

# ШҮҮХИЙН ШИЙДВЭРИЙН ШИНЖИЛГЭЭ

ЭМХЭТГЭЛ 3



# ШҮҮХИЙН ШИЙДВЭРИЙН ШИНЖИЛГЭЭ

Эмхэтгэл 3

Улаанбаатар хот  
2020 он



## ШҮҮХИЙН ШИЙДВЭРИЙН ШИНЖИЛГЭЭ

### Эмхэтгэл 3

---

© Нээлттэй Нийгэм Форум, 2020  
Уг тайланг ашиглахдаа эх сурвалжийг дурдана уу.

ННА 67.3  
ДАА 340.009  
Ш-978  
ISBN: 978-9919-9574-9-0

Эмхэтгэлийг хянан тохиолдуулсан:

Т.Мөнх-Эрдэнэ  
Т.Мэндсайхан  
П.Цэцгээ  
А.Түвшинтулга  
П.Бадамрагчаа

Хаяг: Жамьян гүний гудамж  
Сүхбаатар дүүрэг, Улаанбаатар-14240  
Утас: 976-76113207  
Факс: 976-11-324857  
Вэб: <http://www.forum.mn>  
И-мэйл: [osf@forum.mn](mailto:osf@forum.mn)

## АГУУЛГА

Өмнөх үг	4
Засгийн газар хариуцагчаар оролцсон захиргааны хэргийн шүүхийн шийдвэрийн дүн шинжилгээ	5
Төрийн албанаас халсантай холбоо бүхий маргааныг захиргааны хэргийн шүүхүүд шийдвэрлэсэн байдал, анхаарах асуудлууд	87
Ашигт малтмалын тусгай зөвшөөрөлтэй холбоотой захиргааны хэргийн шүүхийн шийдвэр, магадлал, тогтоолд хийсэн дүн шинжилгээ	153
Иргэний хэрэг шүүхэд хянан шийдвэрлэх ажиллагаа: Хэргийн оролцогчийн эрх ба иргэний хэрэг хойшлуулалт	175

## ӨМНӨХ ҮГ

Нээлттэй Нийгэм Форум нийтэд ил болсон шүүхийн шийдвэрүүд болон холбогдох хэргийн материалд үндэслэн шүүхийн практикийг судлах, дүн шинжилгээ хийх тэтгэлэгт төсөл хэрэгжүүлээд багагүй хугацаа өнгөрч байна. Энэхүү үйл ажиллагаа нь шүүхийн шийдвэрийн чанарыг сайжруулах, шүүгчийн ажлын хариуцлагыг дээшлүүлэхэд зохих хувь нэмэр оруулах зорилгоор үе шаттай хэрэгжиж буй цогц үйл ажиллагаа билээ.

Хууль зүйн салбарын судлаач, шинжээч нартай хамтран гаргаж буй шүүхийн шийдвэрийн дүн шинжилгээний энэ удаагийн гурав дахь цувралыг Та бүхэнд хүргэж байгаадаа бид баяртай байна. 2020 онд УИХ-ын ээлжит сонгуулийн дүнд шинэ парламент, Засгийн газар эмхлэгдэн байгуулагдаж олон салбарт томоохон эрх зүйн шинэчлэл хийгдэх болсон энэ цаг үед энэхүү эмхэтгэлийн хүрээнд танилцуулж буй судалгаанууд нь бодлого боловсруулагчид ашиглахуйц эх сурвалж болно гэж найдаж байна. Тухайлбал, Засгийн газар хариуцагчаар татагдсан, төрийн албанаас халсан, ашигт малтмалын тусгай зөвшөөрөлтэй холбоотой хэрэг маргаан шийдвэрлэсэн болон иргэний хэрэг шүүхэд хянан шийдвэрлэх ажиллагааг хойшлуулах шүүхийн шийдвэрт дүн шинжилгээ хийж энэхүү эмхэтгэлд багтаав.

Шүүхэд аливаа хэрэг маргааныг шийдвэрлэж буй арга, ажиллагаанаас тухайн нийгэмд, иргэдэд тулгамдаж буй эрх зүйн асуудлын мөн чанарыг харах боломжтой билээ. Тиймээс Нээлттэй Нийгэм Форум нь судалгааны тэтгэлэгт төслүүдээрээ дамжуулан бодлого боловсруулагчид, хэрэгжүүлэгчдэд мэдлэг мэдээлэл түгээхийг зорьж ажиллаж байна.

ННФ-ын Гүйцэтгэх захирал П.Эрдэнэжаргал

ЗАСГИЙН ГАЗАР ХАРИУЦАГЧААР ОРОЛЦСОН  
ЗАХИРГААНЫ ХЭРГИЙН ШҮҮХИЙН  
ШИЙДВЭРИЙН ДҮН ШИНЖИЛГЭЭ

Хуульч Н.Отгончимэг, LL.M  
МХХ-ны Захиргааны эрх зүйн хорооны  
Удирдах зөвлөлийн гишүүн

## АГУУЛГА

Нэг. Дүн шинжилгээний шалтгаан, зорилго .....	8
1.1. Дүн шинжилгээний шалтгаан нөхцөл .....	8
1.2. Дүн шинжилгээний зорилго .....	14
Хоёр. Засгийн газрын шийдвэртэй холбоотой маргааны харьяаллыг тогтоох нь .....	16
2.1. Засгийн газрын захиргааны акт маргааны зүйл болох нь .....	18
(i) Захиргааны акт захиргааны байгууллагаас гаргасан, захирамжилсан шинжтэй байх .....	20
(ii) Захиргааны акт тодорхой нэг тохиолдлыг зохицуулсан байх .....	22
(iii) Захиргааны акт нийтийн эрх зүйн хүрээнд гарсан байх .....	24
(iv) Захиргааны акт гадагш чиглэсэн байх .....	33
(v) Захиргааны акт эрх зүйн шууд үр дагавар бий болгосон байх .....	36
2.2. Засгийн газрын захиргааны хэм хэмжээний акт маргааны зүйл болох нь .....	38
(i) Засгийн газрын захиргааны хэм хэмжээний акт нийтээр заавал дагаж мөрдөх, үйлчлэл нь байнга давтагдах шинжтэй байх .....	40
(ii) Захиргааны хэм хэмжээний акт гаргахыг шүүхээс даалгаж болох эсэх .....	43
2.3. Засгийн газрын захиргааны акт, гэрээ, захиргааны хэм хэмжээний акт захиргааны хэргийн шүүхийн хяналтад хамаарахгүй байх тохиолдол .....	48

Гурав. Засгийн газар хариуцагчаар оролцсон маргааны төрлүүд .....	53
3.1. Төрийн албатай холбоотой маргаан .....	53
(i) Сонсох ажиллагааны талаар шүүх дүгнэсэн нь .....	55
(ii) Албан тушаал, түүний чиг үүрэг хэвээр байгаа эсэх талаар шүүх дүгнэсэн нь .....	57
3.2. Газартай холбоотой маргаан .....	61
3.3. Төрийн өмчтэй холбоотой маргаан .....	64
3.4. Ашигт малтмалтай холбоотой маргаан .....	67
Дүгнэлт, санал .....	70
Нэг. Хэргийн харьяаллыг тогтоох талаар .....	70
Хоёр. Засгийн газар хариуцагчаар оролцсон тодорхой төрлийн маргааны талаар .....	75
Хавсралт .....	79



## НЭГ. ДҮН ШИНЖИЛГЭЭНИЙ ШАЛТГААН, ЗОРИЛГО

### 1.1. Дүн шинжилгээний шалтгаан нөхцөл

Захиргааны хэрэг хянан шийдвэрлэх тухай хууль 2002 оны 12 дугаар сарын 26-ны өдөр батлагдаж, шүүхийн шинэ боловсон хүчин, техник-зохион байгуулалтын бэлтгэл ажилд 1.5 жил зарцуулагдаж, 2004 оны 6 дугаар сарын 1-ний өдрөөс захиргааны хэргийн шүүх анх ажиллаж эхэлсэн билээ.

Монгол Улсад захиргааны хэргийн дагнасан шүүх анх байгуулагдсанаас хойшхи 15 жилийн хугацаанд энэ шүүхийн харьяалан шийдвэрлэх маргаанууд дундаас Засгийн газрын шийдвэртэй холбоотой маргааны харьяалал зарим «асуудал»-тай тулгарч байсан бөгөөд нэлээд үйл явдал өрнөжээ. Үүнд:

- 2002 оны 12 дугаар сарын 26-ны өдөр батлагдсан Захиргааны хэрэг хянан шийдвэрлэх тухай хуулийн 4 дүгээр зүйлийн 4.1 дэх хэсэгт Монгол Улсын Засгийн газар, Засгийн газрын гишүүн (Ерөнхий сайд, сайд), Монгол Улсын яам гэх мэт нийтийн эрх зүйн 16 субъекттэй холбогдсон маргааныг хянан шийдвэрлэхээр тусгаснаар Засгийн газрын захиргааны акттай холбоотой маргааныг захиргааны хэргийн шүүх харьяалан шийдвэрлэхээр болов.
- Үндсэн хуулийн цэцийн 2005 оны 3 дугаар сарын 31-ний өдрийн 2 дугаар тогтоолоор Захиргааны хэрэг хянан шийдвэрлэх тухай хуулийн 4.1.1 дэх заалтыг буюу Засгийн газрын захиргааны акттай холбоотой маргааныг захиргааны хэргийн шүүх харьяалан шийдвэрлэж байгааг Үндсэн хууль зөрчсөн гэж Цэцийн дунд суудлын хуралдаанаар дүгнэв.
- Улсын Их Хурал (УИХ)-ын 2005 оны 4 дүгээр сарын 28-ны өдрийн 28 дугаар тогтоолоор Үндсэн хуулийн цэцийн 2005 оны 2 тоот дүгнэлтийг хүлээн зөвшөөрч, Захиргааны хэрэг хянан шийдвэрлэх тухай хуулийн 4.1.1 дэх заалтыг 2005 оны 4 дүгээр сарын 28-ны өдрийн хуулиар хүчингүй болсонд тооцов.

- 2015 оны 6 дугаар сарын 9-ний өдөр Захиргааны ерөнхий хууль батлагдаж, энэ хуулийн 5.1.1-д «төрийн гүйцэтгэх эрх мэдлийг хэрэгжүүлдэг төв, орон нутгийн бүх байгууллага» захиргааны байгууллагад хамаарна гэснээр Засгийн газраас гаргасан зарим захиргааны шийдвэрийг захиргааны хэргийн шүүхэд маргах боломжтой болов.

Хэдийгээр Үндсэн хуулийн цэц 2005 онд Захиргааны хэрэг хянан шийдвэрлэх тухай хуулийн 4.1.1 дэх заалтыг буюу Засгийн газрын захиргааны актыг захиргааны хэргийн шүүх хянах нь Үндсэн хууль зөрчсөн гэж дүгнэсэн ч дараах үндэслэл, шалтгаанаар Засгийн газрын захиргааны үйл ажиллагааг захиргааны хэргийн шүүх хянах зайлшгүй шаардлага байсаар байна. Үүнд:

- Үндсэн хууль зөрчсөн гэх 2004 оны Захиргааны хэрэг хянан шийдвэрлэх тухай хуулийн 4.1.1 дэх заалт болон тухайн хууль бүхэлдээ хүчингүй болсон. Одоо хүчин төгөлдөр үйлчилж байгаа Захиргааны ерөнхий хуульд Үндсэн хуулийн 2005 оны 2 тоот дүгнэлт хамааралгүй. Хэрэв Захиргааны ерөнхий хуулийн холбогдох заалт Үндсэн хууль зөрчсөн эсэх асуудал гарвал Үндсэн хуулийн цэцэд шинээр ажиллагаа үүсгэх учиртай. Түүнчлэн Үндсэн хуулийн цэцийн 2005 оны 2 тоот дүгнэлт нь дунд суудлын хуралдааны шийдвэр бөгөөд УИХ тухайн дүгнэлтийг хүлээн авч, хуульд өөрчлөлт оруулсан тул их суудлын хуралдаан болоогүй. Цэцийн их суудлын хуралдаанаар тухайн асуудал хэлэлцэгдсэн бол дунд суудлын хуралдааны шийдвэрийг дэмжих байсан эсэх нь тодорхойгүй үлдсэн билээ. Засгийн газрын шийдвэр Үндсэн хуулиас бусад хууль зөрчиж иргэд, байгууллагын эрх, ашиг сонирхлыг хохироосон талаарх маргааныг Цэцийн 2005 оны 2 тоот дүгнэлт гарснаас хойш иргэний хэргийн шүүх хянан шийдвэрлэх болсон бөгөөд энэ фактыг Үндсэн хуулийн цэцийн одоогийн бүрэлдэхүүн харгалзах нь зайлшгүй болоод байна. «Засгийн газрын шийдвэрийг хянах эрх мэдлийг иргэний хэргийн шүүх шийдвэрлэхээр Үндсэн хуульд нийцдэг, харин захиргааны хэргийн шүүх хянахаар Үндсэн хууль зөрчдөг байж болохгүй бөгөөд ийм тайлбарыг

зарчмын хувьд зөвтгөх боломжгүй»<sup>1</sup>.

- Монгол Улсын ямар ч иргэн хууль, олон улсын гэрээнд заасан эрх, эрх чөлөө нь зөрчигдсөн гэж үзвэл уул эрхээ хамгаалуулахаар шүүхэд гомдол гаргах эрхтэйг Үндсэн хуулийн 16 дугаар зүйлийн 14 дэх хэсэгт заасан. Энэ нь төрийн байгууллагын аливаа үйл ажиллагаа шүүхийн хяналтаас гадуур байх боломжгүй гэсэн үг юм. Тиймдээ ч хуульд өөрчлөлт орсноор Засгийн газраас гаргасан захиргааны актыг захиргааны хэргийн шүүх хянах боломжгүй нөхцөл байдал үүсэхэд энэ төрлийн маргааныг иргэний хэргийн шүүх шийдвэрлэж байсан.
- УИХ төрийн дотоод, гадаад бодлогын аль ч асуудлыг санаачлан хэлэлцэж шийдвэрлэх бүрэн эрхтэй. Ингэж хэлэлцээд баталсан шийдвэрийг биелүүлэх зорилгоор Засгийн газраас шийдвэр гарвал тэр нь захиргааны хэргийн шүүхийн хяналтаас гадуур байх хуулийн төсөл боловсруулсан нь Үндсэн хуулийн 16 зүйлийн 14 дэх хэсэгт заасан шүүхэд гомдол гаргах иргэний үндсэн эрхийг шууд үгүйсгэсэн явдал болно.
- «Цэц ийм шийдвэр гаргахдаа «Засгийн газрын тогтоол, захирамж нь хууль тогтоомжид нийцээгүй бол Засгийн газар өөрөө буюу УИХ хүчингүй болгоно» гэсэн заалтыг үндэслэл болгожээ. Энэ заалтыг юм юмнаас салгаад дангаар нь урдаа барьчихвал нээрэн шүүх биш УИХ хүчингүй болгох ёстой юм байна гэж жирийн хүмүүс бодмоор... Гэхдээ ийм эрх эдэлснээрээ УИХ Захиргааны шүүх болчихож байгаа юм биш, харин захиргааны хэргийн урьдчилан шийдвэрлэх дээд шатны газар нь болж буй юм»<sup>2</sup>. Цаашид зөвхөн Үндсэн хуулийн 45 дугаар зүйлийн 2 дахь хэсэгт заасан «Засгийн газрын тогтоол, захирамж нь хууль тогтоомжид нийцээгүй бол Засгийн газар өөрөө буюу УИХ хүчингүй болгоно» гэснийг баримтлан Засгийн газрын үйл ажиллагааг

<sup>1</sup> О.Мөнхсайхан. Захиргааны хэргийн шүүхээс Засгийн газрын захиргааны үйл ажиллагааг хянах нь Үндсэн хууль зөрчөөгүй. Засгийн газар хууль дээдлэх: Шүүхэд гомдол гаргах эрхийн баталгаа. УБ хот, 2019 он, 22 дахь талд.

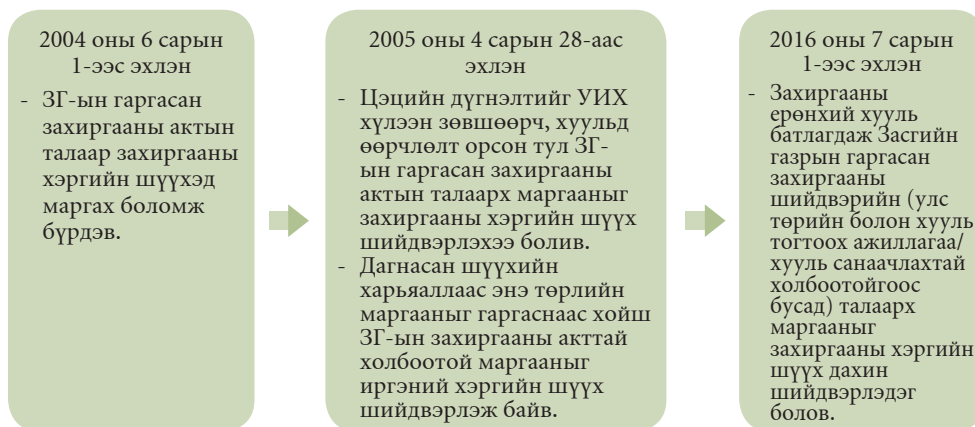
<sup>2</sup> Б.Чимид. «Цэцийн шийдвэр бурууг нь мэдсээр атлаа дуугүй байгааг нь гайхаж сууна» ярилцлага. Өнөөдөр сонин. 2005 оны 9 дүгээр сарын 5-ны өдрийн дугаар.

захиргааны хэргийн шүүхийн хяналтаас гаргахад хүрвэл Үндсэн хуулийн бусад хэсэгт заасан шүүхэд хандах иргэний үндсэн эрхийг ноцтой зөрчихөөр байгаа төдийгүй, иргэн Засгийн газрын шийдвэрийг хүчингүй болгуулахаар УИХ-д хандах зохицуулалт, тухайн асуудлыг авч хэлэлцэн шийдвэрлэх дэг хуулиудад одоогоор байхгүй байна.

- Үндсэн хуулийн 66 дугаар зүйлийн 2 дахь хэсгийн 1-д заасанчлан Засгийн газрын шийдвэр Үндсэн хуульд нийцэж байгаа эсэхийг Үндсэн хуулийн цэц хэлэлцэх зохицуулалттай. Гэтэл Засгийн газар эрх зүйн салбар хуулиудад заасан олон бүрэн эрх хэрэгжүүлж байгаа учир тэдгээр хуулийг зөрчиж шийдвэр гаргавал тухайн шийдвэрийн хуульд нийцсэн эсэхийг шүүхийн хяналтаар тогтоох зайлшгүй шаардлага үүсэж байна. Захиргааны ерөнхий хууль батлагдах хүртэл Засгийн газрын захиргааны акттай холбоотой маргааны харьяаллыг Үндсэн хуулийн цэцээс тогтоон иргэний хэргийн шүүх шийдвэрлэж байсан.
- Засгийн газрын үйл ажиллагааны улмаас эрх, хууль ёсны ашиг сонирхол нь хохирсон иргэн, хуулийн этгээд захиргааны эрх зүйн салбараар дагнасан, мэргэшсэн шүүхээр асуудал, маргаанаа харьяалан шийдвэрлүүлэх нь процессын болон цаг хугацаа, нотолгооны хувьд нэлээд давуу талтай. Тухайлбал, маргаанаа харьцангуй богино хугацаанд шийдвэрлүүлэх, нотлох баримт цуглуулах үүргийг шүүх хүлээх гэх мэт.

Ийнхүү Засгийн газрын захиргааны акттай холбогдуулан дагнасан шүүхэд маргаан үүсгэж, хянан шийдвэрлүүлэх боломжтой байсан заалтыг захиргааны хэргийн шүүх байгуулагдсанаас хойш 1 жил хүрэхгүй хугацааны дараа хүчингүй болгож, түүнээс хойш 2016 оны 7 сарын 1-ний өдөр хүртэлх 10 гаруй жилийн хугацаанд иргэд, байгууллагууд эрх, хууль ёсны ашиг сонирхол нь Засгийн газрын шийдвэрийн улмаас зөрчигдвөл асуудал, маргаанаа иргэний хэргийн шүүхэд хандан шийдвэрлүүлж байсан юм.

## Шүүхийн шийдвэрийн шинжилгээ



2016 оны 7 дугаар сарын 1-ний өдрөөс Захиргааны ерөнхий хууль, Захиргааны хэрэг хянан шийдвэрлэх тухай хууль хүчин төгөлдөр болж Засгийн газрын захиргааны үйл ажиллагаа (улс төрийн болон хууль тогтоох/санаачлах үйл ажиллагаанаас бусад)-тай холбогдуулан захиргааны хэргийн шүүхэд хандах хууль зүйн боломж дахин сэргээд 2 жил өнгөрөх босгон дээр дараах үйл явдлууд өрнөв. Үүнд:

- Засгийн газраас «Захиргааны ерөнхий хуульд өөрчлөлт оруулах тухай» хуулийн төслийг 2018 оны 6 дугаар сарын 15-ны өдөр УИХ-д өргөн мэдүүлэв. Энэ төсөлд Захиргааны ерөнхий хуулийн 3.1.7 дахь заалтыг «3.1.7. Монгол Улсын Засгийн газрын шийдвэр, түүнийг хэрэгжүүлсэн төрийн захиргааны төв болон төрийн захиргааны бусад байгууллага, нутгийн захиргааны байгууллагын шийдвэр, үйл ажиллагаа» гэж, 5.1.1 дэх заалтыг «5.1.1. Төрийн захиргааны төв болон төрийн захиргааны бусад байгууллага, нутгийн захиргааны байгууллага» гэж өөрчлөхөөр боловсруулж Засгийн газрын бүх шийдвэрийг захиргааны хэргийн шүүхийн хяналтаас гаргахаар төлөвлөв.
- УИХ-д өргөн мэдүүлсэн дээрх хуулийн төсөл нь Монголын Хуульчдын Холбооны Захиргааны эрх зүйн хороо, мөн энэ салбарт үйл ажиллагаа явуулдаг мэргэшсэн хуульчид, эрдэмтдийн хүчтэй эсэргүүцэлтэй тулгарав.
- 2018 оны 12 дугаар сард Хууль зүй, дотоод хэргийн яам «Захиргааны ерөнхий хуульд нэмэлт, өөрчлөлт оруулах

тухай» хуулийн 2 дахь хувилбар буюу төслийг боловсруулан төрийн холбогдох байгууллагуудаас санал авч эхлэв. Хуулийн энэ төслөөр Захиргааны ерөнхий хуулийн 3.1.7 дахь заалтыг «3.1.7. Улсын төрийн шийдвэр гаргах ажиллагаа, УИХ-аас тодорхой асуудлаар чиглэл өгсний дагуу хэрэгжүүлсэн Засгийн газрын шийдвэр гаргах ажиллагаа» гэж өөрчлөхөөр төлөвлөв. Ингэснээр Засгийн газрын зарим шийдвэрийг захиргааны хэргийн шүүхэд маргаж болохоор төсөлд тусгажээ. Хууль зүй, дотоод хэргийн яамнаас боловсруулж, холбогдох байгууллагуудаас санал авах шатанд байгаа «Захиргааны ерөнхий хуульд нэмэлт, өөрчлөлт оруулах тухай» хуулийн 2 дахь төсөлд заасан хувилбар нь «харьцангуй дундыг» баримталсан шинжтэй байв.

- Гэвч Засгийн газраас 2018 оны 6 дугаар сарын 15-ны өдөр өргөн мэдүүлсэн Захиргааны ерөнхий хуульд өөрчлөлт оруулах тухай хуулийн төсөлд зарим өөрчлөлт хийн УИХ 2019 оны 5 дугаар сарын 9-ний өдөр батлав. Уг хуульд батлан хамгаалах, аюулгүй байдал, гадаад бодлого, төрийн өмч хувьчлал, ашигт малтмал, байгалийн нөөцийн асуудлаар УИХ-аас гаргасан шийдвэрийг хэрэгжүүлэх зорилгоор Засгийн газрын гаргасан/гаргах шийдвэр, үйл ажиллагааг захиргааны хэргийн шүүхийн хяналтаас гаргав. Ийнхүү улс төрийн шийдвэр гэх нэрээр халхавчлан иргэдийн эрх, хууль ёсны ашиг сонирхлыг хөндсөн олон асуудал гардаг төрийн өмч хувьчлал, ашигт малтмал, байгалийн нөөцийн салбар дахь Засгийн газрын шийдвэрийн талаар иргэд захиргааны хэргийн шүүхэд хандах эрхийг хориглосон нь Үндсэн хуульд заасан иргэдийн шүүхэд хандах эрхийг шууд үгүйсгэсэн хууль болсон.
- Харин энэхүү судалгааны тайланг эцэслэн гаргах үед буюу 2019 оны 5 дугаар сарын 30-ны өдөр дээрх хуулийн өөрчлөлтөд Монгол Улсын Ерөнхийлөгч хориг тавьсан бөгөөд УИХ хоригийг хүлээн авч, 2019 оны 6 дугаар сарын 13-ны өдрийн хуулиар 3.1.7 дахь заалтыг дараах байдлаар өөрчилсөн:
 

«3.1.7. Монгол Улсын Их Хурлын улс төрийн шийдвэрийг хэрэгжүүлэх зорилгоор Засгийн газраас гаргасан шийдвэр.

Тайлбар: «Улс төрийн шийдвэрийг хэрэгжүүлэх зорилгоор» гэдэгт Монгол Улсын Үндсэн хуулийн Хорин тавдугаар зүйлд заасан онцгой бүрэн эрхийнхээ хүрээнд УИХ-аас гаргасан төрийн гадаад, дотоод бодлогыг тодорхойлсон шийдвэрийг хэрэгжүүлэх зорилгоор, УИХ-ын тухайн шийдвэрээс салгаж болохгүй Засгийн газрын шийдвэрийг ойлгоно».

## 1.2. Дүн шинжилгээний зорилго

Өмнө дурдсан нөхцөл байдал нь захиргааны хэргийн шүүхийн харьяалан шийдвэрлэх тодорхой маргаан болох Засгийн газрын захиргааны үйл ажиллагаатай холбогдон үүссэн маргааны талаарх шүүхийн шийдвэрт дүн шинжилгээ хийхэд хүргэсэн бөгөөд судалгааны хүрээнд дараах зорилго тавьж ажиллалаа. Үүнд:

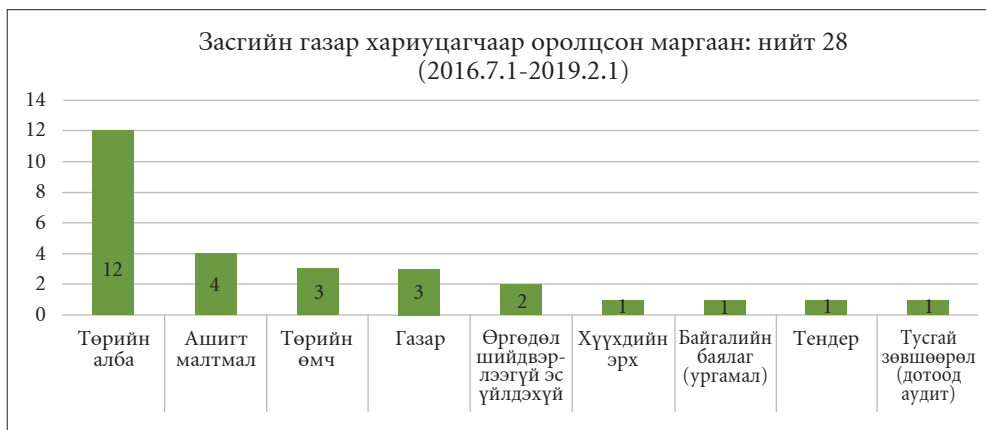
- (1) Засгийн газар хариуцагчаар оролцсон маргааныг захиргааны хэргийн шүүхээс шийдвэрлэхийн ач холбогдлыг тодотгох;
- (2) цаашид захиргааны хэргийн шүүхээс энэ төрлийн маргааныг хянан шийдвэрлэхэд хууль хэрэглээний талаарх зарим асуудлыг анхаарлын төвд оруулах, энэ талаар хөндлөнгийн судлаачийн хувиар дүгнэлт, санал өгөх.

Захиргааны хэргийн дагнасан шүүх анх 2004 оны 6 дугаар сарын 1-ний өдөр байгуулагдсанаас хойш Үндсэн хуулийн цэцийн 2005 оны 2 тоот дүгнэлт гарах хүртэлх хугацаанд Засгийн газар хариуцагчаар оролцсон захиргааны маргаан захиргааны хэргийн шүүхэд гараагүй байна.

Захиргааны ерөнхий хууль 2016 оны 7 дугаар сарын 1-ний өдөр хүчин төгөлдөр болсон өдрөөс эхлэн 2019 оны 2 дугаар сарын 1-ний өдрийг хүртэлх 2 жил гаруй хугацаанд Засгийн газар дангаар, эсхүл хамтран хариуцагчаар оролцсон захиргааны 28 маргааныг захиргааны хэргийн шүүх шийдвэрлэжээ.<sup>3</sup> Үүнд анхан шатны

<sup>3</sup> <http://new.shuukh.mn> цахим хуудсанд байршуулсан захиргааны хэргийн шүүхийн шийдвэрүүдийг судлав. Зарим судлаач 34 маргаан байгааг судалсан байна (Л.Галбаатар. Засгийн газрын шийдвэр шүүхийн хяналтад байх нь. Засгийн газар хууль дээдлэх: Шүүхэд гомдол гаргах иргэдийн эрх. УБ хот, 2019 он, 81 дэх талд) Энэ судалгааны хувьд шүүхийн шийдвэрийн олон нийтэд зориулсан цахим хуудсанд байршуулсан холбогдох бүх шийдвэрт дүн шинжилгээ хийсэн болно.

шүүхийн 26 шийдвэр, захирамж, давж заалдах шатны шүүхийн 17 магадлал, хяналтын шатны шүүхийн 14 тогтоол буюу нийт 58 шийдвэр, захирамж, магадлал, тогтоол байна<sup>4</sup>.



Дүн шинжилгээний тайланг боловсруулахдаа захиргааны хэргийн шүүхийн эдгээр шийдвэр тус бүртэй танилцаж анхаарал татсан асуудлуудыг:

- Хэргийн харьяаллыг тогтоох талаар;
- Засгийн газар хариуцагчаар оролцсон маргаан: төрлүүд, анхаарал татсан асуудлууд гэсэн үндсэн 2 хэсэгт багцлан дүн шинжилгээ хийлээ.

<sup>4</sup> Засгийн газар хариуцагчаар оролцсон маргааны жагсаалт, товч мэдээллийг хавсралтаас үзнэ үү.



## ХОЁР. ЗАСГИЙН ГАЗРЫН ШИЙДВЭРТЭЙ ХОЛБООТОЙ МАРГААНЫ ХАРЬААЛЛЫГ ТОГТООХ НЬ

Захиргааны хэргийн дагнасан шүүх анх байгуулагдахад хамгийн анхаарал татсан асуудлуудын нэг нь захиргааны хэргийн шүүх харьяалан шийдвэрлэх маргааныг бусад (иргэний) хэргийн шүүх харьяалан шийдвэрлэдэг маргаанаас ялгаж таних, харьяаллыг зөв тогтоох явдал байв.

Хэргийн харьяаллыг онож ялгах, зөв тогтоох нь Засгийн газрын шийдвэртэй холбоотой маргааны хувьд анхаарал татсан асуудал хэвээр байсаар байна. Энэ нь *нэгд*, шинээр Захиргааны ерөнхий хууль батлагдаж, энэ хуульд үл хамаарах үйл ажиллагааг тухайлан заасантай холбоотойгоос гадна *хоёрт*, Засгийн газрын шийдвэрийн талаарх маргаан нь өнөөдрийн байдлаар шийдвэрийн агуулгаас хамаарч Үндсэн хуулийн цэц, захиргааны хэргийн шүүх, иргэний хэргийн шүүхэд хамаарч байгаатай холбоотой.

Засгийн газрын шийдвэрийн агуулгаас хамаарч тухайн маргааны харьяалал дараах байдлаар тогтоогдохоор хуулиудад зохицуулсан<sup>5</sup>.

---

<sup>5</sup> Үндсэн хуулийн цэцэд маргаан хянан шийдвэрлэх ажиллагааны тухай хуулийн 13 дугаар зүйлийн 1 дэх хэсэг, Захиргааны хэрэг хянан шийдвэрлэх тухай хуулийн 14 дүгээр зүйлийн 1 дэх хэсэг, Иргэний хэрэг шүүхэд хянан шийдвэрлэх тухай хуулийн 12 дугаар зүйлийн 1 дэх хэсэг.

Засгийн газрын шийдвэрийн талаарх маргааны харьяалал		
<p>Үндсэн хуулийн цэц</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- ЗГ-ын шийдвэр Үндсэн хууль зөрчсөн эсэх маргаан.</li> </ul>	<p>Захиргааны хэргийн шүүх</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- ЗГ-ын захиргааны акттай холбоотой маргаан;</li> <li>- ЗГ-ын захиргааны хэм хэмжээ тогтоосон акттай холбоотой маргаан;</li> <li>- ЗГ-ын захиргааны гэрээтэй холбоотой маргаан.</li> </ul>	<p>Иргэний хэргийн шүүх</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Эдийн ба эдийн бус баялагтай холбоотой иргэний эрх зүйн маргаан;</li> <li>- Онцгой ажиллагааны журмаар хянан шийдвэрлүүлэх маргаан;</li> <li>- Захиргааны ерөнхий хуулийн 5 дугаар зүйлд зааснаас бусад байгууллага, албан тушаалтны үйл ажиллагаа болон тэдгээрийн гаргасан захиргааны актын талаар гаргасан гомдол.</li> </ul>

Үндсэн хуулийн цэц байгуулагдсанаас хойш Засгийн газрын шийдвэртэй холбоотой 13 маргааныг хянан шийдвэрлэжээ<sup>6</sup>. Цэцийн шийдвэрлэсэн эдгээр маргааныг захиргааны хэргийн шүүхийн маргаантай харьцуулан тусгайлан цаашид судлах шаардлагатай юм.

Захиргааны хэргийн дагнасан шүүх байгуулагдсанаас хойш Засгийн газар хариуцагчаар оролцсон захиргааны 28 хэргийг хянан шийдвэрлэжээ. Засгийн газрын шийдвэртэй холбоотой маргааны хувьд Захиргааны хэргийн шүүхийн харьяалан шийдвэрлэх асуудал нь Үндсэн хуулийн цэц болон иргэний хэргийн шүүхийн харьяалан шийдвэрлэх асуудлаас ялгагдах гол шинж нь захиргааны үйл ажиллагааны агуулга юм.

Иймд Засгийн газрын шийдвэрүүдээс ямар агуулгатай нь захиргааны хэргийн шүүхийн хяналтад хамаарч байгаа, мөн хэргийн харьяаллын энэ асуудлыг захиргааны хэргийн шүүх хэрхэн дүгнэж нягталж байгааг шүүхийн шийдвэрүүдийг шинжилж тодруулъя.

Захиргааны ерөнхий хуулийн 11 дүгээр зүйлийн 1 дэх хэсэг, Захиргааны хэрэг шүүхэд хянан шийдвэрлэх тухай хуулийн 13 дугаар зүйлийн 1 дэх хэсэгт зааснаар Засгийн газраас гаргасан

<sup>6</sup> Эх сурвалж: <https://www.legalinfo.mn>

## Шүүхийн шийдвэрийн шинжилгээ

- (1) захиргааны акт;
- (2) захиргааны хэм хэмжээний акт;
- (3) байгуулсан захиргааны гэрээний талаарх маргааныг  
Захиргааны хэргийн шүүх харьяалан шийдвэрлэхээр байгаа.

Тэгвэл Засгийн газар хариуцагчаар оролцсон захиргааны 28 хэргийн 25 нь Засгийн газраас гаргасан захиргааны актын талаар, 3 нь Засгийн газраас баталсан захиргааны хэм хэмжээний актын талаар маргажээ. Иймд дүн шинжилгээгээр Засгийн газрын захиргааны үйл ажиллагааны гол, үндсэн хэлбэр болсон захиргааны акт, мөн тодорхой маргаан гарсан захиргааны хэм хэмжээний акт ямар тохиолдолд захиргааны хэргийн шүүхийн хяналтад хамаарах талаар авч үзье.



### 2.1. Засгийн газрын захиргааны акт маргааны зүйл болох нь

Засгийн газар хуульд заасан бүрэн эрхийнхээ асуудал, түүнчлэн УИХ-аас даалгасан, Ерөнхийлөгчөөс санал болгосон асуудлыг хуралдаанаараа хэлэлцсэний үндсэн дээр шийдвэрлэх ёстой<sup>7</sup>. Ингэж шийдвэрлэхдээ хуралдаанаас тогтоол, нэг удаагийн чанартай буюу шуурхай асуудлаар Ерөнхий сайд захирамж гаргах зохицуулалттай<sup>8</sup>. Хуулийн энэхүү зохицуулалтаар бол Засгийн газрын шийдвэр нь Засгийн газрын тогтоол, Ерөнхий сайдын захирамж гэсэн

<sup>7</sup> Монгол Улсын Засгийн газрын тухай хуулийн 29 дүгээр зүйлийн 1 дэх хэсэг.

<sup>8</sup> Монгол Улсын Засгийн газрын тухай хуулийн 30 дугаар зүйлийн 1 дэх хэсэг.

үндсэн хоёр хэлбэртэй байна. Гэвч шүүхэд үүссэн маргаануудаас харахад Засгийн газрын хуралдааны тэмдэглэлийг Засгийн газраас гаргасан захиргааны актад хамааруулж авч үзсэн тохиолдол байна. Энэ нь тухайн шийдвэрийг захиргааны акт гэж үзэхэд баримт бичгийн хэлбэр буюу нэршил (захирамж, тогтоол, шийдвэр, албан бичиг, тэмдэглэл гэх мэт) ач холбогдолтой биш, харин агуулга нь захиргааны актын шинжийг бүрдүүлсэн эсэхээс шалтгаалжээ.

Дүгнэлт хийж байгаа энэ хандлага, арга техник нь Захиргааны ерөнхий хуулийн 37 дугаар зүйлийн 37.1 дэх хэсэгт заасан захиргааны актын тодорхойлолттой бүрэн нийцэж байна. Учир нь Захиргааны ерөнхий хуульд захиргааны актыг тодорхойлохдоо хэлбэр, нэршлийг бус, харин захиргааны актын чиглэсэн зорилго, агуулга, үр дагавар, үндэслэх хуулийн (нийтийн эрх зүйн) салбарт нь буюу агуулгад нь тулгуурласан байгаа юм.

Засгийн газраас гаргасан захиргааны акт нь агуулгын хувьд (i) захиргааны байгууллагаас гаргасан, (ii) тодорхой нэг тохиолдлыг зохицуулсан, (iii) нийтийн эрх зүйн хүрээнд гаргасан, (iv) гадагш чиглэсэн, (v) эрх зүйн шууд үр дагавар бий болгосон, (vi) захирамжилсан шинжтэй байвал тухайн акттай холбоотой маргааныг захиргааны хэргийн шүүх харьяалан шийдвэрлэнэ<sup>9</sup>. Засгийн газрын захиргааны үйл ажиллагаа нь эдгээр 5 шинжийг агуулсан бол захиргааны акт гэж үзэх бөгөөд маргаан гарвал захиргааны хэргийн шүүх шийдвэрлэх боломжтой<sup>10</sup>.

Дээр дурдсанчлан Засгийн газрын шийдвэрийг Үндсэн хуулийн цэц, иргэний болон захиргааны хэргийн шүүхүүдээс хуульд заасан хүрээ хязгаарт хянах үндэслэл байгаа өнөөгийн нөхцөлд захиргааны хэргийн шүүх харьяалан шийдвэрлэх маргааны зүйл буюу объектоо хууль зүйн үндэслэлтэй тогтоож байх нь энэ асуудлыг захиргааны хэргийн шүүх цаашид ч харьяалан шийдвэрлэж байхад чухал холбогдолтой болоод байна.

<sup>9</sup> Захиргааны ерөнхий хуулийн 37 дугаар зүйлийн 1 дэх хэсэг: Захиргааны акт гэж захиргааны байгууллагаас зөрчил шалган шийдвэрлэх ажиллагаанаас бусад 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.

<sup>10</sup> Гэхдээ энд Захиргааны ерөнхий хуулийн 3 дугаар зүйлийн 3.1 дэх хэсэгт заасан Захиргааны ерөнхий хуульд үл хамаарах үйл ажиллагааг ямагт харгалзах ёстой бөгөөд энэ талаар хойно тухайлан дэд сэдэвт авч үзсэн.

Хэргийн харьяаллыг зөв тогтоох арга зүйн хөгжилд анхаарал хандуулахгүй бол харьяаллын бус маргааныг шийдсэн гэх хардлагад өртөх, эсхүл Засгийн газрын сүр нөлөө, эрх мэдлээс (жишээ нь, хууль санаачлах эрхээ эдлэх замаар холбогдох хуульд өөрчлөлт оруулуулах, шүүхийн төсвийн төслийг улсын төсвийн төсөлд тусгах асуудал гэх мэт) хулгаж, улмаар шийдэх ёстой харьяаллын маргааныг өөрсдөөсөө зайлуулах хандлага үүсэх, цаашид даамжирваас захиргааны хэргийн шүүхийн нэр хүнд олон нийтийн төдийгүй, төрийн байгууллагын дунд унах, энэ шүүх байгуулагдсаны ач холбогдол бүдгэрэх сөрөг нөлөө гарч болзошгүй.

Иймд Засгийн газар хариуцагчаар оролцсон дийлэнх маргаануудын хувьд (89%) захиргааны актын талаар маргаж байх тул эхлээд маргаан бүхий захиргааны актыг авч үзэж, акт нь хуульд заасан буюу дээр тухайлан дурдсан 5 шинжийг агуулсан эсэхийг шүүхээс хэрхэн үнэлж дүгнэж байгаад анхаарал хандуулья.

**(i) Захиргааны акт захиргааны байгууллагаас гаргасан, захирамжилсан шинжтэй байх**

Захиргааны байгууллагад Захиргааны ерөнхий хуулийн 5 дугаар зүйлийн 5.1 дэх хэсэгт заасан таван төрлийн байгууллага хамаарна. Гэвч тодорхой харилцаанд Засгийн газраас гадна бусад этгээд тухайлбал, төрийн бус байгууллага үндсэн оролцогч тал болж оролцох тохиолдолд тухайн төрийн бус байгууллага захиргааны байгууллага болох эсэх нь хууль зүйн тодорхой дүгнэлтийн үндсэн дээр шийдэгдсэн тохиолдолд байна.

Засгийн газрын 2017 оны 63 дугаар тогтоолын 1 дүгээр заалтаар Төвийн бүсийн хурдан морины «Дүнжингарав» хаврын уралдааныг 2017 оны 03 дугаар сарын 05-ны өдөр Төв аймгийн Аргалант суманд зохион байгуулахыг аймгийн Засаг дарга, Монголын морин спорт, уяачдын холбоонд даалгажээ. Энэ тогтоолын дагуу 2017 оны 03 дугаар сарын 05-ны өдөр Төв аймгийн Аргалант суманд зохион байгуулагдсан морин уралдааныг хууль бус байсан болохыг тогтоолгох шаардлага бүхий нэхэмжлэлийг нийтийн болон хүүхдийн эрх, хууль ёсны ашиг сонирхол зөрчсөн гэх үндэслэлээр ХХТХЭҮС, ХХҮС, ХЗХХ, БНБТИНУЭ, ХЭҮТ, ӨҮХТ, МҮС төрийн бус байгууллагууд Засгийн газрыг хариуцагчаар татсан байдаг.

Маргааныг шийдвэрлэсэн анхан, давж заалдах, хяналтын шатны шүүхүүд нэхэмжлэлийн шаардлагыг Захиргааны хэргийн шүүхийн харьяаллын биш буюу Монголын морин спорт, уяачдын холбоог захиргааны байгууллага биш, нийтийн эрх зүйн хүрээнд захирамжилсан үйл ажиллагаа явуулаагүй, морины уралдаан нь Иргэний эрх зүйн харилцаа гэж санал нэгтэй, үндэслэл бүхий дүгнэлт гаргажээ.

**[ХХТХЭҮС, ХХҮС, ХЗХХ, БНБТИНУЭ, ХЭҮТ, ӨҮХТ, МҮС төрийн бус байгууллагууд ба Засгийн газар. Захиргааны хэргийн анхан шатны шүүхийн 2017 оны 688 дугаар шийдвэр]**

«... Засгийн газрын 2017 оны 63 дугаар тогтоолын дагуу 2017 оны 03 дугаар сарын 05-ны өдөр Төв аймгийн Аргалант суманд зохион байгуулсан «Дүнжингарав» уралдаан хууль бус байсан болохыг тогтоох тухай нэхэмжлэлийн шаардлагын тухайд:

... Хурдан морины «Дүнжингарав» уралдаан нь Засгийн газрын 2017 оны 63 дугаар тогтоолын дагуу зохион байгуулагдсан үйл ажиллагаа байх бөгөөд энэ нь Захиргааны ерөнхий хуулийн 37 дугаар зүйлийн 37.1-д заасан «... Захиргааны акт гэж захиргааны байгууллагаас зөрчил шалган шийдвэрлэх ажиллагаанаас бусад 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 заасанд хамаарахгүй, захиргааны акт биш байна гэж шүүх үзлээ.

Өөрөөр хэлбэл, хурдан морины «Дүнжингарав» уралдаан нь захиргааны актын үндсэн шинж болох захирамжилсан шинж өөртөө агуулаагүй байна...».

**[ХХТХЭҮС, ХХҮС, ХЗХХ, БНБТИНУЭ, ХЭҮТ, ӨҮХТ, МҮС төрийн бус байгууллагууд ба Засгийн газар. Захиргааны хэргийн давж заалдах шатны шүүхийн 2017 оны 830 дугаар магадлал]**

«...Маргаан бүхий Монгол Улсын Засгийн газрын 2017 оны 63 дугаар тогтоолын дагуу 2017 оны 03 дугаар сарын 05-ны өдөр Төв аймгийн Аргалант суманд зохион байгуулагдсан «Дүнжингарав» уралдааныг хууль бус байсан болохыг

тогтоолгохыг хүссэн нэхэмжлэлийн шаардлагыг Захиргааны хэрэг шүүхэд хянан шийдвэрлэх тухай хуулийн 54 дүгээр зүйлийн 54.1.1-д заасныг баримтлан хүлээн авахаас татгалзаж шийдвэрлэсэн нь хуульд нийцжээ.

...Өөрөөр хэлбэл, захиргааны акт зөвхөн захиргааны байгууллагаас гарсан байх шаардлагатай бөгөөд «Дүнжингарав» уралдааныг захирамжилсан, нийтийн эрх зүйн хүрээнд гадагш чиглэсэн, эрх зүйн үр дагавар үүсгэсэн гэж үзэх боломжгүй, аливаа уралдаан нь хувийн эрх зүйн хэмжээгээр зохицуулагддаг (Иргэний хуулийн 197 дугаар зүйл), уралдааныг зохион байгуулагч болон уралдаанд оролцогчдын хүсэл зоригийн илэрхийллээр хэрэгждэг, харилцан эрх тэгш талууд оролцдог шинжээрээ хувийн эрх зүйн харилцаанд хамаардаг болно...».

Цаашид Засгийн газрыг хариуцагчаар татсан маргаанд хамтран хариуцагчаар зарим этгээдийг татах зэрэг тохиолдолд энэхүү маргааныг шийдвэрлэсэн шүүхийн дүгнэлтийн арга зүй ихээхэн ач холбогдолтой болжээ. Улмаар хариуцагч нь захиргааны байгууллага эсэхийг тогтооход тухайн байгууллага нь Захиргааны ерөнхий хуулийн 5 дугаар зүйлийн 5.3-т заасан<sup>11</sup> захирамжилсан захиргааны чиг үүрэг (administrative function) гүйцэтгэж байгаа эсэх, 5.4-т заасан<sup>12</sup> нийтийн эрх зүйн асуудлаар үйл ажиллагаа явуулж байгаа эсэхийг нягтлан шалгаж дүгнэлт өгч байх нь чухал юм.

**(ii) Захиргааны акт тодорхой нэг тохиолдлыг зохицуулсан байх**

Засгийн газраас гаргасан захиргааны акт нь тодорхой нэг тохиолдлыг зохицуулсан шинж агуулсан байх ёстой. «Захиргааны энэ арга хэмжээ нь нийтийн захиргаа, тодорхой иргэн хоёрын хооронд үүссэн харилцааг зохицуулах зорилготой. Иймээс тухайн иргэний үйлдлийг үүссэн тодорхой нөхцөл байдалтай нь уялдуулан захиргааны зүгээс

<sup>11</sup> Захиргааны ерөнхий хуулийн 5 дугаар зүйлийн 5.3: Монгол Улсын Их Хурал, Монгол Улсын Үндсэн хуулийн цэц, 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 захиргааны чиг үүрэг, шийдвэртэй нь холбогдуулан уг байгууллагыг захиргааны байгууллагад тооцно.

<sup>12</sup> Захиргааны ерөнхий хуулийн 5 дугаар зүйлийн 5.4: Нийтийн эрх зүйн асуудлаар бие даан, өөрийн нэрийн өмнөөс дангаар захиргааны шийдвэр гаргах бүрэн эрх хуулиар тусгайлан олгогдсон албан тушаалтныг захиргааны байгууллага гэж үзнэ.

журамлахад чиглэгдэж байдаг»<sup>13</sup>. Захиргааны актын энэ шинж нь түүнийг хууль тогтоомжоос ялгах гол шинж юм. Захиргааны акт нь тодорхой нэг тохиолдолд зориулж гаргасан шийдвэр байдаг бол хууль нь тодорхой нэг тохиолдлоос үл хамаарсан хийсвэр зохицуулалттай. Өөрөөр хэлбэл, «захиргааны акт бол тодорхой-хувь, харин хууль бол хийсвэр-нийтлэг зохицуулалттай байдаг»<sup>14</sup>.

Тодорхой нэг тохиолдлыг зохицуулсан байна гэдэг нь акт дан ганц тодорхой нэг иргэн, байгууллагад хамаарна гэсэн үг биш бөгөөд хамаарах этгээдийн хувьд нэг болон тодорхойлж болохуйц хүрээний хэд хэдэн этгээдэд хаяглагдсан байж болно. Гагцхүү тодорхой нэг үйл явдал, факт, нөхцөл байдлыг зохицуулж гаргасан байхыг хэлнэ. Үүний зэрэгцээ албан бичгээр *мэдээлэл өгөх, тодруулга хүргүүлэх* зэрэг нь зохицуулалтын шинж агуулдаггүй тул Засгийн газрын шийдвэрлэсэн асуудлын талаар Хэрэг эрхлэх газраас нь мэдээлэл, лавлагаа, тодруулгыг албан бичгээр өгч байгаа нь бие даасан зохицуулалтын шинж агуулаагүй байдаг. Засгийн газрын тогтоол, Ерөнхий сайдын захирамж, Засгийн газрын хуралдааны тэмдэглэл зэрэг нь энэхүү шинжийг агуулж байвал тодорхой нэг тохиолдлыг зохицуулсан байх шаардлага хангаж байна гэсэн үг юм.

Засгийн газар хариуцагчаар оролцсон маргаануудад захиргааны акт тодорхой нэг тохиолдлыг зохицуулсан эсэх талаар эргэлзээтэй, асуудал хөндөгдсөн тохиолдол гарч байгаагүй боловч нэгэн маргаанд Засгийн газрын Хэрэг эрхлэх газрын даргын албан бичгийг захиргааны акт гэж үзэх эсэх талаар хийсэн дүгнэлтүүд анхаарал татахаар байна.

***Захиргааны акт тодорхой нэг тохиолдлыг зохицуулсан эсэхийг дүгнэсэн нь:***

**[МКК ХХК ба Засгийн газар & бусад. Нийслэл дэх Захиргааны хэргийн анхан шатны шүүхийн 2017 оны 0453 дугаар шийдвэр]**

«...Мөн Монгол Улсын Засгийн газрын тухай хуулийн 18<sup>2</sup> дугаар зүйлийн 1 дэх хэсэгт Засгийн газрын Хэрэг эрхлэх газар нь Засгийн газрын ажлын алба мөн, 4 дэх хэсэгт Хэрэг эрхлэх

<sup>13</sup> Захиргааны хэрэг хянан шийдвэрлэх тухай хуулийн тайлбар. УБ хот, 2012 он, 30, 31 дэх талд.

<sup>14</sup> Захиргааны эрх зүй: Шүүхийн практик. (орчуулга) УБ хот, 2006 он, 2014 дэх талд.



газрын дарга Ерөнхий сайдын өмнө ажлаа хариуцна, 20 дугаар зүйлийн 5 дахь хэсгийн 2-т Засгийн газрын Хэрэг эрхлэх газрын даргын эрхлэх асуудлын хүрээнд Засгийн газрын шийдвэрийн биелэлтийн асуудал хамаарахаар заасан байна.

Дээрх хуулийн зохицуулалтаас үзэхэд Засгийн газрын Хэрэг эрхлэх газар нь Засгийн газрын шийдвэрийн биелэлтийг хариуцаж, Ерөнхий сайдын өмнө ажлаа тайлагнадаг статус бүхий Засгийн газрын ажлын алба байх ба маргаан бүхий энэ тохиолдолд Хэрэг эрхлэх газар нь бие даасан захиргааны акт гаргаагүй байх ба харин Засгийн газрын Хэрэг эрхлэх газрын даргын 2017 оны 03 дугаар сарын 30-ны өдрийн Чиглэл өгөх тухай ХЭГ/497, ХЭГ/500 тоот албан бичгүүд нь Монгол Улсын Засгийн газрын 2017 оны 03 дугаар сарын 29-ний өдрийн хуралдааны 14 дүгээр тэмдэглэлийг шууд хэрэгжүүлж, биелүүлсэн шинжтэй байх тул энэ тохиолдолд Засгийн газрын Хэрэг эрхлэх газрыг хамтран хариуцагч гэж үзэхээргүй байна...».

Захиргааны ерөнхий хуульд бие даасан, эсхүл бие даасан бус захиргааны акт гэх тодорхойлолт, ойлголт одоогоор тусгагдаагүй. Харин нэг тохиолдол, тодорхой асуудлаар он цаг, эсхүл эрх зүйн үндэслэлээрээ харилцан хамааралтай хэд хэдэн хэлхээ бүхий захиргааны актууд байх боломжтой. Гэвч тэдгээр нь захиргааны актын хуульд заасан шинжийг тус бүртээ агуулсан бол тус бүртээ «захиргааны акт» гэж тооцогдоно. Иймд маргаан бүхий акт нь нэгэнт л захиргааны актад хамаарч байгаа бол тухайн захиргааны акт бие даасан, эсхүл бие даасан бус гэх шалтгаанаас үл хамаарч акт гаргасан байгууллага, албан тушаалтан хариуцагч болно. Цаашид харин хамтран хариуцагч нар нь хэн нэгнийгээ томилон өөрсдийгөө төлөөлүүлэх нь тэдэнд хуулиар олгогдсон эрхийн асуудал билээ.

**(iii) Захиргааны акт нийтийн эрх зүйн хүрээнд гарсан байх**

Захиргааны ерөнхий хуулийн 5 дугаар зүйлийн 5.1 дэх хэсэгт «Нийтийн ашиг сонирхлыг илэрхийлэн захирамжилсан шийдвэр гаргадаг дараах нийтийн эрх зүйн этгээдийг захиргааны байгууллага гэж ойлгоно» хэмээн, мөн 37 дугаар зүйлийн 37.1 дэх хэсэгт «Захиргааны акт гэж захиргааны байгууллагаас зөрчил шалган шийдвэрлэх ажиллагаанаас бусад 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 захиргааны байгууллага болон актыг тодорхойлохдоо нийтийн эрх зүйн ойлголтод үндэслэжээ.

Хуулийн эдгээр болон бусад хэсэгт орсон нийтийн эрх зүй гэх ойлголтын агуулга, шинж, хүрээг тодорхойлон гаргах нь чухал ач холбогдолтой. Маргааны зүйл болж байгаа захиргааны акт нь тухайн маргааныг захиргааны хэрэг гэж үзэх урьдчилсан нөхцөл болох учир уг акт нийтийн эрх зүйн хүрээнд гарсан байх шаардлагатай.

Нийтийн эрх зүй гэх ойлголт саяхныг хүртэл ихэвчлэн академик буюу онол, боловсролын хүрээнд яригдаж байсан боловч захиргааны хэргийн шүүх байгуулагдах, ажиллах эрх зүйн үндсийг тогтоосноор нийтийн эрх зүй нь жинхэнэ утгаараа онол-практикийн ойлголт болсон<sup>15</sup>.

Монголын эрх зүйн шинжлэх ухаанд нийтийн эрх зүй гэх ойлголтыг нилээд олон жилийн өмнөөс хэрэглэж ирсэн. Шинжлэх ухааны академиас 1978 онд хэвлэн гаргасан «Улсын нэр томъёоны комиссын мэдээ» эмхэтгэлд хууль зүйн арван мянга гаруй нэр томъёог оноон нийтэлсний дотор «публичное право-нийтийн эрх зүй» хэмээн оноосон нь бий<sup>16</sup>. Ийнхүү нийтийн эрх зүй нь нэр томъёоны хувьд шинжлэх ухааны эргэлтэд ороод 40 гаруй жил болсон хэдий ч Монгол Улсын хууль тогтоомжийн ангилал, системчлэлд өнөөг хүртэл тусгалаа олоогүй байна. Тухайлбал, Хууль зүй, дотоод хэргийн сайдын «Эрх зүйн актын ангилагчийг батлах тухай» 2003 оны 8 дугаар сарын 15-ны өдрийн 147 тоот тушаалаар хууль тогтоомжийг ангилж системчлэх салбар, дэд салбаруудыг баталсан бөгөөд энэ ангилагчид хууль тогтоомжийг нийтийн, хувийн эрх зүйн гэх ангилалт ороогүй. Энэ нь захиргааны акт үндэслэсэн хууль тогтоомж нийтийн эрх зүйн хүрээнийх эсэхийг тогтооход онолын ойлголтыг хөгжүүлэх, баримтлахын зайлшгүйг харуулж байна.

Үүний зэрэгцээ орчин үед энэ нь нийтийн эрх зүйн харилцаа, тэр нь хувийн эрх зүйн харилцаа гээд тод томруун ялгаран харагдах тус тусдаа харилцаа багасах хандлагатай байна. Нийтийн ба хувийн

<sup>15</sup> Н.Отгончимэг. Захиргааны хэргийн харьяалал. УБ, 2005 он, 6 дахь талд.

<sup>16</sup> Шинжлэх ухааны академи. Улсын нэр томъёоны комиссын мэдээ. №107-108. Хууль зүйн нэр томъёо, УБ., 1978, 177 дахь талд.

эрх зүйн харилцаа улам бүр холилдон, хослон орших нь элбэг болжээ. Тухайлбал, төрийн өмчийн оролцоотой компанийн үйл ажиллагаа, төрийн хөрөнгийн оролцоотой тендер шалгаруулалтын ажиллагаа болон тендерт үндэслэн бараа, ажил, үйлчилгээ нийлүүлэх гэрээний харилцаа, хот, суурин газрыг дахин хөгжүүлэх харилцаа гэх мэт. Ийм нөхцөл байдалд нийтийн эрх зүйн харилцааг ялган тодорхойлоход илүү бэрхшээлтэй байх хэдий ч энэ нь нөгөө талаар, нийтийн эрх зүйг ялгаж тодорхойлохын хэрэгцээ шаардлагыг улам лавшруулсаар байна.

Эрх зүйн салбаруудыг материаллаг, процессын гэж хэм хэмжээнийх нь агуулгаар ерөнхийлөн ялгадагтай ижил нийтийн эрх зүй, хувийн эрх зүй гэж ангилах ойлголт эртний Ромын эрх зүйд анх үүссэн түүхтэй. Одоо ром-германы болон англи-саксоны эрх зүйн бүлийн аль алинд энэ ангилал хэрэглэгдэж байна<sup>17</sup>. Тухайлбал, ХБНГУ-ын Захиргааны процедурын тухай хуульд захиргааны актыг тодорхойлохдоо нийтийн эрх зүйн асуудлаар гарсан байх шаардлага тавьсан байдаг<sup>18</sup>.

Нийтийн ба хувийн эрх зүйн харилцааг ялгах хэдэн шинж бий. Тухайлбал:

1. Нийтийн эрх зүйн харилцааны нэг тал нь захирах, захирамжлах давуу байдалтай, нөгөө тал нь түүнд захирагдсан шинжтэй байдаг бол хувийн эрх зүйн харилцааны талууд хүсэл зоригоо чөлөөтэй илэрхийлэх, тэгш эрх, чөлөөт байдлын зарчмын үндсэн дээр харилцаанд оролцдог.
2. Нийтийн эрх зүйн харилцаа нь төр, нийтийн ашиг сонирхлоос үүдсэн харилцаа байдаг бол хувийн эрх зүйн харилцаа нь иргэд, байгууллагын ашиг сонирхолд үндэслэж өрнөдөг.
3. Нийтийн эрх зүйн харилцаа нь ямагт төрийн оролцоотой, түүнээс хамаарч өрнөдөг бол хувийн эрх зүйн харилцаа нь төрөөс хамааралгүй өрнөх боломжтой байдгаараа ялгаатай.

<sup>17</sup> ХБНГУ-ын Захиргааны процедурын тухай хууль

<sup>18</sup> Administrative Procedure Act of Germany, Article 35/ХБНГУ-ын Захиргааны процедурын тухай хууль, 35 дугаар зүйл. Эх сурвалж: <http://germanlawarchive.iuscomp.org/?p=289>

Төр хувийн эрх зүйн харилцаанд оролцох нь тухайн харилцааг нийтийн эрх зүйн харилцаа гэж үзэх үндэслэл, шалтгаан болохгүй. Гагцхүү дээр дурдсан шинж байгаа эсэхийг ялгаж харах шаардлагатай.

Захиргааны нийт 28 маргааны талаарх шүүхийн шийдвэрүүдээс үзэхэд тухайн маргаан бүхий акт нь нийтийн эрх зүйн асуудлыг хамарсан эсэхэд эргэлзээ төрж буй нэгэн маргаан байна.

**[МКК ХХК ба Засгийн газар & бусад. Захиргааны хэргийн анхан шатны шүүхийн 2017 оны 0453 дугаар шийдвэр]**

«...Тодруулбал, Монгол Улсын Засгийн газрын шийдвэр Монгол Улсын Үндсэн хуулийн холбогдох заалтыг зөрчсөн эсэх буюу Үндсэн хуулийн зөрчлийн хэмжээнд авч үзэхээр маргааныг Монгол Улсын Үндсэн хуулийн цэц шийдвэрлэх ба харин Засгийн газрын шийдвэр ердийн хууль, УИХ-ын тогтоолыг зөрчсөн эсэх буюу нэхэмжлэгчийн субъектив эрх зөрчсөн эсэх маргааныг Захиргааны хэргийн шүүх харьяалан шийдвэрлэнэ гэж үзэж захиргааны хэрэг үүсгэсэн болно».

«...Мөн түүнчлэн Монгол Улсын Засгийн газрын итгэмжлэгдсэн төлөөлөгч Б.Энхбаяр нь шүүхийн урьдчилсан хэлэлцүүлэгт уг маргаан нь Үндсэн хуулийн цэцэд харьяалагдах ба Захиргааны хэргийн шүүхийн харьяаллын бус маргаан байх тул нэхэмжлэлийг хүлээн авахаас татгалзаж өгнө үү гэсэн агуулга бүхий хүсэлт гаргасныг тус шүүхийн шүүгчийн 2017 оны 04 дүгээр сарын 12-ны өдрийн 128/ШЗ2017/2537 тоот захирамжаар уг хүсэлтийг хэрэгсэхгүй болгосон ба тус шүүгчийн захирамж хуулийн хувьд хүчин төгөлдөр үйлчилж байна».

**[МКК ХХК ба Засгийн газар, МКК ХХК ба & бусад. Улсын дээд шүүхийн хяналтын шатны Захиргааны хэргийн шүүхийн 2017 оны 358 дугаар тогтоол]**

«...Монгол Улсын Засгийн газрын 2017 оны 03 дугаар сарын 29-ний өдрийн 14 дүгээр хуралдааны тэмдэглэлээр УИХ-ын 2017 оны «Э» ХХК, «МРЦ» ХХК-ийн талаар авах зарим арга хэмжээний тухай» 23 дугаар тогтоолыг хэрэгжүүлэх үүрэг бүхий ажлын хэсгийн дүгнэлт удааширч байгааг харгалзан дээрх компаниудын Төлөөлөн удирдах зөвлөлийг 100 хувь төрийн

төлөөллөөр бүрдүүлэх ажлыг шуурхай зохион байгуулахыг Монгол Улсын сайд, Засгийн газрын Хэрэг эрхлэх газрын дарга Ж.Мөнхбат, Төрийн өмчийн бодлого, зохицуулалтын газрын дарга Ц.Ням-Осор нарт даалгажээ.

Үүний дагуу Засгийн газрын Хэрэг эрхлэх газрын дарга 2017 оны 03 дугаар сарын 30-ны өдрийн ХЭГ/497 тоот албан бичгээр Төрийн өмчийн бодлого, зохицуулалтын газрын дарга Ц.Ням-Осорт «Э» ХХК, «МРЦ» ХХК –ийг төрийн өмчит үйлдвэрийн газар болгох зорилгоор тус компаниудын Хувьцаа эзэмшигчдийн хурлыг зарлан хуралдуулж, дүрмийг шинэчлэн батлах арга хэмжээ авах, мөн өдрийн ХЭГ/500 тоот албан бичгээр Төрийн өмчийн бодлого, зохицуулалтын газрын дарга Ц.Ням-Осорт «Э» ХХК-ийн төрийн өмчийн төлөөллөөр Эрчим хүчний яамны Төрийн нарийн бичгийн дарга З.Мэндсайхан, Уул уурхай, хүнд үйлдвэрийн яамны Бодлогын хэрэгжилтийг зохицуулах газрын дарга Д.Даваадорж, Төрийн өмчийн бодлого, зохицуулалтын газрын дэд дарга А.Дагвадорж нарын албан тушаалтныг томилон ажиллуулах чиглэлийг тус тус өгсөн байна.

Дээрх чиглэлийн дагуу Төрийн өмчийн бодлого, зохицуулалтын газрын даргын 2017 оны 03 дугаар сарын 31-ний өдрийн «Төрийн өмчийн төлөөлөгчийг томилж, удирдамж батлах тухай» А/50 дугаар тушаалаар «Э» ХХК болон «МРЦ» ХХК-ийн 2017 оны 03 дугаар сарын 31-ний өдөр болох хувьцаа эзэмшигчдийн ээлжит бус хуралд төрийн өмчийг төлөөлөн оролцох төлөөлөгчдийг томилон, тус хурлаар хэлэлцэх асуудалд өгөх саналын удирдамжийг баталснаар «Э» ХХК-ийн хувьцаа эзэмшигчдийн хурлын 2017 оны 03 дугаар сарын 31-ний өдрийн Компанийн дүрмийн зарим заалтыг өөрчлөн найруулах тухай 01 дүгээр тогтоол гарч дүрмийн нэмэлт, өөрчлөлтийг Оюуны өмч, улсын бүртгэлийн ерөнхий газарт бүртгүүлэхийг даалгажээ.

...Дээрх нэхэмжлэлийн шаардлагаар үүссэн захиргааны хэрэг нь Захиргааны ерөнхий хуулийн 3 дугаар зүйлийн 3.1-д заасан харилцаанд хамаарахгүй, Үндсэн хуулийн цэц болон өөр шүүхэд харьяалан шийдэхээр хуульд тусгайлан заагаагүй нийтийн эрх зүйн маргаан тул Захиргааны хэргийн шүүх харьяалан шийдсэнийг харьяалал зөрчсөн гэж үзэхгүй».

Энэхүү маргаанд нэхэмжлэлийн нэг шаардлага нь Засгийн газрын хуралдааны тэмдэглэлийг илт хууль бус болохыг тогтоолгох байжээ. Энэхүү тэмдэглэл нь тодорхой нэг тохиолдлыг зохицуулсан байх, гадагш чиглэсэн байх, эрх зүйн үр дагавар бий болгосон байх гэсэн захиргааны актад хамаарах шинжүүдийн аль алиныг хангасан байдаг.

Анхан болон давж заалдах шатны шүүхүүдээс энэхүү маргааны объект болсон Засгийн газрын тэмдэглэл нийтийн эрх зүйн хүрээнд гарсан эсэх талаар тухайлан дүгнэлт өгөөгүй, харин дээр эшэлсэнчлэн хууль тогтоомж зөрчсөн эсэх маргаан тул захиргааны хэргийн харьяалан шийдвэрлэх ёстой маргаан гэж үзжээ. Цэцийн харьяалан шийдвэрлэх маргаан биш гэдгийг анхан шатны шүүх оновчтой дүгнэсэн боловч иргэний хэргийн шүүхийн харьяалан шийдвэрлэх маргаан мөн, биш эсэх талаар ямар нэг дүгнэлт хийгээгүй байгаа нь учир дутагдалтай.

Хяналтын шатны шүүх тухайн маргааныг захиргааны хэргийн шүүхийн харьяалан шийдвэрлэх маргаан мөн гэдгийг Захиргааны ерөнхий хуулийн 3 дугаар зүйлийн 3.1 дэх хэсэгт үндэслэн дүгнэжээ. Хуулийн энэ хэсэгт Захиргааны ерөнхий хууль үйлчлэхгүй харилцааг жагсаан заасан. Тодруулбал, 3.1.3-т Үндсэн хуулийн цэц, бүх шатны шүүхийн гэмт хэрэг, эрх зүйн маргаан хянан шийдвэрлэх ажиллагаанд Захиргааны ерөнхий хууль үйлчлэхгүй байхаар зохицуулсан. Гэхдээ хуулийг шууд эшэлснээс өөрөөр ямар нэг тайлбар хийгээгүй байна.

Засгийн газрын хуралдааны тэмдэглэлийг илт хууль бус болгох нэхэмжлэлийн шаардлага бүхий энэ маргааныг хянан шийдвэрлэсэн анхан, давж давж заалдах, хяналтын шатны шүүхүүдийн аль нь ч энэхүү нэхэмжлэлийн шаардлага нь иргэний маргааны шаардлага байгаа эсэх талаарх дүгнэлт хийгээгүй аж. Гэхдээ энэ нь шүүхээс дүгнэлт дутуу өгсөн гэхээсээ илүү шүүх нэхэмжлэгч, хариуцагчийн маргаж буй асуудлаас хальж дүгнэлт хийхийг хориглосон хуулийн заалттай холбоотой.

Анхан шатны шүүхийн шийдвэрт тусгагдсанаас үзэхэд, хариуцагчийн итгэмжлэгдсэн төлөөлөгч нь тухайн маргааныг Үндсэн хуулийн цэцэд харьяалагдах маргаан гэж маргаснаас бус, иргэний хэргийн шүүхийн харьяалан шийдвэрлэх маргаан гэж

үзээгүй байна. Энэ үндсэн дээр шүүхээс Захиргааны хэрэг шүүхэд хянан шийдвэрлэх тухай хуулийн 106 дугаар зүйлийн 106.5 дахь хэсэгт «Шүүх нэхэмжлэлийн шаардлагын хүрээнээс хэтэрсэн болон хэргийн оролцогчдын маргаагүй асуудлаар дүгнэлт хийж, шийдвэр гаргаж болохгүй» гэж заасныг баримтлан дүгнэлт хийсэн байх талтай.

Гэхдээ Захиргааны хэрэг шүүхэд хянан шийдвэрлэх тухай хуулийн 54 дүгээр зүйлийн 54.1.1-д зааснаар тухайн нэхэмжлэл нь захиргааны хэргийн шүүхийн харьяаллын бус байвал шүүгч нэхэмжлэлийг хүлээн авахаас татгалзах зохицуулалттай байгаа нь шүүх харьяалан шийдвэрлэх маргаан мөн эсэх талаар хэргийн оролцогчдын тайлбараас үл хамаарч тал бүрээс иж бүрэн дүгнэлт өгөх ёстойг харуулж байна.

