хуурах гээд байгаа хүн ихэнх тохиолдолд өөрийгөө л хуурчидгаг.

15. Оюуны хоцрогдол төөрөгдлөөс улбаатай болохоос биологийн насжилттай бараг хамаагүй.

16. Хоёр нүүр гаргах, ор үндэсгүй атаа жетөө хийх, атгаг хар муу санаа, ах захаа умартсан ёс суртахууны доройтлыг оюуны хоцрогдол гэж ойлгож болно.

17. Хуулдаггүй оюутан гэж хэн байхав, хуулдаггүй хүн гэж байхгүй. Бүгдээрээ л хуулдаг. Харин хуулсан хүнийхээ нэрийг хаяадаа ч гэсэн үнэнээр нь тавьчихаж бай. Энэ бол соёл юм.

## ● — ШАВЬ НАРТАА ЗАХИСАН ҮГ — ●

18. Амьдралдаа хангалуун байх бүх боломжийг эр хүн хангаж өгөх үүрэгтэй.

19. Хүн дагаж гүйдэггүй, хүнийг үл тоож хаядаггүй, хүний хэлж байгааг сонсоод авч байгаа үгүй нь мэдэгддэггүй, дотор ухаанаараа шингээдэг, өөрийн хийсэн дүгнэлт дээр үндэслэн саналаа илэрхийлдэг, бичдэг, хэлдэг, зөрдөг.

20. Гэр бүл бол бүх хүний амьдралын насан туршийн бичил орчин юм.

21. Хүн сурах чигийг барьж, ухралтгүй чармайвал зорьсондоо дөхөж болдог юм.

22. Номонд амлуулсан багшаа хүндэлнэ, дээдэлнэ гэдэг ардэм сурах хүний зам мөр билээ.

23. Ажил үнэн голоосоо хичээн хийсэн хүн тэр хэмжээгээрээ боловсрол олдог юм шүү.

24. Хагас суурин нөхцөлд хойч үеэ зөв хүмүүжүүлж сайн хүн болгох өөрийн гэсэн тогтолцоо л хэрэгтэй байна шүү дээ. Бусдыг хуулбарлаад хол явахгүй ээ.

25. Сурахыг эртэлж, суухыг оройтуулбал амьдралд тустай шүү.

26. Ном тэр дундаа мэргэжлийн ном товхимол бичнэ гэдэг энгийн захиа, албан тоот, тогтоол бичихтэй зүйрлэшгүй. Яг л асган дундуур нүүцгэн мөлхөж, халгайн дундуур шалдан харайлгавал ийм байх болов уу гэмээр, халширмаар ажил. Хатуу хөтүү ч үр нь цагаан болохоор нойр хоолоо хасаж, хажуу дахь хүнээ ч үл хайхран бодлогошрох болтлоо маанагтан зүтгэх хүнд ажил юм билээ шүү.

27. Багш гэдэг хүмүүст өгөөмөр

Багшлах гэдэг бусдад өгөөжтэй ажил шүү.

28. Сайн хууль хийе гэвэл байгалийн хуулийг дагуулж хний хэрэгтэй.

29. Хууль хэрэгжинэ гээд эзэгийг хаяж болохгүй.

30. Төрийн хүн мөнгөнд харам, хуульд нарнын, цэргийн эрдэмд гарамгай байх ёстой.

31. Хүн санаагаа ямар ч үгээр илэрхнйслнийг сонсоно, тунгаана. Гэхдээ асуудлын гол үүнд бус ойлголцоход оршино.

32. Сайн багш байа гэвэл бүтэн, хагас сайн өдөр гэж байдаггүй юм.

33. Суул Судал Бүтээл

34. Хийж байж ярьсан нь дээр байна. Ярьж байгаад хийвэл бүтээл муутай.

35. Бусдыг судлах нь аерэг, сөрөг сургамж авч өөрийгөө тольдох нэг арга юм.

