



ХУУЛЬ ЗҮЙН ҮНДЭСНИЙ
ХҮРЭЭЛЭН

НИЙТИЙН ЭРХ ЗҮЙД ХОЛБОГДОХ СУДАЛГААНЫ ТАЙЛАНГИЙН ЭМХЭТГЭЛ

ХІ БОТЬ

(2021 онд хийж гүйцэтгэсэн судалгаа)

Улаанбаатар хот
2022 он

ДАА 340
ННА 67
Н-615

ХУУЛЬ ЗҮЙН ҮНДЭСНИЙ ХҮРЭЭЛЭНГИЙН АЛСЫН ХАРАА

Олон улсын жишигт нийцсэн эрдэм, шинжилгээ,
сургалт мэдээллийн үндэсний хүрээлэн болон хөгжинө.

© Хууль зүйн үндэсний хүрээлэн

Хянан тохиолдуулсан : Хууль зүйн үндэсний хүрээлэнгийн захирал,
Хууль зүйн ухааны доктор (Dr.Jur.) Х.Эрдэм-Ундрах

Эмхэтгэсэн: Хууль зүйн судалгааны төв

Хэвлэлийн эх бэлтгэсэн: Эх бэлтгэгч, дизайнер Б.Заяа
Хууль зүйн үндэсний хүрээлэнгийн хэвлэх үйлдвэрт хэвлэв.

Хэвлэсэн хугацаа: 2022 он.

ISBN 978-9919-9964-4-4

ӨМНӨХ ҮГ



Эрхэм хүндэт уншигч та бүхний түмэн амгаланг айлтган мэндчиле.

Хууль зүйн үндэсний хүрээлэн 2021 онд гүйцэтгэсэн судалгаануудаа “Хувийн эрх зүйд холбогдох судалгаа (Судалгааны тайлангийн эмхэтгэл IX боть)”, “Эрүүгийн эрх зүй, эрүүгийн процессын эрх зүйд холбогдох судалгаа (Судалгааны тайлангийн эмхэтгэл X боть)”, “Нийтийн эрх зүйд холбогдох судалгаа (Судалгааны тайлангийн эмхэтгэл XI боть)”, “Зөрчлийн эрх зүйд холбогдох судалгаа (Судалгааны тайлангийн эмхэтгэл XII боть)” хэмээх дөрвөн ботиор уншигч олноо толилуулж

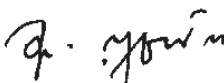
байна.

Хууль тогтоомжийн тухай хуулийн 49.3-т “Засгийн газраас хийх хууль тогтоомжийн хэрэгжилтийн хяналт шинжилгээ, үнэлгээг холбогдох төрийн захиргааны төв байгууллага хэрэгжүүлнэ.” хэмээн заасанчлан Хууль зүй, дотоод хэргийн сайдын 2021 оны 01 дүгээр сарын 14-ний өдрийн 1/195 тоот албан үүргийн дагуу Хууль зүйн үндэсний хүрээлэн нь Иргэний хууль, Иргэний хэрэг шүүхэд хянан шийдвэрлэх тухай хууль, Эрүүгийн хууль, Эрүүгийн хэрэг хянан шийдвэрлэх тухай хууль, Захиргааны ерөнхий хууль, Захиргааны хэрэг шүүхэд хянан шийдвэрлэх тухай хууль, Зөрчлийн тухай хууль, Зөрчил шалган шийдвэрлэх тухай хуулийн хэрэгжилтийн үр дагаварт тус тус хяналт, шинжилгээ, үнэлгээг тогтмол хийж байна.

2021 онд Хууль зүйн үндэсний хүрээлэнгийн 2021-2024 оны үйл ажиллагааны стратеги төлөвлөгөө батлагдсан бөгөөд тус төлөвлөгөөнд эрх зүйн салбарт хийгдэж буй суурь судалгааны үр дүнг нэгтгэн жил бүр хэвлүүлэх зорилтыг дэвшүүлсэн билээ. Энэ хүрээнд нийтийн эрх зүйд холбогдох судалгааг багтаасан энэхүү судалгааны тайлангийн XI ботийг эмхэтгэлээ.

Уг эмхэтгэлд Захиргааны ерөнхий хууль дахь “нийтийн эрх зүйн этгээд” болон Иргэний хууль, бусад хууль тогтоомж дахь “нийтийн эрх зүйн хуулийн этгээд” гэх ойлголтыг тодорхойлон, тэдгээрийн хууль зүйн нийцэл, хэрэглээнд холбогдох санал, зөвлөмжийг дэвшүүлсэн бөгөөд Захиргааны хэргийн анхан шатны шүүх хуралдаанд иргэдийн төлөөлөгчийн оролцуулах эрх зүйн зохицуулалтын хэрэгжилтийг үнэлж, практикт иргэдийн төлөөлөгчийн оролцоог түүний процесс ажиллагаанд гүйцэтгэх зорилго, чиг үүрэг тодорхой бус байгаатай холбон судалсан. Түүнчлэн тус ботид иргэн, хуулийн этгээдийн эрх, хууль ёсны ашиг сонирхлыг хамгаалах урьдчилсан хамгаалалтын нэг төрөл болох захиргааны актын биелэлтийг түдгэлзүүлэх зохицуулалтын хэрэгжилтэд тулгамдаж буй асуудлыг хөндсөн ба Монгол Улсын Ерөнхийлөгчийн тухай хуулийн хэрэгжилт үр дагаврыг үнэлж Ерөнхийлөгчийн хууль санаачлах, хориг тавих эрх нь хяналт-тэнцлийн зарчмыг баримтлаж буй эсэхэд дүгнэлт өгсөн болно.

Энэхүү ботид эмхэтгэгдсэн судалгаа нь Монгол Улсын нийтийн эрх зүйн салбарт тулгамдаж буй олон асуудлыг шинжлэх ухааны үүднээс шийдвэрлэгдэхэд зохих ёсоор хувь нэмэр оруулна гэдэгт бид бүхэн гүнээ итгэж байна.

ЗАХИРАЛ  Х.ЭРДЭМ-УНДРАХ

АГУУЛГА

ӨМНӨХ ҮГ	I
ТОВЧИЛСОН ҮГИЙН ЖАГСААЛТ	IV
НЭГ. НИЙТИЙН ЭРХ ЗҮЙН ЭТГЭЭД	1
ХОЁР. МОНГОЛ УЛСЫН ЕРӨНХИЙЛӨГЧИЙН ТУХАЙ ХУУЛИЙН ХЭРЭГЖИЛТИЙН ҮР ДАГАВАРТ ХИЙСЭН ҮНЭЛГЭЭ	37
ГУРАВ. НИЙСЛЭЛИЙН ЭРХ ЗҮЙН БАЙДЛЫН ТУХАЙ ХУУЛИЙН ТӨСӨЛ БОЛОВСРУУЛАХ ХЭРЭГЦЭЭ ШААРДЛАГЫГ УРЬДЧИЛСАН ТАНДАН СУДЛАХ СУДАЛГАА	75
ДӨРӨВ. ТӨРИЙН ХЯНАЛТ ШАЛГАЛТЫН ТУХАЙ ХУУЛИЙН ХЭРЭГЖИЛТИЙН ҮР ДАГАВАРТ ХИЙСЭН ҮНЭЛГЭЭ	101
ТАВ. ШҮҮХ ХУРАЛД ИРГЭДИЙН ТӨЛӨӨЛӨГЧ ОРОЛЦОХ НЬ	219
ЗУРГАА. ЗАХИРГААНЫ АКТЫН БИЕЛЭЛТИЙГ ТҮДГЭЛЗҮҮЛЭХ, ЗАХИРГААНЫ АКТЫН БИЕЛЭЛТИЙГ ТҮДГЭЛЗҮҮЛЖ БОЛОХГҮЙ НӨХЦӨЛ	255

Товчилсон үгийн жагсаалт

ААНБ	Аж ахуйн нэгж, байгууллага
АИХ	Ардын Их Хурал
АНУ	Америкийн Нэгдсэн Улс
АМХГ	Аймгийн мэргэжлийн хяналтын газар
БНИУ	Бүгд Найрамдах Итали Улс
БНПУ	Бүгд Найрамдах Перу Улс
БНМАУ	Бүгд Найрамдах Монгол Ард Улс
БНХАУ	Бүгд Найрамдах Хятад Ард Улс
БНТУ	Бүгд Найрамдах Турк Улс
БНПУ	Бүгд Найрамдах Польш Улс
БНПУ	Бүгд Найрамдах Перу Улс
БНКУ	Бүгд Найрамдах Казакстан Улс
БНСУ	Бүгд Найрамдах Солонгос Улс
БНФУ	Бүгд Найрамдах Франц Улс
БОАЖЯ	Байгаль орчин аялал жуулчлалын яам
БОГУУХ	Байгаль орчин, геологи, уул уурхайн хяналт
ГБХТ-Х	Гэр бүлийн хүчирхийлэлтэй тэмцэх тухай хууль
ГҮТББ	Гишүүддээ үйлчлэх төрийн бус байгууллага
ДТХ	Дампуурлын тухай хууль
ЕАБХАБ	Европын Аюулгүй Байдал Хамтын Ажиллагааны Байгууллага
ЕХ	Европын холбоо
ЗГ	Засгийн газар
ЗД	Засаг дарга
ЗХШХШТХ	Захиргааны хэрэг шүүхэд хянан шийдвэрлэх тухай хууль
ЗХДЗШШ	Захиргааны хэргийн давж заалдах шатны шүүх
ЗЕХ	Захиргааны хэргийн хууль
ЗХАШШ	Захиргааны хэргийн анхан шатны шүүх
ЗХШ	Захиргааны хэргийн шүүх
ЗШША	Зөрчил шалган шийдвэрлэх ажиллагаа
ЗШШТХ	Зөрчил шалган шийдвэрлэх тухай хууль
ИХШХШТХ	Иргэний хэрэг шүүхэд хянан шийдвэрлэх тухай хууль
ИХАШШ	Иргэний хэргийн анхан шатны шүүх
ИХ	Иргэний хууль
ИБУИНВУ	Их Британи Умард Ирландын Нэгдсэн Вант Улс
ИБУТЭТОУП	Иргэний болон улс төрийн эрхийн тухай олон улсын пакт
КТХ	Компанийн тухай хууль
МСӨХДЗ	Монголын сууц өмчлөгчдийн холбооны дээд зөвлөл
МУ	Монгол улс
МУЕ-Х	Монгол Улсын Ерөнхийлөгчийн тухай хууль

МУИХтХ	Монгол Улсын Их Хурлын тухай хууль
МУХАҮТ	Монголын үндэсний худалдаа, аж үйлдвэрийн танхим
МХБ	Мэргэжлийн хяналтын байгууллага
МХБ	Монголын хөрөнгийн бирж
МХЕГ	Мэргэжлийн хяналтын ерөнхий газар
НҮБ	Нэгдсэн Үндэсний Байгууллага
НМХГ	Нийслэлийн мэргэжлийн хяналтын газар
ННФ	Нээлттэй нийгэм форум
НДЗХАШШ	Нийслэл дэх захиргааны хэргийн анхан шатны шүүх
НШГА	Нийслэлийн шийдвэр гүйцэтгэх алба
НЭЗЭ	Нийтийн эрх зүйн этгээд
ОХУ	Оросын Холбооны Улс
СЗХ	Санхүүгийн зохицуулах хороо
СӨХ	Сууц өмчлөгчдийн холбоо
СӨХЭЗБНЗОСБДӨЭХтХ	Сууц өмчлөгчдийн холбооны эрх зүйн байдал, нийтийн зориулалттай орон сууцны байшингийн дундын өмчлөлийн эд хөрөнгийн тухай хууль
СнЗ	Сайд нарын зөвлөл
ТАтХ	Төрийн албаны тухай хууль
ТББ	Төрийн бус байгууллага
ТБОНӨтХ	Төрийн болон орон нутгийн өмчийн тухай хууль
ТЗ	Төрийн захиргааны
ТТ	Төрийн тусгай
ТХШтХ	Төрийн хяналт шалгалтын тухай хууль
ТУЗ	Төлөөлөн удирдах зөвлөл
УДШ	Улсын дээд шүүх
УИХ	Улсын их хурал
УТХТХ	Улсын тэмдэгтийн хураамжийн тухай хууль
УТХ	Улсын тэмдэгтийн хураамж
УША	Урьдчилан шийдвэрлэх ажиллагаа
ҮЦБ	Үнэт цаасны байгууллага
ҮЦЗЗТХ	Үнэт цаасны зах зээлийн тухай хууль
ХАБҮЛЛ	Хүнсний аюулгүй байдлын үндэсний лавлагаа лаборатори
ХБНГУ	Холбооны Бүгд Найрамдах Герман Улс
ХХША	Хэрэг хянан шийдвэрлэх ажиллагаа
ХЗДХЯ	Хууль зүй, дотоод хэргийн яам
ХЗҮХ	Хууль зүйн үндэсний хүрээлэн
ХМХА	Хилийн мэргэжлийн хяналтын алба
ХК	Хувьцаат компани
ХХК	Хязгаарлагдмал хариуцлагатай компани
ХЭХ	Хувьцаа эзэмшигчдийн хурал
ХШЗ	Хянан шалгагчдын зөвлөл
ХШ	Хянан шалгагч

ХЭУБ	Хуулийн этгээдийн улсын бүртгэл
ХЭҮК	Хүний эрхийн Үндэсний комисс
ХЭҮТ	Хүчирхийллийн эсрэг үндэсний төв
ЦЕГ	Цагдаагийн ерөнхий газар
ШШГ	Шүүхийн шийдвэр гүйцэтгэл
ШШГТХ	Шүүхийн шийдвэр гүйцэтгэх тухай хууль
ЭХ	Эрүүгийн хууль
ЭХХШтХ	Эрүүгийн хэрэг хянан шийдвэрлэх тухай хууль
ЭХХША	Эрүүгийн хэрэг хянан шийдвэрлэх ажиллагаа
ЭХШ	Эрүүгийн хэргийн шүүх
ЭХАШШ	Эрүүгийн хэргийн анхан шатны шүүх
ЭИХХЦХ	Экспорт, импорт, хилийн хорио цээрийн хяналт
PC	Private company
LLC	Limited liability company
SARL	Société à Responsabilité Limitée
SRL	Società a responsabilità limitata
GmbH	Gesellschaft Mit Beschränkter Haftung
LS	Limited Sirket

НЭГ. НИЙТИЙН ЭРХ ЗҮЙН ЭТГЭЭД

Судалгааг удирдсан: Хууль зүйн үндэсний хүрээлэнгийн захирал,
Хууль зүйн ухааны доктор (Dr.Jur.) Х.Эрдэм-Ундрах

Судалгааны багийн бусад гишүүд:
Эрдэмтэн нарийн бичгийн дарга,
Хууль зүйн ухааны доктор (LL.D) С.Сүхбаатар
Эрдэм шинжилгээний ажилтан Р.Хатансайхан,
Эрдэм шинжилгээний ажилтан Б.Дүүрэнжаргал,
Эрдэм шинжилгээний ажилтан С.Мягмарсүрэн

УДИРТГАЛ

Монгол Улсын Засгийн газрын 2020-2024 оны үйл ажиллагааны хөтөлбөрийн 4.4-т “Шүүгчийн хараат бус, шүүхийн бие даасан байдлыг хангаж, хүний эрх, эдийн засаг, бизнесийн орчныг дэмжсэн хууль тогтоомжийн шинэчлэлийг хийж, шударга ёс, хуульт ёсыг бэхжүүлнэ” хэмээн заагаад 4.4.10-т “Төрийн болон орон нутгийн өмчийн бүртгэл, ашиглалт, хамгаалалтыг сайжруулж, төрийн өмчит болон төрийн өмчийн оролцоотой хуулийн этгээдийн засаглалыг олон улсын жишигт нийцүүлэх...” гэж заасан.

Уг баримт бичигт үндэслэн Хууль зүй, дотоод хэргийн сайдаас тус хүрээлэнд 2021 оны 01 дүгээр сарын 14-ний өдрийн 1/195 тоот албан бичгээр Захиргааны ерөнхий хууль (цаашид ЗЕХ гэх) болон Захиргааны хэрэг шүүхэд хянан шийдвэрлэх тухай хуулийн хэрэгжилтэд улирал бүр тогтмол дүн шинжилгээ хийх чиглэлийг өгсөн.

Манай улсын хувьд нийтийн эрх зүйн суурь харилцааг зохицуулсан ЗЕХ-д “нийтийн эрх зүйн этгээд”, харин хувийн эрх зүйн суурь харилцааг зохицуулсан Иргэний хуульд “нийтийн эрх зүйн хуулийн этгээд” гэж тусгасан. Улмаар нийтийн эрх зүйн хууль тогтоомж ЗЕХ-д үндэслэн “нийтийн эрх зүйн этгээд”, хувийн эрх зүйн хууль тогтоомж Иргэний хуульдаа үндэслэн “нийтийн эрх зүйн хуулийн этгээд” хэмээх нэр томъёог хэрэглэж байна.

Иймд Хууль зүйн үндэсний хүрээлэнгээс 2021 оны III улиралд нийтийн болон хувийн эрх зүйн суурь хуульд ижил нэр томъёог ялгаатай байдлаар хуульчилсан асуудлыг, цаашлаад Захиргааны ерөнхий хуулийн 5 дугаар зүйлийн 5.1 болон Захиргааны хэрэг шүүхэд хянан шийдвэрлэх тухай хуулийн 3 дугаар зүйлийн 3.1.1-т заасан “нийтийн эрх зүйн этгээд”-ийн эрх зүйн зохицуулалтыг онолын болон практик талаас нь судалж, олон улсын зохицуулалттай харьцуулан цаашдын хөгжлийн чиг хандлагыг тодруулахыг зорилоо.

НЭГДҮГЭЭР БҮЛЭГ. НИЙТИЙН ЭРХ ЗҮЙН ЭТГЭЭДИЙН ТУХАЙ ОЙЛГОЛТ

Манай улсын хувьд нийтийн эрх зүйн суурь харилцааг хуульчилсан ЗЕХ-д нийтийн эрх зүйн этгээд, харин хувийн эрх зүйн суурь харилцааг хуульчилсан Иргэний хуульд нийтийн эрх зүйн хуулийн этгээд гэж хуульчилсныг 3 бүлэгт дэлгэрүүлэн судлалаа.

1.1. “Нийтийн эрх зүйн этгээд”, “нийтийн эрх зүйн хуулийн этгээд” хэмээн ялгаатай хуульчилж буй тухайд

Өнөөгийн байдлаар хүчин төгөлдөр мөрдөгдөж буй Монгол Улсын хуулиудад “Нийтийн эрх зүйн этгээд”, “нийтийн эрх зүйн хуулийн этгээд” гэх нэр томъёог Иргэний хууль 2002 [1], Нотариатын тухай хууль 2011 [2], Хуульчийн эрх зүйн байдлын тухай хууль 2012 [3], ЗЕХ 2015 [4], Зөвлөлдөх санал асуулгын тухай хууль 2017 [5], Хуулийн этгээдийн улсын бүртгэлийн тухай хууль 2018 [6], Өргөн нэвтрүүлгийн тухай хууль 2019 [7], Өмгөөллийн тухай хууль 2019 [8], Монгол Улсын засаг захиргаа, нутаг дэвсгэрийн нэгж, түүний удирдлагын тухай хууль 2020 [9], Харилцаа холбооны тухай хууль [10]-д тус тус тусгасан байна. /Хавсралт 1-ийг үзнэ үү/

Өөрөөр хэлбэл, манай улсын хувьд нийтийн эрх зүйн суурь харилцааг зохицуулсан ЗЕХ-д нийтийн эрх зүйн этгээд, харин хувийн эрх зүйн суурь харилцааг зохицуулсан Иргэний хуульд нийтийн эрх зүйн хуулийн этгээд гэж хуульчилсан.

Улмаар Засаг захиргаа нутаг дэвсгэрийн нэгж, түүний удирдлагын тухай хууль, Нотариатын тухай хууль зэрэг нийтийн эрх зүй харилцааг зохицуулсан хууль тогтоомж ЗЕХ-д үндэслэн нийтийн эрх зүйн этгээд, Хуулийн этгээдийн улсын бүртгэлийн тухай хууль, Өргөн нэвтрүүлгийн тухай хууль зэрэг хувийн эрх зүйн харилцааг зохицуулсан хууль тогтоомж Иргэний хуульд үндэслэн нийтийн эрх зүйн хуулийн этгээд гэж хуульчилсан.

Энэ нь ижил чиг үүрэг бүхий байгууллагыг нийтийн эрх зүйн этгээд, нийтийн эрх зүйн хуулийн этгээд хэмээн ялгаатай байдлаар нэрлэх гажуудлыг үүсгэж байна. Өөрөөр хэлбэл, захиргааны чиг үүргийг хууль болон нийтийн эрх зүйн гэрээний үндсэн дээр шилжүүлэн авсан /Хуульчдын холбоо, Өмгөөллийн холбоо, Нотариатын танхим/ байгууллагыг практикт ялгаатай байдлаар нэрлэжээ.

Тодруулбал, 2011 оны Нотариатын тухай хуулийн 8.1-д нийтийн эрх зүйн этгээд, 2015 оны Хуульчийн эрх зүйн байдлын тухай хуулийн 3.1.4, 2019 оны Өмгөөллийн тухай хуулийн 38.2-д нийтийн эрх зүйн хуулийн этгээд гэж ялгаатай байдлаар хуульчилснаас үүдэн Монголын хуульчдын холбоо 2018.07.05-ны өдөр, Монголын өмгөөлөгчдын холбоо 2020.10.14-ний өдөр Хуулийн этгээдийн улсын бүртгэлийн тухай хуулийн 7.1.7-д заасны дагуу Улсын бүртгэлийн ерөнхий газар нийтийн эрх зүй этгээдээр тус тус бүртгүүлсэн байна.

1.1.1. Иргэний хуулиар зохицуулсан нийтийн эрх зүйн хуулийн этгээд

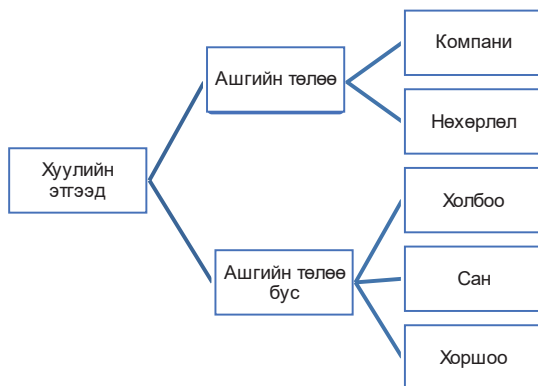
Ижил чиг үүрэг бүхий байгууллагыг ялгаатай хуульчилж буй нь Иргэний хууль, ЗЕХ-тай холбоотой талаар өмнөх хэсэгт дурдсан. Нийтийн эрх зүйн хуулийн этгээдийг анх хуульчилсан Иргэний хуулийн талаар товч авч үзье.

Хуулийн этгээд хэмээх ойлголтыг ерөнхийд нь Монгол Улсын Иргэний хуульд дараах байдлаар тодорхойлсон.

25.1. Өмчлөлдөө буюу эзэмших, ашиглах, захиран зарцуулах эрхдээ тусгайлсан хөрөнгөтэй, өөрийн нэрээр эрх олж, үүрэг хүлээдэг, үйл ажиллагаанаасаа бий болох үр дагаврыг эд хөрөнгөөрөө хариуцдаг, нэхэмжлэгч, хариуцагч байж чадах, тодорхой зорилго бүхий, тогтвортой үйл ажиллагаа эрхэлдэг зохион байгуулалтын нэгдлийг хуулийн этгээд гэнэ.

Мөн түүнчлэн Иргэний хуулийн 33 дугаар зүйлд зааснаар хувийн эрх зүйн хуулийн этгээдийг дараах байдлаар ангилсан.

Бүдүүвч 1. Хуулийн этгээдийн ангилал



Харин Иргэний хуульд нийтийн эрх зүйн хуулийн этгээдийн талаар дараах байдлаар хуульчилсан.

26.3. Нийтийн эрх зүйн хуулийн этгээдийн иргэний эрх зүйн чадвар хуульд заасан журмаар байгуулагдсанаар үүсч, татан буугдсанаар дуусгавар болох бөгөөд иргэний эрх зүйн харилцаанд бусад оролцогчтой адил тэгш эрхтэй оролцоно.

Иргэний хуульд дээрх байдлаар нийтийн эрх зүйн хуулийн этгээд гэж тусгасан боловч энэ нь уг ойлголтыг бий болгосон эсхүл тодорхойлсон зүйл биш зөвхөн иргэний эрх зүйн харилцаанд хэрхэн оролцох буюу иргэний эрх зүйн чадварын талаар тусгасан байна.

1.1.2. Хуулийн этгээдийн улсын бүртгэлийн тухайд

Өмнөх хэсэгт Хувийн эрх зүйн хууль тогтоомжид нийтийн эрх зүйн хуулийн этгээд гэж хуульчилсан тухай өгүүлсэн. Иргэний хуульд үндэслэж хуулийн этгээдийг бүртгэх зорилготой хууль бол Хуулийн этгээдийн улсын бүртгэлийн тухай хууль юм.

Нийтийн эрх зүйн этгээд гэдэг нь үйл ажиллагааны чиглэл, чиг үүрэг, үүсгэн байгуулагдсан арга, тусгайлан олгогдсон эрх мэдлээрээ хувийн эрх зүйн хуулийн этгээдээс ялгаатай этгээд байна. Хуулийн этгээдийн улсын бүртгэлийн тухай хуульд ангилснаар 7 дугаар зүйлийн 7.1.1-7.1.5 дах хэсэгт заасан хуулийн этгээд (нөхөрлөл, компани, холбоо, сан, хоршоо) нь Иргэний хуульд тодорхойлсон хуулийн этгээд буюу хувийн эрх зүйн хуулийн этгээд байна.

Харин тус хуулийн 7.1.8-7.1.10 дах хэсэгт заасан (төрийн байгууллага, албан газар, улсын төсөвт үйлдвэрийн газар, аж ахуйн тооцоот үйлдвэрийн газар) нь төрийн өмчит хуулийн этгээд байна. Тодруулбал, “төр чиг үүргээ хэрэгжүүлэх болон нийгмийн хэрэгцээг хангах зорилгоор өөрийн өмчөөр дангаараа байгуулсан хуулийн этгээдийг төрийн өмчит хуулийн этгээд гэнэ.” хэмээн Төрийн болон орон нутгийн өмчийн тухай хуульд заажээ.

Хуулийн этгээдийг эрх зүйн суурь ангиллын дагуу нийтийн эрх зүйн этгээд, хувийн эрх зүйн хуулийн этгээд хэмээн ангилдаг бол өмчийн ангиллын дагуу төрийн, хувийн, холимог өмчийн хуулийн этгээд хэмээн ангилдаг. Хуулийн этгээдийн улсын бүртгэлийн тухай хуульд хуулийн этгээдийг дээрх хоёр ангиллыг давхардуулан ангилсан.

Онолын хувьд нийтийн эрх зүйн этгээдэд төрийн гүйцэтгэх байгууллагууд, нийтийн эрх зүйн бусад этгээд (гишүүнчлэл бүхий нэгдэл, албан газар, нийтийн эрх зүйн сан) хамаарна.¹ Хуулийн этгээдийн улсын бүртгэлийн тухай хуульд давхардуулан ангилснаар төрийн байгууллага албан газар, нийтийн эрх зүйн этгээд нь тусдаа ойлголтууд хэмээн үзэж болохоор байгаа боловч чиг үүрэг, зохион байгуулалт, үүсгэн байгуулагдаж буй хэлбэр, үйл ажиллагааны онцлогоос хамаарч төрийн байгууллага, албан газар нь нийтийн эрх зүйн этгээдэд хамаарахаар байна.

Өөрөөр хэлбэл, нийтийн эрх зүйн хуулийн этгээд гэх ойлголт нь төрийн байгууллага, албан газрыг өөртөө агуулж байгаа буюу илүү өргөн хүрээтэй ойлголт байна. Иймд хуулийн этгээдийн улсын бүртгэлийн тухай хуульд ангилсан хуулийн этгээдийн ангилал буюу бүртгэх хэлбэр нь учир дутагдалтай буюу уг хууль зүйн зохицуулалтыг дахин анхаарах шаардлагатай байна.

Түүнчлэн Хуулийн этгээдийн улсын бүртгэлийн тухай хуулийн 7.1.7-д нийтийн эрх зүйн этгээдийг бүртгүүлэхээр зохицуулсан. Уг зүйл заалттай холбогдуулан Улсын бүртгэлийн ерөнхий газраас нийтийн эрх зүй хуулийн этгээдээр бүртгүүлсэн байгууллагын мэдээллийг тодруулав.

Улсын бүртгэлийн ерөнхий газрын 2021.09.13-ны өдрийн 5/6297 тоот албан бичгээр нийтийн эрх зүйн хуулийн этгээдээр 3 байгууллага буюу “Монголын хуульчдын холбоо, Монголын өмгөөлөгчдийн холбоо, Монголын телевизүүдийн холбоо бүртгэлтэй байна” гэжээ.

Дээрхээс дүгнэвэл, Манай улсад нийтийн эрх зүйн салбарын хүрээнд Нийтийн эрх зүйн этгээд, хувийн эрх зүйн салбарын хүрээнд Нийтийн эрх зүйн хуулийн этгээд гэж хуульчилсан. Хувийн эрх зүйн суурь хууль болох Иргэний хуулийн 26.3-д тусгасан нийтийн эрх зүйн хуулийн этгээдийн зохицуулалт нь тухайн ойлголтыг бий болгосон эсхүл тодорхойлсон зүйл биш зөвхөн иргэний эрх зүйн харилцаанд хэрхэн оролцох буюу иргэний эрх зүйн чадварын талаар хуульчилсан.

Түүнчлэн Иргэний хуульд үндэслэж хуулийн этгээдийг бүртгэх зорилготой хууль болох Хуулийн этгээдийн улсын бүртгэлийн тухай хуулийн 7.1.7-д нийтийн эрх зүйн хуулийн этгээдийг бүртгүүлэхээр хуульчилсан ч 2021 оны байдлаар Монголын хуульчдын холбоо, Монголын өмгөөлөгчдийн холбоо, Монголын телевизүүдийн холбоо гэсэн 3 байгууллага нийтийн эрх зүйн хуулийн этгээдээр бүртгүүлсэн.

Хувийн эрх зүйн хууль тогтоомжид хуульчилсан нийтийн эрх зүйн хуулийн этгээдийн зохицуулалтыг энэ бүлгээр судаллаа.

1 П.Одгэрэл, Захиргааны эрх зүйн ерөнхий анги, УБ, 2016, 95 дахь тал.

1.2.Захиргааны ерөнхий хуульд тусгасан “нийтийн эрх зүйн этгээд”

Өмнөх бүлэгт хувийн эрх зүйн хууль тогтоомжид хуульчилсан нийтийн эрх зүйн хуулийн этгээдийн өнөөгийн байдлыг судалж товч дүгнэлтийг өгсөн. Харин энэ бүлгээр нийтийн эрх зүйн хууль тогтоомжид хуульчилсан нийтийн эрх зүйн этгээдийг авч үзье.

ЗЕХ-ийн гол үзэл баримтлал нь нийтийн эрх зүйн салбарын суурь зохицуулалтыг бий болгох, цаашлаад уг суурь зохицуулалтад үндэслэн нийтийн эрх зүйн салбарын хууль тогтоомжийг боловсруулж, шинэчлэх явдал байсан. Өөрөөр хэлбэл, суурь шинжтэй ЗЕХ-д нийтийн эрх зүйн этгээдийг зохицуулснаар манай улсын нийтийн эрх зүйн салбарын цаашдын хөгжилд нийтийн эрх зүйн этгээдийн эзлэх байр суурийг тодорхойлжээ. Иймд ЗЕХ-д тусгасан нийтийн эрх зүйн этгээдийн зохицуулалтыг нарийвчлан судалъя.

1.2.1.Нийтийн эрх зүйн субъект, нийтийн эрх зүйн этгээдийн тухайд

Нийтийн эрх зүйн этгээдийг өргөн хүрээнд зохицуулсан суурь хууль бол ЗЕХ юм. ЗЕХ батлагдсанаар Монгол Улсын нийтийн эрх зүйн шинэтгэлийн хувьд томоохон ахицтай алхам болсон. Үүнийг дэлгэрүүлбэл, 2015 оны байдлаар Монгол Улсад 630 гаруй хууль үйлчилж байгаагийн 230 гаруй хууль нь захиргааны эрх зүйд хамаарч байна. Эдгээр хуулийн хооронд зөрчилгүй, нэгдмэл байдлыг хангах үүднээс суурь хууль болох Захиргааны ерөнхий хуулийг баталсан.

Захиргааны байгууллага²-ыг Захиргааны ерөнхий хуулийн 5 дугаар зүйлийн 5.1 дэх хэсэгт “Нийтийн ашиг сонирхлыг илэрхийлэн захирамжилсан шийдвэр гаргадаг дараах нийтийн эрх зүйн этгээд”-ийг ойлгох тухай заасан. Дараах гэдэгт 1/төрийн гүйцэтгэх эрх мэдлийг хэрэгжүүлдэг төв, орон нутгийн бүх байгууллага, 2/хууль тогтоомжийг биелүүлж, захирамжилсан шийдвэр гаргадаг Засгийн газрын бус бие даасан агентлаг, түүнтэй адилтгах нийтийн эрх зүйн бусад байгууллага, 3/захиргааны чиг үүргийг хууль болон нийтийн эрх зүйн гэрээний үндсэн дээр шилжүүлэн авсан этгээд, 4/үйлчилгээг нь нийтээс заавал хэрэглэдэг төрийн ба холимог өмчийн сургууль, эмнэлэг, хэвлэл мэдээлэл, харилцаа холбоо, тээвэр, эрчим хүчний зэрэг байгууллагын захиргаа, 5/нутгийн өөрөө удирдах байгууллага болон шийдвэр, үйл ажиллагаанд нь захиргааны хэргийн шүүхэд гомдол гаргахаар хуульд тусгайлан заасан байгууллага, 6/байнгын бус, нэг удаагийн шинжтэй асуудлыг шийдвэрлэж зохицуулахаар байгуулагдсан захиргааны байгууллага, 7/захиргааны чиг үүрэг, шийдвэртэй нь холбогдуулан Монгол Улсын Их Хурал, Монгол Улсын Үндсэн хуулийн цэц, Монгол Улсын Хүний эрхийн үндэсний комисс, бүх шатны шүүх, прокуророос хуульд заасан эрх мэдэл буюу хууль тогтоох, гэмт хэрэг, эрх зүйн маргаан хянан шийдвэрлэх онцгой бүрэн эрхийнхээ дагуу гаргасан шийдвэрээс бусад уг байгууллагыг захиргааны байгууллагад тооцно. 8/Нийтийн эрх зүйн асуудлаар бие даан, өөрийн нэрийн өмнөөс дангаар захиргааны шийдвэр гаргах бүрэн эрх хуулиар тусгайлан олгогдсон албан тушаалтныг захиргааны байгууллага гэж үзнэ.

2 Захиргааны ерөнхий хууль, 2015.

Өмнөх ЗХХШ тухай /2002 оны/ хуулийн 3.1.1 дэх заалтад “Захиргааны байгууллага гэдэг нь “нийтийн ашиг сонирхлыг илэрхийлэн засагласан шийдвэр гаргадаг, төрийн гүйцэтгэх эрх мэдлийг хэрэгжүүлдэг төв, орон нутгийн бүх байгууллага, түүнчлэн Засгийн газрын байгууллагын зарим үүргийг төлөөлөн гүйцэтгэдэг Засгийн газрын бус хууль болон нийтийн эрх зүйн гэрээний үндсэн дээр бусдыг захирамжилсан шийдвэр гаргаж, нийтлэг үйлчилгээ үзүүлдэг сургууль, эмнэлэг, холбоо, харилцаа, эрчим хүчний зэрэг байгууллагын захиргаа, нутгийн өөрөө удирдах ёсны болон шашны байгууллага зэрэг нийтийн эрх зүйн субъект болох байгууллагыг³ гэж тодорхойлж байв.

Үүнээс 2002 оны ЗХХШтХ-д нийтийн эрх зүйн субъектыг захиргааны байгууллага гэж тодорхойлсон бол 2016 онд нийтийн ашиг сонирхлыг илэрхийлэн шийдвэр гаргадаг нийтийн эрх зүйн этгээдийг захиргааны байгууллага хэмээн тодорхойлжээ. Өөрөөр хэлбэл, нийтийн эрх зүйн субъект гэсэн нь нийтийн эрх зүйн этгээд болж өөрчлөгджээ.

Нийтийн эрх зүйн этгээд гэдэг нь нийтийн эрх зүйн хүрээнд үйл ажиллагаа явуулдаг, хуульд зааснаар болон тодорхой эрх бүхий байгууллагаас эрх шилжүүлсний үндсэн дээр эрх эдэлж, чиг үүргийг хэрэгжүүлж буй этгээд байна. Үгийн утгаар авч үзвэл, этгээд гэдэг нь хүн, тухайн хэрэг учирт шууд хамаарагч⁴ гэх утгыг илэрхийлнэ хэмээн Монгол хэлний тайлбар толь бичгүүдэд тайлбарлажээ.

Эрх зүйн харилцаанд оролцож эрх эдэлж, үүрэг хүлээдэг этгээдийг эрх зүйн субъект гэдэг. Уг ойлголтод ашиглагдаж буй нэр томъёог үг зүйн хувьд авч үзвэл орос хэлнээс уламжлагдан хэрэглэгдэж байгаа үг болох субъект гэдэг нь үйлийн эзэн, өгүүлэгдэхүүн, этгээд гэх зэрэг утгыг илэрхийлнэ хэмээн тайлбарласныг⁵ үзвэл субъект нь монгол хэлний этгээд гэдэг үгтэй утга ижил байна.

Иймд нийтийн эрх зүйн этгээд гэдгийг нийтийн эрх зүйн субъект хэмээн ойлгож болох буюу эрх зүйн этгээд гэдэг нь эрх зүйн субъекттэй үгийн утгын хувьд ижил байх тул агуулгын хувьд мөн адил байвал оновчтой.

Мөн түүнчлэн Судлаач С.Нарангэрэл “Нийтийн эрх зүй (public law) гэдэг нь хувийн ашиг сонирхлыг хамгаалахад чиглэгдсэн салбар эрх зүйгээс ялгагдах нийтлэг ашиг сонирхлыг хангах харилцааг зохицуулах салбар эрх зүйн нийлбэр цогц юм.” хэмээн тодорхойлжээ.

Дээрх тайлбаруудад үндэслэн дүгнэвэл нийтийн эрх зүй хэмээх ойлголтод нийтлэг ашиг сонирхол салшгүй холбоотой байх бөгөөд нийтийн эрх зүйн этгээд гэдэг нь нийтийн эрх зүйн харилцаанд эрх эдэлж, үүрэг хүлээн эрх зүйн харилцаанд оролцож буй этгээд буюу нийтийн ашиг сонирхолд холбогдох шийдвэр гаргах “эрх бүхий” этгээд хэмээн ойлгож болох юм.

3 Захиргааны хэрэг хянан шийдвэрлэх тухай хууль (2016 оны 02 дугаар сарын 04-ний өдрийн хуулиар хүчингүй болсон).

4 Ш.Чоймаа нар, Монгол хэлний хадмал толь, 2011, 1028 дахь тал.

5 Ц.Дамдинсүрэн, Орос-Монгол толь, 1982, 700 дахь тал.

1.2.2. Нийтийн эрх зүйн этгээд ба Захиргааны ерөнхий хуулийн үзэл баримтлал

Монгол Улсын Засгийн Газрын 2014 оны 11 дүгээр сарын 21-ний өдрийн хуралдааны 59 дүгээр тэмдэглэлээс харвал “ЗЕХ-ийн өргөн барьсан анхны төслийн 5.1-д “Захиргааны байгууллагад нийтийн ашиг сонирхлыг илэрхийлэн захирамжилсан шийдвэр гаргадаг, төрийн гүйцэтгэх эрх мэдлийг хэрэгжүүлдэг төв, орон нутгийн байгууллага, хууль биелүүлэх эрх мэдлийг хэрэгжүүлж, захирамжилсан шийдвэр гаргадаг Засгийн газрын бус бие даасан агентлаг, түүнтэй адилтгах нийтийн эрх зүйн газар, хороо зөвлөл, товчоо, төв, сан зэрэг байгууллага, захиргааны чиг үүргийг хууль болон нийтийн эрх зүйн гэрээний үндсэн дээр шилжүүлэн авсан этгээд, үйлчилгээг нь нийтээс заавал хэрэглэдэг төрийн ба холимог өмчийн сургууль, эмнэлэг хэвлэл мэдээлэл, холбоо, харилцаа, тээвэр, эрчим хүчний зэрэг байгууллагын захиргаа, нутгийн өөрөө удирдах ёсны байгууллага болон шийдвэр, үйл ажиллагаанд нь захиргааны хэргийн шүүхэд гомдол гаргахаар хуульд тусгайлан заасан зэрэг нийтийн эрх зүйн этгээдийг ойлгоно хэмээн тусгасан.”⁶

Уг төсөлтэй холбогдуулан төрийн байгууллагаас авсан саналд “ЗЕХ-ийн төсөлд тусгасан захиргааны байгууллагын тодорхойлолт хэт ерөнхий томьёолсон учир одоо хүчин төгөлдөр хэрэгжиж байгаа /2002/ оны ЗХХШТХ-д байгаа тодорхойлолтыг ашиглан томьёолох нь зүйтэй, захиргааны байгууллага гэдэг тодорхойлолтод хууль болон гэрээний үндсэн дээр нийтийн захиргааны байгууллагыг чиг үүргийг хэрэгжүүлдэг газар, зөвлөл, хороо, төв, хүрээлэн зэрэг байгууллагыг нэмэх”⁷ гэсэн саналыг гаргажээ.

Түүнчлэн, Монгол Улсын Ерөнхийлөгчийн дэргэдэх Иргэний танхимд 2015 оны 11 дүгээр сарын 04-ний өдөр зохион байгуулагдсан Захиргааны ерөнхий хуулийн нээлттэй хэлэлцүүлгээс гарсан саналд “Хуулийн төслийн 5.1 дэх хэсгийг “захиргааны байгууллага” гэж нийтийн ашиг сонирхлыг илэрхийлэн засагласан шийдвэр гаргадаг, төрийн гүйцэтгэх эрх мэдлийг хэрэгжүүлдэг төв, орон нутгийн бүх байгууллага, түүнчлэн Засгийн газрын байгууллагын зарим үүргийг хууль эсхүл гэрээний үндсэн дээр Засгийн газрын бус байгууллага, төрийн тодорхой чиг үүргийг гүйцэтгэж буй Улсын Их Хурлаас байгуулдаг байгууллага, нутгийн өөрөө удирдах ёсны болон шашны байгууллага зэрэг нийтийн захиргааны чиг үүргийг хэрэгжүүлж буй хуулийн этгээдийг” гэж өөрчлөн найруулах”⁸ гэснээс үзвэл ЗЕХ-ийн төслийн 5 дугаар зүйлийн зохицуулалт маргаан, мэтгэлцээн дагуулж байжээ.

ШИГТГЭЭ 1

Монгол Улсын их хурлын 2015 оны хаврын ээлжит чуулганы 4 дүгээр сарын 09-ний өдөр /Пүрэв гараг/ ийн нэгдсэн хуралдааны дэлгэрэнгүй тэмдэглэлээс

Я.Содбаатар: 5.1 дээр засгийн газрын бус бие даасан агентлаг гэж ямар агентлагийг хэлж байна. Засгийн газрын бус бие даасан гэж?

Ч.Өнөрбаяр: Эхний тэр 5.1-д тусгасан Засгийн газрын бус бие даасан агентлаг түүнтэй адилтгах нийтийн эрх зүйн газар гэдэг дотор бол жишээлбэл Санхүүгийн зохицуулах хороо байж байгаад өөрөөр хэлбэл Улсын Их хурлаас байгуулагддаг яг засгийн газрын бус байгууллагыг хамааруулж ойлгоно.

6 Монгол Улсын Их Хурал, Захиргааны ерөнхий хуулийн хувийн хэрэг, 23 дахь тал.

7 Мөн тэнд, 100 дахь тал.

8 Мөн тэнд, 120 дахь тал.

Дээрх маргаантай байдлаас үүдэн “2015 оны 04 дүгээр сарын 27-ны өдрийн “Захиргааны ерөнхий хуулийн төсөл болон түүний хамт өргөн мэдүүлсэн хуулийн төслүүдийн талаарх эрх зүйн экспертийн албанаас гаргасан хууль зүйн зөвлөмжийн Гурав. Төслийн зүйл заалтыг сайжруулах, боловсронгуй болох чиглэлээр анхаарах асуудлын 2-т “Төслийн 5.1-д заасан “Захиргааны байгууллага”-ын тодорхойлолтыг төсөлд “...Засгийн газрын бус бие даасан агентлаг, газар, хороо, зөвлөл, товчоо, сан...” гэх мэтээр зохион байгуулалтын хэлбэр болон нэршлээр бус захирамжилсан шийдвэр гаргадаг нийтийн эрх зүйн этгээдийн шинж байдлаар тодорхойлоход нь хуулийн хэрэглээнд илүү ач холбогдолтой гэжээ.⁹

Энэ зөвлөмж нь төслийн 5 дугаар зүйлийн зохицуулалтыг нэг мөр болгоход түлхэц үзүүлсэн. Өөрөөр хэлбэл, эрх зүйн экспертийн албанаас гаргасан хууль зүйн зөвлөмжид тулгуурлан төрийн байгуулалтын байнгын хорооноос хуулийн төслийн 5 дугаар зүйлийг зохион байгуулалтын хэлбэр болон нэршлээр бус захирамжилсан шийдвэр гаргадаг нийтийн эрх зүйн шинж байдлаар өөрчлөх саналыг гаргасан.

Үүнийг төрийн байгуулалтын байнгын хорооны 2015 оны 6 дугаар сарын 03-ны өдрийн тэмдэглэлээс харж болно. Тодруулбал, Монгол Улсын Их Хурлын 2015 оны хаврын ээлжит чуулганы төрийн байгуулалтын байнгын хорооны 6 дугаар сарын 03-ны өдөр /Лхагва гараг/-ийн хуралдааны дэлгэрэнгүй тэмдэглэлд:

Эхний санал бол хуулийн төслийн 5 дугаар зүйлийг дор дурдсан байдлаар өөрчлөн найруулах санал ирүүлсэн байна. 5.1-т “нийтийн ашиг сонирхлыг илэрхийлэн захирамжилсан шийдвэр гаргадаг дор дурдсан нийтийн эрх зүйн этгээдийг захиргааны байгууллага гэж ойлгоно” гэж байгаа юм. 5.1.1 төрийн гүйцэтгэх эрх мэдлийг хэрэгжүүлдэг төв, орон нутгийн бүх байгууллага, 5.1.2. хууль тогтоомжийг хэрэгжүүлэн захирамжилсан шийдвэр гаргадаг засгийн газрын бус бие даасан агентлаг, түүнтэй адилтгах нийтийн эрх зүйн бусад байгууллага, 5.1.3. захиргааны чиг үүргийг хууль болон нийтийн эрх зүйн гэрээний үндсэн дээр шилжүүлэн авсан этгээд, 5.1.4. үйлчилгээг нь нийтээс заавал хэрэглэдэг төрийн болон холимог өмчийн сургууль, эмнэлэг, хэвлэл мэдээлэл, холбоо харилцаа, тээвэр, эрчим хүчний зэрэг байгууллагын захиргаа, 5.1.5. нутгийн өөрөө удирдах ёсны байгууллага болон шийдвэр, үйл ажиллагаанд нь захиргааны хэргийн шүүхэд гомдол гаргахаар хуульд тусгайлан заасан байгууллага гэсэн ийм томъёоллыг төрийн байгуулалтын байнгын хорооноос гаргаж¹⁰, уг санал дэмжигдсэн байна.

ШИГТГЭЭ 2. Байнгын хорооны хуралдааны үеэр

“Би энэ тэр томъёоны асуудал дээр нь манай байнгын хороод, ажлын хэсгийнхэн ажлын дэд хэсгийнхэн бас нилээд сайн сууж яваасай гэж бодож байна.

... энэ үгийг их болгоомжтой хэрэглэж байх хэрэгтэй шүү гэдгийг би хэлмээр байгаа юм. Бид нар бол нийтийн эрх зүйн этгээд гэдэг үгийг өмнөх тогтолцооны үед бол арай өөр юман дээр л нийтийн гэж хэрэглэдэг байсан шүү дээ. Нийт дундаа хэрэглэдэг юмнуудыг л нийтийн гэж хэлээд байсан шүү дээ. ... нэр томъёоны асуудал дээр анхаарахгүй бол өөр хууль тогтоомжтойгоо зөрчилдөх хүмүүст ойлгогдохгүй байх ийм юмнууд их ажиглагдаад байгаа шүү. Тийм учраас манай энэ залуучууд залуу хуульчид энэ дээр анхаарах хэрэгтэй

9 Монгол Улсын Их Хурал, Захиргааны ерөнхий хуулийн хувийн хэрэг, 173 дахь тал.

10 Монгол Улсын Их Хурал, Захиргааны ерөнхий хуулийн хувийн хэрэг, 187 дахь тал.

Ийнхүү төрийн байгуулалтын байнгын хороо “төслийн 5 дугаар зүйлд нэмэлт өөрчлөлт оруулах санал гаргаж, хууль зүйн байнгын хороонд хүргүүлжээ. Улмаар 2015 оны Хаврын ээлжит чуулганы хууль зүйн байнгын хорооны 6 дугаар сарын 09-ний өдрийн хуралдаанаар төрийн байгуулалтын байнгын хорооны саналыг 91.7 хувиар дэмжжээ.

ШИГТЭЭ 3. Хаврын ээлжит чуулганы хууль зүйн байнгын хорооны 6 дугаар сарын 09-ний өдрийн хуралдааны дэлгэрэнгүй тэмдэглэл

Д.Ганбат: Ингээд төрийн байгуулалтын байнгын хорооны дэмжсэн зарчмын зөрүүтэй саналаар санал хураалт явуулъя. Нийт 8 санал байгаа юм байна. Эхний саналаасаа эхэлъя.

Хуулийн төслийн 5 дугаар зүйлийг дор дурьдсанаар өөрчлөн найруулах:

Энэ саналыг дэмжжэ гэсэн агуулгаар санал хураалт явуулъя. Гончигдорж гишүүн дараа нь асуучих. 11 хүн дэмжиж 91.7 хувийн саналаар энэ санал дэмжигдлээ.

Р.Гончигдорж: Захиргааны байгууллагуудыг үнэхээр ингээд задалж байгаа нь зөв л дөө. Угаасаа төрийн байгуулалтын байнгын хороо дээр ч үүнийг ярьж байсан юм. Захиргааны байгууллага гэж ойлгож байгаа юм. Захиргааны байгууллагаас гаргасан шийдвэр болгон захиргааны шийдвэр байх уу тэр дээр л энэ асуудал нь байгаа байхгүй юу. Захиргааны байгууллага гэж нэрлэлээ, үүнээс гаргасан шийдвэр болгон нь захиргааны шийдвэр байх уу? Яагаад гэвэл, 5.1.3 дээр захиргааны чиг үүргийг нийтийн эрх зүйн гэрээний үндсэн дээр шилжүүлэн авсан этгээд гэж байгаа юм. Энэ захиргааны байгууллага болж байгаа байхгүй юу. Энэ нь тухайн шилжүүлж авсан асуудал дээрээ гаргаж байгаа шийдвэр нь захиргааны шийдвэр. Түүнээс тэр байгууллага захиргааны шийдвэр биш. Өөрөөр хэлбэл, би хоёр координаттай юм яриад байгаа шүү дээ.

Нэгдүгээрт, захиргааны байгууллага хоёрдугаарт, шийд өгсөн хоёр координаттай байна.

Эрх зүйн экспертийн өгсөн зөвлөмжид үндэслэн төрийн байгуулалтын байнгын хорооноос ЗЕХ-ийн 5 дугаар зүйлд нэмэлт өөрчлөлт оруулах санал гаргаж, хууль зүйн байнгын хороо үүнийг дэмжин Монгол Улсын Их Хурлын 2015 оны хаврын ээлжит чуулганы 6 дугаар сарын 12-ны өдөр /Баасан гараг/ нэгдсэн хуралдаанаар төслийн 5 дугаар зүйлийг өөрчлөх эсэх талаар хэлэлцсэн.

ШИГТЭЭ 4

Монгол Улсын Их Хурлын 2015 оны хаврын ээлжит чуулганы 6 дугаар сарын 12-ны өдөр /Баасан гариг/ нэгдсэн хуралдааны гар тэмдэглэл

Нэг. Захиргааны ерөнхий хуулийн болон холбогдох бусад хуулийн төслүүд (Монгол Улсын Ерөнхийлөгч 2015.02.06 -ны өдөр өргөн мэдүүлсэн) анхны хэлэлцүүлэг, үргэлжлэл

4. Төслийн 5 дугаар зүйлийг өөрчлөн найруулах. Зөвшөөрсөн 30, Татгалзан 13 нийт 43, 69.8 хувийн саналаар дэмжигдлээ

Улмаар хууль зүйн байнгын хорооны эцсийн хэлэлцүүлэгт оруулахаар бэлдсэн 2015.06.06-ны өдрийн төсөлд өөрчлөлт орсон¹¹. Улмаар нэгдсэн хуралдааны эцсийн хэлэлцүүлэгт орох 2015.06.15 өдрийн төсөл¹², эцсийн найруулга 2015.06.19-ний өдөр¹³, ёсчлох хувь¹⁴ зэрэг ЗЕХ-ийн 5 дугаар зүйл одоогийн зохицуулалтаар батлагдсан.

Дээрхээс дүгнэн үзвэл, манай улс 2002 оны ЗХХШ тухай хуульдаа захиргааны байгууллагыг зохион байгуулалтын хэлбэр болон нэршлээр тодорхойлсон. Харин 2015 оны Захиргааны ерөнхий хуулиар захиргааны байгууллагын нийтлэг зохицуулалт болон хууль хэрэглээний нэгдмэл байдлыг бий болгох үүднээс захиргааны байгууллагыг захирамжилсан шийдвэр гаргадаг нийтийн эрх зүйн этгээдийн шинжээр тодорхойлжээ.

11 Монгол Улсын Их Хурал, Захиргааны ерөнхий хуулийн хувийн хэрэг, 3 дахь тал.

12 Мөн тэнд, 61 дэх тал.

13 Мөн тэнд, 115 дахь тал.

14 Мөн тэнд, 160 дахь тал.

1.2.3. Нийтийн эрх зүйн этгээд ба захиргааны байгууллагын харилцан хамаарал

Нийтийн эрх зүйн этгээдийг захиргааны байгууллагаас ялгахад төвөгтэй талаар өмнөх хэсэгт дурдсан. Учир нь нийтийн эрх зүйн этгээд захиргааны байгууллагын шинжүүд давхцаж байна. “Эрх зүйн эх толь бичиг”¹⁵-т Захиргааны байгууллага (лат.administrative organ; ор.административный орган)-д Захиргааны эрх зүйн субъект, захиргааны этгээд гэж тайлбарласан байна. Ингэхдээ дараах үндсэн шинжийг өөртөө агуулна: зохион байгуулалтын бүтцийн бие даасан хэсэг хуваарилж эхлүүлсэн үйл ажиллагааны хариуцлагыг өөртөө хүлээсэн нэгдэл, тодорхой чиг үүрэгтэй, тодорхой эрх хэмжээтэй хэмээн тайлбарлажээ. Захиргааны эрх зүйн ерөнхий анги¹⁶ бүтээлд Захиргааны байгууллага гэдэг нь эрх зүйн зохих шаардлагыг хангасан захиргааны этгээд юм. Өөрөөр хэлбэл, захиргааны этгээдийн хувьд байгууллага болон зохион байгуулагдсан хэсэг нь болно гэжээ.

Монгол Улсын Захиргааны эрх зүй¹⁷ бүтээлд Төрийн гүйцэтгэх эрх мэдлийн байгууллага гэж тодотгосон байх бөгөөд “тодорхой нутаг дэвсгэрт төрийн хуулийг биелүүлж, эдийн засаг, нийгэм, соёл, аюулгүй байдал, хууль ёсны салбарыг удирдан зохицуулж өдөр тутам үйлчилгээ үзүүлэх нийтлэг чиг үүрэгтэй өөрийн зохион байгуулалтын бүтэц, эрх хэмжээтэй Монгол Улсын хуулийн дагуу байгуулагдан ажилладаг төрийн захиргааны байгууллага гэж авч үзсэн байна.

Захиргааны эрх зүй тайлбар-тольд¹⁸ Төрийн гүйцэтгэх эрх мэдлийн байгууллага гэж тодотгосон байх бөгөөд “захиргааны эрх зүйн ном, сурах бичиг, эрдэм шинжилгээний өгүүлэл болон зарим хууль тогтоомжид “гүйцэтгэх эрх мэдлийн байгууллага”, “төрийн захиргааны байгууллага” гэх зэрэг олон янзын нэр томъёо хэрэглэгдэж байна” гэжээ.

Судлаачид захиргааны байгууллагыг ЗЕХ-ийн 5 дугаар зүйлд 1. Нийтийн ашиг сонирхлыг илэрхийлэх 2. Бусдыг захирамжилсан шийдвэр гаргадаг, 3. Нийтийн эрх зүйн этгээд гэж тодорхойлсон. Өөрөөр хэлбэл манай улсад дээрх шинжийг агуулсан Төрийн гүйцэтгэх эрх мэдлийг хэрэгжүүлдэг төв орон нутгийн байгууллага, Хууль тогтоомжийг биелүүлж, захирамжилсан шийдвэр гаргадаг Засгийн газрын бус бие даасан агентлаг, түүнтэй адилтгах эрх зүйн бусад байгууллага, захиргааны чиг үүргийг хууль болон нийтийн эрх зүйн гэрээний үндсэн дээр шилжүүлэн авсан этгээд, үйлчилгээг нь нийтээс заавал хэрэглэдэг төрийн ба холимог өмчийн сургууль, эмнэлэг, хэвлэл мэдээлэл, харилцаа холбоо, тээвэр, эрчим хүчний зэрэг байгууллагын захиргаа, нутгийн өөрөө удирдах байгууллага болон шийдвэр, үйл ажиллагаанд нь захиргааны хэргийн шүүхэд гомдол гаргахаар хуульд тусгайлан заасан байгууллага захиргааны байгууллага байхаар хуульчилсан.

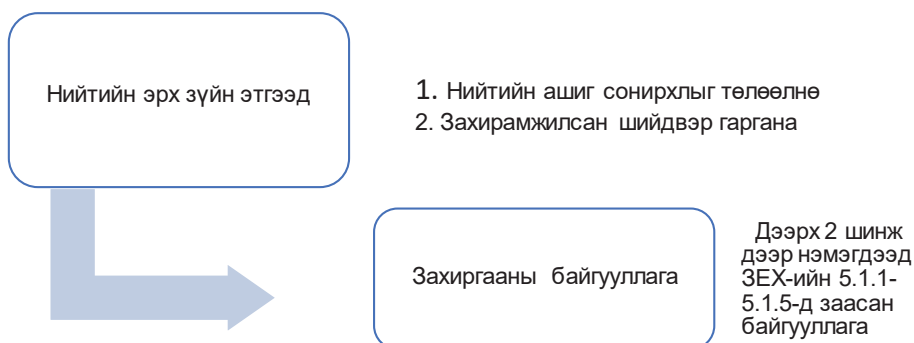
15 С.Нарангэрэл, Эрх зүйн эх толь бичиг, 2007, 208-209 дэх тал.

16 П.Одгэрэл, Захиргааны эрх зүйн ерөнхий анги, 2016, 62 дахь тал.

17 Ж.Долгорсүрэн, Г.Буянхишиг, Монгол Улсын Захиргааны эрх зүй, 2008, 86 дахь тал.

18 Д.Ганзориг, Захиргааны эрх зүй тайлбар-толь, 2002 он, 55-56 дахь тал.

Бүдүүвч 2. Нийтийн эрх зүйн этгээд болон захиргааны байгууллагын харилцан хамаарал



ЗЕХ -д нийтийн эрх зүйн этгээдийг захиргааны байгууллагаас өргөн хүрээтэй гэж тодорхойлсон. Түүнчлэн нийтийн эрх зүйн салбарын хүрээнд 2015 оноос хойш шинээр батлагдаж буй 2017 оны Зөвлөлдөх санал асуулгын тухай хууль, 2020 оны Засаг захиргаа, нутаг дэвсгэрийн нэгж, түүний удирдлагын тухай хууль зэрэг хууль тогтоомжид нийтийн эрх зүйн этгээд хэмээн нэр томъёог ашигласан байна. /Хавсралт 1-ээс дэлгэрэнгүй харна уу./

1.3 ЗХШХШтХ-д нийтийн эрх зүйн этгээдийн талаар тусгасан нь

Захиргааны хэргийн шүүх бол нийтийн эрх зүйн субъект болох захиргааны байгууллага, албан тушаалтны хууль дээдлэн бэхжүүлж, хүний эрхийг хангаж байгаа эсэхийг иргэд, хуулийн этгээдийн нэхэмжлэлийн үндсэн дээр шалгаж, тэдгээр байгууллага, албан тушаалтны хууль бус акт, дур зоргын үйл ажиллагаанаас хүний эрх, эрх чөлөөг хамгаалах, зөрчигдсөн эрхийг сэргээн тогтоох зорилго эрх мэдэл бүхий дагнасан шүүх мөн¹⁹ бөгөөд тус шүүхтэй холбогдсон харилцааг Захиргааны хэрэг шүүхэд хянан шийдвэрлэх тухай хуулиар тусгайлан зохицуулдаг. Захиргааны хэргийн шүүх нь зорилгодоо нийцүүлэн ажиллах анхны алхам бол харъяалан шийдвэрлэх маргаан мөн эсэхийг тодорхойлох явдал байдаг. Захиргааны ерөнхий хуулийн 5 дугаар зүйлийн 5.1, 37 дугаар зүйлийн 37.1, 37.2, ЗХШХШтХ-ийн 1 дүгээр зүйлийн 1.1, 13 дугаар зүйлийн 13.1, 13.2, 54 дүгээр зүйлийн 54.1.1-д заасан зохицуулалтын хүрээнд захиргааны хэргийн шүүхийн харъяалан шийдвэрлэх маргаан мөн эсэхийг тодорхойлж, хянан шийдвэрлэх ажиллагааг эхлүүлэх нь “хүний эрхийг хамгаалах” шүүхийн зорилготой нягт уялддаг. ЗХШХШтХ-ийн 13 дугаар зүйлийн 13.1-т: “Захиргааны хэргийн шүүх Үндсэн хуулийн цэц болон өөр шүүхэд харъяалуулснаас бусад нийтийн эрх зүйн маргааныг хянан шийдвэрлэнэ”, 13 дугаар зүйлийн 13.2-т: “Захиргааны ерөнхий хуулийн 3.1-д заасан үйл ажиллагаа нь захиргааны хэргийн шүүхийн хянан шийдвэрлэх маргаанд хамаарахгүй” гэж тус тус заасан нь харъяалан шийдвэрлэх маргааны хүрээ хязгаарыг зааглаж байна.

Захиргааны хэрэг хянан шийдвэрлэх ажиллагаанд тодорхой ашиг сонирхлын үүднээс эсхүл захиргааны процессын зарчмыг хангах зорилгоор оролцож байгаа бөгөөд эрх, үүрэг нь хуулиар тодорхойлогдсон этгээдийг захиргааны процессын

19 Б.Чимид, Үндсэн хуулийн үзэл баримтлал, 2017, 305 дах тал.

ажиллагааны оролцогчид гэнэ.²⁰ Хэрэг хянан шийдвэрлэх ажиллагаанд оролцогчид нь өөрийн нийтлэг болон тусгайлсан эрх, үүрэгтэй байх ба ажиллагаанд оролцох боломжоор хангагдсан байдаг. Хэргийн оролцогч бол хэрэг хянан шийдвэрлэх ажиллагааны явцад эрх, ашиг сонирхол нь хөндөгдөж буй болон маргааны эцсийн үр дүнг сонирхож буй этгээд байдаг нь бусад оролцогчоос ялгаатай. Хэрэг хянан шийдвэрлэх ажиллагааны зарчмыг хангах зорилгоор оролцож буй нэхэмжлэгч, хариуцагч, гуравдагч этгээдийн төлөөлөгч болон эрх зүйн туслалцаа үзүүлж буй өмгөөлөгч хэргийн оролцогчдын бүрэлдэхүүнд ордоггүй. Эдгээр нь нэхэмжлэгч, хариуцагчийн хоорондын эрх зүйн харилцаанд оролцдоггүй бөгөөд харин тэдний төлөө буюу оролцогчдын эрхийг өмнөөс нь хэрэгжүүлдэг.²¹ Хэргийн оролцогч болох нэхэмжлэгч, хариуцагч, гуравдагч этгээдэд тавигдах хууль зүйн гол шаардлага бол тэдний эрх зүйн чадвар, чадамж юм. Хэргийн оролцогчийн иргэний эрх зүйн чадвар, чадамж нь захиргааны хэргийн шүүхэд нэхэмжлэх эрх үүсэх нэг нөхцөл болдгоороо эрх зүйн үр дагавартай.²²

Одоо хүчин төгөлдөр үйлчилж буй ЗХШХШТХ-аар 52 дугаар зүйлийн 52.5 дахь хэсэгт нэхэмжлэлийн үндэслэл, шаардлагыг тодорхойлсон бөгөөд өмнө үйлчилж байсан ЗХХШТХ-ийн 32 дугаар зүйлийн 32.5 дахь хэсэгт зааснаас илүү өргөн хүрээнд нэхэмжлэлийн үндэслэл, шаардлагыг тодорхойлсноороо онцлог байна. Тодруулбал, өмнөх хуулиар захиргааны байгууллага, албан тушаалтны үйл ажиллагаанд холбогдуулж, иргэн хуулийн этгээд л нэхэмжлэл гаргах эрхтэй (хуучин хуулийн 12 дугаар зүйлийн 12.1-т зааснаар) байсан бол 2015 оны хуулиар иргэн, хуулийн этгээд болон захиргааны байгууллага нь нэхэмжлэл гаргах боломжтой болсон. Захиргааны эрх зүйн харилцаанд нийтийн эрх зүйн этгээд оролцохдоо захиргааны байгууллага хэмээх тодорхойлолтод хамаарах субъект л оролцдог. Иймд нийтийн эрх зүйн этгээдийн субъект болох захиргааны байгууллага нь захиргааны хэрэг хянан шийдвэрлэх ажиллагаанд нэхэмжлэгч болон хариуцагчаар хэрхэн оролцож буй талаар авч үзье.

1.3.1. Нэхэмжлэгч

Нэхэмжлэгч гэж захиргааны хууль бус актын улмаас өөрийн эрх хууль ёсны ашиг сонирхол зөрчигдсөн гэж үзэж, эрхээ сэргээлгэж, хамгаалуулахаар захиргааны хэргийн шүүхэд хандан нэхэмжлэл гаргасан иргэн, хуулийн этгээдийг хэлнэ.²³ Нийтийн эрх зүйн этгээд болон нийтийн эрх зүйн хуулийн этгээдийг одоогийн хүчин төгөлдөр үйлчилж байгаа хуулиудад тодорхой тусгаагүй байх тул хэрэг хянан шийдвэрлэх ажиллагаанд нэхэмжлэгчээр оролцохдоо эрх зүйн байдлын хувьд ижил байна.

Хуулийн этгээдийг дотор нь “хувийн эрх зүйн” ба “нийтийн эрх зүйн” хуулийн этгээд гэж ангилсан нь ЗХХШТХ-ийн 6 дугаар зүйлийн 6.1 болон 12 дугаар зүйлийн 12.1-д заасан “хуулийн этгээд” гэх ойлголтыг эн тэргүүнд хувийн эрх зүйн хуулийн этгээд гэж үзэхэд хүргэж байна. Иргэний эрх зүйн хуулийн этгээдийг шинж чанараар нь хувь хүний нэгэн адил үздэг, учир нь эдгээр нь хувь хүмүүс буюу иргэдээс бүрдэх ба хувийн эрх зүйн харилцааны нэг тал болдог. Хуулийн этгээдийн хувьд

20 А.Эрдэнэцогт, Монгол Улсын захиргааны процессын эрх зүй, 2014, 174 дэх тал.

21 Монгол Улсын дээд шүүхийн шүүгч нар, Монгол Улсын захиргааны хэрэг хянан шийдвэрлэх тухай хуулийн тайлбар, 2009, 64 дэх тал.

22 А.Эрдэнэцогт, Монгол Улсын захиргааны процессын эрх зүй, 2014, 175 дах тал.

23 А.Эрдэнэцогт, Монгол Улсын захиргааны процессын эрх зүй, УБ, 2014, 175 дах тал.

“эдэлж болохуйц” үндсэн эрх нь зөрчигдсөн гэж үзсэн тохиолдолд хувийн эрх зүйн хуулийн этгээд байгууллага үндсэн хуулийн шүүхэд иргэний нэгэн адил хандах эрхтэй хэмээн үздэг байна”²⁴ хэмээсэн нь захиргааны хэргийн шүүхэд ч нэгэн адил хамаарах ойлголт юм.

Түүнчлэн захиргааны актаар эрх, хууль ёсны ашиг сонирхол нь хөндөгдсөн нийтийн эрх зүйн хуулийн этгээд захиргааны хэргийн шүүхэд нэхэмжлэгч байж болно. Нийтийн эрх зүйн хуулийн этгээд нь нийтийн болон хувийн эрх зүйн аль ч салбарт эрх зүйн чадвар, чадамжтай субъект байдаг. Тэрээр нийтийн эрх зүйн хүрээнд хүлээн зөвшөөрөгдсөн үндэслэлээр (жишээлбэл: сүм хийд) болон зөвхөн хуульд зааснаар (жишээлбэл: Холбооны тээврийн байгууллага) эсхүл хуулиар эрх шилжүүлсний дагуу өөр актаар (жишээлбэл: сан) тус тус байгуулагддаг. Нийтийн эрх зүйн хуулийн этгээд нь өөрийгөө удирдах зарчимд тулгуурлан ажиллах боловч төрийн хяналтад байдаг. Нөгөө талаас нийтийн эрх зүйн этгээд болон нийтийн эрх зүйн хуулийн этгээд нь өөрийгөө удирдах зарчимд тулгуурлан ажиллах боловч төрийн хяналтад байна.

Судлаач А.Эрдэнэцогт “Монгол Улсын захиргааны процессын эрх зүй” номондоо дурьдсанаар, “Монголын Үндэсний радио, телевизийг төрийн мэдлээс гаргаж олон нийтийн статустай болгосон нь нийтийн эрх зүйн хуулийн этгээдийн тод томруун жишээ болох бөгөөд МҮОНРТ нь нийтийн ашиг сонирхолд үйлчлэх явцдаа нэг талаас иргэн, хуулийн этгээдийн эрх, хууль ёсны ашиг сонирхлыг хөндсөн шийдвэр гаргаж, үйл ажиллагаа (нэвтрүүлэг) явуулбал энэ тохиолдолд түүнийг нийтийн захиргаа гэж үзэх боломжтой бол төрийн халдлага, нөлөөлөлд өртөж болзошгүй байдал нь хувийн эрх зүйн хуулийн этгээдийн шинжийн аль алиныг агуулж байдаг. Харин улсын их сургуулийн хувьд үйл ажиллагаа нь нийтийн эрх зүйн хуулийн этгээдийн шинжтэй боловч өмчлөлийн хувьд төрийн өмчлөл хэвээр байгаа тул эрх зүйн хувьд нийтийн эрх зүйн этгээдийн төлөвшлийг олоогүй байна”²⁵.

Одоогийн хүчин төгөлдөр үйлчилж байгаа тодорхой хэдэн хуулиар төрийн байгууллага шүүхэд хандан төлөөлөн нэхэмжлэл гаргах онцгой зохицуулалтыг хийсэн байна. Тухайлбал, Хүний эрхийн үндэсний комиссын тухай хуулийн 17 дугаар зүйлийн 17.1-д “ХЭҮК-ийн гишүүн нь аж ахуйн нэгж, байгууллага, албан тушаалтан, хувь хүний эрх, эрх чөлөөг зөрчсөн тухай асуудлаар шүүхэд нэхэмжлэл гаргах, шүүх хуралдаанд хуулиар тогтоосон журмын дагуу биечлэн болон төлөөлөгчөө оролцуулах бүрэн эрхийг хэрэгжүүлэх”-ээр заасан байдал нь ХЭҮК-г нийтийн эрх зүйн этгээдийн хувиар нэхэмжлэл гаргах эрх олгосон байна. Уг нэхэмжлэлийг популярь нэхэмжлэл²⁶ гэж судлаачид үздэг. Популярь нэхэмжлэл нь өөрийн эрх, хууль ёсны ашиг сонирхол зөрчигдсөн бус бусдын болон нийтийн эрх ашиг хөндөгдсөн асуудлаар шүүхэд өөрийн нэрийн өмнөөс нэхэмжлэл гарган, хэрэг хянан шийдвэрлэх ажиллагаанд оролцох боломж юм.

ЗХШХШТХ хэрэгжиж эхлэхээс өмнөх болон дараа үеийн буюу 2015 оны шүүхийн тайланг 2020 оны шүүхийн тайлантай харьцуулснаар захиргааны хэрэг хянан шийдвэрлэх ажиллагаанд нийтийн эрх зүйн этгээд нэхэмжлэгчээр оролцох нөхцөл хэрхэн бүрэлдсэнийг дүгнэх боломжтой.

24 Ц.Сарантуяа, Үндсэн хуулийн процессын эрх зүй: суурь ойлголт, тулгамдсан асуудал, 2005, 146 дахь тал.

25 А.Эрдэнэцогт, Монгол Улсын захиргааны процессын эрх зүй, 2014, 177 дахь тал.

26 Мөн тэнд, 178 дахь тал.

Шүүхийн тайлан (2015)

Нэхэмжлэх	Маргааны төрөл	2014 он	2015 он	Өсөлт, бууралт	
				Тоо	Хувь
Иргэн	Иргэн	955	1089	134	14
	хуулийн этгээд	443	562	119	26,9

Шүүхийн тайлан (2020)

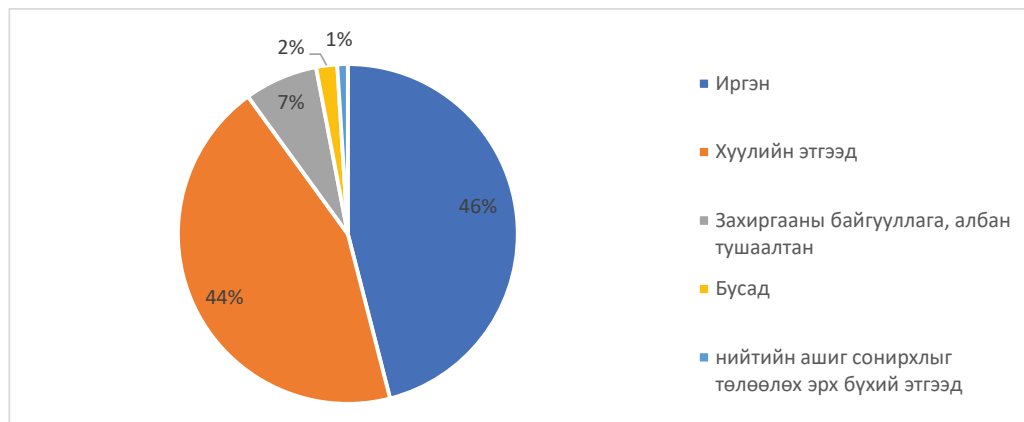


График 4.4 Нэхэмжлэл гаргасан этгээд

Дээрх 2 шүүхийн тайлангаас үзвэл өмнө нь зөвхөн иргэн, хуулийн этгээд нэхэмжлэл гаргадаг байсан бол одоогийн хүчин төгөлдөр үйлчилж буй ЗХШХШТХ-аар захиргааны байгууллага албан тушаалтан, нийтийн ашиг сонирхлыг төлөөлөх эрх бүхий этгээд нь мөн нэхэмжлэл гаргах нөхцөл бүрджээ. Өөрөөр хэлбэл захиргааны байгууллага албан тушаалтан, нийтийн ашиг сонирхлыг төлөөлөх эрх бүхий этгээд нь нийтийн эрх зүйн этгээд болох бөгөөд нийтийн эрх зүйн этгээд нь зөвхөн хариуцагчаар оролцох бус нэхэмжлэгчээр оролцох боломжтой болсон байна. ЗХШХШТХ-ийн 52.5.5-д зааснаар нийтийн ашиг сонирхлыг төлөөлөх эрх бүхий этгээд болохын тулд ЗХШХШТХ-ийн 18 дугаар зүйлд заасан шаардлагыг хангасан байх ёстой байна. Тодруулбал, 1/ нэхэмжлэлийн шаардлага нь тухайн эрх бүхий этгээдийн байгууллагын дүрмийн зорилгод нийцсэн байх, 2/дүрмийн зорилгын дагуу гурваас доошгүй жил тогтвортой үйл ажиллагаа явуулсан байх шаардлагатай байна. Үүнээс үзвэл уг зохицуулалт нь захиргааны байгууллагаас гадуурх нийтийн эрх зүйн этгээдийн нэхэмжлэгчээр оролцох үндэслэлийг тодорхойлсон зохицуулалт байж болох юм.

Дээр дурдсанаар нэхэмжлэгчээр оролцож болох нийтийн эрх зүйн этгээдийн талаарх ойлголтыг нэг мөр цэгцлэх шаардлагатай байх бөгөөд нийтийн эрх зүйн этгээдийн эрх зүйн байдлыг тодорхойлсноор илүү олон этгээд захиргааны хэрэг хянан шийдвэрлэх ажиллагаанд оролцож, нийтийн ашиг сонирхлыг хамгаалах боломж бүрдэх юм.

1.3.2. Хариуцагч

Захиргааны хэргийн хариуцагч нь хүчин төгөлдөр үйлчилж буй ЗХШХШТХ-д тодорхойлсноор захиргааны байгууллага, албан тушаалтан юм. Учир нь захиргааны хэргийн шүүхээр захиргааны акт, захиргааны гэрээ, захиргааны хэм хэмжээний акттай холбоотой маргааныг хянан шийдвэрлэх тул хариуцагч нь зөвхөн захиргааны байгууллага, албан тушаалтан л байх боломжтой. 2015 онд батлагдсан Захиргааны ерөнхий хуулиар захиргааны байгууллагыг нэрлэн заахаас татгалзан агуулгын хүрээнд ерөнхий байдлаар шинжүүдийг хуульчилж өгсөн. Энэ агуулга нь захиргааны байгууллагын хүрээг тодорхой хэмжээнд нэмж өгсөн гэх үндэслэлийг тухайн үеийн судлаачид дэвшүүлсэн талаар дараах байдлаар тус хуулийн хувийн хэрэгт тусгагджээ.

ШИГТГЭЭ 5. Х.Тэмүүжин

Бид урд нь захиргааны байгууллага гэж байгууллагаар нь жагсааж бичдэг байсан. Тэр жагсаалтад ороогүй захиргааны байгууллагууд болон захиргааны үйл ажиллагаа захиргааны шүүхэд хянагддаггүй. Гэхдээ захирамжилсан шинжтэй хууль зөрчсөн иргэний эрхийг хязгаарласан юм уу, эсвэл зөрчсөн тийм үйл ажиллагаанууд байнга явагддаг. Тэгээд шүүхийн хяналтад ордоггүй учраас иргэн эрхээ хамгаалах боломж хомс байсан. Одоо бол байгууллагыг тодорхойлохдоо цувуулж нэрээр нь жагсаахаас илүүтэйгээр шинжээр нь тодорхойлох байдлаар бичиж байгаа. Энэ бол давуу тал. Гэхдээ энэ бол зөвхөн захиргааны байгууллага гэдэг ерөнхий хүрээг нь нийтийн захиргаа гэж юуг хэлэх вэ гэдэг ерөнхий хүрээг гаргаж байгаа болохоос биш зохицуулалт гарч байгаа шийдвэр дээрээ байгаа юм. Гадагш чиглэсэн, захирамжилсан энэ шийдвэр дээрээ л байгаа. Түүнээс биш тэр нь дотогшоо чиглэсэн, эсвэл захиргааны шинжгүй зөвхөн өөрийнхөө дотоод зохион байгуулалттай холбоотой зэрэг тэр шийдвэрүүд нь энэ захиргааны акт гэдэг энэ үзүүлэлтэд орохгүй тусдаа. Энэ бол энэ хуульдаа байгаа. Яг энэ ангилал 2004 онд Захиргааны шүүх байгуулагдсантай холбоотойгоор манайд бүр өмнө хэвшчихсэн ийм ойлголт байгаа юм.

Ийнхүү ЗЕХ батлагдаж захиргааны байгууллагыг шинжээр нь авч үздэг болсон нь хэрэг хянан шийдвэрлэх ажиллагаанд хариуцагчийн хувьд ямар нэгэн өөрчлөлт гарсан эсэхийг авч үзье.

Монгол Улсын шүүхийн тайлан (2015 он)

хариуцагч	Бүх шатны засаг дарга	504	464	-40	-7.9
	МУЗГ-ын тохируулагч болон хэрэгжүүлэгч агентлаг	204	331	127	62.3
	Бүх шатны ИТХ, ИНХ	110	86	-24	-21.8
	Аймаг, хийслэлийн Засаг даргын дэргэдэх тохируулагч болон хэрэгжүүлэгч агентлаг	150	195	45	30
	Улсын хяналт, шалгалтын байгууллага	140	246	106	75.7

Захиргааны хэрэгт хариуцагчаар татагдсан төрийн захиргааны байгууллагуудыг өнгөрсөн онтой харьцуулж үзвэл Монгол Улсын Засгийн газрын гишүүн хариуцагчаар татагдсан хэргийн тоо 3.2 дахин, Монгол Улсын яам хариуцагчаар татагдсан хэргийн тоо 59.4 хувиар, Монгол Улсын Засгийн газрын тохируулагч болон хэрэгжүүлэгч агентлаг хариуцагчаар татагдсан хэргийн тоо 62.3 хувиар, улсын хяналт шалгалтын болон захиргааны хяналтын байгууллага, тэдгээрийн хянан шалгагч, байцаагч хариуцагчаар татагдсан хэргийн тоо 75.7 хувиар тус тус өссөн дүнтэй байна. Эдгээр байгууллага, албан тушаалтан захиргааны акт гаргахдаа хуульд заасан үндэслэл, журмыг сайтар баримтлах, гаргасан шийдвэрийнхээ хууль зүйн үндэслэлийг иргэд, шийдвэр чиглэсэн этгээдэд хангалттай тайлбарлах шаардлагатайг харуулж байна. Төрийн албаны зөвлөл, түүний салбар байгууллага хариуцагчаар татагдсан хэргийн

тоо 21.7 хувиар, Аймаг, нийслэл, сум, дүүрэг, баг, хорооны засаг дарга хариуцагчаар татагдсан хэргийн тоо 7.9 хувиар, бүх шатны иргэдийн төлөөлөгчдийн хурал, иргэдийн нийтийн хурал хариуцагчаар татагдсан хэргийн тоо 21.8 хувиар тус тус буурсан байна.

Монгол Улсын шүүхийн тайлан (2020 он)

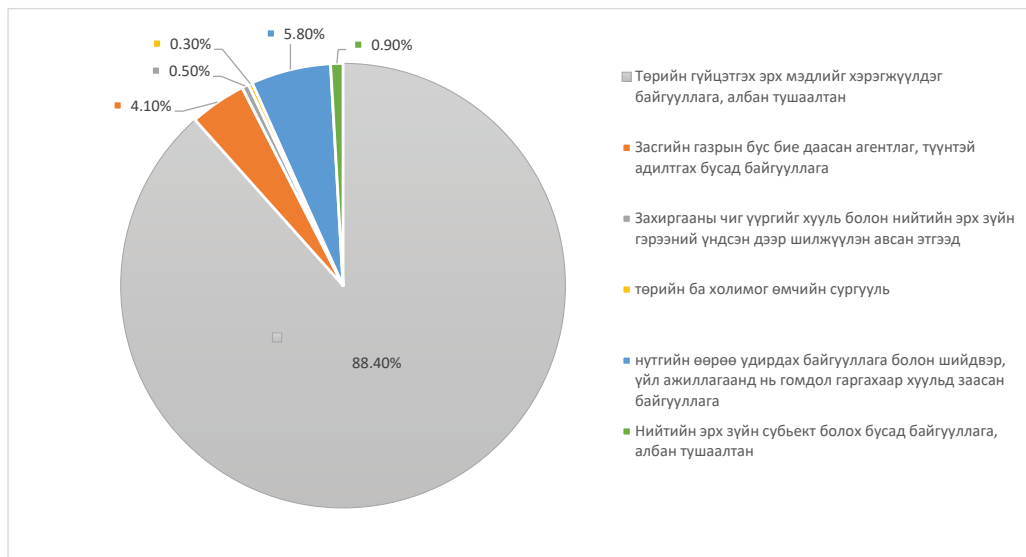


График 4.6 Захиргааны хэргийн хариуцагч

Захиргааны хэрэгт хариуцагчаар татагдсан 1699 этгээдийн 1502 хариуцагч буюу 88.4 хувь нь төрийн гүйцэтгэх эрх мэдлийг хэрэгжүүлдэг байгууллага, албан тушаалтан, 99 хариуцагч буюу 5.8 хувь нь нутгийн өөрөө удирдах байгууллага болон шийдвэр, үйл ажиллагаанд нь гомдол гаргахаар хуульд заасан байгууллага, 69 хариуцагч буюу 4.1 хувь нь Засгийн газрын бус бие даасан агентлаг, түүнтэй адилтгах бусад байгууллага, 16 хариуцагч буюу 0.9 хувь нь төрийн ба холимог өмчийн сургууль, эмнэлэг, эрчим хүч гэх зэрэг байгууллагын захиргаа, 8 хариуцагч буюу 0.5 хувь захиргааны чиг үүргийг хууль болон нийтийн эрх зүйн гэрээний үндсэн дээр шилжүүлэн авсан этгээд, 5 хариуцагч буюу 0.3 хувь нийтийн эрх зүйн субъект болох бусад байгууллага, албан тушаалтан тус тус эзэлж байна.

Нийтийн эрх зүйн этгээд болон нийтийн эрх зүйн хуулийн этгээдийг захиргааны хэргийн шүүхэд хариуцагчаар татагдсан талаар судлан үзэхэд мөн л захиргааны байгууллагаас ялгаж авч үзсэн үндэслэл байхгүй бөгөөд нэг ойлголт мэтээр тайлбарлаж байна.

Судалгааны явцад өөрсдийгөө захиргааны байгууллага мөн эсэх талаар маргасан 9 шүүхийн шийдвэрийг сонгон авч судалсан бөгөөд тухайн маргаанд хариуцагчаар оролцож буй байгууллага, албан тушаалтан нь өөрийгөө захиргааны байгууллага биш гэж тайлбарлахад шүүх ЗЕХ-ийн 5 дугаар зүйлд тодорхойлсон шинжээр нь, мөн хуульд тусгайлан заасан чиг үүргээр нь тухайн байгууллагыг нийтийн эрх зүйн этгээд мөн, захиргааны байгууллага мөн хэмээн хариуцагчаар татсан байна. /Хавсралт 3-ыг үзнэ үү/

Тухайлбал, Хүний эрхийн үндэсний комиссыг Захиргааны ерөнхий хуулийн 5 дугаар зүйлийн 5.1.2, 5.4-т зааснаар болон Монгол Улсын ХЭҮКын тухай хуулийн 1.1-т заасан хуулийн зорилт, 3.1-т заасан зарчим, 13.1.1-заасан комиссын эрхээс үзвэл ХЭҮК нь захиргааны байгууллага болохоор байна.

Үүнээс үзэхэд нийтийн эрх зүйн этгээдийн субъект болох захиргааны байгууллага, албан тушаалтан нь захиргааны хэрэг хянан шийдвэрлэх ажиллагаанд хариуцагчаар оролцдог бөгөөд захиргааны байгууллагад хамаарахгүй байгаа нийтийн эрх зүйн этгээд нь захиргааны хэрэг хянан шийдвэрлэх ажиллагаанд хариуцагчаар оролцохгүй байна гэж үзэж болох юм.

ХОЁРДУГААР БҮЛЭГ. НИЙТИЙН ЭРХ ЗҮЙН ЭТГЭЭДИЙН ТАЛААРХ ГАДААДЫН ЭРХ ЗҮЙН ЗОХИЦУУЛАЛТ

Манай улсын хувьд нийтийн эрх зүйн суурь харилцааг хуульчилсан ЗЕХ-д нийтийн эрх зүйн этгээд, харин хувийн эрх зүйн суурь харилцааг хуульчилсан Иргэний хуульд нийтийн эрх зүйн хуулийн этгээд гэж хуульчилсан. Улмаар нийтийн эрх зүйн хууль тогтоомж ЗЕХ-д үндэслэн нийтийн эрх зүйн этгээд, хувийн эрх зүйн хууль тогтоомж Иргэний хуульдаа үндэслэн нийтийн эрх зүйн хуулийн этгээд хэмээн нэр томъёог хэрэглэж байна. Харин гадаад улсад дээрх нэр томъёоны хэрэглээг энэ бүлгээр судаллаа.

Нэршлийн хувьд англиар public legal entity, legal entity under public law гэж нэрлэсэн байх ба энэ нь манай улсын хууль тогтоомжид тусгалаа олсноор нийтийн эрх зүйн этгээд гэх утгыг илэрхийлж байна. Бид энэхүү судалгааны явцад гадны эх сурвалжид бичигдсэн legal entity under public law гэх ойлголтыг нийтийн эрх зүйн этгээд хэмээн орчууллаа.

Дэлхийн улс орнуудын хувьд нийтийн эрх зүйн этгээд хэмээх ойлголтыг хэрхэн хуульчилсан нь тухайн улс орны засаг захиргааны хэлбэр, эрх зүйн тогтолцоо, заншил, практикаас хамаарч харилцан адилгүй байна. Өөрөөр хэлбэл, нийтийн эрх зүйн этгээд хэмээх ойлголтыг тодорхойлсон нэгдсэн ойлголт байхгүй боловч уг ойлголтыг тусгайлан тодорхойлж, хуульд тусгасан хэд хэдэн гадны улс байна.

Манай улсын хувьд ЗЕХ-д нийтийн эрх зүйн этгээдээс хуульд заасан шинж бүхий байгууллагууд нь захиргааны байгууллагад хамаарна хэмээн хуульчилсан байдаг. Тодруулбал, захиргааны байгууллага нь нийтийн эрх зүйн этгээд байх ба захиргааны байгууллагын шинжийг агуулсан хувийн эрх зүйн этгээд нь захиргааны байгууллага байж болно.²⁷ Хуульд тодорхойлсноор нийтийн эрх зүйн этгээд нь нийтийн эрх зүйн хуулийн этгээд гэх ойлголттой ижил ойлголт юм.

Нийтийн эрх зүйн өнөөгийн хөгжил нь Ромын эрх зүйн зохицуулалтаас үүдэлтэй бөгөөд цаг хугацааны явцад хувьсч өөрчлөгдсөөр байгаа нийгмийн харилцааг зохицуулах эрх зүйн хэм хэмжээг улам боловсронгуй болгохын тулд тухайн ойлголтын түүхэн хөгжлийг судалвал зохимжтой. Бусад орнууд нийтийн эрх зүйн этгээдийг хэрхэн тодорхойлсныг Монголын эрх зүйн зохицуулалттай харьцуулан судалснаар практикт тулгамдаж буй асуудлуудыг шийдвэрлэхэд ач холбогдолтой.

Нийтийн эрх зүйн этгээд хэмээх ойлголт нь судалгааны объект хэвээр байгаа. Оросын эрдэмтэн В.Е.Чиркин өөрийн өгүүлэлдээ Р.Коннуа, Р.Драго, Ф.Тернье, М.И.Кулагин зэрэг судлаачдын нийтийн эрх зүйн этгээдийг хэрхэн тодорхойлсныг жишээ болгон авч үзэн, өөрийн саналыг мөн дэвшүүлсэн байна.²⁸ Судлаачдын боловсруулсан нийтийн эрх зүйн этгээдийн талаарх тодорхойлолтыг ажиглавал нийтийн эрх зүйн этгээдийг тодорхойлж буй гол хүчин зүйл нь тухайн этгээдийг төр өөрөө байгуулж, эрх олгосон байх нөхцөл байна.

27 П.Одгэрэл, Захиргааны эрх зүйн ерөнхий анги, 2016, 101 дэх тал.

28 В.Е.Чиркин, "Юридическое лицо публичного права.", Журнал российского права №5, 2005, 16-26, 2005

Р.Драго нийтийн эрх зүйн этгээдийг харьцангуй ерөнхий байдлаар тодорхойлсон бөгөөд нийтийн байгууллагууд буюу улс өөрөө байгуулаад хуулийн этгээдийн эрх өгсөн байгууллагуудыг нийтийн эрх зүйн этгээд гэж тодорхойлсон.²⁹ Харин судлаач Р.Коннуа нийтийн байгууллагын гурван шинжийг тодорхойлсон бөгөөд эдгээрт 1. Хуулийн этгээд, 2. Нийтийн алба өөрөөр хэлбэл нийтийн ашиг сонирхолд үйлчилж буй байдал, 3. Төрөлжсөн чиг үүрэгтэй үйл ажиллагаа хамаарна гэж үзжээ.³⁰ Улмаар нийтийн эрх зүйн этгээд хэмээх нэр томъёог дахин тодорхойлох гэж оролдсон нь ХХ зууны 80-аад оны сүүлээр судлаач Ф.Тернье нийтийн эрх зүйн этгээд нь олон янз байдаг гэж дүгнээд, “Улс, орон нутгийн байгууллагууд бол нийтийн эрх зүйн этгээд юм. Гэхдээ нийтийн эрх зүйн этгээд бол зөвхөн төр байгуулсан эсэхээр хязгаарлагдахгүй, өөр байгууллага ч бас байж болно” гэж үзжээ.³¹ Судлаач М. И. Кулагин гадаад орнуудад хувийн эрх зүйн, нийтийн эрх зүйн, холимог гэсэн хуулийн этгээдийн 3 үндсэн хэлбэр байна гэж үзжээ.³²

Эх газрын эрх зүйн систем бүхий орнуудаас хууль тогтоох ажиллагаанд жишиг гэсэн нэр томъёо багтсан хэдий ч Грек, Киприйн үндсэн хуулиудад нийтийн эрх зүйн этгээд болон холбогдох хуулийн тодорхой жишээг дурдаагүй байна. Бусад үндсэн хуулиудад ийм жишээ байдаг боловч тэдгээр нь хуулийн этгээдийн тухай ерөнхий ойлголттой холбоотой байх бөгөөд «нийтийн эрх зүйн этгээд» гэх ойлголт эдгээр үндсэн хуулийн бичвэрт байдаггүй.

Зарим улсын хувьд (Азербайжан, Гүрж гэх мэт) нийтийн эрх зүйн этгээдийн тухай тусгайлан хууль гаргаж, зохицуулсан байна. Мөн түүнчлэн одоогийн байдлаар Украин улсад нийтийн эрх зүйн этгээдийг хэрхэн хуульчлах талаар судалгаа явагдаж байгаа учир эдгээр улсын эрх зүйн зохицуулалт, үзэл баримтлалыг судлахыг зорилоо.

2.1. Франц улс

Хуулийн этгээдийг нийтийн болон хувийн гэж ангилах явдал Францын захиргааны эрх зүйд тодорхой шалгуураар хөгжсөн.³³ Нийтийн эрх зүйн этгээд хэмээх ойлголтыг анх олон нийтийн байгууллага буюу *Etablissement public* хэмээх нэр томъёогоор тодорхойлж байжээ. *Etablissement public* нэр томъёо нь Францад тусгай сангаар тодорхойлогддог байгууллагууд болон мэргэжлийн байгууллагаас бусад холбоод дээр үндэслэсэн олон нийтийн байгууллагуудад өргөн хэрэглэгддэг.

Германы судлаач В.Р.Даллмайер өөрийн бүтээлдээ нийтийн байгууллагууд хэмээх ойлголтыг тайлбарлахдаа төрийн байгууллага, тэдгээрийн үүсэл, онцлогийг авч үзсэн.³⁴

29 Мөн тэнд.

30 Мөн тэнд.

31 Мөн тэнд.

32 Мөн тэнд.

33 Oleg Jastrebov, “The Use of the Category of “Legal Persons of Public Law” in Foreign Legal Instruments”, *Middle-East Journal of Scientific Research* 20, 2014, P.1541-1545.

34 Dallmayr.W.R, “Public and semi-public corporations in France”. *Law and Contemporary Problems*, 26(4). 1961, P.755-793.

Төр нь нийтийн ашиг сонирхлыг хэрэгжүүлэх, улс орны аюулгүй байдлыг хангах зорилгоор байгуулагдсан олон нийтийн байгууллага юм. Тэр нь уг үндсэн чиг үүргийг шууд болон бусад байгууллагаар дамжуулан хэрэгжүүлж болдог.

Луон Мичуд (Luon Michoud) болон Роберт Драго (Robert Drago) нар Германы эрх зүйн сургаалын дагуу олон нийтийн эрх зүйн этгээдийг сан, холбоо, өөрөөр хэлбэл тусгай санд суурилсан, зөвхөн төрөөс түүнийг төлөөлөх эрх мэдэл олгогдсон байгууллагууд, бодитоор байгуулагдсан байгууллагууд гэж ангилах санал дэвшүүлжээ.

Морис Ориу (Maurice Hauriou) *etablissement public* -ыг «төрийн тусгай үйлчилгээ эрхэлдэг засаг захиргааны байгууллага» гэж тодорхойлох саналыг дэвшүүлсэн бөгөөд уг тодорхойлолтоор төрийн тусгай үйлчилгээ эрхэлдэг байгууллага нь төрөөс тусдаа, төрийн тусгай үйлчилгээ эрхэлдэг “нийтийн хуулийн этгээд”-ийг бүрдүүлдэг гэсэн ойлголтыг өгсөн. Леон Дюги (Léon Duguit) ба түүний дагалдагчид XIX зууны үед Францын захиргааны онолыг шинэчлэх явцад “олон нийтийн үйлчилгээ” (*service public*) гэсэн санааг шинэ тогтолцооны гол үндсэн ойлголт хэмээн үзэж байжээ.

Марсель Уолиний сүүлд гаргасан тодорхойлолтоор *etablissement public* нь төвлөрсөн бус, чиг үүргээрээ мэргэшсэн нийтийн эрх зүйн этгээд гэж тодорхойлсон байна. Өнөө үед төрийн байгууллагууд хувийн чиг үүрэг хэрэгжүүлж, хувийн үүргээ гүйцэтгэж болно, нөгөө талаас «төрийн үйлчилгээг» хувийн корпорац, байгууллагууд гүйцэтгэж болно гэж үзэх болсон.

Etablissement public нь нийтийн эрх зүйн зохиомол «хуулийн этгээд» болохын хувьд хууль ёсны эрх, үүргийн субъект мөн бөгөөд улсын төсөвт бүрэн нэгдмэл бус тусгай сантай байдаг. Нийтийн эрх зүйн «хуулийн этгээдүүд» -ийг үүсгэн байгуулахын тулд хууль тогтоох эсвэл захирамжилсан арга хэмжээ авах шаардлагатай байдаг. Олон нийтийн корпорацийн байгууллагуудын хийсэн гэрээ нь ихэвчлэн захиргааны гэрээний шинж чанартай байдаг.

Олон нийтийн байгууллага нь ерөнхий захиргаанд бүрэн нэгтгэгддэггүй, санхүүгийн хувьд бие даасан байдалтай байдаг. Нийтийн эрх зүйн этгээдүүд нь өөрийн нэрээр нэхэмжлэл гаргах чадвартай байдаг.

Дээр дурдсанаар нийтийн эрх зүйн этгээдийг судлаачдын санал болгосон үзүүлэлтүүдээр тодорхойлж, ангилж болохоор байна.

1. Луон Мичуд (Luon Michoud) болон Роберт Драго (Robert Drago) нарын дэвшүүлсэн санал нь нийтийн эрх зүйн этгээдийг санхүүгийн байдал, төрөөс олгогдсон эрх мэдэл, үүсгэн байгуулагдсан хэлбэрээр нь ангилах оролдлого байна.
2. Морис Ориу (Maurice Hauriou) *etablissement public*-ыг «төрийн тусгай үйлчилгээ эрхэлдэг засаг захиргааны байгууллага» гэж тодорхойлох саналыг дэвшүүлсэн нь нийтийн эрх зүйн этгээдийг үйл ажиллагааны чиглэлээр нь тодорхойлсон байна.
3. Леон Дюги (Léon Duguit) ба түүний дагалдагчид XIX зууны үед Францын захиргааны онолыг шинэчлэх явцад “олон нийтийн үйлчилгээ” (*service public*) гэсэн санааг шинэ тогтолцооны үндсэн ухагдахуун болгон ашиглаж байсан нь нийтийн эрх зүйн этгээд нь нийтийн эрх ашгийн төлөө үйл ажиллагаа явуулдагараа онцлогтой байна хэмээн ойлгож болох юм.

Эдгээрийг нэгтгэн дүгнэвэл, нийтийн эрх зүйн этгээд нь өөртөө тодорхой шинжүүдийг агуулж байна. Аливаа байгууллагыг дараах шинжээр нь нийтийн эрх зүйн этгээд хэмээн тодорхойлж болохоор байна. Үүнд:

- төрөөс түүнийг төлөөлөх эрх мэдэл олгогдсон
- сан, холбоо, өөрөөр хэлбэл тусгай санд суурилсан
- төвлөрсөн бус, чиг үүргээрээ мэргэшсэн
- төрийн тусгай үйлчилгээ эрхэлдэг.

2.2.Украин улс

Украины Иргэний хуулийн³⁵ 81-р зүйлд хуулийн этгээдийг үүсгэн байгуулах журмаар нь хувийн эрх зүйн хуулийн этгээд, нийтийн эрх зүйн этгээд хэмээн ангилдаг. Эрх зүйн онолд нийтийн эрх зүйн этгээд нь олон нийтийн шинж чанартай үүргийг биелүүлэхээр хууль, захиргааны актаар бий болсон хуулийн этгээдүүд юм гэж заасан байдаг.³⁶

Энэхүү үзэл баримтлалаас харахад нийтийн болон хувийн эрх зүйн хуулийн этгээдийг ялгах хоёр шалгуурыг тодорхойлсон.

Эхний шалгуур нь тухайн хуулийн этгээдийг үүсгэн байгуулах журам, хоёр дахь шалгуур нь тухайн хуулийн этгээдийн үйл ажиллагааны зорилго /нийтийн эрх зүйн этгээдийн үйл ажиллагааны зорилго нь олон нийтийн үүрэг даалгаврыг биелүүлэх байдаг, харин хувийн эрх зүйн хуулийн этгээд нь хувийн ашиг сонирхлыг хангах зорилгоор байгуулагдсан байдаг/ юм.

Ихэнх судлаачдын үзэж байгаагаар «нийтийн эрх зүйн этгээд» гэсэн томъёолол нь мөн чанарын хувьд зөрчилдөөнтэй. Нийтийн эрх зүйд «хуулийн этгээд» гэсэн нэр томъёо нь зөвхөн муж, хотын захиргаа, төрийн байгууллагууд гэх мэт хамтын субъектүүдийг тодорхойлоход хэрэглэгдэнэ. Нийтийн эрх зүйн субъект нь хуулийн этгээдийн статустай байж болох бөгөөд энэ нь тэдний үйл ажиллагааг хангахын тулд хууль ёсны ач холбогдолтой үйл ажиллагаа явуулах боломжийг олгодог.

Нийтийн эрх зүйн этгээд нь төрийн чиг үүргийг гүйцэтгэж, төр, олон нийтийн болон нийгмийн зорилгыг хангахад чиглэдэг.³⁷ Үүний зэрэгцээ, нийтийн эрх зүйн этгээд нь эдийн засгийн хүрээнд хэрэгжүүлж үйл ажиллагааны дагуу үүрэг гүйцэтгэдэг. Хувийн өмчийн хэлбэр дээр суурилсан, аж ахуйн нэгжийн үйл ажиллагаа эрхэлдэг, бизнесийн ашиг олох зорилготой хувийн эрх зүйн хуулийн этгээдээс ялгаатай нь, нийтийн эрх зүйн этгээдүүд бизнес эрхлэх, эсвэл өмч хөрөнгө бий болгох, тэдэнд өгсөн үүрэг даалгаврыг шийдвэрлэх зорилгоос хамааран улсын төсвөөс бүрэн буюу хэсэгчлэн санхүүжилт авдаг.³⁸

35 Civil code of Ukraine (Vidomosti Verhovnoyi Radi of Ukraine (VVR).

36 Дам эшлэв. Piddubna.V, Stativka.A, "Participation of legal entities of public law in contractual relations", Laplage em Revista, 7(3B), 2021, P.286-291.

37 Дам эшлэв. Piddubna.V, Stativka.A, "Participation of legal entities of public law in contractual relations", Laplage em Revista, 7(3B), 2021, P.286-291.

38 Мөн тэнд.

Нийтийн эрх зүйн этгээдийн эрх зүйн байдлыг Украины Иргэний хууль, Украины Эдийн засгийн хуульд тусгасан байдаг. Украины Иргэний хуулийн 329 дүгээр зүйлийн дагуу, нийтийн эрх зүйн этгээд нь түүнд шилжүүлсэн эд хөрөнгө, түүнчлэн хуульд заасны дагуу нийтийн эрх зүйн этгээдийн олж авсан эд хөрөнгийг өмчилж авах боломжтой. Украины Эдийн засгийн хуульд³⁹ эд хөрөнгийг эдийн засгийн удирдлагын эрх, үйл ажиллагааны менежментийн эрхэд үндэслэн эдийн засгийн муж, хотын аж ахуйн нэгжүүдэд хуваарилдаг (22 дугаар зүйлийн 5 дахь хэсэг, 24 дүгээр зүйлийн 1 дэх хэсэг).

2.3. Гүрж улс

Пост социалист орнуудад нийтийн эрх зүйн этгээдийн ойлголт түүний бүтэц зэрэг нь аль хэдийн тогтож, хууль тогтоомжид тусгасан байдаг. Мөн Гүрж улсад нийтийн эрх зүйн этгээдийн тухай тусгайлан зохицуулсан хууль хэрэгжүүлдэг. Энэ хуулиараа нийтийн эрх зүйн хүрээнд хуулийн этгээдийг байгуулах дүрэм, журмыг тодорхойлдог. “Нийтийн эрх зүйн этгээдийн тухай хууль” нь нийт 6 бүлэг 20 зүйл хэсгээс бүрдэх бөгөөд 1999 оны 5 дугаар сарын 28-нд баталсан байна⁴⁰.

Нийтийн эрх зүйн этгээд нь зохих хууль тогтоомж, Гүржийн Засгийн газрын захирамж, төрийн захиргааны байгууллагын захиргааны актын дагуу үүсгэн байгуулагдсан хууль тогтоох болон засгийн гүйцэтгэх эрх мэдлээс тусдаа байгууллага бөгөөд төрийн хяналт дор буй боловсрол, нийгэм, соёл болон бусад олон нийт, улс төрийн үйл ажиллагааг бие даан гүйцэтгэдэг байгууллага юм.

Нийтийн эрх зүйн этгээд нь зорилгодоо хүрэх, чиг үүргээ хэрэгжүүлэхийн тулд тусгай эрх зүйн чадамжтай байх ёстой. Үүнд эрх эдлэх, үүргээ биелүүлэх, гэрээ байгуулах, өөрийн нэрийн өмнөөс шүүхэд нэхэмжлэл гаргаж, хариуцлага хүлээх зэргийг хамааруулна. Нийтийн эрх зүйн этгээдийг дараах хэлбэрээр байгуулж болно. Үүнд:

- a. Хуулиар
- b. Гүржийн Засгийн газрын тогтоолоор;
- c. Хуульд заасан төрийн байгууллагын захиргааны актаар;
- d. автономит бүгд найрамдах улсын эрх мэдэлд хамаарах асуудлыг шийдвэрлэх гүйцэтгэх дээд байгууллагын норматив акт;
- e. нутгийн өөрөө удирдах байгууллагын бүрэн эрхэд хамаарах асуудлыг шийдвэрлэх зорилгоор хуульд заасан Тбилиси Сакребулогийн норматив акт.

