

ЗАХИРГААНЫ БАЙГУУЛЛАГЫН ШИЙДВЭР ГАРГАХ АЖИЛЛАГААНЫ ӨНӨӨГИЙН БАЙДАЛД ХИЙСЭН ШИНЖИЛГЭЭ

Б.Атарбаяр
*Эрх зүйн магистрант,
цагдаагийн хошууч*

Товчлол. Захиргааны байгууллага нь хуулиар олгогдсон эрх хэмжээтэй бүтэцтэй, алба хаагчидтай, төсөвтэй, шийдвэр гаргах сонголт хийх эрх мэдэлтэй абйдаг онцлог нь төрийн гүйцэтгэх эрх мэдлийн байгууллагаас эрх мэдлээ хэтрүүлэн хэрэглэх буюу урвуулах магадлал төдий чинээ ихэсддэг.

Энэхүү өгүүлэлд захиргааны байгууллагаас гаргах шийдвэр гаргах үйл ажиллагааны өнөөгийн байдал, тулгарч байгаа зарим хүндрэл бэрхшээл, түүнийг шийдвэрлэх зарим арга замын талаар товч авч үзсэн болно.

Түлхүүр үг. Захиргааны байгууллага, захиргааны шийдвэр, эрх бүхий албан тушаалтан, төрийн албаны маргаан,

Удиртгал хэсэг. Монгол Улсад 1992 онд Үндсэн хууль батлагдснаас хойш улс төр, нийгэм, эдийн засгийн тогтолцоо өөрчлөгдөж, “эрх зүй”-т төрийг байгуулах зорилгод чиглэсэн. Энэ цагаас эхлэн дотоодын эрх зүйн хэм хэмжээний зорилго, агуулгаар нь нийтийн болон хувийн эрх зүй гэсэн үндсэн хоёр хэсэгт ангилсан бөгөөд ялангуяа нийтийн эрх зүйн хүрээнд хамаарах салбаруудын зорилго, агуулга, мөн чанар үндсэндээ өөрчлөгдсөн. Үүний нэг нь захиргааны эрх зүй юм.

Орчин үеийн захиргааны эрх зүй нь захиргаа, иргэдийн хоорондын харилцааг зохицуулж, захиргаанаас иргэдэд эрх ба үүргийг бий болгосон байдаг. Эрх зүй төрийн нэг гол зарчим нь төрийн гүйцэтгэх эрх мэдлийн хүрээнд иргэдийн эрх ашгийг хамгаалах эрх зүйн тогтолцоог бүрдүүлэх явдал юм. Энэ нь захиргаанаас эрх зүйн давуу байдлаа ашиглаж, иргэдийн болон нийтийн ашиг сонирхолыг хохироохоос сэргийлэхэд оршдог. Захиргаа нь нийгмийн бүх салбарыг хамарч маш өргөн хүрээгээр үйл ажиллагаа явуулдаг учраас тухайн салбаруудын захиргаатай холбоотой харилцааг зохицуулсан хэм хэмжээнүүд захиргааны эрх зүйд хамаардаг.

Монгол Улс захиргааны байгууллагаас захиргааны шийдвэр гаргаж, тодорхой нийгмийн харилцааг зохицуулж ирсэн түүхэн уламжлалтай билээ. Монгол Улсын 1992 оны шинэ Үндсэн хуулиас хойш Засгийн газрын 1993 оны 11 дүгээр сарын 3-ны өдрийн 162 дугаар тогтоолоор Аймаг, нийслэлийн Засаг дарга (хотын Ардын Хурлын гүйцэтгэх захиргаа)-аас нутаг дэвсгэртээ нийтээр дагаж мөрдүүлэхээр гаргасан шийдвэрийг хянах журам, 1997 оны 8 дугаар сарын 13-ны өдрийн 178 дугаар тогтоолоор “Яам, тохируулагч агентлагаас нийтээр дагаж мөрдүүлэхээр гаргасан эрх зүйн баримт бичгийг хянаж бүртгэх журам”, Засгийн газрын 2003 оны 1 дүгээр сарын 15-ны өдрийн 8 дугаар тогтоолоор “Монгол Улсын сайд, аймаг, нийслэлийн Засаг дарга, агентлагийн даргын нийтээр дагаж мөрдүүлэхээр гаргасан шийдвэрийг хянаж бүртгэх журам”, 2010 оны 5 дугаар сарын 19-ний 119 дүгээр тогтоолоор “Захиргааны хэм хэмжээ тогтоосон шийдвэр гаргах журам”-ыг батлан мөрдүүлэх замаар хэрэгжүүлэн ирсэн билээ.¹

¹ Ариунжаргал Ц, Батсуурь М, Ганзориг Д, Одгэрэл П, Сарангэрэл А, Сүнжид Д нар “Монгол Улсын захиргааны ерөнхий хуулийн тайлбар” (судалгаа, хэрэглээний), УБ., 2017 он. 274 дэх тал.

Захиргааны байгууллагын шийдвэр нь иргэдийн эрэлт хүсэлтийн үндсэн дээр тодорхой эд юмсын эсхүл эрх зүйн асуудлаас бий болж гардаг тодорхой үйл ажиллагаа юм. Захиргааны байгууллага нь төрийг төлөөлж тусгай эрх эдлэх эрх зүйн субъект тул хууль, хэм хэмжээний актаар тусгайлан зохицуулсан шийдвэр гаргах ажиллагааны журмыг баримтлах үүрэгтэй. Тиймдээ ч захиргааны байгууллагын шийдвэр нь алдаа дутагдалтай буюу шийдвэр гаргах ажиллагаанд баримтлах журмыг зөрчсөн, түүнийг дагаж баримтлаагүй байвал шүүх дээр захиргааны байгууллагын алдаанд тооцогддог эрх зүйн асуудлуудын нэг юм.

