



ЗАХИРГААНЫ ЕРӨНХИЙ ХУУЛИЙН ХЭРЭГЖИЛТ

МОНИТОРИНГИЙН ТУХАЙ

Нээлттэй Нийгэм Форум нь захиргааны шинэчлэлийн үйл явцад идэвхтэй оролцохыг эрмэлзэн холбогдох хуулиудын ажлын хэсэгт орж ажиллах, хуулийн төсөлд санал, шүүмж өгөх, шинэ хуулийн үзэл баримтлал, зохицуулалтыг иргэд, иргэний нийгэмд сурталчлан таниулах сургагч багш бэлтгэх сургалтыг үндэсний хэмжээнд зохион байгуулах, иргэд, иргэний нийгмийн дунд хэлэлцүүлэг өрнүүлэх зэргээр ажиллаж ирлээ.

Монгол Улсын их хурлаас захиргааны үйл ажиллагааг нэгдсэн стандартад оруулж, иргэдийн оролцоог баталгаажуулсан Захиргааны ерөнхий хуулийг 2015 оны 6 дугаар сарын 19-нд баталсан бөгөөд тус хууль нь 2016 оны 7 дугаар сарын 1-ээс хүчин төгөлдөр үйлчилж эхэлсэн билээ. Захиргааны ерөнхий хуулиар захиргааны байгууллагаас иргэн, хуулийн этгээдэд чиглэсэн шийдвэр, үйл ажиллагааг томъёолсны зэрэгцээ, үйл ажиллагаа явуулах үе шатыг нарийвчлан зохицуулснаараа захиргааны байгууллагын дур зоргоор авирлахыг хязгаарлаж, харилцааны нөгөө тал болох иргэн, хуулийн этгээдэд захиргааны шийдвэр гаргах үе шатад оролцох эрхийг нээж өгснөөрөө чухал ач холбогдолтой.

Захиргааны шинэчлэлийг гүнзгийрүүлэхэд иргэний нийгмийн оролцоог нэмэгдүүлэх, хуулийн хэрэгжилтийг эрчимжүүлэхэд шаардлагатай зөвлөмжийг баримтад түшиглэн боловсруулах зорилгоор Захиргааны ерөнхий хууль хэрэгжиж эхэлсэн өдрөөс буюу 2016 оны 7 дугаар сарын 1-ээс 12 дугаар сарын 31-ийг дуустал 21 аймаг, аймгийн төвийн сум, нийслэл, 8 дүүргийн нутгийн өөрөө удирдах болон нутгийн захиргааны байгууллагын үйл ажиллагаанд нэгдсэн удирдамжийн дагуу мониторинг хийх дэмжлэгийг орон нутгийн ТББ-уудад үзүүлсэн юм. Мониторингийн дүнгийн нэгтгэлийг энэ мониторинг тусгалаа.

МОНИТОРИНГИЙН ДҮН

НЭГ. ЗАХИРГААНЫ ҮЙЛ АЖИЛЛАГАА ХУУЛИЙН ХҮРЭЭНД ЯВАГДАЖ БУЙ ЭСЭХ

1.1. Захиргааны акт гаргах үйл ажиллагаа

Захиргааны байгууллага нь захиргааны акт гаргахдаа нөхцөл байдлыг судлах, нотлох баримт цуглуулах, эрх, хууль ёсны ашиг сонирхол хөндөгдөх этгээдийг сонсох, эцэст нь хаяглагдсан этгээдэд мэдэгдсэний үндсэн дээр шийдвэр хүчин төгөлдөр болохоор хуульчилсан нь захиргааны байгууллагын хариуцлагыг нэмэгдүүлж, шийдвэрийн чанар, үр нөлөөг дээшлүүлэх, иргэн, хуулийн этгээдийн эрх, хууль ёсны ашиг сонирхол зөрчигдөхөөс хамгаалах үндэс суурийг тавьж өгсөн юм. Үүний дүнд захиргааны шийдвэр гаргах