Ингээд захиргааны энэ хэргийн хувьд Засгийн газрын маргаан бүхий хуралдааны тэмдэглэл нь нийтийн эрх зүйн хүрээнд гарсан эсэх асуудлыг шинжилж үзвэл дараах үндэслэл, шалтгаанаар энэхүү тэмдэглэл нь нийтийн эрх зүйн хүрээний асуудлаар бус харин хувийн эрх зүйн, тэр дундаа Компанийн эрх зүйн хүрээнд хувьцаа эзэмшигчдээс гаргасан шийдвэр байна:

- 1) Засгийн газрын хуралдааны тэмдэглэлийн маргаж буй 2 заалтын хувьд эхний заалт нь хууль тогтоох байгууллагад асуудал хэлэлцүүлэхэд яамны удирдлагууд заавал оролцож байх үүргийг Засгийн газрын гишүүдэд өгсөн дотоод зохион байгуулалтын шинжтэй тул захиргааны актын гадагшаа чиглэсэн байх шинжийг хангаагүй ба үүнийг шүүхээс зөв дүгнэжээ. Харин тэмдэглэлийн хоёр дахь заалтаар УИХ-ын 2017 оны «Э» ХХК, «МРЦ» ХХК-ийн талаар авах зарим арга хэмжээний тухай» 23 дугаар тогтоолыг хэрэгжүүлэх үүрэг бүхий ажлын хэсгийн дүгнэлт удааширч байгааг харгалзан дээрх компаниудын Төлөөлөн удирдах зөвлөлийг 100 хувь төрийн төлөөллөөр бүрдүүлэх ажлыг шуурхай зохион байгуулахыг Монгол Улсын сайд, Засгийн газрын Хэрэг эрхлэх газрын дарга Ж.Мөнхбат, Төрийн өмчийн бодлого, зохицуулалтын газрын дарга Ц.Ням-Осор нарт даалгажээ. Энэ нь төрийн өмчийн оролцоотой компанийн хувьцаа эзэмшигч-Засгийн газар тухайн компани дахь өөрийнхөө хувьцааны эзэмшлийг нэмэгдүүлж 100 хувь болгох ажлыг

зохион байгуулахыг албан тушаалтнуудад үүрэг болгосон нь захиргааны эрх зүйн биш, харин компанийн эрх зүйн харилцаа байна.

- 2) Засгийн газар төрийн өмчит, эсхүл төрийн өмчийн оролцоотой компани байгуулах, тийм компанид хувьцаа эзэмших, хувьцааны эзэмшлээ нэмэгдүүлэх асуудал нь Төрийн болон орон нутгийн өмчийн тухай хуулийн 9 дүгээр зүйлийн 5, 6 дахь хэсэгт зааснаар Засгийн газарт захиргааны байгууллагын хувьд бус, харин хувьцаа эзэмшигчийн хувьд олгосон бүрэн эрх байна. Төрийн өөрийн өмчийг<sup>19</sup> эзэмших, ашиглах, захиран зарцуулах талаар Засгийн газрын үйл ажиллагаа нь иргэд, байгууллага руу хандсан захирамжилсан захиргааны үйл ажиллагаа бус, харин тухайн өмчийн эзний хувиар хийж буй, өөртөө зориулсан буюу өөрийн хөрөнгөө нэмэгдүүлэхэд чиглэсэн үйл ажиллагаа юм. Өөрөөр хэлбэл, Засгийн газар хувьцаа эзэмшигчийн хувьд гаргах аливаа шийдвэр нь Засгийн газар төрийн гүйцэтгэх дээд байгууллагын хувьд нийтийн эрх зүйн асуудлаар гаргах захиргааны шийдвэрээс ангид буюу тусдаа үйл ажиллагаа юм.
- 3) Төрийн өмчийн оролцоотой компанийн нэг хувьцаа эзэмшигч (төр) нь нөгөө хувьцаа эзэмшигчээс (хувь иргэн, байгууллага) хувьцааг нь (худалдан) авч өөрийн эзэмшлээ нэмэгдүүлэх, хувьцаа шилжүүлэх харилцаа нь бусад хувийн компани дахь нэг хувьцаа эзэмшигч нь нөгөө хувьцаа эзэмшигчээсээ хувьцааг худалдан авч эзэмшлээ нэмэгдүүлэх, хувьцаа шилжүүлэх харилцаанаас ялгагдах ялгаа байхгүй. Учир нь Компанийн тухай хуулийн 2 дугаар зүйлийн 2.1 дэх хэсэгт «Хуульд өөрөөр заагаагүй бол Монгол Улсын нутаг дэвсгэрт үйл ажиллагаа явуулж байгаа бүх компани өмчийн хэлбэр, эд хөрөнгийн болон үйлдвэрлэлийн хэмжээ, дотоод зохион байгуулалтаас үл хамааран энэ хуулийг дагаж мөрдөнө» гэж заасан. Зөвхөн

---

<sup>19</sup> Төрийн болон орон нутгийн өмчийн тухай хуулийн 5 дугаар зүйлийн 1 дэх хэсгийн 2, 3-т зааснаар төрийн өөрийн өмчид төрийн өмчит үйлдвэрийн газарт эзэмшүүлсэн эд хөрөнгө, мөн төрийн өмчийн оролцоотой аж ахуйн нэгжийн төрд ногдох хувь хөрөнгө хамаарна.



төрийн өмчийн оролцоотой компанид төрийн өмчийн төлөөллийг хэрэгжүүлэх журмыг Төрийн болон орон нутгийн өмчийн тухай хуулиар зохицуулахаар заасан<sup>20</sup> байгаа нь төрийн өмчийн оролцоотой компани бусад хувийн хэвшлийн компаниудын нэг адил Компанийн тухай хуулийг баримтлах ёстойг харуулж байна.

- 4) Засгийн газар нөгөө хувьцаа эзэмшигчээсээ хувьцааг нь (худалдан/суутган тооцон) авах харилцаа бол жинхэнэ бизнес-арилжааны харилцаа мөн бөгөөд энэхүү арилжааны эрх зүйн үндэс нь Компанийн тухай хуулийн 5 дугаар зүйлийн 5.3 дахь хэсэгт<sup>21</sup> заасан тэргүүн ээлжинд хувьцаа худалдан авах эрх юм. Хэрэв Засгийн газар Компанийн тухай хуулийн энэхүү заалтыг зөрчиж нөгөө хувьцаа эзэмшигчээс хувьцааг нь авч, цаашлаад компанийн эзэмшлийг 100 хувь төрийн өмчит болгосон гэж нөгөө хувьцаа эзэмшигч нь үзэж байгаа бол энэ нь бусад хувийн хэвшлийн компаниудад тохиолдох ийм төрлийн маргааны нэг адилаар «нэг хувьцаа эзэмшигч нь нөгөө хувьцаа эзэмшигчийнхээ эрхэнд халдсантай холбоотой» иргэний хэргийн шүүхийн харьяалан шийдвэрлэх маргаан болох учиртай.

Эдгээр үндэслэл нь энэхүү хэргийн хувьд Засгийн газрын хуралдааны тэмдэглэлийн 2 дахь заалт нь нийтийн эрх зүйн хүрээнд гараагүй, харин хувийн эрх зүй буюу компанийн эрх зүйн хүрээнд гарсан шийдвэр байх тул Захиргааны ерөнхий хуулийн 37 дугаар зүйлийн

<sup>20</sup> Компанийн тухай хуулийн 2 дугаар зүйлийн 2.4 дэх хэсэг: «Төрийн болон орон нутгийн өмчийн оролцоотой компанид төрийн болон орон нутгийн өмчийн төлөөллийг хэрэгжүүлэх журмыг Төрийн болон орон нутгийн өмчийн тухай хуулиар, төлөөлөн удирдах зөвлөлийн хараат бус гишүүнийг сонгох, гүйцэтгэх удирдлагыг томилох, төлөөлөн удирдах зөвлөлийн дэргэдэх хороо, төлөөлөн удирдах зөвлөлийн нарийн бичгийн дарга болон тэдгээрийн үйл ажиллагаатай холбогдсон харилцааг энэ хуулиар зохицуулна».

<sup>21</sup> Компанийн тухай хуулийн 2 дугаар зүйлийн 2.4 дэх хэсэг: «Компанийн дүрэмд өөрөөр заагаагүй бол хязгаарлагдмал хариуцлагатай компанийн хувьцаа эзэмшигч нь компанийн болон бусад хувьцаа эзэмшигчийн худалдах хувьцаа, түүнийг худалдан авах эрхийн бичиг болон тэдгээрт хөрвөх үнэт цаасыг гуравдагч этгээдэд санал болгох үнээр өөрийн эзэмшлийн хувьцааныхаа тоонд хувь тэнцүүлэн энэ хууль болон компанийн дүрэмд заасны дагуу тэргүүн ээлжид худалдан авах эрхтэй».

37.1 дэх хэсэгт заасан захиргааны актын «нийтийн эрх зүйн хүрээнд гарсан байх» шинжийг агуулж чадаагүй байна. Иймд Засгийн газрын 2017 оны хуралдааны 14 дүгээр тэмдэглэлийг илт хууль бус болохыг тогтоолгох нэхэмжлэлийн нэг дэх шаардлага нь захиргааны хэргийн харьяалан шийдвэрлэх маргаан биш байсан гэж дүгнэж байна.

Цаашид төрийн өөрийн өмчийн эзэмшил, ашиглалтыг хэрэгжүүлэхтэй холбогдуулан Засгийн газраас хувьцаа эзэмшигчийн хувиар шийдвэр гаргах тохиолдолд Засгийн газрын тухай хуульд заасан «Засгийн газрын хуралдаан» хийж шийдвэр гаргах бус, харин Төрийн болон орон нутгийн өмчийн тухай хууль, Компанийн тухай хуульд заасны дагуу хувьцаа эзэмшигчийн хувиар хувьцаа эзэмшигчийн хурлаа Засгийн газрын хуралдаанаасаа тусдаа, салангид хийж байх нь эрх зүйн маргааны харьяаллын энэ мэт төөрөгдлийг үүсгэхгүй байхад ихээхэн ач холбогдолтойг онцлон тэмдэглэж байна.

**(iv) Захиргааны акт гадагш чиглэсэн байх**

Захиргааны акт нь гадагшаа буюу иргэн, аж ахуйн нэгж, байгууллагад чиглэсэн, эсхүл дотогш буюу өөрийн байгууллагын доторх удирдлага, зохион байгуулалтын шинжтэй асуудлыг зохицуулсан шинжтэй байдаг. Өөрөөр хэлбэл, «захиргааны байгууллага, албан тушаалтан нийтийн ашиг сонирхлыг илэрхийлэн засагласан шийдвэр гаргах хуулиар олгогдсон эрх хэмжээнийхээ хүрээнд захиргаанаас тусдаа бие даан оршиж байгаа эрх зүйн субьекттэй үүссэн харилцааг зохицуулахаар энэ арга хэмжээг хэрэгжүүлнэ»<sup>22</sup>.

Засгийн газрын захиргааны акт нь Засгийн газар хууль тогтоомжоор олгосон бүрэн эрхийнхээ хүрээнд иргэн, хуулийн этгээдэд хамаатуулан гаргасан засаглалыг хэрэгжүүлсэн, захирамжилсан шийдвэр юм. Засгийн газрын тогтоол, Ерөнхий сайдын захирамжийн хувьд гадагшаа чиглэсэн эсэхийг тодорхойлоход бэрхшээлтэй зүйл төдийлэн үгүй.

Харин Засгийн газрын *тэмдэглэл захиргааны акт мөн эсэх* талаар зарим эсрэг байр суурь шүүхийн практикт байна. Засгийн газрын тэмдэглэлийг илт хууль бус болохыг тогтоолгох нэхэмжлэлийн шаардлага бүхий нэгэн маргааныг анхан шатны шүүх шийдвэрлэхдээ тэмдэглэлийг захиргааны акт гэж үзсэн бөгөөд ингэхдээ түүн доторх нэг заалт нь нэхэмжлэгчийн эрх, хууль ёсны

<sup>22</sup> Захиргааны хэрэг хянан шийдвэрлэх тухай хуулийн тайлбар. УБ хот, 2012 он, 31 дэх талд.

ашиг сонирхлыг зөрчөөгүй гэж, харин хоёр дахь заалт нь зөрчсөн гэж дүгнэсэн байна. Давж заалдах шатны шүүх тэмдэглэлийг захиргааны акт биш гэж, харин хяналтын шатны шүүх тэмдэглэлийг захиргааны акт мөн гэж үзжээ.

**Захиргааны акт гадагш чиглэсэн эсэхийг дүгнэсэн нь:**

[МКК ХХК ба Засгийн газар & бусад. Захиргааны хэргийн давж заалдах шатны шүүхийн 2018 оны 0415 дугаар магадлал] «Нэхэмжлэгчээс илт хууль бус болохыг тогтоолгохыг хүссэн нэхэмжлэлийн шаардлага болох Засгийн газрын хуралдааны 2017 оны 14 дүгээр тэмдэглэл нь нэхэмжлэгчид шууд чиглэгдээгүй, эрх зүйн үр дагавар үүсгэсэн шинжгүй, тодруулбал ... агуулгатай, гадагшаа чиглэгдээгүй, дотоод зохион байгуулалтын шинжтэй арга хэмжээ авч хэрэгжүүлэх чиглэлээр тэмдэглэгдэн гарсан нь Захиргааны ерөнхий хуулийн 37 дугаар зүйлийн 37.1-д «Захиргааны акт гэж захиргааны байгууллагаас зөрчил шалган шийдвэрлэх ажиллагаанаас бусад 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 заасан захиргааны актын шинжийг агуулаагүй байна».

[МКК ХХК ба Засгийн газар & бусад. Улсын Дээд шүүхийн хяналтын шатны захиргааны хэргийн шүүхийн 2018 оны 329 дугаар тогтоол] «... Гэвч дээрх тэмдэглэлийн 2 дахь заалтаар ... зөвхөн хувьцаа эзэмшигчдийн хуралд хадгалагдах бүрэн эрхийг үгүйсгэж хувьцаа эзэмшигчийн эрхийг хөндсөн эрх зүйн үр дагаврыг шууд бий болгосон, ... өөрөөр хэлбэл, Засгийн газар өөрт хамааралгүй, хуулиар эрх хэмжээ олгогдоогүй асуудлыг шийдвэрлэсэн илт хууль бус захиргааны акт атал давж заалдах шатны шүүхээс түүнийг гадагш чиглээгүй, дотоод зохион байгуулалтын шинжтэй учир захиргааны акт биш гэж дүгнэлт хийж Захиргааны ерөнхий хуулийн 37 дугаар зүйлийн 37.1-д заасан Захиргааны актыг тодорхойлох хуульд заасан үндсэн шинжүүдийг буруу тайлбарласан байна. Анхан шатны шүүх энэ талаар зөв дүгнэжээ...».

Шийдвэрт дурдсан Засгийн газрын хуралдааны тэмдэглэлийн маргаж буй 2 заалтын хувьд эхний заалт нь хууль тогтоох байгууллагад асуудал хэлэлцүүлэхэд яамны удирдлагууд заавал оролцож байх үүргийг Засгийн газрын гишүүдэд өгсөн дотоод зохион байгуулалтын шинжтэй, хоёр дахь заалт нь нэхэмжлэгч талд шууд хамааралтай тодорхой асуудал шийдвэрлэж, шийдвэрийн хэрэгжилтийг хангахыг зохих албан тушаалтнуудад үүрэг болгосон агуулгатай байв.

Иймд Засгийн газрын тэмдэглэл, тэр дундаа тэмдэглэлийн тодорхой заалтууд агуулгаасаа шалтгаалж захиргааны актад хамаарч, эсхүл хамаарахгүй байж болохоор байна (энд захиргааны актын зөвхөн гадагш чиглэсэн шинжийг хангасан эсэх асуудлыг авч үзсэн ба өмнөх дэд хэсэгт энэхүү Засгийн газрын хуралдааны тэмдэглэл нь нийтийн эрх зүйн хүрээнд гараагүй гэж дүгнэсэн байгаа). Учир нь Засгийн газар асуудлыг олонхын саналаар шийдвэрлэх ёстойг хуульд заасан<sup>23</sup> бөгөөд ийнхүү шийдвэрлэсэн санал хураалтын дүнг Засгийн газрын хуралдааны явцын тэмдэглэлд заавал тусгах зохицуулалттай<sup>24</sup>. Тухайн асуудлаар тухайлсан Засгийн газрын тогтоол, Ерөнхий сайдын захирамж гараагүй ч хуралдаанаар шийдвэрлэсэн байвал тэмдэглэлд санал хураалт нь тусгагдсан байх ёстой.

Ийнхүү Засгийн газрын тэмдэглэл нь иргэн, аж ахуйн нэгж, байгууллагын эрх, ашиг сонирхлыг хөндсөн, тэдэнд ямар нэг байдлаар эерэг, сөрөг нөлөө үүсгэсэн шинжтэй байвал захиргааны актад хамааруулан авч үзэх нэг үндэслэл бүрдэнэ. Харин Засгийн газрын дотоод ажлын зохион байгуулалтыг хангахад чиглэсэн, нэгэнт шийдвэрлэсэн асуудлыг хэрэгжүүлэх зорилгоор Засгийн газрын гишүүдэд ажил үүрэг хуваарилсан, ажлын гүйцэтгэл, тайлан хэлэлцсэн зэрэг дотогш чиглэсэн шинжтэй бол Засгийн газрын тэмдэглэл нь Захиргааны ерөнхий хуулийн 37 дугаар зүйлийн 37.1 дэх хэсэгт заасан захиргааны актын «гадагш чиглэсэн байх» шинжийг хангаагүй тул захиргааны актад тооцох боломжгүй.

<sup>23</sup> Монгол Улсын Засгийн газрын тухай хуулийн 30 дугаар зүйлийн 2 дахь хэсэг.

<sup>24</sup> Монгол Улсын Засгийн газрын тухай хуулийн 32 дугаар зүйлийн 2 дахь хэсэг: «Засгийн газрын хуралдааны явцын тэмдэглэлд хуралдаанд оролцсон гишүүд, тухайн асуудал бүр дээр тэдгээрийн гаргасан санал, шүүмжлэл, түүнчлэн санал хураалтын дүнг заавал тусгаж Засгийн газрын Хэрэг эрхлэх газрын дарга гарын үсэг зурна».

**(v) Захиргааны акт эрх зүйн шууд үр дагавар бий болгосон байх**

Эрх зүйн шууд үр дагавар гэдэг нь тухайн иргэн, хуулийн этгээдийн эрх, хууль ёсны ашиг сонирхлыг дам бус байдлаар их, бага ямар нэг хэмжээгээр хөндсөн байхыг хэлнэ. Захиргааны байгууллагаас иргэн, хуулийн этгээдтэй харилцах харилцааны үр дүнд нэгэнт хуулиар олгосон чиг үүргийг хэрэгжүүлж байгаа тул эрх зүйн харилцааны нөгөө субьектэд эрх зүйн шууд үр дагаврыг үүсгэнэ<sup>25</sup>. Захиргааны байгууллагын техник-зохион байгуулалтын шинжтэй үйл ажиллагаа нь эрх зүйн шууд үр дагавар үүсгэж чадахгүй тул хэдий гадагш чиглэсэн байлаа ч захиргааны актад хамаарахгүй шалтгаан нь энэ юм. Шууд үр дагавар бий болгосон эсэх нь тухайн этгээд шүүхэд нэхэмжлэл гаргах эрхтэй эсэхийг тогтооход хамгийн чухал шинж болно.

Эрх зүйн үр дагавар бүхий байна гэдэг нь тодорхой асуудлаар иргэн, хуулийн этгээдэд хамаатуулан тогтоосон, зөвшөөрсөн, хориглосон, захирамжилсан, эрх олгосон, үүрэг болгосон, даалгасан шинжтэй нөлөө үзүүлсэн хэм хэмжээ, заалт бүхий байхыг хэлнэ.

Засгийн газар хариуцагчаар оролцсон доорх маргааны хувьд захиргааны актын эрх зүйн шууд үр дагавар бүхий байх шинжийн талаар шүүхүүд харилцан адилгүй дүгнэжээ. Ингэхдээ маргаж буй акт үүрэг болгосон, заавал биелэгдэх шинжтэй байгаа тул захиргааны акт мөн гэж хяналтын шатны шүүхээс тодорхой, ойлгомжтой дүгнэсэн байна.

***Захиргааны акт эрх зүйн шууд үр дагавар бий болгосон эсэхийг дүгнэсэн нь:***

**[МКК ХХК ба Засгийн газар & бусад. Нийслэл дэх захиргааны хэргийн анхан шатны шүүхийн 2018 оны 272 дугаар шийдвэр]**  
«...Захиргааны ерөнхий хуулийн 37 дугаар зүйлийн 37.1-д «Захиргааны акт гэж захиргааны байгууллагаас зөрчил шалган шийдвэрлэх ажиллагаанаас бусад 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

<sup>25</sup> Монгол Улсын Захиргааны ерөнхий хуулийн тайлбар (Судалгаа, хэрэглээний). УБ, 2017 он, 177-178 дахь талд.

зааснаас үзэхэд Засгийн газрын хэрэг эрхлэх газрын 2017 оны 03 дугаар сарын 30-ны өдрийн ХЭГ/497 тоот албан бичиг нь дотоод зохион байгуулалтын хүрээнд харьяа байгууллагадаа чиглэл өгсөн (гадагш чиглээгүй) албан бичиг байна.

...Захиргааны ерөнхий хуулийн 47 дугаар зүйлийн 47.3-т «Захиргааны актын аль нэг хэсэг илт хууль бус бөгөөд тэр нь тухайн захиргааны актыг гаргах гол үндэслэл болж байгаа бол захиргааны акт бүхэлдээ илт хууль бус байна» гэж зааснаас үзэхэд Засгийн газрын хэрэг эрхлэх газрын 2017 оны 03 дугаар сарын 03-ны өдрийн ХЭГ/500 дугаар албан бичиг нь Засгийн газрын 2017 оны 03 дугаар сарын 29-ний өдрийн хуралдааны 14 дүгээр тэмдэглэлийн 2 дахь заалтыг хэрэгжүүлэх зорилгоор гарсан байх бөгөөд шүүхээс уг заалтыг илт хууль бус болохыг тогтоож шийдвэрлэсэн тул уг захиргааны актыг үндэслэн гаргасан дээрх албан бичиг нь мөн илт хууль бус байна».

**[МКК ХХК ба Засгийн газар & бусад. Захиргааны хэргийн давж заалдах шатны шүүхийн 2018 оны 0415 дугаар магадлал]** «Уг тэмдэглэлийг үндэслэн гаргасан Засгийн газрын Хэрэг эрхлэх газрын даргын 2017 оны 03 дугаар сарын 30-ны өдрийн «Чиглэл өгөх тухай» ХЭГ/497, ХЭГ/500, Төрийн өмчийн бодлого, зохицуулалтын газрын 2017 оны 04 дүгээр сарын 03-ны өдрийн А-1/666 дугаар албан бичгүүд нь Засгийн газрын Хэрэг эрхлэх газраас Төрийн өмчийн бодлого, зохицуулалтын газарт, Төрийн өмчийн бодлого зохицуулалтын газраас төрийн өмчийн төлөөлөл хэрэгжүүлж буй гишүүдэд хандаж чиглэл өгсөн, удирдамж хүргүүлсэн агуулгатай, гадагшаа чиглэгдээгүй, эрх зүйн үр дагавар бий болгож, бие даасан эцсийн шийдвэр болж чадахааргүй, дээрх тэмдэглэлийн нэг адил захиргааны актын шинж агуулаагүй байх тул ...».

**[МКК ХХК ба Засгийн газар & бусад. Улсын Дээд шүүхийн хяналтын шатны захиргааны хэргийн шүүхийн 2018 оны 329 дугаар тогтоол]** «...Түүнчлэн Төрийн өмчийн бодлого, зохицуулалтын газрын 2017 оны 04 дүгээр сарын 03-ны өдрийн Удирдамж өгөх тухай А-1/666 тоот албан бичигт тухайлан заасан компанийн Төлөөлөн удирдах зөвлөлийн дэргэдэх хороодыг

байгуулах, компанийн ерөнхий захиралтай гэрээ байгуулах, компанийн зохион байгуулалтын бүтэц, орон тоог шинэчлэн батлах тухай удирдамж нь «ЭҮ» ХХК-ийн Төлөөлөн удирдах зөвлөлд үүрэг болгосон, заавал биелэгдэх шинжийг агуулсан, эрх зүйн үр дагаврыг шууд бий болгосон гадагш чиглэсэн захиргааны акт байхад давж заалдах шатны шүүхээс уг албан бичигтэй холбоотой шаардлагыг хүлээн авахаас татгалзсан нь буруу болжээ.

Анхан шатны шүүхээс Төрийн өмчийн бодлого, зохицуулалтын газрын 2017 оны 04 дүгээр сарын 03-ны өдрийн Удирдамж өгөх тухай А-1/666 тоот албан бичгийг хүчингүй болгох нэхэмжлэлийн шаардлагыг хууль бус байсан болохыг тогтоож шийдвэрлэсэн нь Захиргааны хэрэг шүүхэд хянан шийдвэрлэх тухай хуулийн 106 дугаар зүйлийн 106.3.3-т заасантай нийцсэн байна...».

### 2.2. Засгийн газрын захиргааны хэм хэмжээний акт маргааны зүйл болох нь

Захиргааны хэм хэмжээний акттай холбоотой маргаан нь тусгай журмаар шийдвэрлэгддэг онцлогтой. Тусгай журам гэдэг нь энэ төрлийн маргааныг захиргааны хэргийн давж заалдах шатны шүүх анхан шатны журмаар, Улсын дээд шүүхийн Захиргааны хэргийн танхим хяналтын шатны журмаар шийдвэрлэхийг хэлнэ<sup>26</sup>.

Захиргааны хэм хэмжээний акт гэж хуулиар тусгайлан эрх олгогдсон захиргааны байгууллагаас нийтээр заавал дагаж мөрдүүлэхээр гаргасан, гадагш чиглэсэн, үйлчлэл нь байнга

<sup>26</sup> Захиргааны хэрэг шүүхэд хянан шийдвэрлэх тухай хуулийн 112.1. Дараах төрлийн маргааныг давж заалдах шатны шүүх анхан шатны журмаар хянан шийдвэрлэнэ:

112.1.1. Улсын хэмжээний, эсхүл хоёр болон түүнээс дээш засаг захиргаа, нутаг дэвсгэрийн нэгжийн хэмжээнд үйлчлэх захиргааны хэм хэмжээний акттай холбоотой маргаан;

113.4. Энэ хуулийн 112.1.1, 112.1.2-т заасан маргааны хувьд энэ хуульд заасан хэрэг хянан шийдвэрлэх ердийн хугацаа үйлчилнэ.

113.5. Энэ хуулийн 112.1.3, 112.4-т заасан маргааныг хянан шийдвэрлээд гаргасан Захиргааны хэргийн давж заалдах шатны шүүхийн магадлалд хяналтын журмаар гомдол гаргах, гомдлыг хянан шийдвэрлэхэд энэ зүйлийн 113.1-113.3-т заасан хугацааг баримтална.

давтагдах шинжтэй шийдвэрийг ойлгоно<sup>27</sup>. Өөрөөр хэлбэл, захиргааны хэм хэмжээний акт дараах 4 шинжийг хангасан байна:

- 1) Захиргааны байгууллагаас гаргасан;
- 2) Гадагш чиглэсэн;
- 3) Нийтээр заавал дагаж мөрдүүлэхээр гаргасан;
- 4) Үйлчлэл нь байнга давтагдах шинжтэй.

Захиргааны хэм хэмжээний акт нь захиргааны байгууллагаас гаргасан байх, мөн гадагш чиглэсэн байх шинжээрээ захиргааны акттай ижил. Харин нийтээр заавал дагаж мөрдөх, үйлчлэл нь байнга давтагдах шинжүүд нь хэм хэмжээний актыг захиргааны актаас ялгах гол ялгаа юм. Өмнөх хэсэгт актыг захиргааны байгууллагаас гаргасан байх, гадагш чиглэсэн байх шинжүүдийг дэлгэрэнгүй авч үзсэн тул энэ хэсэгт хэм хэмжээний актын захиргааны актаас ялгагдах 2 үндсэн шинжийг шүүхээс хэрхэн дүгнэж байгааг тодруулан авч үзлээ. Мөн Засгийн газар хариуцагчаар оролцсон захиргааны 28 маргааны 11 хувийг эзлэх Засгийн газраас гаргасан хэм хэмжээний акттай холбоотой маргааны шийдвэрүүдэд анализ хийхэд хуулийн зохицуулалтын болон хууль хэрэглээний зарим асуудлууд анхаарал татаж байх тул тэдгээрийг тухайлан шинжлэв.

Засгийн газраас гаргасан захиргааны хэм хэмжээний акттай холбоотой нэхэмжлэлүүд дараах шаардлага бүхий байсан бөгөөд шүүхээс нэхэмжлэлийн шаардлагуудыг тус бүрт нь хэрэгсэхгүй болгож шийдвэрлэжээ. Үүнд:

- Засгийн газарт жил бүр 10 дугаар сарын 1-ний өдрөөс 5 дугаар сарын 1-ний өдөр хүртэл улс, аймаг, сумын хэмжээний хурдан морины уралдааны бэлтгэл шат болон уралдааны явцад хүүхдээр морь унуулах, аливаа хэлбэрээр морин уралдаан зохион байгуулахыг хориглосон улс даяар дагаж мөрдөх захиргааны хэм хэмжээний акт гаргахыг даалгах;
- Засгийн газрын 2015 оны 12 дугаар сарын 14-ний өдрийн 483 дугаар тогтоолоор баталсан Дотоод аудитын дүрмийн 4.4 дэх заалтын зарим хэсгийг хүчингүй болгуулах;

---

<sup>27</sup> Захиргааны ерөнхий хуулийн 59 дүгээр зүйлийн 59.1 дэх хэсэг.



- Засгийн газрын 2015 оны 10 дугаар сарын 19-ний өдрийн «Тогтоолын хавсралтад өөрчлөлт оруулах тухай» 410 дугаар тогтоол, 2015 оны 12 дугаар сарын 14-ний өдрийн «Тогтоолын хавсралтад өөрчлөлт оруулах тухай» 485 дугаар тогтоолыг хүчингүй болгуулах, 2015 оны 10 дугаар сарын 19-ний өдрийн 410 дугаар тогтоолын 1, 2-р заалтад «идээ» гэж оруулсан нь хууль зөрчсөн болохыг тогтоож, хүчингүй болгуулах.

Эдгээр маргааны хувьд захиргааны хэм хэмжээний акт гаргахыг шүүхээс даалгаж болох эсэх, захиргааны хэм хэмжээний актыг шүүхээс хянах хязгаар ямар байх, хэм хэмжээний актын хувьд нэхэмжлэгчийн эрх, ашиг сонирхол заавал хөндөгдсөн байх шаардлага тавигдах эсэх зэрэг асуудал анхаарал татаж байна.

- (i) **Засгийн газрын захиргааны хэм хэмжээний акт нийтээр заавал дагаж мөрдөх, үйлчлэл нь байнга давтагдах шинжтэй байх**

ХХТХЭҮС, ХХҮС, ХЗХХ, БНБТИНУЭ, ХЭҮТ, ӨҮХТ, МҮС төрийн бус байгууллагуудын хамтарсан нэхэмжлэлтэй Засгийн газрын 2017 оны «Хурдан морины бүсийн уралдааны 2017 оны хуваарийг тогтоох тухай» 63 дугаар тогтоолыг бүхэлд нь хууль бус болохыг тогтоолгох гэсэн нэхэмжлэлийн шаардлага бүхий (нэхэмжлэлийн нийт 3 шаардлагатай) маргаанд Засгийн газрын энэхүү тогтоолыг нэхэмжлэгч захиргааны акт гэж үзэн захиргааны хэргийн анхан шатны шүүхэд хандсан байдаг.

Засгийн газрын энэ тогтоолын 1 дүгээр заалтаар Төвийн бүсийн хурдан морины «Дүнжингарав» хаврын уралдааныг 2017 оны 03 дугаар сарын 05-ны өдөр Төв аймгийн Аргалант сумын Цагаан хөтөлд, бүсийн хурдан морины уралдааныг Хөвсгөл, Говь-Алтай аймгуудад 2017 оны 03 дугаар сарын 12-ны өдөр тус тус зохион байгуулахыг, 2 болон 3 дугаар заалтаар Зүүн бүсийн хурдан морины зуны уралдааныг Сүхбаатар, Хойд бүсийн хурдан морины уралдааныг Сэлэнгэ, Говийн бүсийн хурдан морины уралдааныг Дундговь, Хангайн бүсийн хурдан морины уралдааныг Өвөрхангай, Баруун бүсийн хурдан морины уралдааныг Увс аймгуудад, Төвийн бүсийн хурдан морины уралдааныг Улаанбаатар хот, Хүй долоон худагт 2017 оны 07 дугаар сарын 28-30-ны өдрүүдэд тус тус зохион

байгуулж явуулахыг холбогдох аймаг, нийслэлийн Засаг дарга, Монголын морин спорт уяачдын холбоонд тус тус даалгажээ.

Тэгвэл хариуцагч нь энэ актыг захиргааны хэм хэмжээний акт гэж маргасан байна:

**[ХХТХЭҮС, ХХҮС, ХЗХХ, БНБТИНУЭ, ХЭҮТ, ӨҮХТ, МҮС төрийн бус байгууллагууд ба Засгийн газар. Захиргааны хэргийн анхан шатны шүүхийн 2017 оны 688 дугаар шийдвэр]**

«...Хариуцагч талын итгэмжлэгдсэн төлөөлөгч М.М шүүхэд ирүүлсэн тайлбартаа:

...Захиргааны ерөнхий хуулийн 59 дүгээр зүйлийн 59.1-д «Захиргааны хэм хэмжээний акт гэж хуулиар тусгайлан эрх олгогдсон захиргааны байгууллагаас нийтээр заавал дагаж мөрдүүлэхээр гаргасан, гадагш чиглэсэн, үйлчлэл нь байнга давтагдах шинжтэй шийдвэрийг ойлгоно» гэж заасны дагуу Засгийн газрын 2017 оны 63 дугаар тогтоол нь дээрх шинжийг агуулснаараа захиргааны хэм хэмжээ тогтоосон акт юм.

Түүнчлэн уг тогтоол нь Захиргааны хэрэг хянан шийдвэрлэх тухай хуулийн 112 дугаар зүйлийн 112.1-д «улсын хэмжээний, эсхүл хоёр болон түүнээс дээш засаг захиргаа, нутаг дэвсгэрийн нэгжийн хэмжээнд үйлчлэх захиргааны хэм хэмжээний акттай холбоотой маргаан»-ыг давж заалдах шатны шүүх анхан шатны журмаар хянан шийдвэрлүүлэхээр заасан. Уг тогтоолоор хурдан морины бүсийн уралдааны 2017 оны хуваарийг тогтоосон ба энэ нь үйлчлэлийн хувьд «хоёр болон түүнээс дээш засаг захиргаа, нутаг дэвсгэрийн нэгжийн хэмжээнд үйлчлэх» юм. Иймд хэрэг хянан шийдвэрлэх шүүхийн харьяаллыг давж заалдах шатны шүүх гэж үзэж байна» гэжээ.

Гэвч анхан шатны шүүхээс талуудын энэхүү маргаж буй үйл баримтын талаар тухайлан дүгнэлт хийхгүйгээр Засгийн газрын тогтоолыг захиргааны акт гэж шууд үзэн холбогдох хуулийн заалтыг хэрэглэн тогтоолын 1 дэх заалтыг хүчингүй болгожээ.

**[ХХТХЭҮС, ХХҮС, ХЗХХ, БНБТИНУЭ, ХЭҮТ, ӨҮХТ, МҮС төрийн бус байгууллагууд ба Засгийн газар. Захиргааны хэргийн анхан шатны шүүхийн 2017 оны 688 дугаар шийдвэр]**

«... Иймд Захиргааны хэрэг шүүхэд хянан шийдвэрлэх тухай хуулийн 106 дугаар зүйлийн 106.3.3-т «...» гэж заасны дагуу уг тогтоолын нэгдүгээр заалтаар «...» гэсэн нь хууль бус байсан болохыг тогтоож шийдвэрлэх нь зүйтэй байна.

Харин маргаан бүхий тогтоолын 2, 3 дугаар заалтаар «...» -ыг холбогдох аймаг болон нийслэлийн Засаг дарга, Монголын морин спорт, уяачдын холбоонд тус тус даалгасан нь зуны улиралд зохион байгуулагдсан уралдаан байх бөгөөд энэ нь нэхэмжлэгч нарын болон хүүхдийн эрх, хууль ёсны ашиг сонирхлыг зөрчөөгүй учир хэрэгсэггүй болгож шийдвэрлэлээ».

Маргаан бүхий Засгийн газрын тогтоолыг нэхэмжлэгч нь захиргааны акт гэж, хариуцагч нь захиргааны хэм хэмжээний акт гэж маргасан энэ тохиолдолд шүүх маргаан бүхий асуудалд үндэслэл бүхий дүгнэлт өгөөгүй байгаа нь Захиргааны хэрэг шүүхэд хянан шийдвэрлэх тухай хуулийн 106 дугаар зүйлийн 106.5 дахь хэсэгт «Шүүх нэхэмжлэлийн шаардлагын хүрээнээс хэтэрсэн болон хэргийн оролцогчдын маргаагүй асуудлаар дүгнэлт хийж, шийдвэр гаргаж болохгүй» гэж заасныг хэрэгжүүлээгүй байна. Хуулийн энэ заалт нь шүүхийн дүгнэлтэд тавигдах гол шаардлага бөгөөд шүүхийн дүгнэлт нь *нэгд*, нэхэмжлэлийн шаардлагын хүрээнд *хоёрт*, маргаж буй асуудал бүрээр гарах учиртай.

Хэргийн оролцогч талууд шүүхийн шийдвэрт заримдаа сэтгэл ханамжгүй үлдэж байдгийн нэгэн шалтгаан нь энэ мэтээр талуудын маргаж буй асуудлаар шүүхээс дүгнэлт хийхгүй орхигдуулсантай холбоотойг үгүйсгэх аргагүй.

Дээрх хэргийн хувьд маргаан бүхий Засгийн газрын тогтоол нь хэдийгээр нийтээр заавал дагаж мөрдөх шинжтэй байгаа ч зөвхөн 2017 оны хавар, зун зохион байгуулах хурдан морины уралдааны тов, байршлыг заасан нь хэм хэмжээний актад байх «байнга үйлчилж давтагдах шинж» агуулаагүй байна. Энэ төрлийн тогтоолыг Засгийн газар 2006 оноос эхлэн жил бүр гаргаж хурдан морины уралдааны тов, байршлыг тухай бүр тогтоож ирсэн хэмээн хариуцагч тайлбартаа дурдсан байдаг бөгөөд энэхүү үйл баримт болон тогтоолын агуулга нь Засгийн газрын тухайн тогтоолыг хэм хэмжээний акт биш, харин захиргааны акт гэж үзэхэд хүргэж байна.

**(ii) Захиргааны хэм хэмжээний акт гаргахыг шүүхээс даалгаж болох эсэх**

Засгийн газарт захиргааны хэм хэмжээний акт гаргахыг даалгуулах нэхэмжлэлийн шаардлага бүхий маргаан нэг удаа гарчээ. Өмнө дурдсан ХХТХЭҮС, ХХҮС, ХЗХХ, БНБТИНУЭ, ХЭҮТ, ӨҮХТ, МҮС төрийн бус байгууллагуудын нэхэмжлэлтэй Засгийн газрыг хариуцагчаар татсан маргаанд нэхэмжлэлийн 3 дахь шаардлага нь «Засгийн газарт жил бүр 10 дугаар сарын 1-ний өдрөөс 5 дугаар сарын 1-ний өдөр хүртэл улс, аймаг, сумын хэмжээний хурдан морины уралдааны бэлтгэл шат болон уралдааны явцад хүүхдээр морь унуулах, аливаа хэлбэрээр морин уралдаан зохион байгуулахыг улс даяар хориглосон дагаж мөрдөх захиргааны хэм хэмжээний акт гаргахыг даалгах» байв.

Хэм хэмжээний акт гаргахыг даалгуулах энэ маргаан нь захиргааны хэргийн шүүхийн харьяаллын маргаан мөн эсэх талаар холбогдох шатны шүүхүүд харилцан адилгүй дүгнэлт хийжээ. Энэ нь Захиргааны хэрэг шүүхэд хянан шийдвэрлэх тухай хуулийн зохицуулалт тодорхой биш байгаатай холбоотой байна.

**[ХХТХЭҮС, ХХҮС, ХЗХХ, БНБТИНУЭ, ХЭҮТ, ӨҮХТ, МҮС төрийн бус байгууллагууд ба Засгийн газар. Захиргааны хэргийн анхан шатны шүүхийн 2017 оны 688 дугаар шийдвэр]**

«...Нэхэмжлэгч нарын зүгээс гаргасан «захиргааны хэм хэмжээний акт гаргахыг даалгах» тухай хуулийн 112 дугаар зүйлийн 112.1.1 дэх хэсэгт заасан «улсын хэмжээний, эсхүл хоёр болон түүнээс дээш засаг захиргаа, нутаг дэвсгэрийн нэгжийн хэмжээнд үйлчлэх захиргааны хэм хэмжээний акттай холбоотой маргаан»-д хамаарах тул маргааныг тусгай журмаар буюу давж заалдах шатны шүүх анхан шатны журмаар хянан шийдвэрлэхээр байх тул дээрх үндэслэлээр энэхүү нэхэмжлэлийн шаардлагыг хүлээн авахаас татгалзаж, холбогдох хэргийг хэрэгсэхгүй болгож шийдвэрлэлээ...».

Анхан шатны шүүхийн энэ дүгнэлтээс үзвэл захиргааны хэм хэмжээний акт гаргахыг даалгах нэхэмжлэлийг захиргааны хэргийн шүүх харьяалан шийдвэрлэх үндэстэй гэж үзсэн байх бөгөөд гагцхүү

нэхэмжлэгч уг нэхэмжлэлээ давж заалдах шатны шүүхэд хандан гарах ёстой гэж дүгнэн хүлээн авахаас татгалзсан байна.

Харин давж заалдах шатны шүүх захиргааны хэм хэмжээний акт гаргахыг даалгах нэхэмжлэлийн шаардлагыг ерөөс захиргааны хэргийн шүүхийн харьяаллын бус гэж үзжээ.

**[ХХТХЭҮС, ХХҮС, ХЗХХ, БНБТИНУЭ, ХЭҮТ, ӨҮХТ, МҮС төрийн бус байгууллагууд ба Засгийн газар. Захиргааны хэргийн давж заалдах шатны шүүхийн 2017 оны 830 дугаар магадлал]**

«...нэхэмжлэлийн шаардлагыг «давж заалдах шатны шүүх анхан шатны журмаар хянан шийдвэрлэх маргаан» гэх үндэслэлээр Захиргааны хэрэг шүүхэд хянан шийдвэрлэх тухай хуулийн 54 дүгээр зүйлийн 54.1.2-т зааснаар хүлээн авахаас татгалзсан нь буруу болжээ.

Төрийн эрх мэдэл хуваах онолын дагуу зөвхөн хууль тогтоогч (УИХ) хууль батлан гаргах бөгөөд хуулиар бүхий л харилцааг нарийвчлан тодорхойлох боломжгүй тул хууль тогтоох эрх мэдлийн зарим хэсгийг гүйцэтгэх эрх мэдлийн байгууллагад шилжүүлснээр эрх олгогдсон захиргааны байгууллагаас эрх зүйн хэм хэмжээ батлах боломжтой болдог. Иймд Захиргааны ерөнхий хуулийн 59 дүгээр зүйлийн 59.1-д «Захиргааны хэм хэмжээний акт гэж хуулиар тусгайлан эрх олгогдсон захиргааны байгууллагаас нийтээр заавал дагаж мөрдүүлэхээр гаргасан, гадагш чиглэсэн, үйлчлэл нь байнга давтагдах шинжтэй шийдвэрийг ойлгоно» гэж тодорхойлсон байна.

Захиргааны хэрэг шүүхэд хянан шийдвэрлэх тухай хуулийн 1 дүгээр зүйлийн 1.1-д «Энэ хуулийн зорилт нь хүн, хуулийн этгээдээс захиргааны байгууллагын хууль бус үйл ажиллагааны улмаас зөрчигдсөн, эсхүл зөрчигдөж болзошгүй эрх, хууль ёсны ашиг сонирхлоо хамгаалуулахаар, түүнчлэн нийтийн ашиг сонирхлыг төлөөлөх эрх бүхий этгээд, хуульд заасан бол захиргааны байгууллагаас гаргасан нэхэмжлэлийн дагуу захиргааны хэргийг шүүхэд хянан шийдвэрлэхтэй холбогдсон харилцааг зохицуулахад оршино» гэж заасан бөгөөд төрийн гүйцэтгэх эрх мэдлийг хэрэгжүүлдэг төв байгууллагад

хуульчилсан акт буюу захиргааны хэм хэмжээний акт гаргах онцгой бүрэн эрх рүү нь халдаж, хэм хэмжээний акт гаргахыг даалгах нь захиргааны хэргийн шүүхийн үндсэн зорилго, чиг үүрэгт нийцэхгүй.

Түүнчлэн Захиргааны хэрэг шүүхэд хянан шийдвэрлэх тухай хуулийн 106 дугаар зүйлийн 106.3-т заасан шийдвэрүүдийг захиргааны хэргийн шүүх гаргахаар хуульчилсан бөгөөд «хэм хэмжээний акт гаргахыг захиргааны байгууллагад даалгах» шийдвэрийг захиргааны хэргийн шүүх гаргах боломжгүй тул Захиргааны хэрэг шүүхэд хянан шийдвэрлэх тухай хуулийн 54 дүгээр зүйлийн 54.1.1-д «захиргааны хэргийн шүүхийн харьяаллын бус» гэж заасан үндэслэлд хамаарна.

Тэгвэл хяналтын шатны шүүх давж заалдах шатны шүүхийн хийсэн энэ дүгнэлт, шийдвэрийг буруу хэмээгээд захиргааны хэм хэмжээний акт гаргахыг даалгах нэхэмжлэлийг захиргааны хэргийн шүүхийн харьяаллын маргаан гэж үзсэн байна. Хэдий тийм ч хяналтын шатны шүүх *нэгд*, нэхэмжлэгч урьдчилан хянан шийдвэрлүүлэх ажиллагааны журмаар Засгийн газарт тухайн хэм хэмжээний актыг гаргуулах талаар хандаагүй *хоёрт*, давж заалдах шатны шүүхэд нэхэмжлэлээ гаргаагүй гэх үндэслэлээр нэхэмжлэлийг хүлээн авахаас татгалзсан аж.

**[ХХТХЭҮС, ХХҮС, ХЗХХ, БНБТИНУЭ, ХЭҮТ, ӨҮХТ, МҮС төрийн бус байгууллагууд ба Засгийн газар. Улсын дээд шүүхийн хяналтын шатны захиргааны хэргийн шүүхийн 2018 оны тогтоол ]**

«...Нэхэмжлэгч нарын гаргасан Засгийн газарт жил бүр 10 дугаар сарын 1-ний өдрөөс 5 дугаар сарын 1-ний өдөр хүртэл улс, аймаг, сумын хэмжээний хурдан морины уралдааны бэлтгэл шат болон уралдааны явцад хүүхдээр морь унуулах, аливаа хэлбэрээр морин уралдаан зохион байгуулахыг улс даяар хориглосон дагаж мөрдөх захиргааны хэм хэмжээний акт гаргахыг даалгах нэхэмжлэлийн шаардлагыг давж заалдах шатны шүүхээс захиргааны хэргийн шүүхийн харьяаллын бус гэж дүгнэн Захиргааны хэрэг шүүхэд хянан шийдвэрлэх тухай хуулийн 54 дүгээр зүйлийн 54.1.1-д зааснаар хүлээн авахаас

татгалзсан нь буруу байна.

...Хуульд ийнхүү захиргааны хэм хэмжээний акттай холбоотой гаргах нэхэмжлэлийн шаардлагыг тодорхой заасан боловч хууль тогтоогчоос захиргаанд хэм хэмжээ тогтоох эрхийг хуулиар шилжүүлэхдээ үүрэг болгосон, тэгэхэд захиргаа нь уг үүргийг биелүүлэхгүй эс үйлдэхүй гаргасны улмаас хууль хэрэгжихгүй, үүний улмаас бусдын эрх, хууль ёсны ашиг сонирхол зөрчигдсөн нь тогтоогдсон тохиолдолд захиргааны хэргийн шүүх нэхэмжлэлийг хүлээн авч шийдвэрлэхээр байна.

Учир нь, Захиргааны хэрэг шүүхэд хянан шийдвэрлэх тухай хуулийн 52 дугаар зүйлийн 52.5.1-д зааснаар ... эс үйлдэхгүй хууль бус болохыг тогтоолгох, ... нэхэмжлэлийн хувьд нэхэмжлэгчийн эрх, хууль ёсны ашиг сонирхол нь хэрхэн зөрчигдсөн талаар нэхэмжлэлийн шаардлага гаргах боломжтой бөгөөд захиргааны актыг гаргахаас татгалзсан шийдвэр, эсхүл гаргахгүй байгаа эс үйлдэхүй нь хууль бус, түүний улмаас нэхэмжлэгчийн эрх, хууль ёсны ашиг сонирхол нь зөрчигдсөн бол шүүхээс шаардагдах захиргааны акт гаргахыг тухайн захиргааны байгууллагад даалгах, эс үйлдэхүй хууль бус болохыг тогтоож шийдвэрлэх боломжтойг мөн хуулийн 106 дугаар зүйлийн 106.3.4-т заасан байна. Харин шүүхээс хэм хэмжээний актыг хэрхэн, яаж гаргах талаар захиргаанд заах буюу даалгаж болохгүй юм.

Иймээс захиргааны хэм хэмжээний акт гаргах үүргээ биелүүлэхгүй байгаа хариуцагчийн эс үйлдэхүйг тогтоолгох, акт гаргахыг даалгах шаардлага бүхий нэхэмжлэлийг захиргааны хэргийн шүүх хянан шийдвэрлэхээр, гэхдээ Захиргааны хэрэг шүүхэд хянан шийдвэрлэх тухай хуулийн 112 дугаар зүйлийн 112.1.1-д зааснаар давж заалдах шатны шүүх анхан шатны журмаар хянан шийдвэрлэхээр байна.

Харин энэхүү маргааны хувьд нэхэмжлэгч нь дээрх даалгах нэхэмжлэлийн шаардлагыг хэрэг хянан шийдвэрлэх ажиллагааны явцад нэмэгдүүлэн гаргасан, маргаж буй агуулгаараа буюу жил бүрийн 10 дугаар сарын 01-ний өдрөөс 05 дугаар сарын 01-ний өдөр хүртэл улс, аймаг, сумын хэмжээний хурдан морины уралдаан бэлтгэл шат болон уралдааны явцад хүүхдээр морь унуулах, аливаа хэлбэрээр

морин уралдаан зохион байгуулахыг улс даяар хориглосон дагаж мөрдөх захиргааны хэм хэмжээний акт гаргах асуудлаар өмнө нь Засгийн газарт хандаж шийдвэрлүүлж байгаагүй тул хариуцагчийн эс үйлдэхүй тогтоогдохгүй байна...».

Захиргааны акт, гэрээ гаргахгүй, батлахгүй байгаа эс үйлдэхүй эрх, ашиг сонирхлыг зөрчвөл захиргааны хэргийн шүүхэд захиргааны акт, гэрээг гаргах, батлахыг даалгах нэхэмжлэл гаргах боломжтой гэж тодорхой заасан<sup>28</sup>. Гэтэл үүнтэй адил тодорхой заалт захиргааны хэм хэмжээний акт гаргах үүргээ биелүүлээгүй эс үйлдэхүйн хувьд хуульд тусгагдаагүй байна.

Захиргааны хэм хэмжээний акт гаргах үүргээ биелүүлээгүй Засгийн газрын эс үйлдэхүйтэй холбоотой нэхэмжлэлийн шаардлагыг гурван шатны шүүхээс харилцан адилгүй дүгнэсний учир шалтгаан нь Захиргааны хэрэг шүүхэд хянан шийдвэрлэх тухай хуулийн 52 дугаар зүйлийн 52.5 дахь хэсэгт заасан нэхэмжлэлийн шаардлага, түүний үндэслэлүүдэд захиргааны хэм хэмжээний акт гаргахгүй байгаа эс үйлдэхүйг хууль бус болохыг тогтоолгох, түүнийг гаргахыг даалгах нэхэмжлэлийн шаардлага гэж тухайлан тусгаж өгөөгүйтэй холбоотой байна.

Монгол Улсын хууль тогтоомжид захиргааны акт гаргаагүй эс үйлдэхүйг хууль бус болохыг тогтоолгох, түүнийг гаргахыг даалгах нэхэмжлэл<sup>29</sup>, түүнчлэн захиргааны хэм хэмжээний актыг хүчингүй болгох, хүчин төгөлдөр бус болохыг тогтоолгох нэхэмжлэлийг<sup>30</sup> захиргааны хэргийн шүүхэд гаргаж болохыг нэгэнт зөвшөөрсөн байгаа тохиолдолд захиргааны хэм хэмжээний акт гаргахгүй байгаа эс үйлдэхүйн талаар мөн адил нэхэмжлэлийг шүүх хүлээж авахгүйг зөвтгөх шалтгаан байхгүй байна.

<sup>28</sup> Захиргааны хэрэг шүүхэд хянан шийдвэрлэх тухай хуулийн 52 дугаар зүйлийн 52.5: Энэ хуулийн 52.2.4-т заасан нэхэмжлэлийн шаардлага, түүний үндэслэлд дараах зүйл хамаарна:

52.5.1. Захиргааны акт, захиргааны гэрээг хүчингүй болгуулах, илт хууль бус болохыг тогтоолгох, эсхүл эс үйлдэхүй хууль бус болохыг тогтоолгох, захиргааны акт гаргуулахыг даалгах нэхэмжлэлийн хувьд нэхэмжлэгчийн эрх, хууль ёсны ашиг сонирхол нь хэрхэн зөрчигдсөн;

<sup>29</sup> Захиргааны хэрэг шүүхэд хянан шийдвэрлэх тухай хуулийн 52 дугаар зүйлийн 52.5.1.

<sup>30</sup> Захиргааны хэрэг шүүхэд хянан шийдвэрлэх тухай хуулийн 52 дугаар зүйлийн 52.5.6.



Энэ талаар хяналтын шатны шүүхээс «...Хуульд ийнхүү захиргааны хэм хэмжээний акттай холбоотой гаргах нэхэмжлэлийн шаардлагыг тодорхой заасан боловч хууль тогтоогчоос захиргаанд хэм хэмжээ тогтоох эрхийг хуулиар шилжүүлэхдээ үүрэг болгосон, тэгэхэд захиргаа нь уг үүргийг биелүүлэхгүй эс үйлдэхүй гаргасны улмаас хууль хэрэгжихгүй, үүний улмаас бусдын эрх, хууль ёсны ашиг сонирхол зөрчигдсөн нь тогтоогдсон тохиолдолд захиргааны хэргийн шүүх нэхэмжлэлийг хүлээн авч шийдвэрлэхээр байна» гэж оновчтой дүгнэжээ.

### **2.3. Засгийн газрын захиргааны акт, гэрээ, захиргааны хэм хэмжээний акт захиргааны хэргийн шүүхийн хяналтад хамаарахгүй байх тохиолдол**

Засгийн газрын захиргааны акт, гэрээ, захиргааны хэм хэмжээний акт нь хуульд заасан шинжийг бүрэн хангасан байлаа ч захиргааны хэргийн шүүхийн хяналтад хамаарахгүй байх тохиолдлыг Захиргааны ерөнхий хуулийн 3 дугаар зүйлийн 3.1 дэх хэсэгт заасан.

УИХ олны эсэргүүцэл, сөрөг байр суурьтай тулгарсан ч тэдгээрийг үл тоон 2019 оны 5 дугаар сарын 9-ний өдөр Захиргааны ерөнхий хуулийн 3.1.7 дахь заалтад иргэдийн шүүхэд хандах эрхэд харшилсан өөрчлөлт оруулсан. Энэ өөрчлөлт нь цаашид Засгийн газар хариуцагчаар татагдах маргааны хүрээг нэлээд хумиад байна.

*Захиргааны ерөнхий хуулиас:<sup>31</sup>*

- 3.1. Энэ хууль дараах харилцаанд үйлчлэхгүй:
  - 3.1.1. Хууль тогтоомжийн төсөл боловсруулах болон хууль тогтоох үйл ажиллагаа;
  - 3.1.2. Монгол Улсын олон улсын гэрээ байгуулах үйл ажиллагаа;
  - 3.1.3. Үндсэн хуулийн цэц, бүх шатны шүүхийн гэмт хэрэг, эрх зүйн маргаан хянан шийдвэрлэх ажиллагаа;

<sup>31</sup> Захиргааны ерөнхий хуулийн 3.1.7 дахь заалтад өөрчлөлт оруулсан 2019 оны 5 дугаар сарын 9-ний өдрийн хуулийг энэхүү Дүн шинжилгээний тайлан бэлтгэх үеийн байдлаар эцсийн найруулга сонсоогүй, улмаар [www.legalinfo.mn](http://www.legalinfo.mn) цахим хуудсанд байршуулаагүй байсан тул УИХ-ын мөн өдрийн чуулганы нэгдсэн хуралдаанаар хэлэлцэж баталсан хувилбараар энд тусгав.

- 3.1.4. Хууль сахиулах, гэмт хэрэг хянан шийдвэрлэх, зөрчил шалган шийдвэрлэх ажиллагаа, түүнд тавих прокурорын хяналт, шүүхийн шийдвэр гүйцэтгэх ажиллагаа;
- 3.1.5. Онц болон дайны байдал зарласан үед зэвсэгт хүчин ашиглах, цэрэг хөдөлгөх;
- 3.1.6. Тагнуул, үндэсний аюулгүй байдлыг хамгаалах болон төрийн гадаад бодлогыг шууд хэрэгжүүлэхтэй холбоотой ажиллагаа;
- 3.1.7. Монгол Улсын Их Хурлын улс төрийн шийдвэрийг хэрэгжүүлэх зорилгоор гаргасан Засгийн газрын дараах шийдвэр:
  - 3.1.7.1. Батлан хамгаалах, аюулгүй байдал болон гадаад бодлогыг хэрэгжүүлэхтэй холбоотой шийдвэр;
  - 3.1.7.2. Улсын Их Хурлаас төрийн өмчийн хувьчлал, ашигт малтмал, байгалийн нөөцийн удирдлага зэрэг асуудлаар төрийн бодлогын үндсийг тодорхойлсонтой холбоотойгоор, тэдгээрийг хэрэгжүүлж буй шийдвэр үйл ажиллагаа.

Тайлбар: «Улс төрийн шийдвэрийг хэрэгжүүлэх» гэдэгт УИХ-ын шийдвэрээр Засгийн газарт хүлээлгэсэн эрх, үүргийн хэрэгжилтийг хангах зорилгоор тухайн УИХ-ын шийдвэрээс салгаж болохгүй, уг шийдвэрийг бүрэн хэрэгжүүлэхэд зайлшгүй хийгдэх Засгийн газар болон түүний харьяа байгууллагын шийдвэр, үйл ажиллагааг ойлгоно.

Энэхүү өөрчлөлт оруулсан хууль батлагдахаас өмнө Захиргааны ерөнхий хуулийн 3.1.7 нь зөвхөн «улс төрийн шийдвэр гаргах ажиллагаа» гэсэн заалттай байсан бөгөөд тайлбар хэсэгт «улс төрийн шийдвэр гаргах ажиллагаа гэж улс төрийн байгууллага, албан тушаалтны хуульд заасан бүрэн эрхэд шалгуургүйгээр заасан, эсхүл шүүхийн журмаар шалган тогтоох боломжгүй шийдвэр гаргах ажиллагааг ойлгоно» гэж тусгагдсан байв. Өмнөх энэ зохицуулалт

нь Засгийн газрын губернатив үйл ажиллагааг илэрхийлсэн зөв утгатай байсан юм. «Губернатив үйл ажиллагаа гэдэгт төрийн үйл ажиллагааны чиглэлийг тодорхойлдог, тодорхойлсон чиглэлийнхээ хүрээнд төрийн үйл ажиллагааг уялдуулан зохицуулдаг, ингэхдээ төрийн үйл ажиллагааг улс төрийн удирдлагаар хангах замаар улс төрийн хувьд удирддаг Засгийн газрын улс төрийн шинжтэй үйл ажиллагааг ойлгоно»<sup>32</sup>.

Гэвч нэгэнт батлагдсан дээрх зохицуулалт агуулгын хувьд эргэлзээ, ойлголтын зөрүү үүсгэж болзошгүй байна. Тухайлбал:

- Нэр томъёоны хувьд УИХ-ын шийдвэр гэдэгт хууль болон тогтоолыг хамааруулдаг<sup>33</sup>. Тэгэхлээр УИХ-ын улс төрийн шийдвэр нь хууль, тогтоол хэлбэрээр гарч болох нь гэж хэт өргөн хүрээнд ойлгогдож болзошгүй байна. Үүнийг чуулганы нэгдсэн хуралдааны үеэр зарим хууль тогтоогч тухайлан дурдаж, улс төрийн шийдвэрт УИХ-ын тогтоол хамаарах юм гэж, мөн улсын төрийн шийдвэр гэдэгт нийгэм, эдийн засгийн бүхий л амьдралын салбарыг тусгаж УИХ-аас баталдаг Засгийн газрын үйл ажиллагааны хөтөлбөр хамаарахгүй зэргийг цохон дурдаж байсныг тэмдэглэх нь зүйтэй. Цаашид хууль хэрэглээнд энэ мэтчилэн ойлголтын зөрүү гарч болзошгүй байгаа тул энэхүү хуулийг батлахад хууль тогтоогчийн санаа бодол, зорилго нь юу байсан гэдгийг хуралдааны тэмдэглэлүүдээс тухайлан авч үзэх нь зүйтэй.
- Судалгаанаас үзвэл Засгийн газраас баталсан төрийн өмчтэй холбоотой 3, ашигт малтмалтай холбоотой 3, байгалийн нөөцийн удирдлагатай холбоотой 1 захиргааны маргаан тус тус үүсэж шүүхээр шийдвэрлэжээ. Цаашид эдгээр салбарт гарсан Засгийн газрын ямар нэг шийдвэрийг захиргааны хэргийн шүүх хянахгүй гэж туйлшран ойлгож, хууль хэрэглэж болохгүй юм. Эдгээр салбарын асуудлаар УИХ-аас тухайлан тогтоол (төрийн бодлогын үндсийг тодорхойлсон) гарч, түүнд нь үндэслэж Засгийн газар шийдвэр гаргавал

<sup>32</sup> Т.Мөнх-Эрдэнэ. Захиргааны байгууллагын губернатив ба административ үйл ажиллагаа. Засгийн газар хууль дээдлэх: Шүүхэд гомдол гаргах эрхийн баталгаа. УБ хот, 2019 он. 64 дэх талд.

<sup>33</sup> Хууль тогтоомжийн тухай хуулийн 2 дугаар зүйлийн 2.1.3 болон 2.1.4 дэх заалт.

тухайн шийдвэрийг захиргааны хэргийн шүүх хянахааргүй байна.

- Гэвч УИХ-ын тогтоолд үндэслэн Засгийн газар шийдвэр гаргалаа гэхэд үндэслэл болсон УИХ-ын тогтоолд зааснаас «өөр» шийдвэр гаргасан гэж үзвэл хэрхэх, энэ маргааныг аль шүүх шийдвэрлэх нь маргаантай хэвээр үлдэх нь. Түүнчлэн Засгийн газрын шийдвэрийн үндсэн зохицуулалтынх нь талаар бус харин хэрэгжилтийн процессынх нь талаар маргаан гарвал хэрхэх нь мөн ойлгомжгүй байна. Тухайлбал, төрийн өмч хувьчлалын талаар гарсан УИХ-ын шийдвэрийг хэрэгжүүлэх зорилгоор Засгийн газраас тогтоол гарсан ч хэрэгжилтийн явцад иргэн, байгууллагын эрх, ашиг сонирхол зөрчигдөж уг тогтоолыг хэрэгжүүлэх процесс нь бусад хууль зөрчсөн гэж үзвэл тухайн маргааныг захиргааны хэргийн шүүх шийдвэрлэх эсэх нь нэг мөр хариултгүй үлдэж байгаа юм. Энэ асуудлын шийдэл болгож захиргааны эрх зүйн шинжлэх ухаанд салангид-акт (detachable act) гэх ойлголтыг эргэлтэд оруулж улмаар хууль, практикт нэвтрүүлэх шаардлагатай байна<sup>34</sup>.
- Төрийн өмч хувьчлал, ашигт малтмал, байгалийн баялгийн удирдлагын салбарт хэрэгжиж байгаа салбарын хуулиудад Засгийн газар нь иргэн, хуулийн этгээдэд шууд чиглэсэн, эрх зүйн үр дагавар бүхий шийдвэр гаргах өргөн хүрээний бүрэн эрх эдэлж байгаа. УИХ-ын чуулганы хуралдааны эцсийн хэлэлцүүлгийн үед хууль тогтоогчид хүсэл зорилгоо илэрхийлж хэлсэн үгнээс үзэхэд эдгээр хуульд заасан бүрэн эрхээ Засгийн газар хэрэгжүүлэх үед гаргасан шийдвэр захиргааны хэргийн шүүхийн хяналтаас гараагүй гэж үзэж болохоор байна. Иймд төрийн өмч хувьчлал, ашигт малтмал, байгалийн нөөцийн салбарт хэрэгжиж байгаа салбарын хуулиудад заасан бүрэн эрхээ хэрэгжүүлж Засгийн газраас захиргааны акт, гэрээ, хэм хэмжээний акт гаргаж, түүнтэй холбоотой маргаан үүсвэл захиргааны хэргийн шүүх шийдвэрлэх боломжтой гэж үзэх нь зүйтэй байна.

<sup>34</sup> Ц.Цогт. Улс төрийн шийдвэрээс «салангид акт»-ын тухай ухагдахуун, Монгол Улсын захиргааны эрх зүй дэх хэрэглээ. Засгийн газар хууль дээдлэх: Шүүхэд гомдол гаргах эрхийн баталгаа. УБ, 2019 он, эмхэтгэлээс дэлгэрэнгүй үзнэ үү.

## Шүүхийн шийдвэрийн шинжилгээ

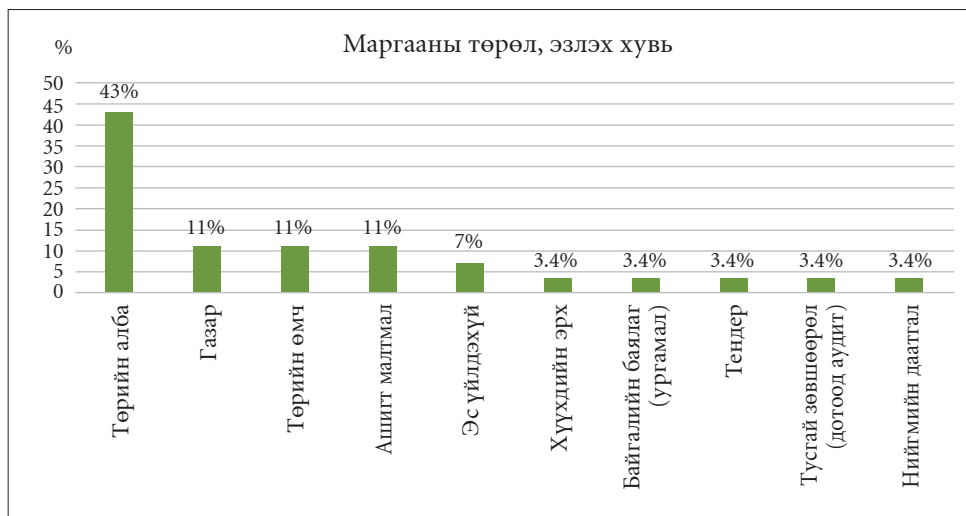
Захиргааны ерөнхий хуульд оруулсан дээрх өөрчлөлт нь цаашид Засгийн газрыг хариуцагчаар татах захиргааны маргааны тоонд яаж нөлөөлж, тэр хэрээр мэргэшсэн шүүхэд хандах иргэдийн эрхийг хэрхэн хумьсан талаар одоо гарч байгаа маргааны агуулга, статистикт үндэслэн харьцуулсныг доорх хүснэгтэд харуулав.

	Засгийн газар хариуцагчаар татагдсан маргааны төрөл	Тоо	Эзэлж буй хувь (%)	ЗЕХ-ийн 3.1.7-д орсон өөрчлөлт ЗХШ-д хандах эрхэд нөлөөлөх эсэх	ЗХШ-д хандах эрхэд нөлөөлөх маргааны эзлэх хувь (%)
1	Төрийн алба	12	43	Нөлөөлөхгүй	
2	Газар	3	11	Нөлөөлнө	11
3	Төрийн өмч	3	11	Нөлөөлнө	11
4	Ашигт малтмал	3	11	Нөлөөлнө	11
5	Өргөдөл шийд-вэрлээгүй эс үйлдэхүй	2	7	Нөлөөлөхгүй	
6	Хүүхдийн эрх	1	3.4	Нөлөөлөхгүй	
7	Байгалийн баялаг (ургамал)	1	3.4	Нөлөөлнө	3.4
8	Тендер	1	3.4	Нөлөөлөхгүй	
9	Тусгай зөвшөөрөл (дотоод аудит)	1	3.4	Нөлөөлөхгүй	
10	Нийгмийн даатгал	1	3.4	Нөлөөлөхгүй	
	<b>Нийт маргаан</b>	<b>28</b>	<b>100</b>		<b>36.4</b>

Ийнхүү Захиргааны ерөнхий хуулийн 3 дугаар зүйлийн 3.1.7 дахь заалтад оруулсан өөрчлөлт нь цаашид Засгийн газрыг хариуцагчаар татах захиргааны хэргийн тоог 36.4 хувиар бууруулж болзошгүй ба тэр хэмжээгээр Үндсэн хуулиар олгогдсон иргэдийн шүүхэд хандах эрхийг хумьж хязгаарласан байна.

## ГУРАВ. ЗАСГИЙН ГАЗАР ХАРИУЦАГЧААР ОРОЛЦСОН МАРГААНЫ ТӨРЛҮҮД

Засгийн газар хариуцагчаар оролцсон нийт 28 маргаан нь 10 төрлийнх байх бөгөөд 80 гаруй хувийг 4 төрлийн маргаан эзэлж байна (дараах графикийг харна уу).



Дийлэнх хувийг эзэлж байгаа 4 төрлийн маргаан болох төрийн алба, газар, төрийн өмч, ашигт малтмал, өргөдөл шийдвэрлээгүй эс үйлдэхүйтэй холбоотой маргааныг хянан шийдвэрлэх ажиллагаанд анхаарал татсан дараах асуудлыг хөндөж байна.

### 3.1. Төрийн албатай холбоотой маргаан

Засгийн газар хариуцагчаар оролцсон нийт маргааны 43 хувь нь төрийн албаны маргаан бөгөөд энэ нь хамгийн их үзүүлэлт болж байна. Засгийн газрын томилгооны онцгой бүрэн эрхээс шалтгаалан энэ төрлийн маргаан нь яамны Төрийн нарийн бичгийн дарга, дипломат албан хаагч, агентлагийн дарга, дэд даргын албатай холбоотой гарчээ. Төрийн албатай холбоотой гарсан нийт 12 маргааныг төрлөөр нь нарийвчлан ангилбал:



Засгийн газрын томилгооны бүрэн эрхтэй холбоотой хууль тогтоомж хэвээр байвал цаашид энэ төрлийн маргаан буурахгүй, үргэлжилж нийт маргаанд өндөр хувь эзлэх магадлалтай.

Хууль тогтоомжид зааснаар Засгийн газар томилгооны цөөнгүй бүрэн эрх хэрэгжүүлж байна. Төрийн албаны асуудлаар Засгийн газарт холбогдсон маргаан нь Засгийн газрын тухай хуульд<sup>35</sup> яамны Төрийн нарийн бичгийн даргыг, Дипломат албаны тухай хуульд<sup>36</sup> олон улсын байгууллагын дэргэд суух Засгийн газрын бүрэн эрхт төлөөлөгчийн газрын тэргүүн, гадаад улсад суух Монгол Улсын Ерөнхий Консулыг тус тус томилох, чөлөөлөх, эгүүлэн татахаар заасантай холбогдон үүсжээ.

Төрийн албатай холбоотой эдгээр маргааны нэхэмжлэл нь ажлаас чөлөөлсөн актыг хүчингүй болгуулах, ажилд эгүүлэн тогтоолгох, ажилгүй байсан хугацааны цалин хөлсийг нөхөж гаргуулах гэсэн шаардлагатай байх нь түгээмэл. Энэ төрлийн маргааны чухал үйл баримтад хамаарах сонсох ажиллагаа, ажлын

<sup>35</sup> Монгол Улсын Засгийн газрын тухай хуулийн 18 дугаар зүйлийн 8 дахь хэсэгт Яамны Төрийн нарийн бичгийн даргыг, 183 дугаар зүйлийн 2 дахь хэсэгт Засгийн газрын агентлагийн даргыг тус тус Засгийн газар томилж, чөлөөлөхөөр заасан.

<sup>36</sup> Дипломат албаны тухай хуулийн 16 дугаар зүйлийн 16.2 дахь хэсэгт «энэ хуулийн 16.1-д зааснаас бусад тохиолдолд Олон улсын байгууллагын дэргэд суух Засгийн газрын бүрэн эрхт төлөөлөгчийн газрын тэргүүн, гадаад улсад суух Монгол Улсын Ерөнхий Консулыг Засгийн газар томилж, эгүүлэн татна» гэж заасан.