Нийтийн эрх зүйн этгээдийг төрийн хэд хэдэн байгууллага хамтран байгуулж болно.

Гүрж улсын Төрийн өмчийн тухай хуульд заасны дагуу төрийн өмчийг нийтийн эрх зүйн этгээдэд шилжүүлнэ. Хэрэв нийтийн эрх зүйн этгээдийн өмч хөрөнгө нь хандив, гишүүнчлэлийн хураамж зэргээс бүрдсэн бол түүний хэмжээ, төлбөрийн журмыг хуулийн этгээдийг байгуулах журамд нарийн зааж өгөх ёстой байдаг.

39 Law on the lease of state and communal property of Ukraine

40 Law on legal entities under public law of Georgia

2.4.Бүгд Найрамдах Азербайжан улс

Бүгд Найрамдах Азербайжан улс нь 1991 оны 10 дугаар сарын 18-ны өдөр улсын тусгаар тогтнол, бүрэн эрхт байдлаа сэргээх тухай Үндсэн хуулийн актаараа тусгаар тогтнолоо дахин сэргээсэн. БНАУ нь эрх зүйн тогтолцооны хувьд Ром-Германы буюу эх газрын эрх зүйн бүлд хамаардаг. Эрх зүйн тогтолцоо, эрх мэдлийн хуваарилалт, нийгмийн бүтэц зэргээрээ манай улстай ихээхэн төстэй тул уг улсын нийтийн эрх зүйн этгээдийн тухай хууль тогтоомжийг авч үзлээ. БНАУ-н нийтийн эрх зүйн тухай хууль тогтоомж нь 2015 оны 12 дугаар сарын 29-ний өдөр хүчин төгөлдөр болсон ба нийт 9 зүйлээс бүрддэг.⁴¹

Нийтийн эрх зүйн этгээд нь төрийн болон хотын захиргааны байгууллагад хамаарахгүй бөгөөд улсын болон (эсхүл) нийгмийн ач холбогдолтой үйл ажиллагаа эрхэлдэг, муж, хотын захиргааны нэрийн өмнөөс байгуулагдсан байгууллага юм.

Нийтийн эрх зүйн этгээд нь улсын бүртгэлд бүртгэгдсэн цагаас эхлэн иргэний хууль тогтоомжийн дагуу үүргээ гүйцэтгэдэг бөгөөд татан буугдсан үеэс эхлэн хуулийн этгээдийн эрх зүйн чадамж зогсдог ба зөвхөн өөрийн дүрэмдээ тусгагдсан үйл ажиллагааг эрхлэн явуулна.

Бүгд Найрамдах Азербайжан улсын Үндсэн хуулийн 13 дугаар зүйлийн 2 дахь хэсэгт өмч нь төрийн өмч, хувийн өмч, хотын өмч хэлбэрээр байж болно хэмээн заасан байдаг. Нийтийн эрх зүйн этгээдийн санг үүсгэн байгуулагчдын нийлүүлсэн эд хөрөнгийн зардлаар бий болгодог.

Нийтийн эрх зүйн этгээдийн өмч хөрөнгийг эрх бүхий сан, үүсгэн байгуулагчаас түүнд шилжүүлсэн бусад эд хөрөнгө, түүнчлэн дүрмээр тодорхойлсон үйл ажиллагааны дагуу улсын болон орон нутгийн төсвөөс хуваарилсан хөрөнгө, ажил, үйлчилгээний орлого, хандив, буцалтгүй тусламж, бусад хөрөнгөөс бүрдүүлж болно.

Хуулийн этгээдийн өмч хөрөнгийн өмчлөх, ашиглах, захиран зарцуулах эрхийг түүний дүрмээр тогтоодог. Нийтийн эрх зүйн этгээдэд муж, хотын захиргаанаас шилжүүлсэн эд хөрөнгийг зөвхөн түүний дүрэмд заасан зориулалтын дагуу ашиглана.

Дээр жишээ болгон дурдсан улсуудын нийтийн эрх зүйн этгээдийн талаарх зохицуулалтаас үзвэл нийтийн эрх зүйн этгээдийг хуулиараа тодорхойлох оролдлого хийсэн бөгөөд хууль зүйн практикт нийтийн эрх зүйн этгээд гэх ойлголт нь тухайн улсын онцлогоос хамаарч төлөвшжээ. /Хавсралт 4-ийг үзнэ үү./

Манай улсын хувьд нийтийн эрх зүйн этгээд хэмээх ойлголт нь захиргааны байгууллагад шууд хамаардаг тул гадаад орнуудын захиргааны байгууллага болон нийтийн эрх зүйн этгээдийн хамаарлыг судалж үзлээ. /Хавсралт 5-ыг үзнэ үү./

Гадны орнуудын зохицуулалтыг үзвэл, нийтийн эрх зүйн этгээдийн хамрах хүрээ нь захиргааны байгууллагаас бага мэтээр тодорхойлсон байх бөгөөд төрийн болон орон нутгийн байгууллагууд нь нийтийн эрх зүйн этгээдээс тусдаа ойлголт байхаар хуульчилжээ. Иймд манай улсын хувьд өөрийн үндэсний эрх зүйн онцлогт тулгуурлан, нийтийн эрх зүйн этгээд хэмээх нэгдсэн ойлголтыг төлөвшүүлж, хууль тогтоомжид тусгахдаа нэг нэршлээр томъёолж хэвшвэл зохистой байна.

41 Law on legal entities of the public law of Azerbaijan.

Дүгнэлт

2002 оны Иргэний хуулиар нийтийн эрх зүйн этгээдийн иргэний эрх зүйн харилцаанд оролцох иргэний эрх зүйн чадварыг нийтийн эрх зүйн хуулийн этгээд хэмээн тодорхойлж хуулийн этгээдийн нэг төрөл мэтээр зохицуулснаас үүдэн хувийн эрх зүйн хууль тогтоомжид “нийтийн эрх зүйн хуулийн этгээд” хэмээх нэр томьёог хуульчилсан.

Олон улсад нэршлийн хувьд англиар public legal entity, legal entity under public law гэж нэрлэсэн байх ба энэ нь манай улсын хууль тогтоомжид тусгалаа олсноор нийтийн эрх зүйн этгээд гэх утгыг илэрхийлж байна.

Дэлхийн улс орнуудын хувьд нийтийн эрх зүйн этгээд хэмээх ойлголтыг хэрхэн хуульчилсан нь тухайн улс орны засаг захиргааны хэлбэр, эрх зүйн тогтолцоо, заншил, практикаас хамаарч харилцан адилгүй бөгөөд нийтийн эрх зүйн этгээд хэмээх ойлголтыг тодорхойлсон нэгдсэн ойлголт байхгүй.

Харин манай улсад нийтийн эрх зүйн салбарын суурь хууль болох 2015 оны Захиргааны ерөнхий хуульд “нийтийн эрх зүйн этгээд” хэмээх нэр томьёог хуульчилсан бөгөөд 2015 оноос хойш баталсан нийтийн эрх зүйн салбарын хууль тогтоомжид “нийтийн эрх зүйн этгээд”-ийг нэг бүрчлэн тодорхойлж хуульчилсан.

Ийнхүү хууль тогтоомжид ялгаатай хуульчилснаас шалтгаалан хуулийг нэг мөр ойлгож хэрэглэхэд хүндрэл гарч байна. Өөрөөр хэлбэл, захиргааны чиг үүргийг хууль болон гэрээний үндсэн дээр шилжүүлэн авсан ижил чиг үүрэгтэй байгууллагыг хууль тогтоомжид ялгаатай байдлаар хуульчлах, бүртгэх зэргийг дурдаж болно.

Иймд цаашдын хууль тогтоомжид Захиргааны ерөнхий хуулийн нийтийн эрх зүйн этгээд хэмээх нэр томьёог ашиглаж, хуулийн нэгдмэл байдлыг бий болгох нь зүйтэй. Нийтийн эрх зүй этгээд хэмээх нэр томьёог 2017 онд батлагдсан Зөвлөлдөх санал асуулгын тухай хууль, 2020 онд батлагдсан Засаг захиргаа, нутаг дэвсгэрийн нэгж түүний удирдлагын тухай хуульд хэрэглэсэн байдлыг үзвэл практикт нийтийн эрх зүйн этгээд хэмээн нэр томьёог хэрэглэх хандлага төвлөвшиж байна.

Санал

1. 2002 оны Иргэний хуулийн 26 дугаар зүйлийн 26.3, 2012 оны Хуульчийн эрх зүйн байдлын тухай хуулийн 3 дугаар зүйлийн 3.1.4, 2018 оны Хуулийн этгээдийн улсын бүртгэлийн тухай хуулийн 7 дугаар зүйлийн 7.1.7, 2019 оны Өргөн нэвтрүүлгийн тухай хуулийн 20 дугаар зүйлийн 20.6, 2019 оны Өмгөөллийн тухай хуулийн 38 дугаар 38.2-д хуульчилсан нийтийн эрх зүйн хуулийн этгээдийг нийтийн эрх зүйн этгээдээр өөрчлөн найруулж, Захиргааны ерөнхий хуулийн 5 дугаар зүйлийн 5.1-д нийцүүлэн хуулийн хэрэглээний нэгдмэл байдлыг бий болгох.

2. Цаашид шинээр батлагдах хууль тогтоомжид “нийтийн эрх зүйн этгээд” хэмээх нэр томьёог ашиглах.

3. Нийтийн эрх зүйн этгээдийг Захиргааны ерөнхий хуулийн 5 дугаар зүйлээр 1. Нийтийн ашиг сонирлыг илэрхийлэн, 2. Захирамжилсан шийдвэр гаргадаг хэмээн хэт ерөнхий байдлаар хуульчилснаас өөрөөр нийтийн эрх зүйн этгээдийг тодорхойлсон зохицуулалт манай улсын хууль тогтоомжид байхгүй тул нийтийн эрх зүйн этгээдийн зохицуулалтыг судалж нийтийн эрх зүйн зүйн этгээдийг нарийвчлан хуульчлах зэрэг саналыг гаргаж байна.

Хавсралт 1

“Нийтийн эрх зүйн хуулийн этгээд”, “нийтийн эрх зүйн этгээд”-ийг хууль тогтоомжид тусгасан байдал

№	Холбогдох хууль тогтоомж	Нийтийн эрх зүйн этгээдийг зохицуулсан байдал	Батлагдсан он
1.	Иргэний хууль	26.3.Нийтийн эрх зүйн хуулийн этгээдийн иргэний эрх зүйн чадвар хуульд заасан журмаар байгуулагдсанаар үүсч, татан буугдсанаар дуусгавар болох бөгөөд иргэний эрх зүйн харилцаанд бусад оролцогчтой адил тэгш эрхтэй оролцоно.	2002
2.	Нотариатын тухай хууль	8.1.Монгол Улсад нотариатчдыг эгнээндээ нэгтгэсэн, тэдний мэргэжлийн үйл ажиллагааг энэ хууль болон өөрийн дүрэмд заасны дагуу уялдуулан зохицуулах, хууль ёсны эрх ашгийг нь хамгаалах зорилготой, <u>нийтийн эрх зүйн этгээд</u> болох Монголын Нотариатчдын танхим /цаашид “Танхим” гэх/ ажиллана.	2011
3.	Хуульчийн эрх зүйн байдлын тухай хууль	3.1.4.“хуульчдын мэргэжлийн өөрөө удирдах ёсны байгууллага” /цаашид “Хуульчдын холбоо” гэх/ гэж хуульчдын заавал гишүүнчлэлтэй, өөрийн удирдлагатай, <u>нийтийн эрх зүйн хуулийн этгээдийг ойлгоно</u> .	2012
4.	Захиргааны ерөнхий хууль	5.1.Нийтийн ашиг сонирхлыг илэрхийлэн захирамжилсан шийдвэр гаргадаг дараах <u>нийтийн эрх зүйн этгээдийг</u> захиргааны байгууллага гэж ойлгоно.	2015
5.	Зөвлөлдөх санал асуулгын тухай хууль	3.1.3.“шийдвэр гаргах эрх бүхий этгээд” гэж хууль тогтоох болон гүйцэтгэх эрх мэдлийн бүх шатны байгууллага, хуулиар тусгайлан олгосон бүрэн эрхийн дагуу захиргааны хэм хэмжээний акт гаргах <u>нийтийн эрх зүйн бусад этгээд</u> , бүх шатны нутгийн өөрөө удирдах байгууллагыг ойлгоно.	2017
6.	Хуулийн этгээдийн улсын бүртгэлийн тухай хууль	7.1.Улсын бүртгэлийн байгууллага дараах хуулийн этгээд, түүний салбар, төлөөлөгчийн газрыг бүртгэнэ: 7.1.7. <u>нийтийн эрх зүйн хуулийн этгээд</u>	2018
7.	Өргөн нэвтрүүлгийн тухай хууль	20.6.Өргөн нэвтрүүлгийн телевизүүдийн заавал гишүүнчлэлтэй, <u>нийтийн эрх зүйн хуулийн этгээд</u> болох Монголын телевизүүдийн холбоо /цаашид “Холбоо” гэх/ нь энэ хуулийн 20.5.3-т заасан хөлсийг төвлөрүүлж, өргөн нэвтрүүлгийн телевизийн үзэлтийн судалгааг үндэслэн гишүүдэд хуваарилна.	2019
8.	Өмгөөллийн тухай хууль	38.2.Өмгөөлөгчдийн Холбоо нь <u>нийтийн эрх зүйн хуулийн этгээд</u> байна.	2019
9.	Монгол Улсын засаг захиргаа, нутаг дэвсгэрийн нэгж, түүний удирдлагын тухай хууль	5.1.Аймаг, сум, баг, нийслэл, дүүрэг, хороо нь <u>нийтийн эрх зүйн этгээд</u> байна. 79.1.Нутгийн өөрийн удирдлагын байгууллагуудын нийтлэг ашиг сонирхлыг илэрхийлэх, хууль тогтоомжийн төсөл болон орон нутгийн төсөв боловсруулах, нутгийн удирдлагад чиг үүрэг шилжүүлэх, Засгийн газраас нутгийн удирдлагатай холбоотой асуудлаар шийдвэр гаргах ажиллагаанд Засгийн газартай хэлэлцээр хийх, нутгийн удирдлагын байгууллагын өмнөөс шүүхэд төлөөлөн нэхэмжлэл гаргах чиг үүрэг бүхий <u>нийтийн эрх зүйн этгээдийн</u> эрх эдлэх төлөөллийн байгууллага байна.	2020
10	Харилцаа холбооны тухай хууль	6 ¹ .2.Дараах байгууллага харилцаа холбоо, мэдээллийн технологид тулгуурласан бүтээгдэхүүн, үйлчилгээг нэвтрүүлэх ажлыг харилцаа холбооны асуудал хариуцсан төрийн захиргааны байгууллагатай хамтран зохион байгуулна. 6 ¹ .2.2.Засгийн газрын бус бие даасан агентлаг, түүнтэй адилтгах <u>нийтийн эрх зүйн бусад байгууллага</u> ;	2001

№	Төрөл	Тусгайлсан хуулиар зохицуулсан эсэх	Хуулийн тодорхойлолт
1	Нөхөрлөл	Нөхөрлөлийн тухай хууль	Гишүүдийн оруулсан хувь хөрөнгөөс бүрдэх эд хөрөнгөтэй, хүлээсэн үүргээ уг эд хөрөнгө болон гишүүдийн хувийн өмчийн эд хөрөнгөөр хуульд заасны дагуу хариуцдаг хуулийн этгээдийг нөхөрлөл гэнэ (Иргэний хууль 35.1).
2	Компани	Компанийн тухай хууль	Хувьцаа эзэмшигчийн оруулсан хөрөнгө нь тодорхой тооны хувьцаанд хуваагддаг, өөрийн тусгайлсан хөрөнгөтэй, ашгийн төлөө үндсэн зорилготой хуулийн этгээдийг компани гэнэ (Иргэний хууль 34.1).
3	Холбоо (ТББ)	Төрийн бус байгууллагын тухай хууль 1997	Нэгдмэл, тодорхой зорилго тавьсан хэд хэдэн этгээд сайн дурын үндсэн дээр нэгдэж байгуулсан, гишүүнчлэл бүхий хуулийн этгээдийг холбоо гэнэ (Иргэний хууль 36.1).
4	Сан		Нэг буюу хэд хэдэн үүсгэн байгуулагч нийгэмд ашиг тустай, нэгдмэл зорилгод хүрэхийн тулд эд хөрөнгө төвлөрүүлэх замаар байгуулсан гишүүнчлэлгүй хуулийн этгээдийг сан гэнэ (Иргэний хууль 36.2).
5	Хоршоо	Хоршооны тухай хууль 2021	Эдийн засгийн болон нийгэм, соёлын нийтлэг хэрэгцээгээ хангах зорилгоор хэд хэдэн этгээд сайн дураараа нэгдсэн, хамтын удирдлага, хяналт бүхий дундын эд хөрөнгө дээр үндэслэн үйл ажиллагаа явуулахаар байгуулсан хуулийн этгээдийг хоршоо гэнэ (Иргэний хууль 36.4).
6	Шашны байгууллага	Төр сүм хийдийн харилцааны тухай хууль 1993	Сүсэгтэн олны шашин-номын эрэлт хэрэгцээг хангах зорилгоор байгуулагдаж, шашны зан үйл, хурал ном, боловсролын ажлыг эрхлэн гүйцэтгэж буй албан ёсны зөвшөөрөл бүхий хийд, сүм, дацан, төв болон тэдгээрийн удирдах байгууллагыг (цаашид энэ хуульд “сүм хийд гэх”) шашны байгууллага гэнэ.
7	Нийтийн эрх зүйн хуулийн этгээд	Тусгайлан зохицуулсан хууль байхгүй	Хуульд нийтийн эрх зүйн хуулийн этгээдийг тодорхойлоогүй ч онолын хувьд нийтийн эрх зүйн хуулийн этгээд гэдэг нь “нийтийн эрх зүйн хүрээнд хууль болон захирамжилсан шийдвэрийн үндсэн дээр зохион байгуулагддаг, нийтийн эрх зүйн хэлбэрээр үйл ажиллагаа явуулдаг хуулийн этгээд байна.” ⁴²
8	Төрийн байгууллага, албан газар	Төрийн болон орон нутгийн өмчийн тухай хууль	Төрийн өмчит үйлдвэрийн газраас бусад улсын төсвөөс санхүүждэг хуулийн этгээдийг төрийн байгууллага, албан газар гэнэ (Төрийн болон орон нутгийн өмчийн тухай хууль 14.1).
9	Улсын төсөвт үйлдвэрийн газар	Төрийн болон орон нутгийн өмчийн тухай хууль	Өөрт олгогдсон эд хөрөнгийн үндсэн дээр төсвийн хөрөнгөөр санхүүждэг, зөвхөн төрийн хэрэгцээнд зориулсан үйлдвэрлэл, ажил, үйлчилгээ эрхэлдэг хуулийн этгээдийг улсын төсөвт үйлдвэрийн газар гэнэ (Төрийн болон орон нутгийн өмчийн тухай хууль 15.2).
10	Аж ахуйн тооцоот үйлдвэрийн газар	Төрийн болон орон нутгийн өмчийн тухай хууль	Өөрт олгогдсон эд хөрөнгийн үндсэн дээр өөрийгөө санхүүжүүлэх зарчмаар ажиллаж бие даан иргэний гүйлгээнд ордог хуулийн этгээдийг аж ахуйн тооцоотой үйлдвэрийн газар гэнэ (Төрийн болон орон нутгийн өмчийн тухай хууль 15.2).

42 П.Одгэрэл, Захиргааны эрх зүйн ерөнхий анги, 2016, 94 дэх тал.

Шүүхийн шийдвэрийн дугаар, огноо Тайлбарласан байдал
1. № 451 /2019.07.23/ Хариуцагч: "...Захиргааны ерөнхий хуулийн 5 дугаар зүйлийн 5.1-д "Нийтийн ашиг сонирхлыг илэрхийлэн захирамжилсан шийдвэр гаргадаг дараах нийтийн эрх зүйн этгээдийг захиргааны байгууллага гэж ойлгоно" гэж заасан байдаг бөгөөд энэ байгууллагад ХЭҮК хамаардаггүй бөгөөд захирамжилсан шийдвэр гаргадаг байгууллага биш. Өөрөөр хэлбэл, комиссын гишүүний хуулиар олгогдсон гомдол шийдвэрлэлтэй холбоотой хуулиар олгогдсон бүрэн эрхийн хүрээнд гаргасан шийдвэр, үйл ажиллагаа нь захирамжилсан шинжгүй, эрх зүйн шууд үр дагаврыг үүсгэдэггүй шийдвэр байдаг. Тийм учраас ХЭҮКын гишүүний 2018 оны 2/57* дугаар албан бичиг нь захиргааны акт биш учир иргэн Б.Бээс гаргасан нэхэмжлэлийн шаардлагыг бүхэлд нь хэрэгсэхгүй болгож өгнө үү" гэв. Шүүх: "...Захиргааны ерөнхий хуулийн 5 дугаар зүйлийн 5.1.2-д "хууль тогтоомжийг биелүүлж захирамжилсан шийдвэр гаргадаг Засгийн газрын бус бие даасан агентлаг, түүнтэй адилтгах нийтийн эрх зүйн бусад байгууллага", 5.4-д "нийтийн эрх зүйн асуудлаар бие даан, өөрийн нэрийн өмнөөс дангаар захиргааны шийдвэр гаргах бүрэн эрх хуулиар тусгайлан олгогдсон, албан тушаалтныг захиргааны байгууллага гэнэ", Монгол Улсын ХЭҮКын тухай хуулийн 1 дүгээр зүйлийн 1.1-т "Монгол Улсын ХЭҮК (цаашид Комисс гэх)-ын үйл ажиллагааны зарчим, эрх зүйн үндсийг тодорхойлж, түүний бүрэн эрхээ хэрэгжүүлэхтэй холбогдсон харилцааг зохицуулахад оршино" гэсэн хуулийн зорилт, 3 дугаар зүйлийн 3.1-т "Комисс нь Монгол Улсын Үндсэн хууль, хууль, олон улсын гэрээнд заасан хүний эрх, эрх чөлөөний тухай заалтын хэрэгжилтэд хяналт тавьж, хүний эрхийг сахин хамгаалах, хөхүүлэн дэмжих байгууллага мөн" гэсэн зарчим, 13 дугаар зүйлийн 13.1.1-т "Монгол Улс дахь хүний эрхтэй холбоотой аливаа асуудлаар санал гаргах", 13.1.2-д "хууль тогтоомж, захиргааны шийдвэр хүний эрхийн үндсэн зарчимд нийцэж байгаа эсэх талаар зөвлөмж, санал гаргах" гэсэн комиссын эрхээс үзвэл Монгол Улсын ХЭҮК-ыг захиргааны байгууллага гэж үзнэ.
2. № 402 /2020.06.10/ Нэхэмжлэгч: "...Захиргааны байгууллага гэдгийг тус хуулинд "захиргааны байгууллага" гэж Захиргааны ерөнхий хуулийн 5 дугаар зүйлд заасан байгууллага" гэж заасан ба дээр дурдсанчлан Захиргааны ерөнхий хуулийн 5.1.1-ээс 5.1.5-д заасныг ойлгодог. Нэхэмжлэлийн шаардлагаас Капитал Банк ХХК-ийн банкны эрх хүлээн авагч нь дээрх ойлголтын аль нь хамаарахаар байгааг тайлбарлахын өмнө дараах зүйлийг тодруулах нь зүйтэй байна. Монголбанк нь захиргааны байгууллага мөн эсэхэд дүгнэлт өгөх зайлшгүй шаардлага гарж ирнэ. Учир нь Капитал Банк ХХК-ийн банкны эрх хүлээн авагчийг буюу хариуцагч этгээдийг хэн хаанаас томилсон нь чухал ба Захиргааны ерөнхий хуулийн 5 дугаар зүйлд заасан захиргааны байгууллага гэсэн ойлголтод хамаарахгүй этгээд томилсон тохиолдолд захиргааны хэргийн шүүх уг асуудлыг шийдвэрлэх боломж хуулиар олгогдоогүй болно. Энэ ч утгаараа захиргааны байгууллага гэсэн ойлголтод Монголбанк хамаарч байгаа эсэхийг тайлбарлавал. Төв банкны тухай хуулийн 3 дугаар зүйлд Төв банк/Монголбанк-ны эрх зүйн байдал"-ыг тодорхойлж өгсөн байдаг. Тус хуулийн 3.1-д "Монгол Улсын хэмжээнд төрийн мөнгөний бодлогыг боловсруулах, хэрэгжүүлэх эрх бүхий байгууллагыг Монгол Улсын Төв Банк гэнэ. Монгол Улсын Төв Банкныг Монголбанк гэж нэрлэнэ. Монголбанкны төв нь Монгол Улсын нийслэлд байрлана", 3.2-т "Монголбанк нь төөөс үүсгэн байгуулсан хуулийн этгээд бөгөөд тогтоосон загвараар хийсэн тамга, тэмдэг, албан бичгийн хэвлэмэл хуудас хэрэглэнэ. Монголбанк өөрийн билэгдэл тэмдэгтэй байж болно" гэж тус тус заасан байдаг. Дээрхээс үзвэл Монголбанк нь төрийн буюу үндэсний мөнгөн тэмдэгт болон түүнтэй холбоотой санхүүгийн оролцогч байгууллагуудын үйл ажиллагаанд хяналт тавих, үндэсний эдийн засгийн тогтвортой хөгжилд дэмжлэг үзүүлэх Засгийн газраас хараат бусаар чиг үүргээ хэрэгжүүлдэг онцгой байгууллага юм. Монголбанк нь банкны тухай хуульд заасан үндэслэл журмын дагуу Капитал банк ХХК-ийн банкны эрх хүлээн авагчийг хуульд заасан үндэслэл журмын дагуу томилсон ба ийнхүү томилсонтой холбоотойгоор банкны эрх хүлээн авагч нь Банкны тухай хуулийн 69 дүгээр зүйлд заасан бүрэн эрхийг хэрэгжүүлэхээр хуульчилсан байгаа. Банкны эрх хүлээн авагч нь Банкны тухай хуулийн 69 дүгээр зүйлд заасан эрхийнхээ хүрээнд 73 дугаар зүйлд заасан төлбөр барагдуулах дарааллыг тогтоох эрхээ хэрэгжүүлсэн байдаг. Энэхүү эрхээ хэрэгжүүлсэн нь Захиргааны ерөнхий хуулийн 5 дугаар зүйлийн 5.1.2-т "ХУУЛЬ тогтоомжийг биелүүлж захирамжилсан шийдвэр гаргадаг Засгийн газрын бус бие даасан агентлаг. түүнтэй адилтгах нийтийн эрх зүйн бусад байгууллага" гэж заасанд хамаарч байгаа нь Монголбанк нь Төв банкны тухай хуулийн буюу хуулиар тусгайлан Монгол Улсын мөнгөний бодлогыг хэрэгжүүлэгч Засгийн газраас хараат бус бие даасан байгууллага болох нь харагдаж байна. Учир нь Төв банкны тухай хуулийн 26.1-д "Монголбанкныг Улсын Их Хурлаас томилогдсон Ерөнхийлөгч толгойлж үйл ажиллагаагаа Улсын Их Хурлын өмнө хариуцан тайлагнана.

Монголбанкны Ерөнхийлөгчийг Улсын Их Хурлын даргын өргөн мэдүүлснээр Улсын Их Хурал зургаан жилийн хугацаагаар томилно” гэж заасан байдаг. Тиймээс Монголбанк нь хуулийн хүрээнд үйл ажиллагаа явуулж, захирамжилсан шийдвэр гаргах эрх бүхий Засгийн газрын бус бие даасан агентлаг болох нь харагдаж байна. Монголбанк хуульд заасан эрх хэмжээгээ хэрэгжүүлэх үүднээс Банкны тухай хуульд заасны дагуу банкны эрх хүлээн авагчийг томилсон үйлдэлд нэхэмжлэгч ямар нэгэн байдлаар гомдол санал гаргаагүй, мөн шүүхээс уг асуудалтай холбоотой ямар нэгэн тодруулгыг асуугаагүй учир Банкны эрх хүлээн авагч нь эрх зүйн байдлын хувьд Капитал банк ХХК-ийн нийт хадгаламж эзэмшигч, харилцагч нарын төлбөр барагдуулах ажиллагааг Монголбанкны нэрийн өмнөөс хийж гүйцэтгэж байгаа тул түүний гаргасан хадгаламж эзэмшигчдэд чиглэсэн аливаа үйлдэл, эс үйлдэхүй болон шийдвэрүүдийг Захиргааны хэрэг хянан шийдвэрлэх тухай хуульд заасан журмаар шийдвэрлэх эрх зүйн үндэслэлтэй байна.

Шүүгч: “...Хариуцагчийн итгэмжлэгдсэн төлөөлөгч нь “Капитал банк” ХХК дахь банкны эрх хүлээн авагч нь захиргааны байгууллага биш тул энэ маргаан нь захиргааны хэргийн шүүхийн харъяалан шийдвэрлэх маргаан биш гэсэн агуулгаар тайлбарлаж байгаа нь үндэслэлгүй байна. Учир нь Захиргааны ерөнхий хуулийн 5 дугаар зүйлийн 5.1.3-т “захиргааны чиг үүргийг хууль болон нийтийн эрх зүйн гэрээний үндсэн дээр шилжүүлэн авсан этгээд”, 5.2-т “Захиргааны байгууллага байнгын бус, нэг удаагийн шинжтэй асуудлыг шийдвэрлэж зохицуулахаар байгуулагдаж болох бөгөөд татан буугдсан тохиолдолд түүнийг байгуулсан, томилсон эрх бүхий этгээд эрх зүйн үр дагаврыг хариуцна” гэж заасан байна. Банкны тухай хуулийн 68 дугаар зүйлийн 68.1-д “Монголбанк нь дараахь үндэслэлээр банкныг албадан татан буулгах шийдвэр гаргаж, банкны эрх хүлээн авагч томилно”: 68.1.1-д “энэ хуульд заасан албадлагын арга хэмжээний хүрээнд банк байгуулах тусгай зөвшөөрлийг цуцалсан” 68.1.2-т “банкинд энэ хуульд заасан бүтцийн өөрчлөлтийн арга хэмжээ хэрэгжүүлэх боломжгүй тухай Монголбанкны шийдвэр гарсан” гэж тус тус заасан байна. Дээрх хуулийн зохицуулалтуудаас үзэхэд “Капитал банк” ХХК дахь банкны эрх хүлээн авагч нь захиргааны байгууллага гэсэн ойлголтод хамаарч байх тул хариуцагчийн итгэмжлэгдсэн төлөөлөгчийн “банкны эрх хүлээн авагч нь захиргааны байгууллага биш” гэх тайлбар үндэслэлгүй байна.

3. №2017 /2020.04.01/

Шүүгч: “...Захиргааны ерөнхий хуулийн 5 дугаар зүйлийн 5.1-т нийтийн ашиг сонирхлыг илэрхийлэн захирамжилсан шийдвэр гаргадаг дараах нийтийн эрх зүйн этгээдийг захиргааны байгууллага гэж ойлгохоор, мөн зүйлийн 5.2-т Захиргааны байгууллага байнгын бус, нэг удаагийн шинжтэй асуудлыг шийдвэрлэж зохицуулахаар байгуулагдаж болох-оор зохицуулсан байдаг. Банкны тухай хуулийн 68 дугаар зүйлийн 68.1-д МБ нь дараахь үндэслэлээр банкныг албадан татан буулгах шийдвэр гаргаж, банкны эрх хүлээн авагч томилохоор заасныг хэрэгжүүлж МБ-ны ерөнхийлөгчийн 2019 оны 04 дүгээр сарын 08-ний өдрийн А-96 дугаар тушаалаар К ХХК-ийг албадан татан буулгаж, А-97 дугаар тушаалаар “К” ХХК-д банкны эрх хүлээн авагч /цаашид банкны эрх хүлээн авагч гэх/-аар М-ын А-ийг томилсноос[2] үзвэл тус банкин дахь Банкны эрх хүлээн авагч нь нийтийн ашиг сонирхлыг илэрхийлэн захирамжилсан шийдвэр гаргадаг нийтийн эрх зүйн этгээд байна.

4. №0135 /2020.02.18/

Шүүгч: “...Захиргааны ерөнхий хуулийн 5 дугаар зүйлийн 5.1-д “Нийтийн ашиг сонирхлыг илэрхийлэн захирамжилсан шийдвэр гаргадаг дараах нийтийн эрх зүйн этгээдийг захиргааны байгууллага гэж ойлгоно”, 5.1.2-т “хууль тогтоомжийг биелүүлж, захирамжилсан шийдвэр гаргадаг Засгийн газрын бус бие даасан агентлаг, түүнтэй адилтгах нийтийн эрх зүйн бусад байгууллага” гэж тус тус зааснаар Төрийн албаны зөвлөл нь захиргааны байгууллага байна. Мөн захиргааны ерөнхий хуулийн 37 дугаар зүйл. “Захиргааны акт”, 37.1.Захиргааны акт гэж захиргааны байгууллагаас тодорхой нэг тохиолдлыг зохицуулахаар нийтийн эрх зүйн хүрээнд гадагш чиглэсэн, эрх зүйн шууд үр дагавар бий болгосон амаар, бичгээр гаргасан захирамжилсан шийдвэр болон үйл ажиллагааг ойлгоно.” гэж зааснаар Төрийн албаны зөвлөлийн 2019 оны 5 дугаар сарын 29-ний өдрийн “Хяналт, шалгалтын мөрөөр авах арга хэмжээний тухай” 28 дугаар тогтоол нь захиргааны акт байна.

5. №181 /2020.03.19/

Шүүгч: “...Монгол банкны ерөнхийлөгчийн тушаалаар томилогдсон банкны эрх хүлээн авагч Захиргааны ерөнхий хуулийн 5 дугаар зүйлд заасан нийтийн ашиг сонирхлыг илэрхийлэн захирамжилсан шийдвэр гаргадаг нийтийн эрх зүйн этгээд буюу захиргааны байгууллага бөгөөд түүний гаргасан шийдвэр энэ хуулийн 37 дугаар зүйлийн 37.1-д заасан захиргааны актын шинжийг бүрэн агуулсан Захиргааны хэргийн шүүх харъяалан шийдвэрлэх маргаан мөн байна.

6. №0246 /2020.04.10/

Шүүгч: "...Мөн хариуцагчийн итгэмжлэгдсэн төлөөлөгч, түүний өмгөөлөгч, гуравдагч этгээдүүдийн өмгөөлөгч нарын шүүхэд болон шүүх хуралдаанд гаргасан: "Захиалагчийн гуравдагч этгээдүүдтэй байгуулсан "2-3-400/19 дугаартай "Үнсэн сан шинээр барих ажил гүйцэтгэх гэрээ" гэрээ захиргааны хэргийн шүүхийн харьяалуулан хянах гэрээ биш, тус гэрээ нь захиргааны гэрээний шинжийг агуулаагүй" гэх тайлбар нь мөн үндэслэлгүй байна. Захиргааны ерөнхий хуулийн 5.1-д "Нийтийн ашиг сонирхлыг илэрхийлэн захирамжилсан шийдвэр гаргадаг дараах нийтийн эрх зүйн этгээдийг захиргааны байгууллага гэж ойлгоно", 5.1.4-д "үйлчилгээг нь нийтээс заавал хэрэглэдэг төрийн ба холимог өмчийн сургууль, эмнэлэг, хэвлэл мэдээлэл, харилцаа холбоо, тээвэр, эрчим хүчний зэрэг байгууллагын захиргаа", 52 дугаар зүйлийн 52.1-д "Захиргааны байгууллагаас нийтийн эрх зүйн харилцааг үүсгэж, өөрчилж, эсхүл дуусгавар болгохоор захиргааны гэрээг эрх зүйн хэм хэмжээнд нийцүүлэн байгуулж болно" гэж тус тус заажээ. Хуулийн дээрх зүйл заалтуудаас үзвэл маргаан бүхий тендерийн захиалагч болох "ДГЦС" ТӨХК нь захиргааны байгууллага байх бөгөөд "Үнсэн сан шинээр барих ажил гүйцэтгэх гэрээ" нь захиргааны гэрээ гэж үзэхээр байна.

7. №00002 /2020.01.20/

Шүүгч: "...Захиргааны ерөнхий хуулийн 5 дугаар зүйлийн 5.1-д "Нийтийн ашиг сонирхлыг илэрхийлэн захирамжилсан шийдвэр гаргадаг дараах нийтийн эрх зүйн этгээдийг захиргааны байгууллага гэж ойлгоно: ... 5.1.4.үйлчилгээг нь нийтээс заавал хэрэглэдэг төрийн ба холимог өмчийн сургууль, эмнэлэг, хэвлэл мэдээлэл, харилцаа холбоо, тээвэр, эрчим хүчний зэрэг байгууллагын захиргаа" гэж заасан тул нийтээс заавал хэрэглэдэг дулаан үйлдвэрлэх, түгээх, ус хуримтлуулан ариутгаж түгээх үйл ажиллагаа явуулж буй "Их-Уул дулаан" ХХК нь захиргааны байгууллагад хамаарч байна.

8. №19 /2019.12.06/

Шүүгч: "...Тодруулбал, Захиргааны ерөнхий хуулийн 5 дугаар зүйлийн 5.1. дэх хэсэг "Нийтийн ашиг сонирхлыг илэрхийлэн захирамжилсан шийдвэр гаргадаг дараах нийтийн эрх зүйн этгээдийг захиргааны байгууллага гэж ойлгоно:", 5.1.1.-д "төрийн гүйцэтгэх эрх мэдлийг хэрэгжүүлдэг төв, орон нутгийн бүх байгууллага", 6 дугаар зүйлийн 6.1. дэх хэсэгт "Захиргааны байгууллагыг хуулиар бүрэн эрх олгогдсон удирдах албан тушаалтан хуульд заасны дагуу итгэмжлэлгүйгээр, эсхүл хуулиар эрх олгогдсон удирдах албан тушаалтны шийдвэрээр итгэмжлэлийн үндсэн дээр төлөөлнө." гэж зааснаар А аймгийн Ц сумын Засаг дарга нь захиргааны албан тушаалтан мөн болно.

9. №252 /2019.09.09/

Шүүгч: "...1. Иймд, нэхэмжлэгчээс "хуулийн этгээдийн дүрэмд заасан зорилго, Засгийн газраас шилжүүлсэн авсан чиг үүргийг хэрэгжүүлэх боломжгүй болж, эрх зөрчигдлөө" гэж маргаж байгаа тохиолдолд түүнийг захиргааны байгууллагын хувьд "хуульд тусгайлан заасан бол шүүхэд нэхэмжлэл гаргах" гэсэн шаардлагыг зааж, маргах эрхийг хязгаарлах биш, харин нийтийн эрх зүйн хуулийн этгээдийн хувьд Газрын тухай хуулийн 60 дугаар зүйлийн 60.2 дахь хэсэгт "иргэн, аж ахуй нэгж байгууллага газартай холбогдон үүссэн маргааны талаар энэ хуулийн 60.1.1, 60.1.2, 60.1.3-т заасан байгууллага, албан тушаалтны гаргасан шийдвэрийг эс зөвшөөрвөл уг маргааныг тэдгээрийн дээд шатны албан тушаалтан, байгууллага, эсхүл шүүхээр шийдвэрлүүлнэ" гэж зааснаар өөрийн эрхийг сэргээлгэхээр маргах эрхтэй гэж үзэхээр байна.

**Нийтийн эрх зүйн этгээдийн тухай тодорхойлолтын олон улсын
харьцуулалт**

	Нийтийн эрх зүйн этгээдийг тодорхойлсон байдал	Үүсгэн байгуулж байгаа хэлбэр
Франц	Нийтийн эрх зүйн хуулийн этгээд гэдэгт төр өөрөө бүхэлдээ (гол төлөв төв байгууллагууд нь төлөөлдөг); орон нутгийн нэгдэл; нийтийн албан газар болон нийтийн ашиг сонирхлын нэгдэл хамаарна. ⁴³	• хууль тогтоох • захирамжилсан шийдвэр гаргах
Герман	Иргэний хуульд нийтийн эрх зүйн этгээдийн эрх зүйн байдлыг тодорхойлсон. Хувь хүний үүсгэн байгуулж, зохион байгуулдаг ашгийн бус болон гэр бүлийн бус зорилготой холбоо, сан нь хууль ёсны статусыг олж авч чадахгүй, гэхдээ энэ хуульд заасан нөхцөлд эдгээр нь нийтийн эрх зүйн этгээд гэж тооцогддог. Худалдааны дүрэм эсхүл бусад хуульд үндэслэсэн нийгэмлэг, холбоо нь ижил шинж чанартай байх ёстой бөгөөд эдгээр хуулийн заалтыг дагаж мөрдөнө.	• зөвхөн хуулийн дагуу байгуулагдана
Азербайжан	Нийтийн эрх зүйн этгээдийн эрх зүйн байдлын тухай хууль (2015)-д тодорхойлсон. Нийтийн эрх зүйн этгээд нь төрийн болон хотын захиргааны байгууллагад хамаарахгүй бөгөөд улсын болон (эсвэл) нийгмийн ач холбогдолтой үйл ажиллагаа эрхэлдэг, муж, хотын захиргааны нэрийн өмнөөс байгуулагдсан байгууллага юм. ⁴⁴	• муж, хотын захиргааны нэрийн өмнөөс байгуулагдана
Гүрж	Нийтийн эрх зүйн этгээдийн эрх зүйн байдлын тухай хууль (1999)-д тодорхойлсон. ⁴⁵ Нийтийн эрх зүйн этгээд нь хууль тогтоох, гүйцэтгэх эрх мэдлийг хэрэгжүүлэгч төрийн байгууллагуудаас тусдаа, хуулийн дагуу, Гүржийн засгийн газрын шийдвэрээр, эсхүл хуулийн дагуу байгуулагдсан төрийн гүйцэтгэх эрх мэдлийн байгууллагын захирамжилсан шийдвэрийн үндсэн дээр үүсгэн байгуулагддаг улс төрийн, төрийн, нийгмийн, боловсролын, соёлын болон бусад олон нийтийн үйл ажиллагааг бие даан хэрэгжүүлдэг; мөн түүнчлэн төрийн гүйцэтгэх эрх мэдлийн байгууллагуудаас тусдаа, бие даасан бүгд найрамдах улсын төрийн дээд байгууллагын хэм хэмжээний актад үндэслэн үүсгэн байгуулагддаг, нийгмийн, боловсролын, соёлын болон бусад олон нийтийн үйл ажиллагааг төрийн хяналт дор бие даан хэрэгжүүлдэг байгууллага юм.	• зохих хуулийн дагуу • төрийн гүйцэтгэх эрх мэдлийн байгууллагын захирамжилсан шийдвэрийн үндсэн дээр • төрийн дээд байгууллагын хэм хэмжээний актад үндэслэн

43 Ж.Сүхбаатар, Өрнөдийн орнуудын захиргааны эрх зүйн тойм, 2015, 10 дахь тал.

44 About legal entities of the public law, <https://cis-legislation.com/document.fwx?rgn=83373>

45 Law on legal entities under public law of Georgia, <https://matsne.gov.ge/ru/document/download/19204/19/en/pdf>.

Хавсралт 5

Захиргааны байгууллагыг гадаад орнууд хуулиараа тодорхойлсон байдал

Улсын нэр	Зохицуулсан хууль	Захиргааны байгууллагыг тодорхойлсон байдал
Гүрж	Гүрж улсын захиргааны ерөнхий хууль, 1999 /General Administrative code of Georgia/	2.1.а Захиргааны байгууллага- төрийн болон нутгийн өөрөө удирдах ёсны бүх байгууллага болон институт, нийтийн эрх зүйн этгээд (улс төр, шашны холбооноос бусад), болон Гүржийн хууль тогтоомжийн дагуу нийтийн эрх зүйн хүрээнд эрх мэдлээ хэрэгжүүлж буй бусад этгээд
Азербайжан	Азербайжан улсын захиргааны үйл ажиллагааны тухай хууль, 2005 /Administrative proceeding law of the Republic of Azerbaijan / İnzibati icraat haqqında/	2.0.1 Захиргааны байгууллага - Азербайжан улсын холбогдох гүйцэтгэх байгууллагууд, тэдгээрийн орон нутгийн (бүтцийн) болон бусад байгууллагууд, хотын захиргаа, түүнчлэн захиргааны акт гаргах хуулиар эрх олгогдсон аливаа хувь хүн эсвэл хуулийн этгээд.
Франц	Захиргааны байгууллага болон олон нийтийн харилцааны тухай хууль, 2015 /Code of relations between the public and the administration/	L100.3.1 Захиргаа: Төрийн захиргаа, орон нутгийн засаг захиргаа, тэдгээрийн нийтийн захиргааны байгууллага, нийтийн болон хувийн хуулиар зохицуулагддаг нийтийн захиргааны үйлчилгээ үзүүлэх үүрэгтэй алба, хариуцсан хүмүүс, нийгмийн хамгааллын байгууллагуудыг мөн хамарна.
Герман	Захиргааны процессын хууль, /Administrative procedure code/ Verwaltungsverfahrensgesetz, VwVfG	(1) Энэхүү хууль нь дараах албан ёсны байгууллагуудын нийтийн хууль тогтоомжид заасан захиргааны үйл ажиллагаанд хамаарна: 1. Холбооны засгийн газар, Холбооны Засгийн газрын шууд удирдлага дор ажилладаг олон нийтийн хуулийн этгээд, байгууллага(нийгэмлэг), сангууд, 2. Ландер(Länder), орон нутгийн засаг захиргаа, бусад Ландерын хяналтанд байдаг нийтийн хуулийн этгээдүүд холбооны удирдлагын нэрийн өмнөөс холбооны хууль тогтоомжийг хэрэгжүүлдэг байгууллагууд, Холбооны хууль, журамд ижил төстэй эсвэл зөрчилтэй заалт ороогүй тохиолдолд.

Захиргааны байгууллага захиргааны хэрэг хянан шийдвэрлэх ажиллагаанд хэрхэн оролцдог тухай олон улсын хуулийн харьцуулалт

Улсын нэр	Зохицуулсан хууль	Захиргааны хэрэг хянан шийдвэрлэх ажиллагаанд оролцогчид
Гүрж	ЗХХШтХ, 1999 /Administrative procedure code of Georgia	14 дүгээр зүйл - Захиргааны хэрэг хянан шийдвэрлэх ажиллагаанд оролцогчид 1.Захиргааны хэрэг хянан шийдвэрлэх ажиллагаанд Гүржийн Иргэний хэрэг шүүхэд хянан шийдвэрлэх тухай хуулийн 79 дүгээр зүйлд заасан хүмүүсээс гадна захиргааны эрх зүйн акт гаргасан буюу хууль зүйн ач холбогдолтой үйлдэл хийсэн захиргааны байгууллага оролцоно. 2.Төр болон төрийн захиргааны байгууллагаас олгосон бүрэн эрхийн үндсэн дээр тэдгээрийг төлөөлөн хийсэн хувь хүний үйлдэл, гаргасан шийдвэрийг төр хариуцна.
Азербайжан	ЗХХШтХ, Administrative Proce- dure of the Republic of Azerbaijan / Azērbay- can Respublikasının İnzibati Prosessual Məcəlləsinin/	25 дугаар зүйл. Захиргааны хэрэг хянан шийдвэрлэх ажиллагаанд оролцогчдын эрх зүйн чадамж 25.0. Захиргааны хэргийн шүүх хуралдаанд дараах хүмүүс оролцох эрхтэй. 25.0.1. хувь хүн эсвэл хуулийн этгээд; 25.0.2. төрийн байгууллагууд эсвэл хотын захиргаа
Герман	Code of Administra- tive Court Procedure (Verwaltungsgericht- sordnung, VwGO)	61 -р зүйл. Дараах хүмүүс шүүх хуралдаанд оролцох боломжтой: 1. хувь хүн, байгууллага аж ахуйн нэгж, 2. эрх бүхий холбоо/нэгдэл, 3. Газрын тухай хуульд заасан эрх бүхий (засаг) захиргааны байгууллага .

Ном зүй

I. Хууль тогтоомж

1. Захиргааны Ерөнхий хууль (2015).
2. Захиргааны хэрэг шүүхэд хянан шийдвэрлэх тухай хууль (2015).
3. Захиргааны хэрэг хянан шийдвэрлэх тухай хууль (2002).
4. Иргэний хууль (2002).
5. Нотариатын тухай хууль (2011).
6. Хуульчийн эрх зүйн байдлын тухай хууль (2012).
7. Захиргааны ерөнхий хууль (2015).
8. Зөвлөлдөх санал асуулгын тухай хууль (2017).
9. Хуулийн этгээдийн улсын бүртгэлийн тухай хууль (2018).
10. Өргөн нэвтрүүлгийн тухай хууль (2019).
11. Өмгөөллийн тухай хууль (2019).
12. Монгол Улсын засаг захиргаа, нутаг дэвсгэрийн нэгж, түүний удирдлагын тухай хууль (2020).
13. Харилцаа холбооны тухай хууль (2001).
14. Civil code of Ukraine (Vidomosti Verhovnoyi Radi of Ukraine (VVR).
15. Law of Ukraine on the lease of state and communal property.
16. Law of Georgia on legal entities under public law (1999).
17. Law of the Azerbaijan Republic “on legal entities of the public law” (2015).
18. General Administrative code of Georgia (1999).
19. Administrative Procedure Code of Georgia (1999).
20. Administrative proceeding law of the Republic of Azerbaijan (2005).
21. Administrative Procedure of the Republic of Azerbaijan.
22. Code of relations between the public and the administration, France (2015).
23. Administrative procedure code of German / Verwaltungsverfahrensgesetz, VwVfG/.
24. Code of Administrative Court Procedure of German (Verwaltungsgerichtsordnung, VwGO)/.

II. Монгол хэл дээрх эх сурвалж

1. Д.Ганзориг, Захиргааны эрх зүй тайлбар-толь (УБ, 2002 он).
2. Ц.Дамдинсүрэн, Орос-Монгол толь (УБ, 1982).
3. Ж.Долгорсүрэн, Г.Буянхишиг, Монгол Улсын Захиргааны эрх зүй (УБ, 2008).
4. Монгол Улсын Их Хурал, Захиргааны ерөнхий хуулийн хувийн хэрэг.
5. Монгол Улсын дээд шүүхийн шүүгч нар, Монгол Улсын захиргааны хэрэг хянан шийдвэрлэх тухай хуулийн тайлбар (УБ, 2009).
6. С.Нарангэрэл, Эрх зүйн эх толь бичиг (УБ, 2007).
7. П.Одгэрэл, Захиргааны эрх зүйн ерөнхий анги (УБ, 2016).

8. Ц.Сарантуяа, Үндсэн хуулийн процессын эрх зүй: суурь ойлголт, тулгамдсан асуудал (УБ, 2005).
9. Б.Чимид, Үндсэн хуулийн үзэл баримтлал (УБ, 2017).
10. Ш.Чоймаа нар, Монгол хэлний хадмал толь (УБ, 2011).
11. А.Эрдэнэцогт, Монгол улсын захиргааны процессын эрх зүй (УБ, 2014).

III. Гадаад хэл дээрх эх сурвалж

1. В.Е.Чиркин, “Юридическое лицо публичного права”, Журнал российского права №5, (2005).
2. Oleg Jastrebov, “The Use of the Category of “Legal Persons of Public Law” in Foreign Legal Instruments”, Middle-East Journal of Scientific Research 20 (2014).
3. Dallmayr.W.R, “Public and semi-public corporations in France” Law and Contemporary Problems, 26(4), (1961).
4. Piddubna.V, Stativka.A, “Participation of legal entities of public law in contractual relations”, Laplage em Revista, 7(3B), (2021).

ХОЁР. МОНГОЛ УЛСЫН ЕРӨНХИЙЛӨГЧИЙН ТУХАЙ ХУУЛИЙН ХЭРЭГЖИЛТИЙН ҮР ДАГАВАРТ ХИЙСЭН ҮНЭЛГЭЭ

Судалгааг удирдсан:

Хууль зүйн үндэсний хүрээлэнгийн захирал,
Хууль зүйн ухааны доктор (Dr.Jur.) Х.Эрдэм-Ундрах

Судалгааны багийн бусад гишүүд:

Эрдэмтэн нарийн бичгийн дарга,
Хууль зүйн ухааны доктор (Ph.D) П.Амаржаргал
Эрдэм шинжилгээний ажилтан Э.Уянга
Эрдэм шинжилгээний ажилтан Д.Оюунчимэг
Эрдэм шинжилгээний ажилтан Г.Сувд-Эрдэнэ
Эрдэм шинжилгээний ажилтан Л.Амгаланбаатар
Эрдэм шинжилгээний ажилтан З.Мөнгөлжин

УДИРТГАЛ

Монгол Улс нэг намын улс төрийн тогтолцооноос олон намын тогтолцоонд шилжсэнээр 1990 оны 3 дугаар сард Ерөнхийлөгчийн талаарх анхны зохицуулалтыг Ардын Их Хурлын тэргүүлэгчид 2 жил орчим хэлэлцсэний үр дүнд “БНМАУ-ын Төрийн дээд байгууллагын бүтцийн тухай”¹ тогтоолд “БНМАУ-ын Төрийн тэргүүн нь Ерөнхийлөгч байна” хэмээн тусгасан байна. Улмаар 1990 оны 5 сард Үндсэн хуулийн нэмэлтийн хуульд 7 зүйлээр бататган бэхжүүлж, 1991 онд БНМАУ-ын Ерөнхийлөгчийн тухай бие даасан хуулийг баталсан.

“Ерөнхийлөгч” хэмээх ойлголтын үзэл санаа нь анх “Улсынхаа тусгаар тогтнолын баталгаа”, “самуун цагт Ерөнхийлөгч л байгаа бол тусгаар улс гэж тооцох хууль зүйн нэг үндэс”² гэсэн агуулгатай байв. Гэвч тухайн үеийн эрдэмтдийн оролцоотойгоор олон талаас судалж, ерөнхийлөгч дангаар ноёрхох явдал нь хоёр том гүрний дунд орших улсын хувьд эрсдэлтэй байхыг тооцоолон, “засаг төрийн дээд байгууллагын тогтолцоонд Ерөнхийлөгч нь төрийн гүйцэтгэх эрх мэдлийг шууд эрхлэн хэрэгжүүлдэг байх нь улс төрийн тогтворгүй нөхцөлд төр улс маань “ганцаар боорлуулж” байдаг хэврэгхэн тэргүүнтэй болчихож магадгүй”³ гэж үзэн парламентын засгийг баримжаалан, төрийг хянах иргэдийн тогтолцоо⁴-нд тулгуурлан төлөвшүүлжээ.

Хэдийгээр Ерөнхийлөгчийн статусын талаар маргаан, зөрчилдөөн цөөнгүй байсан ч, 1992 оны Үндсэн хуульд Ерөнхийлөгчийн эзлэх байр суурь, бүрэн эрхийг хуульчлан баталгаажуулж, түүндээ нийцсэн Монгол Улсын Ерөнхийлөгчийн тухай хуулийг 1993 онд анх шинэчлэн баталсан. Уг хууль батлагдсан цагаас хойш 28 жилийн хугацаанд хүчин төгөлдөр үйлчилж, 2019 оны Үндсэн хуулийн нэмэлт, өөрчлөлттэй холбогдуулан 2020 оны Улсын Их Хурлын 2 дугаар тогтоолоор шинэчлэн найруулахаар төлөвлөсөн байна.

Иймд, Монгол Улсын Ерөнхийлөгчийн тухай хуулийн шинэчилсэн найруулгын төслийг ХЗДХЯ боловсруулах тухай Улсын Их Хурлын “Монгол Улсын хууль тогтоомжийг 2024 он хүртэл боловсронгуй болгох үндсэн чиглэл”-д⁵ тусгасны дагуу Засгийн газрын 2016 оны 59 дүгээр тогтоолын 6 дугаар хавсралтаар батлагдсан “Хууль тогтоомжийн хэрэгжилтийн үр дагаварт үнэлгээ хийх аргачлал”-ыг баримтлан үнэлгээ хийж, судалгааны тайланг боловсруулан⁶ хүргүүлж байна.

1 Б.Чимид, Төр нам, эрх зүйн шинэтгэлийн зарим асуудал, 2008, 129 дахь тал.
(БНМАУ-ын хууль зарлиг тогтоолын эмхэтгэл.(УБ, 1990) №3. 111 дэх талаас давхар ишлэв.)

2 Мөн тэнд, 130 дахь тал.

3 Мөн тэнд, 57 дахь тал.

4 П.Амаржаргал, Үндсэн Хуулийн эрх зүй: Парламентын онол, үзэл баримтлалын асуудал, УБ, 2015, 21 дэх тал.

5 “Монгол Улсын хууль тогтоомжийг 2024 он хүртэл боловсронгуй болгох үндсэн чиглэл батлах тухай” УИХ-ын тогтоолын төслийн эцсийн хэлэлцүүлгийг Хууль зүйн байнгын хороо 2020.1.19-нд хийсэн байна. <https://dnn.mn> хууль-тогтоомжийг-боловсронгуй-болгох-төслийг-дэмжлээ/ сүүлд үзсэн: 2020.1.20./

6 Судалгааг 2021.01.15-ны өдрөөс 2021.01.25-ны өдрийн дотор хийж гүйцэтгэлээ.

НЭГ. ТӨЛӨВЛӨХ ҮЕ ШАТ

Монгол Улсын Ерөнхийлөгчийн тухай хууль /цаашид “МУЕтХ” гэх/-ийн хэрэгжилтийн үр дагаварт үнэлгээ хийх ажлыг Засгийн газрын 2016 оны 59 дүгээр тогтоолоор баталсан “Хууль тогтоомжийн хэрэгжилтийн үр дагаварт үнэлгээ хийх аргачлал”-ын /цаашид “Аргачлал” гэх/ дагуу төлөвлөх, хэрэгжүүлэх, үнэлэх гэсэн гурван үе шаттайгаар хийж гүйцэтгэсэн ба “төлөвлөх” шатанд дараах ажил хийгдэв. Үүнд:

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

1.1. Үнэлгээ хийх шалтгааныг тодорхойлох

1993 оноос МУЕтХ-ийг хэрэгжүүлэх явцад хууль тогтоомж хоорондын уялдаа холбоо алдагдах, Ерөнхийлөгчид хуулиар олгосон үндсэн болон тодорхой бүрэн эрхийг хэрэгжүүлэхэд ойлгомжгүй, өөр хоорондоо зөрчилтэй зохицуулалт үүссэн төдийгүй, Үндсэн хуульд 2019 онд оруулсан нэмэлт, өөрчлөлтөөр Ерөнхийлөгчийн бүрэн эрх, хугацаа, нэр дэвшигчид тавих шаардлага гэх мэт заалтад өөрчлөлт оруулснаас үүдэлтэй Үндсэн хуулийн нэмэлт, өөрчлөлттэй нийцүүлэх зорилгоор хуулийн хэрэгжилтийг үнэлэх зайлшгүй шаардлага тулгарсан гэж үзэн энэхүү судалгааг хийв.

1.2. Үнэлгээ хийх хүрээг тогтоох

Үнэлгээний хүрээ тодорхойлох ажиллагаа нь тухайн хуулийн хэрэгжилтэд хамгийн их нөлөөлөл /эерэг болон сөрөг/ үзүүлж буй хэм хэмжээг тусгаарлан сонгох ажиллагаа бөгөөд эдгээрийг хэр оновчтой сонгохоос судалгааны чанар ихээхэн хамаардаг. Иймд МУЕтХ-ийн хэрэгжилтийн явцад гарч буй тулгамдсан асуудлыг тодорхойлохын зэрэгцээ Үндсэн хуулийн нэмэлт, өөрчлөлттэй нийцүүлэн зохицуулахад чиглэсэн, хуулийн зорилтыг хангахтай холбогдуулан МУЕтХ-ийн 3 дугаар зүйлийн 3.2 дахь хэсэг, 9 дүгээр зүйлийн 9.5 дахь хэсэг, 15 дугаар зүйлийн 15.5 дахь хэсэг /цаашид “үнэлгээний хүрээнд хамаарах зохицуулалт гэх”/-г үнэлгээний хүрээнд хамруулахаар тодорхойлсон.

1.3. Шалгуур үзүүлэлтийг сонгож тогтоох

“Хууль тогтоомжийн хэрэгжилтийн үр дагаварт үнэлгээ хийх аргачлал”-ын дагуу дээрх хуулийн хэрэгжилтийг үнэлэхэд оновчтой, бодитой, хэмжиж болохуйц байдлыг баримталж мөн үнэлгээний хүрээ, онцлогоос хамааран дараах шалгуур үзүүлэлтийг сонгосон болно. Үүнд:

1. Зорилгод хүрсэн түвшин
2. Практикт нийцэж байгаа байдал
3. Хүлээн зөвшөөрөгдсөн байдал

Хуулийн хэрэгжилтийг үнэлэхэд оновчтой, бодитой, хэмжиж болохуйц байдлыг баримталж “Зорилгод хүрсэн түвшин” шалгуур үзүүлэлтийн хүрээнд МУЕтХ-ийн

зорилтод “Монгол Улсын Ерөнхийлөгчийн бүрэн эрх, халдашгүй байдал, тэдгээрийн баталгааг тогтоох, хэрэгжүүлэх”-ээр заасныг удирдлага болгон МУЕТХ-ийн 3 дугаар зүйлийн 3.2 дахь заалтыг “хууль тогтоох, гүйцэтгэх, шүүх эрх мэдлийг хэрэгжүүлдэг байгууллагууд зүй зохистой харилцан ажиллах, дэмжлэг нөлөө үзүүлэх” бүрэн эрх хэрэгжүүлэх боломжийг судлан зорилгодоо хүрч байгаа эсэхийг судлах зорилгоор сонгож авлаа. Мөн хуулийн хэрэгжилтийн явцад гарч буй алдаа дутагдал, эерэг болон сөрөг байдал, тулгамдсан асуудлыг “Практикт нийцэж байгаа байдал”, “Хүлээн зөвшөөрөгдсөн байдал” шалгуур үзүүлэлтийн хүрээнд МУЕТХ-ийн 9 дүгээр зүйлийн 9.5 дахь хэсэг, 15 дугаар зүйлийн 15.5 дахь зохицуулалтыг сонгосон юм.

Хүснэгт 1. “Зорилгод хүрсэн түвшин” шалгуур үзүүлэлтийн хүрээнд сонгосон зүйл, заалтууд

д/д	Сонгосон зүйл, заалт	Зүйл, заалтын агуулга
1.	3 дугаар зүйл.	2.Ерөнхийлөгч төрийн тэргүүний хувьд Монгол Улсын тусгаар тогтнол, бүрэн эрхт байдлыг хангах ашиг сонирхлын үүднээс хууль тогтоох, гүйцэтгэх, шүүх эрх мэдлийг хэрэгжүүлдэг байгууллагууд зүй зохистой харилцан ажиллахад нь Үндсэн хууль болон бусад хуульд заасан бүрэн эрхийнхээ хүрээнд дэмжлэг нөлөө үзүүлнэ.

Хүснэгт 2. “Практикт нийцэж байгаа байдал”, “Хүлээн зөвшөөрөгдсөн байдал” шалгуур үзүүлэлтийн хүрээнд сонгосон зүйл, заалтууд

д/д	Сонгосон зүйл, заалт	Зүйл, заалтын агуулга
1.	9 дүгээр зүйл. Ерөнхийлөгчийн зарлиг, захирамж	4.Ерөнхийлөгчийн зарлиг хуульд нийцээгүй бол Үндсэн хуулийн Гучин дөрөвдүгээр зүйлийн 2 дахь хэсэгт зааснаар Ерөнхийлөгч өөрөө буюу Улсын Их Хурал хүчингүй болгоно.
2.	15 дугаар зүйл. Ерөнхийлөгчийн бусад бүрэн эрх	5.Ерөнхийлөгчид бусад тодорхой бүрэн эрхийг зөвхөн хуулиар олгож болно.

1.4. Үнэлгээний харьцуулах хэлбэрийг сонгох

д/д	Харьцуулах хэлбэр	Ойлголт, онцлог
1.	Байх ёстой болон одоо байгаа	Хуулиар тогтоосон “байх ёстой” үзүүлэлт практикт хэр байгааг илрүүлэх зорилготой. Үнэлгээ хийх хуульд байвал зохих тодорхой абсолют үзүүлэлтийг зааж өгсөн тохиолдолд одоо бодит байгаа үзүүлэлттэй харьцуулна.
2.	Хууль тогтоомж батлагдахаас өмнөх болон хууль тогтоомж батлагдсанаас хойш	Хууль хүчин төгөлдөр үйлчлэхээс өмнөх нөхцөл байдлыг хууль хүчин төгөлдөр хэрэгжсэний дараах буюу хуулийн хэрэгжилтийн явцад гарч буй үр дагавартай харьцуулна.
3.	Хууль хүчин төгөлдөр үйлчилж эхэлснээс хойш	Хууль хүчин төгөлдөр үйлчилж эхэлснээс хойш нөхцөл байдал хэрхэн өөрчлөгдсөнийг он дарааллаар тогтоон харьцуулна.
4.	Тохиолдол судлах	Хууль, эсхүл үнэлгээний хүрээгээр тогтоогдсон зүйл, заалт өөр орчин нөхцөлд (бусад улсад, өөр орон нутагт гэх зэрэг) хэрхэн хэрэгжиж буй байдлыг харьцуулна.

Судалгааны явцад хууль тогтоомжоос сонгон авсан зохицуулалтын “байх ёстой” үзүүлэлт практикт хэр байгааг илрүүлэхэд буюу хууль хүчин төгөлдөр үйлчлэхээс өмнөх нөхцөл байдлыг хууль хүчин төгөлдөр хэрэгжснээс хойш буюу хуулийн хэрэгжилтийн явцад гарч буй үр дагавартай харьцуулах харьцуулалтын хэлбэрийг ашиглав. Мөн судалгаанд дурдсан тоо баримт, дэвшүүлсэн санал зэргийг

батлах үүднээс тохиолдол судлах аргыг ашиглан бусад улсад хэрхэн хэрэгжиж буй байдлыг авч үзэх нь тохиромжтой байна.

1.5. Мэдээлэл цуглуулах аргыг сонгох

Уг үнэлгээний ажилд анхдагч болон хоёрдогч эх сурвалжуудыг хамтатган ашигласан бөгөөд үнэлгээний хүрээнээс хамаарч өөр хоорондоо ялгаатай мэдээллийг ашигласан болно. Хоёрдогч эх сурвалжаар холбогдох хууль тогтоомж, онолын үндэслэлийг тухайн сэдвээр гаргасан ном, эрдэм шинжилгээний өгүүлэл, эрдэмтэн судлаачдын нийтлэл, гарын авлагыг үнэлгээний ажилдаа ашигласан болно.

ХОЁР. ХЭРЭГЖҮҮЛЭХ ҮЕ ШАТ

Хэрэгжүүлэх үе шатны гол зорилго нь хэрэгцээтэй, шаардлагатай байгаа ач холбогдол бүхий мэдээллийг цуглуулан судалснаар хууль тогтоомжийн хэрэгжилтийн явц дахь ололтыг бататгах, түүний хэрэгжилтийн бодит байдалд дүн шинжилгээ хийж, гарч байгаа хүндрэл, бэрхшээлтэй асуудал, нийгэмд үзүүлж байгаа эерэг, сөрөг нөлөөллийг илрүүлэх, цаашид тухайн хууль тогтоомжийг зохистой, үр дүнтэй хэрэгжүүлэх боломжит хувилбарыг тодорхойлох юм.

2.1. Ерөнхийлөгчийн талаарх судалгаа шинжилгээ, эрдэм шинжилгээний бүтээл, өгүүлэл нийтлэл

Судалгаа: Манай улсын эрдэмтэд “ерөнхийлөгч” хэмээх төрийн өндөр албан тушаалын талаар нэлээдгүй судалсан, хэд хэдэн томоохон судалгаа хийж үр дүнг нийтэд түгээсэн байна. Тухайлбал, Б.Чимид, Ц.Түмэнбаяр “Монгол Улсын Ерөнхийлөгчийн эрх зүйн байдлыг тодорхойлох нь /төслийн багийн судалгааны ажлын тайлан/ (УБ., 2005), Ч.Энхбаатар, П.Амаржаргал “Монгол Улсын төрийн тогтолцоон дахь ерөнхийлөгчийн байр суурь: Бүрэн эрхийн шинжилгээ” Удирдлагын академи (УБ., 2019), Ч.Энхбаатар нар, Монгол Улсын төрийн байгуулалтын өнөөгийн тогтолцоо, түүнийг цаашид төгөлдөржүүлэх боломж, арга зам судалгааны тайлан, Удирдлагын академи, (УБ., 2011), Я.Төгөлдөр, Монгол Улсын төрийн тогтолцоон дахь ерөнхийлөгчийн институтын байр суурь, эрх мэдлийн хэрэгжилтийн шинжилгээ, Монгол Улсын төрийн байгуулал дахь засаглалын институтын талаарх судалгаа. (Конрад-Аденаурын сан. УБ., 2018), Монгол Улсын 1992 оны Үндсэн хуулийн хэрэгжилтийн байдалд хийсэн дүн шинжилгээ (Удирдлагын академи, УБ., 2016), Монгол Улсын парламент, Засгийн газрын харилцан хамаарал, үйл ажиллагааны уялдаа холбоог Үндсэн хуулийн үзэл баримтлалын хүрээнд шинжлэх нь судалгааны тайлан, (Улаанбаатар бодлогын судалгааны төв. УБ., 2017), Монгол Улсын Үндсэн хууль дахь ерөнхийлөгчийн институтын зарим нэр томьёо. (ХЗҮХ Судалгааны төв, УБ., 2019) гэх мэт ерөнхийлөгчийн бүрэн эрхийг, институт, байр суурийг хэсэгчлэн, төрийн удирдлагын хэлбэр, төрийн эрх мэдлийн хуваарилалттай уялдуулан судалсан нь цөөнгүй байна.

Ном, гарын авлага:

- П.Амаржаргал, Үндсэн хуулийн эрх зүй: Парламентын онол, үзэл баримтлалын асуудал (Эрдэм шинжилгээний илтгэл, өгүүлэл). 2015;
- Ж.Амарсанаа, Ардчилсан эрх зүйт ёс. 2009;
- Ж.Амарсанаа, Монгол Улсын Үндсэн хуульд орсон харь үг, 2013;
- Ж.Амарсанаа, Эрх зүйн мэдлэгийн товч толь, 1986;
- Д.Гангабаатар, Үндсэн хуулийн эрх зүй: төрийн байгуулал, зарчим, үзэл баримтлал. 2016;
- Н.Лүндэндорж, Шилжилтийн үе: улс төр, эрх зүйн асуудал. 2010;
- Н.Лүндэндорж, Төрийн онол. 2020;
- Д.Лүндээжанцан, Төрийн эрх мэдэл хуваарилалт. 2014;
- О.Машбат, Үндсэн хууль:улс төр-эрхзүй, хянал-тэнцэл. 2015;
- П. Рэнчинмядаг, Парламентын засаглалтай улсын ерөнхийлөгчийн институт. 2003;
- Ерөнхийлөгчийн институтийг боловсронгуй болгох нь (онол, практикийн бага хурлын илтгэл, хэлсэн үгийн эмхтгэл). 2003;
- Г.Мөнхболд, Г.Мөнхтулга. Ерөнхийлөгчийн хориг. 2018;
- Ч.Энхбаатар, Үндсэн хуулийн эрх зүй. 2007;
- П.Очирбат, Монгол Улсын Үндсэн хууль /хэрэгжилт, хяналт, судалгаа/, 2017;
- П.Очирбат, Монгол Улсын Ерөнхийлөгчийн Үндсэн хуулийн бүрэн эрх анхны зам мөр, 2001;
- Ц.Сарантуяа, Үндсэн хуулийн процессын эрх зүй: суурь ойлголт, тулгамдсан асуудал, 2005;
- Г.Совд нар, Монгол Улсын Үндсэн хуулийн тайлбар, 2000;
- Д.Солонго, Төрийн эрх зүйн тайлбар толь, 2003;
- Ц.Сарантуяа, “Монгол Улсын хууль зүйн нэр томъёо судлал: сургамж ба шийдэл”;
- Т.Сэнгэдорж, “Монгол Улсын хууль зүйн нэр томъёо судлал: сургамж ба шийдэл”, Хууль зүйн нэр томъёоны судалгаа, хэрэглээ, эрдэм шинжилгээний хурлын илтгэлийн эмхэтгэл, 2016;
- Парламентын институтийн улс төр, эрх зүйн шинжилгээ:эрдэм шинжилгээний бага хурлын эмхтгэл. 2019 /ХЗҮХ, МУИС-ын улс төр судлалын тэнхим/
- Б.Нармандах. Үндсэн хуулийн нэмэлт, өөрчлөлтийн эргэн тойронд. 2010, 2017;
- Н.Жанцан, Ч.Энхбаатар, Үндсэн хуулийн эрх зүйн тулгамдсан асуудал. 2017;
- Д.Солонго, Төрийн эрх зүйн тайлбар толь. 2003;
- Ш.Цогтоо, Гадаад орнуудын үндсэн хуулийн эрх зүй. 2018;
- Б.Чимид, Төр, нам, эрх зүйн шинэтгэлийн эгзэгтэй асуудал, 2008;
- Б.Чимид, Үндсэн хуулийн мэдлэг. 2008;
- Б.Чимид, Үндсэн хуулийг дээдлэх шүтэх ёс. 2006;

- Ч.Энхбаатар, Гадаад орнуудын үндсэн хуулийн эрх зүй. 2006;
- Ч.Энхбаатар, Холбооны Бүгд Найрамдах Герман Улсын төрийн эрх зүй, 2009;
- Ч.Энхбаатар, Монгол Улсын төрийн тогтолцоо: Эрх зүйн зохицуулалт, улс төрийн практик, Үндсэн хуулийн эрх зүйн тулгамдсан асуудал онол, арга зүй, хэрэгжилт, 2017 гэх мэт.

Судалгааны өгүүлэл

- П.Амаржаргал, Улсын Их Хурлын хууль тогтоох үйл ажиллагаан дахь ерөнхийлөгчийн оролцоо: хууль тогтоомжид тавих хориг. “Үндсэн хуульт ёс ба Ерөнхийлөгчийн бүрэн эрх” сэдэвт олон улсын онол-практикийн бага хурлын эмхэтгэл. 2015;
- П.Амаржаргал, Парламентын хууль тогтоох бүрэн эрх ба Ерөнхийлөгчийн хориг. Монголын төр, эрх зүй. 2014, №3;
- П.Амаржаргал, Монгол Улсын Ерөнхийлөгчийн хоригийн үзэл баримтлал, эрх зүйн шинжилгээ. Хууль дээдлэх ёс. 2019, №4 (74);
- Ж.Амарсанаа, Ерөнхийлөгчийн бүрэн эрхийн баталгаа. Ерөнхийлөгчийн институтийг боловсронгуй болгох нь (онол, практикийн бага хурлын илтгэл, хэлсэн үгийн эмхтгэл). 2003;
- Т.Азжаргал, “Үндсэн хуулийн дэг журам зөрчсөн үйлдэлд Үндсэн хуулийн эрх зүйн хариуцлага оногдуулах үндэслэл журам”, Хүний эрх онол арга зүйн сэтгүүл, №2, 2015;
- Ш.Баасандорж, Монгол Улсын Ерөнхийлөгч, Бүгд Найрамдах Франц Улсын Ерөнхийлөгчийн бүрэн эрхийг харьцуулан судлах нь, Хууль дээдлэх ёс, 2019, №4(74);
- К.А.Будаев, ОХУ ба Монгол Улсын ерөнхийлөгчийн бүрэн эрхийн харьцуулалтын онцлог. /Орч Б.Минжүүрдорж. Харьцуулсан эрх зүйн онол, практикийн орчин үеийн асуудал. Олон улсын эрдэм шинжилгээний бага хурлын материал. 2007;
- Ч.Ганбат, Ерөнхийлөгч ба шүүх эрх мэдэл. Ерөнхийлөгчийн институтийг боловсронгуй болгох нь (онол, практикийн бага хурлын илтгэл, хэлсэн үгийн эмхтгэл). 2003;
- Б.Дэлгэрмаа, Улсын Их Хурал болон Ерөнхийлөгч хоорондын харилцаа. Монгол Улсын Үндсэн хуулийн үзэл баримтлалын асуудал. Товхимол III. 2000;
- Д.Лүндээжанцан, Улсын Их Хурал, Ерөнхийлөгчийн харилцааны төлөвшилтийн асуудал. “Шихихутуг”, 2003, №8;
- Д.Лхаашид, Ерөнхийлөгчийн ажлын алба, Ерөнхийлөгчийн институтийг боловсронгуй болгох нь (онол, практикийн бага хурлын илтгэл, хэлсэн үгийн эмхтгэл). 2003;
- Ч.Лхагважав, Гүйцэтгэх эрх мэдлийн хүрээн дэх ерөнхийлөгчийн статус, Засгийн газар. Монгол Улсын Үндсэн хуулийн үзэл баримтлалын асуудал. Товхимол III. 2000;
- Р.Мөнхбат, Төрийн удирдлагын зүй зохист тогтолцоо: парламентат ёс, Ерөнхийлөгчийн засаглалаас давуу болох нь, Монголын төр, эрх зүй, 1999, №3;

- Ч.Өнөрбаяр, Ерөнхийлөгчийн институтэд эрх зүйт ёсны үүднээс хандах нь, Хууль дээдлэх ёс, 2005, №3 (10);
- Г.Совд, Монгол Улсын Ерөнхийлөгчийн зарлигийн үйлчлэх хүчин чадал, Ерөнхийлөгчийн институтийг боловсронгуй болгох нь (онол, практикийн бага хурлын илтгэл, хэлсэн үгийн эмхтгэл). 2003;
- Л.Хангай, Ерөнхийлөгч ба Засгийн газар. Ерөнхийлөгчийн институтийг боловсронгуй болгох нь (онол, практикийн бага хурлын илтгэл, хэлсэн үгийн эмхтгэл). 2003;
- Б.Чимид, Ерөнхийлөгчийн байгуулалтын талаарх Монгол Улсын Үндсэн хуулийн үзэл баримтлал, “Эрх зүй” онол, практик, арга зүй, мэдээллийн цуврал, 2003, №10-11;
- Ч.Энхбаатар, Монгол Улсын Ерөнхийлөгчийн эрх зүйн байдал: Үндсэн хуулийн зохицуулалт ба өнөөгийн практик, Хууль дээдлэх ёс, 2012, №1 (36).
- Ж.Ядамсүрэн, Монгол Улсын Ерөнхийлөгчийн бүрэн эрхийн тухайд, Ерөнхийлөгчийн институтийг боловсронгуй болгох нь (онол, практикийн бага хурлын илтгэл, хэлсэн үгийн эмхтгэл). 2003;
- Б.Досжан, Ерөнхийлөгчийн сонгууль: Үндсэн хуулийн харьцуулсан судалгаа, Монголын төр, эрх зүй, 2017, №2;
- Д.Майдри, Ерөнхийлөгчийн сонгуульд хоёр дахь санал хураалт явуулах болон нэмэлт санал хураалт явуулахын ялгаа, Хууль дээдлэх ёс, 2018, №3.
- О.Мөнхсайхан, Монгол Улс дахь Засгийн газрыг эмхлэн байгуулах ажиллагааг боловсронгуй болгох нь, Хууль дээдлэх ёс, 2018, №3;
- Р.Мухийт, Ерөнхийлөгчөөс парламентыг тараах үндэслэл, журам парламентын засагтай орнуудын жишээн дээр, Хууль дээдлэх ёс, 2018, №4 зэргээр өөрсдийн бүтээлд өнөөгийн нөхцөл байдлын талаар, хууль тогтоомжийн хэрэгжилт, үүсэн гарч буй үр дагавар, үр дүнгийн талаар үзэл бодлоо илэрхийлсэн байна.

2.2. Монгол Улс дахь Ерөнхийлөгчийн талаарх ойлголт, хөгжил төлөвшил

Ерөнхийлөгчийн тухай ойлголт: Монгол Улсын Үндсэн хуулийн 30 зүйлийн 1 дэх хэсэгт “Монгол Улсын Ерөнхийлөгч бол төрийн тэргүүн, Монголын ард түмний эв нэгдлийг илэрхийлэгч мөн”, Монгол Улсын Ерөнхийлөгчийн тухай хуулийн 3 дугаар зүйлийн 3.1 дэх хэсэгт “Ерөнхийлөгч бол Үндсэн хуулийн гучдугаар зүйлийн 1 дэх хэсэгт зааснаар төрийн тэргүүн, Монголын ард түмний эв нэгдлийг илэрхийлэгч мөн” гэсэн бол Я.Цэвэлийн “Монгол хэлний товч тайлбар толь” номд:

1. “Улсын дээд эрхийг барих газрыг ерөнхийлөгч удирдагчийн албан тушаал;
2. Эрдэм шинжилгээний томоохон байгууллагыг ерөнхийлөн удирдагчийн албан тушаал”⁷ академич С.Нарангэрэл “Эрх зүйн эх толь бичиг” номдоо “англ. president; ор. президент – Бүгд Найрамдах улсын хэлбэрт ерөнхийлөгч төрийн төдийгүй гүйцэтгэх эрх мэдлийн тэргүүн;⁸ Ш.Чоймаа нарын “Монгол хэлний хэлзүйн толь бичиг I боть” номд: “ерөнхийлөн удирдагч, улсын ерөнхийлөгч⁹ гэж тус тус тайлбарлажээ.”

7 Я.Цэвэл, Монгол хэлний товч тайлбар толь, 1966, 233 дахь тал

8 С.Нарангэрэл, Эрх зүйн эх толь бичиг Dictionary of Law, (дөрөв дэх хэвлэлт), 2015, 189 дэх тал.

9 Ш.Чоймаа нар, Монгол хэлний хэлзүйн толь бичиг I боть, 2006, 324 дэх тал.

Харин Г.Совд нарын “Монгол Улсын Үндсэн хуулийн тайлбар”-т ерөнхийлөгч гэх нэр томьёог авч үзэхдээ тухайн улс орны засаглалын хэлбэрээс хамаарч төрийн тэргүүн нь ерөнхийлөгч эсхүл хаан байна” гэж тэмдэглэсэн бол доктор, профессор Ц.Сарантуяа хууль зүйн нэр томьёог 1/ латин, 2/ үндэсний гэж ангилсан бөгөөд үндэсний нэр томьёог 1/ гадаад, 2/ орчуулгын, 3/ орчуулгын бус (уугуул) гэж ангилж үзсэн. Бидний судалж буй Монгол Улсын Үндсэн хуулийн Ерөнхийлөгчийн институттэй холбоотой нэр томьёоны суурь нь болж буй “Ерөнхийлөгч” гэсэн үгийг дээрх ангиллын орчуулгын бус (уугуул) гэх ангилалд багтаасан¹⁰ гэж манай улсын нэртэй эрдэмтдийн тодорхойлсныг ХЗҮХ-ийн 2019 оны “Монгол Улсын Үндсэн хууль дахь Ерөнхийлөгчийн институтын зарим нэр томьёо” сэдэвт судалгаанд авч үзсэн.

Харин төслийн эх баригч Б.Чимид Үндсэн хуулийн заалтыг тайлбарлахдаа: “Монгол Улсын Ерөнхийлөгч бол төрийн тэргүүн, Монголын ард түмний эв нэгдлийг илэрхийлэгч мөн”¹¹ гэсэн нь засаг төр нийгмийн тогтолцоонд түүний эрх зүйн байдлыг илэрхийлсэн гол тодорхойлолт төдийгүй хоёр гишүүнт хавсарсан нийлмэл өгүүлбэрээс бүтсэн, хоёр гол шинжийг зэрэгцүүлэн тодорхойлсон нь улс төр-хууль зүйн нарийн учир утгатай хэмээгээд, 1/ Хууль тогтоох, гүйцэтгэх, шүүх эрх мэдэл гэсэн гурван салаанаас бүрддэг засаг төрийг тус тусад нь биш бүхэлд нь улсын дотоод, гадаадад бүрэн эрхтэй төлөөлж манлайлдаг учир төрийн тэргүүн, 2/ Улсынхаа хэмжээнд нийт ард түмнээ төлөөлсөн цорын ганц дээд албан тушаалтны хувьд иргэний нийгмийг бүхэлд нь нэгтгэн “эв нэгдлийг нь илэрхийлэх” чиг үүрэгтэй байдгийг илэрхийлсэн¹² гэжээ. Төрийн тэргүүн буюу төр тэргүүлдэг гэх санааг төрийн гурван салааг тус тусад нь даргалдаг мэтээр гуйвуулж ойлгож болохгүй¹³ гэдгийг тэрээр анхааруулсан байна.

Төрийн тэргүүн болох хаан нь 1921 оноос өмнөх олон зуун, мянган жил удам судраасаа сонгон төр тэргүүлдэг, гэр бүлээ залгамжилсан төрийн тэргүүн байсныг сүүлийн 100 жилд ард иргэд дундаас сонгон, сонгуулийн зарчмаар төр тэргүүлдэг болж өөрчлөөд байгаа юм.

Анхны Үндсэн хуулиа тунхагласан 1924 оноос “хамтын тэргүүнтэй” байхаар ЗХУ-ын жишгээр 1-т Ерөнхий сайд, 2-т МАХН-ын төв хорооны дарга гэх үзэлд тулгуурлан намын тэргүүн нь СнЗ-ийн даргыг хавсардаг болсон нь 1974 оноос АИХ-ын тэргүүлэгчдийн даргыг МАХН-ын дарга хавсрах болж дэлхийн дээд хэмжээний уулзалт хэлэлцээрт төрийг төлөөлөн оролцдог байсан.

Ийнхүү 1988 оны сүүлээр нам, төрийн үүргийг зааглаж “Ерөнхийлөгч” гэх төрийн дээд албан тушаалтан улсаа тэргүүлэх асуудлыг боловсруулан хэлэлцэхдээ “Ерөнхийлөгч-Парламент-Засгийн газар” эсвэл “Парламент-Ерөнхийлөгч-Засгийн газар” гэсэн 2 хувилбараас сонгон Парламентын Бүгд найрамдах улсын Ерөнхийлөгч гэсэн хувилбарыг сонгон 5 зүйл бүрэн эрхийг 17 дэд зүйлээр тодорхойлсон төслийг санал болгож байжээ.¹⁴

10 Ц.Сарантуяа, “Монгол Улсын хууль зүйн нэр томьёо судлал: сургамж ба шийдэл”, “Хууль зүйн нэр томьёоны судалгаа, хэрэглээ” сэдэвт улсын хэмжээний эрдэм шинжилгээний хурлын илтгэлийн эмхэтгэл, 2016, 36 дахь тал.

11 Удирдлагын академи, Монгол Улсын төрийн тогтолцоон дахь Ерөнхийлөгчийн байр суурь, бүрэн эрхийн шинжилгээ, Судалгааны тайлан 2018, 2019 26 дахь тал.

12 Б.Чимид, Төр нам, эрх зүйн шинэтгэлийн зарим асуудал, *Нэгдүгээр дэвтэр*, 2008, 137 дахь тал.

13 Мөн тэнд, 137 дахь тал.

14 Мөн тэнд, 128 дахь тал.

Хэдийгээр олон зуун жил төрийн тэргүүн хаан бүх зүйлд бүрэн эрхтэй байсныг өөрчилсөн ч ард иргэдийн төлөөлөл болох Улсын Их Хурлын гишүүд төрөө тэргүүлэх сонголтыг хийж, хяналт тэнцлийг тогтворжуулан төрийн тэргүүн бол ард түмний эв нэгдлийг илэрхийлэгч хэмээн Үндсэн хуулиараа тунхагласан.

Хөгжил, төлөвшил: “Ерөнхийлөгч” гэх албан тушаал шинээр бий болсон мэт боловч “төрийн тэргүүн” гэх институт байсаар ирсэн учир төрийн залгамж чанар байх нь ойлгомжтой юм. Өөрөөр хэлбэл, 1960 оны Үндсэн хуульд АИХ-ын тэргүүлэгчдийн бүрэн эрхийг 20 хэсэг заалтаар тодорхойлсноос бүрэн эрхтэй холбоотой 9 заалтыг хэвээр үлдээж зарим заалтыг өөрчлөлттэй оруулсан нь зарлиг гаргах, уучлал үзүүлэх, одон медаль, хүндэт цолоор шагнах, дипломат төлөөлөгчдийг итгэмжлэх, эргүүлэн татах, цэрэг дайчилгаа гэх мэт заалтаар уламжилсан.

Гэвч хэлбэрийн талаасаа уламжилсан гэгдэх боловч чиг үүрэг, дэглэм өөрчлөгдсөнтэй холбоотой агуулгын хувьд шинэчлэгдсэн нь төрийн эрх мэдэл хуваарилах зарчмаар засаг төрийн тогтолцоог бэхжүүлж дэлхийн улсуудын жишгээр томъёологдож, 1993 оны МУЕТХ-иар уламжлан тусгагдсан нь өнөөг хүртэл хэрэгжиж, олон талтай цар хүрээ нь өргөжин тэлсээр Монгол Улсын хэмжээнд холбогдолтой 80 гаруй хуульд тусгалаа олж үйлчилж байгаагаас бүрэн эрх хэмжээг зохицуулсан 70 орчим хууль хүчин төгөлдөр үйлчилж байна.

Дэлхийн улс орнуудын хувьд Ерөнхийлөгч ямар бүрэн эрх эдэлж байгаагаас хамааран тухайн засаглалын хэлбэрийг харж болдог байна. Улс орон бүр өөрийн онцлогоос хамааран ерөнхийлөгчийн бүрэн эрхийг ялгаатай зохицуулсан шиг манай улсын хувьд ч өөрийн орны онцлог, уламжлал, шинэчлэлийг шингээсэн хэв шинж бүхий Ерөнхийлөгчдөө бүрэн эрхийг олгосон явдал юм.

Монголын төрийн тэргүүн парламентын бусад улсын төрийн тэргүүнүүдээс илүү хүчтэй байх чиглэлийг баримталсан тул парламентын бүгд найрамдах улсын төрийн тэргүүн төдийлөн эдлээд байдаггүй хууль санаачлах, Засгийн газарт чиглэл өгөх, Үндэсний аюулгүй байдлын зөвлөлийг тэргүүлэх зэрэг бүрэн эрхийг Монгол Улсын Ерөнхийлөгчид олгожээ.¹⁵

Бүрэн эрхийг хангах “баталгаа” гэдэг үгийг хууль зүйн талаас нь цэгцлэн тодорхойлсон зүйл одоогоор ховор байгаа нь Ерөнхийлөгчийн бүрэн эрхийн баталгаа төдийлөн сайн хангагдаагүй гэж үзэх нөхцөл үүсэж байна. Хууль зүй, улс төр, эдийн засаг, нийгэм, ёс суртахууны үндэс, боломж, батламж, суурь хөрсийг авч үзвэл, хууль зүйн үүднээс 70 орчим хуульд тусгасан, улс төрийн үүднээс авч үзвэл парламентад суудалтай намаас Ерөнхийлөгчийн албан тушаалд нэр дэвшсэн хэдий ч намаасаа түдгэлздэг, эдийн засгийн баталгааны хувьд бусад институттэй харьцуулбал улс орон удирдаж буйн хувьд сул төсөвтэй гэж үзэж болно, Ерөнхийлөгчийн амь бие, эрүүл мэнд халдашгүй байх баталгаа эмч байнга дагаж явдаггүй гэхчлэн хангалттай гэж үзэхгүй байна. УИХ, ЗГ-тай нэг байгууламжид байрлан ажиллаж байгаа, нэр төрийн баталгаа манай улсад хангалттай биш, цахим орчны зохицуулалт тусгагдаагүй, нэр төрд халдсан талаар зохицуулалт нарийвчлан тусгаагүйгээс хангалттай байдаггүй зэрэг юм.

15 Удирдлагын академи, Монгол Улсын төрийн тогтолцоон дахь Ерөнхийлөгчийн байр суурь, бүрэн эрхийн шинжилгээ, Судалгааны тайлан IX боть, 2018, 2019.

Бүрэн эрх бол зөвхөн тухайн нэг субъектэд хамаарах давуу эрх юм. Монгол Улсын ард түмний эв нэгдлийг илэрхийлэгч, төрийн тэргүүн гэсэн байр сууриас түүний бүрэн эрхийн баталгааг хангахгүй бол “хуулиа олон төрлийн чиг үүрэг бий болгож Монгол Улсын ерөнхий дизайнер” болгочихсон.”¹⁶ Цагдаагийн байгууллагын тугны загвар, дүрэмт хувцасны загвар, цэргийн дүрэмт хувцасны ялгах тэмдгийн загвар, шүүгчийн өмсгөл, прокурорын энгэрийн тэмдэг ялгах тэмдэг, өмсгөлийг батална гэх мэт.

Бүрэн эрхийн талаар Академич Ж.Амарсанаа “Ардчилсан эрх зүйт ёс” номондоо одоо байгаа тогтолцоог төгөлдөржүүлэн хөгжүүлэх үүднээс бүрэн эрхийн талаар хэлэхдээ: “Ерөнхийлөгчийн институт нь түүний бүрэн эрх гэсэн ойлголттой салж болохгүй ойлголт. Ерөнхийлөгчийг жинхэнэ утгаар нь ойлгох хэрэгтэй бол түүний бүрэн эрх гэж юу болох, бүрэн эрхийг “төгс” (харьцангуй утгаар) бий болгохын тулд хууль тогтоомжийн зүгээс ямар алхам хийх нь зүйтэй талаар ярилцах нь зүйтэй”¹⁷ гэжээ.

Ийнхүү Монгол Улсын төрийн тэргүүн, Ерөнхийлөгчийн хөгжил, уламжлал, шинэчлэлийн талаар дээр товч дурдсан боловч төрийн дээд албан тушаалтан төдий биш Монгол Улсын, ард түмний эв нэгдлийн илэрхийлэл, тусгаар тогтнолын баталгаа, төр улсын төлөөлөл гэдэг утгаар хөгжүүлэн төлөвшүүлэх нь чухал ач холбогдолтой юм.

2.3. Гадаадын зарим улсын туршлага

XVIII-XIX зуунд дэлхийн улс орнууд эзэнт гүрэн, хаант засаглалыг үл дэмжих нь ихээхэн түгээмэл болж тухайн улсын “төрийн тэргүүн” гэх албан тушаалыг Ерөнхийлөгч нар эзлэх болжээ. Эдүгээ АНУ-д анхлан хэрэглэгдсэн “Ерөнхийлөгч” хэмээх албан тушаалтан энэхүү үүргийг гүйцэтгэж байна.

Төрийн тэргүүнээ Ерөнхийлөгч хэмээн нэрлэсэн 82 улс¹⁸ байна. “Төрийн тэргүүн” гэх нэршил нь голдуу бүгд найрамдах улсын Үндсэн хуульд томъёологдсон¹⁹ байна. Төрийн тэргүүн нь улс орныг тэргүүлэн удирдагч, үндэсний эв нэгдэл, эв санааны илэрхийлэл юм. Ихэнх улс оронд гүйцэтгэх засаглалын тэргүүн, Засгийн газрын кабинетын тэргүүлэгчийг “ерөнхий сайд” хэмээн томъёолж, ерөнхийлөгчийн гүйцэтгэх үүрэг, эрх мэдэл нь харьцангуй бие даасан институтын хувиар хөгжиж байна гэж үзэж болох юм.

Засгийн газрын үйл ажиллагаанд ерөнхийлөгчийн дэмжлэг, оролцоо (presence)²⁰ байх нь олон нийтийн дунд төрийн үйл хэрэг үргэлжилж байхын бэлгэдэл, “Засгийн газрын тэргүүн-ерөнхий сайд”-ыг орлон гүйцэтгэх засаглалыг хүчирхэгжүүлдэг бол ерөнхийлөгчийн бүрэн эрхийг харьцуулан судалсан судлаачид тухайлбал,

16 Ж.Амарсанаа, “Ардчилсан эрх зүйт ёс”, 2009, 48 дахь тал.

17 Мөн тэнд, 44 дэх тал.

18 Хууль зүйн үндэсний хүрээлэн, “Монгол Улсын Үндсэн хууль дахь Ерөнхийлөгчийн институтын зарим нэр томъёо” судалгаа, Хууль дээдлэх ёс сэтгүүл, №76, 2020, 191 дэх тал.

19 Конрад-Аденауэр-Сан, Монгол Улсын төрийн байгуулал дахь засаглалын институтын талаарх судалгаа, Мөнхийн үсэг ХХК, 2018, 41 дэх тал.

20 Non-Executive Presidents in Parliamentary Democracies, <https://constitutionnet.org/primers>.

Олег Зазнаев²¹-ийн үзсэнээр ерөнхийлөгчийн, парламентын, хагас-ерөнхийлөгчийн, холимог-ерөнхийлөгчийн зэрэг засаглалын бусад хэлбэр бүхий улс оронд ерөнхийлөгчийн эрх мэдлийг арван шалгуур үзүүлэлтэд тулгуурлан “парламент” “ерөнхийлөгч”-ийн институтын хоорондын эрх мэдлийн харьцааг үнэлсэн. Ерөнхийлөгчид хамаарагдах нийт 43 төрлийн бүрэн эрх мэдлийг нэгд, бэлгэдлийн буюу ёслолын; хоёрт, томилгооны, гуравт, улс төрийн эрх мэдэл гэсэн 3 үндсэн бүлэгт ангилсныг судлаачид эдүгээ өргөн хэрэглэсээр байна.

Энэхүү судалгаанд Ерөнхийлөгчийн бие даасан институт дахь ерөнхийлөгчийн эрх мэдлийг төрөлжүүлэн ангилахдаа орчин үед дэлхийн улс орнууд төрийн дарангуйллаас ангид байх “separation of powers” онолын илэрхийлэл болсон засаглалын гурван мөчирт /хууль тогтоох, гүйцэтгэх, шүүх засаглал буюу МУЕТХ 3.2 дахь заалттай уялдуулсан/ үндсэн хуулиар түүнд олгосон эрх мэдэл хэрхэн хамаарагдаж байгааг харгалзсан²² төдийгүй эрх зүйн бүл, төрийн удирдлагын хэлбэр зэргийг агуулсан ХБНГУ-ын Ерөнхийлөгч бэлгэдлийн эрх мэдэл хэрэгжүүлэгч байгааг, Франц орны хувьд төрийн байгууламжийн хувьд ижил байгааг, ОХУ-ын Ерөнхийлөгчийн засаглалыг бэхжүүлж байгааг сонгон харьцуулан үзлээ.

1. Холбооны Бүгд Найрамдах Герман Улс

ХБНГУ-ын Ерөнхийлөгч нь “non-executive president” буюу гүйцэтгэх засаглалыг тэргүүлдэггүй, бэлгэдэл, ёслолын шинжтэй эрх мэдлийг голчлон хэрэгжүүлдэг талаар ХБНГУ-ын Үндсэн хуулийн (Basic Law) V²³ бүлэгт заасан.

ХБНГУ нь Ром-Германы эрх зүйн бүлийн гол төлөөлөгч улс бөгөөд “executive federalism”²⁴ хүчтэй “гүйцэтгэх засаглалд Холбооны улс”-ыг хөгжүүлэхдээ Үндсэн хуулиар төрийн эрх мэдлийг Холбооны шатлал (Bund) хийгээд мужийн (Länder) түвшинд хуваарилсан үлгэр жишээ гэж сонгон судалсан.

Хэдийгээр ХБНГУ нь төрийн байгууламжийн хувьд холбооны, Монгол Улс нь нэгдмэл тогтолцоотой боловч тус хоёр улсад ерөнхийлөгчийн институт нь адил харьцангуй ёслол бэлгэдлийн шинж бүхий эрх мэдлийг хэрэгжүүлдэг /Будестаг-УИХ-ыг анхдугаар чуулганыг зарлан хуралдуулах, онц байдал зарлах, онц байдал тогтоох, ард иргэдээ аюулаас хамгаалах, Ерөнхий сайдыг санал болгох, Будестаг-УИХ-ыг тараах эрхтэй²⁵ зэрэг бүрэн эрх нь ижил юм/.

Ерөнхийлөгчийн төстэй эрх мэдлийг хэрэгжүүлж буй нь манай улсын ерөнхийлөгчийн эрх мэдлийн хөгжлийг тус оронтой ижил түвшинд боловсронгуй болгон хөгжүүлэх боломжтой. УИХ-ын зүгээс Ерөнхийлөгчид хуулиар олгосон хууль тогтоох, гүйцэтгэх, шүүх эрх мэдэлд хөндлөнгөөс хэт их оролцох буюу эрх мэдэл

21 Oleg Zaznaev, Measuring Presidential Power: A Review of Contemporary Methods, Mediterranean Journal of Social Sciences (July, 2014) “1. төрийн тэргүүний сонгууль; 2. гүйцэтгэх эрх мэдэл; 3. ерөнхий сайдын томилгоо; 4. сайдын томилгоо; 5. шинэ Засгийн газрыг байгуулах; 6. итгэл үзүүлэх эсэх асуудалд хориг тавих; 7. хууль санаачлах; 8. хуульд хориг тавих; 9. парламентыг тараах; 10. хууль тогтоогч нь Засгийн газрын гишүүн байх эсэх нь тохиромжтой/үл тохиромжтой эсэх”.

22 France, Germany & the United States: The Risk of a Dictatorship “lawfully producing a dictator”, <https://www.lepetitjuriste.fr/france-germany-the-united-states-the-risk-of-a-dictatorship/>, [Сүүлд үзсэн: 2021.01.20.]

23 ХБНГУ-ын Үндсэн хууль (орч. П.Амаржаргал нар), Хууль зүйн үндэсний хүрээлэн 2020, 45 дахь тал.

24 Matthias Niedobitek, The German Bundesrat and Executive Federalism, (2018) <https://www.researchgate.net/publication/>.

25 ХБНГУ-ын Үндсэн хууль (орч. П.Амаржаргал нар), Хууль зүйн үндэсний хүрээлэн 2020, /ХБНГУ-ын Үндсэн хуулийн 63.4 дэх хэсэгт/, МУ-ын Үндсэн хуулийн Хорин хоёрдугаар зүйлийн 3 дахь хэсэгт <https://www.legalinfo.mn/law/details/367?lawid=367>

төвлөрүүлэх, шүүгчийн хараат бус байдалд халдах, Засгийн газрын гишүүдэд үүрэг даалгавар өгөх зэргээр дотоод ажилд оролцохоос зайлсхийх нь зүйтэй байна.

Гүйцэтгэх эрх мэдэл: ХБНГУ-ын Үндсэн хуулийн Тавин тавдугаар зүйлийн 1 дэх зүйлд заасан “Холбооны Ерөнхийлөгч нь Холбооны болон Мужийн хууль тогтоох байгууллага, эсхүл Засгийн газрын гишүүн байж үл болно” гэсэн хатуу хориглосон заалтаар баталгаажсан. ХБНГУ-ын Холбооны Ерөнхийлөгчид хориглосон ажил, албан тушаалыг мөн тус Үндсэн хуульдаа хуульчилсан. Ерөнхийлөгчөөс хэтийдсэн гүйцэтгэх эрх мэдлийг хэрэгжүүлэхгүй байх нь хариуцлагагүй байдал даамжрах, ардчилал аюулд өртөх нөхцөл байдлаас хамгаалах чухал ач холбогдолтой гэж үзсэнтэй холбоотой.

Холбооны Ерөнхийлөгчийн санал болгосноор Холбооны Канцлер болох Засгийн газрын тэргүүнийг Бундестагаас сонгох ба санал болгосон Холбооны Канцлерт Бундестагаас санал хураан арван дөрвөн хоногийн дотор гишүүдийн талаас илүү хувийн саналаар сонгож эсхүл үл сонгож болно.

Ерөнхийлөгчийн захирамж, чиглэл Засгийн газрын тэргүүн буюу Холбооны Канцлер болон Холбооны эрх бүхий сайд нар хамтарсан гарын үсэг зурснаар хүчин төгөлдөр болдог. Харин Ерөнхийлөгчөөс сайдтай хамтарсан гарын үсэг зурсан байхыг шаардахгүй хоёр тохиолдол нь: нэгд, Бундестагийг тараах, хоёрт, Холбооны Канцлерийг томилоход нэр дэвшигчийг тодруулах шийдвэрт Холбооны сайдын хамтарсан гарын үсэг шаардахгүй.

Хууль тогтоох эрх мэдэл: Бундестагийг тараах эрх мэдлийг Засгийн газрын тэргүүн буюу Холбооны Канцлерийг томилохтой холбогдуулан Үндсэн хуулиар Ерөнхийлөгчид олгосон. Холбооны Канцлер сонгогдоогүй тохиолдолд нэн даруй дахин сонгууль явуулж, хамгийн олон санал авсан хүнийг сонгох ёстой.

Хэрэв сонгогдсон хүн дийлэнх олонхийн санал аваагүй бол Үндсэн хуулиар ХБНГУ-ын Ерөнхийлөгч долоо хоногийн дотор түүнийг томилох, эсхүл Бундестагийг тараана.

Бундестагийн гишүүдийн дийлэнх олонхийн санал авсан бол ХБНГУ-ын Ерөнхийлөгч нь тухайн сонгуулиас хойш долоо хоногийн дотор томилох юм.

Онцгой эрх мэдэл: ХБНГУ-ын нутаг дэвсгэр зэвсэгт халдлагад өртсөн бол Холбооны Ерөнхийлөгч нь Бундестагийн зөвшөөрснөөр батлан хамгаалах нөхцөл байдлын талаар олон улсын эрх зүйн үүднээс мэдэгдэл хийхийг, Үндсэн хуулийн 115 ж дүгээр зүйлд зааснаар улсыг батлан хамгаалах байдалд буюу онц байдал, дайны байдалд орсон үед Бундестагийг тараахыг хориглох тухай заасан.

Шүүх эрх мэдэл: ХБНГУ-ын Үндсэн хуулийн 60 дугаар зүйлийн 3 дахь хэсэгт зааснаар шүүх эрх мэдлийн хүрээнд Холбооны Ерөнхийлөгчөөс зарим эрхээ өөр этгээдэд шилжүүлэхийг түүнд зөвшөөрсөн. Тухайлбал, Холбооны Ерөнхийлөгч нь тодорхой тохиолдолд уучлал үзүүлэх эрхтэй зэрэг юм.

Манай орны адил Холбооны Үндсэн хуулийн шүүхээс Холбооны Ерөнхийлөгч нь Үндсэн хууль, бусад Холбооны хуулийг санаатайгаар зөрчсөн гэм буруутай эсэхийг нь тогтоож, түүнийг албан тушаалаас чөлөөлнө.

2. Бүгд Найрамдах Франц Улс

Орчин үеийн ардчиллын эх үндэс 1789 оны Франц Улсын хувьсгалаас²⁶ үүссэн. Франц Улс нь 1875 онд анхны “парламентын бүгд найрамдах улс”-ыг үүсгэсэн ч хөгжлийн явцад цаг үеийн шалгуурыг үл даан гүйцэтгэх засаглалыг хүчгүйдүүлсэн тул 1958 оноос V Бүгд Найрамдах Франц Улс нь 7 жилийн хугацаагаар бүрэн эрхээ хэрэгжүүлэх хүчтэй-Ерөнхийлөгчийн институтийг байгуулсан.

Францын ард түмэн ерөнхийлөгчийг төрийн бүрэн эрхт байдлын бэлгэдэл, Францын ард түмний оюун санаа, үнэт зүйлийн илэрхийлэл²⁷, үндсэн хуулиар эрх олгогдон баталгаажсан “төрийн тэргүүн” хэмээн хууль санаачлах, бодлогын чиглэлд манлайлан тэргүүлэх, идэвхтэй байр суурьнаас хандахыг шаарддаг байна.

