

ЗАХИРГААНЫ БАЙГУУЛЛАГЫН ШИЙДВЭР ГАРГАХ АЖИЛЛАГАА, ТҮҮНИЙ ХЭРЭГЖИЛТ

Б. Атарбаяр . Дотоод хэргийн их
сургуулийн магистрант

Товчлол: Энэхүү тгүүлэлд нэгдгээрт, захиргааны байгууллагын шийдвэр гаргах ажиллагаа, холбогдох нэр томъёог тодорхойлох, хоёрдугаарт, захиргааны шийдвэр гаргах ажиллагаа, тгүний практик хэрэгжилтийг судалж, тулгамдаж буй асуудлыг тодорхойлохыг хичээллээ.

Төлхөөрөг. Захиргааны байгууллага, захиргааны шийдвэр, захиргааны акт, захиргааны гэрээ.

Удиртгал. ЗЕХ-ын эзэл баримтлал нь эх газрын эрх зүйн системийн ойлголт, хандлагад тулгуурлан боловсруулагдсан бөгд ЗЕХ нь Монгол Улсын эрх зүй, нийгэм, эдийн засаг, улс төр, шүүхийн үйл ажиллагаанд эзлэх өр нөлөө, ач холбогдлыг урьдчилан тодорхойлоход хэцүү боловч, бидний тгсүүлж байгаагаар энэхүү хууль хичин тгүлдөр болж үйлчилснээр, мөн уг хуулийг сахин мөрдүүлэх талаарх тодорхой хэргүүдийн шүүхийн шийдвэрийн дагуу, Монгол Улсад хариуцлагатай, үйл ажиллагаа хуульд нийцүүлэн явуулдаг, ялангуяа хүний эрхийг хязгаарлах, хүндх өр дагавар бүхий шийдвэр гаргах нхцүлд баримтлах стандарт процедуртай захиргаатай болж хэвшинэ гэсэн практик өр дөн хүлээгдэж байсан.

ЗЕХ-ын хэрэгжилтийг хичин тгүлдөр болсон өдрөөс буюу 2016 оны 07 дугаар сарын 01-нээс 12 дугаар сарыг дуустал хугацаанд 21 аймаг, аймгийн төвийн сум, нийслэл, 8 дүүргийн нутгийн өөрөө удирдах болон захиргааны байгууллагын хүрээнд хийсэн мониторингийн дүнг¹ Нээлттэй Нийгэм Форум 2017 оны 7 дугаар сард танилцуулсан. Мөн “Захиргааны ерөнхий хуулийн хэрэгжилтийн өр дагаварт хийсэн өнэлгээ”-г 2018 онд “Эрх зүйн боловсрол академи” Ханс зайдалын сангаас хийсэн.

Эдгээрээс гадна Хууль зүйн өндэсний хүрээлэнгээс “Захиргааны ерөнхий хуулийн хэрэгжилтийн өр дагаврын өнэлгээ”,

¹ http://forum.mn/res_mat/2017/Monitoring.pdf 03/10/2021

“Захиргааны хэрэг шүүхэд хянан шийдвэрлэх тухай хуулийн хэрэгжилтийн үр дагаврын үнэлгээ” зэргийг хийсэн байна. “Захиргааны шийдвэр гаргах ажиллагаа, нийтлэг зөрчлөлд”-ийн талаар Удирдлагын академиас тус тус судалгаа хийжээ. Гэсэн хэдий ч захиргааны байгууллагын шийдвэр гаргах үйл ажиллагаа, түүний хэрэгжилтийн талаарх судалгааны ажил ховор байна. Тиймээс энэхүү сэдвийг сонгон авч, судаллаа.

Энэхүү үргэллийн зорилго нь захиргааны шийдвэр гаргах ажиллагаа, үйл ажиллагааны зарчим зэргийн талаарх ерөнхий хуулийн зохицуулалтын хэрэгжилтийг үнэрсэн хугацаанд захиргааны хэргийн шүүхэд шийдвэрлэгдэж буй захиргааны шийдвэрийн алдаа, оноонд тулгуурлан дүн шинжилгээ хийх болно.

Нэг. Захиргааны байгууллагын шийдвэр гаргах ажиллагааны тухай ойлголт. Захиргааны үйл ажиллагаа нь Захиргааны ерөнхий хуулийн 11 дүгээр зүйл¹-д заасанаар захиргааны акт, захиргааны хэм хэмжээний акт, захиргааны эрх зүйн гэрээ гэсэн гурван хэлбэрээр илрэнэ. Тиймээс ИТХ-аас захиргааны акт гаргах, захиргааны гэрээ байгуулах, эсхүл захиргааны хэм хэмжээний акт батлах замаар захиргааны шийдвэр хэлбэржих боломжтой.