байрны чиг үүргийн өөрчлөлт, Төрийн албаны зөвлөлийн оролцоог шүүхийн шийдвэрт хэрхэн дүгнэж байгааг авч үзлээ.

**(i) Сонсох ажиллагааны талаар шүүх дүгнэсэн нь**

Сонсох ажиллагаа бол захиргааны акт гаргахын өмнө эрх ашиг нь хөндөгдөж байгаа этгээдэд байр суурь, санал бодлоо илэрхийлэх боломж олгож байгаа заавал хийгдэх ажиллагаа юм.<sup>37</sup> Заавал хийгдэх ёстой гэхийн учир нь сонсох ажиллагаа хийхгүй байж болох 6 тохиолдлыг Захиргааны ерөнхий хуулийн 28 дугаар зүйлийн 28.1 дэх хэсэгт заасан бөгөөд энэ нь эдгээр тохиолдлоос бусад үед сонсох ажиллагааг заавал хийхийг илтгэж байна. Ийнхүү заавал хийх ёстой сонсох ажиллагааг хийхгүйгээр ажлаас чөлөөлөх шийдвэр гаргасан бол энэ нь тухайн шийдвэрийг хүчингүй болгох үндэслэл болох эсэх нь зохицуулалтын хувьд ч, шүүхийн практикийн хувьд ч анхаарал татаж байна.

Захиргааны байгууллага сонсох ажиллагаа явуулаагүй хууль зөрчсөн эс үйлдэхүйдээ хариуцлага хүлээх зохицуулалт Захиргааны ерөнхий хуульд байхгүй. Түүнчлэн захиргааны актад тавигдах шаардлагыг хуульд тухайлан заасан<sup>38</sup> боловч акт гаргахын өмнө сонсох ажиллагаа хийгдсэн байх шаардлага хуульд мөн тусгагдаагүй байна. Ингэхдээ мөн хуулийн 40 дүгээр зүйлийн 40.2-т заасан захиргааны актад тавигдах шаардлага гэдэгт сонсох ажиллагаа хийгдэх шаардлага тавигдаагүй байгааг анхаарах хэрэгтэй.

Захиргааны шийдвэр гаргахад ач холбогдол бүхий нөхцөл байдлыг тал бүрээс нь авч үзэх, тодруулахад сонсох ажиллагааны гол ач холбогдол оршдог. Ийм ач холбогдол бүхий арга хэмжээг хуульд заавал хийхээр тусгасан ч хийгээгүй бол ямар хариуцлага хүлээхийг зохицуулаагүй. Энэ нь уг ажиллагааг хийх сэдэл, хөшүүргийг захиргааны байгууллагад хангалттай бий болгохгүй байна гэсэн үг юм.

Сонсох ажиллагааны талаарх хуулийн зохицуулалт ийм байдалтай байгаа бол сонсох ажиллагаа хийгээгүй эс үйлдэхүйг

<sup>37</sup> Захиргааны ерөнхий хуулийн 26 дугаар зүйлийн 26.1 дэх хэсэг: 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.

<sup>38</sup> Захиргааны ерөнхий хуулийн 40 дүгээр зүйлийн 40.2 дахь хэсэг: Бичгээр гаргасан захиргааны акт дараах шаардлагыг хангасан байна:



шүүхийн практикт хэрхэн дүгнэж байгааг дурдсан төрийн албаны маргаанаас харж болно:

**[Д.Ү ба Засгийн газар. Улсын дээд шүүхийн хяналтын шатны захиргааны хэргийн шүүхийн 2017 оны 278 дугаар тогтоол]**

«... Харин «хариуцагч нь нэхэмжлэгчийн төрийн албанд хөдөлмөрлөх эрхийг хөндсөн захиргааны шийдвэр гаргахдаа Захиргааны ерөнхий хуульд заасан журмын дагуу мэдэгдэх, сонсгох ажиллагааг хийж, оролцогчийн эрхийг хангаагүй» гэх гомдол үндэслэлтэй байх боловч энэхүү шийдвэр гаргах ажиллагааны алдаа нь маргаан бүхий актын эрх зүйн үр дагаврыг өөрчлөхүйц, тухайлбал сонсох ажиллагаа явагдсан байсан бол нэхэмжлэгчийн тайлбар, саналыг үндэслэн ажлаас чөлөөлөгдөхгүй байхуйц үр дагавар үүсгэх алдаа биш тул энэ үндэслэлээр шүүхийн шийдвэр, магадлалыг хүчингүй болгож, нэхэмжлэлийг бүхэлд нь хангах боломжгүй юм».

Сонсох ажиллагаа хийгээгүй эс үйлдэхүй нь Засгийн газрын шийдвэрийг өөрчлөхүйц биш буюу ялимгүй алдаа зөрчил байсан гэж дээрх шийдвэрт дүгнэжээ. Сонсох ажиллагаа хийх шаардлага нь захиргааны байгууллага шийдвэр гаргахдаа баримтлах процессын хэм хэмжээ юм.

Хууль бус захиргааны акт гэдэгт эрх зүйн зөрчилтэй захиргааны актыг ойлгохоор Захиргааны ерөнхий хуульд<sup>39</sup> заасан. Хуульд эрх зүйн ноцтой, эсхүл ялимгүй зөрчил гэж ялгаж зааглаагүй байгаа нь анхаарал татах бөгөөд үүнд ноцтой болон ялимгүй зөрчил аль аль нь хамаарна гэж ойлгогдож байна. Түүнчлэн эрх зүйн хэм хэмжээ нь материаллаг болон процессын хэм хэмжээнээс бүрддэгийг үндэслэвэл эрх зүйн зөрчил гэдэгт материаллаг болон процессын хэм хэмжээний зөрчил аль аль нь хамаарах учиртай. Иймд сонсох ажиллагаа огт хийгээгүй гэх факт нь эрх зүйн зөрчил болж, улмаар тухайн актыг хууль бусд тооцуулах үндэс бүрдэхээр байна.

Сонсох ажиллагаа захиргааны үйл ажиллагаанд хэр чухал болохыг захиргааны үйл ажиллагааны 8 тусгай зарчмын нэг болгон тусгаснаас харж болно. Захиргааны ерөнхий хуулийн 4 дүгээр

<sup>39</sup> Захиргааны ерөнхий хуулийн 37 дугаар зүйлийн 37.6 дахь хэсэг.

зүйлийн 4.2.6-д «бусдын эрх, хууль ёсны ашиг сонирхлыг хөндсөн захиргааны шийдвэр гаргах тохиолдолд тэдгээрт урьдчилан мэдэгдэх, оролцоог нь хангах» нь захиргааны үйл ажиллагааны тусгай зарчим гэж заасан бөгөөд оролцоог зөвхөн сонсох ажиллагааны дүнд хангах боломжтой. Мэтгэлцэх зарчим шүүх ажиллагааны үндсэн зарчим байдгийн нэг адил сонсох ажиллагааны дүнд оролцоог хангах нь захиргааны байгууллага шийдвэр гаргахад баримтлах суурь бөгөөд тусгайлсан зарчим байх тул тухайн зарчмыг зөрчсөн зөрчил нь ялимгүй, эсхүл үр дагаваргүй зөрчил байх боломжгүй юм.

**(ii) Албан тушаал, түүний чиг үүрэг хэвээр байгаа эсэх талаар шүүх дүгнэсэн нь**

Сонгуулийн дүнд сонгогдсон УИХ яамдын бүтцийг, түүнчлэн томилогдсон Засгийн газар агентлагийн бүтэц, зохион байгуулалтыг өөрчилсөн нэр дор төрийн жинхэнэ албан хаагчийг өөрчлөх, чөлөөлөх үзэгдэл газар авсан нь Засгийн газар хариуцагчаар оролцсон маргаанд төрийн албатай холбоотой маргаан бараг тэн хагасыг эзлэхэд хүргэж байна.

Захиргааны хэргийн шүүхэд Засгийн газартай холбогдуулан үүсэж, шийдвэрлэсэн төрийн албаны маргаан нь яам, агентлагийн бүтцэд өөрчлөлт орсны үндсэн дээр төрийн жинхэнэ албан хаагчийг чөлөөлсөн тохиолдлуудад хамаарч байна. Хэдийгээр бүтцийн өөрчлөлтийн дүнд чөлөөлөгдсөн ч нэгэн маргаанд Яамны Төрийн нарийн бичгийн даргыг чөлөөлснийг хууль зөрчсөн гэж үзсэн байхад нөгөө маргаанд агентлагийн бүтцийн өөрчлөлтийн дүнд агентлагийн даргыг чөлөөлснийг хууль зөрчөөгүй гэж дүгнэсэн байгаа нь сонирхол татаж байна.

Эдгээр маргааны шүүхийн шийдвэрүүдийг шинжлэн судлахад *нэгд*, шинээр бий болсон гэх албан тушаалын чиг үүрэг өмнөх албан тушаалын чиг үүргээс өөрчлөгдсөн, ялгаа байгаа эсэх *хоёрт*, тухайн байгууллагын бүтцийн өөрчлөлт нь нэгдэх, нийлэх ажиллагааны аль хэлбэрээр явагдсан эсэхэд үндэслэн ялгаатай дүгнэлтүүд хийгдсэн байна. Иймд Засгийн газар хариуцагчаар оролцох төрийн албатай холбоотой маргааны шийдэлд энэ асуудлаарх хэргийн үйл баримт чухал нөлөө үзүүлэхээр байна.

Доор дурдсан хэрэгт Ашигт малтмалын болон Газрын тосны газар гэсэн 2 тусдаа байгууллагыг өөрчлөн байгуулж Ашигт малтмал, газрын тосны газар гэсэн нэг байгууллага болоход тухайн байгууллагууд нэгтгэх, эсхүл нийлүүлэх замаар өөрчлөн байгуулагдсан эсэхэд шүүх ач холбогдол өгсөн байх бөгөөд энэ өөрчлөн байгуулалтыг давж заалдах шатны шүүх нийлүүлэх замаар хийгдсэн гэж дүгнэсэн. Энэ дүгнэлтийг хяналтын шатны шүүх үгүйсгээгүй байна.

**[Иргэн Д.Ү ба Засгийн газар. Захиргааны хэргийн давж заалдах шатны шүүхийн 2017 оны 0313 дугаар магадлал]**

«...Гэтэл Ашигт малтмалын газар, Газрын тосны газрыг нэгтгэн Ашигт малтмал, газрын тосны газар гэж өөрчлөн байгуулагдаж, тус газрын даргын орон тоо 1 байхаар батлагдсантай холбогдуулан Ашигт малтмал, газрын тосны газрын даргын ажлын байрны тодорхойлолтыг шинээр баталсан. Улмаар Ашигт малтмалын газрын даргын албан тушаалын тодорхойлолтод заасан чиг үүрэг хэвээр хадгалагдан үлдээгүй болох нь хэрэгт авагдсан баримтуудаар тогтоогдож байна. ...

...Харин анхан шатны шүүх Ашигт малтмалын газар, Газрын тосны газрыг нийлүүлэх замаар Ашигт малтмал, газрын тосны газар болгон өөрчлөн байгуулсныг нэгтгэх замаар өөрчлөн байгуулсан гэж буруу дүгнэсэн байх боловч энэ нь Ашигт малтмал, газрын тосны газрыг өөрчлөн зохион байгуулсан үйл баримтыг үгүйсгэх, улмаар шүүхийн шийдвэрийг хүчингүй болгож, нэхэмжлэлийг бүхэлд нь хангах үндэслэл болохгүй юм».

**[Д.Ү ба Засгийн газар. Улсын дээд шүүхийн хяналтын шатны захиргааны хэргийн шүүхийн 2017 оны 278 дугаар тогтоол]**

«...Мөн давж заалдах шатны шүүхийн дүгнэсэнчлэн «Ашигт малтмалын газар, Газрын тосны газрыг нэгтгэн Ашигт малтмал, газрын тосны газар гэж өөрчлөн байгуулж, тус газрын даргын орон тоо 1 байхаар батлагдсантай холбогдуулан Ашигт малтмал, газрын тосны газрын даргын ажлын байрны тодорхойлолтыг шинээр баталсан. Улмаар Ашигт малтмалын газрын даргын албан тушаалын тодорхойлолтод заасан чиг үүрэг хэвээр хадгалагдан үлдээгүй» өөрөөр хэлбэл, өөрчлөгдсөн байх

тул «нэхэмжлэгч Төрийн албаны тухай хуулийн 27 дугаар зүйлийн 27.2.3 дахь хэсэгт заасан баталгаагаар хангагдах ёстой байтал шүүх хуулийг буруу тайлбарласан» гэх итгэмжлэгдсэн төлөөлөгчийн гомдол үндэслэлгүй.

...Гэтэл анхан болон давж заалдах шатны шүүхийн дүгнэсэнчлэн, маргаан бүхий актыг хууль бус гэж үзэх үндэслэл тогтоогдохгүй, уг тогтоолоор төрийн захиргааны байгууллагын тогтолцоо, бүтэц өөрчлөгдсөнтэй холбогдуулан Засгийн газрын тохируулагч, хэрэгжүүлэгч агентлагуудын дарга нарыг үүрэгт ажлаас нь чөлөөлсөн, нэхэмжлэгчийн ажиллаж байсан албан тушаал одоо байхгүй болсон байх тул гомдлыг энэхүү үндэслэлээр хүлээх авах боломжгүй байна...».

Засгийн газрын тохируулагч, хэрэгжүүлэгч агентлагийн тогтолцоо, бүтцийн ерөнхий бүдүүвчийг УИХ-аас батлахдаа аль яаманд ямар тохируулагч, эсхүл хэрэгжүүлэгч агентлаг хамаарахыг хүснэгт байдлаар тогтоолоор баталдаг байна. Энэ нь агентлагийг нэгтгэх, эсхүл нийлүүлэх хэлбэрийн алийг хэрэглэн бүтцийн өөрчлөлт хийснийг харахад төвөгтэй болгодог. Гэхдээ «Төрийн захиргааны байгууллагын тогтолцоо, бүтцийн ерөнхий бүдүүвчийг шинэчлэн батлах тухай» тогтоолын төслийн үзэл баримтлал, танилцуулгад тухайн агентлагийг нэгтгэх, эсхүл нийлүүлэх аль хэлбэрийг ашиглан өөрчлөн байгуулж байгааг тусгадаг байна. Ийнхүү тодруулахын учир нь нэгтгэх, нийлүүлэхэд үр дагавар харилцан адилгүй байдагтай холбоотой.

Нийлүүлэхэд хоёр ба хэд хэдэн байгууллагын үйл ажиллагаа зогсож, тэдгээрийн эрх, үүрэг, хариуцлага шинээр бий болсон байгууллагад шилждэг<sup>40</sup> бол нэгтгэхэд нэг байгууллагын үйл ажиллагаа зогсож, түүний эрх, үүрэг, хариуцлага нөгөө нэг байгууллагад шилждэг<sup>41</sup>. Байгууллагын үйл ажиллагаа зогсох нь тухайн байгууллагад эрхэлж байсан ажил, албан тушаалын чиг үүрэг дуусгавар болох үр дагаварыг бий болгоно.

УИХ-ын «Төрийн захиргааны байгууллагын тогтолцоо, бүтцийн ерөнхий бүдүүвчийг шинэчлэн батлах тухай» тогтоолын төслийн

<sup>40</sup> Иргэний хуулийн 31 дүгээр зүйлийн 31.2 дахь хэсэг

<sup>41</sup> Иргэний хуулийн 31 дүгээр зүйлийн 31.3 дахь хэсэг

танилцуулга материалд тусгаснаар<sup>42</sup> Ашигт малтмалын болон Газрын тосны газруудыг нийлүүлэх замаар өөрчлөн зохион байгуулжээ. Энэ нь төрийн албаны маргааны хувьд чухал үйл баримт болох бөгөөд дээрх маргааны хувьд Ашигт малтмалын болон Газрын тосны газруудын үйл ажиллагаа зогсож шинээр Ашигт малтмал, газрын тосны газар үүссэн гэдгийг нотолж байна. Ийнхүү байгууллагын үйл ажиллагаа зогсож, дуусгавар болсноор тухайн байгууллагын буюу Ашигт малтмалын газрын даргын албан тушаалын чиг үүрэг дуусгавар болжээ. Иймд дээрх маргааны талаарх давж заалдах болон хяналтын шатны шүүхүүдийн дүгнэлт хууль зүйн үндэслэл бүхий байна.

Дээр дурдсанчлан нийлүүлэх замаар хийгдэх өөрчлөн байгуулалтын дүнд шинээр байгууллага бий болдог тул «хуучин» байгууллагууд дахь албан тушаалын чиг үүрэг дуусгавар болно. Харин одоо дурдах маргаан бол нэгтгэх замаар өөрчлөн байгуулагдсан тохиолдол юм.

**[Иргэн Ж.Х ба Засгийн газар, Засгийн газрын Хэрэг эрхлэх газар. Захиргааны хэргийн анхан шатны шүүхийн 2017 оны 244 дугаар шийдвэр]**

«...Учир нь хуулиар Засгийн газрын бүтцийг шинэчлэн батлах бүрт яамдыг татан буулгаж шинээр байгуулсан гэж үзэхгүй зарим яамдыг нэгтгэх, тусгаарлах байдлаар өөрчлөн зохион байгуулдаг. Тухайлбал, Засгийн газрын бүтцийн тухай 2014 оны 12 дугаар сарын 04-ний өдрийн хуулиар Эрүүл мэндийн яаманд спортын салбарын чиг үүргийг нэгтгэж Эрүүл мэнд, спортын яамыг, 2016 оны 7 дугаар сарын 21-ний өдрийн хуулиар Эрүүл мэндийн яамнаас спортын салбарын чиг үүргийг тусгаарлаж Боловсрол, соёл, шинжлэх ухааны яаманд нэгтгэж Эрүүл мэндийн яам болжээ. Өөрөөр хэлбэл, спортын салбарын чиг үүрэг нэгтгэгдэж, тусгаарлагдсан ч эрүүл мэндийн салбарын бодлого, хөгжлийн чиг хандлагыг тодорхойлох, эрүүл мэндийн тухай хууль тогтоомж, Засгийн газрын шийдвэрийг хэрэгжүүлэх ажлыг зохион байгуулж, биелэлтийг хангуулах чиг үүрэг

<sup>42</sup> Ерөнхий сайд Ж.Эрдэнэбат хууль, тогтоолын төслүүдийг өргөн мэдүүллээ. Эх сурвалж: <https://www.enkhboldm.mn/i/464>.

нь эрүүл мэндийн асуудал эрхэлсэн төрийн захиргааны төв байгууллага болох Эрүүл мэндийн яаманд хэвээр хадгалагдан, яамны үйл ажиллагаа зогсоогүй юм.

Эрүүл мэндийн яаманд спортын салбарын чиг үүрэг нэмэгдсэнээр тус яамны Төрийн нарийн бичгийн даргын албан тушаалын орон тоо хасагдаагүй, тухайн албан тушаалын орон тоо, чиг үүрэг хэвээр байна...».

Дээрх дүгнэлтийг давж заалдах болон хяналтын шатны шүүхүүд зөв гэж дүгнэсэн ба энэ нь үндэслэлтэй байна. Энэхүү нэгтгэх ажиллагааны дүнд Иргэний хуульд заасны дагуу Эрүүл мэндийн яамны үйл ажиллагаа зогсоогүй, харин түүний чиг үүрэгт үйл ажиллагаа нь зогссон яамны зарим чиг үүрэг нэмэгдэж шилжиж иржээ. Иймд үйл ажиллагаа нь зогссон яамны төрийн алба дуусгавар болохоос биш энэ явдал нь тухайн чиг үүргийг нэмж шилжүүлэн авч байгаа Эрүүл мэндийн яамны төрийн албан хаагчийн албыг дуусгавар болгох үндэслэл болохгүй.

Гэхдээ дээрх маргаануудын хувьд шүүх нэгтгэх, нийлүүлэх ажиллагааны эрх зүйн үндэс болсон Иргэний хуулийн 31 дүгээр зүйлийн 31.2, 31.3 дахь хэсгийг шийдвэртээ эшлэж ялган тайлбарласан бол хийсэн дүгнэлт нь хууль зүйн техник бичилтийн хувьд иж бүрэн, ойлгомжтой дүгнэлт болохоор байв. Ер нь Иргэний хуульд хуулийн этгээдийн талаар заасан зохицуулалт нь хувийн болон нийтийн эрх зүйн этгээдийн аль алинд хамаарах учир нийтийн эрх зүйн маргааныг шийдвэрлэж буй захиргааны хэргийн шүүх шаардлагатай тохиолдлуудад шийдвэртээ тэдгээрийг эшлэн тусгаж байх нь шүүхийн дүгнэлтийг улам ойлгомжтой, хүлээн зөвшөөрөгдөхүйц болгохоор байна.

### **3.2. Газартай холбоотой маргаан**

Засгийн газар газрын харилцааны талаар захиргааны акт гаргах бүрэн эрхийг Газрын тухай болон Тусгай хамгаалалттай газар нутгийн тухай хуулиудад заасан бөгөөд эдгээрээс дараах бүрэн эрх нийтийн эрх зүйн хүрээнд гадагш чиглэсэн, тодорхой нэг тохиолдлыг зохицуулсан, эрх зүйн үр дагавар бий болгосон шийдвэр байх боломжтой. Үүнд:

- хуульд заасан зориулалтаар газрыг улсын тусгай хэрэгцээнд авах, гаргах, түүний хэмжээ, зааг, ашиглах журмыг тогтоох, эрх бүхий байгууллагын мэдэлд шилжүүлэх;
- улсын тусгай хэрэгцээнд авахтай холбогдуулан газрыг солих буюу эргүүлэн авах тохиолдолд нөхөх олговор олгох;
- газрын бирж байгуулах, ажиллах журмыг тогтоох;
- газар зохион байгуулалт, газрын төлөв байдал, чанарын улсын хянан баталгаа хийх болон газрын нэгдмэл сангийн тайлан эрхлэх, журмыг тогтоох;
- газар зохион байгуулалтын ажлын үнэлгээг тогтоох;
- аж ахуйн нэгжид үйлдвэрлэл, үйлчилгээ эрхлэхэд зориулан эзэмшүүлэх газрын дээд хэмжээг тогтоох;
- төсөл шалгаруулах, дуудлага худалдаа явуулах журмыг батлах;
- эрхийн гэрчилгээ олгох, бусдад шилжүүлэх, гэрчилгээний хугацааг сунгуулахад төлөх хураамжийн хэмжээг тогтоох;
- эзэмшигч, ашиглагчтай урьдчилан тохиролцож, гэрээ байгуулсны үндсэн дээр бусдын эзэмшил, ашиглалтад байгаа газрыг тодорхой хугацаатайгаар нийтийн эдэлбэрт болон тусгай хэрэгцээнд төлбөртэй буюу төлбөргүйгээр ашиглах;
- нийгмийн зайлшгүй шаардлагыг үндэслэн бусдын эзэмшил, ашиглалтад байгаа газрыг уг шаардлага арилтал захиргааны журмаар нийтийн эдэлбэрт болон тусгай хэрэгцээнд төлбөртэй буюу төлбөргүйгээр ашиглах тухай шийдвэр гаргах;
- газрын төлөв байдал, чанарын улсын хянан баталгаа хийх ажлын үнэлгээг тогтоох;
- байгалийн нөөц газрын болон дурсгалт газрын хилийн заагийг тогтоох;
- дархан цаазат газар, байгалийн цогцолборт газрын хамгаалалтын горимыг батлах.

Энэ урт жагсаалт нь газрын харилцааны асуудлаар Засгийн газар олон төрлийн бүрэн эрх эдэлж байгааг харуулахын зэрэгцээ тэр хэрээр газрын маргаан гарах нөхцөл байгааг илэрхийлж байна. Гэхдээ УИХ-аас байгалийн нөөцийн удирдлагын асуудлаар төрийн

бодлогын үндсийг тогтоосон шийдвэрийн үндсэн дээр Засгийн газар газрыг тусгай хэрэгцээнд авсан шийдвэр гаргавал тухайн шийдвэрийг захиргааны хэргийн шүүхэд маргах боломжгүй байдлыг 2019 оны 5 дугаар сарын 9-ний өдөр баталсан хувилбар бий болгосон<sup>43</sup>.

Захиргааны ерөнхий хуулийн 3.1.7-д өөрчлөлт оруулсан хуульд Монгол Улсын Ерөнхийлөгч хориг тавьсан бөгөөд УИХ хоригийг хүлээн авч 2019 оны 6 дугаар сарын 13-ны өдрийн хуулиар 3.1.7 дахь заалтыг дараах байдлаар өөрчилсөн:

*«3.1.7. Монгол Улсын Их Хурлын улс төрийн шийдвэрийг хэрэгжүүлэх зорилгоор Засгийн газраас гаргасан шийдвэр.*

*Тайлбар: «Улс төрийн шийдвэрийг хэрэгжүүлэх зорилгоор» гэдэгт Монгол Улсын Үндсэн хуулийн Хорин тавдугаар зүйлд заасан онцгой бүрэн эрхийнхээ хүрээнд Улсын Их Хурлаас гаргасан төрийн гадаад, дотоод бодлогыг тодорхойлсон шийдвэрийг хэрэгжүүлэх зорилгоор, Улсын Их Хурлын тухайн шийдвэрээс салгаж болохгүй Засгийн газрын шийдвэрийг ойлгоно».*

Одоогийн байдлаар буюу энэхүү судалгааны тайлан гарах үед Засгийн газар хариуцагчаар татагдсан газрын 3 маргаан гарсан бөгөөд бүгд газрыг тусгай хэрэгцээнд авсан Засгийн газрын шийдвэртэй холбоотой.

Доор дурдсан маргаан нь хэдийгээр Захиргааны ерөнхий хуульд өөрчлөлт оруулах тухай 2019 оны 5 дугаар сарын 9-ний өдрийн, мөн 6 дугаар сарын 13-ны өдрийн хуулиуд батлагдахаас өмнө үүсэж шийдвэрлэгдсэн ч тухайн хэргийн хариуцагч эрх зүйн үндэслэл болгосон хэмээн тайлбартаа дурдсан УИХ-ын шийдвэр нь Засгийн газрын шийдвэрт шууд хамаарахгүй байгаа талаар дүгнэсэн шүүхийн дүгнэлт шинээр батлагдсан энэхүү хуулийн хэрэглээнд арга зүйн чухал ач холбогдолтой юм.

---

<sup>43</sup> Захиргааны ерөнхий хуулийн 3.1.7 дахь заалтад орсон өөрчлөлт. Энэхүү хуулийг УИХ 2019 оны 5 дугаар сарын 9-ний өдөр баталсан.



**[МХГ ХХК ба Засгийн газар. Захиргааны хэргийн анхан шатны шүүхийн 2017 оны 27 дугаар шийдвэр]**

«... Түүнчлэн хариуцагчийн тайлбарт тусгай хэрэгцээнд авах үндэслэл болсон гэж тайлбарласан Монгол Улсын Их Хурлын «Төрөөс иргэний нисэхийн салбарт 2020 он хүртэл баримтлах бодлого батлах тухай» 2013 оны 02 дугаар сарын 07-ны өдрийн 18 дугаар тогтоолоор Монгол Улсын Засгийн газар Төв аймгийн Сэргэлэн сумын Хөшигийн хөндийд баригдах Олон улсын нисэх онгоцны буудлын дэвсгэр нутаг орших газрыг тусгай хэрэгцээнд авах талаар үүрэг өгөөгүйг дурдах нь зүйтэй».

Энэхүү шийдвэр нь цаашид газрын асуудлаарх Засгийн газрын тогтоолд УИХ-ын тогтоолыг эшлэж үндэслэсэн байвал тухайн тохиолдол бүр нь «тухайн салбарын талаарх УИХ-ын тогтоол эшэлсэн» гэдгээрээ «УИХ-аас байгалийн нөөцийн удирдлагын асуудлаар төрийн бодлогын үндсийг тогтоосон шийдвэрийг үндэслэсэн» гэсэн заалтад хамаарахгүйг харуулж байна.

### **3.3. Төрийн өмчтэй холбоотой маргаан**

Засгийн газар төрийн өмчийн талаарх бүрэн эрхийг Төрийн болон орон нутгийн өмчийн тухай хуульд заасан бөгөөд эдгээрээс дараах бүрэн эрхийн хүрээнд нийтийн эрх зүйн асуудлаар гадагш чиглэсэн, тодорхой нэг тохиолдлыг зохицуулсан, эрх зүйн үр дагавар бий болгосон шийдвэр гаргах боломжтой байна. Үүнд:

- хуульд өөрөөр заагаагүй бол төрийн өмчит хуулийн этгээдийг байгуулах, өөрчлөх, татан буулгах тухай шийдвэр гаргах, түүний дүрмийг батлах;
- төрийн өмчит болон төрийн өмчийн оролцоотой хуулийн этгээдийн эд хөрөнгөөс бусад өмчийн этгээдтэй хамтран хуулийн этгээд байгуулах, хөрөнгө оруулах, оруулсан хувь хөрөнгөө татан авах талаар тухайн хуулийн этгээдээс гаргасан саналыг хэлэлцэж шийдвэрлэх;
- төрийн нийтийн зориулалттай өмчийг түрээслүүлэх журмыг УИХ, төрийн өөрийн өмчийн эд хөрөнгийг түрээслүүлэх журмыг Иргэний хуульд нийцүүлэн тогтоох.

Засгийн газар хариуцагчаар татагдсан төрийн өмчийн 3 маргаан шийдвэрлэгдсэн бөгөөд нэг нь Засгийн газар компанийн хувьцаа эзэмшигчийн хувьд гаргасан шийдвэрийн талаар (дүн шинжилгээний эхний хэсэгт дэлгэрэнгүй дүгнэснийг үзнэ үү), нөгөө хоёр нь хувийн өмчийн хөрөнгийг төрийн өмчит этгээдэд шилжүүлсэн гэх маргаан байв.

Засгийн газар хариуцагчаар оролцсон маргаануудаас төрийн өмчтэй холбоотой маргаан нь хэргийн харьяаллын хувьд хамгийн их анхаарал татсан. Иймд маргаан бүхий акт нь захиргааны актын бүх шинжийг агуулж байгаа эсэхийг нэг бүрчлэн, нарийн шалгах шаардлагатай маргаан бол төрийн өмчийн талаарх маргаан юм. Төрийн өмчтэй холбоотой шүүхэд ирсэн тухайн маргаан захиргааны хэргийн шүүхийн харьяалан шийдвэрлэх маргаан мөн эсэхийг тогтооход тухайн харилцаа нь нийтийн эрх зүйн хүрээний асуудал мөн эсэхийг анхаарах нь чухал байна (нийтийн эрх зүйн талаар дүн шинжилгээний эхний хэсэгт дурдсаныг үзнэ үү). Үүний зэрэгцээ нийтийн эрх зүйн шалгуураас гадна төр (Засгийн газар) өөрийн өмчөө эзэмших, ашиглах, захиран зарцуулах талаар гаргасан Засгийн газрын шийдвэр нь «захиргааны акт гадагшаа чиглэсэн байх» шинжийг агуулахгүй тул захиргааны хэргийн харьяалан шийдвэрлэх маргаан болохгүй. Төрийн болон орон нутгийн өмчийн тухай хуульд зааснаар төрийн өмч нь төрийн нийтийн зориулалттай өмч, төрийн өөрийн өмчөөс бүрдэнэ<sup>44</sup>. Төрийн өөрийн өмчид төрийн нийтийн зориулалттай өмчөөс бусад төр эзэмшиж, ашиглаж, захиран зарцуулж болох төрийн байгууллага, албан газарт эзэмшүүлсэн болон төрийн өмчит үйлдвэрийн газарт эзэмшүүлсэн эд хөрөнгө хамаардаг<sup>45</sup>.

Гэхдээ Засгийн газар «төрийн өөрийн өмчийн» талаар шийдвэр гаргах нэрийн дор хувийн өмчийг төрийн өөрийн өмчид хамруулсан гэх нэхэмжлэлийн шаардлага бүхий маргаан 2 удаа гарсан байна. Тухайн 2 маргааны нэг нь нэхэмжлэлийн шаардлага нь хангагдаж, нөгөө нь төр өөрийн өмчийн асуудлыг шийдвэрлэсэн гэж захиргааны хэргийн шүүхээс үзсэн байдаг.

<sup>44</sup> Төрийн болон орон нутгийн өмчийн тухай хуулийн 3 дугаар зүйл.

<sup>45</sup> Төрийн болон орон нутгийн өмчийн тухай хуулийн 5 дугаар зүйлийн 1 дэх хэсэг.

Доорх маргаан нь Засгийн газар төрийн өөрийн өмчийн талаарх шийдвэр гаргахдаа хувийн өмчид халдсан гэж үзсэн тохиолдол юм.

**[У ХХК ба Засгийн газар. Захиргааны хэргийн анхан шатны шүүхийн 2017 оны 897 дугаар шийдвэр]**

«... Монгол Улсын Засгийн газрын 2013 оны 11 дүгээр сарын 30-ны өдрийн 391 дүгээр тогтоолоор Төрийн болон орон нутгийн өмчийн тухай хуулийн 9 дүгээр зүйлийн 3, 30 дугаар зүйлийн 2, Усны тухай хуулийн 32 дугаар зүйлийн 32.7 дахь хэсгүүдийг тус тус удирдлага болгон орон нутгийн өмчлөлд байгаа улсын төсвийн хөрөнгөөр баригдсан усны нөөцөд тохируулга хийх, хуваарилах зориулалт бүхий услалтын системийн барилга байгууламжуудыг 2 дугаар хавсралтаар «Монгол Улс» төрийн өмчит үйлдвэрийн газрын балансад шилжүүлэх асуудлыг орон нутгийн Иргэдийн Төлөөлөгчдийн Хуралтай зөвшилцөн шийдвэрлэхийг Төрийн өмчийн хороонд зөвлөжээ.

Гэтэл уг тогтоолд хувийн өмчийн «У» ХК-ийн өмчлөлд бүртгэлтэй Увс аймгийн Баруунтуруун сумын Баруунтуруун услалтын систем багтсан нь Үндсэн хуулийн Тавдугаар зүйлийн 2 дахь хэсэгт «Төр нь нийтийн болон хувийн өмчийн аливаа хэлбэрийг хүлээн зөвшөөрч, өмчлөгчийн эрхийг хуулиар хамгаална», 3 дахь хэсэгт «Өмчлөгчийн эрхийг гагцхүү хуульд заасан үндэслэлээр хязгаарлаж болно», Арван зургадугаар зүйлийн 3-т «хөдлөх, үл хөдлөх хөрөнгө шударгаар олж авах, эзэмших, өмчлөх, өв залгамжлуулах эрхтэй. Хувийн өмчийг хууль бусаар хураах, дайчлан авахыг хориглоно. Төр, түүний эрх бүхий байгууллага нь нийгмийн зайлшгүй хэрэгцээг үндэслэн хувийн өмчийн эд хөрөнгийг дайчлан авбал нөхөх олговор, үнийг төлнө» гэж заасан өмчлөгчийн эрхийг зөрчиж байна...».

Засгийн газар төрийн өөрийн өмчийн асуудлаа шийдвэрлэж байгаа мэт харагдавч маргааны зүйл нь төрийн өмч үү, хувийн өмч үү гэдгийг тогтоох нь Засгийн газрын тухайн захиргааны акт хууль бус, эсхүл илт хууль бус болохыг тогтооход шууд ач холбогдолтой. Хэрэв хувийн өмч болох нь тогтоогдвол Засгийн газрын захиргааны акт нь эрх зүйн зөрчилтэй байх юм.

### 3.4. Ашигт малтмалтай холбоотой маргаан

Ашигт малтмалын салбарт Засгийн газар хэрэгжүүлэх бүрэн эрхийг Ашигт малтмалын тухай хуульд заасан ба үүнийг дурдвал:

- бичил уурхайгаар ашигт малтмал олборлохтой холбогдсон харилцааг зохицуулах журмыг батлах;
- улсын тусгай хамгаалалттайгаас бусад тусгай хэрэгцээний газарт ашигт малтмал эрэх, хайх, ашиглах асуудлыг шийдвэрлэх;
- тодорхой газрыг нөөц болон тусгай хэрэгцээнд авах асуудлыг шийдвэрлэх;
- ашиглалтын тусгай зөвшөөрөл олгох зохих талбайг солбицлоор тогтоох;
- стратегийн ач холбогдол бүхий ордын талбайн хил заагийг тогтоох;
- ашигт малтмалын тусгай зөвшөөрлөөр олгосон талбайг үндэсний аюулгүй байдлыг хангах, улсын эдийн засаг, нийгмийн хөгжилд нөлөөлөх томоохон хэмжээний төсөл хэрэгжүүлэх, тусгай хэрэгцээнд авах зорилгоор төрийн мэдэлд шилжүүлэн авч нөхөх олговрын асуудлыг шийдвэрлэхдээ тусгай зөвшөөрөл эзэмшигчтэй хэлэлцэн тохирсны үндсэн дээр улсын төсвийн хөрөнгөөр гүйцэтгэсэн геологийн судалгааны ажлын явцад тогтоогдсон эрдсийн хуримтлал бүхий талбай болон хуулийн 26.9-д заасан талбайгаас тусгай зөвшөөрөл олгох;
- үүсмэл орд ашиглах тусгай зөвшөөрөл олгохтой холбогдсон үйл ажиллагааны журмыг батлах;
- үүсмэл орд ашиглах үйл ажиллагаанд тавих шаардлага, үйл ажиллагаа эрхлэх журмыг батлах;
- хайгуулын тусгай зөвшөөрөл олгох талбайн солбицлыг батлах;
- зохих үнэт металл, эрдэнийн чулууны жагсаалт, тэдгээрийн сорьц, чанарыг тогтоох, бүртгэх журмыг батлах;
- ашигт малтмалын нөөц ашигласны төлбөрийн хувийг тооцох, төлбөр ногдуулах, тайлагнах, төлөх журмыг батлах;
- хүдэр, баяжмал, бүтээгдэхүүний боловсруулалтын түвшинд тавигдах шаардлага, ангилал, тооцох үндсэн зарчим, аргачлалыг батлах;
- нөхөн төлбөрийн хэмжээг тооцох, төлөх журмыг батлах.

Эдгээр бүрэн эрхийн хэрэгжилтийн дүнд Засгийн газраас захиргааны акт, захиргааны хэм хэмжээний акт гарах нь ойлгомжтой бөгөөд тэр хэрээр Засгийн газар захиргааны хэргийн оролцогч байх боломжтой билээ.

Ашигт малтмалын асуудлаар Засгийн газар хариуцагчаар оролцсон 3 маргаан гарчээ. Тэдгээр нь нөхөн олговорт талбай дүйцүүлэн авах, талбай сонгон шалгаруулалтаар олгох, газрын тосны гэрээтэй холбоотой байв.

Ашигт малтмалын харилцаанд олныг хамарсан захиргааны шинжтэй актад ой, усны нөөцийг хамгаалах зорилгоор тусгай зөвшөөрлөөр олгогдсон талбайг төрөөс буцаан авсан Засгийн газрын шийдвэр, тусгай хамгаалалтад авсан УИХ-ын шийдвэрүүд орж байна. Энэхүү шийдвэрүүдийн дүнд талбайгаа төрд буцаалгасан компаниуд Ашигт малтмалын тухай хуулийн 14 дүгээр зүйлд заасны дагуу нөхөн төлбөр авах эрхтэй. Гэвч төрөөс нөхөн төлбөр олгосон шийдвэр гарч байгаагүй байх бөгөөд Засгийн газрын зөвхөн нэг удаагийн тогтоолоор 18 компанид талбай дүйцүүлэн олгох шийдвэр гаргасан байна.

Ашигт малтмалын тухай хуулийн 9.1.13-т ашигт малтмалын тусгай зөвшөөрлөөр олгосон талбайг үндэсний аюулгүй байдлыг хангах, улсын эдийн засаг, нийгмийн хөгжилд нөлөөлөх томоохон хэмжээний төсөл хэрэгжүүлэх, тусгай хэрэгцээнд авах зорилгоор төрийн мэдэлд авсан бол талбай дүйцүүлэн олгох байдлаар нөхөх олговрын асуудлыг шийдвэрлэх бүрэн эрхийг Засгийн газарт олгосон. Энэ заалтыг үндэслэн Засгийн газраас 2017 онд 256 дугаар тогтоолоор тодорхой солбицол бүхий талбайнуудыг 18 компанид талбайг нь төрөөс буцаан авсны нөхөх олговорт дүйцүүлэн олгохоор шийдвэрлэж байв.

Үүнээс бусад компаниудын нөхөх олговрын асуудлыг Засгийн газар одоо болтол шийдвэрлээгүй бөгөөд зөвхөн нэг компани шүүхээр уг асуудлаа шийдвэрлүүлэх зорилгоор Засгийн газрыг хариуцагчаар татуулан «нөхөх олговорт талбай дүйцүүлэн олгох акт гаргахыг даалгуулсан» шийдвэрийг гурван шатны шүүхээс гаргуулсан байна.

**[Ө ХХК ба Засгийн газар, Ашигт малтмал, газрын тосны газар. Захиргааны хэргийн анхан шатны шүүхийн 2017 оны 838 дугаар шийдвэр]**

«... Өөрөөр хэлбэл хариуцагч нар нь «Ө» ХХК-ийн эзэмшиж байсан ..., ... тоот хайгуулын тусгай зөвшөөрлийг дуусгавар болгохдоо нөхөн олговор олгох эсхүл Ашигт малтмалын тухай хуулийн 9 дүгээр зүйлийн 9.1.13-т зааснаар шийдвэрлэх боломжтой байжээ.

Иймээс нэхэмжлэгч «Ө» ХХК-ийн нэхэмжлэлийн шаардлагыг бүхэлд нь хангаж, тус компанийн эзэмшиж байсан ..., ... тоот хайгуулын тусгай зөвшөөрөл нь Гол, мөрний урсац бүрэлдэх эх, усны сан бүхий газрын хамгаалалтын бүс, ойн сан бүхий газарт ашигт малтмал хайх, ашиглахыг хориглох тухай хуулийн дагуу хориглосон талбайтай бүхэлдээ давхцаж, үйл ажиллагаа явуулах боломжгүй болсон харилцаа байсныг тогтоож, тусгай зөвшөөрлүүдийг төрийн мэдэлд шилжүүлэн авсны нөхөн олговор олгоогүй, Ашигт малтмалын тухай хуулийн 9 дүгээр зүйлийн 9.1.13-т заасны дагуу шийдвэрлээгүй Монгол Улсын Засгийн газар, Ашигт малтмал, газрын тосны газраас гаргахгүй байгаа эс үйлдэхүйг хууль бус болохыг тогтоож, хуулийн дагуу шийдвэрлэхийг хариуцагч нарт даалгаж шийдвэрлэх нь зүйтэй гэж үзлээ...».

Анхан шатны шүүхийн энэхүү дүгнэлтийг давж заалдах болон хяналтын шатны шүүхүүд зөв гэж үзэж шүүхийн шийдвэрийг хэвээр үлдээсэн байна. Энэ нь Ашигт малтмалын тухай хуулийн холбогдох зохицуулалтад нийцсэн хууль зүйн үндэслэлтэй шийдвэр юм.

Захиргааны ерөнхий хуулийн 3.1.7 дахь заалтад орсон өөрчлөлттэй холбогдуулан авч үзвэл цаашид ийм төрлийн нэхэмжлэлийн шаардлагыг Засгийн газарт хамаатуулан гаргавал захиргааны хэргийн шүүх харьяалан шийдвэрлэх маргаан хэвээр байх ёстой. Учир нь энэ төрлийн маргааны нэхэмжлэлийн шаардлага нь тусгай зөвшөөрлөөр олгогдсон талбайг (УИХ-аас ашигт малтмалын талаар төрийн бодлогын үндэс тогтоосон шийдвэр гарч) төрийн мэдэлд авсан захиргааны актын үндэслэлийн тухай бус, харин тухайн шийдвэрийн үр дагаврыг арилгах арга хэмжээг авахгүй байгаа тухай буюу нөхөх олговрыг авах тухай байгаа юм.

## ДҮГНЭЛТ, САНАЛ

### Нэг. Хэргийн харьяаллыг тогтоох талаар:

1. Засгийн газрын шийдвэрийг Үндсэн хуулийн цэц, иргэний хэргийн болон захиргааны хэргийн шүүхүүдээс хуульд заасан хүрээ хязгаарт хянах үндэслэл байгаа өнөөгийн нөхцөлд захиргааны хэргийн шүүх харьяалан шийдвэрлэх маргааны зүйл буюу объектоо хууль зүйн үндэслэлтэй тогтоож байх нь энэ асуудлыг захиргааны хэргийн шүүх цаашид ч харьяалан шийдвэрлэж байхад чухал юм. Хэргийн харьяаллыг зөв тогтоох арга зүйн хөгжилд анхаарал хандуулах нь харьяаллын бус маргааныг шийдсэн гэх хардлагад өртөх, эсхүл Засгийн газрын сүр нөлөө, эрх мэдлээс (жишээ нь, хууль санаачлах эрхээ эдлэх замаар холбогдох хуульд өөрчлөлт оруулуулах, шүүхийн төсвийн төслийг улсын төсвийн төсөлд тусгах асуудал гэх мэт) хулгаж, улмаар шийдэх ёстой харьяаллын маргааныг өөрсдөөс зайлуулах үзэгдэл үүсэх, цаашид даамжирваас захиргааны хэргийн шүүхийн нэр хүнд иргэдийн дунд төдийгүй, төрийн байгууллагын дунд унах, энэ шүүх байгуулагдсаны ач холбогдол бүдгэрэх зэргээс сэргийлэх ач холбогдолтой.
2. Шүүхээр шийдвэрлэгдсэн маргаануудаас харахад Засгийн газрын хуралдааны тэмдэглэлийг захиргааны акт гэж үзэхэд баримт бичгийн хэлбэр буюу нэршил ач холбогдолтой биш, харин агуулга нь захиргааны актын шинжийг бүрдүүлсэн эсэхээс шалтгаалж байна. Дүгнэлт хийж байгаа энэ хандлага, арга техник нь Захиргааны ерөнхий хуулийн 37 дугаар зүйлийн 37.1 дэх хэсэгт заасан захиргааны актын тодорхойлолттой бүрэн нийцэж байна. Учир нь Захиргааны ерөнхий хуульд захиргааны актыг тодорхойлохдоо хэлбэр, нэршлийг бус, харин захиргааны актын чиглэсэн зорилго, агуулга, үр дагавар, үндэслэх хуулийн (нийтийн эрх зүйн) салбарт нь буюу агуулгад нь тулгуурласан байна. Засгийн газрын тэмдэглэл, тэр дундаа тэмдэглэлийн тодорхой заалтууд агуулгаасаа шалтгаалж захиргааны актад хамаарч,

эсхүл хамаарахгүй байж болохоор байна. Засгийн газрын тэмдэглэл нь иргэн, аж ахуйн нэгж, байгууллагын эрх, ашиг сонирхлыг хөндсөн, тэдэнд ямар нэг байдлаар эерэг, сөрөг нөлөө үүсгэсэн шинжтэй байвал захиргааны актад хамааруулан авч үзэх нэг үндэслэл бүрдэнэ. Харин Засгийн газрын дотоод ажлын зохион байгуулалтыг хангахад чиглэсэн, нэгэнт шийдвэрлэсэн асуудлыг хэрэгжүүлэх зорилгоор Засгийн газрын гишүүдэд ажил үүрэг хуваарилсан, ажлын гүйцэтгэл, тайлан хэлэлцсэн зэрэг дотогш чиглэсэн шинжтэй бол Засгийн газрын тэмдэглэл нь Захиргааны ерөнхий хуулийн 37 дугаар зүйлийн 37.1 дэх хэсэгт заасан захиргааны актын «гадагш чиглэсэн байх» шинжийг хангаагүй тул захиргааны актад тооцох боломжгүй.

3. Захиргааны байгууллагад Захиргааны ерөнхий хуулийн 5 дугаар зүйлийн 5.1 дэх хэсэгт заасан таван төрлийн байгууллага хамаарч байгаа бөгөөд тодорхой харилцаанд Засгийн газраас гадна бусад этгээд үндсэн оролцогч тал болж оролцох тохиолдолд Засгийн газрыг хариуцагчаар татсан маргааны үед тухайн этгээд захиргааны байгууллага болох эсэхэд хууль зүйн тодорхой дүгнэлт тухайлан хийх шаардлагатай. Цаашид Засгийн газрыг хариуцагчаар татсан маргаанд хамтран хариуцагчаар зарим этгээдийг нь татаж захиргааны байгууллага эсэхийг тогтооход тухайн байгууллага нь Захиргааны ерөнхий хуулийн 5 дугаар зүйлийн 5.3-т заасан захирамжилсан захиргааны чиг үүрэг (administrative function) гүйцэтгэж байгаа эсэх, 5.4-т заасан нийтийн эрх зүйн асуудлаар үйл ажиллагаа явуулж байгаа эсэхийг нягтлан шалгаж дүгнэлт өгч байх нь чухал байна.
4. Засгийн газар хариуцагчаар оролцсон маргаануудад түүний ажлын алба-Засгийн газрын Хэрэг эрхлэх газрын албан бичгийн талаар маргаж болзошгүй бөгөөд тухайн албан бичгийг захиргааны акт гэж үзэх эсэх талаар тухайлан дүгнэлт хийх нь зүйтэй. Үүнтэй холбогдуулан Захиргааны ерөнхий хуульд бие даасан, эсхүл бие даасан бус захиргааны акт гэх тодорхойлолт, ойлголт одоогоор тусгагдаагүй байгаа



бөгөөд цаашид энэ төрлийн ойлголт, зохицуулалтыг хуульд тусгах шаардлага гарч байна. Гэвч тэдгээр нь захиргааны актын хуульд заасан шинжийг тус бүртээ агуулсан бол тус бүртээ «захиргааны акт» гэж тооцогдохоор байна.

5. Орчин үед нийтийн эрх зүйн харилцаа болон хувийн эрх зүйн харилцаа нь тод томруун ялгаран харагдах, тус тусдаа харилцаа болон орших нь улам бүр багасах хандлагатай байна. Нийтийн ба хувийн эрх зүйн харилцаа улам бүр холилдон, хослон орших нь түгээмэл болж байна. Ийм нөхцөл байдалд нийтийн эрх зүйн харилцааг ялган тодорхойлох илүү бэрхшээлтэй байх хэдий ч энэ нь нөгөө талаар, нийтийн эрх зүйг ялгаж тодорхойлохын хэрэгцээ шаардлагыг улам лавшруулсаар байх болно.
6. Нийтийн эрх зүйн хувьд авч үзвэл: Засгийн газар төрийн өмчит, эсхүл төрийн өмчийн оролцоотой компани байгуулах, тийм компанид хувьцаа эзэмших, хувьцааны эзэмшлээ нэмэгдүүлэх асуудал нь Төрийн болон орон нутгийн өмчийн тухай хуулийн 9 дүгээр зүйлийн 5, 6 дахь хэсгүүдэд зааснаар Засгийн газарт захиргааны байгууллагын хувьд бус, харин хувьцаа эзэмшигчийн хувьд олгосон бүрэн эрх байна. Төрийн өөрийн өмчийг эзэмших, ашиглах, захиран зарцуулах талаар Засгийн газрын үйл ажиллагаа нь иргэд, байгууллага руу хандсан захирамжилсан захиргааны үйл ажиллагаа бус, харин тухайн өмчийн эзний хувиар хийж буй, өөртөө зориулсан буюу өөрийн хөрөнгөө нэмэгдүүлэхэд чиглэсэн үйл ажиллагаа юм. Өөрөөр хэлбэл, Засгийн газар хувьцаа эзэмшигчийн хувьд гаргах аливаа шийдвэр нь Засгийн газар төрийн гүйцэтгэх дээд байгууллагын хувьд нийтийн эрх зүйн асуудлаар гаргах захиргааны шийдвэрээс ангид буюу тусдаа үйл ажиллагаа юм. Цаашид төрийн өөрийн өмчийн эзэмшил, ашиглалтыг хэрэгжүүлэхтэй холбогдуулан Засгийн газраас хувьцаа эзэмшигчийн хувиар шийдвэр гаргах тохиолдолд Засгийн газрын тухай хуульд заасан «Засгийн газрын хуралдаан» хийж шийдвэр гаргах бус, харин Төрийн болон орон нутгийн өмчийн тухай хууль, Компанийн тухай хуульд

заасны дагуу хувьцаа эзэмшигчийн хувиар хувьцаа эзэмшигчийн хурлаа Засгийн газрын хуралдаанаасаа тусдаа, салангид хийж байх нь эрх зүйн маргааны харьяаллын энэ мэт төөрөгдлийг үүсгэхгүй байхад ихээхэн ач холбогдолтойг онцлон тэмдэглэж байна.

7. Захиргааны хэм хэмжээний акт гаргахыг шүүхээс даалгаж болох эсэх, захиргааны хэм хэмжээний актыг шүүхээс хянах хязгаар ямар байх, хэм хэмжээний актын хувьд нэхэмжлэгчийн эрх, ашиг сонирхол заавал хөндөгдсөн байх шаардлага тавигдах эсэх зэрэг асуудал анхаарал татаж байна. Захиргааны хэм хэмжээний акт гаргахыг даалгуулах маргаан нь захиргааны хэргийн шүүхийн харьяаллын маргаан мөн эсэх талаар холбогдох шатны шүүхүүд харилцан адилгүй дүгнэлт хийж байна. Энэ нь Захиргааны хэрэг шүүхэд хянан шийдвэрлэх тухай хуулийн зохицуулалт тодорхой биш байгаатай холбоотой. Захиргааны акт, гэрээ гаргахгүй, батлахгүй байгаа эс үйлдэхүй эрх, ашиг сонирхлыг зөрчвөл захиргааны хэргийн шүүхэд захиргааны акт, гэрээг гаргах, батлахыг даалгах нэхэмжлэл гаргах боломжтой гэж тодорхой заасан. Гэтэл үүнтэй адил тодорхой заалт захиргааны хэм хэмжээний акт гаргах үүргээ биелүүлээгүй эс үйлдэхүйн хувьд хуульд тусгагдаагүй байна.
8. Монгол Улсын хууль тогтоомжид захиргааны акт гаргаагүй эс үйлдэхүйг хууль бус болохыг тогтоолгох, түүнийг гаргахыг даалгах нэхэмжлэл, түүнчлэн захиргааны хэм хэмжээний актыг хүчингүй болгох, хүчин төгөлдөр бус болохыг тогтоолгох нэхэмжлэлийг захиргааны хэргийн шүүхэд гаргаж болохыг нэгэнт зөвшөөрсөн байгаа тохиолдолд захиргааны хэм хэмжээний акт гаргахгүй байгаа эс үйлдэхүйн талаар мөн адил нэхэмжлэлийг шүүх хүлээж авахгүйг зөвтгөх логикийн шалтгаан байхгүй.
9. Захиргааны ерөнхий хуульд өөрчлөлт оруулах тухай 2019 оны 5 дугаар сарын 9-ний өдрийн хууль нь агуулгын хувьд эргэлзээ, ойлголтын зөрүү үүсгэж болзошгүй байна. Нэр томъёоны хувьд УИХ-ын шийдвэр гэдэгт хууль болон тогтоолыг хамааруулдаг тул УИХ-ын улс төрийн шийдвэр

нь хууль, тогтоол хэлбэрээр гарч болох нь гэж хэт өргөн хүрээнд ойлгогдож болзошгүй байна. Үүнийг чуулганы нэгдсэн хуралдааны үеэр зарим хууль тогтоогч тухайлан дурдаж, улс төрийн шийдвэрт УИХ-ын тогтоол хамаарах юм гэж, мөн улсын төрийн шийдвэр гэдэгт нийгэм, эдийн засгийн бүхий л амьдралын салбарыг тусгаж УИХ-аас баталдаг Засгийн газрын үйл ажиллагааны хөтөлбөр хамаарахгүй зэргийг цохон дурдаж байсныг тэмдэглэх нь зүйтэй. Цаашид хууль хэрэглээнд энэ мэтчилэн ойлголтын зөрүү гарч болзошгүй байгаа тул энэхүү хуулийг батлахад хууль тогтоогчийн санаа бодол, зорилго нь юу байсан гэдгийг хуралдааны тэмдэглэлүүдээс тухайлан авч үзэх нь зүйтэй юм.

10. Судалгаанаас үзвэл, Засгийн газраас баталсан төрийн өмчтэй холбоотой 3, ашигт малтмалтай холбоотой 3, байгалийн нөөцийн удирдлагатай холбоотой 1 захиргааны маргаан үүсэж шүүхээр шийдвэрлэгджээ. Цаашид эдгээр салбарт гарсан Засгийн газрын ямар нэг шийдвэрийг захиргааны хэргийн шүүх хянахгүй гэж туйлшран ойлгож, хууль хэрэглэж болохгүй юм. Эдгээр салбарын асуудлаар УИХ-аас тухайлан тогтоол (төрийн бодлогын үндсийг тодорхойлсон) гарч, түүнд нь үндэслэж Засгийн газар шийдвэр гаргавал тухайн шийдвэрийг захиргааны хэргийн шүүх хянахааргүй байна.
11. УИХ-ын тогтоолд үндэслэн Засгийн газар шийдвэр гаргалаа гэхэд үндэслэл болсон УИХ-ын тогтоолд зааснаас «өөр» шийдвэр гаргасан гэж үзвэл хэрхэх, энэ маргааныг аль шүүх шийдвэрлэх нь маргаантай хэвээр үлдэхээр байна. Түүнчлэн, Засгийн газрын шийдвэрийн үндсэн зохицуулалтынх нь талаар бус харин хэрэгжилтийн процессынх нь талаар маргаан гарвал хэрхэх нь ойлгомжгүй үлдэж байгаа юм. Тухайлбал, төрийн өмч хувьчлалын талаар гарсан УИХ-ын шийдвэрийг хэрэгжүүлэх зорилгоор Засгийн газраас тогтоол гарсан ч хэрэгжилтийн явцад иргэн, байгууллагын эрх, ашиг сонирхол зөрчигдөж уг тогтоолыг хэрэгжүүлэх процесс нь бусад хуульд заасныг зөрчсөн

гэж үзвэл тухайн маргааныг захиргааны хэргийн шүүх шийдвэрлэх эсэх нь нэг мөр хариултгүй үлдэж байна. Энэ асуудлын шийдэл болгож захиргааны эрх зүйн шинжлэх ухаанд салангид-акт (detachable act) гэх ойлголтыг эргэлтэд оруулж улмаар хууль, практикт нэвтрүүлэх шаардлагатай.

12. Захиргааны ерөнхий хуульд оруулсан дээрх өөрчлөлт нь цаашид Засгийн газрыг хариуцагчаар татах захиргааны хэргийн тоог 36.4 хувиар бууруулж болзошгүй бөгөөд энэ хууль нь тэр хэмжээгээр Үндсэн хуулиар олгогдсон иргэдийн шүүхэд хандах эрхийг хумьж хязгаарласан байна.

### **Хоёр. Засгийн газар хариуцагчаар оролцсон тодорхой төрлийн маргааны талаар:**

1. Засгийн газар хариуцагчаар оролцсон нийт маргааны 43 хувийг төрийн албаны маргаан эзэлж байгаа бөгөөд энэ нь хамгийн өндөр үзүүлэлт юм. Засгийн газрын томилгооны онцгой бүрэн эрхээс шалтгаалан энэ төрлийн маргаан нь цаашид буурах хандлага ажиглагдахгүй байна.
2. Сонсох ажиллагаа хийгээгүй эс үйлдэхүй нь Засгийн газрын шийдвэрийг өөрчлөхүйц биш буюу ялимгүй алдаа зөрчил байсан гэж дүгнэсэн тохиолдол байна. Сонсох ажиллагаа хийх шаардлага нь захиргааны байгууллага шийдвэр гаргахдаа баримтлах процессын хэм хэмжээ юм. Хууль бус захиргааны акт гэдэгт эрх зүйн зөрчилтэй захиргааны актыг ойлгохоор Захиргааны ерөнхий хуульд заасан бөгөөд сонсох ажиллагаа огт хийгээгүй гэх факт нь процессын эрх зүйн зөрчил болж, улмаар тухайн актыг хууль бусд тооцуулах үндэс бүрдэхээр байна. Захиргааны ерөнхий хуулийн 4 дүгээр зүйлийн 4.2.6-д «бусдын эрх, хууль ёсны ашиг сонирхлыг хөндсөн захиргааны шийдвэр гаргах тохиолдолд тэдгээрт урьдчилан мэдэгдэх, оролцоог нь хангах» нь захиргааны үйл ажиллагааны тусгай зарчим гэж заасан бөгөөд оролцоог зөвхөн сонсох ажиллагааны дүнд хангах боломжтой. Мэтгэлцэх зарчим шүүх ажиллагааны үндсэн зарчим байдгийн нэг адил сонсох ажиллагааны

дүнд оролцоог хангах нь захиргааны байгууллага шийдвэр гаргахад баримтлах суурь бөгөөд тусгайлсан зарчим байх тул тухайн зарчмыг зөрчсөн үйлдэл нь эрх зүйн зөрчилд хамаарахаар байна.

3. Засгийн газрын тохируулагч, хэрэгжүүлэгч агентлагийн тогтолцоо, бүтцийн ерөнхий бүдүүвчийг УИХ-аас батлахдаа аль яаманд ямар тохируулагч, эсхүл хэрэгжүүлэгч агентлаг хамаарахыг хүснэгт байдлаар тогтоолоор баталж байгаа бөгөөд энэ нь агентлагийг нэгтгэх, эсхүл нийлүүлэх хэлбэрийн алийг хэрэглэн бүтцийн өөрчлөлт хийснийг харахад төвөгтэй байдал үүсгэж байна. Ийнхүү тодруулахын учир нь нэгтгэх, нийлүүлэхэд үр дагавар харилцан адилгүй. Иргэний хуульд зааснаар нийлүүлэхэд хоёр ба хэд хэдэн байгууллагын үйл ажиллагаа зогсож, тэдгээрийн эрх, үүрэг, хариуцлага нь шинээр бий болсон байгууллагад шилждэг бол нэгтгэхэд нэг байгууллагын үйл ажиллагаа зогсож, түүний эрх, үүрэг, хариуцлага нөгөө нэг байгууллагад шилждэг. Байгууллагын үйл ажиллагаа зогсох нь тухайн байгууллагад эрхэлж байсан ажил, албан тушаалын чиг үүрэг дуусгавар болох үр дагавар бий болгож байна. Харин нэгтгэхэд чиг үүргийг шилжүүлэн авч байгаа байгууллагын үйл ажиллагаа үргэлжлэн улмаар тухайн байгууллага дахь төрийн алба мөн үргэлжилж байгаа онцлогтой байна.
4. Төрийн албатай холбоотой маргааныг шийдвэрлэхдээ шүүх нэгтгэх, нийлүүлэх ажиллагааны эрх зүйн үндэс болсон Иргэний хуулийн 31 дүгээр зүйлийн 31.2, 31.3 дахь хэсгүүдийг шийдвэртээ эшлэж ялган тайлбарлавал шүүхийн дүгнэлт нь хууль зүйн техник бичилтийн хувьд иж бүрэн, ойлгомжтой дүгнэлт болохоор байна. Ер нь Иргэний хуульд хуулийн этгээдийн талаар заасан зохицуулалт нь хувийн болон нийтийн эрх зүйн этгээдийн аль алинд хамаарах учир нийтийн эрх зүйн маргааныг шийдвэрлэж буй захиргааны хэргийн шүүх шаардлагатай тохиолдлуудад шийдвэртээ тэдгээрийг эшлэн тусгаж байх нь шүүхийн дүгнэлтийг улам ойлгомжтой, хүлээн зөвшөөрөгдөхүйц болгоход тустай юм.
5. Цаашид газрын асуудлаарх Засгийн газрын тогтоолд УИХ-

ын тогтоолыг эшлэж үндэслэсэн байвал тухайн тохиолдол бүр нь «тухайн салбарын талаарх УИХ-ын тогтоол эшэлсэн» гэдгээрээ «УИХ-аас байгалийн нөөцийн удирдлагын асуудлаар төрийн бодлогын үндсийг тогтоосон шийдвэрийг үндэслэсэн» гэсэн заалтад хамаарахгүй байж болохыг шүүхийн зарим дүгнэлт харуулж байна.

6. Төрийн өмчтэй холбоотой маргааны хувьд төр өөрийн өмчөө эзэмших, ашиглах, захиран зарцуулах талаар гаргасан Засгийн газрын шийдвэр нь «захиргааны акт гадагшаа чиглэсэн байх» шинжийг агуулахгүй тул захиргааны хэргийн харьяалан шийдвэрлэх маргаан болохгүй. Гэхдээ Засгийн газар «төрийн өөрийн өмчийн» талаар шийдвэр гаргах нэр дор хувийн өмчийг төрийн өөрийн өмчид хамруулсан шийдвэр гаргаж «магадгүй» тул маргааны зүйл нь төрийн өмч үү, хувийн өмч үү гэдгийг тогтоох нь Засгийн газрын тухайн захиргааны акт хууль бус, эсхүл илт хууль бус болохыг тогтооход шууд ач холбогдолтой.
7. Ашигт малтмалын харилцаанд олныг хамарсан захиргааны шинжтэй актад ой, усны нөөцийг хамгаалах зорилгоор тусгай зөвшөөрлөөр олгогдсон талбайг төрөөс буцаан авсан Засгийн газрын шийдвэр, тусгай хамгаалалтанд авсан УИХ-ын шийдвэрүүд орж байна. Энэхүү шийдвэрүүдийн дүнд талбайгаа төрд буцаалгасан компаниуд Ашигт малтмалын тухай хуулийн 14 дүгээр зүйлд заасны дагуу нөхөн төлбөр авах эрхтэй. Гэвч төрөөс нөхөн төлбөр олгосон шийдвэр гарч байгаагүй байх бөгөөд Засгийн газрын зөвхөн нэг удаагийн тогтоолоор 18 компанид талбай дүйцүүлэн олгох шийдвэр гаргасан байна. Бусад компанийн нөхөх олговрын асуудлыг Засгийн газар одоо болтол шийдвэрлээгүй бөгөөд зөвхөн нэг компани шүүхээр уг асуудлаа шийдвэрлүүлэх зорилгоор Засгийн газрыг хариуцагчаар татуулан «нөхөх олговорт талбай дүйцүүлэн олгох акт гаргахыг даалгуулсан» шийдвэрийг гурван шатны шүүхүүдээр гаргуулжээ. Анхан шатны шүүхийн энэхүү дүгнэлтийг давж заалдах болон хяналтын шатны шүүхүүд зөв гэж үзэж шүүхийн шийдвэрийг хэвээр үлдээсэн байна.

Энэ нь Ашигт малтмалын тухай хуулийн холбогдох зохицуулалтад нийцсэн хууль зүйн үндэслэлтэй шийдвэр байна. Захиргааны ерөнхий хуулийн 3.1.7 дахь заалтад орсон өөрчлөлттэй холбогдуулан авч үзвэл цаашид ийм төрлийн нэхэмжлэлийн шаардлагыг Засгийн газарт хамаатуулан гаргавал захиргааны хэргийн шүүх харьяалан шийдвэрлэх маргаан хэвээр байх ёстой. Учир нь энэ төрлийн маргааны нэхэмжлэлийн шаардлага нь тусгай зөвшөөрлөөр олгогдсон талбайг (УИХ-аас ашигт малтмалын талаар төрийн бодлогын үндэс тогтоосон шийдвэр гарч) төрийн мэдэлд авсан захиргааны актын үндэслэлийн тухай бус харин тухайн шийдвэрийн үр дагаврыг арилгах арга хэмжээг авахгүй байгаа тухай буюу нөхөх олговрыг авах тухай байна.

\_\_\_\_\_ оОо \_\_\_\_\_

**Хавсралт**

**ЗАСГИЙН ГАЗАР ХАРИУЦАГЧААР ОРОЛЦСОН  
МАРГААНЫ ТОВЧ МЭДЭЭЛЭЛ**

Нэхэмж- лэгч	Хариуцагч	Маргааны төрөл	Шүүхийн шийдвэрийн дугаар	Нэхэмжлэлийн шаардлага, шүүхийн шийдвэр үндэслэсэн хууль, шийдвэр
1	Иргэн А.Э	Засгийн газар	Төрийн алба АШШ: 2016.09.06 №620 <a href="http://new.shuukh.mn/zahirgaanhhan/1655/view">http://new.shuukh.mn/zahirgaanhhan/1655/view</a>	Нэх/шаардлага: ЗГ-ын 2016.8.3-ны 17-р тогтоолын А.Э-д холбогдох хэсгийг хүчингүй болгуулах, ажилд эгүүлэн тогтоолох Тогтоол үндэслэсэн хууль: ЗГ-ын 17-р тогтоол-legalinfo.mn-д байхгүй Шийдвэр: Нэхэмжлэгч нэхэмжлэлээсээ татгалзсаныг баталсан.
2	Иргэн О.М	Засгийн газар	Төрийн алба АШШ: 2016.12.06 №1008 <a href="http://new.shuukh.mn/zahirgaanhhan/2174/view">http://new.shuukh.mn/zahirgaanhhan/2174/view</a>	Нэх/шаардлага: ЗГ-ын 2016.1.25-ны 64-р тогтоолыг хүчингүй болгуулах, ажилд эгүүлэн томилуулах, ажилгүй байсан хугацааны цалин хөлсийг гаргуулах Тогтоол үндэслэсэн хууль: ЗГ-ын 64-р тогтоол- legalinfo.mn байхгүй Шийдвэр: Зохигчдын эвлэрлийг баталсан. Ажилгүй байсан хугацааны цалин хөлсийг хариуцагч төлөх, нэхэмжлэгч ажилд эгүүлэн томилуулах нэхэмжлэлээсээ татгалзаж эвлэрсэн.
3	«МХГ» ХХК	Засгийн газар	Газрыг тусгай хэрэгцээнд авсан маргаан АШШ: 2017.1.3 №27 ДЗШШ: 2017.4.5 №221/ МА2017/0259 ХШШ: 2017.6.14 №232 <a href="http://new.shuukh.mn/zahirgaanhhan/2616/view">http://new.shuukh.mn/zahirgaanhhan/2616/view</a>	Нэх/шаардлага: ЗГ-ын 2010.6.2-ны 140-р тогтоолын 1 дэх хэсгийн нэхэмжлэгчид холбогдох хэсэг болон хавсралтын 7 дахь хэсгийг илт хууль бус болохыг тогтоолох, 2016.3.14-ний 154-р тогтоолын 7 дахь хэсгийн нэхэмжлэгчид холбогдох хэсгийг хүчингүй болгуулах (нисэх буудлын зориулалтаар тусгай хэрэгцээнд авсан талбай нь өмнө нь аймгийн засаг даргын захирамжаар олгосон газартай давхацсан) Тогтоол үндэслэсэн хууль: Газрын ТХ-ийн 16.1.13, 18.1.2, Иргэний нисэхийн ТХ-ийн 20. Шийдвэр үндэслэсэн хууль: Газрын ТХ-ийн 42, 46, 61.1. Шийдвэр: АШШ, ДЗШШ нэхэмжлэлийн шаардлагыг бүхэлд нь хангасан. ХШШ хэсэгчлэн хангасан.



4	«Т» ХХК	Засгийн газар	Газрыг тусгай хэрэгцээнд авсан маргаан	АШШ: 2017.1.12 №35 ДЗШШ: 2017.3.29 №221/ МА2017/0243 ХШШ: 2017.6.14 № 235 <a href="http://new.shuukh.mn/zahirgaanhhan/2668/view">http://new.shuukh.mn/zahirgaanhhan/2668/view</a>	Нэх/шаардлага: ЗГ-ын 2011.6.8-ны 175-р тогтоолыг илт хууль бус болохыг тогтоолдох (ОГ төслийг хэрэгжүүлэхээр тусгай хэрэгцээнд авсан газар нь өмнө олгогдсон хайгуулын тусгай зөвшөөрлийн талбайтай давхцсан) Тогтоол үндэслэсэн хууль: Ашигт малтмалын ТХ-ийн 9.1.7 Шийдвэр үндэслэсэн хууль: Ашигт малтмалын ТХ-ийн 9.1.7 Шийдвэр: АШШ нэхэмжлэлийн шаардлагыг бүхэлд нь хангасан. ДЗШШ, ХШШ нь АШШ-ийн шийдвэрийг хүчингүй болгож нэхэмжлэлийн шаардлагыг хангахгүй орхисон.
5	Иргэн Д.У	Засгийн газар	Төрийн алба	АШШ: 2017.2.13 №118 ДЗШШ: 2017.4.2 №221/ МА2017/0313 ХШШ: 2017.9.4 №278 <a href="http://new.shuukh.mn/zahirgaanhhan/2822/view">http://new.shuukh.mn/zahirgaanhhan/2822/view</a>	Нэх/шаардлага: ЗГ-ын 2016.8.3-ны 16-р тогтоолыг илт хууль бус болохыг тогтоолдох, ажилд эгүүлэн томилуулах, ажилгүй байсан хугацааны цалин, даатгалыг нөхөн төлүүлэх Тогтоол үндэслэсэн хууль: Засгийн газрын ТХ-ийн 18.2, Засгийн газрын агентлагийн эрх зүйн байдлын ТХ-ийн 6.1, 6.3, Төрийн албаны ТХ-ийн 27.2.4 Шийдвэр үндэслэсэн хууль: Засгийн газрын ТХ-ийн 18.2, Засгийн газрын агентлагийн эрх зүйн байдлын ТХ-ийн 6.1, 6.3, Төрийн албаны ТХ-ийн 27.2.4 Шийдвэр: АШШ, ДЗШШ, ХШШ нэхэмжлэлийн шаардлагыг хангахгүй орхисон.
6	Иргэн Ж.Х	Засгийн газар ЗГХЭГ ТАЗ	Төрийн алба	АШШ:2017-02-15 №123 <a href="http://new.shuukh.mn/zahirgaanhhan/2653/view">http://new.shuukh.mn/zahirgaanhhan/2653/view</a>	Нэх/шаардлага: ЭМЯ-ны ТНБД томилох тухай ЗГ-ын 2016.10.5-ны 115-р тогтоолыг хүчингүй болгуулах Шийдвэр: Нэхэмжлэгч шаардлагаасаа татгалзсаныг баталсан.
7	Г.Ш	Засгийн газар	Нийгмийн даатгал	ДЗШШ: 2017.03.31 №3 <a href="http://new.shuukh.mn/zahirgaanhhan/4365/view">http://new.shuukh.mn/zahirgaanhhan/4365/view</a>	Шийдвэрийн файлыг татаж авах боломжгүй байв.