Сайд нарын хурал, Үндэсний Батлан хамгаалах Зөвлөлийн хурал, Шүүхийн Дээд Зөвлөлийн хурал, Гүйцэтгэх Зөвлөлийн хурлыг даргалах, бүх хууль, гэрээ, Засгийн газрын тогтоол, зарлиг гарын үсэг зурах, элчин сайдыг томилох буюу эгүүлэн татах, гадаад улсын бүрэн эрхт төлөөлөгчийн газрын тэргүүний итгэмжлэх, эгүүлэн татах жуух бичгийг хүлээн авах зэрэг бэлгэдлийн²⁸ ёслолын эрх мэдлийг хэрэгжүүлдэг. Тэрээр ард түмэндээ хандан илгээлт гаргана.

Ерөнхийлөгч нь гүйцэтгэх засаглал буюу Засгийн газрын кабинетыг тэргүүлдэггүй. Ерөнхий сайдад захиргааны процесс, улс орны дотоод бодлогыг хэрэгжүүлэх асуудлыг итгэмжилдэг.

Тус улс Европ дахь Ерөнхийлөгчийн институтын хамгийн урт хөгжлийн түүхтэй орны зэрэгцээ төрийн байгууламжийн хэлбэр нь “бүгд найрамдах улс” бөгөөд “хагас²⁹-ерөнхийлөгчийн тогтолцоо”-той улсын төлөөлөл юм. Иймд манай орны адил төрийн байгууламжийн хэлбэр нь “бүгд найрамдах улс” бөгөөд “хагас-ерөнхийлөгчийн тогтолцоо”-той улсын төлөөлөл тул сонгон судаллаа.

Монгол Улстай харьцуулахад БНФУ-ын Ерөнхийлөгч нь мөн л ард түмний төлөөлөл, үндэстний эв санааны нэгдлийг илэрхийлэгч, бэлгэдлийн шинжтэй эрх мэдэл хэрэгжүүлдэг юм.

Гүйцэтгэх эрх мэдэл: Франц Улсын Ерөнхийлөгч нь Ерөнхий сайдыг тодорхойгүй хугацаагаар томилж, түүний хүсэлтээр албан тушаалаас нь чөлөөлнө. Ерөнхий сайдтай зөвлөлдөн сайдуудыг томилж, чөлөөлнө.

Бусад улсаас ялгаатай нь тэрээр зөвхөн олонх суудал авсан намын тэргүүнийг Ерөнхий сайдаар ёсчлох үүрэг хүлээдэггүй байна. Тухайлбал; 1986-1988, 1993-1995, 1997-2002³⁰ онд сөрөг хүчний намаас Ерөнхийлөгч сонгогдож байсан түүхтэй. Гагцхүү Үндэсний ассамблей итгэлийг бүрэн дааж чадна гэсэн итгэл үнэмшил хүлээсэн нэр дэвшигчийг Ерөнхий сайдаар томилох бүрэн эрхтэй. Гүйцэтгэх засаглалын болон армийн ихэнх дээд албан тушаалтанг Ерөнхийлөгч томилно. Тэрээр тус улсын Зэвсэгт хүчний Ерөнхий Командлагч байж, улсыг батлан хамгаалах үүрэг хүлээнэ. Засгийн газрын үйл ажиллагаанд түүний эдлэх эрх мэдэл нэн чухал ач холбогдолтой.

26 Эндээс үзнэ үү. <http://www.rogerdarlington.me.uk/Frenchpoliticalsystem.html>, [Сүүлд үзсэн: 2021.01.18.]

27 The European Consortium for Political Research (ECPR), www.ecpr.eu

28 Эндээс үзнэ үү. <http://studylecturenates.com/powers-functions-of-french-president-in-french-constitution/> [Сүүлд үзсэн: 2021.01.18.]

29 Presidential Legislative Powers, <https://constitutionnet.org/primers>. [Сүүлд үзсэн: 2021.01.18.]

30 <https://www.thelocal.fr/20120503/3247>

Хууль тогтоох эрх мэдэл: Франц Улсын Үндсэн хуулийн 12 дугаар зүйлд Ерөнхийлөгчөөс ямар ч асуудлаар Үндэсний ассамблейг тараах эрх мэдлийг хуульчилсан. Ерөнхийлөгч нь тус заалт ёсоор Ерөнхий сайд, парламентын хоёр танхимын тэргүүнтэй зөвлөлдөн доод танхим буюу Үндэсний ассамблейг тараах эрхтэй. Гэхдээ энэхүү эрхийг эдлэхэд хоёр хязгаарлалт тогтоосон байдаг. Үүнд; нэгд, Ерөнхий сонгууль явуулснаас хойш 1 жилийн дотор, хоёрт, үндэсний хэмжээнд онц байдал зарласан үед Үндэсний ассамблейг тараахыг хориглодог байна.

Ерөнхийлөгч нь парламентын хуралдааныг зарлан хуралдуулах, таслан зогсоох, парламентад илгээлт гаргах, өөрийн нэн чухал гэж үзсэн аливаа асуудлаар Засгийн газрын бус өөрийн байр суурийг илэрхийлэх эрх эдэлнэ. Парламентаас баталсан хуулийг Засгийн газарт шилжүүлснээс хойш 15 хоногийн дотор гарын үсэг зурна. Хэрэв Ерөнхийлөгч хуулийн төслийг парламент дахин нягтлах шаардлагатай гэж үзсэн тохиолдолд энэхүү хүсэлтээ хууль тогтоогчид уламжилна. Ийнхүү дахин хянагдсан хуулийн төсөлд дахин татгалзах эрхгүй.

Францын Улсын Ерөнхийлөгч нь нийтийн албаны байгууллагыг байгуулах, соёрхон батлах гэрээ байгуулах, Засгийн газраас санаачилсан хуулийн аль ч төсөлд ард нийтийн санал асуулга явуулах эрхтэй. Ард нийтийн санал асуулгаар хуулийн төсөлд нөлөөлөх нь Ерөнхийлөгчөөс³¹ шууд ардчиллыг төлөвшүүлэх, өөрийн хууль санаачлах эрхээ ард түмний дэмжлэгтэйгээр³² шууд хэрэгжүүлэх чухал боломжийг олгодог гэж үздэг. Хэрэв Ерөнхийлөгч ард нийтийн санал асуулгаас хүлээн зөвшөөрсөн дүнг хүлээн авсан бол 15 хоногийн дотор албан ёсоор гарын үсэг зурж ёсчилно.

Шүүх эрх мэдэл: Шүүхийн Дээд Зөвлөлтэй зөвлөлдөн Ерөнхийлөгч нь гэмт хэрэг үйлдсэн этгээдэд уучлал үзүүлэх, ялын гүйцэтгэлийг хойшлуулах, өршөөл үзүүлнэ. Тус зөвлөлийн 9 гишүүнийг Ерөнхийлөгчөөс томилдог. Ийнхүү томилохдоо Үндсэн хуульд заасан ёсоор Ерөнхий сайдтай заавал хамтран гарын үсэг зурсан байхыг шаардана.

Онцгой эрх мэдэл: Үндэсний хэмжээнд онц байдал зарлах үед Ерөнхийлөгчийн эдлэх онцгой бүрэн эрхийн хүрээ, заагийг Үндсэн хуулийн 16 дугаар зүйлд хуульчилсан. Тухайлбал, 1. Бүгд найрамдах улсын төрийн байгуулалт, 2. үндэсний тусгаар тогтнол, 3. олон улсад хүлээсэн үүргээ сахин биелүүлж, төрийн дээд байгууллагаас хэвийн үйл ажиллагаа явуулахад ноцтой аюул тулгарсан үед нэн яаралтай авч хэрэгжүүлэх дэг журам сахиулах арга хэмжээг удирдан зохион байгуулах, (бодлогын манлайлал үзүүлэх, дайны болон улсыг батлан хамгаалах, гадаад бодлого) Ерөнхийлөгчийн эрх мэдлийг эрс нэмэгдүүлсэн тул чухал ач холбогдолтой эрх мэдэл юм. Тэрээр Ерөнхий сайдтай албан ёсоор зөвлөлдөн “Үндсэн хуулийн Зөвлөл”-ийг хуралдуулах, хуралдааныг даргалах эрхтэй.

3. Оросын Холбооны Улс

ОХУ-ын хувьд манай орны хойд хөрш сүүлийн 20 орчим жил дэлхий дахинаа “хүчирхэг Ерөнхийлөгч бүхий их гүрэн”-ий бодлого хэрэгжүүлж ирсэн. Иймд их гүрний хувиар манай оронд эдийн засаг, олон улсын харилцаа хийгээд стратегийн гол ач холбогдол бүхий анхаарал хандуулбал зохих улс орны тоонд үргэлж зүй ёсоор тооцогдох тул сонгон судалсан.

31 Бүгд Найрамдах Франц Улсын Үндсэн хууль, 11 дүгээр зүйлд, “*The President (at the request of the Government) may submit to a referendum any government bill concerning the organization of public authorities, economic or social policy, public services, or ratification of certain treaties*”.

32 Presidential Legislative Powers, P.9. <https://constitutionnet.org/primers>.

ОХУ-ын эдийн засгийн гадаад харилцаанд улс төрийн шийдвэр ихээхэн нөлөөтэй тул зах зээлийн зарчмаар явагдахгүй салбарууд их байдаг байна. ОХУ нь түүхийн урт хугацааны туршид дарангуйлал дор оршин тогтнож ирсэн, 1990 оноос коммунист-нэг нам төвтэй улс төр, эдийн засгийн тогтолцооноос Монгол Улсын адил татгалзан орчин үеийн улс орнуудын жишгээр “separation of powers” онолд тулгуурласан шинэ Үндсэн хуулиа 1993 оны 12 дугаар сарын 12-ны өдөр баталсан.³³

Гэсэн хэдий боловч тус улсын Үндсэн хууль нь эрх мэдлийн тэнцвэрийг хадгалах онолоос илт ухран ОХУ-ын Ерөнхийлөгчид асар их эрх мэдэл олгосон байдаг. Хууль санаачлагчид ба Ерөнхийлөгчид засаглалын гурван мөчир хийгээд төрийн институтын хоорондын уялдаа холбоог хангахад чухал үүргийг итгэмжилсэн мэт боловч хөгжлийн явцад үнэндээ “superpresidentialism” гэх нэр томьёог үндсэн хуулийн эрх зүйд үүсгэсэн гэж судлаачид үздэг.

2008 оны ОХУ-ын Үндсэн хуулийн нэмэлт, өөрчлөлтөөр тус улсын Ерөнхийлөгчийн бүрэн эрхийн хугацаа Үндсэн хуулийн 81 дүгээр зүйлд зааснаар 6 жил болсон. Тэрээр Төрийн тэргүүн, ОХУ-ын тусгаар тогтнол, ОХУ-ын иргэний эрх, эрх чөлөө, Үндсэн хуулийг сахин хамгаалагч, Зэвсэгт хүчний Ерөнхий командлагч байна. Тэрээр ОХУ-ын гадаад, дотоод бодлогыг хэрэгжүүлэгч, олон улсын харилцаанд улсаа төлөөлнө (ОХУ-ын Үндсэн хуулийн 80 дугаар зүйл).³⁴

Гүйцэтгэх (томилгооны) эрх мэдэл: Засгийн газар огцрох тохиолдолд заавал Ерөнхийлөгчийн гарын үсэг, зөвшөөрлийг шаарддаг. Ерөнхийлөгчийн Засгийн газарт тавих хяналт, удирдлага нь илт давуу бөгөөд гагцхүү түүний зөвшөөрлөөр Засгийн газрын кабинетын тэргүүнийг өөрчилдөг байна.

2020 оны 1 дүгээр сард ОХУ-ын Ерөнхийлөгч В.Путин ОХУ-ын Үндсэн хуульд нэмэлт, өөрчлөлт³⁵ оруулсан. Одоогийн ОХУ-ын Ерөнхийлөгч В.Путины 4 дэх удаагийн бүрэн эрхийн хугацаа 2024 онд дуусгавар болно. Шинэ нэмэлт, өөрчлөлтөөр Ерөнхийлөгчийн бүрэн эрхийн хугацаа 6 жил хэвээр байна. Нэг удаа улиран сонгогдох эрхтэй. Ерөнхийлөгчид нэр дэвшигч сүүлийн 25 жил эх орондоо амьдарсан³⁶, ОХУ-ын иргэн байна.

Хүснэгт 1.³⁷

Ерөнхийлөгчийн томилгоо	Албан тушаал
Төрийн Дум-тай зөвшилцөн томилох	-ОХУ-ын Засгийн газрын тэргүүн Ерөнхий сайд
Хараат бус томилгоо	- Дэд сайд, сайд, - Холбооны шүүгч, - ОХУ-ын төрийн байгууллага дахь ОХУ-ын Ерөнхийлөгчийн бие төлөөлөгч, - Аюулгүйн Зөвлөлийн гишүүн, - Оросын армийн Ерөнхий командлагч ³⁸ , - ОХУ-аас гадаад оронд суух элчин сайд
Төрийн Дум-аас зөвшөөрөл авч, томилох	- Төв банкны захирал

33 Amy J. Weisman, *Separation of powers in Postcommunist Government: A Constitutional case study of The Russian Federation*, AM. U. J. INT'L L. & POL'Y [VOL. 10:4].

34 ОХУ-ын Үндсэн хууль. <http://duma.gov.ru/news/48953/>.

35 ОХУ-ын Үндсэн хууль. <http://duma.gov.ru/news/48953/>.

36 Constitutional and political change in Russia [https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/-ATAG/2020/646168/EPRS_ATAG\(2020\)646168_EN.pdf](https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/-ATAG/2020/646168/EPRS_ATAG(2020)646168_EN.pdf).

37 Sławomir Wierzbicki, *The Russian Federation President and His Role in the Management of National Security System*, (2013) P.170, “The Supreme United Command of the Armed Forces of the Russian”.

38 Мөн тэнд. (The Supreme United Command of the Armed Forces of the Russian).

Холбооны Зөвлөлд санал болгож, томилох	- Ерөнхий прокурор - ОХУ-ын Дээд Шүүхийн шүүгчид
--	---

Хууль тогтоох эрх мэдэл: Federation Council of the RF буюу хууль тогтоох дээд танхим болох ОХУ-ын Төрийн Зөвлөлөөс гадна³⁹ ОХУ-ын Ерөнхийлөгч хууль тогтоох эрх мэдэлтэй. Түүний энэхүү үлэмж хүчин чадал бүхий эрх мэдэлд тогтоосон хоёр хязгаарлалт байдаг нь а) Үндсэн хууль б) Холбооны хууль тогтоомжид түүний зарлиг харшлах ёсгүй. ОХУ-ын Ерөнхийлөгч нь бүх иргэд нийтээр заавал дагаж мөрдөх (decree-making power) хуулийн хүчин чадал бүхий хэм хэмжээ тогтоосон зарлиг гаргах цорын ганц субъект⁴⁰ юм.

Мөн ОХУ-ын Ерөнхийлөгч хууль тогтоох доод танхим “Төрийн Дум”-ыг хоёр тохиолдолд тараах эрхтэй; нэгд, Төрийн Дум-аас Ерөнхий сайдад нэр дэвшигчийг гурван удаа татгалзах; хоёрт, энэ тохиолдолд нэр дэвшигчийг Ерөнхийлөгч томилоод Төрийн Дум-ыг тараан шинэ сонгууль явуулна.

Шүүх эрх мэдэл: “Засгийн газрын дотоод асуудлаар шүүхэд гагцхүү Ерөнхийлөгч мэдүүлэн нэхэмжлэл гаргана” гэж Үндсэн хуульд хуульчилсан. Ерөнхийлөгчөөс Засгийн газрын аливаа хууль бус асуудлыг нуун далдлах боломж олгож байгаа нь шүүх засаглалын зарчимд⁴¹ харшилсан үйлдэл болдог байна.

ОХУ-ын Ерөнхийлөгчөөс тус шүүхэд хүсэлт гарган ОХУ-ын Үндсэн хуулийг тайлбарлах, ОХУ-ын Үндсэн хуулийн 85.2 дахь заалтын дагуу ерөнхийлөгчөөс түдгэлзүүлсэн хууль, хууль тогтоомжийг Үндсэн хуульд харшилж байгаа эсэх талаар зохих шатны шүүхэд хандах эрх олгогдсон⁴² байдаг. ОХУ-ын Үндсэн хуулийн 125 дугаар зүйлд заасны дагуу ОХУ-ын Ерөнхийлөгчийн хэм хэмжээ тогтоосон зарлиг Үндсэн хуульд нийцэж байгаа эсэхтэй холбоотой маргааныг ОХУ-ын Үндсэн хуулийн шүүхээс хянан шийдвэрлэнэ.

Дүгнэж үзвэл, Монгол Улсын хувьд Үндсэн хуулийг анхлан боловсруулагчдын хүсэл зоригийг ямагт эрхэмлэн, Ерөнхийлөгчийн ёслол, бэлгэдлийн шинжтэй эрх мэдэл хэрэгжүүлэх Үндсэн хуулийн үзэл санааг ямагт эрэлхийлэх нь зүйтэй юм. ХБНГУ-ын Ерөнхийлөгч ёслол, бэлгэдлийн эрх мэдэл хэрэгжүүлэгч байгаа нь Ерөнхийлөгчийн институтын хувьд тус улсын сайн жишээ туршлага нь манай орны хувьд ямагт үлгэр жишээ болж хөгжил дэвшилд нь сайн нөлөөлөл үзүүлнэ гэж үзсэн бол ОХУ болон Франц орны хувьд хүчирхэг Ерөнхийлөгчийн засаглалыг төлөвшүүлж байгааг дэлхий дахинаа харуулж байгаа нь манай орны хувьд үлгэрлэх гэхээсээ илүүтэйгээр болгоомжлох, нэг хүний гарт эрх мэдлийг хэт төвлөрүүлэн хуульчлахаас зайлсхийхийг ямагт сануулж байх сайн жишиг болно гэж үзлээ.

39 Sławomir Wierzbicki, *The Russian Federation President and His Role in the Management of National Security System*, P.170.

40 [“power of a President, acting alone, to issue legally binding decrees that alter the legal rights or responsibilities of citizens.”], “Decrees and directives of the President of the Russian Federation shall be binding for execution throughout the territory of the Russian Federation.”

41 Мөн тэнд.

42 Арне Мавчич, *Үндсэн хуулийн хяналт*, (Мэргэн Их Монгол Хэвлэлийн газар, 2014), 161 дэх тал.

ГУРАВ. ҮНЭЛЭХ ҮЕ ШАТ

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

Монгол Улсын Ерөнхийлөгчийн тухай 1993 оны хуулийн “зорилгод хүрсэн түвшин” шалгуур үзүүлэлтийн хүрээнд үнэлэхдээ аргачлалын дагуу хууль батлагдах үед төлөвлөсөн зорилгодоо хүрсэн эсэхийг шалган хууль бүхэлдээ зорилго, зорилтдоо нийцсэн эсэхийг үнэлэх юм.

МУЕтХ батлагдах үеийн хуулийн төслийн танилцуулгыг УИХТГ-аас авч үзвэл 1993.05.11-ний өдрийн чуулганд Ерөнхийлөгчийн Тамгын газрын дарга Б.Түмэн танилцуулжээ. Тэрээр БНМАУ-ын Ерөнхийлөгчийн тухай хууль үйлчлэн 2 жилийн хугацаанд үүргээ гүйцэтгэсэн бөгөөд түүхэн үйл явдалтай холбогдуулан гарсан өөрчлөлт, Монгол Улсын шинэ Үндсэн хуультай нийцүүлэн шинэчлэн батлах шаардлага гарсныг тэмдэглэсэн байна.

Мөн Төрийн байгууллын тогтолцоонд Ерөнхийлөгчийн эзлэх байр суурь нь “Ерөнхийлөгч бол төрийн тэргүүн, Монголын ард түмний эв нэгдлийг илэрхийлэгчийн хувьд үндэсний эв нэгдлийг эрх ашгийг дээдэлж, нийгмийн бүлэг давхраа, үндэстэн ястан, улс төрийн хүчнүүдийн хоорондын харилцааг зохицуулахад үйл ажиллагаагаа чиглүүлэх юм” хэмээн тодорхойлсныг үндсэн зорилго болгон авч үзэж болох юм.

1993 оны МУЕтХ-ийн зорилтод “Монгол Улсын Ерөнхийлөгч /цаашид “Ерөнхийлөгч” гэх/-ийн бүрэн эрх, халдашгүй байдал, тэдгээрийн баталгааг тогтоох, хэрэгжүүлэхтэй холбогдсон харилцааг зохицуулахад оршино” гэжээ.

Харин Монгол Улсын Үндсэн хуулийн Гучдугаар зүйлийн 1 дэх хэсэгт “Монгол Улсын Ерөнхийлөгч бол төрийн тэргүүн, Монголын ард түмний эв нэгдлийг илэрхийлэгч мөн”, Монгол Улсын Ерөнхийлөгчийн тухай хуулийн 3 дугаар зүйлийн 1-д дэх хэсэгт “Ерөнхийлөгч бол Үндсэн хуулийн гучдугаар зүйлийн 1 дэх хэсэгт зааснаар төрийн тэргүүн, Монголын ард түмний эв нэгдлийг илэрхийлэгч мөн” гэж тус тус заасан байна. Энэхүү заалт нь засаг төр, нийгмийн тогтолцоонд түүний байр суурийг илэрхийлсэн гол тодорхойлолт юм.⁴³

Хуулийн үзэл баримтлал, 1992 оны Үндсэн хуульд туссан үндсэн зорилгод суурилан төрийн байгууллын тогтолцоонд /хууль тогтоох, гүйцэтгэх, шүүх эрх мэдэл/ эзлэх дээрх Ерөнхийлөгчийн байр суурийг нарийвчлан бататган зохицуулсан гол зохицуулалт болох 3 дугаар зүйлийн 2 дахь хэсгийг үнэлгээний зүйлээр сонгон авч үзлээ.

Үнэлгээний зүйл 1

3 дугаар зүйл.Ерөнхийлөгч

2.Ерөнхийлөгч төрийн тэргүүний хувьд Монгол Улсын тусгаар тогтнол, бүрэн эрхт байдлыг хангах ашиг сонирхлын үүднээс хууль тогтоох, гүйцэтгэх, шүүх эрх мэдлийг хэрэгжүүлдэг байгууллагууд зүй зохистой харилцан ажиллахад нь Үндсэн хууль болон бусад хуульд заасан бүрэн эрхийнхээ хүрээнд дэмжлэг нөлөө үзүүлнэ.

43 Б.Чимид, Төр, нам, эрх зүйн шинэтгэлийн эгзэгтэй асуудал, 2008, 137 дахь тал.

Энэхүү заалт нь төрийн тэргүүн бол бусад улсын жишиг зохицуулалтын адил, улс орныг тэргүүлэн удирдана гэсэн агуулгыг агуулах бус харин ерөнхийлөгч эрх мэдлийн сонгодог 3 салааны аль нэгэнд харьяалуулахгүйгээр тэдгээрт хуулийн хүрээнд хөндлөнгөөс “дэмжлэг, нөлөө үзүүлнэ” хэмээн тодотгосон байна.

Харин тэргүүн байх эрх мэдлийг Монгол Улсын Үндэсний аюулгүй байдал болон Зэвсэгт хүчний ерөнхий командлагч байх эрхийг тодорхой хуулиар хуульчлан зохицуулсан бол МУЕтХ-иар удирдлагын түвшинд буюу төрийн байгууллын хүрээнд (хууль тогтоох, гүйцэтгэх, шүүх) эрх мэдлийг хэрэгжүүлдэг байгууллагатай хэрхэн зүй зохистой харилцан ажиллах талаар дараах байдлаар нэг бүрчлэн зохицуулсан байна.

Хууль тогтоох эрх мэдэл

1. Улсын Их Хурлын анхдугаар чуулганыг товлон зарлах /МУЕтХ-ийн 12.1/,
2. Ерөнхийлөгч Улсын Их Хурлыг тараах бол зарлиг гаргах /МУЕтХ-ийн 12.3/,

3. Улсын Их Хурлын чуулганд өөрийн тааллаар оролцон улс орны дотоод, гадаад байдлын нэн чухал асуудлаар мэдээлж, төрийн бодлогын аливаа асуудлаар Улсын Их Хуралд саналаа оруулах /МУЕтХ-ийн 12.5/,
4. Хууль санаачлах бүрэн эрх /МУЕтХ-ийн 12.6/,
5. Улсын Их Хуралд өргөн мэдүүлсэн хуулийн төслийн талаар саналаа илэрхийлэх /МУЕтХ-ийн 12.7/,
6. Улсын Их Хурлын баталсан хууль, бусад шийдвэрт бүхэлд нь буюу зарим хэсэгт нь хориг тавих /МУЕтХ-ийн 12.8/,
7. Улсын Их Хуралд болон ард түмэндээ хандан илгээлт гаргах /МУЕтХ-ийн 12.9/,
8. Ард нийтийн санал асуулга явуулах саналыг хууль тогтоомжид заасны дагуу Улсын Их Хуралд оруулах /МУЕтХ-ийн 12.10/,
9. Улсын Их Хурал бүрэн эрхээ хэрэгжүүлэх боломжгүй гэж үзэж өөрөө тарах шийдвэр гаргахыг Улсын Их Хуралд санал болгох /МУЕтХ-ийн 12.11/,
10. Улсын ерөнхий прокурор, түүний орлогч нарыг томилох тухай саналаа Улсын Их Хуралд оруулна. Улсын Их Хурал уг саналыг татгалзсан бол өөр хүнийг санал болгох /МУЕтХ-ийн 12.17/,
11. Монгол Улсаас гадаад улсад суух бүрэн эрхт төлөөлөгчийн газрын тэргүүнийг Улсын Их Хуралтай зөвшилцөн томилох буюу эгүүлэн татах /МУЕтХ-ийн 14.1/.

Гүйцэтгэх эрх мэдэл

1. Үндэсний аюулгүй байдал, эв нэгдлийг хангах болон өөрийн бүрэн эрхэд хамаарах бусад асуудлаар Үндсэн хуульд заасны дагуу Засгийн газарт чиглэл өгөх /МУЕтХ-ийн 12.12/,
2. Ерөнхийлөгчийн зарлигийн биелэлтийн талаар Засгийн газрын мэдээллийг сонсох /МУЕтХ-ийн 12.13/,
3. Засгийн газрын хуралдаанд өөрийн тааллаар оролцож, санал бодлоо илэрхийлэх /МУЕтХ-ийн 12.14/,
4. Ерөнхий сайдаар томилох саналыг Ерөнхийлөгч 5 хоногийн дотор Улсын Их Хуралд оруулах /МУЕтХ-ийн 12.2/,
5. Засгийн газрын бүтэц, бүрэлдэхүүн, түүнд өөрчлөлт оруулах тухай Ерөнхий сайдаас тавьсан саналын талаар түүнтэй зөвшилцөнө. Засгийн газрын гишүүнийг томилох, чөлөөлөх, огцруулах талаар Ерөнхий сайдаас ирүүлсэн саналтай танилцах /МУЕтХ-ийн 12.4/.

Шүүх эрх мэдэл

1. Бүх шатны шүүгчийг хуульд заасны дагуу томилох /МУЕтХ-ийн 12.16/;
2. Улсын ерөнхий прокурор, түүний орлогч нарыг томилох тухай саналаа Улсын Их Хуралд оруулна. Улсын Их Хурал уг саналыг татгалзсан бол өөр хүнийг санал болгох /МУЕтХ-ийн 12.17/;
3. Шүүхийн ерөнхий зөвлөлийн дарга, гишүүдийг хуульд заасны дагуу томилж, чөлөөлөх /МУЕтХ-ийн 12.18/.

Ерөнхийлөгч нь төрийн тэргүүн гэсэн статусын хүрээнд хууль тогтоох байгууллагад 11, Засгийн газарт 5, Шүүхийн байгууллагад 3 төрлийн үйл ажиллагаанд бүрэн эрхийн хүрээнд хамтран ажиллах талаар зохицуулсан байна. Үүнээс үзвэл удирдлагын түвшинд буюу төрийн байгууллын хүрээнд хууль тогтоох байгууллагатай нягт холбоотой ажилладаг байна.

Хууль тогтоох байгууллагад дэмжлэг нөлөө үзүүлэх бүрэн эрхийн тухайд МУЕтХ-ийн 12 дугаар зүйлийн 6 дахь хэсэгт заасан Улсын Их Хурлын хууль тогтоомжид өөрийн саналыг гаргах эрх болон тус хуулийн 12 дугаар зүйлийн 8 дахь хэсэгт заасан хориг тавих бүрэн эрх нь хууль тогтоох байгууллагын үйл ажиллагаанд “дэмжлэг нөлөө үзүүлэх” гэсэн зорилгыг хангах илрэн гарах гадаад хэлбэр юм.⁴⁴ Тиймээс хэрэгжилтийн үр дүнд дараах тулгамдсан асуудал байна гэж үзлээ.

12 дугаар зүйл. Төрийн байгуулал, улс орны удирдлагын талаарх Ерөнхийлөгчийн бүрэн эрх:
6. Хууль санаачлах бүрэн эрхийнхээ дагуу боловсруулсан хуулийн болон түүнтэй холбогдох шийдвэрийн төслийг хууль тогтоомжид заасны дагуу Улсын Их Хурлын даргад өргөн мэдүүлнэ.

МУЕтХ-ийн 12 дугаар зүйлийн 6 дахь хэсэгт “...хуулийн болон түүнтэй холбогдох шийдвэрийн төсөл...” гэснийг нарийвчилан зохицуулаагүй нь “Коронавируст халдварын цар тахлаас үүдэлтэй амьдралын доройтол, нийгэм, эдийн засгийн бэрхшээлийг даван туулах онцгой арга хэмжээний тухай Улсын Их Хурлын тогтоолын төсөл”-ийг Улсын Их Хуралд 2021 оны 1-р сарын 08-нд өргөн барьсан байна.

Өөрөөр хэлбэл, “Ерөнхийлөгч хуулиар тогтоосон өөрийн бүрэн эрхэд хамаарах хууль санаачлан гаргаж, улмаар түүнийгээ биелүүлэх дагалдан гарах Улсын Их Хурлын тогтоол гаргасангүй. Харин Улсын Их Хуралд хуулийн төсөл барилгүй, дангаар нь тогтоол мэдүүлсэн нь Улсын Их Хурлын бүрэн эрхэд хамаарах үйлдлийг гаргасан байна” гэж үзсэн байна⁴⁵. Энэхүү үйлдлээс дүгнэвэл Ерөнхийлөгчийн хууль санаачлах бүрэн эрхийн хэт өргөн зохицуулалт нь Улсын Их Хурал болон Засгийн газрын бүрэн эрхтэй холилдох эрсдэлийг дагуулж болзошгүй байна.

Иймд Үндсэн хуульд оруулсан 2019 оны нэмэлт, өөрчлөлтийн хүрээнд Ерөнхийлөгчийн хууль санаачлах эрхийн хүрээ хязгаарыг хуулиар тогтоох шаардлагатай гэж үзэн Улсын Их Хурлын хуулиар хууль санаачлах эрх бүхий 78 субъект болох УИХ-ын 76 гишүүн, Засгийн газар, Ерөнхийлөгч тус бүрт хүрээ хязгаар тогтоосон. Тухайлбал, Улсын Их Хурлын тухай хуулийн 38 дугаар зүйлийн 38.1 дэх хэсэгт “Улсын Их Хурлын үйл ажиллагаа, хуралдааны дэгтэй холбоотой хууль, Улсын Их Хурлын бусад шийдвэрийн төслийг зөвхөн Улсын Их Хурлын

44 П.Амаржаргал, Улсын Их Хурлын хууль тогтоох үйл ажиллагаа дахь ерөнхийлөгчийн оролцоо: Хууль тогтоомжид тавих хориг, 2015, 104 дэх тал.

45 А.Бямбажаргал, Албан тушаалтны хувьд үндсэн хуульд хүлээн зөвшөөрөөгүй л бол хориглоно гэж ойлгох учиртай, <http://nli.gov.mn/?p=78018>, 2020, 1 дэх тал.

гишүүн санаачлах” бол 38.3 дахь хэсэгт “төсвийн хүрээний мэдэгдэл, улсын төсөв, түүний гүйцэтгэл, хөгжлийн бодлогын болон төлөвлөлтийн баримт бичиг, түүнчлэн өмч, татвар, эрүү, иргэн, захиргааны ерөнхий болон зөрчлийн тухай анхдагч хууль, шинэчилсэн найруулга болон Засгийн газар санаачлах бол Үндсэн хууль, бусад хуульд тусгайлан заасан асуудлаар хууль, Улсын Их Хурлын бусад шийдвэрийн төслийг зөвхөн Засгийн газар санаачилна” хэмээгээд харин 38.2 дахь хэсэгт Ерөнхийлөгч эдгээрээс бусад хүрээнд Үндсэн хуулийн Гучин гуравдугаар зүйлийн 4 дэх хэсгийг баримтлан хууль санаачлах талаар зохицуулсан байна. /Энэ зүйлийг 2020 оны 11 дүгээр сард өөрчлөн найруулсан байна./

МУЕтХ-ийн 12 дугаар зүйлийн 6 дахь заалтад агуулагдах өргөн утга бүхий үг хэллэг ойлгомжтой хэрэгжих нөхцөл болох Үндсэн хуульд заасан бүрэн эрхийн хүрээнд хууль санаачлах хүрээ хязгаарыг нарийвчлан тусгаж, нэмэлт оруулах нь гүйцэтгэх эрх мэдэл болон Улсын Их Хурлын бүрэн эрх нь Ерөнхийлөгчийн бүрэн эрхтэй холилдохгүй зааглагдах, эрх мэдлийн хяналт тэнцлийг бүрэн утгаар хангаж, 3 институтэд “дэмжлэг нөлөө үзүүлнэ” гэсэн зорилгоо хангах ач холбогдолтой.

12 дугаар зүйл. Төрийн байгуулал, улс орны удирдлагын талаарх Ерөнхийлөгчийн бүрэн эрх:
8. Улсын Их Хурлын баталсан хууль, бусад шийдвэрт Үндсэн хуулийн гучин гуравдугаар зүйлийн 1 дэх хэсгийн 1-д зааснаар бүхэлд нь буюу зарим хэсэгт нь хориг тавина.

Ерөнхийлөгчийн хориг нь парламентын баталж буй хууль тогтоомжийг тухайн улсын Үндсэн хууль, хууль зүйн бодлогод нийцүүлж байх зорилготой бол “улс төрийн зорилгын хувьд нам, улс төрийн хүчний хоорондын тэнцвэрийг хадгалах, төрийн бодлогын талаар баримталж буй байр сууриа таниулах замаар Ерөнхийлөгч сонгогчдыг татах зэрэг зорилгоор хэрэгжих хандлагатай байна.”⁴⁶

Улсын Их Хурлын гишүүдийн олонх хоригийг хүлээн аваагүй тохиолдолд хориг буцаан татагдаж тус хууль батлагдан гардаг. Тиймээс Улсын Их Хурлын гишүүдийн саналын хувь хэмжээг шалгуур болгодог зохицуулалт Ерөнхийлөгчийн итгэл үнэмшил дээр суурилж, өргөн хүрээтэй хориг тавьснаар хоригийн хүчин чадлыг бууруулах, цаашлаад эрх мэдэл хуваарилалтын зарчмыг алдагдуулах, эрх зүйн ач холбогдолгүй хориг нэмэгдэх олон эрсдэлийг дагуулж болзошгүй юм. Иймд хориг тавих, хориг хүлээн авахгүй байх тохиолдлыг ойлгомжтой нарийвчлан зохицуулах нь иргэдийн хууль тогтоох байгууллагад итгэх, төрийн бодлогын нэгдмэл чанарыг дэмжих магадлалтай.

Профессор Г.Совд “хориг тавих эрх нь хууль буюу бусад шийдвэрийг (1) Монгол Улсын Үндсэн хууль болон бусад хуульд харшилсан, (2) Монгол Улсын үндэсний аюулгүй байдал, (3) бусад эрх ашигт нийцэхгүй гэж үзвэл түүнийг бүхэлд нь буюу зарим заалтыг хүчингүй болгуулахаар хориг тавих эрхтэй” гэж 3 үндэслэлийг тодорхойлсон байна.⁴⁷

Монгол Улсын Үндсэн хуульд заасан үндэслэл бүхий ойлгомжгүй, эргэлзээтэй, илэрхий алдаа байна гэж үзвэл МУЕтХ-иар хориг тавих бүрэн эрхтэй байх талаар нарийвчилсан зохицуулалт оруулах шаардлагатай юм. Тухайлбал, Төсвийн тогтвортой байдлын тухай хууль болон Өрийн тухай хууль зэрэг тодорхой хориг тавих үндсэн бүрэн эрхээ хэрэгжүүлэх үндэслэлийг тогтоосон байгааг харгалзан МУЕтХ-ийг бусад хуультай нийцүүлэн уялдуулж, Улсын Их Хурал нь Ерөнхийлөгчийн

46 П.Амаржаргал, Улсын Их Хурлын хууль тогтоох үйл ажиллагаа дахь ерөнхийлөгчийн оролцоо: Хууль тогтоомжид тавих хориг, 2015, 104 дэх тал.

47 Г.Мөнхболд, Г.Мөнхтулга, Ерөнхийлөгчийн хориг, 2018, 88 дахь тал.

хоригийг хүлээн аваагүй тохиолдолд үндэслэлээ тодорхой заах талаар, гишүүдийн оролцоо, хэлэлцүүлэг хэрхэн явагдах зэрэг процессын шинжтэй асуудлыг хуульчлах нь Улсын Их Хуралд харилцан уялдаатай оролцох “дэмжлэг, нөлөө үзүүлэх” бүрэн эрх хангагдах боломжтой.

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

“Практикт нийцэж байгаа байдал” шалгуур үзүүлэлтийн хүрээнд МУЕтХ-ийн 15 дугаар зүйлийн 5 дахь хэсэг болох Ерөнхийлөгчид бусад тодорхой бүрэн эрхийг зөвхөн хуулиар олгож болох тухай, 9 дүгээр зүйлийн 4 дэх хэсэгт заасан хууль нийцээгүй Ерөнхийлөгчийн зарлигийг Улсын Их Хурлаас хүчин болгох тухай заалтыг сонгон авч үзлээ.

Үнэлгээний зүйл 2

5 дугаар зүйл. Ерөнхийлөгчийн бусад бүрэн эрх
5. Ерөнхийлөгчид бусад тодорхой бүрэн эрхийг зөвхөн хуулиар олгож болно.
6. Ерөнхийлөгч Үндсэн хуулиар олгосон үндсэн бүрэн эрхээ хэрэгжүүлэхэд шаардагдах тодорхой бүрэн эрх олгох талаар саналаа Улсын Их Хуралд өргөн мэдүүлж болно.

Монгол Улсын хувьд Ерөнхийлөгчийн бүрэн эрх гэдгийг төрийн тэргүүний хувьд ч, Монголын ард түмний эв нэгдлийг илэрхийлэгчийн хувьд ч юу хийх үүрэгтэй, түүнийгээ биелүүлэхдээ ямар эрх боломж эдлэх ёстой вэ гэдэг утгаар авч үзсэн⁴⁸. Ерөнхийлөгчийн бүрэн эрхийг “үндсэн”, “тодорхой” хэмээн ялган үзэх бөгөөд Үндсэн хуульд заасныг нь үндсэн, түүнийг ердийн хуулиар тодруулсан хийгээд нэмж олгосон эрх, үүргийг нь “тодорхой” гэнэ⁴⁹.

Мөн Ерөнхийлөгчийн бүрэн эрхийг төрөл, чиг үүргээр нь бэлгэ тэмдгийн шинжтэй чиг үүрэг, хууль тогтоомжтой холбогдох бүрэн эрх, гадаад харилцаанд хамаарах бүрэн эрх, батлан хамгаалахтай холбоотой бүрэн эрх, хууль тогтоогчийг тараах бүрэн эрх, бусад бүрэн эрх хэмээн тодорхойлж болно⁵⁰.

2019 оны Үндсэн хуулийн нэмэлт, өөрчлөлтөөс өмнө Үндсэн хуульд Ерөнхийлөгчийн үндсэн бүрэн эрх гэдэгт Үндсэн хуулийн Гучин гуравдугаар зүйлийн 1 дэх хэсэгт заасан 12 төрлийн бүрэн эрхийг хамааруулж байсан бөгөөд эдгээрээс дийлэнх олонх буюу нийт 9 бүрэн эрх нь гүйцэтгэх засаглалын хүрээнд хэрэгжиж байна. Үлдсэн бүрэн эрх нь УИХ болон Шүүх эрх мэдэлтэй харилцахтай холбоотой эрх хэмжээнд хамаарч байсан⁵¹.

1993 онд баталсан Монгол Улсын Ерөнхийлөгчийн тухай хуулийн Хоёрдугаар бүлэг 12-15 дугаар зүйлд заасан Ерөнхийлөгчийн бүрэн эрхэд: төрийн байгуулал, улс орны удирдлагын асуудалд хамаарах 17 бүрэн эрх, үндэсний аюулгүй байдлыг хангах, улсыг батлан хамгаалах асуудалд хамаарах 9 бүрэн эрх, гадаад харилцааны асуудалд хамаарах 5 бүрэн эрх, бусад асуудалд хамаарах 5 бүрэн эрх буюу нийт 36 бүрэн эрх хамаарч байна. Эдгээр бүрэн эрх нь одоогийн байдлаар 65 орчим хуульд тусгагдсан байна. Монгол Улсын Ерөнхийлөгчийн тухай хуульд Ерөнхийлөгчийн

48 Б.Чимид, Төр, нам, эрх зүйн шинэтгэлийн эгзэгтэй асуудал, 2008, 148 дахь тал.

49 Мөн тэнд.

50 Д.Гангабаатар, Үндсэн хуулийн эрх зүйн удиртгал, 2012, 174 дэх тал.

51 Я.Төгөлдөр, “Монгол Улсын төрийн тогтолцоон дахь Ерөнхийлөгчийн институтын байр суурь эрх мэдлийн хэрэгжилтийн шинжилгээ”, Монгол Улсын төрийн байгуулал дахь засаглалын институтын талаарх судалгаа (судалгааны эмхэтгэл), 2018, 39 дэх тал.

үндсэн бүрэн эрхийг тодорхой бүрэн эрх болгож тодруулах байдлаар төрөлжүүлэн ангилсан явдал нь үндсэн бүрэн эрхийн нэгдмэл байдлыг хангахад эерэг нөлөөтэй.

Гэвч Монгол Улсын Ерөнхийлөгчийн бүрэн эрх нь бусад парламентын засаглалтай төрийн тэргүүний тогтолцоотой харьцуулбал бүрэн эрхт хувьд хязгаарлагдмал бус гэсэн судалгааны дүгнэлт гарсан байна⁵².

Энэ талаар анхны Ерөнхийлөгч П.Очирбат “Монгол Улсын хувьд байдал арай өөр юм. Манайх хэдийгээр парламентын засаглалтай боловч төрийн тэргүүн Ерөнхийлөгчийн эрхийг нэлээд өргөн хүрээтэй хуульчилж өгсөн. Тийм ч учраас манайхыг зарим судлаачид хагас ерөнхийлөгчийн засаглалтай орон гэж үздэг тал бий”⁵³, ерөнхийлөгчийн үндсэн бүрэн эрх болон тодорхой бүрэн эрхийн хамаарлын талаар доктор Б.Даш-Ёндон “Монгол Улсын Ерөнхийлөгчийн тодорхой болон үндсэн бүрэн эрхүүд зөрчил будлиантай, хуулиар зохицуулах механизм байхгүй байх явдал түгээмэл ажиглагддаг, Ерөнхийлөгчид олгосон зарим тодорхой бүрэн эрх түүний үндсэн болон тодорхой бүрэн эрхээс хальж, эрх мэдэл, хуулийн хүчин чадлыг нь нэмэгдүүлээгүй байна” гэх зэргээр тус тус тэмдэглэжээ⁵⁴.

Ерөнхийлөгчийн “хориг тавих бүрэн эрх”-ийн тухайд: Ерөнхийлөгч Улсын Их Хурлын хууль тогтоох үйл ажиллагаанд, нөгөө талаас Улсын Их Хурал Ерөнхийлөгчийг бүрэн эрхээ хэрэгжүүлэхэд нь тодорхой байдлаар оролцох зэрэг харилцан хяналтын чиг үүргүүдийг Үндсэн хуульд тодорхойлсон байдаг⁵⁵.

Монгол Улсын Үндсэн хуулийн Хорьдугаар зүйлд “...тогтоох эрх мэдлийг гагцхүү Улсын Их Хуралд хадгална” гэж заасан. Энэхүү үзэл баримтлалын үүднээс тайлбарлавал Ерөнхийлөгчийн хоригийг хүлээн авах эсэх нь Улсын Их Хурлын бүрэн эрхийн асуудал байна. Монгол Улсын Ерөнхийлөгчөөс өөрийн бүрэн эрхийн хүрээнд 1993-2019 оны хооронд буюу 27 жилийн хугацаанд нийт 61 удаа удаа хуульд хориг тавьсан бөгөөд 23 нь хууль тогтоомжид бүхэлд, 38 нь хэсэгчлэн тавьсан хориг байна⁵⁶. Үүнээс Улсын Их Хурал нийт хоригийн 2/3-г хүлээн зөвшөөрч, үлдэх хэсэг буюу 1/3-г хүлээн зөвшөөрөх боломжгүй гэсэн тогтоол гарсан. Ерөнхийлөгчийн хоригийн агуулгыг авч үзвэл төрийн алба, Засгийн газар, Улсын Их Хурлын үйл ажиллагаа, Үндсэн хуульд оруулсан нэмэлт, өөрчлөлт, төрийн байгуулалт, улс төрийн нам, татвар, шүүх эрх мэдлийн үйл ажиллагаатай холбоотой хууль тогтоомжууд байна⁵⁷.

Ерөнхийлөгчийн хориг тавих бүрэн эрхийн талаар Монгол Улсын Үндсэн хуулийн Гучин гуравдугаар зүйлийн 1 дэх хэсгийн 1-т “Улсын Их Хурлын баталсан хууль, бусад шийдвэрт бүхэлд нь буюу зарим хэсэгт нь хориг тавих. Ерөнхийлөгчийн

52 Удирдлагын академи, Монгол Улсын төрийн тогтолцоон дахь Ерөнхийлөгчийн байр суурь, бүрэн эрхийн шинжилгээ, Судалгааны тайлан, 2018, 2019, 110 дахь тал.

53 П.Очирбат, Монгол Улсын Ерөнхийлөгчийн Үндсэн хуулийн бүрэн эрх, Анхны зам мөр, 2001, 13 дахь тал.

54 Б.Даш-ёндон, “Төрийн тэргүүн, парламентын засаглалтай улсын ерөнхийлөгчийн институт”, Шинэ толь 1999 №4, 65 дахь тал.

55 П.Амаржаргал, Улсын Их Хурлын хууль тогтоох ажиллагаан дахь Ерөнхийлөгчийн оролцоо: Хууль тогтоомжинд тавих хориг, Парламентын онол, үзэл баримтлалын асуудал, 2015, 103 дахь тал.

56 П.Амаржаргал, Парламентын хууль тогтоох бүрэн эрх ба ерөнхийлөгчийн хориг, Хууль дээдлэх ёс No.2,2014, Г.Мөнхболд, Г.Мөнхтулга, “Ерөнхийлөгчийн хориг” 2018, 261-265 дахь тал.

57 Удирдлагын академи, Монгол Улсын төрийн тогтолцоон дахь Ерөнхийлөгчийн байр суурь, бүрэн эрхийн шинжилгээ, Судалгааны тайлан 2018, 2019, 48 дахь тал.

тавьсан хоригийг Улсын Их Хурлаар хэлэлцэж, чуулганд оролцсон нийт гишүүний гуравны хоёр нь хүлээж аваагүй бол уг хууль, шийдвэр хүчин төгөлдөр хэвээр үлдэнэ” гэж заасан. Үүнээс үзвэл Ерөнхийлөгчийн хориг тавих бүрэн эрх нь Улсын Их Хурлаас баталсан бүхий л “хууль, бусад шийдвэр”-т хамаарахаар харагдаж байна. Гэвч Ерөнхийлөгчийн хориг тавих бүрэн эрх нь хууль тогтоомжийг Үндсэн хууль, хууль зүйн бодлогод нийцүүлэх, үндэсний аюулгүй байдал, ард түмний ашиг сонирхол, эв нэгдлийг хангах зорилгоор хэрэгжих учиртай. Уг бүрэн эрх өргөн хүрээнд хэрэгжсэнээр Улсын Их Хурлаас баталсан хууль, бусад шийдвэрт Ерөнхийлөгч хувийн ашиг сонирхол, улс төрийн зорилгоор хандах, хууль тогтоох эрх мэдэлд өөрийн бүрэн эрх, гол чиг үүрэгт хамаарахгүй асуудлаар оролцох зэрэг эрсдэлтэй. Иймд Ерөнхийлөгчийн хориг тавих бүрэн эрхийн хүрээг тодорхой болгож, холбогдох хууль тогтоомжид хориг тавих тохиолдлыг нарийвчлан тусгах нь зүйтэй. Одоогоор хориг тавих бүрэн эрхийн талаар бусад хуульд дараах байдлаар тусгасан байна. Үүнд:

- Өрийн удирдлагын тухай хуулийн 44 дүгээр зүйлийн 44.3-т “Улсын Их Хурал дунд хугацааны төсвийн хүрээний мэдэгдэл, жилийн төсөв батлах, тэдгээрт нэмэлт, өөрчлөлт оруулахдаа Төсвийн тогтвортой байдлын тухай хуулийн 6.1.4-т заасан өрийн хязгаарыг зөрчсөн нь Монгол Улсын Ерөнхийлөгч Монгол Улсын Үндсэн хуулийн Гучин гуравдугаар зүйлийн 1 дэх хэсгийн 1-д заасны дагуу хориг тавих бүрэн эрхээ хэрэгжүүлэх үндэслэл болно.”

- Төсвийн тогтвортой байдлын тухай хуулийн 18 дугаар зүйлийн 18.4-т “Улсын Их Хурал дунд хугацааны төсвийн хүрээний мэдэгдэл, жилийн төсөв батлах, тэдгээрт нэмэлт, өөрчлөлт оруулахдаа төсвийн тусгай шаардлагыг хангаагүй нь Монгол Улсын Ерөнхийлөгч Монгол Улсын Үндсэн хуулийн Гучин гуравдугаар зүйлийн 1 дэх хэсгийн 1-д заасны дагуу хориг тавих бүрэн эрхээ хэрэгжүүлэх үндэслэл болно” гэж тус тус заажээ.

Ерөнхийлөгчийн “хууль санаачлах бүрэн эрх”-ийн тухайд:

Ерөнхийлөгч Үндсэн хуулиар олгогдсон бүрэн эрхийн дагуу хууль санаачлах эрхтэй. Ерөнхийлөгчийн хууль санаачлах эрх нь хуулийн төслийг парламентад өргөн мэдүүлэх, тодорхой асуудлаар улс төрийн хөтөлбөр дэвшүүлэх боломжийг түүнд олгодог. Монгол Улсын Их Хурлын тухай хуулийн 38 дугаар зүйлийн 38.2-т “Ерөнхийлөгч энэ хуулийн 38 дугаар зүйлийн 38.1, 38.3-т зааснаас бусад асуудлаар хууль санаачилна. Ерөнхийлөгч хууль санаачлахдаа Үндсэн хуулийн Гучин гуравдугаар зүйлийн 4 дэх хэсгийг баримтална” гэж заасан. Үндсэн хуулийн Гучин гуравдугаар зүйлийн 4 дэх хэсэг нь Ерөнхийлөгчид тодорхой бүрэн эрхийг зөвхөн Үндсэн хуулийн Гучин гуравдугаар зүйлд заасан хүрээнд хуулиар олгож болох агуулгатай. Эндээс үзвэл Ерөнхийлөгчийн хууль санаачлах бүрэн эрх нь Үндсэн хуулийн Гучин гуравдугаар зүйлд заасан хүрээнд хэрэгжихээр ойлгогдож байна.

Ерөнхийлөгчийн хууль санаачлах эрхийн талаар Монгол Улсын Ерөнхийлөгчийн тухай хуулийн 12 дугаар зүйлийн 12.6 дахь хэсэгт “Хууль санаачлах бүрэн эрхийнхээ дагуу боловсруулсан хуулийн болон түүнтэй холбогдох шийдвэрийн төслийг хууль тогтоомжид заасны дагуу Улсын Их Хурлын даргад өргөн мэдүүлнэ” гэж заажээ. Гэвч Монгол Улсын Ерөнхийлөгчийн тухай хуулийн 15 дугаар зүйлийн 15.6 дахь хэсэгт Ерөнхийлөгч өөртөө үндсэн бүрэн эрхээ хэрэгжүүлэхэд шаардагдах тодорхой бүрэн эрх олгохоор хууль санаачлах эрх нээлттэй байгаа нь эргэлзээ төрүүлэхээр байна. Учир нь тухайн хуулийн төслийг парламент өөрчилсөн ч гэсэн хууль санаачлагчийн хувьд Ерөнхийлөгч хэлэлцүүлэгт тодорхой нөлөөтэй оролцдог.

Иймд “Ерөнхийлөгч эрх баригч намтай холбоотой бол тэрээр хууль санаачлах сонирхол багатай боловч санаачилсан төсөл нь батлагдах магадлал өндөр байдаг. Үүний эсрэгээр, Ерөнхийлөгч сөрөг намынх бол бодлогод нөлөөлөхийн тулд хууль санаачлах сонирхол өндөр байх боловч, илүү их зөвшилцөл хийх шаардлага гардаг тул оруулсан төсөл нь парламентын дэмжлэг авах магадлал бага байна гэсэн таамаглалыг тэмдэглэх нь зүйтэй⁵⁸.

Монгол Улсын Ерөнхийлөгчийн тухай хуулийн 15.6 дахь хэсэг нь Ерөнхийлөгч өөртөө тодорхой бүрэн эрх олгох талаар хууль санаачлахдаа Үндсэн хуулиар олгогдсон үндсэн бүрэн эрхээ хэтрүүлж болох эрсдэлтэй. Тухайлбал, Ерөнхийлөгчийн хууль санаачлах эрхтэй шууд холбоогүй боловч зарим хуулиудад Ерөнхийлөгчид Үндсэн хуульд дурдаагүй бүрэн эрхийг олгосон байна. Үүнд:

1998 оны 1 дүгээр сарын 2-ны өдөр батлагдсан Улс төрийн хилс хэрэгт хэлмэгдэгчдийг цагаатгах, тэдэнд нөхөх олговор олгох тухай хуулийн 24 дүгээр зүйлийн 24.3-т Улс төрийн хилс хэрэгт хэлмэгдэгчдийг цагаатгах тухай хуулийн хэрэгжилтэд хяналт тавих байгууллагаар Улсын комисс ажиллах бөгөөд Улсын комисс нь дарга, 8 гишүүний бүрэлдэхүүнтэй байна. Үүнээс Улсын комиссын дарга нь Улсын Их Хурлын дэд дарга байх ба Улсын комиссын гишүүдийг Улсын комиссын даргын өргөн мэдүүлснээр Монгол Улсын Ерөнхийлөгч томилох бүрэн эрхтэй байхаар зохицуулжээ. Мөн тус хуулийн 24.4-т “Улсын комиссын дүрмийг Монгол Улсын Ерөнхийлөгч батална” гэж заажээ.

Түүнчлэн 2017 оны 1 сарын 26-ны өдөр батлагдсан Ахмад настны тухай хуулийн 12 дугаар зүйлийн 12.4 дэх хэсэгт “билгийн тооллын хаврын тэргүүн сарын шинийн нэгнийг тохиолдуулан тухайн нутаг дэвсгэрийн хамгийн өндөр настан болон 90, түүнээс дээш настай ахмад настанд аймаг, нийслэл, сум, дүүрэг, баг, хорооны Засаг даргын мэндчилгээ, гарын бэлэг гардуулна. 100 болон түүнээс дээш настай ахмад настанд Монгол Улсын Ерөнхийлөгчийн мэндчилгээ, гарын бэлэг гардуулж болно” гэж заасан байна. Монгол Улсын Ерөнхийлөгчийн тухай хуульд зааснаар улсын цол, цэргийн дээд цол хүртээх, одон, медалиар шагнах нь Ерөнхийлөгчийн бусад бүрэн эрхэд хамаарах боловч үүнд “мэндчилгээ, гарын бэлэг гардуулах” чиг үүрэг багтаагүй байна.

Дээрхээс дүгнэвэл Монгол Улсын Үндсэн хуульд заасан Ерөнхийлөгчийн үндсэн бүрэн эрхийг органик хууль болон бусад хуулиар тодорхой болгох шаардлага үүсэхийг үгүйсгэх аргагүй ч, энэ нь Үндсэн хуульд заасан бүрэн эрхийн хүрээнд байх шаардлагыг хангах ёстой. Энэ талаар Б.Чимид “Тодорхой бүрэн эрх нь үндсэн бүрэн эрхийн хүрээнд түүний хууль зүйн хувьд нарийвчлан журамласан (процедурчилсан) амьдралын тодорхой нөхцөл байдал (гепотези)-д уг бүрэн эрхийг хэрэгжүүлэх механизмыг тодорхойлж үйлдэл, арга замаар (диспозици-ээр) дэлгэрүүлсэн байдаг” гэжээ⁵⁹. Мөн УИХ-ын 1993 оны 5 дугаар сарын 11-ний өдрийн Монгол Улсын Ерөнхийлөгчийн тухай хуулийн танилцуулгын талаарх чуулганы протоколд “Үндсэн хуулийн 33 дугаар зүйлд заасан Ерөнхийлөгчийн бүрэн эрхийг тодотгох, үндсэн бүрийн эрхийн хүрээнд тодорхой бүрэн эрхийг тусгах замаар Ерөнхийлөгчийн эдлэх бүрэн эрхийг зохих чиглэлүүдээр зүйлчлэн тусгаж байна” гэж тэмдэглэсэн байна⁶⁰.

58 Монгол Улсын 1992 оны Үндсэн хуулийн хэрэгжилтийн байдалд хийсэн дүн шинжилгээ, “Бест Колор Интернэшнл” ХХК, 2016, 103-104 дэх тал.

59 Б.Чимид, Төр, нам, эрх зүйн шинэтгэлийн эгзэгтэй асуудал, 2008, 152 дахь тал.

60 Монгол Улсын Ерөнхийлөгчийн тухай хуулийн танилцуулга, чуулганы протокол, 1993 оны 5 дугаар сарын 11, 8 дахь тал.

Түүнчлэн Монгол Улсын Үндсэн хуульд нэмэлт, өөрчлөлт оруулах асуудлаар анхдугаар зөвлөлдөх санал асуулга явуулах сэдвийн танилцуулгад Монгол Улсын Ерөнхийлөгч бүх ард түмнээс сонгогддог, Үндэсний аюулгүй байдлын зөвлөлийг тэргүүлдэг, хууль санаачлах, Засгийн газарт чиглэл өгөх эрх эдэлдэг, Үндсэн хуулиас гадна бусад хуулиар Ерөнхийлөгчийн бүрэн эрхийг нэмэгдүүлэх боломж олгосон байдаг зэргээс үзвэл, Монгол Улсын Ерөнхийлөгчид бусад парламентын засаглалтай орны төрийн тэргүүнүүдээс илүү улс төрийн идэвхитэй байх, гүйцэтгэх эрх мэдэлд оролцох боломжийг нэмэгдүүлдэг. Иймд төрийн эрх мэдлийн хуваарилалтыг илүү тодорхой болгох, үндэсний эв нэгдлийг бататгах үүднээс Монгол Улсын Ерөнхийлөгчийн эрх зүйн байдлыг сонгодог парламентын тогтолцоотой орнуудын жишигт ойртуулах, төрийн тогтолцоонд эзлэх байр суурийг нь төгөлдөржүүлэх зарим шаардлага байгааг онцолсон байна⁶¹.

2019 оны Үндсэн хуулийн нэмэлт, өөрчлөлтөөр Гучин гуравдугаар зүйлийн 4 дэх хэсэгт “Ерөнхийлөгчид тодорхой бүрэн эрхийг зөвхөн хуулиар олгож болно” гэснийг “Ерөнхийлөгчид тодорхой бүрэн эрхийг зөвхөн энэ зүйлд заасан хүрээнд хуулиар олгож болно.” гэж өөрчилсөн. Энэ өөрчлөлт нь Ерөнхийлөгчийн тодорхой бүрэн эрх нь зөвхөн Үндсэн хуулиар олгосон үндсэн бүрэн эрхийн хүрээнд байх, үндсэн бүрэн эрхээс давсан тодорхой бүрэн эрхийг шинээр олгохгүй байх агуулгатай болох нь харагдаж байна. Иймд Үндсэн хуулийн 33 дугаар зүйлийн 4 дэх хэсэгт заасан агуулгад нийцүүлж, Ерөнхийлөгчийн үндсэн бүрэн эрхийн нэгдмэл байдлыг хангах үүднээс Ерөнхийлөгчийн “бусад тодорхой бүрэн эрх”-ийг Үндсэн хуульд заасан үндсэн бүрэн эрхийн хүрээнд байх агуулгаар тодруулах шаардлагатай.

Ерөнхийлөгчийн Улсын Их Хурлаас баталсан хууль, бусад шийдвэрт хориг тавих бүрэн эрхийн хувьд хориг тавих хүрээг тодорхой болгож, хууль тогтоомжийг Үндсэн хууль, хууль зүйн бодлогод нийцүүлэх, үндэсний аюулгүй байдал, ард түмний ашиг сонирхол, эв нэгдлийг хангах зорилгоор хориг тавих бүрэн эрхтэй байхаар тусгавал зохино. Мөн одоогоор Өрийн удирдлагын тухай хууль, Төсвийн тогтвортой байдлын тухай хууль гэсэн хоёр хуульд л хориг тавих тохиолдлыг тусгасан бөгөөд, бусад хууль тогтоомжид Ерөнхийлөгч ямар тохиолдолд хориг тавих бүрэн эрхээ хэрэгжүүлэх нь тодорхойгүй байх тул хориг тавих эрхийн талаарх зохицуулалт практикт нийцээгүй гэж дүгнэх нь зүйтэй.

Түүнчлэн Үндсэн хуульд огт дурдаагүй бүрэн эрхийг Улс төрийн хилс хэрэгт хэлмэгдэгчдийг цагаатгах, тэдэнд нөхөх олговор олгох тухай хуулийн 24 дүгээр зүйлийн 24.3, 24.4 дэх хэсэг болон Ахмад настны тухай хуулийн 12 дугаар зүйлийн 12.4 дэх хэсгээр олгосон байх тул энэхүү шалгуур үзүүлэлтийн хүрээнд сонгосон зүйл, заалт практикт нийцээгүй байна.

9 дүгээр зүйл.Ерөнхийлөгчийн зарлиг, захирамж

4.Ерөнхийлөгчийн зарлиг хуульд нийцээгүй бол Үндсэн хуулийн гучин дөрөвдүгээр зүйлийн 2 дахь хэсэгт зааснаар Ерөнхийлөгч өөрөө буюу Улсын Их Хурал хүчингүй болгоно.

Монгол Улсын Үндсэн хуулийн 35 дугаар зүйлийн 1 дэх хэсэгт “Ерөнхийлөгч Улсын Их Хуралд ажлаа хариуцна.” гэж заасан. Энэ нь парламентат ёсны нэг зарчим бөгөөд төрийн тэргүүн, төрийн эрх барьж хууль тогтоох дээд байгууллага хоёрын тэнцвэрт харилцааны илэрхийлэл болдог⁶².

61 Монгол Улсын Их Хурал, Монгол Улсын Үндсэн хуульд нэмэлт, өөрчлөлт оруулах асуудлаар анхдугаар зөвлөлдөх санал асуулга явуулах сэдвийн танилцуулга, 2017, 22 дахь тал.

62 Г.Совд нар, Монгол Улсын Үндсэн хуулийн тайлбар, 2000, 181 дэх тал.

Өөрөөр хэлбэл, Ерөнхийлөгч Улсын Их Хурлын хууль тогтоох үйл ажиллагаанд, нөгөө талаас Улсын Их Хурал Ерөнхийлөгчийн бүрэн эрхээ хэрэгжүүлэхэд нь тодорхой байдлаар оролцох зэрэг харилцан хяналтын шинжтэй чиг үүргүүдийг Үндсэн хуулиар тодорхойлсон байдаг⁶³.

Энэталаар Үндсэн хуулийн Гучин дөрөвдүгээр зүйлийн 1 дэх хэсэгт “Ерөнхийлөгч бүрэн эрхийнхээ хүрээнд Үндсэн хууль, бусад хуульд нийцүүлэн зарлиг, захирамж гаргана”, Гучин дөрөвдүгээр зүйлийн 2 дахь хэсэгт “Ерөнхийлөгчийн зарлиг хуульд нийцээгүй бол Ерөнхийлөгч өөрөө буюу Улсын Их Хурал хүчингүй болгоно” гэж тус тус заасан байна. Эндээс дүгнэвэл, Ерөнхийлөгчийн зарлигийг Улсын Их Хурал хүчингүй болгох талаар зохицуулсан хуулийн 9.4 дэх хэсэг нь төрийн тэргүүн болон хууль тогтоох байгууллагын хяналт, тэнцвэрийг хангах зарчмын хувьд эерэг үр нөлөөтэй байна.

Ерөнхийлөгчийн зарлиг нь үйлчлэх хүчин чадал, хамрах хүрээнийхээ онцлогоос шалтгаалан хэм хэмжээ тогтоосон, хэм хэмжээ тогтоогоогүй гэсэн хоёр төрөлтэй байна. Хэм хэмжээ тогтоосон зарлиг нь нийтлэг асуудлыг зохицуулах агуулгатай бөгөөд дахин давтан хэрэглэгдэх үйлчилгээтэй, зарлиг үйлчилж эхлэх урьдчилсан хуулиар тогтоосон болзолтой буюу өөртөө тодорхой хугацаа заасан байх учиртай.

Хэм хэмжээ тогтоогоогүй зарлиг нь тодорхой нэг асуудлыг шийдвэрлэхийн тулд гарсан байдаг учраас нийтийг хамарсан асуудлыг зохицуулах, дахин давтан үйлчилгээ байдаггүй, гармагцаа хүчин төгөлдөр болдог онцлогтой.⁶⁴

Ерөнхийлөгч Монгол Улсын Үндсэн хуулийн 33 дугаар зүйлийн 1.3 дахь заалтын дагуу өөрийн бүрэн эрхэд хамаарах асуудлаар Засгийн газарт чиглэл өгөх бүрэн эрхтэй бөгөөд Ерөнхий сайд гарын үсэг зурснаар хүчин төгөлдөр болох эрх зүйн үр дагавартай.

Харин Ерөнхийлөгч бүрэн эрхийнхээ хүрээний бусад асуудлаар гаргасан зарлигийн хувьд давхар баталгаажуулалт шаардахгүй тул зарлиг гарснаар хүчин төгөлдөр болж, эрх зүйн үр дагавар шууд үүсэх боломжтой. Эндээс үзвэл, Ерөнхийлөгч өөрийн бүрэн эрхийн хүрээнд гаргасан зарлиг нь хуульд нийцээгүй байсан ч тодорхой эрх зүйн үр дагавар шууд үүсгэх тул тухайн зарлигийн үр дүнд хуульд нийцээгүй эрх зүйн үр дагавар учрах эрсдэлтэй байна.

Дээрх хуулийн 9.4 дэх хэсэг нь Улсын Их Хурлаас хуульд нийцээгүй зарлигийг хүчингүй болгох процессын хувьд хэт ерөнхий буюу хэрэгжих байдал нь тодорхой бүс байна.

Тухайлбал, 2020 оны Улсын Их Хурлын тухай хууль, 2020 оны Улсын Их Хурлын Чуулганы хуралдааны дэгийн тухай хуульд 1. Ерөнхийлөгчийн зарлигтай холбоотойгоор онц болон дайны байдал зарлах тухай Ерөнхийлөгчийн зарлигийг батлах эсхүл хүчингүй болгох асуудлыг нэгдсэн хуралдаанаар хэлэлцэх, 2. Ерөнхийлөгчийн зарлиг Монгол Улсын Үндсэн хуульд нийцээгүй гэсэн Цэцийн дүгнэлтийг Улсын Их Хурлаар хэлэлцэх, 3. хууль, тогтоолд бүхэлд нь буюу түүний зарим хэсэгт тавьсан Ерөнхийлөгчийн хоригийг хэлэлцэх гэсэн гурван тохиолдлыг зохицуулсан.

63 П.Амаржаргал, Улсын Их Хурлын хууль тогтоох ажиллагаан дахь Ерөнхийлөгчийн оролцоо: Хууль тогтоомжинд тавих хориг, Парламентийн онол, үзэл баримтлалын асуудал, 2015, 147 дахь тал.

64 Г.Совд нар, Монгол Улсын Үндсэн хуулийн тайлбар, 2000, 180 дахь тал.

Харин эдгээр хуульд Ерөнхийлөгчийн зарлиг Үндсэн хууль, бусад хуульд нийцсэн эсэхийг хэлэлцэж, нийцээгүй тохиолдолд хүчингүй болгох талаар процессийн хэм хэмжээ агуулсан зохицуулалт тусгаагүй нь уг заалт зарим талаар хэрэгжихгүй байх шалтгаан болж байна.

2000 оноос 2021 оныг хүртэлх хугацаанд Улсын Их Хурлаас нийт 40 удаагийн Ерөнхийлөгчийн зарлигтай холбоотой асуудлыг хэлэлцэж тогтоол гаргасан байх бөгөөд эдгээр нь гагцхүү хууль, тогтоолд бүхэлд нь буюу түүний зарим хэсэгт тавьсан Ерөнхийлөгчийн хоригтой холбоотой асуудал байна. Энэ нь Ерөнхийлөгчийн хуульд нийцээгүй зарлигийг хүчингүй болгох зохицуулалт хэт ерөнхий буюу хүчингүй болгох процесс тодорхой бус байгаатай холбоотой байж болох юм. Тухайлбал, 2013 оны Шүүх байгуулах тухай хуультай холбогдуулан Шүүхийн ерөнхий зөвлөлөөс санал болгосны дагуу Монгол Улсын Ерөнхийлөгчийн 2013 оны 198, 199 дүгээр зарлигаар зарим шүүхийн ерөнхий шүүгч, шүүгчийг албан тушаалаас чөлөөлж, буцаан томилохдоо 12 шүүгчийг буцаан томилоогүй, 34 шүүгчийг өөрийнх нь саналыг үл харгалзан өөр шүүхэд шилжүүлэн томилсон.

Мөн 2015.6.19-ны өдөр Шүүх байгуулах тухай хууль дахин батлагдсантай холбогдуулан Монгол Улсын Ерөнхийлөгчийн 2015 оны 110, 111 дүгээр зарлигаар зарим шүүхийн ерөнхий шүүгч, шүүгчийг албан тушаалаас чөлөөлж, буцаан томилохдоо нэр бүхий хүнийг шүүгчээр дахин буцаан томилоогүй нь шүүхийн бие даасан байдал, шүүгчийн хараат бус байдлыг ноцтой зөрчсөн үйлдэл⁶⁵ буюу хуульд нийцээгүй гэж судлаачид үзсэн байна.

Үүнээс үзвэл, МУЕТХ-ийн 9 дүгээр зүйлийн 4 дэх хэсэг буюу хуульд нийцээгүй зарлигийг хүчингүй болгох зохицуулалт хэт ерөнхий буюу хүчингүй болгох процесс тодорхой бус байна. Өөрөөр хэлбэл, дээрх 2013, 2015 оны “хуульд нийцээгүй” гэгдэх Ерөнхийлөгчийн зарлиг Улсын Их Хурлаар хүчингүй болгох заалт практикт хэрэгжээгүй байна

Үндсэн хуулийн 34 дүгээр зүйлийн 2 дахь хэсэг болон МУЕТХ-ийн 9 дүгээр зүйлийн 4 дэх хэсэг нь хуульд нийцээгүй Ерөнхийлөгчийн зарлигийг Улсын Их Хурал хүчингүй болгох үндэслэл бүхий зохицуулалт хэдий ч, хуульд нийцээгүй Ерөнхийлөгчийн зарлигийг Улсын Их Хурлаар хүчингүй болгох процессыг холбогдох хуульд нарийвчлан зохицуулаагүй тул практикт хэрэгжээгүй байна.

Иймд Үндсэн хуулийн Гучин дөрөвдүгээр зүйлийн 2 дахь хэсэгт заасан ерөнхий зохицуулалтыг органик хууль болон бусад хуулийн хүрээнд нарийвчлан зохицуулах шаардлагатай юм. Тухайлбал, Монгол Улсын Их Хурлын тухай хууль, Монгол Улсын Их Хурлын Чуулганы хуралдааны дэгийн тухай хуульд оруулж томъёолох боломжтой.

3.3 “Хүлээн зөвшөөрөгдсөн байдал” шалгуур үзүүлэлтийн хүрээнд үнэлсэн байдал

Монгол Улсын Ерөнхийлөгчийн тухай хуулийн 9 дүгээр зүйлийн 4 дэх хэсэг, 15 дугаар зүйлийн 5 дахь хэсгийг “хүлээн зөвшөөрөгдсөн байдал” шалгуур үзүүлэлтийн хүрээнд үнэлгээ хийхээр тогтоосон болно.

65 “Нэр бүхий 13 шүүгчийг дахин томилуулахаар өргөн барих асуудлыг ШЕЗ-ийн хуралдаанд оруулахаар боллоо”, <http://www.judge.mn/home/view/?id=236>, <https://www.mglbar.mn/news/1330> \

9 дүгээр зүйл. Ерөнхийлөгчийн зарлиг, захирамж

4. Ерөнхийлөгчийн зарлиг хуульд нийцээгүй бол Үндсэн хуулийн гучин дөрөвдүгээр зүйлийн 2 дахь хэсэгт зааснаар Ерөнхийлөгч өөрөө буюу Улсын Их Хурал хүчингүй болгоно.

Монгол Улсын Үндсэн хуулийн 34 дүгээр зүйлийн 2 дахь хэсэгт Ерөнхийлөгч бүрэн эрхийнхээ хүрээнд хуульд нийцүүлэн зарлиг гаргах эрхтэй бөгөөд хэрэв хуульд нийцээгүй бол Ерөнхийлөгч өөрөө буюу Улсын Их Хурал хүчингүй болгох эрх зүйн хэм хэмжээг тусгаж өгсөн. Үүнтэй холбоотойгоор МУЕтХ-ийн 9 дүгээр зүйлийн 4 дэх хэсэгт тус хэм хэмжээг зохицуулсан.

МУЕтХ хүчин төгөлдөр мөрдөгдснөөс хойш өнөөдрийн байдлаар нийт 56 удаагийн Ерөнхийлөгчийн зарлигийг хүчингүй болгосон байх бөгөөд үүнээс зөвхөн 2004.4.20-ны өдрийн 24 дүгээр болон 2003.6.25-ны өдрийн 108 дугаар зарлигийг МУЕтХ-ийн 9 дүгээр зүйлийн 4 дэх хэсгийг үндэслэн 2007 оны 240 дүгээр зарлигаар хүчингүй болгосон байна.

Ийнхүү Улсын Их Хурлаас Ерөнхийлөгчийн зарлигийг хүчингүй болгосон тохиолдол эрх зүйн мэдээллийн нэгдсэн систем болон төрийн мэдээлэл эмхэтгэлд нийтлэгдээгүй буюу нийтэд түгээгдээгүй байна.

1997.4.30-ны өдрийн 71 дүгээр Ерөнхийлөгчийн зарлигийг 1997.7.5-ны өдрийн Үндсэн хуулийн цэцийн 6 дугаар дүгнэлтэд Үндсэн хууль зөрчсөн хэмээн Улсын Их Хуралд уламжилсан⁶⁶ боловч тус Үндсэн хуулийн цэцийн дүгнэлттэй холбоотой Улсын Их Хурлын тогтоол төрийн мэдээлэл эмхэтгэлд нийтлэгдээгүй байна.

Үүнээс дүгнэж үзвэл, Ерөнхийлөгч бүрэн эрхийнхээ хүрээнд Үндсэн хууль болон бусад хуульд нийцүүлэн зарлиг гаргадаг бөгөөд хууль тогтоомжид нийцүүлэн гаргасан Ерөнхийлөгчийн зарлигийг Монгол Улсын нутаг дэвсгэрт бүх нийтээр дагаж мөрдөх боловч МУЕтХ-ийн 9 дүгээр зүйлийн 4 дэх хэсгийн зорилго нь Ерөнхийлөгчийн эрх хэмжээндээ гаргаж буй бүхий л зарлигийг хуульд нийцүүлэх явдал юм.

Монгол Улсын Ерөнхийлөгчийн тухай хуулийн 10 дугаар зүйлийн 10.2 дахь хэсэгт “Ерөнхийлөгчийн зарлиг, захирамжийг Ерөнхийлөгчийн Тамгын газрын даргын зөвшөөрснөөр төрийн төв хэвлэлд албан ёсоор нийтлэхээс гадна хэвлэл, мэдээллийн бусад хэрэгслээр нийтэд мэдээлнэ” гэж заасны дагуу Ерөнхийлөгчийн зарлигийг төрийн мэдээлэл эмхэтгэлд нийтлэгдэх эсэхийг Ерөнхийлөгчийн Тамгын газрын дарга шийдвэрлэж байх бөгөөд Ерөнхийлөгчийн зарлиг нийтлэгдэх эсхүл нийтлэгдэхгүй байх нарийвчилсан эрх зүйн зохицуулалт тусгаж өгөөгүй байна.

Ерөнхийлөгчийн зарлигийг Улсын Их Хурлаас хүчингүй болгосон тохиолдол эрх зүйн мэдээллийн нэгдсэн системд ганц байгаа нь Ерөнхийлөгчийн эрх хэмжээг хуулиар олгодог байсантай холбогдуулан тайлбарлаж болох юм.

15 дугаар зүйл. Ерөнхийлөгчийн бусад бүрэн эрх

5. Ерөнхийлөгчид бусад тодорхой бүрэн эрхийг зөвхөн хуулиар олгож болно.

66 1997 оны 7 дугаар сарын 5-ны өдрийн 06 дугаар Үндсэн хуулийн цэцийн дүгнэлт <https://www.legalinfo.mn/law/details/1020>, (Сүүлд үзсэн: 2021.01.18).

Ерөнхийлөгчийн бүрэн эрх буюу төрийн эрх мэдлийг хэрэгжүүлэх хүрээ хязгаарыг Монгол Улсын Үндсэн хууль, түүнээс шууд улбаатай суурь хууль буюу органик хуулийн хүрээнд тодорхойлохоос гадна нийгмийн харилцааны тодорхой салбарын харилцааг зохицуулсан хууль тогтоомжид энэ талаар холбогдох заалтууд орсон байна.

Монгол Улсын хэмжээнд хүчин төгөлдөр мөрдөгдөж байгаа нийт 65⁶⁷ хуульд Ерөнхийлөгчийн бүрэн эрхтэй холбоотой зохицуулалт агуулагдаж байна. Үндсэн хуулийн 2019 оны нэмэлт, өөрчлөлтөөр Гучин гуравдугаар зүйлийн 4-т “Ерөнхийлөгчид тодорхой бүрэн эрхийг зөвхөн энэ зүйлд заасан хүрээнд хуулиар олгож болно.” гэж үндсэн бүрэн эрхэд хамаарах эрхээр хязгаарласан бол МУЕТХ-иар 15 дугаар зүйлийн 5 дахь хэсэгт “Ерөнхийлөгчид бусад тодорхой бүрэн эрхийг зөвхөн хуулиар олгож болно.” гэсэн нь Ерөнхийлөгчийн бүрэн эрхийг хэт нэмэгдүүлсэн, дурын хуулиар бүрэн эрх олгож болох зохицуулалт юм.

Төрийн байгуулал, улс орны удирдлагын талаарх Ерөнхийлөгчийн бүрэн эрх

Үндсэн хууль	Органик хууль
Улсын Их Хурлын баталсан хууль, бусад шийдвэрт бүхэлд нь буюу зарим хэсэгт нь хориг тавих. Ерөнхийлөгчийн тавьсан хоригийг Улсын Их Хурлаар хэлэлцэж, чуулганд оролцсон нийт гишүүний гуравны хоёр нь хүлээж аваагүй бол уг хууль, шийдвэр хүчин төгөлдөр хэвээр үлдэнэ Өөрийн бүрэн эрхэд хамаарах асуудлаар Засгийн газарт чиглэл өгөх. Энэ талаар Ерөнхийлөгч зарлиг гаргавал түүнд Ерөнхий сайд гарын үсэг зурснаар хүчин төгөлдөр болно.	- Ерөнхийлөгчийн тухай хуулийн 12 дугаар зүйл; - Өрийн удирдлагын тухай хуулийн 44 дүгээр зүйлийн 44.3; - Төсвийн тогтвортой байдлын тухай хуулийн 18 дугаар зүйлийн 18.4; - Дайны байдлын тухай хуулийн 13 дугаар зүйлийн 13.1.3; - Дайчилгааны тухай хуулийн 12 дугаар зүйлийн 12.1.2; - Монгол Улсын батлан хамгаалах тухай (Шинэчилсэн найруулга) хуулийн 12 дугаар зүйлийн 12.1.2, 12.1.3; - Монгол Улсын Засгийн газрын тухай хуулийн 27 дугаар зүйлийн 3; - Соёлын өвийг хамгаалах тухай хуулийн /Шинэчилсэн найруулга/ 11 дүгээр зүйлийн 11.1.1; - Төрийн болон албаны нууцын тухай хуулийн 9 дүгээр зүйлийн 9.1; - Үй олноор хөнөөх зэвсэг дэлгэрүүлэх болон терроризмтой тэмцэх тухай хуулийн /Шинэчилсэн найруулга/ 8 дугаар зүйлийн 8.1.1; - Үндэсний аюулгүй байдлын тухай хуулийн 8 дугаар зүйлийн 8.2; - Монгол Улсын Их хурлын тухай хуулийн /Шинэчилсэн найруулга/ 17 дугаар зүйлийн 17.1, 19 дүгээр зүйл.

Ерөнхийлөгч дангаараа болон бусад институттэй хамтран хэрэгжүүлэх томилгооны бүрэн эрх 16 хуульд, дүрэм, журам батлахтай холбоотой бүрэн эрх 28 зүйлд буюу 17 хуульд, сонсох, танилцах, чиглэл өгөхтэй холбоотой бүрэн эрх 9 хуульд зохицуулагдсан байна.

Дээрх заалтуудыг харахад тодорхой салбарын үйл ажиллагаанд Ерөнхийлөгчийн гүйцэтгэх үүрэг өргөн хүрээтэй харагдаж багаа боловч санал санаачилга гаргах, чиглэл өгөх, өргөн мэдүүлэх зэрэг уян хатан байдлаар хэрэгжих, заавал хэрэгжүүлэхгүй байсан ч болохоор байдлаар хуульчилсан байна.⁶⁸

67 Монгол Улсын Ерөнхийлөгчид бүрэн эрх олгосон холбогдох хуулийн зохицуулалтын судалгаа, Хууль зүйн үндэсний хүрээлэн, 2021.

68 Удирдлагын академийн судалгааны тайлан, “Монгол Улсын Төрийн тогтоолцоон дахь Ерөнхийлөгчийн байр суурь: Бүрэн эрхийн шинжилгээ”, 2019, Мөнхийн үсэг, 71 дэх тал.

**Үндэсний аюулгүй байдлыг хангах, улсыг батлан хамгаалах талаарх
Ерөнхийлөгчийн бүрэн эрх**

Үндсэн хууль	Органик хууль
Монгол Улсын үндэсний аюулгүй байдлын зөвлөлийг тэргүүлэх Бүх нийтийн буюу хэсэгчилсэн цэргийн дайчилгаа зарлах Үндсэн хуулийн хорин тавдугаар зүйлийн 2, 3 дахь хэсэгт заасан онцгой нөхцөл бий болбол Улсын Их Хурлын чуулганы чөлөө цагт, хойшлуулшгүй тохиолдолд улсын нийт нутаг дэвсгэрт буюу зарим хэсэгт нь онц болон дайны байдал зарлах, түүнчлэн цэрэг хөдөлгөх захирамж өгөх. Онц байдал, дайны байдал зарласан Ерөнхийлөгчийн зарлигийг Улсын Их Хурал уул зарлиг гарснаас хойш долоо хоногийн дотор хэлэлцэж батлах буюу хүчингүй болгоно. Хэрэв Улсын Их Хурал шийдвэр гаргаагүй бол уул зарлиг хүчингүй болно Ерөнхийлөгч Монгол Улсын зэвсэгт хүчний ерөнхий командлагч байна	- Ерөнхийлөгчийн тухай хуулийн 13 дугаар зүйл; - Дайн бүхий байдлын тухай хуулийн 5 дугаар зүйлийн 5.1; - Дайны байдлын тухай хуулийн 5 дугаар зүйлийн 5.1, 5.4, 13 дугаар зүйлийн 13.1.1, 13.1.5, 13.1.7; - Дайчилгааны тухай хуулийн 6 дугаар зүйлийн 6.1; - Монгол Улсын Үндэсний аюулгүй байдлын зөвлөлийн тухай хуулийн 6 дугаар зүйлийн 6.2, 6.5; - Тагнуулын байгууллагын тухай хуулийн 16 дугаар зүйлийн 16.2; - Төр, сүм хийдийн харилцааны тухай хуулийн дугаар зүйлийн 2; - Төрийн болон албаны нууцын тухай хуулийн 9 дүгээр зүйлийн 9.1; - Үй олноор хөнөөх зэвсэг дэлгэрүүлэх болон терроризмтой тэмцэх тухай хуулийн /Шинэчилсэн найруулга/ 8 дугаар зүйлийн 8.1.1; - Үндэсний аюулгүй байдлын тухай хуулийн 8 дугаар зүйлийн 8.2.

Гадаад харилцааны талаарх Ерөнхийлөгчийн бүрэн эрх

Үндсэн хууль	Органик хууль
Гадаад харилцаанд улсаа бүрэн эрхтэй төлөөлж, Улсын Их Хуралтай зөвшилцөн Монгол Улсын нэрийн өмнөөс олон улсын гэрээ байгуулах Монгол Улсаас гадаад улсад суух бүрэн эрхт төлөөлөгчийн газрын тэргүүнийг Улсын Их Хуралтай зөвшилцөн томилох буюу эгүүлэн татах Монгол Улсад суух гадаад улсын бүрэн эрхт төлөөлөгчийн газрын тэргүүнийг итгэмжлэх, эгүүлэн татах жуух бичгийг хүлээн авах	- Ерөнхийлөгчийн тухай хуулийн 14 дугаар зүйл; - Дипломат албаны тухай хуулийн 16 дугаар зүйлийн 16.1; - Монгол Улсын Их хурлын чуулганы хуралдааны дэгийн тухай хуулийн /Шинэчилсэн найруулга/ 106 дугаар зүйл; - Олон улсын гэрээний тухай хуулийн /Шинэчилсэн найруулга/ 6 дугаар зүйлийн 6.2; - 19 дүгээр зүйлийн 19.2.

Ерөнхийлөгчийн бусад бүрэн эрх

Үндсэн хууль	Органик хууль
Улсын цол, цэргийн дээд цол хүртээх, одон, медалиар шагнах Уучлал үзүүлэх Монгол Улсын харьяат болох, харьяатаас гарах, тус улсад орогнох эрх олгох асуудлыг шийдвэрлэх Ерөнхийлөгч Улсын Их Хуралд болон ард түмэндээ хандан илгээлт гаргаж, чуулганд өөрийн тааллаар оролцон улс орны дотоод, гадаад байдлын нэн чухал асуудлаар мэдээлж, саналаа оруулж болно	- Ерөнхийлөгчийн тухай хуулийн 15 дугаар зүйл; - Харьяатын тухай хуулийн 19 дүгээр зүйлийн 19.1; - Гамшгаас хамгаалах тухай хуулийн 9 дүгээр зүйлийн 9.1; - Дипломат албаны тухай хуулийн 14 дүгээр зүйлийн 14.2; - Дотоодын цэргийн тухай хуулийн 37 дугаар зүйлийн 37.1; - Зэвсэгт хүчний тухай хуулийн (Шинэчилсэн найруулга) 11 дүгээр зүйлийн 11.1.6, 11.1.7, 11.1.13; - Төрийн албаны тухай хуулийн /Шинэчилсэн найруулга/ 51 дүгээр зүйлийн 51.2; - Эрүүгийн хууль - /Шинэчилсэн найруулга/ 6.14 дүгээр зүйлийн 1; - Монгол Улсын Засгийн газрын тухай хуулийн 27 дугаар зүйлийн 27.3; - Гаалийн тухай хуулийн /Шинэчилсэн найруулга/ 280 дугаар зүйлийн 280.2.

ДҮГНЭЛТ

МУЕтХ-ийн хэрэгжилтийг үнэлэх үнэлгээг Ерөнхийлөгчийн бүрэн эрхэд илүүтэй чиглүүлсэн. Учир нь хууль бүхэлдээ Ерөнхийлөгчийн бүрэн эрх, баталгаа, халдашгүй байдлыг хангахад чиглэсэн зорилтыг дэвшүүлсэн байна.

Хуулийн хэрэгжилтийг үнэлэхэд оновчтой, бодитой, хэмжиж болохуйц байдлыг баримталж аргачлалын дагуу “Зорилгод хүрсэн түвшин” шалгуур үзүүлэлтийн хүрээнд МУЕтХ-ийн зорилтыг удирдлага болгон хэрэгжилтэд тулгамдсан асуудлыг тодруулах үүднээс МУЕтХ-ийн 3 дугаар зүйлийн 3.2 дахь заалтыг “хууль тогтоох, гүйцэтгэх, шүүх эрх мэдлийг хэрэгжүүлдэг байгууллагууд зүй зохистой харилцан ажиллах, дэмжлэг нөлөө үзүүлэх” бүрэн эрх хэрэгжүүлэх боломжийг судлан зорилгодоо хүрч байгаа эсэхийг судлахаар сонгосон бол хуулийн хэрэгжилтийн явцад гарч буй алдаа дутагдал, тулгамдсан асуудлыг “Практикт нийцэж байгаа байдал”, хууль хэрэгжих явцыг “Хүлээн зөвшөөрөгдсөн байдал” шалгуур үзүүлэлтийн хүрээнд МУЕтХ-ийн 9 дүгээр зүйлийн 9.5 дахь хэсэг, 15 дугаар зүйлийн 15.5 дахь зохицуулалтыг сонгон үнэлсэн юм.

Зорилгод нийцсэн байдлын хүрээнд хууль батлагдах явцын хурлын протоколыг үзэж “Ерөнхийлөгч бол төрийн тэргүүн, Монголын ард түмний эв нэгдлийг илэрхийлэгчийн хувьд үндэсний эв нэгдлийг эрх ашгийг дээдэлж, нийгмийн бүлэг давхраа, үндэстэн ястан, улс төрийн хүчнүүдийн хоорондын харилцааг зохицуулахад үйл ажиллагаагаа чиглүүлэх юм” хэмээн тодорхойлсныг, Үндсэн хуулийн Гучдугаар зүйлийн 1 дэх хэсэг “Монгол Улсын Ерөнхийлөгч бол төрийн тэргүүн, Монголын ард түмний эв нэгдлийг илэрхийлэгч мөн” гэснийг үндсэн зорилго гэж үзсэн.

Хуулийг бүхэлд нь зорилгодоо нийцсэн эсэхийг авч үзвэл, хуулийн зорилтод бүрэн эрх, халдашгүй байдал, баталгааг зохицуулахаар тусгасанд хууль бүхэлдээ бүрэн эрх мэдлийг хангахад чиглэсэн бол үүнд хамаарах гол зохицуулалт болох 3 дугаар зүйлийн 3.2 дахь заалтыг сонгон зорилгод хүрэх түвшинг үнэлэбэл Ерөнхийлөгч нь төрийн тэргүүн гэсэн статусын хүрээнд тус 3 институтэд “дэмжлэг нөлөө үзүүлнэ” гэсэн зорилгодоо хүрэхийн тулд УИХ-д 11 төрөл, Засгийн газарт 5 төрөл, шүүхэд 3 төрлийн үйл ажиллагаанд нь дэмжлэг нөлөө үзүүлдэг байна. Үүнээс үзвэл парламентэд чиглэсэн ерөнхийлөгчийн институтийг байгуулж чадсан бөгөөд үндсэн зорилгодоо хэлбэрийн хувьд хүрсэн гэж үзсэн хэдий ч агуулгын хувьд зарим хэсэгт хэрэгжилтийг үнэлэн үзвэл дараах тулгамдсан асуудал байна.

- Хууль тогтоох эрх мэдлийн хүрээнд Ерөнхийлөгчийн хууль санаачлах бүрэн эрхийн хэт өргөн зохицуулалт нь Улсын Их Хурал болон Засгийн газрын бүрэн эрхтэй холилдох эрсдэлтэй;
- Ерөнхийлөгчийн хориг нь парламентын баталж буй хууль тогтоомжийг тухайн улсын Үндсэн хууль, хууль зүйн бодлогод нийцүүлж байх зорилготой хэдий ч Ерөнхийлөгчийн итгэл үнэмшил дээр суурилж, өргөн хүрээтэй хориг тавьснаар хоригийн хүчин чадлыг бууруулах, цаашлаад эрх мэдэл хуваарилалтын зарчмыг алдагдуулах, эрх зүйн ач холбогдолгүй хориг нэмэгдэх хандлагатай байгаагаас авч үзвэл одоогийн хуулийн зорилт төдийлөн хангалттай хэрэгжих боломжгүй байна.

Практикт нийцсэн байдлыг авч үзэхдээ МУЕтХ-ийн 9 дүгээр зүйлийн 9.4 дэх хэсгийн хэрэгжилт, 15 дугаар зүйлийн 15.5, 15.6 дахь заалтыг сонгон хэрэгжилтийн үр дагаврыг тооцвол энэ 2 заалт практикт хэрэгжих боломжгүй гэж үзсэн.

Хүлээн зөвшөөрөгдөж буй эсэхийг дээрх 2 заалтын хүрээнд судаллаа. МУЕТХ-ийн 9 дүгээр зүйлийн 9.4 дэх заалтын тухайд, Ерөнхийлөгч бүрэн эрхийнхээ хүрээнд Үндсэн хууль болон бусад хуульд нийцүүлэн зарлиг гаргасныг хүчингүй болгосон нэг л тохиолдол байгаа нь одоогийн хэрэгжиж буй заалт хүлээн зөвшөөрөгдсөн байна. 15 дугаар зүйлийн 15.5 дахь заалтын тухайд Ерөнхийлөгчийн дангаараа болон бусад институттэй хамтран хэрэгжүүлэх томилгооны тодорхой бүрэн эрх 16 хуульд, дүрэм, журам батлахтай холбоотой тодорхой бүрэн эрх 28 зүйлд буюу 17 хуульд, сонсох, танилцах, чиглэл өгөхтэй холбоотой тодорхой бүрэн эрх 6 хуульд зохицуулснаас үзвэл хүлээн зөвшөөрөгдсөн гэж үзэж байна.

Харин тодорхой салбарын үйл ажиллагаанд Ерөнхийлөгчийн гүйцэтгэх үүрэг өргөн хүрээтэй зохицуулснаас санал санаачилга гаргах, чиглэл өгөх, өргөн мэдүүлэх зэрэг байдлаар хэрэгжиж, зарим тохиолдолд Ерөнхийлөгчийн үндсэн бүрэн эрхээс гадуур оролцуулан үүрэг болгосон буюу ажил олгосон зохицуулалт тусгагдсан байна.

Санал

- Үндсэн хуулийн Гучин дөрөвдүгээр зүйлийн 2 дахь хэсэгт заасан болон МУЕТХ-ийн 9 дүгээр зүйлийн 4 дэх хэсэг нь хуульд нийцээгүй Ерөнхийлөгчийн зарлигийг Улсын Их Хурал хүчингүй болгох зохицуулалтыг органик хууль болон бусад хуульд дэлгэрүүлэн нарийвчлан зохицуулах, хэрэгжүүлэх процессыг Монгол Улсын Их Хурлын тухай хууль, Монгол Улсын Их Хурлын Чуулганы хуралдааны дэгийн тухай хуульд оруулж томьёолох;
- МУЕТХ болон бусад хууль тогтоомж хоорондын уялдаа холбоо алдагдах, ерөнхийлөгчид хуулиар олгосон үндсэн болон тодорхой бүрэн эрхийг хэрэгжүүлэхэд ойлгомжгүй, өөр хоорондоо зөрчилтэй зохицуулалт үүссэн төдийгүй Үндсэн хуульд 2019 онд оруулсан нэмэлт, өөрчлөлтөөр Ерөнхийлөгчийн бүрэн эрх, хугацаа, нэр дэвшигчид тавих шаардлага гэх мэт заалтад өөрчлөлт оруулснаас үүдэлтэй хэрэгжүүлэхэд хүндрэлтэй нөхцөл байдал бий болсон байх тул бусад холбогдох хуультай нийцүүлэх, уялдуулах шаардлагатай;
- Монгол Улсын Ерөнхийлөгч Үндэсний аюулгүй байдлын зөвлөлийг тэргүүлэх бүрэн эрх бүхий субъект хэдий ч Үндэсний аюулгүй байдлын зөвлөмжийг үндэслэн шүүгчийн бүрэн эрхийг түдгэлзүүлэх нь шүүхийн бие даасан байдалд хэт оролцон Үндсэн хуулийн Дөчин долоодугаар зүйлийн 2 дахь хэсэгт заасан "...шүүх эрх мэдлийг өөр байгууллага эрхлэн хэрэгжүүлэхийг хориглоно." гэснийг зөрчин хараат бус шүүхийн эрх мэдэлд хөндлөнгөөс оролцох зэрэг санал дэвшүүлж байна.

НОМ ЗҮЙ**I. Монгол хэл дээрх эх сурвалж**

1. Арне Мавчич, Үндсэн хуулийн хяналт, Мэргэн Их Монгол Хэвлэлийн газар 2014.
2. П.Амаржаргал, Улсын Их Хурлын хууль тогтоох ажиллагаан дахь Ерөнхийлөгчийн оролцоо: Хууль тогтоомжинд тавих хориг, Парламентийн онол, үзэл баримтлалын асуудал, 2015.
3. П.Амаржаргал, Улсын Их Хурлын хууль тогтоох үйл ажиллагаа дахь ерөнхийлөгчийн оролцоо: Хууль тогтоомжид тавих хориг, 2015.
4. Ж.Амарсанаа, Ардчилсан эрх зүйт ёс, 2009.
5. Д.Гангабаатар, Үндсэн хуулийн эрх зүй, МУИС Пресс хэвлэлийн газар 2016.
6. Д.Гангабаатар, Үндсэн хуулийн эрх зүйн удиртгал, 2012.
7. Я.Цэвэл, Монгол хэлний товч тайлбар толь, 1966.
8. С.Нарангэрэл, Эрх зүйн эх толь бичиг (дөрөв дэх хэвлэл), 2015.
9. Ш.Чоймаа нар, Монгол хэлний хэлзүйн толь бичиг I боть, Хөх хот, 2006.
10. Ц.Сарантуяа, “Монгол Улсын хууль зүйн нэр томъёо судлал: сургамж ба шийдэл”, “Хууль зүйн нэр томъёоны судалгаа, хэрэглээ” сэдэвт улсын хэмжээний эрдэм шинжилгээний хурлын илтгэлийн эмхэтгэл, 2016.
11. Конрад-Аденауэр-Сан, Монгол Улсын төрийн байгуулал дахь засаглалын институтын талаарх судалгаа, Мөнхийн үсэг ХХК, 2018.
12. Б.Чимид, Төр, нам, эрх зүйн шинэтгэлийн эгзэгтэй асуудал, 2008.
13. Б.Чимид, Монгол Улсын Ерөнхийлөгчийн эрх зүйн байдлыг тодорхойлох нь (төслийн багийн судалгааны ажлын тайлан), 2005.
14. Монгол Улсын Үндсэн хууль дахь Ерөнхийлөгчийн институтын зарим нэр томъёо, Хууль зүйн үндэсний хүрээлэн 2019.
15. “Монгол Улсын Үндсэн хууль дахь Ерөнхийлөгчийн институтын зарим нэр томъёо” судалгаа, Хууль зүйн үндэсний хүрээлэн, Хууль дээдлэх ёс сэтгүүл, №76, 2020.
16. С.Нарангэрэл, Эрх зүйн эх толь бичиг Dictionary of Law Dictionary, 2007.
17. Монгол Улсын Үндсэн хууль, Төрийн мэдээлэл эмхэтгэл, №1, 1992.
18. Я.Төгөлдөр, “Монгол Улсын төрийн тогтолцоон дахь Ерөнхийлөгчийн институтын байр суурь эрх мэдлийн хэрэгжилтийн шинжилгээ”, Монгол Улсын Төрийн байгуулал дахь засаглалын инстутын талаарх судалгаа (судалгааны эмхэтгэл), 2018.
19. Монгол Улсын Ерөнхийлөгчийн бүрэн эрх олгосон холбогдох хуулийн судалгаа Хууль зүйн судалгааны төв, 2021.
20. ХБНГУ-ын Үндсэн хууль (орч.П.Амаржаргал нар), Хууль зүйн үндэсний хүрээлэн, 2020.
21. Г.Совд нар, Монгол Улсын Үндсэн хуулийн тайлбар, 2000.
22. Г.Мөнхболд, Г.Мөнхтулга, Ерөнхийлөгчийн хориг, 2018.

23. Армин фон Вешпфенниг, Үндсэн хуулийн эрх зүйгээр тодорхойлогдсон ХБНГУ-ын Ерөнхийлөгчийн байр суурь ба чиг үүрэг, Үндсэн хуульт ёс ба ерөнхийлөгчийн бүрэн эрх сэдэвт олон улсын онол практикийн бага хурал, 2015.
24. Удирдлагын академи, Монгол Улсын төрийн тогтолцоон дахь Ерөнхийлөгчийн байр суурь, бүрэн эрхийн шинжилгээ, Судалгааны тайлан 018, 2019.
25. П.Очирбат, Монгол Улсын Ерөнхийлөгчийн Үндсэн хуулийн бүрэн эрх, Анхны зам мөр, 2001.
26. Б.Даш-ёндон, “Төрийн тэргүүн, парламентын засаглалтай улсын ерөнхийлөгчийн институт” шинэ толь №4, 1999.
27. Монгол Улсын 1992 оны Үндсэн хуулийн хэрэгжилтийн байдалд хийсэн дүн шинжилгээ, “Бест Колор Интернэшнл” ХХК, 2016.
28. Монгол Улсын Ерөнхийлөгчийн тухай хуулийн танилцуулга, чуулганы протокол, 1993 оны 5 дугаар сарын 11-ний өдөр.
29. Монгол Улсын Их Хурал, Монгол Улсын Үндсэн хуульд нэмэлт, өөрчлөлт оруулах асуудлаар анхдугаар зөвлөлдөх санал асуулга явуулах сэдвийн танилцуулга, 2017.
30. Конрад-Аденауэр-Сан, Монгол Улсын “Гуравдагч хөрш”-ийн бодлого: Гуравласан хамтын ажиллагааг хөгжүүлэх боломж, Мөнхийн үсэг ХХК 2017.
31. Удирдлагын академийн судалгааны тайлан, “Монгол Улсын Төрийн тогтолцоон дахь Ерөнхийлөгчийн байр суурь: Бүрэн эрхийн шинжилгээ”, 2019.
32. 1997 оны 7 дугаар сарын 5-ны өдрийн 06 дугаар Үндсэн хуулийн цэцийн дүгнэлт <https://www.legalinfo.mn/law/details/1020>.
33. Монгол Улсын шүүхийн тухай хуулийн шинэчилсэн найруулгын төсөл болон хамт өргөн мэдүүлсэн хуулийн төслүүдтэй холбоотой гишүүдийн асуулт, хариулт, <http://mminfo.mn/news/view/29995>.
34. А.Бямбажаргал, Албан тушаалтны хувьд үндсэн хуульд хүлээн зөвшөөрөөгүй л бол хориглоно гэж ойлгох учиртай, <http://nli.gov.mn/?p=7801>.

II. Гадаад хэл дээрх эх сурвалж

1. Non-Executive Presidents in Parliamentary Democracies, <https://constitutionnet.org/primers>, <https://www.thelocal.fr/20120503/3247>
2. Бүгд Найрамдах Франц Улсын Үндсэн хууль,
3. Amy J. Weisman, Separation of powers in Postcommunist Government: A Constitutional case study of The Russian Federation, AM. U. J. INT’L L. & POL’Y [VOL. 10:4].
4. Sławomir Wierzbicki, The Russian Federation President and His Role in the Management of National Security System, P.170.
5. “Decrees and directives of the President of the Russian Federation shall be binding for execution throughout the territory of the Russian Federation.”
6. ОХУ-ын Үндсэн хууль. <http://duma.gov.ru/news/48953/>.
7. Sławomir Wierzbicki, The Russian Federation President and His Role in the Management of National Security System, (2013).

8. Constitutional and political change in Russia, [https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/ATAG/2020/646168/EPRS_ATA\(2020\)646168_EN.pdf](https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/ATAG/2020/646168/EPRS_ATA(2020)646168_EN.pdf).
9. Итали Улсын Үндсэн хууль (1947), https://www.constituteproject.org/constitution/Italy_2012?lang=en.
10. Ирак Улсын Үндсэн хууль (2005), https://www.constituteproject.org/constitution/Iraq_2005?lang=en.
11. France, Germany & the United States: The Risk of a Dictatorship “lawfully producing a dictator”, <https://www.lepetitjuriste.fr/france-germany-the-united-states-the-risk-of-a-dictatorship/>.
12. Non-Executive Presidents in Parliamentary Democracies, <https://constitutionnet.org/primers>.
13. Oleg Zaznaev, Measuring Presidential Power: A Review of Contemporary Methods, Mediterranean Journal of Social Sciences, 2014.
14. Matthias Niedobitek, The German Bundesrat and Executive Federalism, 2018, <https://www.researchgate.net/publication/>.
15. Presidential Legislative Powers, <https://constitutionnet.org/primers>

**ГУРАВ. НИЙСЛЭЛИЙН ЭРХ ЗҮЙН БАЙДЛЫН ТУХАЙ
ХУУЛИЙН ТӨСӨЛ БОЛОВСРУУЛАХ ХЭРЭГЦЭЭ,
ШААРДЛАГЫГ УРЬДЧИЛСАН ТАНДАН СУДЛАХ
СУДАЛГАА**

Судалгааг удирдсан:

Хууль зүйн үндэсний хүрээлэнгийн захирал,
Хууль зүйн ухааны доктор (Dr.Jur.) Х.Эрдэм-Ундрах

Судалгааны багийн гишүүн:

ДХИС-ийн докторант Султан Мурат Дина

УДИРТГАЛ

Хүчин төгөлдөр мөрдөгдөж байгаа Нийслэлийн эрх зүйн байдлын тухай хуулийг Монгол Улсын Их Хурлаас 1994 оны 07 дугаар сарын 05-ны өдөр батлан гаргасан бөгөөд 5 бүлэг, 23 зүйлтэй. Энэ хууль батлагдсанаас хойш 2013 онд нэгдүгээр бүлгийн 8 дугаар зүйлийн 1.5 дахь хэсэгт нэмэлт, өөрчлөлт орсон.

1994 онд батлагдсан энэ хуулийн зүйл, заалт нь эрх зүйн шинэтгэлийн хүрээнд батлагдсан зарим хуулиудын зүйл, заалттай давхардах, зөрчилдөх цаг хугацааны явцад зохицуулалтын чадвараа алдаж байгаа бөгөөд хуулиар зайлшгүй зохицуулах шаардлагатай нийгмийн зарим харилцааг хуулиар зохицуулаагүй нь эрх зүйн хийдлийг бий болгож байна гэж үзэж 2017 онд Нийслэлийн эрх зүйн байдлын тухай хуулийн шинэчилсэн найруулгын төслийг 14 бүлэг, 52 зүйлтэйгээр боловсруулан¹ Улсын Их Хуралд өргөн барьсан боловч хэлэлцэгдээгүй.