Доктор П.Одгэрэл бэтгэлдээ² Захиргаанаас чиг үүргээ биелүүлэх явцад иргэн хуулийн этгээдтэй байнга харилцаанд орж байдаг. Захиргааны байгууллага тухайн тохиолдолд биелүүлэх үүрэг, түүний онцлог шинж, тухайн нөхцөл байдлаас хамааран хэрхэн яаж, ямар арга хэлбэрээр бусадтай харилцах нь илүү үр дүнтэй байгааг урьдчилан тооцдог.

Захиргааны үйл ажиллагааны сонгодог хэлбэр болох захиргааны акт, захиргааны гэрээ нь эрх зүйн шинжлэх ухааны хувьсал үүрчлөлт, болон эрх зүйт төрийн шаардлагад нийцэн мөрдөхийн зэрэгцээ үүр шинэ хэлбэрүүд бий болж байна гэжээ.

Харин доктор (Sc.D) Ж.Долгорсүрэн: захиргааны үйл ажиллагааны хэлбэрийг “захиргааны байгууллагын чиг үүргийн практик биелэл, хэрэгжүүлэх тодорхой үйлдэл, түүний гадаад

¹ Захиргааны ерөнхий хууль. 2015 он. Төрийн мэдээлэл №28

² Захиргааны эрх зүйн ерөнхий анги. УБ., 2016 он.

илрэлийг хэлнэ¹ гэжээ. Мөн нийтэй холбоотойгоор цагдаагийн байгууллагын захиргааны нийл ажиллагааны хэлбэрийг эрх зүйн ба эрх зүйн бус гэж хоёр ндсэн хэсэгт хуваана. Эрх зүйн хэлбэрт цагдаагийн нийл ажиллагааг хэрэгжүүлэх субъектын эрх хэмжээнээс хамаарсан төрийн гүйцэтгэх, удирдах, хууль тогтоомжид захирагдах шинж тод ажиглагдах бөгөөд эрхийн болон захиргааны эрх зүйн арга, арга хэрэглэлийг ашиглан цагдаагийн байгууллагын зорилт, чиг үүргийг амьдралд хэрэгжүүлэх ажиллагаа нь энэ хэлбэрээр хийгдэнэ.

Захиргааны нийл ажиллагааны эрх зүйн бус хэлбэрт олон нийт-зохион байгуулалтын арга хэмжээ, зохион байгуулалт-техникийн нийлдэл тус тус багтана. Эдгээр нь хууль зүйн ямар нэг үр дагаврыг өөртөө агуулдаггүйгээрээ цагдаагийн захиргааны нийл ажиллагааны эрх зүйн хэлбэрээс ядгагдана. Өөрөөр хэлбэл, тэр нь нэг талын захирах эрх мэдэлтэй холбоогүй, эрх зүйн шинэ хэм хэмжээ тогтоодоггүй бөгөөд эрх зүйн харилцаа өөсөх, өөрчлөгдөх, дуусгавар болох зэрэг хууль зүйн үр дагаварт хөргэдэггүй / цэвэр/ олон нийт-зохион байгуулалтын арга хэмжээ юм.

Судлаачдын нээл баримтлалыг харьцуулан харахад хэлбэржсэн ба хэлбэржээгүй ангилал нь эрх зүйн болон эрх зүй бус хэлбэрийн ангилалттай дийцэж ойлгогдохоор байна.

Захиргааны акт гаргах, захиргааны гэрээ байгуулах нийл ажиллагаа нь “Захиргааны шийдвэр гаргах ажиллагаа”-нд хамаарахыг ЗЕХ12.1-д хуульчилж өгсөн бөгөөд дээр тайлбарласан үргүн утгаар биш харин нарийвчлан тодорхой хэсгийг нь хамруулсан байна /ЗЕХ12.2-р хэм хэмжээний акт гаргах ажиллагааг тусгаарласан байна/.

Захиргааны шийдвэр гаргах ажиллагаа гэдэгт нарийвчилсан утгаараа захиргааны акт, болон захиргааны гэрээтэй холбоотой нийл ажиллагаа өөрөөр хэлбэл захиргааны байгууллагын захиргааны акт гаргах урьдчилсан нөхцөл шаардлагыг шалгах, төсөл бэлтгэх, батлах хийгээд захиргааны гэрээг байгуулахад чиглэсэн гадагш нөлөөлөл бөхий нийлдлийг ойлгоно.