8	Иргэн Ж.Х	Засгийн газар ЗГХЭГ ТАЗ	Төрийн алба	АШШ: 2017.4.6 №244 ДЗШШ: 2017.6.28 №221/ МА2017/0464 ХШШ: 2017.10.25 №405 <a href="http://new.shuukh.mn/zabirgaanhana/2937/view">http://new.shuukh.mn/ zabirgaanhana/2937/view</a>	Нэх/шаардлага: ЗГХЭГ-ын 2016.8.10-ны ХЭГ/1285 албан бичгийн 6 дахь хэсэг, Төрийн албаны зөвлөлөөс 2016.8.12-нд ЭМЯ-ны ТНБД-ын орон тоонд сонгон шалгаруулалт зарласныг хууль бус болохыг тогтоолгох Тогтоол үндэслэсэн хууль: Засгийн газрын ТХ-ийн 18.8, Яамны эрх зүйн байдлын тухай хуулийн 9.1 Шийдвэр үндэслэсэн хууль: Шүүхийн ТХ-ийн 32.1, Засгийн газрын ТХ-ийн 18.8, Яамны эрх зүйн байдлын тухай хуулийн 9.1, Төрийн албаны тухай хуулийн 17.1, 35 <sup>1</sup> .1.4, 39.5 Шийдвэр: АШШ, ДЗШШ, ХШШ нэхэмжлэлийн шаардлагыг хангасан.
9	Иргэн Н.Э	Засгийн газар Сангийн сайд Гаалийн ерөнхий газрын дарга	Төрийн алба	АШШ:2017.4.27 №317 ДЗШШ: 2017.7.6 №221/ МА2017/0499 <a href="http://new.shuukh.mn/zabirgaanhana/3287/view">http://new.shuukh.mn/ zabirgaanhana/3287/view</a>	Нэх/шаардлага: Сангийн сайлын 2019.9.9-ний 315-р тушаалын холбогдох хэсгийг хүчингүй болгуулах, ГЕГ-ын Дэд даргаар томилуулах санал хүргүүлээгүй ГЕГ-ын даргын эс үйлдэхгүйг хууль бус болохыг тогтоологдох, санал хүргүүлэхийг ГЕГ-ын даргад даалгах, ЗГ-ын 2016.8.24-ний 62-р тогтоолыг хүчингүй болгуулах, урьд эрхэлж байсан албан тушаал бууруулахгүйгээр өөр ажилд томилохыг даалгах, ажилгүй байсан хугацааны цалин хөлс, даатгалыг нөхөн төлүүлэх Тогтоол үндэслэсэн хууль: <a href="http://legalinfo.mn">legalinfo.mn</a> -д байхгүй Шийдвэр үндэслэсэн хууль: Төрийн албаны ТХ-ийн 27.2.1-27.2.3 Шийдвэр: АШШ, ДЗШШ нэхэмжлэлийн шаардлагыг хангасан.
10	МКК ХХК	Засгийн газар ТӨБЗГ ОӨУБЕГ	Төрийн өмч ЗГ-ын тэмдэглэл, албан бичиг илт хууль бус болохыг тогтоологдох, гэх мэт	АШШ: 2017.10.9 № 128/ШШ2017/0453 <a href="http://new.shuukh.mn/zabirgaanhana/3303/view">http://new.shuukh.mn/ zabirgaanhana/3303/view</a> ДЗШШ: 2017.8.17 № 221/МА2017/0597 <a href="http://new.shuukh.mn/zabirgaadah/1844/view">http://new.shuukh.mn/ zabirgaadah/1844/view</a> ХШШ: 2017.10.9 №358 <a href="http://new.shuukh.mn/zabirgaahyanalt/1010/view">http://new.shuukh.mn/ zabirgaahyanalt/1010/view</a>	Нэх/шаардлага: 1/ЗГ-ын 2017.3.29-ний 14-р тэмдэглэлийг илт хууль бус болохыг тогтоох, 2/ЗГХЭГ-ын Чиглэл өгөх тухай 2017.3.30-ны ХЭГ/497 албан бичгийг, мөн 3/2017.3.30-ны ХЭГ/500 албан бичгийг илт хууль бус болохыг тогтоох, 4/ТӨБЗГ-ын даргын 2017.3.31-ний Төрийн өмчийн төлөөлөгч томилогч, удирдамж батлах тухай А/50 тушаалыг хүчингүй болгуулах, 5/ТӨБЗГ-ын даргын 2017.4.3-ны Удирдамж өгөх тухай А-1/666 албан бичгийг хүчингүй болгуулах, 6/ОӨУБЕГ-ын 2017.4.3-ны Эрлэнэт үйлдвэр ХХК-ийн хувьцаа эзэмшигчийн өөрчлөлт, дүрмийн нэмэлт өөрчлөлтийг бүртгэж, гэрчилгээ олгосон үйлдлийг хүчингүй болгуулах, 7/ ОӨУБЕГ-ын 2017.4.3-ны Монголросцветмет ХХК-ийн хувьцаа эзэмшигчийн өөрчлөлт, дүрмийн нэмэлт өөрчлөлтийг бүртгэж, гэрчилгээ олгосон үйлдлийг хүчингүй болгуулах, 8/2017.4.3-ны өдөр хүчингүй болгосон.



12	Иргэн Д.О	Засгийн газар	Төрийн алба	ДЗШШ: 2018.9.29 №490 ХШШ: 2018.12.10 №0523 <a href="http://new.shuukh.mn">http://new.shuukh.mn</a>	Нэх/шаардлага: Засгийн газрын 2018 оны 01 дүгээр сарын 10-ны өдрийн 15 дугаар тогтоолыг хүчингүй болгуулах, Эрүүл мэндийн яамны Төрийн нарийн бичгийн даргын албан тушаалд эгүүлэн тогтоолох, цалин хөлстэй тэнцэх нөхөн олговор гаргуулах, эрүүл мэнд, нийгмийн даатгалын шимтгэлийг нөхөн төлж, дэвтэрт бичилт хийлгэхийг даалгах Шийдвэр: АПШШ, ДЗШШ нэхэмжлэлийн шаардлагыг хангасан. ХШШ хэргийг анхан шатны шүүхэд буцаасан.
13	ЗХ ХХК	Засгийн газар	Газрын маргаан (Хөшигийн хөндий дэх газар)	АПШШ: 2017.06.15 №478 <a href="http://new.shuukh.mn/zahirgaanhana/3855/view">http://new.shuukh.mn/zahirgaanhana/3855/view</a>	Нэх/шаардлага: ЗГ-ын 2016.3.14-ний 154-р тогтоолын өөрт холбогдох хэсгийг илт хууль бус болохыг тогтоолох Хууль: ЗХШХШТ хуулийн 66.1 Шийдвэр: Нэхэмжлэгч, Зам тээврийн хөгжлийн яам, Төв аймгийн Сэргэлэн сумын Засаг дарга харилцан зөвшилцсөн. Сэргэлэн сумын Засаг дарга өөр байршилд газар олгож шийдвэрлэсэн тул нэхэмжлэгч нэхэмжлэлээсээ татгалзсаныг шүүхээс багалаж, хэргийг хэрэгсэхгүй болгосон.
14	ХЭХТ ТББ	Засгийн газар	Өргөдөл, гомдлын хариу хутагаанд авах маргаан	АПШШ: 2017.06.28 №514 <a href="http://new.shuukh.mn/zahirgaanhana/3850/view">http://new.shuukh.mn/zahirgaanhana/3850/view</a>	Нэх/шаардлага: Өргөдөлд хариу өгөхгүй байгаа ЗГ-ын эс үйлдэхүй хууль бус болохыг тогтоож, хариу өгөхийг даалгах Хууль: ЗХШХШТ хуулийн 67.1 Шийдвэр: Хариуцагч нэхэмжлэлийн шаардлагыг бүхэлд нь хүлээн зөвшөөрснийг баталж хэргийг хэрэгсэхгүй болгосон.
15	«ЧМД» ХХК	Засгийн газар, АМГТГ	Ашигт малтмал талбай дүйцүүлэн авах	АПШШ: 2017.7.16 №543 ДЗШШ: 2017.12.20 №221/МА2017/0884 ХШШ: огноог олоогүй авах <a href="http://new.shuukh.mn/zahirgaanhana/4018/view">http://new.shuukh.mn/zahirgaanhana/4018/view</a>	Нэх/шаардлага: Сонгон шалгаруулалтаар олгох 12 талбайг урьд тусгай зөвшөөрөл эзэмшиж байсан 15782 га талбайн хэмжээнд дүйцүүлэн тусгай зөвшөөрөл эзэмшүүлэхийг даалгуулах Хууль: АМГХ 9.1.13 Шийдвэр: АПШШ нэхэмжлэлийн шаардлагыг бүхэлд нь хангасан. ДЗШШ нэхэмжлэлийг хэрэгсэхгүй болгосон. ХШШ ДЗШШ-ийн шийдвэрийг хэвэр үлдээсэн.
16	УЭЭА ТББ	Засгийн газар	Өргөдөл, гомдлын хариу хутагаанд авах маргаан	АПШШ: 2017.07.17 №551 <a href="http://new.shuukh.mn/zahirgaanhana/3859/view">http://new.shuukh.mn/zahirgaanhana/3859/view</a>	Нэх/шаардлага: Шаардлагад хариу өгөхгүй байгаа ЗГ-ын эс үйлдэхүй хууль бус болохыг тогтоож, хариу өгөхийг даалгах Хууль: ЗХШХШТ хуулийн 67.1 Шийдвэр: Хариуцагч нэхэмжлэлийн шаардлагыг бүхэлд нь хүлээн зөвшөөрснийг баталж хэргийг хэрэгсэхгүй болгосон.

17	Иргэн С.Э	Засгийн газар	Төрийн алба	АППШ: 2017.8.15 №613 ДЗШШ: 2017.10.5 №0715 ХШШ: 2017.12.20 №543 <a href="http://new.shuukh.mn/zahirgaanhhan/3902/view">http://new.shuukh.mn/zahirgaanhhan/3902/view</a>	Нэх/шаардлага: ЗГ-ын 2017.4.12-ны 118-р тогтоолыг хүчингүй болгуулах Хууль: Төрийн албаны ТХ-ийн 24.1.1, 24.2, Дипломат албаны тухай хуулийн 16.2 Шийдвэр: АППШ нэхэмжлэлийг бүхэлд нь хэрэгсэхгүй болгосон. ДЗШШ АППШ-ийн шийдвэрийг хүчингүй болгож АППШ-д хэргийг дахин хэлэлцүүлэхээр буцаасан. ХШШ ДЗШШ-ийн шийдвэрийг хүчингүй болгож АППШ-ийн шийдвэрийг хэвээр үлдээсэн.
18	«ХХТХЭ ҮС», «ХХҮС», «ХЗХХ», «БНБТИ НУЭ», «ХЭҮТ», «ӨҮХТ», «МУС» ТББ-ууд	Засгийн газар	Хүүхдийн эрх Морин уралдааны талаарх тогтоол хүчингүй болгуулах	АППШ: 2017.9.21 №688 ДЗШШ: 2017.11.23 №830 ХШШ: 2018.1.15 №26 <a href="http://new.shuukh.mn/zahirgaanhhan/3589/view">http://new.shuukh.mn/zahirgaanhhan/3589/view</a>	Нэх/шаардлага: ЗГ-ын 2017.2.22-ны 63-р тогтоол хууль бус байсныг тогтоолох 2017.3.5-ны Төв аймгийн Аргалант суманд болсон «Дунжингарав» уралдаан хууль бус байсныг тогтоох, ЗГ-г жил бүр 10.1-5.1-ний өдөр хүртэл улс, аймаг, сумын хэмжээний хурдан морины уралдааны бэлтгэл шат болон уралдааны явцад хүүхдээр морь унуулах, аливаа хэлбэрээр морин уралдаан зохион байгуулахыг хориглосон улс даяар дагаж мөрдөх захиргааны хэм хэмжээний акт гаргахыг даалгах Хууль: Хүүхдийн эрхийн тухай конвенц, Хүүхдийн хөлөлмөрийн тэвчишүй хэлбэрийн тухай конвенц, Хүүхдийн эрхийн ТХ-ийн 21.6 Шийдвэр: АППШ ЗГ-ын 2017.2.2-ны 63-р тогтоолын өвөл, хаврын уралдаан явуулах талаарх заалтыг хүчингүй болгосон, нэхэмжлэлийн бусад шаардлагыг хүлээн авахаас татгалзаж хэрэгсэхгүй болгосон. ДЗШШ зарим техникийн өөрчлөлт оруулж АППШ-ийг хэвээр үлдээсэн. ХШШ захиргааны хэм хэмжээний акт гаргахыг даалгах шаардлагыг нэмж хангаж шийдвэрлэсэн.
19	ӨТ ХХК	Засгийн газар АМТГТ	Ашигт малтмал (талбай дүйцүүлэн авах)	АППШ: 2017.11.14 №838 ДЗШШ: 2018.01.18 №0059 ХШШ: 2018.04.02 №143 <a href="http://new.shuukh.mn/zahirgaanhhan/4099/view">http://new.shuukh.mn/zahirgaanhhan/4099/view</a>	Нэх/шаардлага: тусгай зөвшөөрөл нь хүчингүй болоогүй, харин цаашид үйл ажиллагаа явуулах боломжгүй болсон харилцаа байсныг тогтоолох, тусгай зөвшөөрлийг төрийн мэдэлд шилжүүлэн авсныг нөхөх олговорт талбай дүйцүүлэн олгох шийдвэр гаргахгүй байгаа ЗГ, АМТГТ-ын эс үйлдэхүй хууль бус болохыг тогтоох, шийдвэрүүд гаргахыг даалгах Хууль: «Урт нэртэй хууль»-ийн 4.3, 4.6, уг хуулийг дагаж мөрдөх ТХ-ийн 1, Ашигт малтмалын ТХ 9.1.3, 53.1, 56.1.3 Шийдвэр: АППШ, ДЗШШ, ХШШ нэхэмжлэлийн бүхэлд нь хангаж шийдвэрлэсэн.

20	Иргэн Б.Б	Засгийн газар	Төрийн алба	АШШ: 2017.11.22 №980 ДЗШШ: 2018.03.14 №221/ МА2018/0173 Татаж авах боломжгүй ХШШ: 2018.5.28 №247 <a href="http://new.shuukh.mn/zahirgaanhann/4220/view">http://new.shuukh.mn/zahirgaanhann/4220/view</a>	Нэх/шаардлага: ЗГ-ын 2017.7.18-ны 217-р тогтоолыг хүчингүй болгуулах, ажилд эгүүлэн тогтоолох, ажилгүй байсан хугацааны цалин хөлсийг нөхөн гаргуулах Хууль: Төрийн албаны ТХ-ийн 11.6, 19.1, 27.2.1, 35 <sup>1</sup> .1.4, 35 <sup>1</sup> .3, 40.1, Яамны эрх зүйн байдлын ТХ-ийн 9.2, Хөдөлмөрийн тухай хуулийн 69.1, Шийдвэр:
21	Иргэн Б.Б	Засгийн газар	Төрийн алба	АШШ: 2017.12.05 №895 ДЗШШ: 2018.01.31 №221/ МА2018/0084 <a href="http://new.shuukh.mn/zahirgaanhann/4071/view">http://new.shuukh.mn/zahirgaanhann/4071/view</a>	Нэх/шаардлага: ЗГ-ын 2016.11.30-ны «Ажлаас чөлөөлөх тухай» 171-р тогтоол, «Албан үүргийг түр орон гүйцэтгүүлэх тухай» 172-р тогтоолыг хүчингүй болгуулах, урьд эрхэлж байсан ажилд өргүүлэн тогтоолох, ажилгүй байсан хугацааны цалинг гаргуулж, нийгмийн даатгалын дэвтэрт нөхөн бичилт хийлгэх, Баглан хамгаалах яамны Төрийн нарийн бичгийн даргын албан тушаалд зарласан сонгон шалгаруулалтыг хүчингүй болгуулах Хууль: Захиргааны ерөнхий хуулийн 4.2.5, Монгол Улсын яамны эрх зүйн байдлын ТХ-ийн 18.8, Төрийн албаны ТХ-ийн 4.2.5, 4.2.6, 5.2, 7.1, 7.1.7, 22.1, Шийдвэр: АНШШ-ээс нэхэмжлэлийн ажилд эгүүлэн томилуулах, цалинг гаргуулах талаарх шаардлагыг хангаж, үлдэх шаардлагыг хүлээн авахаас татгалзаж, холбогдох хэргийг хэрэгсэхгүй болгосон. ДЗШШ нэхэмжлэлийн шаардлагыг бүхэлд нь хангасан.
22	У ХК	Засгийн газар	Төрийн өмч Тогтоолын заалт хүчингүй болгох	АШШ: 2017.12.5 №897 <a href="http://new.shuukh.mn/zahirgaanhann/4111/view">http://new.shuukh.mn/zahirgaanhann/4111/view</a>	Нэх/шаардлага: ЗГ-ын 2013.11.30-ны 391-р тогтоолын 2-р хавсралтын 8 дахь заалтыг илт хууль бус болохыг тогтоолох Хууль: Төрийн болон орон нутгийн өмчийн ТХ-ийн 9.3, 30.2, Захиргааны ерөнхий хуулийн 47.1.6 Шийдвэр: АНШШ нэхэмжлэлийн шаардлагыг хангасан.
23	Иргэн Л.О	Засгийн газар	Дотоод аудитын тухай Хэм хэмжээ тогтоосон тогтоол хүчингүй болгуулах	ДЗШШ: 2017.8.31 №221/ ШШ2017/0004 ХШШ: 2018.1.10 №20 <a href="http://new.shuukh.mn/zahirgaahyanalt/1192/view">http://new.shuukh.mn/zahirgaahyanalt/1192/view</a> ДЗШШ: 2018.5.21 221/ШШ2018/0007 ХШШ: 2018.9.12 №313 <a href="http://new.shuukh.mn/zahirgaahyanalt/1489/view">http://new.shuukh.mn/zahirgaahyanalt/1489/view</a>	Нэх/шаардлага: ЗГ-ын 2015.12.14-ний 483-р тогтоолоор баталсан Дотоод аудитын дүрмийн 4.4-ийн зарим хэсгийг хүчингүй болгуулах Хууль: Төсвийн ТХ-ийн 69.2, 69.3, 69.5 Шийдвэр: ДЗШШ нэхэмжлэлийн шаардлагыг хангаагүй, хэргийг хэрэгсэхгүй болгосон. ХШШ ДЗШШ-ийн шийдвэрийг хүчингүй болгож, процессын хэм хэмжээ зөрчсөн үндэслэлээр хэргийг дахин хэлэлцүүлэхээр ДЗШШ-д буцаасан.

24	«ЭСи» ХХК, «ТЗ» ХХК, «АМ» ХХК	Засгийн газар	Байгалийн баялаг: ургамал Тогтоолд өөрчлөлт оруулах	ДЗШШ: 2018.1.11 № 221/ ПШ2018/0001 Татаж авах боломжгүй ХШШ: 2018.5.14 №223 http://new.shuukh.mn/ zahirgaahuanalt/1377/view	Нэх/шаардлага: ЗГ-ын 2015.10.19-ний 410, 2015.12.14-ний 485-р тогтоолыг хүчингүй болгуулах, 2015.10.19-ний 410-р тогтоолын 1, 2-р заалтад «идээ» гэж оруулсан нь хууль зөрчсөн болохыг тогтоож, хүчингүй болгуулах Хууль: Засгийн газрын ТХ-ийн 7.2, 30.2, Байгалийн ургамлын ТХ-ийн 3.4, 17.4, Ойн ТХ-ийн 38.7, Байгаль орчныг хамгаалах ТХ 14.2, Шийдвэр: ДЗШШ, ХШШ нэхэмжлэлийг бүхэлд хэрэгсэхгүй болгосон.
25	БХТН НҮТББ	Засгийн газар Гуравдагч этгээд: Техник спортын төв ТӨААТҮГ	Төрийн өмч Тогтоолын заалт хүчингүй болгох	АШШ: 2018.6.8 №128/ ПШ2018/0366 ДЗШШ: 2018.8.30 №221/ МА2018/0477 ХШШ: 2018.11.21 №470 http://new.shuukh.mn/ zahirgaadavah/2415/view	Нэх/шаардлага: ЗГ-ын 2015.2.9-ний 55-р тогтоолын 3 дахь хэсгийн 6 дахь «Эрүүл мэнд, спортын яамны харьяа Техник спортын төв» гэснийг хүчингүй болгуулах. Хууль: Засгийн газрын ТХ-ийн 5.1, 29.2.6, 29.3, 32.1, 32.2, Төрийн албаны ТХ-ийн 4.2.2, Төсвийн ТХ-ийн 10.1.10, Төрийн болон орон нутгийн өмчийн ТХ-ийн 9.5, 22 Шийдвэр: АШШ нэхэмжлэлийн шаардлагыг бүхэлд нь хангасан. ДЗШШ АШШ-ийн шийдвэрийг хүчингүй болгож, нэхэмжлэлийн шаардлагыг хэрэгсэхгүй болгосон. ХШШ ДЗШШ-ийн магадлалыг хэвээр үлдээсэн.
26	Иргэн Э.Г	Засгийн газар	Төрийн алба (Дипломат алба)	АШШ: 2018.7.4 №128/ ПШ2018/0429 ДЗШШ: огноог олоогүй	Нэх/шаардлага: ЗГ-ын 2018.3.27-ны 92-р тогтоол хүчингүй болгуулах. Хууль: Засгийн газрын ТХ-ийн 29.2.6, Дипломат албаны ТХ-ийн 15.1, 15.2, 16.2, Шийдвэр: АШШ, ДЗШШ нэхэмжлэлийн шаардлагыг хангаагүй.
27	НТ ХХК	Засгийн газар, Үндэс-ний хөгжл-ийн газар	Тендер	АШШ: 2018-10-22 №653	Нэх/шаардлага: ЗГ-ын 2017.9.22-ны 277-р тогтоолын Тогтоох хэсгийн 1 дэх хэсгийн уралдаант шалгаруулалт явуулах тухай 28 <sup>д</sup> дахь хэсгийг хүчингүй болгуулах, Үндэсний хөгжлийн газраас зарласан Зорчигчийн хоол бэлтгэх зориулалттай катерингийн барилгыг барьж, үйлчилгээ үзүүлэх төслийн концессын уралдаант шалгаруулалтыг хүчингүй болгуулах, концессын шууд гэрээ байгуулах аргаар Нүхт тур ХХК-д олгохыг ЗГ-т даалгах. Хууль: Концессын ТХ-ийн 6.1.1, 6.2.6, 6.2.11 Шийдвэр: АШШ нэхэмжлэлийн шаардлагыг бүхэлд нь хэрэгсэхгүй болгосон.
28	Иргэн Ж.Б	Засгийн газар	Төрийн алба	АШШ: огноог олоогүй	Нэх/шаардлага: ЗГ-ын 2017.12.6-ны 332-р тогтоолыг хүчингүй болгуулах, БСШУСЯ-ны Төрийн нарийн бичгийн даргын албан тушаалд эгүүлэн томилохыг даалгах, ажилгүй байсан хугацааны цалин олгохыг ЗГ-т даалгах. Хууль: Захиргааны ерөнхий хуулийн 4.2.1, 4.2.6, Төрийн албаны ТХ-ийн 4.1, 11.6, 27.2.3, Хөдөлмөрийн ТХ-ийн 40.2, 69.1, Шийдвэр: АШШ нэхэмжлэлийн шаардлагын зарим хэсгийг хангасан.

ТӨРИЙН АЛБАНААС ХАЛСАНТАЙ ХОЛБОО  
БҮХИЙ МАРГААНЫГ ЗАХИРГААНЫ ХЭРГИЙН  
ШҮҮХҮҮД ШИЙДВЭРЛЭСЭН БАЙДАЛ,  
АНХААРАХ АСУУДЛУУД

ШҮҮХИЙН ШИЙДВЭРИЙН АНАЛИЗ

Б.Уранцэцэг, Ph.D

Н.Баасанжав, LL.M



## АГУУЛГА

Нэг. Удиртгал .....	89
Хоёр. Сахилгын зөрчил гаргасан болон албан үүргээ удаа дараа хангалтгүй биелүүлсэн гэх үндэслэлээр албан хаагчийг төрийн албанаас халсантай холбогдох маргааныг шийдвэрлэсэн байдал ..	92
2.1. Хууль зүйн нэр томъёоны хэрэглээ .....	92
2.2. Сахилгын шийтгэл ногдуулахад баримтлах зарим зарчим .....	113
2.3. Сахилгын шийтгэл ногдуулах хөөн хэлэлцэх хугацаа .....	119
2.4. Сахилгын шийтгэлийг эрх бүхий этгээд ногдуулах зарчим .....	121
2.5. Сахилгын шийтгэл нь гаргасан зөрчлийн шинж, үр дагаварт тохирч байх зарчим .....	122
2.6. Төрийн байгууллагын дотоод хэм хэмжээний актыг хууль зүйн эх сурвалж болгон хэрэглэж буй нь ....	126
2.7. Хууль зүйн эх сурвалжийг эрэмбэлэн хэрэглэх нь .....	130
2.8. Шүүхийн шийдвэрийн агуулга, бичилтэд анхаарах зарим асуудал .....	131
Гурав. Судалгааны дүгнэлт, зөвлөмж .....	135
Хавсралт. Төрийн албаны тухай хууль 2002 оны болон 2017 онд шинэчлэн найруулсан хуулиудын харьцуулалт .....	143
Ашигласан эх сурвалж .....	151

## НЭГ. УДИРТГАЛ

Захиргааны хэргийн шүүхээр шийдвэрлэгдсэн төрийн албатай холбоотой маргаан 2016 онд нийт хэргийн 23.4 (417), 2017 онд 34.5 (659), 2018 онд 20.5 (335) хувийг тус тус эзэлж байгаа гэсэн тоон үзүүлэлт гарчээ<sup>1</sup>. 2018 оны байдлаар төрийн албанаас халсан<sup>2</sup> тухай захиргааны актыг шүүхээс хууль бусд тооцож шийдвэр гаргасан 174 маргаан байгаа нь тухайн жилд шийдвэрлэгдсэн төрийн албан хаагчийн хөдөлмөрийн маргааны 51.9 хувийг эзэлж байна.

Энэхүү судалгаа нь төрийн жинхэнэ болон төрийн үйлчилгээний удирдах албан хаагчийг «албан үүргээ удаа дараа хангалтгүй биелүүлсэн», «сахилгын зөрчил гаргасан» гэх хоёр үндэслэлээр төрийн албанаас халсан тухай маргааныг захиргааны хэргийн шүүхүүд Төрийн албаны болон Хөдөлмөрийн тухай хуулиудыг хэрхэн хэрэглэж шийдвэрлэж байгаад дүн шинжилгээ хийх зорилготой байв. Уг судалгааны хүрээнд дараах 3 зорилтыг дэвшүүлэв. Үүнд:

1. Төрийн албаны тухай хууль (2002 он)-ийн 25 дугаар зүйлийн 25.1, 26 дугаар зүйлийн 26.1 дэх хэсгүүдэд байгаа «сахилгын зөрчил», «албан үүргээ удаа дараа хангалтгүй биелүүлэх» гэсэн нэр томьёо буюу ойлголтууд шүүхийн шийдвэрүүдэд хэрхэн (тайлбар дүгнэлт хэлбэрээр) тусгагдаж тайлбарлагдсаныг тодруулах;
2. Төрийн албан хаагчийг сахилгын зөрчил гаргасан гэх үндэслэлээр болон «албан үүргээ удаа дараа (2 ба түүнээс дээш) хангалтгүй биелүүлсэн» гэх үндэслэлээр төрийн албанаас халсан маргааныг шийдвэрлэхдээ шүүхүүд Төрийн албаны тухай хуулийн 25, 26 дугаар зүйлийн, Хөдөлмөрийн

<sup>1</sup> Төрийн албаны маргаан (сүүлийн 3 жилээр) 2019 оны 6 дугаар сар. Шүүхийн ерөнхий зөвлөлийн дэргэдэх Шүүхийн судалгаа, мэдээлэл, сургалтын хүрээлэн. <http://www.judoinstitute.mn/main/240--.html>

<sup>2</sup> Төрийн үйлчилгээний албан хаагчийг төрийн албанаас халах гэдэг нь хууль зүйн ойлголт, нэр томьёо талаас оновчтой бус (хууль зүйн албан ёсны ойлголт, нэр томьёо биш) зөвхөн ярианы хэллэг юм.

тухай хуулийн 40 дүгээр зүйл ба 131 дүгээр зүйлийн зохих зохицуулалтыг хэрхэн хэрэглэх нэгдсэн практик хэвшиж буй эсэхийг тогтоох;

3. Онол, арга зүйн үүднээс холбогдох зарим зохицуулалт, ойлголтыг тайлбарлах, хууль хэрэглээний практикийг дүгнэх замаар зөвлөмж гаргах эдгээр байв.

Судалгааны хүрээг 2018 онд нэг жилийн хугацаанд хяналтын журмаар Монгол Улсын Дээд шүүхээр төрийн албан хаагчийг сахилгын шийтгэл гаргасан гэх үндэслэлээр болон «албан үүргээ удаа дараа (2 ба түүнээс дээш) хангалтгүй биелүүлсэн» гэх үндэслэлээр төрийн албанаас халсан маргааныг эцэслэн хянан шийдвэрлэсэн хүчин төгөлдөр шийдвэрүүдээр тогтоов. Ингэхдээ Төрийн албаны тухай болон Хөдөлмөрийн тухай хуулиуд дахь эрх зүйн зарим ойлголт, зохицуулалтын талаар шүүхүүдэд нэгдсэн ойлголт, хэрэглээ тогтож хэвшиж буй эсэх нь судалгааны гол зорилго байсан тул анхан ба давж заалдах шатны шүүхийн шийдвэрүүдийг судалсан болно. Шүүхийн шийдвэрүүд нь хэдийгээр төрийн албанаас сахилгын шийтгэлийн журмаар болон албан үүргээ удаа дараа хангалтгүй биелүүлсэн гэх үндэслэлээр халагдсаныг эс зөвшөөрч үүссэн хөдөлмөрийн тодорхой төрлийн маргаантай холбоотой боловч сануулах, цалингаас суутгах сахилгын шийтгэл ногдуулснаас үүссэн маргааны талаарх цөөн шийдвэрийг мөн судалсан болно. Сахилгын шийтгэлээр төрийн албанаас халагдсан, хөдөлмөрийн гэрээ нь цуцлагдсан маргааны талаарх хяналтын шатны шүүхийн шийдвэрүүдийг судлахаар анх төлөвлөгдсөн боловч судалгааны явцад хүрээ нь өргөсөх шаардлага гарсан юм. Үүний шалтгаан нь:

1. Сахилгын шийтгэлийн журмаар төрийн албанаас халагдсан, хөдөлмөрийн гэрээ нь цуцлагдсан маргааныг шийдвэрлэхдээ «сахилгын зөрчил» гэсэн ойлголтыг шийдвэр гаргах удирдах албан тушаалтан хэрхэн ойлгож хэрэглэсэн гэдэгт шүүхүүд мэргэжлийн үнэлгээ, дүгнэлт өгч шийдвэртээ тусгадаг. Тэгвэл сахилгын зөрчил гэдэг ойлголт нь зөвхөн төрийн албанаас халах, хөдөлмөрийн гэрээг цуцлах шийтгэл ногдуулахад төдийгүй сануулах, цалингаас суутгах хэлбэрийн шийтгэл ногдуулахад ч нэгэн

адил хэрэглэгддэг.

2. Сахилгын зөрчил гаргасан хугацаа, уг зөрчлийг илрүүлж мэдсэн байх хугацаа гэсэн хоёр төрлийн хугацаа сахилгын аль ч хэлбэрийн шийтгэл ногдуулахад хэрэглэгддэг билээ. Иймд мөн өмнө дурдсанчлан сахилгын шийтгэлийн аль ч хэлбэрийг хэрэглэхэд эдгээр хугацаа хэрэглэгддэг.

Үүнээс гадна төрийн үйлчилгээний албаны удирдах албан тушаалтны хөдөлмөрийн гэрээг албан үүргээ удаа дараа хангалтгүй биелүүлсэн, мөн сахилгын зөрчил гаргасан гэх үндэслэлээр тус тус цуцалснаас үүссэн маргаан захиргааны хэргийн шүүхэд харьяалагдан шийдвэрлэгддэг. Иймд төрийн үйлчилгээний удирдах албан тушаалтны хөдөлмөрийн гэрээг цуцалснаас үүссэн маргааны шийдвэрүүд бас судлагдлаа. Ийнхүү нийт 30 гаруй шийдвэрт дүн шинжилгээ хийж үр дүнг Та бүхэнд танилцуулж байна.

Судалгаанд хамрагдсан шийдвэрүүд нь Төрийн албаны тухай хууль (шинэчилсэн найруулга) 2019 оны 1 дүгээр сарын 01-ний өдөр үйлчилж эхлэхээс өмнө үйлчилж эдүгээ хүчингүй болоод байгаа Төрийн албаны тухай хууль (2002 он)-ийн үйлчлэлийн үед энэхүү хуулийг хэрэглэж шийдвэрлэсэн маргаанууд байгаа юм. Иймд энд хийгдсэн судалгааны өнөөгийн ач холбогдол үр өгөөжид эргэлзээ үүсэж болзошгүй. Өмнөх болон шинэ хуулиудад сахилгын шийтгэлээр ба албан үүргээ удаа дараа хангалтгүй биелүүлсэн гэх үндэслэлээр төрийн албанаас халах зохицуулалтуудад орсон өөрчлөлтийг өмнөх ба шинэ хуулийн тодорхой зүйл, заалтуудын хувьд харьцуулж гаргах, төрийн албан хаагчдыг «сахилгын шийтгэл»-ийн журмаар болон албан үүргээ удаа хангалтгүй биелүүлсэн гэх үндэслэлээр халах зохицуулалтын хуульчлагдсан байдлыг товч тодорхойлох бөгөөд энэ талаарх тайлбарыг Хавсралт 1-д тусгав. Энэхүү хавсралтыг юуны өмнө уншихыг зөвлөж буй бөгөөд ингэснээр судалгааны дүн илүү ойлгомжтой байх болно. Түүнчлэн, судалгааны үндсэн зүйл нь Улсын дээд шүүхийн хяналтын журмаар шийдвэрлэгдэж хүчин төгөлдөр болсон шийдвэрүүд боловч зайлшгүй шаардлагаар анхан ба давж заалдах шатны шүүхийн зарим шийдвэрт тусгагдсан хууль хэрэглээний дүгнэлт, тайлбарыг хөндөн үнэлж дүгнэлээ.

## **ХОЁР. САХИЛГЫН ЗӨРЧИЛ ГАРГАСАН БОЛОН АЛБАН ҮҮРГЭЭ УДАА ДАРАА ХАНГАЛТГҮЙ БИЕЛҮҮЛСЭН ГЭХ ҮНДЭСЛЭЛЭЭР АЛБАН ХААГЧИЙГ ТӨРИЙН АЛБАНААС ХАЛСАНТАЙ ХОЛБОГДОХ МАРГААНЫГ ШИЙДВЭРЛЭСЭН БАЙДАЛ**

### **2.1. Хууль зүйн нэр томъёоны хэрэглээ**

Хуульд тусгагдан амьдрал дээр нийгмийн харилцааг зохицуулж үйлчилдэг тодорхой хэлбэрийн зохицуулалт (төрийн албанаас халах, албан тушаал бууруулах зэрэг)-ын агуулга нь хууль зүйн тогтсон ойлголт буюу нэр томъёогоор дамжин илэрхийлэгддэг. Гавьяат хуульч, доктор Б.Чимид «нэр томъёог зөв ойлгох, нэг мөр хэрэглэх, нэг янзаар ойлгож хэвших нь бүр ч тулгамдсан хэрэгцээ болж»<sup>3</sup> байгааг өөрийн бүтээлдээ цөөнгүй удаа тэмдэглэсэн байдаг. Энэ хэсэгт «албан үүргээ хангалтгүй биелүүлэх»<sup>4</sup>, «сахилгын зөрчил»<sup>5</sup> гэсэн хууль зүйн ойлголт буюу нэр томъёоны агуулгыг шүүгчид хэрхэн ойлгож шийдвэртээ тайлбарлаж хэрэглэж байгааг тодорхойлохыг зорилоо.

Дараах жишээнээс харахад төрийн үйлчилгээний удирдах албан тушаалтны үр дүнгийн гэрээний биелэлт хангалтгүй байх явдлыг сахилгын зөрчилд тооцохгүй гэж дүгнэх атлаа зарим тохиолдолд үүнийх нь төлөө сахилгын шийтгэл ногдуулж болно гэж үзсэн тохиолдол байгааг харж болно.

<sup>3</sup> Д.Лүндэндорж, Шилжилтийн үе: Улс төр, эрх зүйн асуудал, Улаанбаатар, 2010, 31 дэх талд.

<sup>4</sup> Төрийн албан хаагчийг төрийн албанаас халах үндэслэл болох Төрийн албаны тухай хууль (2002 он)-ийн 25 дугаар зүйлийн 25.1.1 дэх хэсэгт тусгагдсан «албан үүргээ удаа дараа (2 ба түүнээс дээш) хангалтгүй биелүүлэх» талаарх заалт

<sup>5</sup> Төрийн албаны тухай хууль (2002 он)-ийн 26 дугаар зүйлийн 26.1.3 дахь хэсэгт байгаа «Төрийн албанд нэг жилийн хугацаанд эргэж орох эрхгүйгээр халах», Хөдөлмөрийн тухай хуулийн 40 дүгээр зүйлийн 40.1.4 дэх хэсэгт буй сахилгын зөрчлийн улмаас хөдөлмөрийн гэрээг цуцлах зохицуулалт хэрэглэх, 131 дүгээр зүйлийн 131.1.3 дахь хэсэгт буй ажлаас халах сахилгын шийтгэлийг ногдуулах үндэслэл болох «сахилгын зөрчил».

<p>Сумын дугаар цэцэрлэгийн захирал Б.А нь хамтран ажиллах үр дүнгийн гэрээгээр хүлээсэн үүргээ хангалтгүй биелүүлсэн гэх нөхцөл нь уг актын хууль зүйн үндэслэл болох Төрийн албаны тухай хуулийн 25.1.1, 27.2.1 заалтыг баримтлан Хөдөлмөрийн тухай хуулийн 40 дүгээр зүйлийн 40.1.4 дэх хэсэгт заасан «ажилтан хөдөлмөрийн сахилгын зөрчлийг давтан гаргасан эсхүл хөдөлмөрийн гэрээг шууд зогсоохоор хөдөлмөрийн гэрээнд заасан ноцтой зөрчлийг гаргасан» гэдэгт хамаарахгүй, өөрөөр хэлбэл үр дүнгийн гэрээг хангалтгүй биелүүлсэн нь сахилгын зөрчил болохгүй. Иймээс маргаан бүхий акт хууль бус талаарх анхан болон давж заалдах шатны шүүхийн дүгнэлт үндэслэлтэй гэж хяналтын шатны шүүх тогтоолдоо дүгнэжээ (2018 оны 416 дугаар тогтоолоос).</p>	<p>Нэхэмжлэгч Г.Б -г үр дүнгийн гэрээгээ удаа дараа хангалтгүй биелүүлж сахилгын зөрчил гаргасан гэж аймгийн Засаг дарга Хөдөлмөрийн тухай хуулийн 40 дүгээр зүйлийн 40.1.4 дэх заалтыг баримтлан гаргасан захирамжийг үл зөвшөөрсөн маргааныг хянаад Улсын дээд шүүхийн гаргасан тогтоолд: үр дүнгийн гэрээгээр хүлээсэн үүргээ хангалтгүй биелүүлсэн нь сахилгын зөрчлийн хэлбэр биш, харин үүний улмаас хүлээх хариуцлага нь Хөдөлмөрийн тухай хуулийн 131 дүгээр зүйлийн 131.1-д заасан сахилгын шийтгэл байж болох юм гэжээ (Улсын Дээд Шүүхийн 2018 оны 393 дугаар тогтоолоос).</p>
--	---

Одоо үйлчилж байгаа шинэ хуульд үр дүнгийн гэрээгээр бус гүйцэтгэлийн төлөвлөгөөний биелэлтээр төрийн жинхэнэ албан хаагчийн мэргэжлийн түвшин, ажлын гүйцэтгэл, үр дүнг тодорхойлох зохицуулалт тусгагдсан байдаг. Төрийн үйлчилгээний удирдах албан тушаалтан нь мөн л гүйцэтгэлийн төлөвлөгөөтэй ажиллаж, түүний хэрэгжилт биелэлтээр мэргэшлийн түвшин, ажлын гүйцэтгэл үнэлэгдэх болно. Иймд үр дүнгийн гэрээнд заасан гүйцэтгэлийн төлөвлөгөөг биелүүлэх нь төрийн үйлчилгээний удирдах албан тушаалтны үйл ажиллагаа, хүлээсэн үүргийн биелэлтийг харуулах үзүүлэлт болохын хувьд зарчмын ялгаагүй ойлголт юм.

Ийнхүү үндэслэл муутай, оновчтой бус практик тогтоход хууль хоорондын агуулгын уялдаагүй байдал ч нөлөөлж байна. Үүнээс гадна төрийн үйлчилгээний албан тушаалтны хөдөлмөрийн харилцааг хөлсний ажилтны хөдөлмөрийн харилцаатай адилтган

үзэж эдгээрийг Хөдөлмөрийн тухай хуулиар зохицуулдаг, уг хуульд төрийн үйлчилгээний албан хаагчийн хөдөлмөрийн онцлогийг харгалзсан тусгай зохицуулалт (тухайлбал төрийн албан үүргийг удаа дараа хангалтгүй биелүүлбэл хөдөлмөрийн гэрээг нь цуцалж төрийн албанаас халах үндэслэлийг тусгайлан тогтоосон зэрэг) тусгагдаагүй. Гэхдээ ийм тусгай зохицуулалт, үндэслэл тусгагдсан эсэхээс үл хамаарч одоо үйлчилж байгаа Хөдөлмөрийн тухай хуульд төрийн үйлчилгээний удирдах албан тушаалтан албан үүргээ хангалтгүй биелүүлсэнтэй нь холбогдуулж ажлаас халах (гэрээг цуцлах) шийтгэл ногдуулахад хэрэглэж болох зохицуулалтууд байгааг шүүгчид онож хэрэглэх нь одоогийн нөхцөлд илүү тохиромжтой юм. Тухайлбал, Хөдөлмөрийн тухай хуульд байгаа мэргэжил, чадвараар ажил, албан тушаалдаа тэнцэхгүй болох, сахилгын зөрчил гаргах гэсэн үндэслэлээр хөдөлмөрийн гэрээг цуцлах зохицуулалтыг ашиглаж болно. Төрийн үйлчилгээний албан хаагчаар ажиллах иргэний хувьд эрх бүхий албан тушаалтантай хөдөлмөрийн гэрээ байгуулснаар хөдөлмөрийн харилцаа нь үүсдэг тул уг харилцааг түүний хөдөлмөрийн гэрээг дуусгавар болгох замаар зогсоодог. Гэхдээ сахилгын зөрчлөөр эсхүл ажилдаа мэргэжил, ур чадвараар тэнцэхгүй болох гэх үндэслэлээр хөдөлмөрийн харилцааг дуусгавар болгох нь Хөдөлмөрийн тухай хууль (1999 он)-ийн 40 дүгээр зүйлд зааснаар ажил олгогчийн санаачилгаар «хөдөлмөрийн гэрээг цуцлах» гэсэн зохицуулалтаар хэрэгжинэ. Энэ нь төрийн жинхэнэ албан хаагчийг төрийн албанаас сахилгын зөрчлөөр халах, албан үүргээ хангалтгүй биелүүлсэн гэх үндэслэлээр халах зохицуулалттай үндсэндээ дүйцэх зохицуулалт юм. Ялангуяа төрийн үйлчилгээний удирдах албан хаагчийн хөдөлмөрийн гэрээнд үр дүнгийн гэрээгээ удаа дараа хангалтгүй биелүүлсэн (шинэ хууль дах зохицуулалтаар бол жилийн гүйцэтгэлийн төлөвлөгөөг дүгнэх дүгнэлттэй холбоотой зөрчил) гэх зөрчил, эсхүл уг гэрээний үүргийг ноцтой зөрчсөн гэж үзэх тохиолдлыг түүний хөдөлмөрийн гэрээнд тохирч нэрлэн тусгахад Хөдөлмөрийн тухай хуулийн 40 дүгээр зүйлийн 40.1.4 дэх хэсэгт буй «сахилгын зөрчил гаргасан» гэх заалт үндэслэл болох юм.

Төрийн үйлчилгээний албан хаагчийг төрийн албанаас халах гэсэн нэр томьёо нь Хөдөлмөрийн тухай хуульд байхгүй, энэ нь хууль зүйн буюу албан ёсны нэр томьёо биш, зөвхөн практикт

хэрэглэгдэх ярианы хэллэг юм. Иймд төрийн албаны болон шүүхийн практикт хууль зүйн албан ёсны нэр томьёо хэрэглэх, гаргаж байгаа шийдвэртээ түүнийг зөв тусгах нь зүйтэй.

2002 оны Төрийн албаны тухай хуульд уг хуульд хэрэглэгдэх хууль зүйн зарим нэр томьёоны утгыг тодорхойлсон тодорхойлолтуудыг тусгаагүй байв. 2017 оны шинэ хуульд зарим нэр томьёог тусгасан хэдий ч «албан үүргээ удаа дараа хангалтгүй биелүүлсэн», «сахилгын зөрчил» гэсэн чухал нэр томьёоны тодорхойлолт ороогүй байна. Харин сахилгын шийтгэл ногдуулах гэсэн зохицуулалтыг агуулсан зүйлд сахилгын зөрчлийн хэлбэрүүдийг нэрлэн заасны нэг нь «албан үүргээ биелүүлээгүй» гэсэн хэлбэр<sup>6</sup> юм. «Албан үүргээ биелүүлээгүй» гэдэг нэр томьёо сахилгын зөрчлийн хэлбэр гэсэн утгаар байх тул төрийн жинхэнэ албан хаагч ямар нэг албан үүргийг үл биелүүлсэн (эс үйлдэхүй) бол түүнд сахилгын шийтгэл, түүний дотор төрийн албанаас халах шийтгэл ногдуулж болно. Албан үүргээ биелүүлээгүй, хангалтгүй биелүүлсэн гэхэд хамаарах «үүрэг» нь Төрийн албаны хуульд заасан нийтлэг үүргүүдээс гадна хууль, хуульчилсан бусад акт, төрийн байгууллагад үйлчилж байгаа дотоод хэм хэмжээнд тусгагдсан тодорхой үүрэг ч мөн багтах юм. Үүнээс гадна албан тушаалын хүрээнд багтах албаны чиг үүрэг, албан үүрэгтэй нь холбогдуулж удирдлагаас өгсөн үүрэг даалгаврыг ч бас хамааруулж ойлгоно.

---

Сумын ерөнхий боловсролын сургуулийн захирал Х.Т нь «хамаарал бүхий этгээдүүдтэй холбоотой тушаалыг гаргахдаа Нийтийн албанд нийтийн болон хувийн ашиг сонирхлыг зохицуулах, ашиг сонирхлын зөрчлөөс сэргийлэх тухай хууль холбогдох бусад хуулийг зөрчсөн» гэх үндэслэлээр халагдсан байв.

---

Энэхүү маргааны хувьд хуулиар хүлээлгэсэн тодорхой үүргийг буюу мэдүүлэх үүргээ удаа дараа үл биелүүлсэн бол сахилгын зөрчил гэж тухайн хуульд заасан бөгөөд Х.Г нь уг зөрчлийг гаргасан нь тогтоогдсон тул тухайн хуулиар сахилгын шийтгэл ногдуулсан, хариуцагч нь хууль хэрэглээний талаас зөв шийдвэр гаргасан

---

<sup>6</sup> Төрийн албаны тухай хууль (2002 он)-ийн 26 дугаар зүйлийн 26.1, шинэ хуулийн 48 дугаар зүйлийн 48.1 дэх хэсгүүд



гэж шүүх дүгнэсэн юм. Ингэхдээ, тус хуулийн 8-р зүйлийн 8.3-т: албан тушаалтан захиргааны шийдвэр гаргахын өмнө сонирхлын зөрчилгүй гэснээ илэрхийлэх мэдэгдэл гаргах үүргээ удаа дараа биелүүлээгүй; 11-р зүйлийн 11.1-д: албан тушаалтан албан үүргээ биелүүлэхдээ өөрийн болон өөртэй нь хамааралтай этгээдийн хувийн ашиг сонирхлыг хөндсөн захиргааны шийдвэр гаргах, удирдах зэрэг үйл ажиллагаа явуулахыг хориглоно гэснийг тус тус зөрчсөн гэж хоёр зөрчилд буруутгасан. Тус хуулийн 8 дугаар зүйлийн 8.3-т заасан үүргийг удаа дараа зөрчсөн зөрчилд цалинг бууруулах, харин 11.1-д заасныг зөрчсөн зөрчилд албан тушаал бууруулах шийтгэл хүлээлгэхээр Нийтийн албанд нийтийн болон хувийн ашиг сонирхлыг зохицуулах, ашиг сонирхлын зөрчлөөс сэргийлэх тухай хуулийн 29 дүгээр зүйлд тус тус заажээ. Нэхэмжлэгч нь мэдүүлэх үүргээ удаа дараа зөрчсөн, мөн хуульд тусгагдсан хориглолтыг зөрчсөн, аль аль нь уг хуулийн 29 дүгээр зүйлийн 29.2.4-т заасан «нийтийн албанаас халах» шийтгэл ногдуулах зөрчилд хамаарч байх тул хариуцагчийн гаргасан шийдвэрийг хууль бус гэж үзэхгүй гэж хяналтын шатны шүүх тайлбарлажээ<sup>7</sup>.

Сахилгын зөрчлийн зэрэгцээ ёс зүйн зөрчил гаргасан гэх үндэслэлээр сахилгын шийтгэл ногдуулснаас үүссэн маргаан шүүхээр цөөн боловч шийдвэрлэгджээ. Эдгээр маргаан дээр төрийн албан хаагчийн гаргасан гэх ёс зүйн зөрчил сахилгын шийтгэл ногдуулах үндэслэл мөн эсэх, албан үүргээ биелүүлээгүй нь ёс зүйн зөрчил, сахилгын зөрчлийн алинд хамаарах зэрэг маргаантай эргэлзээтэй асуудлууд үүсдэг байна.

---

Шүүхийн шийдвэр гүйцэтгэх байгууллагын албан хаагч Ц.Ч-г төрийн албанаас халах тушаал нь Шүүхийн шийдвэр гүйцэтгэх тухай хуулийн 277 дугаар зүйлийн 277.1.1, Шүүхийн шийдвэр гүйцэтгэх байгууллагын ажилтны сахилгын дүрмийн 2.2, 2.3.3.8 дахь заалтыг үндэслэсэн байв. Ц.Ч нь «төлбөр төлөгчийн банкны харилцах дансны зарлагын гүйлгээг зогсоох тухай мэдэгдлийг холбогдох банканд хүргүүлээгүй» гэсэн зөрчил гаргасан гэж удирдлага нь үзэж шийтгэл ногдуулжээ<sup>8</sup>.

---

<sup>7</sup> Улсын дээд шүүхийн 2018 оны 400 дугаар тогтоол

<sup>8</sup> Улсын дээд шүүхийн 2019 оны 47 дугаар тогтоол

Шүүхийн шийдвэр гүйцэтгэх тухай хуулийн 277 дугаар зүйлийн 277.1.1 дэх заалтад: өргөсөн тангараг, сахилга, ёс зүйн дүрмийг ноцтой зөрчсөн нь албанаас халах үндэслэл болох тухай дурджээ. Анхан шатны шүүх нэхэмжлэгчийг ажилдаа хайнга хандаж хуулиар хүлээсэн үүргээ биелүүлээгүй гэж буруутгаж болохгүй гэсэн дүгнэлт хийжээ. Үүнийг хяналтын шатны шүүх үндэслэл муутай дүгнэлт гээд зохих журмын дагуу дансны зарлагын гүйлгээг зогсоох мэдэгдлийг банканд цахимаар явуулах үүрэг нь ахлах шийдвэр гүйцэтгэгчид байсан. Нэхэмжлэгчид энэ үүрэг байгаагүй ч нэхэмжлэгч өөрийн хариуцсан шийдвэр гүйцэтгэлийнхээ ажиллагаанд хяналт тавьж холбогдох албан бичгүүд арилжааны банкуудад цаг хугацаандаа очсон эсэхийг тодруулж, очоогүй бол дахин хүргүүлэх зэргээр ажлын байрны тодорхойлолт, хуулиар хүлээсэн үүргээ хэрэгжүүлэхэд саад болохгүй талаарх давж заалдах шатны шүүхийн дүгнэлт үндэслэлтэй гэж хяналтын шатны шүүх дараах байдлаар тогтоолдоо дурджээ. Үүнд «Ц.Ч нь хуулиар хүлээсэн үүргээ хангалттай биелүүлээгүй ч түүнийг өргөсөн тангараг, сахилга, ёс зүйн дүрмийг ноцтой зөрчсөн гэж үзэхээргүй байна» гэж тогтоолдоо дүгнэсэн байна. Дээд шатны шүүхийн шийдвэрийн агуулгаас үзвэл, төрийн албан хаагчийн албан үүргээ хангалттай биелүүлээгүй явдлыг ёс зүйн зөрчил гэж үзэхгүй ажээ. Ажил үүрэг гүйцэтгэх үед мэргэжилтний баримтлах ёс зүй нь тухайн этгээдийн мэргэжлийн ажил үүргийг зохих ёсоор гүйцэтгэх байдлаар тодорхойлогдох учиртай. Иймд ёс зүйн зөрчлийг хувь хүний зан төрх, хандлагатай холбож тухайн хувь хүний л асуудал гэх биш харин албан хаагчийн хувьд мэргэжлийн байх зан үйл, хандлагыг өөртөө бий болгоогүй гэж үзэн албаны буюу сахилгын зөрчилд тооцон, тохирох хариуцлагыг зохих журмын дагуу ногдуулах нь зөв юм.

Гэхдээ өмнөх жишээнд дурдсан зөрчил гаргагч Ц.Ч-ийн ёс зүйн зөрчилд сахилгын шийтгэл давхардуулсан гэх үндэслэлээр шүүхээс хууль бусд тооцсон. Сахилгын болон ёс зүйн зөрчил нь заавал тус тусдаа биш нэг зөрчлөөр илэрч, сахилгын шийтгэл ногдуулах үндэслэл болох тохиолдол практикт бий. Иймээс шүүгчид үүнийг онцгойлон анхаарах шаардлагатай.

---

Аймгийн Эрүүл мэндийн даатгалын хэлтсийн магадлагч эмч Д.Ч-ийн «О аймгийн санхүүгийн хяналт шалгалт, аудитын албаны актаар тогтоосон төлбөрийг хугацаанд нь төлөөгүй, актыг биелүүлээгүй ёс зүйн зөрчил» нь тогтоогдсон болон уг асуудлыг хэлэлцэх Ёс зүйн хорооны 4 удаагийн хуралд тайлбар өгөхөөс татгалзсан ёс зүйн зөрчлүүд гаргасан гэж Ёс зүйн хорооны гишүүдийн 100 хувийн саналаар Д.Ч-д төрийн албанд 1 жилийн хугацаанд эргэж орох эрхгүйгээр ажлаас халах сахилгын шийтгэл ногдуулсан.

---

Үүнийг эс зөвшөөрч Д.Ч-ийн гаргасан нэхэмжлэлийг 3 шатны шүүхээс харин хангаж шийдвэрлэжээ. Д.Ч нь хэлтсийн даргаар ажиллаж байхдаа 1,221,795 төгрөгийг аж ахуйн нэгж, байгууллагаар дамжуулан хувьдаа авч улсад их хэмжээний хохирол учруулсан болохыг 2017 оны 4 сард аудитын албанаас тогтоож, уг төлбөрийг 6 дугаар сарын 25-ны дотор төлөхийг Д.Ч-д үүрэг болгожээ. Ажлаас халах тушаал гаргасан ч Д.Ч актыг зөвшөөрсөн тул уг тушаалыг хүчингүй болгож 2017 оны 7 дугаар сард магадлагч эмч болгон албан тушаалыг нь бууруулсан байна. Гэтэл Д.Ч нь аудитын албаны актад заасан хугацаанд төлбөрийг төлөөгүй төдийгүй шүүхийн шийдвэр гүйцэтгэлийн журмаар 2017 оны 11 дүгээр сарын 13-ны өдөр төлбөрийг төлсөн. Харин энэхүү үйлдэлд дээр дурдсан төрийн албанд 1 жилийн хугацаанд эргэж орох эрхгүйгээр ажлаас халах сахилгын шийтгэлийг 2017 оны 11 дүгээр сарын 17-ны өдөр гаргасан. Хяналтын шатны шүүхээс «Д.Ч нь Нийгмийн даатгалын хэлтсийн даргаар ажиллаж байх хугацаандаа ноцтой зөрчил гаргасан нь тогтоогдсон гэх үндэслэлээр магадлагч эмчийн албан тушаалаас чөлөөлсөн дугаар тушаал нь Төрийн албаны тухай хуулийн 26 дугаар зүйлийн 26.1.3-т «төрийн албанд 1 жилийн хугацаанд эргэж орох эрхгүйгээр халах» гэж заасантай нийцээгүй, нэхэмжлэгчийн эрх, хууль ёсны ашиг сонирхлыг зөрчсөн хууль бус захиргааны акт байна. ... төлбөрөө заасан хугацаанд барагдуулаагүй ..., Шүүхийн шийдвэр гүйцэтгэх байгууллагын албадан гүйцэтгэх ажиллагааны үр дүнд улсад учруулсан хохирлоо төлсөн .., ... ёс зүйн зөрчил гаргасан ... гэх үндэслэлээр албан тушаал бууран ажиллаж байхад ажлаас халсан нь буруу талаар шүүхүүд дэлгэрэнгүй зөв дүгнэж, нэхэмжлэлийг бүхэлд

нь хангасан нь үндэслэлтэй байна»<sup>9</sup> гэж дүгнэжээ.

Төрийн албан хаагчийн ёс зүйн зөрчил нь мэргэжлийн, эрхлэх албан тушаалын, улмаар байгууллагын, салбарын, эцэстээ төрийн нэр хүндтэй шууд холбоотой сөрөг үр дагаврыг агуулдаг.

---

Аймгийн Засаг даргын Тамгын газар (ЗДТГ)-ын даргын тушаалаар халагдсан Д.Г-ын нэхэмжлэлээр үүссэн маргааныг хянан хэлэлцээд давж заалдах шатны шүүхээс хариуцагч нь нэхэмжлэгчийн гаргасан гэх зөрчлийг Засгийн Газрын 1995 оны 97 дугаар тогтоолоор батлагдсан журмын дагуу шалгаж тогтоогоогүй гэж дүгнэжээ. Үүнийг хариуцагч: Д.Г-ын зөрчил бол сахилгын зөрчил байгаагүй «Төрийн захиргааны албан хаагчийн ёс зүйн дүрэм»-ийг зөрчсөн ёс зүйн зөрчил байсан гэж хяналтын журмаар гаргасан гомдолдоо дурджээ.

---

Хяналтын шатны шүүх энэ талаар тогтоолдоо: Д.Г нь төрийн албан хаагчийн нийтлэг үүрэг буюу Төрийн албаны тухай хуулийн 13 дугаар зүйлийн 13.1.1-д заасан «Монгол Улсын Үндсэн Хууль бусад хуулийг хүндэтгэн сахин биелүүлэх», 13.1.5-д заасан «төрийн албаны болон төрийн албан хаагчийн ёс зүйн хэм хэмжээ, байгууллагын соёл дэг журмыг сахиж, төрийн байгууллага, албан хаагчийн нэр хүндийг эрхэмлэн дээдлэх» гэснийг тус тус зөрчсөн нь энэ хуулийн 26 дугаар зүйлийн 26.1.3-т заасан төрийн албанд 1 жилийн хугацаанд эргэж орох эрхгүйгээр халах сахилгын шийтгэл хүлээлгэх үндэслэл болно гэж дүгнэжээ<sup>10</sup>. Эндээс үзвэл, Төрийн албан хаагчийн ёс зүйн зөрчил нь хэдийгээр ёс зүйн дүрэм гэсэн хэм хэмжээнд тусгагдсан зарчим, шаардлагуудтай холбоотой боловч эдгээрийг зөрчсөн гэм буруутай үйлдэл, эс үйлдэхүй нь тусдаа бие даасан зөрчилд тооцогдохгүй албан үүрэгтэй шууд холбоотой байх утгаараа ёс зүйн зөрчил нь сахилгын зөрчилд хамаарах юм.

---

<sup>9</sup> Улсын Дээд Шүүхийн 2018 оны 468 дугаар тогтоол

<sup>10</sup> Улсын Дээд Шүүхийн 2018 оны 334 дүгээр тогтоол

---

Аймгийн БОАЖГ-ын дарга А.Г-г өгөгдсөн үүргийг биелүүлээгүй, сахилгын зөрчил гаргасан гэж үзээд аймгийн Засаг даргын 2018 оны 1 дүгээр сарын 26-ны өдрийн Б/02 дугаар захирамжаар цалин бууруулах сахилгын шийтгэл ногдуулжээ. Үүнийг үл зөвшөөрч А.Г нь захиргааны хэргийн шүүхэд хандсан бөгөөд маргаан гурван шатны шүүхээр хянан хэлэлцэгдэн 2018 оны 11 сард эцэслэн шийдвэрлэгджээ.

---

Маргааны хувьд төрийн албанаас халах шийтгэл ногдуулсан тухай шийдвэртэй холбоогүй боловч цалингаас суутгах шийтгэл нь төрийн албанаас халах шийтгэлийн адилаар «сахилгын зөрчил гаргасан» гэх үндэслэл бүрдсэн үед хэрэглэгдэх тул судалгаанд А.Г-ын гомдол бүхий маргааныг шийдвэрлэсэн шүүхүүд түүний гаргасан сахилгын зөрчлийг хэрхэн дүгнэж юу гэж тайлбарласан талаар энд зориуд дурдаж байгаа юм.

А.Г-г аймгийн Засаг дарга хэд хэдэн чиглэлээр буруутгаж үүрэг даалгавар биелүүлээгүй гэж үзсэний дотор дараах үүрэг даалгаврыг хамруулсан нь шүүхэд гаргасан хариуцагчийн тайлбарт дурдагджээ. Үүнд, тус аймагт үйл ажиллагаа явуулж буй төсөл хэрэгжүүлэгч нараас байгаль орчны менежментийн төлөвлөгөө тайланг эрх бүхий этгээдээс баталсан журам<sup>11</sup>-д заасан хугацаанд авч хянах, шалгаж дүгнэлт гаргах ажлын хэсгийг ахлан ажиллахдаа хариуцлагагүй ажилласан. Төсөл хэрэгжүүлэгчдээс уг журамд заасан хугацаанд тайланг аваагүй, хугацаанд нь ирүүлэх арга хэмжээг аваагүй, төлөвлөгөөнд тусгагдсан ажил бүрэн хийгдсэн эсэхийг нэг бүрчлэн дүгнээгүй, хавсаргах баримт бичиг дутуу байхад дүгнэлт өгсөн зэргээр үүрэг даалгавар биелүүлээгүй, мэргэжлийн удирдлагаар хангах чиг үүргээ хэрэгжүүлээгүй гэж үзжээ. Эдгээр нь 2017 оны 12 дугаар сарын 20-ны өдрийн дотоод аудитын хяналт шалгалтаар тогтоогдсон байв. Харин А.Г: уг зөрчлүүд өөрөөс нь үл хамаарсан ажил буюу төсөл хэрэгжүүлэгчид төлөвлөгөө, тайлангаа хугацаанд нь ирүүлээгүйтэй холбоотой гэж хариу тайлбарлажээ. Засаг дарга тайланг хүлээн авч биелэлтийг шалгаж, дүгнэлт гаргах ажлын хэсгийг байгуулах, дүгнэлтийг 12 сарын 01-ний өдрийн дотор ирүүлэх үүрэг тогтоосон захирамж гаргасан бөгөөд ажлын хэсгийг

---

<sup>11</sup> Салбарын сайдын 2014 оны А/05 дугаар тушаалаар батлагдсан «Байгаль орчны менежментийн төлөвлөгөө боловсруулах, хянан батлах, тайлагнах журам»

аймгийн БОАЖГ-ын дарга А.Г ахалсан байжээ. Ажлын хэсгийн үйл ажиллагаанд гарсан дутагдал, доголдлыг бүхэлдээ ажлын хэсгийг ахалж байсан А.Г-ийн албан үүргээ биелүүлээгүйтэй холбоотой гэж Засаг дарга үзэн Төрийн албаны тухай хууль (2002 он)-ийн 26 дугаар зүйлийн 26.1.2-т заасан сахилгын шийтгэл ногдуулсныг тэрээр үл зөвшөөрч А.Г анхан шатны шүүхэд хандсан, шүүх түүний нэхэмжлэлийг хэрэгсэхгүй болгож шийдвэрлэжээ. Харин давж заалдах шатны шүүх уг шийдвэрийг хүчингүй болгон нэхэмжлэлийг хангажээ. Хяналтын шатны шүүх анхан ба давж заалдах шатны шүүх хуулийг буруу тайлбарласан гэж дүгнэсэн байна. Уг дүгнэлтэд маргаан бүхий актад дурдагдсан зөрчлүүд нь БОАЖГ-ын даргад хуулиар болон албан тушаалын тодорхойлолтод тусгагдсан чиг үүрэгт шууд хамааралтай. Энэ талаар анхан шатны шүүхийн дүгнэлт зөв, харин давж заалдах шатны шүүхээс маргаан бүхий акт «өгөгдсөн үүргийг биелүүлээгүй» гэх үндэслэлээр гаргасан байхад «албан үүргээ хангалттай биелүүлсэн эсэх»-тэй холбон авч үзээд тайланг хүлээн авч ямар нэг хэмжээгээр дүгнэсэн. Иймд сахилгын зөрчил гаргаагүй гэсэн буруу дүгнэлт хийсэн гэх дүгнэлт бүхий шийдвэрийг хяналтын шатны шүүх гаргасан байв<sup>12</sup>. Энэ маргааны талаар хяналтын шатны шүүхийн тайлбар, дүгнэлтээс үзвэл төрийн жинхэнэ албан хаагчийн хүлээх албан үүрэг нь албан тушаалын тодорхойлолт, салбарын хууль тогтоомж төдийгүй эрхэлж буй албан тушаалын чиг үүргийн хүрээнд тухайн тохиолдолд эрх бүхий этгээдээс өгч буй хуульд нийцсэн агуулга бүхий үүрэг даалгаврыг зэрэг багтаасан өргөн хүрээтэй ойлголт гэж болно. Үүнээс үндэслэн албан үүргээ хангалтгүй биелүүлсэн гэх тохиолдолд зөвхөн албан тушаалын тодорхойлолтын хүрээгээр хүлээх албан үүргийг тогтоох нь учир дутагдалтай болохыг шүүгчид нийтээрээ анхаарвал зохино.

---

Яамны Төрийн нарийн бичгийн даргын үүргийг түр орлон гүйцэтгэгчийн 2018 оны 6 дугаар сарын 08-ны өдрийн Б/201 дүгээр тушаалыг хүчингүй болгож сайдын багцын тооцооны нягтлан бодогчийн ажилд эгүүлэн тогтоолгохоор Захиргааны хэргийн анхан шатны шүүхэд хандсан Э-ийн нэхэмжлэлийг авч үзье.

---

<sup>12</sup> Улсын дээд шүүхийн 2018 оны 11 дүгээр сарын 07-ны өдрийн 440 дүгээр тогтоол

Захиргааны хэргийг хянан шийдвэрлэсэн гурван шатны шүүхийн шийдвэрүүдэд Э-г төрийн албанаас халсан тухай маргаан бүхий захиргааны актын хууль зүйн үндэслэлийн талаар дараах дүгнэлт тусгагджээ. Үүнд Э нь ажлын байрны тодорхойлолтод заагдсан үндсэн чиг үүрэг болох 2017 оны санхүүгийн тайланг зөрүүтэй тайлагнасан, анхан шатны баримтыг бүрэн бүрдүүлээгүй шаардлагатай баримт мэдээг Үндэсний аудитын газарт гаргаж өгөөгүйгээс санхүүгийн тайлангийн аудитыг гүйцэтгэхэд удаа дараа хүндрэл учруулсан гэх үндэслэлээр Төрийн албаны тухай хуулийн 25 дугаар зүйлийн 25.1.1 «хуульд өөрөөр заагаагүй бол удаа дараа (2 ба түүнээс дээш) албан үүргээ хангалтгүй биелүүлсэн» гэж заасныг үндэслэн үүрэгт ажлаас нь халсан акт хууль бус байна. Тодруулбал, үндэсний аудитын газраас ирүүлсэн албан шаардлагаар ... нягтлан бодогч (нэхэмжлэгч) ажлаа бүрэн гүйцэтгээгүйгээс тайлан зөрүүтэй гарсан, анхан шатны баримтыг бүрэн бүрдүүлж бэлтгээгүй, шаардлагатай материал мэдээг өгөөгүй зэргээр удаа дараа хүндрэл учруулж байсан нь санхүүгийн тайлангийн «Эрх ба үүрэг» гэсэн батламж ... хангаагүй бөгөөд Нягтлан бодох бүртгэлийн тухай хуулийн 5 дугаар зүйлийн 5.1.4-т заасныг тус тус зөрчсөн тул хариуцлага тооцох албан шаардлагыг аудитын газраас холбогдох яамны Сайд, Төрийн нарийн бичгийн даргад хүргүүлсэн байна. Нэхэмжлэгч нь энэхүү аудитын албан шаардлагатай маргаагүй, мөн хариуцагчийн зүгээс ч «нэхэмжлэгч нь зөрчил гаргасан учир хариуцлага тооцсон» гэсэн утгатай тайлбар гомдол гаргасан байна гэж маргаан бүхий захиргааны актын үндэслэлийн талаар тодорхойлжээ. Шүүхүүд маргаан бүхий захиргааны актыг гаргах болсон бодит нөхцөл нь сайдын багцын нягтлан бодогч Э сахилгын зөрчил гаргасан явдал гэж үзэн энэ тохиолдолд Төрийн албаны тухай хууль (2002 он)-ийн 26 дугаар зүйл дэх сахилгын шийтгэл ногдуулах зохицуулалт хэрэглэгдэх байсан гэж үзжээ. Харин Төрийн албаны тухай хууль (2002 он)-ийн 25 дугаар зүйл дэх төрийн албанаас халах зохицуулалтыг Э-ийн хөдөлмөрийн харилцаанд хэрэглэж захиргааны акт гаргасан нь түүнийг «албан үүргээ хангалтгүй биелүүлсэн» гэж үзсэн хэрэг байв. Хэрэв энэ үндэслэлээр төрийн албанаас халах бол албан үүргээ удаа дараа (2 ба түүнээс дээш) хангалтгүй биелүүлсэн байх нөхцөлийг хууль шаарддаг билээ. Гэтэл

Э-ийн хувьд нэг удаагийн санхүүгийн шалгалтын үеэр ажлаа бүрэн гүйцэтгээгүй, анхан шатны баримтыг бүрэн бүрдүүлж бэлтгээгүй, шаардлагатай материал мэдээг өгөөгүй нь нэхэмжлэгч удаа дараа албан үүргээ биелүүлээгүй гэсэн үндэслэл болохгүйн зэрэгцээ энэ нь төрийн албанаас халах хэмжээний үндэслэл болохгүй талаарх анхан болон давж заалдах шатны шүүхийн дүгнэлт зөв байна гэж хяналтын шатны шүүх 2019 оны 3 сарын 20-ны өдрийн 81 дүгээр тогтоолдоо дүгнэжээ. Ийнхүү захиргааны хэргийн шүүхүүд Төрийн албаны тухай хууль дахь «албан үүргээ удаа дараа (2 ба түүнээс дээш) хангалтгүй биелүүлсэн»-ээр төрийн албанаас халах, сахилгын зөрчил гаргаснаар төрийн албанаас халж шийтгэх гэсэн хоёр төрлийн зохицуулалт хэрэглэгдэх үндэслэлийн ялгаатай шинжүүдийг шийдвэртээ тодорхой тайлбарлаж байгаа нь төрийн албаны практикт ойролцоо, төстэй агуулга бүхий эдгээр зохицуулалтын талаар зөв ойлголт өгч байгаагийн зэрэгцээ нийт шүүхэд ч энэ талаар нэгдсэн практик тогтож байгааг харуулах юм.