Үндсэн хэсэг. Шүүхийн ерөнхий зөвлөлөөс гаргасан шүүн таслах ажиллагааны 2020 оны Захиргааны хэргийн хувьд газрын маргаан 18 хэргээр буюу 5.5 хувиар, тендерийн маргаан 34 хэргээр буюу 45.9 хувиар, сонгуулийн маргаан 38 хэргээр буюу 4.8 дахин, тусгай зөвшөөрөлтэй холбоотой маргаан 16 хэргээр буюу 2 дахин, нийгмийн даатгалтай холбоотой маргаан 7 хэргээр буюу 21.2 хувиар, эд хөрөнгийн бүртгэлтэй холбоотой маргаан 1 хэргээр буюу 2 хувиар тус тус өссөн байна.

Харин төрийн албаны маргаан 73 хэргээр буюу 26.8 хувиар, төрийн хяналт шалгалттай холбоотой маргаан 21 хэргээр буюу 14.8 хувиар, ашигт малтмалтай холбоотой маргаан 19 хэргээр буюу 14.8 хувиар, татварын маргаан 37 буюу 41.4 хувиар, иргэний бүртгэлтэй холбоотой маргаан 9 буюу 25.7 хувиар, хуулийн этгээдийн бүртгэлтэй холбоотой маргаан 17 хэргээр буюу 54.8 хувиар, барилгын тусгай зөвшөөрөлтэй холбоотой маргаан 7 хэргээр буюу 36.8 хувиар, авто тээвэр, авто тээврийн улсын байцаагчийн акттай холбоотой маргаан 4 хэргээр буюу 26.7 хувиар тус тус буурсан үзүүлэлттэй байна.²

Монгол Улсад захиргааны үйл ажиллагааны суурь харилцааг бүхэлд нь анх удаа нэгтгэн зохицуулж, улмаар иргэнд ээлтэй захиргаа бий болгож хөгжүүлэхэд голлох үүрэг гүйцэтгэх цоо шинэ Захиргааны ерөнхий хууль батлагдан гарч 2016 оны 7-р сарын 1-ний өдрөөс мөрдөгдөж эхэлснээс хойш 6 жил өнгөрсөн байна. Эхний жилүүдэд захиргааны үйл ажиллагаа энэхүү зохицуулалтыг нэг мөр ойлгож хэрэгжүүлэхэд саад бэрхшээл тулгарах нь мэдээж байсан юм.

Практик дээр хамгийн их гардаг маргаан болох төрийн албаны маргаан, газрын маргаан байх бөгөөд практикт хэрэгжиж буй захиргааны шийдвэр гаргах ажиллагаанд дүн шинжилгээ хийж, зарим маргаанаар сонгож авсан. Энэхүү маргаанд хэрэглэгддэг ЗЕХ-н шийдвэр гаргах ажиллагааны зүйл заалт болон төрийн албан хаагчид сахилгын шийтгэл ноогдуулах болон халах шийдвэр гаргахдаа баримталдаг нарийвчилсан журам, түүнчлэн газрын тухай хууль, түүний зүйл заалтыг тайлбарласан зөвлөмж зэрэгт дүн шинжилгээ хийхийг оролдлоо.

Нэг. Төрийн албаны маргааны шүүхийн шийдвэрт хийсэн дүн шинжилгээ

Төрийн албан хаагчид сахилгын шийтгэл оногдуулсан захиргааны байгууллагын шийдвэр болон төрийн албан хаагчийг ажлаас халсан шийдвэрүүд ихэнхдээ маргаан үүсгэдэг. Энэхүү шийдвэрүүдийг гаргахдаа Захиргааны байгууллагаас ихэнхдээ Төрийн албаны тухай хуулийн зүйл заалтан дээр үндэслэн шийдвэр гаргадаг.

Төрийн албаны маргаануудыг судлан авч үзвэл Захиргааны шийдвэр гаргаж байгаа этгээд нь хуулиар олгогдсон бүрэн эрхийнхээ хүрээнд шийдвэрээ гаргадаг дээр маргаагүй бөгөөд зөвхөн хуулийн үндэслэл сонгохдоо эсвэл захиргааны шийдвэр гаргах ажиллагаанд журам баримтлаагүйгээс мөн зохих ёсоор шалгалт хийгээгүйгээс дээрх эрх зүйн үр

² <http://www.judoinstitute.mn/main/252--2020-.html/> /Монгол Улсын Шүүхийн тайлан 2020 он/

дагаварууд гарсан байна. Тухайлбал, үндэслэлгүйгээр ажилаас халсан, үндэслэлгүйгээр сахилгын шийтгэл ноогдуулсан гэх мэт.

Түүнчлэн Төрийн албаны тухай хуулийн 22 дугаар зүйл (төрийн жинхэнэ албан тушаалд тавих нийтлэг шаардлага), 23 дугаар зүйл (төрийн жинхэнэ албан тушаалд тавигдах тусгай шаардлага) 39 дугаар зүйл (Төрийн жинхэнэ албан хаагчийн үйл ажиллагаанд хориглох зүйл), 47 дугаар зүйл (Төрийн жинхэнэ албан хаагчийг албан тушаалаас нь халах), 48 дугаар зүйл (Төрийн жинхэнэ албан хаагчид сахилгын шийтгэл ноогдуулах)³ зэрэг хуулийн зүйл заалтуудыг үндэслэдэг байна.