Монгол Улсын Их Хурлаас 2019 оны 11 дүгээр сарын 14-ний өдөр баталсан Монгол Улсын Үндсэн хуульд оруулсан нэмэлт, өөрчлөлт болон 2020 оны 12 дугаар сарын 24-ний өдөр баталсан Монгол Улсын Засаг захиргаа, нутаг дэвсгэрийн нэгж, түүний удирдлагын тухай хуулийн шинэчилсэн найруулгад нийцүүлэн Нийслэлийн эрх зүйн байдлын тухай хуулийн төслийг шинэчлэн боловсруулах шаардлагатай болсон байна².

Нийслэлийн эрх зүйн байдлын тухай хууль нь нийслэлийн чиг үүрэг, түүнийг хэрэгжүүлэх эдийн засгийн үндэс, удирдлагын эрх хэмжээ, онцлог, нийслэлээс аж ахуйн нэгж, байгууллага, иргэд болон засаг захиргаа, нутаг дэвсгэрийн нэгжтэй харилцах эрх зүйн үндсийг тодорхойлж, энэ явцад үүсэх харилцааг зохицуулдаг³.

Энэ хууль батлагдсанаас хойших 26 жилийн хугацаанд Улаанбаатар хотод шилжин ирэгсдийн тоо суурин хүн амын цэвэр өсөлтөөс илүү гарч байгаа талаар социологийн шинжлэх ухааны доктор А.Гүндсамбуу “... хотын хүн ам гэхээсээ хөдөөгийн хүн амын, бас гаднаас цагаачлан ирэгсдийн тооцоон дээр голлон өсөх болно гэж⁴ тэмдэглэсэн байна. Тухайлбал, ардчилсан нийгэмд шилжих үетэй зэрэгцэн хот суурин руу чиглэсэн шилжих хөдөлгөөний урсгал эрчимжсэн.

Ойрын ирээдүйд ч Улаанбаатар хотын хүн амын өсөлтөд шилжин ирэгсэд тогтвортой нөлөөлсөөр байх хандлагатай байна. Энэ нь Улаанбаатар хотод боловсрол, эрүүл мэнд, эдийн засаг, дэд бүтэц, төрийн удирдлага, соёлын гэх мэт хэт их төвлөрөл бий болсонтой холбоотой гэж судлаачид дүгнэдэг⁵.

1 УИХ-ын гишүүн Ж.Мөнхбат, 2017.06.20-ны өдөр өргөн барьсан хуулийн төсөл.

2 УИХ-ын 2020.01.09-ний өдрийн Монгол Улсын Үндсэн хуульд оруулсан нэмэлт, өөрчлөлтөд хууль тогтоомжийг нийцүүлэх, түүнтэй холбогдуулан авах арга хэмжээний тухай 02 дугаар тогтоолын 4 бүлэг, 4.3 дахь хэсэг.

3 1994 онд батлагдсан Нийслэлийн эрх зүйн байдлын тухай хуулийн 1 дүгээр зүйл.

4 О.Баасанжав, Улаанбаатар хот: Төвлөрөл ба асуудал судалгааны тайлан, 1 дэх тал.

5 О.Баасантогтох, “Хотжих үйл явц ба суурьшил”, Монгол дахь хотжих үйл явц, төлөв байдал, бэрхшээл хандлага сэдэвт эрдэм шинжилгээний бага хурал.

Нийслэлд оршин суугч иргэдэд үүсээд буй нөхцөл байдлыг шийдвэрлэхэд одоо мөрдөгдөж буй Нийслэлийн эрх зүйн байдлын тухай хуулийн хэрэгжилт хэрхэн хангагдаж буй байдалд үнэлгээ хийх зайлшгүй шаардлага тулгарч байгаа тул Засгийн газрын 2016 оны 56 дугаар тогтоолоор баталсан хууль тогтоомжийн хэрэгцээ шаардлагыг урьдчилан тандан судлах аргачлалын дагуу гүйцэтгэв.

Судалгааны аргачлал:

Тус судалгааг Монгол Улсын Засгийн газрын 2016 оны 59 дүгээр тогтоолоор батлагдсан аргачлалын дагуу дараах үе шаттайгаар хийсэн.

1. Асуудалд дүн шинжилгээ хийх,
2. Асуудлыг шийдвэрлэх зорилгыг тодорхойлох,
3. Тухайн асуудлыг шийдвэрлэх хувилбарыг тогтоож, тэдгээрийн эерэг, сөрөг талыг судлах,
4. Зохицуулах асуудлын үр нөлөөг тандан судлах,
5. Зохицуулах асуудлыг харьцуулж дүгнэлт хийх,
6. Тухайн зохицуулалтын талаарх олон улсын болон бусад улсын эрх зүйн зохицуулалтын харьцуулсан судалгаа хийх,
7. Зөвлөмж боловсруулах.

Дээрх дарааллын дагуу нэгдүгээрт Нийслэлийн эрх зүйн байдлын тухай хууль нь нийслэл хотод оршин сууж буй иргэдийн амар тайван, эрүүл, аюулгүй орчинд байж, нийгмийн асуудлаа шийдвэрлүүлж чадаж байна уу гэдгийг тодорхойлохыг зорьсон. Үүний тулд Монгол Улсын Хүн амын тооллого, шилжилт хөдөлгөөнтэй холбоотой статистик мэдээ, хот, хөдөөний хүн амын шилжилт хөдөлгөөн, хүн амын өсөлт, газар олголттой холбоотой ном, сурах бичиг, нэг сэдэвт эрдэм шинжилгээний өгүүлэл, судалгааны тайланд дүн шинжилгээ хийх, холбогдох хууль тогтоомж, эрх зүйн баримт бичигтэй танилцах ажлуудыг хийж гүйцэтгэн тулгарч буй хүндрэл, бэрхшээлтэй асуудлыг үүсгээд буй шалтгаан нөхцөлийг тодорхойлов.

Асуудлыг тодорхойлсноор түүнийг шийдвэрлэх зорилгод хүрэх хувилбарыг тогтоож, үр нөлөөг судалсан. Тодорхойлсон зорилго, хүрэх түвшин, үр нөлөөг үндэслэн холбогдох дүгнэлт, зөвлөмж боловсруулав.

НЭГ. АСУУДАЛД ДҮН ШИНЖИЛГЭЭ ХИЙСЭН БАЙДАЛ

Улаанбаатар хот нь Монгол Улсын нийт нутаг дэвсгэрийн 0.3 хувийг эзэлдэг боловч 2020 оны байдлаар дараах хүчин зүйлийн нөлөөллөөр хүн амын өсөлт нэмэгдсэн⁶. Үүнд:

- Дотоодын нийт бүтээгдэхүүний - 64.7 хувь
- Аж ахуйн нэгж байгууллагын - 64.2 хувь
- Боловсруулах үйлдвэрлэлийн - 65.1 хувь
- Барилга угсралтын - 95.4 хувь
- Их дээд сургуулийн - 95.0 хувь
- Нийт оюутны - 88.0 хувь нь төвлөрч байна.

Статистик судалгааны үр дүнгээс харвал өнөөдөр Улаанбаатар хотын хүн амын 45.9 хувийг шилжин ирэгсэд эзэлж байна.⁷

Хүснэгт 1. Хотын хүн амын өсөлт дэх механик хүчин зүйлийн нөлөө

№		Суурь судалгаа		Сүүлийн 4 жил			
		2000	2010	2016	2017	2018	2019
1	Төрснөөс хойш оршин сууж байгаа	491089	544813	947116			
2	Шилжин ирсэн хүн ам	268988	590399	25196	10335	6568	12373
3	Шилжиж явсан хүн ам	35146	46755	14342	11431	6328	6595
4	Хүн амын өсөлт	35,3	52,0				

Хүснэгт 2. Хүн ам, орон сууцны улсын ээлжит тооллогын мэдээлэлд үндэслэсэн нийслэлийн хүн амын хөдөлгөөний идэвхжилийг харьцуулалт:

Он	1944	1956	1963	1969	1979	1989	2000	2010	2020
Хүн амын тоо	41,0	118,4	223,7	267,4	402,3	548,4	760,1	1240,0	1539,8
Жилийн дундаж өсөлт	7,1	17,2	12,7	2,8	4,6	3,6	3,5	5,7	2,7
Нийт хүн амын эзлэх хувь				22,3	25,2	26,8	32,0	43,6	45,9

Тооллого хоорондын хүн амын тооны өсөлт 1989-2000 онд 211.7 мянган хүн байсан бол 2000-2010 онд 479.9 мянган хүн болж хоёроос гурав дахин нэмэгдэж байжээ.

2010-2020 онд хүн амын тоо 299.8 мянгаар өссөн нь 2000-2010 оны тооллого хоорондын өсөлтөөс 1.6 дахин буурсан байна⁸. Үүнийг агаар орчны бохирдол, нийгмийн дэд бүтцийн хүртээмжгүй байдлыг харгалзан Нийслэлийн Засаг даргын захирамжаар 2017 онд хүн амын шилжилт хөдөлгөөнийг хязгаарласантай холбон тайлбарлаж болох юм. Өөрөөр хэлбэл, хотын хүн ам шилжин ирэгсдийн урсгалаар сэлбэгдсэн механик өсөлт эзэлж байна.

Монгол Улсын нийт хүн амын 45.9 хувь буюу 2 хүн тутмын нэг нь нийслэл хотод, тэр дундаа нийслэл хотын нийт хүн амын 95.2 хувь нь төвийн зургаан дүүрэгт суурьшиж байна.

6 2020 оны хүн ам, орон сууцны тооллогын нэгдсэн тайлан.

7 Нийслэлийн статистик тоо мэдээ, 2010-2020 он.

8 2020 оны Хүн ам, орон сууцны тооллогын тайлан.

Дүүрэг, хороодын нутаг дэвсгэрийн хэмжээ, хот төлөвлөлт, эдийн засгийн хөгжилт зэрэг хүчин зүйлээс хамаарч нийслэл хотын суурьшил, нягтрал харилцан адилгүй байна. Нийслэлийн нийт хүн амын 24.0 хувь нь Баянзүрх дүүрэгт, 22.3 хувь нь Сонгинохайрхан дүүрэгт суурьшиж байна.⁹

Иргэдийн Улаанбаатар хотод шилжин ирэх шалтгаан нь:

1. Нийгмийн халамж, эрүүл мэнд, соёл гээд бүхий л үйлчилгээнд ойртсон
2. Амжиргаа хөөсөн
3. Эрүүл мэндийн шалтгаанаар
4. Орон сууц ахуйн нөхцөлийг дээшлүүлэх
5. Хамаатан садангийн хүмүүстэй ойр амьдрах
6. Ажил хайх
7. Ажлаа сольсон, дэвшсэн
8. Мэргэжил эзэмшихээр, хүүхдээ сургахаар
9. Сургууль төгсөөд хуваарилагдсан
10. Гэрлэлт зэрэг шалтгаанаар суурьших нь түгээмэл байна.

Сүүлийн жилүүдэд Улаанбаатар хотод хүн амын хэт төвлөрлөөс үүдэлтэй хотын нийгэм, соёл, эдийн засгийн, байгаль орчин, дэд бүтцийн хувьд шийдвэрлэвэл зохих шинэ шинэ асуудлууд урган гарах болсон. Хотын уугуул иргэд болон шилжин ирэгсэд цэвэр агаартай, дуу чимээ бага гэх мэт хотын аль тааламжтай газарт амьдрах сонирхолтой болсон. Тухайлбал; Энхтайваны гүүрнээс урагш олон шинэ хороолол баригдаж, үүнээс үүдэлтэй тус хэсгээс хотын төв рүү чиглэсэн замын хөдөлгөөний урсгал, ачаалал ихээхэн нэмэгдсэн.

Хотын хүн хотын төв байранд, хөдөөний хүн хотын захад гэр хороололд амьдардаг гэсэн ойлголт үгүй болж боломжтой нь тансаг хаус, байр сууцанд амьдрах эрх хүн бүрт нээлттэй болсон. Үүнд иргэдийн орлогын түвшин нөлөөлж байна. Орлогын түвшин нэмэгдэх тусам орон сууцны нөхцөл нь сайжирч хотын төв хэсэгт суурьшиж, бөөгнөрөл бий болгож байна. Бага орлоготой иргэдийн хувьд гэр хороолол, хотын зах руу, төлөвлөгдөөгүй газар суурьшиж, хотыг газар нутгийн хувьд тэлэх байдал ажиглагдаж байна.

Ийнхүү хотын төвийг тойрон суурьшиж байгаагаас үүдэлтэй дараах бэрхшээлүүд гарах болсон.

1. Орчны асуудал: "... хот суурингийн барилгажиж, суурьшсан эдэлбэр газрын 30-аас доошгүй хувийг зүлэгжүүлж, ногоон байгууламж болгон ашиглах" ёстой боловч эрүүл ахуй, экологийн энэ шаардлагыг хангасан дүүрэг, хороо байхгүй. Улаанбаатар хотын эдэлбэр газрын 10 хувь нь ногоон байгууламжтай. Өвлийн улиралд галлагааны үеэр түлшний шаталттай холбоотой утаа, химийн бохирдол ихсэж байхад дулааны улиралд газрын хөрс, гудамж талбай тохижилтгүй, орчны тоосжилт ихсэж улмаар иргэдийн эрүүл мэндэд сөрөг нөлөөлөл үзүүлэх болсон. Ил задгай зөвшөөрөгдөөгүй газар их хэмжээний хог хаягдал хуримтлагдсан.

9 Нийслэлийн статистик тоо мэдээ, 2010-2020 он.

Хот суурингийн төлөвлөлт, байгуулалт, ашиглалтын эрүүл ахуйн шаардлага зөрчигдсөнөөс:

- Хүн амын өвчлөл, нас баралт,
- Амьсгал, зүрх судасны цочмог, архаг эмгэг,
- Харшлын эмгэг,
- Хорт хавдар,
- Нөхөн үржихүйн эмгэг,
- Хоол боловсруулах системийн эмгэг,
- Хүүхдийн бие бялдар, оюун сэтгэхүйн эмгэг,
- Хүн амын дархлааны түвшин буурах гэх мэт өвчин нэмэгдэж байна.¹⁰

2. Соёл харилцааны асуудал: Хотын хүн амын дунд хөдөөгийн иргэдийн эзлэх хувь нэмэгдэж хотын бүх хэсэгт тархан суурьшиж байгаагаас үүдэлтэй хот, хөдөөгийн гэх ялгаа, амьдралын хэв маяг бүдгэрэх болсон. Өнөөдөр хотын иргэдийн амьдрал, дүр төрх аймаг, сумын төвд оршин сууж буй иргэдээс ялгагдахгүйгээр, холилдсон хэв маягийг бий болгосон. Мөн шилжин ирэгсдийн дунд хотожсон, хотын хэв маяг ухамсрыг өөртөө төлөвшүүлсэн, нийтийн хэв хэмжээг ухамсарладаг хүн цөөн байна. Нөгөө талаар хотын уугуул иргэд хотын соёлыг түгээх, таниулах гэхээс илүүтэй шилжин ирэгсдэд дургүйцсэн байдлаар хандах тохиолдол ч илэрч байна. Мөн хотод шинээр суурьшиж байгаа болон хотын уугуул иргэдийн дунд бие биеэ хардах, амиа бодох, хувиа хичээх хандлага бий болсон.

1.1. Асуудлын мөн чанар, цар хүрээг тодорхойлсон байдал

Дээрх нөхцөл байдалд дүн шинжилгээ хийхэд дараах асуудлууд голлон анхаарал татаж байна.

- Нийслэлийн эрх зүйн байдлын тухай хууль нь нийслэлчүүдийн эрх зүйн үндсийг тодорхойлж, эдийн засгийн зохистой орчинг бүрдүүлж чадаж байгаа эсэх.
- Нийслэлийн удирдлага, иргэд, байгууллагын харилцаа, байгалийн гамшиг болон халдварт өвчин, гэнэтийн осол, давагдашгүй нөхцөл байдал нь хуулийн зохицуулалтад хэрхэн нөлөөлж байгааг тодруулах.
- Нийслэл хот байгуулалт, төлөвлөлтийн бодлого нь хуулийн зорилгод нийцэж байгаа эсэх.

Нийслэлийн эрх зүйн байдлын тухай хуульд Монгол Улсын нийслэлийн чиг үүрэг, түүнийг хэрэгжүүлэх эдийн засгийн үндэс, удирдлагын эрх хэмжээ, онцлог, нийслэлээс аж ахуйн нэгж байгууллага, иргэд болон засаг захиргаа, нутаг дэвсгэрийн бусад нэгжтэй харилцах эрх зүйн үндсийг тодорхойлж энэ явцад үүсэх харилцааг зохицуулахад оршино” хэмээн заасан үндсэн зорилтын хэрэгжилт практикт хэрхэн нийцэж байгааг тандан судлав.

10 Эрүүл аюулгүй байдлын индекс -2014.

1.2. Хууль ёсны ашиг сонирхол нь хөндөгдөж байгаа нийгмийн бүлэг этгээдийг тодорхойлох

№	Эрх нь хөндөгдөх бүлэг	Нөлөөлж буй хэлбэр
1	Хотын уугуул иргэд	Хотын соёл гэдэг ойлголт алдагдсан. Амар тайван, аюулгүй оршин суух эрх нь зөрчигдсөн. Нийтийн тээвэр, эмнэлгийн үйлчилгээ авахад хүндрэлтэй болсон.
2	Шилжин ирэгсэд	Хотын бүсэд газар эзэмших боломжгүйгээс хотоос алслагдсан бүсэд амьдардаг. Хотын амьдрал, соёлд дасан зохицоход тодорхой хугацаа шаардагддаг. Бага насны хүүхдийг цэцэрлэг, сургуульд оруулахад хүндрэлтэй.
3	Хуулийн этгээд	Төрийн захиргаа, үйлчилгээний байгууллагын ажлын уялдаа, хоорондын харилцаа хамаарлаас шалтгаалан үйл ажиллагаа эрхлэхэд хүндрэлтэй нөхцөл байдал үүсдэг. Хүн амын хэт төвлөрлөөс үүдэлтэй замын хөдөлгөөний түгжрэл нь ажлын бүтээмж, цаг хугацаанд нөлөөлдөг. Өрсөлдөөн ихтэй тул бизнесийн үйл ажиллагаанд хүндрэлтэй байдал бий болгодог.

1.3. Асуудлыг үүсгэж буй шалтгаан нөхцөл

Нийслэлийн эрх зүйн байдлын тухай хуулийн хэрэгжилтийн үр дагаварт тандан судалгаа хийхдээ хууль хүчин төгөлдөр үйлчилж эхэлсэн хугацаанаас судалж үзсэн.

Нэг. Нийслэлийн эрх зүйн байдлын тухай хууль нь оршин суугч иргэдийн эрх, үүргийг тодорхойлж, эдийн засгийн зохистой орчинг бүрдүүлж чадаж байгаа эсэх.

Улаанбаатар хот нь 377 жилийн түүхтэй бөгөөд 1990 онд 6 дүүргийн 121 хороонд 536,6 мянганс оршин суугчтай байжээ.¹¹

Улсын Их Хурлаас анх 1994 оны 07 дугаар сарын 05-ны өдөр Нийслэлийн эрх зүйн байдлын тухай хуулийг батлан гаргасан. Энэ хууль батлагдсанаас хойших 26 жилийн хугацаанд нийслэл нь засаг захиргааны хувьд 9 дүүрэг, 171 хороотой болж, оршин суугчдын тоо 1 сая 499,1-д¹² мянгад хүрээд байна.

Монгол Улсын Үндсэн хуулийн Арван зургадугаар зүйлийн 18-д “Улсынхаа нутаг дэвсгэрт чөлөөтэй зорчих, түр буюу байнга оршин суух газраа сонгох, гадаадад явах, оршин суух, эх орондоо буцаж ирэх эрхтэй” гэж заасны дагуу 1990 оноос хойш иргэд шилжих хөдөлгөөнд чөлөөтэй оролцох эрх зүйн боломжийг бүрдүүлсэн.

Хүснэгт 3. Хороодын тоо, хүн ам¹³

№	Дүүрэг	2000 он		2016 он		2020 он	
		Хороодын тоо	Хүн ам	Хороодын тоо	Хүн ам	Хороодын тоо	Хүн ам
1	Баянгол	20	137,5	23	214,3	25	225,8
2	Баянзүрх	20	147,4	28	327,1	28	361,7
3	Сонгинохайрхан	21	154,3	32	315,8	43	327,6
4	Сүхбаатар	16	92,2	20	136,6	20	144,4
5	Хан-Уул	14	71,4	16	159,5	21	187,3

11 <http://mgldibo.blog.gogo.mn/read/entry79865> Улаанбаатар хотын хөгжлийн түүхэн замнал.

12 2020 оны хүн ам, орон сууцны тооллогын дүн.

13 Нийслэлийн статистик мэдээ.

6	Чингэлтэй	18	104,3	19	158,0	19	149,0
7	Багануур	4	21,1	5	22,0	5	28,6
8	Багахангай	2	3,4	2	4,1	2	4,1
9	Налайх	7	23,6	7	36,4	8	37,6
10	Нийт	121	755,0	152	1380,8	171	1466,1

Хүн ам, орон сууцны 2020 оны улсын ээлжит тооллогын нэгдсэн дүнгээр Улаанбаатар хотод 411420 өрх тоологдсон бөгөөд нийт өрхийн тоо 2010 оноос 36.1 хувиар өссөн байна. Нийт өрхийн 52.4 хувь нь ам бүлээрээ байгаа өрх, 28.9 хувь нь нийлмэл ам бүлтэй, 14.6 хувь нь ганц бие, 4.1 хувь нь холимог гэр бүл байна.

Хүснэгт 4. Дүүрэг тус бүрээр өрхийн тоо

№	Дүүрэг	2010 он		2020 он		2020/2010 онд харьцуулсан хувь
		Өрхийн тоо	Эзлэх хувь	Өрхийн тоо	Эзлэх хувь	
1	Баянгол	47507	15,7	62976	15,3	132,6
2	Баянзүрх	73376	24,3	104764	25,5	142,8
3	Сонгинохайрхан	65866	21,8	93521	22,7	142,0
4	Сүхбаатар	33513	11,1	40061	9,7	119,5
5	Хан-Уул	28782	9,5	51241	12,5	178,0
6	Чингэлтэй	37723	12,5	39345	9,6	104,3
7	Багануур	6430	2,1	8133	2,0	126,5
8	Багахангай	952	0,3	1131	0,3	118,8
9	Налайх	8093	2,7	10248	2,5	126,6
10	Нийт	302242	100	411420	100	136,1

Улаанбаатар хотын шилжих хөдөлгөөн ба шилжин ирэгсдийн нийгэмд эзлэх байр сууриа олж чадаж байгаа эсэхийг 2013 онд судлаачид дараах байдлаар тодорхойлсон бөгөөд судалгааны аргадаа Францын социологич, философич Пьер Бурдьегийн “Хүмүүн капитал”-ын онолыг баримталжээ¹⁴. Пьер Бурдые нийгмийн харилцаанд оролцогчдын зорилго нь өөрсдийн капиталаа нэмэгдүүлэхэд оршдог гэж үздэг бөгөөд капиталыг дараах 4 байдлаар ангилж үзжээ. Үүнд:

1. Эдийн засгийн капитал
2. Нийгмийн капитал
3. Соёлын капитал
4. Бэлгэ тэмдгийн капитал.

Энэхүү капиталын төрлүүд нь хоорондоо ялгаатай боловч нэг нь нөгөөгөөр нөхцөлддөг, нягт уялдаа холбоотой. Пьер Бурдьегийн тодорхойлсноор:

Эдийн засгийн капитал нь мөнгө рүү шууд хөрвөх боломжтой бараа, бүтээгдэхүүнийг хэлнэ. Энэхүү капиталын төрөл нь бусдаасаа илүү өөрийн болгож, хувьчилж авахад хялбар бөгөөд бусдыг хувьчлах хамгийн том үндэс болдог.

Нийгмийн капитал нь хүмүүсийн хоорондын харилцаанаас үүсдэг. Хүмүүс хоорондоо хэр зэрэг өргөн харилцаатай байна. Бас хэр олон бүлэгт хамрагдаж байгаагаар тодорхойлогдоно. Нийгмийн харилцаа нь харилцааны сүлжээ, хүрээгээр хэмжигддэг. Энэ харилцааны сүлжээ нь хүмүүст найдварыг бий болгож, харилцааны баталгаа болдог. Хүмүүстэй харилцаанд орохын тулд мөнгө болон цаг хугацаа шаардагддаг.

14 Д.Номун-Эрдэнэ, Proceedings of the Mongolian Academy of Sciences, Vol 53 No 02 /206/ 2013.

Соёлын үйлд боловсрол, хэл зэрэг багтана. Хүн боловсрол эзэмшихэд цаг хугацаа, хөрөнгө мөнгө, эцэг, эхээс уламжлагдан ирсэн соёл хүмүүжил нөлөөлдөг байна. Энэхүү төрлийн капитал нь өөр хүнд өгч болдоггүй тухайн хүнтэй салшгүй холбоотой тул хүн өөрөө капитал болдог. Хоёрт объектив эд зүйлс тухайлбал урлагийн бүтээл, байшин, ном гэх мэт соёлыг тээн дамжуулж буй биет зүйлс. Гуравт боловсролын зэрэг ордог байна.

Бэлгэ тэмдгийн капитал бусад капиталуудаа дотроо агуулдаг. Энэ бүх капиталуудын төрлүүд нь бие биедээ нөлөөлснөөс үүдэн хүний нийгмийн байр суурь, нэр хүнд үүсдэг. Хүмүүсийн биеэ авч явах байдал, хэл яриа, хувцаслалт зэрэг нь эдийн засгийн капиталаас хамаардаг. Үүнээс гадна нийгмийн байр суурь, найдварын баталгаа болдог. Үүгээрээ бэлгэ тэмдгийн капиталыг эдийн засгийн капитал руу шилжүүлж болдог. Өөрөөр хэлбэл үнэтэй машин, гоёмсог хувцас зэрэг нь түүнийг мөнгө болгон ашиглах боломжтой гэсэн үг. Бэлгэ тэмдгийн капиталыг зээл авах баталгаа гэж үздэг байна.

2004 онд хийгдсэн судалгаагаар Улаанбаатар хотын гэр хорооллын нийт айл өрхийн 1/3 нь шилжин ирэгсэд байсан. 2012 онд хийгдсэн судалгаагаар шилжин ирэгсдийн 65.6 буюу 2/3 гэр хороолол амьдарч байна. Шилжин ирэгсдийн дийлэнх буюу 45.3 хувь нь аймгийн төвөөс, 24.3 хувь нь сум, суурингаас шилжин ирдэг. Шилжин ирэх зай алсрах тусам хотын төвд суурьших иргэдийн тоо багасаж, хотын захад суурьшигчдын тоо өсөх хандлагатай.

Шилжин ирсэн хүмүүс хотын орчинд дасан зохицож эхлэхэд хамгийн багадаа шаардагдах хугацаа нэг жил байдаг гэсэн судалгааны дүн гарчээ.¹⁵

Хоёр. Нийслэлийн удирдлага, иргэд, байгууллагын харилцаа, байгалийн гамшиг болон халдварт өвчин, гэнэтийн осол, давагдашгүй нөхцөл байдал нь хуулийн зохицуулалтад нөлөөлж буй байдал

Байгалийн гамшиг болон халдварт өвчин, гэнэтийн осол, давагдашгүй нөхцөл байдлаас үүдэн гарч болзошгүй бэрхшээл, түүний эсрэг авах арга хэмжээний урт хугацааны хандлага нь хүний эрх, тэгш байдал, нийгмийн оролцоо, ажилгүйдэл, ядуурал зэрэг бусад үр дагавар болон түүний нөлөө бүхий асуудлыг зайлшгүй дагуулна. Тухайлбал, 2020 онд дэлхий нийтээр тархсан Ковид 19 цар тахал нь зөвхөн эрүүл мэндийн удирдлага бус төрийн захиргааны “уян хатан”, “тэсвэртэй”, “дасан зохицох” чадвар зэрэг ойлголт ухагдахууныг өргөн утгаар нь ашиглах шаардлагатай болсныг олон нийтэд ойлгуулж байна. Уян хатан гэдэг нэршил нь хямралын дараа анхны байдалдаа эргэж орох чадварыг тодорхойлдог.

Хуримтлагдсан үнэт зүйлс, нөөц бололцоонд гэнэтийн аюул учрахыг хэлж байгаа бөгөөд учирч буй бэрхшээл, аюулыг даван туулах үүргээ хариуцлагатай гүйцэтгэх ойлголт юм. Төрийн захиргааны байгууллагын уян хатан байдал нь захиргааны байнгын өөрчлөгдөж буй хямралд өртсөн нөхцөл байдлыг тогтвортой, найдвартай шийдвэрлэн шинэчлэх чадвар ажээ.¹⁶ Төрийн захиргааны байгууллагын бүтэц, түүний дотоод үйл явцын уян хатан байдал нь үүрэг даалгаврыг биелүүлэх чадварын урьдчилсан нөхцөл юм. Уян хатан байдлын гурван талт гурамсан холбоо

15 ММCG, Улаанбаатар хотын иргэдийн сэтгэл ханамжийн судалгаа, 2014.

16 Зегер Ван Дэр Вал, 21 дүгээр зууны төрийн албаны менежер, 2010.

нь нэн тэргүүнд сөрөг нөлөөллөөс урьдчилан сэргийлэх, хоёрдугаарт системийн үйл ажиллагааны аюулгүй байдлыг хангах, гуравдугаарт хямралд орсон тохиолдолд тэсэж үлдэх чадвар юм.¹⁷

Монгол Улсад Ковид-19 вирусын анхны тохиолдол 2020 оны 03 дугар сард бүртгэгдэх үед Монгол Улсын Засгийн газар нэн даруй өндөржүүлсэн бэлэн байдал зарлан хилээ хааснаар вирусын тархалтыг зогсоох арга хэмжээг авсан.

2020 оны 11 дүгээр сарын 11-ний өдрөөс эхлэн дотоодын халдвар бий болж Монгол Улсын Эрүүл мэндийн яамны мэдээлснээр 2021 оны 03 дугаар сарын 24-ний өдрийн байдлаар ковид 19 -ийн 5610 тохиолдол бүртгэгдсэнээс зөөвөрлөгдсөн 536, дотооддоо халдварласан 5074, үүнээс нийслэлд 4650, орон нутагт 424 бүртгэгдсэн байна. Эдгэрсэн хүн 3974, нас барсан 9 хүн байна.¹⁸

Ковид 19 дотооддоо голомтлон халдварласан тохиолдлоос үүдэн Гамшгаас хамгаалах тухай хуульд заасанчлан стратегийн гол салбар болох хүнсний дэлгүүр, үйлдвэр, шатахуун түгээх станц, нефть хангамжийн байгууллага, эмнэлэг, эмийн сан, усан хангамж, буюу худаг, эрчим хүч, дулааны цахилгаан станц, хэвлэл, мэдээлэл, харилцаа холбооны байгууллага, буяны ажил болон хот хоорондын хүнсний тээврийн үйл ажиллагааг хэвийн горимд ажиллуулж, бусад байгууллагуудын үйл ажиллагааг хаах буюу алсын зайнаас эрхлэх шийдвэрийг¹⁹ гаргасан.

МҮХАҮТ-аас 2020 оны 11 дүгээр сарын 23-наас 25-ны өдрүүдэд Улаанбаатар хот, орон нутгийн бизнес эрхлэгч 3530 аж ахуйн нэгжээс цахим хэлбэрээр судалгаа авахад 67.0 хувь нь ажлын байрны тоонд ямар нэгэн өөрчлөлт оруулаагүй, 25.0 хувь нь ажлын байрны тоог бууруулжээ. Энэ нь нийт идэвхтэй бодит үйл ажиллагаа явуулж буй аж ахуйн нэгжийн тоонд үндэслэн тооцоолбол 152900 ажлын байр цөөрүүлсэн байна. Хөл хориотой холбоотой бизнест үүсээд буй хүндрэл нь ажлын байраа хадгалах, түрээсийн төлбөр, гадаад түншийн гэрээ цуцлагдах, зөвшөөрөгдсөн үйл ажиллагааны зөвшөөрөл авах процесс, төр засгаас гаргаж буй шийдвэрийн ойлгомжгүй, уялдаа холбоогүй байдал, онцгой байдлын мэргэжлийн байгууллагын үйл ажиллагаа, бусад төрийн байгууллагын мөн төрийн алба хаагчдын чадамж, ур чадвартай холбоотой асуудлууд байна²⁰ гэж судалгааны дүгнэлтэд тусгагдсан байна.

Гурав. Нийслэл хот байгуулалт, төлөвлөлтийн бодлого нь хуулийн зорилгод нийцэж байгаа эсэх

Хотын иргэн, аж ахуйн нэгжийн хэрэгцээ шаардлагыг хангахуйц үйлчилгээг бага нөөц, богино цаг хугацаанд нийлүүлэх нь хотын засаглал, захиргааны үндсэн үүрэг байсаар ирсэн. Улаанбаатар хотын хүн ам 2000 оноос хойш 2 дахин нэмэгдсэн бол сүүлийн арван жилд 25 хувиар өсжээ. Харин сүүлийн арван жилд хотын иргэн, аж ахуйн нэгжийн бүтээмж өмнөх 10 жилийн үзүүлэлтээс 2 дахин буурсан байгааг нийслэлийн нэг хүнд ногдох эдийн засгийн өсөлтийн үзүүлэлтээр нотолж байна.²¹

17 Н.Бурмаа, Төрийн хяналт, хариуцлага, 2018.

18 Эрүүл мэндийн яамны 2021.03.24-ний өдрийн 11.00 цагийн мэдээлэл.

19 УОК-ын 2020 оны 11 дүгээр сард гаргасан шийдвэрийн хэсгээс.

20 МҮХАҮТ-ийн 2020 оны 11 дүгээр сард Улаанбаатар хотын бизнес эрхлэгч нараас цахим хэлбэрээр авсан судалгааны дүн

21 Н.Бурмаа нар Нийтийн удирдлагын үндэс, 2018.

Өөрөөр хэлбэл иргэн, аж ахуйн нэгжийн нөөц, боломж хязгаарлагдмал болох тусам тэдний бүтээмж буурч буй хэрэг юм. 2018 онд нийслэлийн хүн амын 2/5 буюу 120,000 орчим өрх айл инженерийн дулааны нэгдсэн сүлжээнд холбогдсон байгаа нь хотын захиргаа иргэд, аж ахуйн нэгжийн хэрэгцээ эрэлт, хэрэгцээг хангалттай түвшинд нийлүүлж чадахгүй байгаагийн том жишээ юм.

Хотын иргэн аж ахуйн нэгжүүд үндсэн хотын үйлчилгээ /дулаан, цахилгаан, усан хангамж, нийтийн тээвэр гэх мэт/ авч чадахгүй байгаагаас нийслэлчүүд аажимдаа үр ашиггүй, амьдралын хэв маягт дасаж амьдарч байна. Түгжрэлийн улмаас нэг жилд 114 тэрбум төгрөгийн шатахуун, 15 өдрийг үргүй зарцуулж байна. 2020 оны байдлаар хотын 1,5 сая орчим иргэн, 65,6 аж ахуйн нэгжид 101 мянган төрийн алба хаагч үйлчилж байна.²²

Улаанбаатар хотын хүн амын өсөлт нь хот байгуулалт, төлөвлөлт, байгаль орчин, экологийн аюулгүй байдалд сөргөөр нөлөөлж, төлөвлөлтгүй суурьшил бий болгох, гэмт хэрэг, захиргааны зөрчил ихсэх, замын хөдөлгөөний урсгалд ачаалал үүсэх, хүн амын эрүүл мэнд, нийгмийн халамж, үйлчилгээний салбар доголдох зэргээр эдийн засаг, нийгмийн бүхий л харилцаанд хүндрэл учруулж байна.

Цаашид хотын нөөц чадавхийг хамгийн үр дүнтэй хуваарилах, шилжүүлэх асуудлыг хотын удирдлага хэрхэн яаж шийдвэрлэх гэж байгааг тандан судлахыг зорилоо.

Улаанбаатар хотын хөгжил, хэтийн төлөвлөлтийг зохион байгуулах чиглэлээр 1954 оноос хойш 5 удаагийн ерөнхий төлөвлөгөө хэрэгжүүлснээр өнөөгийн Улаанбаатар хотын дүр төрх бүрэлджээ. Монгол Улсын Их Хурлаас 2013 онд баталсан “Улаанбаатар хотыг 2020 он хүртэл хөгжүүлэх ерөнхий төлөвлөгөө”, “2030 оны хөгжлийн чиг хандлага” баримт бичигт оршин суугчдыг нийслэл хотдоо багтаан суурьшуулахын тулд олон мянган жилийн нүүдлийн өв соёлын үнэт зүйлд хүндэтгэлтэй хандан, байгаль орчинд ээлтэй, газар нутгийнхаа онцлогт тохирсон, өндөр технологид суурилсан үйлдвэрлэл, үйлчилгээ эдийн засагтай, Монгол үндэстний хэв маяг дүр төрх бүхий “Монгол улсын нийслэл хот” болгон хөгжүүлэх зорилт тавьсан.²³ Мөн Нийслэлийн Засаг дарга бөгөөд Улаанбаатар хотын захирагчийн 2016-2020 оны үйл ажиллагааны мөрийн хөтөлбөрт Улаанбаатар хотын хөгжлийн чиг хандлага, бодлого, үйл ажиллагаанд нийцүүлэн хууль тогтоомжид нэмэлт, өөрчлөлт оруулах санал боловсруулж, эрх бүхий этгээдэд уламжлан шийдвэрлүүлэх замаар нийслэлийн эрх зүйн орчныг сайжруулахаар төлөвлөсөн байна.

Улаанбаатар хотын алслагдсан 3 дүүрэг, нийслэлийн хил доторх тосгон сууринг дагуул хот болгон хөгжүүлэхэд түлхүү анхаарч хүн амын төвлөрлийг сааруулж, 2030 он гэхэд хотын хүн ам Монгол Улсын нийт хүн амын 50.3 хувиас хэтрэхгүй байхаар тооцсон.

22 Н.Бурмаа, Цар тахлын үеийн Монгол Улсын нийтийн удирдлагад тулгамдсан асуудал: МУИС-н ОУХНУС-н SIRPA forum, Улаанбаатар 2020.12.05.

23 Монгол Улсын Их Хурлын 2016.09.18-ны өдрийн 37 дугаар тогтоол.

Энэ ажлын хүрээнд Налайх дүүрэгт технологи суурьшуулах парк, боловсруулах үйлдвэрлэл төвлөрсөн хил залгаа хот, Багахангай дүүрэгт агуулах, бөөний худалдаа, хүнс барилгын материалын үйлдвэрлэл хөгжүүлж, татваргүй дагуул хот, Эмээлт тосгонд мал аж ахуйн гаралтай түүхий эд боловсруулах үйлдвэрүүдийг нүүлгэн шилжүүлэх, хөнгөн үйлдвэрлэлийн парк байгуулах, түүхий эдийн бирж, агуулахын аж ахуйг хөгжүүлсэн шинэ хот байгуулж, хүн амыг 14.0 мянган хүн амтай байхаар төлөвлөжээ.

Гачуурт тосгоныг 7000 хүн ам бүхий амралт, зугаалга, зуслан, суурьшил, байгалийн аялал жуучлалын бүс, Өлзийт тосгоныг 5000 хүн амтай жимс, жимсгэнэ, хүнсний нарийн ногооны хүлэмжийн аж ахуй, жижиг дунд үйлдвэрлэл хөгжүүлсэн дагуул хот маягийн тосгон, Туул тосгоныг 10000 хүн амтай, хөдөө аж ахуйн үйлдвэрлэл, аялал жуучлал хөгжсөн дагуул хот, Био-Сонгино тосгоныг 7600 хүн амтай, малын эм бэлдмэл, нано-биотехнологи, хүнсний жижиг дунд үйлдвэрлэл хөгжсөн дагуул тосгон, Партизан-Жаргалант тосгоныг 3500 хүн амтай хөдөө аж ахуйг дагнан хөгжүүлсэн байхаар төлөвлөсөн.

2030 он гэхэд орон сууцны хүрэлцээг 79 хувьд хүргэж, нэг хүнд ногдох орон сууцны талбайг 13.5 ам метрт хүргэх, гэр хороолол байгаа газрыг дахин төлөвлөлтөнд хамруулан амины орон сууцны хороолол болгож, инженерийн хангамжтай нийтийн орон сууцны хүрэлцээг 61.8 хувьд болгох зорилт тавьсан боловч хэрэгжилт нь хангалтгүй үзүүлэлтэй байна²⁴ гэж тусгажээ.

Дэлхийн улс орнууд хотжилт түүнтэй холбоотой нийгэм, эдийн засаг, хүн ам зүйн асуудлууд болон хотын засаглал, дэд бүтэц, нийтийн үйлчилгээг үр нөлөөтэй, ашигтай болгох хэрэгцээ шаардлагуудын улмаас хотын хөгжлийн шинэ концепцыг эрэлхийлж “Тогтвортой хот”, “Ногоон хот”, “Эко хот”, “Өрсөлдөх чадвартай хот”, “Мэдээлэлжсэн хот”, “Ухаалаг хот” зэрэг загваруудаас сонгон стратегия томъёолж, хөтөлбөр хэрэгжүүлж байна.

Монгол Улсын Их Хурлын 2020 оны 52 дугаар тогтоолоор баталсан “Алсын хараа 2050” Монгол Улсын урт хугацааны хөгжлийн бодлогод Улаанбаатар ба дагуул хотуудыг хөгжүүлэх асуудлыг үе шаттайгаар хэрэгжүүлэхээр төлөвлөсөн байна.

ХОЁР. АСУУДЛЫГ ШИЙДВЭРЛЭХ ЗОРИЛГЫГ ТОДОРХОЙЛСОН БАЙДАЛ

Хотын иргэн, аж ахуйн нэгжийн хэрэгцээ шаардлагыг хангахуйц үйлчилгээг бага нөөц, богино цаг хугацаанд нийлүүлэх нь хотын засаглал, захиргааны үндсэн үүрэг юм.

Эрх зүйн зохицуулалтын нэгдмэл, харилцан уялдаатай байх зарчмын дагуу Улаанбаатар хотыг эрүүл, аюулгүй, амьдралын таатай орчинг бүрдүүлсэн, олон төвт суурьшлын тогтолцоонд суурилсан, олон улсад өрсөлдөх чадвартай, иргэд, олон нийтийн оролцоонд тулгуурласан, аялал жуучлалын томоохон хот болгон хөгжүүлэхэд баримтлах бодлого, төлөвлөлт, санхүүжилтийг шийдвэрлэх эрх зүйн зохицуулалт нь Нийслэлийн эрх зүйн байдлын тухай хууль юм.

24 Нийслэлийн иргэдийн Төлөөлөгчдийн Хурлын 2016.09.29 -ний өдрийн 3/08 дугаар тогтоол.

Нийслэлд оршин суугч иргэн нь Үндсэн хуульд заасан эрх, үүргээс гадна оршин сууж буй дүүрэг, хорооныхоо хөгжил дэвшилд оролцох, байгаль орчинд ээлтэй, бусдад хүндэтгэлтэй хандах, хотын соёлд суралцах, соёлыг түгээх зэрэг хотын онцлогт тохирсон иргэний эрх, үүрэг, хариуцлагыг тодорхойлсон заалт Нийслэлийн эрх зүйн байдлын тухай хуульд байхгүй байна.

Иймд аргачлалын 4-т заасны дагуу шийдвэрлэх зорилгыг дараах байдлаар тодорхойлж байна.

Зорилго: Монгол Улсын Их Хурлаас 1994 онд баталсан Нийслэлийн эрх зүйн байдлын тухай хуулийн шинэчилсэн найруулгын төслийг боловсруулж, батлуулах.

ГУРАВ. АСУУДЛЫГ ЗОХИЦУУЛАХ ХУВИЛБАРУУД, ТЭДГЭЭРИЙН ЭЭРЭГ, СӨРӨГ ТАЛЫГ ХАРЬЦУУЛСАН БАЙДАЛ

Асуудлыг шийдвэрлэх боломжтой хувилбаруудыг тогтоож, аргачлалын 5-д заасны дагуу зорилтод хүрэх байдал буюу “Нийслэлийн эрх зүйн байдлын тухай хуулийн шинэчилсэн найруулгын төслийг боловсруулж, батлуулах” зорилтыг хангаж чадах эсэх, зардал үр өгөөжийн харьцаа буюу хувилбарыг хэрэгжүүлэхтэй холбоотой гарах зардал, үзүүлэх эерэг өөрчлөлтийг харьцуулан дараах дүгнэлтийг гаргалаа.

Асуудлыг зохицуулж болох хувилбаруудын эерэг болон сөрөг тал

№	Хувилбар	Зорилгод хүрэх байдал	Зардал, үр өгөөжийн харьцаа	Үр дүн
1	Тэг хувилбар буюу шинээр зохицуулалт хийхээс татгалзах	Өнөөгийн тулгамдаж буй асуудлыг шийдвэрлэх боломжгүй	Нэмэлт зардал үүснэ. Тулгамдсан асуудал хэвээр үргэлжилнэ	Үр дүн сөрөг
2	Хэвлэл мэдээллийн хэрэгслээр ухуулга сурталчилгаа хийх	Асуудлыг шийдвэрлэх боломжгүй	Зардал шаардагдана. Асуудалд нөлөөлж чадахгүй	Үр дүн сөрөг
3	Зах зээлийн эдийн засгийн хэрэгслүүдийг ашиглан төрөөс зохицуулалт хийх	Зохицуулалтын замаар шийдвэрлэх боломжгүй	Зардал шаардагдана. Асуудлын шалтгааныг арилгаж чадахгүй	Тодорхой үр дүнд хүрэхгүй
4	Төрөөс санхүүгийн интервенц хийх	Төрөөс тодорхой ажил, арга хэмжээ авч хэрэгжүүлж байгаа боловч хуулиар тогтоосон зохицуулах харилцааг өөрчлөх боломжгүй	Зардал шаардагдана. Асуудлыг үүсгэж байгаа гол шалтгааныг арилгаж, сөрөг нөлөөллийг бууруулж чадахгүй	Тодорхой үр дүнд хүрэхгүй
5	Төрийн бус байгууллага хувийн хэвшлээр тодорхой чиг үүргийг гүйцэтгүүлэх	Боломжгүй	Боломжгүй	Тодорхой үр дүнд хүрэхгүй
6	Захиргааны шийдвэр гаргах	Боломжгүй	Боломжгүй	Тодорхой үр дүнд хүрэхгүй
7	Хууль тогтоомжийн төсөл боловсруулах	Нийслэлийн тулгамдаад байгаа асуудлыг шийдвэрлэх бөгөөд зорилгод хүрэх боломжтой	Тодорхой хэмжээний зардал гарах боловч асуудлыг шийдвэрлэхэд чухал нөлөө үзүүлэх боломжтой	Үр дүнтэй

Дээрхи хувилбараас 7 дугаар хувилбар судалгаагаар дэвшүүлсэн зорилгод хүрэх боломжтой гэж үзэж хувилбарын үр нөлөөг зорилгод хүрэх байдал болон зардал, үр өгөөжийн харьцаагаар харьцуулан авч үзье.

Зорилгод хүрэх байдал:

Монгол Улсын Их Хурлын 2020 оны “Монгол Улсын Үндсэн хуульд оруулсан нэмэлт, өөрчлөлтөд хууль тогтоомжийг нийцүүлэх, түүнтэй холбогдох арга хэмжээний тухай” 02 дугаар тогтоолд Нийслэлийн эрх зүйн байдлын тухай хуулийн шинэчилсэн найруулгын төслийг боловсруулж өргөн мэдүүлэх талаар тусгагдсан.

Зардал, үр өгөөжийн харьцаа:

Нийслэлийн Иргэдийн Төлөөлөгчдийн Хурлын 2020 оны 12 дугаар сарын 04-ний өдрийн 02/10 дугаар тогтоолоор баталсан “Нийслэлийн Засаг дарга бөгөөд Улаанбаатар хотын захирагчийн 2020-2024 оны үйл ажиллагааны хөтөлбөр”-ийг “Алсын хараа 2050” Монгол Улсын урт хугацааны хөгжлийн бодлогод нийцүүлэн боловсруулж, нийслэлийн эдийн засгийн, ногоон хөгжлийн, нийслэл ба бүс нутгийн хөгжлийн бодлогыг бүлэг болгон оруулж, холбогдох зардлыг шийдвэрлэхээр тусгасан.

ДӨРӨВ. ЗОХИЦУУЛАЛТЫН ХУВИЛБАРУУДЫН ҮР НӨЛӨӨГ ТАНДАН СУДАЛСАН БАЙДАЛ

Аргачлалын 6-д заасны дагуу сонгон авсан Нийслэлийн эрх зүйн байдлын тухай хуулийн шинэчилсэн найруулгын төсөл боловсруулах хувилбарын үр нөлөөг тодорхойлж дүгнэлтийг нэгтгэн гаргалаа.

4.1 Хүний эрхэд үзүүлэх нөлөө:

Хүний эрхийг хууль бусаар хязгаарлах, ялгаварлах, гадуурхах зэрэг хүний эрхийн зөрчлийг агуулаагүй. Харин хот байгуулалт, төлөвлөлт, байгаль орчин, экологийн аюулгүй байдалд сөргөөр нөлөөлж, төлөвлөлтгүй суурьшил бий болгох, гэмт хэрэг, захиргааны зөрчил ихсэх, замын хөдөлгөөнд ачаалал үүсэх, хүн амын эрүүл мэнд, нийгмийн халамж үйлчилгээний салбар доголдох зэргээр эдийн засаг, нийгмийн харилцаанд учирч байгаа хүндрэлтэй асуудлыг шийдвэрлэснээр Монгол Улсын Үндсэн хуульд заасан хүний эрхийн баталгаа хангагдах, ялангуяа эрүүл, аюулгүй орчинд амьдрах эрхийг хангахад чиглэсэн.

4.2 Эдийн засагт үзүүлэх нөлөө:

Төрийн байгууллагын чиг үүргийг илүү тодорхойлж, хот төлөвлөлт, төлөвлөлтгүй суурьшил бий болгох, хүн ам, эрүүл мэнд, нийгмийн халамж үйлчилгээний салбар доголдох зэргээр эдийн засаг, нийгмийн бүх талын харилцаанд учирч байгаа хүндрэлтэй асуудлыг шийдвэрлэснээр эдийн засагт нөлөө үзүүлнэ. Мөн нийслэлийн дагуул хотод шилжин ирэх аж ахуйн нэгж, байгууллагад татварын хөнгөлөлт үзүүлж, үйл ажиллагаа явуулах таатай нөхцөлийг бүрдүүлснээр эдийн засагт эерэг нөлөө үзүүлнэ.

4.3 Нийгэмд үзүүлэх нөлөө:

Нийслэлийн хэт төвлөрлийг сааруулж, дэд төв, дагуул хотуудыг хөгжүүлснээр нийгмийн үйлчилгээний чанар, хүртээмжид эерэгээр нөлөөлнө.

4.4 Байгаль орчинд үзүүлэх нөлөө:

Нийслэлийн оршин суугч иргэд нь амьдарч буй орчиндоо мод бут тарьж, ногоон байгууламж бий болгож, утаагүй цэвэр түлш, эрчим хүчний хэмнэлттэй халаагч төхөөрөмж хэрэглэснээр агаарын бохирдлыг бууруулна. Хот байгуулалт, төлөвлөлтийн асуудал шийдвэрлэгдсэнээр байгаль орчинд эерэг нөлөө үзүүлнэ.

4.5. Монгол Улсын Үндсэн хууль, Монгол Улсын олон улсын гэрээ, бусад хууль тогтоомжтой нийцэж буй эсэх

Монгол Улсын Үндсэн хуулийн Арван зургаадугаар зүйлд зааснаар Монгол Улсын иргэн эрүүл аюулгүй орчинд амьдрах, орчны бохирдол, байгалийн тэнцэл алдагдахаас, эрүүл мэндээ хамгаалуулах, эмнэлгийн тусламж авах, сурч боловсрох зэргээр үндсэн эрх, эрх чөлөөгөө баталгаатай хангахуйц эдийн засаг, нийгэм, хууль зүйн болон бусад баталгааг бүрдүүлэх болно. Нийслэлийн оршин суугч иргэдийн үндсэн эрхээ эдлэх баталгаагаар хангагдах үндэс суурь нь болно.

Монгол Улсын Их Хурлаас 2019 оны 11 дүгээр сарын 14-ний өдөр баталсан Монгол Улсын Үндсэн хуульд оруулсан нэмэлт, өөрчлөлт болон 2020 оны 12 дугаар сарын 24-ний өдөр баталсан Монгол Улсын Засаг захиргаа, нутаг дэвсгэрийн нэгж, түүний удирдлагын тухай хуулийн шинэчилсэн найруулгад нийцүүлэн Нийслэлийн эрх зүйн байдлын тухай хуулийн шинэчилсэн найруулгын төслийг боловсруулж өргөн мэдүүлэх талаар Монгол Улсын Их Хурлын 2020 оны “Монгол Улсын Үндсэн хуульд оруулсан нэмэлт өөрчлөлтөд хууль тогтоомжийг нийцүүлэх, түүнтэй холбогдох арга хэмжээний тухай” 02 дугаар тогтоолд заасан.

ТАВ. ЗОХИЦУУЛАЛТЫН ХУВИЛБАРЫГ ХАРЬЦУУЛСАН ДҮГНЭЛТ

Нийслэлийн эрх зүйн байдлын тухай хуулийн шинэчилсэн найруулгад зарчмын шинжтэй дараахь өөрчлөлтүүдийг тусгасныг харьцуулж үзвэл:

Хуулийн зүйл заалт	2017 оны хуулийн төсөл ²⁵	2021 оны хуулийн төсөл ²⁶
1 дүгээр бүлэг	Оршин суугч иргэний эрх үүргийг тодорхойлж, нийслэлийн удирдлагаас оршин суугчтай харилцах эрх зүйн үндсийг тодорхойлсон. Холбогдох хууль тогтоомж, хуулийн үйлчлэх хүрээг тодорхойлж өгсөн	Нийслэлийн эрх зүйн байдлын тухай хуулийн үйлчлэх хүрээ, зохион байгуулалтын үндэс, нийслэл хотыг хөгжүүлэх бодлого, нийслэл хотын онцлогтой холбоотой харилцааг тусгасан.

25 Улсын Их Хурлын хэлцэгдэх хуулийн жагсаалтад тавигдсан төсөл.

26 Gogo олон нийтийн сүлжээнд тавигдсан хуулийн төсөл.

2 дугаар бүлэг	Нийслэл хот, түүний нутаг дэвсгэр, эдэлбэр газар, бэлэг тэмдэг зэргийг тусгай бүлэг болгон хуульчилсан. Монгол улсын хөлөг онгоцны бүртгэлийн боомт Улаанбаатар хотод байна гэж заалт болгон оруулсан.	Монгол Улсын төрийн дээд байгууллага байнга оршдог нийслэл Улаанбаатар хотын хувьд хэрэгжүүлэх тусгай чиг үүргийг тодорхойлсон.
3 дугаар бүлэг	Нийслэлийн хөгжлийн бодлого, эдийн засгийн үндэс, өмч, төсөв, санхүү, нийслэлийг хөгжүүлэх сан, нийслэлийн чөлөөт бүс, нийслэлийн нутаг дэвсгэрт төрийн үйлчилгээ үзүүлэх хялбаршуулсан журмын тухай	Нийслэл хотын эдийн засгийн харилцаа. Нийслэл өмчтэй байна. Түүнчлэн хуульд заасны дагуу үнэт цаас гарах, төсвийн болон гадаад, дотоодын хөрөнгө оруулалтыг нэмэгдүүлэх, төр, хувийн хэвшлийн түншлэлийг хэрэгжүүлэх тодорхой зохицуулалтыг тусгасан. Мөн нийслэлийн чөлөөт бүсийн асуудал болон нийслэл хотын хөгжлийг дэмжих төрийн үүргийн тухай зохицуулалт шинээр орж ирсэн.
4 дүгээр бүлэг	Нийслэлийн хот тохижилт, ногоон байгууламжийн тухай	Нийслэлийн удирдлагын одоогийн тогтолцоог хэвээр хадгалахын зэрэгцээ Нийслэлийн Иргэдийн Төлөөлөгчдийн хурал, Нийслэлийн Засаг дарга бөгөөд Улаанбаатар хотын Захирагчийн онцлог бүрэн эрхийг тодорхойлно. Мөн ерөнхий менежер болон дүүргийн удирдлага хооронд харилцааг нарийвчлан зохицуулна. Захиргааны ерөнхий хуулийн дагуу Улаанбаатар хотын Захирагчийн зарим бүрэн эрхийг Ерөнхий менежерт шилжүүлэхтэй холбоотой харилцааг тусгана
5 дугаар бүлэг	Нийслэлийн авто замд тавигдах шаардлага, нийслэлийн авто замын тэмдэг, тэмдэглэл, нийслэлийн авто замын дэргэд сурталчилгааны самбар байршуулах, авто зам ашиглагчид хориглох зүйл, нийслэлийн авто замыг хаах, нийслэлийн гудамж талбайны тухай	Нийслэл хотын чиг үүргийг хэрэгжүүлэх хүрээнд төрийн дээд, төв байгууллага, засаг захиргаа, нутаг дэвсгэрийн бусад нэгж, улсын зэрэглэлтэй хот, дүүргийн удирдлага, иргэн, аж ахуйн нэгжтэй нийслэлийн удирдлагын зүгээс харилцах харилцааг зохицуулна
6 дугаар бүлэг	Нийслэлийн нийтийн тээврийг хөгжүүлэх стратеги стратеги төлөвлөгөө, нийслэлийн нутаг дэвсгэрт нийслэлийн нутаг дэвсгэрт авто тээврийн үйлчилгээ эрхлэгчид тавих шаардлага, автотээврийн терминалын тухай	Нийслэл хот ба дагуул хот, хаяа тосгон, түүний удирдлага, зохион байгуулалтын онцлог, бусад харилцааг зохицуулна
7 дугаар бүлэг	Нийслэлийн оршин суугч, түүний эрх үүргийн тухай	Хотын гадаад хамтын ажиллагаа, нийслэлийн өдөр, шагнал, нийслэл хотын судалгааны байгууллагын талаар тусгажээ.

8 дугаар бүлэг	Нийслэлийн удирдлага, нийслэлийн удирдлагын үйл ажиллагааны зарчим, нийслэлийн иргэдийн Төлөөлөгчдийн хурлын чиг үүрэг, нийслэлийн Засаг даргын чиг үүргийн тухай	
9 дүгээр бүлэг	Дүүрэг, түүний удирдлагын чиг үүрэг, хороо, түүний удирдлагын чиг үүргийн тухай	
10 дугаар бүлэг	Нийслэлээс төрийн захиргааны төв байгууллага, засаг захиргаа, нутаг дэвсгэрийн бусад аж ахуйн нэгж байгууллагатай харилцах болон төрийн, төрийн бус байгууллага, аж ахуйн нэгжээс нийслэлийн өмнө хүлээх үүргийн тухай	
11 дүгээр бүлэг	Нийслэлийн талаарх Улсын Их Хурал, Засгийн газрын бүрэн эрхийн тухай	
12 дугаар бүлэг	Нийслэлийн өдөр, нийслэлийн шагналын тухай	
13 дугаар бүлэг	Нийслэлийн эрх зүйн байдлын тухай хуулийн хэрэгжилтэд хяналт тавих, тайлагнах журмын тухай	
14 дүгээр бүлэг	Нийслэлийн нутаг дэвсгэрт хориглох үйл ажиллагаа, хууль тогтоомж зөрчигчид хүлээлгэх хариуцлага, хууль хүчин төгөлдөр болох хугацааны тухай	

ЗУРГАА. ОЛОН УЛСЫН БОЛОН БУСАД УЛСЫН ХУУЛЬ, ЭРХ ЗҮЙН ЗОХИЦУУЛАЛТТАЙ ХАРЬЦУУЛСАН БАЙДАЛ

Бусад орны эрх зүйн зохицуулалт, туршлагыг судлах хүрээнд ОХУ, БНТУ, БНПУ, БНКУ зэрэг улсуудын зохицуулалтыг судална.

ОХУ-ын Нийслэлийн статусын тухай хуулиар улсын нийслэл нь Москва хот. Москва хот ОХУ-ын нийслэлийн хувьд ОХУ-ын төрийн захиргааны байгууллагууд, Москва хотын засаг захиргааны хооронд үүсэж болох зохицуулагдаагүй асуудлыг талуудын хооронд гэрээ байгуулах замаар зохицуулдаг. Москва хотын төсвийг Холбооны улсын нэгдсэн төсөвт тусгайлан тусгадаг. Төрийн захиргааны байгууллагад ОХУ-ын Засгийн газраас гаргасан жагсаалтын дагуу газар олгоно. Олгох газрыг ОХУ-ын өмч болгон худалдах мөн түрээслүүлж болно. Ингэхдээ хотын хөгжлийн ерөнхий төлөвлөгөөнд хохирол учруулахгүй. Москва хотын нутаг дэвсгэр дээр ОХУ-ын Үндсэн хууль, бусад хуулийн зэрэгцээ Москва хотын дүрэм ёсоор орон нутгийн өөрөө удирдах ёс хэрэгжих ба Москвад түр оршин суугаа гадаадын болон дотоодын иргэн, харьяалалгүй иргэн ч Москва хотын оршин суугчид хамаарна. Москва хот нь засаг захиргааны нэгж дэх гүйцэтгэх засаглалын дээд байгууллага юм. Москва хотын дарга нь Москвагийн хотын захирагч байна. Москва хотын гэрээ хэлэлцээрийг Холбооны улсын хууль, Москва хотын дүрмээр тогтоосон журмын дагуу Москва хотын Дум батална. Дум нь 35 гишүүнтэй. Москва муж нь 36 район, 36 хотын тойрогт хуваагддаг. Москва хот нь өөрөө 12 захиргааны дүүрэгт хуваагддаг.

БНТУ-ын Үндсэн хуулийн 3 дугаар зүйлд Турк Улсын нийслэл Анкара гэж заасан байдаг. Анкара хотын эрх зүйн байдлын талаар тусгайлан зохицуулсан хууль гэж байдаггүй. Анкара хот нь Анкара муждаа байдаг. Мужийн нутгийн удирдлагын эрх зүйн байдлыг Мужийн тусгай удирдлагын тухай хуулиар, Дүүргийн удирдлагын нэгдлийн хуулиар, хот, дүүргийн эрх зүйн байдлыг Хотын захиргааны хуулиар, томоохон буюу улсын хэмжээний хотын эрх зүйн байдлыг Их хотын хуулиар тус тус зохицуулсан байна.

БНПУ-ын Нийслэлийн эрх зүйн байдлын тухай хууль тогтоомж нь “Нийслэл хот Варшавын бүтцийн тухай хууль”, “Нутгийн өөрөө удирдах байгууллагын хууль”, “Варшав хотын дүрэм” зэрэг хууль тогтоомжоос бүрдэнэ. Варшав хот бол Засаг захиргааны мужтай адил. Варшав хот улсын нийслэлийн хувьд төрийн бодлогыг хэрэгжүүлнэ. Засгийн газрын төрийн удирдлагын үйл ажиллагааны хүрээнд нийслэл хотын хувьд гүйцэтгэх бүхий л үүргийг хүлээнэ. Тухайлбал орон нутгийн чанартай төрийн бодлогын асуудлууд, төрийн болон төрийн бус байгууллагуудтай гэрээ байгуулан ажиллах, хотын хэмжээний тулгамдсан асуудлаар иргэдийн дунд санал асуулга, референдум явуулах гэх мэт.

Казакстан Улсын нийслэлийн эрх зүйн байдлын тухай хууль тогтоомж нь БНКУ-ын Үндсэн хууль, Нийслэлийн статусын тухай хууль болон бусад хууль тогтоомж, актаас бүрдэнэ. Нийслэл нь Нур-Султан хот бөгөөд Ерөнхийлөгчийн “Акорда” ордон, Парламент, Засгийн газар, Дээд шүүх болон бусад төрийн төв байгууллагууд байрлана. Нийслэлийн нутаг дэвсгэр нь Засгийн газраас өргөн барьснаар Нур-Султан хотын засаг, захиргаа, нутаг дэвсгэрийн нэгжүүдийн хил доторх газар, усны объектуудаас бүрдэнэ. Хотын хилийн цэсийн гадна орших газар нутаг нь нийслэл орчны дагуул бүс болно. Уг бүсийн хил хэмжээг нийслэлийн маслихат, акиматын хамтарсан саналаар Засгийн газар батлах буюу өөрчилнө. / Маслихат нь иргэдийн хурал, Акимат нь захиргаа/

ДОЛОО. ДҮГНЭЛТ, ЗӨВЛӨМЖ

Улс орны хөгжлийн явцад гарч ирдэг зайлшгүй нэгэн үзэгдэл нь хотжилт бөгөөд хөгжил, дэвшил, шинэчлэлт гэдэг үгстэй утга нэг ойлгогддог. Өөрөөр хэлбэл, хотжилтыг хөдөө орон нутгаас шилжин ирэх хүний тоо нэмэгдэх төдийгөөр ойлгодоггүй бөгөөд иргэдийн амьдралыг сайжруулж, тэдний хүсэл зорилгыг биелүүлж, эрүүл, аюулгүй орчинг бүрдүүлж байгаа эсэхээр тодорхойлно.

Хотжилтийн нэг давуу тал нь ая тухтай амьдралын стандартыг бий болгох явдал юм. 2020 оны орон сууц, хүн амын тооллогоор Улаанбаатар хотын нийт өрхийн 45 хувь нь орон сууцанд, 27 хувь нь монгол гэрт амьдарч байна. 13 жилийн өмнө буюу 2007 онд нийт өрхийн 26 хувь нь монгол гэрт амьдарч байсан судалгаа байдаг²⁷ бөгөөд энэ хугацаанд байдал өөрчлөгдөөгүй байна.

Улаанбаатар хотын уугуул иргэд болон шилжин ирэгсдийн нийгмийн баталгаа хэрхэн хангагдаж байна вэ? Манай улсын эдийн засгийн гол цөм болсон Улаанбаатар хотод нийт ААНБ-ын 64.2 хувь нь төвлөрч, дотоодын нийт бүтээгдэхүүний 64.7 хувийг бүрдүүлж байдаг. Эдийн засгийн төвлөрөл өндөр, ажлын байр эрэлттэй, иргэд амьжиргааны түвшингээ дээшлүүлэх талаар эерэг бодолтой байдаг хэдий ч ажилгүйдлийн түвшин өндөр, үнийн өсөлт нь иргэдийн амьжиргаанд дарамт үзүүлдэг. Нийт өрхийн 39.0 хувь нь 500 мянган төгрөгөөс доош орлоготой байна.

Иргэдийн Улаанбаатар хотыг зорих гол шалтгаан болсон эрүүл мэнд, боловсролын үйлчилгээний чанар, орчин, нөхцөл нь орон нутагтай харьцуулахад сайн байгаа хэдий ч эмнэлгийн ачаалал их, цэцэрлэг, сургуулийн анги дүүргэлт, нэг багшид ноогдох хүүхдийн тоо өндөр байгаа нь сургалтын чанарт сөргөөр нөлөөлж байна. Цэцэрлэг, сургуулийн хүртээмж сайжирч байгаа хэдий боловч хүн амын өсөлтийн хурдыг гүйцэхгүй байна.

Иргэд хот төлөвлөлтийн байдалд сэтгэл ханамжгүй байдаг. Тухайлбал ногоон байгууламж, хүүхдийн тоглоомын талбай явган хүний зам зэрэг нь иргэдийн хэрэгцээ шаардлагыг хангаж чаддаггүй.

Хотын авто замын сүлжээний хүртээмж хангалтгүйгээс зорчилтын хурд, хугацаанд сөргөөр нөлөөлж, хөдөлгөөний дундаж хурдыг бууруулж байна. Инженерийн барилга байгууламжууд нь хуучирч муудсан, насжилт өндөртэй, хүчин чадал нь өнөөгийн хэрэгцээ шаардлагыг хангахгүй байна. Хотын оршин суугчид амралт чөлөөт цагаа өнгөрүүлэх ая тухтай газар дутагдалтай.

Нийт иргэдийн 55,0 хувь нь амьдарч буй гэр хороолол нийслэлийн нутаг дэвсгэрийн 61.7 хувийг эзэлж байна. Хотын гэр хорооллын тэлэлт эрчимтэй явагдаж, газрын зохистой ашиглалтыг алдагдуулж, оршин суугч иргэдийн өдөр тутмын амьдралын хэв маягаас шалтгаалан агаар, хөрс, усны бохирдлын үзүүлэлт өндөр гарч байна.

Улаанбаатар хот хэр аюулгүй амар тайван хот вэ? Хүн амын тоотой харьцуулж үзвэл гэмт хэргийн статистик нийслэл хотод хөдөө орон нутгийнхаас өндөр үзүүлэлтэй гардаг. Цагдаагийн байгууллагын статистик мэдээгээр 2019 онд улсын хэмжээнд нийт 31524 гэмт хэрэг бүртгэгдсэнээс 20261 буюу 64.2 хувь нь, 2020 онд улсын хэмжээнд нийт 23064 гэмт хэрэг бүртгэгдсэнээс 14633 буюу 63.4 хувь Улаанбаатар хотод үйлдэгдсэн гэж тус тус бүртгэгдсэн байна²⁸.

27 Дүүргүүдийн чадамжийн байдалд 2017 онд хийсэн үнэлгээний тайланд дурьдагдсан.

28 Цагдаагийн ерөнхий газрын Мэдээлэл, дүн шинжилгээ, шуурхай удирдлагын албаны мэдээ.

Дүүрэг, хороодын цахим засаглал, мэдээллийн нээлттэй байдал нэмэгдэж, түүнийг даган хорооны үйл ажиллагааны хүртээмж сайжирсан хэдий ч дүүргүүдийн төсвийн удирдлага, иргэдийн төсвийн эрх мэдэл сул хэвээр байна.

1994 онд батлагдсан Нийслэлийн эрх зүйн байдлын тухай хуульд урьдчилан хийсэн тандан судалгаагаар энэ хуулийн зохицуулалт нь эрх зүйн шинэтгэлийн хүрээнд шинэчлэн баталсан хуулиудын зүйл, заалттай нийцэхгүй байх тул хуулийн шинэчилсэн найруулгын төслийг боловсруулж, батлуулах нь нэн чухал гэж дүгнэж байна.

Хуулийн төслийг боловсруулж, батлуулахдаа зохицуулалт гарцаагүй шаардаж буй дараах асуудлуудыг авч үзэх шаардлагатай гэж үзэж байна. Үүнд:

1. Нийслэлийн санхүүгийн чадавхийг бэхжүүлэх, нийслэлийн төсвийг иргэд /дүүрэг, хороо, хэсэг/-ийн ашиг сонирхолд нийцүүлэн захиран зарцуулах, иргэдэд асуудлыг тусгах;

2. Нийслэл хотын төвлөрлийг сааруулж, дагуул хотуудыг хөгжүүлэх асуудалд анхаарах;

3. Нийслэл хот өөрийн гэсэн дүрэмтэй болох. Уг дүрэмд оршин суугч иргэд болон аж ахуйн нэгж, байгууллагын эрх, үүрэг, хүлээх хариуцлагыг тодорхойлж өгөх;

4. Иргэдийг амар тайван, аюулгүй, тав тухтай орчинд амьдрах нөхцөлийг бүрдүүлэх;

5. Нийслэлийн оршин суугч иргэн, хуулийн этгээдийн эрх, үүргийг тодорхой болгож, нийслэлийн хөгжилд оршин суугч иргэдийн оролцоог нэмэгдүүлэх;

6. Нийслэлийн нутаг дэвсгэрт зөвшөөрөлгүй үйл ажиллагаа эрхлэх асуудлыг хязгаарлаж, эмх цэгцтэй болгох;

7. Нийслэлийн дүүрэг хороо, дагуул, хаяа хотын эрх зүйн байдлыг оновчтой тодорхойлж, чиг үүргийн давхардал хийдлийг арилгах;

8. Нийслэлийн нутаг дэвсгэрт үйл ажиллагаа явуулж буй төрийн байгууллагын үйлчилгээг шуурхай авах эрх зүйн орчинг бүрдүүлэх.

Хавсралт - 1: Хувилбарын хүний эрх, нийгэм, эдийн засгийн болон байгал орчинд үзүүлэх нөлөөг үнэлсэн байдал

Үзүүлэх нөлөө	Холбогдох асуултууд	Хариулт		Тайлбар
Хүний эрхийн суурь зарчмуудад нийцэж байгаа эсэх	0.1. Ялгаварлан гадуурхахгүй ба тэгш байх			
	Ялгаварлан гадуурхахыг хориглох эсэх	Тийм	Үгүй	Хүн бүр хууль шүүхийн өмнө эрх тэгш байна.
	Хүний эрхийн олон улсын баримт бичигт нийцсэн байна	Тийм	Үгүй	
	0.2. Оролцоог хангах			
	Эрх, хууль ёсны ашиг сонирхол нь хөндөгдөж болзошгүй иргэдийг тодорхойлсон эсэх	Тийм	Үгүй	Иргэд, холбогдох байгууллагаас санал авна
	0.3. Хууль дээдлэх зарчим ба сайн засаглал хариуцлага			
	Зохицуулалтыг бий болгосноор хүний эрхийг хөхүүлэн дэмжих, хангах, хамгаалах явцад ахиц дэвшил гарсан эсэх	Тийм	Үгүй	Хүн бүр хууль шүүхийн өмнө эрх тэгш байх , эрүүл, аюулгүй таатай орчинд амьдрах болон хүний халдашгүй эрхийн баталгааг хангахад чиглэгдэнэ.

НИЙСЛЭЛИЙН ЭРХ ЗҮЙН БАЙДЛЫН ТУХАЙ ХУУЛИЙН ТӨСӨЛ БОЛОВСРУУЛАХ ХЭРЭГЦЭЭ,
ШААРДЛАГЫГ УРЬДЧИЛСАН ТАНДАН СУДЛАХ СУДАЛГАА

	Зохицуулалтын хувилбар нь хүний эрхийн Монгол Улсын олон гэрээ, НҮБ-ын хүний эрхийн механизмын тухайн асуудлаар өгсөн зөвлөмжид нийцсэн байх	Тийм	Үгүй	Хүн бүр тэгш эрхтэй байх нөхцөл боломжийг бүрдүүлэхэд чиглүүлнэ.
	Хүний эрхийг зөрчигчдөд хүлээлгэх хариуцлагыг тусгах	Тийм	Үгүй	Гэм буруутай этгээдэд эрүүгийн хариуцлага хүлээлгэхээргүй бол эрх бүхий улсын байцаагч захиргааны шийтгэл ногдуулна.
Хүний эрхийг хязгаарласан зохицуулалт агуулсан эсэх	Зохицуулалт нь хүний эрхийг хязгаарлах бол энэ нь хууль ёсны зорилгод нийцсэн эсэх	Тийм	Үгүй	Үндсэн хуульд заасан хязгаарын хүрээнд хязгаарлалт тогтооно.
	Хязгаарлалт тогтоох зайлшгүй эсэх	Тийм	Үгүй	Иргэн, хуулийн этгээд нийслэлийн нутаг дэвсгэрт явуулахыг хориглосон үйл ажиллагаанд хязгаарлалт тогтооно.
Эрх агуулагч	Зохицуулалтын хувилбарт хамаарах бүлгүүд буюу эрх агуулагчийг тодорхойлсон эсэх	Тийм	Үгүй	Эрх агуулагч нь хуульд заасан шаардлагыг хангасан иргэн, хуулийн этгээд, албан тушаалтан байна.
	Зохицуулалтын хувилбар нь эмзэг бүлгийн нөхцөл байдлыг харгалзан үзэж, нөхцөл байдлыг дээрдүүлэхэд чиглэсэн эсэх	Тийм	Үгүй	Зохицуулалт тусгагдана.
Үүрэг хүлээгч	Үүрэг хүлээгчдийг тодорхойлсон эсэх	Тийм	Үгүй	Иргэн, хуулийн этгээд, албан тушаалтны үүргийг тодорхойлсон.
Жендэрийн эрх тэгш байдлыг хангасан эсэх	Жендэрийн үзэл баримтлал, эрх тэгш хандлагын баталгааг бүрдүүлэх эсэх	Тийм	Үгүй	Бүх нөхцөлд жендэрийн эрх тэгш байдлыг хангах агуулгаар тусгагдана.

ЭДИЙН ЗАСГИЙН ҮЗҮҮЛЭХ ҮР НӨЛӨӨ

Үзүүлэх нөлөө	Холбогдох асуултууд	Хариулт		Тайлбар
Дэлхийн зах зээл дээр өрсөлдөх чадвар	Дотоодын аж ахуйн нэгж байгууллага болон гадаадын хөрөнгө оруулалттай хоорондын өрсөлдөөнд нөлөө үзүүлэх	Тийм	Үгүй	Ямар нэг сөрөг нөлөөгүй
	Хил дамнасан хөрөнгө оруулалтын шилжилт хөдөлгөөнд нөлөө үзүүлэх эсэх	Тийм	Үгүй	Ямар нэг сөрөг нөлөөгүй
Дотоодын зах зээлийн өрсөлдөх чадвар болон тогтвортой байдал	Хэрэглэгчийн шийдвэр гаргах боломжийг бууруулах эсэх	Тийм	Үгүй	Ямар нэг сөрөг нөлөөгүй
	Хязгаарлагдмал өрсөлдөөний улмаас үнийн хөөрөгдөл бий болгох эсэх	Тийм	Үгүй	Ямар нэг сөрөг нөлөөгүй
	Шинээр үйл ажиллагаа эрхэлж буй байгууллагад бэрхшээл хүндрэл үүсэх эсэх	Тийм	Үгүй	Ямар нэг сөрөг нөлөөгүй
Аж ахуйн нэгж байгууллагын үйлдвэрлэлийн болон захиргааны зардал	Зохицуулалтын хувилбарыг хэрэгжүүлснээр аж ахуйн нэгж байгууллагад шинээр зардал үүсэх эсэх	Тийм	Үгүй	Ямар нэг сөрөг нөлөөгүй
	Санхүүгийн эх үүсвэр олж авахад нөлөө үзүүлэх эсэх	Тийм	Үгүй	Ямар нэг сөрөг нөлөөгүй
	Зах зээлээс тодорхой бараа бүтээгдэхүүн худалдан авах шаардлага бий болох эсэх	Тийм	Үгүй	Ямар нэг сөрөг нөлөөгүй
	Бараа бүтээгдэхүүний борлуулалт ямар нэг хязгаарлалт, хориг тавигдах эсэх	Тийм	Үгүй	Ямар нэг сөрөг нөлөөгүй
	Аж ахуй нэгжийн үйл ажиллагаагаа зогсоох нөхцөл байдал бий болох эсэх	Тийм	Үгүй	Ямар нэг сөрөг нөлөөгүй

Мэдээлэх үүргийн улмаас үүсэх захиргааны зардлын ачаалал	Хуулийн этгээдэд захиргааны шинж чанартай нэмэлт зардал бий болох эсэх	Тийм	Үгүй	Ямар нэг сөрөг нөлөөгүй
Өмчлөх эрх	Өмчлөх эрхийг хөндсөн зохицуулалт бий болох эсэх	Тийм	Үгүй	Ямар нэг сөрөг нөлөөгүй
	Өмчлөх эрх олж авах, шилжүүлэх болон хэрэгжүүлэхэд хязгаарлалт бий болох эсэх	Тийм	Үгүй	Ямар нэг сөрөг нөлөөгүй
	Оюын өмчийн эрхийг хөндсөн зохицуулалт бий болгох эсэх	Тийм	Үгүй	Ямар нэг сөрөг нөлөөгүй
Инноваци болон судалгаа шинжилгээ	Судалгаа шинжилгээний нээлт хийх, шинэ бүтээл гаргах асуудлыг дэмжих эсэх	Тийм	Үгүй	Ямар нэг сөрөг нөлөөгүй
	Үйлдвэрлэлийн шинэ технологи болон шинэ бүтээгдэхүүн нэвтрүүлэх, дэлгэрүүлэхийг хялбар болгох эсэх	Тийм	Үгүй	Ямар нэг сөрөг нөлөөгүй
Хэрэглэгч болон гэр бүлийн төсөв	Хэрэглээний үнийн түвшинд нөлөө үзүүлэх эсэх	Тийм	Үгүй	Ямар нэг сөрөг нөлөөгүй
	Хэрэглэгчийн хувьд дотоодын зах зээлийг ашиглах боломж олгох эсэх	Тийм	Үгүй	Ямар нэг сөрөг нөлөөгүй
	Хэрэглэгчийн эрх ашигт нөлөөлөх эсэх	Тийм	Үгүй	Ямар нэг сөрөг нөлөөгүй
	Хувь хүн болон гэр бүлийн санхүүгийн байдалд нөлөө үзүүлэх эсэх	Тийм	Үгүй	Ямар нэг сөрөг нөлөөгүй
Тодорхой бүс, нутаг, салбарт	Тодорхой бүс нутагт буюу тодорхой нэг чиглэлд ажлыг байрыг шинээр бий болгох эсэх	Тийм	Үгүй	Ямар нэг сөрөг нөлөөгүй
	Тодорхой бүс нутагт буюу тодорхой нэг чиглэлд ажлын байрыг багасгах эсэх	Тийм	Үгүй	Ямар нэг сөрөг нөлөөгүй
	Жижиг дунд үйлдвэрлэл эсхүл аль нэг салбарт нөлөөлөх эсэх	Тийм	Үгүй	Ямар нэг сөрөг нөлөөгүй

НИЙГЭМД ҮЗҮҮЛЭХ НӨЛӨӨ

Үзүүлэх нөлөө	Холбогдох асуултууд	Хариулт		Тайлбар
Ажил эрхлэлтийн байдал	Шинээр ажлын байр бий болгох эсэх	Тийм	Үгүй	Ямар нэг сөрөг нөлөөгүй
	Тодорхой ажил мэргэжлийн хүмүүс болон хувиараа хөдөлмөр эрхлэгч нарт нөлөө үзүүлэх эсэх	Тийм	Үгүй	Ямар нэг сөрөг нөлөөгүй
Нийгмийн тодорхой бүлгийг хамгаалах асуудал	Шууд болон шууд бусаар тэгш бус байдлыг үүсгэх эсэх	Тийм	Үгүй	Ямар нэг сөрөг нөлөөгүй
	Тодорхой бүлэг хүмүүст сөрөг нөлөөлөл үзүүлэх эсэх	Тийм	Үгүй	Ямар нэг сөрөг нөлөөгүй
	Гадаадын иргэдэд нөлөөлөх эсэх	Тийм	Үгүй	Ямар нэг сөрөг нөлөөгүй
Төрийн удирдлага, сайн засаглал, шүүх эрх мэдэл, хэвлэл мэдээлэл, ёс суртахуун	Засаглалын харилцаанд оролцогчдод нөлөөлөх эсэх	Тийм	Үгүй	Ямар нэг сөрөг нөлөөгүй
	Төрийн байгууллагуудын үйл ажиллагаанд нөлөөлөх эсэх	Тийм	Үгүй	Ямар нэг сөрөг нөлөөгүй
	Төрийн захиргааны байгууллагын албан хаагчдын эрх үүрэгт нөлөөлөх эсэх	Тийм	Үгүй	Зарим нэг үүрэг, хариуцлага тодорхой болно
	Иргэдийн шүүхэд хандах, эрх бүхий байгууллагад гомдол гаргах асуудлаа шийдвэрлүүлэхэд нөлөөлөх эсэх	Тийм	Үгүй	Ямар нэг сөрөг нөлөөгүй

НИЙСЛЭЛИЙН ЭРХ ЗҮЙН БАЙДЛЫН ТУХАЙ ХУУЛИЙН ТӨСӨЛ БОЛОВСРУУЛАХ ХЭРЭГЦЭЭ,
ШААРДЛАГЫГ УРЬДЧИЛСАН ТАНДАН СУДЛАХ СУДАЛГАА

	Улс төрийн нам, төрийн бус байгууллагын үйл ажиллагаанд нөлөөлөх эсэх	Тийм	Үгүй	Ямар нэг сөрөг нөлөөгүй
Нийтийн эрүүл мэнд, аюулгүй байдал	Хувь хүн, нийт хүн амын дундаж наслалт, өвчлөлт, нас баралтын байдалд нөлөөлөх эсэх	Тийм	Үгүй	Ямар нэг сөрөг нөлөөгүй
	Хүн амын эрүүл мэндэд сөрөг нөлөөлөхүйц дуу чимээ, агаар, хөрсний чанарын өөрчлөлт бий болох эсэх	Тийм	Үгүй	Ямар нэг сөрөг нөлөөгүй
	Хүмүүсийн амьдралын хэв маягт нөлөөлөх эсэх	Тийм	Үгүй	Ямар нэг сөрөг нөлөөгүй
Нийгмийн хамгаалал, эрүүл мэнд, боловсролын систем	Нийгмийн үйлчилгээний чанар хүртээмжид нөлөөлөх эсэх	Тийм	Үгүй	Ямар нэг сөрөг нөлөөгүй
	Ажилчдын боловсрол шилжилт хөдөлгөөнд нөлөөлөх эсэх	Тийм	Үгүй	Ямар нэг сөрөг нөлөөгүй
	Иргэдийн боловсрол олох, мэргэжил эзэмших, давтан сургалтад хамрагдахад сөрөг нөлөөлөл үзүүлэх эсэх	Тийм	Үгүй	Ямар нэг сөрөг нөлөөгүй
	Нийгмийн болон эрүүл мэндийн үйлчилгээ авахад сөрөг нөлөө үзүүлэх эсэх	Тийм	Үгүй	Ямар нэг сөрөг нөлөөгүй
Гэмт хэрэг, нийгмийн аюулгүй байдал	Нийгмийн аюулгүй байдал, гэмт хэргийн нөхцөл байдалд нөлөөлөх эсэх	Тийм	Үгүй	Үйлчилгээний хүртээмж, чанар сайжирна
	Хуулийг албадан хэрэгжүүлэхэд нөлөөлөх эсэх	Тийм	Үгүй	Ямар нэг сөрөг нөлөөгүй
	Гэмт хэргийн илрүүлэлтэд нөлөөлөх эсэх	Тийм	Үгүй	ээрэг
Соёл	Соёлыг өвийг хамгаалахад нөлөө үзүүлэх	Тийм	Үгүй	Ямар нэг сөрөг нөлөөгүй
	Хэл соёлын ялгаатай байдлыг бий болгох эсэх	Тийм	Үгүй	Ямар нэг сөрөг нөлөөгүй
	Иргэдийн түүх соёлоо хамгаалах оролцоонд нөлөөлөх эсэх	Тийм	Үгүй	Ямар нэг сөрөг нөлөөгүй

БАЙГАЛЬ ОРЧИНД ҮЗҮҮЛЭХ НӨЛӨӨ

Үзүүлэх нөлөө	Холбогдох асуултууд	Хариулт		Тайлбар
Агаар	Агаарын бохирдлыг нэмэгдүүлэх эсэх	Тийм	Үгүй	Ямар нэг сөрөг нөлөөгүй
Зам тээвэр, түлш, эрчим хүч	Тээврийн хэрэгслийн түлшний хэрэглээнд нөлөөлөх эсэх	Тийм	Үгүй	Ямар нэг сөрөг нөлөөгүй
	Тээврийн хэрэгслийн агаарын бохирдлыг нэмэгдүүлэх эсэх	Тийм	Үгүй	Ямар нэг сөрөг нөлөөгүй
	Эрчим хүчний үйлдвэрлэлд нөлөө үзүүлэх эсэх	Тийм	Үгүй	Ямар нэг сөрөг нөлөөгүй
Ан амьтан ургамлыг хамгаалах	Ан амьтны тоо хэмжээг бууруулах эсэх	Тийм	Үгүй	Ямар нэг сөрөг нөлөөгүй
	Ан амьтны нүүдэл суурьшилд нөлөөлөх эсэх	Тийм	Үгүй	Ямар нэг сөрөг нөлөөгүй
	Ховордсон болон нэн ховордсон амьтан ургамалд сөргөөр нөлөөлөх эсэх	Тийм	Үгүй	Ямар нэг сөрөг нөлөөгүй
	Тусгай хамгаалалттай газар нутагт сөргөөр нөлөөлөх эсэх	Тийм	Үгүй	Ямар нэг сөрөг нөлөөгүй
Усны нөөц	Газрын дээрх болон гүний ус, цэвэр усны нөөцөд сөргөөр нөлөөлөх эсэх	Тийм	Үгүй	Ямар нэг сөрөг нөлөөгүй
	Усны бохирдлыг нэмэгдүүлэх эсэх	Тийм	Үгүй	Ямар нэг сөрөг нөлөөгүй
	Ундны усны чанарт нөлөөлөх эсэх	Тийм	Үгүй	Ямар нэг сөрөг нөлөөгүй

Хөрсний бохирдол	Хөрсний бохирдолд нөлөө үзүүлэх эсэх	Тийм	Үгүй	Ямар нэг сөрөг нөлөөгүй
Газар ашиглалт	Ашиглагдаагүй байсан газрыг ашиглах	Тийм	Үгүй	Эерэг нөлөө үзүүлнэ
	Газрын зориулалтыг өөрчлөх эсэх	Тийм	Үгүй	Эерэг нөлөө үзүүлнэ
Нөхөн сэргээгдэх/ сэргээгдэхгүй/ байгалийн баялаг	Нөхөн сэргээгдэх байгалийн баялгийг зөв зохистой ашиглахад нөлөөлөх эсэх	Тийм	Үгүй	Ямар нэг сөрөг нөлөөгүй

НОМ ЗҮЙ

I. Монгол хэл дээрх эх сурвалж

1. Х.Гүндсамбуу, Монголын нийгмийн давхраажил: хөгжлийн хандлага XX, УБ 2002.
2. ШУА-ийн ФСЭЗХ-ийн Социалогийн сектор, Монгол дахь хотжих үйл явц, төлөв байдал, бэрхшээл хандлага сэдэвт эрдэм шинжилгээний бага хурал, О.Баасан тогтох, Хотжих үйл явц ба суурьшил.
3. Д.Номун-Эрдэнэ, Proceedings of the Mongolian Academy of Sciences. Vol 53 No 02 /206/ 2013.
4. Хүн ам орон сууцны тооллого 2000, 2010, 2020.
5. Улаанбаатар хотын статистик мэдээ 1990-2020.
6. Төрийн байгуулал судлал сэтгүүл, 2020.
7. Н.Бурмаа, Цар тахлын үеийн Монгол Улсын нийтийн удирдлагад тулгамдсан асуудал: МУИС-н ОУХНУС-н SIRPA forum, 2020.12.05.
8. Н.Бурмаа нар, Нийтийн удирдлагын үндэс, 2018.
9. Н.Бурмаа, Төрийн хяналт, хариуцлага, 2018.
10. Зегер Ван Дэр Вал, 21 дүгээр зууны төрийн албаны менежер, 2010.
11. МҮХАҮТ, Цар тахлын үеийн Монгол Улсын бизнесийн орчны байдлын судалгаа, 2020.11.26.
12. ҮСХ, 2010-2015 оны жил, сарын эмхтгэлүүд.
13. НСГ, 2010-2015 оны жил, сарын эмхтгэлүүд.
14. Цагдаагийн ерөнхий газрын Мэдээлэл, дүн шинжилгээ, шуурхай удирдлагын албаны мэдээ.
15. “Ухаалаг Улаанбаатар” хөтөлбөрийн стратеги, индекс боловсруулах төслийн хүрээнд хийгдэж буй Нийслэлийн иргэдийн дунд хийгдсэн сэтгэл ханамжийн судалгааны тайлан.
16. Дүүргүүдийн чадамжийн байдалд 2017 онд хийсэн үнэлгээний тайлан.
17. ММСГ, Улаанбаатар хотын иргэдийн сэтгэл ханамжийн судалгаа, 2014.
18. Эрүүл аюулгүй байдлын индекс -2014.
19. Global Innovation Index 2014

II. Гадаад хэл дээрх эх сурвалж

1. <http://internationalbudget.org/wp-content/uploads/OBI2012-Report-English.pdf>

ДӨРӨВ. ТӨРИЙН ХЯНАЛТ ШАЛГАЛТЫН ТУХАЙ ХУУЛИЙН ХЭРЭГЖИЛТИЙН ҮР ДАГАВАРТ ХИЙСЭН ҮНЭЛГЭЭ

Судалгааны багийн зөвлөх: МУИС-ийн Хууль зүйн сургуулийн Нийтийн эрх зүйн
тэнхимийн ахлах багш Д.Ганзориг

Судалгааг удирдсан: Хууль зүйн үндэсний хүрээлэнгийн захирал,
Хууль зүйн ухааны доктор (Dr.Jur.) Х.Эрдэм-Ундрах

Судалгааны багийн бусад гишүүд:

Эрдэмтэн нарийн бичгийн дарга,
Хууль зүйн ухааны доктор (LL.D) С.Сүхбаатар
:
Оюуны инноваци ТББ-ын гүйцэтгэх захирал
Хуульч, судлаач П.Баттулга,
Оюуны инноваци ТББ-ын судлаач
Хуульч, судлаач Б.Төрболд
Хууль зүйн үндэсний хүрээлэнгийн
Эрдэм шинжилгээний ахлах ажилтан Г.Халиунаа
Эрдэм шинжилгээний ажилтан О.Төрболд
Эрдэм шинжилгээний ажилтан С.Цэрэндолгор

НЭГ. НИЙТЛЭГ ҮНДЭСЛЭЛ

УДИРТГАЛ

Монгол Улсын Үндсэн хуулийн Тавдугаар зүйлийн 4 дэх хэсэгт “Төр нь үндэсний эдийн засгийн аюулгүй байдал, аж ахуйн бүх хэвшлийн болон хүн амын нийгмийн хөгжлийг хангах зорилгод нийцүүлэн эдийн засгийг зохицуулна” гэж, Арван зургаадугаар зүйлд Монгол Улсын иргэний баталгаатай эдлэх эрх, эрх чөлөөг, Арван есдүгээр зүйлийн 1 дэх хэсэгт “Төрөөс хүний эрх, эрх чөлөөг хангахуйц эдийн засаг, нийгэм, хууль зүйн болон бусад баталгааг бүрдүүлэх, хүний эрх, эрх чөлөөг зөрчихтэй тэмцэх, хөндөгдсөн эрхийг сэргээн эдлүүлэх үүргийг иргэнийхээ өмнө хариуцна” гэж тус тус заасан. Үндсэн хуулийн эдгээр тулгуур зарчим, хэм хэмжээг хангах нэг үндэс нь Улсын Их Хурлаас батлан гаргаж буй хууль тогтоомж болон хууль тогтоомжоос бусад эрх зүйн актын хэрэгжилтийг улс орон даяар хэлбэрэлтгүй хангах явдал юм. Үүний тулд төрийн зүгээс явуулах хяналт шалгалтын механизм бүрдүүлэх шаардлагатай. Энэ үүднээс төрийн хяналт шалгалтыг хэрэгжүүлэхтэй холбоотой харилцааг бие даасан хуулиар зохицуулахаар 1995 онд Төрийн хяналт шалгалтын тухай анхны хуулийг батлан мөрдүүлсэн. Уг хуульд 2 удаа нэмэлт, өөрчлөлт оруулсан¹ бөгөөд 2003 онд тус хуулийг шинэчлэн баталжээ. 2003 оны хууль батлагдан хэрэгжиж эхэлснээс хойш 18 жилийн хугацаанд нийт 6 удаа нэмэлт, өөрчлөлт орсон байна².

Улсын Их Хурлын 2020 оны 02 дугаар тогтоолоор батлагдсан “Монгол Улсын Үндсэн хуульд оруулсан нэмэлт, өөрчлөлтөд хууль тогтоомжийг нийцүүлэх хуваарь”-ийн 1.1.4-т “Иргэний эрүүл, аюулгүй орчинд амьдрах, орчны бохирдол, байгалийн тэнцэл алдагдахаас хамгаалуулах эрхийн хэрэгжилтэд тавих хяналтыг боловсронгуй болгох” чиглэлээр Төрийн хяналт шалгалтын тухай хуульд нэмэлт өөрчлөлт оруулах төслийг боловсруулах үүргийг Засгийн газарт даалгасан байна. Улсын Их Хурлын 2020 оны 24 дүгээр тогтоолоор батлагдсан “Засгийн газрын 2020-2024 оны үйл ажиллагааны хөтөлбөр”-ийн 4.1-т **“Цахим хөгжлийн нэгдсэн бодлого, төлөвлөлт, удирдлагаар хангаж, төрийн үйлчилгээг шуурхай, хариуцлагатай, хүртээмжтэй хүргэх нөхцөлийг бүрдүүлж, иргэдийн цаг хугацаа, зардлыг хэмнэнэ”** 4.1.1-т “Төрийн байгууллагын мэдээллийг иргэн, аж ахуйн нэгжээс шаарддаг байдлыг халж, ... төрийн цахим үйлчилгээг шуурхай авдаг болох зорилтыг бүрэн хэрэгжүүлж, ...төрийн цахим үйлчилгээг нэгдсэн стандартад оруулна” 4.3 дугаар зүйлийн 4.3.13-т “Иргэдийн эрүүл бүтээгдэхүүн хэрэглэх нөхцөлийг бүрдүүлэх зорилгоор хүнсний бүтээгдэхүүний аюулгүйн үзүүлэлтүүдийг өндөр нарийвчлалтай тодорхойлж, хууль тогтоомж, стандартын хэрэгжилтийг эрсдэлд суурилсан хяналтаар чанд мөрдүүлнэ” 4.3.17-т “Газрын тосны бүтээгдэхүүн, тэсэрч дэлбэрэх бодис, тэсэлгээний хэрэгслийн хадгалалт, хамгаалалт, тээвэрлэлтийн үеийн аюулгүй байдал, хяналтыг сайжруулна” гэсэн зорилго, зорилтууд тусгагдсан. Үүний дагуу хэрэгжүүлэх арга хэмжээг Улсын Их Хурлын 2021 оны 01 дүгээр сарын 22-ны өдөр баталсан “Монгол Улсын хууль тогтоомжийг 2024 он хүртэл боловсронгуй болгох үндсэн чиглэл батлах тухай”³ 12 дугаар тогтоолын хавсралтын 1.2-д заасан Монгол Улсын Шадар сайдын

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

2 Мөн тэнд.

3 Төрийн мэдээлэл эмхэтгэл (2021), №126

эрхлэх асуудлын хүрээнд Төрийн хяналт шалгалтын тухай хуулийн шинэчилсэн найруулгын төслийг боловсруулах гэж заасан. Түүнчлэн Засгийн газарт хамгийн гол дэмжлэг үзүүлж ажиллах байгууллага нь Мэргэжлийн хяналтын байгууллага⁴ бөгөөд гүйцэтгэх эрх мэдлийн байгууллагын чиг үүрэгт заасан хуулийн биелэлтийг хангуулах, зохион байгуулах ажлыг төрийн нэрийн өмнөөс мэргэжлийн хяналт шалгалт явуулдаг.⁵ Тус байгууллагын эрх зүйн харилцааг зохицуулсан хууль болох Төрийн хяналт шалгалтын тухай хуулийн хэрэгжилтийн үр дагаврыг үнэлэх, цаашид боловсронгуй болгох арга замыг эрэлхийлэх зайлшгүй шаардлага бий болсон. Учир нь хяналт шалгалтын зорилго, төрөл, арга, хэлбэр, хяналт шалгалтыг хэрэгжүүлэх үйл ажиллагааг журамлан хуульчлах, шалгагдаж байгаа иргэн, аж ахуйн нэгж, байгууллагын эрх, үүрэг, хариуцлагын асуудал, Мэргэжлийн хяналтын байгууллагын тогтолцоо, чиг үүрэг, хараат бус байдал, албан хаагчдын нийгмийн баталгаа зэргийг бүхэлд нь эргэн харах төдийгүй Монгол Улсын Үндсэн хуулийн 2019 оны нэмэлт, өөрчлөлтөд нийцүүлэх зүй ёсны шаардлага⁶ тавигдаж байна. Иймд судалгааны баг Хууль тогтоомжийн тухай хуулийн 12 дугаар зүйлийн 12.1.6 дахь заалтад заасныг удирдлага болгон Засгийн газрын 2016 оны 59 дүгээр тогтоолын зургадугаар хавсралтаар баталсан “Хууль тогтоомжийн хэрэгжилтийн үр дагаварт үнэлгээ хийх аргачлал”-ыг баримтлан ТХШТХ-ийн хэрэгжилтийн үр дагаварт дараах үнэлгээг хийлээ. Үүнд:

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

Судалгааны зорилго:

• Төрийн хяналт шалгалтын тухай хуулийн зарим тодорхой зүйл, заалтын зохицуулалт хуулиар тавьсан зорилгодоо хүрсэн эсэх, практикт хэрхэн хэрэгжиж байгаа, тэдгээрийн хүлээн зөвшөөрөгдсөн байдлыг тогтоох, урьдчилан тооцоолоогүй бусад үр дагавар гарсан эсэхийг тодорхойлох;

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

5 Мөн тэнд.

6 Монгол Улсын Их Хурлын 2020 оны 02 дугаар тогтоолын хавсралт.
<https://www.legalinfo.mn/annex/details/10458?lawid=14950>.

• Хуулийн цаашдын үр дагавар, нөлөөллийг илрүүлэн гаргаж цаашид хуульд нэмэлт, өөрчлөлт оруулах шаардлагатай тохиолдолд шинэчлэн найруулах хэрэгцээ, шаардлага байгаа эсэхэд дүгнэлт өгөх.

Судалгаа хийсэн байдал:

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

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

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

ХОЁР. ХУУЛИЙН ҮЙЛЧЛЭХ ХҮРЭЭ

2.1. Үнэлгээ

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

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

Үндсэн хуулийн Хорин тавдугаар зүйлийн 1 дэх хэсгийн 8-т “хууль, Улсын Их Хурлын бусад шийдвэрийн биелэлтийг хянан шалгах”, УИХ-ын тухай хуулийн 3 дугаар зүйлийн 3.2-т “Улсын Их Хурал ... хууль тогтоомжийн биелэлтийг хянан шалгах үндсэн чиг үүрэгтэй.” гэж УИХ-ын бүрэн эрхийг хуульчилсан байна.

УИХ-ын тухай хуулийн 23.2.12.-т байнгын хороо нь “23.2.11-д заасан ажлын хэсэгт мэргэжил, арга зүйн туслалцаа үзүүлэх зорилгоор холбогдох хяналт шалгалтын байгууллага, эрх бүхий шинжээч, мэргэжилтнээс бүрдсэн шалгалтын ажлын хэсэг байгуулж ажиллуулах” бүрэн эрхтэй гэж тодорхой заасан. Энэхүү бүрэн эрхээ хэрэгжүүлэх хүрээнд мэргэжлийн хяналтын байгууллагыг татан оролцуулж, тодорхой асуудлаар мэргэжлийн дүгнэлт гаргуулах ажил хийдэг байна. Жишээ нь 2020 оны 10-р сарын 20-ны өдрийн Байгаль орчин, хүнс, хөдөө аж ахуйн байнгын хорооны хуралдаанаар ажлын хэсэг байгуулах тухай /мах бэлтгэл, махны үйлдвэрлэл түүний орчин, нөхцөл, чанарын хяналт, шалгалт хийх үүрэг бүхий/ асуудлыг хэлэлцсэн.⁷ Байгаль орчны тухай хууль тогтоомжийн зарим зүйл, заалтын хэрэгжилтийг хянан шалгах үүрэг бүхий ажлын хэсэг 2014 оны 10 дугаар сарын 15-ны хуралдахад Уул уурхайн яам, Үйлдвэр, хөдөө аж ахуйн яам, Байгаль орчин, ногоон хөгжлийн яам, Ашигт малтмалын газар, *Мэргэжлийн хяналтын ерөнхий газар оролцов*. Ажлын хэсгийн хуралдаанд хяналт шалгалтын ажлын хэсгийн Дорноговь аймагт байрлах Цагаан дэлийн агуй, Хутаг уул, Чандмань уулын нутаг дэвсгэрт хийсэн хяналт шалгалтын ажлын талаар товч танилцуулга хийв.⁸

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

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

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

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

Тэгвэл төрийн мэргэжлийн хяналтын гол онцлог нь

(а) гадны хяналт байх;

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

(в) уг хяналтыг дагнан мэргэшсэн байгууллага хэрэгжүүлдэг байх;

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

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

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

23 дугаар зүйл. Байнгын хороо

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

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

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

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

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

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

Дээрх эрх зүйн зохицуулалтаас үзэхэд УИХ хууль, УИХ-ын бусад шийдвэрийн хэрэгжилтийг хянан шалгахдаа уг ажиллагаандаа мэргэжлийн хяналтын байгууллагыг татан оролцуулах боломжтой ба практикт ч ийнхүү оролцуулж байна.⁹

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

9 Тухайлбал, 2014 оны 10 дугаар сард Дорноговь аймгийн Айраг сумын иргэний хүсэлтийн дагуу тус сумын нутагт орших Цагаан дэлийн агуйн нөхцөл байдалтай газар дээр нь танилцахад агуйг тойрсон уул уурхайн ашиглалтын 9 тусгай зөвшөөрөл олгосон, агуйн амыг тэсэлгээ хийж дэлбэлж нураасан, дахин нурж таглахад бэлэн болсон, хуучин тогтоцоо алдах хэмжээнд хүрсэн байна. Иймд агуй судлаач эрдэмтэд, Мэргэжлийн хяналтын байгууллагыг оролцуулан хяналт шалгалт хийсэн байдаг.

<http://urgudul.parliament.mn/index.php/content?id=21#.YHsQFB0zbIU>

УИХ-ын 2020 оны “Монгол Улсын Үндсэн хуульд оруулсан нэмэлт, өөрчлөлтөд хууль тогтоомжийг нийцүүлэх, түүнтэй холбогдуулан авах арга хэмжээний тухай” 02 дугаар тогтоолын Хавсралт “Монгол Улсын Үндсэн хуульд оруулсан нэмэлт, өөрчлөлтөд хууль тогтоомжийг нийцүүлэх хуваарь”-ийн 1.1 дэх хэсэгт зааснаар 2020 онд багтаан “Иргэний эрүүл, аюулгүй орчинд амьдрах, орчны бохирдол, байгалийн тэнцэл алдагдахаас хамгаалуулах эрхийн хэрэгжилтэд тавих хяналтыг боловсронгуй болгох” чиглэлээр Төрийн хяналт шалгалтын тухай хуульд нэмэлт, өөрчлөлт оруулна гэж заасан¹⁰ байгаа нь иргэдийн эрүүл, аюулгүй орчинд амьдрах эрхийг хангахад “мэргэжлийн хяналтын байгууллага”-ын үүрэг чухал болохыг харуулж байна.

Ерөнхийлөгчийн тухай хуулийн 13 дугаар зүйлд Ерөнхийлөгч нь “Үндэсний аюулгүй байдлыг хангахтай холбогдсон мэдээллийг зохих байгууллагаас гаргуулан авч, шаардлагатай асуудлыг Үндэсний аюулгүй байдлын зөвлөлийн хуралдаанд санаачлан оруулж, холбогдох байгууллага, албан тушаалтанд үүрэг, даалгавар өгч, Үндэсний аюулгүй байдлын зөвлөлийн зөвлөмжийн биелэлтэд хяналт тавина” гэж заасан. Үндэсний аюулгүй байдлын тухай (2001) хуулийн 7 дугаар зүйлд зааснаар “мэргэжлийн хяналтын алба” нь Монгол Улсын үндэсний аюулгүй байдлыг хангах тусгайлсан чиг үүрэгтэй байгууллага юм. Эдгээр хоёр хуулийн зохицуулалтаас үзэхэд Ерөнхийлөгч мөн өөрийн зүгээс ерөнхий хяналт хэрэгжүүлэх бүрэн эрхтэй байна. Жишээ нь, хүнсний аюулгүй байдалд Ерөнхийлөгч онцгой анхаарал тавьж Үндэсний чуулган санаачилж байсан бөгөөд¹¹ чуулганаас тодорхой зөвлөмж гарсан билээ.¹² Мөн агаарын бохирдлын асуудалд анхаарал хандуулж байв.¹³ Энэ чиглэлээр бас зөвлөмж гарсан.¹⁴ Агаарын бохирдолтой “онц байдал” зарлан тэмцэх тухай саналаа УИХ-ын даргад хүргүүлж байв.¹⁵ Боловсролын чанарын асуудлаар хэлэлцүүлэг зохион байгуулж байв.¹⁶ Богд хааны ордон музейн газраас аж ахуйн нэгжүүдэд олгосон гэсэн гомдлоор Ерөнхийлөгч газар дээр нь ажилласан тухай мэдээлэл гарч байсан.¹⁷ Гэсэн хэдий ч Ерөнхийлөгчийн хяналт шалгалтыг Төрийн хяналт шалгалтын тухай хуулиар мөн л шууд зохицуулаагүй.