Төрийн удирдах албан тушаалтан түүн дотроо санхүүгийн зохих эрх мэдэл бүхий албан тушаалтан нь албан үүргийн хүрээнд удирдлага дор байгаа албан хаагчдынхаа ялангуяа хөрөнгө мөнгө захиран зарцуулах шинжтэй ажил эрхэлдэг нягтлан бодогч зэрэг эсхүл байгууллагын мэдлийн хөрөнгө мөнгөний бүрэн бүтэн байдлыг хариуцах чиг үүрэг бүхий ажил эрхэлдэг албан хаагч (нярав, касс)-ийн албан үүргийн явц, хэрэгжилтэд хяналт тавих, зохицуулж чиглүүлэх чиг үүргийг «албан тушаалын тодорхойлолт» болон холбогдох хууль тогтоомжийн дагуу хүлээдэг онцлогтой билээ. Гэтэл албаны ийм онцлог, чиг үүрэг бүхий албан тушаалтныг албан үүргээ хангалтгүй биелүүлсэн гэж үзэж халсан, түүнд сахилгын шийтгэл ногдуулсныг үл зөвшөөрч үүссэн маргааныг шийдвэрлэсэн шүүхийн зарим шийдвэрт тухайн албан тушаалтны албан үүргийн өмнө дурдсан онцлогийг үл харгалзан, үндэслэл муутай тайлбар дүгнэлт гаргах явдал гарч байна.



---

Сумын ИТХ-ын Тэргүүлэгчдийн нарийн бичгийн даргаар ажиллаж байсан А.Э-г албан үүргээ удаа дараа (2 ба түүнээс дээш удаа) хангалтгүй биелүүлсэн гэж үзээд Төрийн албаны тухай хууль (2002 он)-ийн 25 дугаар зүйлийн 25.1.1, Төсвийн тухай хуулийн 16 дугаар зүйлийн 16.5.2, 16.5.5, 16.5.8 дахь хэсгүүдийг үндэслэн сумын ИТХ-ын 2017 оны 11 дүгээр сарын 20-ны өдрийн 35 дугаар тогтоолоор төрийн албанаас халжээ<sup>13</sup>.

---

Байгууллагынхаа шилэн дансны мэдээллийг цахим сүлжээнд байршуулах үүргээ үл биелүүлж Шилэн дансны тухай хуулийн холбогдох заалтыг зөрчсөн гэж Санхүүгийн хяналт аудитын албаны даргын албан мэдэгдэл ирснийг үндэслэн цалингаас нь суутгах сахилгын шийтгэлийг өмнө нь түүнд ногдуулсан байв. Харин дараа нь байгууллагын зарим эд хөрөнгийг алга болгож үрэгдүүлсэн, хуурамч баримт бүрдүүлж төсвийн хөрөнгөөс мөнгө авсан зэрэг нь хяналтын байгууллагын төлбөрийн акт болон тэндээс ирүүлсэн албан мэдэгдлээр нотлогдсон тул албан үүргээ удаа дараа хангалтгүй биелүүлсэн гэж үзэн төрийн албанд 1 жилийн хугацаанд орох эрхгүйгээр халах шийтгэл ногдуулж энэ тухай дараа нь тогтоол гарчээ. Эдгээрийг эс зөвшөөрч захиргааны хэргийн анхан шатны шүүхэд хандсан А.Э-ийн нэхэмжлэлийг шүүх хянан үзээд хэрэгсэхгүй болгож, харин давж заалдах шатны шүүх нэхэмжлэлийг ханган шийдвэрлэжээ. Ингэхдээ давж заалдах шатны шүүх А.Э-ийн гаргасан зөрчлүүдэд дурдагдсан зүйл нь түүний «албан үүрэгт нь хамааралгүй» гэж үзсэн ажээ. Гэтэл Төсвийн тухай хуулийн 16 дугаар зүйлийн 16.4.14-т ИТХ-ын нарийн бичгийн дарга нь тухайн шатны ИТХ-ын төсвийн шууд захирагч болохыг, Засаг захиргаа, нутаг дэвсгэрийн нэгж, түүний удирдлагын тухай хуулийн 16 дугаар зүйлийн 16.1-д ИТХ-ын Тэргүүлэгчдийн шийдвэрийг үндэслэн хурлын төсвийг Хурлын нарийн бичгийн дарга захиран зарцуулна гэх зэргээр холбогдох хууль тогтоомжид түүний албан тушаалын хүрээнд эрхлэн гүйцэтгэх төсөв хөрөнгө, захиран зарцуулах, зарцуулалтыг зохион байгуулж хяналт тавих чиг үүрэг нэгэнт салбарын хуулиудад тусгагджээ. Харин А.Э нь эдгээр чиг үүргээ удаа

---

<sup>13</sup> Улсын дээд шүүхийн 2018 оны 11 дүгээр сарын 12-ны өдрийн 447 дугаар тогтоол

дараа хангалтгүй биелүүлсэн (өмнө нь цалингаас суутгах сахилгын шийтгэл хүлээж байсан) нь зохих нотлох баримтуудаар тогтоогдсон тул эдгээрийг давж заалдах шатны шүүх дутуу үнэлэн хуулийг буруу тайлбарласан, хариуцагч Төрийн албаны тухай хуулийн 25 дугаар зүйлийг үндэслэсэн байхад «сахилгын шийтгэл» гэж үзэж, энэ хуулийн 26 дугаар зүйлийн 26.4-т заасан «... хугацаа хэтэрсэн ...» гэж дүгнэн, хуулийг буруу тайлбарласан гэж хяналтын шатны шүүх шийдвэртээ дүгнэжээ<sup>14</sup>.

Төрийн удирдах албан тушаалтны эрхлэх албан үүрэг, албаны чиг үүргийн нэг онцлог нь удирдлага дор нь алба хашиж буй төрийн албан хаагчдын үйл ажиллагааг чиглүүлж, зөв зохион байгуулах, хяналт тавих явдал шууд хамаарах тул тэдгээр албан хаагчийн аль нэгний гаргасан албаны алдаа эндэгдэл, зөрчил нь хяналт тавих, чиглүүлэх үүрэг бүхий удирдах албан тушаалтны зөрчил гэж тооцогдох юм. Иймд удирдах албан тушаалтны албан үүргээ хангалтгүй биелүүлсэн, сахилга зөрчсөн гэсэн үндэслэлтэй холбоо бүхий маргааныг шийдвэрлэхэд түүний албан тушаалын албан үүрэг, чиг үүргийн онцлогийг харгалзан үзэж байх нь чухал. Үүнтэй төстэй өөр нэг маргааны шийдвэрлэлтийг авч үзье.

---

Аймгийн Засаг даргын 2017 оны 9 дүгээр сарын 18-ны өдрийн Б/30 дугаартай захирамжийг хүчингүй болгож ажилд эгүүлэн тогтоолгох, ажилгүй байсан хугацааны цалин хөлстэй тэнцэх олговрыг гаргуулж эрүүл мэнд, нийгмийн даатгалын шимтгэл төлүүлж, дэвтэрт зохих бичилт хийлгэхийг даалгах шаардлага бүхий иргэн Т.Ц-ээс үүсгэсэн маргааныг гурван шатны шүүхээр нэхэмжлэлийг бүхэлд нь хангахгүй орхин шийдвэрлэжээ.

---

Т.Ц-г сумын ерөнхий боловсролын сургуулийн захирлаар ажиллаж байхад нь аймгийн Санхүүгийн хяналт, аудитын албанаас шалгалт хийх үед илэрсэн зөрчлүүдэд нь үндэслэн түүнийг Хөдөлмөрийн тухай хуулийн 40 дүгээр зүйлийн 40.1.5, Төсвийн тухай хуулийн 70 дугаар зүйлийн 70.3 зэрэг хуулийг үндэслэн аймгийн Засаг дарга захирамж гарган ажлаас халжээ.

---

<sup>14</sup> Улсын дээд шүүхийн 2018 оны 11 дүгээр сарын 22-ны өдрийн 447 дугаар тогтоол

Т.Ц-г төсвийн шууд захирагчийн хувьд төсвийн зарцуулалтын хүрээнд зөрчил гаргасан, энэ нь Хөдөлмөрийн тухай хуулийн 40 дүгээр зүйлийн 40.1.5 дахь хэсэгт буй мөнгө болон эд хөрөнгө хариуцсан ажилтан ажил олгогчийн итгэлийг алдсан буруутай үйлдэл, эс үйлдэхүй гаргасан нь тогтоогдсон гэх үндэслэлийг бий болгож байна гэж Засаг дарга үзсэн байв. Анхан шатны шүүх Т.Ц-ийн нэхэмжлэлийг хангаж шийдвэрлэснийг давах ба хяналтын шатны шүүхүүд хэвээр үлдээн шийдвэрлэжээ. Энд Т.Ц-ийн нэхэмжлэлийг шүүх яаж шийдвэрлэсэн гэдгийг дурдах нь гол бус, харин маргаан бүхий актын үндэслэл болгосон зарим хуулийн тодорхой зүйл, заалт, хэсгийн хууль зүйн агуулгын талаар шүүхүүдийн шийдвэрт дурдагдсан тайлбар, дүгнэлтийг авч үзье.

Энэ хэргийг шийдвэрлэсэн анхан шатны шүүхийн шийдвэрийг хариуцагчийн давж заалдах гомдлын дагуу хянан хэлэлцээд 2018 оны 9 дүгээр сарын 12-ны өдөр гаргасан 221/МА2018/0503 дугаартай магадлалд аудитын шалгалтаар тогтоогдсон зөрчлүүдийн дийлэнх нь сургуулийн нярав, нягтлан бодогчтой холбоотой гэж дурдсан байв. Хөдөлмөрийн тухай хуулийн 40 дүгээр зүйлийн 40.1.5 дахь хэсэгт тусгагдсан «ажил олгогчийн итгэл алдсан буруутай үйлдэл, эс үйлдэхүйг гаргах» гэсэн үндэслэл хөдөлмөрийн харилцаанд нь хэрэглэгдэх субъект бол нэг талаас мөнгө, эд хөрөнгө захиран зарцуулах эрх бүхий албан тушаалтан, нөгөө талаас тодорхой мөнгө үнэ бүхий зүйлийн бүрэн бүтэн байдлыг хангаж хамгаалах ажил үүргийг ажлын байрны тодорхойлолт болон хөдөлмөрийн гэрээний дагуу хүлээдэг ажилтан билээ.

Дээрх маргаанд «санхүүгийн эрх мэдэл бүхий удирдах албан тушаалтны удирдлагадаа байгаа ажилтан, албан хаагчийн албаны үйл ажиллагаанд хяналт тавих, чиглүүлж удирдах онцлог чиг үүрэгтэй холбоотойгоор тухайн чиг үүргээ сургуулийн захирал Т.Ц хэрэгжүүлээгүй» гэж үзэх үндэстэй. Иймд давж заалдах шатны шүүхийн шийдвэрт дурдагдсан үндэслэл муутай дүгнэлтийн талаар хяналтын шатны шүүх тогтоолдоо: Энэ дүгнэлт нь Төсвийн тухай хуулийн 16 дугаар зүйлийн 16.4.8-д төсвийн бусад байгууллагын дарга (захирал, эрхлэгч) тухайн байгууллагын төсвийн шууд захирагч байхаар заасантай, өөрөөр хэлбэл батлагдсан төсөв, хөтөлбөрийг хэрэгжүүлэх талаар төсвийн ерөнхийлөн захирагчтай

байгуулсан гэрээний хүрээнд төсвийн хөрөнгийг удирдах зарцуулалтад нь хяналт тавьж ажиллах хуулийн зохицуулалттай нийцэхгүй гэж дурдсан байв<sup>15</sup>.

Т.Ц-ийн хэрэгжүүлэх, гүйцэтгэх ёстой байсан үйл ажиллагаа нь түүний мөнгө, эд хөрөнгө захиран зарцуулах эрх мэдэл буюу байгууллагын санхүүгийн үйл ажиллагааны хүрээн дэх эрх мэдэлтэй холбоотой байв. Ингэснээр тэрээр энэхүү эрх мэдлийг өөрөө хэрэгжүүлэхдээ төдийгүй байгууллагын санхүү, мөнгө, эд хөрөнгө хадгалах, хамгаалах чиг үүрэг бүхий бусад ажилтны үйл ажиллагааг хууль тогтоомжийн дагуу зохион байгуулах, удирдах, хянах үүрэгтэй. Уг үүргээ зохистой хэрэгжүүлээгүйгээс эд хөрөнгийн хохирол учирсан, эсхүл хохирол учирч болохуйц нөхцөл бүрдсэн явдал нь мөнгө, эд хөрөнгө захиран зарцуулах эрх мэдэлтэй субъектийн хөдөлмөрийн харилцааг цуцлах үндэслэл байхаар Хөдөлмөрийн тухай хуулийн 40 дүгээр зүйлийн 40.1.5-д заажээ.

Төрийн албан хаагчийг албан үүргээ удаа дараа хангалтгүй биелүүлсэн гэж үзэж төрийн албанаас халах, сахилгын зөрчил гаргасан гэж үзэж төрийн албанаас халах шийтгэл ногдуулах зохицуулалтыг хэрэглэх үндэслэл нь тодорхой байх, тогтоогдсон байх гэсэн шаардлагыг шүүгчид үндсэндээ нэгдсэн байдлаар тавьж хэвшжээ. Төрийн албаны тухай хуульд байгаа албан үүргээ хангалтгүй биелүүлэх, сахилгын зөрчил гаргах гэсэн хууль зүйн ойлголтууд нь төрийн албанаас халах зохицуулалтыг хэрэглэх хууль зүйн үндэслэлүүд юм. Гэхдээ Төрийн албаны тухай хуульд тусгагдсан албан үүргээ хангалтгүй биелүүлсэн, сахилгын зөрчил гаргасан гэх үндэслэлүүд хооронд агуулгын тодорхой үндэс бүхий зааг ялгаа нарийвчлан хуульчлагдаагүй билээ. Үүнээс болж төрийн албаны практик төдийгүй захиргааны шүүхийн практикт ч эдгээр үндэслэлийг хэрэглэх талаар тодорхой нэгдсэн практик тогтох боломжгүй байна. Албан үүргээ хангалтгүй биелүүлэх сахилгын зөрчил гаргах явдал нь төрийн албаны практикт төрийн албан хаагчийн хашиж буй албан тушаал, мэргэшлийн онцлог зэргээс хамаарч олон хэлбэрээр илэрдэг. Энэ нь төрийн алба дотроо

---

<sup>15</sup> Улсын дээд шүүхийн 2018 оны 11 дүгээр сарын 19-ний өдрийн 459 дүгээр тогтоол

олон төрөл, хэсгээс бүрддэгээс үүдэлтэй юм. Түүнчлэн төрийн албан тушаал бүр өөрийн онцлогтой, өөр хоорондоо эрхлэн гүйцэтгэх албан үүрэг, чиг үүргээрээ ялгаатай байдаг нь нөлөөлдөг. Тухайлбал, татварын улсын байцаагчийн эрхлэх албан үүрэгтэйгээ холбоотой гаргаж болзошгүй албаны буюу сахилгын зөрчлүүд нь яамны мэргэжилтний гаргаж болзошгүй сахилгын зөрчлүүд, нэг яамны мэргэжилтний гаргаж болзошгүй зөрчил нөгөө яамны мэргэжилтнийхээс ялгаатай. Үүнтэй адил төрийн албан хаагчийн сахилгын нийтлэг зөрчилд ч олон хэлбэрийн зөрчил багтана. Жишээ нь, ажлын цагтай холбоотой зөрчил гэхэд Хөдөлмөрийн дотоод журмаар тогтоогдсон нэг өдрийн ажлын цаг эхлэх үед ирэхгүй хоцрох, өдрийн завсарлагын цаг эхлээгүй байхад эсхүл ажлын цаг дуусаагүй байхад эрт гарч явах, ээлжийн болон захиргааны, тусгай чөлөө (хүүхэд асрах зэрэг)-ний хугацаа дууссан байхад ажилдаа ирэхгүй байх гэх мэт олон хэлбэрээр ажлын цаг таслалттай холбоотой зөрчил илэрч болдог.

Төрийн албаны тухай хуульд албан үүргээ хангалтгүй биелүүлэх гэсэн ойлголт, Төрийн албаны тухай хууль болон Хөдөлмөрийн тухай хууль дахь сахилгын зөрчил гаргах гэсэн ойлголт нь ерөнхий агуулгыг илэрхийлсэн хууль зүйн ойлголтууд юм. Иймээс албан үүргээ хангалтгүй биелүүлсэн гэх үндэслэл, сахилгын зөрчил гаргасан гэх үндэслэлтэй холбоотой үүссэн маргааныг шүүх шийдвэрлэх үед маргааны нэг тал болох төрийн албан хаагчийн буруутгагдаж буй нөхцөл байдал (гаргасан зөрчил, үүргээ хангалтгүй биелүүлэх гэх мэт) нь сахилгын зөрчил, эсхүл албан үүргээ хангалтгүй биелүүлэхийн аль нь гэдгийг нэг мөр ойлгож хэрэглэхэд хүндрэлтэй байдаг. Гэхдээ албан үүргээ хангалтгүй биелүүлсэн гэх үндэслэлийн агуулгыг Улсын дээд шүүх тайлбарлахдаа ажлын байрны тодорхойлолт, албаны чиг үүрэгт тусгагдсан, хэрэгжүүлбэл зохих үйл ажиллагааг гүйцэтгэсэн боловч чанарын хувьд доголдуулсан, хугацаа хэтрүүлсэн, тогтоосон журмыг зөрчсөн зэргээр зохих ёсоор биелүүлээгүй байх явдал<sup>16</sup> гэсэн байна. Иймд төрийн жинхэнэ албан хаагчийг Төрийн албаны тухай хууль (2002 он)-ийн 25 дугаар зүйлийн 25.1.1 дэх хэсэгт заасан үндэслэлээр төрийн албанаас халах (шинэ хуулийн 47 дугаар зүйл)-даа албан

<sup>16</sup> Улсын дээд шүүхийн 2010 оны 08 дугаар тогтоолын 7 дахь заалт

үүргээ ямар хэмжээнд, яаж гүйцэтгэж байсныг удирдлагын зүгээс тогтоосон эсэхийг шүүх нягтлан хянадаг байна. Мөн уг албан хаагчийг хангалтгүй биелүүлсэн гэж буруутгаж байгаа албан үүрэг нь түүний албан тушаалын тодорхойлолтод төдийгүй үйл ажиллагаанд нь холбогдох хууль, хуульчилсан акт, ажиллаж буй байгууллагынх нь дотоод хэм хэмжээ (Хөдөлмөрийн дотоод журам зэрэг)-нд тусгагдсан бөгөөд зайлшгүй гүйцэтгэвэл зохих албан үүрэг мөн эсэхийг анхаарч шийдвэрлэж байгаа нь судалгаанд хамрагдсан шийдвэрүүдээс харагдаж байна. Иймд «албан үүргээ хангалтгүй биелүүлсэн» гэх үндэслэлийн хууль зүйн агуулгыг Улсын дээд шүүхийн 2010 оны 8 дугаар тогтоолын 7-д тайлбарласнаас илүү өргөн хүрээгээр авч үзэж шүүгчид хэрэглэж байна гэж үзэж болох юм. Ингэж өргөн хүрээгээр авч үзэх нь төрийн албаны практиктай илүү тохирох ач холбогдолтой юм.

Харин Төрийн албаны тухай хууль (2002 он)-ийн зарим зүйл заалтаар (жишээ нь, 19 дүгээр зүйл гэх мэт) төрийн жинхэнэ албан хаагчийн албан үүргийн биелэлтийг түүнтэй төсвийн жил тутам байгуулж тухайн жилдээ 2 удаа тогтоосон журам (энэ нь Төрийн албаны Зөвлөлийн 2007 оны 48 дугаар тогтоолоор батлагдсан «Төрийн албан хаагчийн үйл ажиллагааны үр дүн, мэргэжлийн түвшин, үр дүнгийн гэрээний биелэлтийг дүгнэх журам»)-ын дагуу дүгнэдэг «үр дүнгийн гэрээ»-ний үнэлгээнд тулгуурлаж үнэлж дүгнэхээр хуульчлагдсан байв. Иймд төрийн жинхэнэ албан хаагчийн албан үүргээ хангалттай биелүүлсэн эсэхтэй холбоотой бүхий л маргааныг хянан шийдвэрлэхдээ шүүгчид үр дүнгийн гэрээний үнэлгээ, уг үнэлгээ бодитой эсэхэд анхаарч шийдвэрлэдэг практик тогтжээ. Харин 2019 оны 1 дүгээр сарын 1-ний өдрөөс эхлэн үйлчилж буй хуулиар төрийн албан хаагчийн үйл ажиллагааны үр дүн, мэргэжлийн түвшин болон албан үүргийн гүйцэтгэлийг үр дүнгийн гэрээгээр бус тухайн жилийн гүйцэтгэлийн төлөвлөгөөний биелэлтээр үнэлж байх зохицуулалт тогтоогдсон.

---

Сумын Хөдөлмөр эрхлэлт, халамжийн асуудал хариуцсан мэргэжилтэн Ш.Н-ыг албан үүргээ хангалтгүй биелүүлсэн гэх үндэслэлээр 2018 оны 2 дугаар сарын 26-ны өдрийн Б/06 дугаар тушаалаар халсныг эс зөвшөөрч үүссэн маргааныг хянан шийдвэрлэсэн шүүхийн шийдвэрээс үзвэл, албан үүргээ хангалтгүй биелүүлсэн гэж удирдлагын зүгээс үзсэн түүний албан үүргүүд нь Нийгмийн халамжийн тухай хуулийн шинэчилсэн найруулгын төсөлд санал өгөх, үр дүнгийн гэрээний биелэлт, тайланг хугацаанд нь ирүүлэх гэсэн үүргүүд байжээ<sup>17</sup>.

---

Эдгээрээс хуулийн төсөлд санал өгөх үүрэг нь албан тушаалын тодорхойлолтод тусгагдах боломжгүй харин тухайн тохиолдолд удирдлагаас эрхэлж байгаа албан тушаалын үйл ажиллагаатай нь холбоотой гэж үзэж Ш.Н-д даалгасан үүрэг гэж үзвэл илүү тохирох юм. Харин үр дүнгийн гэрээний биелэлт, тайланг тогтоосон хугацаанд хүргүүлэх нь тусгай журам буюу хуульчилсан актаар хүлээх үүрэг. Гэхдээ аль аль нь Ш.Н-ийн хувьд албан үүрэг гэж тооцогдоно.

Шийдвэрүүдийг судлах явцад ажиглагдсан анхаарал татаж буй нэг асуудал бол төрийн албан хаагчийн сахилгын зөрчилтэй холбоотой маргааныг шийдвэрлэх үедээ зарим шүүгч сахилгын зөрчлийн эцэст заавал бодит хохирол буюу эд хөрөнгийн хохирол учирсан байх ёстой гэж үзэх буруу ойлголттой байгаа явдал юм. Төрийн албан хаагч сахилгын зөрчил гаргахад төрийн албан үүргийг биелүүлэх журамлагдаж зохицуулагдсан үйл явц, албан үүргээ хэрэгжүүлэх горим, стандарт, журмыг тогтоож буй хууль тогтоомж, дотоод хэм хэмжээний агуулга хөндөгдөх болон тогтоогдсон горим журам зөрчигдөнө. Энэ нь сахилгын зөрчлийн улмаас бий болох сөрөг үр дагавар юм. Харин сахилгын зөрчлийн улмаас зайлшгүй бодит хохирол буюу нийтийн өмч эд хөрөнгө дутсан, алдагдсан үрэгдсэн, гэмтсэн, чанар алдагдсан зэрэг эд хөрөнгийн бодит үр дагавар бий болох шаардлагагүй, үүгээрээ эд хөрөнгийн зөрчлөөс сахилгын зөрчлийн ялгаа илэрхийлэгддэг.

Шүүх албан үүргээ зохих ёсоор биелүүлээгүй болон сахилгын

---

<sup>17</sup> Улсын дээд шүүхийн 2018 оны 11 дүгээр сарын 28-ны өдрийн 477 дугаар тогтоол

зөрчил гаргасан гэх үндэслэлээр төрийн албанаас халагдсантай холбоотой маргааныг шийдвэрлэхдээ үндэслэл муутай дүгнэлт, тайлбар тусгасан тохиолдол ажиглагдав. Өөрөөр хэлбэл, сахилгын зөрчил гаргаснаар эд хөрөнгийн хохирлыг байгууллагадаа бий болгосон мэт ойлголт төрүүлэхээр утга бүхий тайлбар агуулсан шийдвэр байна.

Сумын хөдөлмөр эрхлэлт, халамжийн асуудал хариуцсан мэргэжилтнээр ажиллаж байгаад удаа дараа (2 ба түүнээс дээш) албан үүргээ хангалтгүй биелүүлсэн гэх үндэслэлээр төрийн албанаас халагдсан Ш.Н-ийн албан тушаалдаа эгүүлэн тогтоолгох, газрын даргын тушаалыг хүчингүйд тооцуулах зэрэг шаардлага бүхий нэхэмжлэлийг шийдвэрлэсэн шүүхийн шийдвэр дэх зарим тайлбар, дүгнэлтийг жишээ болгоё.

Захиргааны хэргийн анхан шатны шүүх энэ маргааныг шийдвэрлээд гаргасан шийдвэртээ хариуцагчийн зүгээс нэхэмжлэгчийг буруутгаад байгаа зарим зөрчил буюу биелүүлээгүй гэх зарим албан үүргийг нэхэмжлэгч Ш.Н нь хугацаандаа гүйцэтгээгүйгээс байгууллагад ямар хохирол учирсан нь тодорхойгүй, энэ талаар хариуцагч шалгаагүй гэсэн утгатай дүгнэлтийг тусгажээ. Үүнийг шүүх төрийн албан хаагч албан үүргээ хангалтгүй биелүүлсэн тохиолдолд ямар нэг эд хөрөнгийн шинжтэй бодит хохирол бий болсон байх ёстой гэсэн утгыг илэрхийлсэн гэж үзэхээр байна. Гэвч анхан шатны шүүхийн шийдвэр дэх энэ буруу дүгнэлтийн талаар хяналтын шатны шүүх хариуцагчийн гомдлоор хэргийг хянаад гаргасан тогтоолдоо ямар нэг дүгнэлт, тайлбар хийгээгүй байна<sup>18</sup>. Шүүхийн шийдвэр нь зөрчигдсөн буюу маргаантай эрхийг сэргээх, түүнийг зохих ёсоор хэрэгжүүлэх боломжийг бүрдүүлэхээс гадна хэрэг хянан шийдвэрлэх ажиллагааны оролцогч болон нийт иргэдэд хүмүүжлийн үр нөлөө үзүүлэх зорилго<sup>19</sup> агуулах учир ач холбогдолтой талаасаа өмнөх шатны шүүхийн шийдвэр дэх хууль хэрэглээний алдаатай, буруу тайлбар, дүгнэлтийг дараагийн шүүх засаж, залруулж байх шаардлагатай. Шүүхийн шийдвэрт дурдагдсан үндэслэлгүй тайлбар дүгнэлтээс нийгэмд буруу ойлголт төрөх, хууль хэрэглээний буруу

<sup>18</sup> Улсын дээд шүүхийн 2018 оны 477 дугаар тогтоол

<sup>19</sup> Д.Хуяг, Иргэний хэргийн шүүхийн шийдвэр, түүнд тавигдах шаардлага. Эрх зүй сэтгүүл 1-2/2010 (18-19), 72 дахь тал



практик тогтох эрсдэл гарч болох юм.

Өмнө жишээ болгосон маргааны хариуцагч тал хяналтын журмаар гаргасан гомдолдоо «... хяналтад байгаа ахмад настан, хөгжлийн бэрхшээлтэй иргэдэд нөхцөл байдлын үнэлгээ хийж, тайлан ирүүлэх үүргийг хугацаандаа гүйцэтгээгүйгээс байгууллагад ямар хохирол учирсан нь тодорхойгүй байна. Энэ талаар хариуцагч шалгаагүй хэмээн ажилтны албан үүргээ тогтоосон хугацаанд гүйцэтгээгүй, ажлын хариуцлага алдсан буруутай үйлдлийг байгууллагад хохирол учраагүй байна гэж зөвтгөн ажил олгогчид хохирол учраагүй бол ажилтан үүргээ зөрчсөн гэж үзэхгүй мэт тайлбарлаж байгаа нь хэт нэг талыг барьсан үндэслэлгүй дүгнэлт» гэсэн байв. Гэхдээ хяналтын шатны шүүх энэ талаар ямар нэг тайлбар тогтоолдоо огт дурдаагүй.

«... Шүүх нь хуулийг хэрэглэн эцсийн шийдлийг гаргах үндсэн субъект, хуулийн бодлогын гол илэрхийлэл<sup>20</sup>, ... шүүхийн шатлан захирах тогтолцоотой улсын хувьд Улсын дээд шүүхийн шийдвэр бусад шатны шүүхэд үлгэр болдог объектив хүчин зүйл»<sup>21</sup> гэж үздэг. Анхан ба давж заалдах шатны шүүхүүдийн шийдвэр үндэслэлтэй боловч хариуцагчаас хяналтын шатны шүүхээр хянуулахаар гаргасан гомдолдоо дурдсан үндэслэл бүрийг нягтлан тодорхойлж, тайлбарыг тогтоолдоо дурдах нь гомдлыг бүрэн дүүрэн хянаж барагдуулахад нэн ач холбогдолтой. Түүнчлэн, цаашид шүүхүүдэд хууль хэрэглээний зөв ойлголт хэвшил тогтоход мөн шүүхүүдийн шийдвэр дэх эргэлзээ бүхий (ялангуяа хуулийн агуулга, хэрэглээний талаас) үндэслэл муутай тайлбар, дүгнэлтийг засаж залруулахад тустай юм.

Эндээс дүгнэвэл, аль ч шатны шүүхийн шийдвэрт дурдагдаж тусгагдсан дүгнэлт, хууль хэрэглээний шинжтэй тайлбар нь үндэслэлтэй байх ёстой. Мөн хууль хэрэглээний талаарх шүүхийн шийдвэрүүд дэх алдаатай тайлбар дүгнэлтийг дээд шатны, тэр дундаа Улсын дээд шүүх тухай бүр засаж залруулах замаар шүүн таслах ажиллагаанд төдийгүй нийгэмд хууль хэрэглээний нэгдсэн практик тогтоох бололцоотой. Зарим үед анхан болон давж заалдах шатны шүүхүүдийн шийдвэрт алдаатай, үндэслэл муутай тайлбар,

<sup>20</sup> Д.Баярсайхан, Эрх зүйн онол, V хэвлэл, УБ, 2018 он, 186 дахь тал

<sup>21</sup> Д.Гүнбилэг, Жишгийн эрх зүй, УБ, 2008 он, 143 дахь тал

дүгнэлт тусгагдсан байгааг хяналтын шатны шүүх заавал засаж байх шаардлагатай.

Ш.Н-ийн нэхэмжлэл бүхий маргааны хувьд хяналтын шатны шүүх, анхан ба давж заалдах шатны шүүхүүд хуулиар тогтоосон хэрэг хянан шийдвэрлэх ажиллагааны журам зөрчөөгүй бөгөөд хэрэглэвэл зохих Төрийн албаны тухай хуулийн холбогдох заалтуудыг зөв тайлбарлан хэрэглэсэн гэж үзэн хяналтын журмаар хариуцагч талын гаргасан гомдлыг хэрэгсэхгүй болгон шийдвэрлэжээ<sup>22</sup>. Ш.Н-ийн нэхэмжлэлийг хянан шийдвэрлээд анхан шатны шүүхээс гаргасан шийдвэрт дурдагдсан «сахилгын зөрчлийн улмаас бодитой хохирол учраагүй» гэх утгатай дүгнэлт нь хэрэггүй өгүүлбэр төдий бус харин сахилгын ба эд хөрөнгийн зөрчлийг өөр хооронд нь хольж хутган хэрэглэхэд хүргэсэн хууль хэрэглээний шинжтэй буруу ойлголтыг шүүхийн практикт ч, нийгэмд ч бий болгоход нөлөөлж болохуйц алдаатай дүгнэлт гэж үзэж болно. Иймд дээд шатны шүүх маргааныг шийдвэрлэсэн өмнөх шатны шүүхийн шийдвэр нь шийдлийн хувьд зөв хэдий ч түүнд дурдагдаж буй хууль хэрэглээний шинжтэй алдаатай тайлбар, дүгнэлтийг засаж, үндэслэл бүхий тайлбар дүгнэлтийг орхигдуулалгүйгээр шийдвэртээ тусгах шаардлагатай байв.

## 2.2. Сахилгын шийтгэл ногдуулахад баримтлах зарим зарчим

Төрийн албаны тухай хууль (2002 он)-ийн 26 дугаар зүйлийн 26.5 дахь хэсэг дэх нэг төрлийн сахилгын шийтгэлийг давхардуулан ногдуулж болохгүй гэсэн заалт нь Хөдөлмөрийн тухай хууль (1999 он)-ийн 131 дүгээр зүйлийн 131.3-т сахилгын нэг зөрчилд сахилгын шийтгэлийн хэлбэрүүдийг давхардуулан ногдуулж болохгүй гэсэнтэй адил агуулгатай утга санааг илэрхийлж байгаа билээ. Эдгээр нь сахилгын нэг зөрчил гаргасан ажилтан буюу албан хаагчид эрх бүхий этгээд (дарга, захирал, эрхлэгч) нь сахилгын нэг л хэлбэрийн шийтгэлийг ногдуулна гэсэн шийтгэл ногдуулах зарчмыг хуульчлан зааж байна.

<sup>22</sup> Улсын дээд шүүхийн 2018 оны 11 дүгээр сарын 28-ны өдрийн 477 дугаар тогтоол

Дашрамд дурдахад, Төрийн албаны тухай хуулийн 26 дугаар зүйлийн 26.5 дахь хэсгийн заалт нь хэлний найруулга талаасаа агуулга нь зөв томъёологдож илэрхийлэгдэж чадаагүй, ойлгомжгүй байсныг шинэ хуулийн 48 дугаар зүйлийн 48.5-д: Сахилгын шийтгэлийг давхардуулан ногдуулахыг хориглоно гэж томъёологдон орсон. Гэхдээ энэ томъёолол ч бас уг заалтынхаа агуулгыг бүрэн дүүрэн илэрхийлэхэд учир дутагдалтай гэж үзэх үндэстэй. Шийтгэлийг давхардуулан ногдуулахыг хориглосон заалтын хэнд, ямар тохиолдолд энэ хориглолт үйлчлэх вэ? гэдгээ тодорхой томъёолж хуульд тусгаагүй явдал нь иргэд, албан тушаалтан төдийгүй эрх зүйн боловсролтой болон хуульч мэргэжилтэй хүн ч буруу ойлгож болохоор байна. Иймд «Сахилгын нэг зөрчил гаргасан ажилтан, албан хаагчид сахилгын шийтгэлийн хэлбэрийг давхардуулан ногдуулж болохгүй» гэж утга агуулгыг тодорхой болгон хуульд тусгавал илүү оновчтой, хууль хэрэглээний практикт уг заалтыг хэрэглэхэд дөхөмтэй болох юм.

---

Сумын ерөнхий боловсролын сургуулийн захирал Т.Ц-ээс аймгийн Засаг даргад холбогдуулж гаргасан ажлаас халсан тухай Б/30 дугаар захирамжийг хүчингүй болгож ажилд эгүүлэн томилох, ажилгүй байсан хугацааны цалин хөлстэй тэнцэх олговор гаргуулах үндсэн шаардлага бүхий нэхэмжлэлээр үүссэн маргааныг хянан хэлэлцэх үед нэхэмжлэгчийн гаргасан сахилгын нэг зөрчилд сахилгын хэлбэрийн хоёр шийтгэл ногдуулсан эсэх асуудал хөндөгджээ.

---

Аймгийн Засаг дарга 2017 оны 6 дугаар сарын 08-ны өдрийн А/288 дугаар захирамжийн 2 дахь заалтад дурдагдсан Т.Ц нь «Төсвийн тухай хууль болон бусад хууль журмыг зөрчсөн нь хяналт шалгалтын байгууллагын шалгалтаар илэрч сахилга, хариуцлага алдсан, 2016 оны жилийн эцсийн санхүүгийн аудитын тайлангаар «хязгаарлалттай» гэсэн дүгнэлттэй гарсан гэх зөрчил нь Үндэсний аудитын газраас өмнө нь нэгэнт шалгасан шалгалтаар тогтоогдсон, үүнд нь Т.Ц-ийн албан тушаалын цалингаас 1 сарын хугацаагаар 20 хувиар бууруулах сахилгын шийтгэл хүлээж байсан нь хавтаст хэрэгт цугларсан нотлох баримтаар нотлогдож байв. Гэтэл Үндэсний аудитын газраас өмнө нь хийсэн шалгалтад хамрагдсан санхүүгийн

үйл ажиллагааг аймгийн Засаг даргын дэргэдэх Санхүүгийн хяналт, аудитын алба дахин шалгаж «хангалтгүй» гэсэн дүгнэлт гарсныг үндэслэн Засаг дарга Т.Ц-г захирлын ажлаас халах шийдвэр гаргажээ. Хариуцагчийн зүгээс уг хоёр шалгалт нь төлөвлөгөө, хүрээ, зорилгоороо өөр өөр гэж маргасан боловч давж заалдах шатны шүүх эдгээр шалгалтад хамрагдсан үйл ажиллагаа нь санхүүгийн нэг л үйл ажиллагаа байсан гэдгийг тогтоон нэхэмжлэгчийг ажлаас халсан нь нэг зөрчилд хоёр дахь удаа хариуцлага хүлээлгэсэн шинжтэй болсон хэмээн магадлалдаа дүгнэсэн байв. Улмаар Улсын дээд шүүхээс гаргасан хяналтын тогтоолд: давж заалдах шатны шүүхийн энэ дүгнэлт нь Төрийн албаны тухай хуулийн 26 дугаар зүйлийн 26.5-д «Нэг төрлийн сахилгын шийтгэлийг давхардуулан ноогдуулж болохгүй» гэж заасантай нийцжээ гэсэн байна<sup>23</sup>.

Сахилгын шийтгэл ногдуулахад баримтлах зарчмын хувьд Улсын Дээд шүүхийн уг тогтоолын дүгнэлт нь зөв хэдий ч сургуулийн захирал Т.Ц-г ажлаас халсан захирамжид үндэслэл болгосон зарим хууль нь оновчгүй, хэрэглэвэл зохих хуулийг хэрэглээгүй байгаа талаар шүүхийн шийдвэрүүд хөндөж дурдаагүй, энэ талаар дүгнэлт хийгээгүйд шүүмжлэлтэй хандвал зохино. Учир нь, ерөнхий боловсролын сургуулийн захирал нь төрийн үйлчилгээний албан хаагч юм. Төрийн албаны тухай хууль (2002 он)-ийн 9 дүгээр зүйлийн 9.1.2 болон шинэ хуулийн 14 дүгээр зүйлийн 14.1.2-т: Боловсрол ... зэрэг улсын төсвөөс санхүүждэг төрийн үйлчилгээний байгууллагын дарга, захирал, албан тушаалыг төрийн үйлчилгээний албан тушаал гэж заасан. Үүний зэрэгцээ өмнөх хуулийн 11 дүгээр зүйлийн 11.5, шинэ хуулийн 4 дүгээр зүйлийн 4.3 дахь хэсгүүдэд үйлчилгээний албан тушаал эрхэлдэг төрийн албан хаагчийн эрх зүйн байдлыг Хөдөлмөрийн тухай хуулиар тогтоох бөгөөд төрийн үйлчилгээний албан хаагчид ногдуулах ажлаас халах хэлбэрийн сахилгын шийтгэл нь Хөдөлмөрийн тухай хуулийн 40 дүгээр зүйлийн 40.1.4 дэх хэсэгт заасан үндэслэлээр гэрээг цуцлах зохицуулалтаар дамжин хэрэгжих онцлогтой. Иймд тухайн хэргийг захиргааны хэргийн шүүх шийдвэрлэхдээ Төрийн албаны тухай хуулийн 26 дугаар зүйлийн 26.5 дахь заалтын тухай бус, Хөдөлмөрийн тухай хуулийн 131 дүгээр

<sup>23</sup> Улсын дээд шүүхийн 2018 оны 11 дүгээр сарын 19-ний өдрийн 459 дүгээр тогтоол

зүйлийн 131.3, 40 дүгээр зүйлийн 40.1.4 дэх заалтуудыг хэрхэн хэрэглэсэн талаар дүгнэлт, тайлбар хийх байсан.

Төрийн албаны тухай хуулийн 26 дугаар зүйл нь Төрийн жинхэнэ албан хаагчийг төрийн албанаас халах гэсэн гарчигтай, тэгвэл нэхэмжлэгч Т.Ц нь төрийн жинхэнэ албан хаагч бус харин төрийн үйлчилгээний албан хаагч тул Төрийн албаны тухай хуулийн 26 дугаар зүйлд хамаарахгүй субъект юм. Иймд хяналтын шатны шүүхийн тогтоолд давж заалдах шатны шүүхийн магадлал дахь дүгнэлт нь Төрийн албаны тухай хуулийн 26 дугаар зүйлийн 26.5-д заасан «нэг төрлийн сахилгын шийтгэлийг давхардуулан ногдуулж болохгүй» гэснийг бус, Хөдөлмөрийн тухай хуулийн 131 дүгээр зүйлийн 131.3 дахь хэсэгт байгаа: сахилгын нэг зөрчилд сахилгын шийтгэлийн хэлбэрүүдийг давхардуулан ногдуулж болохгүй гэсэн заалтад нийцэж байна гэж дүгнэсэн бол хууль хэрэглээний талаас илүү оновчтой болох байв.

---

... аймгийн нэгэн сумын «Б» тосгоны сургуулийн захирал Б.Б-г ажлаас халсантай холбоотой үүссэн маргааныг хянан шийдвэрлэхдээ шүүхүүд түүнд ногдуулсан сахилгын шийтгэл нь Хөдөлмөрийн тухай хуулийн 131 дүгээр зүйлийн 131.3, Төрийн албаны тухай хууль (2002 он)-ийн 26 дугаар зүйлийн 26.5 дахь хэсгүүдэд дурдагдсан нэг төрлийн сахилгын шийтгэлийг давхардуулан ногдуулахыг хориглосон заалтыг аймгийн Засаг даргын захирамж зөрчсөн эсэх талаарх дүгнэлтийг тус тус шийдвэртээ хөндөж оруулсан байна.

---

Аймгийн Засаг даргын зүгээс захирал Б.Б-г ажлаас халсан тухай захирамжийг гаргах болсон бодит шалтгаан нь тухайн сургуулийн дотуур байрны багш П сурагч зодож хүүхдийн эрх зөрчсөн явдал. Иймд сургуулийн орчинд хүүхдийн эрхийн зөрчил гарахаас урьдчилан сэргийлэх арга хэмжээ авч, хяналт тавих талаар Бага, дунд боловсролын тухай хууль (2002 он)-ийн 20 дугаар зүйлийн 20.2.14, 20.4.15 хэсгийн заалтууд болон Хүүхдийн эрхийн тухай хууль (2016 он)-ийн 7 дугаар зүйлийн 7.1-д буй хүүхэд гэмт хэрэг, зөрчил ... мөлжлөгийн аливаа хэлбэрээс нийгмийн бүх орчинд хамгаалагдах эрхтэй гэсний дагуу хүүхдийн эрхийн зөрчлөөс урьдчилан сэргийлж, хяналт тавих, зохих арга хэмжээ авах үүргээ сургуулийн

удирдлага хэрэгжүүлээгүй гэж үзжээ. Улмаар захирлыг албан үүргээ биелүүлээгүй, сахилгын зөрчил гаргасан гэх үндэслэл бүрдсэн гэж аймгийн Засаг дарга үзэж дээрх шийдвэрийг гаргажээ.

Засаг даргын 2017 оны 9 дүгээр сарын 27-ны өдрийн Б/22 дугаар захирамжийг хүчингүй болгуулж ажилд эгүүлэн тогтоолгох, ажилгүй байсан хугацааны цалинг гаргуулахаар Б.Б-ийн гаргасан нэхэмжлэлийг аймгийн захиргааны хэргийн анхан шатны шүүх хянан шийдвэрлэж гаргасан шийдвэртээ: «сахилгын нэг зөрчилд сахилгын шийтгэлийн хэлбэрүүдийг давхардуулан ногдуулж болохгүй гэсэн зарчмын хүрээнд хүүхэд зодсон дотуур байрны багш П-г тухайн зөрчилдөө сахилгын шийтгэл хүлээсэн байхад энэ зөрчилд нь холбогдуулан сургуулийн захирлыг ажлаас нь чөлөөлөх буюу хариуцлага тооцож байгаа нь үндэслэлгүй байна» гэж Хөдөлмөрийн тухай болон Төрийн албаны тухай хуулийн аль алинд нь адил агуулгаар тусгагдсан нэг төрлийн сахилгын шийтгэлийг давхардуулан ногдуулахыг хориглоно гэсэн заалтыг тайлбарлажээ. Төрийн албаны тухай хуулийн 26 дугаар зүйл, Хөдөлмөрийн тухай хуулийн 131 дүгээр зүйлд тус тус сахилгын шийтгэлийг давхардуулан ногдуулж болохгүй гэсэн заалтын гол агуулга нь албан хаагчийн гаргасан «сахилгын нэг зөрчилд зөвхөн нэг хэлбэрийн шийтгэл ногдуулах юм. Өөрөөр хэлбэл, төрийн албан хаагч гаргасан сахилгын шинжтэй нэг зөрчил (сахилгын зөрчлийн тохиолдол гэсэн үг юм)-д сахилгын шийтгэлийн хэлбэрүүдийн дотроос зөвхөн нэг л хэлбэрийг нь хүлээнэ.

Харин энэ зарчим нь зөвхөн зөрчил гаргагч тодорхой нэг этгээд буюу төрийн нэг албан хаагчийн гаргасан зөрчлийн нэг л тохиолдлыг хамарч хэрэгжихээр хуульд тусгагджээ. Сахилгын зөрчил нь нэг боловч энэ нь хэд хэдэн албан хаагчийн албан үүргээ хангалтгүй биелүүлсэн, хууль тогтоомж зөрчсөн гэм буруутай үйлдэл, эс үйлдэхүйн үр дагавар болж байгаа бол албан хаагч тус бүрийн гэм буруугийн хэмжээнд тохирсон хэлбэрийн сахилгын шийтгэлийг хүлээлгэх бөгөөд үүнийг шийтгэл давхацсан гэж үзэхгүй юм. Б.Б-ийн нэхэмжлэл бүхий захиргааны хэргийн талаар анхан шатны шүүхийн гаргасан шийдвэр дэх «нэг төрлийн зөрчилд давхардсан шийтгэл ногдуулахыг хориглох тухай» заалтын талаарх тайлбарыг зөвтгөх аргагүй. Энэ маргааныг шийдвэрлэсэн анхан ба давж заалдах шатны шүүхийн шийдвэрүүдийг хянаад Улсын дээд шүүхээс гаргасан

тогтоолдоо «сахилгын шийтгэлийг давхардуулан ногдуулахыг хориглоно гэсэн заалтын зорилго нь зөрчил гаргасан этгээдэд тухайн зөрчилд нь нэгээс илүүгүй шийтгэл хүлээлгэхгүй» байхад чиглэгдэнэ. Гэтэл шүүх зөрчил гаргасан П-д хариуцлага тооцсон байхад нэхэмжлэгчид уг зөрчилтэй холбогдуулан хариуцлага хүлээлгэсэн нь буруу гэсэн агуулгаар хуулийг арга зүйн үүднээс үндэс муутай, буруу тайлбарласан байсныг засаж тайлбарлажээ<sup>24</sup>.

---

Сумын ИТХ-ын тэргүүлэгчдийн нарийн бичгийн даргаар ажиллаж байсан А.Д-г хурлын дарга Төрийн албаны тухай хууль (2002 он)-ийн 15 дугаар зүйлийн 15.1.2 дахь заалтыг ноцтой зөрчиж сумын Төлөөлөгчдийн хуралдааныг хууль бусаар зохион байгуулж сумын иргэдийн Хурлын дарга болон Тэргүүлэгчдийг хууль бусаар огцруулж, орон нутгийн өөрөө удирдах ёсны байгууллагын дэг ёсыг алдагдуулсан, ажлын байрны тодорхойлолтод заасан зарим үүргээ биелүүлээгүй зэрэг шалтгаанаар ажлаас чөлөөлжээ. Үүнийг эс зөвшөөрч А.Д-ийн гаргасан гомдол захиргааны хэргийн гурван шатны шүүхээр хянан шийдвэрлэгдсэн.

---

Шүүх А.Д-ын нэхэмжлэлийг хангаж шийдвэрлэхдээ Хурлын даргын гаргасан маргаан бүхий захиргааны акт нь А.Д-г «ажлаас чөлөөлөх» гэсэн атлаа уг актын агуулга нь А.Д-г төрийн албанд орох эрхгүйгээр ажлаас халж, сахилгын шийтгэл ногдуулсан утга агуулгын алдаатай байв. Төрийн жинхэнэ албан хаагчийг чөлөөлөх үндэслэл, түүнд сахилгын шийтгэл ногдуулж халах үндэслэл нь өөр хоорондоо ялгаатай, өөр өөр тохиолдолд хэрэглэгддэг шийтгэлийн хэлбэр юм. Ажлаас чөлөөлөх болон ажлаас халах шийдвэрийг нэг зэрэг гаргах эрх зүйн үндэслэлгүй гэж хяналтын шатны шүүх тогтоолдоо тайлбарлажээ. Үүний сацуу хариуцагчаас буруутгаж гаргасан шийдвэртээ А.Д-гийн гаргасан зөрчлийг дурдсанаас үзэхэд хуралдааны бэлтгэл хангах, зохион байгуулах үүргээ хангалтгүй биелүүлсэн гэх эс үйлдэхүй нь түүний албан тушаалын тодорхойлолтын хүрээнд хамаарах үүрэг бөгөөд энэ үүргээ хангалтгүй биелүүлсэн нь тогтоогдсон, гэхдээ уг зөрчилд нь түүнийг

---

<sup>24</sup> Улсын дээд шүүхийн 2018 оны 2 дугаар сарын 12-ны өдрийн 69 дүгээр тогтоол

төрийн албанд 1 жилийн хугацаанд эргэж орох эрхгүйгээр халсан нь гаргасан зөрчил, оноосон шийтгэл хоорондоо тохирохгүй байгааг харуулна. Энэ тухай хяналтын шатны шүүх 2018 оны 12 дугаар сарын 10-ны өдрийн 491 дүгээр тогтоолдоо «... төрийн албанд 1 жилийн хугацаанд эргэж орох эрхгүйгээр халагдах хэмжээний ноцтой зөрчил гаргаагүй байна» гэж дурджээ.

Энэ шүүхийн шийдвэрт хуулиар төрийн албанд тодорхой хугацаанд эргэж орох эрхгүйгээр ажлаас халах гэдэг нь ажлаас халах шийтгэлтэй харьцуулахад илүү хүнд шийтгэл болох тул тухайн шийтгэл нь иргэний эрхийг дордуулсан эсэхэд анхаарсан. Түүнчлэн хэрэв хариуцагч нь «тодорхой хугацаанд төрийн албанд эргэж орох эрхгүйгээр ажлаас халаагүй» харин энгийн «ажлаас халах» тушаал гаргасан бол шүүхийн зүгээс магадгүй ажил олгогчийн шийдвэрийг буруутгах боломжгүй байсан гэж үзэхээр байгаа тул энэ шүүхийн шийдвэр нь ажил олгогчид сахилгын шийтгэлийг зөв ногдуулах, тодорхой хугацаанд эргэж орох эрхгүйгээр халах нь илүү хүнд шийтгэл болох талаар дүгнэлт хийж буй хөдөлмөрийн эрх зүйн талаас чухал, ажил олгогчийн хувьд сургамжтай шийдвэр болжээ. «Ажлаас халах» нь сахилгын шийтгэлийн нэг төрөл болохын хувьд сахилгын шийтгэлгүйд тооцох хуульд заасан хугацаа нь 1 жил байх тул энэ хугацаа өнгөрмөгц «сахилгын шийтгэлгүйд тооцогдох зарчим үйлчилнэ. Төрийн албанд тодорхой хугацаанд орох эрхгүйгээр ажлаас халах» шийтгэлийн хувьд энэ хугацаа 1 жилээс дээш байх тохиолдолд илүү хүнд шийтгэл юм.

### **2.3. Сахилгын шийтгэл ногдуулах хөөн хэлэлцэх хугацаа**

Төрийн албан хаагчийг сахилгын шийтгэлээр төрийн албанаас халсан маргааныг шийдвэрлэхдээ Төрийн албаны тухай хууль болон Хөдөлмөрийн тухай хуулиар тогтоосон шийтгэл ногдуулах хөөн хэлэлцэх хугацааны хэрэглээнд шүүх зайлшгүй анхаарч үзэх шаардлага гардаг. Төрийн албаны тухай хууль (2002 он)-ийн 26 дугаар зүйлийн 26.4, Хөдөлмөрийн тухай хууль (1999 он)-ийн 131 дүгээр зүйлийн 131.2 дахь хэсгүүдэд тус тус сахилгын шийтгэл ногдуулах хугацааг тогтоож өгчээ. Төрийн албаны тухай хууль (2017 он)-ийн 48 дугаар зүйлийн 48.4 дэх хэсэгт мөн хугацааг тогтоож өгсөн. Гэхдээ энэ хугацаа нь өмнөх хуульд байсан хугацаатай



харьцуулбал үргэлжлэлийн хувьд нэмсэн буюу урт хугацаатай болгосон ялгаа байна.

Сахилгын шийтгэл ногдуулах хугацаа нь нэхэмжлэгч шүүхэд нэхэмжлэл гаргах хугацаанд ч шууд нөлөөлдөг. Шүүхээр шийдвэрлэсэн маргааны дотор дээрх хугацааг тоолж хэрэглэх талаар талууд хоорондоо маргасан, нэхэмжлэл болон хариуцагчийн тайлбарт өөр өөрөөр дурдагдсан байх тохиолдол гарч байв. Энэ үед шүүх тухайн асуудлаар шийдвэртээ дурдаж тайлбарлах, дүгнэлт хийх шаардлага гардаг. Эдгээрээс хуулиар тогтоосон сахилгын шийтгэл ногдуулах хугацааны хувьд ганц нэг тохиолдлыг эс тооцвол шүүхүүдэд үндсэндээ нэгдсэн практик тогтож байна.

---

Нэхэмжлэгч А.Г-ын аймгийн Засаг даргад холбогдуулж гаргасан нэхэмжлэлтэй маргааныг шийдвэрлэсэн шүүхүүд гомдол гаргах хугацааг өөр өөрөөр үзэж тайлбарлажээ. Аймгийн Засаг дарга А.Г-д сахилгын шийтгэл ногдуулах тухай 2017 оны 12 дугаар сарын 20-ны өдрийн Б/46, 2018 оны 01 дүгээр сарын 26-ны өдөр Б/02 дугаартай захирамжийг тус тус гарган, шийтгэл ногдуулсныг эс зөвшөөрч тэрээр шүүхэд ханджээ.

---

Хариуцагч хяналтын журмаар гаргасан гомдлынхоо нэг үндэслэл болгож нэхэмжлэгч А.Г-г шүүхэд гомдол гаргах хөөн хэлэлцэх хугацаа нь хэтэрсэн байхад анхан ба давж заалдах шатны шүүх түүний нэхэмжлэлийг хүлээн авч шийдвэрлэсэн гэсэн байв. Хяналтын шатны шүүхийн тогтоолын агуулгаас үзвэл, нэхэмжлэгч А.Г нь түүнд цалин бууруулах сахилгын шийтгэл хүлээлгэсэн тухай 2017 оны 12 дугаар сарын 20-ны өдрийн Б/46 дугаар захирамжийг 12 дугаар сарын 26-ны өдөр хүлээн авсан ажээ. Харин сүүлийн буюу 2018 оны 1 дүгээр сарын 26-ны өдрийн Б/02 дугаартай захирамжийг 1 сарын 26-ны өдөр авснаар уг хоёр захирамжийг нэгтгэн хүчингүйд тооцуулахаар захиргааны хэргийн шүүхэд хандан гомдол гаргасныг анхан ба давж заалдах шатны шүүхүүд «гомдол гаргах хугацаа дуусаагүй буюу дуусах өдөр нь дахин сахилгын шийтгэл ногдуулсантай холбоотой уг 2 захирамжийг эс зөвшөөрч хамтад нь хандсаныг хугацаа хэтрүүлсэн гэж үзэхээргүй байна» гэж дүгнэжээ.

Харин хяналтын шатны шүүх 2018 оны 11 дүгээр сарын 07-ны

өдөр гаргасан 440 дүгээр тогтоолдоо дээрх дүгнэлтийг «... хуулийг буруу тайлбарласан, гомдол гаргах хугацааг буруу тооцсон, сахилгын шийтгэл тус бүр нь өөр үндэслэлтэй, тус тусдаа үр дагавар агуулсан, бие даасан захиргааны акт тул захирамж тус бүрд хугацааг тоолох ёстой» гэсэн утгаар хуулийн үндэслэл бүхий тайлбар өгчээ.

#### **2.4. Сахилгын шийтгэлийг эрх бүхий этгээд ногдуулах зарчим**

Сахилгын шийтгэл ногдуулах зохицуулалтыг хэрэглэхэд шийтгэл ногдуулах эрх бүхий этгээдийг зөв тогтоох явдал чухал. Сахилгын шийтгэл ногдуулах эрхтэй этгээдийн талаар Төрийн албаны тухай хууль (2002 он)-ийн 26 дугаар зүйлийн 26.3 дахь хэсэгт Төрийн жинхэнэ албан хаагчид түүнийг томилсон төрийн байгууллагын эрх бүхий албан хаагчийн шийдвэрээр сахилгын шийтгэл ногдуулна гэж, Хөдөлмөрийн тухай хуулийн 131 дүгээр зүйлийн 131.1-д ажил олгогч буюу түүний хууль ёсны төлөөлөгч, эрх олгогдсон албан тушаалтан нь ... сахилгын шийтгэлийг шийдвэр гарган ногдуулна гэж тус тус тодорхойлжээ. Мөн төрийн албан тушаалд томилох, халах, чөлөөлөх тухай шийдвэр гаргах эрх хуульчлагдсан байдаг. Иймд төрийн албан хаагчийг төрийн албанаас халах, сахилгын шийтгэл ногдуулах шийдвэр гаргах эрхийг хуулиар тодорхой этгээдэд олгодог гэж үзэж болно. Төрийн албаны тухай хууль (2017 он)-ийн 48 дугаар зүйлийн 48.3-т төрийн жинхэнэ албан хаагчид түүнийг томилсон эрх бүхий албан тушаалтан, хамтын удирдлага бүхий байгууллага томилсон бол тухайн байгууллагын даргын шийдвэрээр сахилгын шийтгэл ногдуулна гэж илүү дэлгэрүүлж тодорхойлжээ. Төрийн жинхэнэ албан хаагчид сахилгын шийтгэл ногдуулсан шийдвэрийг хүчингүйд тооцуулахаар гаргасан болохыг тогтоон уг шийдвэрийг хууль бус тооцсон тохиолдол байна.

---

Аймгийн Байгаль орчин, аялал жуулчлалын газрын даргад холбогдуулж сумын байгаль хамгаалагчаар ажиллаж байсан Б.И-ийн нэхэмжлэл бүхий захиргааны хэргийн тухайд сахилгын шийтгэл ногдуулах эрхгүй албан тушаалтан түүнийг төрийн албанаас халсан шийдвэр гаргасан тул шийдвэрийг хүчингүйд тооцох, албан тушаалдаа эгүүлэн тогтоолгох гэсэн нэхэмжлэлийн шаардлагыг шүүх хангаж шийдвэрлэжээ.

---

Хяналтын шатны шүүх 2019 оны 5 дугаар сарын 14-нд гаргасан 221 дүгээр тогтоолдоо Нэхэмжлэгч Б.И нь ... аймгийн ... сумын байгаль хамгаалагчаар ажиллаж байсан бөгөөд Байгаль орчин, аялал жуулчлалын газрын даргын 2017 оны 3 дугаар сарын 01-ний өдрийн Б/19 дүгээр тушаалаар «албан үүргээ хангалтгүй биелүүлсэн, ажил тасалсан» гэх үндэслэлээр ажлаас чөлөөлж шийдвэрлэсэн байна. Гэвч хариуцагч БОАЖГ-ын даргад дээрх тушаал гаргах ... эрх хэмжээ хуулиар олгогдоогүй байна гэсэн дүгнэлт хийжээ. Шүүх уг дүгнэлтийг Байгаль орчныг хамгаалах тухай хуулийн 26 дугаар зүйлийн 4 дэх заалтад үндэслэн гаргасан байв. Уг зүйлийн заалтад Байгаль хамгаалагчийг сумын улсын байцаагчийн саналыг харгалзаж, сумын Засаг дарга томилж чөлөөлнө гэжээ. Энэ маргааны хариуцагч тал шүүхэд гаргасан гомдолдоо Б.И нь анх байгаль хамгаалагчаар томилогдохдоо аймгийн БОАЖГ-ын даргын тушаалаар томилогдсон, мөн газраас цалинжуулж, тус байгууллагын баталсан ажлын байрны тодорхойлолт, Хөдөлмөрийн дотоод журамд захирагдан, газрын бүтэц орон тоонд харьяалагдан ажил үүргээ гүйцэтгэж байсан гэж дурджээ. Гурван шатны шүүх гаргасан шийдвэртээ сахилгын шийтгэл ногдуулах эрхгүй этгээд шийдвэр гаргасан гэх үндэслэлээр даргын тушаалыг «илт хууль бус захиргааны акт» гэж хуулийн үндэслэлтэйгээр дүгнэжээ.

### **2.5. Сахилгын шийтгэл нь гаргасан зөрчлийн шинж, үр дагаварт тохирч байх зарчим**

Сахилгын шийтгэл ногдуулах зохицуулалтыг хэрэглэхэд уг шийдвэрийг хэрэгжүүлэх эрх бүхий этгээд гаргасан зөрчилд тохирсон шийтгэл ногдуулах зарчмыг баримтлах нь тэрхүү ногдуулсан шийдвэр хүчин төгөлдөр байхад нөлөөлдөг. Төрийн албаны тухай хууль (2002 он)-ийн 26 дугаар зүйлд энэ зарчим шууд томъёологдон тусаагүй ч 26.2 дахь хэсэг дэх: Энэ зүйлийн 26.1-д заасан сахилгын шийтгэлийг заавал дэс дараалан хэрэглэх шаардлагагүй гэсэн заалт нь гаргасан зөрчилд тохирсон хэлбэрийн сахилгын шийтгэл ногдуулна гэсэн агуулгыг шууд илэрхийлнэ. Үүнээс гадна 26 дугаар зүйлийн 26.1-д энэ хуулийн 13, 15, 40 дүгээр зүйлд заасныг зөрчсөн болон албан үүргээ биелүүлээгүй тохиолдолд тухайн зөрчлийн шинж байдал, түүнийг анх буюу давтан үйлдсэнийг

харгалзан хуульд өөрөөр заагаагүй бол төрийн жинхэнэ албан хаагчид дараах сахилгын шийтгэлийн аль нэгийг ногдуулна гэсэн заалт ч зөрчлийн шинж байдал болон зөрчил гаргагчийн хувийн шинж төрх (зөрчлийг анх удаа эсхүл давтан гаргаж байгаа байдал нь зөрчил гаргагчийн хувийн шинж байдлыг харуулах нэг үзүүлэлт юм)-ийг харгалзсаны үндсэнд түүнд ногдуулах шийтгэлийн хэлбэрийг тохируулж хэрэглэх гэсэн зарчмын агуулгыг давхар илэрхийлэх юм.

Төрийн албаны тухай хууль (2017 он)-ийн 48 дугаар зүйлд эдгээр заалт хэвээр үлдэж, тусгагдсан. Гаргасан зөрчил ба түүнд ногдуулах хариуцлага хоорондоо тохирсон байх нь хууль зүйн аль ч төрлийн хариуцлага ногдуулахад баримтлах зарчим билээ. Төрийн албан хаагчид сахилгын шийтгэл ногдуулснаас үүссэн маргааныг Захиргааны хэргийн шүүх хянан шийдвэрлэхдээ мөн зарчим тухайн маргаан бүхий тохиолдолд хэрхэн яаж хэрэглэгдсэнийг хянан магадалдаг. Төрийн албан хаагчид ногдуулсан сахилгын шийтгэлийн хэлбэр нь түүний гаргасан зөрчлийн шинж, үр дагавар, зөрчил гаргагч түүндээ хандаж буй хандлага зэрэгт тохироогүй, өөрөөр хэлбэл ногдуулсан шийтгэлийн хэлбэр хүнд байна гэж дүгнэн маргаан бүхий шийдвэрийг хууль бусд тооцсон шийдвэр судалгаанд хамрагдсан шийдвэрүүд дотор хэд хэд байлаа.

---

Сумын сургуулийн захирал Ц.М-ыг аймгийн Засаг дарга хамаарал бүхий этгээдийн ашиг сонирхолтой холбоотой шийдвэр гаргах, гэрээ байгуулахдаа «Нийтийн албанд нийтийн болон хувийн ашиг сонирхлыг зохицуулах, ашиг сонирхлын зөрчлөөс урьдчилан сэргийлэх тухай хуульд заасан зохих этгээдэд урьдчилан тайлбар мэдэгдлийг гаргах үүргээ биелүүлээгүй, зөвшөөрөл авалгүйгээр хориглолт, хязгаарлалтыг зөрчсөн гэх үндэслэлээр халах шийтгэл ногдуулжээ.

---

Шийдвэрийг эс зөвшөөрч Ц.М-ын гаргасан нэхэмжлэл бүхий маргааныг хянан шийдвэрлэсэн шүүхийн шийдвэрүүдэд Ц.М-д ногдуулсан ажлаас халах шийтгэл нь түүний гаргасан сахилгын зөрчлийн шинж үр дагаварт тохирохгүй байна гэх дүгнэлт хийж энэ талаар зохих тайлбар дурдсан байв. Маргаан бүхий шийдвэрийн

үндэслэл болсон «Нийтийн албанд нийтийн болон хувийн ашиг сонирхлыг зохицуулах, ашиг сонирхлын зөрчлөөс урьдчилан сэргийлэх тухай хуулийн 29 дүгээр зүйлийн 29.2.4-т: хувийн ашиг сонирхлын мэдүүлгийг гаргаж өгөөгүй гэх мэт зөрчлийн тодорхой хэлбэр буюу тохиолдлыг нэрлэн зааж эдгээрийн аль нэгийг удаа дараа гаргасан бол нийтийн албанаас халах шийтгэл ногдуулахаар хуульчлагджээ. Хувийн ашиг сонирхлын мэдүүлгийг гаргаж өгөхгүй байх нь уг мэдүүлгийг гаргах үүрэг бүхий албан хаагчийн хувьд сахилгын зөрчил мөн боловч «удаа дараа» энэ зөрчлийг гаргасан үед халах шийтгэл хүлээлгэх агуулгыг дээр дурдсан хуулийн зүйл, заалт багтаасан. Энэ нь уг зөрчил түүний давтамж, тооноосоо хамаарч ноцтой шинжтэй болох тул ногдуулах шийтгэл нь ч хүнд хэлбэрийн байх гэсэн агуулгаар хуульд тусгагдсан зохицуулалт юм. Иймд ашиг сонирхлын мэдүүлгийг гаргаж өгөөгүй гэх зөрчлийг анх удаагаа гаргаж байгаа М-д ажлаас халах шийтгэл ногдуулсныг зөрчилд тохироогүй хэлбэрийн шийтгэл гэж шүүхүүд хуулийн үндэслэлтэйгээр дүгнэжээ<sup>25</sup>.

---

Сумын ИТХ-ын тэргүүлэгчдийн нарийн бичгийн дарга А.Д-г хуралдаан зохион байгуулах, хэлэлцэх асуудлуудыг шийдвэрлүүлж бэлтгэх зэрэг чиг үүргийн хүрээн дэх албан үүргээ хангалтгүй биелүүлсэн гэж үзэн төрийн албанаас халах шийтгэл ногдуулснаас үүссэн маргааныг шийдвэрлэсэн анхан ба давах шатны шүүхүүд А.Д-г ажил үүргээ хангалтгүй биелүүлсэн гэж буруутгагдаад байгаа үүргүүд дотроос хуралдааны бэлтгэл болон зохион байгуулалтыг хангалтгүй биелүүлсэн нь түүний үүрэгт үл хамаарах учраас эдгээрийг хангалтгүй биелүүлсэн гэж түүнд халах хариуцлага хүлээлгэсэн нь тохирохгүй гэж үзжээ.

---

Хяналтын шатны шүүх «хуралдааны бэлтгэл хангах, зохион байгуулах үүргээ хангалтгүй биелүүлсэн» гэх эс үйлдэхүй нь хурлын нарийн бичгийн дарга хурлын ажлын албаны дарга учраас түүний албан тушаалын тодорхойлолтын хүрээнд хамаарах үүрэг мөн, эдгээрийг хангалтгүй биелүүлсэн нь тогтоогдсон байвч төрийн албанаас халах шийтгэл нь гаргасан зөрчилд тохироогүй, халагдах

---

<sup>25</sup> Улсын дээд шүүхийн 2018 оны 125 дугаар тогтоол

хэмжээний ноцтой зөрчил биш гэж дүгнэжээ<sup>26</sup>.

---

Цагдаагийн Ерөнхий Газрын нэгэн албаны дарга Б.А-д удирдлагадаа байгаа албан хаагчийг 20 хоног амралтгүйгээр томилон ажиллуулсан, мөн зарим албан хаагчаар зулзаган ой мод огтлуулж хувьдаа ашигласан зэрэг зөрчил гаргасан нь тогтоогдсон гээд газрын даргын 2017 оны 2 дугаар сарын 08-ны өдрийн Б/51 дүгээр тушаалаар Төрийн албаны тухай хуулийн 26 дугаар зүйлийн 26.1.2-д зааснаар албан тушаалын цалингийн хэмжээг 3 сарын хугацаатай 20 хувиар бууруулах сахилгын шийтгэл ногдуулж, газрын даргын албан тушаалаас нь чөлөөлжээ.

---

Үүнийг эс зөвшөөрч Б.А нь захиргааны хэргийн анхан шатны шүүхэд хандсанаар маргааныг хянан хэлэлцэж шүүхээс гаргасан тогтоолд «... даргын 2017 оны 2 дугаар сарын 08-ны өдрийн Б/51 дүгээр тушаалаар Төрийн албаны тухай хуулийн 26.1.2-т зааснаар цалинг бууруулах сахилгын шийтгэл ногдуулсан атал, ажлаас чөлөөлсөн нь хууль зүйн үндэслэлгүй байна» гэж дүгнэжээ. Гэхдээ энэхүү дүгнэлтээ тайлбарлахдаа уг тушаалд ажлаас чөлөөлсөн хууль зүйн үндэслэл буюу холбогдох хуулийн заалтыг баримтлаагүй, төрийн жинхэнэ албан хаагчийг ямар үндэслэлээр ажлаас чөлөөлж буйгаа заагаагүй, хуульд үндэслэлгүй байна гэжээ<sup>27</sup>. Маргааныг хянаад гаргасан анхан шатны шүүхийн шийдэл зөв байсан гагцхүү шийдвэрийн бичилт доголдолтой гэж үзэхээр ажээ. Учир нь нэг зөрчилд шийтгэл давхацсан гэх утгыг уг дүгнэлт илэрхийлж чадахгүйгээр бичигдсэн байгаа юм. Хяналтын шатны шүүх энэ маргаантай холбогдуулж гаргасан шийдвэрүүддээ «сахилгын нэг зөрчилд цалин бууруулах, албан тушаал бууруулах» хариуцлагуудыг давхар хэрэглэсэн алдаатай тушаал гэж үзээд алдааг засаж тогтоолдоо дүгнэсэн байна<sup>28</sup>.