Захиргааны шийдвэр гаргах ажиллагаа нь дараах хоёр ндсэн шалгууртай. Үүнд:

¹ Монгол Улсын цагдаагийн эрх зүйн курс. УБ., 2014 он.

- Зөвхөн захиргааны байгууллага захиргааны шийдвэр гаргах ажиллагааг удирдан явуулна. Захиргааны байгууллага гэдэгт ЗЕХ-н 5т заасныг ойлгоно.
- Захиргааны байгууллагын шийдэл болгон захиргааны шийдвэр гаргах ажиллагаанд хамаарахгүй. Дараах шинж бөхий шийдэл захиргааны шийдвэр гаргах ажиллагаанд хамаарна. А.Захиргааны акт гаргах эсвэл захиргааны гэрээг байгуулахад чиглэсэн байна Б.Гадагш нөхцөл бөхий байна.¹

Захиргааны шийдвэр гаргах ажиллагааны тодорхойлолтын эхний шалгуураар дотогш чиглэсэн бөхий л шийл ажиллагааг тусгаарласан байхад харин хоёр дахь шалгуураар захиргааны акт ба захиргааны гэрээнд чиглээгүй шийл ажиллагааг тусад нь авч үзсэн байна. Иймд гадагш чиглэсэн эрх зүйн үр дагаваргүй шийдэл нь энэхүү тодорхойлолтод хамаарахгүй. Захиргааны шийдвэр гаргах ажиллагааг ийнхүү нарийвчилсан утгаар авч үзсэн нь захиргаа шийл ажиллагаандаа ихэвчлэн хэрэглэдэг сонгодог эрх зүйн хэлбэр болох захиргааны акт ба захиргааны гэрээний зохицуулалт чухал ач холбогдолтойн илрэл юм.

ЗЕХиар захиргааны байгууллагад тухайн шийдвэрт хамаарал бөхий нотлох баримтыг цуглуулах үүргийг хэлээлгэсэн гол зорилго нь захиргаа үүргийн үзэмж, дур зоргоор бус хуулиар тогтоосон хэмжээ хязгаарын хүрээнд үүнээс үүр сонголт байгаагүй гэдгийг тухайн шийдвэрийн улмаас эрх нь хүнд гдүж болзошгүй этгээдэд ойлгуулж, хүлээн зөвшөөрүүлэхэд чиглэсэн байдаг.

Захиргааны байгууллага нь захиргааны шийдвэрийг гаргахдаа: үүр нөхцөлтэй байх, зорилгодоо нийцсэн, бодит нөхцөлд тохирсон, үндэслэл бөхий байх зэрэг тусгай зарчмыг хэрэгжүүлэх хүрээнд мөн хуулийн 24 (нөхцөл байдлыг тогтоох) 25 (нотлох баримт цуглуулах) дугаар зүйлд заасан ажиллагааг зайлшгүй хийх үүрэгтэй.

Хоёр. Захиргааны байгууллагын шийдвэрийн практик хэрэгжилт. Дээрх судалгаанаас харахад захиргааны акт гаргах

¹ Д.Сүмбид "Захиргааны ерөнхий хуулийн үзэл баримтлал, хэрэглээ" /2017 он/

явцдаа нэг хэсэг л байдлыг хангалтгүй судлах, сонсох ажиллагаа хийхгүй байх, эсхүл нэг зорилгоор хийгдсэн хэлэлцүүлгийн нэг сонсох ажиллагааг хийсэн мэтээр тайлагнах” зэрэг нь ЗЕХ-ын хэрэгжүүлэхдээ захиргааны байгууллагын гаргаж буй алдаа, зөрчил гарсаар байгааг дурдсан байна.

Захиргааны хэргийн шүүхэд хэрэг хянан шийдвэрлэх ажиллагааны дахь ЗЕХ-ын хэрэглээ- Захиргааны хэргийн анхан шатны шүүхүүдээр 2017 оны 1 дүгээр сараас 7 дугаар сарыг хүртэлх хугацаанд дүн шинжилгээ хийж үзвэл: Шүүхийн шийдвэрийн цахим санд 2017 оны 11 дүгээр сарын 06-ны өдрийн байдлаар дээр дурдсан хугацаанд анхан шатны захиргааны хэргийн шүүхүүдээр шийдвэрлэсэн нийт 920 хэргийн шийдвэр нийтлэгдсэн байгаагаас Нийслэл дэх захиргааны хэргийн анхан шатны шүүхийн 63, орон нутаг дахь захиргааны хэргийн анхан шатны шүүхийн 77, нийт 140 шийдвэрт ЗЕХ ямар нэг байдлаар хэрэглэгдсэн байна. Маргааны төрлийн хувьд төрийн албан хаагчийн хөдөлмөрийн харилцаатай холбоотой захиргааны шийдвэр бөхий хэрэгт хамгийн олон (77 шийдвэр), улмаар газар эзэмших, өмчлөх эрхтэй хамааралтай захиргааны шийдвэр бөхий хэрэг (26 шийдвэр) ашигт малтмал, сонгууль төрийн хяналт, шалгалт татварын байгууллагын шийдвэртэй маргасан шүүхийн шийдвэрт ЗЕХ хэрэглэгдсэн байна¹.