Төрийн албаны тухай хууль, Монгол Улсын Засгийн газрын тухай хуулийн болон Засаг Захиргаа нутаг дэвсгэр нэгж түүний удирдлагын тухай хуулинд захиргааны байгууллагын ялангуяа төрийн албан хаагчид эрх зүйн үр дагавар үүсгэх шийдвэр гаргахдаа баримтлах нарийн зохицуулалтгүй байгаа тул Захиргааны ерөнхий хуулинд⁴ заасан захиргааны шийдвэр гаргах ажиллагаанд баримтлах журмыг барихаар байна.

Түүнчлэн Монгол Улсын сайд, ЗГХЭГ-ын дарга, Төрийн албаны зөвлөлийн дарга 2019 оны Төрийн жинхэнэ албан хаагчид сахилгын шийтгэл ноогдуулах, түүнд гомдол гаргах журам байдаг бөгөөд тус журамд: Төрийн жинхэнэ албан хаагчид Төрийн албаны тухай хууль, энэхүү журам, тэдгээрт нийцүүлсэн төрийн байгууллагын дотоод журмыг баримтлан дараах үндэслэлээр сахилгын шийтгэл ноогдуулна. Үүнд:

- Төрийн албаны тухай хуулийн 37 дугаар зүйлд заасан нийтлэг үүргийг зөрчсөн
- Төрийн албаны тухай хуулийн 39 дүгээр зүйлд заасан хориглох зүйлийг зөрчсөн
- Хууль тогтоомж, албан тушаалын тодорхойлолтод заасан албан үүргээ биелүүлээгүй
- Төрийн байгууллагын үйл ажиллагаанд хууль тогтоомж, Засгийн газрын шийдвэрээр тогтоосон журмыг зөрчсөн үйлдэлд сахилгын шийтгэл ноогдуулахаар заасан байдаг.

Дээрх шүүхийн шийдвэрүүдийн сахилгын шийтгэл ноогдуулсан захиргааны актууд бүгд эдгээр хуулийн зүйл заалтыг баримталсан байна.⁵

Төрийн албан хаагчид сахилгын шийтгэл ноогдуулахдаа дараах зарчмыг баримтална. Үүнд:

- Хариуцлага гарцаагүй байх
- Сахилгын шийтгэл зөрчлийн шинж байдалд тохирсон байх
- Сахилгын шийтгэлийг давхардуулан ноогдуулахгүй байх
- Ил тод байх
- Хууль зүйн үндэслэлтэй байх

Сахилгын шийтгэл ноогдуулах үндэслэлийг шалгах. Сахилгын зөрчлийн шинжтэй үйлдэл, эс үйлдэхүүн талаар гомдол гаргасан, мэдээлсэн, эсхүл холбогдох баримтыг илрүүлсэн нь шалгалт явуулах үндэслэл болно. Албан хаагчид сахилгын шийтгэл ноогдуулах үндэслэл байгаа эсэхийг тухайн албан хаагчийн дээд шатны албан тушаалтан эсхүл тухайн байгууллагын дотоод хяналт, шалгалтын нэгж албан тушаалтан шалган тогтооно.

Сахилгын шийтгэл ноогдуулах үндэслэлийг шалгах хугацаа 14 хоног байна. Зайлшгүй нэмэлт шалгалт хийх, баримт цуглуулах шаардлагатай гэж үзвэл шалгах хугацааг

³ Төрийн мэдээлэл. 2018. №1. Төрийн албаны тухай хууль

⁴ Төрийн мэдээлэл. 2015. №28. Захиргааны ерөнхий хууль

⁵ Монгол Улсын сайд, ЗГХЭГ-ын дарга, Төрийн албаны зөвлөлийн дарга 2019 оны Төрийн жинхэнэ албан хаагчид сахилгын шийтгэл ноогдуулах, түүнд гомдол гаргах журам

байгууллагын удирдлага 14 хоногоор сунгаж болно. Түүнчлэн гомдол, мэдээлэл, баримтын дагуу шалгагч дараах ажиллагааг гүйцэтгэнэ.

- Гомдол, мэдээллийг хүлээн авснаас хойш 3 хоногийн дотор тухайн албан хаагчаас бичгээр тайлбар авах
- Шаардлагатай бол гомдол гаргагчтай уулзаж тайлбар, тодруулга авах
- Шаардлагатай мэдээ, мэдээллийг цуглуулах
- Гаргасан зөрчлийн шинж байдал, учруулсан хохирлын хэмжээг тогтоох
- Цуглуулсан мэдээ, баримтад дүн шинжилгээ хийж дүгнэлт гаргана.

Үүний дараа сахилгын шийтгэл ноогдуулах үндэслэл тогтоогдоогүй тухай, сахилгын шийтгэл ноогдуулах тухай эдгээр дүгнэлтийн аль нэгийг гаргаж, албан хаагчийг томилсон эрх бүхий албан тушаалтанд танилцуулна хэмээн тус журамд заасан байх бөгөөд дээр дурдсан маргааш, шийдвэрүүдийн 8 болон 10 нь тус бүр Захиргааны ерөнхий хуулийн 24 дүгээр зүйл болох 24.1, 24.2-т “Захиргааны байгууллага захиргааны шийдвэр гаргах ажиллагаанд хамаарах бодит нөхцөл байдлыг тогтооно”, “...бодит нөхцөл байдлыг тогтооход ач холбогдол бүхий шаардлагатай ажиллагаа хийх, нотлох баримт цуглуулах, үнэлэх үүргээ биелүүлээгүй гэж шүүх үзсэн байна.

Захиргааны ерөнхий хуульд заасан Захиргааны байгууллагын шийдвэр гаргах ажиллагааны журмыг мөрдөөгүйн дээрээс нарийвчилсан журмаа ч баримтлаагүй нь харагдаж байна.