36. Төрийг намаар, хуулийг үзэл

суртлаар, шинжлэх ухааныг дур зоргоор, хүн чанарыг албан тушаалаар сольж чадахгүй.

37. Багш гэдэг:

- Эрдмийн цуглуулга,
- Өгөөмрийн дээд,
- Сургуулийн өнгө,
- Суутны хөтөч билээ.

38. Эрдэм шинжилгээний ажлыг эрдэм шинжилгээний аргаар хийж, эрдэм шинжилгээний аргаар хэлэлцүүлдэг.

39. Анхдагч гэдэг ач гавьяатай үйлснийг амар хялбараар бүтээдэггүй.

40. Шинжлэх ухаан гэдэг аливаа үзэгдэл юмсын зүй тогтлын мэдлэгийн хөгжил юм. Шинжлэх ухаан эхлээд олон түмэнд түгдэг. Дараа нь кадр буюу шинэ мэргэжилтэнг бий болгодог.

41. Бусдын үзлийг номлохоос бусдын үзлийг судалчхаад өөрийн орыг цэгнэвэл сайн.

42. Шинжлэх ухаан гэж юу вэ? Энэ бол аливаа үзэгдэл юмсын зүй тогтол, мэдлэгийн хөгжилт юм.

43. Аливаа зүйлсийг олон хүн бүтээж, иэг хүн эвлүүлдэг.

44. Гай гамшгийг ардчилсан үгээр халхавчлан өөрийн зорилгод ашиглан сурталчлах нь үзэшгүй муухай хэрэг.

45. Бид бол хуучин байсан юмнаас үргэхдээ хэрэгтэй байгаад хаягдсан юмаа жаахан эргэж хармаар байна.

46. Монголчууд бид мөрөөдлөөс төсөлд, төслөөс ажилд, багаас ихэд шууд шуурхай шилжиж нэгийг бодож хоёрыг хийх шаардлагатай юм.

47. Их эмч хүн асрагчтайгаа анагаах ухааны нарнын мэргэжлийн асуудлаар маргаад байх боломгүй.

48. Ямар дагаж дуурнадаг сармагчин

тавьчихсан биш, энд тэндээс хууль хуулж авчхаад, бас буруу орчуулчихаад тийм байдаг, ийм байдаг гээд байхын оронд өөрсдийнхөө баазыг судалж монгол хөрсний монгол хууль бүтээж сурах хэрэгтэй.

49. Шинжлэх ухааны маргаан, гаргалгаа, шинэлэг үзэл бодол, үнэлэлт

дүгнэлт гарч ирснээр хүүрнэсэн, улигласан стиль үгүй болно. Ингэж байж хувь хүн юу бодсоноо чалчих биш, харин шинжлэн судлаад арга буюу хүрсэн дүгнэлтийг санал болгож байх нь шинжлэх ухааны арга зүйн гол шаардлага юм. Шинжлэх ухааны үр дүнг Засгийн газар баяртайгаар хүлээн авч хөхиүлэн урамшуулж байх учиртай.

## ТӨРИЙН ТҮШЭЭ, МЭРГЭЖИЛ НЭГТ НӨХӨДДӨӨ ХАНДСАН ҮГ

50. Миний хэлж буй дүгнэлт практикт ямар ач холбогдолтой вэ гэдгийг анхаар. Өөр тийш нь гуйвуулах боломжийг бусдад бүү олго.

51. Шинжлэх ухааныг танин мэдэхүйтэй хүн, сайдын ажил албыг практик сайтай туршлага арвинтай хүнээр удирдуулбал үр дүнд хүрнэ.

52. Үндсэн хууль бол "алганд багтсан" Монгол Улс юм.

53. Үндсэн хуулийн цэцийн дээр нэг л юм бий. Энэ хөх тэнгэр биш Үндсэн хууль өөрөө юм.

54. Үндсэн хууль бол тогтворжсон нийгмийг бататгасан бус харин төлөвших нийгмийн үндсийг бэхжүүлсэн хууль билээ.