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

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

11 <https://president.mn/1886/>

12 <https://president.mn/1716/>

13 <https://president.mn/1625/>

14 <https://president.mn/1588/>

15 <https://president.mn/1357/>

16 <https://president.mn/3303/>

17 <https://president.mn/3692/>

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

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

Хуулийн 3.2-т “Төрийн аудит аудитын үйл ажиллагаатай холбоотой харилцааг ... тус тусын хуулиар зохицуулна” гэж заасан. Төрийн аудитын тухай хуулийн 5.1-д зааснаар төрийн аудитын үндсэн зорилт нь “төрийн санхүү, төсөв, нийтийн өмчийг хууль ёсны дагуу арвилан хэмнэлттэй, үр ашигтай, үр нөлөөтэйгөөр төлөвлөх, хуваарилах, ашиглах, зарцуулахад хяналт тавих, түүнчлэн төрийн санхүүгийн удирдлагыг сайжруулж, эдийн засгийн тогтвортой хөгжлийг хангахад дэмжлэг үзүүлэхэд чиглэнэ.” Энэхүү заалтаас үзэхэд Төрийн аудитын үйл ажиллагаанд санхүүгийн мэргэжлийн хяналтын чиг үүрэг орхигдсон байна. Тодруулбал, төрийн санхүү, төсөв, өмчийн харилцаанд гарч буй хөрөнгө ашиглан шамшигдуулах, ашиг сонирхлын зөрчилтэй шийдвэр гаргах гэх мэт санхүүгийн ноцтой асуудлууд төрийн аудитын шалгалтаар тэр бүр илрэх боломжгүй байгаа юм.

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

2019 оны 11 дүгээр сарын 14-ний өдөр батлагдсан Үндсэн хуулийн оруулсан нэмэлт, өөрчлөлтийн төслийн үзэл баримтлалд “... төрийн аудитын байгууллагын хараат бус байдал хангагдахгүй байгаагаас төрийн санхүү, төсвийн хяналтыг хангалтгүй хэрэгжүүлж байна. ... төрийн санхүү, төсвийн хяналт /аудит/-ыг хараат

бусаар хэрэгжүүлэх байгууллагын бүрэн эрх, зохион байгуулалт, үйл ажиллагааны журмыг хуулиар тогтоох нэмэлт, өөрчлөлт оруулна” гэж тусгасан байдаг.¹⁸

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

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

Төрийн төсөв, санхүүгийн хяналтыг зөвхөн аудитын байгууллагад хариуцуулаад зогсохгүй “дотоод аудит” гэж төрийн захиргааны төв болон орон нутгийн төсвийн байгууллагын дотоод нэгж бий болгосон нь бас хөндлөнгийн хяналтын үүргийг гүйцэтгэж чадахгүй байна. Аль ч байгууллага өөрийгөө хянах боломжгүй билээ.

Орон нутгийн түвшинд мөн л мэргэжлийн хяналтын байгууллагын үүрэг, оролцоо чухал байдаг. Тухайлбал, сумын Засаг дарга нь “нутаг дэвсгэрт нь газар ашиглах, эзэмших, ашигт малтмал эрэх, хайх, ашиглах үйл ажиллагаа явуулж байгаа аж ахуйн нэгж, байгууллага байгаль орчныг хамгаалах, нөхөн сэргээх талаар хууль тогтоомжид заасан үүргээ хэрхэн биелүүлж байгаад хяналт тавих ажлыг зохион байгуулж, гарсан зөрчлийг таслан зогсоох арга хэмжээ авах, хуульд өөрөөр заагаагүй бол нутаг дэвсгэрийн боловсрол, соёл, эрүүл мэнд, биеийн тамир, спортын байгууллагууд эрх бүхий байгууллагаас тогтоосон стандарт, норм, нормативыг сахин мөрдөж байгаа эсэхэд тэдгээрийн харьяалал, өмчийн төрөл, хэлбэрийг харгалзахгүйгээр хяналт тавих” бүрэн эрхтэй¹⁹ ба харин сумын Засаг дарга энэхүү бүрэн эрхээ зөвхөн мэргэжлийн байгууллагын оролцоотойгоор хэрэгжүүлэх боломжтой.

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

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

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

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

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

Хуулийн 3 дугаар зүйлийн хэрэгжилтийг хууль тогтоомжийн хүрээнд судлахад ийм дүгнэлт гарч байна. Мэргэжлийн хяналт гэсэн нэр томъёо нь төрийн хяналтын өргөн агуулгыг явцууруулж, зөвхөн Засгийн газрын нэг агентлагын чиг үүрэг, үйл ажиллагаа мэт өрөөсгөл ойлголт олон нийтийн дунд хэвшиж тогтсоноос уг байгууллагын нийгмийн үнэлэмжид сөргөөр нөлөөлж, зөвхөн иргэд, аж ахуйн нэгжүүдийг шалгаж дарамталдаг байгууллага гэсэн шүүмжлэл дагуулах болсон байна гэж дүгнэж болох юм.

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

2003 оноос өмнө сайд тус бүрийн эрхлэх асуудлын хүрээнд хэрэгжиж байсан улсын хяналтын тогтолцоог²⁰ буюу салбар тус бүрт байсан улсын хяналтын албаны

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

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

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

13 агентлаг, нэгжийг нэгдсэн тогтолцоонд оруулж, Мэргэжлийн хяналтын ерөнхий газрыг байгуулсан байдаг. Гэтэл хууль тогтоогчоос зарим хуулийг батлахдаа мэргэжлийн хяналтын зарим чиг үүргийг өөр байгууллагад хариуцуулж байгаа нь хяналт шалгалтын давхардлыг арилгах төрийн залгамж бодлогод нийцэхгүй байна.

Тухайлбал 2018 оны 6 дугаар сарын 01-ний өдрөөс мөрдөгдөж байгаа Мал, амьтны эрүүл мэндийн тухай хуулийн 31.1-д “Мал эмнэлгийн төрийн хяналтыг улсын хэмжээнд мэргэжлийн хяналтын төв болон орон нутгийн байгууллага, тэдгээрийн улсын ерөнхий байцаагч, ахлах байцаагч, улсын байцаагч хэрэгжүүлнэ”, 31.4-т “Мал эмнэлгийн үйл ажиллагааны хяналтыг улсын хэмжээнд мал, амьтны эрүүл мэндийн асуудал хариуцсан төрийн захиргааны байгууллага, аймаг, нийслэлд тухайн шатны мал эмнэлгийн байгууллага, сум, дүүрэгт мал эмнэлгийн улсын байцаагч хэрэгжүүлнэ” гэж заасан. Тэгвэл Зөрчлийн тухай хуулийн 13.9 дүгээр зүйлд заасан “Мал, амьтны эрүүл мэндийн тухай хууль зөрчих” гэсэн зөрчлийг шалган шийдвэрлэх эрх бүхий албан тушаалтан нь мал эмнэлгийн улсын байцаагч бус мэргэжлийн хяналтын улсын байцаагч байна. Мөн хууль тогтоогч Эм, эмнэлгийн хэрэгслийн тухай хуульд 2020 оны 8 дугаар сарны 28-ны өдөр нэмэлт, өөрчлөлт оруулж “эм, эмнэлгийн хэрэгслийн хяналт, зохицуулалтын асуудал эрхэлсэн төрийн захиргааны байгууллага”-ыг байгуулах эрх зүйн үндсийг тавьсан ба Засгийн газрын 2020 оны “Агентлаг байгуулах тухай” 222 дугаар тогтоолоор Эрүүл мэндийн сайдын эрхлэх асуудлын хүрээнд Засгийн газрын хэрэгжүүлэгч агентлаг “Эм, эмнэлгийн хэрэгслийн хяналт, зохицуулалтын газар”-ыг байгуулсан.²¹ Тэгвэл Зөрчлийн тухай хуулийн 6.6 дугаар зүйлд заасан “Эм, эмнэлгийн хэрэгслийн тухай хууль зөрчих” зөрчлийг шалган шийдвэрлэх эрх бүхий албан тушаалтан нь мөн л мэргэжлийн хяналтын улсын байцаагч байна.

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

УИХ-ын 2020 оны “Монгол Улсын Үндсэн хуульд оруулсан нэмэлт, өөрчлөлтөд хууль тогтоомжийг нийцүүлэх, түүнтэй холбогдуулан авах арга хэмжээний тухай” 02 дугаар тогтоолын Хавсралт “Монгол Улсын Үндсэн хуульд оруулсан нэмэлт, өөрчлөлтөд хууль тогтоомжийг нийцүүлэх хуваарь”-ийн 1.1 дэх хэсэгт зааснаар

21 Уг агентлаг нь Эм, эмнэлгийн хэрэгслийн тухай хуулийн 6.2-т зааснаар дараах чиг үүргийг хэрэгжүүлнэ:
6.2.1.эм, биологийн идэвхт бүтээгдэхүүний бүртгэл, зах зээл дэх чанар, аюулгүй байдлын тандалт судалгаа;
6.2.2.үйлдвэрлэх, импортлох, худалдах тусгай зөвшөөрөл;
6.2.3.импорт, экспортын лиценз, хяналт, зохицуулалт;
6.2.4.чанарын баталгаажуулалт;
6.2.5.эмийн үйлдвэрлэлийн стандарт (GMP)-ын шаардлагыг хангасан тухай батламж;
6.2.6.эм зүйн үйл ажиллагаанд тавих **мэргэжлийн хяналт**;
6.2.7.эмийн гаж нөлөөнд тавих хяналт;
6.2.8.эм, биологийн идэвхт бүтээгдэхүүний зар сурталчилгааны зөвшөөрөл, хяналт;
6.2.9.зайлшгүй шаардлагатай эмийн үнийн зохицуулалт, хяналт;
6.2.10.эмнэлгийн мэргэжилтэн болон олон нийтэд зориулсан эмийн талаархи хараат бус, бодит мэдээлэл.

2020 онд багтаан “Иргэний эрүүл, аюулгүй орчинд амьдрах, орчны бохирдол, байгалийн тэнцэл алдагдахаас хамгаалуулах эрхийн хэрэгжилтэд тавих хяналтыг боловсронгуй болгох” чиглэлээр Төрийн хяналт шалгалтын тухай хуульд нэмэлт, өөрчлөлт оруулна гэж заасан ба энэ нь иргэдийн эрүүл, аюулгүй орчинд амьдрах эрхийг хангахад мэргэжлийн хяналтын үүрэг, оролцоо чухал байгааг харуулж байна. Иймд энэ хүрээнд эрх зүйн зохицуулалтыг боловсронгуй болгох шаардлагатай.

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

Төрийн хяналт шалгалтын тухай хуулийн 1 болон 3 дугаар зүйлийн зохицуулалт нь 1995 оны Төрийн хяналт шалгалтын тухай хуулийн зохицуулалтыг хуулбарлаж давтсан байгааг дараах хүснэгтээс харж болно.

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

Хэдийгээр дээрх хоёр хууль нь ижил нэртэй боловч зохицуулах харилцааны хувьд өөр байсан. Тодруулбал, 1995 оны хууль нь төрийн санхүү, төсвийн хяналт шалгалтыг хэрэгжүүлэх Төрийн хянан шалгах хороо, түүний аймаг, нийслэл дэх хороо, хянан байцаагчийн бүрэн эрхээс гадна захиргааны хяналтын байгууллага, захиргааны улсын байцаагчийн бүрэн эрхийг зохицуулсан байсан. Тэгвэл 2003 оны Төрийн хяналт шалгалтын тухай хуулиар Төрийн хянан шалгах хороог татан буулгаж төрийн санхүү, төсвийн хяналттай холбоотой харилцааг Төрийн аудитын

тухай хуулиар, харин захиргааны хяналтыг Төрийн хяналт шалгалтын тухай хуулиар тус тус зохицуулсан. Өөрөөр хэлбэл, 2003 оноос өмнө сайд тус бүрийн эрхлэх асуудлын хүрээнд хэрэгжиж байсан захиргааны хяналтын тогтолцоог²² буюу салбар тус бүрт байсан улсын хяналтын албаны 13 агентлаг, нэгжийг нэгдсэн тогтолцоонд оруулж, Мэргэжлийн хяналтын ерөнхий газрыг байгуулсан байдаг.

Хоёр хуулийн зохицуулалтыг харьцуулан үзэхэд 1995 оны хуульд байгаа “захиргааны байгууллагын хяналт”, “захиргааны хяналт” гэсэн нэр томьёо нь 2003 оны хуульд “мэргэжлийн хяналт” гэсэн нэр томьёогоор өөрчлөгдсөн болох нь харагдаж байна. Нөгөөтэйгүүр Төрийн хяналт шалгалтын тухай хуулийн 3.1-д “төрийн захиргааны байгууллагын хяналт шалгалтыг /мэргэжлийн хяналт/ гэж хашилтад оруулж тодотгосон мөртлөө 3.3-т “Засгийн газар, яам, агентлаг, аймаг, нийслэл, сум, дүүрэг, баг хорооны Засаг даргын хяналт шалгалт” гэсний дагаа “хууль тогтоомжоор тусгайлан эрх олгогдсон мэргэжлийн хяналт” гэж оруулсан нь ойлгомжгүй байна.

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

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

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

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

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

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

Иймд нутгийн өөрөө удирдах байгууллагаас хийх хяналт шалгалт буюу Засаг дарга иргэдийн Төлөөлөгчдийн Хурлаас гарсан шийдвэрийг хэрхэн биелүүлж байгааг хянан шалгах үйл ажиллагааг Төрийн хяналт шалгалтын тухай хуулиар зохицуулах нь оновчгүй байна. Энэхүү харилцаа нь Монгол Улсын засаг захиргаа, нутаг дэвсгэрийн нэгж, түүний удирдлагын тухай хуулиар зохицуулагдах учиртай. Төрийн хяналт шалгалтын тухай хуулийн 12 дугаар зүйлд байгаа “Аймаг, нийслэл, сум, дүүргийн иргэдийн Төлөөлөгчдийн Хурал, түүний Тэргүүлэгчдийн бүрэн эрх” эрхийн зохицуулалтууд нь Монгол Улсын засаг захиргаа, нутаг дэвсгэрийн нэгж, түүний удирдлагын тухай хууль (2006)-ийн зохицуулалттай давхцсан шинжтэй²³, мөн 2020 оны 12 дугаар сарын 14-ний өдөр шинэчлэн найруулж баталсан Монгол Улсын засаг захиргаа, нутаг дэвсгэрийн нэгж, түүний удирдлагын тухай хуульд мөн адил тусгагдсан зохицуулалтууд байна.

Засгийн газар, яамны хяналт шалгалт гэж ямар хяналт шалгалтыг ойлгох нь тодорхойгүй байна. Засгийн газар, яамнаас төрийн дотоодын хяналт шалгалт буюу өөрийн харьяа байгууллага, газарт шалгалтыг өргөнөөр хийдэг.²⁴ Яам, агентлаг, Засаг даргаас хийх хяналт шалгалт, түүнчлэн мэргэжлийн хяналт нь төрийн гүйцэтгэх эрх мэдлийн байгууллагын хяналт шалгалтад хамаарна. Монгол Улсын Үндсэн хуульд “Ерөнхий сайд Засгийн газрыг удирдаж хууль биелүүлэх ажлыг Улсын Их Хурлын өмнө хариуцана” (Дөчин нэгдүгээр зүйл) гэж заасан. Ийнхүү Ерөнхий сайд хуулийн биелэлтийг хангах зорилгоор шатлан захирах зарчим ёсоор буюу сайдаа, сайд нь агентлаг, газраа, агентлаг газар нь хэлтэс, албадаа (аймаг, нийслэлийн Засаг дарга нь сум, дүүргийн Засаг даргаа, сум, дүүргийн Засаг дарга нь баг, хорооны Засаг даргаа) доош удирдан чиглүүлж, тэдгээр нь мөн дээш хариуцан тайлагнаж ажилладаг.

Захиргааны хяналт буюу мэргэжлийн хяналтын гол онцлог нь хууль тогтоомж, гүйцэтгэх эрх мэдлийн байгууллагын актаар тогтоосон бөгөөд бүх нийтээр дагаж мөрдвөл зохих журмын биелэлтэд мэргэшсэн байгууллагаас тавих хяналтын үйл ажиллагаа юм.²⁵ Захиргааны хяналтын үндсэн шинж нь (а) гадны хяналт байх; (б) хууль зүйн агуулгаараа хяналт, шалгалт хосолмол байх; (в) уг хяналтыг дагнан мэргэшсэн байгууллага хэрэгжүүлдэг байх; (г) шалгалтын явцад илэрсэн зөрчлийг арилгахын тулд албадлагаар хангагддаг байх зэрэг болно.²⁶

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

12 дугаар зүйл. Хурлын төлөөлөгчийн бүрэн эрх

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

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

18 дугаар зүйл. Сум, дүүргийн Хурлын бүрэн эрх

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

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

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

26 Мөн тэнд.

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

Төрийн хяналт шалгалтын тухай хуулийн 3 дугаар зүйлийн 3.1-д “төрийн захиргааны байгууллагын хяналт шалгалтыг “мэргэжлийн хяналт” гэж тодотгосон. Төрийн захиргааны байгууллага гэдэгт “Засгийн газар, яам, агентлаг, Засаг дарга зэрэг гүйцэтгэх эрх мэдлийн байгууллага”-ууд хамаарах ба эдгээр байгууллагаас хийх хяналт шалгалтыг “мэргэжлийн хяналт” гэж үзэхээр байна. Харин 3.3-т эдгээр захиргааны байгууллагын хяналт шалгалтыг дурдахдаа “хууль тогтоомжоор тусгайлан эрх олгогдсон мэргэжлийн хяналт”, 4.1.6-т төрийн хяналт шалгалт хийхэд баримтлах зарчимд “хяналт шалгалтыг ... гагцхүү хуулиар эрх олгосон хяналт шалгалтын байгууллага, албан тушаалтан хэрэгжүүлэх.” гэж оруулсан нь практик дээр ойлгомжгүй байдлыг үүсгэж байна. Тодруулбал, энэ нь “мэргэжлийн хяналт” дотроо “хууль тогтоомжоор тусгайлан эрх олгогдсон мэргэжлийн хяналт” байхыг тодотгосон хэрэг үү эсхүл 3.1-д заасан “мэргэжлийн хяналт” нь “хууль тогтоомжоор тусгайлан эрх олгогдсон”-ын үндсэн дээр хийгдэх ёстойг илэрхийлсэн хэрэг үү гэдэг нь тодорхойгүй байна. Цаашлаад хуулийн 9.3.1-д Мэргэжлийн хяналтын төв байгууллага нь “хуульд заасны дагуу хууль тогтоомж болон нийтээр дагаж мөрдөх эрх зүйн бусад актын биелэлтэд хяналт тавих” бүрэн эрхтэй гэж зааснаас үзэхэд мэргэжлийн хяналтын байгууллагаас хэрэгжүүлэх хяналт шалгалт нь зөвхөн хуульд заасан буюу хуулиар тусгайлан эрх олгогдсон нөхцөлд хэрэгжихээр ойлгогдож байна.

Эндээс мэргэжлийн хяналтын байгууллага нь Монгол Улсын хүчин төгөлдөр үйлчилж буй бүхий л хууль тогтоомжийн биелэлтэд хяналт тавих чиг үүрэгтэй юу эсхүл зөвхөн хуульд заасан тохиолдолд тухайн хуулийн биелэлтэд хяналт тавих уу гэдэг асуудал үүснэ. Практик дээр мэргэжлийн хяналтын байгууллагаас хийх хяналт шалгалт нь бусад төрийн байгууллагаас хийх хяналт шалгалтын чиг үүрэгтэй давхардах явдал гардаг. Мөн тухайн салбар хуулинд нь хяналт тавих эрх зохицуулалтыг орхигдуулснаас болж шүүхийн практикт Төрийн хяналт шалгалтын тухай хуулийн дээрх 3.3, 4.1.6, 9.3.1 дэх заалтыг баримтлан хяналт тавих эрх олгогдоогүй байна гэсэн үндэслэлээр улсын байцаагчийн шийдвэрийг хүчингүй болгох тохиолдолдол гарч байна. Боловсролын тухай хуульд 2016 онд оруулсан нэмэлт, өөрчлөлтөөр хуулийн хяналт тавих зохицуулалтыг хассаныг Хууль зүйн яамнаас хянан үзээд “Боловсролын тухай хууль тогтоомжийн хэрэгжилтэд Мэргэжлийн хяналтын байгууллага хөндлөнгийн, хараат бус хяналт тавихтай холбоотой шаардлагатай зохицуулалтыг орхигдуулсан, Боловсролын тухай хуульд заасан хяналт тавих субъектууд ямар асуудлаар хяналт тавих асуудал тодорхойгүй, зөрчилтэй байгаа нь хуулийн хийдэл үүсгэж байна.”²⁷ гэж дүгнэсэн байна. Төрийн

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

хяналт шалгалтын хүрээнд мэргэжлийн хяналт шалгалтын хүрээний асуудлыг хуульд тодорхой зохицуулаагүйгээс болж төрийн бусад байгууллагын чиг үүрэгтэй давхардсан хяналт шалгалтын хүлээн зөвшөөрөгдсөн байдал хангалтгүй байна.

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

2.2. Дүгнэлт

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

Хоёрт, “мэргэжлийн хяналт”, “улсын мэргэжлийн хяналт” гэх мэт нэр томъёог “төрийн мэргэжлийн хяналт” гэж өөрчлөх саналтай байна. Энэ нь дээр дурдсан санааг илэрхийлэх гэсэн зорилготой юм. Цаашид хуулийн нэрийг ч “төрийн мэргэжлийн хяналтын тухай” гэж өөрчилж, энэ хууль бол зөвхөн нэг байгууллагын үйл ажиллагааг зохицуулах зорилготой бус төрийн өргөн хүрээтэй, маш чухал хяналтын чиг үүргийг хэрэгжүүлэхэд чиглэгдэнэ гэсэн санааг илтгэх нь зүйтэй байна.

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

Гурав. Хуульд заасан нэр томъёо

3.1. Үнэлгээ

Үнэлэгдэх хэсэг	З¹ дугаар зүйл.Хуулийн нэр томъёоны тодорхойлолт З¹.1.1.“хяналт шалгалт” гэж иргэн, хуулийн этгээдийн явуулж байгаа үйл ажиллагаа /үйлдэл, эс үйлдэхүй/, түүнчлэн үйлдвэрлэж байгаа болон борлуулж байгаа бараа, бүтээгдэхүүн, үзүүлж байгаа ажил, үйлчилгээ хууль тогтоомжид заасан шаардлагыг хангаж байгаа эсэхийг дүгнэхэд чиглэсэн хянан шалгах арга хэмжээний цогцолборыг; З¹.1.2.“хяналт шалгалтын арга, хэлбэр” гэж тухайн хяналт шалгалтад хамаарах баримт бичгийг хянан үзэх, шалгуулагч этгээдийн үйл ажиллагаагаа явуулдаг нутаг дэвсгэр, байр, барилга байгууламж, өрөө тасалгаа, тоног төхөөрөмж, бусад объект, тээврийн хэрэгсэл, ачаа бараанд үзлэг хийх, бүтээгдэхүүн болон тухайн үйлдвэрлэл, үйлчилгээ, худалдааны орчноос дээж авч шинжлэх, турших, учирсан хор хохирол болон гаргасан зөрчлийн хоорондох уялдаа холбоог тогтоох зорилгоор шинжилгээ явуулах зэрэг хяналт шалгалт хийх эрх бүхий байгууллагын албан тушаалтан, түүнчлэн хууль тогтоомжид заасан журмын дагуу хяналт шалгалтад татагдан оролцож байгаа шинжээч, шинжилгээний байгууллагын үйл ажиллагааг;
-----------------	--

Томъёологдсон шалгуур үзүүлэлт	1.Хуульчилсан нэр томъёоны тодорхойлолт нь холбогдох субъектүүдэд хүлээн зөвшөөрөгдсөн эсэх? 2.Төрийн хяналт шалгалтын тухай хуульд заасан нэр томъёо бусад хууль тогтоомжид хэрхэн тусгагдсан эсэх?
--------------------------------	---

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

Аливаа хуулийн нэр томъёоны тайлбар нь тухайн хуулийн гол томъёолол, агуулгыг илэрхийлэхүйц чухал байр суурь эзэлдэг. ТХШТХ-ийн нэр томъёоны зохицуулалтыг үнэлгээ хийхээр сонгон авсан бөгөөд хуулийг хэрэглэгч субъектүүдэд нэр томъёо нь ойлгомжтой эсэх, хоёрдмол утга агуулаагүй эсэх, хүлээн зөвшөөрөгдсөн эсэхийг дүгнэх, улмаар нэр томъёог хэрхэн ойлгомжтой болгох талаар санал эрэлхийлэхийг зорилгоо.

Төрийн хяналт шалгалтын тухай хуулийн хувьд нэр томъёо нь өргөн утгатай бөгөөд нарийвчлан тодорхойлох шаардлагатай²⁸ хэд хэдэн нэр томъёо байгаа²⁹ тул “Хуулийн нэр томъёоны тодорхойлолт” хэмээх гарчигтай зүйл тусад нь хуульчилсан байж болох юм.

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

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

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

1.“Хяналт шалгалт” хэмээх нэр томъёоны тухайд:

Төрийн хяналт шалгалтын тухай хуулийн 3¹ дүгээр зүйлийн 3¹.1.1-д “хяналт шалгалт” гэж иргэн, хуулийн этгээдийн явуулж байгаа үйл ажиллагаа /үйлдэл, эс үйлдэхүй/, түүнчлэн үйлдвэрлэж байгаа болон борлуулж байгаа бараа, бүтээгдэхүүн, үзүүлж байгаа ажил, үйлчилгээ хууль тогтоомжид заасан шаардлагыг хангаж байгаа эсэхийг дүгнэхэд чиглэсэн хянан шалгах арга хэмжээний цогцолборыг ойлгохоор заажээ. Тус зохицуулалтад “Хяналт шалгалт” хэмээн нийлмэл үгээр тодорхойлсон бөгөөд энэ нэршил шууд утгаараа Үндсэн хуульд байхгүй боловч Төрийн хяналт шалгалтын тухай хууль болон холбогдох бусад хууль тогтоомжид хуульчлагдсан, практикт хэрэглэж хэвшсэн нэр томъёо байна³⁰.

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

29 Мөн зүйлийн 30.6 дахь хэсэг.

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

Харин монгол хэлний найруулга зүйд “хяналт шалгалт” гэсэн нийлмэл нэр томьёо төдийлөн хэрэглэгддэггүй, гагцхүү тус тусдаа, тодруулбал, монгол хэлний тайлбар толь бичгүүдэд³¹ хяналт гэдэг нь хянах үйлийн нэр, шалгалт нь шалгах үйлийн нэр хэмээн тусдаа томьёологдсон байдаг.

“Хяналт шалгалт” нь “contra rotulus” гэсэн латин үгнээс үүсэлтэй ба англи хэлний “to control”, франц хэлний “contra role”, герман хэлний “Kontrolle” хэмээх үгтэй утга дүйцүүлэн хэрэглэдэг³² хэдий ч зарим тохиолдолд англи хэлний “inspection” гэх үгтэй мөн адил утга дүйцүүлэн хэрэглэдэг³³ байна.

Англи хэлний inspection гэдгээс гадна supervision гэж бий. Энэ хоёр нэр томьёог ижил утгаар хэрэглэх тохиолдол нэлээд байдаг боловч хоорондоо ялгаатай ойлголтууд юм. Үүнийг дараахь хүснэгтэд товчлон харуулав³⁴

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

Хууль зүйн нэр томьёоны Блэкийн хууль зүйн толь (англ. Black's Law Dictionary)-д эл нэр томьёог³⁵ (1) Нарийн, чанд хатуу шалгалт эсхүл мөрдөн байцаалт; (2) Хоол болон шингэн хүнс буюу бусад зүйлийн ашиглалт, худалдааны чанар, чадавхыг тогтоох зорилгоор хуулийн дагуу шалгах, турших үйл гэжээ. Мөн “Хяналт шалгалтын эрх зүй” (англ. Inspection Laws) хэмээх нэр томьёог “Худалдаалах зориулалттай төрөл бүрийн бараа, ялангуяа хоол, хүнсний бүтээгдэхүүн, тэдгээрийн шаардлага хангаж байгаа эсэхийг тогтоох зорилгоор хяналт шалгалт хийх, эсхүл шаардлага хангаагүй бараа бүтээгдэхүүнийг худалдаанаас татан авах ажиллагаанд хамаарах асуудлаар эрх бүхий байцаагчийг томилох талаарх асуудлыг зохицуулсан хууль тогтоомж”³⁶ гэж тайлбарлажээ.

31 Я.Цэвэл, *Монгол хэлний товч тайлбар толь*, (УБ, УХГ, 1966); Хэлний бодлогын үндэсний зөвлөл, *Монгол хэлний зөв бичих дүрмийн журамласан толь* (УБ, МУЕТГ, 2018).

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

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

34 Дэлгэрэнгүй тайлбарыг эндээс үзнэ үү. Difference Between Supervision and Inspection | Difference Between.

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

36 Мөн тэнд.

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

Тухайлбал, Б.Чимид: “Хяналт шалгалт” гэдэг нь хууль ёс гажуудуулсан зөрчил, дутагдал болон түүнд хүргэсэн нөхцөл шалтгааныг илрүүлж арилгах арга зам, хугацааны тухай заавал биелүүлэх заалт өгч, хууль бус ажиллагааг зогсоох төдийгүй өөрчлөн засахын тулд тухайн газар байгууллагын удирдах үйл ажиллагаанд оролцох замаар хууль ёсыг хангах арга юм.³⁷ Мөн хяналт шалгалт нь захиргааны аль нэг байгууллагын үйл ажиллагааны үндэс болохын хувьд зарчим, дагнаж эрхэлсэн газарт үндсэн үүрэг, тавигдсан зорилтоо хэрэгжүүлэх хэрэгсэл болгон ашиглахад удирдах ажлын арга болж үйлчилдэг олон талт үзэгдэл мөн³⁸ хэмээн тодорхойлсон.

Б.Нармандах: “Ардчилсан нийгмийн оршин тогтнох, хөгжих зайлшгүй шинж нь хууль ёс бөгөөд хууль ёсыг хангаж, сахилга дэг журмыг бэхжүүлэх, өмнөө тавьсан зорилгыг шийдвэрлэхэд нөлөөлөх, зохион байгуулалт, эрх зүйн хэрэгслийн нэг нь хяналт шалгалт мөн.”³⁹

Д.Ганзориг: “Төрийн хяналт шалгалт нь хууль дээдлэх, шударга ёсыг хангах, ил тод, бодитой байх зарчимд үндэслэсэн байна. Хяналт шалгалтыг хэрэгжүүлэх эрх бүхий байгууллага хяналт шалгалтыг өөрийн санаачилгаар, эрх бүхий байгууллагын даалгаснаар, түүнчлэн хууль тогтоомжид заасан үндэслэлээр хийнэ.”⁴⁰

Ё.Бямбатогтох: “Төрийн хяналт шалгалт гэдэг нь төрийн чиг үүргийг гүйцэтгэж буй байгууллагууд нь төрийн өмнө хүлээсэн үүргээ хэрхэн биелүүлж ажиллаж байгаад шалгалт хийж, зөрчигдөл дутагдлыг илрүүлэх, зохих хариуцлагыг хүлээлгэх, үүргээ биелүүлээгүйгээс учрах аливаа эрсдлээс урьдчилан сэргийлэх үйл ажиллагаа юм. Төрийн хяналт шалгалтын гол чиг үүрэг бол төрийн хуулиудыг танин мэдүүлэх, үйл ажиллагаагаа зөв зохион байгуулахад нь туслах, улмаар хариуцлагаас зугтах, зайлсхийх аливаа хууль бус үйлдэл, эс үйлдлийг гаргуулахгүй байхад чиглэгдэнэ” гэж тодорхойлж, хяналт шалгалтын зорилгыг⁴¹ тодруулж өгсөн байна.⁴²

37 Б.Чимид, БНМАУ-ын Захиргааны эрх зүй УБ, 1973, 357 дахь тал.

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

39 Б.Нармандах, Захиргааны хяналтын онолын зарим асуудал, Захиргааны хяналт: үр нөлөө, боловсронгуй болгох зарим асуудал /эрдэм шинжилгээний бага хурлын итгэлүүдийн эмхтгэл/ УБ, 2011, 2 дахь тал.

40 Д.Ганзориг, Захиргааны эрх зүй тайлбар толь УБ, 2002, 110 дахь тал.

41 Ё.Бямбатогтох, Төрийн хяналт шалгалт УБ, 2005, 4 дэх тал.

42 Хууль тогтоомжийн хэрэгжилтийн биелэлт (бүрэн эрхийн чиглэл)-ийг хангах; Удирдлагын аливаа шийдвэрийн үндэслэл, үр нөлөө, түүний хэрэгжилтийн үнэлэлт, дүгнэлт өгөх; Хууль тогтоомж, хуулийн хүрээнд гарсан удирдлагын шийдвэрийн шаардлагаас зөрсөн зөрчлийг илрүүлэх; Аливаа зөрчлийг арилгуулах; Дутагдал зөрчлийн талаар эрх бүхий байгууллага, холбогдох албан тушаалтан, хамт олон, иргэдэд мэдээлэх, санамж дохио өгөх; Дутагдал зөрчил гарахаас урьдчилан сэргийлэх; Төрийн байгууллагуудын үйл ажиллагаанд буй аливаа алдаа, зөрчлийг илрүүлж, үүргээ сайн дураар биелүүлдэг болгох.
Мөн тэнд.

Ж.Сүхбаатар: “Хяналт шалгалт нь удирдлагын субъектийн уламжлалт үндсэн чиг үүргийн нэг юм. Ийм учраас төрийн байгууллагуудын өмнө тавигдсан зорилтыг биелүүлэх явцад төрийн байгууллагуудаас өдөр тутам хяналт шалгалтыг хэрэгжүүлж байдаг. Энэхүү хяналт шалгалт нь төрийн болон нутгийн удирдлагын хүрээнд хэрэгжиж байдгаараа төрийн хяналт шалгалт болно⁴³” гэж тусгасан байна.

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

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

Тус стандартад “шалгалт”, “хяналтын хуудас”, “эрсдэл”, “урьдчилан сэргийлэх шалгалт”, “тандалт судалгаа”, “хяналт шинжилгээ”, “зөвлөн туслах үйлчилгээ” зэрэг нэр томъёог тухайлан тайлбарласнаас гадна МХЕГ-аас Хууль, эрх зүйн орчинд судалгаа, дүн шинжилгээ хийх, давхардал, хийдлийг арилгах, боловсронгуй болгох санал боловсруулах ажлын хэсэг байгуулж, 2020 оны 8 дугаар сарын 31-ний өдрийн дэд ажлын хэсгийн танилцуулгад “... Хуульд “хяналт шалгалт” гэж нийлмэл байдлаар тодорхойлсон ч Төрийн хяналт шалгалтын тухай хуулийн 5, 5³ дугаар зүйлд “шалгалтын төрөл”, “гүйцэтгэлийн шалгалт” гэж томъёолсон нь энэ хоёр үг нэг ойлголтоор бус тус тусдаа агуулга илэрхийлэхээр байна⁴⁴ гэжээ. Үүнээс үзвэл “хяналт шалгалт” гэх нийлмэл нэр томъёоны тайлбар нь Төрийн хяналт шалгалтын тухай хуулийг өдөр тутмын үйл ажиллагаандаа дагаж мөрдөж буй гол субьектэд хүлээн зөвшөөрөгдсөн гэж үзэхэд учир дутагдалтай байна.

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

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

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

43 Ж.Сүхбаатар, Монгол Улсын захиргааны эрх зүй УБ, 2000, 195 дахь тал.

44 МХЕГ-ын холбогдох ажлын дэд хэсгийн судалгааны танилцуулга, 2020, 2 дахь тал.

Энэхүү заалтын гарчиг нь “арга, хэлбэр” гэж таслал тавьсан нь тусдаа агуулгыг илэрхийлэх мэт харагдавч агуулгын хувьд нэг үйл ажиллагааг ойлгохоор заажээ. Хууль тогтоомжийн тухай хуулийн 30 дугаар зүйлийн 30.1 дэх хэсэгт заасан “Нэг нэр томьёогоор өөр өөр ойлголтыг илэрхийлэхгүй байх”; “Үг хэллэгийг монгол хэл бичгийн дүрэмд нийцүүлэн хоёрдмол утгагүй товч, тодорхой, ойлгоход хялбараар бичих” гэсэн шалгууруудыг хангахгүй байна. Учир нь арга, хэлбэр гэдэг нь нэр томьёо талаасаа ч, агуулгын талаасаа ч тусдаа ойлголтууд бөгөөд монгол хэлний тайлбар тольд “юмыг хийх, бүтээх барил”-ыг ойлгохоор⁴⁵ заажээ.

Төрийн хяналт шалгалтын тухай хуулийн холбогдох заалтын агуулгыг үзвэл хяналт шалгалтын аргын талаар тодорхойлсон мэт харагдаж байх тул “хэлбэр” гэснийг тусад нь нэр томьёогоор зохицуулах шаардлагатай юм. Жишээлбэл, Европын холбооны гишүүн улсуудын хүнсний хяналт шалгалтад удирдлага болгодог 1234/2007, 543/2011 дугаартай нэгдсэн удирдамжуудад “Хяналт шалгалтын арга” (англ. Methods of Inspection)-г тусдаа зүйлээр хуульчилж, удирдамжийн V хавсралтад хяналт шалгалтын аргад хэрэглэгдэх нэр томьёог мөн дэлгэрэнгүй тайлбарлажээ.⁴⁶ Тодруулбал, хүнсний хяналт шалгалтын дээж авах төрөл, үзлэг хийх дараалал, агуулга зэргийг нарийвчлан зохицуулсан байна.

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

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

3.Бусад нэр томьёоны хувьд:

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

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

МХЕГ-аас хийсэн Төрийн хяналт шалгалтын тухай хуулийн дүн шинжилгээний танилцуулгын нэр томьёонд хамаарах зохицуулалтад “... “Хилийн хяналт шалгалт” хяналт шалгалтын аль ангилалд хамаарах нь тодорхойгүй, эрх зүйн орчны хувьд маргаантай байдаг тул хуульчлан тогтоох”⁴⁷ гэсэн санал дэвшүүлжээ.

45 Я.Цэвэл, Монгол хэлний товч тайлбар толь УБ, УХГ, 1966, 49 дэх тал.

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

47 МХЕГ, ТХШТХ-ийн дүн шинжилгээний танилцуулга, 3 дахь тал.

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

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

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

БНСУ-ын Хүнс, эм зүйн аюулгүй байдлын яамны харьяанд “Хүнс, эм зүйн хяналт шалгалтын байгууллага” гэж байх бөгөөд тус байгууллага нь хүнс, эм зүйтэй холбоотой бүх хяналт шалгалт, хилийн хяналт шалгалтыг мөн хэрэгжүүлэх чиг үүрэгтэй. Ингэхдээ хилийн хяналт шалгалтад дараах үе шат, үйл ажиллагаа хамаарна⁴⁸.

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

Шаардлага хангасан тохиолдолд:

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

Шаардлага хангаагүй тохиолдолд:

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

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

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

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

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

3.2. Дүгнэлт

1. “Хяналт шалгалт” хэмээх нэр томьёоны тухайд:

Төрийн хяналт шалгалтын тухай хуулийн 3¹ дугаар зүйлийн 3¹.1.1-д “хяналт шалгалт” гэж иргэн, хуулийн этгээдийн явуулж байгаа үйл ажиллагаа /үйлдэл, эс үйлдэхүй/, түүнчлэн үйлдвэрлэж байгаа болон борлуулж байгаа бараа, бүтээгдэхүүн, үзүүлж байгаа ажил, үйлчилгээ хууль тогтоомжид заасан шаардлагыг хангаж байгаа эсэхийг дүгнэхэд чиглэсэн хянан шалгах арга хэмжээний цогцолборыг ойлгохоор заажээ. Тус зохицуулалтад “Хяналт шалгалт” хэмээн нийлмэл үгээр тодорхойлсон бөгөөд энэ нэршил шууд утгаараа Үндсэн хуульд байхгүй боловч Төрийн хяналт шалгалтын тухай хууль болон холбогдох бусад хууль тогтоомжид хуульчлагдсан, практикт хэрэглэж хэвшсэн нэр томьёо байна⁴⁹.

Монгол хэлний найруулга зүйд “хяналт шалгалт” гэсэн нийлмэл нэр томьёо төдийлөн хэрэглэгддэггүй, гагцхүү тус тусдаа, тодруулбал, монгол хэлний тайлбар толь бичгүүдэд⁵⁰ хяналт гэдэг нь хянах үйлийн нэр, шалгалт нь шалгах үйлийн нэр хэмээн тусдаа томъёологдсон байдаг. Харин МХЕГ-ын даргын 2019 оны А/67 дугаар тушаалаар баталсан “Мэргэжлийн хяналтын ерөнхий шаардлага” стандарт байх бөгөөд тус баримт бичгийг мэргэжлийн хяналтын байгууллага улсын хэмжээнд Төрийн хяналт шалгалтын тухай хуулиас гадна дагаж мөрдөж байна.

Тус стандартад “шалгалт”, “хяналтын хуудас”, “эрсдэл”, “урьдчилан сэргийлэх шалгалт”, “тандалт судалгаа”, “хяналт шинжилгээ”, “зөвлөн туслах үйлчилгээ” зэрэг нэр томьёог тухайлан тайлбарласнаас гадна МХЕГ-аас Хууль, эрх зүйн орчинд судалгаа, дүн шинжилгээ хийх, давхардал, хийдлийг арилгах, боловсронгуй болгох санал боловсруулах ажлын хэсэг байгуулж, 2020 оны 8 дугаар сарын 31-ний өдрийн дэд ажлын хэсгийн танилцуулгад “... Хуульд “хяналт шалгалт” гэж нийлмэл байдлаар тодорхойлсон ч Төрийн хяналт шалгалтын тухай хуулийн 5, 5³ дугаар зүйлд “шалгалтын төрөл”, “гүйцэтгэлийн шалгалт” гэж томъёолсон нь энэ хоёр үг нэг ойлголтоор бус тус тусдаа агуулга илэрхийлэхээр байна”⁵¹ гэжээ. Үүнээс үзвэл “хяналт шалгалт” гэх нийлмэл нэр томьёоны тайлбар нь Төрийн хяналт шалгалтын тухай хуулийг өдөр тутмын үйл ажиллагаандаа дагаж мөрдөж байна. Төрийн хяналт шалгалтын тухай хуульд заасан хяналт шалгалт хэмээх нийлмэл нэр томьёо нь

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

50 Я.Цэвэл, Монгол хэлний товч тайлбар толь УБ, УХГ, 1966, Хэлний бодлогын үндэсний зөвлөл, Монгол хэлний зөв бичих дүрмийн журамласан толь УБ, МУЕТГ, 2018.

51 МХЕГ-ын холбогдох ажлын дэд хэсгийн судалгааны танилцуулга, 2020, 2 дахь тал.

хяналт шалгалтын үйл ажиллагааны агуулгыг оновчтой илэрхийлсэн ч найруулга зүйн хувьд сайжруулах шаардлагатай.

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

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

Энэхүү заалтын гарчиг нь “арга, хэлбэр” гэж таслал тавьсан нь тусдаа агуулгыг илэрхийлэх мэт харагдавч агуулгын хувьд нэг үйл ажиллагааг ойлгохоор заажээ. Хууль тогтоомжийн тухай хуулийн 30 дугаар зүйлийн 30.1 дэх хэсэгт заасан “Нэг нэр томъёогоор өөр өөр ойлголтыг илэрхийлэхгүй байх”; “Үг хэллэгийг монгол хэл бичгийн дүрэмд нийцүүлэн хоёрдмол утгагүй товч, тодорхой, ойлгоход хялбараар бичих” гэсэн шалгууруудыг хангахгүй байна. Учир нь арга, хэлбэр гэдэг нь нэр томъёо талаасаа ч, агуулгын талаасаа ч тусдаа ойлголтууд бөгөөд монгол хэлний тайлбар толь “юмыг хийх, бүтээх барил”-ыг ойлгохоор⁵² заажээ. Төрийн хяналт шалгалтын тухай хуульд хяналт шалгалтын төрлийг “төлөвлөгөөт, төлөвлөгөөт бус, гүйцэтгэлийн” гэж ангилсан. Тиймээс хяналт шалгалтын хэлбэрийг Мэргэжлийн хяналтын ерөнхий шаардлага стандартад тусгасан нэр томъёоны дагуу “зөвлөн туслах”, “урьдчилан сэргийлэх шалгалт”, “тандалт судалгаа” гэх зэргээр тодорхойлох нь зүйтэй юм. Цаашид “хяналт шалгалтын арга”, “хяналт шалгалтын хэлбэр” гэж тус тусад нь томъёолж, тайлбарлах шаардлагатай.

3. Бусад нэр томъёоны хувьд:

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

52 Я.Цэвэл, Монгол хэлний товч тайлбар толь УБ, УХГ, 1966, 49 дэх тал.

Дөрөв. Төрийн хяналт шалгалтын байгууллагын тогтолцоо, томилгоо

4.1. Үнэлгээ

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

1.Нэгдмэл⁵³, төвлөрсөн удирдлагаар хангагдсан эсэх

Монгол Улсад анх хяналт шалгалтын байгууллага 1930-аад онд үүссэн бөгөөд 1990 онд төвлөрсөн төлөвлөгөөт эдийн засгаас зах зээлийн эдийн засагт шилжиж, улмаар 2003 онд Төрийн хяналт шалгалтын тухай хуулийг батлан гаргах болсон үндсэн шаардлага нь салбар бүрд байсан хяналт шалгалтыг нэгдсэн бодлого, төлөвлөгөөний дагуу харилцан уялдаатай зохион байгуулах, хяналт шалгалтын давхардлыг бууруулах, шалгуулагчдын үйл ажиллагаанд цогц байдлаар шалгалт хийж, мэргэжлийн иж бүрэн үнэлэлт дүгнэлт өгөх, арга зүйн туслалцаа үзүүлэх, хяналтын үйлчилгээг нэг байгууллагаас хүртээмжтэй, үр нөлөөтэй хүргэх асуудал байсан.⁵⁴

Монгол Улс ардчилсан нийгмийн харилцаанд шилжиж, эдийн засаг, нийгмийн хүрээнд хэрэгжүүлсэн олон өөрчлөлт, шинэчлэлтийн нэг нь яамдын харьяанд янз бүрийн бүтэц, зохион байгуулалттай ажиллаж байсан хяналтын 13 агентлаг, нэгжийг нэгдсэн тогтолцоонд оруулж⁵⁵ Улсын мэргэжлийн хяналтын газрыг 2003 онд байгуулсан явдал юм.

53 Нэгдмэл удирдлага – аль нэгэн байгууллага, албан газар, үйлдвэрийн газрыг удирдагчид, чиг үүргээ хэрэгжүүлэх, түүнчлэн ажлын үр дүнгийнхээ төлөө түний хувийн хариуцлагыг тогтооход зайлшгүй шаардлагатай бүрэн эрхийг олгосон удирдлагын зарчим. С.Нарангэрэл, Эрх зүйн эх толь бичиг, УБ, 2008, 311-312 дахь тал.

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

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

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

Түүнчлэн, Төрийн захиргааны байгууллагын тогтолцоо, бүтцийн ерөнхий бүдүүвчийг батлах тухай Монгол Улсын Их Хурлын тогтоолд зааснаар Монгол Улсын Шадар сайдын эрхлэх асуудлын хүрээнд 2007 оноос хойш Засгийн газрын тохируулагч агентлаг Мэргэжлийн хяналтын ерөнхий газар гэж харьяалагдаж ирсэн байна.⁵⁶

№	Ярилцлага
1.	*Тогтолцоотой холбоотой асуудал нэгдмэл төвлөрсөн удирдлагатай байна, гэтэл суманд мэргэжлийн хяналтын байгууллагын тогтолцооны бүрэн бүтэн байдал алдагдсан. Бүх байцаагч нар 3 өөр байгууллагад харьяалагдаад явж байна.
2.	*Тогтолцоотой холбоотой асуудлаар ярихад манайх нэгдмэл тогтолцоотой. Эм, эмнэлгийн хэрэгслийн тухай хуулиар хяналтыг салгаад авчихдаг, санхүүгийн хяналтыг салгаад авчихдаг, манайх шиг тогтолцоо дэлхийд байхгүй гээд ярьдаг. Тэгээд дахиад нэг хүн мэргэжлийн хяналтын төвлөрсөн тогтолцооноос бас нэг хуулиар салгаад авъя гэдэг зүйлүүд байгаад байна. Тэгэхээр хуулийн төсөл боловсруулах ажлын хэсэг тогтолцооны асуудал ямар байх вэ гэдгийг тодорхойлохгүй бол дахиад санхүүгийн хяналт шалгалтыг салгаад авчихсан шиг асуудал гарна. Тиймээс одоо мэргэжлийн хяналтын байгууллагад байсан 13 хяналтын байгууллагын чиг үүргийг яах вэ? Том зургаар нь хараад чиг үүргүүдийг нь салгаад өгөх юм уу, эсхүл бид дахиад энэ нэгтгэсэн байдлаараа явах юм уу гэдгийг маш сайн тооцоотой, үндэслэлтэй судалгаагаа гаргаж ирэх шаардлагатай гэж хараад байгаа юм.
3.	*Тогтолцоог ярихад заавал байгууллагын бүтэц зохион байгуулалттай холбогддог. Ямар нэгэн яам агентлагийнхаа харьяанд байна уу гэдгийг сайн судлах хэрэгтэй болдог. Тухайлбал, бид МХЕГ-ын бүтцэд байж байснаа Засгийн газрын тогтоолоор цөмийн энергийн газар гэж байгуулагдаад хяналтын чиг үүрэг нь бодлого барьдаг газартай хамт зохион байгуулалтаар явж байсан. Гэтэл олон улсын байгууллага дээр очоод одоогийн бүтэц, орон тооныхоо талаар ярихаар салбар болгоны хяналтын байгууллага заавал independent (монг. тусдаа, бие даасан) байх ёстой. Бодлогоо барьдаг, яамтайгаа, нэгжтэйгээ хамт байх тогтолцоог зөвшөөрдөггүй гэсэн байдаг. Тэгэхээр зайлшгүй хүлээж авах эрх зүйн зохицуулалттай л судалгааны ажилдаа оруулж ирэхгүй бол тэнд тийм байна гээд ерөнхий дүр зургаа хараад байхаар хяналтын байгууллагууд нь салбар салбартаа байх нь зөв мэт нөхцөл үүсчихнэ. Яагаад бодлого барьдаг газар нь хяналтын байгууллагаасаа тусдаа байдаг гэдэг зохицуулалтуудыг судлах хэрэгтэй. Олон улсын атомын энергийн агентлагаас том шинжээчид ирээд хяналтын байгууллагад үнэлгээ хийхдээ хяналт шалгалт явуулдаг байгууллага нь бодлого барьдаг газартайгаа хамт бүтэц зохион байгуулалттай байна. Энэ нь өөрөө буруу юм гэдэг recommendation (монг. зөвлөмж) Засгийн газарт өгөөд, Засгийн газар уг нөхцөл байдлыг харгалзан манай хяналтын газрыг буцаад нэгдсэн тогтолцоонд шилжүүлсэн.

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

4.	*Нэгдмэл тогтолцооны хувьд бол бид энэ тогтолцоо нь аж ахуйн нэгжид очих дарамтыг багасгах, нэг дэх өдөр, хоёр дахь өдөр, гурав дахь өдөр дараалж гурван өөр газраас ирэх биш, нэг өдөр хамт ирдэг байх хяналтыг л тавих гэсэн. Гэтэл зөвхөн нийслэлийн тухай ярихад, Мал эмнэлгийн ерөнхий газар гээд бодлого барих газар байгуулж, энэ байгууллага хяналтаа авсан. Өнөөдөр Улаанбаатар хотын товчоон дээр мэргэжлийн хяналт, Мал эмнэлгийн ерөнхий газрын хоёр ажилтан хяналт тавьж байна. Нэг хүн ирэхээр Мал эмнэлгийнхэн байна гээд нэг, мэргэжлийн хяналтынхан байна гээд нэг хүн зогсчихдог. Мэргэжлийн хяналтын байцаагчаа татчихъя гэхээр ангийн мах мал эмнэлэгт хамаагүй ээ гэдэг. Ургамлын гаралтай юм гараад ирвэл бид мэдэхгүй гэдэг. Нүүрс ороод ирвэл бид хариуцахгүй гэдэг. Тиймээс мэргэжлийн хяналт зайлшгүй байдаг. Мэргэжлийн хяналтын хажууд мал эмнэлэг нь явахгүй гэхээр хуулиараа малын гаралтай бүтээгдэхүүн, малыг бид шалгана аа гээд авчихсан. Ингээд нэг машин дээр хоёроос гурван хяналт шалгалт овоорч, аж ахуйн нэгждээ дарамт болоод ирж байгаа юм. Орон нутагт бас ялгаагүй байдаг.
5.	*Нэгдсэн тогтолцоонд орох нь аж ахуйн нэгж, байгууллагуудад давхардсан хяналт дарамт учруулахаас сэргийлэх үр дүнтэй.

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

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

Энэхүү Хяналтын нэгдсэн тогтолцоог эрх зүйн хүрээнд хадгалах, бэхжүүлэх зорилгоор мэргэжлийн хяналтын төв байгууллагын удирдлага буюу /мэргэжлийн хяналтын улсын ерөнхий байцаагч/ нь салбарын ерөнхий байцаагч, улсын /ахлах/ байцаагч болон хуулиар улсын байцаагчийн эрхтэй бусад этгээдэд байцаагчийн эрх олгох бүрэн эрхийг хэрэгжүүлдэг.⁵⁷

Үүнээс гадна мэргэжлийн хяналтын төв байгууллагын удирдлага нь Байгаль орчин, аялал жуулчлалын яам, Хүнс, хөдөө аж ахуй, хөнгөн үйлдвэрийн яам (Мал эмнэлгийн ерөнхий газар), Зам тээврийн хөгжлийн яам, Иргэний нисэхийн ерөнхий газар, Зэвсэгт хүчний жанжин штаб, Эрчим хүчний зохицуулах хороо, Харилцаа, холбооны зохицуулах хорооны албан хаагчдад улсын байцаагчийн эрх олгож байна⁵⁸. Эдгээр байгууллагуудтай хамтран ажиллах гэрээ, ажлын төлөвлөгөөг жил бүр баталж, хяналт шалгалтын үйл ажиллагааг төлөвлөн хэрэгжүүлж, ажилладаг байна.

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

58 Мөн тэнд.

Мэргэжлийн хяналтын байгууллагын бүтцэд дараах лабораториуд үйл ажиллагаа явуулж байна. Үүнд:

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

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

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

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

Мэргэжлийн хяналтын ерөнхий газартай ижил түвшний Засгийн газрын тохируулагч агентлаг Цагдаагийн ерөнхий газрын хувьд 2017 онд батлагдсан Цагдаагийн албаны тухай хуулийн 5 дугаар зүйлийн 5.2-т “Нэгдмэл төвлөрсөн удирдлагатай байх талаар хуулиар тодорхой зохицуулж өгсөн байна.⁵⁹ Үүнд:

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

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

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

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

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

Санхүүгийн хяналт шалгалтын эрх зүйн орчны шинжилгээ

№	Өмнө мөрдөгдөж байсан эрх зүйн зохицуулалт	Одоо мөрдөгдөж байгаа эрх зүйн зохицуулалт
1	2012 онд хүчингүй болсон Төсвийн байгууллагын удирдлага, санхүүжилтийн тухай хуулийн 64 дүгээр зүйл /Засгийн газрын санхүүгийн дотоод хяналт/-д 64.1. Засгийн газар нь улсын болон орон нутгийн төсвийн байгууллагад санхүүгийн хяналт, шалгалт хийнэ., мөн зүйлийн 2, 3-т “Засгийн газрын санхүүгийн дотоод хяналт, шалгалтыг хяналт, шалгалтын мэргэжлийн төрийн захиргааны байгууллага хэрэгжүүлнэ. Санхүүгийн, шалгалтад төрийн захиргааны болон Засгийн газраас байгуулдаг бусад байгууллага, төрийн болон орон нутгийн өмчийн оролцоотой хуулийн этгээдийн санхүү, аж ахуйн үйл ажиллагаа хамрагдана.” гэж зааж, санхүүгийн хяналт шалгалтыг хэрэгжүүлэх чиг үүргийг хуульчлан тогтоож байсан байна.	Төсвийн тухай хуулийн 4 дүгээр зүйлийн 4.1.49-т “дотоод аудит” гэж төсвийн хөрөнгийг зүй зохистой, үр ашигтай зарцуулах, эрсдэлийн удирдлагаар хангахад чиглэсэн төсвийн дотоод хяналтын үйл ажиллагааг,” хэлнэ, мөн хуулийн 69 дүгээр зүйл /Дотоод аудит/-ийн 69.1-т “Төсвийн ерөнхийлөн захирагч бүр хууль тогтоомжийн хэрэгжилтэд хяналт тавих, төсвийн хөрөнгө, өр, төлбөр, орлого, зарлага, хөтөлбөр, арга хэмжээ, хөрөнгө оруулалтад санхүүгийн хяналт, шалгалт хийх, үнэлэлт, дүгнэлт, зөвлөмж гаргах, эрсдэлийн удирдлагаар хангахад чиглэсэн дотоод аудитын албыг байгуулж, дотоод аудитор ажиллуулна.”, 69.3-т “Дотоод аудитад төсвийн ерөнхийлөн захирагчийн эрхлэх асуудлын хүрээний төсвийн байгууллага, төрийн болон орон нутгийн өмчит, төрийн болон орон нутгийн өмч давамгайлсан хуулийн этгээдийн санхүүгийн үйл ажиллагааг хамаарна.” гэж зөвхөн санхүүгийн дотоод хяналт шалгалтыг хэрэгжүүлэх хүрээнд эрх зүйн орчинг тогтоож өгсөн байна
2	Төрийн болон орон нутгийн өмчийн тухай хуулийн 66 дугаар зүйл /Хяналт шалгалтын тогтолцоо/-ийн 4-т “...төрийн өмчит хуулийн этгээдийн аж ахуй, санхүүгийн үйл ажиллагаанд баримтын иж бүрэн шалгалтыг 2 жил тутам нэгээс доошгүй удаа заавал хийх...” гэж заасныг баримтлан хэрэгжүүлж байсан байна.	Санхүүгийн дотоод аудитын үйл ажиллагааг Засгийн газрын 2015 оны 483 дугаар тогтоолоор баталсан “Дотоод аудитын дүрэм”, Сангийн сайдын 2016 оны 107 дугаар тушаалаар баталсан “Санхүүгийн хяналт шалгалт”-ын стандартаар зохицуулж байна.

3	Төсвийн байгууллага, удирдлага санхүүжилтийн тухай хуулийн 17 дугаар зүйлийн 17.1.8, 17.1.9-т зааснаар Ерөнхий менежер нь байгууллагын санхүүгийн дотоод хяналтын үр нөлөөтэй тогтолцоог бүрдүүлэх, төсөв, бусад эх үүсвэрийн хөрөнгө оруулалтыг үр ашигтай санхүүжүүлж, биелэлтэд хяналт тавих бүрэн эрхтэй байхаар зааж байсан байна.	Сангийн яамны бүтцэд Дотоод аудит, хяналт шинжилгээ үнэлгээний хэлтэс, Санхүүгийн хяналт, шалгалтын хэлтэс, аймаг, нийслэлийн Засаг даргын эрхлэх асуудлын хүрээнд Санхүүгийн хяналт, дотоод аудитын алба, Тамгын газрынх нь бүтцэд Хяналт-шинжилгээ, үнэлгээ, дотоод аудитын хэлтэс зэрэгцэн ажиллаж чиг үүргийн давхардал үүсгэж байгаа нь Төсвийн тухай хуулийн дотоод аудитын зохицуулалт учир дутагдалтай, санхүүгийн хяналт шалгалтын чиг үүрэг шаардлагатай байгааг тодорхойлж байна.
Дүгнэлт	Дээрх хууль тогтоомжийн зохицуулалтаас үзэхэд “санхүүгийн хөндлөнгийн бие даасан хяналт шалгалт”, “санхүүгийн дотоод хяналт”-ын чиг үүрэг, эрх хэмжээг зааглан ялгамжтай тогтоож байсан байна.	Санхүүгийн хөндлөнгийн бие даасан хяналт шалгалт хийх эрх зүйн орчин байхгүй, энэ чиг үүргийг хэрэгжүүлэх байгууллага нь тодорхойгүй болсон байна.

2012 оны 11 дүгээр сард шинэчлэгдэн батлагдсан Төсвийн тухай хуулийг хэрэгжүүлэх хүрээнд Засгийн газрын 2014 оны “Хуулийн хэрэгжилтийг хангах зарим арга хэмжээний тухай” 327 дугаар тогтоолоор санхүүгийн хяналт шалгалтын чиг үүргийг Мэргэжлийн хяналтын байгууллагаас Сангийн яаманд шилжүүлсэн. Чиг үүрэг шилжсэнтэй холбогдуулан Мэргэжлийн хяналтын ерөнхий газрын 8 орон тоог Сангийн яаманд, нийслэлийн Мэргэжлийн хяналтын газрын санхүүгийн хяналт, шалгалтын чиг үүргийг хэрэгжүүлдэг 37 орон тоог салбарын яаманд⁶⁰, аймгийн Мэргэжлийн хяналтын газрын санхүүгийн хяналт, шалгалтын чиг үүргийг хэрэгжүүлдэг 130 орон тоог⁶¹ аймгуудын Санхүүгийн хяналт, аудитын албанд шилжүүлсэн. 2018 онд гаргасан судалгаагаар 7 яам улсын байцаагчгүй, 5 яам орон тоог нь цөөрүүлж, яамдад нийт 20 улсын байцаагч ажиллаж, орон тоог 50 орчим хувиар бууруулсан байдаг.

Засгийн газрын 2014 оны 327 дугаар тогтоолыг Үндсэн хууль зөрчсөн эсэхийг тогтоолох тухай өргөдлийг нэр бүхий иргэдээс Монгол Улсын Үндсэн хуулийн цэцэд хандан гаргасныг шалгах явцад Засгийн газрын Хэрэг эрхлэх газраас уг тогтоолыг хууль тогтоомжид нийцсэн эсэхийг судалж, хууль зүйн дүгнэлт гаргах үүрэг бүхий ажлын хэсгийг байгуулан, Засгийн газрын хуралдаанаар хэлэлцэн шийдвэрлэхээр ажиллаж байгаа талаарх албан бичгийг Үндсэн хуулийн цэцэд хүргүүлсэн байдаг. Монгол Улсын Үндсэн хуулийн цэцийн “Өргөдөл буцаах тухай” 2015 оны 5 дугаар сарын 08-ны өдрийн 3/192 дугаартай албан бичигт “Нэгэнт тухайн шийдвэрийг гаргасан байгууллага нь дээрх зөрчил бүхий асуудлыг хянан, шийдвэрлэх ажлын хэсгийг байгуулан ажиллаж байгаа тул ...Үндсэн хуулийн Дөчин тавдугаар зүйлийн

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

61 Аймаг, нийслэлийн Засаг даргын дэргэдэх мэргэжлийн хяналтын газраас Засаг даргын дэргэдэх санхүүгийн хяналт, аудитын албанд шилжих санхүүгийн хяналт, шалгалтын улсын байцаагчдын тоо:

Архангай 5, Баян-Өлгий 6, Баянхонгор 6, Булган 5, Говь-Алтай 5, Говьсүмбэр 2, Дархан-Уул 6, Дорноговь 6, Дорнод 7, Дундговь 5, Завхан 6, Орхон 6, Өвөрхангай 6, Өмнөговь 5, Сүхбаатар 5, Сэлэнгэ 6, Төв 7, Увс 5, Ховд 6, Хөвсгөл 6, Хэнтий 6, Нийслэл 13 орон тоо.

2 дахь хэсгийн дагуу уг асуудлыг шийдвэрлэх боломжийг Засгийн газарт олгох нь зүйтэй...” гэсэн байдаг. Монгол Улсын Үндсэн хуулийн Дөчин тавдугаар зүйлийн 2 дахь хэсэгт “Засгийн газрын тогтоол, захирамж нь хууль тогтоомжид нийцээгүй бол Засгийн газар өөрөө ... хүчингүй болгоно.” гэж заасан байдаг боловч хуулийн зөрчил бүхий Засгийн газрын дээрх тогтоолыг хуульд нийцүүлэх асуудал шийдвэрлэгдээгүй өнөөг хүрсэн.

Харин 2019 оны Үндсэн хуулийн нэмэлт, өөрчлөлтөөр “Төрийн санхүү, төсвийн хяналтыг хараат бусаар хэрэгжүүлэх байгууллагын бүрэн эрх, зохион байгуулалт, үйл ажиллагааны журмыг хуулиар тогтооно⁶²” гэж заасан. 2020 оны 5 дугаар сарын 01-ний өдөр батлагдсан Төрийн аудитын тухай /шинэчилсэн найруулга/ хуулийн 4 дүгээр зүйлийн 4.1.1-т “төрийн санхүү, төсвийн хяналт” гэж төрийн санхүү, төсөв, хөтөлбөр, төсөл, арга хэмжээ, эргэн төлөгдөх нөхцөлөөр ашиглуулах үйл ажиллагаа, хувьчлал, дуудлага худалдаа, техник, эдийн засгийн үндэслэл, хөрөнгө оруулалт, худалдан авах ажиллагаа, зээллэг, гадаад зээл, тусламж, хандив, санхүүгийн дэмжлэг, өрийн баталгаа, үнэт цаас, бүх төрлийн гэрээ, хэлцэл болон бусад аливаа үйл ажиллагааны төлөвлөлт, гүйцэтгэл, ашиглалт, зарцуулалт, хэрэгжилт, тайлагнал болон нийтийн өмчтэй холбоотой бүх үйл ажиллагаанд төрийн аудит хийхийг” гэж заасныг санхүүгийн хяналтыг зөвхөн Төрийн аудитын байгууллага хэрэгжүүлнэ гэж ойлговол өрөөсгөл болно.

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

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

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

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

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

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

Нөгөө талаас байгууллага, салбарын санхүүгийн үйл ажиллагааг хянах нэгжийг бүтэцдээ ажиллуулж, удирдах, гүйцэтгэх албан тушаалтныг томилж, хяналт шалгалтын төлөвлөгөөг нь баталж, дүнг өөрийн удирдсан хуралдаанаараа

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

хэлэлцэн шийдвэрлэдэг тогтолцооны гажуудал, хяналт шалгалтын хөндлөнгийн хараат бус байдал алдагдсаны илрэл болж сүүлийн жилүүдэд санхүүгийн томоохон зөрчил гарах болсон.

Төсвийн зарим захирагч нар төсвийг үргүй зарцуулсан, цалин, хөлс болон нэмэгдэл урамшууллын зардлыг эдийн засгийн бусад ангилалд төлөвлөж зарцуулсан, илүү тооцож олгосон, батлагдсан орон тоог хэтрүүлэн ажилласан, зарим тусгай сангуудын хөрөнгийг үр ашиггүй зарцуулсан, хугацаа хэтэрсэн авлага үүссэн (татан буугдсан Мал хамгаалах санд 2018 онд 27 гаруй тэрбум төгрөгийн зөрчилд акт тавигдсан бөгөөд тус сангийн 31.5 тэрбум төгрөгийн авлагаас 6.7 тэрбум төгрөгийн авлага хугацаа хэтэрсэн, эзэн холбогдогчгүй авлага 31.1 тэрбум төгрөг байна), гэрээний хэрэгжилт хангалтгүй, зээлдэгч тодорхойгүй, бүртгэл хөтлөгдөөгүй, төрийн болон орон нутгийн өмчит 308 хуулийн этгээд 375.0 тэрбум төгрөгийн алдагдалтай ажиллаж байгаа зэрэг санхүүгийн алдаа, зөрчил буурахгүй байгаа талаар холбогдох эрх бүхий байгууллагуудын тайлан, мэдээлэлд тусгагдсан байна.

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

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

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

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

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

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

Дээрх өөрчлөлтөөр Боловсролын тухай хуулийн 24 дүгээр зүйлийн 24.1.1-д “мэргэжлийн хяналтын байгууллагын дүгнэлтээр стандарт зөрчсөн, эсхүл сургалт эрхлэх тусгай зөвшөөрлийн нөхцөл, шаардлагыг удаа дараа хангаагүй болох

нь тогтоогдсон бол тусгай зөвшөөрлийг хүчингүй болгоно” гэж заасан атлаа 28¹ дугаар зүйлийн 28^{1.1.4}-т “аймаг, нийслэлийн Боловсролын газар боловсролын байгууллагын үйл ажиллагаанд хяналт тавих, хяналт-шинжилгээ хийх”-ээр, мөн хуулийн 48 дугаар зүйлийн 48.3, Зөрчил шалган шийдвэрлэх тухай хуулийн 1.8 дугаар зүйлд зааснаар боловсролын хууль тогтоомжийн зөрчлийг Мэргэжлийн хяналтын улсын байцаагч харьяалан шалгахаар заасан нь хоорондоо зөрчилдөж байна.

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

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

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

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

Эм биобэлдмэлийн хяналт: Эм, эмнэлгийн хэрэгслийн тухай хуульд 2020 оны 8 дугаар сарны 28-ны өдөр нэмэлт, өөрчлөлт оруулж “эм, эмнэлгийн хэрэгслийн хяналт, зохицуулалтын асуудал эрхэлсэн төрийн захиргааны байгууллага”-ыг байгуулах эрх зүйн үндсийг тавьсан ба Засгийн газрын 2020 оны “Агентлаг байгуулах тухай” 222 дугаар тогтоолоор Эрүүл мэндийн сайдын эрхлэх асуудлын хүрээнд Засгийн газрын хэрэгжүүлэгч агентлаг “Эм, эмнэлгийн хэрэгслийн хяналт, зохицуулалтын газар”-ыг байгуулсан.⁶³ Тэгвэл Зөрчлийн тухай хуулийн 6.6 дугаар

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

6.2.1.эм, биологийн идэвхт бүтээгдэхүүний бүртгэл, зах зээл дэх чанар, аюулгүй байдлын тандалт судалгаа;
6.2.2.үйлдвэрлэх, импортлох, худалдах тусгай зөвшөөрөл;
6.2.3.импорт, экспортын лиценз, хяналт, зохицуулалт;
6.2.4.чанарын баталгаажуулалт;
6.2.5.эмийн үйлдвэрлэлийн стандарт (GMP)-ын шаардлагыг хангасан тухай батламж;
6.2.6.эм зүйн үйл ажиллагаанд тавих **мэргэжлийн хяналт**;
6.2.7.эмийн гаж нөлөөнд тавих хяналт;
6.2.8.эм, биологийн идэвхт бүтээгдэхүүний зар сурталчилгааны зөвшөөрөл, хяналт;
6.2.9.зайлшгүй шаардлагатай эмийн үнийн зохицуулалт, хяналт;
6.2.10.эмнэлгийн мэргэжилтэн болон олон нийтэд зориулсан эмийн талаархи хараат бус, бодит мэдээлэл.

зүйлд заасан “Эм, эмнэлгийн хэрэгслийн тухай хууль зөрчих” зөрчлийг шалган шийдвэрлэх эрх бүхий албан тушаалтан нь мөн л мэргэжлийн хяналтын улсын байцаагч байна.

2. Нэгдмэл удирдлагатай гадаад орны зарим туршлага

Монгол Улсын мэргэжлийн хяналтын байгууллага нь хэд хэдэн удаа өөрчлөн зохион байгуулагдаж байсан хэдий ч өөрийн гэсэн өвөрмөц онцлог бүхий тогтолцоогоо хадгалсан, үйл ажиллагааны хамрах хүрээ өргөн, баялаг түүхтэй. Энэ утгаараа Монгол Улстай тогтолцоо, эрх зүйн байдлаараа яг адил байгууллага байхгүй гэж болох буюу манай хяналт шалгалтын институцийн загвар нь өөрөө ихээхэн онцлогтой юм. Дэлхийн банк группийн Олон Улсын Санхүүгийн Корпорацийн мэргэжилтнүүдийн хийсэн судалгааны тайланд “... Дэлхий дахинд хяналт шалгалтын нэгдмэл тогтолцоотой улс тун ховор бөгөөд зарим тохиолдолд ийм нэгдмэл тогтолцоо нь үр дүнгүй байдаг боловч Монгол Улс харьцангуй эерэг, үр дүнтэй хувилбарыг хэрэгжүүлж байна”⁶⁴ гэжээ.

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

Монгол Улсын эрх зүйн бүлийн харьяалал, хяналт шалгалтын байгууллагын тогтолцоог харгалзан зохицуулалт сайн, хуулийн хэрэгжилт үр дүнтэй өндөр хөгжилтэй болон хөгжиж байгаа улсуудыг сонгон авахыг эрмэлзлээ. Тодруулбал, Монгол Улстай адил хяналт шалгалтын нэгдмэл тогтолцоотой Хорват, Босния Херцеговин болон нэгдмэл бус тогтолцоотой боловч нэг эрх зүйн бүлд харьяалагддаг ХБНГУ, эрх зүйн бүл өөр хэдий ч хяналт шалгалтын эрх зүйн орчин сайн хөгжсөн ИБУИНВУ-ын туршлагуудыг сонгон судаллаа. Ингэхдээ харьцуулахад дөхөм байх үүднээс нэгдмэл тогтолцоотой (Хорват⁶⁵, Босния Херцеговин⁶⁶) улсын хууль тогтоомжийг илүү түлхүү судалсан болно.

Бүгд Найрамдах Хорват Улс

Хорват Улс нь 1997 онд “Төрийн хяналт шалгалтын газар” (англ. State Inspectorate of the Republic of Croatia) хэмээх бие даасан төрийн захиргааны байгууллагыг байгуулж, Хорватын Засгийн газрын өмнө ажлаа тайлагнадаг байхаар Төрийн хяналт шалгалтын тухай хуульдаа⁶⁷ зохицуулсан.

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

65 Нэгдмэл тогтолцоо нь харьцангуй тогтвортой явж ирсэн.

66 Нэгдмэл тогтолцоотой болоод тун удаагүй байгаа.

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

Тус байгууллага нь Монгол Улсын мэргэжлийн хяналтын байгууллагатай адил бүх хяналтын чиг үүргийг нэгтгэснээрээ онцлог төдийгүй Төрийн хяналт шалгалтын тухай хууль хэмээх тухайлсан хуулийн дагуу үйл ажиллагаа явуулдаг. Төрийн хяналт шалгалтын тухай хууль нь 71 зүйл бүхий, байгууллагын бүрэн эрх, тогтолцоо, үйл ажиллагааны хүрээ, хяналтын чиглэл, байцаагчийн эрх хэмжээг харьцангуй тодорхой, нарийвчлан зохицуулсан байна. Хуулийн 1 дүгээр зүйлийн 1.2 дахь хэсэгт заасны дагуу Төрийн хяналт шалгалтын газар нь Хорват Улсын нийслэл Загреб хотод байрлахаар заажээ.

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

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

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

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

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

Тус улсад 900 гаруй байцаагчтай нэгдмэл тогтолцоо бүхий Төрийн хяналт шалгалтын газрыг байгуулснаар хяналтын давхардал арилж, төсвийн томоохон хэмнэлт гарсан гэж үздэг.⁶⁸

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

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

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

Босния Херцеговин Улс

Босния херцеговин улс нь монгол улстай адил нэгдмэл тогтолцоо бүхий хяналт шалгалтын байгууллагатай бөгөөд засаг захиргааны нэгжийн хувьд босния херцеговинийн холбооны улс, бүгд найрамдах српска улс гэсэн хоёр үндсэн хэсгээс бүрдэж, тус тусдаа хяналт шалгалтын байгууллагатай.

Тус улсын төрийн хяналт шалгалтын тухай хууль (англ. Law on inspections in the federation of bosnia and herzegovina)-ийг⁶⁹ 2005 онд шинэчлэн баталж, 8 яаманд харьяалагдаж байсан хяналтын чиг үүргүүдийг нэгтгэн хяналтын асуудал эрхэлсэн холбооны удирдах газар (англ. The federal administration for inspection affairs)-ыг 2007

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

69 Босния Херцеговин Улсын Холбооны хууль тогтоомжийн албан ёсны эмхэтгэл, FBiH, No. 73/14.

онд байгуулжээ. Харин срска улсын хяналтын асуудал хариуцсан төв байгуулага болох хяналтын ерөнхий газрыг 2006 онд срска улсын төрийн хяналт шалгалтын тухай хуулийн дагуу байгуулж, 9 яаманд харьяалагдаж байсан 29 төрлийн хяналтыг хэрэгжүүлдэг 13 чиглэлийн хяналтын байгууллагыг нэгтгэжээ.

Босния херцеговинийн хяналт шалгалтын төв байгууллага нь хорват улстай адил нийслэл сараево хотод байрладаг.

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

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

Хяналтын асуудал эрхэлсэн холбооны удирдах газрын бүтцийг зураглалаар үзүүлбэл:



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

Монгол Улсын Мэргэжлийн хяналтын байгууллага (2003 он)	Босния Херцеговинийн Хяналтын асуудал эрхэлсэн Холбооны удирдах газар (2007 он)
Харилцааг зохицуулсан хууль	
16 зүйлтэй Төрийн хяналт шалгалтын тухай хууль (2003) Тус хууль нь Засгийн газар, яам, агентлаг, аймаг, нийслэл, сум, дүүрэг, баг хорооны Засаг даргын хяналт шалгалт, хууль тогтоомжоор тусгайлан эрх олгогдсон мэргэжлийн хяналт, түүнчлэн нутгийн өөрөө удирдах байгууллагаас хэрэгжүүлэх хяналт шалгалттай холбогдсон харилцааг зохицуулна.	180 зүйлтэй Босния Херцеговинийн Холбооны хяналт шалгалтын тухай хууль (2005) Тус хуулиар гагцхүү Босния Херцеговинийн Холбооны хэмжээний хяналт шалгалтын байгууллагын чиг үүрэг, бүрэн эрх, байцаагчийн эрх, үүргийг зохицуулсан бөгөөд Спрска Улс зэрэг дотоодын засаг захиргааны бие даасан нэгжүүдийн хяналт шалгалтын байгууллагын үйл ажиллагааг зохицуулдаггүй.
Хяналтын чиглэл	
7 үндсэн чиглэлийн 27 салбарт хяналт шалгалт хэрэгжүүлнэ.	10 үндсэн чиглэлийн хяналт шалгалт хэрэгжүүлнэ.
Байгууллагын дарга	
Улсын ерөнхий байцаагч	Захирал (Холбооны ерөнхий байцаагч, дарга гэсэн хоёр тусдаа албан тушаал байдаг)
Харьяалах дээд шатны албан тушаалтан	
Шадар сайд	Засгийн газар

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

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

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

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

Гэтэл эрүүл мэнд, аюулгүй ажиллагаа, байгаль орчин, мал эмнэлгийн хяналт зэрэг нь нутаг дэвсгэрийн хувьд давхарддаг тул шаардлагатай тохиолдолд хамтарсан хяналт шалгалт хэрэгжүүлдэг байхыг НҮБ-ын Европын бүсийн эдийн засгийн комиссоос зөвлөмж⁷⁰ болгожээ.

Хяналт шалгалтын нэгдмэл бус тогтолцоотой улсууд

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

Холбооны Бүгд Найрамдах Герман Улс (ХБНГУ)

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

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

Тухайлбал, ХБНГУ-ын Холбооны хүнсний аюулгүй байдал, хэрэглэгчийн эрхийг хамгаалах алба (герм. Bundesamt für Verbraucherschutz und Lebensmittelsicherheit – BVL) хэмээх байгууллага нь Холбооны хүнс, хөдөө аж ахуйн яамны харьяанд үйл ажиллагаа явуулж, хүнсний аюулгүй байдлыг хангах чиг үүргийг хэрэгжүүлдэг бөгөөд тухайлан Холбооны хүнс, хөдөө аж ахуйн алба нь хүнсний хяналт шалгалтыг хэрэгжүүлдэг. Тус байгууллагын хяналт шалгалттай холбогдох харилцааг зохицуулсан тухайлсан хууль байхгүй боловч байгууллагын үйл ажиллагааг зохицуулсан “Холбооны хүнсний аюулгүй байдал, хэрэглэгчийн эрхийг хамгаалах алба байгуулах тухай хууль” (герм. Gesetz über die Errichtung eines Bundesamtes für Verbraucherschutz und Lebensmittelsicherheit BVL-Gesetz – BVLG)⁷¹ байна. Тус хууль нь 7 зүйлтэй хууль бөгөөд амьтан, ургамал, хүнсний зэргийн тухай тухайлсан хуулиудийг чиг үүргээ хэрэгжүүлэхдээ мөрдлөг болгодог.

Ерөнхийдөө ХБНГУ-д хяналт шалгалтын харилцааг зохицуулсан тухайлсан хууль байдаггүй ба тоног төхөөрөмж, бүтээгдэхүүний аюулгүй байдлын тухай хууль (герм. Gerdte-und Produktsicherheitsgesetz, GPSG) зэрэг аюулгүй байдалтай

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

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

холбоотой хуулиудаар зохицуулдаг байна. Түүнчлэн, үндэсний хууль тогтоомжоос гадна Европын холбооны гишүүн улс болохын хувьд Европын холбооны удирдамжийг удирдлага болгодог ажээ.

Их Британи Умард Ирландын Нэгдсэн Вант Улс (ИБУИНВУ)

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

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

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

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

Ундны усны хяналтын газар (англ. The Drinking Water Inspectorate (DWI)) нь Байгаль орчин, орон нутаг, хүнсний яам (англ. Department for Environment, Food and Rural Affairs (DEFRA))-ны харьяанд үйл ажиллагаа явуулдаг бөгөөд Англи, Уэльсийн хэмжээнд нийтийн усан хангамжийн компаниудыг зохицуулах чиг үүрэгтэй. Түүнчлэн, Англи, Уэльсээс гадна Европын ундны усны удирдамж (англ. DWD)-ийн дагуу Европын Холбоонд ундны усны чанарын талаар мэдээлэх үүрэгтэй.

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

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

- Ойрын 5 жилийн хугацааны үнийн хязгаарлалт тогтоох ажиллагаа хийх бол;
- Ундны усны эрүүл, аюулгүй байдлыг шаардлагыг зөрчсөн бол;

- Ундны усны чанарын болон техникийн хяналт шалгалтаар байцаагч/зохицуулагчийн тайланд хамруулахаар тогтоосон бол;

- Эрсдэлийн үнэлгээгээр эрсдэлтэй болох нь тогтоогдсон бол.

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

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

Эрүүл ахуй, аюулгүй ажиллагааны газрын ерөнхий чиг үүрэг нь:

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

2.Холбогдох дүрэм, журмыг боловсруулах;

3.Их Британи дахь мэргэжлээс шалтгаалах эрсдэлийг судлах юм.

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

Хэдийгээр ИБУИНВУ нь хяналт шалгалтын нэгдмэл бус тогтолцоотой боловч хяналт шалгалтын байгууллагуудынх нь эрх зүйн байдал, үйл ажиллагааны чиглэлийг үзэхэд хоорондоо нягт уялдаатай хэд хэдэн хяналтын чиг үүргийг нэгтгэсэн байгаа нь анхаарал татаж байна.

Нэгдмэл болон нэгдмэл бус тогтолцооны давуу ба сул талыг тодорхойлох нь

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

Хяналт шалгалтын нэгдмэл тогтолцоо	Хяналт шалгалтын нэгдмэл бус тогтолцоо
Давуу тал	
● Хяналтын давхардал байхгүй тул аж ахуйн нэгжид очих ачаалал, дарамт буурах ● Нэгдсэн удирдлагаар хангагдах ● Улсын төсөвт хэмнэлттэй ● Цөөн хүн амтай улсад тохиромжтой	● Гагцхүү өөрт холбогдох чиг үүргийг хэрэгжүүлэх тул хяналт шалгалтын байгууллагын ачаалал, дарамт буурах ● Дагнан мэргэшсэн хяналт шалгалтыг хэрэгжүүлэх ● Хүн ам ихтэй, хүний нөөцөөр баялаг улсад тохиромжтой
Сул тал	

• Байгууллагын хүрээнд ачаалал ихсэх • Бүх хяналтыг тэнцвэртэй, жигд, чанартай хэрэгжүүлэх боломж хомс • Адил албан тушаалд харилцан адилгүй ажлын хуваарилалт	• Аж ахуйн нэгжид төвөг чирэгдэлтэй • Байгууллага хоорондын уялдаа холбоо муугаас чиг үүргийн давхардал үүсэх эрсдэлтэй
--	--

Дэлхийн улс орнууд хяналтын байгууллагуудаа чиг үүргийнх нь дагуу аль болох нэгтгэх бодлого үйл ажиллагаа явуулж байгаа нь илэрхий байна. Ингэж хяналтын олон чиглэл, чиг үүргийг нэгтгэн цөөн тооны хяналтын байгууллага болгосноор хяналтын давхардал арилж, хяналтын үр дүн дээшилж байна гэж үздэг байна. Нэгдсэн хяналтын байгууллагууд дотроо чиглэл чиглэлийн хяналтын асуудлаа хариуцсан зохион байгуулалтын нэгжүүдэд хуваагдаж, тэдгээр нь салбар салбарынхаа хуулиудын биелэлтэд хяналт тавин ажилладаг байна.

Үнэлэгдэх хэсэг	Хуулийн 10 дугаар зүйл 10.2.Мэргэжлийн хяналтыг хэрэгжүүлэх төв байгууллагын даргыг Монгол Улсын Засгийн газрын тухай хуулийн 18 ³ дугаар зүйлийн 2 дахь хэсэгт заасны дагуу Ерөнхий сайд томилж, чөлөөлнө. <u>/Энэ хэсэгт 2011 оны 12 дугаар сарын 23-ны өдрийн хуулиар өөрчлөлт оруулсан/</u> <u>/Энэ хэсгийг 2017 оны 12 дугаар сарын 07-ны өдрийн хуулиар өөрчлөн найруулсан./</u>
Томъёологдсон шалгуур үзүүлэлт	Мэргэжлийн хяналтын ерөнхий газрын дарга бүрэн эрхийн хугацаагаа дуустал ажиллаж байгаа эсэх?

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

Мэргэжлийн хяналтын төв байгууллагын даргыг томилох асуудлыг Төрийн хяналт шалгалтын тухай хуулийн 10 дугаар зүйлийн 10.2-т “Мэргэжлийн хяналтыг хэрэгжүүлэх төв байгууллагын даргыг Төсвийн байгууллагын удирдлага, санхүүжилтийн тухай хуулийн 45.1-д заасны дагуу нэр дэвшүүлсэн хүмүүсээс сонгож Монгол Улсын Ерөнхий сайд томилж чөлөөлнө” гэж, 2011 оны 12 дугаар сарын 23-ны өдрийн Төрийн хяналт шалгалтын тухай хуульд өөрчлөлт оруулах тухай хуулиар 10.2 дахь хэсгийн “Төсвийн байгууллагын удирдлага, санхүүжилтийн тухай хуулийн 45.1-д заасны дагуу” гэснийг “Төрийн албаны тухай хуулийн 35¹.1-д заасны дагуу” гэж өөрчилсөн⁷² бөгөөд 2013 оны 01 дүгээр сарын 01-ни өдрөөс эхлэн дагаж мөрдсөн байдаг.

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

Монгол Улсын Засгийн газрын тухай хуулийн 18³ дугаар зүйлийн 2 дахь хэсэгт зааснаар “Хуульд өөрөөр заагаагүй бол агентлагийн даргыг Төрийн албаны тухай хуулийн 25, 26, 27 дугаар зүйлд заасан журмын дагуу сонгон шалгаруулж, эрхлэх асуудлынх нь хүрээнд тухайн агентлаг хамаарч байгаа Засгийн газрын гишүүний саналыг үндэслэн Монгол Улсын Засгийн газар 6 жилийн хугацаагаар томилж, чөлөөлнө. Агентлагийг татан буулгасан нь агентлагийн даргыг үүрэгт ажлаас чөлөөлөх үндэслэл болно. Агентлагийн даргыг улируулан томилж болно.

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

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

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

Төрийн хяналт шалгалтын тухай хууль 2003 онд батлагдсанаас хойш Мэргэжлийн хяналтын төв байгууллагын удирдлагаар дараах хүмүүс ажилласан байна⁷³:

№	Нэр	Томилогдсон	Чөлөөлөгдсөн	Бүрэн эрхийн хугацаа
1.	Д.Батбаатар	2003	2005	2 жил
2.	Г.Баасан	2005	2006	1 жил
3.	Д.Батбаатар	2006	2008	2 жил
4.	Ц.Шийрэвдамба	2008	2009.10 сар	1 жил 10 сар
5.	Я.Содбаатар	2009.10 сар	2010.12 сар	1 жил 2 сар
6.	Р.Содхүү	2011.01сар	2012.10 сар	1 жил 9 сар
7.	Д.Гүнбазар	2012.10 сар	2014.01 сар	1 жил 3 сар
8.	Д.Батмөнх	2014.01 сар	2015.01 сар	1 жил
9.	Ш.Раднаасэд	2015.01 сар	2016.01 сар	1 жил
10.	Ц.Шаравдорж	2016.01 сар	2016.08 сар	8 сар
11.	Н.Цагаанхүү	2016.08 сар	2020.08 сар	4 жил
12.	Т.Гантулга	2020.08 сар	Одоог хүртэл	-

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

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

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

73 2003-2008 оны 9 хүртэл Улсын мэргэжлийн хяналтын газар гэсэн нэртэй байснаа 2008.09 сараас Мэргэжлийн хяналтын ерөнхий газар болсон.

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

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

ХЯНАЛТ ШАЛГАЛТЫН БАЙГУУЛЛАГЫН УДИРДЛАГЫГ ТОМИЛОХ ЗОХИЦУУЛАЛТ			
Хорват	Босниа Херцеговин	ХБНГУ	ИБУИНВУ
Даргыг томилох эрх бүхий албан тушаалтан			
Улсын хяналт шалгалтын газрыг Ерөнхий байцаагч (англ. Chief Inspector) удирдана. Ерөнхий байцаагчийг Бүгд Найрамдах Хорват Улсын Засгийн газар томилж, чөлөөлнө. (ТХШТХ-ийн 9 дүгээр зүйлийн 1 дэх хэсэг)	Хяналтын асуудал эрхэлсэн Холбооны удирдах газрыг Захирал удирдана. Захирлыг Холбооны Захиргааны байгууллагуудын бүтцийн тухай хууль, Төрийн албаны тухай хуулийн дагуу Засгийн газар томилж, чөлөөлнө. Захирал нь Засгийн газрын өмнө ажлаа хариуцна. (Хуулийн 20 дугаар зүйл)	Холбооны Санхүүгийн хяналтын газрыг Захирлуудын зөвлөл удирдах бөгөөд Захирлуудын зөвлөл нь Ерөнхийлөгч болон 5 Гүйцэтгэх захирал, нийт 17 гишүүнээс бүрдэнэ. Гүйцэтгэх захирлуудын нэг нь Ерөнхийлөгчийг орлох эрхтэй Дэд Ерөнхийлөгч байна. Ерөнхийлөгч, Дэд Ерөнхийлөгч болон нэг Гүйцэтгэх захирлыг Холбооны Сангийн яам томилно. Ерөнхийлөгч нь бүрэн эрхээ аль нэг гишүүнд шилжүүлж болно. (Хуулийн 6, 7, 9а дугаар зүйлүүд)	- ИБУИНВУ-ын Ундны усны хяналтын газрын Ерөнхий байцаагчийг Байгаль орчин, орон нутаг, хүнсний асуудал эрхэлсэн Төрийн нарийн бичгийн дарга томилно. (Усны тухай хуулийн 57 дугаар зүйлийн 3 дахь хэсэг) - ИБУИНВУ-ын Эрүүл ахуй, аюулгүй ажиллагааны газрыг Дарга (Чэйрмэн) болон 6-9 хүртэлх хүнтэй Зөвлөл удирдах бөгөөд бүгдийг нь Хөдөлмөр, тэтгэврийн асуудал эрхэлсэн Төрийн нарийн бичгийн дарга томилно. (Ажлын байран дахь эрүүл ахуй, аюулгүй ажиллагааны тухай хуулийн 10 дугаар зүйлийн 2-4 дэх хэсэг)
Томилогдох хугацаа			
Хуульд хугацаа заагаагүй.	Хуульд хугацаа заагаагүй.	Хуульд хугацаа заагаагүй. Гэвч сүүлд томилогдсон Ерөнхийлөгчийг 8 жилийн хугацаагаар томилжээ. Ташрамд, сүүлд томилогдсон Ерөнхийлөгчийн өмнө албан хашиж байсан Ерөнхийлөгч 2 жилийн хугацаанд ажилласан байна.	Хуульд хугацаа заагаагүй. Гэвч Захирлуудын ажилласан хугацааг үзвэл хамгийн дээд тал нь 8 жил, хамгийн доод тал нь 2 жилийн хугацаагаар ажилласан байна.
Туслах албан тушаал байдаг эсэх			

Тийм. • Ерөнхий байцаагчийн орлогч; • Дэд ерөнхий байцаагч гэсэн хоёр төрлийн албан тушаалтан байж болохоор хуульд заасан. Ерөнхий байцаагчийн орлогчийг Ерөнхий байцаагчийн санал болгосноор Засгийн газар томилж, чөлөөлнө. Орлогч нь Ерөнхий байцаагчийн өмнө үүрэгт ажлаа хариуцаж, тайлагнана. Ерөнхий байцаагч нь 1 буюу хэд хэдэн Дэд ерөнхий байцаагч (англ. Assistant Chief Inspector)-тай байж болохоор хуульд заасан ба одоогоор 5 Дэд ерөнхий байцаагчтай байна.	Тийм. • Удирдах газрын Нарийн бичгийн дарга; • Дэд захирал; • Ерөнхий байцаагч Энэ албан тушаалтнууд нь Төрийн албаны тухай хуульд заасан журмын дагуу томилж, чөлөөлөгдөх бөгөөд Ерөнхий байцаагч үүргээ гүйцэтгэх боломжгүй болсон тохиолдолд Захирал тухайн холбогдох нэгжээс өөр байцаагчийг 1-ээс илүүгүй жилийн хугацаагаар тушаал гаргаж томилно.	Тийм. • Дэд Ерөнхийлөгч • Гүйцэтгэх захирал (5) • Бусад гишүүд Ерөнхийлөгч, Дэд Ерөнхийлөгч, 1 Гүйцэтгэх захирлаас бусад үлдсэн 14 гишүүн нь дараах байгууллагын төлөөлөл байна: ✓ Холбооны Эдийн засаг, эрчим хүчний яамны 1 төлөөлөл; ✓ Холбооны Хууль зүй, хэрэглэгчийн эрхийг хамгаалах яамны 2 төлөөлөл; ✓ Бундестагийн 5 гишүүн; ✓ БаФинд ажилладаггүй, санхүүгийн салбарт өндөр мэргэшсэн 6 хүн.	Тийм. (Эрүүл ахуй, аюулгүй ажиллагааны газрын хувьд) • Ерөнхий захирал • Гүйцэтгэх хорооны гишүүд • Зөвлөлийн гишүүд Чэйрмэний удирдлагад Зөвлөл болон Ерөнхий захирал (англ. Chief Executive), түүний удирдлагын баг ажиллах бөгөөд хуульд Зөвлөл 6-9 хүнтэй, Гүйцэтгэх хороо 7-11 хүнтэй байна гэж заасан. Өнөөдрийн байдлаар Эрүүл ахуй, аюулгүй ажиллагааны газар нь Чэйрмэн, Ерөнхий захирлаас гадна нийт 18 хүнтэй Зөвлөл, Гүйцэтгэх хорооны бүрэлдэхүүнээр ажиллаж байна.
--	--	--	---

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

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

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

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

Удирдлагын томилгооны хэсгээс тогтолцооны онцлог ялгаа харагдах буюу хяналт шалгалтын нэгдмэл тогтолцоотой, төвлөрсөн удирдлагатай байгууллагуудын дарга нь хамгийн өндөр албан тушаалтан байж, бусад албан тушаалтнууд түүнд захирагдахаар байна. Харин хяналт шалгалтын нэгдмэл бус тогтолцоотой, хамтарсан удирдлагатай байгууллагуудын дарга буюу Ерөнхийлөгч, Чэйрмэн нь Зөвлөлтэйгээ хамтран тэгш оролцоотойгоор эрх мэдлээ хэрэгжүүлдэг, ингэхдээ зарим тохиолдолд бүрэн эрхээ Зөвлөлийн аль нэг гишүүнд шилжүүлж болох (ХБНГУ-ын жишээ) зохицуулалттай байна.

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

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

Мэргэжлийн хяналтын төв байгууллагын даргыг томилох асуудлыг Төрийн хяналт шалгалтын тухай хуулийн 10 дугаар зүйлийн 10.2-т “Мэргэжлийн хяналтыг хэрэгжүүлэх төв байгууллагын даргыг Төсвийн байгууллагын удирдлага, санхүүжилтийн тухай хуулийн 45.1-д заасны дагуу нэр дэвшүүлсэн хүмүүсээс сонгож Монгол Улсын Ерөнхий сайд томилж чөлөөлнө” гэж, 2011 оны 12 дугаар сарын 23-ны өдрийн Төрийн хяналт шалгалтын тухай хуульд өөрчлөлт оруулах тухай хуулиар 10.2 дахь хэсгийн “Төсвийн байгууллагын удирдлага, санхүүжилтийн тухай хуулийн 45.1-д заасны дагуу” гэснийг “Төрийн албаны тухай хуулийн 35¹.1-д заасны дагуу” гэж өөрчилсөн⁷⁴ бөгөөд 2013 оны 01 дүгээр сарын 01-ний өдрөөс эхлэн дагаж мөрдсөн.

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

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

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

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

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

4.2. Дүгнэлт

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

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

Тав. Төрийн хяналт шалгалтын төрөл, хэлбэр

5.1. Үнэлгээ

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

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

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

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

“Д.Г.” ХХК дээр хийгдсэн хяналт шалгалт нь Төрийн хяналт шалгалтын тухай хуулийн 5 дугаар зүйлийн 5.2-т “Төлөвлөгөөт болон төлөвлөгөөт бус хяналт шалгалтыг эрх бүхий албан тушаалтны баталсан удирдамжийн дагуу хийнэ...”, 52.3-д “Төлөвлөгөөт бус хяналт шалгалтыг гагцхүү түүнийг явуулах болсон үндэслэл, удирдамжид заасан асуудлын хүрээнд хийнэ” гэж заасан журмыг зөрчин, хяналт шалгалт хийх удирдамжгүйгээр хяналт шалгалт хийж, улсын байцаагч Ч.Э., Ч.Н. нарын гаргасан дүгнэлт, актыг үндэслэн хариуцагч Д.Н. нь нэхэмжлэгчид шийтгэвэрийн хуудсаар торгууль ногдуулсан нь дээрх хуулийн заалтыг заасныг тус тус зөрчиж хяналт шалгалт хийсэн нь нэхэмжлэгчийн эрх, хууль ёсны ашиг сонирхлыг зөрчсөн байна гэж (үзэх) үндэслэлтэй байна.⁷⁵

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Учир нь удирдамжгүйгээр байгууллага, аж ахуйн нэгж дээр төлөвлөгөөт бус хяналт хийсэн тохиолдолд удирдамжгүйгээр шалгалт хийсэн гэх өргөдөл, гомдол гардаг, нөгөө талаас удирдамжгүйгээр хяналт шалгалт хийсэн тохиолдолд хариуцлагын асуудал ч яригддаг байна.⁷⁶

Үнэлэгдэх хэсэг	5 дугаар зүйл. Хяналт шалгалт хийх нийтлэг үндэслэл, журам 5.5.Хяналт шалгалтын бүрэлдэхүүнд төрийн болон төрийн бус мэргэжлийн бусад байгууллага, шинжээч, шинжилгээний байгууллага, иргэнийг татан оролцуулж болно. 9 дүгээр зүйл. Мэргэжлийн хяналт байгууллага, түүний бүрэн эрх 9.6.Мэргэжлийн хяналтын байгууллагын тодорхой чиг үүргийг буюу улсын байцаагчийн бүрэн эрхэд хамаарахаас бусад бүрэн эрхийг төрийн бус мэргэжлийн байгууллагад шилжүүлж болно.
Томъёологдсон шалгуур үзүүлэлт	Улсын байцаагчийн бүрэн эрхэд хамаарахаас бусад бүрэн эрхийг төрийн бус мэргэжлийн байгууллагад шилжүүлж ажиллаж байгаа эсэх?

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

2010 оны 6 дугаар сарын 10-ны өдөр батлагдсан Төрийн хяналт шалгалтын тухай хуульд нэмэлт, өөрчлөлт оруулах тухай хуулийн үзэл баримтлалын нэг үндэслэлийг “Төрийн хяналт шалгалтын зарим үйл ажиллагаанд төрийн бус байгууллага, мэргэжлийн холбоод, эрдэм шинжилгээний байгууллага, нарийн мэргэжлийн шинжээчийг татан оролцуулах, мэргэжлийн хяналтын тодорхой чиг үүргийг төрийн бус байгууллагад шилжүүлэхтэй холбогдсон асуудлыг хуульчлан зохицуулах шаардлага байна”⁷⁷ гэж тодорхойлж байсан. Мөн бүх аж ахуйн нэгж байгууллагын үйл ажиллагааг хяналт шалгалтад хамруулах биш, зөвхөн эрсдэл ихтэй аж ахуйн нэгжийн үйл ажиллагаанд хяналт шалгалтыг чиглүүлэх, бага болон дунд эрсдэлтэй бизнесийн үйл ажиллагаанд хийх хяналт шалгалтыг бодитой төлөвлөх үзэл баримтлалын дагуу 5⁴ дүгээр зүйл шинээр нэмсэн байдаг.⁷⁸

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

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

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

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

дэргэд ТББ-ын төлөөллийг оруулсан “Эрсдэлийн удирдлагын олон нийтийн зөвлөл”-ийг байгуулж байжээ. Гэвч сүүлийн үед энэ зөвлөл байгаа эсэх нь тодорхойгүй, үйл ажиллагаа нь ч тодорхойгүй, холбогдох мэдээлэл байхгүй байна.⁷⁹

Хуулийн дээрх заалтууд хэрэгжихгүй байгаа шалтгаан нь нэг талаас “ийнхүү хяналт шалгалт хэрэгжүүлэх мэргэшсэн, чадавх бүхий мэргэжлийн төрийн бус байгууллагууд байгаа эсэх”, нөгөө талаас эрх зүйн зохицуулалт хангалтгүй буюу хуульд “төрийн болон төрийн бус мэргэжлийн бусад байгууллага, шинжээч, шинжилгээний байгууллага, иргэнийг татан оролцуулах, зарим чиг үүргийг шилжүүлж болно” гэж зааснаас биш хэрхэн, яаж сонгож оролцуулах, чиг үүргийг хэрхэн шилжүүлэх, эдгээр байгууллагын хэрхэн сургаж, дадлагажуулж, чадваржуулах талаарх нарийвчилсан зохицуулалт байхгүй байгаа⁸⁰ явдал гэж үзэж болохоор байна.

Гэтэл практик дээр төрийн хяналт шалгалтад төрийн бус байгууллага, мэргэжлийн холбоодын оролцоог бий болгох нь эерэг нөлөөтэй байж болно.⁸¹ Тухайлбал, хөдөлмөрийн тухай хууль тогтоомжийн хүрээнд хяналт шалгалтыг хэрэгжүүлэхэд тухайн байгууллагын үйлдвэрчний эвлэл болон Монголын Үйлдвэрчний эвлэлийн холбоог оролцуулж болох юм. Түүнчлэн бага эрсдэлтэй объектод хийх хяналт шалгалтад төрийн бус байгууллага, мэргэжлийн холбоодыг ашиглаж болно.

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

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

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

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

эмнэлэг, сургууль, цэцэрлэгийн барилгад засвар хийх тухай дүгнэлт гаргах ажлуудыг холбогдох хуулийн хүрээнд мэргэжлийн байгууллагад шилжүүлэх асуудлыг судалж шийдвэрлэх саналыг ирүүлсэн байна.⁸²

Иймд хуулийн дээрх зохицуулалтыг илүү дэлгэрүүлэн боловсронгуй болгох шаардлагатай.

Үнэлэгдэх хэсэг	5 ⁴ дүгээр зүйл.Хяналт шалгалтын объектын эрсдэлийн ангилал 5 ⁴ .1.Хүний амь нас, эрүүл мэнд, хүрээлэн байгаа орчин, нийгмийн аюулгүй байдалд учруулж болох хор хохирол, үр дагаврыг харгалзан хяналт шалгалтын объектын эрсдэлийг бага, дунд, их хэмжээний гэж ангилна. 5 ⁴ .2.Энэ хуулийн 5 ⁴ .1-д заасан эрсдэлийн ангилалд хамааруулах шалгуур, үзүүлэлтийг Засгийн газар тогтооно. 5 ⁴ .3.Энэ хуулийн 5 ⁴ .2-т заасан шалгуур, үзүүлэлтийг үндэслэн эрсдэлийн ангилалд хамаарах объектын жагсаалт, шалгалтад хамруулах давтамжийн хугацааг мэргэжлийн хяналтын асуудал эрхэлсэн Засгийн газрын гишүүн хяналтын чиглэл бүрээр батална.
Томъёологдсон шалгуур үзүүлэлт	Практикт хэрхэн хэрэгжиж байна вэ? хэрэгжүүлэхэд хүндрэл, бэрхшээл тулгарч байгаа эсэх?