---

<sup>26</sup> Улсын дээд шүүхийн 2012 оны 491 дүгээр тогтоол

<sup>27</sup> Захиргааны хэргийн анхан шатны шүүхийн 2017 оны 736 дугаар шийдвэр

<sup>28</sup> 2018 оны 2 дугаар сарын 21-ний өдрийн 76 дугаар тогтоол

## 2.6. Төрийн байгууллагын дотоод хэм хэмжээний актыг хууль зүйн эх сурвалж болгон хэрэглэж буй нь

Захиргааны хэргийн шүүхээс төрийн албан хаагчийн хөдөлмөрийн маргаан, түүний дотор төрийн албанаас халсантай холбогдож үүссэн маргааныг шийдвэрлэхдээ байгууллагын дотоод хэм хэмжээг үндэслэн гаргасан шийдвэр нэлээд байв.

«Дотоод хэм хэмжээ» гэсэн ойлголт хууль зүйн нэр томъёо болж ямар нэг хуульд тусгагдаагүй боловч түүний тодорхой хэлбэрүүд хуульд нэрлэгдэн тусгагдаж зохицуулагдаж байгаа билээ. Тухайлбал, Хөдөлмөрийн тухай хууль (1999 он)-ийн 130 дугаар зүйлд Хөдөлмөрийн дотоод журмыг баталж мөрдүүлэх, 48 дугаар зүйлд өмчийн төрөл, хэлбэрийг үл харгалзан ажил олгогч аж ахуйн нэгж, байгууллага нь ажлын байрны тодорхойлолт, ажил албан тушаалын жагсаалт зэргийг заавал баталж мөрдүүлэх зэргээр дотоод хэм хэмжээний бүрэлдэхүүнд багтах зарим хэм хэмжээг нэрлэн заасан. Төрийн албаны тухай өмнөх болон одоогийн хуульд ч зарим дотоод хэм хэмжээг төрийн байгууллага баталж мөрдүүлэх төрийн албан хаагч түүнийг дагаж мөрдөх зэрэг дотоод хэм хэмжээтэй холбоотой эрх үүрэг тусгагдсан. Жишээ нь, Төрийн албаны тухай хууль (2002 он)-ийн 14 дүгээр зүйлийн 14.1.1 дэх хэсэгт төрийн тухайн албан тушаалын чиг үүрэг, эрх хэмжээг тогтоосон албан тушаал (ажлын байр)-ын тодорхойлолтыг албан ёсоор гаргуулан авах эрхийг төрийн жинхэнэ албан хаагч эдлэх тухай заасан байв.

Тэгвэл шинэ хуулийн 38 дугаар зүйлийн 38.1.1 дэх хэсэгт: албан тушаалд тавигдах шаардлага, ажиллах нөхцөл, чиг үүрэг, эрх хэмжээг тогтоосон ажлын байрны тодорхойлолттой тухайн албан тушаалд томилогдмогц албан ёсоор танилцах эрхийг төрийн жинхэнэ албан хаагчийн нийтлэг нэг эрх болгон заасны хамт 37 дугаар зүйлийн 37.1.16 дахь хэсэгт: ... байгууллагын Хөдөлмөрийн дотоод журамд заасны дагуу ажлын цагийг үр бүтээлтэй ашиглах нийтлэг үүрэг ч тусгагджээ. Төрийн албаны тухай хууль (2017 он)-ийн 37 дугаар зүйлийн 37.1.16 дахь хэсэгт: ... байгууллагын соёл, дэг журмыг сахих нь төрийн жинхэнэ албан хаагчийн нийтлэг үүрэг болохыг хуульчилсан, ийм үүрэг өмнөх хуулийн 138 дугаар зүйлийн 138.1.5 дахь хэсэгт мөн тусгагдсан байсан. Энд дурдагдаж байгаа байгууллагын соёл, дэг журам гэсэн ойлголт нь тухайн

байгууллагын түвшинд үйлчилж хэрэгжүүлэхээр байгууллагын удирдлагаас төрийн албаны болон хөдөлмөрийн хууль тогтоомжийн агуулгад нийцүүлэн тогтоосон «дотоод хэм хэмжээ»-нд тусгагдан заавал дагаж мөрдвөл зохих зан үйл, дэглэм гэж үзэж болно. ...аж ахуйн нэгж, байгууллагын түвшинд тогтоогдон хэрэглэж буй албаны хэм хэмжээг бүхэлд нь нэгтгэсэн<sup>29</sup> дотоод норм нь хууль тогтоомжоор зохицуулагдаагүй ч төрийн байгууллагын, эсхүл системийн хэмжээнд тогтмол хэрэгжих хөдөлмөрийн харилцааг зохицуулалттай болгож буй эрх зүйн өвөрмөц хэм хэмжээ юм.

Ажлын цагийн эхлэх, дуусах болон ээлжийн амралт эдлэх эрх үүсэх хугацаа, өдрийн цайны цаг гэх зэрэг төрийн албан хаагчийн хөдөлмөрийн харилцааны хүрээнд тогтмол үүсэж шийдвэрлэгдэх шаардлага бүхий цөөнгүй харилцаа хууль тогтоомжоор зохицуулагдах бололцоогүй учраас хуулийн гадна үлддэг. Энэ тохиолдолд «дотоод хэм хэмжээ» эдгээр харилцааг зохицуулах хууль зүйн хамгийн зохистой арга хэрэгсэл болох юм. Иймээс ч төрийн байгууллага тодорхой хэлбэрийн дотоод хэм хэмжээг байгууллагынхаа түвшинд тогтоон мөрдүүлэх эрхтэй бөгөөд энэ нь төрийн албан хаагчийн хөдөлмөрийн харилцааг зохицуулах нэг эх сурвалж болдог. Энэхүү өвөрмөц эрх зүйн эх сурвалжийг үндэслэн төрийн албан дахь хөдөлмөрийн маргааныг шийдвэрлэж байгаа, гаргаж буй шийдвэртээ дотоод хэм хэмжээг үндэслэсэн дүгнэлт, тайлбар тусгасан нь хөдөлмөрийн эрх зүйн хөгжилд төдийгүй аж ахуйн нэгж, бусад төрийн хийгээд хуулийн этгээдийн дотоод засаглал, байгууллагын хөгжилд үнэтэй хувь нэмэр болохыг зориуд дурдан тэмдэглэе.

---

Нийслэлийн Тээврийн газрын мэргэжилтэн байсан Д.Н-ийн нэхэмжлэл бүхий маргааныг шийдвэрлэсэн гурван шатны шүүхийн шийдвэрүүдэд түүнийг төрийн албанаас сахилгын шийтгэлээр халах болсон шалтгаан болох «11 сард 3 хоног ажил тасалсан» гэх сахилгын зөрчлийг нягтлан тогтоохдоо газрын даргын тушаалаар батлагдсан «Ажлын цаг ашиглалтын журам»-ыг эрх зүйн эх сурвалж болгон ашигласан.

---

<sup>29</sup> Б.Уранцэцэг, Аж ахуйн нэгж, байгууллагад тогтоогдон үйлчлэх хэм хэмжээ (дотоод хэм хэмжээ) түүнийг хөдөлмөрийн маргааныг шийдвэрлэхэд хэрэглэж буй практик, Шүүх, эрх мэдэл сэтгүүл, 2017 он, №4, 49-50 дахь тал.



Энэ журмын 4.5-д нэг сард 1440 минутаас хэтэрсэн дутуу гүйцэтгэлтэй хүнийг 3 ба түүнээс дээш ажил тасалсан гэж тооцон Хөдөлмөрийн дотоод журмын 10.1 дүгээр заалтыг үндэслэн Газрын даргын тушаалаар сахилгын шийтгэл ногдуулна гэсэн заалт байсан. Харин мэргэжилтэн Д.Н-ийг ажил тасалсан үндэслэл болгосон заалт нь өмнө дурдагдсан журамд заасан 1440 минутад хүрээгүй байх тул түүнийг ажлаас халах үндэслэл болгосон энэ зөрчил тогтоогдоогүй гэж шүүх үзсэн байв<sup>30</sup>. Энэ тохиолдолд төрийн байгууллагын удирдах албан тушаалтан бүрэн эрхийнхээ хүрээнд тогтоосон Хөдөлмөрийн дотоод журам, ажлын цаг ашиглалтын журам гэсэн хоёр хэлбэрийн дотоод хэм хэмжээг шүүх шийдвэр гаргахдаа үндэслэл болгосон ажээ.

Төрийн байгууллагын түвшинд тогтоогдон төрийн албан хаагчийн хөдөлмөрийн харилцааг зохицуулахад хамгийн түгээмэл үйлчилдэг дотоод хэм хэмжээний нэг хэлбэр бол «албан тушаалын тодорхойлолт» юм. Энэ нь Хөдөлмөрийн тухай хууль (1999 он)-ийн 48 дугаар зүйлийн 48.3.2 дахь хэсэгт тусгагдсан ажил олгогчоос заавал тогтоох дотоод хэм хэмжээ байхаар тусгагджээ. Тухайн дотоод хэм хэмжээг тогтоох явдал нь түүнийг тогтоох субъектийн хувьд «үүрэг» байдагт гол онцлог нь оршино. Иймд төрийн албан тушаалд иргэнийг томилох (төрийн жинхэнэ албан тушаал бол), хөдөлмөрийн гэрээ байгуулж ажиллуулах (төрийн үйлчилгээний албан тушаал бол) эрх бүхий этгээд (дарга, эрхлэгч, төрийн нарийн бичгийн дарга зэрэг) нь тухайн албан тушаалын тодорхойлолтыг батлах үүрэгтэй. Ийнхүү батлагдсан албан тушаалын тодорхойлолт нь тухайн албан тушаалд тавигдах мэргэжил, мэргэшлийн шаардлага, эрхлэн гүйцэтгэвэл зохих албан үүрэг, хүлээх хариуцлага, ажлын онцлог зэргийг иж бүрэн агуулсан байх ёстой. Уг албан тушаалын сул орон тоон дээр ажиллах албан хаагчийн эрхлэх үйл ажиллагаа нь албан тушаалын тодорхойлолтын хүрээгээр тогтоогддог.

Захиргааны хэргийн шүүхүүд төрийн албан хаагчийн хөдөлмөрийн маргааныг шийдвэрлэхдээ албан тушаалын тодорхойлолт гэсэн дотоод хэм хэмжээг эрх зүйн эх сурвалж болгон өргөнөөр хэрэглэж байна. Ялангуяа Төрийн албаны тухай хуульд байгаа «албан үүргээ удаа дараа (2 ба түүнээс дээш удаа)

<sup>30</sup> Улсын дээд шүүхийн 2018 оны 460 дугаар тогтоол

хангалтгүй биелүүлсэн», «албан тушаалын тодорхойлолтод заасан зорилго, зорилгоо хангалтгүй биелүүлсэн» зэрэг үндэслэлээр төрийн жинхэнэ албан хаагчийг халах, албан тушаалыг бууруулах зэрэг зохицуулалтаас үүдэлтэй хөдөлмөрийн маргааныг шийдвэрлэхэд албан тушаалын тодорхойлолт эрх зүйн чухал эх сурвалж болж байна.

---

Сумын Тамгын газрын байгаль орчны хяналтын улсын байцаагч Н.Ө-г төрийн албанаас сахилгын шийтгэлээр халсныг хууль бусд тооцуулахаар шүүхэд хандсан нэхэмжлэлийг хянан шийдвэрлэсэн гурван шатны шүүхийн шийдвэрүүдэд байгаль орчны улсын байцаагчийн ажлын байрны тодорхойлолтод үндэслэн дүгнэлт гаргажээ.

---

Тухайлбал нэхэмжлэгч: нойтон мод зөвшөөрөлгүй бэлтгэсэн зөрчлийг илрүүлсэн тал нь цагдаагийн байгууллагын албан хаагчид учраас тэд зөрчил гаргагчийг олж тогтоох, цааш шалгаж учруулсан хохирлыг төлүүлэх ажиллагаа явуулах ёстой. Энэ нь миний үүрэг биш, иймд намайг буруутгаж шийтгэсэн нь үндэслэлгүй хэмээн маргасан гомдлыг хянахад байгаль орчны улсын байцаагчийн ажлын байр (албан тушаал)-ны тодорхойлолтод зөрчлийг хянан илрүүлэх чиг үүрэг зэрэг нь тусгагдсан, холбогдох хууль тогтоомжид ч энэ үүрэг хуульчлагдсан тул түүнийг эрхэлсэн ажилдаа хариуцлагагүй хандсан зөрчил гаргасан гэж үзэж халах сахилгын шийтгэл ногдуулсныг буруутгах үндэсгүй гэсэн агуулга бүхий дүгнэлтийг шүүхүүд шийдвэртээ тусгасан байв<sup>31</sup>.

---

Сумын ИТХ-ын Тэргүүлэгчдийн нарийн бичгийн дарга А.Д-г «хууль бус хуралдааныг зохион байгуулахад оролцсон» гэх үндэслэлээр төрийн албанд 1 жилийн хугацаанд орох эрхгүйгээр ажлаас халж шийтгэснийг үл зөвшөөрснөөс үүссэн маргаан бүхий захиргааны хэргийн хариуцагч тал нь нэхэмжлэгчийн гаргасан сахилгын гэх зөрчлүүдийн дотор түүнийг «хэлэлцэх асуудлын товд тусгалгүйгээр хурлын тэргүүлэгчээр ажиллаж байгаа нэр бүхий 7 тэргүүлэгчийг үүрэгт ажлаас нь чөлөөлж шинээр тэргүүлэгч сонгож батлах хурлын шийдвэрийг баталгаажуулахад оролцсон» гэж буруутгасан байв.

---

<sup>31</sup> Улсын дээд шүүхийн 2018 оны 11 дүгээр сарын 03-ны өдрийн 365 дугаар тогтоол

Үүнийг анхан ба давж заалдах шатны шүүхээс «Хуралдаанаар хэлэлцэх асуудлыг тогтоох, 7 хоногийн өмнө товлох, хэлэлцэх асуудлыг хороо, намын бүлгүүдэд шилжүүлэх, санал дүгнэлт авах асуудал нь хуралд асуудал оруулах эрхтэй этгээдийн үйл ажиллагаанаас хамаарахаас бус нэхэмжлэгчийн чиг үүрэгт шууд чиглээгүй» гэж шийдвэр, магадлалдаа дүгнэсэн. Харин үүнийг хяналтын шүүх: нэхэмжлэгчийн хэрэгжүүлж буй албан тушаалын чиг үүргийг буруу тайлбарласан гээд ... нэхэмжлэгч хурлаар хэлэлцэх асуудлыг тогтоох эрхгүй боловч Хурлын нарийн бичгийн даргын тухайд ажлын байрны тодорхойлолтод зааснаар гол үйл ажиллагаа нь хуралдааныг бэлтгэлийг хангах, тухайлбал хэлэлцэх асуудлын дагуу холбогдох баримтуудыг бэлтгэх, хуралдаанаас өмнө Хурлын Төлөөлөгчдийг мэдээллээр хангах ... хүлээсэн үүрэг болно гэж дүгнэжээ<sup>32</sup>. Ийнхүү шүүх төрийн албан хаагчийн хөдөлмөрийн маргааныг шийдвэрлэхдээ «албан тушаалын тодорхойлолт» гэсэн дотоод хэм хэмжээг маргаан бүхий харилцааг зохицуулах эрх зүйн эх сурвалж болгон хэрэглэж хэвшсэн.

## 2.7. Хууль зүйн эх сурвалжийг эрэмбэлэн хэрэглэх нь

Төрийн албан хаагчийн хөдөлмөрийн харилцааг зохицуулж буй хууль тогтоомж хоорондоо зөрчилтэй байх нь цөөнгүй билээ. Захиргааны хэргийн шүүхээр төрийн албан хаагчийн хөдөлмөрийн маргааныг хянахдаа уг харилцааг зохицуулах хууль зүйн эх сурвалж хоорондын зөрчилтэй бол эрх зүйн эх сурвалжийг эрэмбэлэх үндсэн дээр шийдвэрлэж энэ талаар шийдвэртээ дүгнэлт, тайлбар тусгаж байна. Энэ нь төрийн албаны удирдах албан тушаалтнууд, нийгэмд эрх зүйн ойлголт, мэдлэг олгох талаасаа чухал ач холбогдолтой шийдвэр гэж үнэлэхээр байна.

---

Байгаль хамгаалагч Б.И-г сахилгын шийтгэлээр төрийн албанаас халсныг хууль бус гэж үзсэн нэхэмжлэлийг захиргааны хэргийн гурван шатны шүүхээр шийдвэрлэсэн шийдвэрүүдэд агуулгаараа зөрчилдөх хууль тогтоомжийг хэрэглэх арга зүйн учир холбогдол бүхий чухал дүгнэлт тусгагдсан.

---

<sup>32</sup> Улсын дээд шүүхийн 2018 оны 12 дугаар сарын 10-ны өдрийн 491 дүгээр тогтоол

Б.И-ийн нэхэмжлэлтэй холбоотойгоор шүүхэд үүссэн нэг асуудал бол түүнийг анх аймгийн БОАЖГ-ын дарга уг албан тушаалд томилсон, иймд уг албан тушаалаас халах чөлөөлөх эрхийг энэ албан тушаалтан эдлэх ёстой эсэхийг шүүх тогтоох шаардлага гарчээ. Энэ асуудлыг шүүх нягтлан тогтоосны үндсэн дээр Б.И-г төрийн албанаас халсан маргаан бүхий захиргааны акт хууль ёсны байх шинжийг агуулж чадах эсэх нь шийдэгдэх ёстой байх тул шүүх байгаль хамгаалагчийн албан тушаалд томилох эрх бүхий субъектийг хуульчлан гаргасан холбогдох хууль тогтоомж, тухайлбал БОАЖ-ын салбарын сайдын тушаалаар батлагдсан дүрмийн зохих заалт нь Байгаль орчныг хамгаалах тухай хуулийн 26 дугаар зүйлийн 26.4.4 дэх заалттай зөрчилдөж байгааг тогтоож, эдгээрийн хууль зүйн хүчин чадлыг эрэмбэлэн энэ тухай үндэслэл бүхий дүгнэлтийг тайлбартаа тусгажээ. Улсын дээд шүүхийн 2018 оны 221 дүгээр тогтоолд: Хариуцагчийн «төсөв цалингийн сан нь Байгаль орчин, аялал жуулчлалын газрын даргын харьяанд байдаг, сайдаас гаргасан дүрмийн дагуу аймгийн Засаг даргын захирамжаар байгаль хамгаалагчийг томилох эрхийг олгосон, манай байгууллагаас цалинждаг тул ажлаас чөлөөлөх эрхтэй» тухай гомдлыг хангах боломжгүй байна. Учир нь дээр дурдсанаар Байгаль орчныг хамгаалах хуульд ажлаас чөлөөлөх шийдвэрийг гаргах этгээдийг нарийвчлан заасан тул эрх зүйн эх сурвалжийн эрэмбийн дагуу захиргааны байгууллага нь хуулиар нэгэнт тодорхой зохицуулсан асуудлыг журам дүрэм гаргаж зохицуулах эрхгүй гэж дурджээ.

Хяналтын шатны шүүхийн тогтоолд дурдагдсан энэ тайлбар нь захиргааны хэргийн шүүхүүд зөрчил бүхий хууль тогтоомжийг эрэмбэлсний үндсэн дээр хэрэглэх талаасаа нэгдсэн практик тогтоход төдийгүй төрийн албаны хүний нөөцийн удирдлагын шинжтэй шийдвэр гаргахад үндэслэл болгох хууль тогтоомжийг оновчтой сонгон хэрэглэх арга зүйг төлөвшүүлэхэд таатай нөлөө үзүүлэх юм.

## **2.8. Шүүхийн шийдвэрийн агуулга, бичилтэд анхаарах зарим асуудал**

Эрх зүйн тэр дундаа хуулийн хэрэглээ бол эрх зүй, хууль хэрэгжүүлэх онцгой төрөл юм. Шүүхийн үйл ажиллагаа нь эрх зүйн

хэрэглээний төрөл<sup>33</sup> маргааны талаар дүгнэлт бүхий шийдлийг гаргах ба үр дүн шүүхийн шийдвэрт агуулагддаг<sup>34</sup>. Энэхүү дүгнэлт бүхий шийдлээр дамжин хууль хэрэглээний зөв ойлголт, арга зүй, хэвшлийг нийт шүүхэд төдийгүй нийгэмд бий болгох ач холбогдолтой. Шүүхийн шийдвэрийг зөвхөн хэргийн оролцогчид төдийгүй сонирхсон хэн боловч түүн дотроо судлаачид, оюутан суралцагчид уншиж, суралцаж байдаг билээ. Судлаач Б.Буянхишиг «Аливаа шүүхийн шийдвэр нь нэг талаас шүүх эрх мэдлийн салбар дахь хууль хэрэгжилтийн явцыг онолын үүднээс судлах чухал хэрэглэгдэхүүн болдог бол нөгөө талаас, өнө удаан жилийн практикийг прецедентийн түвшинд танин мэдэх хууль хэрэглээний нэн чухал ач холбогдолтой»<sup>35</sup> гэж шүүхийн шийдвэрийн үр нөлөөг тодорхойлжээ. Иймд шүүхийн шийдвэрийг агуулгаараа нэн тодорхой бөгөөд ойлгомжтой байхаар найруулж бичих шаардлагатай.

Энэхүү судалгаанд хамрагдсан шийдвэрүүд дотор хэл зүйн найруулгын хувьд зөв бичигдээгүйгээс утга санаа нь ойлгомжгүй, үүнээсээ улбаалан хууль зүйн агуулга нь тодорхойгүй бичигдсэн шийдвэр цөөн боловч байв. Жишээ нь «... Төрийн албаны тухай хуулийн 26 дугаар зүйлийн 26.1 дэх албан үүргээ биелүүлээгүй» гэх урьдчилсан нөхцөл нь сахилгын зөрчил гаргасанд тооцогдож байна гэж уг хуулийн 26 дугаар зүйлийн 26.1 дэх хэсэгт байгаа заалтыг хяналтын шатны шүүх шийдвэртээ тайлбарласан нь ойлгоход хүндрэлтэй. Мөн шүүгчид шийдвэртээ ярианы эсхүл хууль тогтоомжид тусгагдсанаас өөрөөр, практикт буруу хэрэглэгдэж хэвшсэн нэр томьёо зэргийг хэрэглэж оруулж байгаад шүүмжлэлтэй хандах нь зүйтэй. Шүүхийн шийдвэр нь хуульч мэргэжилтэн, мэргэшсэн хуульч, шүүх эрх мэдлийг хэрэгжүүлэгчийн төрийн нэрийн өмнөөс гаргадаг албан ёсны баримт бичиг юм. Ялангуяа «Дээд шүүхийн шийдвэр бусад шатны шүүхэд үлгэр болдог объектив

<sup>33</sup> Т.В.Кашанина, Хууль зүйн техник, УБ хот, 2016 он, 2 дахь хэвлэл. Орчуулагч Гэрэлмаа нар. 388 дахь тал

<sup>34</sup> Д.Лүндээжанцан, Хууль бүтээх үйл ажиллагаа ба хууль зүйн техник, УБ хот, 2016 он, 153 дахь тал

<sup>35</sup> Б.Буянхишиг, Иргэний хэргийг хянан шийдвэрлэсэн шүүхийн шийдвэрт хийсэн дүн шинжилгээ: Үнэт цаасны эрх зүйн маргаан. Шүүх эрх мэдэл сэтгүүл, 2015 он, №3, 56 дахь тал

хүчин зүйл»<sup>36</sup> тул хуулийн албан ёсны нэр томъёо, ойлголтыг зөв хэрэглэж шийдвэрээ бичих нь нийгэмд хууль тогтоомж түүнд агуулагдах эрх зүйн зохицуулалтын талаар нэгдсэн ойлголт тогтоох, хууль тогтоомжийг сурталчлах, хөгжүүлэх, соён гэгээрүүлэхэд чухал үүрэг гүйцэтгэнэ.

Академич С.Нарангэрэл «хууль зүйн нэр томъёог ойлгомжтой болгох нь нийгмийг хуульд тулгуурлан удирдах шүүхийн практикт хэрэг маргааныг шударгаар шийдвэрлэх нөхцөл бүрдүүлнэ»<sup>37</sup> гэж; ардын багш, гавьяат хуульч Б.Чимид агсан «нэр томъёог зөв ойлгох, нэг мөр хэрэгжүүлж нэг янзаар ойлгож хэвших нь бүр ч тулгамдсан хэрэгцээ»<sup>38</sup> гэж тус тус өөрсдийн бүтээлдээ онцлон хөндсөн билээ. Хууль зүйн тогтсон ойлголт, зохицуулалт нь хууль тогтоомжид «хууль зүйн буюу мэргэжлийн нэр томъёогоороо дамжин тусгагддаг» ажээ. Эдгээрээс дүгнэвэл, шүүхийн шийдвэрийн бичилт нь хэл зүйн найруулгын хувьд үндэслэж буй хууль тогтоомжийн агуулгыг зөв илэрхийлж чадахуйц байх төдийгүй шийдвэрт тусгагдаж хэрэглэгдэж буй ойлголт нь ч хууль зүйн тогтсон, мэргэжлийн нэр томъёо байх шаардлагатай. Жишээ нь, удирдах албан тушаалтны гаргасан ажлаас чөлөөлөх тухай тушаалыг хүчингүй болгуулах зэрэг шаардлага бүхий нэхэмжлэлийг хянан шийдвэрлэж гаргасан шийдвэрт: хүүхэд асрах чөлөөтэй байсан улсын байцаагчийн оронд түр тушаалаар томилогдон ажиллах ёстой байтал ажил албан тушаал нь хадгалагдсан төрийн жинхэнэ албан хаагчийн оронд ажиллах болсон иргэнийг тухайн албан тушаалд «түр томилох» байсан талаар дурдсан нь «томилсон тушаал нь түр байх» гэсэн утгыг илэрхийлсэн байна. Ингэснээр төрийн жинхэнэ албан тушаалд иргэнийг томилох тухай тушаал нь түр тушаал, бүр тушаал гэж ангилж үздэг мэт буруу ойлголт өгч болохоор ажээ.

Түүнчлэн төрийн үйлчилгээний албан тушаалд иргэнийг ажиллуулахдаа «томилолт»-оор бус, «хөдөлмөрийн гэрээ» байгуулдаг. Төрийн албаны тухай хуульд томилолттой холбоотой зохицуулалтыг төрийн жинхэнэ албан тушаал, төрийн жинхэнэ

<sup>36</sup> Б.Гүнбилэг. Жишгийн эрх зүй, УБ хот, 2008 он, 143 дахь тал

<sup>37</sup> Монгол Улсын хууль зүйн шинжлэх ухаан: Өнөө ба ирээдүй, Олон улсын эрдэм шинжилгээний хурлын эмхэтгэл, УБ, 2015 он, 11 дэх тал

<sup>38</sup> Б.Чимид, Үндсэн хуулийн үзэл баримтлал: Хүний эрх, шүүх эрх мэдэл. Хоёрдугаар дэвтэр. УБ хот, 2004 он, 91 дэх тал.

албан хаагчид хамааруулж тусгасан атал шүүхүүд үүнийг эс хайхарч ялангуяа төрийн үйлчилгээний албаны удирдах албан тушаалд ажиллаж байгаа албан хаагчийн хөдөлмөрийн харилцаатай холбоотой маргааныг шийдвэрлэхдээ шийдвэртээ «томилогдох», «төрийн албанаас чөлөөлөгдөх» гэх зэрэг оновчгүй нэр томьёо, хууль зүйн ойлголт байнга хэрэглэсэн байна. Гэтэл төрийн албан тушаалд иргэнийг томилох, түүнийг төрийн албанаас чөлөөлөх, түр чөлөөлөх гэсэн нэр томьёо улмаар холбогдох хэлбэрийн зохицуулалт нь Төрийн албаны тухай хуульд л тусгагдсан, зөвхөн төрийн жинхэнэ албан тушаал, төрийн жинхэнэ албан хаагчид хамаарч үйлчилдэг. Онол, арга зүйн эсхүл хэлбэрийн буюу албан бичгийн стандарт шинжтэй гэж эдгээрийг ойлгож болохгүй, харин ч хууль хэрэглээний хүрээнд зөв хэвшил, ойлголт тогтооход энэ мэтчилэн асуудлыг шүүгчид анхаарч байх шаардлагатай. Эдгээр нь бичиг хэргийн хөтлөлт хэлбэрийн бус, харин хууль хэрэглээний шинжтэй асуудал юм.

Төрийн байгууллага бүр удирдлагатай, ихэвчлэн ганцаарчилсан хэлбэрийн буюу толгойлох албан тушаалтан байгууллагынхаа өдөр тутмын үйл ажиллагааг удирдан чиглүүлж, хууль тогтоомжоор олгогдсон бүрэн эрхийн хүрээнд шийдвэр гаргадаг. Байгууллагын удирдлага хууль тогтоомжийн хүрээнд хүний нөөцийн асуудлаар шийдвэр гаргах эрхтэй. Шүүхээс хэдийгээр хууль тогтоомжийн хүрээг тухайн удирдлага эрхээ бие даан хэрэгжүүлэхдээ зөрчсөн байгаад хууль зүйн дүгнэлт хийж байгаа зөрчлийг тогтоох, ажил олгогчид сургамжтай боловч хөндлөнгөөс шууд нөлөөлсөн мэт агуулгатай гэж дүгнэлт, тайлбар шүүхийн шийдвэрт тусгахдаа болгоомжтой, онцгой мэдрэмжтэй байх нь чухал.

Төрийн жинхэнэ албан хаагчид ногдуулсан сахилгын шийтгэл нь түүний гаргасан сахилгын зөрчлийн шинж, үр дагаварт тохирсон байх зарчим алдагдсан байна гэсэн утга бүхий дүгнэлтийг шүүх шийдвэртээ тусгасан байх явдал гардаг. Ялангуяа сахилгын шийтгэлээс үүссэн маргааныг шийдвэрлэсэн шүүхийн шийдвэрүүдэд, тухайлбал ... аймгийн Засаг даргын гаргасан ажлаас халсан тухай захирамжийг хүчингүй болгуулахаар шүүхэд хандсан Ц.М-ын нэхэмжлэл бүхий хэргийн шийдвэрийг давж заалдах журмаар хянаад хуулийн үндэслэл бүхий дүгнэлт хийж байгаа

боловч бичигдэхдээ хэт захирсан шинжтэй байна. Жишээ нь, Нийтийн албанд нийтийн болон хувийн ашиг сонирхлын зөрчлийг зохицуулах, ашиг сонирхлын зөрчлөөс урьдчилан сэргийлэх тухай хуулийн 8 дугаар зүйлийн 8.1, 8.2-т заасныг зөрчсөн тул нэхэмжлэгчийг ажлаас халах бус цалингийн хэмжээг бууруулах сахилгын шийтгэл ногдуулах ёстой байсан гэж дурдсан байв<sup>39</sup>.

Энэ зөрчилд цалинг бууруулах хэлбэрийн шийтгэл бус, сануулах шийтгэл хүлээлгэх байсан эсхүл цалинг нь бууруулах шийтгэл хүлээлгэх ёстой атал төрийн албанаас халсан нь үндэслэлгүй гэх зэргээр дүгнэснийг төрийн байгууллагын хүний нөөцийн асуудалд шууд хөндлөнгөөс орж зааж, зааварчилж байна гэж үзэж болох юм. Зүй нь шүүх энэ тохиолдолд Төрийн албаны тухай хууль, Хөдөлмөрийн тухай хуульд тус тус хуульчлагдсан «тухайн зөрчлийн шинж байдал, түүнийг анх буюу давтан үйлдсэнийг нь харгалзах» гэсэн заалтыг шийдвэртээ тусгаж ийнхүү харгалзах шаардлага буюу зарчимд оноосон шийтгэл тохирохгүй байгаа талаар л дүгнэж бичвэл илүү нийцтэй, оновчтой болох юм.

## **ГУРАВ. СУДАЛГААНЫ ДҮГНЭЛТ, ЗӨВЛӨМЖ**

Шүүхийн шийдвэрүүдийг судалсан байдалд үндэслэн дүгнэлт хийж улмаар зөвлөмж гаргах нь илүү тохиромжтой байхыг үгүйсгэхгүй боловч судлаачдын баг шууд зөвлөмжөө дурдаад, зарим асуудлыг зөвхөн дүгнээд үлдээхээр судалгааны явцад шийдвэрлэсэн тул дор дурдсан дүгнэлтийн зарим хэсэгт зөвлөмжийг хамтатгасан болно.

1. Төрийн жинхэнэ албанаас халах үндэслэл болгож Төрийн албаны тухай хууль (2002 он)-ийн 25 дугаар зүйлийн 25.1.1-д байгаа «албан үүргээ удаа дараа хангалтгүй биелүүлсэн» гэх үндэслэл, 26 дугаар зүйлийн 26.1.3 дахь хэсэг дэх «төрийн албанд 1 жилийн хугацаанд эргэж орох эрхгүйгээр халах» шийтгэлийг ногдуулах үндэслэл болгож уг зүйлийн 26.1-д дурдсан «албан үүргээ биелүүлээгүй» гэсэн (зөрчил)-ийг төрийн албаны практикт хэрэглэхдээ өөр хооронд нь хольж хутгах, эсхүл нэг үндэслэл гэж

<sup>39</sup> Захиргааны хэргийн давж заалдах шатны шүүхийн 2017 оны 221/МА2017/0867 дугаар магадлал



ойлгох явдал түгээмэл байна. Захиргааны хэргийн шүүхүүд эдгээртэй холбоотой маргааныг шийдвэрлэхдээ янз бүрээр ойлгож шийдвэртээ тайлбарлаж байгаа бөгөөд Улсын дээд шүүх нэгдмэл агуулгаар хэрэглэх нэгдсэн практик тогтооход анхаарч хяналтын журмаар гаргасан тогтоолдоо зохих дүгнэлт, тайлбар тусгаж байгаа ч онол, арга зүйн талаас анхаарч илүү үндэслэлтэй тайлбар дүгнэлт гаргах шаардлагатай. Хөндөж буй зохицуулалтууд, үндэслэлүүдийн талаар төрийн албаны практикт, шүүн таслах практикт ч нэгдсэн ойлголт, практик тогтож чадаагүй нь албан үүргээ удаа дараа хангалтгүй биелүүлсэн болон албаны үүргээ биелүүлээгүй гэх үндэслэлүүдийн хуульчлагдсан зохицуулалт нь оновчтой бус, боловсронгуй бус байгаа ч бас нөлөөлж байна.

2. Төрийн албан хаагчийн эрхлэн гүйцэтгэвэл зохих албан үүргүүдийн хүрээ хязгаар, эдгээр албан үүрэг хэрхэн юугаар тодорхойлогддогийг арга зүйн талаас зөв тайлбарлах нь төрийн албаны практикт хэн нэг албан хаагчийг албаны үүргээ зохистой гүйцэтгэсэн эсэх, албан үүргээ биелүүлсэн эсэхээс үүдэлтэй асуудлаар шийдвэр гаргахад төдийгүй тухайн шийдвэртэй холбоотой маргааныг шүүх эцэслэн шийдвэрлэхэд нэгдсэн ойлголт тогтооход ач холбогдолтой билээ. Төрийн албаны тухай хууль (2002 он)-ийг хүчин төгөлдөр үйлчилж байх үед Улсын дээд шүүхээс 2010 онд Төрийн албаны тухай хуулийн зарим зүйл, заалтыг тайлбарлан гаргасан 8 дугаар тогтоолын 6-д «албан үүргээ хангалтгүй биелүүлсэн гэсэн ойлголтыг хууль тогтоомжид болон ажлын байрны тодорхойлолтод тусгагдсан чиг үүргийг гүйцэтгээгүй, хэрэгжүүлээгүй байх явдал» гэж тайлбарласан.

Төрийн албан хаагчийн тухайн албан тушаалыг эрхлэх үедээ хийж гүйцэтгэвэл зохих албаны үүргүүдийг чиг үүргүүдтэй нь холбож тодорхойлдог эрх зүйн чухал эх сурвалж бол албан тушаалын тодорхойлолт билээ. Үүнээс гадна тухайн албан тушаалын хүрээнд хамааруулж гүйцэтгэвэл зохих зарим албан үүргийг албан тушаалын тодорхойлолтоос гадна салбарын хуульд тусгасан байх нь элбэг

тохиолддог. Тэгвэл хууль тогтоомжоос гадна төрийн тухайн байгууллагын хэмжээнд мөрдөн үйлчлэхээр эрх бүхий этгээд (дарга, захирал, эрхлэгч гэх мэт)-ээс тогтоосон хууль тогтоомжид агуулгаараа нийцүүлж баталсан «дотоод хэм хэмжээ»-ээр уг байгууллагын албан хаагчийн хувьд биелүүлбэл зохих тодорхой үүргийг тогтоосон байдаг. Жишээ нь, албан үүргээ гүйцэтгэх үедээ мөрдвөл зохих тухайн мэргэжлийн эсхүл төрийн албан хаагчийн ёс зүйн дүрэм, байгууллагын сахилга, хариуцлага, соёлтой холбоотой үүргүүд (ажлын цагийн ашиглалтыг хангах, төрийн албаны нэр хүндийг дээшлүүлж бүтээлч уур амьсгал бүрдүүлэх зэрэгт чиглэгдсэн агуулгатай)-ийг Хөдөлмөрийн дотоод журам, ажлын цаг ашиглалтын журам зэрэг хэм хэмжээнд тусгаж зохицуулж байна. Эдгээр хэм хэмжээг «хууль тогтоомж» гэсэн ойлголтод одоогоор албан ёсоор багтаан оруулаагүй билээ. Иймд төрийн албан хаагч хууль тогтоомж болон албан тушаалын тодорхойлолтод тусгагдсан албан үүргээр хязгаарлахгүйгээр, агуулгаараа хууль тогтоомжид нийцсэн бөгөөд зохих журмаар тогтоогдсон «дотоод хэм хэмжээ»-нд тусгагдсан албаны үүргийн биелэлтийг ч төрийн албан хаагчийг албан үүргээ хангалттай биелүүлсэн эсэх, сахилгын зөрчил гаргасан эсэхийг тогтооход мөн харгалзах нь зүйтэй.

3. Төрийн жинхэнэ албан хаагчийн албан үүрэг нь зөвхөн нэг төрөл, чиглэлийн үүрэг байдаггүй, харин нэлээд чиг үүргийн хүрээнд олон төрлийн «багц чиг үүрэг» байдаг. Иймд эдгээр багц чиг үүргээс зарим нэг хэсгийг биелүүлэхгүй байх нь албан үүргээ зохистой биелүүлээгүй гэж үзэх нөхцөл болох юм. Харин Улсын дээд шүүхийн 2010 оны 8 дугаар тогтоолд дурдсан «албан үүргээ биелүүлээгүй» гэсэн ойлголтын тайлбар нь эс үйлдэхүйн хэлбэрээр, бүхий л албан үүргээ үл биелүүлсэн гэсэн утгаар тайлбарлагдсан. Төрийн албаны практикт төрийн албан тушаал эрхэлж байгаа албан хаагч албаны чиг үүргээ огт хэрэгжүүлдэггүй, албаны үүргээ огт биелүүлдэггүй гэсэн ойлголт байхгүй гэж болно. Зөвхөн зарим албан үүргээ орхигдуулах, үл биелүүлэх, үүнээс үүдэн албан үүргээ хангалтгүй биелүүлсэн гэж удирдлагаас үзэж түүнд шийтгэл ногдуулснаас үүссэн маргаан шүүхүүдээр шийдвэрлэгдэж байна. Иймд Төрийн албаны тухай хууль

(2002 он)-ийн 25 дугаар зүйлийн 25.1.2 дахь хэсэгт байгаа албан үүргээ биелүүлээгүй гэсэн ойлголтыг төрийн жинхэнэ албан хаагч хууль тогтоомж, албан тушаалын тодорхойлолт, дотоод хэм хэмжээ (агуулгаараа хууль тогтоомжид нийцсэн)-нд тусгагдсан албаны багц чиг үүрэг, албан үүргүүдээс аль нэгийг буюу хэсгийг нь гэм буруутайгаар гүйцэтгээгүй, орхигдуулсан байх явдал гэж үзэх нь оновчтой байж болох юм. Сахилгын шийтгэлээр төрийн албанаас халагдах үндэслэл болж буй «сахилгын зөрчил»-ийг төрийн албаны практикт төдийгүй шүүхийн практикт «албан үүргээ хангалтгүй биелүүлэх» гэсэн ойлголттой хольж хутгах, үүнээсээ хамаарч Төрийн албаны тухай хууль (2002 он)-ийн 25 дугаар зүйлийн 25.1.1 дэх хэсэгт буй: албан үүргээ удаа дараа (2 ба түүнээс дээш) хангалтгүй биелүүлсэн гэх үндэслэлээр төрийн албанаас халах зохицуулалтыг уг хуулийн 26 дугаар зүйлийн 26.1.3-т байгаа сахилгын зөрчил гаргасан бол төрийн албанд 1 жилийн хугацаанд эргэж орох эрхгүйгээр халах гэсэн зохицуулалттай холих, адилтгах, нэгийг нөгөөгөөр нь орлуулж ойлгох явдал илэрч байна.

Шүүхийн шийдвэрүүдийн судалгаанаас үзвэл, төрийн жинхэнэ албан хаагч болон төрийн үйлчилгээний удирдах албан хаагчийг албан үүргээ хангалтгүй биелүүлсэн гэх үндэслэлээр түүний дотор үр дүнгийн гэрээний биелэлт хангалтгүй гэсэн үндэслэлээр Төрийн албаны тухай хууль (2002 он)-ийн 26 дугаар зүйлд заасан сахилгын шийтгэл ногдуулахад хоёр төрлийн практик үндсэндээ тогтжээ. Үүнд: сахилгын сануулах ба цалин бууруулах хэлбэрийн шийтгэлийг ногдуулах үед ийнхүү шийтгэл ногдуулах үндэслэл нь уг албан хаагч албан үүргээ хангалтгүй биелүүлсэн, зохих үүргийг биелүүлээгүй явдал байж болно гэсэн агуулга бүхий практик тогтож байна. Энэ нь шүүхүүд «албан үүргээ биелүүлээгүй» буюу «албан үүргээ хангалтгүй биелүүлсэн» гэх ойлголт (үндэслэл)-ыг «сахилгын зөрчил»-д тооцож эдгээр нь нэг үндэслэл ойлголт гэж үзэж байна гэсэн үг юм.

Албан үүргээ хангалтгүй (удаа дараа) биелүүлсэн, албан үүргээ биелүүлээгүй гэх үндэслэлээр Төрийн албаны тухай хууль (2002 он)-ийн 26 дугаар зүйлийн 26.1.3-д заасан төрийн албанд нэг жилийн хугацаагаар эргэж орох эрхгүйгээр халах

шийтгэл ногдуулсан тохиолдолд уг үндэслэлийг «сахилгын зөрчил» гэж үл тооцох практик тогтож байна. Өөрөөр хэлбэл, ногдуулах шийтгэлийн хэлбэрээс хамаарч албан үүргээ хангалтгүй биелүүлсэн, үүргээ биелүүлээгүй гэсэн үндэслэлүүдийг сахилгын зөрчилд хамааруулах эсэх асуудал шийдэгдэж байна. Ийнхүү албан үүргийн биелэлттэй холбоотойгоор ногдуулах сахилгын шийтгэлийн хэлбэрээс хамаарч албан үүргээ зохистой биелүүлээгүй, тодорхой албан үүргийг биелүүлээгүй явдлыг сахилгын зөрчилд тооцох эсэх асуудал шийдэгдэж байгаа нь шинжлэх ухааны үндэс муутай, арга зүйн алдаатай практик гэж үзэхээс аргагүй. Гэхдээ үүнд Төрийн албаны тухай хууль (2002 он)-ийн 25, 26 дугаар зүйлүүд дэх зохицуулалтын оновчтой байдал ихээхэн нөлөөлж байгаа билээ. Төрийн албаны тухай хууль (2017 он)-д ч эдгээр зохицуулалт зарчмын өөрчлөлтгүй хэвээр үлдэж тусгагдсан тул дээр дурдсан үндэс муутай практикийг онол, арга зүйн үүднээс оновчтой болгож хэвшүүлэх нь зүйтэй.

Төрийн албаны тухай хууль дахь албан үүргээ удаа дараа хангалтгүй биелүүлсэн гэх үндэслэл нь хэдийгээр хуулийн 25 дугаар зүйлийн 25.1.1 дэх хэсэгт заасан зохицуулалтыг хэрэглэхэд хамаарагдах боловч сахилгын шийтгэл хүлээлгэх үндэслэл болгож 26 дугаар зүйлийн 26.1-д нэрлэн дурдагдсан сахилгын зөрчлийн дотор «албан үүргээ биелүүлээгүй» байх явдлыг бас багтаажээ. Иймд албан үүргийн биелэлттэй холбоотой гэм буруутай үйлдэл, эс үйлдэхүй нь Төрийн албаны тухай хуулийн 25 дугаар зүйлийн 25.1.1 ба 26 дугаар зүйлийн 26.1.3-т заасан шийтгэл болон төрийн албанаас халах нь хоёр өөр зохицуулалтын аль алиныг хэрэглэх үндэслэл гэж үзэж болно. Гагцхүү 25 дугаар зүйлийн 25.1.1 дэх хэсгийн зохицуулалтыг хэрэглэхийн тулд төрийн албан хаагч албан үүргээ зохистой биелүүлээгүй байх, энэ нь 2 ба түүнээс дээш удаа байх нөхцөлүүд шаардагддаг. Харин 26 дугаар зүйлийн 26.1 дэх хэсэгт дурдсан «албан үүргээ биелүүлээгүй» гэдэг нь эс үйлдэхүйгээр албаны чиг үүрэг, албаны үүргээ (огт биелүүлээгүй) үл биелүүлэх явдал гэсэн бөгөөд Улсын дээд шүүхийн 2010 оны 8 дугаар тогтоолд ч ингэж тайлбарласан билээ. Гэхдээ өмнө дурдсанчлан төрийн албан хаагч хууль тогтоомж болон албан тушаалын тодорхойлолт дотоод хэм хэмжээгээр тогтоосон албаны чиг үүрэг, албаны багц үүргийг

бүхэлд нь үл биелүүлэх явдал практикт байхгүй, иймд албан үүргээ биелүүлээгүй гэдэг нь багц чиг үүрэг, үүргээс тодорхой хэсэг нь биелэгдээгүй байх гэж ойлгох нь амьдралд ойр, онол арга зүйн талаасаа ч илүү үндэстэй болно.

Эдгээрээс дүгнэхэд, Төрийн албаны тухай хууль (2002 он)-ийн 26 дугаар зүйлийн 26.1 дэх хэсэгт байгаа «албан үүргээ биелүүлээгүй» гэсэн үндэслэл нь хууль зүйн агуулгын хувьд төрийн албан хаагч албаны багц чиг үүрэг, албаны үүргээсээ тодорхой хэсгийг үл биелүүлсэн байх бол удаа дараа хангалтгүй биелүүлэх нь үүргийн биелэлт тоо, чанарын талаас учир дутагдалтай, үүргээ гүйцэтгэх журам дэгийг зөрчсөн зэргийг илэрхийлнэ. Албан үүргээ хангалтгүй биелүүлсэн гэдгийг Улсын дээд шүүхийн тайлбарласны дагуу «...албаны чиг үүрэгт тусгагдсан, хэрэгжүүлбэл зохих үйл ажиллагааг гүйцэтгэсэн боловч чанарын хувьд доголдуулсан, хугацаа хэтрүүлсэн, тогтоосон журмыг зөрчсөн зэргээр зохих ёсоор биелүүлээгүй байх» гэж ойлгоно. Тэгвэл төрийн аль ч албан тушаалд хэрэгжүүлэх чиг үүрэг, албаны үүрэг нь дангаар бус, багц шинжтэй байх тул хангалтгүй биелүүлэх гэсэн ойлголтод нэмээд ийм багц чиг үүрэг, албаны багц үүргээс заримыг хэрэгжүүлээгүй биелүүлээгүй явдал ч бас багтаж болох юм.

Энэ бүхэнтэй холбоотойгоор албан үүргээ удаа дараа хангалтгүй биелүүлсэн гэдэг үндэслэл ч, албан үүргээ биелүүлээгүй гэсэн үндэслэл ч «сахилгын зөрчил»-д тооцогдоно. Гэхдээ хуулийн 25 дугаар зүйлийн 25.1.1-д буй үндэслэл бүрэлдсэн үед төрийн албан хаагчийг халах нь уг зөрчил олон удаа давтагдаж байгаа тул зөрчлийн шинж ноцтой болж төрийн албанаас халахаас аргагүй болох тул энэхүү тусгай зохицуулалт хэрэглэгдэнэ. Харин 26 дугаар зүйлийн 26.1 дэх заалтад албан үүргээ биелүүлээгүй гэсэн үндэслэлээр төрийн албанаас халах шийтгэлийг хэрэглэхдээ өмнөх 25 дугаар зүйлийн 25.1.1 дэх заалтад албан үүргээ «удаа дараа хангалтгүй биелүүлсэн» үндэслэлээс өөр буюу нэг удаа үл биелүүлсэн гэхдээ энэ нь ноцтой үр дагаврыг агуулсан жишээ нь, төрийн албаны эсхүл тухайн салбарын нэр хүндийг унагахуйц байдал бий болох, иргэн байгууллагад хохирол учрахуйц нөхцөл бүрдэх эрсдэл дагуулах зэрэг гэм буруутай эс үйлдэхүй гэж ойлгож хэрэглэнэ.

4. Төрийн албан хаагчид сахилгын шийтгэл ногдуулснаас үүссэн маргааныг шийдвэрлэхдээ шүүхүүдэд Төрийн албаны тухай хуулийн 26 дугаар зүйлд, Хөдөлмөрийн тухай хуулийн 131 дүгээр зүйлд хуульчлагдсан сахилгын шийтгэл ногдуулахад удирдлага болгох зарчмуудын агуулга, шийтгэл ногдуулах хөөн хэлэлцэх хугацаа, шийтгэлийг эрх бүхий этгээд ногдуулах журам зэргийн талаар нэгдсэн ойлголт, хэвшил тогтож байна.
5. Харин албан үүргээ хангалтгүй биелүүлэх, албан үүргээ биелүүлээгүй сахилгын зөрчил буюу төрийн албанаас халах, Хөдөлмөрийн гэрээг цуцлах үндэслэл байхаар Төрийн албаны тухай хууль, Хөдөлмөрийн тухай хуульд тусгагдсан хууль зүйн ойлголтын агуулгыг шүүгчид янз бүрээр ойлгож хэрэглэж байна. Ийнхүү жигд нэг ойлголт тогтож чадахгүй байгаа явдалд холбогдох хуулиуд дахь зохицуулалт оновчтой бус, салаа агуулгатай тусгагдсан байдал нөлөөлж байна. Гэхдээ хяналтын шатны шүүх зохицуулалтын агуулгын хүрээнд тохиромжтой, оновчтой практик тогтоох бололцоо байна.
6. Төрийн үйлчилгээний удирдах албан тушаалтныг албан үүргээ удаа дараа хангалтгүй биелүүлсэн гэж үзэж түүнд ажлаас халах шийтгэл ногдуулсан тухай маргааныг шийдвэрлэхэд тогтож буй хууль хэрэглээний практикт «сахилгын бус зөрчил»-д сахилгын шийтгэл ногдуулах агуулга тогтож байх тул «хууль зүйн зөрчил ба хариуцлага»-ын талаарх эрх зүйн онол, арга зүйд тохирохгүй, үндэс муутай практик гэж шүүмжлэлтэй хандаж болох юм.
7. Нэхэмжлэгч ба хариуцагч хооронд үүссэн хууль хэрэглээний шинжтэй асуудлууд (тухайлбал, сахилгын зөрчил гаргаснаар байгууллагад хохирол учирсан байх эсэх, зарим үүргийг хангалтгүй биелүүлсэн явдлыг хөдөлмөрийн гэрээнд ноцтой зөрчлийн тохиолдол гэж тусган уг зөрчлийг гаргасан төрийн үйлчилгээний албан хаагчийн хөдөлмөрийн гэрээг цуцлах нь хууль зүйн үндэслэл болж чадах эсэх зэрэг)-ыг шүүх анхаарч шийдвэртээ энэ талаар зориуд тайлбар хийх нь төрийн албаны хүний нөөцийн удирдлагад үр нөлөөтэй шийдвэр болох юм.

8. Төрийн албаны тухай хуульд буй төрийн албанаас сахилгын шийтгэлээр халах, албан үүргээ удаа дараа хангалтгүй биелүүлснээр төрийн албанаас халагдах, албан тушаал бууруулах, төрийн албанаас чөлөөлөх зэрэг ойролцоо зохицуулалтыг төрийн албаны практикт ч, шүүхийн практикт ч өөр хооронд нь хольж хутгах, нэгийг нөгөөгөөр нь орлуулах явдал гарч байна. Гэхдээ хяналтын шатны шүүх зохих шийдвэрүүддээ эдгээр зохицуулалт хэрэглэгдэх үндэслэл, нөхцөлийн талаар үндэслэлтэй тайлбар дүгнэлтийг тодорхой тусгаж байгаа нь нэгдсэн ойлголт, практик хэвшүүлэхэд таатай нөлөө үзүүлэх юм.
9. Шүүхийн шийдвэрийн бичилтэд хууль тогтоомжид тусгагдсан хууль зүйн нэр томъёог хэрэглэж байх, хууль зүйн зохицуулалтын агуулгыг хэл зүйн найруулгын талаас зөв илэрхийлж бичих нь эрх зүйн соёлд төдийгүй хууль зүйн шинжлэх ухаанд ач холбогдолтой.

**Хавсралт**

**ТӨРИЙН АЛБАНЫ ТУХАЙ ХУУЛЬ:  
2002 БОЛОН 2017 ОНЫ ШИНЭЧЛЭН НАЙРУУЛСАН  
ХУУЛИУДЫН ХАРЬЦУУЛАЛТ**

**1. Төрийн албаны тухай хууль (шинэчилсэн найруулга)-ийн  
үйлчлэлд судалгааны үр дүн нөлөөлөх нь:**

Шинэ ба өмнөх хууль дахь зохицуулалтыг харьцуулснаар өмнөх хуулийн үйлчилгээний үед гарсан шүүхийн шийдвэрүүдэд хийгдсэн судалгаа өнөө үед ач холбогдолтой эсэхийг тодорхойлох зорилгыг агууллаа.

Судалгаа нь 2002 онд батлагдан 2019 оны 1 дүгээр сарын 1-ний өдрийг хүртэл үйлчилж байсан Төрийн албаны тухай хууль (цаашид «өмнөх хууль» гэх)-ийн үйлчлэлийн үед үүсэж захиргааны хэргийн шүүхүүдээр шийдвэрлэгдсэн хоёр төрлийн маргааныг хамарч хийгдэв. 2019 оны 1 дүгээр сарын 1-ний өдрөөс Төрийн албаны тухай хууль (цаашид «шинэ хууль» гэх) шинээр үйлчилж байхад өмнөх хуулийн үйлчлэлийн үед үүсэж шийдвэрлэгдсэн маргааны шийдвэрүүдийн талаарх судалгаа хэр ач холбогдолтой, өгөөжтэй гэдгээр эргэлзээ үүсэж болох юм. Иймд судалгааны тайланд өмнө үйлчилж байсан хуулийн 25 дугаар зүйлийн 25.1.10, 26 дугаар зүйлийн 26.1.3 дахь хэсгүүдэд байсан сахилгын зөрчил гаргасан», «албан үүргээ удаа дараа (2 ба түүнээс дээш) хангалтгүй биелүүлсэн» гэх үндэслэлээр төрийн жинхэнэ албан хаагчийг тус тус төрийн албанаас халах зохицуулалтууд эдүгээ үйлчилж буй шинэ хуульд хэрхэн өөрчлөгдөн тусгагдсан гэдгийг зориуд харьцуулж хөндөв. Үүнтэй танилцсанаар энэхүү судалгаа шинэ хууль үйлчилж эхэлсэн үед ач холбогдолтой эсэх талаар тодорхой ойлголт авна гэж үзэж байна.

**2. Төрийн жинхэнэ албан хаагчийг удаа дараа албан үүргээ  
хангалтгүй биелүүлсэн гэх үндэслэлээр төрийн албанаас халах  
зохицуулалтын харьцуулалт**

Төрийн албаны тухай хууль (2002 он)-ийн 25 дугаар зүйлд төрийн жинхэнэ албан хаагчийг төрийн албанаас халах гурван үндэслэл (шалтгаан) тусгагдсаны нэг нь хуульд өөрөөр заагаагүй бол



удаа дараа (2 ба түүнээс дээш) албан үүргээ хангалтгүй биелүүлсэн байх явдал байв. Тэгвэл шинэ хуулийн 47 дугаар зүйлд өмнөх хуулийн 25 дугаар зүйлд байсан гурван үндэслэл хэвээр тусгагдан үлджээ. Өмнөх хуулийн 25 дугаар зүйл төрийн жинхэнэ албан хаагчийг төрийн албанаас халах гэж томъёологдсон (гарчиглагдсан) байсан бол шинэ хуулийн 47 дугаар зүйл нь төрийн жинхэнэ албан хаагчийг албан тушаалаас нь халах гэж тус тус томъёологдсон (гарчиглагдсан). Төрийн албанаас халах гэсэн ойлголт төрийн албан тушаалаас халах гэж өөрөөр томъёологдсон. Мөн хуулийн 25 дугаар зүйлийн 25.1.1-д хуульд өөрөөр заагаагүй бол удаа дараа (2 ба түүнээс дээш удаа) албан үүргээ хангалтгүй биелүүлсэн бол гэж тусгагдсан байсан бол шинэ хуулийн 47 дугаар зүйлийн 47.1.1-д хуульд өөрөөр заагаагүй бол удаа дараа (3 ба түүнээс дээш) албан үүргээ хангалтгүй биелүүлсэн гэж чанарын бус, харин хэлбэрийн, тоо давтамжийн өөрчлөлт л орсон. Өөрөөр хэлбэл, албан үүргээ хангалтгүй биелүүлсэнтэй нь холбогдуулж төрийн жинхэнэ албан хаагчийн хөдөлмөрийн харилцаанд хэрэглэгдэх «халах зохицуулалт»-д шинэ хуулиар зарчмын өөрчлөлт ороогүй гэж дүгнэж болно.

### **3. Төрийн жинхэнэ албан хаагчийг сахилгын шийтгэлээр төрийн албанаас халах зохицуулалтын харьцуулалт**

Уг харьцуулалтыг хийхдээ сахилгын шийтгэлийн журмаар төрийн албанаас халах явдлыг дангаар нь бус, ер нь төрийн жинхэнэ албан хаагчид сахилгын ямар хэлбэрийн шийтгэл ногдуулснаас үл хамаарч сахилгын шийтгэл ногдуулах зохицуулалтыг цогцоор нь авч үзэх шаардлагатай. Учир нь аль ч хэлбэрийн шийтгэл ногдуулсан ялгаагүй, хуулиар нэг цогц зохицуулалт тогтоогддог. Үүний сацуу сахилгын шийтгэлийн журмаар төрийн албанаас халснаас үүссэн маргааныг шийдвэрлэсэн шүүхийн шийдвэрүүдийг судлахдаа цалингаас суутгах, албан тушаал бууруулах, сануулах зэрэг бусад хэлбэрийн шийтгэлийг ногдуулсантай холбоотой гарсан шүүхийн зарим шийдвэрийг давхар судалсан билээ. Сахилгын шийтгэлийн цогц зохицуулалт нь шийтгэлийн хэлбэрээс үл хамаарч нэгдмэл байдлаар хэрэглэгддэг, хууль зүйн нэгдсэн ойлголтууд энэ үед хэрэглэгддэг юм. Жишээ нь, сахилгын зөрчилд юуг ойлгох вэ? гэдгээс хамаарч зөрчил гаргагчид шийтгэл ногдуулах, мөн зөрчилтэй

холбоотой хугацаа (гаргасан ба илрүүлсэн) нь шийтгэлийн аль ч хэлбэрийг ногдуулсан ялгаагүй нэг л утгаар хэрэглэгддэг. Сахилгын шийтгэлийн цогц зохицуулалт гэдэгт дараах хэсгүүд хамаарагдан хуульчлагджээ. Үүнд:

- а) Сануулах, цалингаас суутгах, төрийн албанаас тодорхой хугацаагаар эргэж орох эрхгүйгээр халах гэсэн сахилгын шийтгэлийн хэлбэрүүд;
- б) Эдгээр хэлбэрийн алиныг ногдуулж байгаагаас үл хамаарч шийтгэлийг хэрхэн яаж ногдуулах буюу шийтгэл ногдуулах журам;
- в) Шийтгэл ногдуулах зарчмууд эдгээр багтаж, Төрийн албаны тухай хууль (2002 он)-ийн 26 дугаар зүйлд бүхэлдээ агуулагдсан байв.

Тэгвэл Төрийн албаны тухай хууль (2017 он)-ийн 48 дугаар зүйлд мөл л шийтгэлийн хэлбэрүүд, шийтгэл ногдуулах журам (хөөн хэлэлцэх хугацаа гэх мэт) 48.5 дахь хэсэгт мөн заалт хэвээр тусгагджээ. Харин шинэ хуульд «сахилгын шийтгэл ногдуулахад хэрэглэгдэх хөөн хэлэлцэх хугацаа, төрийн албанд эргэж орох эрхгүйгээр халах шийтгэлийн үргэлжлэх хугацааг тус тус өмнөхөөс нэмж уртасгасан өөрчлөлт орсон. Өмнөх хуульд сахилгын шийтгэл ногдуулах хөөн хэлэлцэх хугацаа нь зөрчлийг илрүүлснээс хойш 1 сар гэж байсан нь 6 сар болж, харин зөрчил гаргаснаас хойш 6 сар байсан нь 12 сар болж нэмэгдсэн. Энэ өөрчлөлтийг «төрийн жинхэнэ албан хаагчийн сахилгын шийтгэлийн зохицуулалтад «зарчмын өөрчлөлт» орсон гэж үзэхээргүй байна. Эдгээрээс дүгнэвэл, өмнөх хууль ба одоогийн хууль дахь сахилгын шийтгэл ногдуулах зохицуулалтын үндсэн агуулгад чанарын шинжтэй зарчмын өөрчлөлт ороогүй гэж дүгнэхээр байна.

Төрийн албаны тухай хууль (2017 он)-ийн 48 дугаар зүйлд өмнөх хуулийн 26 дугаар зүйлд тусгагдсан байсан сахилгын шийтгэлийн зохицуулалт үндсэндээ бүхий л агуулгаараа тусгагдсан, харин найруулгын шинжтэй дараах өөрчлөлт орсон. Үүнд:

1. Сахилгын шийтгэлийг албан ёсоор (шийдвэр гарган) ногдуулах гэж өмнөх хуульд тусгагдсан байсан нь «төрийн жинхэнэ албан хаагчид түүнийг томилсон эрх бүхий албан

тушаалтан, хамтын удирдлага бүхий байгууллага томилсон бол тухайн байгууллагын даргын шийдвэрээр сахилгын шийтгэл ногдуулна» гэж шийтгэл ногдуулах эрх бүхий субъектийг тодорхойлсон.

2. Өмнөх хуулийн 26 дугаар зүйлийн 26.1 дэх хэсэгт сануулах, албан тушаалын цалингийн хэмжээнээс 6 хүртэлх сарын хугацаагаар 20 хүртэлх хувиар буруулах, төрийн албанд нэг жилийн хугацаанд эргэж орох эрхгүйгээр халах гэсэн гурван хэлбэрийн шийтгэл тусгагдсан байв. Шинэ хуулийн 48 дугаар зүйлийн 48.1 дэх хэсэгт сануулах, албан тушаалын цалингийн хэмжээг 6 сар хүртэл хугацаагаар 20 хүртэл хувиар бууруулах, төрийн албанаас халах, төрийн албанд гурван жилийн хугацаанд эргэж орох эрхгүйгээр халах гэсэн шийтгэлийн дөрвөн хэлбэр хуульчлагдсан. Эндээс, шинэ хуульд «төрийн албанд гурван жилийн хугацаанд эргэж орох эрхгүйгээр халах» гэсэн шийтгэлийн нэг хэлбэр нэмж тусгагдсан гэж үзэхээр байгаа хэдий ч энэ шийтгэл нь өмнөх болон одоогийн хуульд байгаа «төрийн албанаас халах» хэлбэрийн шийтгэлийн шинэ хэлбэр хуульчлагдсан гэж үзэх үндэсгүй. Учир нь төрийн албанаас халах шийтгэл хугацаанаас үл хамаарч «тодорхой хугацаа өнгөрч энэ шийтгэлийг хүлээсэн иргэн төрийн алба хаших, төрийн албан тушаалд ажиллах эрхийг эдлэхгүй байх» нэг л үр дагаврыг бий болгох шийтгэл. Төрийн албаны тухай хууль (2002 он)-ийн 26 дугаар зүйлийн 26.1.3-т буй «төрийн албанаас халах» шийтгэл, Төрийн албаны тухай хууль (2017 он)-ийн 48 дугаар зүйлийн 48.1.3-т байгаа «төрийн албанаас халах» шийтгэлийн аль нь ч ялгаагүй ногдуулсан өдрөөс хойш нэг жилийн турш үйлчилж хэрэгждэг. Төрийн албанаас халах шийтгэл хүлээсэн иргэнийг ийнхүү халагдсан өдрөөсөө хойш нэг жилийн хугацаанд төрийн жинхэнэ албан тушаалд томилохгүй, нэг жилийн хугацаанд төрийн жинхэнэ албанд ажиллуулахгүй. Өмнөх болон одоогийн хуульд «төрийн жинхэнэ албан хаагч сахилгын шийтгэл ногдуулсан өдрөөс хойш нэг жилийн дотор сахилгын шийтгэл хүлээгээгүй бол түүнийг сахилгын шийтгэлгүйд

тооцно»<sup>40</sup> гэсэн заалт байдаг. Энэ заалтын агуулгаас үзвэл сануулах, цалинг бууруулах, төрийн жинхэнэ албанаас халах шийтгэл нь ногдуулсан өдрөөс хойш 1 жилийн турш үйлчлэн, шийтгүүлсэн иргэн 1 жилийн турш сахилгын шийтгэлтэйд тооцогддог байна. Тэгвэл шинэ хуулийн 48 дугаар зүйлийн 48.1.4 дэх хэсэгт тусгагдсан «төрийн албанд гурван жилийн хугацаанд эргэж орох эрхгүйгээр халах» гэсэн шийтгэл нь иргэн шийтгүүлснээс хойш төрийн албанд ажиллах эрхгүй байх нь хугацааны хувьд 48.1.3-т байгаа халах шийтгэлээс 2 жилээр илүү байгаагаараа л ялгаатай. Харин эдгээр шийтгэлийн аль нь ч хэрэглэгдсэн уг албан хаагчийн хувьд түүний төрийн жинхэнэ алба хашиж байсан хөдөлмөрийн харилцаа нь зогсоогдож байгаа, улмаар тодорхой хугацааны турш уг албыг хаших эрхгүй болдогтой адил үр дагавартай. Төрийн албанаас халах, төрийн албанд гурван жилийн хугацаанд эргэж орох эрхгүйгээр халах гэсэн шийтгэлүүд хууль зүйн адил агуулга, адил үр дагавар бүхий нэг хэлбэрийн шийтгэл болно. Гэхдээ эдгээр шийтгэлийг ногдуулах зөрчлийн шинж, ногдуулах болон шийтгэл хүлээх субъект нь ялгаатай юм.

Дээр дурдсаныг дүгнэвэл: Төрийн албаны тухай өмнөх хууль ба шинэ хууль дахь төрийн жинхэнэ албан хаагчид ногдуулах сахилгын шийтгэлийн зохицуулалт нь зарчмын, чанарын өөрчлөлт байхгүй гэж үзэж болох юм.

#### **4. Төрийн албаны тухай хууль (2002 он) дахь Төрийн албан хаагчийг сахилгын шийтгэлийн журмаар болон албан үүргээ удаа дараа хангалтгүй биелүүлсэн гэх үндэслэлээр тус тус төрийн албанаас халах зохицуулалт**

Төрийн албан тушаалын ангилал (Төрийн албаны тухай хууль (2002 он)-ийн 5 дугаар зүйлийн 5.1 дэх хэсгийн заалтууд)-аас хамаарч төрийн үйлчилгээний ба төрийн жинхэнэ албан хаагчид сахилгын шийтгэл ногдуулах харилцаа нь Төрийн албаны ба Хөдөлмөрийн тухай хуулиудаар тус тус зохицуулагдаж байна.

<sup>40</sup> Төрийн албаны тухай хууль (2002 он)-ийн 26 дугаар зүйлийн 26.6 дахь хэсэг, Төрийн албаны тухай хууль (2017 он)-ийн 46 дугаар зүйлийн 46.8 дахь хэсэг.

Төрийн жинхэнэ албан хаагчид сахилгын шийтгэл ногдуулах нь Төрийн албаны тухай хууль (2002 он)-ийн 26 дугаар зүйлээр, төрийн үйлчилгээний албан хаагчид сахилгын шийтгэл ногдуулах нь Хөдөлмөрийн тухай хууль (1999 он)-ийн 131 дүгээр зүйлээр тус тус зохицуулагджээ. Үүний сацуу Төрийн албаны тухай хуулийн 26 дугаар зүйлийн 26.1-д хуульд зааснаас бусад тохиолдолд энэхүү зүйл, заалтууд үйлчилнэ гэсэн утга агуулагдаж байгаа нь төрийн жинхэнэ албан хаагчид ногдуулах сахилгын шийтгэл өөр хуулиар зохицуулагдаж байгаа тохиолдолд Төрийн албаны тухай хууль (2002 он)-ийн 26 дугаар зүйл үйлчлэхгүй гэсэн үг юм<sup>41</sup>. Төрийн албаны тодорхой салбарын хуульд тухайн салбарын төрийн албан хаагч сахилгын зөрчил гаргавал түүнд ногдуулах сахилгын шийтгэлийг тусгайлан зохицуулсан нь цөөнгүй байна. Энд төрийн албаны салбарын хэд хэдэн хуулийн тодорхой зүйл, заалтыг жишээ болгон дурдъя.

Гаалийн тухай хууль (2008 он)-ийн 284 дүгээр зүйлд гаалийн улсын байцаагчид ногдуулах сахилгын шийтгэлийн тухай заажээ. Энд ямар тохиолдол (албан үүрэгтээ хайнга хандсан, эсхүл энэ хуулийн 60.3-т зааснаас өөр бичиг баримт мэдүүлэгчээс шаардах болон бусад хэлбэрээр бүрэн эрхээ хэтрүүлсэн, түүнчлэн гаалийн хууль тогтоомж, өргөсөн тангаргаа зөрчсөн)-д ямар хэлбэр (сануулах, зэрэг дэвийг 1 жил хүртэл хугацаагаар бууруулах, албан тушаалыг 3 сар хүртэл хугацаагаар бууруулах, гаалийн улсын байцаагчийн эрхийг хасах, гаалийн албанаас халах)-ийн шийтгэл ногдуулахыг хуульчилж заасны зэрэгцээ Гаалийн улсын байцаагчийн сахилгын дүрмийг батлах эрх бүхий этгээд (Засгийн газар)-ийг бас тодорхойлсон.

Шүүгчийн эрх зүйн байдлын тухай хууль (2012 он)-ийн 31-37 дугаар зүйлүүдээр шүүгчид хүлээлгэх сахилгын хариуцлагын харилцааг зохицуулжээ. Энд зааснаар шүүгч сахилгын зөрчил гаргасан эсэхийг «Шүүгчийн ёс зүйн дүрэм»-д заасны дагуу хянан шийдвэрлэх бөгөөд сануулах, зургаан сар хүртэл хугацаагаар 30 хүртэл хувиар цалин бууруулах, огцруулах гэсэн шийтгэл ногдуулна гэж тус хуулийн 37 дугаар зүйлд заажээ. Эдгээрээс дүгнэвэл, төрийн

<sup>41</sup> Төрийн албаны тухай хууль (2017 он)-ийн 48 дугаар зүйлийн 48.1 дэх хэсэгт тус заалт хэвээр үлдсэн.