Түүнчлэн шалгалтаар албан хаагчид сахилгын шийтгэл ноогдуулах үндэслэл тогтоогдсон гэж үзвэл шалгагч үндэслэл, холбогдох баримт материалыг зөрчил гаргасан албан хаагчид урьдчилан танилцуулж тэмдэглэл үйлдэн, гарын үсэг зууруулна. Зөрчилд холбогдсон албан хаагч дүгнэлттэй танилцах, эсхүл гарын үсэг зурахаас татгалзсан тохиолдолд энэ тухай тэмдэглэл үйлдэж, шалгалтын материалд хавсаргана. Тухайн албан хаагч шалгалтын материалтай танилцаж, тайлбар гаргах, нэмэлт шалгалт хийлгэх тухай бичгээр хүсэлт гаргах эрхтэй байдаг.

Энэхүү ойлголт нь Захиргааны ерөнхий хуулийн 4.2.6-д “бусдын эрх, хууль ёсны ашиг сонирхлыг хөндсөн захиргааны шийдвэр гаргах тохиолдолд тэдгээрт урьдчилсан мэдэгдэх, оролцоог нь хангах:”, 26 дугаар зүйлийн 26.1-д “Захиргааны акт, захиргааны гэрээг батлан гаргахын өмнө эрх, хууль ёсны ашиг сонирхол нь хөндөгдөж болзошгүй этгээдэд захиргааны шийдвэр гаргахад ач холбогдол бүхий нөхцөл байдлын талаар тайлбар, санал гаргах боломж олгоно”, 26.2-т “Энэ хуулийн 26.1-д заасан оролцогчоос тайлбар, санал авах ажиллагааг сонсох ажиллагаа гэнэ”, 27 дугаар зүйлийн 27.1-д “Захиргааны шийдвэр гаргах захиргааны байгууллага эрх, хууль ёсны ашиг сонирхол нь хөндөгдөж байгаа этгээдийг тодорхойлно”, 27.5-д “Сонсох ажиллагаа явуулах хугацаа оролцогчийн тайлбар, санал гаргах боломжийг хангасан байна”⁶ гэж заасан хуулийн үндэслэлүүдийн агуулга юм.

Төрийн албанаас халах шийтгэл ноогдуулах. Албан хаагч сахилгын зөрчил удаа дараа гаргаж шийтгэл хүлээсэн, эсхүл зөрчлийн шинж байдал нь тухайн албан хаагчийг төрийн албанд цаашид ажиллуулах боломжгүй гэж үзэх үндэслэлтэй бол албан хаагчид төрийн албанаас халах шийтгэлийг ноогдуулна гэж тус журамд заасан байна.

Энэхүү журманд тусгайлан халах шийтгэл ноогдуулахдаа баримтлах зарчим тусгаагүй учир шийдвэр гаргахдаа Захиргааны ерөнхий хуулийг баримтлахаар байна. Дээр дурдагдсан маргаан, шийдвэрүүдийн зарим нь Захиргааны ерөнхий хуульд заасан шийдвэр гаргах ажиллагаанд баримтлах журмыг баримтлаагүйгээс шүүх дээр шийдвэр нь унасан

⁶ Төрийн мэдээлэл. 2015. №28. Захиргааны ерөнхий хууль

байна. Жишээлбэл, ЗЕХ-ын 4 дүгээр зүйлийн 4.2. Захиргааны үйл ажиллагаанд дараах тусгай зарчмыг баримтална: 4.2.4.-т “үр нөлөөтэй байх”, 4.2.5.-д “зорилгодоо нийцсэн, бодит нөхцөлд тохирсон, шийдвэр нь үндэслэл бүхий байх”, 4.2.6.-д “бусдын эрх, хууль ёсны ашиг сонирхлыг хөндсөн захиргааны шийдвэр гаргах тохиолдолд тэдгээрт урьдчилан мэдэгдэх, оролцоог нь хангах”, 24 дүгээр зүйлийн 24.1.Захиргааны байгууллага захиргааны шийдвэр гаргах ажиллагаанд хамаарах бодит нөхцөл байдлыг тогтооно., 24.2. дахь хэсэгт “Энэ хуулийн 24.1-д заасан бодит нөхцөл байдлыг тогтооход ач холбогдол бүхий шаардлагатай ажиллагаа хийх, нотлох баримтыг цуглуулах, үнэлэх үүргийг захиргааны байгууллага хүлээнэ”, 25 дугаар зүйлийн 25.1. дахь хэсэгт “Захиргааны шийдвэр гаргах ажиллагааны нөхцөл байдлыг тогтооход шаардлагатай нотлох баримтыг захиргааны байгууллага дараах байдлаар цуглуулна” 25.1.1.-д “ач холбогдол бүхий мэдээллийг цуглуулах”, 25.1.2.-д “оролцогчийг сонсох, тайлбар гаргуулах”, 26 дугаар зүйлийн 26.1. дэх хэсэгт “Захиргааны акт, захиргааны гэрээг батлан гаргахын өмнө эрх, хууль ёсны ашиг сонирхол нь хөндөгдөж болзошгүй этгээдэд захиргааны шийдвэр гаргахад ач холбогдол бүхий нөхцөл байдлын талаар тайлбар, санал гаргах боломж олгоно”⁷ гэж тус тус заасныг зөрчсөн байна.