МОНИТОРИНГИЙН ОЛОЛТ, АМЖИЛТ

- Хууль хэрэгжиж эхэлсэн өдрөөс мониторинг хийсэн нь хуулийг хэрэгжүүлэхэд тодорхой түлхэц боллоо.
- Захиргааны ерөнхий хуулийг хэрэгжүүлэхийг даалгасан захирамжийг нийслэл, Өмнөговь, Хан-Уул дүүргийн Засаг дарга баталсан байна.
- 16 захиргааны байгууллага Захиргааны ерөнхий хуулийг ажилтнууддаа таниулах чиглэлээр Хууль зүйн үндэсний хүрээлэн, ТББ-тай хамтарсан сургалт зохион байгууллаа.
- Ашигт малтмал, газрын тосны хэрэг эрхлэх газар шийдвэрт дүн шинжилгээ хийх, цэгцлэх ажлыг гүйцэтгэх Ажлын хэсэг байгуулж, 14 хоногийн ажил зохион байгуулжээ.

шатанд иргэдийг оролцуулах эсэх нь тухайн захиргааны байгууллага, албан тушаалтны үзэмжээр шийдэгддэг байсныг халж, гарцаагүй оролцуулах нөхцлийг зааснаараа иргэд захиргааны үйл ажиллагаанд өөрийн хүсэл сонирхлоор оролцох боломжийг олгосон билээ.

Захиргааны ерөнхий хуульд захиргааны акт гаргах ажиллагаа нарийвчлан зохицуулагдсан. Гэвч мониторингийн дүнгээс харахад захиргааны байгууллага захиргааны акт гаргах явцдаа нөхцөл байдлыг хангалтгүй судлах, сонсох ажиллагаа хийхгүй байх, эсхүл өөр зорилгоор хийгдсэн хэлэлцүүлгийн үр дүнг сонсох ажиллагаа хийсэн мэтээр тайлагнах нийтлэг зөрчил ажиглагдлаа. Мөн захиргааны акт тус бүрт хувийн хэрэг, дагалдах хуудсыг хөтлөх ёстой ч энэ заалтын хэрэгжилт хангалтгүй байна. Мониторинг хийсэн ихэнх газарт дээрээс нэгдсэн загвар ирвэл мөрдөнө гэсэн байдлаар асуудалд хайнга хандаж байна. Үүний зэрэгцээ өмнө нь шийдвэр гаргахад ашиглаж байсан хяналтын хуудсыг дагалдах хуудас хэмээн эндүү ташаа ойлгох нь ч түгээмэл тохиолдсон. Хуульд зааснаар дагалдах хуудас нь шийдвэрийг хянаж гарын үсэг зурахаас ялгаатай юм. Дагалдах хуудсанд шийдвэр гаргахад оролцсон албан хаагчийн оролцоо, гүйцэтгэлийг тэмдэглэсэн байх бөгөөд энэ нь тухайн албан хаагчид шагнал олгох, үр дүнгийн урамшуулал тооцох, сахилгын шийтгэл хүлээлгэх, хөдөлмөрийн харилцааг дуусгавар болгоход харгалзан үзэх баримт бичиг билээ.

Хэдийгээр зөрчил дутагдал байсан ч хуулийг хэрэгжүүлэх чиглэлээр зарим аймаг, орон нутаг санаачлага гаргаж байгааг дурьдах нь зүйтэй. Тухайлбал, Өмнөговь аймгийн Засаг дарга захиргааны актын дагалдах хуудасны загвар баталж, Хөвсгөл аймгийн Засаг даргын тамгын газрын Хууль зүйн хэлтэс дагалдах хуудас, хувийн хэргийн загвар гаргаж, нэгжүүддээ тараасан бол Төв аймаг дагалдах хуудас, хувийн хэргийн нэгдсэн загвар гаргахаар ажиллаж байна.