Энэ нь тухайн маргаанд хэлэлцэгдсэн захиргааны шийдвэрт уг хууль хэрэглэгдсэн гэсэн утгыг илэрхийлэхгүй бөгөөд гагцхүү шүүхээс тэдгээр хэргийн нэхэмжлэлийн шаардлагад дурдагдсан захиргааны шийдвэр, өйл ажиллагааг хэлэлцэн шийдвэрлэхдээ ЗЕХ-д нийцсэн эсэх талаас нь дүгнэлт хийж хэргийг шийдвэрлэснийг харуулна. Эдгээр шүүхийн шийдвэрт ЗЕХ уг маргааныг таслан шийдвэрлэх хууль зүйн хэм хэмжээ болж хэрэглэгдэж буй нь захиргааны хэргийн шүүх уг хуулийг хэрэглэж буй практик үзүүлэлтийг харуулахын хажуугаар хуульчид, ихэвчлэн нэхэмжлэгч талын хуульчид энэ хуулийг хэрэглэж захиргааны шийдвэрийг хянуулах, шаардлага, эрмэлзэл, хэрэглээ байгааг мөн харуулж байна. Түүнчлэн зарим тохиолдолд захиргааны талын

¹ Ц.Цогт-“Захиргааны хэргийн шүүх” 2017 он

хуульчид ч гэсэн ЗЕХ-д нийцүүлж захиргаа нийл ажиллагааг явуулж шийдвэрээ гаргасан гэдгээ харуулахын тулд шүүхэд гаргаж буй тайлбар, мэдүүлэгтээ хэрэглэх нь цогцонгоор байдаг.

Нэгдүгээр талаар, нийт 920 хэргээс 140 хэрэгт ЗЕХ хэрэглэгдсэн энэ үзүүлэлт нь захиргааны хэргийн шүүх Захиргааны ерөнхий хуулийг их бага хэрэглэж байна гэж дүгнэх үндэслэл болохгүйг тэмдэглэх хэрэгтэй. Учир нь шүүхээс захиргааны хэргийг захиргааны хэргийг хянан шийдвэрлэх ажиллагаанд ямар тохиолдолд Захиргааны ерөнхий хууль хэрэглэгдэх магадлалтай вэ гэдэгтэй уялдуулан авч үзвэл, захиргааны шийдвэр гаргах процесстой холбоотой бөхийл маргаанд (нөхцөл байдлыг тогтоох, мэдэгдэх, сонсгол явуулах гэх мэт) хэчин төгөлдөр бус болохыг тогтоолгохоор маргаж буй захиргааны акттай холбоотой нэхэмжлэл гарсан зэрэгт хэрэглэгдэх магадлал өндөр юм. Өөгөөр зогсохгүй захиргааны хэм хэмжээний актыг боловсруулах гаргах бөхийл шешет, уг хэм хэмжээний актын агуулга хуульд нийцсэн нэхэмжлэл гаргагчийн эрхийг зөрчсөн эсэхийг тогтоох гэх мэт тохиолдолд зайлшгүй хэрэглэгдэх ёстой.

Дээрх товч судалгаанаас үзвэл, нийт ЗЕХ хэрэглэсэн 140 шийдвэрийн дийлэнх олонход нь (74 хувь) шүүх нэхэмжлэлийн шаардлагыг бөхөлд нь эсхөл зарим хэсгийг нь хангасан байна. Өөрөөр хэлбэл, эндээс шүүх захиргааны нийл ажиллагааг хуульд нийцээгүй, нэхэмжлэгчийн эрхийг зөрчсөн болохыг тогтоосон шийдвэрт ЗЕХ хэрэглэгдэх нь илүүтэй олон байна.¹