Дүгнэлт. Иргэнийг ажил албан тушаалаас нь халах, сахилгын шийтгэл ноогдуулах зэрэг захиргааны сөрөг үр дагавар бүхий акт гаргахдаа Төрийн албаны тухай хуулиар үндэслэлээ гаргасан боловч шийдвэр гаргахдаа баримтлах Захиргааны ерөхий хууль болон Монгол Улсын сайд, ЗГХЭГ-ын дарга, Төрийн албаны зөвлөлийн дарга нарын 2019 оны Төрийн жинхэнэ албан хаагчид сахилгын шийтгэл ноогдуулах, түүнд гомдол гаргах журмыг огтхон ч баримтлаагүйг шүүхийн шийдвэрүүдээс харж болохоор байна.

Сөрөг үр дагавар бүхий акт гаргахдаа гол хуулийн зүйл заалт болох ЗЕХ-ын 24-р зүйл болох нөхцөл байдлыг тогтоох, 25-р зүйл болох Нотлох баримт цуглуулах 26-р зүйл буюу оролцогчийг сонсох үүргээ биелүүлээгүй байна.

Хүнийг ажлаас халах, сахилгын шийтгэл ноогдуулахдаа албан хаагчид сахилгын шийтгэл ноогдуулах үндэслэл байгаа эсэхийг тухайн албан хаагчийн дээд шатны албан тушаалтан эсхүл тухайн байгууллагын дотоод хяналт, шалгалтын нэгж албан тушаалтан шалган тогтоох, шаардлагатай мэдээ, мэдээллийг цуглуулах, гаргасан зөрчлийн шинж байдал, учруулсан хохирлын хэмжээг тогтоох, цуглуулсан мэдээ, баримтад дүн шинжилгээ хийж, холбогдогч этгээдтэй уулзаж тайлбар, тодруулга авах нь хамгийн чухал байдаг.

Салбар болгон өөрийн онцлогтой Захиргааны шийдвэр гаргахдаа баримтлах журам, хийгдэх ажиллагаа өөр байх онцлогтой байна. Иймд нарийвчилсан хуулинд ЗБШГА-нд баримтлах журмыг салбарын хуулинд тусгах эрх зүйн шаардлага байна гэж үзэхээр байна.

Хоёр. Газрын маргааны шүүхийн шийдвэр болон нарийвчилсан хуулинд хийсэн дүн шинжилгээ. Захиргааны практикт ихээхэн хэрэглэгддэг зарим шийдвэр гаргах ажиллагааг хууль, хэм хэмжээний актаар нарийвчлан зохицуулсан байдаг бөгөөд түүнийг зөрчих нь түгээмэл тохиолддог. Тухайлбал газар эзэмших, зөвшөөрөл олгох үйл ажиллагаа: газар эзэмших хүсэлт гаргах, хүсэлтийг хүлээн авах, буцаах, зөвшөөрөл олгох, гэрээ байгуулах зэрэг үйл ажиллагааг газрын тухай хуулиар зохицуулдаг.

Засаг дарга газар эзэмших зөвшөөрөл олгохдоо үе шат бүхнийг заавал мөрдлөг болгоно. Захиргааны байгууллагаас хууль хэрэглэн шийдвэр гаргахдаа бодит нөхцөл байдлын талаарх тайлбарыг хангалттай бус хийснээс алдаа гаргадаг. Үүнд:

- Тодорхой хуулийн дагуу хянан үзэх шаардлага эсвэл үйл ажиллагаандаа шийдвэр гаргах ажиллагааны журмыг зөрчих, материаллаг хэм хэмжээний тайлбарт шаардлагатай

⁷ Төрийн мэдээлэл. 2015. №28. Захиргааны ерөнхий хууль

тухайн нөхцөл байдал дах зохих хэсгийг хянаж үзээгүй эсвэл хянан тодруулсан үйл ажиллагаа нь шийдвэр гаргах ажиллагаатай холбоогүй байх;

- Нотлох баримт болон мэдээллийг буруу сонгож авах;
- Зохих ач холбогдол бүхий үнэлэлт дүгнэлтээс үндэслэлгүйгээр зайлсхийх;
- Шийдвэр гаргах үед бий болсон бодит нөхцөл байдлын өөрчлөлтийг мэдэж тусгаагүй, эсвэл шийдвэр гаргахдаа авч үзээгүй гэх мэт;

Практикт хамгийн их гардаг маргаан буюу газрын маргаан нь ихэнхдээ газар эзэмшүүлэх захирамжийг хүчингүй болгосон, газар эзэмших эрхийн гэрчилгээг хүчингүй болгосон байдаг. Мөн ашигт малтмалын тусгай зөвшөөрлийг цуцалсан, төрийн хяналт шалгалттай холбоотой нэлээдгүй маргаан гарч байна. Үүнийг дараах хүснэгтээр авч үзлээ.

Хүснэгт № Маргааны өсөлт, бууралт

№	Маргааны төрөл	Он		Өсөлт бууралт	
		2019	2020	Тоо	Хувь
1	Газрын маргаан	329	347	18	5,5
2	Төрийн албаны маргаан	272	199	-73	-26,8
3	Төрийн хяналт шалгалттай холбоотой маргаан	142	121	-21	-14,8

Газрын тухай хуулинд газар эзэмшүүлсэн захирамжийг хүчингүй болгох Газар эзэмших эрхийн гэрчилгээг цуцлах, Газар эзэмших эрх дуусгавар болох зэрэг иргэн, хуулийн этгээдэд сөрөг үр дагавар үүсэх үндэслэлүүдийг тусгаж өгсөн байдаг.