Хүснэгт 1. Мониторингийн хүрээнд тусгай маягтаар үнэлгээ хийсэн захиргааны акт, нийтлэг асуудал

№	Захиргааны байгууллага	Захиргааны актын тоо ¹	Нийтлэг асуудал
1	Аймаг, нийслэлийн ИТХ	1 782	Сонсох ажиллагаа хийдэггүй. Хувийн хэрэг, дагалдах хуудас хөтөлдөггүй.

1 ТББ-ууд хууль хэрэгжиж эхэлсэн өдрөөс тусгай маягтын дагуу мониторинг хийсэн захиргааны актын тоо. Булган аймагт мониторинг хийсэн Хуульч эмэгтэйчүүдийн холбооны Булган аймаг дахь салбар нийт захиргааны актын 89 хувь буюу 5 101 захиргааны актад дүн шинжилгээ хийсэн болно.



2	Аймаг, нийслэлийн Засаг дарга	2 590	Архангай аймаг 9-р сараас эхлэн актын дагалдах хуудаст бүх хэлтсийн дарга гарын үсэг зурж байна. Баянхонгор аймаг 10-р сараас эхлэн сонсох ажиллагааны тухай мэдээлэл тусгаж, актад гомдол гаргах субъектийг заах болсон. Өмнөговь аймаг Дагалдах хуудасны загварыг Засаг даргын захирамжаар баталсан бол Төв аймаг дагалдах хуудас, хувийн хэргийн загвар дээр ажиллаж байна. Бусад аймгийн тухайд өмнө нь шийдвэр гаргахад ашиглаж байсан хяналтын хуудсыг л хөтөлж байна.
3	Сум, дүүргийн ИТХ	89	Сонсох ажиллагаа хийдэггүй. Хувийн хэрэг, дагалдах хуудас хөтөлдөггүй.
4	Сум, дүүргийн Засаг дарга	1 249	Сонсох ажиллагаа хийдэггүй. Хувийн хэрэг, дагалдах хуудас хөтөлдөггүй.

1.2. Захиргааны хэм хэмжээний акт гаргах үйл ажиллагаа

Мониторингоос харахад захиргааны хэм хэмжээний актыг Хууль зүйн асуудал эрхэлсэн төрийн захиргааны төв байгууллагаар хянуулж, бүртгүүлэлгүй дагаж мөрдүүлэх зөрчил нийтлэг байна. Тухайлбал, мониторингд хамрагдсан 10 аймгийн ИТХ, 2 аймгийн Засаг даргын баталсан захиргааны хэм хэмжээний акт эрх зүйн мэдээллийн нэгдсэн системд байхгүй байна. Мөн сум, дүүргийн тухайд ИТХ-ын баталсан 1 ч захиргааны хэм хэмжээний акт эрх зүйн мэдээллийн нэгдсэн системд байхгүй байгаа бөгөөд 21 сумаас ганц Арвайхээр сумын Засаг даргын баталсан гурван захиргааны хэм хэмжээний акт байна. Эрх зүйн мэдээллийн нэгдсэн системд байхгүй гэдэг нь захиргааны хэм хэмжээний акт батлаагүй гэсэн хэрэг биш бөгөөд бүртгэлгүй мөрдүүлж байгаа захиргааны хэм хэмжээний акт байгаа болохыг мониторинг хийсэн ТББ-ууд дүгнэсэн байна. Үүний зэрэгцээ зарим аймаг, дүүрэг Хууль зүй, дотоод хэргийн яам хянаад бүрдэл дутуу, холбогдох хуульд нийцүүлэх, эсхүл хүчингүй болгох тухай дүгнэлт өгсний дараа холбогдох арга хэмжээ авахын оронд шууд дагаж мөрдүүлсэн зөрчил ч байна. Мөн түүнчлэн захиргааны байгууллагын тухайд захиргааны хэм хэмжээний актыг захиргааны актаасаа ялгаж танихгүй байгаа нь тулгамдсан асуудал болж байна.