55. Үндсэн хууль чинь замын хөдөлгөөний дүрэм шиг явах, зогсохыг журамласан хууль биш.

56. Овроор бяцхан боловч агуулгаар баян энэ хууль та бүхний өврийн ном, тархины бичлэг, амны уншлага, зүрхний тань хэмнэл байх болтугай.

57. Үндсэн хууль бол өөрчлөгдөшгүй мөнхийн гэрэлт хөшөө биш боловч аливаа өөрчлөлт нь ардчиллыг гүнзгийрүүлээд гарцаагүй, зайлшгүй харэгтэй жам ёсны хандлагад нийцсэн, эх хуулийнхаа суурь үзэл баримтлалаа

лавшруулсан байх учиртай.

58. Үндсэн хууль таны төлөө, иргэн бидний төлөө засаг төрийн байгууллагын дур зоргын эсрэг сөрөн зогсдог гол хууль юм. Иймд түүнээс хөндий байж болохгүй.

59. Хуулиуд хоорондоо амин холбоотой. Нэг нь нөгөөтэйгөө авцалдан хамсаж, аль алиныгаа (дэмжин хамгаалж) байдаг.

60. Хууль бол тэр чигээрээ төр улсын түүхийн их толь бичиг, ард түмний өв залгамжилсан хөрөнгө мөн гэхэд хэтрэхгүй.

61. Тогтвортой хуульгүй үед тогтворжсон нийгэм төлөвшихгүй.

62. Төрөлжүүлсэн хэдхэн чамбай хуультай, тэр нь газар сайгүй тогтвортой мөрдөгдөн, мадаггүй биелдэг байхад л хуулийн гол бодлого чиглүүштэй.

63. Ойр зуурын хэрэгцээ, орон гарсан ганц нэг удаагийн сөрөг үйл явдалд бачимдаж төрийнхө гол хуулийн утгыг гуйвуулан муучлахыг тэвчиж, харин түүний холч утга санааг нь ойлгох үндсэн дээр бусдад хуулиар тодруулан тогтвортой мөрдөх нь нийгмийн эрх зүйн ухамсрын баримжаа тууштай байж, нийгэм тогтворжихыг нэг үндэс мөн болов уу.

64. Улсын албан хэргийг төрөлх хэлээрээ эрхэлж явуулах, бичиж үлдээх нь улс төрний бодлого, хуулиа нийтээр нэг мөр ойлгож хэрэгжүүлэх гол нөхцөл мөн.

65. Мэргэшээгүй хүмүүсийн хийсэн хуулийг мэргэшсэн шүүх шударгаар хэрэглэхийн боломж үнэхээр байхгүй, тайлбарлах ч аргагүй болдог.

66. Хууль дээдлэх нь тэр бүхнээс өндөр дээд түвшний үнэлэмж түүгээмэл зарчим, ардчиллын үнэт зүйл мөн.

67. Хууль дээдлэх ёсон бол засаг төр барих урлаг. Хүн зон амар жимэр амьдрахуйн арга ухаан мөн.

68. Бүхнийг билгийн нүдээр харж, эв гавыг нь олж, гардан найруулж удирдах (хөгжмийн удирдаач) хэрэгтэй. Ийм үүрэг нь гүйцэтгэх эрх мэдэлд төвлөрдөг. Хэрэв гүйцэтгэх эрх мэдлийн хүрээнд дүрсэлбэл: ноотыг нь Их Хурал бичиж, хөгжмийн хамтлагийг нь Засгийн газар удирдаж, дуулаачийг нь яам, тамгын газрууд орлож, үзэгчдийн үүргийг ард түмэн биелүүлнэ.

69. Товчоор таны шударга чанар, ажил үйлс, хүн гэсэн нэр төрийг тань шүүх эцэслэн хамгаална.