Энэхүү хуулийн нарийвчилсан журмаас дурдах юм бол газар эзэмших эрхийн гэрчилгээг шилжүүлэх, хугацааг сунгах, газрын зориулалтыг өөрчлөх үйл ажиллагааны журам, газар эзэмших, ашиглах эрхийн гэрчилгээ олгох журам, Газрыг улсын тусгай хэрэгцээнд авах, гаргах, түүний хэмжээ, заагийг тогтоох, ашиглах журам зэрэг олон журам батлан гаргасан байдаг. Гэвч захиргааны байгууллага шийдвэр гаргах ажиллагаандаа баримтлах журмыг батлаагүй бөгөөд хавсралтаар авагдсан шүүхийн шийдвэр буюу (Шийдвэр 1-5) нь ЗЕХ-ын 24 дүгээр зүйлийн 24.1-д “Захиргааны байгууллага захиргааны шийдвэр гаргах ажиллагаанд хамаарах бодит нөхцөл байдлыг тогтооно”, 24.2-т “Энэ хуулийн 24.1-д заасан бодит нөхцөл байдлыг тогтооход ач холбогдол бүхий шаардлагатай ажиллагаа хийх, нотлох баримтыг цуглуулах, үнэлэх үүргийг захиргааны байгууллага хүлээнэ”, 24.4-д “Тухайн захиргааны шийдвэр гаргах ажиллагаанд хамааралтай тохиолдол бүрийн үндэслэлийг захиргааны байгууллага нарийвчлан шинжлэн судлах үүрэгтэй бөгөөд оролцогчийн хувьд ач холбогдол бүхий нөхцөл байдлыг тогтооно”⁸ гэж тус тус заасан байна.

Мөн ЗЕХ-ын 40 дүгээр зүйлийн 40.2.3-д “захиргааны актыг гаргах бодит нөхцөл байдал, хууль зүйн үндэслэлийг заах”, 40.4-д “Захиргааны актад захиргааны акт гаргах шаардлага бүхий бодит нөхцөл байдлыг тодорхой заана” гэж тус тус хуульчилсан байдаг бөгөөд эдгээрийг бүгдийг зөрчсөн юм.

Газрын эзэмших эрхийн гэрчилгээг цуцалж болох үндэслэлийг хамгийн нарийн тайлбарласан ойлголт нь одоогоор Газрын тухай хуулийг шүүхийн практикт нэг мөр ойлгож, зөв хэрэглэх тухай дээд шүүхийн зөвлөмж байгаа юм. Дээрх зөвлөмжид Газар эзэмших, ашиглах эрх дуусгавар болох.

Газрын тухай хуулийн 37 дугаар зүйлийн 37.1-д зааснаар газар эзэмшиж, ашиглах эрхийн гэрчилгээний хүчин төгөлдөр байх хугацаа дуусахаас 30-аас доошгүй хоногийн өмнө эзэмшигч нь хугацаа сунгуулах тухай хүсэлтээ шаардагдах баримт бичгийн хамт тухайн шатны Засаг даргад гаргасан бол Засаг дарга, мөн зүйлийн 37.2-т заасан 15

⁸ Төрийн мэдээлэл. 2015. №28. Захиргааны ерөнхий хууль

хоногийн дотор уг асуудлыг шийдвэрлэх ёстой. Хуулийн дээрх заалтыг эзэмшигч зөрчвөл эрх дуусгавар болох, Засаг дарга зөрчвөл эрх хүчин төгөлдөр байх нөхцөлийг⁹ тус тус бүрэлдүүлнэ. Хуулийн энэхүү зохицуулалт туйлын тодорхой боловч энэ төрлийн маргааныг хянан шийдвэрлэхдээ шүүх тухайн тохиолдолд хүндэтгэн үзвэл зохих нөхцөл, шалтгаан байсан эсэхийг л шалгаж, нотлох баримтаар тогтоосон байвал зохино.

Хуулийн 40 дүгээр зүйлийн 40.1.1 дэх хэсэгт заасан “эрхийн гэрчилгээ эзэмшигч газрын тухай хууль тогтоомж, газар эзэмших гэрээний нөхцөл, болзлыг ... зөрчсөн” гэдэгт гэрчилгээгээ бусдад ашиглуулах, шилжүүлэх, барьцаалах журмыг зөрчсөн, газрыг зориулалтын бусаар ашигласан, бусдын газар эзэмшихтэй холбогдсон эрх, хууль ёсны ашиг сонирхлыг зөрчсөн зэрэг үйлдэл, эс үйлдэхгүй хамаарах бөгөөд “Удаа дараа” “Ноцтой” зөрчсөн гэдгийг эрүү, иргэний шүүн таслах ажиллагаанд хэрэглэж байгаа практиктай адилаар ойлгох нь зүйтэй.

Зөрчил нь газрын асуудал эрхэлсэн төрийн захиргааны байгууллагын эсхүл мэргэжлийн хяналтын газрын улсын байцаагчийн дүгнэлтээр заавал урьдчилан тогтоогдсон байх бөгөөд түүнийг үндэслэж Засаг дарга эрхийн гэрчилгээг хүчингүй болгох захирамж гаргасан байх ёстой.

Хуулийн 40 дүгээр зүйлийн 40.1.6 дах хэсгийн “газрыг 2 жил дараалан ашиглаагүй” гэдэг ойлголтыг газар эзэмших гэрээний хугацаатай хамааралгүй гагцхүү гэрээ хийгдсэн өдрөөс хойш бүтэн 2 жилийн хугацаанд тухайн газар дээрээ зориулалтын дагуу барилга, байгууламж, зам талбай зэрэг нүдэнд харагдаж хэмжиж, тооцоолж болохуйц объект бий болгоогүй байхыг ойлгох нь зүйтэй. Харин газар дээрээ хашаа барьсан, манаач байрлуулсан, эзэмшүүлэгчийн зөвшөөрөлгүйгээр бусдад ашиглуулсан зэргийг зориулалтын дагуу ашигласан гэж үзэхгүй байвал зохино.