Захиргааны хэм хэмжээний актын хяналт, бүртгэлд хамрагдах субъектийн хүрээг Захиргааны ерөнхий хуулиар өргөжүүлсэнтэй холбогдуулан өмнө нь Хууль зүй, дотоод хэргийн яаманд хянуулж, бүртгүүлэх үүрэг хүлээгээгүй байсан субъектийн хууль хэрэгжиж эхлэхээс өмнө батлан, мөрдүүлж байсан захиргааны хэм хэмжээний актыг хэрхэн хянаж бүртгэх талаар зохицуулалтын тодорхойгүй байдал хуулийн хэрэгжилтэд сөргөөр нөлөөлж байгаа тал ажиглагдлаа. Тухайлбал, аймаг, нийслэл, сум, дүүргийн ИТХ-ын 2016 оны 7-дугаар сарын 1-ээс өмнө баталсан захиргааны хэм хэмжээний актыг нөхөн бүртгүүлэхэд Захиргааны ерөнхий хуулийн захиргааны хэм хэмжээний акт гаргах үе шатыг нөхөн гүйцээх замаар бүрдлийн хамт ирүүлэх үү, эсхүл мөрдүүлж байгаа захиргааны хэм хэмжээний актаа дангаар нь ирүүлэх үү гэсэн асуудал тулгамдаж байна.



Мөн түүнчлэн Захиргааны ерөнхий хуулиар хуулиар тусгайлан эрх олгосон бүх захиргааны байгууллагын захиргааны хэм хэмжээний актыг нэгдсэн хяналт, бүртгэлд оруулж, эрх зүйн мэдээллийн нэгдсэн системд байршуулахаар зохицуулсан билээ. Гэтэл сум, дүүргийн ИТХ, Засаг даргын баталсан захиргааны хэм хэмжээний актыг аймагтай нь хольж байршуулж байгаа нь цаашид хэрэглэгчдэд мэдээлэл олж авахад хүндрэл учруулахаар байна.

Зөрчил, дутагдлын зэрэгцээ Захиргааны ерөнхий хуулийг хэрэгжүүлэх чиглэлээр хүчин чармайлт тавьсан сайн жишээ байна. Тухайлбал, Булган, Говь-Алтай, Дархан-Уул, Дорноговь, Завхан, Орхон, Сүхбаатар, Төв, Ховд, Хөвсгөл аймгийн Засаг дарга өөрийн баталсан нийт 37 захиргааны хэм хэмжээний актыг Захиргааны ерөнхий хуулийн холбогдох зүйл заалтыг үндэслэн хүчингүй болгох арга хэмжээг 2016 оны 9, 10 дугаар сард авчээ.

Хүснэгт 2. Мониторинг хийсэн захиргааны хэм хэмжээний акт, нийтлэг асуудал

№	Захиргааны байгууллага	Захиргааны хэм хэмжээний актын тоо ²	Нийтлэг асуудал
1	Аймаг, нийслэлийн ИТХ	110	11 аймаг, нийслэлийн ИТХ-ын 74 захиргааны хэм хэмжээний акт www.legalinfo.mn цахим хуудсанд байна. 10 аймгийн тухайд ЗХХА-аа ЗЕХ-ийн дагуу хянуулж, бүртгүүлээгүй гэж үзэхээр байна.
2	Аймаг, нийслэлийн Засаг дарга	80	19 аймаг, нийслэлийн ЗД-ын 77 захиргааны хэм хэмжээний акт www.legalinfo.mn цахим хуудсанд байна. Архангай, Дундговь аймгийн шийдвэр байхгүй байна.
3	Сум, дүүргийн ИТХ	73	www.legalinfo.mn цахим хуудсанд бүртгэлтэй 1 ч захиргааны хэм хэмжээний акт байхгүй байна.
4	Сум, дүүргийн Засаг дарга	82	Мониторингд хамрагдсан сум, дүүргээс гагц Өвөрхангай аймгийн Арвайхээр сумын Засаг даргын баталсан 3 захиргааны хэм хэмжээний акт www.legalinfo.mn цахим хуудсанд байна.