70. Төрийн удирдлагын хүрээнд хууль ёс, зүй ёс хоёрыг сөргүүлэн тавьж хэрхэвч болдоггүй юм.

71. Ямар ч "ааш араншнн бүхий" засаг төртэй, орон нутаг нь хөний, юуны удирдлагатай байх вэ? гэдгийг шийдвэрлэх нь бүх хүний улс төрийн эрх, тухайн ард түмний бүрэн эрхт байдлын цөм асуудал юм. Улс төрийн болон төрийн дэглэм түүний хэлбэр тэргүүтнээр болчимгүй оролдвол юунд ч хүргэж болох осолтой.

72. Шүүгч хүн шатрын зальтай нүүдэл шиг юм хийж болохгүй.

73. Аливаа шүүх эцсийн дүнд хүний эрхийг хамгаалах хууль зүйн баталгаа байх ёстой.

74. Шүүх бол нийгмийн амьдралаас таслагдан сансрын уудамд дүүжлэгдсэн биегүй цогцос биш.

75. Шүүх, шүүгч хоёр нь нийгмийн бүх (организм) бие цогцтой амин холбоотой асар чухал үүрэгтэн мөн.

76. Даргын толгойд юу орсноор дүрмээ хийж болохгүй. Төрийн хүний толгой, хөл нь нэг судсаар холбогддог.

77. Шинэтгэл гэдэг бол будаг шохой түрхэж, өнгө зүс сольсон урсгал засвар төдий биш. Харни түүхэн нэг цаг үед ганц удаа үндсээр нь эргүүлэх цогц буюу нж бүрдэл бүхий чанарын дэвшил мөн.

78. Сөрөг бүхнийг хуулийн хүчээр номхруулж, Сүйтгэлтэй бүхнээс цагдаагийн хүчээр сэргийлж, Тулгамдсан бүхнийг түшмэдийн хүслээр шийдвэрлэнэ гэх нь хэзээнээс үл гүйцэлдэх үзэл, угтаа бол бурангуйн ёс юм.

79. Хүн танд засаг төрөөс эрх, эрх чөлөө бэлэглэж байгаа бус, төрөхөд тань хамт мэндэлж насан хутаг орштол тань "хамт байх" энэхүү эрхэм уг чанар, жам ёсоор л заяагдсан. Үүнийг хүн та өөрөө ухамсарлаж төрөөрөө хамгаалуулж явахын заяатай. Энэ бол шинэ цагийн Монгол Үндсэн хуулийн үзэл баримтлал болой.

80. Эв хууль гаргадаг Улсын Их Хурал

Сайн гүйцэтгэдэг Засгийн газар  
Шударгаар хамгаалдаг Шүүх байж  
Сая хууль биелнэ.

81. Тогтвортой амьдралын үндэс бол хууль.

82. Хүний амьдрал өөрөө хууль байхгүй юу



Хуульч хүн бол жинхэнэ хүн байх ёстой.

83. Өөрийн амьдралаас хууль боловсруулаад

Дэлхийн түвшинд шалган үзээд гаргавал

Гаднаа шүүмжлэлгүй, дотроо хийгүй болно.

84. Монгол Улсын иргэд нийлж Монголын ард түмэн гэх нэгэн бүхлийг бүрдүүлнэ. Гэхдээ энэ бол энгийн тооны нийлбэр гэсэн үг биш юм.

85. Өдгөө хүн төрж мэндлэхдээ салшгүй эрх, эрх чөлөө тээж энэ ертөнцөд ирдэг. Засаг төр түүнийг олгодоггүй, харин ч зөрчдөг гэмтэй.

86. Хууль бол төрийн бодлогын хэмжүүр мөн.

87. Иргэд хууль тогтоох үйл ажллагаанд саналаа хэлж, оролцон нөлөөлбө гэвэл хороодын хуралдааны үе шатаид идэвхтэй ажиллах нь зохистой бөгөөд нлүү үр дүнтэй.