Хуулийн дээрх зүйл, хэсгийн “хүндэтгэн үзэх шалтгаан” гэсэн заалт нь газрыг зориулалтаар ашиглаагүй, 2 жил ашиглаагүй гэдэг заалттай шууд хамааралтай юм. Гэрээ хийгдсэний дараа бусдын буруугаас эсхүл давагдашгүй хүчний улмаас байгалийн тогтолцооны өөрчлөлт гарсан, эвдрэл, элэгдэл бий болсон болон эзэмшигч өвчтэй байсан, гадаадад ажилласан зэрэг зайлшгүй шалтгаанаар газраа зориулалтаар нь 2 жилийн хугацаанд ашиглаж чадахгүйд хүрсэн зэргийг хүндэтгэн үзэх шалтгаан гэж үзнэ.

Эзэмшигч энэ тухайгаа эрх олгосон байгууллага, албан тушаалтанд албан ёсоор мэдэгдсэн, зориулалтыг өөрчлүүлэх, хугацааг сунгуулах арга хэмжээ авсан эсэхийг шүүх заавал шалгаж тогтоосон байвал зохино. Хуулийн 40 дүгээр зүйлийн 40.2 дах хэсэгт “...мэдэгдэнэ” гэж заасан нь мөн зүйлийн 40.3 дах хэсэгт “...шийдвэр гарсан өдрөөс хойш ажлын 10 өдрийн дотор шүүхэд гомдол гаргах эрхтэй” гэсэнтэй зөрчилддөг. Энэ тохиолдолд мэдэгдсэн ч, мэдэгдээгүй ч шийдвэр гарснаас хойш 10 өдөр өнгөрсөн бол гомдол гаргах хөөн хэлэлцэх хугацаа дууссан гэж үзэж болохгүй.

Уг асуудалд эзэмшигчийн эрх, хууль ёсны ашиг сонирхлыг хамгаалах талаас нь хандаж гэрчилгээг хүчингүй болгосон захирамжийг мэдэгдсэн эсэхийг шалгаж, мэдсэн өдрөөс хойш 10 өдөр өнгөрсөн /хөөн хэлэлцэх хугацааг/ эсэхийг тоолох нь зүйтэй. “Мэдэгдсэн” гэдгийг гардуулан өгсөн гэдгээс өргөн утгаар ойлгож захирамжийг эсвэл түүний утгыг илэрхийлсэн мэдэгдлийг тухайн этгээдэд гардуулан өгөх, хаягаар болон бусад аргаар хүргүүлэх, факс, И-мэйл болон хэвлэл мэдээллийн хэрэгслээр мэдээлэх, зарлах зэргээр сонирхогч этгээдийг тодорхой ойлголттой болгосон байхыг хэлнэ. Гэхдээ ийм ажиллагаа хийгдсэн гэдгийг нотлох баримтаар тогтоосон байвал зохино хэмээн заасан байдаг.

⁹ Төрийн мэдээлэл. 2002. №27. Газрын тухай хууль

Жишээ нь: Төв аймгийн С сумын 2018 онд төсөл сонгон шалгаруулалт зарлагдаж нэхэмжлэгч компани буюу Н компани төслөө ирүүлээгүй байхад газар эзэмшүүлэх захирамж гарсан гэх үндэслэлээр захирамжийг хүчингүй болгосон ч ЗЕХ-н 24 дүгээр зүйл буюу нөхцөл байдлыг тогтоолгүйгээр гаргасан буюу тус компани нь сонгон шалгуурлалтанд орсон байсан. Үүнээс үзэхэд шийдвэр гаргах эрх бүхий хүмүүс нь ЗЕХ-н шийдвэр гаргах ажиллагааны журмыг баримтлаагүйгээс гадна энэхүү журмуудын талаар ойлголтгүй байгаа нь харагдаж байна.

Дараагийн нэг тохиолдолд Захиргааны байгууллага сонсох ажиллагаа хайнга буюу Тусгай зөвшөөрлийг цуцлах үйл ажиллагааны дотоод хяналтын хуудас болон тусгай зөвшөөрлийн дэлгэрэнгүй мэдээллээс үзэхэд Ашигт малтмал, газрын тосны газрын Кадастрын хэлтэст нэхэмжлэгчийн 8, 8 дугаарын утаснууд бүртгэлтэй байсан, мэдэгдэл хаягаар буцаагдсаны дараа уг дугаарт Кадастрын хэлтсээс хэн ч лавлах, мэдэгдэх ажиллагааг хийгээгүй орхисон байна.

Үүнийг Сонсох ажиллагаа хийгдсэн гэж тооцохгүй юм. Учир нь Монгол Улсын Дээд шүүхийн 2010 оны 4 дүгээр сарын 26-ны өдрийн “Ашигт малтмалын тухай хуулийн зарим зүйл, заалтыг тайлбарлах тухай”¹⁰ 09 дүгээр тогтоолын 6-д “Хуулийн 19 дүгээр зүйлийн 19.6, 26 дугаар зүйлийн 26.3, 28 дугаар зүйлийн 28.2, 30 дугаар зүйлийн 30.2, 39 дүгээр зүйлийн 39.5, 51 дүгээр зүйлийн 51.7, 51.8, 56 дугаар зүйлийн 56.2, 56.4, 62 дугаар зүйлийн 62.6¹¹-д заасан “мэдэгдэнэ” гэдэгт төрийн захиргааны байгууллагын эрх бүхий албан тушаалтны шийдвэр эсхүл түүнийг утгыг агуулсан албан бичгийг өргөдөл гаргагчид болон тусгай зөвшөөрөл эзэмшигч этгээдэд гардуулах буюу хүргүүлж, түүнийгээ баримтжуулсан байхыг ойлгоно” гэж заасан.