МОНИТОРИНГИЙН ОЛОЛТ, АМЖИЛТ

- Мониторингийн явцад 5 713 захиргааны акт, 348 захиргааны хэм хэмжээний актад тусгай маягтаар шинжилгээ хийлээ.
- Захиргааны ерөнхий хуулийн талаар ТББ-аас санаачилан зохион байгуулсан сургалт, мэдээлэл, хэлэлцүүлэгт 10 аймаг, 3 дүүрэгт хамгийн багадаа 376 төрийн албан хаагч, 200 гаруй иргэд, иргэний нийгмийн байгууллага хамрагджээ.
- Таван аймгийн орон нутгийн телевиз, сонинд Захиргааны ерөнхий хуулийн талаар сургалт сурталчилгаа хийсэн байна.

2 ТББ-ууд захиргааны байгууллагаас лавлагаа авах, цахим хуудас, архивт шүүлт хийх, Хууль зүй дотоод хэргийн яамнаас лавлагаа авах замаар мониторинг хийсэн захиргааны хэм хэмжээний актын тоо болно.



Хоёр. Тулгамдаж буй бэрхшээл

Захиргааны ерөнхий хуулийн хэрэгжилтэд хийсэн мониторингийн дүнгээс харахад төрийн албан хаагчдын Захиргааны ерөнхий хуулийн талаарх мэдлэг, мэдээлэл хангалтгүй байгаа нь хуулийн хэрэгжилтэд сөргөөр нөлөөлж байна. Захиргааны ерөнхий хууль баталснаас хойшхи хүчин төгөлдөр мөрдөгдөж эхлэх хүртэл нэг жил орчмын хугацаанд хэрэгжилтийн бэлтгэлийг хангах хүрээнд үндэсний хэмжээнд төрийн албан хаагчдад зориулсан сургалтыг төр, олон улсын байгууллагууд хамтран шат дараатайгаар хийсэн хэдий ч сонгуулийн дараа шинээр томилогдсон албан хаагчид хуулиа мэдэхгүй явдал түгээмэл байна.

Захиргааны байгууллагын үйл ажиллагаа хуулийн дагуу явагдаж буй эсэхт анх удаа иргэний нийгмийн байгууллага мониторинг хийсэн нь онцлог байв. Мониторингд хамрагдсан захиргааны байгууллагын зүгээс төрийн бус байгууллага энэ асуудлаар мониторинг хийх эрх зүйн чадамжтай эсэх, мониторинг хийх зөвшөөрлийг хэн олгосон болох, мониторинг хийх гэж байгаа зорилго, үр дүнг нь улс төрийн зорилгоор ашиглахгүй гэх баталгаа байгаа эсэх зэрэгт ихээхэн эргэлзэж байсан бөгөөд энэ нь мониторинг хийх төрийн бус байгууллагуудаас шаардаж байсан мэдээлэл, баримтаар нотлогдож байгаа билээ. Үүний улмаас мониторингийн эхлэл үе шатанд мэдээлэл олж авахад ихээхэн хүндрэлтэй тулгарсан. Мэдээллийн ил тод байдал, мэдээлэл авах эрхийн тухай хуулиар иргэдийн мэдээлэл хайх, олж авах эрхийг баталгаажуулж, мэдээллийг ямар зорилгоор авах гэж байгааг лавлахыг хориглож, ил тод байх, мэдээллээ гаргаж өгөхөөс цааргалсан албан хаагчийг ажлаас халах хүртэл хариуцлага тооцохоор заасан билээ. Гэтэл тус хууль хэрэгжиж эхлээд даруй 6 жил өнгөрчихөөд байхад төрийн албан хаагчид мониторинг хийх гэж байгаа төрийн бус байгууллагад хууль бус шаардлага, шалгуур тавьж, мэдээлэл өгөхөөс цааргалж байсан нь төрийн үйл ажиллагаа ил тод байх талаар төрийн албан хаагчдын хандлагад дорвитой өөрчлөлт гараагүй болохыг илтгэн харуулж байна. Шинээр томилогдсон албан хаагчид хуулиа сайн мэдэхгүй, хуучин албан хаагчид тогтвор суурьшилтай ажиллах эсэхтээ итгэлгүй байгаа нь мониторингийн явцад ажиглагдлаа. Энэ мэтээр хуучин, шинэ төрийн албан хаагчдын хандлага шинэ хуулийн орчинд ажиллахаар бэлтгэгдээгүй байгаа нь захиргааны шинэчлэлийг гүнзгийрүүлэхэд ноцтой саад тээг учруулахаар байна. Хэдийгээр мониторинг эхэлсэн эхний хоёр сарын хугацаанд мэдээлэл олж авахад төрийн бус байгууллагуудад нилээд хүндрэл учирч байсан ч дунд хугацаанаас эхлээд хамтран ажиллах, харилцан мэдээлэл солилцох тал дээр ахиц дэвшил гарч эхэлснийг тэмдэглүүштэй.