88. Төрийн тэргүүн тангараг өргөнө гэдэг бол наадмын талбайд ерөөл тавихтай зүйрлэшгүй. Энэ бол эцсийн өндөр хариуцлагыг нийт ард түмнийхээ өмнө хүлээж буйн дээд илрэл юм.

89. Улс төрийн шинэтгэл нь эрх зүйн шинэтгэлгүйгээр амилах боломжгүй юм.

90. Хэрэв улс төр жам ёсоороо оршин хөгждөгсөн бол амьсгалахад цэвэр агаар, цэцэг навч, цэнгэг ус юутай ч зүйрлэшгүй чухлын адил улс төрийн эрүүл саруул орчин нь ард олны амар түвшин амьдрахуйн гол орчин нөхцөлийн нэг мөн билээ.

91. Засаг төрийн эх булаг нь Монголын ард түмний хүсэл зориг юм.

92. Хүний эрхийн тухай сайн хууль, сайхан хөтөлбөр гаргаж, түүнээ хичнээн

ч янзаар магтан өгүүлж болно. Харин түүнийг хүн өөрөө мэдэж, чармайж, засаг төр шударгаар хамгаалан дэмжиж, гаргасан хууль, амласан хөтөлбөрөө амь тавин хэрэгжүүлэх нь эцсийн зорилго билээ.

93. Хууль дээдлэх ёс хэн нэг хүний санаанд гэнэт буугаад биччихсэн томьёолол биш. Харин энэ бол өмнөх хийгээд өөрийн цаг үе бүрийн өвөрмөц байдлыг тусгасан эрх зүйн үнэт зүйл мөн.

94. Улсын Их Хурлын гишүүний халдашгүй байдал нь түүнийг юунаас ч "хир халдаахааргүй" онголж, дархалсан "улаан номын амьтан" болгох хэрэг огтоос биш болой.

95. Эрх мэдэл хуваарилалт нь нэг төрийн хоёр өөр ажлыг нэг хүн хийж болохгүй гэдгийг, өөрөөр хэлбэл хийх ёстой нэг л үүрэгт ажлаа хийх шиг хийхийг шаарддаг.

96. Газрын хэвлий, түүний баялаг гагцхүү төрийн өмч гэдгийг газраас нь ялгамжтай, онцлон авч үзэж, орон нутагт зөвхөн эзэмших, ашиглах эрх өгөх, зөвшөөрлийн тогтолцоо, төлбөрийн талаас нь аймаг, суманд унацтай байхыг тооцоолсон хууль журам хэрэгтэй. Харамлахад хамаг учир байгаа биш, хамгаалж ашиглах, сэргээхэд гол ашиг тус нь бий.

97. - Хар хорумыг Монгол төрийн сүр хүчний илэрхийлэл болсон эртний хот, Азн, Европын урчуудын хамтын бүтээл, соёл, түүхийн хосгүй өв болохын хувьд нь сэргээн босгож үзмэр болгох нэгэн хувилбар:

- Хар хорумыг олон улсын аялал жуулчлал, амралт цэнгүүний төв сүлжээ болгох чиглэлтэйгээр сэргээн босгох өөр нэгэн хувилбар:

- Хар хорумыг соёл, аялал жуулчлалын зангилаа байх нөхцөлийг

нь бодолцон, шаардлагатай үйлчилгээ бүхний засаг захиргааны авсаархан гоёмсог төв — Монгол Улсын нийслэл болгох бас нэгэн хувилбар байж болох юм хэмээн сэтгэлд буудаг.

98. Төрийн байгуулал, хэлбэр, дэглэмийн эрх зүйн үндсийг судалж, практик шийдлийн мэргэн арга замыг боловсруулахад “хар ухаан” бус, Үндсэн хуулийн эрх зүйн шинжлэх ухаан онцгой үүрэгтэй.