Захиргааны ерөнхий хуулийн 43 дугаар зүйлийн 43.5-д “Захиргааны актын хаяглагдсан этгээд өөрийн албан ёсны хаягтаа байхгүй, хаягийн өөрчлөлтийг захиргааны байгууллагад мэдэгдээгүй, эсхүл зориуд санаатайгаар хүлээн авахаас зайлсхийсэн тохиолдолд хэвлэл мэдээллийн хэрэгслээр мэдээлснээс хойш ажлын 10 өдөр өнгөрсний дараах өдрийг уг актыг албан ёсоор мэдэгдсэнд тооцно”¹² гэж заасны дагуу хийгээгүй байна.

Иймд хэдий ЗБШГА-г ЗЕХ-нд тусгаж өгсөн боловч иргэн, хуулийн этгээдийн эрх, ашиг сонирхол зөрчигдөж буй шийдвэрт тус журмыг баримтлах нь бага байгаа тул энэхүү журмыг сайжруулан тус бүрийн зохицуулж буй нарийвчилсан хуулинд сайжруулан тохируулан тусгах эрх зүйн шаардлага байна.

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 нь захиргааны чиг үүргийг хууль болон нийтийн эрх зүйн гэрээний үндсэн дээр шилжүүлэн авсан этгээд, 5 хариуцагч буюу 0.3 хувь нь нийтийн эрх зүйн субъект болох бусад байгууллага, албан тушаалтан тус тус эзэлж байна.

¹⁰ <https://legalinfo.mn/mn/detail/138>

¹¹ Төрийн мэдээлэл. 2006. №30. Ашигт малтмалын тухай хууль

¹² Төрийн мэдээлэл. 2015. №28. Захиргааны ерөнхий хууль

Дүгнэлт. Захиргааны ерөнхий хуулиар иргэн ба захиргааны байгууллагын харилцааг зохицуулсан бөгөөд захиргааны байгууллагын үйл ажиллагааг нэгдмэл стандарттай болгосон гэж хэлж болно. Өөрөөр хэлбэл, захиргааны байгууллагын шийдвэр гаргах ажиллагаа нь 2022 оны 03 дугаар сарын байдлаар 814 хууль хүчин төгөлдөр мөрдөгдөж байгаагийн дийлэнх хувь нь захиргааны үйл ажиллагаа, шийдвар гаргахтай холбоотой харилцааг зохицуулсан байна.

Захиргааны байгууллагаас эрхийн хүрээнд гаргасан шийдвэрүүд нь зарим тохиолдолд захиргааны хэргийн шүүх дээр маргаан үүсгээд ялагдаж, шийдвэр хүчингүй болж байгаа нь Захиргааны ерөнхий хуульд заасан журмыг баримтлаагүй, ажиллагааны зарим үе шатыг алгасан, зарим ажиллагааг журмын дагуу явуулаагүйгээс болж эрх зүйн үр дагавар нь хүчингүй болгох нөхцлийг бүрдүүлэхэд нөлөөлсөн байна.

Монголын Захиргааны эрх зүйд нөхцөл байдлыг тогтоох буюу тухайн захиргааны шийдвэр гаргах ажиллагаанд хамааралтай тохиолдол бүрийн үндэслэлийг захиргааны байгууллага нарийвчлан шинжлэн судлах үүрэгтэй бөгөөд оролцогчийн хувьд ач холбогдол бүхий нөхцөл байдлыг тогтооно гэсэн ойлголт байдаг. Ихэнх маргаан бүхий захиргааны шийдвэр гаргах ажиллагаанууд дээрх нөхцөл байдлыг тогтоох гэсэн үүргээ биелүүлээгүйгээс болж шүүх дээр тус захиргааны шийдвэр унадаг байна.

Манай улсын Захиргааны байгууллага шийдвэр гаргахдаа нарийвчилсан хуулин дах зүйл заалтаа сайтар үндэслэж шийдвэр гаргадаг ч ерөнхий хуулин дах захиргааны шийдвэр гаргах ажиллагаанд баримтлах журмаа дагадаггүй учир шийдвэр нь хүчингүй болох магадлалтай байдаг. Иймд үүнийг нарийвчилсан хуулинд тус хуулийн агуулга болон чиг үүргээс нь хамаарч журмыг тусгах эрх зүйн шаардлага байна гэж үзлээ.

Санал. Дээрхи дүгнэлтийг үндэслэн дараах саналыг дэвшүүлж байна. Үүнд:

1. Зарим хуулиудад захиргааны шийдвэр гаргах ажиллагааны журамтай холбоотой зохицуулалт огт хуульчлагдаагүй тохиолдол байх тул тэдгээрийг салбарын хуулиудад нарийвчлан тусгаж өгөх.

2. Захиргааны шийдвэр гаргах ажиллагааны журам байгаа хэдий ч тэр нь маш ерөнхий, хийсвэр шинжтэй байгаа нь уг судалгааны ажлын дүгнэлтэд дурдсанаар практикт олон алдаа, дутагдлыг бий болгож байгаа тул ЗЕХ-д заасан шийдвэр гаргах ажиллагааны нийтлэг журмыг салбарын хуулиудад дэлгэрүүлэн хуульчлах

3. Хууль тогтоомжийн системд тусгах шийдлийн тал дээр ЗЕХ-аа баримтлан нарийвчилсан хуулиудад тусдаа бүлэг гарган тус бүлэгт захиргааны үйл ажиллагааны тусгай зарчим болон шийдвэр гаргах ажиллагаанд оролцогчийн эрхийг тус тус дэлгэрүүлэн нарийвчилсан хууль тогтоомжийн системд нэвтрүүлэх зэрэг болно.