№	Ярилцлага
1.	* Хүний амь нас хохирч болзошгүй эрсдэл тохиосон, өөрөөр хэлбэл, хүн бэртээгүй, үхээгүй атлаа яг тухайн моментод дэлбэрэх гэж байгаа ч юм уу, ийм тохиолдолд үйл ажиллагааг зайлшгүй зогсоох шаардлага гардаг. Өмнөх хуулиудад бид газар дээр нь актыг үйлдээд лац тэмдэг тавиад зөрчлөөс урьдчилан сэргийлэх арга хэмжээ авч чаддаг байсан. Гэтэл одоогийн хуулиар прокурор заавал Зөрчлийн тухай хууль, Зөрчил шалган шийдвэрлэх тухай хуулийн дагуу хэрэг бүрдүүлнэ. Прокуророос “за одоо зогсоо” гэх хүртэл хэрэг зөрчил арилахгүй хэвээр үлдэнэ. Жишээ нь онц чухал объектод дэлбэрэх тэсрэх аюул хохирол хэвээр оршоор байна. Энэ зөрчлийг зогсоох бас нэг хэрэглүүр лац байдаг. Улсын байцаагч хажууд нь манаж зогсоод байх ямар ч боломж байхгүй учраас ямар нэгэн байдлаар лац тэмдгийг хэрэглэх шаардлага гардаг. Гэтэл ТХШТХ-д лацыг тавиад хэрэгжилтийг хангаагүй үед ямар нэгэн хуулийн хариуцлага байх эсэх зохицуулалт хангалтгүй. Мөн цаашид хяналт шалгалтаар ноцтой зөрчил илрээд, барилга байшин ашиглалтын шаардлага хангахгүй, өөр хүчин зүйл, эрсдэлээс хамаараад цаашид ашиглах боломжгүй бол бол прокурорын хяналттай, хяналтгүй байхаас үл хамаарч тухайн хуулийнхаа хүрээнд зогсоох акт үйлдсэнээ зарлаж байх, олон нийтэд хар жагсаалт үүсгэх, мөн мэргэжлийн хяналт заавал шаардахгүйгээр тухайн хар жагсаалтыг хараад олон нийт, хэрэглэгч өөрсдөө бизнес ажил үйлчилгээгээ эрсдэлээс хамгаалах нь зүйтэй байдаг юм.
2.	*Мэргэжлийн хяналтын байгууллагын эрсдэлийн удирдлагын стратегийг 2014 онд Шадар сайдаар батлуулсан. Тэнд эрсдэл суурьтай хяналтыг хэрэгжүүлэхэд эрсдэлийн удирдлагын стратегийг дөрвөн аргаар хэрэгжүүлнэ гэж заасан. Хэрэглэгчийн хяналт, дан ганц мэргэжлийн хяналтын байгууллага аюул эрсдэлийг удирдаж чадахгүй тул хэрэглэгчийн хяналт гэдэг практикт байхгүй байгаа.
3.	*Техникийн хяналт руу илүү чиглэсэн, зарим нь бүр тусгай чиг үүргийн, хими, тэсэрч дэлбэрэх бодис, цацраг гээд эрүүл мэнд, боловсролоосоо шал өөр чиг үүрэгтэй байдаг. Гэтэл эдгээрийг нэг хуулиар зохицуулаад, эрсдэлийн үнэлгээг нэг зүйлээр хийгээд, тавьж байгаа шалгуур нь бас адил яваад байх нь зохимжгүй юм. Үүнийг хуулиар нарийвчлан тусгаж өгөх шаардлагатай.

Төрийн хяналт шалгалтын тухай хуульд нэмэлт, өөрчлөлт оруулах тухай 2010 оны 6 дугаар сарын 10-ны өдрийн хуулиар дээрх зүйлийг нэмэлтээр оруулах үзэл баримтлалыг “Хүний амь нас, эрүүл мэнд, хүнсний аюулгүй байдал, байгаль орчинд учруулах хохирол, үр дагаврыг хязгаарлан тогтоосон эрсдэлийн үнэлгээнд тулгуурлан хяналт шалгалтыг хэрэгжүүлэх асуудлыг хуулийн төсөлд тусгасан.

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

Эрсдэлд тулгуурлан хяналт шалгалтыг хэрэгжүүлснээр бүх аж ахуйн нэгж байгууллагын үйл ажиллагааг хяналт шалгалтад хамруулах биш, зөвхөн эрсдэл ихтэй аж ахуйн нэгжийн үйл ажиллагаанд хяналт шалгалтыг чиглүүлэх боломжтой болох бөгөөд хяналт шалгалтын төлөвлөлт бодитой болж, бага болон дунд эрсдэлтэй бизнесийн үйл ажиллагааг хийх хяналт шалгалт эрс багасаж, давхардал арилж, хяналт шалгалтад зориулагдсан төсвийн хөрөнгийн хэмнэгдэл, үр дүн гарах ийм боломжтой” гэж тодорхойлж байжээ.⁸³

Төрийн хяналт шалгалтын тухай хуулийн 5⁴.2-т заасны дагуу Засгийн газрын 2012 оны 23 дугаар тогтоолоор “Хяналт шалгалтын объектыг эрсдэлийн ангилалд хамааруулах шалгуур, үзүүлэлт”-ийг,⁸⁴ 2014 оны 233 дугаар тогтоолоор “Импортын барааны эрсдэлийг тодорхойлох шалгуур, үзүүлэлт”-ийг⁸⁵, хуулийн 5⁴.3-т заасны дагуу Шадар сайдын 2014 оны 60 дугаар тушаалаар “Хилийн мэргэжлийн хяналтад хамрагдах их, дунд, бага эрсдэлтэй барааны жагсаалт”-ыг тус тус баталжээ.⁸⁶ Түүнчлэн хуулийн 5⁴.3-т заасны дагуу Шадар сайдын тушаалаар батлагдсан “Хяналт шалгалтын эрсдэлийн ангилалд хамаарах объектын жагсаалт”-ыг үндэслэн эрсдэлийн үнэлгээг харгалзан мэргэжлийн хяналтын төв болон орон нутгийн байгууллагаас дараа онд хийх хяналт шалгалтын төлөвлөгөөгөө боловсруулан баталж, олон нийтэд мэдээлж байна.

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

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

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

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

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

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

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

№	Ярилцлага
1.	*Хуульд төлөвлөгөөт ба төлөвлөгөөт бус хянан шалгалт гэж байгаа. Төлөвлөгөөт хяналт шалгалтыг бид жилийн өмнө батлуулаад явдаг. Аж ахуйн нэгж дээр очихоосоо өмнө мэдэгддэг. Харин төлөвлөгөөт бус нь зөвхөн дээд газрын шийдвэр, өргөдөл, гомдлоор хийдэг. Эрүүл мэндийн салбарт гэнэтийн шалгалт хийх зайлшгүй шаардлага үүсдэг. Тухайлбал, хууль бус үр хөндөлт, эмийн хяналт зэрэг асуудал. Гэтэл бид хууль бусаар үр хөндөж байгаа газарт шууд яваад орж болохгүй. Үүнээс үүдэн гарах эрсдэл, аюул маш өндөр. Гэтэл дээд газраас, Үндэсний аюулгүй байдлын зөвлөл зэрэг газраас биднээс их зүйл шаардаад, хуулийн хэрэгжилт ямар байна гэх зэргээр асуугаад байдаг. Нэг ёсондоо биднийг хуулийн хэрэгжилтийг хангуулдаг байгууллага мэт андуурдаг. Бид хяналт тавьдаг л байгууллага. Тиймээс гэнэтийн шалгалт манай зарим салбарт зайлшгүй байх шаардлагатай тул үүнийг хийх боломжоор хангах хэрэгтэй.
2.	*Төлөвлөгөөт хяналт шалгалт гэдэгт МХЕГ-аас баталсан төлөвлөгөөний дагуу НМХГ-аас удирдамж баталж НМХГ-ын улсын байцаагч хяналт шалгалтыг хийдэг. Жишээлбэл НМХГ-ын "Болд" гэж байгаль орчны хяналтын улсын байцаагч байна. Гэтэл НМХГ-аас гадна нийслэлийн Засаг дарга бас удирдамж гаргана. Нийслэлийн Засаг даргын агентлагуудад хяналт шалгалт хийх эрх байхгүй. Зөрчлийг илрүүлээд арга хэмжээ авах эрх ч байхгүй. Тэгэхээр дахин манай байгаль орчны байцаагч "Болд" явна. Дүүргийн Засаг дарга удирдамж батална. Дүүргийн Засаг даргад бас арга хэмжээ авах эрх байхгүй. Дахиад л "Болд" яг энэ чиглэлээрээ явна. Ингээд гурван даргын удирдамжаар явж байна. Тэд өөрсдөө хэрэгжилтэд хяналт тавина гэдэг нь мэргэжлийн хяналтыг л авч явдаг. Өөрсдөд нь хүн байхгүй, эрх мэдэл байхгүй. Тиймээс хуулийн хэрэгжилтэд хяналт тавина гээд агентлагууд бол мэддэг хүн байхгүй. Дүүрэг, нийслэл чинь амьдрал дээр нэг байцаагчийг гурван удирдамжаар гурван өдөр явуулаад байна. Энэ нь ач холбогдолгүй, аж ахуйн нэгжүүдэд үнэхээр хэцүү л дээ. Үндсэн ажлаа хийх гэхээр шалгана шүү, байж байгаарай гээд л. Ингээд бүх алдсан юмнууд нь мэргэжлийн хяналт дээр л наалдаж орж ирээд буудаг.
3.	*Төлөвлөгөөт хяналт шалгалтыг урьдчилан мэдэгдэхээс гадна гэнэтийн хяналт шалгалт хийх хэрэгтэй байна. Тухайлбал, Хүнсний 20-ийн орон сууцны барилга дор маш олон гуанз, ресторанууд байна. Дээд давхруудад нь айлууд амьдарч байхад подвалд маш олон газ хадгалдаг, одоо ч байгаа. Гэтэл бид гэнэт очиж чадахгүй учраас удирдамжаа үзүүлчихээр урьдчилж бэлтгээд нөгөөхөө хураачихдаг. Хаалгыг нь нээгээд үзэхээр ямар ч зөрчилгүй байдаг. Энэ нь тэсэрч дэлбэрэх аюултай бөгөөд саяхан хавар бүр ийм тэсэрч дэлбэрсэн тохиолдол гарсан. Үүнээс үүдэж барилгад доргилт өгөх, хүчтэй биш байсан ч хийнд нь хүн, амьтан хордох аюултай.

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

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

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

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

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

Төрийн хяналт шалгалтын тухай хуулийн 3¹ дугаар зүйлийн 3^{1.1.2}-т “хяналт шалгалтын арга, хэлбэр” гэж тухайн хяналт шалгалтад хамаарах баримт бичгийг хянан үзэх, шалгуулагч этгээдийн үйл ажиллагаагаа явуулдаг нутаг дэвсгэр, байр, барилга байгууламж, өрөө тасалгаа, тоног төхөөрөмж, бусад объект, тээврийн хэрэгсэл, ачаа бараанд үзлэг хийх, бүтээгдэхүүн болон тухайн үйлдвэрлэл, үйлчилгээ, худалдааны орчноос дээж авч шинжлэх, турших, учирсан хор хохирол болон гаргасан зөрчлийн хоорондох уялдаа холбоог тогтоох зорилгоор шинжилгээ явуулах зэрэг хяналт шалгалт хийх эрх бүхий байгууллагын албан тушаалтан, түүнчлэн хууль тогтоомжид заасан журмын дагуу хяналт шалгалтад татагдан оролцож байгаа шинжээч, шинжилгээний байгууллагын үйл ажиллагааг” ойлгоно гэж заасан боловч МХЕГ-ын даргын 2019 оны А/67 дугаар тушаалаар батлагдсан “Мэргэжлийн хяналт шалгалтын ерөнхий шаардлага” стандартын 8-д “хяналт шалгалтын хэлбэр” нь 1. Шалгалт; 2. Урьдчилан сэргийлэх шалгалт; 3. Тандалт судалгаа; 4. Хяналт шинжилгээ; 5. Зөвлөн туслах үйлчилгээ гэсэн 5 хэлбэртэй байхаар тусгасан.

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

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

Дээрхээс үзэхэд хяналт шалгалтын ангилал, төрөл, хэлбэр гэсэн нэр томъёонууд нь хоорондоо зөрчилтэй, нэг мөр ойлгогдохоор биш байна. Төрийн хяналт шалгалтын тухай хуулийн 5^{5.8}-д заасан “хилийн мэргэжлийн хяналт”, “Мэргэжлийн хяналт шалгалтын ерөнхий шаардлага” стандартын 9.3-т заасан “гүний хяналт шалгалт” нь ангилал, төрлийн алинд нь хамаарах нь тодорхой бус байна.

Хяналт шалгалтыг хяналтын хуудсын дагуу хэрэгжүүлэх зохицуулалт Төрийн хяналт шалгалтын тухай хуульд нэмэлт, өөрчлөлт оруулах тухай 2010 оны 6 дугаар сарын 10-ны өдрийн хуулиар шинээр нэмэгдсэн байдаг. Тухайн үед энэ нэмэлтийн үзэл баримтлалыг “хяналтын хуудсыг нэвтрүүлснээр дараах үр дүн гарна гэж тооцож байгаа юм. Хяналт шалгалтыг хэрэгжүүлэх үйл ажиллагааг тодорхой болгох бөгөөд хэн шалгаж байгаагаас үл хамааран хяналт шалгалтыг тогтсон нэг арга хэлбэрээр явуулж, асуудалд бодитой хандах, хөндлөнгийн нөлөөллөөс ангид байх боломж бүрдэнэ. Мөн хууль нийтээр дагаж мөрдөх эрхийн актын уялдаа холбоог хангаж, эрх зүйн давхардал хийдэгдлийг багасгах боломж нөхцөл бүрдэх юм. Шалгуулагч этгээдийн эрх зүйн мэдлэг сайжирч, хууль дүрмийг нэг мөр ойлгон сахин биелүүлэхэд эерэг нөлөө үзүүлнэ. Хяналт шалгалтын ил тод нээлттэй байдлыг хангаж, шалгагч мэдээллийн нэг түвшинд байх нөхцөл бололцоо бүрдэнэ” гэж тодорхойлж байжээ.⁸⁷

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

Төрийн хяналт шалгалтын тухай хуулийн 5 дугаар зүйлийн 5.7-д заасны дагуу “хяналт шалгалтыг ... хяналтын хуудаст заасан асуудлын хүрээнд хийж гүйцэтгэнэ” гэсэн заалтыг хэрэгжүүлэхэд практикт зарим бэрхшээлтэй зүйлүүд гардаг байна. Тодруулбал, хяналтын хуудсыг жил бүр боловсронгуй болгон өөрчилж байгаа боловч, орон нутагт үйл ажиллагаа явуулж буй жижиг хүнсний цех болон томоохон үндэсний үйлдвэрлэгчдийн үйл ажиллагааг шалгах нэг хяналтын хуудастай бөгөөд эрсдэлийг дүгнэхэд хүндрэлтэй⁸⁸, хяналтын хуудсанд өөр байцаагчийн шалгах зүйл давхарддаг (газар, байгаль орчны хяналтын хуудас, эрүүл ахуй, хүнсний чанар стандартын хяналт гэх мэт)⁸⁹ гэх мэт асуудлууд практикт үүсдэг байна.

Төрийн хяналт шалгалтын тухай хуулийн 5^{2.3}-т “Төлөвлөгөөт бус хяналт шалгалтыг гагцхүү түүнийг явуулах болсон үндэслэл, удирдамжид заасан асуудлын хүрээнд хийнэ.” гэж заасан тул төлөвлөгөөт бус хяналт шалгалтад хяналтын хуудас хэрэглэх шаардлаггүй, гомдолд дурдсан асуудал хяналтын хуудаст тусгагдаагүй байдаг, эсхүл хяналтын хуудаст маш олон асуудал тусгагдсан байдаг тул төлөвлөгөөт бус хяналт шалгалтад нийцдэггүй, хэрэглэхэд хүндрэлтэй байдаг гэсэн саналыг улсын байцаагчид тавьдаг байна.

Дээрх хуулийн 5.7, 5^{2.3} дахь заалтуудыг хооронд нь нийцүүлэх, боловсронгуй болгох шаардлагатай байна.

Төрийн хяналт шалгалтын тухай хуулийн 3¹ дугаар зүйлийн 3^{1.1.2}-т “хяналт шалгалтын арга хэлбэр” гэсэн нэр томъёонд тусгагдсан аргуудаас зөвхөн “дээж авах”- ыг хуулийн 5⁵ дугаар зүйлд нарийвчлан зохицуулсан байна.

Мөн 3^{1.1.2}-т хяналтын аргыг цөөн хязгаарлагдмал хүрээнд тусгасан тул холбогдох салбар хууль, байгууллагын стандартаар зохицуулж байна. Тухайлбал, “Мэргэжлийн хяналт шалгалтын ерөнхий шаардлага” стандартын 7-д дараах байдлаар тусгасан байна:

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

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

Зөрчлийн тухай хууль, Зөрчил шалган шийдвэрлэх тухай хууль хэрэгжиж эхэлсэнтэй холбогдуулан Төрийн хяналт шалгалтын тухай хуулийн 5.13-т “Шалгалтын явцад илрүүлсэн зөрчлийг нэн даруй арилгаж, тавьсан шаардлагыг бүрэн биелүүлсэн бол тухайн этгээдийн хүсэлт, давтан шалгалтын дүнг үндэслэн ногдуулсан торгуулийн хэмжээг багасгах, эсхүл тухайн арга хэмжээг хүчингүй

88 Дорнод аймгийн мэргэжлийн хяналтын газраас ирүүлсэн санал.

89 Дундговь аймгийн мэргэжлийн хяналтын газраас ирүүлсэн санал.

болгож болох бөгөөд энэхүү шийдвэрийг дээд шатны улсын байцаагч гаргана” гэсэн заалт хэрэгжих боломжгүй болсон байна. Учир нь эдгээр хуулийн хүрээнд зөрчил гаргасан этгээдэд шийтгэл ногдуулах, эсхүл ногдуулсан торгуулийн хэмжээг багасгах, хүчингүй болгох боломжгүй байдаг.

Зөрчил шалган шийдвэрлэх, шийтгэл оногдуулах ажиллагаа нь Зөрчлийн тухай, Зөрчил шалган шийдвэрлэх тухай хуулиар зохицуулагдаж байгаа бөгөөд цаашид эдгээр хуультай Төрийн хяналт шалгалтын тухай хуулийн холбогдох зохицуулалтыг нийцүүлэх, хууль хоорондын уялдааг хангах чиглэлээр боловсронгуй болгох шаардлагатай байна.

5 ¹ дүгээр зүйл. Төлөвлөгөөт хяналт шалгалт
5 ¹ .1. Мэргэжлийн хяналтын төв болон орон нутгийн байгууллагаас дараа жилд хийх хяналт шалгалтын төлөвлөгөөг эрсдэлийн үнэлгээг харгалзан мэргэжлийн хяналтын төв байгууллага өмнөх жилийн 12 дугаар сарын 01-ний өдрийн дотор баталж, олон нийтэд мэдээлнэ.
5 ¹ .2. Хяналт шалгалтын байгууллага төлөвлөгөөт хяналт шалгалт хийх тухайгаа шалгуулах этгээдэд таваас доошгүй хоногийн өмнө шуудангаар, утсаар, эсхүл биечлэн мэдэгдэх бөгөөд мэдэгдэлд шалгалт хийх байгууллагын нэр, шалгалт эхлэх ба дуусах хугацааг заана.
5 ¹ .3. Хуульд өөрөөр заагаагүй бол тухайн объект дээр хийх төлөвлөгөөт хяналт шалгалтын үргэлжлэх хугацаа ажлын 15 өдрөөс илүүгүй байх бөгөөд үүнд шалгалтын дүнг гаргах хугацаа болон санхүүгийн хяналт шалгалт хамаарахгүй.

Мэргэжлийн хяналтын улсын байцаагчдаас Төрийн хяналт шалгалтын тухай хуулийн 5¹ дугаар зүйлийн 5¹.2-т заасны дагуу төлөвлөгөөт хяналт шалгалтыг шалгуулах этгээдэд урьдчилан мэдэгддэг зохицуулалтыг хүчингүй болгох саналыг удаа дараа гаргадаг байна.⁹⁰ Учир нь мэргэжлийн хяналтын төв болон орон нутгийн байгууллагаас дараа жилд хийх хяналт шалгалтын төлөвлөгөөг эрсдэлийн үнэлгээг харгалзан мэргэжлийн хяналтын төв байгууллага өмнөх жилийн 12 дугаар сарын 01-ний өдрийн дотор баталж, олон нийтэд мэдээлдэг.

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

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

5² дугаар зүйл. Төлөвлөгөөт бус хяналт шалгалт

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

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

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

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

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

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

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

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

5³ дугаар зүйл. Гүйцэтгэлийн шалгалт

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

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

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

Төрийн хяналт шалгалтын тухай хуулийн 5³ дугаар зүйлийн 5³.1-д “Гүйцэтгэлийн шалгалтыг өмнөх шалгалтын явцад илэрсэн зөрчлийг арилгуулах талаар хяналт шалгалтын байгууллагаас өгсөн албан шаардлагын⁹¹ биелэлтийг хянах зорилгоор явуулна” гэж зааснаас үзэхэд гүйцэтгэлийн шалгалт нь өмнө нь хийгдсэн хяналт шалгалт (төлөвлөгөөт эсхүл төлөвлөгөөт бус)-аар илэрсэн зөрчлийг арилгуулах зорилгоор өгсөн албан шаардлагын биелэлтийг шалгах зорилготой нь тодорхой байна. 2010 оны 06 дугаар сарын 10-ны өдөр батлагдсан Төрийн хяналт шалгалтын тухай хуульд нэмэлт, өөрчлөлт оруулах тухай хуулийн төслийг УИХ хэлэлцэж байх үед “гүйцэтгэлийн шалгалт” нь хяналт шалгалтын бие даасан ангилал байх эсэх асуудал дараах байдлаар хөндөгдөж байсан байна.⁹²

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Түүнчлэн гүйцэтгэлийн шалгалтаар өмнөх хяналт шалгалтаар илэрсэн зөрчлийг арилгуулахаар үйлдсэн албан шаардлага буюу үүрэг хүлээлгэсэн шинжтэй “захиргааны акт”-ын биелэлт хангасан эсэхийг шалгаж буй явдал юм. Захиргааны ерөнхий хуулийн Наймдугаар бүлэгт “захиргааны шийдвэр гүйцэтгэл”⁹³-ийн тухай зохицуулалтыг тусгасан. Өөрөөр хэлбэл, гүйцэтгэлийн шалгалтыг төрийн хяналт шалгалтын бие даасан ангилал (төрөл) гэж үзэх боломжгүй байгаа бөгөөд энэ нь захиргааны байгууллагаас гаргасан захиргааны актын хэрэгжилтийг хангаж буй явдал байна. Иймд гүйцэтгэлийн шалгалтын талаарх эрх зүйн зохицуулалтыг

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

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

“захиргааны шийдвэр гүйцэтгэл”-ийн хүрээнд авч үзэж боловсронгуй болгох шаардлагатай.

Зарим гадаад орны туршлага

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

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

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

Монгол Улс	Хорват Улс	Босния Херцеговин Улс
Хяналт шалгалтын төрлийг хуульчилсан эсэх		
Тийм.	Үгүй.	Тийм.
Хяналт шалгалтын төрөл		
Монгол Улсын ТХШТХ-ийн 5 ¹ , 5 ² , 5 ³ дугаар зүйлүүдэд тус тус хяналт шалгалтын төрлийг хуульчилсан бөгөөд дараах төрөл байна. Үүнд: • Төлөвлөгөөт хяналт шалгалт • Төлөвлөгөөт бус хяналт шалгалт • Гүйцэтгэлийн хяналт шалгалт Энэхүү төрлийн томъёолол нь социализмын үеэс эхлэлтэй болохыг тухайн үеийн захиргааны эрх зүйн сурах бичгээс харж болно. Тухайлбал, Б.Чимид багшийн 1973 оны бүтээлд “... хяналт шалгалтыг төлөвлөгөөт, төлөвлөгөөт бус гэж хоёр хуваана. ... Хяналт шалгалтын төрөл зүйл дотор гүйцэтгэлийн шалгалт маш чухал байр суурь эзэлнэ” ⁹⁴ гэжээ.	Хэдийгээр Хорват Улсын ТХШТХ-д хяналт шалгалтын төрлийг хуульчлаагүй боловч байцаагчийн бүрэн эрхтэй холбогдох зохицуулалтыг үзвэл хяналт шалгалтыг дараах хоёр төрөлд ангилж болох юм. Үүнд: • Урьдчилан мэдэгдэх шаардлагатай • Урьдчилан мэдэгдэх шаардлагагүй Тодруулбал, тус улсын хуулийн байцаагчийн бүрэн эрхийг зохицуулсан 28 дугаар зүйлд “Хяналт шалгалтын үр дүнгийн нөлөөллийг бууруулахгүй гэж үзвэл хяналт шалгалтад хамрагдагч этгээдэд шалгалтын талаар урьдчилан мэдэгдэх” гэж зааснаас үзвэл хяналт шалгалтыг урьдчилан мэдэгдэх эсэх нь байцаагчийн эрх хэмжээний асуудал байна.	Босния Херцеговин Улсын Хяналтын асуудал эрхэлсэн Холбооны Удирдах газрын хувьд хяналт шалгалтын төрлийг хугацаагаар нь дараах гурав ангилж байна. Үүнд: • Жилийн турш гүйцэтгэх хяналт шалгалт • Сард гүйцэтгэх хяналт шалгалт • Хууль тогтоомжийг хэрэгжүүлэх зорилгоор салбарын бусад нэгжтэй хамтран хийх тусгай хяналт шалгалт Ингэхдээ хяналт шалгалтын жилийн төлөвлөгөөг газрын Захирал боловсруулж, батална. Жилийн төлөвлөгөө нь албаны нууц байна. Төлөвлөгөөнд хяналт шалгалтын чиглэл, газар тус бүрээр хяналт шалгалтын сэдвийг боловсруулж, сард гүйцэтгэх болон жилд гүйцэтгэх тоог гаргана.

94 Б.Чимид, БНМАУ-ын Захиргааны эрх ерөнхий анги, УБ, 1973, 359 дэх тал.

Дээрх хүснэгтээс үзвэл улсуудын зохицуулалт хоорондоо харилцан адилгүй байна. Хорват Улсын хувьд хуульдаа зохицуулаагүй тул агуулгаар нь дээрх байдлаар ангилах боломжтой юм. Харин Босниа Херцеговинийн хувьд хяналт шалгалтын төрлийг хугацаагаар нь ангилсан байна. Хэдийгээр Монгол Улсын ТХШТХ-д хяналт шалгалтын хугацааны ангилал хуульчлагдаагүй боловч онолын хувьд хугацаагаар нь "... урьдчилсан, явцын, дараагийн (эцсийн) гэж хувааж болно"⁹⁵ гэж эрдэмтэн Б.Чимид тэмдэглэжээ.

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

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

Үнэлэгдэх хэсэг	5⁵ дугаар зүйл. Шинжилгээнд дээж авах 5⁵.1.Хяналт шалгалтын явцад бүтээгдэхүүнээс дээж /цаашид "дээж" гэх/ авах бол улсын байцаагч тусгайлан акт бичих бөгөөд түүнд дараахь зүйлийг тусгана: 5⁵.1.1.дээж авах тухай акт бичсэн он, сар, өдөр, газар; 5⁵.1.2.шалгуулагч этгээдийн нэр, хаяг; 5⁵.1.3.дээж авахад байлцсан шалгуулагч этгээдийн төлөөлөгчийн нэр, албан тушаал; 5⁵.1.4.дээж авсан улсын байцаагчийн эцэг /эх/-ийн нэр, өөрийн нэр, албан тушаал; 5⁵.1.5.дээж авах үндэслэл, шаардлага; 5⁵.1.6.импортолсон улс болон үйлдвэрлэгчийн нэр; 5⁵.1.7.дээж авсан хугацаа, бүтээгдэхүүний нэр, төрөл, савлалт, цувралын дугаар, үйлдвэрлэсэн болон хадгалалтын дуусах хугацаа, нийт импортолсон болон дээж авсан тоо хэмжээ, дээжийн үнэ. 5⁵.2.Энэ хуулийн 5⁵.1-д заасан актыг гурван хувь үйлдэх бөгөөд шалгуулагч этгээд болон итгэмжлэгдсэн лабораторид тус тус нэг хувийг өгч, үлдэх хувийг шалгалтын хувийн хэрэгт хавсаргана. 5⁵.3.Улсын байцаагч холбогдох журмын дагуу дээж авч тухайн дээжийн бүрэн бүтэн байдал, ариун чанар, хадгалалт болон тээвэрлэлт, температурын горимыг хангана. Дээж авах, түүнийг хадгалах, тээвэрлэхтэй холбогдсон журмыг мэргэжлийн хяналтын асуудал эрхэлсэн Засгийн газрын гишүүн батална. 5⁵.4.Шалгуулагч этгээд дээж авах явцад байлцаж санал, гомдол гаргах эрхтэй. 5⁵.5.Бүтээгдэхүүний дээж, загвар авснаар шалгуулагч этгээдийн үйлдвэрлэлийн горимын хэвийн үйл ажиллагаа алдагдах тохиолдолд түүнийг шинжилсэний дараа буцаан олгоно. 5⁵.6.Хяналт шалгалтын байгууллага шинжилгээнд авах дээжийн үнийг төлөх бөгөөд тухайн бүтээгдэхүүний үнийг тодорхойлох аргачлалыг санхүүгийн асуудал эрхэлсэн Засгийн газрын гишүүн батална. Бүтээгдэхүүний үнийг тодорхойлохдоо тухайн бүтээгдэхүүний сүүлийн зургаан сарын бөөний /зах зээлийн/ үнийг харгалзана. <u>/5⁵.6 дахь хэсгийг 2011 оны 01 дүгээр сарын 01-ний өдрөөс эхлэн дагаж мөрдөнө/</u> 5⁵.7.Шинжилгээний дүнгээр дээж нь хууль тогтоомж, стандартад заасан шаардлагыг хангаагүй, түүнчлэн тухайн бүтээгдэхүүнд давтан шинжилгээ хийсэн, хоол хүнсээр дамжих өвчний дэгдэлт гарсан тохиолдолд шинжилгээний төлбөрийг шалгуулагч этгээдээс гаргуулна. 5⁵.8.Хилийн мэргэжлийн хяналт шалгалтад энэ зүйл хамаарахгүй. /Дээрх 5⁵ дугаар зүйлийг 2010 оны 06 дугаар сарын 10-ны өдрийн хуулиар нэмсэн/
Томъёологдсон шалгуур үзүүлэлт	Шинжилгээнд дээж авах харилцаатай холбоотой зохицуулалт практикт хэрхэн хэрэгжиж байна вэ?

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

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

Мэргэжлийн хяналтын байгууллагын бүтцэд дараах лабораториуд үйл ажиллагаа явуулж байна.

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

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

Дээрх лабораториуд нь хяналтын дээж буюу улсын байцаагч нарын хяналт шалгалтын явцад авсан, цагдаа, хил, гаалийн байгууллагаас ирсэн, Монгол Улсын эмийн бүртгэлийн, эмийг зах зээлд гаргасны дараах тандалт судалгааны, эх орны үйлдвэрийн шинээр үйлдвэрлэж буй эмийн стандарт-фармакопейн өгүүллийн төслийн дээжүүдэд стандарт болон төслийн дагуу хими, нян судлал, биологийн шинжилгээг эм, био бэлдмэл, эмнэлгийн хэрэгсэл, эмийн түүхий эд, биологийн идэвхт бүтээгдэхүүний нэг дээжид 5-22 үзүүлэлтээр хийж, жилд дунджаар 1800-2200 шинжилгээнд 15000-22000 үзүүлэлтийг шинжилж байна⁹⁶.

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

Төрийн хяналт шалгалтын тухай хуулийн 5⁵ дугаар зүйлийн 5^{5.3}-д заасны дагуу дотоодод дээж авах, түүнийг хадгалах, тээвэрлэхтэй холбогдсон журмыг Шадар сайдын 2011 оны 19 дүгээр тушаалаар, Лабораторид дээж хүлээлгэн өгөх, лабораторид дээж хүлээн авах, шинжилгээний дүнг олгох, төлбөр барагдуулах үйл ажиллагаанд мөрдөх журам"-ыг Шадар сайдын 2015 оны 04 дүгээр тушаалаар зохицуулж байна.

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

№	Ярилцлага
1.	*Аж ахуйн нэгжээс манайх дээж авахад мөнгийг нь төр төлөх ёстой гэсэн зохицуулалт байгаа. Төр хэзээ ч төлөхгүй, тийм мөнгө байхгүй. Аж ахуйн нэгжүүд нь биднээс мөнгө нэхэхээр бид ч өгч чаддаггүй. Цаашид аж ахуйн нэгж, байгууллага Хүнсний аюулгүй байдлын тухай хуулиараа өөрсдөө өөрийн бүтээгдэхүүнд чанарын аюулгүй байдалд хяналт тавина гээд заах ёстой. Ингээд заачихвал аюулгүй байдлаа өөрсдөө даагаад явах ёстой гэж харж байна. Төрөөс мөнгө гаргуулна гэдэг чинь хэрэгждэггүй, хэрэгжүүлж чадаж байгаа ч юм байхгүй. Үүнийг зөв гаргалгаанд оруулж хуульчлах ёстой.
2.	*Хуулийн “5 ⁵ .5-д Бүтээгдэхүүний дээж, загвар авснаар шалгуулагч этгээдийн үйлдвэрлэлийн горимын хэвийн үйл ажиллагаа алдагдах тохиолдолд түүнийг шинжилсэний дараа буцаан олгоно”, 5 ⁵ .6.Хяналт шалгалтын байгууллага шинжилгээнд авах дээжийн үнийг төлөх гэсэн заалттай холбоотой төсөв хууль хэрэгжиж эхэлснээс хойшхи эхний хоёр, гурван жил төсөвт байдаг байсан. Аж ахуйн нэгжээс үнийг нэхдэг. Тухайлбал, Шарга морьтын дэлгүүрт хуурамч архи зарж байна гээд гомдол гаргадаг. Тэгээд манай байцаагч дээж аваад шинжлэхээр зүгээр архи байсан. Ингээд аж ахуйн нэгж нь манайхаас архиа нэхдэг. Гэтэл шинжилгээний мөнгө манайд байхгүй. Бид байцаагчдаа чиний хариуцдаг үүрэг юм чинь чи зохицуул, төсөвт суугаагүй юм чинь мөнгө байхгүй гэж хэлдэг. Хуульд бол өгнө гэж байгаа.

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

1.Төрийн хяналт шалгалтын тухай хуулийн 5⁵ дугаар зүйлийн 5⁵.6-д “Хяналт шалгалтын байгууллага шинжилгээнд авах дээжийн үнийг төлөх бөгөөд тухайн бүтээгдэхүүний үнийг тодорхойлох аргачлалыг санхүүгийн асуудал эрхэлсэн Засгийн газрын гишүүн батална. Бүтээгдэхүүний үнийг тодорхойлохдоо тухайн бүтээгдэхүүний сүүлийн зургаан сарын бөөний /зах зээлийн/ үнийг харгалзана” гэж заасан боловч дээжийг худалдан авах энэ зохицуулалт өнөөдрийг хүртэл хэрэгжээгүй⁹⁷. Энэхүү заалт нь төсвийн хүндрэлтэй байдал, дээжийн үнийг шалгуулагч этгээдэд ямар журмаар олгох нь тодорхойгүйгээс хэрэгжээгүй тул хасах.

2.Төрийн хяналт шалгалтын тухай хуулийн 5⁵ дугаар зүйлийн 5⁵.7-д “Чанарын үзүүлэлтээр шаардлага хангаагүй бол тухайн үзүүлэлтийн үнийг, аюулгүйн үзүүлэлтээр шаардлага хангаагүй бол шинжилгээний төлбөр бүрэн авах” гэж нэмэх⁹⁸.

3.Төрийн хяналт шалгалтын тухай хуулийн 5⁵ дугаар зүйлийн 5⁵.8-д “Хилийн мэргэжлийн хяналт шалгалтад энэ зүйл хамаарахгүй” гэж заасан нь хил дээр дээжийг ямар журмаар авах, хэн журам гаргах, дээжийн хэмжээг хэн тогтоох талаар эрх зүйн зохицуулалт байхгүй байна. Гэтэл Европын холбооны гишүүн орнууд нийтээрээ дагаж мөрддөг, хил дээрх хүнс, тэр дундаа жимс, жимсгэнийн хяналт шалгалтын талаар зохицуулсан Европын холбооны No 543/2011 дугаартай удирдамжийг жишээ болгон авч үзвэл тус удирдамжийн V хавсралтад зааснаар хилээр оруулж ирж буй жимс, жимсгэнэд газар дээр нь хяналт шалгалт хийхдээ дээж авах бөгөөд дээж нь хэд хэдэн үе шаттай байх талаар нарийвчлан тодорхойлжээ.⁹⁹ Тодруулбал, Анхны дээж (хэд хэдэн анхны дээжийг нийлүүлж холимог дээж бас авна), Хоёрдогч дээж

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

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

99 <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/HTML/?uri=CELEX:32011R0543&from=GA#d1-e485-1-1> [Сүүлд үзсэн: 2021.01.05].

(анхны дээжээс санамсаргүй түүврийн аргаар авсан дээж) зэрэг үе шат, хэд хэдэн аргаар дээж авч байж тухайн бүтээгдэхүүнийг хилээр оруулахыг зөвшөөрдөг байна.

Дээрх саналууд болон ярилцлагын хэсгээс үзвэл Төрийн хяналт шалгалтын тухай хуулийн 5^д дугаар зүйлийн 5^д.6, 5^д.7, 5^д.8 дахь хэсгүүдийн хэрэгжилт хангалтгүй тул эрх зүйн зохицуулалтыг боловсронгуй болгох шаардлагатай байна.

1.Хяналт шалгалт хийх нийтлэг үндэслэл, журмын хүрээнд:

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

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

Нөгөөтэйгүүр Төрийн хяналт шалгалтын тухай хуулийн 5 дугаар зүйлийн 5.3-т ямар хяналт шалгалтыг удирдамжгүйгээр хийх талаар тодорхой зааглаж тусгаагүй ч уг заалтын гипотез хэсгийн “хүний амь нас, эрүүл мэнд, хүрээлэн байгаа орчинд шууд буюу шууд бусаар ноцтой аюул болон их хэмжээний хор хохирол учруулж байгаа буюу учруулж болох нөхцөл байдал үүссэн” гэж тодорхойлсныг 5^д.1-д “Төлөвлөгөөт бус хяналт ... түүнчлэн осол аваар, халдварт өвчин, хордлого зэрэг хүний амь нас, эрүүл мэнд, хүрээлэн байгаа орчинд шууд буюу шууд бусаар хор хохирол учруулсан тохиолдолд болон хууль тогтоомжид заасан бусад үндэслэлээр хийнэ” гэж заасантай харьцуулан үзэхэд удирдамжгүйгээр хийх хяналт шалгалт нь зөвхөн төлөвлөгөөт бус хяналт шалгалтад хамаарахаар байна. Харин МХЕГ-ын даргын 2019 оны А/67 дугаар тушаалаар батлагдсан “Мэргэжлийн хяналт шалгалтын ерөнхий шаардлага” стандартын 9.9-д “Төлөвлөгөөт болон төлөвлөгөөт бус хяналт шалгалтыг эрх бүхий албан тушаалтны баталсан удирдамжийн дагуу хийнэ” гэж хатуу заажээ.

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

Мэргэжлийн хяналтын улсын байцаагчдаас Төрийн хяналт шалгалтын тухай хуулийн 5.3-ыг практикт дээр хэрэглэхэд бэрхшээлтэй байдаг талаар анкетын асуулгад дурджээ. Учир нь удирдамжгүйгээр байгууллага, аж ахуйн нэгж дээр төлөвлөгөөт бус хяналт хийсэн тохиолдолд удирдамжгүйгээр шалгалт хийсэн гэх

өргөдөл, гомдол гардаг, нөгөө талаас удирдамжгүйгээр хяналт шалгалт хийсэн тохиолдолд хариуцлагын асуудал ч яригддаг байна.¹⁰⁰ Цаашид удирдамжгүйгээр хяналт шалгалт хийх шаардлага байх эсэх, хэрэв байх шаардлагатай бол эрх зүйн зохицуулалтыг боловсронгуй болгох шаардлагатай.

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

2010 оны 6 дугаар сарын 10-ны өдөр батлагдсан Төрийн хяналт шалгалтын тухай хуульд нэмэлт, өөрчлөлт оруулах тухай хуулийн үзэл баримтлалын нэг үндэслэлийг “Төрийн хяналт шалгалтын зарим үйл ажиллагаанд төрийн бус байгууллага, мэргэжлийн холбоод, эрдэм шинжилгээний байгууллага, нарийн мэргэжлийн шинжээчийг татан оролцуулах, мэргэжлийн хяналтын тодорхой чиг үүргийг төрийн бус байгууллагад шилжүүлэхтэй холбогдсон асуудлыг хуульчлан зохицуулах шаардлага байна”¹⁰¹, гэж тодорхойлж байсан. Мөн бүх аж ахуйн нэгж байгууллагын үйл ажиллагааг хяналт шалгалтад хамруулах биш, зөвхөн эрсдэл ихтэй аж ахуйн нэгжийн үйл ажиллагаанд хяналт шалгалтыг чиглүүлэх, бага болон дунд эрсдэлтэй бизнесийн үйл ажиллагаанд хийх хяналт шалгалтыг бодитой төлөвлөх үзэл баримтлалын дагуу 5⁴ дүгээр зүйл шинээр нэмсэн байдаг.¹⁰²

Мэргэжлийн хяналтын байгууллагаас хуулийн эдгээр заалтын хэрэгжилтийн талаар судалгаа авахад хэрэгжилт хангалтгүй гэж хариулсан тул үнэлэх боломжгүй болсон. МХЕГ-ын даргын 2013 оны 7 дугаар сарын 5-ны өдрийн 176 дугаар тушаалаар үйлдвэрлэл, үйлчилгээнээс хүний амь нас, эрүүл мэнд, хүрээлэн байгаа орчинд үүсэх эрсдэлийг тодорхойлох, эрсдэлийг бууруулах чиглэлээр хамтарсан судалгаа, туршилт хийх, хэлэлцүүлэг зохион байгуулах, судалгаа шинжилгээний ажлын үр дүнг хяналт шалгалтын ажилд ашиглах, нэвтрүүлэх зорилгоор МХЕГ-ын дэргэд ТББ-ын төлөөллийг оруулсан “Эрсдэлийн удирдлагын олон нийтийн зөвлөл”-ийг байгуулж байжээ. Гэвч сүүлийн үед энэ зөвлөл байгаа эсэх нь тодорхойгүй, үйл ажиллагаа нь ч тодорхойгүй, холбогдох мэдээлэл байхгүй байна.¹⁰³

Хуулийн дээрх заалтууд хэрэгжихгүй байгаа шалтгаан нь нэг талаас “ийнхүү хяналт шалгалт хэрэгжүүлэх мэргэшсэн, чадавхи бүхий мэргэжлийн төрийн бус байгууллагууд байгаа эсэх”, нөгөө талаас эрх зүйн зохицуулалт хангалтгүй буюу хуульд “төрийн болон төрийн бус мэргэжлийн бусад байгууллага, шинжээч, шинжилгээний байгууллага, иргэнийг татан оролцуулах, зарим чиг

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

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

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

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

үүргийг шилжүүлж болно” гэж зааснаас биш хэрхэн, яаж сонгож оролцуулах, чиг үүргийг хэрхэн шилжүүлэх, эдгээр байгууллагыг хэрхэн сургаж, дадлагажуулж, чадваржуулах талаарх нарийвчилсан зохицуулалт байхгүй байгаа¹⁰⁴ явдал гэж үзэж болохоор байна. Гэтэл практик дээр төрийн хяналт шалгалтад төрийн бус байгууллага, мэргэжлийн холбоодын оролцоог бий болгох нь эерэг нөлөөтэй байхыг үгүйсгэхгүй юм.¹⁰⁵ Тухайлбал, хөдөлмөрийн тухай хууль тогтоомжийн хяналт шалгалтыг хэрэгжүүлэхэд тухайн байгууллагын болон Монголын Үйлдвэрчний эвлэлийн холбоог оролцуулж болох юм. Түүнчлэн бага эрсдэлтэй объектод хийх хяналт шалгалтад төрийн бус байгууллага, мэргэжлийн холбоодыг ашиглаж болно.

Мөн Хог хаягдлын тухай хуулийн 13 дугаар зүйлийн 13.2-т хог хаягдлын тухай хууль тогтоомжийн хэрэгжилтэд “Олон нийтийн хяналтыг төрийн бус байгууллага, иргэдийн бүлэг, иргэн тавина” гэж заасны дагуу Байгаль орчин, геологи, уул уурхайн хяналтын газраас нийтийн эдэлбэр газрын хог хаягдалд тавих хяналтыг төрийн бус байгууллага хянадаг байх зохицуулалтыг хийх, дэд бүтцийн хяналтын газраас СӨХ, Орон сууцны контороос ирж буй барилгын талаарх хүсэлт, албан бичгүүд, орон сууц, эмнэлэг, сургууль, цэцэрлэгийн барилгад засвар хийх тухай дүгнэлт гаргах ажлуудыг холбогдох хуулийн хүрээнд мэргэжлийн байгууллагад шилжүүлэх асуудлыг судалж шийдвэрлэх саналыг ирүүлсэн” байна.¹⁰⁶ Иймд хуулийн дээрх зохицуулалтыг илүү дэлгэрүүлэн боловсронгуй болгох шаардлагатай.

3.Хяналт шалгалтын объектын эрсдлийн ангилал:

Төрийн хяналт шалгалтын тухай хуульд нэмэлт, өөрчлөлт оруулах тухай 2010 оны 6 дугаар сарын 10-ны өдрийн хуулиар дээрх зүйлийг нэмэлтээр оруулах үзэл баримтлалыг “Хүний амь нас, эрүүл мэнд, хүнсний аюулгүй байдал, байгаль орчинд учруулах хохирол, үр дагаврыг хязгаарлан тогтоосон эрсдэлийн үнэлгээнд тулгуурлан хяналт шалгалтыг хэрэгжүүлэх асуудлыг хуулийн төсөлд тусгасан. Эрсдэлд тулгуурлан хяналт шалгалтыг хэрэгжүүлснээр бүх аж ахуйн нэгж байгууллагын үйл ажиллагааг хяналт шалгалтад хамруулах биш, зөвхөн эрсдэл ихтэй аж ахуйн нэгжийн үйл ажиллагаанд хяналт шалгалтыг чиглүүлэх боломжтой

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

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

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

болох бөгөөд хяналт шалгалтын төлөвлөлт бодитой болж, бага болон дунд эрсдэлтэй бизнесийн үйл ажиллагааг хийх хяналт шалгалт эрс багасаж, давхардал арилж, хяналт шалгалтад зориулагдсан төсвийн хөрөнгийн хэмнэгдэл, үр дүн гарах ийм боломжтой” гэж тодорхойлж байжээ.¹⁰⁷

Төрийн хяналт шалгалтын тухай хуулийн 5^{4.2}-т заасны дагуу Засгийн газрын 2012 оны 23 дугаар тогтоолоор “Хяналт шалгалтын объектыг эрсдэлийн ангилалд хамааруулах шалгуур, үзүүлэлт”-ийг,¹⁰⁸ 2014 оны 233 дугаар тогтоолоор “Импортын барааны эрсдэлийг тодорхойлох шалгуур, үзүүлэлт”-ийг¹⁰⁹, хуулийн 5^{4.3}-т заасны дагуу Шадар сайдын 2014 оны 60 дугаар тушаалаар “Хилийн мэргэжлийн хяналтад хамрагдах их, дунд, бага эрсдэлтэй барааны жагсаалт”-ыг тус тус баталжээ.¹¹⁰ Түүнчлэн хуулийн 5^{4.3}-т заасны дагуу Шадар сайдын тушаалаар “Хяналт шалгалтын эрсдэлийн ангилалд хамаарах объектын жагсаалт”-ыг тухайн оны сүүлчээр баталж, уг эрсдэлийн үнэлгээг харгалзан мэргэжлийн хяналтын төв болон орон нутгийн байгууллагаас дараа онд хийх хяналт шалгалтын төлөвлөгөөгөө боловсруулан баталж, олон нийтэд мэдээлж байна.

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

4.Хяналт шалгалтын төрөл хэлбэр:

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

Төрийн хяналт шалгалтын тухай хуулийн 3¹ дугаар зүйлийн 3^{1.1.2}-т “хяналт шалгалтын арга, хэлбэр” гэж тухайн хяналт шалгалтад хамаарах баримт бичгийг хянан үзэх, шалгуулагч этгээдийн үйл ажиллагаагаа явуулдаг нутаг дэвсгэр, байр, барилга байгууламж, өрөө тасалгаа, тоног төхөөрөмж, бусад объект, тээврийн хэрэгсэл, ачаа бараанд үзлэг хийх, бүтээгдэхүүн болон тухайн үйлдвэрлэл, үйлчилгээ, худалдааны орчноос дээж авч шинжлэх, турших, учирсан хор хохирол болон гаргасан зөрчлийн хоорондох уялдаа холбоог тогтоох зорилгоор шинжилгээ явуулах зэрэг хяналт шалгалт хийх эрх бүхий байгууллагын албан тушаалтан, түүнчлэн хууль тогтоомжид заасан журмын дагуу хяналт шалгалтад татагдан оролцож байгаа шинжээч, шинжилгээний байгууллагын үйл ажиллагааг” ойлгоно гэж заасан боловч МХЕГ-ын даргын 2019 оны А/67 дугаар тушаалаар батлагдсан “Мэргэжлийн хяналт шалгалтын ерөнхий шаардлага” стандартын 8-д “хяналт шалгалтын хэлбэр” нь 1. Шалгалт; 2. Урьдчилан сэргийлэх шалгалт; 3. Тандалт судалгаа; 4. Хяналт шинжилгээ; 5. Зөвлөн туслах үйлчилгээ гэсэн 5 хэлбэртэй байхаар тусгасан.

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

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

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

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

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

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

Дээрхээс үзэхэд хяналт шалгалтын ангилал, төрөл, хэлбэр гэсэн нэр томьёонууд нь хоорондоо зөрчилтэй, нэг мөр ойлгогдохоор биш байна. Төрийн хяналт шалгалтын тухай хуулийн 5⁵.8-д заасан “хилийн мэргэжлийн хяналт”, “Мэргэжлийн хяналт шалгалтын ерөнхий шаардлага” стандартын 9.3-т заасан “гүний хяналт шалгалт” нь ангилал, төрлийн алинд нь хамаарах нь тодорхой бус байна. Төрийн хяналт шалгалтын тухай хуулийн 5 дугаар зүйлийн 5.7-д заасны дагуу “хяналт шалгалтыг ... хяналтын хуудсанд заасан асуудлын хүрээнд хийж гүйцэтгэнэ” гэсэн заалтыг хэрэгжүүлэхэд практикт зарим бэрхшээлтэй зүйлүүд гардаг байна. Тодруулбал, хяналтын хуудсыг жил бүр боловсронгуй болгон өөрчилж байгаа боловч, орон нутагт үйл ажиллагаа явуулж буй жижиг хүнсний цех болон томоохон үндэсний үйлдвэрлэгчдийн үйл ажиллагааг шалгах нэг хяналтын хуудастай бөгөөд эрсдэлийг дүгнэхэд хүндрэлтэй¹¹¹, хяналтын хуудсанд өөр байцаагчийн шалгах зүйл давхарддаг (газар, байгаль орчны хяналтын хуудас, эрүүл ахуй, хүнсний чанар стандартын хяналт гэх мэт)¹¹² гэх мэт асуудлууд практикт үүсдэг байна.

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

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

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

5.Төлөвлөгөөт хяналт шалгалт:

Мэргэжлийн хяналтын улсын байцаагчдаас Төрийн хяналт шалгалтын тухай хуулийн 5¹ дугаар зүйлийн 5¹.2-т заасны дагуу төлөвлөгөөт хяналт шалгалтыг шалгуулах этгээдэд урьдчилан мэдэгддэг зохицуулалтыг хүчингүй болгох саналыг удаа дараа гаргадаг байна.¹¹³ Учир нь мэргэжлийн хяналтын төв болон орон нутгийн

111 Дорнод аймгийн мэргэжлийн хяналтын газраас ирүүлсэн санал.

112 Дундговь аймгийн мэргэжлийн хяналтын газраас ирүүлсэн санал.

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

байгууллагаас дараа жилд хийх хяналт шалгалтын төлөвлөгөөг эрсдэлийн үнэлгээг харгалзан мэргэжлийн хяналтын төв байгууллага өмнөх жилийн 12 дугаар сарын 01-ний өдрийн дотор баталж, олон нийтэд мэдээлдэг. Ийнхүү олон нийтэд мэдээлсний дараа төлөвлөгөөт хяналт шалгалт хийх талаар дахин 5 хоногийн өмнө шалгуулагч этгээдэд урьдчилан мэдэгдэх нь эрсдэлийн үнэлгээ бодитой үнэлэгдэхгүйн дээр тухайн этгээд хяналт шалгалтын хугацаанд зориулан шалгалтад бэлтгэж, дүрэм журмыг “түр” мөрдөж ажиллах, бусад хугацаанд хайнга хандаж эрсдэл үүсгэх, аливаа хууль бус үйл ажиллагаа, зөрчлөө нуун дарагдуулах боломжийг олгодог байна.

6.Төлөвлөгөөт бус хяналт шалгалт:

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

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

7.Гүйцэтгэлийн шалгалт:

Төрийн хяналт шалгалтын тухай хуулийн 5³ дугаар зүйлийн 5^{3.1}-д “Гүйцэтгэлийн шалгалтыг өмнөх шалгалтын явцад илэрсэн зөрчлийг арилгуулах талаар хяналт шалгалтын байгууллагаас өгсөн албан шаардлагын¹¹⁴ биелэлтийг хянах зорилгоор явуулна” гэж зааснаас үзэхэд гүйцэтгэлийн шалгалт нь өмнө нь хийгдсэн хяналт шалгалт (төлөвлөгөөт эсхүл төлөвлөгөөт бус)-аар илэрсэн зөрчлийг арилгуулах зорилгоор өгсөн албан шаардлагын биелэлтийг шалгах зорилготой нь тодорхой байна. 2010 оны 06 дугаар сарын 10-ны өдөр батлагдсан Төрийн хяналт шалгалтын тухай хуульд нэмэлт, өөрчлөлт оруулах тухай хуулийн төслийг УИХ хэлэлцэж байх үед “гүйцэтгэлийн шалгалт” нь хяналт шалгалтын бие даасан ангилал байх эсэх асуудал дараах байдлаар хөндөгдөж байсан байна.¹¹⁵

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

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

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

Түүнчлэн гүйцэтгэлийн шалгалтаар өмнөх хяналт шалгалтаар илэрсэн зөрчлийг арилгуулахаар үйлдсэн албан шаардлага буюу үүрэг хүлээлгэсэн шинжтэй “захиргааны акт”-ын биелэлт хангасан эсэхийг шалгаж буй явдал юм. Захиргааны ерөнхий хуулийн Наймдугаар бүлэгт “захиргааны шийдвэр гүйцэтгэл”¹¹⁶-ийн тухай зохицуулалтыг тусгасан. Өөрөөр хэлбэл, гүйцэтгэлийн шалгалтыг төрийн хяналт шалгалтын бие даасан ангилал (төрөл) гэж үзэх боломжгүй байгаа бөгөөд энэ нь захиргааны байгууллагаас гаргасан захиргааны актын хэрэгжилтийг хангаж буй явдал байна. Иймд гүйцэтгэлийн шалгалтын талаарх эрх зүйн зохицуулалтыг “захиргааны шийдвэр гүйцэтгэл”-ийн хүрээнд авч үзэж боловсронгуй болгох шаардлагатай.

Хилийн хяналт шалгалт. Энэхүү асуудал нь Монгол Улсын хилийн тухай хууль (шинэчилсэн найруулга) зохицуулагддаг. Уг хуулийн 3.1.16.-д “хилийн хяналтын байгууллага” гэж улсын хил нэвтрэх зорчигч, тээврийн хэрэгсэл, бараа, мал, амьтан, ургамал, тэдгээрийн гаралтай түүхий эд, бүтээгдэхүүнд хяналт шалгалт явуулах, бүртгэх эрх бүхий улсын хил хамгаалах, гааль, мэргэжлийн хяналт, гадаадын иргэн, харьяатын байгууллагыг” хэлнэ гэж заасан.

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

8. Шинжилгээнд дээж авах:

Төрийн хяналт шалгалтын тухай хуулийн 3¹.1.2-т тусгагдсанаар “дээж авч шинжлэх” нь хяналт шалгалтын нэг гол арга бөгөөд мөн хуулийн 5⁵ дугаар зүйл, мөн зүйлийн 5⁵.3-д заасны дагуу дотоодод дээж авах, түүнийг хадгалах, тээвэрлэхтэй холбогдсон журмыг Шадар сайдын 2011 оны 19 дүгээр тушаалаар, “Лабораторид дээж хүлээлгэн өгөх, лабораторид дээж хүлээн авах, шинжилгээний дүнг олгох, төлбөр барагдуулах үйл ажиллагаанд мөрдөх журам”-ыг Шадар сайдын 2015 оны 04 дүгээр тушаалаар зохицуулж байна.

¹¹⁶ “Захиргааны шийдвэр гүйцэтгэл” гэж захиргааны байгууллагаас нийтийн эрх зүйн хүрээнд гаргасан хаяглагдсан этгээдэд сөрө нөлөөтэй үүрэг даалгавар бүхий шийдвэрийг тухайн этгээдэд сайн дураараа биелүүлээгүй бол түүнийг захиргааны байгууллагаас хариуцан албан гүйцэтгүүлэх ажиллагааг ойлгоно”

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

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

1.Төрийн хяналт шалгалтын тухай хуулийн 5⁵ дугаар зүйлийн 5^{5.6}-д “Хяналт шалгалтын байгууллага шинжилгээнд авах дээжийн үнийг төлөх бөгөөд тухайн бүтээгдэхүүний үнийг тодорхойлох аргачлалыг санхүүгийн асуудал эрхэлсэн Засгийн газрын гишүүн батална. Бүтээгдэхүүний үнийг тодорхойлохдоо тухайн бүтээгдэхүүний сүүлийн зургаан сарын бөөний /зах зээлийн/ үнийг харгалзана” гэж заасан боловч дээжийг худалдан авах энэ зохицуулалт өнөөдрийг хүртэл хэрэгжээгүй¹¹⁷. Энэхүү заалт нь төсвийн хүндрэлтэй байдал, дээжийн үнийг шалгуулагч этгээдэд ямар журмаар олгох нь тодорхойгүйгээс хэрэгжээгүй тул хасах.

2.Төрийн хяналт шалгалтын тухай хуулийн 5⁵ дугаар зүйлийн 5^{5.7}-д “Чанарын үзүүлэлтээр шаардлага хангаагүй бол тухайн үзүүлэлтийн үнийг, аюулгүйн үзүүлэлтээр шаардлага хангаагүй бол шинжилгээний төлбөр бүрэн авах” гэж нэмэх¹¹⁸.

3.Төрийн хяналт шалгалтын тухай хуулийн 5⁵ дугаар зүйлийн 5^{5.8}-д “Хилийн мэргэжлийн хяналт шалгалтад энэ зүйл хамаарахгүй” гэж заасан нь хил дээр дээжийг ямар журмаар авах, хэн журам гаргах, дээжийн хэмжээг хэн тогтоох талаар эрх зүйн зохицуулалт байхгүй байна. Гэтэл Европы холбооны гишүүн орнууд нийтээрээ дагаж мөрддөг, хил дээрх хүнс, тэр дундаа жимс, жимсгэнийн хяналт шалгалтын талаар зохицуулсан Европын холбооны No 543/2011 дугаартай удирдамжийг жишээ болгон авч үзвэл тус удирдамжийн V хавсралтад зааснаар хилээр оруулж ирж буй жимс, жимсгэнэд газар дээр нь хяналт шалгалт хийхдээ дээж авах бөгөөд дээж нь хэд хэдэн үе шаттай байх талаар нарийвчлан тодорхойлжээ.¹¹⁹ Тодруулбал, Анхны дээж (хэд хэдэн анхны дээжийг нийлүүлж холимог дээж бас авна), Хоёрдогч дээж (анхны дээжээс санамсаргүй түүврийн аргаар авсан дээж) зэрэг үе шат, хэд хэдэн аргаар дээж авч байж тухайн бүтээгдэхүүнийг хилээр оруулахыг зөвшөөрдөг байна.

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

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

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

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

Дүгнэлт

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

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

6.1. Үнэлгээ

Үнэлэгдэх хэсэг	10 дугаар зүйл. Мэргэжлийн хяналтын улсын байцаагч, түүний нийтлэг бүрэн эрх 10.9 Мэргэжлийн хяналтын улсын байцаагч дараахь нийтлэг бүрэн эрхийг хэрэгжүүлнэ: 10.9.1.хууль тогтоомжоор болон түүнийг үндэслэн төрийн эрх бүхий байгууллагаас удирдлагын тодорхой салбарт нийтээр дагаж мөрдөхөөр тогтоосон тусгай журмын биелэлтэд хяналт тавих; 10.9.2.хяналт шалгалт хийх объектод саадгүй нэвтрэн орох; 10.9.4.хяналт шалгалтын ажилд шаардлагатай мэдээ, судалгаа, тайлбар, тодорхойлолт, бусад баримт бичгийг холбогдох байгууллага, аж ахуйн нэгж, албан тушаалтнаас үнэ төлбөргүй гаргуулан авах; 10.9.7.хүний амь нас, эрүүл мэнд, хүрээлэн буй орчинд шууд буюу шууд бусаар хор хохирол учруулж байгаа буюу учруулж болох нь зохих ёсоор нотлогдсон, түүнчлэн осол аюул гарч болох тохиолдолд холбогдох ажил, үйлдвэрлэл, үйлчилгээ, үйл ажиллагааг бүхэлд нь буюу хэсэгчлэн уг зөрчлийг арилгах хүртэл түр зогсоох, шаардлагатай зүйлийг ариутгах, хоргүйжүүлж цэвэршүүлэх, тухайн барилга байгууламж, машин, тоног төхөөрөмжийн ашиглалтыг зогсоох, холбогдох бүтээгдэхүүнийг худалдах, борлуулахыг хориглох, устгах буюу зохих шаардлагад харшлахгүй бол өөр зориулалтаар ашиглах шийдвэр гаргах, энэ тухай олон нийтэд зарлан мэдээлэх. 10.9.8.хяналт шалгалтын явцад илэрсэн зөрчил дутагдлыг таслан зогсоох, түүний шалтгаан нөхцөлийг арилгах талаар холбогдох байгууллага, аж ахуйн нэгж, иргэн, албан тушаалтанд шаардлага тавьж, хугацаатай үүрэг даалгавар өгч биелэлтийг хангуулах; 10.9.10.улсын байцаагч нь хууль тогтоомжийг чанд сахих, хөндлөнгийн нөлөөнд үл автан албан үүргээ үнэнчээр гүйцэтгэх, төр, байгууллага, аж ахуйн нэгж, албан тушаалтны хууль ёсны ашиг сонирхол, нэр төрийг хүндэтгэх, өөртэйгээ болон эхнэр, нөхөр, гэр бүлийн бусад гишүүн, садан төрлийн хүмүүст холбогдох асуудлыг шалгаххаас татгалзах, хяналт шалгалтыг бүрэн гүйцэд хийх үүрэгтэй; 10.9.11.улсын байцаагч хийсэн хяналт шалгалт, гаргасан дүгнэлт, бичсэн танилцуулга, албан шаардлага, тоо, баримтын үндэслэл, нотолгооны үнэн зөвийг бүрэн хариуцах; 10.9.12.хуульд заасны дагуу Зөрчлийн тухай хуульд заасан хариуцлага оногдуулах
Томъёологдсон шалгуур үзүүлэлт	Мэргэжлийн хяналтын улсын байцаагчийн нийтлэг бүрэн эрхтэй холбоотой зохицуулалт практикт хэрхэн хэрэгжиж байна вэ? Хэрэгжүүлэхэд хүндрэл, бэрхшээл тулгарч байгаа эсэх?

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

Төрийн хяналт шалгалтын гол чиг үүрэг бол төрийн хуулиудыг танин мэдүүлэх, үйл ажиллагаагаа зөв зохион байгуулахад нь туслах, улмаар хариуцлагаас зугтах, зайлсхийх аливаа хууль бус үйлдэл, эс үйлдлийг гаргуулахгүй байхад чиглэгдэх¹²⁰ бөгөөд хяналт шалгалтын зорилго нь хууль тогтоомж, нийтээр дагаж мөрдөх эрх зүйн актын биелэлтэд хяналт тавьж, илэрсэн зөрчил дутагдлыг арилгуулах, мэргэжил, арга зүйн зөвлөгөө өгөх замаар шалгуулагч этгээд, иргэнийг болзошгүй аюул эрсдэлээс урьдчилан сэргийлэх, таслан зогсооход чиглэгддэг.

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

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

Харин Төрийн хяналт шалгалтын тухай хуулийн 10.9.1-д¹²¹ заасан бүрэн эрхийг хэрэгжүүлэхэд хүндрэлтэй байдаг гэх хариултыг 10 албан хаагч, 10.9.2-д¹²² заасан бүрэн эрхийг хэрэгжүүлэхэд хүндрэлтэй байдаг гэх хариултыг 36 албан хаагч, 10.9.4-д¹²³ заасан бүрэн эрхийг хэрэгжүүлэхэд хүндрэлтэй байдаг гэх хариултыг 30 албан хаагч, 10.9.7-д¹²⁴ заасан бүрэн эрхийг хэрэгжүүлэхэд хүндрэлтэй байдаг

120 Ё.Бямбатогтох, Төрийн хяналт шалгалт. УБ: 2005, 3 дахь тал.

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

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

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

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

гэх хариултыг 62 албан хаагч, 10.9.8-д¹²⁵ заасан бүрэн эрхийг хэрэгжүүлэхэд хүндрэлтэй байдаг гэх хариултыг 34 албан хаагч, 10.9.10-д¹²⁶ заасан бүрэн эрхийг хэрэгжүүлэхэд хүндрэлтэй байдаг гэх хариултыг 27 албан хаагч, 10.9.11-д¹²⁷ заасан бүрэн эрхийг хэрэгжүүлэхэд хүндрэлтэй байдаг гэх хариултыг 12 албан хаагч, 10.9.12-д¹²⁸ заасан бүрэн эрхийг хэрэгжүүлэхэд хүндрэлтэй байдаг гэх хариултыг 43 албан хаагч хариулсан бөгөөд ямар төрлийн хүндрэл бэршээл тулгардаг талаарх шалтгаан нөхцөлөө анкетын судалгааны хүрээнд дурдсан байна.

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

1.Төрийн хяналт шалгалтын тухай хуулийн 10.9.2-д заасан “хяналт шалгалт хийх объектод саадгүй нэвтрэн орох” гэх бүрэн эрхийн хүрээнд (1) аж ахуй нэгж байгууллагууд энэ талаарх мэдээлэл байдаггүй, (2) хилийн онцгой бүс рүү нэвтрэн орохын тулд хил хамгаалах байгууллагатай холбогдож зөвшөөрөл авах шаардлага үүсдэг, (3) уул уурхай руу нэвтрэн ороход байгууллагын зөвшөөрөл шаарддаг гэх зэргээр хүндрэл үүсдэг.

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

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

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

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

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

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

Дээрх хуулийн зохицуулалтын дагуу улсын байцаагчийн саналыг хянан үзэж гаргасан прокурорын шийдвэрээр 2018 онд 190, 2019 онд 248, 2020 онд 150 байгууллага, хуулийн этгээдийн үйл ажиллагааг бүхэлд нь зогсоосон¹²⁹ байна

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

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

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

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

3.Төрийн хяналт шалгалтын тухай хуулийн 10.9.12-д заасан “хуульд заасны дагуу Зөрчлийн тухай хуульд заасан хариуцлага оногдуулах” хэмээн хуульчилж өгсөн бөгөөд одоо хүчин төгөлдөр үйлчилж буй Зөрчил шалган шийдвэрлэх тухай хуулиар мэргэжлийн хяналтын улсын байцаагч нь нийт 101 хуулийн зөрчилд зөрчил шалган шийдвэрлэх ажиллагаа явуулж байна.¹³⁰ Улмаар 2017 оноос 2020 хүртэл хугацаанд Мэргэжлийн хяналтын байгууллага 45216 зөрчлийн талаарх гомдол мэдээллийг шалгаж, нийт 13,65 тэрбум төгрөгийн торгууль, 2,15 тэрбум төгрөгийн нөхөн төлбөр, 0,68 тэрбум төгрөгийн хохиролыг ногдуулж, барагдуулсан байна.¹³¹ Гэтэл дээрх бүрэн эрх хэрэгжих явцад зөрчилд хүлээлгэх хариуцлага хөнгөн, зөрчилд ажиллагаа их шаарддагаас ажлын ачаалал нэмэгддэг, прокурорын оролцоо их байдаг зэрэг хүндрэлүүд үүсдэг байна.

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

130 Зөрчил шалган шийдвэрлэх тухай хууль, Төрийн мэдээлэл эмхтгэл №24 2017.

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

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

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

Прокурорын зөвшөөрөл авах шаардлагатай ажиллагаа:

- орон байранд үзлэг хийх.
- байгууллага, хувь хүний нууцтай холбоотой мэдээлэл, баримт бичгийг гаргуулан авах
- үл хөдлөх болон эдийн бус хөрөнгө, санхүүгийн хэрэгсэл, зохиогчийн эрх, патент, гэрчилгээ, лиценз, тусгай зөвшөөрөл, тээврийн хэрэгслийн бүртгэлийн шилжилт хөдөлгөөнийг хязгаарлах, банк болон бусад санхүүгийн байгууллагад байгаа мөнгөн хөрөнгийн гүйлгээний шилжилт хөдөлгөөнийг хязгаарлах, тусгаарлах
- хүний сэтгэцийн байдлыг тодорхойлох, донтох сэтгэцийн эмгэгтэй эсэхийг тогтоох, насыг тогтоох, хүний биед гэмтэл учирсан эсэхийг тогтоох зорилгоор хүнд холбогдуулан шинжилгээ хийлгэх.

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

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

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

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

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

Тодруулбал, 1.Төрийн хяналт шалгалтын тухай хуулийн 10 дугаар зүйлийн 10.9.2-д “хяналт шалгалт хийх объектод саадгүй нэвтрэн орох” нийтлэг бүрэн эрхийг хуульчилж өгсөн хэдий ч Аялал жуулчлалын тухай хуулийн 23 дугаар зүйлийн 23.1.4-т “хяналт шалгалт хийхээр холбогдох байгууллагад нэвтрэн орох” Ашигт малтмалын тухай хуулийн¹³² 38 дугаар зүйлийн 38.1.7-д “байгаль орчныг хамгаалах тухай хууль тогтоомжийн хэрэгжилтэд хяналт тавих эрх бүхий төрийн болон нутгийн захиргааны байгууллагын албан тушаалтанд хайгуулын талбайд нэвтрэн орох, газар дээр нь шалгалт хийх бололцоо олгох” 40² дугаар зүйлийн 40².1.1-д “соёлын өвийг хамгаалах тухай хууль тогтоомжийн хэрэгжилтэд хяналт тавих эрх бүхий төрийн болон нутгийн захиргааны байгууллагын албан тушаалтан, улсын хяналтын байцаагчид хайгуулын талбайд нэвтрэн орох, газар дээр нь шалгалт хийх бололцоо олгох”, Байгаль орчныг хамгаалах тухай хуулийн¹³³ 27 дугаар зүйлийн 27.1.4-д “хяналт, шалгалт хийхээр аж ахуйн нэгж, байгууллагад нэвтрэн орох, сорьц, дээж авах, тэдгээрийг өөрийн хяналтын дор шинжлүүлэх” гэх мэтчилэн давхардуулан хуульчилсан байна.

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

3.Төрийн хяналт шалгалтын тухай хуулийн 10 дугаар зүйлийн 10.9.7-д “хүний амь нас, эрүүл мэнд, хүрээлэн буй орчинд шууд буюу шууд бусаар хор хохирол учруулж байгаа буюу учруулж болох нь зохих ёсоор нотлогдсон, түүнчлэн осол аюул гарч болох тохиолдолд холбогдох ажил, үйлдвэрлэл, үйлчилгээ, үйл ажиллагааг бүхэлд нь буюу хэсэгчлэн уг зөрчлийг арилгах хүртэл түр зогсоох, шаардлагатай зүйлийг ариутгах, хоргүйжүүлж цэвэршүүлэх, тухайн барилга байгууламж, машин, тоног төхөөрөмжийн ашиглалтыг зогсоох, холбогдох бүтээгдэхүүнийг худалдах, борлуулахыг хориглох, устгах буюу зохих шаардлагад харшлахгүй бол өөр зориулалтаар ашиглах шийдвэр гаргах, энэ тухай олон нийтэд зарлан мэдээлэх.” хэмээн нийтлэг бүрэн эрхэд тусгагдахдаа хохирол учруулж байгаа болон учруулах нь зохих ёсоор нотлогдсон байх 2 урьдчилсан нөхцөлийг тусгасан хэдий Байгаль

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

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

орчныг хамгаалах тухай хуулийн 27 дугаар зүйлийн 27.1.3-д “хууль тогтоомж, стандарт, зөвшөөрөгдөх дээд хэмжээг зөрчиж байгаль орчинд хортой нөлөөлөл үзүүлсэн иргэн, аж ахуйн нэгж, байгууллагад уг зөрчлийг арилгахыг шаардах, Зөрчил шалган шийдвэрлэх тухай хуульд заасан журмын дагуу үйл ажиллагааг нь түр зогсоох” хэмээн заавал хортой нөлөө үзүүлсэн байхыг шаардсан нь дээрх Төрийн хяналт шалгалтын тухай хуульд заасан нийтлэг бүрэн эрхийг явцууруулан зохицуулсан байна. Үүнтэй адил зөрчлийг тус хуулийн 27.1.10-д “хууль тогтоомж, технологийн зөрчил гаргаж байгаль орчинд хохирол учруулсан аж ахуйн нэгж, байгууллагын лиценз, зөвшөөрөл, байгаль орчны чиглэлээр үйл ажиллагаа явуулах эрхийг хүчингүй болгуулах, үйл ажиллагааг түр болон бүрмөсөн зогсоох саналаа тухайн эрх олгосон байгууллагад тавьж шийдвэрлүүлэх” хэмээн мөн адил гаргасан байна.

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

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

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

Улсын ерөнхий байцаагч болон улсын ахлах байцаагчаас Төрийн хяналт шалгалтын тухай хуулийн 10 дугаар зүйлийн 10.12.2 дахь хэсгийг үндэслэл болгон 2018 оны байдлаар 35,95 тэрбум төгрөг, 2019 онд 4,6 тэрбум төгрөг, 2020 онд 3,7 тэрбум¹³⁴ төгрөгний нөхөн төлбөрийг ногдуулсан байна.

Захиргааны хэргийн анхан шатны шүүхээс Анхан шатны шүүхүүд Төрийн хяналт шалгалтын тухай хуулиар 2004 онд 2, 2005 онд 9, 2006 онд 12, 2007 онд 24, нийт 47¹³⁵ захиргааны хэргийг хянан шийдвэрлэсэн бол 2017 онд нийт хянан шийдвэрлэсэн 1908 хэргийн 52 буюу 2.8 хувийг¹³⁶, 2018 онд шүүхээр шийдвэрлэгдсэн 1638 хэргийн 62 хэрэг¹³⁷, 2019 оны 3 дугаар улиралд шүүхээр шийдвэрлэгдсэн 1180 хэргийн 76 хэрэг буюу 6.4 хувийг¹³⁸ төрийн хяналт шалгалттай холбоотой маргаан тус тус эзэлж байна.

Үүнээс үзвэл цаашид энэ төрлийн маргаан өсөх хандлагатай байгаа нь харагдаж байгаа бөгөөд Төрийн хяналт шалгалтын тухай хуулийн гол маргаан дагуулдаг заалтуудын нэг нь хуулийн 10 дугаар зүйлийн 10.12 дахь хэсэг юм. Учир нь Хуулийн 10.12.2-т зааснаар “аж ахуйн нэгж, байгууллага, иргэний хууль бусаар олсон орлого, эд хөрөнгийг акт үйлдэж улсын орлого болгох, түүнчлэн бусдад

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

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

136 Монгол Улсын шүүхийн 2017 оны шүүн таслах ажиллагааны тайлан, <https://docs.google.com/file/d/10ZOx1Wpod-KibyfKL6H5B6M-Es1y6yj/view>

137 Монгол Улсын шүүхийн 2018 оны шүүн таслах ажиллагааны тайлан, https://docs.google.com/file/d/1pZ9Xyjp_WQnBQhbtS1pIQxBbIN_V9K88/view

138 Монгол Улсын шүүхийн 2019 оны 3 дугаар улирлын шүүн таслах ажиллагааны тайлан, https://docs.google.com/file/d/1yE8IUFGC_TsTmFPavj5yPadFKH9mxQh5/view

учруулсан хохирлыг нөхөн төлүүлэх асуудлыг холбогдох хууль тогтоомжийн дагуу шийдвэрлэх” гэж зөвхөн Улсын ерөнхий байцаагч, улсын ахлах байцаагч нь нөхөн төлүүлэх акт үйлдэх эрхтэй болгосноор орон нутагт дээрх заалтыг хэрэгжүүлэхэд ихээхэн хүндрэл учирч байна. Үүнийг жишээгээр авч үзвэл:

Тохиолдол. Сэлэнгэ аймаг дахь Захиргааны хэргийн анхан шатны шүүхийн 2016 оны 12 дугаар сарын 28-ны өдрийн дугаар 02 шийдвэр¹³⁹

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

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

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

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

Тохиолдолд. Монгол Улсын Дээд шүүхийн 2015 оны 9 дүгээр сарын 30-ны өдрийн дугаар 217 тогтоол¹⁴⁰

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

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

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

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

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

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

Гадаад зарим орны туршлага

Хорват Улс

Хорват Улсын Хяналт шалгалтын газрын байцаагчдын бүрэн эрх, үйл ажиллагааны талаар тус улсын Төрийн хяналт шалгалтын тухай хуулийн II, III бүлэгт нэлээн дэлгэрэнгүй зохицуулжээ. Тус хуулийн 10 дугаар зүйлийн 10.2 дахь хэсэгт Улсын хяналт шалгалтын газар нь дараах байцаагчийн орон тоонд холбогдох шалгуурыг хангасан байцаагчийг томилохоор заажээ. Үүнд:

Эдийн засгийн хяналтын ахлах байцаагч-мэргэжилтэн

- Эдийн засгийн хяналтын ахлах байцаагч
- Эдийн засгийн хяналтын байцаагч
- Эдийн засгийн хяналтын II зэрэглэлийн байцаагч
- Эдийн засгийн хяналтын III зэрэглэлийн байцаагч
- Хөдөлмөрийн хяналтын ахлах байцаагч-мэргэжилтэн

- Хөдөлмөрийн хяналтын ахлах байцаагч
- Хөдөлмөрийн хяналтын байцаагч
- Эрчим хүчний хяналтын ахлах байцаагч-мэргэжилтэн
- Эрчим хүчний хяналтын ахлах байцаагч
- Эрчим хүчний хяналтын байцаагч
- Уул уурхайн хяналтын ахлах байцаагч-мэргэжилтэн
- Уул уурхайн хяналтын ахлах байцаагч
- Уул уурхайн хяналтын байцаагч
- Даралтат тоног төхөөрөмжийн хяналтын ахлах байцаагч-мэргэжилтэн
 - Даралтат тоног төхөөрөмжийн хяналтын ахлах байцаагч
 - Даралтат тоног төхөөрөмжийн хяналтын байцаагч

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

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

Хяналтын ахлах байцаагч-мэргэжилтэн нь дараах шалгуурыг хангахаар заажээ:

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

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

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

- Төрийн албан хаагчийн нийтлэг шаардлагыг хангасан;
- Хууль зүйн чиглэлээр их, дээд сургууль төгссөн;
- Мэргэжлээрээ хоёроос доошгүй жил ажилласан туршлагатай;

- Хөдөлмөрийн хяналтын байцаагчийн улсын мэргэжлийн шалгалтад тэнцсэн.

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

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

3. Хөдөлмөрийн хяналтын ахлах байцаагч нь:

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

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

Байцаагч нарын нийтлэг бүрэн эрхийг багцлан товч дурдвал:

- Хяналт шалгалтад хамрагдаж буй хувь хүн, хуулийн этгээдийн бичиг баримтыг шалгах;
- Хяналт шалгалттай холбогдуулан хувь хүн, хуулийн этгээдээс мэдүүлэг авах;
- Хүүхэд (18 насанд хүрээгүй хүн)-ээс гэрчийн мэдүүлэг авахдаа хүүхдийн хөгжилд сөрөг нөлөөлөхөөс сэргийлж сэтгэлзүйч, холбогдох мэргэжилтнийг байлцуулах, тусалцааг нь авах;
- Хяналт шалгалтын үр дүнгийн нөлөөллийг бууруулахгүй гэж үзвэл хяналт шалгалтад хамрагдагч этгээдэд шалгалтын талаар урьдчилан мэдэгдэх;
- Захиргааны процессын тухай хуульд заасан журмын дагуу хяналт шалгалтын талаар тэмдэглэл үйлдэх;
- Хяналт шалгалтын үргэлжлүүлэн хийх боломжгүй болсон тохиолдолд хяналт шалгалтыг түр зогсоох буюу түдгэлзүүлж, хяналт шалгалтын бүрэн тэмдэглэлд хавсаргах;
- Хяналт шалгалтад шаардлагатай мэдээлэл, тоо баримт, баримтыг үндэслэлтэй хугацаа зааж, бичгээр хүсэлт гарган хувь хүн, хуулийн этгээдээс гаргуулах;
- Хяналт шалгалт дуусмагц шаардлагатай гэж үзвэл шалгуулагч хувь хүн, хуулийн этгээдэд хуулийг үр дүнтэй хэрэгжүүлж, биелүүлэх талаар зөвлөгөө өгөх;

- Өргөдөл, гомдлоор хийж буй хяналт шалгалтын талаар өргөдөл, гомдол гаргасан этгээдэд холбогдох мэдээллийг ил тодоор тайлбарлах, өргөдөл, гомдол гаргагчийн мэдээллийг шалгуулагч талаас нууцлах, гагцхүү шүүх, захиргааны байгууллагын гомдол хянан шийдвэрлэх ажиллагаанд холбогдуулж, тухайн байгууллагын зохих ёсоор гаргасан хүсэлтийн дагуу хувийн мэдээллийг нь өгөх, хяналт шалгалт хийхээс татгалзсан тохиолдолд үндэслэлээ тайлбарлах;
- Гэмт хэрэг, зөрчлийн асуудлаар хяналт шалгалт хийж байгаа тохиолдолд түр хугацаанд холбогдох эд зүйл, бичиг баримтыг нотлох баримтаар хураан авах, хураан авсан эд зүйлийн талаарх тоо баримт, мэдээллийг холбогдох этгээдэд мэдэгдэх гэжээ.

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

- Нэг дор нэг бүтээгдэхүүнээс хоёроос илүү дээж авахгүй байх;
- Дээж авахдаа тэмдэглэл үйлдэх;
- Эхний дээжийг холбогдох байгууллагад хойшлуулалгүй хүргүүлэх, хоёр дахь дээжийг эхний дээжийн шинжилгээний хариуг баталгаажуулах зорилгоор эхний хариу гарах хүртэл хүлээх;
- Эхний дээжийн хариу гармагц холбогдох талуудад нэн даруй бичгээр мэдэгдэх;
- Талуудын хүсэлтээр хоёр дахь дээжээс шинжилгээ авахуулахаар холбогдох байгууллагад хүргүүлэх;
- Шаардлага хангаагүй хариу гарсан тохиолдолд дээжийн шинжилгээний төлбөрийг холбогдох талуудаас гаргуулах;
- Шаардлага хангасан хариу гарсан тохиолдолд дээжийн шинжилгээний төлбөрийг Улсын хяналт шалгалтын газар хариуцах гэсэн байна.

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

Босния Херцеговин Улс

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

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

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

- Хуульд заасны дагуу нийтийн эрх зүйн хуулийн этгээдүүдэд хяналт шалгалт хийх;
- Холбооны болон салбарын хяналт шалгалтын байгууллагуудын үйл ажиллагааны уялдаа холбоог хангах;
- Хяналт шалгалтын үйл ажиллагааны талаарх нөхцөл байдалд хяналт-шинжилгээ хийж, Засгийн газарт тайлагнах;
- Салбарын хяналт шалгалтын байгууллагуудыг жилийн хөтөлбөр, үйл ажиллагааны хөтөлбөрийн талаарх мэдээллээр хангах, тэдгээрийн хөтөлбөр, үйл ажиллагааны төлөвлөгөөний биелэлтэд хяналт-шинжилгээ хийх;
- Эрх хэмжээний хүрээнд ерөнхий болон тусгай захиргааны акт, бусад шийдвэр гаргах;
- Хяналт шалгалтын хөтөлбөр, төлөвлөгөөг батлах;
- Хяналт шалгалтад хамрагдсан бүх субъектын мэдээллийг хадгалах;
- Хяналт шалгалтын үйл ажиллагааны талаарх мэдээллийг хадгалах;
- Байцаагч нарын үйл ажиллагааны талаарх мэдээллийг хадгалах;
- Байцаагч нарын ажлын үнэмлэхийн мэдээллийг хадгалах;
- Хяналтын асуудал эрхэлсэн Холбооны Удирдах газрын албан хаагчид болон бусад төрийн албан хаагч, байцаагчдад зориулсан мэргэжлийн сургалтын хөтөлбөр боловсруулж, батлах;
- Шаардлагатай тохиолдолд Хяналтын асуудал эрхэлсэн Холбооны Удирдах газарт хамааралтай холбооны хууль тогтоомжийг боловсруулахад оролцох;
- Байцаагчдад эрх олгох;
- Захиргааны бусад байгууллагатай хамтран ажиллах;
- Холбооны хууль тогтоомжид заасан бусад чиг үүргийг хэрэгжүүлэх.

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

- Хяналт шалгалтын сэдэв болон хамаарах этгээдүүдийг тодорхойлох;
- Бизнесийн үйл ажиллагаа, түүнд холбогдох тоног төхөөрөмж, ажиллах явц, үйлдвэрлэлийн явцад хяналт тавих;
- Бизнес эрхлэх арга зам, ажлын явц, барааны аюулгүй байдал, чанар, үйлчилгээнд хяналт тавих;
- Хяналт шалгалт явуулахад хамаарал бүхий үйл ажиллагааны талаарх ном товхимол, бусад албан бичиг, баримтуудад хяналт шалгалт хийх;
- Хяналт шалгалтад хамаарах этгээд, гэрч, талуудыг шалгах;
- Бүтээгдэхүүний дээж авах, шинжлэх, хяналт шалгалт хийх;
- Барилгын талбай, байр, цахилгаан хэрэгсэл, тоног төхөөрөмж ашиглахыг хориглох;
- Хууль бусаар бий болсон объектыг нураах, нүүлгэн шилжүүлж анхны байсан байдалд нь оруулахыг даалгах;
- Хяналт шалгалтад шаардлагатай мэдээлэл, баримтыг гаргуулахаар хугацаа зааж холбогдох этгээдэд даалгах;
- Хууль тогтоомжид заасан бусад арга хэмжээг хэрэгжүүлэх;

- Хяналт шалгалтыг хэрэгжүүлэхэд шаардлагатай урьдчилсан сэргийлэх арга хэмжээг авах;
- Хяналт шалгалт хийсэн газарт нэвтрэхийг хориглож шийдвэрлэх;
- Хувийн орон сууцыг аж ахуйн зорилгоор ашиглаж байгаа нь шүүхийн хүчин төгөлдөр тогтоолоор тогтоогдвол тухайн хувийн орон сууцанд хяналт тавих;
- Цэрэг, цагдаа, гал, эмнэлгийн тээврийн хэрэгслээс бусад дотоодын замын хөдөлгөөнд оролцож байгаа тээврийн хэрэгслийг зогсоох, эрх хасах;
- Олон нийт, эрүүл мэнд, байгаль орчинд заналхийлж болзошгүй үйл ажиллагааг хориглох;
- Хяналт шалгалтад хамрагдагч этгээдийг тухайн хяналт шалгалттай холбогдох бүх ажиллагаанд оролцуулж, эрх, хууль ёсны ашиг сонирхлыг нь хамгаалах.

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

Холбооны Бүгд Найрамдах Герман Улс (ХБНГУ)

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

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

1.Байцаагчийн нийтлэг бүрэн эрх:

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

2.Байцаагчийн тусгай бүрэн эрх:

- Байцаагчдын холбооны гишүүнчлэл/хамтын ажиллагаа – Байцаагчдын холбоонд элсэж, хяналт шалгалтын бусад эрх бүхий байгууллагын шийдвэр гаргах үйл ажиллагаанд оролцох, хамтын ажиллагаа, мэдээлэл солилцох бүрэн эрхтэй. Энд заасан “оролцоо” нь санал өгөх утгыг агуулахгүй бөгөөд гагцхүү хэлэлцэх, хэлэлцүүлэгт оролцох утгыг агуулна.
- Европын даатгал, хөдөлмөрийн тэтгэврийн газраас туслалцаа хүсэх – Хэрэв хяналт шалгалт хийхэд ойлголтын болон бусад аливаа зөрүү гарсан тохиолдолд бүс нутгийн хэмжээний холбогдох эрх бүхий дээд байгууллага буюу ЕДХТГ-аас туслалцаа хүсэх бүрэн эрхтэй.

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

Их Британи Умард Ирландын Нэгдсэн Вант Улс (ИБУИНВУ)

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

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

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

- Үндэслэл бүхий аюултай нөхцөл байдалд хуулийг хэрэгжүүлэхэд шаардлагатай гэж үзсэн шалтгаан байгаа тохиолдолд хувийн эзэмшилд нэвтрэх орох;
- Чиг үүргээ хэрэгжүүлэхэд байцаагчид ноцтой хандлага учрах үндэслэл бүхий айдас байвал цагдаагийн албан хаагч эсхүл эрх бүхий байгууллагын ажилтныг дагуулан орох, бүрэн эрхээ хэрэгжүүлэхэд шаардлагатай тоног хэрэгсэл, эд зүйл авч орох;
- Хяналт шалгалтыг хийх үндэслэл бүхий зорилго болон үйл ажиллагаа нь бусдын эрхэд халдахгүй, амгалан тайван байдлыг алдагдуулахгүй байхад анхаарах;
- Хяналт шалгалтыг хэрэгжүүлэхэд шаардлагатай гэж үзвэл арга хэмжээ авах, гэрэл зураг дарах, тэмдэглэл үйлдэх;
- Тухайн байшинд эсхүл түүний ойр хавьд олдсон аливаа зүйл, бодис, агаар мандлын дээжийг авах;
- Эрүүл мэнд, аюулгүй байдалд аюул заналхийлж байгаа зүйл, материалыг задлах, эсхэл ямар нэгэн процесс, туршилтад хамруулах, ингэхдээ гагцхүү хуулийг хэрэгжүүлэхэд шаардлагатайгаас бусад тохиолдолд гэмтээх, устгахгүй байх;
- Хураан авсан болон дээж авсан эд зүйл, материалыг нотлох баримт болгон ашиглах боломжтой байдлыг хангах;
- Хяналт шалгалт бүрэн дуусахаас наана эд зүйл эвдэрч, хэмхрэхгүй байх нөхцөлийг хангах;
- Хяналт шалгалтад холбогдох чухал мэдээллийг өгнө гэж үзэх үндэслэл бүхий шалтгаан байвал тухайн этгээдээс мэдээлэл гаргуулах, мэдүүлэг өгөхийг шаардах, заавал хариулах шаардлагатай гэж үзсэн асуултын хариултад үнэн зөвийг мэдүүлэгт гарын үсэг зуруулах;

- Холбогдох хууль тогтоомжид заасан хадгалагдах шаардлагатай ном, баримт бичгийг шалгах, хуулбарлан авах;
- Хяналт шалгалтад шаардлагатай ном, баримт бичгийг шалгах, хуулбарлан авах;
- Хяналт шалгалтын бүрэн эрхээ хэрэгжүүлэхэд шаардагдах үйлдэл, эс үйлдэхүй, аливаа хариуцлага, чиг үүргийг биелүүлэхийг аливаа этгээдээс шаардах;
- Хууль тогтоомжийг хэрэгжүүлэх шаардлагатай бусад бүрэн эрх гэжээ.

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

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

Монгол Улсын Төрийн хяналт шалгалтын тухай хуульд “хуульд заасан үндэслэл” гэсэн томъёолол байгааг эс тооцвол дээр дурдсан агуулга шууд утгаараа тусаагүй байна. Харин Эрүүгийн хэрэг хянан шийдвэрлэх тухай хуульд “үндэслэл бүхий сэжиг”, “үндэслэл бүхий шийдвэр”, “үндэслэл бүхий дүгнэлт”, “үндэслэл бүхий баримт, мэдээлэл”, “үндэслэл бүхий тайлбар”, “үндэслэл бүхий нөхцөл байдал” гэсэн томъёолол туссан байгаа нь сайшаалтай байх тул ТХШТХ-ийг мөн ийнхүү нийцүүлэн өөрчлөх шаардлагатай юм.

1. Нийтлэг бүрэн эрхийн хүрээнд:

Төрийн хяналт шалгалтын гол чиг үүрэг бол төрийн хуулиудыг танин мэдүүлэх, үйл ажиллагаагаа зөв зохион байгуулахад нь туслах, улмаар хариуцлагаас зугтах, зайлсхийх аливаа хууль бус үйлдэл, эс үйлдлийг гаргуулахгүй байхад чиглэгдэх¹⁴¹ бөгөөд хяналт шалгалтын зорилго нь хууль тогтоомж, нийтээр дагаж мөрдөх эрх зүйн актын биелэлтэд хяналт тавьж, илэрсэн зөрчил дутагдлыг арилгуулах, мэргэжил, арга зүйн зөвлөгөө өгөх замаар шалгуулагч этгээд, иргэнийг болзошгүй аюул эрсдэлээс урьдчилан сэргийлэх, таслан зогсооход чиглэгддэг. Мэргэжлийн хяналтын улсын байцаагч нь Төрийн хяналт шалгалтын хуульд заасан дээрх нийтлэг бүрэн эрхээ практикт хэрэгжүүлэхэд үүсдэг хүндрэл бэрхшээлийг тодруулах үүднээс улсын байцаагчийн эрх бүхий 727 албан хаагчаас анкетын судалгаа авахад 316 албан хаагч бүрэн эрхээ хэрэгжүүлэхэд хүндрэл бэрхшээл үүсдэггүй хангалттай хэмжээнд хэрэгждэг гэсэн.

Харин Төрийн хяналт шалгалтын тухай хуулийн 10.9.1-д заасан бүрэн эрхийг хэрэгжүүлэхэд хүндрэлтэй байдаг гэх хариултыг 10 албан хаагч, 10.9.2-д заасан бүрэн эрхийг хэрэгжүүлэхэд хүндрэлтэй байдаг гэх хариултыг 36 албан хаагч, 10.9.4-д заасан бүрэн эрхийг хэрэгжүүлэхэд хүндрэлтэй байдаг гэх хариултыг 30 албан хаагч, 10.9.7-д заасан бүрэн эрхийг хэрэгжүүлэхэд хүндрэлтэй байдаг гэх хариултыг 62 албан хаагч, 10.9.8-д заасан бүрэн эрхийг хэрэгжүүлэхэд хүндрэлтэй байдаг гэх хариултыг 34 албан хаагч, 10.9.10-д заасан бүрэн эрхийг хэрэгжүүлэхэд

141 Ё.Бямбаогтох, Төрийн хяналт шалгалт, УБ: 2005, 3 дахь тал.

хүндрэлтэй байдаг гэх хариултыг 27 албан хаагч, 10.9.11-д заасан бүрэн эрхийг хэрэгжүүлэхэд хүндрэлтэй байдаг гэх хариултыг 12 албан хаагч, 10.9.12-д заасан бүрэн эрхийг хэрэгжүүлэхэд хүндрэлтэй байдаг гэх хариултыг 43 албан хаагч хариулсан бөгөөд ямар төрлийн хүндрэл бэршээл тулгардаг талаарх шалтгаан нөхцөлөө анкетын судалгааны хүрээнд дурдсан байна.

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

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

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

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

Улсын ерөнхий байцаагч болон улсын ахлах байцаагчаас Төрийн хяналт шалгалтын тухай хуулийн 10 дугаар зүйлийн 10.12.2 дахь хэсгийг үндэслэл болгон 2018 оны байдлаар 35,955,649,759 төгрөг, 2019 онд 4,688,704,859 төгрөг, 2020 онд 3,696,365,739¹⁴² төгрөгний нөхөн төлбөрийг ногдуулсан байна.

Захиргааны хэргийн анхан шатны шүүхээс Төрийн хяналт шалгалтын тухай хуулиар 2004 онд 2, 2005 онд 9, 2006 онд 12, 2007 онд 24, нийт 47¹⁴³ хэргийг хянан шийдвэрлэсэн бол 2017 онд нийт хянан шийдвэрлэсэн 1908 хэргийн 52 буюу 2.8 хувийг¹⁴⁴, 2018 онд шүүхээр шийдвэрлэгдсэн 1638 хэргийн 62 хэрэг¹⁴⁵, 2019 оны 3

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

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

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

145 Монгол Улсын шүүхийн 2018 оны шүүн таслах ажиллагааны тайлан, https://docs.google.com/file/d/1pZ9Xyjp_WQnBQhbtS1pIQxBbIN_V9K88/view

дугаар улиралд шүүхээр шийдвэрлэгдсэн 1180 хэргийн 76 хэрэг буюу 6.4 хувийг¹⁴⁶ төрийн хяналт шалгалттай холбоотой маргаан тус тус эзэлж байна.

Мэргэжлийн хяналтын улсын байцаагч акт үйлдэх эрхгүй, харин түүний хэлтсийн дарга бөгөөд өөр чиглэлийн хяналтын улсын байцаагч үйлдэх болж үүнтэй холбоотой асуудал үүсдэг байна. Үүнээс үүдэн анкетын судалгаанд оролцсон улсын байцаагч нараас дээрх бүрэн эрхийг Төрийн хяналт шалгалтын тухай хуулийн 10 дугаар зүйлийн 10.9-д заасан нийтлэг бүрэн эрх рүү оруулах саналыг нийт судалгаанд оролцогчдын 13 хувь буюу 95 нь гаргасан байна. Тухайн заалтын ерөнхий зохицуулалтаас болж улсын ахлах байцаагч өөрийн эрх хэмжээнд хамаарахгүй асуудлаар нөхөн төлбөр гаргуулах шийдвэр гаргадаг. Иймд хуулийн зүйл, заалтыг дэлгэрүүлэн хуульчлах, ямар төрлийн хохирлыг нөхөн төлүүлэх талаар шийдвэрлэх эрхтэй эсэх талаар тодорхой болгох шаардлагатай.

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

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

Монгол Улсын Үндсэн хуулиар баталгаажуулсан хүний эрх, эрх чөлөө гэдэгт Монгол Улсын Үндсэн хуулийн хоёрдугаар бүлэгт Монгол Улсын иргэнд баталгаатай эдлүүлэхээр заасан үндсэн эрх, эрх чөлөө хамаарах бөгөөд тус хуулийн Арван зургадугаар зүйлийн 4 дэх хэсэгт “ажил мэргэжлээ чөлөөтэй сонгох, хөдөлмөрийн аятай нөхцөлөөр хангуулах, цалин хөлс авах, амрах... эрхтэй. Хэнийг ч хууль бусаар албадан хөдөлмөрлүүлж болохгүй”, мөн 5 дахь хэсэгт “өндөр наслах, хөдөлмөрийн чадвар алдах, хүүхэд төрүүлэх, асрах болон хуульд заасан бусад тохиолдолд эд, мөнгөний тусламж авах эрхтэй” гэж тус тус иргэдийнхээ хөдөлмөрлөх эрх болон хөдөлмөр эрхэлж буй иргэдийг нийгмийн баталгаагаар хангах асуудлыг баталгаажуулсан билээ. Түүнчлэн ТАТХ-д ч төрийн жинхэнэ албан хаагчийн нийгмийн баталгааны талаар нарийвчлан зохицуулсан байдаг.¹⁴⁷

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

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

146 Монгол Улсын шүүхийн 2019 оны 3 дугаар улирлын шүүн таслах ажиллагааны тайлан, https://docs.google.com/file/d/1yE8IUFGc_TsTmFPavj5yPadFKH9mxQh5/view

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

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

11.1.5.бүрэн эрхээ хэрэгжүүлэхтэй нь холбогдуулан доромжилсон, гүтгэсэн, дарамталсан, амь нас, эрүүл мэндэд нь бодит аюул заналхийлсэн бол цагдаагийн байгууллагаар аюулгүй байдлаа хангуулах арга хэмжээ авахуулах”¹⁴⁸ гэж шинээр нэмсэн.

2. ТХШТХ-д өөрчлөлт оруулах тухай 2015 оны 01 дүгээр сарын 23-ны өдрийн хуулиар 11 дүгээр зүйлийн 11.1.4 дэх заалтыг “байгаль орчин, хилийн мэргэжлийн хяналтын улсын байцаагч нь хянан шалгах үүргээ гүйцэтгэхэд шаардагдах хөдөлмөр хамгааллын хувцас болон техник хэрэгслээр хангагдах;”^{149[3]} гэж өөрчлөн найруулсан бөгөөд энэхүү заалт хууль батлагдсан өдрөөс эхлэн өнөөг хүртэл дагаж мөрдөгдөж байна.

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

Үүний тулд МХБ-аас хийж байсан судалгаа, бүртгэл, статистик болон тус байгууллагын хэмжээнд ажиллаж буй нийт албан хаагчдын дунд анкетын асуулга^{150[4]} явуулж, асуулгын үр дүнд үндэслэн үнэлгээг хийсэн болно.

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

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

Монгол Улсын Үндсэн хуулийн Арван зургаадугаар зүйлийн 4 дэх хэсэгт “ажил мэргэжлээ чөлөөтэй сонгох, хөдөлмөрийн аятай нөхцөлөөр хангуулах, цалин хөлс авах, амрах... эрхтэй. Хэнийг ч хууль бусаар албадан хөдөлмөрлүүлж болохгүй”, мөн хуулийн 5 дахь хэсэгт “өндөр наслах, хөдөлмөрийн чадвар алдах, хүүхэд төрүүлэх, асрах болон хуульд заасан бусад тохиолдолд эд, мөнгөний тусламж авах эрхтэй” гэж тус тус заасан. Энэ нь иргэний хөдөлмөрлөх эрх болон хөдөлмөр эрхэлж буй иргэн нийгмийн баталгаагаар хангагдах асуудлыг баталгаажуулжсан суурь зохицуулалт бөгөөд төрийн албан хаагчийн нийгмийн баталгааг Төрийн албаны тухай хуулиар нарийвчлан зохицуулсан ¹⁵¹ байдаг.

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

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

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

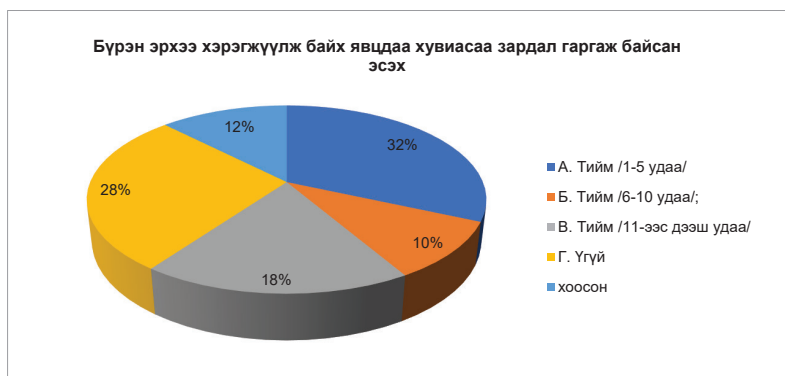
151 Төрийн албаны тухай хууль /шинэчилсэн найруулга/, Төрийн мэдээлэл эмхэтгэл, 2018 он, №1, Төрийн албан хаагчийн цалин хөлс, нөхөх төлбөр, тусламж, нийгмийн баталгаа хэмээх VI хэсэгт тусгасан.

Энэ зүйлийн үнэлгээг хийхдээ мэргэжлийн хяналтын байгууллагын дотоод судалгаа, бүртгэл, статистик болон тус байгууллагад ажиллаж буй нийт албан хаагчдын дунд анкетын асуулга¹⁵² явуулж, асуулгын үр дүнд үндэслэн болно.

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

Төрийн албаны тухай хуулийн 59 дүгээр зүйлийн 59.1.2-т “албан ажлын хэрэгцээнд хувийн унаа хэрэглэсэн тохиолдолд батлагдсан нормативын дагуу гарсан зардлыг¹⁵³ нөхөн олгох талаар заасан нь Төрийн хяналт шалгалтын тухай хуулийн 11.1.1-т заасан зохицуулалтын үндэслэл болдог. Уг зохицуулалтын хүрээнд хяналтын чиг үүргээ хэрэгжүүлэх явцад албан хаагч хувиасаа зардал гаргаж байсан эсэх, гаргасан бол уг зардлыг нөхөн олгосон эсэх талаар албан хаагчдаас анкетын судалгаа авсан болно.¹⁵⁴ Үүнд:

График 1

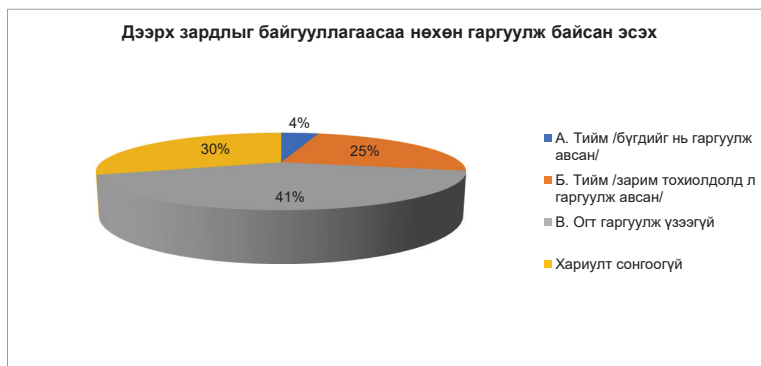


152 Анкетын асуулгад МХЕГ-аас 42 албан хаагч (149 албан хаагчтай гэж үзвэл 28%), НМХГ-аас 125 албан хаагч (527 албан хаагчтай гэж үзвэл 19%), АМХГ-аас 390 албан хаагч (1085 албан хаагчтай гэж үзвэл 36%), ХМХА-аас 103 албан хаагч (298 албан хаагчтай гэж үзвэл 35%), ХАБҮЛЛ-оос 68 албан хаагч (141 албан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

153 Төрийн албаны тухай хууль /шинэчилсэн найруулга/, Төрийн мэдээлэл эмхэтгэл, 2018, №1.

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

График 2



Дээрх тоон мэдээлэл, графикаас харахад албан үүргээ гүйцэтгэх явцдаа албан хаагч хувиасаа зардал гаргах тохиолдол асуулгад оролцогсдын 60 орчим хувьд нь гарсан байна. Тодруулбал, Ажил үүргээ гүйцэтгэхдээ өөрийн хувийн тээврийн хэрэгслийг ихэвчлэн ашигладаг бөгөөд шатахууны зардлыг хувиасаа гаргах тохиолдол бий гэжээ. Гэвч энэхүү хуулийн зохицуулалтыг авч үзэхэд ажил үүргээ гүйцэтгэхдээ ямар нэгэн байдлаар хувиасаа зардал гаргасан тохиолдолд нөхөн олгох талаар бус, "...хот, суурингийн доторхи нийтийн тээврийн хэрэгсэл /таксинаас бусад/-ээр зорчсон тохиолдолд..." хувиасаа гаргасан зардлыг нөхөн олгох зохицуулалт байгаа юм. Иймд ТХШТХ-ийн 11 дүгээр зүйлийн 1.1 дэх заалтыг хэрэгждэггүй гэж үзэх үндэслэлгүй юм. Өөрөөр хэлбэл, хуулиар тусгайлан зохицуулаагүй зардлыг албан хаагчид өөрсдөөсөө гаргаад, уг гаргасан зардлыг ТХШТХ-ийн 11 дүгээр зүйлийн 1.1 дэх хэсэгт зааснаар нөхөн төлөх ёстой гэж үзэж болохооргүй байгаа юм.

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

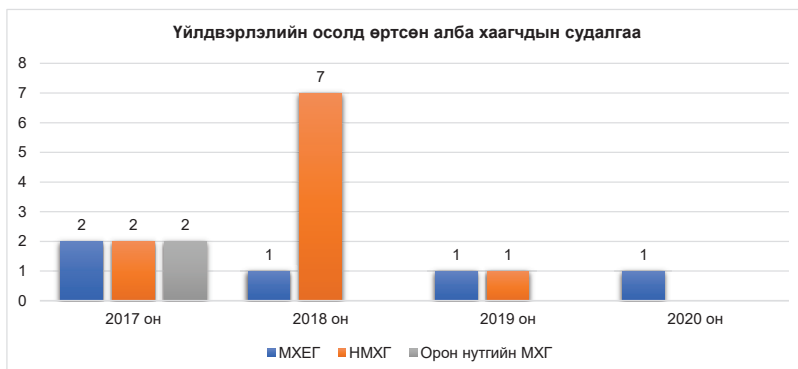
Иймд цаашид албан хаагч ажил үүргээ гүйцэтгэх явцад гарах зардлыг хувиасаа төлөхгүй байх асуудлыг байгууллагын дотоод журамд нарийвчлан тусгах шаардлагатай болов уу.