албаны зарим салбарын төрийн жинхэнэ албан хаагчид ногдуулах сахилгын шийтгэлийн зохицуулалт нь тухайн салбарын хуулиар тусгайлан зохицуулагддаг, энэ тохиолдолд Төрийн албаны тухай хууль дахь сахилгын шийтгэлийн зохицуулалт үйлчлэхгүй ажээ. Үүнээс гадна, зарим хуульд төрийн албан хаагчийн тодорхой үүргийг болон тэдэнд зарим хориглолт, хязгаарыг тодорхойлж улмаар зөрчвөл хүлээлгэх сахилгын шийтгэлийн хэлбэрийг тусгаж зохицуулсан байна. Жишээ нь, «Авлигын эсрэг хууль (2006 он)-ийн 7 дугаар зүйлд төрийн жинхэнэ албан хаагч, төрийн үйлчилгээний албан хаагч зэрэг нийтийн албанд оролцож буй тодорхой этгээд албан үүргээ гүйцэтгэх үедээ бусдаас шан харамж авах, үндэслэлгүйгээр хөрөнгөжих, давуу эрх эдлэх зэргийг хориглосон хориглолтыг хуульчилсны хамт эдгээрийн аль нэгийг зөрчсөн тохиолдолд хүлээлгэх хариуцлагыг тодорхойлжээ. Ийм хариуцлагын дотор «ажлаас халах» шийтгэл (сахилгын шийтгэл) багтсан. Жишээ нь, энэ хуулийн 13 дугаар зүйлийн 13.8.4 дэх заалтад хөрөнгө, орлогын мэдүүлгийг гаргаж өгөх үүрэг бүхий этгээд нэг жилийн цалинтай тэнцэх буюу түүнээс их хэмжээний хөрөнгө орлогыг мэдүүлээгүй, эсхүл худал мэдүүлсэн зэрэг зөрчил гаргасан бол албан тушаалаас нь огцруулах буюу ажлаас халах шийтгэл ногдуулна гэж заажээ.

Төрийн үйлчилгээний удирдах албан хаагчийн хөдөлмөрийн харилцаа Хөдөлмөрийн тухай хуулиар зохицуулагддаг тул түүнд сахилгын шийтгэл ногдуулах зохицуулалт Хөдөлмөрийн тухай хууль (1999 он)-ийн 131 дүгээр зүйлд тусгагдсан. Энэ зүйл дэх зохицуулалт нь Төрийн албаны тухай хууль (2002 он)-ийн 26 дугаар зүйл дэх зохицуулалтын адил ногдуулах сахилгын шийтгэлийн хэлбэрүүд, шийтгэл ногдуулахад баримтлах зарчмууд болон шийтгэл ногдуулах журмыг агуулж байна. Гэхдээ Хөдөлмөрийн тухай хууль (1999 он)-ийн 40 дүгээр зүйлийн 40.1.4 дэх хэсэгт тусгагдсан «сахилгын давтан зөрчил гаргах» эсхүл «хөдөлмөрийн харилцааг шууд зогсоохоор хөдөлмөрийн гэрээнд тохирсон ноцтой зөрчлийг гаргах» гэсэн хоёр үндэслэлтэй холбоотой хэрэглэгддэг. Сахилгын зөрчил гаргасан төрийн үйлчилгээний албан хаагчид ажлаас халах сахилгын шийтгэл ногдуулах нь түүнтэй байгуулсан хөдөлмөрийн гэрээг ажил олгогч санаачлан цуцлах зохицуулалтаар дамжиж хэрэгжинэ гэсэн үг. Иймд

төрийн үйлчилгээний удирдах албан хаагчтай хөдөлмөрийн гэрээ байгуулахдаа гэрээнд нь «ноцтой» шинж, үр дагавар бүхий зөрчлийн тодорхой тохиолдол буюу хэлбэрийг нэрлэн зааж тусгах бүрэн боломжтой. Ингэснээр хожим эдгээр зөрчлөөс аль нэгийг нэг удаа гаргахад ажлаас халах шийтгэл ногдуулах нөхцөл бүрдэнэ.

Албан үүргээ удаа дараа хангалтгүй биелүүлсэн төрийн албан хаагчийг төрийн албанаас халах зохицуулалт нь Төрийн албаны тухай хууль (2002 он)-ийн 25 дугаар зүйлийн 25.1.1 дэх хэсэгт тусгагдсан. Өөрөөр хэлбэл, энэ үндэслэлээр төрийн жинхэнэ албан хаагчийг төрийн албанаас халах зохицуулалт хуульд тусгайлан тусгагджээ. Харин төрийн үйлчилгээний түүний дотор төрийн удирдах албан тушаалтны хөдөлмөрийн харилцаанд энэ зүйл дэх зохицуулалт хэрэглэгдэхгүй, Хөдөлмөрийн тухай хуульд ч энэ үндэслэл тусгайлан тусгагдаагүй. Үүнтэй холбоотойгоор захиргааны хэргийн шүүхүүдийн практикт зөв хандлага, нэгдмэл ойлголт хэвшин тогтож чадахгүй байна. Энэ талаар тайлангийн Хоёрдугаар бүлэгт хөндсөн болно.

### Ашигласан эх сурвалж

1. Б.Чимид, Үндсэн хуулийн үзэл баримтлал: Хүний эрх, шүүх эрх мэдэл. Хоёрдугаар дэвтэр. УБ хот, 2004 он
2. Д.Лүндэндорж, Шилжилтийн үе: Улс төр, эрх зүйн асуудал, Улаанбаатар хот, 2010 он
3. Д.Баярсайхан. Эрх зүйн онол. V хэвлэл, Улаанбаатар хот, 2018 он
4. Б.Уранцэцэг. Монгол Улсын Хөдөлмөрийн тухай хуулийн онол арга зүйн тайлбар, УБ, 2001 он
5. Б.Уранцэцэг, Ажилтан, албан хаагчид ногдуулах хууль зүйн хариуцлага: Онол, хууль, практик II дэвтэр, УБ, 2005 он
6. Д.Хуяг, Иргэний хэргийн шүүхийн шийдвэр, түүнд тавигдах шаардлага. МУИС-ХЗС, Эрх зүй сэтгүүл
7. Б.Гүнбилэг. Жишиг эрх зүй, УБ, 2008 он
8. Б.Буянхишиг, Иргэний хэргийг хянан шийдвэрлэсэн шүүхийн шийдвэрт хийсэн дүн шинжилгээ: Үнэт цаасны эрх зүйн маргаан. Шүүх эрх мэдэл сэтгүүл, 2015 он, №3
9. Б.Уранцэцэг, Аж ахуйн нэгж, байгууллагад тогтоогдон үйлчлэх (хэм хэмжээ дотоод хэм хэмжээ) түүнийг хөдөлмөрийн маргааныг шийдвэрлэхэд шүүх хэрэглэж буй практик, Шүүх эрх мэдэл сэтгүүл, 2017 он, №4
10. Монгол Улсын хууль зүйн шинжлэх ухаан: Өнөө ба ирээдүй, Олон улсын эрдэм шинжилгээний хурлын эмхэтгэл, УБ, 2015 он





**АШИГТ МАЛТМАЛЫН  
ТУСГАЙ ЗӨВШӨӨРӨЛТЭЙ ХОЛБООТОЙ  
ЗАХИРГААНЫ ХЭРГИЙН ШҮҮХИЙН  
ШИЙДВЭР, МАГАДЛАЛ, ТОГТООЛД ХИЙСЭН  
ДҮН ШИНЖИЛГЭЭ**

Хууль зүйн магистр Б.Мөнхтогтох, LL.M  
НҮБ-ын Хөгжлийн хөтөлбөрийн Байгаль орчны засаглал,  
менежментийн төслийн зөвлөх

## АГУУЛГА

Удиртгал .....	155
1. Судалгааны хэрэгцээ, шаардлага .....	156
2. Судалгааны хамрах хүрээ, хэрэг маргааны төрөл, тоон үзүүлэлт .....	156
3. Шүүхийн шийдвэрийн агуулга, үндэслэлд хийсэн дүн шинжилгээ .....	158
3.1 Ашигт малтмалын хайгуулын тусгай зөвшөөрөл шинээр олголт .....	158
3.2 Ашигт малтмалын хайгуулын болон ашиглалтын тусгай зөвшөөрөл эзэмших эрхийг хадгалах нөхцөл .....	160
3.3 Ашигт малтмалын хайгуулын тусгай зөвшөөрлийн хугацаа сунгалт .....	163
3.4 Илт хууль бус захиргааны акт .....	165
3.5 Хариуцагчийн эс үйлдэхүй .....	166
3.6 Тусгай зөвшөөрөл эзэмшигчийн байгаль орчныг хамгаалах үүрэг .....	167
3.7 Захиргааны байгууллагын буруутай үйл ажиллагааны улмаас учруулсан хохирол .....	168
4. Хэрэг хянан шийдвэрлэх ажиллагаанд хийсэн дүн шинжилгээ .....	169
Дүгнэлт .....	170
Санал, зөвлөмж .....	172
Ашигласан материал .....	173

## УДИРТГАЛ

Монгол Улсын Ашигт малтмалын тухай 1994, 1997, 2006 оны хуулиуд (цаашид «АМтХ» гэх) нь тухайн үед уул уурхайн салбарт хөрөнгө оруулалт татах, эдийн засгаа дэмжих мөнгө олох төрийн бодлогод илүү ач холбогдол өгч, ашигт малтмалын тусгай зөвшөөрлийг өргөдөл гаргаж бүртгүүлсэн дарааллаар нь буюу «Түрүүлж олгох» (1994-2010) зарчмын хүрээнд (хэт нээлттэй) боловсруулагдсан билээ. Энэ хүрээнд ашигт малтмалын хайгуулын болон ашиглалтын тусгай зөвшөөрлийг Монгол Улсын хууль тогтоомжийн дагуу байгуулагдан үйл ажиллагаа явуулж байгаа, Монгол Улсад Татвар төлөгч хуулийн этгээдэд олгох хэт ерөнхий хуулийн шаардлага тавьж байсан. Ингэснээр дээрх хуулиуд нь уул уурхайн мэргэшсэн болон санхүү, техник технологийн чадвартай, хариуцлагатай компанид тусгай зөвшөөрлийг олгох зохицуулалт болж чадаагүй.

Уул уурхайн салбарын гол хууль болох АМтХ-д өнгөрсөн 13 жилийн хугацаанд нийт 200 удаа нэмэлт, өөрчлөлт, найруулга оржээ<sup>1</sup>. Эдгээрээс 98 нь өөрчилсөн, 48 нь нэмсэн, 30 нь өөрчлөн найруулсан, 24 нь хүчингүй болгосон заалт, хэсгүүд байна. Энэ нь тусгай зөвшөөрөл тойрсон хуулийн зохицуулалт хэр байсныг харуулна.

Өнгөрсөн хугацаанд буюу 2006-2018 онд ашигт малтмалын тусгай зөвшөөрөлтэй холбоотой нийтдээ 1000 орчим Захиргааны хэрэг маргаан үүсгэгдэж, шийдвэрлэгджээ. Гэвч энэ төрлийн хэрэг маргаантай холбоотой тухайлсан цөөн тооны шүүхийн шийдвэрт судалгаа, шинжилгээ хийгдэж байсан бөгөөд харин нэг дор олон шийдвэрийг харьцуулан судалж байсан тохиолдол үгүй.

Энэхүү судалгааны хүрээнд энэ төрлийн хэрэг, маргааныг шүүхээр шийдвэрлэх үйл ажиллагаа болон хууль тогтоомжийн хэрэглээнд мэргэжлийн талаас нь үнэлэлт, дүгнэлт өгөх зорилго тавьж, шүүхийн шийдвэрүүдэд харьцуулсан судалгаа хийн санал, зөвлөмж боловсрууллаа.

<sup>1</sup> <http://www.legalinfo.mn/additional/?lawid=63>

## 1. Судалгааны хэрэгцээ, шаардлага

АМТХ-ийн 11 дүгээр зүйлийн дагуу Ашигт малтмал, газрын тосны газрын Кадастрын хэлтэс нь ашигт малтмалын тусгай зөвшөөрөлтэй холбоотой бүхий л шийдвэрийг бие даан гаргаж, хэрэгжүүлдэг. Гэвч энэхүү захиргааны байгууллагын гаргаж буй шийдвэрүүд нь бусад захиргааны байгууллагуудтай харьцуулахад Захиргааны хэргийн шүүхээр хянагдаж буй хэрэг маргааны тоон үзүүлэлтийн хувьд харьцангуй өндөр байна.

Иймд судлаачийн зүгээс олон тооны Захиргааны хэрэг маргаануудын нэхэмжлэлийн шаардлагад харьцуулалт хийх, цаашид энэ төрлийн хэрэг маргааныг хянан шийдвэрлэхэд гарч буй хууль, эрх зүйн тулгамдсан асуудлуудыг хөндөж гаргах хэрэгцээ, шаардлага байна гэж үзсэн болно.

## 2. Судалгааны хамрах хүрээ, хэрэг маргааны төрөл, тоон үзүүлэлт

Судалгааны явцад Захиргааны нийт 1000 орчим хэрэг, маргаанд холбогдох 2000 орчим шүүхийн шийдвэр, магадлал, тогтоолд<sup>2</sup> шүүлт хийж, үүнээс 6 төрлийн хэрэг маргаанд холбогдох давхардсан тоогоор 200 гаруй шүүхийн шийдвэр, магадлал, тогтоолд дүн шинжилгээ хийлээ. Захиргааны хэрэг маргааны тоон үзүүлэлт бусадтай харьцуулахад өндөр байгаа хэдий ч ерөнхийд нь дараах дөрвөн төрлийн ангилалд багтааж болохоор байна.

1. Ашигт малтмалын хайгуулын тусгай зөвшөөрөл шинээр авах өргөдөлтэй холбоотой Захиргааны хэрэг, маргаан;
2. Ашигт малтмалын хайгуулын тусгай зөвшөөрөлтэй холбоотой Захиргааны хэрэг, маргаан;
3. Ашигт малтмалын ашиглалтын тусгай зөвшөөрөлтэй холбоотой Захиргааны хэрэг, маргаан;
4. Сонгон шалгаруулалттай холбоотой хэрэг, маргаан.

2018 оноос АМТХ-д өөрчлөлт орсноор дээрх ангиллын хүрээнд ашигт малтмалын хайгуулын тусгай зөвшөөрөл шинээр авах өргөдөлтэй холбоотой хэрэг маргаан үүсэх хуулийн зохицуулалт байхгүй болж сонгон шалгаруулалттай холбоотой хэрэг, маргаан зонхилох болжээ.

<sup>2</sup> Ашигт малтмал, газрын тосны газар, Хуулийн хэлтэс, Архив, 2019

Хэрэг маргааны онцлогоос хамаарч шүүхийн шийдвэрт дүн шинжилгээ хийхдээ тусгайлан сонгосон нэг төрлийн хэрэг маргаан гэхээсээ нийтлэг гарч буй хэрэг, маргааныг нэхэмжлэлийн шаардлагын хүрээнд ангилж дүн шинжилгээ хийсэн болно. Учир нь энэ төрлийн хэрэг маргаан ихэвчлэн тусгай зөвшөөрлийн хөдөлгөөнтэй холбоотой буюу тусгай зөвшөөрөл олгох, цуцлах, хүчингүй болгох, шилжүүлэх, барьцаалах, дуусгавар болгох, сунгах, сэргээх, түдгэлзүүлэх зэрэг шийдвэрүүд байдгаараа бусад төрлийн хэрэг маргаанаас онцлогтой юм. Ашигт малтмалын тусгай зөвшөөрөлтэй холбоотой захиргааны хэрэг маргааны тоо ерөнхийдөө буурахгүй байгааг графикуудад харуулав.



## Шүүхийн шийдвэрийн шинжилгээ



### 3. Шүүхийн шийдвэрийн агуулга, үндэслэлд хийсэн дүн шинжилгээ

#### 3.1 Ашигт малтмалын хайгуулын тусгай зөвшөөрөл шинээр олголт

3.1.1 «Түрүүлж өргөдөл гаргаж бүртгүүлсэнд нь Түрүүлж олгох» зарчим хэрэгжсэн үе шат (2006-2010 он).

Ашигт малтмалын тухай 2006 оны хууль батлагдсантай холбогдуулан Ашигт малтмалын тухай хуулийг дагаж мөрдөх журмын тухай хуулийг УИХ-аас батлан гаргасан<sup>3</sup>. Судалгаагаар 2006-2010 онд нийтдээ 170 орчим Захиргааны хэрэг, маргаан шийдвэрлэгдсэний 20 орчим хувь нь дараах нэхэмжлэлийн шаардлагуудаар үүсгэгджээ. Үүнд:

<sup>3</sup> <https://www.legalinfo.mn/law/details/64?lawid=64>

- түрүүлж ирсэн боловч өргөдлийг бүртгэхээс үндэслэлгүйгээр татгалзсан нь хууль зөрчсөн тул өргөдлийн эрхийг сэргээж дахин бүртгэхийг хариуцагчид даалгах;
- хайгуулын тусгай зөвшөөрлийн нэг талбай дээр давхардуулан өргөдөл бүртгэсэн нь хууль зөрчсөн тул давхардуулан бүртгэсэн шийдвэрийг хүчингүй болгуулах;
- өргөдлийн бүртгэл засвартай, өргөдлийн бүртгэлээс үндэслэлгүй хасагдсаныг хууль бус болохыг тогтоож, дахин бүртгэхийг даалгах;
- ашигт малтмалын хайгуулын тусгай зөвшөөрөл олгосон илт хууль бус шийдвэрийн холбогдох хэсгийг хүчингүй болгож, өргөдлүүдийг сэргээн дахин шийдвэрлүүлэх зэрэг нэхэмжлэлүүдийн шаардлагыг гаргажээ.

2006-2010 онд хугацаанд гаргасан шүүхийн шийдвэр, магадлал, тогтоолуудыг хянаж үзэхэд хариуцагч Захиргааны байгууллага нь хайгуулын тусгай зөвшөөрөл шинээр олгох өргөдлийг дэвтэр дээр гараар бүртгэхдээ засварласан, түрүүлж ирсэн гэх тухайн өргөдлийн цаг, минут засвартай байх, хуульд заагаагүй үндэслэлээр ашигт малтмалын хайгуулын болон ашиглалтын тусгай зөвшөөрлүүдийг цуцалсан, цуцалсан шийдвэртээ хуулийн үндэслэл огт дурдаагүй буюу дутуу дурдсан асуудлууд нь хэрэгт авагдсан нотлох баримтаар тогтоогджээ. Ашигт малтмалын тухай хуулийн 19 дүгээр зүйл «Өргөдлийг бүртгэх, хянан шийдвэрлэх ажиллагаа»-тай холбоотой хуулийн зохицуулалт 2018 оны 01 дүгээр сарын 01-ний өдрөөс хүчингүй болсонтой холбогдуулан цаашид өргөдөл гаргасан этгээдэд хайгуулын тусгай зөвшөөрөл олгохтой холбоотой үйл ажиллагаа гэх хуулийн ойлголт байхгүй болсон.

### *3.1.2 Ашигт малтмалын хайгуулын тусгай зөвшөөрөл шинээр олгохыг «Хориглосон» үе шат (2010-2014 он)*

Энэ хугацаанд нийтдээ 390 орчим Захиргааны хэрэг, маргаан шийдвэрлэгдсэнээс 5 орчим хувь нь дараах нэхэмжлэлийн шаардлагуудаар үүсгэгджээ. Үүнд:

- Хайгуулын тусгай зөвшөөрөл авахаар түрүүлж өргөдөл гаргасан боловч өргөдлийг бүртгэхээс татгалзсан;
- Өргөдлийг бүртгэсэн боловч шийдвэрлээгүй буюу хуулиар



шинээр хайгуулын тусгай зөвшөөрлийг хориглосонтой холбогдуулан гаргасан нэхэмжлэлүүд байна.

*3.1.3 Хайгуулын тусгай зөвшөөрлийг шинээр олгох «Цахимаар өргөдөл түрүүлж ирүүлэх зарчим хэрэгжсэн» үе шат (2015 он)*

2015 онд нийт 130 орчим Захиргааны хэрэг, маргаан шийдвэрлэгдсэнээс 20 орчим хувь нь дараах нэхэмжлэлийн шаардлагуудаар үүсгэгджээ. Үүнд:

- Нийтэд зарлагдаагүй талбайд ашигт малтмалын хайгуулын зөвшөөрөл олгох өргөдөл бүртгэсэн нь хууль бус тул тэдгээр өргөдлийг дахин бүртгэхийг даалгах;
- Хайгуулын тусгай зөвшөөрөл авах цахим дугаарын программ гацсан, нэг дор олон компанийн мэдээлэл орж ирсэн нь дугаар олголтыг буруу явуулж өргөдөл гаргагчийн хууль ёсны эрх, ашиг сонирхлыг зөрчсөнтэй холбоотой гаргасан нэхэмжлэлүүд байна.

*3.1.4 Хайгуулын тусгай зөвшөөрөл шинээр олгох «Цахимаар өргөдөл түрүүлж ирүүлэх зарчим хэрэгжиж чадаагүй» үе шат (2017 он)*

2017 онд нийт 170 орчим Захиргааны хэрэг, маргаан шийдвэрлэгдсэнээс 20 орчим хувь нь цахим өргөдлийн төхөөрөмж авч оролцохоор бүртгүүлсэн боловч өргөдлийг бүртгээгүйтэй холбоотой гаргасан нэхэмжлэлүүд байна.

*3.1.5 Хайгуулын тусгай зөвшөөрлийг шинээр олгох «Сонгон шалгаруулалт буюу Тендерийн зарчим хэрэгжиж буй» үе шат (2018 он)*

2018 онд нийт 70 орчим Захиргааны хэрэг, маргаан шийдвэрлэгдсэнээс 20 орчим хувь нь Сонгон шалгаруулалтыг хязгаарлагдмал байдлаар зохион байгуулсан нь хууль зөрчсөн, сонгон шалгаруулалтыг ил тод, нээлттэй явуулаагүй болон шалгаруулалтын журам зөрчсөнтэй холбоотой гаргасан нэхэмжлэлүүд байна.

**3.2 Ашигт малтмалын хайгуулын болон ашиглалтын тусгай зөвшөөрөл эзэмших эрхийг хадгалах нөхцөл**

Энэхүү судалгаанд хамрагдсан нийт Захиргааны хэрэг маргааны 30 орчим хувь нь ашигт малтмалын тусгай зөвшөөрөл эзэмших

эрхээ алдсан буюу тусгай зөвшөөрлөө цуцлуулсантай холбоотой нэхэмжлэлүүд байв. АМтХ-ийн 31 дүгээр зүйлийн 31.1-д «тусгай зөвшөөрөл эзэмшигч нь энэ хуулийн 32, 33 дугаар зүйлүүдэд заасан нөхцөл, шаардлагыг хангаж ажиллах үүрэгтэй бөгөөд зөрчвөл мөн хуулийн 56 дугаар зүйлд заасны дагуу тусгай зөвшөөрлийг цуцална» гэж заасан. Өөрөөр хэлбэл, хайгуул ба ашиглалтын тусгай зөвшөөрлийн жилийн төлбөрийг төлөөгүй, жил бүрийн хайгуулын ажилд зарцуулсан зардлын хэмжээгээ баталгаажуулаагүй бол тусгай зөвшөөрлийг цуцлах хуулийн зохицуулалттай.

### *3.2.1 Тусгай зөвшөөрлийн жилийн төлбөр*

Захиргааны хэргийн шүүхийн шийдвэрүүдэд анализ хийж үзэхэд энэ төрлийн хэрэг маргааны нэхэмжлэгч болох тусгай зөвшөөрөл эзэмшигчид нь тусгай зөвшөөрлийн ээлжит жилийн төлбөрийг хуульд заасан хугацаандаа төлөлгүй хугацаа хэтрүүлсэн үндэслэлээ Захиргааны хэргийн шүүхэд дараах нийтлэг байдлаар тодорхойлох хандлагатай болжээ. Үүнд:

- Компанийн захирал гадаадад эмчилгээ хийлгэж байсан тул хүндэтгэн үзэх шалтгаан болсон;
- Тусгай зөвшөөрөл цуцлах мэдэгдлийг дээрх шалтгааны улмаас хүлээн авах боломжгүй байсан.

Харин хариуцагч Захиргааны байгууллага нь дээрх төлбөрийг төлөөгүйгээс тусгай зөвшөөрөл цуцлагдах үндэслэл бүрдсэн талаарх мэдэгдлийг тухайн зөвшөөрөл эзэмшигч болох зөвхөн Захиралд хүргүүлэх ажиллагаа хийгддэг нь бүх шүүхийн шийдвэрүүдэд бичигдсэн байна. Энэ нь АМтХ-ийн 56 дугаар зүйлийн 56.3 дахь хэсэгт заасан ажиллагааг хийх нөхцөл, суурийг бүрдүүлэхгүй байгаа бөгөөд нэхэмжлэгчийн эрх, хууль ёсны ашиг сонирхлыг зөрчиж байна гэдэг үндэслэлийг дийлэнх нь шүүхэд гаргаж үүнийг шүүхээс ханган шийдвэрлэсэн байна.

### *3.2.2 Хайгуулын ажлын зардлын доод хэмжээ*

Ашигт малтмалын хайгуулын тусгай зөвшөөрөл эзэмшигч нь АМтХ-ийн 33 дугаар зүйлийн дагуу жил бүр хайгуулын ажлын зардлын доод хэмжээг гарган тайлагнах үүрэгтэй бөгөөд зөрчсөн тохиолдолд мөн хуулийн 56 дугаар зүйлийн 56.1.4 дэх хэсэгт заасны дагуу уг

зөвшөөрлийг цуцалдаг. Захиргааны байгууллагад тусгай зөвшөөрөл эзэмшигчийн ирүүлсэн хайгуулын ажлын зардлын тайлангууд бодитой эсэх нь баталгаажаагүй байдаг бөгөөд АМтХ-ийн 33 дугаар зүйлийн 33.2, 33.3 дахь хэсгүүдэд заасны дагуу хайгуулын ажлын зардлын доод хэмжээг баталгаажуулах, шаардлагатай тохиолдолд газар дээр нь шалгах эрх, үүргийг Захиргааны байгууллагад олгосон. Захиргааны байгууллагаас дээрх үүргээ хэрэгжүүлж тусгай зөвшөөрөл эзэмшигчийн гаргасан зардал доод хэмжээндээ хүрээгүй гэсэн шалтгаанаар тусгай зөвшөөрлийг цуцалж, үүнтэй холбоотой хэрэг, маргаан Захиргааны хэргийн шүүхийн шатанд өөр, өөр байдлаар шийдвэрлэгдэж байна.

### *3.2.3 Тусгай зөвшөөрөл цуцалсан мэдэгдэл*

Монгол Улсын Дээд шүүхийн 2010 оны №09 тоот «Ашигт малтмалын тухай хуулийн зарим зүйл заалтыг тайлбарлах тухай» тогтоолд «АМтХ-ийн 56 дугаар зүйлийн 56.2, 56.4, 62 дугаар зүйлийн 62.6-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 тайлбарласан.

АМтХ-ийн 56 дугаар зүйлийн 56.2 дахь хэсэгт заасны дагуу Захиргааны байгууллагаас тусгай зөвшөөрөл цуцлагдах үндэслэл бүрдсэн талаарх «Мэдэгдэл»-ийг тусгай зөвшөөрөл эзэмшигчийн тус байгууллагад бүртгэлтэй хаягаар хүргүүлдэг боловч «Мэдэгдэл» ихэнх тохиолдолд буцаж ирдэг байна. Энэхүү шалтгааны улмаас Захиргааны хэргийн шүүхүүд «АМтХ-ийн 56 дугаар зүйлийн 56.2 дахь хэсэгт заасны дагуу цуцлах үндэслэл бүрдэж байгаа тухай мэдэгдлийг ...-ний өдөр хүргүүлсэн гэх боловч уг мэдэгдэл хүрээгүй болох нь хавтаст хэрэгт авагдсан нотлох баримтаар тогтоогдсон, мэдэгдэл хүрээгүйн улмаас АМтХ-ийн 56 дугаар зүйлийн 56.3 дахь хэсэгт заасан нэхэмжлэгчийн эрх, хууль ёсны ашиг сонирхол зөрчигдсөн байна» гэсэн нийтлэг үндэслэл, тайлбарыг дурдан шийдвэрээ гаргажээ. Энэ нь АМтХ дахь дээрх зохицуулалтыг хэрэв тусгай зөвшөөрөл эзэмшигч Захиргааны байгууллагад байгаа бүртгэлтэй хаяг дээрээ байхгүй тохиолдолд «мэдэгдэл»-ийг хэрхэн хүргүүлсэнд тооцох, цахим хаягаар «Мэдэгдэл» хүргүүлж байх

хуулийн шинэ нарийвчилсан зохицуулалтыг оруулах шаардлагыг мөн олон жилийн турш сануулсан хэвээр байна.

### **3.3 Ашигт малтмалын хайгуулын тусгай зөвшөөрлийн хугацаа сунгалт**

Судалгаанд хамрагдсан нийт захиргааны хэрэг, маргааны 10 орчим хувь нь ашигт малтмалын хайгуулын тусгай зөвшөөрлөө сунгуулах өргөдлөө хугацаандаа гаргаагүй, баримт бичгийн бүрдэл дутуу гэх үндэслэлээр хүсэлтийг хүлээж авахгүй байгаа Захиргааны байгууллагын эс үйлдэхүйтэй холбоотой нэхэмжлэлүүд байгаа бөгөөд Захиргааны хэргийн шүүхээс дээрх шийдвэрийн хууль, зүйн үндэслэлийг тайлбарлаж шийдвэрлэжээ. Гэвч зарим хэрэг маргаанд (анхан шатны шүүх) энэ төрлийн маргааныг өөрөөр тайлбарлан шийдвэрлэх тохиолдол гарсан байна.

#### **3.3.1 Тусгай зөвшөөрлийн хугацаа сунгуулах өргөдөл гаргах хугацаа**

Захиргааны хэргийн шүүхүүд тусгай зөвшөөрлийн хугацаа сунгуулах өргөдөл гаргах хугацааг хоёр янзаар тайлбарлаж байна.

**Тохиолдол-1:** Захиргааны хэргийн шүүх АМтХ-ийн 22 дугаар зүйлийн 22.1 дэх хэсэгт заасны дагуу тусгай зөвшөөрлийн хугацааг сунгуулахаар нэг сарын өмнө өргөдлөө өгөөгүй байх тул АМтХ-ийн 53 дугаар зүйлийн 53.1.1-д зааснаар хайгуулын тусгай зөвшөөрөл дуусгавар болсныг хариуцагчийн зүгээс бүртгэснийг хууль бус гэж үзэх боломжгүй гэж үзжээ<sup>4</sup>. Өөрөөр хэлбэл, хуулийн хугацаанд сунгуулах өргөдлөө гаргаагүй тул тусгай зөвшөөрөл сунгуулах өргөдлийг хүлээн авахгүй байгаа хариуцагчийн үйлдлийг буруутгах үндэслэлгүй гэж үзэн нэхэмжлэлийг бүхэлд нь хэрэгсэхгүй болгон шийдвэрлэжээ.

**Тохиолдол-2:** Төрийн захиргааны байгууллага тусгай зөвшөөрөл эзэмшигч нь АМтХ-ийн 22 дугаар зүйлийн 22.1-д заасан хугацаанд тусгай зөвшөөрлөө сунгуулах өргөдлөө гаргаагүй шалтгаанаар зөвшөөрөл сунгуулах өргөдлийг хүлээн авахаас татгалзаж буй нь хуулийн үндэслэлгүй, нэхэмжлэгчийн эрх, хууль ёсны ашиг

<sup>4</sup> Нийслэлийн Захиргааны хэргийн Давж заалдах шатны шүүхийн магадлал, 2018.05.03, №221/МА2018/0264

сонирхлыг зөрчсөн гэж Захиргааны хэргийн шүүхээс дүгнэжээ<sup>5</sup>. Учир нь ашигт малтмалын тухай хуулийн 22 дугаар зүйлийн 22.1<sup>6</sup>-д заасан хугацаанд хайгуулын тусгай зөвшөөрөл эзэмшигч хугацаа сунгуулах өргөдлөө гаргаагүй, хугацаа хоцроосон бол төрийн захиргааны байгууллагад ямар эрх хэмжээ үүсэхийг хуулиар зохицуулаагүй тул ийнхүү өргөдлийг хүлээн авахаас татгалзах хууль зүйн үндэслэл байхгүй байна. Иймд төрийн захиргааны байгууллагын энэхүү үйл ажиллагаа нь «хуулиар эрх олгоогүй бол төрийн захиргааны байгууллага албан тушаалтанд хориглоно» гэсэн эрх зүйн зарчимд нийцээгүй.

Түүнчлэн, хайгуулын тусгай зөвшөөрөл эзэмших хуульд заасан хугацаа дуусаагүй байхад хугацаа сунгуулахыг хүссэн өргөдлийг зөвхөн «1 сарын өмнө өгөх» ёстой гэсэн үндэслэлээр хүлээн авахаас татгалзаж байгаа үйл ажиллагаа нь<sup>7</sup>:

- а) Тухайн тусгай зөвшөөрлийн хүчин төгөлдөр байх хугацаа дуусаагүй байхад хугацаа сунгах өргөдлийг хүлээн авалгүй Ашигт малтмалын тухай хуулийн 53 дугаар зүйлийн 53.1.1<sup>8</sup>-д заасан үр дагаврыг шууд бий болгосон.
- б) Ашигт малтмалын тухай хуулийн 31 дүгээр зүйлийн 31.1-д зааснаар тусгай зөвшөөрөл эзэмшигч уг хуулийн 32, 33 дугаар зүйлүүдэд заасан нөхцөл, шаардлагыг хангаж ажиллах үүрэгтэй, үүргээ зөрчөөгүй тохиолдолд тусгай зөвшөөрөл эзэмших эрхийг хадгалахаар заасныг зөрчсөн байна гэж тайлбарлажээ.
- в) Тусгай зөвшөөрөл эзэмшигч нь АМТХ-ийн 22.4 дэх заалтыг зөрчөөгүй буюу сунгахаас татгалзах үндэслэлд дээрх зохицуулалт ороогүй байна.

<sup>5</sup> Нийслэлийн Захиргааны хэргийн шүүхийн шийдвэр, 2006.12.28, №05

<sup>6</sup> Ашигт малтмалын тухай хуулийн 22 дүгээр зүйлийн 22.1 «Хайгуулын тусгай зөвшөөрлийн хугацаа дуусахаас 1 сарын өмнө түүнийг эзэмшигч нь хугацааг сунгуулах тухай өргөдлийг төрийн захиргааны байгууллагад гаргана» гэж заасан.

<sup>7</sup> Нийслэлийн Захиргааны хэргийн шүүхийн шийдвэр, 2006.12.28, №05

<sup>8</sup> Ашигт малтмалын тухай хуулийн 53 дугаар зүйлийн 53.1. Хайгуулын болон ашиглалтын тусгай зөвшөөрөл дараах тохиолдолд дуусгавар болно: 53.1.1. Тусгай зөвшөөрлийн хүчин төгөлдөр байх хугацаа дууссан гэж тус тус заасан.

Дээрх хоёр шүүхийн шийдвэрээс үзэхэд АМтХ-ийн 22 дугаар зүйлийн 22.1 дэх заалтыг хууль хэрэглээний түвшинд өөр өөрөөр тайлбарласан байна.

### *3.3.2 Тусгай зөвшөөрлийн хугацааг сунгах*

Захиргааны хэргийн анхан шатны шүүхүүд тусгай зөвшөөрлийн хугацааг сунгах талаар шийдвэр гаргахдаа тусгай зөвшөөрлийн хугацаа сунгах өргөдлийг хүлээн авахыг даалгах бус харин тусгай зөвшөөрлийн хугацаа тооцохыг даалгасан шийдвэрүүдийг гаргасан нь хариуцагчийн хуулиар олгогдсон тусгай зөвшөөрөлтэй холбоотой шийдвэр гаргах эрхэд халдсан байна.

**Тохиолдол-3:** Анхан шатны шүүхээс тусгай зөвшөөрлийн хугацаа сунгах өргөдөл хүлээн авахыг даалгах шаардлагыг хангаж шийдвэрлэсэн нь зөв боловч энэхүү тусгай зөвшөөрлүүдийн хүчин төгөлдөр байх хугацаа тооцохыг даалгах шаардлагыг хангасан нь буруу юм<sup>9</sup>. Учир нь АМтХ-ийн 11 дүгээр зүйлийн 11.2 дахь хэсэгт хайгуулын тусгай зөвшөөрөл олгох (сунгах нь үүнд хамаарна) эрхийг хариуцагч хэрэгжүүлэхдээ хуульд заасан шаардлага бүрэн хангагдсан эсэх, зөрчил байгаа эсэхийг нягталсны үндсэн дээр шийдвэрлэх нь хуулиар өөрт нь олгогдсон бүрэн эрх юм. Иймд тухайн тусгай зөвшөөрлүүдийн хүчин төгөлдөр хугацааг тооцохыг шууд даалгах боломжгүй юм. Энэ нь захиргааны байгууллага өөрөө өргөдөл хүлээн авсны үндсэн дээр тусгай зөвшөөрлийн хугацааг хэрхэн тооцох эсэхийг шийдвэрлэх асуудал юм.

### ***3.4 Илт хууль бус захиргааны акт***

Ашигт малтмалын тусгай зөвшөөрлийн асуудлаар захиргааны илт хууль бус акттай холбогдох нэлээд хэрэг маргаан шийдэгдсэнээс ач холбогдлын хувьд буюу хууль хэрэглээ, нотлох баримтын үнэлгээ, хууль ёсны зарчмыг шүүхийн шийдвэрт тусгаж шийдвэрлэсэн хэрэг маш цөөхөн байна.

---

<sup>9</sup> Нийслэлийн Захиргааны хэргийн анхан шатны шүүхийн шийдвэр, 2018.02.01, 128/ШШ2018/0075

**Тохиолдол-4:** Дээд шүүхийн хяналтын шатны Захиргааны хэргийн шүүхээс «Хөвсгөл далайн эзэд» ТББ болон нэр бүхий иргэдийн нэхэмжлэлийг дараах байдлаар шийдвэрлэжээ. АМТХ-ийн 60 дугаар зүйлийн 60.4 дэх хэсэгт «Улсын төсвийн хөрөнгөөр хайгуул хийж, нөөцийг нь тогтоон улсын нэгдсэн бүртгэлд бүртгэсэн ордод хайгуулын тусгай зөвшөөрөл олгохгүй» гэснийг зөрчиж хайгуулын болон ашиглалтын тусгай зөвшөөрөл олгосон Захиргааны илт хууль бус акт гаргасан болохыг тогтоож, уг шийдвэрийн тусгай зөвшөөрөл олгосон хэсгүүдийг хүчингүй болгохыг хариуцагчид даалгаж<sup>10</sup>. Энэхүү хэрэг, маргааныг Нийслэлийн Захиргааны хэргийн анхан болон давж заалдах шатны шүүхүүд шийдвэрлэхдээ: 1) шударга ёсны зарчим болон хэргийн бодит байдалтай нийцээгүй; 2) нотлох баримтуудыг хэрэгт хамааралтай, ач холбогдолтой, үнэн зөв, эргэлзээгүй талаас нь үнэлээгүй, маргаантай захиргааны актын үндэслэлийг хуульд нийцүүлэн дүгнэлт өгөөгүй; 3) Ашигт малтмалын тухай болон Байгаль орчинд нөлөөлөх байдлын үнэлгээний тухай хуулиудын холбогдох зүйл заалтыг буруу тайлбарлан хэргийг хянан шийдвэрлэсэн гэж дүгнэжээ.

### **3.5 Хариуцагчийн эс үйлдэхүй**

Захиргааны хэргийн шүүхэд үүсгэгдсэн хэрэг, маргааны багагүй хувийг тусгай зөвшөөрлийн бүхий л хөдөлгөөнийг хийх бүрэн эрхтэй Захиргааны байгууллагын Кадастрын хэлтсийн даргын эс үйлдэхүйтэй холбоотой хэрэг, маргаан эзэлж байна. Тухайлбал, тусгай зөвшөөрлийн хугацааг хуульд заагаагүй шалтгаанаар сунгахгүй, сэргээхгүй байх, ашигт малтмалын тусгай зөвшөөрөл бичиж өгөхгүй, хайгуулын тусгай зөвшөөрлийг олгохгүй байх зэрэг болно. Энэ нь эргээд энэ төрлийн хэрэг, маргааны тоог нэмэгдүүлж, тусгай зөвшөөрөл эзэмшигчид хүндрэл учруулж байгаа бөгөөд зарим тохиолдолд Захиргааны хэргийн шүүхүүд аргагүй байдлын улмаас хэрэг, маргааныг шийдвэрлэж байна.

<sup>10</sup> Дээд шүүхийн Захиргааны хэргийн танхимын хуралдааны тогтоол, 2013.06.24, №117

**Тохиолдол-5:** Нийслэлийн Захиргааны хэргийн шүүх шийдвэрлэхдээ<sup>11</sup> Ашигт малтмалын тухай хуулийн 11 дүгээр зүйлийн дагуу тусгай зөвшөөрөлтэй холбоотой бүхий л бүрэн эрхийг хариуцагч Захиргааны байгууллагад олгосон ба «шүүхээс даалгаж шийдвэрлэх нь Захиргааны байгууллагын бүрэн эрхэд халдсан» асуудал болох талаарх хариуцагчийн итгэмжлэгдсэн төлөөлөгчийн тайлбар үндэслэлтэй байна. Хэрхэн яаж шийдвэрлэх нь Захиргааны байгууллагын бүрэн эрхийн асуудал болно. Гэхдээ шүүхийн шийдвэр бодитой, биелэгдэх боломжтой байх шинжийг харгалзан нэхэмжлэгчийн удаа дараагийн өргөдөлд бичгээр хариу өгөөгүй Захиргааны байгууллагын «эс үйлдэхүй хууль бус болохыг тогтоолгох» нэхэмжлэлийн шаардлагыг хангасны үр дагаврыг шийдвэрлэх үүднээс даалгаж шийдвэрлэв» гэжээ. Өргөдөл хүлээн авч шийдвэрлэхгүй байгаа эс үйлдэхүй хууль бус болохыг тогтоож, энэ талаар холбогдох шийдвэр гаргахыг хариуцагчид даалгаж шийдвэрлэсэн.

### ***3.6 Тусгай зөвшөөрөл эзэмшигчийн байгаль орчныг хамгаалах үүрэг***

АМТХ-д заасан тусгай зөвшөөрөл эзэмшигчийн үүрэг болох байгаль орчныг хамгаалах, нөхөн сэргээх үйл ажиллагаатай холбоотой Захиргааны хэрэг маргаан тун цөөн буюу ганц, хоёрхон байна. Харин судалгаанд хамрагдсан нийт хэргийн дийлэнх нь тусгай зөвшөөрлийг хадгалж авч үлдэх нөхцөлтэй холбоотой байв.

**Тохиолдол-6:** Ашигт малтмалын тухай хуулийн 56 дугаар зүйлийн 56.1.5-д «Тусгай зөвшөөрөл эзэмшигч байгаль орчныг нөхөн сэргээх үүргээ биелүүлээгүй талаар нутгийн захиргааны байгууллагын саналыг харгалзан байгаль орчны асуудал эрхэлсэн төрийн захиргааны төв байгууллага дүгнэлт гаргасан» гэж заасны дагуу Байгаль орчин, аялал жуулчлалын яамны нэр бүхий ажлын хэсгийн дүгнэлт, холбогдох хуулиудын заалтыг үндэслэн Ашигт малтмал, газрын тосны газрын Кадастрын хэлтсийн даргын 2017 оны шийдвэрээр нэр бүхий компанийн ашиглалтын тусгай зөвшөөрлийг цуцалжээ. Гэтэл шүүхээс энэ төрлийн захиргааны хэрэг буюу ашиглалтын тусгай зөвшөөрөл бүхий талбайдаа олборлолт хийсний

<sup>11</sup> Нийслэлийн Захиргааны хэргийн шүүхийн тогтоол, 2013.07.24, №38



дараа нөхөн сэргээлт хийгээгүйгээс захиргааны хариуцлага тооцож, тусгай зөвшөөрлийг цуцалсан энэ шийдвэрийг гаргахдаа нөхөн сэргээлт хийгээгүйгээс байгаль орчинд хохирол учруулсан гэх дүгнэлтийг эрхгүй этгээд буюу «Ажлын хэсэг» гаргасан нь буруу байна гээд захиргааны хэргийн шүүх тусгай зөвшөөрлийг нь сэргээх шийдвэр гаргажээ.<sup>12</sup> Гэтэл Байгаль орчны сайдын 2015 онд баталсан журмын дагуу нөхөн сэргээлтийн хяналт, шалгалт хийх бүрэн эрхийг «Ажлын хэсэг»-т өгсөн байтал энэ талаарх хууль, журмын зохицуулалтыг шүүх үнэлээгүй байна. Мөн шүүх шийдвэртээ асуудлын гол болох нөхөн сэргээлт хийх үүргийг энд огт дурдахгүйгээр шийдвэрлэсэн нь тусгай зөвшөөрөл эзэмшигч нь энэхүү үүргээ биелүүлэхгүй байж болох хуулийн цоорхойг шүүхээс тогтоож өгч байгааг дурдах хэрэгтэй.

### ***3.7 Захиргааны байгууллагын буруутай үйл ажиллагааны улмаас учруулсан хохирол***

Судалгаагаар нийт шийдвэрлэгдсэн хэрэг маргааны 50 хувь нь хариуцагч Захиргааны байгууллагын буруутай шийдвэрийн үр дүнд тусгай зөвшөөрөл эзэмшигч уг зөвшөөрлийн эрхээ алдаж шүүхийн 3 шатны хугацаанд (дунджаар 1 жил орчим) үйл ажиллагаагаа явуулж чадахгүй байдалд хүрсэн олон тохиолдол байв. Гэтэл тусгай зөвшөөрөл эзэмшигчид зөвхөн «Тусгай зөвшөөрлийн эрхээ сэргээх» л нэхэмжлэлийн шаардлагыг нийтлэг гаргаж байгаа бөгөөд өөрт учирсан «эдийн засгийн, хөрөнгө, орлогын» хохирлоо Төрийн захиргааны байгууллага (АМГТГ)-аас барагдуулах нэхэмжлэл байхгүй байна.

Захиргааны хэрэг шүүхэд хянан шийдвэрлэх тухай хуулийн 52 дугаар зүйлийн 52.5.2-т «хохирол гаргуулах нэхэмжлэлийн хувьд захиргааны байгууллага ямар үүргээ биелүүлээгүйгээс, эсхүл захиргааны хууль бус үйл ажиллагааны улмаас нэхэмжлэгчид ямар хохирол учирсан, түүнийг хэрхэн шийдвэрлүүлэх» гэж заасан, мөн хуулийн 106 дугаар зүйлийн 106.3.7-д «захиргааны байгууллагын хууль бус үйл ажиллагааны улмаас хүн, хуулийн этгээдэд учруулсан хохирлыг гаргуулах, хохирлын хэмжээг өөрчилж тогтоох» гэж заан

<sup>12</sup> Нийслэлийн Захиргааны хэргийн анхан шатны шүүхийн шийдвэр, 2018.02.07, 128/ШШ2018/0086

тус тус хохирол шаардах эрхийг бэхжүүлж, улмаар нэхэмжлэлийн бие даасан төрөл болгон хуульчилсан байдаг.

Тухайлбал иргэн, хуулийн этгээдэд учирсан хохирлыг Төрийн албаны тухай хуулийн (цаашид ТАТХ гэх) 4 дүгээр зүйлийн 4.2.7-д «хууль тогтоомжид заасан бүрэн эрхээ хэрэгжүүлэх явцад гаргасан алдааны улмаас төрийн албан хаагчийн учруулсан хохирлыг төр хариуцан арилгахаар» хуульчилсан. Харин төр буруутай этгээдээр хэрхэн хохирлоо барагдуулахыг ЗЕХ-ийн 103 дугаар зүйл болон бусад салбарын хуулиудад зохицуулсан байдаг хэдий ч энэхүү зохицуулалт практикт огт хэрэгждэггүйг судалгаагаар<sup>13</sup> тогтоосон байна.

#### 4. Хэрэг хянан шийдвэрлэх ажиллагаанд хийсэн дүн шинжилгээ

2002 оны Захиргааны хэрэг шүүхэд хянан шийдвэрлэх тухай хууль (ЗХШХШТХ) өөрчлөгдөж 2016 онд шинэчлэгдэн батлагдсан билээ. Мөн 2015 онд Захиргааны Ерөнхий хууль батлагдсанаар Монгол Улсын Захиргааны эрх зүйн ерөнхий анги бие даасан материаллаг хуультай болсон. Судалгааны явцад 2006-2016 он хүртэлх Захиргааны шүүхийн тусгай зөвшөөрөлтэй холбоотой хэрэг хянан шийдвэрлэх ажиллагаанд хийсэн үр дүнг 2016-2018 оны үр дүнтэй харьцуулахад энэ төрлийн хэрэг хянан шийдвэрлэх ажиллагаа илтэд дээшилсэн байгаа нь тогтоогдсон.

Захиргааны хэргийн шүүхүүд захиргааны хэрэг үүсгэснээс хойш хэрэг хянан шийдвэрлэх ажиллагааны явцад нэхэмжлэл гаргах эрх, хэргийн оролцогчдыг зөв тодорхойлсон эсэх, хэргийн харьяалал, оролцогчдын төлөөлөх бүрэн эрх, нэхэмжлэл гаргах хөөн хэлэлцэх хугацаа, урьдчилан шийдвэрлүүлсэн байдал зэрэг ЗХШХШТХ-ийн 54 дүгээр зүйлийн 54.1 дэх хэсэгт заасан нэхэмжлэлийг хүлээн авахаас татгалзах үндэслэл тогтоогдвол зайлшгүй урьдчилсан хэлэлцүүлгээр тухайн асуудлыг хэлэлцүүлж, мөн хуулийн 109 дүгээр зүйлийн 109.2 дахь хэсэгт зааснаар нэхэмжлэлийг хүлээн авахаас татгалзаж хэргийг хэрэгсэхгүй болгон шийдвэрлэж байгаа нь жишиг болон тогтож эхлэх хандлагатай байна.

<sup>13</sup> Ханнс-Зайделийн сан, «Захиргааны ерөнхий хуулийн хэрэгжилтийн үр дагаварт хийсэн үнэлгээ», судалгааны тайлан, УБ, 2018 он, 15 дахь тал.

Гэсэн хэдий ч ашигт малтмалын хайгуулын тусгай зөвшөөрлийг шинээр сонгон шалгаруулалтын журмаар олгохдоо холбогдох журмыг зөрчсөн захиргааны хэрэгт хэрэг хянан шийдвэрлэх ажиллагааны журмыг хэрэгжүүлээгүй зөрчсөн нэг тохиолдол байв.

**Тохиолдол-7:** «Баян хишиг хараа» ХХК-ийн нэхэмжлэлтэй АМГТГ-ын Кадастрын хэлтэст холбогдох Сонгон шалгаруулалтын журмыг зөрчиж шалгаруулсан компанид тусгай зөвшөөрөл олгосонтой холбоотой<sup>14</sup> хэрэг, маргааныг Захиргааны хэргийн анхан шатны шүүх хэрэгсэхгүй болгон шийдвэрлэхдээ «... сонгон шалгаруулалтын комиссын хууль бус ажиллагаа байсан болох нь хэрэгт авагдсан баримтуудаар тогтоогдсон боловч хариуцагч кадастрын хэлтсийн даргын буруутай үйлдэл биш тул нэхэмжлэлийн хүрээнд нэхэмжлэл хангагдах үндэслэлгүй» гэж дүгнэжээ.

Анхан шатны шүүх хамтран хариуцагчийг таталгүй хэрэг хянан шийдвэрлэх ажиллагааны журам, ЗХШХШтХ-ийн 25 дугаар зүйлийн 25.1, 25.2-ын заалтуудыг хэрэгжүүлээгүй нь илтэд хууль зөрчсөн үйлдэл болжээ. Иймд анхан шатны шүүх нэхэмжлэгчийн нэхэмжлэлийн шаардлагыг тодруулах, үүний дотор сонгон шалгаруулах комиссын дүгнэлт, үйл ажиллагааны талаар нэхэмжлэлийн шаардлагаа нэмэгдүүлэх, өөрчлөх эсэхийг тодруулж, мөн хариуцагчийг солих, хамтран хариуцагчаар татах эсэхийг шийдвэрлэж, хэрэг хянан шийдвэрлэх ажиллагааг зохих журмаар явуулах шаардлагатай байсан нь тогтоогдсон.

## ДҮГНЭЛТ

Судалгааны үр дүнд хэрэг, маргааны гол «судлагдахуун, эх сурвалж» болох хуулиар тусгайлан эрх олгогдсоны дагуу Захиргааны байгууллагаас гаргаж буй «Шийдвэр» буюу «Захиргааны акт» нь ихэнх тохиолдолд ижил төрлийн хэрэг, маргаануудыг үүсгэж байгаа бөгөөд шийдвэрийг зөрчилгүй гаргах, нэхэмжлэгчийн эрх, хууль ёсны ашиг сонирхлыг хангахад өнгөрсөн 12 жилийн хугацаанд үүссэн 1000 хэрэг, маргаанд холбогдох 2000 орчим шүүхийн шийдвэр, магадлал, тогтоол хангалттай «Замын зураг» болохоор байна.

<sup>14</sup> Захиргааны хэргийн анхан шатны шүүхийн шийдвэр, 2018.05.30. №128/ШШ2018/0337

Иймд тусгай зөвшөөрөлтэй холбоотой хэрэг маргааныг шүүхээр шийдвэрлэсэн байдалд дүн шинжилгээ хийж дараах дүгнэлтийг гаргаж байна.

1. Шүүхээс ашигт малтмалын хайгуулын болон ашиглалтын тусгай зөвшөөрөл эзэмших эрхийг хадгалах нөхцөлтэй холбогдуулан тусгай зөвшөөрлийн жилийн төлбөр, жил бүрийн хайгуулын ажилд зарцуулсан зардлын хэмжээгээ баталгаажуулалттай холбоотой шийдвэр гаргахдаа нотлох баримтыг харилцан адилгүй байдлаар үнэлэх, хариуцагчийн тайлбарт дулдуйдах зэрэг зөрчлүүд ажиглагдлаа.
2. Захиргааны хэргийн анхан шатны шүүх шийдвэрээ гаргахдаа Ашигт малтмалын тухай хуулийг буруу тайлбарласан, хэрэг хянан шийдвэрлэх ажиллагааны журам зөрчсөн нь давж заалдах болон хяналтын шатанд тогтоогдож байна.
3. Захиргааны хэргийн шүүхүүд тусгай зөвшөөрлийн хугацаа сунгуулах өргөдөл гаргах хугацаа буюу АМтХ-ийн 22 дугаар зүйлийн 22.1 дэх заалтыг хууль хэрэглээний түвшинд хоёр өөр байдлаар тайлбарлаж байна.
4. Захиргааны хэргийн шүүх, шүүгч илт хууль бус захиргааны акттай холбоотой шийдвэр гаргахдаа хууль хэрэглээ, нотлох баримтын үнэлгээ, хууль ёсны зарчмыг шүүхийн шийдвэрт тусгаж хэрэгжүүлэх асуудал орхигдож буй нь судалгааны явцад ажиглагдлаа.
5. Шүүхээс ашигт малтмалын тусгай зөвшөөрөл эзэмшигчийн үүрэг болох байгаль орчныг хамгаалах, нөхөн сэргээх үйл ажиллагаатай холбоотой Захиргааны хэрэг хянан шийдвэрлэх ажиллагаа явуулахдаа, шийдвэрт асуудлын гол утга болох нөхөн сэргээлт хийх үүргийг энд огт дурдахгүйгээр шийдвэрлэсэн нь тусгай зөвшөөрөл эзэмшигч нь энэхүү үүргээ биелүүлэхгүй байж болох хуулийн цоорхойг шүүхээс тогтоож өгч байна.
6. Тусгай зөвшөөрөл эзэмшигчид зөвхөн «Тусгай зөвшөөрлийн эрхээ сэргээх» л нэхэмжлэлийн шаардлагыг нийтлэг гаргаж байгаа бөгөөд өөрт учирсан санхүү, эдийн засгийн хохирлоо Төрийн захиргааны байгууллага (АМГТГ)-аас барагдуулах нэхэмжлэл байхгүй байна.

## САНАЛ, ЗӨВЛӨМЖ

1. Захиргааны хэргийн шүүх, шүүгч нь Захиргааны ерөнхий хуулийн 4 дүгээр зүйлийн 4.2.5 дахь заалтад заасан «зорилгодоо нийцсэн, бодит нөхцөлд тохирсон, шийдвэр нь үндэслэл бүхий байх» тусгай зарчмыг шийдвэртээ тусгах, хэвшүүлэх хэрэгтэй.
2. Захиргааны хэргийн шүүх байнга гарч буй тусгай зөвшөөрлийн маргааныг өөр өөрөөр шийдвэрлэж байгаа байдалд дүгнэлт хийж энэ талаарх хуулийн зохицуулалтыг нэгтгэж дүгнэлт хийх шаардлагатай.
3. Тусгай зөвшөөрөл хүсэгч нь холбогдох хуулийн шаардлага хангаагүй бол тэр талаар, эсхүл хангагдахгүй байгаа шалтгаан зэргийг Захиргааны актын шийдвэрийн үндэслэлд тодорхой дурдахыг хариуцагчид шүүхээс шаардаж, маргаж буй үйл баримтад хууль зүйн тодорхой дүгнэлт хийж хэвшүүлэх нь зүйтэй.
4. Хэдийгээр нэхэмжлэгчийн зүгээс шүүхэд мэдүүлэх эрх буюу ямар эрхээ хэрхэн хамгаалуулах, нэхэмжлэлийн шаардлагаа өөрөө тодорхойлох эрхтэй боловч ЗХШХШТХ-ийн 53.3-т зааснаар нэхэмжлэлийн бүрдүүлбэрийг хангах хугацаа тогтоож, нэхэмжлэлийн шаардлага буюу нэхэмжлэгчийн зөрчигдсөн гэж үзэж байгаа эрх, ашиг сонирхол нь захиргааны ямар байгууллагын гаргасан захиргааны актын улмаас хөндөгдсөн, уул эрхээ хамгаалуулахаар шаардлагаа гаргах, зөвтгөн өөрчлөх боломжийг Захиргааны хэргийн шүүхээс тухай бүр олгож байх шаардлагатай.
5. Хариуцагч (Ашигт малтмал, газрын тосны газар) нь АМтХ-ийг зөв ойлгож хэрэглэх, шүүхээр шийдвэрлэгдсэн хэргүүдэд хууль зүйн дүгнэлт хийж, өөрийн Захиргааны байгууллагын буруутай үйл ажиллагааны улмаас ижил төрлийн маргаан дахин үүсгэхээс сэргийлж, шаардлагатай тохиолдолд АМтХ-д нэмэлт, өөрчлөлт оруулах хуулийн нарийвчилсан зохицуулалтыг салбар яамаараа (Уул уурхай, хүнд үйлдвэрийн яам) дамжуулан санал, санаачилга гаргах боломжтойг энд санал болгож байна.

## Ашигласан материал

### А. Ном зүй

- Ц.Цогт «Захиргааны эрх зүйн өгүүлэл, илтгэлийн эмхэтгэл» УБ., 2016.  
Ханнс-Зайделийн сан, «Захиргааны ерөнхий хуулийн хэрэгжилтийн үр дагаварт хийсэн үнэлгээ», судалгааны тайлан, УБ, 2018.  
Ц.Цогт «Байгаль орчныг хамгаалахад захиргааны хэргийн гүйцэтгэх үүрэг, оролцоо»  
Хууль зүйн үндэсний хүрээлэн, «ЗХШХШтХ-ийн хэрэгжилтийн үр дагаврын үнэлгээ» судалгааны тайлан, 2018.  
Хууль зүйн Үндэсний хүрээлэн, «Захиргааны ерөнхий хуулийн хэрэгжилтийн үр дагаврын үнэлгээ» судалгааны тайлан, 2018.  
Ашигт малтмал, газрын тосны газар, Хуулийн хэлтэс, Архив, 2019.

### Б. Хууль, тогтоомж

- Ашигт малтмалын тухай хууль (2006)  
ЗХШХШтХ (2016)  
Захиргааны ерөнхий хууль (2015)

### В. Захиргааны хэргийн шүүхийн шийдвэр, магадлал, тогтоол

- Нийслэлийн Захиргааны хэргийн Давж заалдах шатны шүүхийн магадлал, 2018.05.03, №221/МА2018/0264  
Нийслэлийн Захиргааны хэргийн шүүхийн шийдвэр, 2006.12.28, №05  
Нийслэлийн Захиргааны хэргийн шүүхийн шийдвэр, 2006.12.28, №05  
Нийслэлийн Захиргааны хэргийн анхан шатны шүүхийн шийдвэр, 2018.02.01, 128/ШШ2018/0075  
Дээд шүүхийн Захиргааны хэргийн танхимын хуралдааны тогтоол, 2013.06.24, №117  
Нийслэлийн Захиргааны хэргийн шүүхийн тогтоол, 2013.07.24, №38  
Нийслэлийн Захиргааны хэргийн анхан шатны шүүхийн шийдвэр, 2018.02.07, 128/ШШ2018/0086  
Захиргааны хэргийн анхан шатны шүүхийн шийдвэр, 2018.05.30. №128/ШШ2018/0337

### Г. Цахим эх сурвалж

- <http://www.shuuh.mn>  
<http://www.supremecourt.mn>  
<http://www.legalinfo.mn>  
<http://www.legalinstitute.mn>  
<http://www.shuuh.mn>



**ИРГЭНИЙ ХЭРЭГ ШҮҮХЭД ХЯНАН  
ШИЙДВЭРЛЭХ АЖИЛЛАГАА:  
ХЭРГИЙН ОРОЛЦОГЧИЙН ЭРХ БА  
ИРГЭНИЙ ХЭРЭГ ХОЙШЛУУЛАЛТ**

Багийн ахлагч:

МУИС-ийн ХЗС-ийн ахлах багш Б.Буянхишиг,  
LL.M/Ass.juri

Судлаачид:

Өмгөөллийн «Өү Ти Эс» ХХН-ийн гишүүн, хуульч  
Э.Отгонзул

Өмгөөллийн «Өү Ти Эс» ХХН-ийн гишүүн, хуульч  
Б.Цэнгүүн

Эрх зүйч Б.Цэвээндэмбэрэл

Эрх зүйч Б.Хулан

Эрх зүйч Э.Гэрэл

МУИС-ийн ХЗС-ийн оюутан У.Азжаргал



## АГУУЛГА

Удиртгал .....	177
Судалгааны хэрэгцээ, шаардлага .....	178
Судалгааны баг .....	179
Нэг. Шүүхийн практик ба тулгамдсан асуудал .....	179
Хоёр. Иргэний хэрэг хойшлуулах эрх зүйн зохицуулалт ба албаны статистик .....	184
2.1. Процесс үйлдлийг материаллаг эрх зүйн шинжтэй үйлдлээс ялгах нь .....	184
2.2. Процесс үйлдэл хүчин төгөлдөр байх урьдчилсан нөхцөл .....	186
2.3. Иргэний хэрэг хойшлуулах ажиллагаа .....	188
2.4. ШЕЗ-ийн статистик судалгаа .....	190
Гурав. Хууль хэрэглээнд үнэлэлт өгөх нь .....	203
3.1. Практик судалгаа .....	203
3.2. Хууль хэрэглээний асуудал .....	214
Дөрөв. Харьцуулсан судалгаа .....	218
4.1. ХБНГУ-ын иргэний процесс дахь хойшлуулах хүсэлт шийдвэрлэх ажиллагаа .....	219
4.2. Харьцуулалт .....	223
Дүгнэлт .....	224
Санал .....	225
Ашигласан ном, гарын авлага .....	227

## УДИРТГАЛ

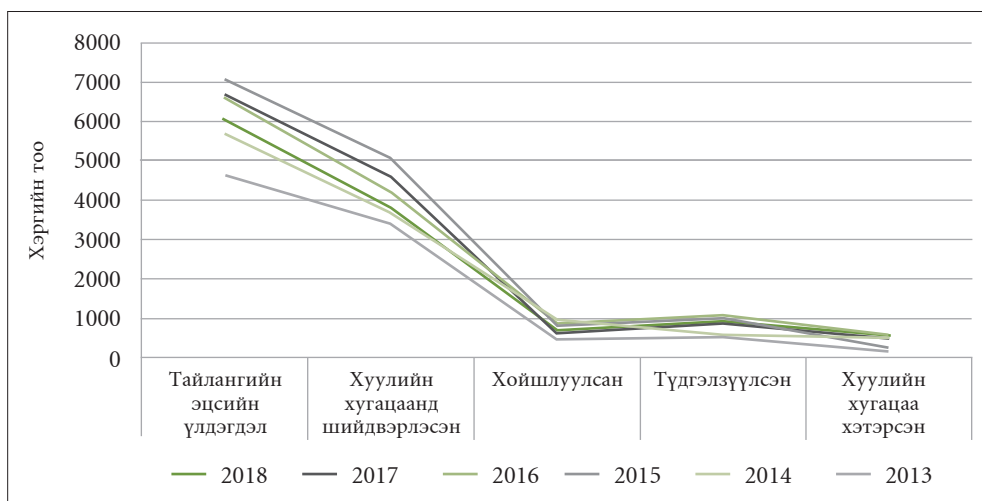
Нээлттэй Нийгэм Форумын Шүүхийн хараат бус байдлыг бэхжүүлэх хөтөлбөрийн хүрээнд уламжлал болгон зохион байгуулж ирсэн «Шүүхийн шийдвэрт дүн шинжилгээ хийх» тэтгэлэгт судалгааны энэ удаагийн төсөлд иргэний хэрэг шүүхэд хянан шийдвэрлэх ажиллагааг хойшлуулахтай холбоотой хуулийн зохицуулалт, түүнийг шүүхийн практикт хэрхэн хэрэглэж байгаа талаар судалгаа хийлээ. Хэрэг хянан шийдвэрлэх ажиллагааг журамласан эрх зүйн зохицуулалт нь шүүхэд нэхэмжлэл гаргахаас эхлэн хэргийг эцэслэн шийдвэрлэж дуусах хүртэл мөрдөгддөг тул энэ салбарын судалгаа нь эрх зүйн системийн нэн чухал бөгөөд шүүхийн шийдвэрт дүн шинжилгээ хийх хөтөлбөрийн салшгүй хэсэг гэж үзлээ.

Сонгон авсан сэдвийн онцлогоос шалтгаалан дүн шинжилгээ хийх шүүхийн шийдвэрүүд нь хэрэг маргааныг эцэслэн шийдвэрлэсэн шүүхийн хүчин төгөлдөр шийдвэр бус, шүүх хуралдааныг хойшлуулах талаар хэрэг хянан шийдвэрлэх ажиллагааны явцад гаргасан хэргийн оролцогчийн хүсэлтийг шийдвэрлэсэн байдал, түүний үндэслэлд дүн шинжилгээ хийснээрээ онцлог болохыг дурдах нь зүйтэй. Нэг талаас, хэрэг хянан шийдвэрлэх ажиллагааны явцад эдлэх хэргийн оролцогчийн эрхийг хангах нөгөө талаас, хэрэг хянан шийдвэрлэх ажиллагааны хуульд заасан хугацааг баримтлах асуудлыг процессын хуульд заасан зарчимтай уялдуулан сайжруулах талаар зайлшгүй судлах хэрэгцээ шаардлага бий. Энэхүү судалгааны хүрээнд хэрэг хянан шийдвэрлэх ажиллагааны явцад хэргийн оролцогчоос гаргасан хүсэлтийг шийдвэрлэсэн шүүх хуралдааны тогтоол, шүүгчийн захирамжийг судалгааны эргэлтэд оруулах замаар тухайн зохицуулалтын анхны үзэл баримтлалаас эхлэн практикт хэрхэн хэрэгжиж байгаад дүн шинжилгээ хийж, хэрэг хянан шийдвэрлэх ажиллагааны удаашралын шалтгаан нөхцөлийг тодорхойлох, тухайн зохицуулалтыг засаж сайжруулах талаар санал дүгнэлт бэлтгэлээ.

### Судалгааны хэрэгцээ, шаардлага

Хэрэг хянан шийдвэрлэх ажиллагаа удааширдаг гол шалтгаан нь шүүх хуралдааныг удаа дараа хойшлуулах үзэгдэл бөгөөд зарим тохиолдолд 30 буюу түүнээс дээш удаа шүүх хуралдааныг хойшлуулсан хэргийн тоо цөөнгүй бий. Тухайлбал энэ асуудлаарх ерөнхий тоон судалгааг авч үзвэл, сүүлийн 5 жилийн дунджаар 2018 онд хуулийн хугацаа хэтэрсэн иргэний хэрэг хамгийн их үзүүлэлттэй буюу 2013 онтой харьцуулахад 383, 2017 онтой харьцуулахад 28 хэргээр тус тус өссөн байгааг дараах график (График 1)-аас харж болно. Хойшлуулсан хэргийн тооноос шууд хамаарч тухайн жилийн хугацаа хэтэрсэн хэргийн тоо өсөх хандлагатай байгаа бөгөөд хойшлуулсан хэрэг, мөн хуулийн хугацаа хэтэрсэн хэргийн тоо өсөх тусам шүүхийн ачаалал, үргүй зардал (хэргийн хугацаа сунгах тогтоол, шүүх хуралдаан хойшлуулах тухай захирамж үйлдэгдэхэд холбогдон гарах зардал) нэмэгдэж, хэрэг хянан шийдвэрлэх ажиллагаа удааширдаг нь лавтай.

График 1. Шүүн таслах хэргийн статистик



Эх сурвалж: Шүүн таслах ажиллагааны 2013-2018 оны тайлан

Тиймээс энэхүү судалгааны хүрээнд нийт үлдэгдэлтэй гарсан иргэний хэргүүд дэх хэрэг хойшлуулсан эрх зүйн үндэслэлийг голлон судалж, үндэслэлтэй байсан эсэхийг тодорхойлох зорилго тавилаа. Нэн ялангуяа ИХШХШТХ-ийн §105.2-ыг шүүх хэрхэн хэрэглэж буйг шүүхийн шийдвэр, захирамжид үндэслэн судлах бөгөөд уг үндэслэл хэрэг хойшлуулах, ИХШХША удаашрахад хэрхэн нөлөөлж буйг тогтоох шаардлагатай.

### **Судалгааны баг**

Дээрх судалгааны ажлыг Монгол Улсын Их сургуулийн Хууль зүйн сургуулийн багш Б.Буянхишиг ахалж, өмгөөллийн «Өү Ти Эс» ХХН-ийн гишүүн, хуульч Э.Отгонзул, Б.Цэнгүүн болон эрх зүйч Б.Цэвээндэмбэрэл, Б.Хулан Э.Гэрэл, МУИС-ийн ХЗС-ийн оюутан У.Азжаргал нарын бүрэлдэхүүнтэй баг 2019 оны 3 сарын 1-ээс 2019 оны 5 сарын 30-ныг хүртэл 3 сарын хугацаанд хийж гүйцэтгэв.

Судалгааны ажлын хүрээнд ИХШХШТХ-ийн §105 дугаар зүйлийн §105.2 дахь хэсэгт заасан зохицуулалтын үзэл санаа, агуулгыг судалж, шүүхээс уг зохицуулалтыг хэрхэн хэрэглэж байгаа практикт дүн шинжилгээ хийн, тодорхой санал зөвлөмж боловсруулав. Судалгааны ажлын гүйцэтгэлийг судлаач Б.Буянхишиг удирдан чиглүүлж, судалгааны үр дүнг нэгтгэн боловсруулж, харьцуулсан судалгааг дүгнэж ажиллав.

### **Нэг. ШҮҮХИЙН ПРАКТИК БА ТУЛГАМДСАН АСУУДАЛ**

Иргэний хэрэгт оролцогч талуудын субъектив эрхийг хамгаалах зорилгоор иргэний хэрэг хянан шийдвэрлэх нийт хугацаа 60 хоног байхаар ИХШХШТХ-ийн §71.1-д заасан. Энэ хугацаанд багтаан иргэний хэргийг шийдвэрлэх ба үүнд шүүх хэргийг хэрэгсэхгүй болгох, эсвэл нэхэмжлэлийг ханган шийдвэр гаргах ажиллагааг ойлгоно. Гэвч практикт хуулийн энэ хугацаанд багтаж шийдвэрлэгдэж байгаа хэргийн тоо тун цөөн байгаа ба дийлэнх хувь нь хугацаа хэтэрч байна. Тухайлбал, Шүүхийн Ерөнхий Зөвлөл (ШЕЗ)-өөс жил бүр нэгтгэн гаргадаг шүүн таслах ажиллагааны тайланд дурдагдсанаар тайлант хугацааны эцэст үлдэгдэлтэй хэргүүдийн дунд эзлэх хойшлуулсан хэргийн хувь хэмжээг сүүлийн 5 жилийн тоон үзүүлэлтээр харвал, 2013 оны байдлаар

шийдвэрлэгдээгүй, үлдэгдэлтэй хэргийн тоо 4628 байх ба үүнээс хойшлуулсан хэрэг 3369 буюу 72.8 хувийг эзэлж байжээ. Харин 2018 онд улсын хэмжээнд иргэний хэргийн анхан шатны шүүхүүдэд нийт 54823 шүүх хуралдаан товлогдсоноос 18890 буюу 34.4 хувь нь хойшилжээ<sup>1</sup>.