Судалгаанд дүн шинжилгээ хийж үзвэл, ЗЕХ-ын 4 дүгээр зүйл- захиргааны нийл ажиллагааны тусгай зарчим, 15 дугаар зүйл- шийдвэр гаргах ажиллагаанд оролцогчийн эрх 24, 25, 26, 27 дугаар зүйл- шийдвэр гаргах ажиллагааны нөхцөл байдлыг урьдчилан тогтоох, оролцогчийг сонсох, сонсох ажиллагааг явуулах журам зэрэг зохицуулалтууд нийтлэг хэрэглэгдсэн байна. Энэ нь захиргааны байгууллагын нийл ажиллагаа ЗЕХ-д заасан тусгай зарчимд нийцсэн эсэх, шийдвэр гаргах ажиллагаанд өртөж буй оролцогчийн эрхийг хангах, гаргаж буй шийдвэр нь хэлбэр, агуулгын хувьд шаардлага хангасан эсэх зэрэг асуудал

¹ Ц.Цогт-“Захиргааны хэргийн шүүх” 2017 он

хэлэлцэгдэж байгааг илтгэж байгаа бөгөөд Захиргааны ерөнхий хуулийн эдгээр зохицуулалт захиргааны байгууллагын нийл ажиллагаанд хангалттай хэрэглэгдэхгүй, хэрэглэгдсэн ч шаардлага хангахгүй байгааг харуулна.

Ялангуяа шүүхээр шийдвэрлэгдэж буй хэргүүдэд захиргааны нийл ажиллагаанд баримтлах тусгай зарчим шийдвэр гаргах ажиллагаанд оролцогчийг сонсох (ЗЕХ-н 26) захиргааны актыг гаргах бодит нөхцөл байдал, хууль зүйн үндэслэлийг уг актад заах (40.2.3) шаардлага хангагдахгүй байх тохиолдол төгөөмэл, хамгийн их давтамжтай байгаа нь дээрх судалгаагаар тогтоогдсон.

Дүгнэлт. Захиргааны байгууллага иргэдийн эрэлт хүсэлтийн үндсэн дээр тодорхой эд юмсын эсхөл эрх зүйн асуудлаар захиргааны шийдвэр гаргах ажиллагаа явагддаг. Захиргааны шийдвэр гаргах ажиллагаа нь материаллаг эрх зүйг хэрэглэх, хэрэгжүүлэхэд чиглэдэг бөгөөд төрийн бусад шийдвэр гаргах нийл ажиллагаатай нэгэн адил байгууллага чиг үүргээ биелүүлэхэд туслах чиг үүргийг гүйцэтгэдэг. Захиргааны шийдвэр гаргах ажиллагаа гэдэгт нарийвчилсан утгаараа захиргааны акт, болон захиргааны гэрээтэй холбоотой нийл ажиллагаа өөрөө хэлбэл захиргааны байгууллагын захиргааны акт гаргах урьдчилсан нөхцөл шаардлагыг шалгах, төсөл бэлтгэх батлах хийгээд захиргааны гэрээг байгуулахад чиглэсэн гадагш нөхцөлөө бэхий үйлдлийг ойлгодог байна.

Дээрх практик судалгаануудад дүн шинжилгээ хийж үзвэл, ЗЕХ-ын 4 дүгээр зүйл, Захиргааны нийл ажиллагааны тусгай зарчим, ЗЕХ-ын 15 дугаар зүйл- шийдвэр гаргах ажиллагаанд оролцогчийн эрх 24, 25, 26, 27 дугаар зүйл- шийдвэр гаргах ажиллагааны нөхцөл байдлыг урьдчилан тогтоох, оролцогчийг сонсох, сонсох ажиллагааг явуулах журам зэрэг зохицуулалтууд нийтлэг хэрэглэгдсэн байна. Энэ нь захиргааны байгууллагын нийл ажиллагаа ЗЕХ-д заасан тусгай зарчимд нийцсэн эсэх, шийдвэр гаргах ажиллагаанд өртөж буй оролцогчийн эрхийг хангах, гаргаж буй шийдвэр нь хэлбэр, агуулгын хувьд шаардлага хангасан эсэх зэрэг асуудал хэлэлцэгдэж байгааг илтгэж байгаа бөгөөд ЗЕХ-ын эдгээр зохицуулалт захиргааны байгууллагын нийл ажиллагаанд хангалттай хэрэглэгдэхгүй, хэрэглэгдсэн ч шаардлага хангахгүй

байгааг харуулна. Ялангуяа шүүхээр шийдвэрлэгдэж буй хэргүүдэд захиргааны ёйл ажиллагаанд баримтлах тусгай зарчим шийдвэр гаргах ажиллагаанд оролцогчийг сонсох (ЗЕХ-н 26) захиргааны актыг гаргах бодит нөхцөл байдал, хууль зүйн үндэслэлийг уг актад заах (40.2.3) шаардлага хангагдахгүй байх тохиолдол түүгээмэл, хамгийн их давтамжтай байгаа нь дээрх судалгаагаар тогтоогдсон.