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

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

Уг зохицуулалтын хүрээнд мэргэжлийн хяналтын байгууллагын хэмжээнд 2017-2020 оны хооронд бүртгэгдсэн үйлдвэрлэлийн ослын судалгааг авч үзвэл:¹⁵⁵

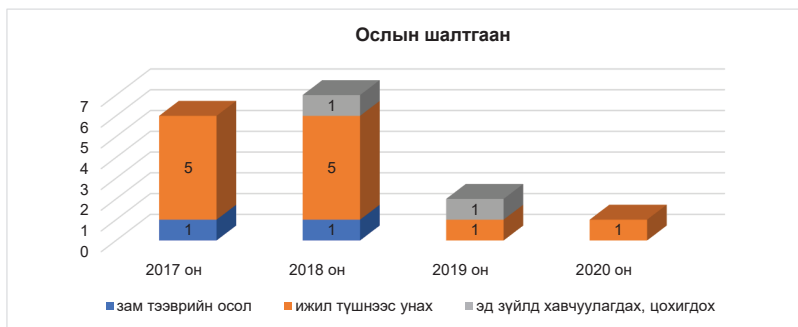
График 3



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

Ослын шалтгааныг авч үзвэл:

График 4



2017-2020 оны хооронд мэргэжлийн хяналтын байгууллагын хэмжээнд үйлдвэрлэлийн осолд өртсөн нийт 17 тохиолдол бүртгэгдсэнээс ижил түвшнээс унаж гэмтсэн 12, эд зүйлд хавчуулагдсан, цохигдсоноос гэмтсэн 2, зам тээврийн ослын улмаас гэмтсэн 2 тохиолдол байна. Хөдөлмөрийн чадвараа түр алдахад ижил түвшнээс унах гэсэн шалтгаан хамгийн их бүртгэгдсэн байна.

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

155 МХБ-аас судалгааны багт ирүүлсэн мэдээлэлд үндэслэв.

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

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

Энэхүү зохицуулалтыг үнэлэхийн тулд МХБ-аас тоон мэдээлэл гаргуулан, түүнд дүн шинжилгээ хийх байдлаар үнэллээ.

“Албан үүргээ гүйцэтгэх явцад” гэдэгт ажлын байрны тодорхойлолтод заасан ажил үүргийг ажлын болон ажлын бус цагаар албан ажлын байр, ажил үүрэгт хамаарах бусад байршилд гүйцэтгэх, мөн гэрээс ажлын байр, ажлын байрнаас гэртээ харих, албан томилолтоор ажиллах явцыг хамааруулна”¹⁵⁶ гэж Засгийн газрын 2019 оны №8 дугаар тогтоолын хавсралт болох “Албан үүргээ гүйцэтгэх явцад төрийн албан хаагчийн амь нас хохирсон тохиолдолд ар гэрт нь нэг удаагийн буцалтгүй тусламж олгох журам”-ын 1.4-т заасан.

2011-2020 онд мэргэжлийн хяналтын байгууллагын албан хаагч ажил үүргээ гүйцэтгэх явцдаа амь нас хохирсон 13 тохиолдол байгаа бөгөөд эдгээрийн 85% нь орон нутагт ажиллаж байсан албан хаагч байна. Албан хаагчийн нас барсан шалтгаан, нөхцөлийг нарийвчлан үзвэл 38,5% буюу 5 тохиолдол нь ослын улмаас, 38,5% буюу 5 тохиолдол цус харвах, зүрхний шигдээс болсны улмаас, 23% буюу 3 тохиолдол нь бусад буюу гэнэт бие нь муудаж эмнэлгийн тусламж авах явцдаа нас барсан байна. Түүнчлэн эдгээр тохиолдлын 7 нь буюу 54% нь хилийн боомтод болон хяналт шалгалт хийх тодорхой бүсэд албан томилолтоор ажиллаж байх хугацаанд амь нас нь хохирсон байна. Орон нутагт ялангуяа хилийн боомтод ажиллаж байгаа албан хаагчид эрсдэлд өндөр өртсөн байгааг 1/орон нутагт цаг алдалгүй эмнэлгийн яаралтай тусламж авах боломж бүрдээгүй, 2/ажиллах нөхцөл, орчин боломжийн (тухайлбал, сэтгэл зүйн тогтвортой байдал, ажлын ачаалал, стресс, орон байрны тав тух г.м) түвшинд хүрээгүй байгаатай холбон үзэж болох юм.

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

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

График



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

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

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

Дээрх зохицуулалтын хүрээнд өөр нэг үүсч буй асуудал нь ТХШТХ-ийн уг зохицуулалт ТАТХ-ийн холбогдох зохицуулалттай зөрчилдөж байгаа эсэхийг нягтлах юм. МХБ-ын алба хаагчдаас авсан санал асуулгын нэгтгэлийг шүүж үзэхэд ТХШТХ-ийн 11 дүгээр зүйлийн 1.3 дахь заалт ТАТХ-ийн 60 дугаар зүйлийн 2 дахь хэсэгт заасан заалттай зөрчилдөж байгаа учраас уг зохицуулалтыг ТАТХ-ийн дагуу шинэчлэх шаардлагатай гэсэн санал цөөнгүй ирүүлсэн байв.¹⁵⁷

Үүнийг нягтлан үзвэл, 2017 оны 12 дугаар сард батлан 2019 оноос хэрэгжиж эхэлсэн ТАТХ-ийн төрийн албан хаагчид олгох тусламжийн талаар зохицуулсан 60 дугаар зүйлийн 2 дахь хэсэгт “Албан үүргээ гүйцэтгэх явцад төрийн албан хаагчийн амь нас хохирсон тохиолдолд 60 сарын албан тушаалын үндсэн цалинтай тэнцэх хэмжээний нэг удаагийн буцалтгүй тусламжийг түүний ар гэрт нь олгоно” гэж тусгасан зохицуулалттай ТХШТХ-ийн холбогдох зохицуулалт зөрчилдсөн мэт харагдаж байгаа боловч Засгийн газрын 2019 оны 8 дугаар тогтоолоор батлагдсан “Албан үүргээ гүйцэтгэх явцад төрийн албан хаагчийн амь нас хохирсон тохиолдолд ар гэрт нь нэг удаагийн буцалтгүй тусламж олгох журам”-ын 2.2-т “Төрийн албаны тухай хуулиас бусад хуульд нэг удаагийн буцалтгүй тусламж олгох талаар заасан

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

бол төрийн албан хаагчийн ар гэр эдгээр тусламжийн аль илүүг сонгох эрхтэй бөгөөд энэ тохиолдолд буцалтгүй тусламжийг давхардуулан олгохгүй.” гэсэн зохицуулалт давхар үйлчилж байна. Иймд эдгээр зохицуулалтыг зөрчилдөж байна гэж шууд үзэх боломжгүй юм.

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

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

Энэхүү зохицуулалтыг үнэлэхийн тулд МХЕГ-аас сүүлийн 5 жилийн хувцас, хэрэгслийн хангалтын талаарх судалгаа, тоо баримтыг гаргуулан авч ашигласнаас гадна, мэргэжлийн хяналтын байгууллагын албан хаагчаас анкетын асуулга авч тухайн асуулгын үр дүнд үнэлгээ хийсэн болно¹⁵⁸.

Хөдөлмөр хамгааллын хувцасны тухайд: албан хаагчдад сүүлийн 5 жилийн хугацаанд огт хангалт хийгдээгүй 7 газар, 1 удаа хийгдсэн 10 газар, 2 удаа хийгдсэн 6 газар, албад, 3 удаа хийгдсэн 3 газар, албад, 4 удаа хийгдсэн 1 алба байна. Жил бүр тогтмол хувцасны хангалтыг хийдэггүй, дунджаар 2-3 жилд нэг удаа хийгдэж байгаа бөгөөд хувцасны хангалт нь албан хаагчдын хэрэгцээ, шаардлагыг бүрэн хангаж чаддаггүй байна¹⁵⁹. Төрийн хяналт шалгалт нь өөрөө нэлээд өргөн хүрээнд зохион байгуулагддаг ажил бөгөөд үүнийг хэрэгжүүлэгч субъект нь албан томилолт, хилийн боомтод, гамшиг, цар тахалд ажиллах гэх мэт байнгын хөдөлгөөнт ажил эрхэлж байгаа тул эдгээр субъектэд улирлын болоод тусгай нөхцөлд ажиллахад зориулагдсан хувцас, хэрэгсэл зайлшгүй шаардлагатай юм. Дээрх хангалтын судалгаанаас үзэхэд хувцас, хэрэгслээр хангах байдал дутмаг байгаа нь харагдаж байна.

Техник, хэрэгслийн хангамжийн тухайд: Сүүлийн 6 жилд буюу 2015-2020 онд техник, хэрэгсэлд тодорхой хэмжээний зардал зарцуулсан бөгөөд хамгийн томоохон хөрөнгө оруулалт нь 2020 онд салбар нийт байгууллагын тавилга, эд хогшилыг шинэчлэх, сайжруулахад хийгдсэн хөрөнгө оруулалт байна¹⁶⁰. Харин АМХГ, ХМХА-дад хөрөнгө оруулсан техник хэрэгслийг багцлан үзвэл, байрлал тогтоогч, цахилгаан бороохой, дуран, жин, дрон, станц, зургийн аппарат, цацрагийн пейжер гэх мэт багаж хэрэгслээр зарим газар, албадыг хангасан байна.

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

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

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

Алба хаагчдаас авсан асуулга:

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

График 5



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

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

1. Дүрэмт хувцас иж бүрэн, улирлын, өдөр тутмын, ёслолын, хээрийн хувцас:
 - ялгах тэмдэг, цамц /цагаан урт, богино ханцуйтай/, зангиа, китель, өмд, гутал, малгай, гадуур хувцас.
2. Хөдөлмөр хамгааллын хувцас:
 - Химийн бодисоос хамгаалах хувцас, нэг удаагийн өмсгөл, бээлий, малгай, каск, хошуувч, амны хаалт, гутал, усны гутал, өмд, цамц, баг, халдвар хамгааллын хэрэгсэл, цүнх, комбинзон, нүдний шил, цацруулагчтай хантааз.
3. Шаардлагатай багаж, хэрэгсэл, тоног төхөөрөмж:
 - Хурдан хугацаанд үзлэг шалгалт хийх дэвшилтэд технологид суурилсан рентген тоног төхөөрөмжүүд, түргэвчилсэн тестүүд, тээврийн хэрэгслийг шалгахад шаардлагатай толь, гар чийдэн /өвөл хэрэглэх боломжтой/, химийн хорт, аюултай бодисын агаар, орчин дахь тархалтыг илрүүлэх багаж хэрэгсэл, хүнсний бүтээгдэхүүний дээж авах, зөөвөрлөх сав, багаж хэрэгсэл, термометр, уут сав; тээврийн хэрэгсэлд үзлэг шалгалт хийх тоног төхөөрөмж,
 - Барилгын хэмжих хэрэгсэл /босоо, хэвтээ чиглэлд/, нивилер, теодолит, агаарын чийгшил, дулаан, гэрэлтүүлэг хэмжигч, мал сүрэгт үзлэг ангилалт хийх багаж хэрэгсэл, халуун хэмжигч,
 - Лабораторийн тоног төхөөрөмж /өндөр хүчин чадалтай микроскоп/, ариутгал халдваргүйжүүлэлтийн тоног төхөөрөмж, хүнд металл,

цацрагийн үүсгүүр хортон шавьж мэдрэгч гар багаж, зорчигчийг ариутгах төхөөрөмж, зорчигчийн бичиг баримтыг ариутгах төхөөрөмж, люксметр, анимометр, шуугиан хэмжигч, тоосны сорьц цуглуулах багаж, инженерийн шугам сүлжээний эвдрэл гэмтлийг үзэх багаж.

4. Шаардлагатай техник, хэрэгсэл:

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

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

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

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

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

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

Төрийн албаны тухай хуулийн 61 дүгээр зүйлийн 61.1.4-т “албан үүргээ гүйцэтгэж байгаатай нь холбогдуулан хүчирхийлэх, заналхийлэх, доромжлох, гүтгэх болон бусад хууль бус үйлдэл, үйл ажиллагаанаас төрийн албан хаагч, түүний гэр бүлийн гишүүнийг тухайн ажиллаж байгаа байгууллага, эсхүл цагдаагийн байгууллагаар хамгаалуулах”¹⁶¹ гэж заасан нь Төрийн хяналт шалгалтын тухай хуулийн дээрх зохицуулалтын суурь нь болж байгаа юм.

Уг зохицуулалтын хүрээнд МХБ-аас энэ талаар авч байсан арга хэмжээ, судалгаа, тоо баримт байгаа эсэхийг нягтлахад холбоотой мэдээлэл, тоо баримт байгаагүй бөгөөд үүнийг тодруулах зорилгоор албан хаагчдаас анкетын судалгаа авсан юм.¹⁶²

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

162 Энэхүү асуулгад тус байгууллагын 727 албан хаагч хамрагдсан.

График 6



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

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

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

Иймд уг зохицуулалтын хэрэгжилтийг хангах талаар анхаарч ажиллах шаардлагатай.

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

Төрийн албаны тухай хуулийн 59 дүгээр зүйлийн 59.1.4-т “төрийн албан хаагч албан үүргээ гүйцэтгэж байхад бие махбодид нь гэмтэл учруулсан буюу эрүүл мэндийг нь бусад хэлбэрээр хохироосноос хөдөлмөрийн чадвараа түр алдсан, хөгжлийн бэрхшээлтэй болсон бол түүний авч байсан цалин, тэтгэвэр, тэтгэмжийн зөрүүг хөдөлмөрийн чадвараа түр алдсан буюу тахир дутуугийн тэтгэвэр авч байсан нийт хугацаанд нөхөн олгож, хохирлыг гэм буруутай этгээдээр нөхөн төлүүлэх”¹⁶³ гэж заасан нь ТХШТХ-ийн дээрх зохицуулалтыг суурь зохицуулалт юм.

Хуулийн зохицуулалт Төрийн албаны тухай хууль болон Төрийн хяналт шалгалтын тухай хуулийн аль алинд нь байгаа хэдий ч мэргэжлийн хяналтын байгууллагаас дээрх зохицуулалтын хүрээнд авч байсан арга хэмжээ, судалгаа, тоо баримт байгаа эсэхийг нягтлахад холбоотой мэдээлэл, тоо баримт байгаагүй юм. Дээрх хуулийн 11 дүгээр зүйлийн 1.2, 1.3 дахь заалтыг үнэлэхэд эдгээр зохцуулалт практикт бүрэн хэрэгжиж байна гэсэн дүгнэлт гарсан бөгөөд Төрийн хяналт шалгалтын тухай хуулийн 11 дүгээр зүйлийн 11.2 дахь хэсэгт тусгасан заалтын “Энэ зүйлийн 11.1.2, 11.1.3-т заасан тэтгэвэр, тэтгэмж болон албан тушаалын цалингийн

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

зөрүү, буцалтгүй тусламжийг улсын төсвөөс олгож” гэх хэсэгт нь бүрэн хэрэгжиж, харин уг заалтын “...уг хөрөнгийг гэм буруутай этгээдээр нөхөн төлүүлнэ” гэх хэсэг хэрэгждэггүй гэж үзэж болохоор байна.

Мэргэжлийн хяналтын байгууллагын алба хаагч дүрэмт хувцас өмсөх шаардлагатай эсэх?

Анкетын асуулгыг нэгтгэх явцад МХБ-ын алба хаагчдаас нэлээдгүй санал ирүүлсэн нь дүрэмт хувцастай болох гэсэн санал байв. Дүрэмт хувцастай болох ёстой гэж нийт асуулгад оролцогсдын 31 орчим хувь нь буюу 224 алба хаагч үзсэн¹⁶⁴. Түүнчлэн МХБ-ын удирдлагуудтай уулзах уулзалтын үер онцгой үүрэг гүйцэтгэх явцад бусад байгууллагын алба хаагчдаас ялгарах шаардлага эн тэргүүнд тулгардаг талаар ч дурдагдаж байсан юм.

Төрийн албаны тухай хуулийн шинэчилсэн найруулгад төрийн албан хаагч зөвхөн хуульд заасны дагуу дүрэмт хувцас хэрэглэнэ гэж заасан. Одоо хүчин төгөлдөр мөрдөгдөж байгаа ТХШТХ-д дүрэмт хувцасны талаар ямар нэгэн зохицуулалт тусгагдаагүй учраас МХБ-ын албан хаагчид дүрэмт хувцас хэрэглэх боломжгүй байна. Харин өнөөдрийн байдлаар хуулиар Засгийн газарт тусгайлан эрх олгосноор дүрэмт хувцас хэрэглэх эрхтэй төрийн албан хаагчдын дүрэмт хувцасны загвар, эдэлгээний хугацааг Засгийн газрын тогтоолоор батлан мөрдүүлж байгаа бөгөөд дараах байгууллагууд хамаарагдаж байна. Үүнд:

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

Тэгвэл төрийн хяналтыг хэрэгжүүлж буй гааль, татварын байгууллагын дүрэмт хувцасны зохицуулалтыг харьцуулан үзвэл эдгээр байгууллага өөрсдийн хуульд дүрэмт хувцастай байх талаар тусгасан бөгөөд дүрэмт хувцасны загвар, эдэлгээний хугацааг батлах асуудлыг харилцан адилгүй зохицуулжээ. Тухайлбал, Гаалийн тухай хуулийн 276 дугаар зүйлийн 1 дэх хэсэгт “Гаалийн улсын байцаагч дүрэмт хувцас, ялгах тэмдэг хэрэглэх, эсхүл хувцасны хангамж эдэлнэ”, тус зүйлийн 2 дахь хэсэгт “...эдэлгээний хугацаа, хэрэглэх журмыг гаалийн удирдах төв байгууллагын дарга батална” гэж заасан бол ТЭХ-ийн 80 дугаар зүйлийн 4 дэх хэсэгт “Татварын улсын байцаагч нь албан үүргээ гүйцэтгэхэд шаардагдах хувцас, хэрэглэлээр хангагдсан байна” тус зүйлийн 5 дахь хэсэгт “...хувцас, хэрэглэл хэрэглэх... журмыг санхүү, төсвийн асуудал эрхэлсэн Засгийн газрын гишүүн батална.” гэж заасан

164 Энэхүү асуулгад тус байгууллагын 727 алба хаагч хамрагдсан.

байна. Хэдийгээр дээрх хоёр байгууллага хуульдаа дүрэмт хувцастай байх талаар зохицуулалтыг тусгагсан хэдий ч дүрэмт хувцас хэрэглэх журам батлах субъектын тухайд Төрийн албаны тухай хуулийн 63.2-т “Албан хаагчийн дүрэмт хувцасны загварыг эдэлгээний хугацаа, хэрэглэх журмын хамт Ерөнхийлөгч, Засгийн газар тус тус тогтооно” гэж заасантай зөрчилдсөн гэж харж болохоор зохицуулалттай байна.

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

Түүнчлэн дээрх асуулгыг нэгтгэх явцад бие хамгаалах хэрэгсэл зарим онцлог хяналт шалгалт хийдэг улсын байцаагчдад зайлшгүй шаардагддаг бөгөөд тусгай хэрэгслийг хэрэглэх асуудлыг хууль тогтоомжид нэг бүрчлэн тусгах шаардлагатай гэдэг нь ажиглагдаж байсан.¹⁶⁵

Төрийн захиргаа болон төрийн тусгай ангилалын алинд хамаарах эсэх?

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

График 7



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

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

¹⁶⁵ Тусгай хэрэгсэл хэрэглэх талаар зарим хууль тогтоомжид тусгасан. Тухайлбал, Гаалийн тухай хуульд “гаалийн улсын байцаагч албан үүргээ гүйцэтгэх үедээ нэг бүрийн тусгай хэрэгсэл, тээврийн хэрэгсэл албадан зогсоох тусгай хэрэгсэл, хамгаалах тусгай хэрэгсэл, самбо, каратэ зэрэг зөвсөггүйгээр тулалдах мэх, албаны нохой гэх мэт тусгай хэрэгсэл, мэх хэрэглэж болно” гэж заасан байдаг.

Төрийн захиргааны албан тушаалын тухайд:

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

Төрийн тусгай албан тушаалын тухайд:

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

Төрийн албаны тухай хуульд төрийн тусгай албан тушаалд Монгол Улсын Үндсэн хууль, бусад хуульд заасан журмын дагуу үндэсний болон хүн амын аюулгүй байдлыг хангах, нийгмийн хэв журам болон хууль дээдлэх үндсэн зарчмыг сахиулахтай холбогдсон төрийн тусгай чиг үүргийг хэрэгжүүлэх албан тушаал хамаарна гэж заасан.¹⁶⁶ Уг зохицуулалтаас үзвэл мэргэжлийн хяналтын байгууллагын зарим албан хаагч төрийн тусгай албаны хэрэгжүүлэх ажил үүрэг гүйцэтгэж байна гэж үзэж болно. Тухайлбал, онцгой нөхцөл байдал үүссэн, мал, амьтны гоц халдварт өвчин гарсан тохиолдолд байнгын бэлэн байдалд ажиллах, мөн хүнсний аюулгүй байдалд хяналт тавих гэх мэт.

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

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

Захиргааны хяналт гэдгийг “хууль тогтоомж, эрх зүйн бусад актаар тогтоосон, бүх нийтээр дагаж мөрдвөл зохих журам буюу захиргааны журмын хэрэгжилтэд улсын хяналтын албадаас тавих хяналтын үйл ажиллагаа”¹⁶⁷ гэж тодорхойлсон байдаг. Мөн Төрийн албаны тухай хуульд “төрийн захиргааны албан тушаалд төрийн бодлого боловсруулахад мэргэшлийн зөвлөгөө өгөх, уг бодлогыг хэрэгжүүлэх үйл ажиллагааг төрийн захиргааны удирдлагаар хангах, зохион байгуулах чиг үүрэг бүхий албан тушаал хамаарна” гэж заасан. Харин мэргэжлийн хяналтын байгууллагын хэрэгжүүлэх бүрэн эрхийг ТХШТХ-ийн 9 дүгээр зүйлийн 9.3.1-д “хуульд заасны дагуу хууль тогтоомж болон нийтээр дагаж мөрдөх эрх зүйн бусад актын биелэлтэд хяналт тавих” хэмээн тодорхойлсон байдаг.

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

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

Д/д	Төрийн захиргааны албан тушаал	Төрийн тусгай албан тушаал	Тайлбар
1	Төрийн албан хаагчийн цалин хөлс		
	захиргааны албан тушаал эрхэлдэг төрийн албан хаагчийн хувьд албан тушаалын цалин болон төрийн алба хаасан хугацааны, цолны, зэрэг дэвийн, докторын зэргийн нэмэгдэл, <u>нэмэгдэл хөлснөөс</u> ¹⁶⁸	тусгай албан тушаал эрхэлдэг төрийн албан хаагчийн хувьд албан тушаалын цалин болон <u>албан ажлын онцгой нөхцөлийн</u> , төрийн алба хаасан хугацааны, цол, зэрэг дэвийн, докторын, <u>мэргэшлийн</u> зэргийн болон <u>хуульд заасан бусад нэмэгдлээс</u> ¹⁶⁹	Төрийн албан тушаалын хоёр ангиллын хувьд 5 төрлийн цалин, нэмэгдэл адил байх бөгөөд төрийн тусгай албан тушаалын хувьд албан ажлын онцгой нөхцөлийн болон мэргэшлийн зэргийн нэмэгдлийг, төрийн захиргааны албан тушаалын хувьд нэмэгдэл хөлс ¹⁷⁰ олгохоор харилцан адилгүй хуульчлагдсан байна.

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

168 Төрийн албаны тухай хууль /шинэчилсэн найруулга/-ийн 57 дугаар зүйлийн 2.2 дахь хэсэг

169 Төрийн албаны тухай хууль /шинэчилсэн найруулга/-ийн 57 дугаар зүйлийн 2.3 дахь хэсэг

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

	Төрийн захиргааны албан тушаал эрхэлдэг төрийн албан хаагчид Хөдөлмөрийн тухай хуульд заасан нэмэгдэл хөлс олгоно.¹⁷¹ 50 дугаар зүйл. Нэмэгдэл хөлс 50.1. Ажилтанд үндсэн цалин дээр нь ажлын үр дүнгээр нэмэгдэл хөлс олгож болно. 50.2. Ажилтан үндсэн ажлынхаа зэрэгцээ мэргэжил, ажил, албан тушаал хавсран буюу хослон ажилласан, эзгүй байгаа ажилтны үүргийг орлон гүйцэтгэсэн, ажлын байрны тодорхойлолтод заагаагүй ажил, үүргийг гүйцэтгэсэн, шөнийн болон илүү цагаар ажилласан бол үндсэн цалингаас нь тооцон нэмэгдэл хөлс олгоно. 50.3. Нэмэгдэл хөлсийг энэ хууль болон хамтын гэрээгээр тогтоосон хэмжээгээр ажил олгогч ажилтантай тохиролцон тогтооно.¹⁷²		
2	Нөхөх төлбөр олгох зохицуулалт ижил /ТатХ-ийн 59 дүгээр зүйл/		
3	Тусламж үзүүлэх зохицуулалт ижил /ТатХ-ийн 60 дугаар зүйл/		
4	Нийтлэг болон нэмэгдэл баталгааны зохицуулалт ижил /ТатХ-ийн 61, 62 дугаар зүйл/		
5	Дүрэмт хувцас хэрэглэх зохицуулалт аль алинд нь хамаарах боломжтой /ТатХ-ийн 63 дугаар зүйл/		

Дээрхээс гадна улсын байцаагчийн нийгмийн баталгаа эдлэх зохицуулалтыг ижил төрлийн бусад байгууллагатай харьцуулсан судалгаанаас харвал:¹⁷³

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

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

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

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

олгож болно. Нийгмийн даатгалын байцаагчид мөнгөн урамшуулал олгох журмыг Засгийн газар тогтооно.

- Төрийн тусгай албан хаагч Гаалийн байцаагч, онцгой байдлын алба хаагч, цагдаагийн албан хаагчдын хувьд цолны, онцгой, хилийн нэмэгдэл гэх зэргээр нэмэгдлүүд авдаг зэргийг дурдсан байна.

Тухайлбал гаалийн болон мэргэжлийн хяналтын улсын байцаагчийн дундаж цалин хөлсний харьцуулалт¹⁷⁴ /Докторын зэрэггүй улсын байцаагчдын цалин хөлсийг харьцуулав/

Албан тушаал	Ангилал зэрэглэл	Үндсэн цалин /төгрөг/	Нэмэгдлүүд /үндсэн цалингаас тооцох хувь/					Нийт цалин хөлс /төгрөг/	Зөрүү /төгрөг/
			Төрийн алба хаасан хугацааны	Зэрэг дэвийн	Онцгой нөхцөлийн	Цолны	Хилийн		
Гаалийн улсын байцаагч	ТТ-10-3	600'830	15%	20%	10%	20%	25%	1'141'577	313'124
Мэргэжлийн хяналтын улсын байцаагч	ТЗ-6-3	613'669	15%	20%	-	-	-	828'453	

Цаашид онцгой нөхцөлд ажиллаж байгаа албан хаагчдын цалин хангамжаас эхлээд нийгмийн баталгааны асуудлыг ижил төрлийн үйл ажиллагаа эрхэлж буй байгууллагын албан хаагчдын нийгмийн баталгаатай дүйцүүлэх талаар анхаарч, асуудлыг бодлогын түвшинд шийдвэрлэх шаардлагатай байна.

2. Шалгуур үзүүлэлтийн томьёолол. Төрийн хяналт шалгалтын тухай хуулийн 11 дүгээр зүйл улсын байцаагчийн нийгмийн баталгааг бүхэлд нь зохицуулж чадаж байгаа эсэх?

Төрийн хяналтыг хэрэгжүүлдэг гааль, татвар, мэргэжлийн хяналтын байгууллагын холбогдох хууль тогтоомжийг харьцуулан үзэхэд улсын байцаагчийн эрхийн баталгааг зохицуулсан заалт харилцан адилгүй байна. Өөрөөр хэлбэл, Гаалийн тухай хууль¹⁷⁵-д нөгөө хоёр хуулийн зохицуулалтаа бодвол гаалийн улсын байцаагчийн эрхийн баталгааг нэлээд дэлгэрэнгүй тусгаж өгсөн байх жишээтэй. Үүнийг хүснэгтээр харуулбал,

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

175 Гаалийн тухай хуулийн 282 дугаар зүйл, Төрийн мэдээлэл эмхэтгэл, 2008 он, №23.

Хүснэгт

Төрийн хяналт шалгалтын тухай ¹⁷⁶ /2003 оны 1 дүгээр сарын 03-ны өдөр/	Гаалийн тухай хууль ¹⁷⁷ /2008 оны 5 дугаар сарын 20-ны өдөр/	ТАТВАРЫН ЕРӨНХИЙ ХУУЛЬ ¹⁷⁸ /2019 оны 03 сарын 22 өдөр/
11 дүгээр зүйл. Улсын байцаагчийн бүрэн эрхээ хэрэгжүүлэх баталгаа 11.1.Улсын байцаагч Төрийн албаны тухай хууль тогтоомжид заасан төрийн албан хаагчийн ажиллах нөхцөл, баталгаа, нэмэгдэл баталгаа, түүнд олгох цалин хөлс, нөхөх төлбөр, тусламж, шагнал урамшил, тэтгэвэр, тэтгэмжээс гадна дор дурдсан нэмэгдэл баталгаагаар хангагдана: 11.1.1.хяналт шалгалт хийх бүрэн эрхээ хэрэгжүүлж явахдаа хот, суурингийн доторхи нийтийн тээврийн хэрэгсэл /таксианаас бусад/-ээр зорчсон тохиолдолд хувиас гарсан зардлыг тогтоосон журмын дагуу тухайн байгууллага нь нөхөн олгох; 11.1.2.хяналт шалгалт хийх бүрэн эрхээ хэрэгжүүлж яваад хөдөлмөрийн чадвараа түр алдсан бол хөдөлмөрийн чадвараа түр алдсаны тэтгэмж, албан тушаалын цалингийн зөрүүг хөдөлмөрийн чадвараа түр алдсан хугацааны туршид, тахир дутуу болсон бол тахир дутуугийн тэтгэвэр, албан тушаалын цалингийн зөрүүг тахир дутуугийн тэтгэвэр авч байгаа хугацааны туршид тус тус авах;	282 дугаар зүйл. Гаалийн улсын байцаагчийн эрхийн баталгаа 282.1.Гаалийн улсын байцаагч албан үүргээ хараат бусаар, шударгаар биелүүлэх нөхцөл, баталгааг төр хангана. 282.2.Гаалийн байгууллага гаалийн улсын байцаагчаар хуулиар хүлээлгэсэн үүрэгт нь үл хамаарах ажил, үүрэг гүйцэтгүүлэхийг хориглоно. 282.3.Эрх бүхий байгууллага нь гаалийн улсын байцаагчийг албан үүрэгтэй нь холбогдуулан шалгах бол гаалийн хэвийн үйл ажиллагааг алдагдуулахгүй байх үүднээс энэ тухай харьяалах гаалийн байгууллагын даргад урьдчилан мэдэгдэнэ. 282.4.Хуулиар хүлээлгэсэн албан үүрэгтэй нь холбоотойгоор заналхийлэх, сүрдүүлэх, амь бие, эрүүл мэндэд нь халдах аливаа хууль бус үйлдлээс гаалийн улсын байцаагч, түүний гэр бүлийн гишүүдийг төр хамгаална. 282.5.Гаалийн байгууллагад 25-аас дээш жил ажиллаж өндөр насны тэтгэвэр тогтоолгож байгаа гаалийн улсын байцаагчид сүүлийн 3 жилийн албан тушаалын цалингийн хэмжээтэй тэнцэх нэг удаагийн тэтгэмж өлгөнө.	80 дугаар зүйл.Татварын улсын байцаагчийн эрхийн баталгаа 80.1.Татварын улсын байцаагчийн цалин хөлс нь Төрийн албаны тухай хуулийн 57.2.2-т зааснаас гадна ажлын үр дүнгийн шагнал болон хууль тогтоомжид заасан бусад нэмэгдлээс бүрдэнэ. 80.2.Татварын улсын байцаагчид үр дүнгийн шагнал олгох журмыг санхүү, төсвийн асуудал эрхэлсэн Засгийн газрын гишүүн Төсвийн тухай хуульд нийцүүлэн батална. 80.3.Татварын улсын байцаагчид доор дурдсан цол олгож болно: 80.3.1.татварын жинхэнэ зөвлөх; 80.3.2.татварын итгэмжит зөвлөх; 80.3.3.татварын зөвлөх. 80.4.Татварын улсын байцаагч нь албан үүргээ гүйцэтгэхэд шаардагдах хувцас, хэрэглэлээр хангагдсан байна. 80.5.Татварын улсын байцаагч хувцас, хэрэглэл хэрэглэх, цол, түүний нэмэгдэл олгох журмыг санхүү, төсвийн асуудал эрхэлсэн Засгийн газрын гишүүн батална.

176 Гаалийн тухай хууль, Төрийн мэдээлэл эмхэтгэл, 2008 он, №23.

177 Татварын ерөнхий хууль, Төрийн мэдээлэл эмхэтгэл, 2019 он, №22.

178 Төрийн хяналт шалгалтын тухай хууль, Төрийн мэдээлэл эмхэтгэл, 2003 он, №2.

11.1.3.хяналт шалгалт хийх бүрэн эрхээ хэрэгжүүлэхтэй нь холбогдуулан амь насыг нь хохироосон тохиолдолд түүний албан тушаалын гурван жилийн цалинтай тэнцэх хэмжээний нэг удаагийн буцалтгүй тусламжийг хохирогчийн ар гэрт олгох. 11.1.4.байгаль орчин, хилийн мэргэжлийн хяналтын улсын байцаагч нь хянан шалгах үүргээ гүйцэтгэхэд шаардагдах хөдөлмөр хамгааллын хувцас болон техник хэрэгслээр хангагдах; /Энэ заалтыг 2010 оны 6 дугаар сарын 10-ны өдрийн хуулиар нэмсэн/ /Энэ заалтыг 2015 оны 1 дүгээр сарын 23-ны өдрийн хуулиар өөрчлөн найруулсан/ 11.1.5.бүрэнэрхээхэрэгжүүлэхтэй нь холбогдуулан доромжилсон, гүтгэсэн, дарамталсан, амь нас, эрүүл мэндэд нь бодит аюул заналхийлсэн бол цагдаагийн байгууллагаар аюулгүй байдлаа хангуулах арга хэмжээ авахуулах. /Энэ заалтыг 2010 оны 6 дугаар сарын 10-ны өдрийн хуулиар нэмсэн/ 11.2.Энэ зүйлийн 11.1.2, 11.1.3-т заасан тэтгэвэр, тэтгэмж болон албан тушаалын цалингийн зөрүү, буцалтгүй тусламжийг улсын төсвөөс олгож, уг хөрөнгийг гэм буруутай этгээдээр нөхөн төлүүлнэ.	/Энэ хэсгийг 2015 оны 1 дүгээр сарын 23-ны өдрийн хуулиар хүчингүй болсонд тооцсон/ 282.6.Гаалийн улсын байцаагчид дараахь тусламж олгоно: 282.6.1.хөдөлмөрийн чадвараа түр алдсан тохиолдолд эмнэлгийн чөлөөтэй байсан хугацааны тэтгэмж, албан тушаалын үндсэн цалингийн зөрүү; 282.6.2.тахир дутуу болсон тохиолдолд тахир дутуугийн тэтгэвэр, албан тушаалын үндсэн цалингийн зөрүү; 282.6.3.хиймэл эрхтэн хийлгэх тохиолдолд түүний зардал; 282.6.4.эмнэлэгт хэвтэж эмчлүүлсэн тохиолдолд эрүүл мэндийн даатгалын зардлаас хэтэрсэн эмчилгээний зардал; 282.6.5.хөдөлмөрийн чадвараа бүрмөсөн алдсан тохиолдолд нэг жилийн албан тушаалын цалинтай тэнцэх хэмжээний нэг удаагийн буцалтгүй тусламж; 282.6.6.албан үүргээ гүйцэтгэхтэй нь холбогдуулан гаалийн улсын байцаагчийн амь насыг хохироосон тохиолдолд түүний ар гэрт 3 жилийн албан тушаалын цалинтай тэнцэх хэмжээний нэг удаагийн буцалтгүй тусламж. 282.7.Хил дээр ажиллаж байгаа гаалийн улсын байцаагчийн гэр бүлийг тэргүүн ээлжинд ажлаар хангах бөгөөд тэднийг ажлаар хангаагүй нөхцөлд ажилгүй байсан хугацааны эрүүл мэндийн болон өндөр насны тэтгэврийн даатгалын шимтгэлийг тухайн үед мөрдөж байгаа хөдөлмөрийн хөлсний доод хэмжээнээс тооцож гаалийн байгууллага төлнө. 282.8.Хил дээр ажиллаж байгаа гаалийн улсын байцаагчид хилийн нэмэгдэл олгох бөгөөд уг нэмэгдэл олгох журмыг Засгийн газар батална. 282.9.Гаалийн байгууллагад тогтвор суурьшилтай, үр бүтээлтэй ажилласан албан хаагчид аминдаа орон сууц барих болон орон сууц, амьдралын нэн тэргүүний хэрэгцээт зүйлс худалдан авах, өөрийн хүсэлтээр суралцах болон хүүхдээ сургахад нь зориулан байгууллагаас нь хөнгөлөлттэй зээл олгож, шаардлагатай тохиолдолд зээлийн баталгаа гаргаж өгнө.	
--	---	--

	Хэвлэх 283 дугаар зүйл. Гаалийн улсын байцаагчийн цалин хөлс 283.1.Гаалийн улсын байцаагчийн цалин хөлс нь албан тушаалын үндсэн цалин, албан ажлын онцгой нөхцөлийн, төрийн алба хаасан хугацааны, цол, зэрэг дэвийн, эрдмийн зэргийн нэмэгдлээс тус тус бүрдэнэ. 283.2.Энэ хуулийн 283.1-д заасан албан ажлын онцгой нөхцөлийн, төрийн алба хаасан хугацааны, эрдмийн зэргийн нэмэгдлийн хэмжээ, олгох журмыг Засгийн газар батална. 285 дугаар зүйл. Гаалийн байгууллагыг байраар хангах 285.1.Гаалийн байгууллага нь төрийн өмчийн барилга байгууламжид үйл ажиллагаагаа явуулах ба бусдын эзэмшлийн байрыг гэрээний үндсэн дээр төлбөртэй ашиглаж болно. 285.2.Засаг захиргаа, нутаг дэвсгэрийн нэгжийн удирдлага нь өөрийн нутаг дэвсгэрт ажиллах гаалийн байгууллагад хууль тогтоомжийн дагуу эзэмшлийн газар олгож, холбоо, эрчим хүч, дулаанаар саадгүй үйлчилж, үйл ажиллагаагаа явуулах хэвийн нөхцөлөөр хангана. 286 дугаар зүйл. Гаалийн байгууллагын байршил, ажиллах цагийн хуваарь 286.1.Гаалийн удирдах төв байгууллагын дарга нь гаалийн байгууллагын байршил, ажиллах цагийн хуваарийг гадаад худалдаанд дэмжлэг үзүүлэх хэрэгцээг харгалзан тогтооно. 286.2.Хилийн боомт болон олон улсын нисэх буудал дээр байрлаж байгаа гаалийн байгууллагын ажиллах цагийн хуваарийг тухайн хилийн боомтын ажиллах цагийн хуваарьтай нийцүүлэн тогтооно. 286.3.Гаалийн бүрдүүлэлтийг энэ хуулийн 25.1-д заасан хугацаанд хийх боломжгүй тохиолдолд гаалийн газар, хорооны даргын шийдвэрээр гаалийн улсын байцаагчийг ажлын бус цагаар ажиллуулж болох бөгөөд энэ тохиолдолд гаалийн байцаагчид Хөдөлмөрийн тухай хуульд заасан журмын дагуу илүү цагийн хөлс олгоно.	
--	--	--

Судалгааны багийн зүгээс нийгмийн баталгаатай холбоотой тулгамдаж буй асуудлыг илрүүлэхийн тулд нэгдүгээрт, орон нутагт, тэр дундаа хил, хилийн боомтод ажиллаж байгаа албан хаагчдаас, хоёрдугаарт, МХБ-ын нийт албан хаагчдын дунд 2 төрлийн асуулга бэлтгэн санал авахад дараах үр дүн гарсан. Үүнд:

Судалгааны багийн зүгээс нийгмийн баталгаатай холбоотой тулгамдаж буй асуудлыг илрүүлэхийн тулд нэгдүгээрт, орон нутагт, тэр дундаа хил, хилийн боомтод ажиллаж байгаа албан хаагчдаас, хоёрдугаарт, МХБ-ын нийт албан хаагчдын дунд 2 төрлийн асуулга бэлтгэн санал авахад дараах үр дүн гарсан. Үүнд:

Хил дээр ажиллаж байгаа улсын байцаагчид дараах эрхийн баталгаанаас аль нь байх шаардлагатай гэж Та үзэж байна вэ?

- Хил дээр ажиллаж байгаа албан хаагчийн гэр бүлийн гишүүнийг ажлаар хангах, ажлаар хангаж чадаагүй тохиолдолд ажилгүй байсан хугацааны эрүүл мэндийн даатгал, нийгмийн даатгалын шимтгэлийг тухайн үед мөрдөгдөж буй хөдөлмөрийн хөлсний доод хэмжээгээр тооцож байгууллагаас төлөх- 32
- Хилийн нэмэгдэл олгох- 81;
- Тухайн байгууллагад үр бүтээлтэй ажилласан албан хаагчид хөнгөлөлттэй зээл олгох /орон сууц барих, авах, хүүхдийн сургалтын төлбөр төлөх г.м/- 60
- Улирал бүрд тохирсон дүрэмт хувцастай байх- 64;
- Улсын байцаагчийн хилийн боомтод ажилласан нэг жилийг нэг жил гурав сар ажилласанд тооцох- 63;
- Хилийн боомтод таваас доошгүй жил ажиллаж байгаа ажилтанд ажилласан таван жил тутам 30 сарын үндсэн цалинтай тэнцэх хэмжээний мөнгөн урамшуулал олгох -78;

Уг үзүүлэлтээс харахад хилийн мэргэжлийн хяналтын 3 албаны 103 албан хаагч судалгаанд хамрагдсанаас хилийн нэмэгдэл олгох, хилийн боомтод таваас доошгүй жил ажиллаж байгаа ажилтанд ажилласан таван жил тутам 30 сарын үндсэн цалинтай тэнцэх хэмжээний мөнгөн урамшуулал олгох гэсэн сонголтыг тус тус алба хаагчдын 21 хувь нь, улсын байцаагчийн хилийн боомтод ажилласан нэг жилийг нэг жил гурав сар ажилласанд тооцох, улирал бүрд тохирсон дүрэмт хувцастай байх, тухайн байгууллагад үр бүтээлтэй ажилласан албан хаагчид хөнгөлөлттэй зээл олгох /орон сууц барих, авах, хүүхдийн сургалтын төлбөр төлөх г.м/ гэсэн сонголтыг тус тус 16-17 орчим хувь нь сонгосон байна.

Дээрх баталгаанаас гадна өөр ямар баталгаа шаардлагатай байгаа талаар асуухад дараах саналууд ирүүлсэн. Үүнийг багцлан дурдвал:

- Жил бүр эрүүл мэндийн нарийн мэргэжлийн үзлэгт хамруулах;
- Мэдлэг, ур чадварыг нь дээшлүүлэх зорилгоор гадаад, дотоодын сургалтад төрийн зардлаар хамруулдаг байх;
- 1-2 хүүхдийн сургалтын төлбөрт хөнгөлөлт үзүүлэх;
- Томилолтын зардлыг нэмэгдүүлэх, хугацаанд нь олгож байх;
- Ээлжийн амралтаараа төрсөн нутагруугаа зорчих зардлыг тухайн жилийн төсөвт суулгадаг байх, тухай бүр нь түргэн шийдвэрлэн олгодог байх;
- Хилийн боомтод ажиллахад албаны унаагаар хангах;
- Хил дээр ажиллаж байгаа албан хаагчдын орон байрны асуудлыг шийдвэрлэх;
- 10-аас дээш жил ажилласан албан хаагчийг сэлгэн ажиллуулах;

- Албаны ажилдаа хувийн тээврийн хэрэгсэл ашигласан тохиолдолд зарцуулсан шатахууны төлбөрийг нөхөн олгодог байх гэх мэт саналыг гаргасан байна.

Хилийн мэргэжлийн хяналтын албаны хэлтэс албадуудад 1 өрөөнд дунджаар 4-10 ажилтан ажиллаж, 1 албан хаагчид 0.6-3 м.кв талбай оногдож байна. ЗГ-ын 2002 оны 120-р тогтоолын 1-р хавсралтаар баталсан “Төрийн албан хаагчийн албан ажлын унаа, өрөөний талбайн хэмжээ, тавилга, хэрэгслийн нийтлэг жишиг”-т 1 хүнд дунджаар 8-36 м.кв ногдох ёстой. Судалгаанд оролцсон ажилтнуудын 73,2 хувь нь өдөрт 8-аас дээш цагаар болон уртасгасан цагаар ажилладаг, 87 хувь нь нэмэгдүүлсэн цалин хөлс авдаггүй. Дүрэмт хувцасны чанар, хүртээмж хангалтгүй гэж хариулсан 97.7 хувь байна. Мэргэжлийн хяналтын байцаагчид бага талбайтай орон сууцанд ээлжлэн амьдардаг байна.

Дээрхээс харахад, хил, хилийн боомтод ажиллаж буй албан хаагчдын ажиллах орчин, нөхцөл хийгээд амьдрах орон байрны асуудал нэлээд хүндрэлтэй төдийгүй, цалин урамшуулал нь бусад төрийн албан хаагчдаа бодоход ямар нэгэн нэмэгдэлгүй байдаг тул амьдралд нь хүрэлцээгүй байгаа нь судалгааны дүнгээс харагдаж байна.

Тэгвэл МХБ-ын хэмжээнд ажиллаж байгаа нийт 727 албан хаагчаас ерөнхийдөө ямар нийгмийн баталгаа шаардлагатай байгаа талаар асуулга явуулахад дараах үр дүн гарсан. Үүнд:

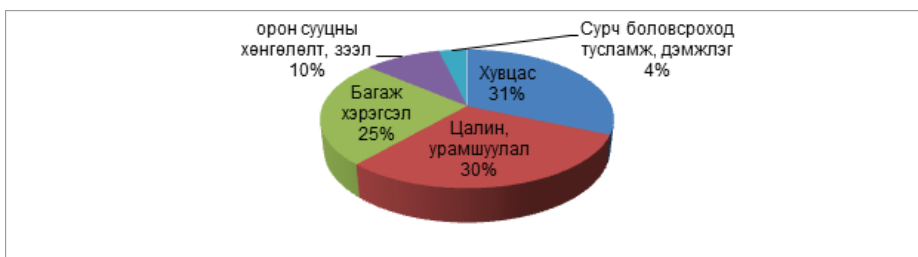
Албан хаагчдад ямар ямар нийгмийн баталгаа байх шаардлагатай вэ?

Уг асуултад ирүүлсэн саналыг нэгтгэн хамгийн их давтагдсан саналыг багцлан дурдвал:

- Чиглэлийн онцлогт тохирсон /дулаан, бат бөх, чанартай, биед эвтэйхэн/ хувцас хэрэгслээр хангах хүрээнд 70 орчим хувь буюу 505 албан хаагч;
- Цалин болон ажилласан жил, үр дүнгийн урамшууллыг нэмэгдүүлэх хүрээнд 66 орчим хувь буюу 479 албан хаагч;
- Чиглэлийн онцлогт тохирсон /орчин үеийн дэвшилтэд технологид суурилсан нарийн мэргэжлийн өндөр хүчин чадал бүхий багаж хэрэгсэл/ багаж хэрэгслээр хангах хүрээнд 55 орчим хувь буюу 396 албан хаагч;
- Орон сууцны хөнгөлөлттэй зээлд хамруулах, орон сууц барих, худалдан авахад нэг удаагийн тусламж олгох хүрээнд 22 орчим хувь буюу 161 албан хаагч;
- Сурч боловсроход дэмжлэг, тулалцаа үзүүлэх хүрээнд 8 орчим хувь буюу 59 албан хаагч тус тус санал өгсөн байна.

Үүнийг графикаар харвал,

График



Дүгнэвэл, ТХШтХ-ийн 11 дүгээр зүйл улсын байцаагчийн нийгмийн баталгааг бүхэлд нь зохицуулж чадахгүй байгаа төдийгүй цаашид бусад хууль тогтоомжид тусгасантай адил байдлаар нарийвчлан зохицуулах нь зүйтэй.

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

Хуулийн энэхүү зохицуулалтууд Төрийн албаны тухай хуульд заасан төрийн албан хаагчийн нийтлэг баталгааны хүрээнд хэрэгжиж байна. Тус хэсгийг үнэлэхийн тулд мэргэжлийн хяналтын байгууллагаас хийж байсан судалгаа, бүртгэл, статистик болон тус байгууллагын хэмжээнд ажиллаж буй нийт албан хаагчдын дунд анкетын асуулга явуулж, асуулгын үр дүнд үндэслэн үнэлгээг хийж үзэхэд хуулийн 11 дүгээр зүйлийн 11.1.2, 11.1.3 дахь заалтууд бүрэн хэрэгждэг, 11.1.1, 11.1.4, 11.1.5 дахь заалт болон 11.2 дахь хэсгийн хэрэгжилт хангалтгүй гэсэн дүгнэлтэд хүрсэн. Өөрөөр хэлбэл, эрх зүйн орчны хувьд ижил төстэй төрийн байгууллагуудтай харьцуулан харахад, ТАтХ-ийн 4 дүгээр зүйлийн 2.6-д “төрийн албан хаагчаас бүрэн эрхээ хэрэгжүүлэх нөхцөл, баталгааг төр хангах”, 27 дугаар зүйлийн 1.2-т “албан тушаалын бүрэн эрхээ хэрэгжүүлэхэд шаардлагатай ажиллах нөхцөлөөр хангуулах” гэсэн заалтууд бүрэн хэрэгжихгүй байна.

МХБ-ын албан хаагчид холбогдох хуульд заасны дагуу үндэсний аюулгүй байдлыг хангахтай холбоотой тусгайлсан чиг үүргийг зарим талаараа гүйцэтгэж байгаа боловч нийгмийн баталгаа, ажиллах орчин, цалин, хөлстэй холбоотой хууль, эрх зүйн орчин төдийлөн хангалттай бүрдээгүйгээс шалтгаалж, одоо хэрэгжүүлж байгаа чиг үүрэг, ажлын онцлогтоо тохирсон цалингийн нэмэгдэл авч, нийгмийн хангамж эдэлж чадахгүй байна.

Дээрх дүгнэлтэд үндэслэн дараах саналыг дэвшүүлж байна. Үүнд:

1. Хяналт шалгалт хийж буй албан хаагчид ажил үүргээ гүйцэтгэх явцад хувиасаа гаргах зардлыг “...хот, суурингийн доторх нийтийн тээврийн хэрэгсэл /таксианаас бусад/-ээр зорчсон тохиолдолд...” байгууллага нь нөхөн төлөх зохицуулалт байгаа бөгөөд албан хаагчид ажил үүргээ гүйцэтгэхдээ ихэвчлэн хувийн тээврийн хэрэгслээ ашигладаг, тухайн тээврийн хэрэгслийн шатахууны зардлыг нөхөн олгодоггүй талаар анкетын судалгаанд дурдсан байдаг. Гэсэн хэдий ч хуулийн зохицуулалт нь ямар төрлийн зардлыг нөхөн олгох талаар нарийвчлан хуульчилсан учир энэхүү зохицуулалтыг хэрэгжихгүй байна гэж үзэх боломжгүй юм. Өөрөөр хэлбэл, хуулиар тусгайлан зохицуулаагүй зардлыг албан хаагчид өөрсдөөсөө гаргаад, уг гаргасан зардлыг ТХШтХ-ийн 11 дүгээр зүйлийн 1.1 дэх хэсэгт зааснаар нөхөн төлөх ёстой гэж үзэж болохооргүй байгаа юм. Харин цаашид албан хаагчдыг ажил үүргээ гүйцэтгэх бүхий л боломж, нөхцлөөр бүрэн хангах талаар анхаарч ажиллах шаардлагатай.

2. Мэргэжлийн хяналтын байгууллага улсын хэмжээнд төрийн хяналт шалгалтыг хэрэгжүүлж байгаагийн хувьд албан хаагчдын хувцас хэрэглэл, багаж, тоног төхөөрөмжөөр тогтмол бүрэн хангагдаж байх ёстой байгууллагын нэг юм. ТХШтХ-ийн 11 дүгээр зүйлийн 11.1.4 дэх хэсэгт “байгаль орчин, хилийн мэргэжлийн хяналтын улсын байцаагч нь хянан шалгах үүргээ гүйцэтгэхэд шаардагдах хөдөлмөр хамгааллын хувцас болон техник хэрэгслээр хангагдах” гэж хуульчилснаас үзвэл зөвхөн хоёр чиглэлийн хяналт шалгалт хэрэгжүүлдэг албан хаагчийг хувцас хэрэгслээр хангах мэт ойлгогдож байна. Гэтэл бодит байдал дээр хүн, амьтны цар

тахал, халдварт өвчин, барилга, уул уурхай, химийн хортой бодистой ажиллаж буй албан хаагчдыг мөн хөдөлмөр хамгааллын хувцас, хэрэгслээр тогтмол, бүрэн хангах шаардлагатай. Судалгааны хүрээнд авагдсан мэдээллээс харвал албан хаагчдад хөдөлмөр хамгааллын хувцас сүүлийн 5 жилийн хугацаанд огт хангалт хийгдээгүй 7 газар, 1 удаа хийгдсэн 10 газар, 2 удаа хийгдсэн 6 газар, албад, 3 удаа хийгдсэн 3 газар, албад, 4 удаа хийгдсэн 1 алба байна. Гэвч жил бүр тогтмол хувцасны хангалтыг хийдэггүй, дунджаар 2-3 жилд нэг удаа хийгдэж байгаа төдийгүй тэрхүү хувцасны хангалт нь тухайн байгууллагын алба хаагчдын хэрэгцээ, шаардлагыг бүрэн хангаж чадахааргүй төсөв зарцуулагдаж байгаа нь ажиглагдсан.

Техник хэрэгслийн хувьд ч мөн адил энэ талаар анкетын судалгаанд хамрагдагсдын¹⁷⁹ 67 орчим хувь нь бүрэн биш, зарим зүйлсээр л хангагддаг гэжээ. Иймд цаашид тухайн алба хаагчийн чиглэлийн онцлогт нь тохируулан хувцас, хэрэгслээр хангах зохицуулалтыг сайжруулах шаардлагатай.

3. Хуулийн 11 дүгээр зүйлийн 11.1.5 дахь хэсэгт албан үүргээ гүйцэтгэж байгаатай нь холбогдуулан хүчирхийлэх, заналхийлэх, доромжлох, гүтгэх болон бусад хууль бус үйлдэл, үйл ажиллагаанаас төрийн албан хаагч, түүний гэр бүлийн гишүүнийг тухайн ажиллаж байгаа байгууллага, эсхүл цагдаагийн байгууллагаар хамгаалуулах талаар заасан бөгөөд судалгаанд хамрагдагсдын 41 орчим хувь нь заналхийлэлд тодорхой хэмжээгээр өртөж байсан гэсэн хариултыг өгсөн нь эрсдэлтэй, аюултай нөхцөлд ажилладаг, сэтгэл зүйн дарамттай цөөнгүй тооны албан хаагчид байгааг илтгэж байна. Тус албан хаагчдын 31 орчим хувь нь цагдаагийн байгууллагад хандаж байгаагүй гэснээс харахад цөөнгүй албан хаагчдын эрх ашиг зөрчигдсөн гэж үзэх үндэслэлтэй. Энэхүү асуулгын үр дүнд үндэслэн ТХШТХ-ийн холбогдох зохицуулалт хангалттай хэрэгжихгүй байна гэж үзэж байна. Иймд уг зохицуулалтын хэрэгжилтийг хангах талаар анхаарч ажиллах шаардлагатай.

4. Хуулийн 11.2 дахь хэсэгт албан үүрэгтэй холбоотойгоор эрүүл мэнд, амь насанд хохирсон албан хаагчид нөхөн олговор олгож, тухайн олгосон хөрөнгийг гэм буруутай этгээдээр нөхөн төлүүлэхээр хуульчилсан. Тэтгэвэр, тэтгэмж, нэг удаагийн буцалтгүй тусламж олгох асуудал нь бүрэн хэрэгжиж байгаа ч гэм буруутай этгээдээр хөрөнгийг нөхөн төлүүлэх асуудал нь хэрэгждэггүй байна. Иймд уг асуудлыг үр дүнтэй болгох механизмыг бүрдүүлэх шаардлагатай. Мөн уг зохицуулалтын хүрээнд амь хохирсон албан хаагчийн ар гэрт нэг удаагийн буцалтгүй тусламж олгох талаар ТАТХ-д нөхөх олговрыг 60 сарын албан тушаалын үндсэн цалинтай тэнцэх хэмжээний гэж тусгасан бол ТХШТХ-д гурван жилийн буюу 36 сарын цалинтай тэнцэх хэмжээний нөхөн олговор олгохоор тусгасан нь зөрчилдөж байна гэж үзэж болохоор. Гэсэн ч уг асуудлыг Засгийн газрын 2019 оны 8 дугаар тогтоолоор батлагдсан “Албан үүргээ гүйцэтгэх явцад төрийн албан хаагчийн амь нас хохирсон тохиолдолд ар гэрт нь нэг удаагийн буцалтгүй тусламж олгох журам”-ын 2.2-т “Төрийн албаны тухай хуулиас бусад хуульд нэг удаагийн буцалтгүй тусламж олгох талаар заасан бол төрийн албан хаагчийн ар гэр эдгээр тусламжийн аль илүүг сонгох эрхтэй бөгөөд энэ тохиолдолд буцалтгүй

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

тусламжийг давхардуулан олгохгүй” гэсэн зохицуулалтаар шийдвэрлэж байна. Гэсэн хэдий ч хууль хоорондын уялдааг хангах, хуулийг нэг мөр ойлгох үүднээс дээрх зохицуулалтыг ТАТХ-тай нийцүүлэн өөрчлөх нь зүйтэй.

5. Мөн анкетын асуулгыг нэгтгэх явцад МХБ-ын алба хаагчдаас нэлээдгүй санал ирүүлсэн нь дүрэмт хувцастай болох гэсэн санал байв. Дүрэмт хувцастай болох ёстой гэж нийт асуулгад оролцогсдын 31 орчим хувь нь буюу 224 албан хаагч үзсэн¹⁸⁰. Дүрэмт хувцастай байх үндэслэл шаардлага нь онцгой үүрэг гүйцэтгэх явцад бусад байгууллагын алба хаагчдаас ялгарах шаардлага эн тэргүүнд тулгардагтай холбоотой гэсэн юм. Гэтэл ТАТХ-ийн шинэчилсэн найруулгад төрийн албан хаагч зөвхөн хуульд заасны дагуу дүрэмт хувцас хэрэглэхээр хуульчилсан. Одоо хүчин төгөлдөр мөрдөгдөж байгаа ТХШТХ-д дүрэмт хувцасны талаар ямар нэгэн зохицуулалт тусгагдаагүй тул цаашид дүрэмт хувцас хэрэглэх бол хуульчлах шаардлагатай болж байна.

6. Албан хаагчдаас цалин хөлс, урамшуулал, амьдрах нөхцөл боломж, сурч боловсрох талаар дэмжлэг хэрэгтэй байдаг талаар саналыг ирүүлсэн байна. Улсын байцаагчдын цалин хөлс, урамшууллын асуудлыг ижил чиг үүргийн байгууллагуудын албан хаагчдын цалин хөлстэй дүйцүүлэх чиглэлээр эрх зүйн орчныг бүрдүүлэх шаардлагатай байна. Тухайлбал, хилийн боомт дээр ажиллаж байгаа албан хаагчдад хилийн нэмэгдэл олгох, орон нутагт олон жил үр бүтээлтэй ажилласан тохиолдолд нэмэлт урамшуулал олгодог байх гэх мэт. Амьдрах нөхцөл боломжоор /орон байр/ хангах, сурч боловсрох, мэдлэг мэргэшлээ дээшлүүлэхэд тусалж, дэмжих, албан хаагчдынхаа эрүүл мэндэд онцгойлон анхаарах асуудалд байгууллагын чадавхыг нэмэгдүүлэх, энэ талаар дэмжлэг авах бололцоог бүрдүүлэх шаардлагатай байна.

6.1. Дүгнэлт

Хуулийн 11 дүгээр зүйлийн тухайд 11.1.2, 11.1.3 дахь заалтууд бүрэн хэрэгждэг, 11.1.1, 11.1.4, 11.1.5 дахь заалт болон 11.2 дахь хэсгийн хэрэгжилт хангалтгүй гэсэн дүгнэлтэд хүрч байна. Өөрөөр хэлбэл, эрх зүйн орчны хувьд ижил төстэй төрийн байгууллагуудтай харьцуулан харахад, ТАТХ-ийн 4 дүгээр зүйлийн 2.6-д “төрийн албан хаагчаас бүрэн эрхээ хэрэгжүүлэх нөхцөл, баталгааг төр хангах”, 27 дугаар зүйлийн 1.2-т “албан тушаалын бүрэн эрхээ хэрэгжүүлэхэд шаардлагатай ажиллах нөхцлөөр хангуулах” гэсэн заалтууд бүрэн хэрэгжихгүй байна.

МХБ-ын албан хаагчид холбогдох хуульд заасны дагуу үндэсний аюулгүй байдлыг хангахтай холбоотой тусгайлсан чиг үүргийг гүйцэтгэж байгаа боловч нийгмийн баталгаа, ажиллах орчин, цалин, хөлстэй холбоотой хууль, эрх зүйн орчин төдийлөн хангалттай бүрдээгүйгээс шалтгаалж, одоо хэрэгжүүлж байгаа чиг үүрэг, ажлын онцлогтоо тохирсон цалингийн нэмэгдэл авч, нийгмийн хангамж эдэлж чадахгүй байна.

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

Хуулийн энэхүү зохицуулалтууд Төрийн албаны тухай хуульд заасан төрийн албан хаагчийн нийтлэг баталгааны хүрээнд хэрэгжиж байна. Тус хэсгийг үнэлэхийн тулд мэргэжлийн хяналтын байгууллагаас хийж байсан судалгаа, бүртгэл, статистик

180 Энэхүү асуулгад мэргэжлийн хяналтын байгууллагын 727 албан хаагч хамрагдсан.

болон тус байгууллагын хэмжээнд ажиллаж буй нийт албан хаагчдын дунд анкетын асуулга явуулж, асуулгын үр дүнд үндэслэн үнэлгээг хийж үзэхэд хуулийн 11 дүгээр зүйлийн 11.1.2, 11.1.3 дахь заалтууд бүрэн хэрэгждэг, 11.1.1, 11.1.4, 11.1.5 дахь заалт болон 11.2 дахь хэсгийн хэрэгжилт хангалтгүй гэсэн дүгнэлтэд хүрч байна.

Долоо. Нэгдсэн санал, дүгнэлт

Төрийн хяналт шалгалтын тухай хуулийн тодорхой сонгон авсан зүйл заалтын хэрэгжилтэд үнэлгээ хийсэн судалгааны үндсэн дээр дараах нэгдсэн санал, дүгнэлтэд хүрсэн болно.

Эдгээр сонгон авсан зүйл, заалтын дийлэнх хэсгийн хэрэгжилт анх тавьсан зорилгодоо хүрснийг харуулж байгаа хэдий ч зарим зүйл, заалтын хэрэгжилт хангалтгүй байгаа нь зохицуулалтын давхардал, хийдэл, зөрчилтэй холбоотой байна.

Хуулийн хэрэгжилтийн үр дагаварт хийсэн үнэлгээний судалгааны дүгнэлтэд тусгагдсан хяналт шалгалтын тогтолцоо, ангилал, төрөл, хэлбэр, түүнийг хэрэгжүүлэх нийтлэг үндэслэл, журам, нэр томъёоны агуулгын талаарх давхардал, хийдэл, тодорхой бус зохицуулалт, хууль хоорондын зөрчлийг арилгах, мэргэжлийн хяналтын байгууллага, улсын байцаагчийн бүрэн эрх, чиг үүргийг боловсронгуй болгож, шалгуулагч этгээдийн эрх, үүргийг баталгаажуулж, төрийн хяналт шалгалтын үр нөлөөг сайжруулах чиглэлээр Төрийн хяналт шалгалтын тухай хуулийг шинэчлэн найруулах шаардлагатай байна.

Төрийн хяналт шалгалт нь өргөн цар хүрээтэй ойлголт бөгөөд түүний тогтолцоог эрх бүхий олон байгууллагууд бүрдүүлж байна. Мэргэжлийн хяналтын байгууллагын үйл ажиллагаа нь энэ ойлголт, тогтолцоонд хамаарах бөгөөд төрийн чухал олон салбарын хяналтын чиг үүргийг нэгдсэн тогтолцоогоор хэрэгжүүлж байна. Энэ утгаар нь төрийн мэргэжлийн хяналт гэсэн нэр томъёог цаашид хэвшүүлж, төрийн нэрийн өмнөөс хяналт шалгалтыг хэрэгжүүлж буй онцлогийг тодруулах нь зүйтэй байна. Мөн үндэсний аюулгүй байдлыг хангах тусгайлсан чиг үүргийг хэрэгжүүлэгч байгууллага гэдгийг анхаарах шаардлагатай.

Төрийн хяналт шалгалтын тухай хуулиар зохицуулагдах харилцааны хүрээ, хуулийн үйлчлэлд хамаарах этгээдийг тодорхой хуульчлах шаардлага байна. Төрийн мэргэжлийн хяналт болон захиргааны хяналт гэсэн ойлголтын харилцан хамаарлыг системчлэлийн хувьд нэг мөр болгох хэрэгтэй.

Нэр томъёоны хувьд хяналт, хяналт шалгалт, шалгалт, арга хэлбэр, ангилал, төрөл гэх мэт ойролцоо мэт боловч өөр өөр агуулгаар хэрэглэгдэж байгаа нэр томъёонуудыг цэгцлэн тодорхойлж, хяналт шалгалтыг хэрэгжүүлэх үндэслэл, нийтлэг журам, эрсдлийн үнэлгээ, төлөвлөлт хийх эрх зүйн зохицуулалтыг илүү боловсронгуй, ойлгомжтой болгон хуульчлах зайлшгүй шаардлагатай байна.

Хяналт шалгалтын “тандалт судалгаа”, “зөвлөн туслах”, “хяналт шинжилгээ”, “урьдчилан сэргийлэх шалгалт” зэрэг шинэлэг төрөл хэлбэрүүдийг болон улсын байцаагчийн хяналт шалгалттай холбоотой үйл ажиллагааны стандартыг байгууллагын журмаар тогтоон хэрэгжүүлж байгааг хуульчлах нь зүйтэй.

Улсын байцаагчийн бүрэн эрхийн хэрэгжих баталгаа, тэдгээрийг хэрэгжүүлэх журам, үйлдэх эрх зүйн хэлбэр, түүний хууль зүйн хүчин чадал буюу заавал биелэгдэх шинжийг мөн тодорхой хуульчлах хэрэгтэй.

Захиргааны ерөнхий хууль, Зөрчлийн тухай, Зөрчил шалган шийдвэрлэх тухай, Прокурорын тухай болон бусад хяналт тавьдаг, хэрэгжүүлдэг салбар хуулиуд шинээр болон шинэчлэгдэн батлагдсан учир Төрийн хяналт шалгалтын тухай хуулийг эдгээр хуульд нийцүүлэн мэргэжлийн хяналтын байцаагчийн бүрэн эрх, хяналт шалгалтыг үр дүнтэй явуулах эрх зүйн боломжийг өргөжүүлэн хуульчлах шаардлагатайг харуулж байна.

Төрийн бус байгууллага, мэргэжлийн холбоодыг хяналтын үйл ажиллагаанд оролцуулах, хамтран ажиллах бололцоог хангах чиглэлээр хуулийн зохицуулалтыг боловсронгуй болгох нь зүйтэй.

Мэргэжлийн хяналтын байгууллагын тогтолцооны асуудлаар баримталж байгаа олон улсын чиг хандлага, туршлага, зөвлөмж, хөгжлийн баримжааг харгалзан мэргэжлийн хяналтыг одоогийн нэгдмэл тогтолцоог хадгалах, бэхжүүлэх, чадавхижуулах зохицуулалтыг тусгах нь практикийн өндөр ач холбогдолтой юм.

Мэргэжлийн хяналтын чиглэлийг мөн хуулиар тогтоох эрх зүйн зохицуулалтыг бий болгож, Засгийн газрын тогтоолоор дур мэдэн хасаж, өөрчилдөг явдлыг хязгаарлах нь зүйтэй байна. Төрийн хяналт шалгалтын цар хүрээг төрийн эрх барих дээд байгууллага болох Улсын Их Хурлаас тогтоох нь зүйн хэрэг. Төрийн зүгээс онцгой ач холбогдол өгч, хяналт шалгалтыг чангатгах шаардлагатай гэж үзвэл хяналтын объектыг шинээр тодорхойлж, мэргэжлийн хяналтын чиг үүрэгт хуулиар харьяалуулдаг эрх зүйн зохицуулалтыг тусгах шаардлагатай байна.

Мэргэжлийн хяналтын нэгдсэн, төвлөрсөн удирдлагын тогтолцоо үр дүнтэй болох нь хуулийн хэрэгжилтээр нотлогдож байгаа учир уг тогтолцоог цаашид улам бэхжүүлэх, байцаагч нарын цалин, хангамж, нийгмийн баталгааг хангах чиглэлээр бусад ойролцоо ажил үүрэг, гүйцэтгэж байгаа төрийн тусгай албадын жишигт ойртуулсан зохицуулалт хуульд тусгаж өгөх нь зүйд нийцнэ. Мэргэжлийн хяналтын байгууллага нь зөрчил, цаашилбал, гэмт хэрэг үйлдэгдэхээс урьдчилан сэргийлж, түүний улмаас төр, нийгэмд учирч болох их хэмжээний хохирлыг гарахаас нь өмнө зогсоож, хамгаалах онцгой чухал чиг үүрэг хүлээж байгаагийн хувьд төрөөс онцгой анхаарах ёстой.

Хяналтын үйл ажиллагаатай холбоотой иргэн, хуулийн этгээдийн эрх, үүрэг, болон улсын байцаагчид тавигдах шаардлага, хүлээх үүрэг, түүнд хориглох зүйлийг хуульд илүү нарийвчлан зохицуулах шаардлагатай.

Мэргэжлийн хяналтын улсын байцаагчид нь тухайн хяналтын чиглэлийн буюу мэргэжлийн салбарын онцлогийг харгалзан төрийн хяналт шалгалтыг хуулийн дагуу хэрэгжүүлэх, хуулийн үндэслэл бүхий захиргааны акт гаргах, зөрчил шалган шийдвэрлэх ажиллагааг хуульд заасны дагуу зөв явуулах ур чадвар олгох, чадавхижуулах чиглэлээр харьяа салбар, байгууллагын удирдлагад үүрэг болгосон зохицуулалтыг хуульчлах нь зүйтэй байна.

ТАВ. ШҮҮХ ХУРАЛД ИРГЭДИЙН ТӨЛӨӨЛӨГЧ ОРОЛЦОХ НЬ

Судалгааг удирдсан:

Хууль зүйн үндэсний хүрээлэнгийн захирал,
Хууль зүйн ухааны доктор (Dr.Jur.) Х.Эрдэм-Ундрах

Судалгааны багийн бусад гишүүд:

Эрдэмтэн нарийн бичгийн дарга,
Хууль зүйн ухааны доктор (LL.D) С.Сүхбаатар
Эрдэм шинжилгээний ажилтан Р.Хатансайхан
Эрдэм шинжилгээний ажилтан Б.Дүүрэнжаргал
Эрдэм шинжилгээний ажилтан С.Мягмарсүрэн

УДИРТГАЛ

Захиргааны хэргийн анхан шатны шүүх хуралдаанд иргэдийн төлөөлөгчийг оролцуулах эрх зүйн үндсийг Монгол Улсын Үндсэн хуулийн тавин хоёрдугаар зүйлд “Анхан шатны шүүх хэрэг, маргааныг хамтран шийдвэрлэхдээ иргэдийн төлөөлөгчдийг оролцуулна” хэмээн заасан тусгасан. Түүнчлэн захиргааны хэрэг шүүхэд хянан шийдвэрлэх тухай хуулийн 73 дугаар зүйлд иргэдийн төлөөлөгчийг Захиргааны хэргийн анхан шатны шүүх хуралдаанд оролцуулах журмыг, 75 дугаар зүйлд захиргааны хэргийн анхан шатны шүүх хуралдаанд оролцож буй иргэдийн төлөөлөгчийн эрх зүйн байдлыг тус тус тодорхойлсон байдаг. Тус хуулийн 73 дугаар зүйлд иргэдийн төлөөлөгчийг захиргааны хэргийн шүүх хуралдаан оролцуулах журмыг тодорхойлохдоо 2012 оны Шүүхийн иргэдийн төлөөлөгчийн эрх зүйн байдлын тухай хуулийг эш татсан байна.

Гэвч дээрх эш татсан хууль болох Шүүхийн иргэдийн төлөөлөгчдийн эрх зүйн байдлын тухай хуулийг Монгол Улсын Үндсэн хуулийн цэцийн 2014 оны 01 дүгээр тогтоолоор “шүүх бүрэлдэхүүнд иргэдийн төлөөлөгч оролцуулах” нь Монгол Улсын Үндсэн хууль зөрчсөн хэмээн үзэж хүчингүй болгосон.

Монгол Улсын Их Хурлын 2016 оны 45 дугаар тогтоолоор баталсан “Монгол Улсын Засгийн газрын 2016-2020 оны үйл ажиллагааны хөтөлбөр”-ийн 5.3-т “шүүх эрх мэдлийн байгууллагын тогтолцоог боловсронгуй болгож, хүний эрх, эрх чөлөөний баталгааг хангах чиглэлээр 5.3.2-т Шүүхийн иргэдийн төлөөлөгчдийн эрх зүйн байдлын тухай хуулийг шинэчлэн сайжруулна” гэж тусгасан. Түүнчлэн Монгол Улсын Их Хурлын 2017 оны 11 дүгээр тогтоолоор баталсан “Монгол Улсын хууль тогтоомжийг боловсронгуй болгох үндсэн чиглэл”-д Шүүхийн иргэдийн төлөөлөгчийн эрх зүйн байдлын тухай хуулийн шинэчилсэн найруулгын төслийг боловсруулна” гэж тус тус тусгасан.

Ийнхүү 2021 онд Монгол Улсын Шүүхийн тухай хуулийн шинэчилсэн найруулгын Арван гуравдугаар бүлэгт Шүүхийн иргэдийн төлөөлөгчийн эрх зүйн байдлыг тусгаж, иргэд олон нийтийн хяналтыг нэмэгдүүлэх зорилгоор анхан шатны шүүх хэрэг, маргааныг хамтын зарчмаар шийдвэрлэхэд шүүх хуралдаанд иргэдийн төлөөлөгч оролцох журмыг тодорхойлсон.

Иймд 2021 оны Монгол Улсын Шүүхийн тухай хуулийн иргэдийн төлөөлөгчийн талаарх зүйл заалтыг хэрэгжилтэд дүн шинжилгээ хийхийг зорилоо.

Судалгааны зорилт

Судалгааны хүрээнд дараах зорилтыг дэвшүүлж байна. Үүнд:

1. Иргэдийн төлөөлөгчийг шүүх хуралдаанд оролцуулах талаар Үндсэн хуулийн үзэл баримтлалыг тодруулах;
2. 2021 оны Монгол Улсын Шүүхийн тухай хуулийг 2020 өмнөх хуулийн зохицуулалттай харьцуулан судлах;
3. 2021 оны Монгол Улсын шүүхийн тухай хуулийн шинэчилсэн найруулгаар боловсронгуй болгосон шүүхийн иргэдийн төлөөлөгчийн зохицуулалтын Захиргааны хэргийн анхан шатны шүүх дэх практикийг судлах зорилго тус тус дэвшүүллээ.

НЭГДҮГЭЭР БҮЛЭГ. ИРГЭДИЙН ТӨЛӨӨЛӨГЧИЙГ ШҮҮХ ХУРАЛДААНД ОРОЛЦУУЛАХ ТАЛААР ҮНДСЭН ХУУЛИЙН ҮЗЭЛ БАРИМТЛАЛ, БА УЛАМЖЛАЛ ЧИГ ХАНДЛАГА

1.1. Монгол Улсын Үндсэн хуулийн иргэдийн төлөөлөгчийг шүүх хуралдаанд оролцуулах тухай үзэл баримтлал

1992 оны Монгол Улсын Үндсэн хуулийн Тавин хоёрдугаар зүйлийн 2 дахь хэсэгт “Анхан шатны шүүх хэрэг, маргааныг хамтран шийдвэрлэхдээ иргэдийн төлөөлөгчдийг хуульд заасан журмын дагуу оролцуулна” гэж хуульчилсан.¹ 1992 оны 01 дүгээр сарын 07-ны өдрийн хуурцаг №26-д мөн өдрийн 12.12 минутаас 12.30 минутыг хураан үлдсэн байдаг. Энэ хэсэгт анхан шатны шүүх хуралдаанд иргэдийн төлөөлөгчийг оролцуулах эрх зүйн зохицуулалтын талаар АИХ-ын 78 хувийн буюу 330 хүний ирцтэй хэлэлцсэн байна. Тодруулбал, Б.Чимид: 52 дугаар зүйлийн 2. Анхан шатны шүүх хэрэг, маргааныг хамтран шийдвэрлэхдээ Иргэдийн төлөөлөгчдийг хуульд заасан журмын дагуу оролцуулна; Ж.Уртнасан: 52 дугаар зүйлийн зүйлийн 2 дугаар заалтыг баталъя. 302 депутат буюу 90 хувь нь зөвшөөрч баталж байна. 10 хүн татгалзаж, 14 хүн түдгэлзэж байна. 339 депутат саналаа өгч байна хэмээн тэмдэглэн үлдээжээ.²

Энэ нь нэг талаас анхан шатны шүүх хэрэг, маргааныг хамтран шийдвэрлэхэд иргэдийн төлөөлөгч оролцуулах асуудлыг Үндсэн хуулийн түвшинд бэхжүүлсэн чухал заалт юм. Нөгөө талаас Монгол Улсын Үндсэн хуулийн Гуравдугаар зүйлд “Монгол Улсад засгийн бүх эрх ард түмний мэдэлд байна. Монголын ард түмэн төрийн үйл хэрэгт шууд оролцож, мөн сонгож байгуулсан төрийн эрх барих төлөөлөгчдийн байгууллагаараа уламжлан энэхүү эрхээ эдэлнэ” хэмээн заасантай уялдаа холбоотой. Ингэснээр шүүх иргэдийн төлөөлөгчийн оролцоотойгоор анхан шатны журмаар хэрэг, маргааныг шийдвэрлэж байгаа нь асуудалд бодитой, бүрэн дүүрэн, бүх талаас нь хандаж шударга шийдвэр гаргахад ач холбогдолтой юм.³

1.2. Шүүх хуралдаан дахь иргэдийн төлөөлөгчийн оролцооны түүхэн уламжлал

Манай Улс 1992 онд Үндсэн хуулиараа анхан шатны шүүх хэрэг, маргааныг хамтран шийдвэрлэхдээ иргэдийн төлөөлөгчдийг оролцуулах тухай ерөнхий байдлаар хуульчилсан. Харин иргэдийн төлөөлөгчийг шүүх хуралдаанд оролцуулах тусгайлсан журмыг хуулиар нарийвчлан зохицуулахаар үлдээжээ. Үүнээс үүдэн Монгол Улсын Үндсэн хууль батлагдсанаас хойш шүүхийн иргэдийн төлөөлөгчийн оролцоог хангах талаар нарийвчлан зохицуулсан хууль 3 удаа батлагдсан байна.

1 Монгол Улсын Үндсэн хууль, 1992, <https://legalinfo.mn/mn/detail/367>

2 Ж.Амарсанаа, Үндсэн хуулийн эхийг баригч I дэвтэр, 2019, 311 дэх тал.

3 Г.Совд, Монгол Улсын Үндсэн хуулийн тайлбар, 2000, 222 дахь тал.

Хүснэгт 1. Шүүхийн иргэдийн төлөөлөгчийн эрх зүйн байдлыг тодорхойлсон хуулиуд

Д/д	Хуулийн нэр	Батлагдсан огноо
1	Монгол Улсын Шүүхийн тухай хууль	1993
2	Шүүхийн иргэдийн төлөөлөгчийн эрх зүйн байдлын тухай хууль	2012
3	Монгол Улсын Шүүхийн тухай хууль	2021

1993 оны Шүүхийн тухай хууль

Уг хуулийн 16 дугаар зүйлд, хэрэг, маргааныг хамтран шийдвэрлэхэд иргэдийн төлөөлөгчийг оролцуулах, 17 дугаар зүйлд иргэдийн төлөөлөгчийг сонгох хэмээн 2 зүйл заалтаар иргэдийн төлөөлөгчийн эрх зүйн байдлыг хуульчилжээ.⁴ Уг 1993 оны Шүүхийн тухай хуулийг 2002 оны 7 дугаар сарын 4-ны өдөр хүчингүй болгосон.

2002 оноос 2012 оныг хүртэлх 10 гаруй жилийн хугацаанд Монгол Улсын Эрх зүйн шинэтгэлийн хөтөлбөр, Монгол Улсын Шүүх эрх мэдлийн стратеги төлөвлөгөөнд тусгагдсан шүүхийн салбарын шинэчлэл, үйл ажиллагааг боловсронгуй болгох батлах ажил идэвхгүй үргэлжилсэн⁵. Судлаачид 2012 оны шүүхийн шинэтгэлийн өмнө шүүхийн иргэдийн төлөөлөгчийг практикт хэлбэрийн төдий байна хэмээн шүүмжилж ирсэн.⁶ Энэ ч утгаараа 2012 оныг хүртэл шүүгчийн иргэдийн төлөөлөгчийн талаар зохицуулалт хэт ерөнхий, хэлбэрийн шинжтэй, шүүх хуралдаанд иргэдийн төлөөлөгчийг бэлгэдлийн төдий оролцуулдаг байжээ. Өөрөөр хэлбэл, 1993-2013 оныг хүртэл явж ирсэн хэлбэрийн төдий иргэдийн төлөөлөгчийн оролцоог халж, иргэдийн төлөөлөгч шүүхэд бодитойгоор оролцох эрх зүйн механизм бий болгох шаардлага үүссэн.

2012 оны Шүүхийн иргэдийн төлөөлөгчийн эрх зүйн байдлын тухай хууль

2012 онд шүүхийн иргэдийн төлөөлөгчийн хэлбэрийн төдий, ач холбогдолгүй оролцоог арилгах, иргэдийн төлөөлөгчийн үр нөлөөг дээшлүүлэх үүднээс хууль тогтоомжийг шинэчилсэн. Тодруулбал, 2012 оны Шүүхийн иргэдийн төлөөлөгчийн эрх зүйн байдлын тухай хуулийн 1 дүгээр зүйлд “Энэ хуулийн зорилт нь шүүх эрх мэдлийн байгууллагад ил тод, нээлттэй байх зарчмыг бэхжүүлэх, шүүн таслах ажиллагаанд олон нийтийн зүгээсхяналт тавих тогтолцоог бий болгох зорилгоор шүүн таслах ажиллагаанд оролцож байгаа иргэдийн төлөөлөгчийг сонгон шалгаруулах, түүний үйл ажиллагааны эрх зүйн үндсийг тодорхойлж, тэдгээрийг хэрэгжүүлэхтэй холбогдсон харилцааг зохицуулахад оршино” гэж хуульчилсан. Үүнээс үзвэл 2012 оны Шүүхийн иргэдийн төлөөлөгчийн эрх зүйн байдлын тухай хуулиар иргэдийн төлөөлөгчийн эрх хэмжээ, оролцох механизм, зохион байгуулалтыг нарийвчлан зохицуулсан нь иргэдийн оролцоог баталгаажуулж, Үндсэн хуулийн үзэл санааг бодит утгаар хэрэгжүүлэхэд чухал ач холбогдолтой зүйл хэмээн тодотгосон.⁷

4 1993 оны Шүүхийн тухай хууль, <https://legalinfo.mn/mn/detail/7167>

5 Шүүхийн тогтолцоог өөрчлөх бодлогын шийдвэрийн хэрэгжилт, Төв аймгийн жишээн дээр, 2015, 56 дах тал.

6 Монгол Улсын Үндсэн хуулийн Цэцийн шийдвэр, 2014.01.08, Дугаар 1, 1 дэх тал.

7 Монгол Улсын Үндсэн хуулийн Цэцийн шийдвэр, 2014.01.08, Дугаар 1, 1 дэх тал.

2012 оны шүүхийн иргэдийн төлөөлөгчийн талаарх эрх зүйн зохицуулалтыг Ардчилсан институт хүний эрхийн газраас Монгол Улсын шүүхийн тогтолцоон дахь процессын эерэг үзүүлэлт гэж үзсэн. Монгол Улсын хууль тогтоогчид шүүхийн иргэдийн төлөөлөгч сонгон шалгаруулах ажиллагааг шударга, чадавхжуулах боломж олгосон, шүүн таслах ажиллагаанд оролцож буй иргэдийн төлөөлөгчийн эрх, үүргийг хангалттай тодорхойлсон болохыг цохон тэмдэглэсэн байна.⁸ Өөрөөр хэлбэл, 2012 оны Шүүхийн иргэдийн төлөөлөгчийн эрх зүйн байдлын тухай хууль иргэдийн төлөөлөгчийн эрх хэмжээ, оролцох механизм, зохион байгуулалтыг нарийвчлан зохицуулснаараа иргэдийн оролцоог баталгаажуулахыг зорьсон хууль юм.

Тус хуулиар иргэдийг шүүх бүрэлдэхүүнд оролцуулахаар хуульчилсан байв. Гэвч 2014 онд Монгол Улсын Үндсэн хуулийн цэц Шүүхийн иргэдийн төлөөлөгчийн эрх зүйн байдлын тухай хууль (2012)-ийг Үндсэн хууль зөрчсөн хэмээн үзсэн. Тодруулбал, тус хууль нь Үндсэн хуулийн 52 дугаар зүйлийг зөрчсөн хэмээн Үндсэн хуулийн цэц шийдвэрлэсэн.⁹ Цэцийн гол үндэслэл нь иргэн шүүгчээс шүүн таслах үүргээ хэрэгжүүлэхэд хөндлөнгөөс оролцож болохгүй гэсэн Үндсэн хуулийн заалт байв. Цэцийн шийдвэрээс үүдэн шүүх хуралдаан дахь иргэдийн төлөөлөгчийн хэлбэрийн төдий оролцоо хэвээр үлдсэн.

1.3. 2021 оны Монгол Улсын Шүүхийн тухай хуульд тусгасан шүүхийн иргэдийн төлөөлөгчийн талаарх зохицуулалт

Монгол Улсын Их Хурлын 2016 оны 45 дугаар тогтоолоор баталсан “Монгол Улсын Засгийн газрын 2016-2020 оны үйл ажиллагааны хөтөлбөр”-ийн 5.3-т “шүүх эрх мэдлийн байгууллагын тогтолцоог боловсронгуй болгож, хүний эрх, эрх чөлөөний баталгааг хангах чиглэлээр 5.3.2-т Шүүхийн иргэдийн төлөөлөгчдийн эрх зүйн байдлын тухай хуулийг шинэчлэн сайжруулна” гэж тусгасан. Түүнчлэн Монгол Улсын Их Хурлын 2017 оны 11 дүгээр тогтоолоор баталсан “Монгол Улсын хууль тогтоомжийг боловсронгуй болгох үндсэн чиглэл”-д Шүүхийн иргэдийн төлөөлөгчийн эрх зүйн байдлын тухай хуулийн шинэчилсэн найруулгын төслийг боловсруулна.” гэж тусгасан.

Ингэхдээ Монгол Улсын Үндсэн хуулийн цэцийн 2014 оны 01 дүгээр тогтоолоор Шүүхийн иргэдийн төлөөлөгчийн эрх зүйн байдлын тухай хуулийн гол агуулга буюу “шүүх бүрэлдэхүүнд иргэдийн төлөөлөгч оролцуулах” зохицуулалт нь Монгол Улсын Үндсэн хууль зөрчсөн гэж үзэж, хүчингүй болгосноор энэхүү харилцааг тусгайлсан хуулиар зохицуулах ач холбогдол буурсныг анхаарах, иргэдийн төлөөлөгчийн гаргасан дүгнэлтийг шүүхийн шийдвэр гаргахад харгалзан үзэх, мөн хэрэг хянан шийдвэрлэх ажиллагааны хуулиудад иргэдийн төлөөлөгчийн гаргасан шийдвэр дүгнэлт, санал зэргээр ялгаатай нэршилтэй байгаа нь практикт ойлгомжгүй байдал үүсгэж байгааг анхаарч нэр томъёог нэг мөр жигдлэх, иргэдийн төлөөлөгчийн оролцоог нэмэгдүүлэх, иргэдийн төлөөлөгчөөр сонгогдсон иргэнд албан томилолт, замын зардал зэргийг олгох эрх зүйн үндэслэлгүй байгаа тул холбогдох харилцааг сайжруулах шаардлагатай гэжээ.¹⁰

8 Opinion on the law of Mongolia on the legal status of citizen representatives of court trials, p.6

9 Монгол Улсын Үндсэн хуулийн Цэцийн шийдвэр, 2014.01.08, Дугаар 1, 2 дахь тал.

10 Шүүхийн тухай хуулийн үзэл баримтлал, 2 дахь тал.

Уг үндэслэл шаардлагын хүрээнд Шүүхийн тухай хуулийн Арван гуравдугаар бүлэгт шүүхийн иргэдийн төлөөлөгчийн эрх зүйн байдлыг тусгаж, анхан шатны шүүх хэрэг, маргааныг хамтын зарчмаар шийдвэрлэхдээ шүүх хуралдаанд оролцох иргэдийн хяналтыг сайжруулах, оролцоо итгэлийг нэмэгдүүлэх, үр нөлөөг дээшлүүлэх үүднээс иргэдийн төлөөлөгчийн тоог нэмэх, хэрэг хянан шийдвэрлэх ажиллагааны хуулиудад иргэдийн төлөөлөгчийн гаргасан шийдвэр ялгаатай нэрлэгдэж байгааг /дүгнэлт, санал/ нэг мөр болгох, иргэдийн төлөөлөгчийн хөлс олгох журамд албан томилолт, замын зардал зэрэг зохицуулалтыг нэмж боловсронгуй болгон тусгана гэжээ.¹¹

Улмаар 2021 оны Шүүхийн тухай хуулиар шүүхийн иргэдийн төлөөлөгчийн эрх зүйн байдлыг Арван гуравдугаар бүлэгт хуульчилсан. Энэ нь Үндсэн хуулийн агуулгыг нарийвчлан хуульчилсан төдийгүй, 2012 оны Шүүхийн иргэдийн төлөөлөгчийн эрх зүйн байдлын тухай хуулийн дэвшилттэй заалтыг уламжлан авсан. Тодруулбал, шүүхийн иргэдийн төлөөлөгч шүүх хуралдаанд оролцохдоо дүгнэлт гаргах бөгөөд уг дүгнэлтийг шүүгч харгалзан үзэх, шүүх бүрэлдэхүүн иргэдийн төлөөлөгчийн дүгнэлтийн агуулгыг шүүхийн шийдвэрийн тодорхойлох хэсэгт бичиж, уг дүгнэлтийг талаарх үндэслэлээ үндэслэх хэсэгт тусгахаар хуульчилсан.¹² Энэ нь шүүхийн иргэдийн төлөөлөгчийн оролцоог нэмэгдүүлэхэд ач холбогдолтой. Хэрвээ шүүх бүрэлдэхүүн шүүхийн иргэдийн төлөөлөгчийн дүгнэлтийн талаар үндэслэх хэсэгт тодорхой тусгаагүй бол шүүгчид сахилгын шийтгэл оногдуулахаар хуульчилсан нь шүүхийн иргэдийн төлөөлөгчийн оролцоо, дүгнэлттэй холбоотой заалтыг хэрэгжүүлэхэд түлхэц болсон заалт юм. Гэвч иргэдийн төлөөлөгч шүүх хуралдаанд ажиглагчийн байр сууринаас оролцох оролцоо хэвээр байна. Олон улсад иргэдийн төлөөлөгчийг шүүх бүрэлдэхүүнд оролцуулснаар иргэдийн шүүхэд оролцох оролцоо нэмэгдэж, шүүхийн үйл ажиллагааны нээлттэй, ил тод байх зарчим хангагдана хэмээн үздэг.

Дүгнэн үзвэл, 1992 оны Үндсэн хуулийн үзэл баримтлалын агуулга нь “иргэдийн төлөөлөгчдийн оролцоотойгоор анхан шатны журмаар хэрэг, маргааныг шийдвэрлэж байгаа нь асуудалд бодитой, бүрэн дүүрэн, бүх талаас нь хандаж шударга шийдвэр гаргах” байжээ. Гэвч 1993 оны Шүүхийн тухай хууль, 2002 оны Шүүхийн тухай хууль, 2002 оны Эрүүгийн байцаан шийтгэх тухай хууль, 2002 оны ИХШХШТХ, 2002 оны Захиргааны хэрэг хянан шийдвэрлэх тухай хуулиар нарийвчлан зохицуулаагүй улмаас иргэдийн төлөөлөгчийг оролцуулах зохицуулалт хэлбэрийн төдий явагдаж байжээ.

Шигтгээ 1.

Монгол улсад шударга шүүхийн тогтолцоог бүрдүүлэх иргэдийн оролцоо чухал. Тэр дундаа шүүн таслах ажиллагаанд оролцдог иргэдийн төлөөлөгчийн тогтолцоог бүрдүүлэх явдал чухал. Бидний алсыг харж байгаа зүйл бол иргэдийн төлөөлөгчийн санал, дүгнэлтийг шүүхийн шийдвэрт тусгах, тэр хүмүүсийн санаа бодлыг шүүх шийдвэр гаргахдаа харж үздэг, ер болж өгдөг бол шүүн таслах ажиллагаанд иргэдийн төлөөлөгчид маш чухал үүрэгтэй оролцдог бөгөөд олон нийтийн хяналтыг хэрэгжүүлдэг, энэ Монголын бас нэг ардчиллын шинэ үзэгдэл байхыг хүсэж байна. Тэр хэмжээнд хүрээгүй байгаа.

Харин 2012 онд Шүүхийн иргэдийн төлөөлөгчийн эрх зүйн байдлын тухай хуулийг баталснаар иргэдийн төлөөлөгчийн талаар нарийвчлан зохицуулсан хуультай болсон. Энэ нь шүүхийн ил тод, нээлттэй байх зарчмыг бэхжүүлэх шүүх

11 Мөн тэнд, 4 дэх тал.

12 Монгол Улсын Шүүхийн тухай хууль, 2021, <https://old.legalinfo.mn/law/details/16047>.

таслах ажиллагаанд олон нийтийн зүгээс хяналт тавих тогтолцоог бий болгох замаар шүүхэд итгэх иргэдийн итгэлийг нэмэгдүүлэх үндсэн агуулгатай.

2021 оны Шүүхийн тухай хуулийн шүүхийн иргэдийн төлөөлөгчид холбогдох эрх зүйн зохицуулалт нь захиргааны хэргийн анхан шатны шүүх хуралдаанд оролцож буй шүүхийн иргэдийн төлөөлөгчийн оролцоог нэмэгдүүлэх, цаашлаад иргэдийн төлөөлөгчийн дүгнэлтийг шүүх бүрэлдэхүүн харгалзан үзэх боломжийг бий болгосон. Түүнчлэн захиргааны хэргийн анхан шатны шүүх хуралдааны бүрэлдэхүүн иргэдийн төлөөлөгчийн дүгнэлтийг шүүхийн шийдвэрийн тодорхойлох хэсэгт бичиж, уг дүгнэлтийн талаарх үндэслэлээ үндэслэх хэсэгт тодорхой тусгана. Хэрвээ тусгаагүй бол шүүгчид сахилгын шийтгэл оногдуулах үндэслэл болохоор хуульчилснаар шүүхийн иргэдийн төлөөлөгчийн оролцоо, дүгнэлттэй холбоотой заалтыг хэрэгжүүлэх нөхцөлийг бүрдүүлсэн. Гэвч иргэдийн төлөөлөгчийн оролцоо шүүх хуралдаан оролцох, дүгнэлт гаргах төдийгөөр хязгаарлагдаж байна.

1.4. Монгол Улсын шүүх засаглалд итгэх иргэдийн итгэл ба шүүхийн иргэдийн төлөөлөгч

Монгол Улсын хувьд шүүх хуралдаанд оролцож буй иргэдийн төлөөлөгч шүүх хуралдааны мэтгэлцэх болон нотлох баримт судлан, шинжлэх ажиллагаанд оролцохдоо өөрсдийн туршлага дээр тулгуурладаг, ингэснээр шүүхийн шийдвэрт тухайн нийгмийн нөхцөл байдлыг тусгаж, ардчилсан оролцоог сайжруулж, “хуульд иргэдийн дуу хоолойг хүргэдэг”¹³ байна. Иргэдийн төлөөлөгч шүүх хуралдаанд биечлэн байснаар шүүгч ёс зүйн алдаа гаргах, шийдвэр гаргахдаа нэг талыг баримтлахаас сэргийлэхэд тус болохын сацуу шүүхийн шийдвэр үндэслэлтэй ил тод болж шүүхийн үйлчилгээ иргэдэд ойртдог хэмээн үздэг.¹⁴

Шүүх хуралдаанд иргэдийн төлөөлөгчийг оролцуулахын зорилго нь шүүхийн ил тод, нээлттэй байдал болон шүүхэд итгэх илтгэлийг нэмэгдүүлэх явдал юм. Монгол Улсын хувьд иргэдийн эрх зүйн мэдлэг дутмаг байдалтай холбоотойгоор “шүүх” гэдэг үгийг сонсмогц ямар нэгэн таагүй, сөрөг сэтгэгдэл төрөх, шүүх ажиллагаанд ямар нэгэн хэлбэрээр оролцохоос айх, төвөгшөөх, түүнээс аль болох хол байхыг хүсэх зэрэг буруу ойлголт түгээмэл байдаг.¹⁵ Энэ ч утгаараа шүүхэд иргэдийн итгэх итгэл шүүхийн ил тод, нээлттэй байдалтай хамааралтайгаар хувьсан өөрчлөгдөж байна.

Шигтгээ 2.

Шүүхийн шинэтгэлийн гол зорилго нь шүүхийн үйл ажиллагаа олон нийтэд ил тод нээлттэй байх юм. Иргэдийн төлөөлөгчийн механизм гэдэг бол нэг талаараа олны анхааралд татсанаас бусад хэргүүдэд ч гэсэн иргэдийн анхаарлыг татаж оролцуулах гэдгээрээ механизм болгож оруулж байгаа арга хэлбэр.

Тодруулбал, 2007 онд Сант Марал сангаас улсын хэмжээнд иргэдийн шүүхэд хандах хандлагын талаар хийсэн судалгаагаар Монголчуудын дөнгөж 28 хувь нь

13 Opinion on the law of mongolia on the legal status of citizen representatives of court trials, p.16.

14 Мөн тэнд.

15 Шүүхийн ерөнхий зөвлөл, Нээлттэй нийгэм форум, Шүүхийн иргэдийн төлөөлөгчийн гарын авлага, 7 дахь тал.

шүүхэд очвол асуудлаа шударгаар шийдүүлж чадна гэж итгэдэг гэжээ.¹⁶ Харин 2015 онд ШЕЗ-ийн захиалгаар хийлгэсэн “Шүүхэд итгэх иргэдийн итгэл” судалгаагаар нийт судалгаанд хамрагдагсдын 35 хувь нь шүүхэд итгэдэггүй гэсэн бөгөөд зарим аймагт энэ үзүүлэлт 50 хүртэл хувьтай гарчээ.¹⁷ Хамгийн сүүлд буюу 2017 оны 08 сард “Шүүхийн ерөнхий зөвлөл шүүхийн судалгаа, мэдээлэл, сургалтын хүрээлэнгээс хийсэн судалгаанаас үзвэл “шүүхийн үйлчилгээнд цахим инноваци нэвтэрсэн, шүүхийн шийдвэр нээлттэй, үйл, үйл ажиллагаа нь ил тод болсон гэдэгтэй иргэдийн олонх санал нийлжээ.¹⁸ Энэ ч утгаараа 2017 оны 08 сард шүүхээр үйлчлүүлсэн иргэдээс шүүх хэрэг, маргааныг шударгаар шийдвэрлэнэ гэдэгт хэр итгэж байна вэ? гэж асуухад 63.1 хувь нь шүүхдээ итгэнэ гэж шууд хариулжээ.¹⁹ Өөрөөр хэлбэл, www.shuukh.mn сайтад шүүхийн шийдвэрийг нээлттэй тавьдаг болсон, шүүх хуралдааны бичлэгийг нөхөж үзэх, иргэд шүүхийн байранд очиж үйлчлүүлэх орчин нөхцөлийг нээлттэй болгосон зэрэг нь иргэдийн шүүхэд итгэл итгэл нэмэгдэхэд нөлөөлжээ.²⁰

Дээрхээс шүүхийн ил тод, нээлттэй байдал нэмэгдэхийн хэрээр шүүхэд итгэх иргэдийн итгэл нэмэгдэж байгааг харж болно. Ялангуяа захиргааны шүүхийн үйл ажиллагаанд биеэр оролцох тоог нэмэгдүүлж, улмаар хэргийн үйл баримт, захиргааны үйл ажиллагаа үндэслэлтэй эсэхэд дүгнэлт гаргаж, шүүгч тухайн дүгнэлтийн талаар шүүхийн шийдвэртээ тусгах нь шүүхийн ил тод, нээлттэй байдал нэмэгдэх нэг хүчин зүйл мөн. Ингэснээр захиргааны шүүхээр үйлчлүүлэх иргэдийн итгэл нэмэгдэнэ.

16 Sumati L and Sergelen TS, “Trend Lines In Public Perception of Judicial Administration in Mongolia (Comparative Study Based on Nationwide Surveys 2001, 2003, 2005, 2007)” (Sant Maral 2007), http://pdf.usaid.gov/pdf_docs/PDACL250.pdf.

17 Шүүхэд итгэх иргэдийн итгэл судалгааны тайлан, Монгол Улсын шүүхийн ерөнхий зөвлөл, 2015.

18 Шүүхийн ерөнхий зөвлөл шүүхийн судалгаа, мэдээлэл, сургалтын хүрээлэн, “шүүхэд итгэл иргэдийн илтгэл” социологийн судалгааны тайлан, 2017, 10 дахь тал.

19 Мөн тэнд, 11 дэх тал.

20 Шүүхийн ерөнхий зөвлөл шүүхийн судалгаа, мэдээлэл, сургалтын хүрээлэн, “шүүхэд итгэл иргэдийн илтгэл” социологийн судалгааны тайлан, 2017, 10 дахь тал.

ХОЁРДУГААР БҮЛЭГ. ЗАХИРГААНЫ ХЭРГИЙН ШҮҮХ ХУРАЛД ИРГЭДИЙН ТӨЛӨӨЛӨГЧ ОРОЛЦОЖ БУЙ БАЙДАЛ

2.1. Захиргааны хэргийн шүүх хуралдаан иргэдийн төлөөлөгчийг оролцуулах хэрэгцээ, шаардлага

Захиргааны хэргийн шүүх бол нийтийн эрх зүйн субъект болох захиргааны байгууллага, албан тушаалтны хууль дээдлэн бэхжүүлж, хүний эрхийг хангаж байгаа эсэхийг иргэд, хуулийн этгээдийн нэхэмжлэлийн үндсэн дээр шалгаж, тэдгээр байгууллага, албан тушаалтны хууль бус акт, дур зоргийн үйл ажиллагаанаас хүний эрх, эрх чөлөөг хамгаалах, зөрчигдсөн эрхийг сэргээн тогтоох зорилго эрх мэдэл бүхий дагнасан шүүх мөн²¹ бөгөөд тус шүүхтэй холбогдсон харилцааг ЗХШХШТХ-иар тусгайлан зохицуулдаг.

Захиргааны хэргийг анхан шатны журмаар хянан шийдвэрлэх ажиллагаанд оролцох шүүхийн иргэдийн төлөөлөгчийн эрх зүйн байдлыг ЗХШХШТХ-д дараахь байдлаар тусгажээ.

Хүснэгт 2. ЗХШХШТХ-д иргэдийн төлөөлөгчийн талаар зохицуулсан байдал

№	Сонгосон зүйл, заалт	Зүйл, заалтын агуулга
1	73 дугаар зүйлийн 73.1 дэхь хэсэг	73.1.Шүүх хуралдаанд иргэдийн төлөөлөгчийг Шүүхийн иргэдийн төлөөлөгчийн эрх зүйн байдлын тухай хуульд заасан журмын дагуу оролцуулна.
2	75 дугаар зүйлийн 75.2 дахь хэсэг	75.2.Иргэдийн төлөөлөгч нь хэрэг хянан шийдвэрлэхэд дараахь эрх эдэлж, үүрэг хүлээнэ: 75.2.1.шүүхийн байранд хэргийн материалтай танилцах, түүнээс тэмдэглэл хийх; 75.2.2.нотлох баримт шинжлэхэд оролцох; 75.2.3.хэргийн оролцогч, тэдгээрийн төлөөлөгч, өмгөөлөгч, гэрч, шинжээчид асуулт тавих; 75.2.4.нэмэлт нотлох баримт цуглуулах талаар хүсэлт гаргах; 75.2.5.хэргийн үйл баримт, захиргааны үйл ажиллагаа үндэслэлтэй эсэх талаар дүгнэлт гаргах; 75.2.6.өөрт нь итгэмжлэн мэдэгдсэн төр, байгууллага, хувь хүний нууцтай холбоотой асуудлыг задруулахгүй байх; 75.2.7.энэ хуульд заасан шүүх хуралдааны дэгийг сахин биелүүлэх.
3	75 дугаар зүйлийн 75.3 дахь хэсэг	75.3.Энэ хуулийн 75.2.5-д зааснаар хэргийн үйл баримт, захиргааны үйл ажиллагаа үндэслэлтэй эсэх талаар гаргасан иргэдийн төлөөлөгчийн дүгнэлтийг шүүх хуралдаанд уншиж сонсоно.

Захиргааны хэргийн шүүх хуралдаанд иргэдийн төлөөлөгчийн гүйцэтгэх үүргийг дурдвал:

- Шүүхийн хэлэлцүүлгийн үед иргэдийн төлөөлөгч нотлох баримт шинжлэн судлахад оролцох,
- хэргийн оролцогч тэдгээрийн төлөөлөгч буюу өмгөөлөгч гэрч шинжээчид асуулт тавих,
- нэмэлт нотлох баримт цуглуулах талаар хүсэлт гаргах,
- хэргийн үйл баримт, хэргийн оролцогчийн гэм буруутай эсэх талаар дүгнэлт гаргах,
- шүүх хуралдааны дэгийг сахин биелүүлэх,

21 Б.Чимид, Үндсэн хуулийн үзэл баримтлал, УБ, 2017, 305 дах тал.