99. Сургуульгүй байж боловсрол хөгжүүлэх, амнэлэггүй байж эрүүлийг хамгаалах, мөнгөгүй байж тэтгэвэр олгох гэж байх уу даа гэдгээс ч баталгаагүй эрх нь хоосон тунхаг, харин ийм баталгаатай бол бодит эрх гэж үүнээс ойлгож болно.

100. Хуулийг “доодсыг” энэрэн хамгаалах, “дээдсийг” эрхэмлэн хязгаарлахын тулд гаргадаг.

101. Хууль дээдлэх ёс гэдэг бол дур зоргын буюу нэг намын удирдах бүлгийн хүсэл зоригийн бус харин төр, нийгмийн хөгжлийн жам ёсыг тусган тухайн улсын Үндсэн хуульд нийцүүлсэн бодит чанартай эрх зүйн үзэл, өөрөөр хэлбэл шударга үнэний хуулиар нийгмийн харилцааг зохицуулсан зарчим мөн.

102. Хууль дээдлэх ёс нь угтаа эрх зүйг дээдлэх гэсэн агуулгатай гэж болно.

103. Хууль дээдлэх ёсон бол засаг төр барих урлаг, хүн зон амар жимэр оршихуйн гол арга мөн.

104. Нэг үгээр хэлбэл жотоо мануулахын тулд нохой тэжээдгийн адил түмэн олноо арчлан хамгаалж, тусгаар улсаа мандуулахын тулд л засаг төр гэх тусгай албыг байгуулж, тэжээн тэтгэдэг.

105. Хэрэв парламент нь Үндсэн хуулиа, Засгийн газар түүний байгууллага ба Шүүхүүд нь Үндсэн хууль, бусад хуулийг яв цав дагаж мөрдвөл сая эрх зүйт төр бүрэлдэнэ.

106. Дээдсийн мэдлийг хязгаарлан барьж, иргэдийн эрхийг хүндэтгэн дээдлэх, улсаа төвхнүүлэх, засаг төрөө байгуулах эцэг хэм хэмжээг Үндсэн хууль гэдэг. Түүний хил хязгаарыг давж алхах эрх хэнд ч байхгүй бөлгөө.

107. Хүүхэд “аав, ээж” гэж анх хэлд орохдоо тэднийгээ андуурдаггүй шиг томчуул улс төрд хөл тавихдаа “удирдлага”, “засаг” хоёроо хутгалгүй хэлж, ойлгохоос эхлүүштэй.

108. Хүн хүний бахархал өөр, өөр. Эрдэм авьяасаар, эр чадлаар, эд агуурсаар, эцэг эхээр, эхнэр хүүхдээрээ, эрдэмтэн мэргэдээрээ, эхээс мэндэлсэн нутгаараа гээд элдвийг хэлж болно. Энэ бүхий дотроос эх орноороо бахархаас илүүтэй нь огтхон ч үгүй.

*Ходолморийн баатар, Ардын багш, гавьяат хуульч, доктор, профессор Ач Хариадыхны Бяраагийн Чимидийн ном, бүтээлд орсон хийгээд цр ач нартаа хэлж сургаж байсан цгийг хүүхдүүд нь эмхлэн бяцхан ном болгосныг энэ дугаарт орууллаа. Мэдээж эрхэм хүний бичиж, ярьж, хэлж, өвлөж байсан маш олон цгээс яовхон 108-ыг тгцвэрлэн авсныг уншигч Та болгооно биз ээ.*

*“Машид дээдэлсэн хүндэтгэлийн цр нь цагаан байг” (2013.3.29) гэсэн энэхүү авсаархан бөлөгч утга төгөөлдөр номыг эрхлэн гаргагч нь Гэргий Б.Цэвэрбаян, охин Ч.Сайнсанаа, хүү Ч.Батцогт, охин Ч.Сайнзаяа мөн болой.*

*Сэтгүүлд нийтлүүлсэн: Шавь, “Чимид” сангийн удирдах зөвлөлийн дарга, академич Ж.Амарсанаа*