Нөгөө талаас Захиргааны ерөнхий хуулийн үр шимийг шууд хүртэх учиртай иргэд, хуулийн этгээд хуулийн талаар сайн ойлголт мэдээлэлгүй байгаа нь хуулийн хэрэгжилтэд сөргөөр нөлөөлж байна.



ЗӨВЛӨМЖ

- Захиргааны ерөнхий хуулийн сургалт, сурталчилгааг эрчимжүүлэх, төрөл бүрийн гарын авлага, материалыг боловсруулж, түгээх, олон нийтийн хэвлэл мэдээллийн хэрэгслээр хуулийн сурталчилгааг эрчимжүүлэх
- Хуулийг нэг мөр хэрэгжүүлэхэд тулгарч байгаа асуудлыг шийдвэрлэх хүрээнд нэгдсэн удирдамж, заавар баталж захиргааны байгууллагад хүргэх, тухайлбал, сонсох ажиллагааг хэрхэн зохион байгуулах, нөлөөллийн шинжилгээг хэрхэн хийх, хувийн хэрэг, дагалдах хуудасны загвар ямар байх, хэрхэн хөтлөх талаар нарийвчилсан удирдамж, заавар гаргах хэрэгцээ шаардлага байна.
- Захиргааны хэм хэмжээний актын хяналт бүртгэлийг сайжруулах ажлыг улсын хэмжээнд нэгдсэн удирдамжаар явуулах замаар Захиргааны хэм хэмжээний актын улсын нэгдсэн бүртгэлийн санг шинэчлэх
- Захиргааны хэм хэмжээний актаа хянуулж, бүртгүүлэх үүрэг шинээр хүлээсэн захиргааны байгууллагад хууль хэрэгжихээс өмнө батлан мөрдүүлж байгаа захиргааны хэм хэмжээний актыг хянаж, бүртгэх ажлыг шуурхай зохион байгуулах
- Эрх зүйн мэдээллийн нэгдсэн системд захиргааны хэм хэмжээний актаа байршуулах бүх захиргааны байгууллагын нэршлийг байршуулах
- Төрийн албан хаагчдыг чадавхжуулах



НЭЭЛТТЭЙ
НИЙГЭМ
ФОРУМ

Жамьян гүний гудамж -5/1,
Сүхбаатар дүүрэг, Улаанбаатар - 14240,
Утас: (976-11) 313207
Факс: (976-11) 324857

Нээлттэй Нийгэм Форумын санхүүжилт, арга зүйн дэмжлэгтэйгээр төрийн үйлчилгээний ил тод, хариуцлагатай байдал амьдралд хэр бодитой хэрэгжиж байгаад төрийн бус байгууллага (ТББ)-ууд мониторинг хийдэг билээ. Мониторингийн гол үр дүнг энэхүү МОНИТОР цувралаар олон нийтэд хүргэхийн сацуу төрийн үйлчилгээг цаашид боловсронгуй болгох чиглэлээр мониторинг хийсэн байгууллагууд нөлөөллийн үйл ажиллагаа явуулдаг юм.