- хэргийн үйл баримт, хэргийн оролцогчийн гэм буруутай эсэхийн талаар гаргасан иргэдийн төлөөлөгчийн дүгнэлтийг шүүх хуралдаанд уншиж сонсоно.²²

Ийнхүү иргэн, захиргааны хэргийн шүүх хуралдаанд орж хэрэг шийдвэрлэх нь шүүхийн ил тод, нээлттэй байх зарчимд бүрэн нийцэж, шүүхийн шүүн таслах ажиллагаанд олон нийтийн хяналтыг тогтоож, шүүхээс шударга шийдвэр гаргах үндсэн механизм болох учиртай.

Судлаач Б.Чимид "...Шударга шүүх байхын эрх зүйн үндэс нь шүүх эрх мэдлийн үндсэн зарчмууд бөгөөд... "анхан шатны шүүх хэрэг, маргааныг хамтран шийдвэрлэхдээ иргэдийн төлөөлөгчийг хуульд заасан журмын дагуу оролцуулах..."²³ нь шүүх эрх мэдлийн үндсэн зарчим хэмээн үзсэн байдаг.

Харин судлаач Х.Тэмүүжин шүүхийн шүүгчийн хараат бус байдлаар хамгаалагдсан шүүгчид гагцхүү хуульд захирагдан иргэдийн эрх, хууль ёсны ашиг сонирхлыг ханган ажиллаж буйг харуулан иргэдийн итгэлийг бэхжүүлэх, нөгөө талаар шүүн таслах ажиллагааг хариуцлагажуулахад чухал ач холбогдолтой шударга ёсонд нийцсэн механизм бол иргэдийн төлөөлөгчийн шүүх бүрэлдэхүүн дэх оролцоо хэмээн дүгнэсэн нь бий.

2.2 Захиргааны хэргийн шүүхийн онцлог ба захиргааны хэргийн шүүх хуралдаанд оролцох иргэдийн төлөөлөгчийн эрх зүйн байдал

Хэрэг хянан шийдвэрлэх ажиллагааг одоогийн хүчин төгөлдөр үйлчилж байгаа ИХШХШТХ, ЭХХШТХ болон ЗХШХШТХ-аар тус тус зохицуулж байна. Шүүхийн ерөнхий зөвлөлийн тайлангаас харахад иргэдийн төлөөлөгч оролцож байгаа тоогоороо Захиргааны хэргийн шүүх ямагт бага хувийг эзэлдэг талаар доорх хүснэгтэн мэдээллээс харж болно.

Хүснэгт 3. Шүүх хуралд иргэдийн төлөөлөгч оролцсон тоон мэдээ

Он	Нийт оролцсон иргэдийн төлөөлөгчийн тоо	Захиргааны шүүхэд оролцсон иргэдийн төлөөлөгчийн тоо	Иргэний шүүхэд оролцсон иргэдийн төлөөлөгчийн тоо	Эрүүгийн шүүхэд оролцсон иргэдийн төлөөлөгчийн тоо
2015	3368	161	978	1938
2016	4527	212	1795	2453
2017	2649	157	946	1506
2018	1855	203	859	763
2019	2037	171	987	847
2020	2066	176	782	1077

Захиргааны хэргийн шүүхийн онцлог нь төрийн нэрийн өмнөөс гэмт этгээдийг гэсгээн цээрлүүлэх, хоёр иргэний хоорондын маргааныг шийдэх уламжлалт шүүх ажиллагаанаас хальж засаг төрийн байгууллагын үйл ажиллагаанд гарсан гажуудлыг иргэн хүний эрх, ашиг сонирхлын үүднээс шүүн тунгааж зөрчигдсөн эрхийг нь сэргээх өөр чиглэлтэй байдагт оршдог.²⁴

22 Шүүхийн ерөнхий зөвлөл, Нээлттэй нийгэм форум, Шүүхийн иргэдийн төлөөлөгчийн гарын авлага, 27 дахь тал.

23 Б.Чимид, Хууль дээдлэх ёсыг хангадаг шударга шүүхийн үүрэг, Үндсэн хуульт ёс ба үндэсний эрх зүйн тогтолцоо олон улсын симпозиум II, 2009, 28 дахь талд.

24 Б.Чимид, Үндсэн хуулийн үзэл баримтлал, УБ, 2004, 161 дэх талд

Захиргааны хэргийн шүүх болон иргэний хэргийн шүүхэд сүүлийн зургаан жилд иргэдийн төлөөлөгч оролцсон байдал нь харьцангуй ялгаатай байгаа нь дараах шалтгаантай байж болох юм. Иргэдийн төлөөлөгчийг оролцуулахаар заасан буюу шүүх бүрэлдэхүүнээр шийдвэрлэх хэрэг хянан шийдвэрлэх ажиллагааг ИХШХШТХ болон ЗХШХШТХ-д тусгасан байдлыг харьцуулан үзвэл:

Хүснэгт 4. Шүүх хэргийг бүрэлдэхүүнээр шийдвэрлэх ЗХШХШТХ болон ИХШХШТХ-ийн харьцуулалт

ЗХШХШТХ	ИХШХШТХ
74 дүгээр зүйл. Шүүх бүрэлдэхүүн 74.1.Захиргааны хэргийн шүүх дараах хэргийг гурван шүүгчийн бүрэлдэхүүнтэйгээр хянан шийдвэрлэнэ: 74.1.1.анхан шатны шүүхийн шийдвэрийг давж заалдах, эсхүл хяналтын шатны шүүхээс хүчингүй болгож, дахин хэлэлцүүлэхээр буцаасан; 74.1.2.захиргааны хэм хэмжээний акттай холбоотой; 74.1.3.тухайн шүүхийн шүүгчдийн зөвлөгөөнөөр шүүх бүрэлдэхүүнтэй шийдвэрлэхээр тогтоосон.	81 дүгээр зүйл. Шүүх бүрэлдэхүүн 81.1.Анхан шатны журмаар шүүгч дангаар хянан шийдвэрлэхээс бусад хэргийг 3 шүүгчийн бүрэлдэхүүнтэй хянан шийдвэрлэнэ. 82 дугаар зүйл. Шүүгч дангаар хянан шийдвэрлэх хэрэг, эрх зүйн маргаан 82.1. Шүүгч дор дурдсан хуулийн дараах зүйл, хэсэг, заалтад заасан хэрэг, эрх зүйн маргааныг дангаар хянан шийдвэрлэнэ: 82.1.1.Иргэний хуулийн 8.1.1; 8.1.3; 8.1.4; 8.1.6-8.1.8 дахь заалт; 82.1.2.хөдөлмөрийн эрх зүйн харилцаанаас үүссэн маргаан; 82.1.3.гэр бүлийн эрх зүйн харилцаанаас үүссэн маргаан; 82.1.4.тэтгэврийн харилцаанаас үүссэн маргаан; 82.1.5.тэтгэмжийн харилцаанаас үүссэн маргаан; 82.1.6.энэ хуулийн 74, 133 дугаар зүйл; 82.1.7.шүүх мөнгөн торгууль оногдуулахаар хуульд заасан; 82.1.8.бусад хуулиар шүүхэд харьяалуулсан хэрэг, эрх зүйн маргаан.

ЗХШХШТХ болон ИХШХШТХ-д зохицуулсан байдлыг харахад захиргааны хэргийн шүүхэд шүүх бүрэлдэхүүнтэй шийдвэрлэх тохиолдлыг нэрлэж өгсөн бол иргэний хэргийн шүүхэд дангаар шийдвэрлэх маргааныг хуульчлаад бусад маргааныг бүрэлдэхүүнтэйгээр шийдвэрлэнэ гэж зааж өгсөн. Ийнхүү ялгаатай байдлаар шүүхийн бүрэлдэхүүнээр шийдвэрлэх хэрэг маргааныг ангилсан нь шүүхийн харьяаллаас шалтгаалан иргэдийн төлөөлөгчийн оролцоонд нөлөөлж байж болох юм.

“Шүүн таслах ажиллагааны өмнөх уламжлалт хоёр хүрээнээс бүтцийн хувьд ч, процессын эрх зүйн хувьд ч үнэн хэрэгтээ гарч чадаагүй байна. Энэхүү бодит байдал нь олон түмэн шүүхийг гэмтнийг гэсгээн цээрлүүлдэг эсхүл эрх тэгш хоёр этгээдийн халз маргааныг тасалдаг бөгөөд эд мөнгө, эрх дархтай талд нь үйлчилдэг байгууллага мэтээр ойлгож үнэлэхэд хүргэж байна. Амьдралд олон маягаар гардаг боловч иргэн хүний хүчин мөхөстөж дарагдан нуугдмалаар өнгөрдөг захиргааны гэх хэрэг маргааны хянаж шүүдэг захиргааны шүүхийг, өөрөөр хэлбэл засаг захиргааны байгууллага, албан тушаалтны хууль бус ажиллагаанаас болж зөрчигдсөн эрхээ хамгаалуулахаар иргэдийн гаргасан гомдол, нэхэмжлэлийг хянан шийдвэрлэдэг тийм шүүхийн дэд тогтолцоог бий болгож төлөвшүүлэх явдал юм.”²⁵

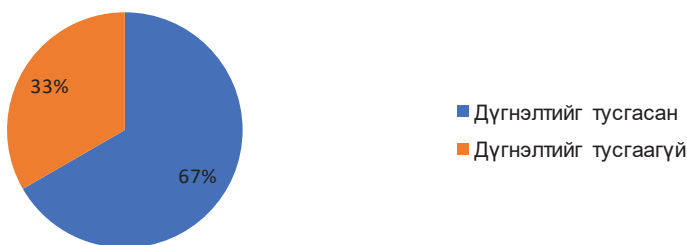
Захиргааны хэргийн шүүхийн онцлог нь харилцан тэнцвэргүй талууд буюу нэг талд захиргааны байгууллага байдаг бол нөгөө талд иргэн оролцдог явдал юм. Үүнээс шалтгаалан захиргааны хэргийн шүүхийн шийдвэр нь эрх зүйн боловсролгүй бусад иргэдэд ойлгомжгүй, тодорхой бус санагдах нь түгээмэл байдаг талаар судалгаанд дурдсан байдаг.

25 Б.Чимид, Үндсэн хуулийн үзэл баримтлал, УБ, 2004, 159 дэх талд.

2.3. Захиргааны хэргийн анхан шатны шүүхийн шийдвэрт хийсэн дүн шинжилгээ

Шүүхийн шийдвэрийн цахим санд 2021 оны байдлаар захиргааны хэргийн анхан шатны шүүх иргэдийн төлөөлөгчдийг оролцуулан шийдвэрлэсэн нийт 27 шийдвэр байна. Үүнээс 23 шийдвэр нь Монгол Улсын Шүүхийн тухай хууль 2021 оны 03 дугаар сарын 01-ний өдрөөс эхлэн хүчин төгөлдөр үйлчилж эхэлснээс хойш гарсан байна.²⁶ Эдгээрээс 13 шийдвэрт шүүхээс иргэдийн төлөөлөгчийн гаргасан дүгнэлтэд тайлбар хийсэн нь талаас илүү хувийг эзэлж байгаа нь нэг талаараа сайшаалтай. Гэвч шийдвэрийн агуулгыг үзэхэд шүүхийн иргэдийн төлөөлөгчид тийм ч хангалттай тайлбарыг өгөөгүй байна. Үүнээс үзэхэд иргэдийн төлөөлөгчийн гаргаж буй дүгнэлт нь ач холбогдолгүй, хэлбэрийн төдий байгааг анхаарч үзвэл зохистой байна.

График 1. Иргэдийн төлөөлөгчийн дүгнэлтийг шүүхийн шийдвэрт тусгасан байдал



Шүүхэд оролцох иргэдийн төлөөлөгчтэй холбогдох харилцааг Монгол улсын Шүүхийн тухай хуулийн Арван гуравдугаар бүлэгт зохицуулсан бөгөөд 66 дугаар зүйлийн 66.7-д “Шүүх бүрэлдэхүүн иргэдийн төлөөлөгчийн дүгнэлтийн агуулгыг шүүхийн шийдвэрийн тодорхойлох хэсэгт бичиж, уг дүгнэлтийн талаарх үндэслэх хэсэгт тодорхой тусгана.” гэж заасан. Тус хууль хүчин төгөлдөр үйлчилж эхэлснээс хойш гаргасан шийдвэрүүдээс 18 шийдвэр нь шүүхийн шийдвэрийн тодорхойлох хэсэгт тусгасан бол 13 шийдвэр нь зөвхөн үндэслэх хэсэгтээ тайлбарласан байна.²⁷

ЗХШХШТХ-ийн 73 дугаар зүйлийн 73.1-д “Шүүх хуралдаанд иргэдийн төлөөлөгчийг Шүүхийн иргэдийн төлөөлөгчийн эрх зүйн байдлын тухай хуульд заасан журмын дагуу оролцуулна” гэж заасан нь одоог хүртэл хүчин төгөлдөр бус хууль эшлэж оруулсан нь хууль зүйн техникийн хэлбэрийн алдаатай байна.

Rule of law буюу эрх зүйт төрийн агуулга нь “Үндсэн хуульд нийцэж байгаа эсэхийг хянах болсноор аль субъектын эрх зүйн акт давуу эрхтэй байх тухай маргаан үгүйсгэгдэж, ямар нэг дур зоргоос ангид, илүү дээд хүчин чадалтай, шударга ёсонд тулгуурласан хуулийн үндсэн дээр эрх зүйн аливаа хэрэг, маргааныг шийдвэрлэх ёстой” гэсэн байдаг.²⁸ Тиймээс эрх зүйн актууд “Rule of law”-д нийцсэн эсэх нь чухал ач холбогдолтой юм. Английн хуульч Альберт Дайси (1835-1922)-ийн үзсэнээр эрх зүйт төр гэдэгт хүний эрхэд хуулийн үндэс суурилсан байх ёстой ба бүгд хуулийн

26 Хавсралт 1-ээс дэлгэрэнгүй байдлаар үзнэ үү.

27 Хавсралт 1-ээс дэлгэрэнгүй байдлаар үзнэ үү.

28 Н.Лүндэндорж, Төрийн онол, УБ, 2008, 222 дахь талд.

өмнө тэгш байж шүүхээс тогтоогоогүй бол хэнийг ч гэм буруутайд тооцож болохгүй гэсэн зарчмуудыг хангасан байхыг шаарддаг.

Хууль зүйн техникийн хувьд юун түрүүнд агуулгын болон хэлбэрийн шаардлагыг хангасан тохиолдолд Rule of law-д нийцсэн гэж үзэх боломжтой нь дээрхээс харагдаж байна. Агуулгын шаардлага гэдэгт эрх зүйн акт байгалийн хууль болон үнэт зүйлсдээ нийцсэн эсэх, тухайн зохицуулах шаардлага бүхий нийгмийн харилцаанд хэр нийлэмжтэй эсэхийг ойлгодог. Хэлбэрийн шаардлагад гол агуулгад Л.Фуллерийн зарчим болон техникийн дүрмүүд багтдаг.

ГУРАВДУГААР БҮЛЭГ. ИРГЭДИЙН ТӨЛӨӨЛӨГЧИЙН ТАЛААРХ ОЛОН УЛСЫН ТУРШЛАГА

3.1. Холимог шүүхийн тогтолцоо

Шүүн таслах ажиллагаанд иргэдийн төлөөлөгчийг оролцуулж байгаа шалтгаан нь улс орон бүрд ялгаатай байдаг. Зарим улс хариуцагч/шүүгдэгчийн үүргийг бэхжүүлэх зорилготой байдаг бол зарим нь шүүн таслах ажиллагааг явуулахдаа нээлттэй байх зарчмыг баримтлах, шүүх эрх мэдлийн хүрээнд авлигатай тэмцэж өрсөлдөхүйц чадварыг нэмэгдүүлэх, шүүхийн тогтолцоонд итгэл, дэмжлэг нэмэгдүүлэх болон хүнд суртлыг бууруулах зорилготой байдаг.²⁹ Мөн иргэдийн төлөөлөгчид төрийн эрх мэдэлд хяналт тавих хүчин зүйл болдог. Иргэдийн төлөөлөгчийг шүүхийн шийдвэр гаргах ажиллагаанд оролцуулснаар шүүхийн шийдвэрийг болон шүүх эрх мэдлийг бүхэлд нь хүчин төгөлдөржүүлж, хууль ёсны байдлыг хангадаг.³⁰

Дэлхийн зарим улс оронд гүйцэтгэх засаглалын нөлөөг (засгийн газар) шүүх дангаараа эсэргүүцэхэд хүндрэлтэй байдаг. Ийм улс орнуудад холимог шүүх дэх энгийн шүүгчид дээрх гүйцэтгэх засаглалын нөлөөг даван туулах арга зам болж, шүүгдэгчийг засгийн газрын нөлөөлөлд өртөхөөс хамгаална гэж үздэг. Энэ нь захиргааны хэргийн шүүхэд ч мөн хамааралтай байдаг. Өөрөөр хэлбэл, холимог тогтолцоо нь шүүх засаглалыг улс төрөөс ангид бие даасан байх, ардчилсан шийдвэр гаргах чиг хандлагыг бий болгодогдоороо онцлогтой.³¹

Холимог шүүх гэдэг нь шүүх хуралдаанд оролцож, хууль ёсны шийдвэр гаргадаг мэргэжлийн шүүгч болон энгийн шүүгчдээс бүрддэг тогтолцоо³² бөгөөд холимог шүүхийн гишүүд хамтран шүүхийн шийдвэрээ гаргадаг. Энгийн шүүгчид нь манай улсын иргэдийн төлөөлөгчтэй ижил буюу хуульч мэргэжлийн бус, энгийн иргэдийн төлөөлөл байдаг. Харьцуулсан эрх зүй судлал бусад улс оронд нийтлэг байдлаар шүүх ажиллагаан дахь иргэдийн оролцооны

- “jury” буюу тангарагтны шүүгчид,
- “lay judge” буюу мэргэжлийн бус шүүгч гэсэн хоёр загвар байгаа гэж үздэг.

Тангарагтны шүүх нь тодорхой тооны иргэд шүүгчийн оролцоогүй хэргийг үйл баримт буюу гэм буруугийн хувьд шийдвэрлэдэг бол мэргэжлийн бус шүүгч нь мэргэжлийн шүүгч нартай хамтран гэм буруугийн болон бусад асуудлаар шийдвэр гаргахад оролцдог ялгаатай.³³

Тодруулбал, шүүхийн захиргаанд иргэдийн оролцоог хангахыг зорьдог хэд хэдэн улс байдаг. Үүнд Америкийн Нэгдсэн Улс, Их Британи, Оросын Холбооны Улс, Испани, Гүрж зэрэг улсууд шүүх хуралдааны шийдвэрийг (jury) төлөөлөгчдийн шүүх буюу иргэдийн төлөөлөгчдөөр гаргуулдаг. Харин Холбооны Бүгд Найрамдах Герман Улс, Хорват, Япон зэрэг улсууд шүүх хуралдааныг мэргэжлийн болон мэргэжлийн бус шүүгч нарын бүрэлдэхүүнтэй явуулдаг холимог шүүхийн тогтолцоотой байна.³⁴

29 Opinion on the law of Mongolia on the legal status of citizen representatives of court trials, p.5.

30 The theory and reality of lay judge in mixed tribunals, 1037-1038.

31 Chicago-Kent Law review, Ears of the deaf: The theory and reality of lay judges in mixed tribunal, p1037.

32 Мөн тэнд, p1032.

33 Үндсэн хуулийн цэцийн шийдвэр, 2 дахь тал.

34 Opinion on the law of mongolia on the legal status of citizen representatives of court trials, p.,16

Холимог шүүхийн үүрэг бол хууль, эрх зүйн шийдвэр гаргах үйл ажиллагаа байдаг тул хууль, эрх зүйн шийдвэр гаргахад шууд хамааралтай онцлог шинж чанарууд нь системтэй сургалт, байнгын дадлагаар олж авсан эрх зүйн боловсрол, хууль эрх зүйн шийдвэр гаргах туршлага юм. Мэргэжлийн шүүгчид нь хууль зүйн боловсрол эзэмшсэн, эрх зүйн асуудал шийдвэрлэх туршлагатай төрийн албан хаагчид байдаг бол энгийн шүүгчид нь хуулийн чиглэлээр системчилсэн сургалтад хамрагдаагүй хүмүүс байна. Мэргэжлийн шүүгчид ажил мэргэжлээрээ ахих тусам олон тооны хэргийг шийдвэрлэх бөгөөд ижил төстэй хэргийг төсөөтэй байдлаар буюу тууштай шийдвэрлэх хандлагатай байдаг. Харин энгийн шүүгчдийг оролцуулснаар хууль ёсны шийдвэр гаргах, өөрөөр хэлбэл, бодитоор хэргийг шийдэж, тухайн хэргийн онцлогт тохируулж хууль хэрэглэх боломжтой болдог.

3.2. Холимог шүүхийн тогтолцоон дахь энгийн шүүгчдийн оролцоо

Холимог шүүхийн нөхцөлд мэргэжлийн шүүгчид энгийн шүүгчээс илүү өндөр статустай, илүү чадварлаг гэж үнэлэгддэг. Түүнчлэн шүүхийн процесст энгийн шүүгчдээс олон удаа оролцож, хууль ёсны шийдвэр гаргахдаа бодитойгоор сайн ажиллах шаардлагатай. Энэ ч утгаараа холимог шүүхийн хуралдааныг зөвхөн мэргэжлийн шүүгч даргалдаг. Холимог шүүх ашигладаг бүх улс орны хувьд мэргэжлийн шүүгч шүүх хуралдааныг даргалах явдал ижил байдаг. Энэ ч утгаараа мэргэжлийн шүүгчид хэлэлцүүлэгт давамгайлж, тэдний дуу хоолой энгийн шүүгчдээс илүү хүчтэй байдаг. Өмгөөлөгчдийн авсан судалгаанаас үзвэл энгийн шүүгчид хэргийг шийдвэрлэхэд багахан хувь нэмэр оруулдаг буюу тэдний оруулсан хувь нэмрийн нөлөөлөл нь бага гэжээ³⁵.

Судалгаанаас үзэхэд мэргэжлийн шүүгчид энгийн мэргэжлийн шүүгчидтэй санал нийлэхгүй байх тохиолдол тун ховор байсан. Энэ нь энгийн шүүгчид шүүхийн шийдвэрт нөлөөлдөггүй гэсэн үг биш юм. Энгийн шүүгчидтэй хийсэн ярилцлагаас үзэхэд тэд бүгд өөрсдийгөө шүүхийн шийдвэрт тодорхой хэмжээгээр нөлөөлдөг гэжээ³⁶.

Хятадын холимог шүүхүүдийн дунд явуулсан судалгаагаар мэргэжлийн шүүгчдийн 80 гаруй хувь нь энгийн шүүгчид зөвхөн «хааяа» эсвэл «ховор» дуу хоолойгоо илэрхийлдэг гэж мэдээлсэн байна. Өөрөөр хэлбэл шүүгчид саналын зөрүүтэй байдлаа «хааяа» эсвэл «ховор» илэрхийлсэн байна. Үүнээс үүдэн мэргэжлийн болон энгийн шүүгчдийн хоорондын санал зөрөлдөөний давтамж харьцангуй бага, харин зөвшилцлийн хувь өндөр байдаг³⁷.

Холимог шүүхийн тогтолцоон дахь энгийн шүүгчийн оролцоог ОУ-ын судалгаанд үндэслэн дараах байдлаар дүгнэсэн байна.

- Польш Улсад хийсэн судалгаагаар мэргэжлийн бус шүүгч холимог шүүхийн тогтолцооны дагуу оролцох нь шүүхийн шийдвэрт олон нийтийн санаа бодол тусгагдаж, шүүгчийн үйл ажиллагааг сайжруулахад хувьд нэмэр оруулдаг гэж үздэг³⁸ бөгөөд нөгөө талаас шүүхийн шийдвэрт тусгасан үндэслэлийг ойлгомжтой байдалд мөн нөлөөлдөг.

35 Chicago-Kent Law review Ears of the deaf: The theory and reality of lay judges in mixed tribunal, p.1061.

36 Chicago-Kent Law review Ears of the deaf: The theory and reality of lay judges in mixed tribunal, p.1059.

37 Мөн тэнд.

38 Stanislaw pomorski, Comment, Lay judges in the polish criminal courts: A legal and empirical description, 7 Case w. Res. J. Int'L. 198 (1974-1975).

- Олон нийтийн ойлголтыг өөрчлөх замаар шүүхийн хууль ёсны байдлыг нэмэгдүүлэх нь шүүгчдийг цорын ганц үнэт зүйл гэж судлаачид үздэг³⁹.
- Хорват улсад хийсэн судалгаанаас үзэхэд⁴⁰ судалгаанд оролцогч шүүгчдийн 85 гаруй хувь нь холимог шүүгчийн тогтолцооны талаар эерэг дүгнэлттэй байсан бол прокурор, улсын өмгөөлөгчийн 50 гаруй хувь нь дэмжсэн буюу үр нөлөөтэй гэж үзсэн.
- Судлаач Боручка Арктова⁴¹ энгийн шүүгчид буюу иргэдийн төлөөлөл мэргэжлийн шүүгчийн гүйцэтгэдэг “мэргэжлийн” үүргийг нөхөж “нийгмийн” үүргийг гүйцэтгэдэг гэж үзсэн байна.

Дээрх судалгаануудаас үзэхэд холимог шүүхийн тогтолцоо нь давуу тал ихтэй, шүүхийн үйл ажиллагаанд төрийн болон иргэдийн төлөөлөл хамтран оролцож шийдвэр гаргаснаар тухайн шүүхийн шийдвэр “хэт нэг талыг барьсан” бус тэнцвэртэй байдлаар шийдвэрлэгддэг зэрэг ач холбогдолтой байна. Нөгөө талаас шүүхэд иргэдийн төлөөлөл оролцсоноор шүүхийн үйл ажиллагаанд тавих хяналт болдог байна. Холимог шүүхийн тогтолцоогоор энгийн шүүгч болон мэргэжлийн шүүгчийн шийдвэр гаргах ажиллагаанд хүлээх үүрэг нь харилцан адилгүй байх бөгөөд харилцан бие биенээ нөхөх үүрэгтэй байна.

Өөрөөр хэлбэл иргэд шүүх хуралдаанд иргэдийн төлөөлөгчөөр оролцож, өөрийн оролцоог шүүхийн захиргаанд хүргэснээр тэдний эрх зүйн мэдлэг дээшлэхээс гадна шүүн таслах ажиллагаанд иргэдийн оролцоо, хяналтыг бий болгох, шүүхийн үйл ажиллагаа олон нийтэд ил тод, нээлттэй болох, улмаар иргэдийн итгэлийг хүлээсэн үр нөлөөтэй, хариуцлагатай шүүхийн тогтолцоо бүрдэхийн зэрэгцээ шударга ёсыг тогтооход ихээхэн ач холбогдолтой юм.

3.3. Холимог шүүхийн тогтолцоог Монгол Улсын шүүхийн тогтолцоотой харьцуулах нь

Монгол Улсын шүүхийн тогтолцоо нь олон улсад буй холимог шүүхийн тогтолцооны алинд ч хамаарахгүй. Тодруулбал, манай улсын хувьд шүүхийн иргэдийн төлөөлөгч шүүх хуралдаанд оролцохдоо тухайн хэргийн үйл баримт шүүгдэгч буюу зохигчийн гэм буруугийн талаар дүгнэлт өгөх шүүх хуралдааны оролцогч байдгаараа онцлогтой.⁴² Өөрөөр хэлбэл, манай улсын хувьд шүүхийн иргэдийн төлөөлөгч нь хяналтын чиг үүргийг хэрэгжүүлдэг болохоос биш хэргийн бусад оролцогч болох хэргийн оролцогч, тэдгээрийн итгэмжлэгдсэн төлөөлөгч, өмгөөлөгч, гэрч, гуравдагч этгээдээс хэрхэн ялгах нь тодорхойгүй.⁴³ Харин холимог тогтолцоо нь шүүхийн иргэдийн төлөөлөгч шүүх бүрэлдэхүүнд ордог учир хэргийн оролцогчоос ялгаатай. Шүүх хуралдаанд иргэдийн төлөөлөгчийг оролцуулах нь 1. Шүүхийн тогтолцоонд иргэдийн итгэл нэмэгдэх болон шүүхийн хүнд суртлыг бууруулах, 2. Шүүхийн шийдвэр болон шүүх эрх мэдлийн хууль ёсны байдлыг хангах, 3. Шүүхийн ил тод нээлттэй байдлыг хангах, шүүхийн үйлчилгээ иргэдэд ойртох зэрэг давуу талтай юм.

39 Chicago kenny law review, “Ears of the deaf: The theory and reality of lay judges in mixed tribunals”, p.1062.

40 Мөн тэнд, p.1063.

41 Мөн тэнд, p.1065.

42 Мөн тэнд, 5 дахь тал.

43 Opinion on the law of Mongolia on the legal status of citizen representatives of court trials, p.14.

Шигтгээ 3

Шүүгч хүн, хуульч хүн хэрэг маргааныг дангаар шийдэхээр зөвхөн хуульд юу гэж заасан тэр үүднээс шийддэг. Хууль гэдэг маань дандаа шударга ёсны шалгуур байна гэдэг ойлголт дэлхийд байхгүй. Энэ учир дутагдлыг юугаар нөхдөг вэ гэхээр ямар ч хуулийн мэдлэггүй зөвхөн тэр хүний толгойд шударга ёсны мэдрэмж байгааг иргэдийг оруулаад, иргэдийн шударга ёсны мэдрэмжээр тэр шүүн таслах үйл ажиллагаа чимэж оруулах нь хуульд тусгагдаж чадаагүй шударга ёсны элемент шүүн таслах үйл ажиллагаанд оролцоно гэдэг дэлхийн чиг хандлага байдаг. Энэ чиг хандлага манай улсад дутагдаж байна. Үүнийг засах шаардлагатай. –судлаач Н.Лүндэндорж

ДҮГНЭЛТ, САНАЛ

Шүүн таслах ажиллагаанд иргэдийг оролцуулж байгаа шалтгаан нь улс орон бүрд ялгаатай байдаг. Уг шалтгаанд дараах нөхцөл байдлууд хамаарна:

1. Шүүхэд иргэдийн итгэл нэмэгдэх болон шүүхийн хүнд суртлыг бууруулах,
2. Шүүхийн шийдвэр болон шүүх эрх мэдлийн хууль ёсны байдлыг хангах,
3. Шүүхийн ил тод нээлттэй байдлыг хангах, шүүхийн үйлчилгээг ойртуулах.

Шүүн таслах ажиллагаанд иргэдийн оролцоог хангахыг зорьдог хэд хэдэн улс байдаг. Үүнд Америкийн Нэгдсэн Улс, Их Британи, Оросын Холбооны Улс, Испани Гүрж зэрэг улсууд шүүх хуралдааны шийдвэрийг (jury) тангарагтны буюу иргэдийн төлөөлөгчдөөр гаргуулдаг. Харин Холбооны Бүгд Найрамдах Герман Улс, Хорват, Япон зэрэг улсууд шүүх хуралдааныг мэргэжлийн болон мэргэжлийн бус шүүгч нарын бүрэлдэхүүнтэй явуулдаг холимог шүүхийн тогтолцоотой байна.

Холимог шүүхийн тогтолцоонд мэргэжлийн шүүгчид энгийн шүүгчээс илүү өндөр статустай, илүү чадварлаг гэж үнэлэгддэг, илүү олон удаа оролцож, хууль ёсны шийдвэр гаргахдаа бодитойгоор илүү сайн ажилладаг. Энэ ч утгаараа шүүхэд итгэх итгэлийг нэмэгдүүлдэг.

Монгол Улсын хувьд дээрх хоёр тогтолцооны алинд ч хамаарахгүй. Өөрөөр хэлбэл, манай улсын хувьд шүүхийн иргэдийн төлөөлөгч шүүх хуралдаанд оролцохдоо тухайн хэргийн үйл баримт шүүгдэгч буюу зохигчийн гэм буруугийн талаар дүгнэлт өгөх шүүх хуралдааны оролцогч байдгаараа онцлогтой. Харин иргэдийн төлөөлөгч нь хяналтын чиг үүргийг хэрэгжүүлдэг болохоос биш хэргийн бусад оролцогч болох хэргийн оролцогч, тэдгээрийн итгэмжлэгдсэн төлөөлөгч, өмгөөлөгч, гэрч, гуравдагч этгээдээс юугаараа ялгаатай нь тодорхойгүй байдаг. Энэ ч утгаараа иргэдийн төлөөлөгч оролцоо хэлбэрийн төдий байдаг.

1992 оны Үндсэн хуулийн үзэл баримтлалын агуулга нь “иргэдийн төлөөлөгчдийн оролцоотойгоор анхан шатны журмаар хэрэг, маргааныг шийдвэрлэх замаар асуудалд бодитой, бүрэн дүүрэн, бүх талаас нь хандаж шударга шийдвэр гаргах” байжээ.

Харин 2021 оны Монгол Улсын Шүүхийн тухай хуулийн Шүүхийн иргэдийн төлөөлөгчид холбогдох зүйл заалт нь захиргааны хэргийн анхан шатны шүүх хуралдаанд оролцож буй шүүхийн иргэдийн төлөөлөгчийн оролцоог нэмэгдүүлэх, цаашлаад иргэдийн төлөөлөгчийн дүгнэлтийг шүүх бүрэлдэхүүн харгалзан үзэх боломжийг бий болгосон. Үүний дагуу захиргааны хэргийн анхан шатны шүүх хуралдааны бүрэлдэхүүн иргэдийн төлөөлөгчийн дүгнэлтийг шүүхийн шийдвэрийн тодорхойлох хэсэгт бичиж, уг дүгнэлтийн талаарх үндэслэлээ үндэслэх хэсэгт тодорхой тусгана. Хэрвээ тусгаагүй бол шүүгчид сахилгын шийтгэл оногдуулах үндэслэл болохоор хуульчилснаар шүүхийн иргэдийн төлөөлөгчийн оролцоо, дүгнэлттэй холбоотой заалтыг хэрэгжүүлэх нөхцлийг бүрдүүлсэн.

Монгол Улсын Шүүхийн тухай хууль 2021 оны 03 дугаар сарын 01-ний өдрөөс эхлэн хүчин төгөлдөр үйлчилж эхэлснээс хойш захиргааны хэргийн шүүх 23 шийдвэр гарсан. Эдгээрээс 13 шийдвэрт шүүхээс иргэдийн төлөөлөгчөөс гаргасан дүгнэлтэд тайлбар хийсэн. Гэвч шийдвэрийн агуулгыг үзэхэд хангалттай тайлбарыг шүүхийн иргэдийн төлөөлөгчид өгөөгүй байна. Тодруулбал, Шүүхийн тухай хууль хүчин төгөлдөр үйлчилж эхэлснээс хойш гаргасан 23 шийдвэрээс 18 шийдвэр буюу 78 хувьд иргэдийн төлөөлөгчийн дүгнэлтийг шүүхийн шийдвэрийн тодорхойлох хэсэгт

тусгасан. Харин 13 шийдвэр буюу 56 хувьд иргэдийн төлөөлөгчийн дүгнэлтийг үндэслэх хэсэгтээ тайлбарласан байна.

Үүнээс Шүүхийн тухай хуулийн шинэчилсэн найруулгын 66 дугаар зүйлийн 66.7-д “Шүүх бүрэлдэхүүн иргэдийн төлөөлөгчийн дүгнэлтийн агуулгыг шүүхийн шийдвэрийн тодорхойлох хэсэгт бичиж, уг дүгнэлтийн талаарх үндэслэх хэсэгт тодорхой тусгана” гэж заасан зүйл заалт хэрэгжиж байна. Гэвч цаашид захиргааны хэргийн шүүх иргэдийн төлөөлөгчийн дүгнэлтийг шүүхийн шийдвэрийг тодорхойлох хэсэгт дэлгэрэнгүй бичих улмаар уг дүгнэлтийг хүлээж авах эсэхээ үндэслэл хэсэгт дэлгэрэнгүй тайлбарлах шаардлагатай. Энэ нь захиргааны хэргийн шүүхэд иргэдийн оролцоог нэмэгдүүлэх, ач холбогдлыг дээшлүүлнэ.

Иймд дараах саналыг дэвшүүлж байна:

1. ЗХШХШТХ-ийн 73 дугаар зүйлийн 73.1-д “Шүүх хуралдаанд иргэдийн төлөөлөгчийг Шүүхийн иргэдийн төлөөлөгчийн эрх зүйн байдлын тухай хуульд заасан журмын дагуу оролцуулна” гэж заасан. 2021 онд Шүүхийн тухай хууль батлагдсанаар ЗХШХШТХ-ийн 73 дугаар зүйлд эш татсан “Шүүхийн иргэдийн төлөөлөгчдийн эрх зүйн байдлын тухай хууль” нь хүчингүй болсон байна. Гэвч ЗХШХШТХ-д хүчингүй болсон “Шүүхийн иргэдийн төлөөлөгчдийн эрх зүйн байдлын тухай хууль”-ийг эш татсан хэвээр байна. Үүнээс үүдэн ЗХШХШТХ-ийн иргэдийн төлөөлөгчийн тухай зохицуулалтад 2021 оны Монгол Улсын Шүүхийн тухай хуулийн үйлчлэл хамаарахгүй мэт харагдаж байна. Иймд ЗХШХШТХ-ийн 73 дугаар зүйлд заасныг хүчингүй болгох;
2. ЗХШХШТХ-ийн иргэдийн төлөөлөгчийн талаарх зохицуулалт нь Монгол Улсын Шүүхийн тухай хуульд хамаарч байгаа тул тус хуулийг ЗХШХШТХ-д эш татах;
3. 2021 оны 03 дугаар сараас Монгол Улсын Шүүхийн тухай хууль хүчин төгөлдөр үйлчилж эхэлсэн талаар дээр дурдсан билээ. Уг хуулийн 66 дугаар зүйлийн 66.7 дахь хэсэгт “Шүүх бүрэлдэхүүн иргэдийн төлөөлөгчийн дүгнэлтийн агуулгыг шүүхийн шийдвэрийн тодорхойлох хэсэгт бичиж, уг дүгнэлтийн талаарх үндэслэх хэсэгт тодорхой тусгана” хэмээн заасан. Шүүхийн шийдвэрүүдэд хийсэн судалгаагаар 14 шийдвэр нь шүүхийн шийдвэрийн тодорхойлох хэсэгт тусгасан бол 6 шийдвэр зөвхөн үндэслэх хэсэгтээ тайлбарласан байна. Өөрөөр хэлбэл, оролцоо хэлбэрийн төдий буюу шүүхийн шийдвэрт иргэдийн төлөөлөгчөөс гаргасан дүгнэлтийг үндэслэх хэсэгт тодорхой тусгахгүй байгааг анхаарч, хуулийн хэрэгжилтийг хангах арга хэмжээг авч, шүүхийн шийдвэрт иргэдийн төлөөлөгчийн дүгнэлтийг тодорхой тусгах зэрэг саналыг гаргаж байна.

НОМ ЗҮЙ

А. Хууль тогтоомж, эрх зүйн баримт бичиг

1. Монгол Улсын Үндсэн хууль, 1992 он, <https://legalinfo.mn/mn/detail/367>
2. Шүүхийн тухай хууль 1993 он, <https://legalinfo.mn/mn/detail/7167>
3. Шүүхийн тухай хууль 2002 он, <https://legalinfo.mn/mn/detail/90>
4. Эрүүгийн байцаан шийтгэх хууль, 2002 он, <https://legalinfo.mn/mn/detail/59>
5. Иргэний хэрэг хянан шийдвэрлэх тухай хууль, 2002 он, <https://legalinfo.mn/mn/detail/302>
6. Монгол Улсын Үндсэн хуулийн Цэцийн шийдвэр, 2014.01.08, Дугаар 1,
7. Шүүхийн тухай хуулийн үзэл баримтлал, <https://mglbar.mn/storage/files/u8aGyWpcxKotpqAJ9s64zYxQIWVdkSBEdVEBUqYP.pdf>
8. Монгол Улсын Шүүхийн тухай хууль, 2020 он, <https://old.legalinfo.mn/law/details/16047>

Б. Ном сурах бичиг, гарын авлага

1. Ж.Амарсанаа, Үндсэн хуулийн эхийг баригч I дэвтэр, хоёр дахь хэвлэлт, (УБ, 2019),
2. Г.Давааням нар, Монгол Улсын шүүх эрх мэдэл дэх иргэдийн оролцооны тогтолцоо, үндсэн хуулийг тайлбарлах асуудлын хүрээнд, (УБ, 2013)
3. Н.Лүндэндорж., Төрийн онол., (УБ., 2008),
4. Г.Совд, Монгол Улсын Үндсэн хуулийн тайлбар, (УБ 2000),
5. Д.Хуяг “ИХШХШ эрх зүйн үндсэн болон тулгамдсан асуудлууд”. (УБ, 2013)
6. Б.Чимид “Хууль дээдлэх ёсыг хангадаг шударга шүүхийн үүрэг” үндсэн хуульт ёс ба үндэсний эрх зүйн тогтолцоо олон улсын симпозиум II. (УБ, 2009),
7. Б.Чимид “Үндсэн хуулийн үзэл баримтлал”. (УБ, 2004),
8. Б.Чимид, Үндсэн хуулийн үзэл баримтлал, (УБ, 2017),
9. А.Эрдэнэцогт, Монгол Улсын Захиргааны процессын эрх зүй, (УБ,2014),
10. “Шүүхэд итгэх иргэдийн итгэл судалгааны тайлан” Монгол Улсын шүүхийн ерөнхий зөвлөл, (УБ,2015),
11. Шүүхийн тогтолцоог өөрчлөх бодлогын шийдвэрийн хэрэгжилт, Төв аймгийн жишээн дээр, (УБ,2015),
12. Шүүхийн ерөнхий зөвлөл шүүхийн судалгаа, мэдээлэл, сургалтын хүрээлэн, “Шүүхэд итгэл иргэдийн итгэл” социологийн судалгааны тайлан, (УБ, 2017),
13. Opinion on the law of Mongolia on the legal status of citizen representatives of court trials, (Warsaw,2019)
14. Шүүхийн ерөнхий зөвлөл, Нээлттэй нийгэм форум, Шүүхийн иргэдийн төлөөлөгчийн гарын авлага
15. Chicago-Kent law review, Ears of the deaf: the theory and reality of lay judges in mixed tribunal, (2015)

16. Stainslaw Pomorski, Lay judges in the polish crimuna courts: a legal and empirical description, (1974)
17. Sumati L and Sergelen TS., "Trend Lines In Public Perception of Judicial Administration in Mongolia (Comparative Study Based on Nationwade Surveys 2001, 2003, 2005, 2007)" (Sant Maral 2007), http://pdf.usaid.gov/pdf_docs/PDACL.250.pdf.

Хавсралт 1. Захирааны хэгийн анхан шатны шүүхээр 2021 онд иргэдийн төлөөлөгч оролцож шийдвэрлэсэн шүүхийн шийдвэр

№	Нэхэмжлэлийн шаардлага	Нэхэмжлэгч	Хариуцагч	Иргэдийн төлөөлөгч оролцсон эсэх	Иргэдийн төлөөлөгчийн дүгнэлтийн агуулгыг тусгасан эсэх/ Шүүхийн шийдвэрийн тодорхойлох хэсэгт дурьдсан эсэх	Шийдвэрийн дугаар, огноо	Иргэдийн төлөөлөгч дүгнэлтийн талаарх үндэслэлээ үндэслэх хэсэгт тодорхой тусгасан эсэх
1	"Үндэсний Аудитын газрын Санхүүгийн Аудитын газрын захирал бөгөөд тэргүүлэх аудитор Ц.Наранчимэг, аудитор Ц.Энхжаргал, гэрээт аудитор М.Алтанхорол нарын 2019 оны 04 дүгээр сарын 18-ны өдрийн 01/80 САГ-2019/17/СТА-ЗГТС тоот актын Б.Э-нд холбогдох хэсгийг хүчингүй болгуулах"	Б.Э	Үндэсний Аудитын газрын Санхүүгийн Аудитын газрын захирал бөгөөд тэргүүлэх аудитор Ц.Наранчимэг, аудитор Ц.Энхжаргал, гэрээт аудитор М.Алтанхорол	П.Отгонжаргал	Үгүй	128/ШШ2021/0426 2021.06.16	Үгүй

2	“Төв аймгийн Б сумын 2020 оны 04 дүгээр сарын 05-ны өдрийн 85 дугаар хариу хүргүүлэх тухай албан бичгээр ашиглагдаагүй талбай дээрх газар эзэмших эрхийг дуусгавар болгох боломжгүй гэсэн хариуг ЗХШХШтХ хуулийн 106.3.1-д заасны дагуу хууль бус болохыг тогтоож, хүчингүй болгуулах.	“ЦМЭЭ” ХХК	Төв аймгийн Б сумын Засаг дарга	Б.Энхбаяр	“Нэхэмжлэгч хариуцагч хоорондоо зөвшилцөөд болох юм байна”	123/ ШШ2021/0032 2021.09.22	Иргэдийн төлөөлөгчийн дүгнэлтээс, нэхэмжлэгч нар нэхэмжлэлийн шаардлагын үндэслэлдээ газрын төлбөрийн асуудлыг хөндөн тайлбар хийсэн боловч маргааны үндэслэл болж буй хариуцагч Засаг дарга нарт гаргасан хүсэлтийг энэ асуудлаар тодорхой гаргаагүй байхад, харин ирээдүйд үндэслэлгүйгээр газрын төлбөр нэхэмжилж хууль ёсны эрхийг зөрчих үр дагавар үүсгэж байна гэж дурдсан нь нэхэмжлэгч нарын өөрсдийнх нь газар эзэмших эрхийн гэрээний зүйлийг өөрчлөх, зөвтгөх шууд үндэслэлгүй юм.
3	Нийслэлийн иргэдийн Төлөөлөгчдийн Хурлын тэргүүлэгчдийн 2014 оны 01 дүгээр сарын 17-ны өдрийн 07 дугаар тогтоол болон 2014 оны 4 дүгээр сарын 21-ний өдрийн 56 дугаар тогтоолыг тус тус хүчингүй болгуулах	Ш.Б, М.Э	Нийслэлийн иргэдийн Төлөөлөгчдийн Хурал	Н.Т нар	Үгүй	128/ шш2021/0592 2021.09.15	Үгүй

4	БОАЖЯ-ны дүгнэлт, Ашигт малтмал газрын тосны газрын кадастрын хэлтсийн даргын шийдвэрийг тус тус хүчингүй болгуулах	Бат дөрвөн мөрөн ХХК	БОАЖЯ, Ашигт малтмалын	Б.Солонго	"Нэхэмжлэгчийн талаас гаргасан шаардлагыг үндэслэлтэй гэж үзэж байна"	128/ ШШ2021/0414 2021.06.10	Шүүх хуралдаанд иргэдийг төлөөлж оролцсон иргэдийн төлөөлөгч нэхэмжлэлийн шаардлагыг хангах үндэслэлтэй хэмээн дүгнэлт гаргасныг шийдвэр гаргахдаа харгалзсан болно.
5	"Т" ХХК-ийн эзэмшлийн XV-017830 тоот тусгай зөвшөөрлийн 2018 оны байгаль орчны менежментийн төлөвлөгөөг батлахгүй байгаа Увс аймгийн Өндөрхангай сумын Засаг даргын эс үйлдэхүй хууль бус болохыг тогтоож, "Т" ХХК-ийн эзэмшлийн XV-017830 тоот тусгай зөвшөөрлийн 2018 оны байгаль орчны менежментийг төлөвлөгөөг батлахыг даалгах	"Т" ХХК	Увс аймгийн Өндөрхангай сумын Засаг дарга	орсон нэр нь байхгүй	Нэхэмжлэгч "Т" ХХК-ийн нэхэмжлэлтэй, Увс аймгийн Өндөрхангай сумын Засаг даргад холбогдох захиргааны хэрэгт иргэдийн төлөөлөгчөөр оролцож дүгнэлт гаргаж байна. Нэхэмжлэгч "Т" ХХК-ийн нэхэмжлэл үндэслэлгүй, хариуцагчийн тайлбар үндэслэлтэй гэж үзэж байна	110/ ШШ2021/0044 2021.06.15	Шүүх хуралдаанд иргэдийг төлөөлж оролцсон иргэдийн төлөөлөгч нэхэмжлэлийн шаардлагыг хангах үндэслэлтэй гэсэн дүгнэлтийн Шүүхийн тухай хуулийн 66 дугаар зүйлийн 66.7-д зааснаар шүүх харгалзан үзээд дээх хууль зүйн үндэслэлүүдээр нэхэмжлэлийн шаардлагыг хангах боломжгүй гэж үзэж байна.

6	Өмнөговь аймгийн Засаг даргын 2017 оны 12 дугаар сарын 08-ны өдрийн А/1311 дүгээр захирамжийн АНЗАОТ ХХК-д холбогдох хэсэг, Ханбогд сумын Засаг даргын 2018 оны 01 дүгээр сарын 23-ны өдрийн А/24 дүгээр захирамжийн ХХК-д холбогдох хэсгийн АНЗАОТ ХХК-ийн газартай давхцаж буй 8 га газрыг тус тус хүчингүй болгуулах	АНЗАОТ ХХК	Өмнөговь аймгийн Засаг дарга	В.Мөнхнаран	Хэргийн талаар бол 2 компанийн газрын маргаан юм байна. АНЗАОТ ХХК нь газар эзэмших эрхээ 15 жилээр авсан байна. 5 жилийн дараа өөр компанид тухайн газрыг олгосноор 2 компанийн газрын маргаан үүссэн байна. Миний хувьд аль нэг компанийг буруутай гэж хэлж сайн мэдэхгүй байна. Газрын тухай хуулийн зүйл заалтыг нь би мэдэхгүй учраас компаниудыг сонсохоор нэг компанийн ярихыг сонсохоор зөв ч юм шиг, нөгөө компанийн талаар ярихаар бас зөв ч юм шиг, мөн газрын мэргэжилтэн хариуцагч ярихаар бас зөв ч юм шиг болоод байна. Хуулийнхаа дагуу л шийдэгдэх асуудал байна. Миний хувьд хуулийг сайн мэдэхгүй учраас энэ компанийн зөв юм байна гэж дүгнэлт гаргаж чадахгүй байна.	120/ ШШ2021/0008 2021.06.18	Үгүй
---	---	------------	------------------------------	-------------	---	-----------------------------	------

						Хамгийн анх 15 жилийн хугацаатай 10 га газрыг олгочихоод дундаас нь өөр компанид шилжүүлж олгоод байгаа нь буруу гэж үзэж байна гэв.	128/ ШШ2021/0460 2021.07.06	Үгүй	
7	"Хан-Уул дүүргийн Татварын хэлтсийн хяналт тасгийн байцаагч О.Болдбаатар, Ц.Цэвэлмаа, Ч.Энхтуяа нарын 2017 оны 12 дугаар сарын 20-ны өдрийн 232201790 дугаар шийтгэлийн хуудсыг хүчингүй болгуулах"	"у" ХХК	Хан-Уул дүүргийн Татварын хэлтсийн хяналт тасгийн татварын улсын байцаагч О.Болдбаатар, Ц.Цэвэлмаа, Ч.Энхтуяа	Б.Батбаатар	Үгүй	Хамгийн анх 15 жилийн хугацаатай 10 га газрыг олгочихоод дундаас нь өөр компанид шилжүүлж олгоод байгаа нь буруу гэж үзэж байна гэв.	128/ ШШ2021/0460 2021.07.06	Үгүй	
8	Мэргэжлийн хяналтын газрын Хөдөлмөрийн хяналтын улсын байцаагчийн 2020 оны 3 дугаар сарын 17-ны өдрийн 22-01-001/05 дугаар актыг хүчингүй болгуулах	Б.Г	ХА МХГ	Ц.Э	"Цалингийн зөрүүг олгох нь зөв" гэв	17 2021.07.19	зУШүүх хуралдаанд оролцсон иргэдийн төлөөлөгч Ц.Э "Цалингийн зөрүүг олгох нь зөв" гэсэн дүгнэлтээ Автотээврийн үндэсний төв ТӨҮГ, Хэнтий аймгийн АТТ-ийн аль нь буруутай талаар дурдаагүй нь учир дутагдалтай боллоо гэж шүүх дүгнэв.		

9	Сүхбаатар дүүргийн Засаг даргын 2015 оны 05 дугаар сарын 02-ны өдрийн А/225 дугаар захирамжийн Д.Э-т холбогдох хэсгийг хүчингүй болгуулах	Д.Э	Сүхбаатар дүүргийн Засаг дарга	Д.О	"Д.Э" нэхэмжлэлтэй, Сүхбаатар дүүргийн Засаг даргад холбогдох захиргааны хэрэгт дараах зүйлийг танилцаж гуравдагч этгээдийн талд шийдвэрлэж өгнө үү	128/ ШШ2021/0590 2021.09.15	Иргэдийн төлөөлөгч Д.Одончимэг нь "... Д.Эрдэнэчимэгийн нэхэмжлэлтэй, Сүхбаатар дүүргийн Засаг даргад холбогдох захиргааны хэрэгт "... гуравдагч этгээдийн талд шийдвэрлэж өгнө үү" гэж дүгнэлт гаргасан ба яагаад ийнхүү дүгнэх болсон үндэслэлээ тайлбарлаагүй байна. Дээрх иргэдийн төлөөлөгчдийн дүгнэлт нь үндэслэлээ тайлбарлаагүй боловч шүүхийн энэхүү шийдвэртэй агуулгын хувьд адил байна.
10	"ОР-217/2020 дугаартай Орхон аймаг дахь орон сууцны 1А хорооллын дэд бүтэц барих тендерт ирүүлсэн "Б" ХХК-ийн тендерээс татгалзсан ОАЗДТГ-ын 2020 оны 05 дугаар сарын 19-ний өдрийн 03/1265 тоот мэдэгдэл хууль бус байсан болохыг тогтоож, хүчингүй болгож, "Х" ХХК-ийн ирүүлсэн тендерийг хамгийн сайн гэж үнэлж, гэрээ байгуулах эрх олгосон мэдэгдлийг хүчингүй болгон, нэхэмжлэгчтэй гэрээ байгуулахыг ОАЗДТГ-т даалгах"	"Б" ХХК	ОАЗДТГ	Д.Н	"Ижил төстэй үйл ажиллагаатай байгууллагууд хамтдаа буюу хамтраад бүтээн байгуулалтыг гүйцэтгэж болох болов уу" гэв.	14 2021.06.08	Үгүй

11	Байгаль орчин, аялал жуулчлалын сайдын 2019 оны 12 дугаар сарын 03-ны өдрийн А/751 дүгээр тушаалыг хүчингүй болгуулах	О.О	Байгаль орчин, аялал жуулчлалын сайд	Ө.Доржханд	"...нэхэмжлэлийн шаардлагыг дэмжихгүй" гэв.	128/ ШШ2021/0350 2021.05.20	Шүүх хуралдаанд оролцсон Иргэдийн төлөөлөгчөөс "... нэхэмжлэлийн шаардлагыг дэмжихгүй" гэсэн дүгнэлт гаргасан бөгөөд энэ шүүхийн шийдвэрээр нэхэмжлэгчийн гаргасан нэхэмжлэлийн шаардлагыг бүхэлд нь хэрэгсэхгүй болгосон тул уг шийдвэрийн үндэслэлүүдээр Иргэдийн төлөөлөгчийн дүгнэлт хангагдсан болохыг дурдаж байна.
12	Чингэлтэй дүүргийн Татварын хэлтсийн татварын улсын байцаагчийн 2017 оны 12 дугаар сарын 06-ны өдрийн 351730071 тоот шийтгэлийн хуудсыг хүчингүй болгуулах	гомдол гаргагч "Монтрак групп" ххк	Чингэлтэй дүүргийн Татварын хэлтсийн татварын улсын байцаагч Б.Цэвэлмаа, Б.Бат-Эрдэнэ	Н.Сарангэрэл	2011 оноос 2013 оны татварын төлөлтийн талаар маргаж байна. Өршөөлийн хуулиар өршөөгдсөн байна. Мэтгэлцээний явцад хариуцагч прокурорын гаргасан дүгнэлтийг хүлээн зөвшөөрсөн байна. гэв.	128/ ШШ2021/0344 2021.05.20	Үгүй
13	эрчим хүчний хяналтын улсын байцаагчийн 2020 оны 3 дугаар сарын 27-ны өдрийн 0067114 дүгээр шийтгэлийн хуудсыг хүчингүй болгуулах,	"..." ГҮТББ	Нийслэлийн Мэргэжлийн хяналтын газрын Дэд бүтцийн хэлтсийн эрчим хүчний хяналтын улсын байцаагч*****	*****	Нийслэлийн Мэргэжлийн хяналтын улсын байцаагчийн шийтгэлийн хуудсыг үндэслэлтэй гэж үзэж байна	128/ ШШ2021/0332 2021.05.19	Шүүх хуралдаанд иргэдийн төлөөлөгч нь улсын байцаагчийн шийтгэлийн хуудсыг үндэслэлтэй гэж үзэж буйгаа дүгнэжээ.

14	Нийслэлийн Татварын газрын даргын 2019 оны 4 дүгээр сарын 24-ний өдрийн Д.Батжаргалыг албан тушаалд томилох тухай Б/32 дугаар тушаалыг хүчингүй болгоулах, Хан-Уул дүүргийн Татварын хэлтсийн даргын албан тушаалд Г.Сүрэнтамжид намайг томилохгүй байгаа эс үйлдэхүй хууль бус болохыг тогтоож, томилохыг Татварын ерөнхий газрын даргад даалгах, Татварын ерөнхий газрын даргын 2020 оны 01 дүгээр сарын 30-ны өдрийн А/20 дугаар тушаалаар ногдуулсан сахилгын шийтгэлийг хүчингүй болгоулах	Аргай овогт Гунгаагийн Сүрэнтам- жид	Татварын ерөнхий газрын дарга, Нийслэлийн Татварын газрын дарга,	Д.Энхжаргал	Нэхэмжлэлийн талаар гаргасан дүгнэлтээ: Нэхэмжлэлийн нэхэмжлэлийн шаардлагыг дэмжиж байна	128/ ШШ2021/0330 2021.05.18	Иргэдийн төлөөлөгчийн хувьд нэхэмжлэгчийн нэхэмжлэлийн шаардлагыг хангах нь зүйтэй гэсэн дүгнэлт гаргасан боловч дээрх үндэслэлүүдээр нэхэмжлэгчийн нэхэмжлэлийн шаардлагын зарим хэсгийг хүлээн авахаас татгалзаж, үлдэх хэсгийг хэрэгсэхгүй болгох нь зүйтэй гэж шүүх бүрэлдэхүүн үзсэн болно.
15	"Нийслэлийн Засаг даргын 2017 оны 08 дугаар сарын 21-ний өдрийн "Тусгай зөвшөөрлийг цуцалж, газрын хэвлий ашиглах эрхийг дуусгавар болгох тухай" А/609 дүгээр захирамжийн "С" ХХК-д холбогдох хэсгийг хүчингүй болгож, тус компанийн эзэмшлийн МУ-017341 дугаар бүхий ашигт малтмалын ашиглалтын тусгай зөвшөөрлийг сэргээхийг Нийслэлийн Засаг даргад даалгуулах"	"С" ХХК	Нийслэлийн Засаг дарга	Ү.Н	"...Хоёр талаас актын талаар санал нийлэхгүй байна. Нэхэмжлэлийн шаардлагыг дэмжиж байна." гэв.	128/ ШШ2021/0313 2021.05.14	Шүүх хуралдаанд оролцсон иргэдийн төлөөлөгчөөс "... нэхэмжлэлийн шаардлагыг дэмжиж байна" гэсэн дүгнэлт гаргасан боловч шүүх дээр дурдсан хууль зүйн үндэслэлүүдээр уг дүгнэлтийг хүлээж аваагүй болно.

16	Ашигт малтмалын хайгуулын XV-009177 дугаар тусгай зөвшөөрлийн хугацаа дуусгавар болсныг кадастрын бүртгэлийн санд бүртгэсэн 2019 оны 04 дүгээр сарын 17-ны өдрийн бүртгэлийг хүчингүй болгож, XV-009177 дугаар тусгай зөвшөөрлийн талбайд "Э.У" ХХК -ийн гаргасан ашиглалтын тухай зөвшөөрөл олгохыг хүссэн хүсэлтийг холбогдох материалын хамт хүлээн авч, хуулийн дагуу шийдвэрлэхийг Ашигт малтмал, газрын тосны газрын Кадастрын хэлтэст даалгуулах	"Э.У" ХХК	Ашигт малтмал, газрын тосны газрын Кадастрын хэлтсийн дарга	Ц.Л	"Нэхэмжлэлийг хэрэгсэхгүй болгож шийдвэрлэх нь зүйтэй байна. Яагаад гэвэл нэхэмжлэгч нь ямар нэг байдлаар өргөдөл гаргаж, ашиглалтын тусгай зөвшөөрөл авахыг хүссэн нь нотлогдохгүй байна" гэжээ.	128/ ШШ2021/0307 2021.05.13	Иргэдийн төлөөлөгч дүгнэлтдээ "Нэхэмжлэлийг хэрэгсэхгүй болгож шийдвэрлэх нь зүйтэй байна. Яагаад гэвэл нэхэмжлэгч нь ямар нэг байдлаар өргөдөл гаргаж, ашиглалтын тусгай зөвшөөрөл авахыг хүссэн нь нотлогдохгүй байна" гэсэн бөгөөд иргэдийн төлөөлөгчийн дүгнэлт үндэслэлтэй болох нь шүүхийн дээрх дүгнэлтээр тогтоогдож байна.
17	Х.А, З.Х нарт газар эзэмшүүлсэн СБДЗД-ын 2015 оны 12 дугаар сарын 31-ний өдрийн А/543 дугаар захирамжийг хүчингүй болгуулах	Г.Б, Г.Х	Сүхбаатар дүүргийн Засаг дарга	Т.Д		128/ ШШ2021/0290 2021.05.11	Үгүй
18	Улсын бүртгэлийн ерөнхий газрын хяналтын улсын байцаагчийн 2019 оны 02 дугаар сарын 26-ны өдрийн Улсын бүртгэлийг түдгэлзүүлэх тухай 705 дугаартай дүгнэлтийн эрхийн улсын бүртгэлийн Y-2003021859, Y-2003021860 дугаартай бүртгэлд холбогдох хэсгийг хүчингүй болгуулах	Дөлгөөн	Улсын бүртгэлийн ерөнхий газрын хяналтын улсын байцаагч Б.Ганзориг,	Л.Л, Н.У / цахимаар/	Иргэдийн төлөөлөгч Н.Уранбилэг дүгнэлтдээ: Хяналтын улсын байцаагчийн дүгнэлт үндэслэлтэй гарсан байна. гэв. Иргэдийн төлөөлөгч Л.Лутбилэг дүгнэлтдээ: Мөн адил хяналтын улсын байцаагчийн дүгнэлт үндэслэлтэй гарсан байна.	128/ ШШ2021/0247 2021.03.31	Үгүй

19	Ашигт малтмал, газрын тосны газрын Кадастрын хэлтсийн даргын 2018 оны 05 дугаар сарын 22-ны өдрийн 361 дугаартай Эй Би Пи девелопмент ХХК-ийн Увс аймгийн Өндөрхангай, Зүүнхангай сумдыг дамнасан Хангай нэртэй XV-018330 тоот хайгуулын тусгай зөвшөөрлийн хугацааг сунгахаас татгалзах тухай шийдвэр. Ашигт малтмал, газрын тосны газрын Кадастрын хэлтсийн даргын 2018 оны 07 дугаар сарын 03-ны өдрийн 488 дугаартай Увс аймгийн Өндөрхангай сумын Баавгай нэртэй XV-018799 тоот хайгуулын тусгай зөвшөөрлүүдийн хугацааг сунгахаас татгалзах тухай шийдвэрийг тус тус хүчингүй болгож, XV-018330, XV-018799 тоот хайгуулын тусгай зөвшөөрлүүдийн эрхийг сэргээж, хугацааг 4 дэх жилээс эхлэн тооцож өгөхийг Ашигт малтмал, газрын тосны газарт даалгах	"Эй Би Пи девелопмент" ХХК	Ашигт малтмал, газрын тосны газар, тус газрын Геологи, уул уурхайн кадастрын хэлтэс	Ц.Насантогтох	...Нэхэмжлэлийн шаардлага нь зөв гэсэн итгэл үнэмшил төрж байна. гэв.	128/ ШШ2021/0219 2021 03 24	Мөн иргэдийн төлөөлөгчөөс нэхэмжлэлийн шаардлага нь зөв гэсэн дүгнэлт гаргасан болохыг дурдах нь зүйтэй байна.
----	---	----------------------------	---	---------------	---	-----------------------------	--

20	Дорнод аймгийн Засаг даргын 2019 оны 09 дүгээр сарын 18-ны өдрийн А/482 дугаар захирамжийг хүчингүй болгуулах	К ХХК дахь Банкны эрх хүлээн авагч	Дорнод аймгийн Засаг дарга	Г.У	К Банк ХХК дахь Банкны эрх хүлээн авагчийн нэхэмжлэлтэй Дорнод аймгийн Засаг даргад холбогдох захиргааны хэрэгт дараах дүгнэлтийг гаргаж байна. Газрын тухай хуулийн шинэчилсэн найруулгын 40 дүгээр зүйлийн 40.1.5, 40.1.6-д зааснаар газрын төлбөрөө хугацаанд нь төлөөгүй, хүндэтгэн үзэх шалтгаангүйгээр гэрээнд заасан зориулалтын дагуу тухайн газрыг 2 жил дараалан ашиглаагүй байна. Татан буугдсан К нь Газрын тухай хуулийн 35 дугаар зүйлийн 35.3 дахь заалтыг биелүүлээгүй байна. Иймд Дорнод аймгийн Засаг даргын 2019 оны 09 сарын 18-ны өдрийн А/482 дугаар захирамжаар газар эзэмших эрхийг хүчингүй болгох нь зөв гэсэн дүгнэлт нь хэрэгт авагдсан бичгийн нотлох баримтаар давхар нотлогдож байх тул иргэдийн төлөөлөгчийн дүгнэлт үндэслэлтэй байна.	116/ШШ2021/0005 2021.03.23	Иргэдийн төлөөлөгч Г.Уийн шүүх хуралдаанд гаргасан Газрын тухай хуулийн 40.1.6-д зааснаар хүндэтгэн үзэх шалтгаангүйгээр гэрээнд заасан зориулалтын дагуу тухайн газрыг 2 жил дараалан ашиглаагүй байна. Татан буугдсан К нь Газрын тухай хуулийн 35 дугаар зүйлийн 35.3 дахь заалтыг биелүүлээгүй байна. Иймд Дорнод аймгийн Засаг даргын 2019 оны 09 сарын 18-ны өдрийн А/482 дугаар захирамжаар газар эзэмших эрхийг хүчингүй болгох нь зөв гэсэн дүгнэлт нь хэрэгт авагдсан бичгийн нотлох баримтаар давхар нотлогдож байх тул иргэдийн төлөөлөгчийн дүгнэлт үндэслэлтэй байна.
----	---	------------------------------------	----------------------------	-----	---	-------------------------------	---

21	Байгаль орчин, аялал жуулчлалын яамны Төрийн нарийн бичгийн даргын 2019 оны 01 дугаар сарын 18-ны өдрийн Б/176 дугаар тушаалын 1 дэх заалтын Б.Нансалмааг 2019 оны 1 дүгээр сарын 16-ны өдрөөр албан тушаалаас нь чөлөөлж, Цэнгэг усны нөөц, байгаль хамгаалах төвийн мэдэлд шилжүүлсэн хэсгийг хүчингүй болгуулах, 2019 оны 01 дүгээр сарын 16-ны өдрөөс шүүхийн шийдвэр гарах хүртэл ажилгүй байсан хугацааны цалин, зөрүүг гаргуулах	Нансалмаа	Байгаль орчин, аялал жуулчлалын яамны Төрийн нарийн бичгийн дарга	Л.Ц	Үгүй	Үгүй
22	Захиргааны ерөнхий хуулийн 48 дугаар зүйлийн 48.1 дэх хэсэгт зааснаар НЗД-ын 2017 оны 8 дугаар сарын 21-ний өдрийн А/609 дүгээр захирамжийн "Э.Б" ХХК-д холбогдох хэсгийг хүчингүй болгуулах	"Э.Б" ХХК	Нийслэлийн Засаг дарга	Д.Н	128/ШШ2021/0162 2021.03.09	Үгүй

23	Сүхбаатар аймгийн ЗД-ын 2020 оны 08 дугаар сарын 25-ны өдрийн .. дугаар захирамжийг хууль бус байсан болохыг тогтоолгож, албан тушаалын цалингийн зөрүү гаргуулах	У.Б	Сүхбаатар дүүргийн Засаг дарга	А.Н	Нэхэмжлэгч У.Б-ийн нэхэмжлэл үндэслэлтэй байна гэж үзлээ гэв.	09 2021.03.04	Хэрэг маргааныг анхан шатны журмаар шүүх бүрэлдэхүүнтэйгээр хянан шийдвэрлэх шүүх хуралдаанд иргэдийн төлөөлөгч оролцож, хэргийн үйл баримтад үнэлэлт өгч, дүгнэлт гаргах бөгөөд У.Б-ийн нэхэмжлэлтэй, Сүхбаатар аймгийн ЗД-д холбогдох хэргийн шүүх хуралдаанд оролцсон иргэдийн төлөөлөгчийн дүгнэлтийг үндэслэл бүхий байна гэж шүүх бүрэлдэхүүн дүгнэв.
24	Нийслэлийн газар зохион байгуулалтын алба газрын тухай хуулиа зөрчиж, газар эзэмших эрхийг давхцуулсан үйл ажиллагаа хууль бус болохыг тогтоож, давхцалыг арилгах арга хэмжээ авахгүй байгаа эс үйлдэхгүйг хууль бус болохыг тогтоож, давхцалыг арилгах арга хэмжээ авч шийдвэрлэхийг даалгах тухай	"Нью стандарт ложистик" ХХК	Нийслэлийн газар зохион байгуулалтын алба	...	Ба" ...	128/ ШШ2021/0107 2021.02.05	Үгүй
25	Татварын ерөнхий газрын Улсын төсвийн орлого, хяналтын газрын татварын улсын байцаагч Х.Нансалмаа, Ж.Эрдэнэтуул нарын 2017 оны 9 дүгээр сарын 23-ны өдрийн хябаршуулсан журмаар шийдвэрлэсэн 0300314 тоот шийтгэлийн хуудсыг бүхэлд нь хүчингүй болгуулах	"Трансвест монголиа" ХХК	Татварын ерөнхий газрын Улсын төсвийн орлого, хяналтын гзрын татварын улсын байцаагчЖ. Эрдэнэтуул	Д.Сарантуяа	Үгүй	128/ ШШ2021/0100 2021.02.03	Үгүй

26	Завхан аймгийн Эрдэнэхайрхан сумын Засаг даргын 12596Х дугаартай ашигт малтмалын хайгуулын тусгай зөвшөөрлийн хүрээнд хийгдсэн хайгуулын ажлын явцад байгаль орчны менежментийн төлөвлөгөөний дагуу хүлээсэн үүргийг бүрэн биелүүлж ажилласан тухай тодорхойлолтыг гаргаж өгөхөөс татгалзсан хариу хууль бус болохыг тогтоож, Ашигт малтмалын тухай хуулийн 25 дугаар зүйлийн 25.1.6 дах хэсэгт заасан тодорхойлолтыг Ш Ж ЧХХК-д гаргаж өгөхийг даалгах	Ш Ж ЧХХК	Завхан аймгийн Эрдэнэхайрхан сумын Засаг дарга	Г.Батгэрэл	Ш Ж ЧХХК-ийн буруу. Эрдэнэхайрхан сумын Засаг даргад шаардлагатай бичиг, тайланг бүрдүүлж өгөх шаардлагатай гэж үзэж байна.	112/ шш2021/0003 2021.02.02	Үгүй
27	Засгийн газрын 2019 оны 51 дүгээр тогтоолыг хүчингүй болгуулах тухай	Ч.Д нар	Монгол Улсын Засгийн газар	Ч.Ш	"Нэхэмжлэгчиргэний нэхэмжлэлтэй, МУЗГ-т холбогдох захиргааны хэрэгтэй танилцсан ба шүүх хуралдаанаар хэлэлцүүлгийг сонсоод хариуцагчийн ярьж, тайлбарлаж байгааг үндэслэлтэй гэж үзэж байна. Энэ байдлыг шүүх харгалзан үзнэ үү"	128/ ШШ2021/0092 2021.02.02	дурдсан

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

Судалгааг удирдсан:

Хууль зүйн үндэсний хүрээлэнгийн захирал,
Хууль зүйн ухааны доктор (Dr.Jur.) Х.Эрдэм-Ундрах

Судалгааны багийн бусад гишүүд:

Эрдэмтэн нарийн бичгийн дарга,
Хууль зүйн ухааны доктор (LL.D) С.Сүхбаатар
Эрдэм шинжилгээний ажилтан Р.Хатансайхан

УДИРТГАЛ

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

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

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

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

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

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

НЭГ. ТӨЛӨВЛӨХ ҮЕ ШАТ

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

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

1.1. Үнэлгээ хийх үндэслэл, шаардлага

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

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

Тодруулбал, ЗХШХШТХ-ийн 62 дугаар зүйлийн 62.1.1-д заасан “ноцтой хохирол” болон “илт хохирол” гэх нэр томъёог хэрхэн ойлгох, практикт хэрэглэх талаар албан ёсны тайлбар байхгүй. Түүнчлэн ЗХШХШТХ-ийн 62 дугаар зүйлийн 62.1.1 дэх заалтыг 2004 онд батлагдсан Захиргааны хэрэг хянан шийдвэрлэх тухай /цаашид “ЗХХШТХ” гэх/ хуулийн (Энэ хуулийг 2016 оны 02 дугаар сарын 04-ний өдрийн хуулиар хүчингүй болгосон) 46 дугаар зүйлийн 46.1.1 дэх заалттай харьцуулбал “нийтийн ашиг сонирхолд илт хохирол учруулах” нөхцөл нэмэгдсэн¹. Уг шинээр нэмэгдсэн нөхцөл захиргааны актын биелэлтийг түдгэлзүүлэхэд хэрхэн нөлөөлж буй талаар судлах шаардлагатай.

Иймд дээрх шаардлагын хүрээнд ЗХШХШТХ-д Засгийн газрын 2016 оны 59 дүгээр тогтоолын 6 дугаар хавсралтаар баталсан аргачлалын 3 дугаар зүйлийн 3.2.1.6 дахь заалтыг үндэслэн² уг үнэлгээг хийв.

1.2. Үнэлгээ хийх хүрээг тогтоох

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

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

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

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

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

1.3. Шалгуур үзүүлэлтийг сонгож тогтоох

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

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

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

1.4. Үнэлгээний харьцуулах хэлбэрийг сонгох

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

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

1.5. Үнэлгээний шалгуур үзүүлэлтийг томьёолох

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

Практикт нийцэж буй байдал шалгуур үзүүлэлтийн хүрээнд:

Шалгуур үзүүлэлтийн томьёолол

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

1.6. Мэдээлэл цуглуулах аргыг сонгох

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

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

ХОЁР. ХЭРЭГЖҮҮЛЭХ ҮЕ ШАТ

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

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

2.1. Шүүгчийн захирамж

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

НДЗХАШШ 2019 онд нийт шийдвэрлэсэн хэрэг 1074 байсан бол 60 гаруй хувь нь актын биелэлт түдгэлзүүлэх ажиллагаа явагдсан³, НДЗХАШШ-ийн тоон статистик мэдээллээс үзвэл 2019 онд буюу 2018 оны 12 дугаар сарын 21-ээс 2019 оны 12 дугаар сарын 23-ны өдрийг хүртэлх хугацаанд тус шүүх захиргааны актын биелэлтийг түдгэлзүүлэх 86 хүсэлтийг хэлэлцэн шийдвэрлэсэн⁴. Харин Шүүхийн ерөнхий зөвлөлөөс ирсэн албан бичгийн хүрээнд НДЗХАШШ-ийн шүүгч 2019 онд захиргааны актын биелэлтийг түдгэлзүүлэх 86 хүсэлтийг хэлэлцэн шийдвэрлэсэн⁵ зэргээр тоон мэдээлэл зөрүүтэй байна.

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

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

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

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

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

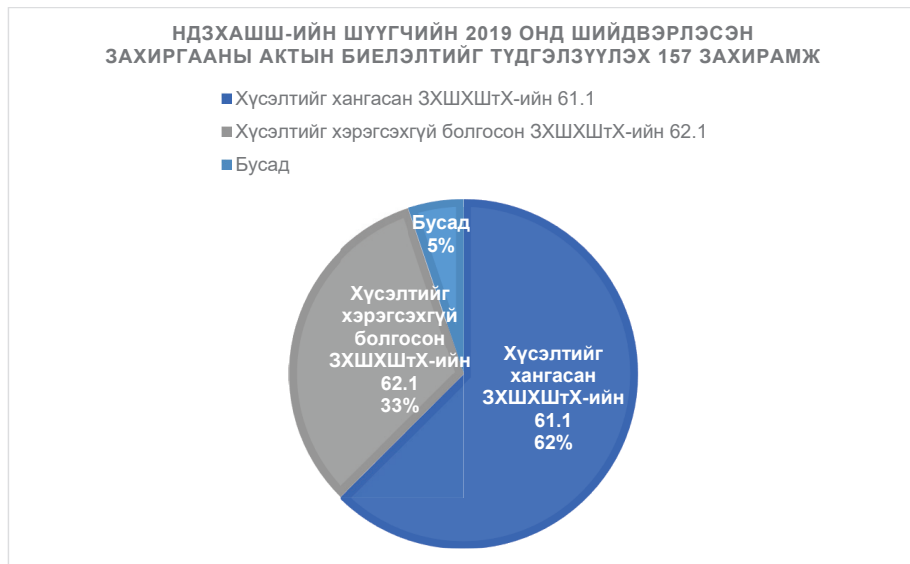
5 Шүүхийн ерөнхий зөвлөлийн, Мэдээллийн Технологи, Хэргийн Хөдөлгөөний Удирдлагын Хэлтэс Хэргийн хөдөлгөөний бүртгэл, дүн шинжилгээ хариуцсан ахлах шинжээч М.Сэлэнгээс ирсэн “Захиргааны актын биелэлтийг түдгэлзүүлэх шүүгчийн захирамжийн судалгаа”, 2016.07.08-2021.05.31.

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

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

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

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



2.2. Шүүхийн тогтоол

• 2019 оны 01 дүгээр сарын 16-ны өдрөөс 2019 оны 12 дугаар сарын 31-ний өдрийн хооронд шийдвэрлэсэн НДЗХАШШ-ийн шүүгчийн захиргааны актын биелэлтийг түдгэлзүүлэх захирамжид гаргасан 40 гомдлыг ЗХДЗШШ хянан хэлэлцсэн. Үүнээс 22 тогтоолын тухайд захиргааны актын биелэлтийг түдгэлзүүлэх шүүгчийн захирамжийг хэвээр үлдээсэн буюу гомдлыг хангаагүй бол үлдсэн 16 тогтоолын тухайд захиргааны актын биелэлтийг түдгэлзүүлэх шүүгчийн захирамжийг хүчингүй болгож гомдлыг хангасан⁹.

ГУРАВ. ҮНЭЛЭХ ҮЕ ШАТ

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

Шалгуур үзүүлэлтийн томьёолол 1

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

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

3.1. Үнэлгээ /Шалгуур үзүүлэлтийн томьёолол 1/

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

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

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

2004 оны ЗХХШТХ-д (Энэ хуулийг 2016 оны 02 дугаар сарын 04-ний өдрийн хуулиар хүчингүй болгосон) түдгэлзүүлж болохгүй хэмээн тусгайлан зааснаас бусад тохиолдолд маргаан бүхий захиргааны актын биелэлтийг түдгэлзүүлэх эрхийг талууд хүсэлт гаргасан эсэхээс үл хамааран шүүхэд олгосон байсныг 2016 оны ЗХШХШТХ-ийн 61 дүгээр зүйлд "зөвхөн" хэргийн оролцогч тэдгээрийн төлөөлөгч өмгөөлөгчөөс захиргааны актын биелэлтийг "хүсэлт" гаргасан тохиолдолд шүүгч шийдвэрлэж байхаар өөрчилсөн¹⁰ нь захиргааны процессын эрх зүйн диспозитив зарчмыг хангах давуу байдлыг бий болгосон.

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

Харин хэргийн оролцогч гэдэгт ЗХШХШТХ-ийн 17 дугаар зүйлийн 17.1-д заасны дагуу нэхэмжлэгч, хариуцагч, гуравдагч этгээдийг ойлгодог¹². Практикт захиргааны актын биелэлтийг түдгэлзүүлэх хүсэлтийг нэхэмжлэгч¹³, эсхүл түүний төлөөлөгч¹⁴, өмгөөлөгч¹⁵ ихэвчлэн гаргадаг. НДЗХАШШ-ийн шүүгчийн захиргааны актын биелэлтийг түдгэлзүүлэх, 128/Ш32019/6511, 128/Ш32019/6512 дугаартай шүүгчийн захирамжаас үзвэл цөөн тохиолдолд гуравдагч этгээд актыг биелэлтийг түдгэлзүүлэх хүсэлтийг гаргажээ. Хариуцагчийн тухайд захиргааны актын биелэлтийг түдгэлзүүлэх хүсэлтийг шүүхэд гаргасан тохиолдол байхгүй бөгөөд нэхэмжлэгч болон гуравдагч этгээд, түүний төлөөлөгч, өмгөөлөгчийн захиргааны

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

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

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

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

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

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

актын биелэлтийг түдгэлзүүлэхээр гаргасан хүсэлтэд хариу тайлбар гаргах эсхүл урьдчилсан хэлэлцүүлгийн шатанд тайлбар хэлэх зэргээр өөрсдийн байр сууриа илэрхийлэн мэтгэлцэж байна¹⁶.

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

Захиргааны актын биелэлтийг түдгэлзүүлэх хуулийн зохицуулалтыг анх 2004 оны ЗХШХтХ-ийн 45, 46 дугаар зүйлд хуульчилсан¹⁷ ба (Энэ хуулийг 2016 оны 02 дугаар сарын 04-ний өдрийн хуулиар хүчингүй болгосон) 2016 оны ЗХШХШтХ-ийн 61, 62 дугаар зүйл агуулгын хувьд өөрчлөлтгүй¹⁸. Өөрөөр хэлбэл, захиргааны актын биелэлтийг түдгэлзүүлэх хуулийн зохицуулалт агуулгын хувьд олон жилийн турш тогтвортой хэрэгжсэн бөгөөд уг зохицуулалт шүүхийн практикт хэвшин тогтсон.

Тодруулбал, захиргааны хэргийн шүүгч тухайн тохиолдолд нэгдүгээрт, ЗХШХШтХ-ийн 62 дугаар зүйлийн 62.1.1-62.1.4-д заасан захиргааны актын биелэлтийг түдгэлзүүлж болохгүй нөхцөл, хоёрдугаарт, актын биелэлтийг түдгэлзүүлж болохгүй талаар хуульд тусгайлан зааснаас бусад тохиолдолд¹⁹ хамаарах эсэхийг шалган тогтооно.

Жишээ 1

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

Жишээ 2

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

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

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

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

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

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

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

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

Захиргааны хэргийн анхан шатны шүүхийн шүүгч хуульд заасан урьдчилсан нөхцөлийг шалгаж захиргааны актын биелэлтийг түдгэлзүүлснээр "...хэн нэгний зөрчигдсөн эрх, хууль ёсны ашиг сонирхлыг сэргээх зорилгогүй бөгөөд гагцхүү шүүхээр тухайн маргааныг эцэслэн шийдвэрлэх хүртэл хугацаанд эрх зүйн урьдчилсан хамгаалалтыг бий болгодог. Ингэснээр түдгэлзүүлсэн актын үйлчлэл түр зогсдог онцлогтой төдийгүй талууд хууль, шүүхийн өмнө эрх тэгш байх, хэрэг хянан шийдвэрлэх ажиллагаанд мэтгэлцэх зарчмыг хэрэгжүүлэх²², шүүхийн шийдвэрийн биелэлтийг баталгаажуулах ач холбогдолтой юм.

Судлаачид "ЗХШХШТХ-ийн 61.1 дүгээр зүйлийн зохицуулалтын агуулга нь ЗХШХШТХ-ийн 62 дугаар зүйл болон өөр хуульд тусгайлан заасан тохиолдолд захиргааны актын биелэлтийг түдгэлзүүлэхгүй, бусад тохиолдолд түдгэлзүүлнэ; гэж тайлбарлагдаж, хэрэглэгдэнэ²³ гэж үздэг. Энэ нь ЗХШХШТХ-ийн 61.1 дүгээр зүйлийн зохицуулалт практик болон судалгааны төвшинд ижил байгааг илтгэнэ.

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

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

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

- Нөхцөл байдал хэргийг эцэслэн шийдвэрлэх хүртэл хугацаанд үргэлжлэх гэх мэт²⁴.

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

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

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

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

1. Цөмийн энергийн тухай хуулийн 26 дугаар зүйлийн 26.6 дахь хэсэг²⁵
2. Ашигт малтмалын тухай хуулийн 56 дугаар зүйлийн 56.5 дахь хэсэг²⁶
3. Төрийн болон орон нутгийн өмчийн бараа, ажил үйлчилгээ худалдан авах журмын тухай хуулийн 56 дугаар зүйлийн 56.3 дахь хэсэг²⁷ зэрэг зохицуулалтыг дурдаж болно²⁸.

Дээрхээс дүгнэвэл, ЗХШХШТХ-ийн 62.1.1-62.1.4-д болон хуульд тусгайлан хориглосноос бусад тохиолдолд захиргааны актын биелэлтийг түдгэлзүүлэх нь ЗХШХШТХ-ийн зорилго, зарчим, үзэл баримтлалд нийцсэн, түүнд тулгуурласан суурь зохицуулалт²⁹ юм. Шүүгч маргаж буй захиргааны актын биелэлтийг түдгэлзүүлэх нь өөрийн зөрчигдсөн болон зөрчигдөж болзошгүй эрх, хууль ёсны ашиг сонирхлоо хамгаалуулахаар шүүхэд хандсан нэхэмжлэгчийн эрх зүйн байдлыг дордуулахгүй байх зорилгоор тухайн хэрэг маргааныг шүүхээр эцэслэн шийдвэрлэгдэх хүртэл хугацаанд хамгаалдаг хуулийн зохицуулалт юм.

Шүүхийн практик захиргааны актын биелэлтийг түдгэлзүүлэхдээ нэгдүгээрт, ЗХШХШТХ-ийн 62 дугаар зүйлийн 62.1.1-62.1.4-д заасан захиргааны актын биелэлтийг түдгэлзүүлж болохгүй нөхцөл, хоёрдугаарт актын биелэлтийг түдгэлзүүлж болохгүй талаар хуульд тусгайлан зааснаас бусад тохиолдолд хамаарах эсэхийг шалган тогтооно³⁰.

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

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

2016 оны ЗХШХШТХ-иар захиргааны шүүхийн хяналтын цар хүрээ өргөжиж, хүн, хуулийн этгээдээс гаргасан гомдол, нэхэмжлэлийн үндсэн дээр ЗЕХ-ийн 11 дүгээр зүйлд заасан захиргааны үйл ажиллагааны хэлбэрүүдэд эрх зүйн хяналт тавих боломж бүрдсэн³¹. Тодруулбал, хүн, хуулийн этгээд гомдол нэхэмжлэл гарган захиргааны байгууллагын гаргасан “захиргааны акт”, “захиргааны хэм хэмжээний акт”, “захиргааны гэрээ”-тэй маргаж болох тул урьдчилсан хамгаалалтыг дээрх үйл ажиллагааны хэлбэрүүдэд тогтоох учиртай.

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

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

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

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

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

30 НДЗХАШШ-ийн шүүгчийн захирамж, Дугаар 128/ШЗ2019/0282, 7 дахь тал.

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

Өөрөөр хэлбэл, захиргааны шүүхийн хяналтын объект нэмэгдэхийн хэрээр шударга шүүхээр шүүлгэх эрхийн үндсэн бүрдэл болох эрх зүйн хамгаалалт үр нөлөөтэй байх зарчмын хүрээнд хамаарах, зөрчигдсөн эрхийг сэргээн тогтоох боломжийг баталгаажуулах зорилго бүхий урьдчилсан хамгаалалтын арга хэрэгслийн төрөл ч нэмэгдэх ёстой³².

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

Нэг. Монгол Улсад

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

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

Шүүхээс маргааныг эцэслэн шийдвэрлэхэд 8 сарын хугацааг зарцуулсан. Хичээлийн нэг жил 9 сарын хугацаанд үргэлжилдэг. Нэхэмжлэгч М шүүхээр маргаанаа шийдвэрлүүлж, сургуульдаа эргэн суралцах хүртэл хичээлийн нэг жил өнгөрч, шүүхээс нэхэмжлэгчийн нэхэмжлэлийн шаардлагыг хангасан ч шүүхийн энэхүү шийдвэр нь нэхэмжлэлийн алдагдсан боломжийг (1 жилийн өмнө сургуулиа төгсөх, ажилд орох гэх мэт) бүрэн нөхөж чадахгүй буюу түүний зөрчигдсөн эрхийг бүрэн утгаар нь сэргээн тогтоож чадаагүй³³. Өөрөөр хэлбэл, НДЗХАШШ-ээс зөвхөн ЗХШХШТХ-ийн 61 дүгээр зүйлийн 61.1-ийн дагуу маргаан бүхий актын биелэлтийг түдгэлзүүлсэн. Харин маргаан бүхий актын үндэслэлийг шүүхээр шийдвэрлүүлэх хугацаанд М-ын нөхөх сэргэн боломжгүй суралцах эрхийг урьдчилан хамгаалаагүй.

Хоёр. ХБНГУ

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

32 Мөн тэнд, 85 дахь тал.

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

Анхан шатны шүүхийн шийдвэрт дурдсанаар, шүүхээс тухайн маргааныг хянан шийдвэрлэх ажиллагааны хүрээнд нэхэмжлэгчийн эрх, хууль ёсны ашиг сонирхлыг шүүхийн журмаар урьдчилан хамгаалах зорилгоор тухайн маргааныг шүүх эцэслэн шийдвэрлэж дуусах хүртэлх хугацаанд нэхэмжлэгчийн охиныг анги дэвшүүлэн суралцахыг түр зөвшөөрсөн шийдвэр гаргахыг хариуцагч болох Охидын гадаад хэлний тусгай гимназид даалгасан байна³⁴.

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

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

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

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

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

Жишээ 1

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

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

35 НДЗХАШШ-ийн шүүгчийн захирамж, Дугаар 128/ШЗ2018/0013, 2 дахь тал, 128/ШЗ2019/0108, 2 дахь тал, 128/ШЗ2019/0430, 4 дэх тал, 128/ШЗ2019/0454, 4 дэх тал, 128/ШЗ2019/1402, 3 дахь тал, 128/ШЗ2019/1711, 1 дэх тал, 128/ШЗ2019/2148, 4 дэх тал, 128/ШЗ2019/3025, 3 дахь тал 128/ШЗ2019/2583, 3 дахь тал, 28/ШЗ2019/2696, 4 дэх тал, 128/ШЗ2019/2870, 3 дахь тал, 128/ШЗ2019/3141, 4 дэх тал, 128/ШЗ2019/4034, 2 дахь тал, 128/ШЗ2019/4678, 3 дахь тал, 128/ШЗ2019/5217, 2 дахь тал, 128/ШЗ2019/5329, 2 дахь тал, 128/ШЗ2019/5739, 3 дахь тал, 128/ШЗ2019/5759, 2 дахь тал, 128/ШЗ2019/6178, 3 дахь тал, 128/ШЗ2019/6100, 2 дахь тал 128/ШЗ2019/6943, 2 дахь тал, 128/ШЗ2019/6163, 3 дахь тал, 128/ШЗ2019/6663, 2 дахь тал, 128/ШЗ2019/6362, 2 дахь тал, 128/ШЗ2019/6407, 4 дэх тал, 128/ШЗ2019/6487, 5 дахь тал, 128/ШЗ2019/6498, 2 дахь тал, 128/ШЗ2019/6835, 2 дахь тал, 128/ШЗ2019/6836, 2 дахь тал, 128/ШЗ2019/6612, 2 дахь тал, 128/ШЗ2019/7018, 2 дахь тал, 128/ШЗ2019/6912, 3 дахь тал, 128/ШЗ2019/7010, 2 дахь тал, 128/ШЗ2019/7023, 3 дахь тал, 128/ШЗ2019/7090, 2 дахь тал, 128/ШЗ2019/7247, 2 дахь тал, 128/ШЗ2019/8105, 4 дэх тал, 128/ШЗ2019/8314, 2 дахь тал, 128/ШЗ2019/8696, 3 дахь тал.

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

Жишээ 2

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

Жишээ 3

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

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

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

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

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

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

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

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

Хуульчдын дунд ЗХШХШтХ-ийн 61 дүгээр зүйлийн 61.1 буюу захиргааны актын биелэлтийг түдгэлзүүлэх хуулийн зохицуулалтыг “үндэслэлгүй нэхэмжлэл гаргаж, захиргааны зүй ёсны үйл ажиллагааг саатуулах, гуравдагч этгээдийн захиргааны шийдвэрээр олж авсан эрхийн хэрэгжилтийг үндэслэлгүйгээр зогсоох” зорилгоор ашиглагдах боломжтой гэсэн болгоомжлол байдаг⁴⁰.

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

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

40 Мөн тэнд, 113 дахь тал.

Тодруулбал судлаачид “... шүүхийн практикаас харахад үндэслэлгүй гомдол хүсэлтийг удаа дараа гаргах, шүүх хуралдааныг хойшлуулах зэргээр хэрэг хянан шийдвэрлэх ажиллагаанд саад учруулж, удаашруулах сөрөг үр дагаварт хүргэж байгаа нь олонтоо ажиглагдаж байгааг⁴¹” онцолжээ.

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

ХБНГУ, БНПУ-ын захиргааны хэргийн шүүхийн хуульд шүүхэд нэхэмжлэл гомдол, аливаа хүсэлтүүдийг гаргахдаа тодорхой хэмжээний төлбөр, хураамж төлдөг, актын биелэлт түдгэлзүүлэх хүсэлт гаргахад тухайн ажил үйлчилгээний үнийн дүнгийн хувиар барьцааны мөнгийг байршуулах зохицуулалтыг хийж өгснөөр тухайн хүсэлт гаргаж буй этгээд заргаа авахад итгэлтэй, үндэслэл бүхий хүсэлт гаргах нөхцөлийг бүрдүүлдэг байна⁴².

Манай улсад үүнтэй төсөөтэй зохицуулалт зарим хүчин төгөлдөр үйлчилж буй хууль тогтоомжид тусгалаа олжээ. Тодруулбал, “Төрийн болон орон нутгийн өмчийн хөрөнгөөр бараа, ажил, үйлчилгээ худалдан авах тухай хууль”-ийн 55.9-д “Тендерт оролцогчдын гомдлыг үндэслэлгүй гэж шийдвэрлэсэн тохиолдолд энэ хуулийн 20.7.3-д заасны дагуу тендерийн баталгааг улсын орлого болгох дээд хэмжээ 20 сая төгрөгөөс хэтрэхгүй байна. Гомдлыг үндэслэлтэй гэж шийдвэрлэсэн бол тендерийн баталгааг буцаан олгоно”⁴³ гэж заасан. Энэ нь “түдгэлзүүлэх нөхцөл байдал, гомдол гаргах үндэслэл, гомдол хангагдахгүй бол санхүүгийн хариуцлага хүлээх” зэрэг асуудлыг ойлгомжтой, тодорхой зохицуулсан хуулийн зохицуулалт юм⁴⁴.

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

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

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

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

42 Мөн тэнд.

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

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

үндэслэл бүхий байдалд анхаарал хандуулж, хариуцлагатай хандах нөхцөлийг бүрдүүлсэн ач холбогдолтой зохицуулалт юм⁴⁵. Хүсэлтийнхээ үндэслэлийг өөрийн эдийн засгийн баталгаагаар хариуцах үүргийг зохицуулахдаа төлбөрийн чадваргүй иргэдийн хувьд уг үүргээс чөлөөлөх нь шударга ёсны зарчимд нийцнэ.

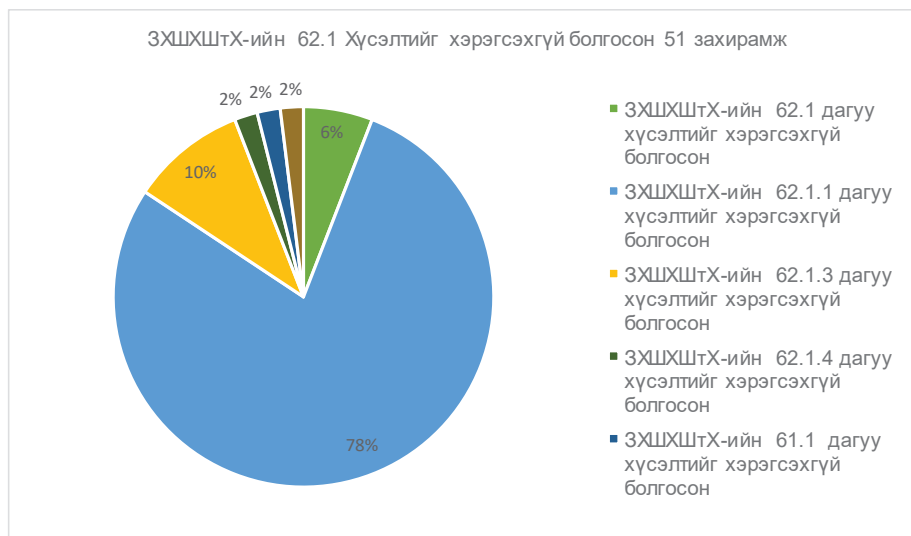
4.1. Үнэлгээ /Шалгуур үзүүлэлтийн томьёолол 2/

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

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

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

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



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

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

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

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

- Нийтийн ашиг сонирхолд илт хохирол учруулахаар бол тухайн захиргааны актын биелэлтийг түдгэлзүүлж болохгүй⁴⁶. Өөрөөр хэлбэл ЗХШХШтХ-ийн 62 дугаар зүйлийн 62.1.1-д 5 өөр нөхцөлийг хуульчилсан бөгөөд эдгээрийн аль нэг тогтоогдвол захиргааны актын биелэлтийг түдгэлзүүлэхийг хориглоно.

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

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

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

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

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



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

Жишээ 1.

“Нэхэмжлэгчийн итгэмжлэгдсэн төлөөлөгч Г.М-ийн гаргасан захиргааны актын биелэлтийг түдгэлзүүлэх хүсэлтийг ЗХШХШтХ-ийн 62 дугаар зүйлийн 62.1.1-д заасан үндэслэлээр хэрэгсэхгүй болгож шийдвэрлэсэн⁴⁷”, “ЗХШХШтХ-ийн 62 дугаар зүйлийн 62.1.1-т захиргааны актын биелэлтийг түдгэлзүүлэх нь бусдын амь нас, эрүүл мэнд, эд хөрөнгөд ноцтой, хуулийн этгээд, эсхүл нийтийн ашиг сонирхолд илт хохирол учруулахаар бол гэж заасанд хамаарч байна гэж үзсэн⁴⁸”

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

Жишээ 2.

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

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

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

Жишээ 3.

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

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

Нийтийн ашиг сонирхол гэх ойлголт бодит байдал, зорилгоосоо хамаараад олон янз байх боломжтой хийсвэр ойлголт бөгөөд түүний агуулгыг тодорхойлохын тулд шүүгч, хууль тогтоогчоос ЗЕХ болон ЗХШХШТХ-д тухайлан тодорхойлсон “хүрээлэн буй орчин”, “хүүхдийн эрх”, “нийтийн эрүүл мэнд”, “нийтийн өмчийг хамгаалах” зэрэг нөхцөлийн агуулга, цар, хүрээ, тухайн тодорхой тохиолдолд хэрхэн нийцэж байгаа болохыг харьцуулан үзэж, үнэлж, дүгнэсний үндсэн дээр тодорхойлох шаардлагатай⁵⁰.

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

Жишээ 4

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

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

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

хүртэл илүү хохирол учрахаас...” сэргийлнэ хэмээн дүгнэж, Нийслэлийн Хот байгуулалт хөгжлийн газрын баталсан 2019 оны 07 дугаар сарын 05-ны өдрийн ГБМЗХ2019/02-062 дугаартай Архитектур төлөвлөлтийн даалгаврын биелэлтийг түдгэлзүүлж, уг архитектур төлөвлөлтийн даалгаврын дагуу Баянзүрх дүүргийн Х дугаар хороонд баригдаж буй гуравдагч этгээд С.Н, П.Б нарын барилгын зогсоож шийдвэрлэсэн⁵¹.

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

ЗХДЗШШ-ээс “...Гуравдагч этгээд нэр бүхий иргэдтэй байгуулсан орон сууц захиалгаар бариулах гэрээ зэргийг хавсаргасан байгаагаас үзэхэд Нийслэлийн Хот байгуулалт, хөгжлийн газрын баталсан 2019 оны 07 дугаар сарын 05-ны өдрийн ГБМЗХ2019/02-062 дугаартай Архитектур төлөвлөлтийн даалгаврын биелэлтийг түдгэлзүүлж, барилгын ажлыг зогсоосноор ЗХШХШТХ-ийн 62 дугаар зүйлийн 62.1.1-д “захиргааны актын биелэлтийг түдгэлзүүлэх нь бусдын эд хөрөнгөд ноцтой, нийтийн ашиг сонирхолд илт хохирол учруулахаар бол” буюу захиргааны актын биелэлтийг түдгэлзүүлж болохгүй нөхцөл үүсэхээр байна⁵³ хэмээн анхан шатны шүүхийн шүүгчийн 128/Ш32019/7023 дугаар захирамжийг хүчингүй болгож ЗХДЗШШ-ээс 221/ШТ2019/0676 дугаар тогтоолыг гаргасан.

Жишээ 5

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

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

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

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

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

сарын 21-ний өдрийн 426 дугаар шийдвэр, Байгаль орчин, аялал жуулчлалын яамны 2019 оны 08 дугаар сарын 20-ны өдрийн 2019/12 тоот дүгнэлтүүдийн хувьд дээрх хуулийн 62 дугаар зүйлийн 62.1.1-62.1.4 дэх хэсэгт заасан нөхцөл байдал тогтоогдохгүй байна. Тодруулбал, маргаан бүхий актуудын улмаас нэхэмжлэгч компани нь өөрийн эзэмшилд байсан тусгай зөвшөөрлийн дагуу үйл ажиллагаа явуулах боломжгүй болсон бөгөөд уг байдлын улмаас нэхэмжлэгчийн эзэмшилд өөр этгээдүүд халдах, хор хохирол учруулах зэрэг өөр бусад байдлаар нэхэмжлэгчийн хууль ёсны эрх, ашиг сонирхол хөндөгдөж болзошгүй нөхцөл байдал үүсэхээр байна” гэж дүгнээд, Ашигт малтмал, газрын тосны газрын кадастрын хэлтсийн даргын 2019 оны 08 дугаар сарын 21-ний өдрийн 426 дугаар шийдвэр, Байгаль орчин, аялал жуулчлалын яамны 2019 оны 08 дугаар сарын 20-ны өдрийн 2019/12 тоот дүгнэлтүүдийн биелэлтийг уг захиргааны хэргийг эцэслэн шийдвэрлэх хүртэл хугацаагаар түдгэлзүүлж шийдвэрлэсэн⁵⁵.

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

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

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

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

55 Мөн тэнд, 3 дахь тал.

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

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

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

хохирол” гэх нэр томъёог хэрхэн зөв ойлгож, практикт хэрэглэх талаар албан ёсны тайлбар байхгүй⁵⁹.

Жишээ 1.

“...ХХША явцад гаргасан нэхэмжлэгчийн итгэмжлэгдсэн төлөөлөгчийн хүсэлтийн дагуу маргаан бүхий архитектур төлөвлөлтийн даалгавар, түүний хавсралт барилгажих талбайн схем зургийг, загвар зургийн хамт түдгэлзүүлснээр гуравдагч этгээд учрах хохирлыг захиргааны актын биелэлтийг түдгэлзүүлээгүйн улмаас учрах хохиролтой харьцуулж дүгнээд шүүх маргаан бүхий захиргааны актыг түдгэлзүүлж шийдвэрлэсэн⁶⁰”,

Жишээ 2.

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

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

Судлаачид “ноцтой хохирол” гэх асуудлыг захиргааны хэрэг хянан шийдвэрлэх ажиллагааны явцад хүний амьд явах эрх, өмчлөх эрх зэрэг үндсэн эрхийг хамгаалах эрх зүйн урьдчилсан хамгаалалтын зорилготой нягт холбоотойгоор тайлбарлагдах ёстой⁶². Харин “илт хохирол учруулах” гэдгийг хохирол бодитоор учирсан, эсхүл хохирол учруулахуйц нөхцөл нүүрлэсэн, зайлбаргүй бүрдсэн байх гэсэн 2 агуулгаар илэрхийлнэ⁶³ зэргээр тайлбарлажээ.

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

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

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

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

59 Мөн тэнд, 90 дэх тал.

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

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

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

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

байдал үүсэж, хүний өмчлөх эрх зөрчигдөхөөр байвал ноцтой хохирол хэмээн үзэж байна⁶⁴.

3.3. Урьдчилсан хамгаалалтын олон улсын эрх зүйн зохицуулалт

Орчин үед хүн, хуулийн этгээдийн эрх, хууль ёсны ашиг сонирхлыг шүүхийн журмаар урьдчилсан хамгаалахад чиглэгдсэн эрх зүйн “урьдчилсан хамгаалалт”-ын институтийн судалгаа иргэнлэг ба нийтлэг эрх зүйн бүлд хамаарах улс орнуудад харилцан адилгүй нэршлийг дор өөр өөрийн гэсэн онцлогтойгоор зохицуулж байна⁶⁵.

Тухайлбал, нийтлэг эрх зүйн бүлд хамаарах орнуудад “урьдчилсан хамгаалалт”-ын зохицуулалтыг хүн болон эд юмст хамаарах байдлаар нь “injunction”, “prejudgment writ of attachment” болон “interim measure of protection/order” зэрэг ойлголтоор илэрхийлж, тодорхой тохиолдлуудад ялгамжтай байдлаар хэрэглэж байгаа бол иргэнлэг эрх зүйн бүлд хамаарах Бүгд Найрамдах Франц Улс, Швейцар зэрэг улсад энэ төрлийн арга хэмжээг “saisie” болон “refere” гэх зэргээр урьдчилан болон хамгаалах шинжтэй арга хэмжээ хэмээн тус тусад нь тодорхой зааглан байна⁶⁶.

Зөвхөн ХБНГУ-ын тухайд авч үзэхэд тус улсын захиргааны шүүхийн тухай хуульд эрх зүйн урьдчилсан хамгаалалтын “хойшлуулах үйлчилгээ” /80, 80а 80б зүйл/ болон “түр хугацааны зохицуулалт” /123/ гэх хоёр ялгамжтай зохицуулалтыг хуульчилсан. Өөрөөр хэлбэл энэхүү хоёр хэлбэр нь тэргүүн эгнээнд захиргааны байгууллагаас тухайн актыг биелүүлэх явдлыг сааруулан зогсоож, ингэснээр тус актыг гомдол гаргагчид сөрөг нөлөө үзүүлэх боломжгүй болгодгоороо төсөөтэй хэдий ч хоорондоо тодорхой ялгаатай⁶⁷.

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

65 Мөн тэнд, 27 дахь тал.

66 Мөн тэнд, 28 дахь тал.

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

ДҮГНЭЛТ

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

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

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

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

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

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

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

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

САНАЛ

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

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

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

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

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

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

НОМ ЗҮЙ

I. Хууль тогтоомж, тогтоол шийдвэр

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

II. Монгол хэл дээрх эх сурвалж

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

III. Гадаад хэл дээрх эх сурвалж

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