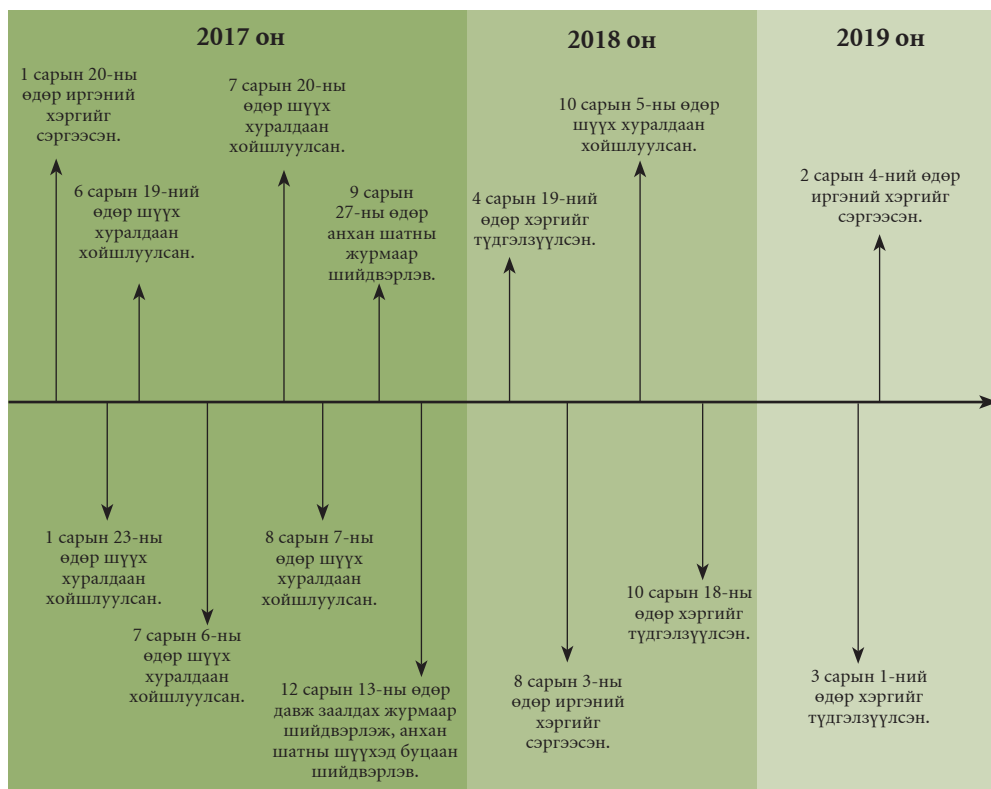
Хууль тогтоогч иргэний эрх зүйн харилцааны онцлогийг харгалзан сайн дурын үндсэн дээр гэрээний чөлөөт байдлын зарчим үйлчилж буй бодит нөхцөлтэй уялдуулан 2002 оны ИХШХШТХ-ийг уг зарчимтай нийцүүлэх зорилгоор эрүү, захиргааны процесстой харьцуулахад талуудын хүсэл зориг давамгайл үйлчлэх диспозитив зарчмыг сонгосон. Диспозитив зарчим нь хэргийн оролцогчийг шүүх хуралдааны эзэн гэж тунхагладаг бөгөөд хэрэг хянан шийдвэрлэх ажиллагааг хойшлуулах, нэхэмжлэлийн агуулгыг тодорхойлох, дуусгавар болгох эрхэд уг зарчим үйлчилж буйн илрэл болдог<sup>2</sup>. Зөвхөн процесс ажиллагаа шударга явагдах нөхцөлд л (*fair trial зарчим*) агуулгын хувьд шударга шийдвэрт хүрэх боломжтой тул процессын зохицуулалтад зохигчийн эрхийг хэрхэн хэрэгжүүлэх тухай нарийвчлан тусгах ёстой. Хэрэв иргэний хэрэг шийдвэрлэх ажиллагаа хэт удаан үргэлжлэхээр зохицуулбал талуудын эрх ноцтой зөрчигдөх тул ердийн хугацааг сунгах тохиолдлыг хуулиар тусгайлан зохицуулж, шүүх хуралдаан тасралтгүй явагдах түүнийг төвлөрүүлэх үндсэн зарчмын хязгаарлалт хэмээн тооцдог. Иргэний процесст үйлчлэх хугацаа нь харин үндсэн зорилгод үйлчилнэ. Гэхдээ ИХШХША эхлүүлсний дараа хэргийг түдгэлзүүлэх, хойшлуулах зэргээр уг маргааныг дээрхийн адил шийдвэрлэлгүй үлдээх тохиолдол гарах нь бий. Практикт иргэний хэрэг маргааны хүрээнд товлосон хуралдааныг хойшлуулах явдал нийт үлдэгдэлтэй хэргийн бараг тал хувийг эзэлж байгаа нь өмнөх тоон үзүүлэлтээс

<sup>1</sup> ШЕЗ-ийн Хэргийн хөдөлгөөний удирдлага, Шүүх эрх мэдэл, 2019 оны №3, 57 дахь тал.

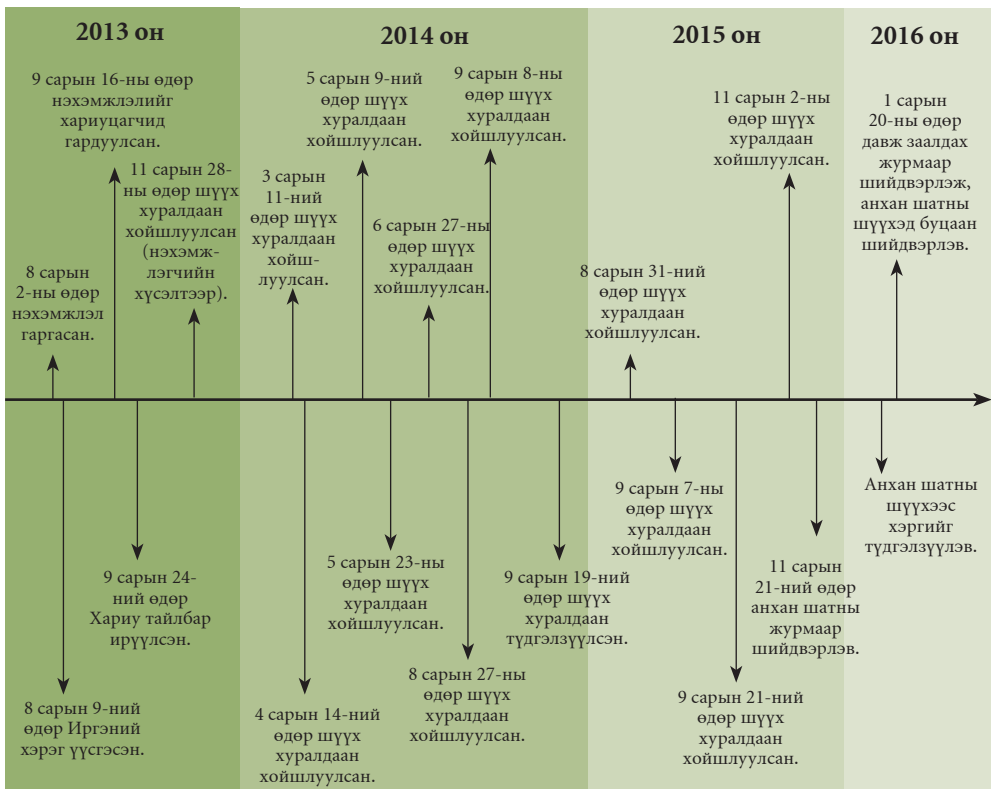
<sup>2</sup> Иохимски, Юпп: Иргэний хэрэг шүүхэд хянан шийдвэрлэх эрх зүйн тайлбар толь, 2007 он, 134 дэх тал.

Хуяг Д., Иргэний хэрэг шүүхэд хянан шийдвэрлэх эрх зүйн үндсэн болон тулгамдсан асуудлууд, 2013 он, 62 дахь тал; Кают, Йохим: Монгол Улсын Иргэний хэрэг шүүхэд хянан шийдвэрлэх эрх зүй, Анхны хэвлэл, 2015 он, 17-18 дахь тал; Буянхишиг Б., *Verfahrensmaximen im Deutschen und Mongolischen Zivilprozessrecht*, 2017, p. 57.

харагдсан. Хэрэг хянан шийдвэрлэх ажиллагаа хэт их сунжрах тохиолдол зохигчийн эрхийг ноцтой зөрчихөд хүргэж буй нэгэн жишээг толилуулъя. СБД-ийн иргэний хэргийн анхан шатны шүүхэд шийдвэрлэгдэж буй нэгэн хэргийг нийт 20 удаа хойшлуулсан ба давж заалдах шатны шүүхээс 2 удаа буцаасан тохиолдол гарчээ. Энэхүү маргаан нь С.Б-ын «Ч.Б-тай хамтран ажиллах хэлцэл хийсэн болохыг тогтоолгох, БГД-ийн 5-р хорооны Үйлдвэрийн бүсийн 78 дугаар байрны 4, 5, 6 тоот орон сууцны өмчлөгчөөр тогтоолгох, рекламн самбар ахин байрлуулахгүй байхыг хариуцагчид даалгах, 32107750 төгрөгийг хасуулах» шаардлага бүхий нэхэмжлэлтэй С.Б-д холбогдох иргэний хэрэг бөгөөд цаг хугацааны хувьд 2013 оны 08 дугаар сарын 02-ны өдөр иргэний хэрэг үүсгэн, хэрэг хянан шийдвэрлэх ажиллагаа явуулж байгаа боловч өнөөг хүртэл анхан шатны шүүхээр эцэслэн шийдвэрлэгдээгүй байна.



## Шүүхийн шийдвэрийн шинжилгээ



Шүүх хуралдаан хойшлогдсон энэхүү 22 тохиолдлын 18 нь хариуцагч талын, нэхэмжлэгчийн хүсэлтээр 1 удаа тус тус, харин шүүхээс хамааралтайгаар 2 удаа хойшлогдох шийдвэр гарч байжээ. Хариуцагч, түүний өмгөөлөгчийн зүгээс шүүх хуралдааныг хойшлуулах тухай хүсэлт гаргасан 19 тохиолдолд 2 удаа шүүх хуралдаан давхацсан, 2 удаа эрүүл мэндийн шалтгааны улмаас оролцох боломжгүй болсон, 3 удаа нотлох баримт гаргуулах (нэг тохиолдолд нь Засгийн газрын тогтоол гаргуулах байв)<sup>3</sup>, 1 удаа хэргийн материалтай танилцах боломжит хугацаа олгохыг хүссэн,

<sup>3</sup> Засгийн газрын тухай хуулийн 31.1-д «Засгийн газрын тогтоол, Ерөнхий сайдын захирамжийг тэдгээрт Ерөнхий сайд гарын үсэг зурснаас хойш ажлын 3 хоногийн дотор Засгийн газрын Хэрэг эрхлэх газрын даргын зөвшөөрснөөр Ерөнхий сайдын ажлын хэсгээс эрхлэн хэвлэл, мэдээллийн бусад хэрэгслээр нийтэд мэдээлнэ» гэж заасны дагуу Засгийн газрын тогтоол нь төрийн мэдээлэл сэтгүүл, албан ёсны цахим хуудаст нээлттэй байхад хэргийн оролцогчийн хүсэлтээр шүүхийн шийдвэр гаргуулахаар шийдвэрлэсэн нь үндэслэлгүй гэж үзэж байна.

2 удаа хүндэтгэн үзэх шалтгааны улмаас шүүх хуралдаанд биечлэн оролцох боломжгүй болсон, 1 удаа шүүгчийг татгалзан гаргасан, 2 удаа гэрч оролцуулах, 2 удаа сөрөг нэхэмжлэл гаргасантай холбоотойгоор, 3 удаа шинжээч томилуулах зэрэг нөхцөл байдлыг толилуулж байжээ. Нэхэмжлэгчийн хувьд иргэний хэрэг үүсгэсний дараа буюу хамгийн эхний шүүх хуралдаан дээр өмгөөлөгч, хууль зүйн туслалцаа авах хүсэлт гаргасан бөгөөд үүнээс хойш өнөөг хүртэл хэрэг хянан шийдвэрлэх ажиллагааны туршид хойшлуулах хүсэлт гаргаагүй. Шүүхээс хамааралтайгаар хойшилсон 2 тохиолдлын тухайд эхнийх нь нотлох баримт гаргуулахад чиглэсэн шүүгчийн захирамж биелэгдээгүй буюу шүүх хуралдаан товлогдсон өдөр шаардлагатай гэсэн нотлох баримтуудыг ирүүлээгүй байсан бол сүүлийнх нь хариуцагчид шүүх хуралдааны товыг зохих журмын дагуу мэдэгдээгүйгээс шалтгаалжээ.

Түүнчлэн, хариуцагч талаас шүүх хуралдаан товлогдох бүрд шинэ баримт, материалыг шүүхэд нотлох баримтын журмаар ирүүлдэг бөгөөд шүүхээс эдгээр баримтыг хүлээн авахаас нэг ч удаа татгалзаагүй буюу нотлох баримтыг урьд нь гаргах, санал болгох боломжтой байсан эсэхийг харгалзалгүйгээр шийдвэрлэжээ. Эндээс үзвэл, хариуцагч талаас хэрэг хянан шийдвэрлэх ажиллагааг зориуд сунжруулах, улмаар хугацааг удаашруулах зорилгоор «эрхээ» хэрэгжүүлж байгаа нь илэрхий байсан боловч анхан шатны шүүхийн зүгээс хүсэлтийг тухай бүрд нь хангаж, шүүх хуралдааныг хойшлуулж шийдвэрлэжээ. Энэ нь нэг талаар анхан шатны шүүхээс тус хэргийг 2 удаа шийдсэн боловч давж заалдах шатны шүүхээс хариуцагчийн гаргасан нотлох баримт гаргуулах тухай хүсэлтийг хангаагүй шийдвэрлэсэн нь үндэслэлгүй байна хэмээн дүгнэж, анхны шийдвэрийг хүчингүй болгосонтой шууд холбоотой. Өөрөөр хэлбэл, дараагийн шатны шүүхийн хойшлуулах нөхцөл байдалд өгсөн үнэлэмж нь анхан шатны шүүхийн шийдвэр гаргах ажиллагаанд нөлөөлж буйг илтгэж байна. Ийнхүү нэг хэргийг 22 удаа хойшлуулсан онцгой тохиолдол нь холбогдох захирамж гаргах болсон эрх зүйн үндэслэлийг эргэж харах шаардлага байгааг илтгэх жишээ баримт болно. Тиймээс энэ судалгааны хүрээнд хэрэг хянан шийдвэрлэх ажиллагааг шийдвэрлэхэд баримтлах зарчим ба шүүх хуралдаан хойшлуулах ажиллагаа, түүнд тавигдах хуулийн шаардлага



хангагдаж буй эсэхийг судлах юм. Хэрэг хойшлуулах нийт тохиолдол гэдэгт хэргийг түдгэлзүүлэх зэрэг онцгой тохиолдлууд багтах боловч энд шүүх хуралдаан хойшлуулах хүсэлтийн үндсэн дээр хэрэг хянан шийдвэрлэх ажиллагаа хойшлогдож буй нөхцөл байдалд үнэлэлт өгөх юм.

## **Хоёр. ИРГЭНИЙ ХЭРЭГ ХОЙШЛУУЛАХ ЭРХ ЗҮЙН ЗОХИЦУУЛАЛТ БА АЛБАНЫ СТАТИСТИК**

ИХШХША-ны зохигч талууд нь процессын шинжтэй үйлдлүүдээрээ дамжуулан ИХШХША-нд ихээхэн нөлөөлж байдаг. Үүнд, тухайн ИХШХША-нд оролцогсдын зүгээс ИХШХША-г эхлүүлэх, үргэлжлүүлэх, дуусгавар болгоход чиглэсэн процесс алхмууд багтана. Диспозитив зарчмын агуулгаас үзвэл зохигч эсрэг талын ашиг сонирхлыг харгалзан үзсэний дүнд нэхэмжлэлийн зүйл болон процессын агуулгыг тодорхойлох бүрэн эрхтэй. Шүүхийн зүгээс шийдвэр, тогтоол, захирамж гаргах замаар ИХШХША-нд өөрчлөлт оруулах, түүнийг дуусгавар болгох боломжтой ч зохигчдын процесс үйлдэл нь шүүхээс бусад оролцогчдод хамаарах үйлдлийг хамарна. Эдгээр процесс үйлдэл нь гол төлөв хэрэг хянан шийдвэрлэх ажиллагааг хойшлуулах үндэслэл болдог. Тиймээс энд юуны өмнө процесс үйлдлийн мөн чанарыг судлах, улмаар онолын хүрээнд нэгтгэн дүгнэх шаардлагатай.

### **2.1. Процесс үйлдлийг материаллаг эрх зүйн шинжтэй үйлдлээс ялгах нь**

Процесс үйлдлүүдийг холбогдох этгээдийн материаллаг эрх зүйн шинжтэй үйл хөдлөлөөс ялгах нь тэдгээрт тавигдах өөр өөр хуулийн шаардлагыг нарийн зааглах боломжийг бүрдүүлэх ба гарч буй үр дагавраар нь дүгнэх бололцоо олгоно. Дан процессын эрх зүйн үр дагавар бүхий үйлдлүүд гэдэгт жишээлбэл, нэхэмжлэлийг буцаан авах (ИХШХШтХ-ийн §106.3), үйл баримт үнэн зөв болохыг хүлээн зөвшөөрөх (ИХШХШтХ-ийн §106.4) гэх мэт багтана. Түүнчлэн материаллаг эрх зүйн болон процессын аль алийг хамарсан хоёрдмол үр дагавар бүхий үйлдлүүд бий. Зохигчийн үйл хөдлөл нь нэг талаас материаллаг эрх зүйн, нөгөө талаас процессын шинжтэй үр дагаварт хүргэх нөхцөлд эдгээрийг тодорхой ангилалд хамаатуулах,

зааглахад бэрхшээлтэй. Уг үйлдлийн үр нөлөө гол төлөв процессын шинжтэй, эсвэл материаллаг эрх зүйд хамаарч байгаагаар нь дүгнэх шаардлага энд гарна. Жишээ нь, нэхэмжлэл гаргаснаар тухайн шаардлага шүүхийн шатанд очсон маргаантай хэмээн тэмдэглэх ба энэ нь материаллаг эрх зүйн хувьд хэд хэдэн үр дагаварт хүргэнэ. Тухайлбал, нэхэмжлэлийн шаардлагын хөөн хэлэлцэх хугацаа түр зогсох ба өмчийн эрх зүйн үүднээс хариуцлагын тогтолцоог өөрчилнө. Гэхдээ гол үр нөлөө нь процессын шинжтэй ба ИХШХШТХ-ийн §61-72-т заасан ажиллагаа хийх үндэс болно. Тиймээс энэ үйлдлийг процесс үйлдэл гэж үзнэ. Мөн шүүхэд гаргасан нэхэмжлэлийн агуулга болох шаардах эрхийг бусдад шилжүүлэх үйлдэл нь процесст нөлөөлдөг. Гэхдээ шаардлага шилжсэнээр үүрэг гүйцэтгүүлэгч солигдох буюу хариуцагч субъект солигдох материаллаг эрх зүйн үр дагавар нь эн тэргүүний чухал байр эзэлнэ (ИХ-ийн §123).

Аливаа үйлдлийн үр дагавар аль салбарт илүү нөлөөлж буйг тухайлан оноож өгөх боломжгүй бол дараах байдлаар ялгана. Үүнд:

(1). Уг үйлдлийг давхар бүрэлдэхүүнтэй гэж үзэх боломж бий эсэхийг нягтлах. Жишээ нь, шаардлагыг хүлээн зөвшөөрөх нөхцөлд энэ нь шүүхэд хандан илэрхийлбэл зохих үйлдэл ба хүчинтэй эсэхийг нь процессын хуулиар шийдвэрлэвэл зохино. Энэ үйлдлийг мөн нэхэмжлэгчид хандуулсан өр хүлээн авах санал хэмээн тайлбарлах боломжтой ба хүчин төгөлдөр эсэхийг материаллаг эрх зүйн зохицуулалтын дагуу шийднэ. Ийнхүү аль аль ангилалд хамаарах үйлдлийн процессын болон материаллаг эрх зүйн үр дагавар бие биеэсээ үл хамааран хоёр салбарт нөлөөлж байдаг.

(2). Дээрхээс гадна аливаа үйлдэл нь хосолмол шинжийг агуулсан ч нэг л бүрэлдэхүүнтэй байж болно. Эдгээр нь процессын эрх зүйн болон материаллаг эрх зүйн шаардлагуудын аль алиныг хангаж байж сая хүчин төгөлдөр болдог. Жишээлбэл, процессын явцад эвлэрэх явдал үүнд хамаарах ба энд нэг талаас материаллаг эрх зүйн гэрээ, нөгөө талаас процессын эрх зүйн хэлцэл хийгдэнэ. Тиймээс уг эвлэрлийн хүчин төгөлдөр эсэх нь процессын болон материаллаг эрх зүйн бүх шаардлагыг хангасан эсэхээс хамаарна.

Иргэний хэрэг хойшлуулах ажиллагаа нь зохигчийн хүсэлтийн үндсэн дээр хэрэгжих бөгөөд энэ хүсэлт үндэслэлтэй эсэхийг

## Шүүхийн шийдвэрийн шинжилгээ

дүгнэхийн тулд эхлээд уг үйлдлийн үр дагавар процессын, эсвэл материаллаг эрх зүйд хамаарч буйг тодорхойлох нь зүйтэй. Хэрэг хойшлуулах үндэслэл болон холбогдох хэм хэмжээний хэрэглээг тодорхойлох зорилгоор ШЕЗ-ийн албан ёсны статистик болон шүүхийн архивт буй 321 захирамжийг судалж, эрх зүйн үндэслэлд дүн шинжилгээ хийх ажлыг зохигчийн гаргасан хүсэлтийн агуулгаар ангилсан бөгөөд энэ судалгаанд хамрагдсан нийт шүүхийн захирамжуудад ИХШХШТХ-ийн §105.1-ийг иш үндэс болгосон байгаа нь харагдав.

ИХШХШТХ-ийн §105.1-д шүүх хуралдааныг хойшлуулах шүүгчийн процесс ажиллагааг тусгайлан зохицуулсан ба үүнд шинэ нотлох баримт бүрдүүлэх болон хэрэг хянан шийдвэрлэхтэй холбогдсон бусад асуудлын талаар хэргийн оролцогчоос гаргасан хүсэлтийг бусад оролцогчийн саналыг сонсмогц шүүх бүрэлдэхүүн буюу шүүгч даруй шийдвэрлэнэ хэмээн заасан. Эдгээр хойшлуулах хүсэлтийг процесс үйлдэл хэмээн үздэг.

### 2.2. Процесс үйлдэл хүчин төгөлдөр байх урьдчилсан нөхцөл

Зохигч талуудын процесс үйлдлүүд нь үр дагавраараа холбогдох этгээдэд давуу тал бий болгох, процесст шууд нөлөөлөх хэмээн хоёр ангилагдана. Энэ хоёр төрлийн үйлдлүүдийн процесст үзүүлэх нөлөө нь өөр өөр байх тул эдгээрт тавих шаардлага бас өөр байх ёстой.

Процесс үйлдлийн төрөл		
	Давуу тал олж авахад чиглэсэн	Процесст нөлөөлөхөд чиглэсэн
Талуудын үйлдэл	Процесст шууд нөлөөлөхгүй, шүүхээс тодорхой ажиллагаа хийхэд чиглэсэн. Жишээ нь: хүсэлт, тайлбар, нотлох баримт гаргах	Процессын нөхцөл байдлыг өөрчлөхөд Жишээ нь: нэхэмжлэлийг буцаан авах, татгалзах, хүлээн зөвшөөрөх
Шүүхийн шалгалтын агуулга	- Хүлээн авах эсэхээ шийдэх - Үндэслэлтэй эсэхийг шалгах	- Хүчин төгөлдөр эсэхийг нь шалгана.
Уг үйлдэл	Эсрэг талыг хамгаалах шаардлагагүй нөхцөлд буцаан авч болно.	Цуцлах, буцаан дуудах боломжгүй.

Аливаа процесс үйлдлүүд нь дор дурдсан ерөнхий урьдчилсан нөхцөл хангагдсан үед хүчинтэй. Талуудын процесс үйлдэл хүчин төгөлдөр байх ерөнхий нөхцөл гэдэгт уг үйлдлийг хийж буй этгээд иргэний эрх зүйн чадамжтай байх; мөн ИХШХША-нд оролцох чадвар, чадамжтай байх; тухайн процесс үйлдэлд тавигдах хэлбэрийн шаардлагыг хангасан байхыг ойлгоно. ИХШХШТХ-д мөн тодорхой нэг процесс үйлдэл хүчинтэй байх тусгай шаардлага агуулсан зохицуулалт бий.

Тухайлбал үүнд болзол, хугацаа агуулсан зохицуулалт багтана. Аливаа процесс үйлдэлд хугацаа заах, болзол тавих ёсгүй гэсэн үндсэн зарчим үйлчилдэг. Тиймээс хугацаа заасан, болзол тавьсан процесс үйлдлүүд нь хүчингүй. Гагцхүү процессын дотоод хүчин зүйлсээс хамаарах болзол, нөхцөл байж болно гэж үздэг. Үүнд, тухайн процесс үйлдлийг тодорхой процессын дотоод нөхцөл байдлаас хамаатуулсан байхыг ойлгоно. Тухайлбал, энд туслах шаардлагууд багтах ба эдгээрийг зохигч үндсэн нэхэмжлэл, хүсэлт амжилт олохгүй нөхцөлд хэрэгжүүлэхээр шүүхэд мэдэгдсэн байдаг.

Процесс үйлдлийн хувьд хүсэл зоригийн доголдол илэрвэл материаллаг эрх зүйн хэм хэмжээ нэгэн адил үйлчлэх эсэх нь маргаантай. ИХШХШТХ-д энэ талаар тусгаагүй. Тиймээс зарим тохиолдолд ИХ-ийн ерөнхий ангийн хүсэл зоригийн илэрхийллийг хүчингүйд тооцуулах зохицуулалтыг хэрэглэж болох санал дэвшүүлдэг. Харин дийлэнх судлаачдын үзэж байгаагаар процесс үйлдлийн хувьд энэ боломжийг олгох нь зохимжгүй бөгөөд эрх зүйн баталгаат байдал хангагдахгүйд хүрэх эрсдэлтэй. Гэхдээ онцгой нөхцөлд шүүхэд гаргасан хүсэлтээ цуцлах боломж олгох нь практик шаардлагад нийцэх талтай. Тухайлбал, ИХШХША-ны явцад мэдүүлгээ буцааж авах, эсвэл нэхэмжлэлээ буцаах боломж бий нь процесс үйлдлээ цуцлах хэлбэрүүд юм. Түүнчлэн, дараагийн шатны шүүхийн шийдвэр тодорхой нэг процесс үйлдлээс болж илт ноцтой алдаатай болохоор нөхцөлд ийнхүү үйлдлээ цуцлах эрхийг доод шатны шүүхийн шийдвэр гарахаас өмнө олгох нь нэн тохиромжтой. Нэгэнт ИХШХШ эрх зүйн харилцаа үүссэн бол талууд процессын явцад үнэнч байх, итгэл үнэмшлийг хамгаалах зарчим баримтлах шаардлагатай. Өөрөөр хэлбэл, тэд ИХШХША-ны явцад олгогдож буй

эрх үүргээ процессын бус зорилгод ашиглаж үл болно<sup>4</sup>.

Түүнчлэн, иргэний хэргийг шийдэлгүй хойшлуулах тохиолдол нь ИХШХША-ны хугацаатай салшгүй холбоотой. Тухайлбал, иргэний хэргийг түдгэлзүүлэх, хойшлуулах нь нийт 60 хоногийн хугацааг баримтлахгүй өнгөрөхөд хүргэх, нөгөөтээгүүр шүүхээс товлосон хуралдааныг хойшлуулах зэргээр хуульд заасан ба шүүхээс тогтоосон хугацаанд нөлөөлж байдаг. ИХШХШТХ-д шүүх иргэний хэрэг үүсгэснээс хойш нийслэлд 7 хоног, хөдөө орон нутагт 14 хоногийн хугацаанд нэхэмжлэлийг хариуцагчид гардуулах бөгөөд хариуцагч нь нэхэмжлэлийг хүлээн авснаас хойш 14 хоногийн дотор хариу тайлбар гаргах ёстой. Өөрөөр хэлбэл, процесс үйлдлийг хийвэл зохих хугацааг хуульд, эсвэл шүүгч тогтоосон бол уг үйлдлийг энэ хугацаанд багтааж хийх ёстой. Хэрэв хууль ба шүүхийн тогтоосон хугацаанд холбогдох үйлдлийг хийгээгүй бол энэ үйлдлийг хугацаа хоцорсон гэж үзнэ. *Хуульд заасан хугацаа* гэдэгт ИХШХШТХ-д шүүх иргэний хэрэг үүсгэсэнээс хойш нийслэлд 7 хоног, хөдөө орон нутагт 14 хоногийн хугацаанд нэхэмжлэлийг хариуцагчид гардуулах бөгөөд хариуцагч нь нэхэмжлэлийг хүлээн авснаас хойш 14 хоногийн дотор хариу тайлбар гаргах зэрэг ИХШХШТХ-д шууд тусгагдсаныг ойлгоно. Мөн шүүхээс бусад процесс үйлдэлд хугацаа тогтоох боломжтой.

Шүүгч ИХШХШТХ-ийн §105.1-ийг баримтлан захирамж гаргахдаа дээр дурдсан ерөнхий ба тусгай шаардлагуудыг хангагдсан эсэхийг урьдчилан шалгах ёстой. Ямартай ч иргэний хэрэг хойшлуулах зохигчийн хүсэлтээр процессын үйлдэлд тавих шаардлага хангасан, хууль ба шүүхээс тогтоосон хугацааг баримталсан болохыг тогтоосны дараа л уг хүсэлт агуулгын хувьд эрх зүйн үндэслэлтэй эсэхийг шалгана.

### 2.3. Иргэний хэрэг хойшлуулах ажиллагаа

ИХШХШТХ-ийн §105-ын бүтэц агуулгыг авч үзвэл ИХШХШТХ-ийн §105.1 нь үндсэн зарчмыг илтгэсэн зохицуулалт бөгөөд 2 дахь хэсэг нь шүүх хуралдаан хойшлуулах нэг үндэслэл хэмээн тайлбарладаг. ИХШХШТХ-ийн §105.1 нь шүүх хуралдааныг

<sup>4</sup> Pohlmann, Petra: Zivilprozessrecht, 2009, S.102; Тэмүүлэн (Энхзул) Буянхишиг: Иргэний эрх зүйн ерөнхий анги, 2010 он, 55 дахь тал.

тасралтгүй явуулах буюу төвлөрүүлэх зарчмын илрэл бөгөөд энэ зарчим нь ИХШХШтХ-ийн зарчим хэсэгт үгчлэн тусгагдаагүй. Гэсэн хэдий ч дээрх зохицуулалтын агуулгаас харахад, энэ нь иргэний процесст ихээхэн ач холбогдолтой, түгээмэл зарчим болох нь харагддаг<sup>5</sup>. Судлаач Д.Хуяг<sup>6</sup> шүүх хуралдааныг тасралтгүй явуулах, төвлөрүүлэх процессын зарчим нь шүүгч, эсвэл шүүх бүрэлдэхүүн нэгэнт хэлэлцэж эхэлсэн хэргийг шийдвэрлэж дуусгах буюу шийдвэр гаргах ёстойг тэмдэглээд ийнхүү дуусгах боломжгүй болсон нөхцөлд тогтоол, захирамж гаргах ёстой гэсэн байдаг. Тэрээр нэгэнт хэлэлцэж эхэлсэн хэргээ дуусгахгүй, хэрэг хянан шийдвэрлэх ажиллагааг хойшлуулах буюу түдгэлзүүлэхгүйгээр өөр хэрэг хэлэлцэж эхлэх ба шийдвэрлэх нь ИХШХША-ны ноцтой зөрчил болно гэжээ.

### 2.3.1. Хойшлуулах хүсэлтийг шийдвэрлэх нь

ИХШХШтХ-ийн §105.1-ийн дагуу хэрэг хойшлуулах хүсэлтийг шүүх шийдвэрлэхдээ 1) хүсэлтийг шүүх хүлээн авах эсэх; 2) хүсэлт үндэслэлтэй эсэхийг шалгана. ИХШХШтХ-д заасан үндэслэл байх ба хойшлуулахаас татгалзах үндэслэл үгүй байх нь чухал.

ИХШХШтХ-д диспозитив зарчмын илрэл болгож, иргэний хэрэг хянан шийдвэрлэх ажиллагааг хойшлуулахыг зөвшөөрвөл зохих үндэслэлүүдийг тусгасан ба үүнд:

- ИХШХШтХ-ийн §38.9. «шүүх хуралдааны явцад шинээр нотлох баримт шаардагдсан»;
- ИХШХШтХ-ийн §90.5. «Зөрчлийн улмаас хэргийн оролцогч, гэрч, шинжээчийг шүүх хуралдааны танхимаас гаргаж, тэдгээрийн тайлбарыг сонсох шаардлагатай гэж хуралдаан даргалагч үзсэн»;
- ИХШХШтХ-ийн §100.8. «Томилогдсон иргэдийн төлөөлөгч шүүх хуралдаанд хүндэтгэн үзэх шалтгаангүйгээр ирээгүй бөгөөд зохигчийн аль нэг түүний эзгүйд шүүх хуралдаан явуулахыг зөвшөөрөөгүй»;
- ИХШХШтХ-ийн §105.2 «Хэрэг хянан шийдвэрлэхтэй

<sup>5</sup> Д.Хуяг: Иргэний хэрэг шүүхэд хянан шийдвэрлэх эрх зүйн тулгамдсан асуудлууд, УБ хот, 2015 он, 30 дахь тал.

<sup>6</sup> Д.Хуяг: Иргэний хэрэг шүүхэд хянан шийдвэрлэх эрх зүйн тулгамдсан асуудлууд, УБ хот, 2015 он, 57 дахь тал.

холбоотой урьд нь гаргах буюу санал болгох бололцоотой байсан нэмэлт тайлбар, нотлох баримтыг шүүх хуралдаанд гаргасан нь хүндэтгэн үзэх шалтгаантай гэж шүүх үзвэл, түүнийг хүлээн авч шинжлэн судлах шаардлагатай»;

- ИХШХШТХ-ийн §131.2. «Гэрлэгчдийн хэн нэг нь хүндэтгэн үзэх шалтгаанаар шүүх хуралдаанд ирээгүй» тохиолдолд тус тус шүүх хуралдаан хойшлох тухай заажээ.

#### 2.4. ШЕЗ-ийн статистик судалгаа

Нийслэлийн 6 дүүргийн иргэний хэргийн анхан шатны шүүхийн 2016-2018 онд нийт товлосон хурал, тэдгээрийн хойшилсон үндэслэлд хийсэн дүн шинжилгээг ШЕЗ-ийн хэргийн хөдөлгөөний удирдлагын хэлтсийн мэдээнээс түүвэрлэж судалсан бөгөөд энэхүү албан ёсны статистик судалгааны үр дүнг харахад ИХШХШТХ-д тусгагдсан шүүх хуралдаан хойшлуулах 4 үндэслэлийг нэрлэн заахын сацуу зохигчийн шүүх хуралдаанд гаргасан бусад үндэслэл бүхий үйл баримтын шинжтэй нөхцөлүүдийг тусгайлан авч үзсэн нь хууль хэрэглээний хувьд анхаарал татаж байна. Дээрх үр дүн нь тоон статистикийн үндэс болсон шүүгчийн захирамжуудад хуулийн үндэслэл, үйл баримтыг ялган тусгаагүйтэй холбоотой. Түүнчлэн, зарим шүүх хуралдаан хойшлуулах захирамжид ямар хуулийн зохицуулалт хэрэглэж буй нь тодорхойгүй байна. Өмнөх бүлэгт тусгагдсан 21 удаа хойшлогдсон хэрэг зохигчийн эрхийг зөрчиж буй нь илт боловч хойшлуулах үндэслэлийг нөхөн шалгах боломжийг хомсдуулж байна.

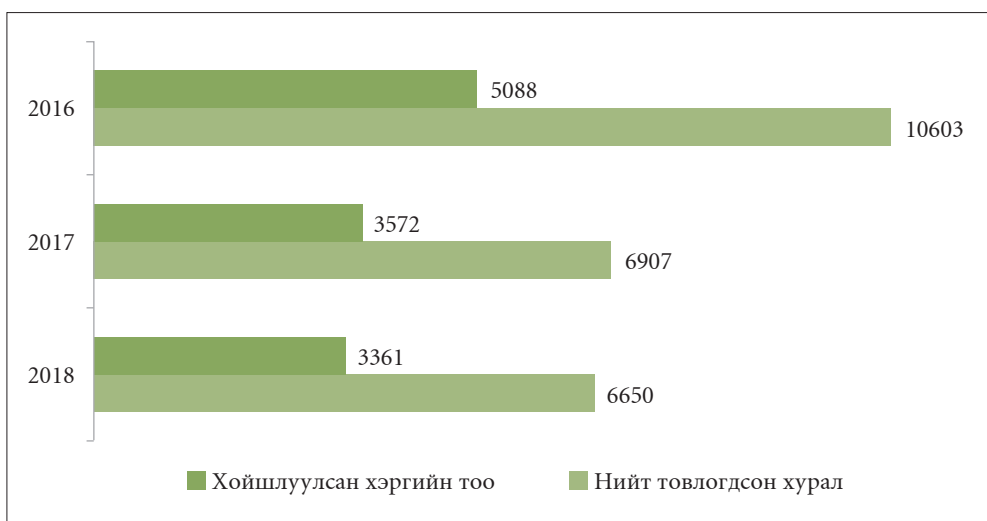
Нийслэлийн 6 дүүргийн иргэний хэргийн анхан шатны шүүхийн 2016-2018 оны статистикийг судалж үзэхэд, шүүх хуралдаанд шинээр нотлох баримт гаргаж өгөх, цуглуулах, хэргийн оролцогчийн хүсэлтээр шүүхийн журмаар нотлох баримт бүрдүүлэхтэй холбоотой хойшилсон тоон тохиолдол Баянзүрх дүүргийн иргэний хэргийн анхан шатны шүүх (БЗДИХАШШ)-д 2214, Чингэлтэй дүүргийн иргэний хэргийн анхан шатны шүүх (ЧДИХАШШ)-д 1056, Хан-Уул дүүргийн иргэний хэргийн анхан шатны шүүх (ХУДИХАШШ)-д 1899, Сүхбаатар дүүргийн иргэний хэргийн анхан шатны шүүх (СБДИХАШШ)-д 1419, Баянгол дүүргийн иргэний хэргийн анхан шатны шүүх (БГДИХАШШ)-д 2876, Сонгинохайрхан дүүргийн

иргэний хэргийн анхан шатны шүүх (СХДИХАШШ)-д 1433 удаа тус тус гарчээ.

Энэ нь БЗДИХАШШ-ийн 2016-2018 онд шүүх хуралдаан хойшилсон нийт 12021 тохиолдлын 18.4 хувь, ЧДИХАШШ-ийн 2016-2018 онд шүүх хуралдаан хойшилсон нийт 5180 тохиолдлын 20.3 хувь, ХУДИХАШШ-ийн 2016-2018 онд шүүх хуралдаан хойшилсон нийт 7736 тохиолдлын 24.5 хувь, СБДИХАШШ-ийн 2016-2018 онд шүүх хуралдаан хойшилсон нийт 7631 тохиолдлын 18.5 хувь, БГДИХАШШ-ийн 2016-2018 онд шүүх хуралдаан хойшилсон нийт 11751 тохиолдлын 24.4 хувь, СХДИХАШШ-ийн 2016-2018 онд хойшилсон нийт 5496 хэргийн 26 хувь тус бүрийг нотлох баримт гаргаж өгөх, цуглуулах, хэргийн оролцогчийн хүсэлтээр шүүхийн журмаар нотлох баримт бүрдүүлэх хүсэлт эзэлж байна гэсэн үг юм.

### ***Баянзүрх дүүргийн иргэний хэргийн анхан шатны шүүх***

*График 2. БЗДИХАШШ-ийн 2016-2018 онд нийт товлогдсон хурал болон хойшилуулсан хэргийн тоо*



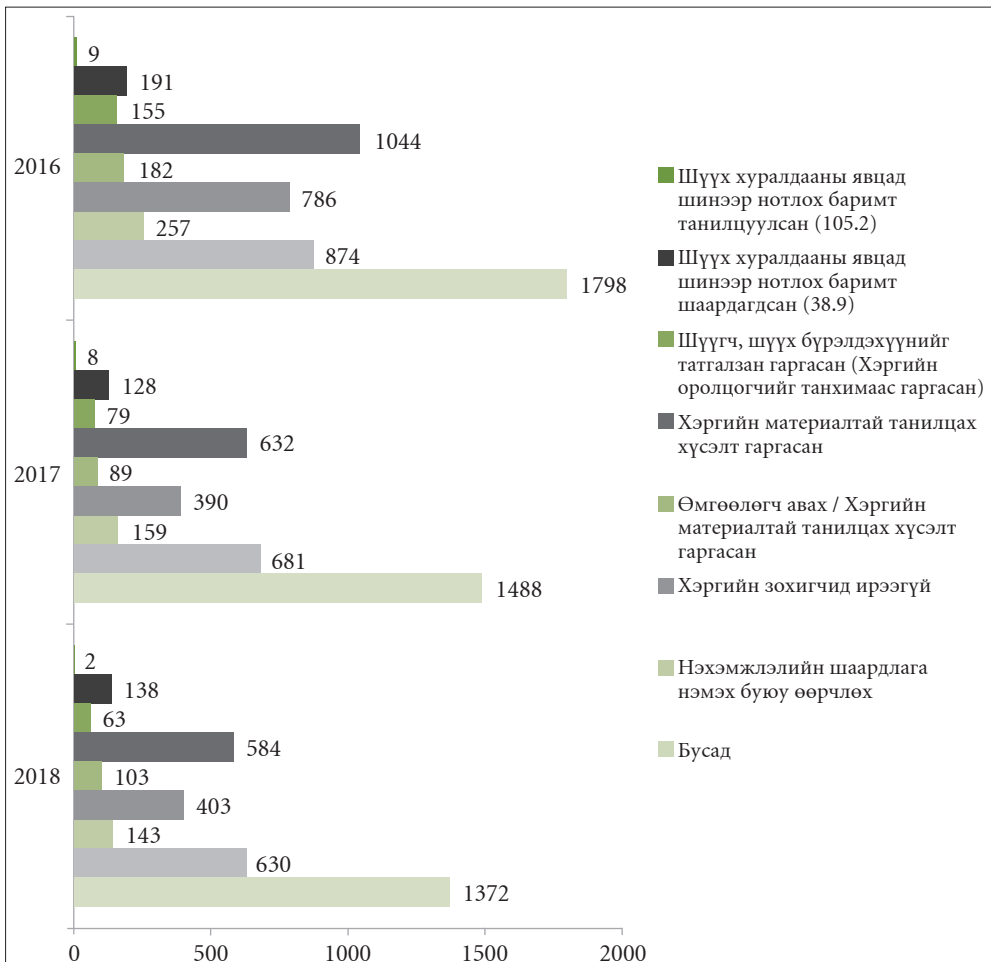
Дээрх статистикаас дүгнэхэд, 2018 онд товлогдсон нийт хурлын 50.5, 2017 онд товлогдсон нийт хурлын 51.7, 2016 онд товлогдсон нийт хурлын 47.9 хувь нь тус тус хойшлогджээ (График 2).



## Шүүхийн шийдвэрийн шинжилгээ

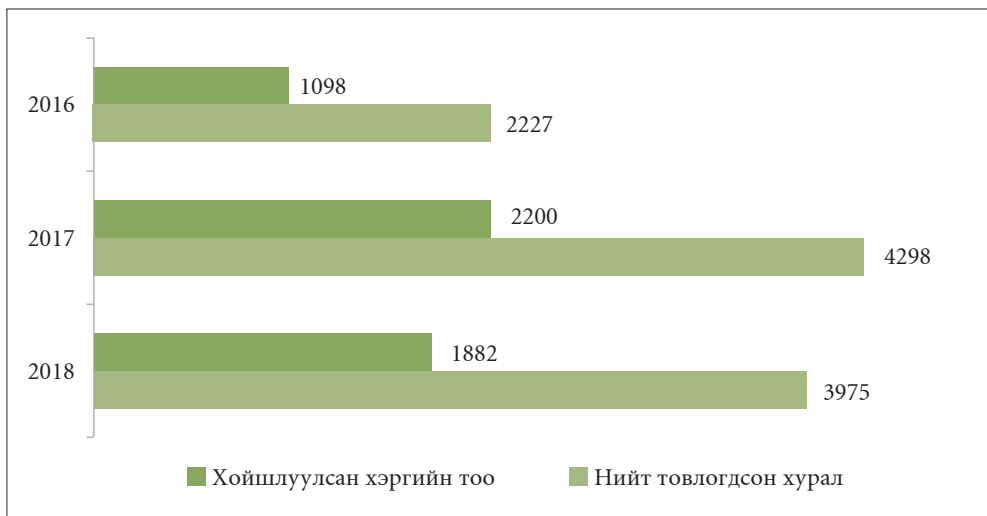
Хойшлогдсон хурал түүний үндэслэлийг дэлгэрэнгүй задалж судалбал, тус шүүхэд ИХШХШТХ-ийн §105.2-д заасан үндэслэлээр 2018 онд 2, 2017 онд 8, 2016 онд 9 удаа тус тус, гурван жилийн хугацаанд нийт 19 удаа шүүх хуралдааныг хойшлуулжээ. Түүнчлэн нотлох баримт гаргуулах, гэрч оролцуулах, шинжээч томилуулах хүсэлтүүдийг хамтатган шүүх хуралдааныг хойшлуулсан тохиолдол 2018 онд 630, 2017 онд 681, 2016 онд 874 удаа тус тус, гурван жилийн хугацаанд нийт 2185 удаа гарчээ (График 3). Өмнө дурдсанчлан, дээрх тохиолдлууд нь шүүх хуралдаанд шинээр гаргаж өгөх нотлох баримттай холбоотой хүсэлт тул ИХШХШТХ-ийн §105.2, эсвэл §38.9-ийн алинд нь хамаарахыг судлах нь зүйтэй.

График 3. БЗДИХАШШ-ийн 2016-2018 онд нийт хойшлогдсон хурал түүний задаргаа



### Чингэлтэй дүүргийн иргэний хэргийн анхан шатны шүүх

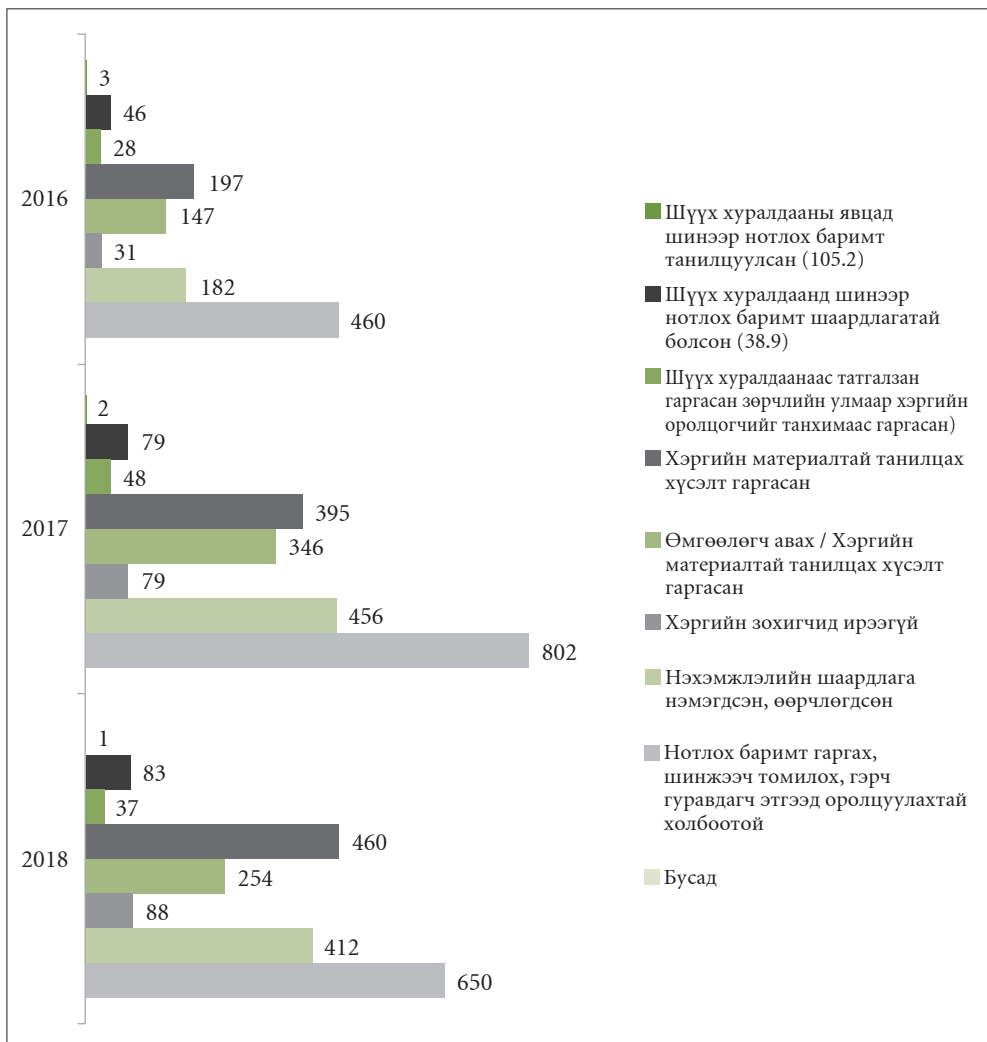
График 4. ЧДИХАШШ-ийн 2016-2018 онд нийт товлогдсон хурал, хойшлуулсан хэргийн тоо



Дээрхээс графикаас дүгнэхэд 2018 онд товлогдсон нийт хурлын 47.3, 2017 онд товлогдсон нийт хурлын 51.1, 2016 онд товлогдсон нийт хурлын 49.3 хувь нь тус тус хойшлогдсон үзүүлэлттэй байна (График 4).

Хурал хойшлогдсон үндэслэлийг дэлгэрэнгүй судалж үзэхэд, тус шүүхэд ИХШХШТХ-ийн \$105.2-т заасан үндэслэлээр 2018 онд 3, 2017 онд 2, 2016 онд 1 удаа тус тус, гурван жилийн хугацаанд нийт 6 удаа шүүх хуралдааныг хойшлуулжээ. Түүнчлэн, нотлох баримт гаргуулах, гэрч оролцуулах, шинжээч томилуулах хүсэлтүүдийг хамтатган шүүх хуралдаан хойшлуулсан статистикийг тооцвол 2018 онд 412, 2017 онд 456, 2016 онд 182 удаа тус тус, гурван жилийн хугацаанд нийт 1050 удаа шүүх хуралдаан хойшилжээ (График 5). Дээрх тохиолдлууд нь шүүх хуралдаанд шинээр гаргаж өгөх нотлох баримттай холбоотой хүсэлт тул ИХШХШТХ-ийн \$105.2 заалтад хамаарах бололцоотой.

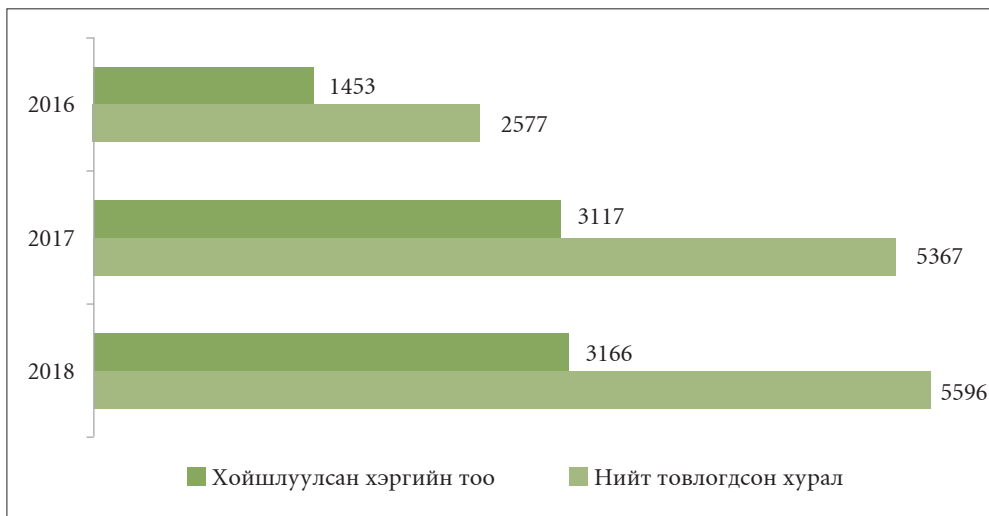
График 5. ЧДИХАШШ-ийн 2016-2018 онд нийт хойшлогдсон хурал, түүний задаргаа



### Хан-Уул дүүргийн Иргэний хэргийн анхан шатны шүүх

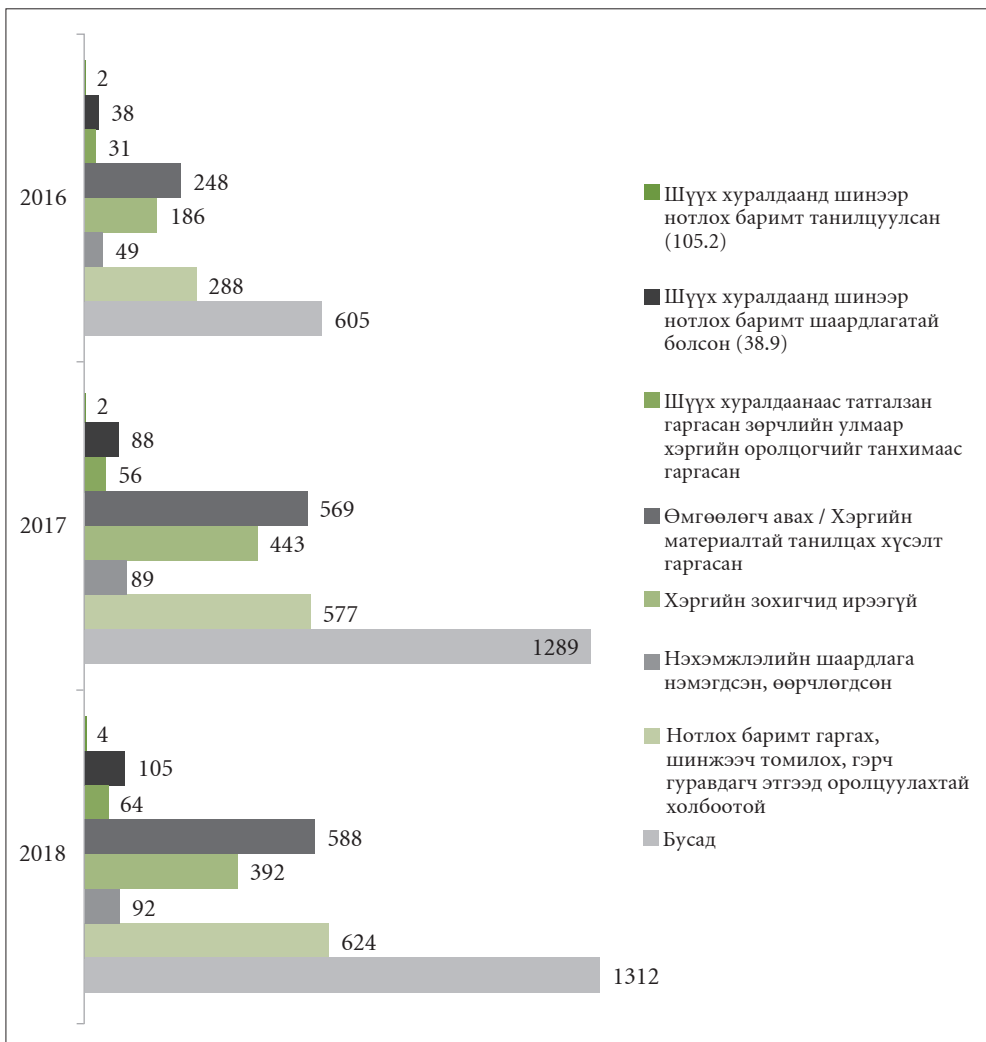
Дараах хүснэгтээс үзвэл 2018 онд товлогдсон нийт хурлын 56.5 хувь, 2017 онд товлогдсон нийт хурлын 58 хувь, 2016 онд товлогдсон нийт хурлын 56.3 хувь нь тус тус хойшлогдсон үзүүлэлттэй байна (График 6).

График 6. ХУДИХАШШ-ийн 2016-2018 онд нийт товлогдсон хурал, хойшлуулсан хэргийн тоо



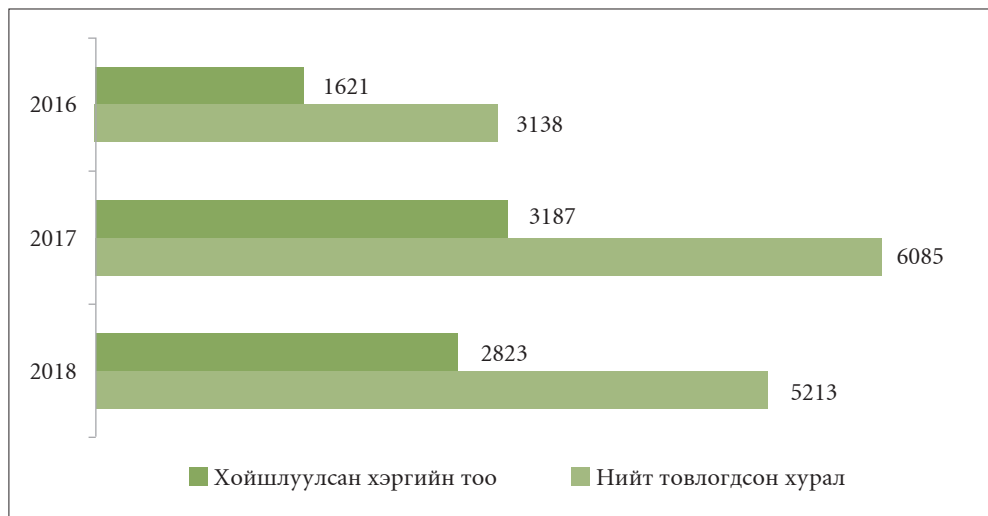
Хойшлогдсон хурал, түүний үндэслэлийг дэлгэрэнгүй судалж үзвэл, тус шүүхэд ИХШХШТХ-ийн §105.2-т заасан үндэслэлээр 2018 онд 4, 2017 онд 2, 2016 онд 2 удаа тус тус, гурван жилийн хугацаанд нийт 8 удаа шүүх хуралдааныг хойшлуулжээ. Түүнчлэн, нотлох баримт гаргуулах, гэрч оролцуулах, шинжээч томилуулах хүсэлтүүдийг хамтатган шүүх хуралдаан хойшлуулсан статистикийг авч үзвэл, 2018 онд 624, 2017 онд 577, 2016 онд 288 удаа тус тус, гурван жилийн хугацаанд нийт 1489 удаа шүүх хуралдаан хойшлуулсан байна. Өмнө дурдсанчлан, дээрх тохиолдлууд нь шүүх хуралдаанд шинээр гаргаж өгөх нотлох баримттай холбоотой хүсэлт тул ИХШХШТХ-ийн §105.2 заалтад хамаарах бололцоотой байсан.

График 7. ХУДИХАШШ-ийн 2016-2018 онд нийт хойшилогдсон хурал, түүний задаргаа



## Сүхбаатар дүүргийн иргэний хэргийн анхан шатны шүүх

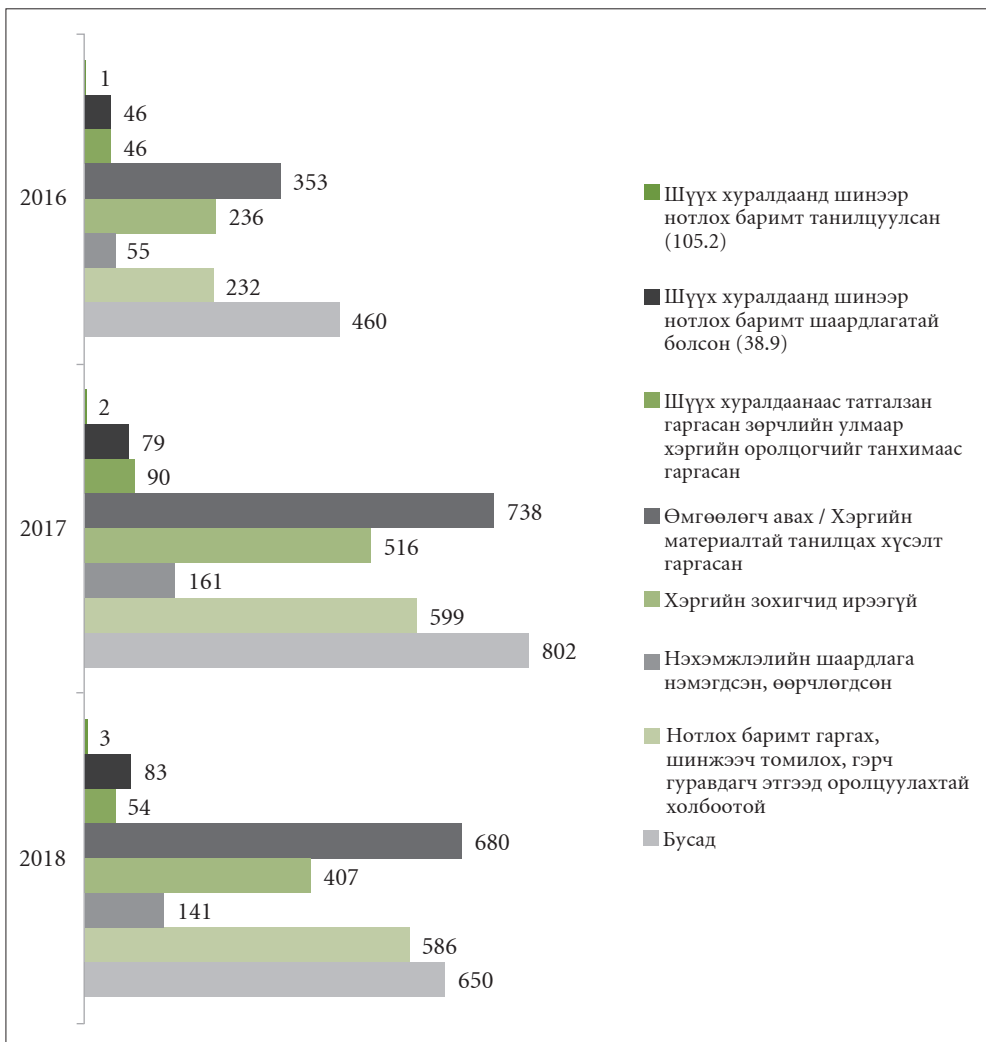
График 8. СБДИХАШШ-ийн 2016-2018 онд нийт товлогдсон хурал, хойшлуулсан хэргийн тоо



Дээрх графикаас харахад, 2018 онд товлогдсон нийт хурлын 54.1, 2017 онд товлогдсон нийт хурлын 52.3, 2016 онд товлогдсон нийт хурлын 51.6 хувь нь тус тус хойшлогджээ (График 8).

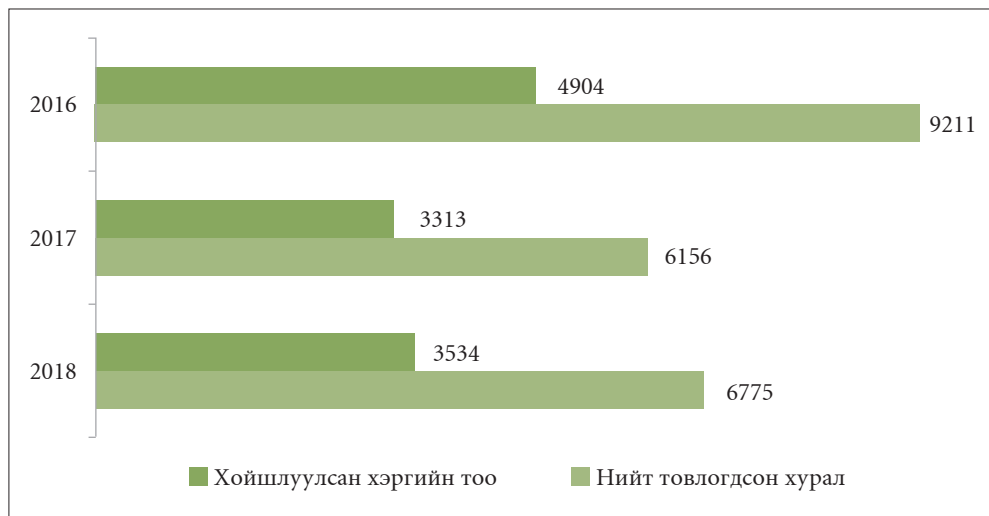
Хойшлогдсон хурал түүний үндэслэлийг дэлгэрэнгүй судалж үзвэл, тус шүүхэд ИХШХШТХ-ийн 105.2-т заасан үндэслэлээр 2018 онд 3, 2017 онд 2, 2016 онд 1 удаа тус тус, гурван жилийн хугацаанд нийт 6 удаа шүүх хуралдааныг хойшлуулжээ. Түүнчлэн, нотлох баримт гаргуулах, гэрч оролцуулах, шинжээч томилуулах хүсэлтүүдийг хамтатган шүүх хуралдаан хойшлуулсан статистик дүнг харвал, 2018 онд 586, 2017 онд 599, 2016 онд 232 удаа тус тус, гурван жилийн хугацаанд нийт 1417 удаа шүүх хуралдааныг хойшлуулжээ (График 9). Өмнө дурдсанчлан, дээрх тохиолдлууд нь шүүх хуралдаанд шинээр гаргаж өгөх нотлох баримттай холбоотой хүсэлт 102.2 заалтад хамаарах боломжтой.

График 9. СБДИХАШШ-ийн 2016-2018 онд нийт хойшилогдсон хурал түүний, задаргаа



### Баянгол дүүргийн Иргэний хэргийн анхан шатны шүүх

График 10. БГДИХАШШ-ийн 2016-2018 онд нийт товлогдсон хурал, хойшлуулсан хэргийн тоо

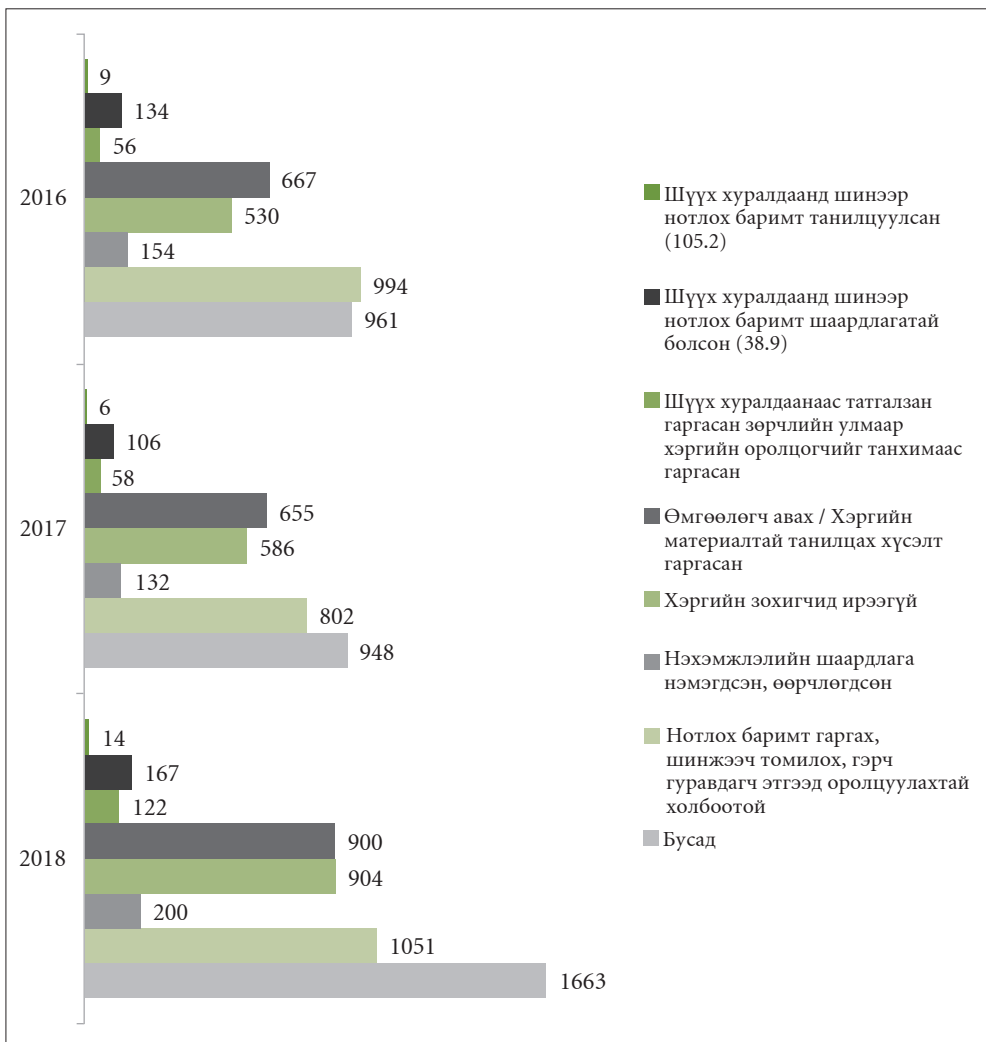


Дээрх графикаас харахад, 2018 онд товлогдсон нийт хурлын 52.1, 2017 онд товлогдсон нийт хурлын 53.8, 2016 онд товлогдсон нийт хурлын 53.2 хувь нь тус тус хойшлогджээ.

Хойшлогдсон хурал түүний үндэслэлийг дэлгэрэнгүй судалж үзвэл, тус шүүхэд ИХШХШТХ-ийн §105.2-т заасан үндэслэлээр 2018 онд 9, 2017 онд 6, 2016 онд 14 удаа тус тус, гурван жилийн хугацаанд нийт 29 удаа шүүх хуралдааныг хойшлуулсан байна. Түүнчлэн нотлох баримт гаргуулах, гэрч оролцуулах, шинжээч томилуулах хүсэлтүүдийг хамтатган шүүх хуралдаан хойшлуулсан статистикийг нэгтгэн үзвэл 2018 онд 1051, 2017 онд 802, 2016 онд 994 удаа тус тус, гурван жилийн хугацаанд нийт 2847 удаа шүүх хуралдаан хойшлогджээ (График 11). Өмнө дурдсанчлан дээрх тохиолдлууд нь шүүх хуралдаанд шинээр гаргаж өгөх нотлох баримттай холбоотой хүсэлт тул ИХШХШТХ-ийн 105.2 заалтад хамаарах боломжтой.

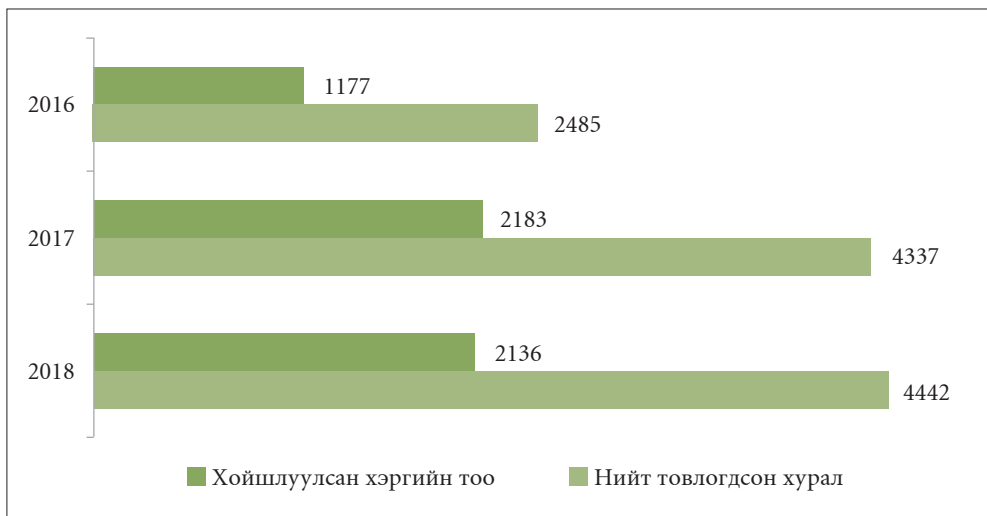


График 11. БГДИХАШШ-ийн 2016-2018 онд нийт хойшилогдсон хурал, түүний задаргаа



### Сонгинохайрхан дүүргийн иргэний хэргийн анхан шатны шүүх

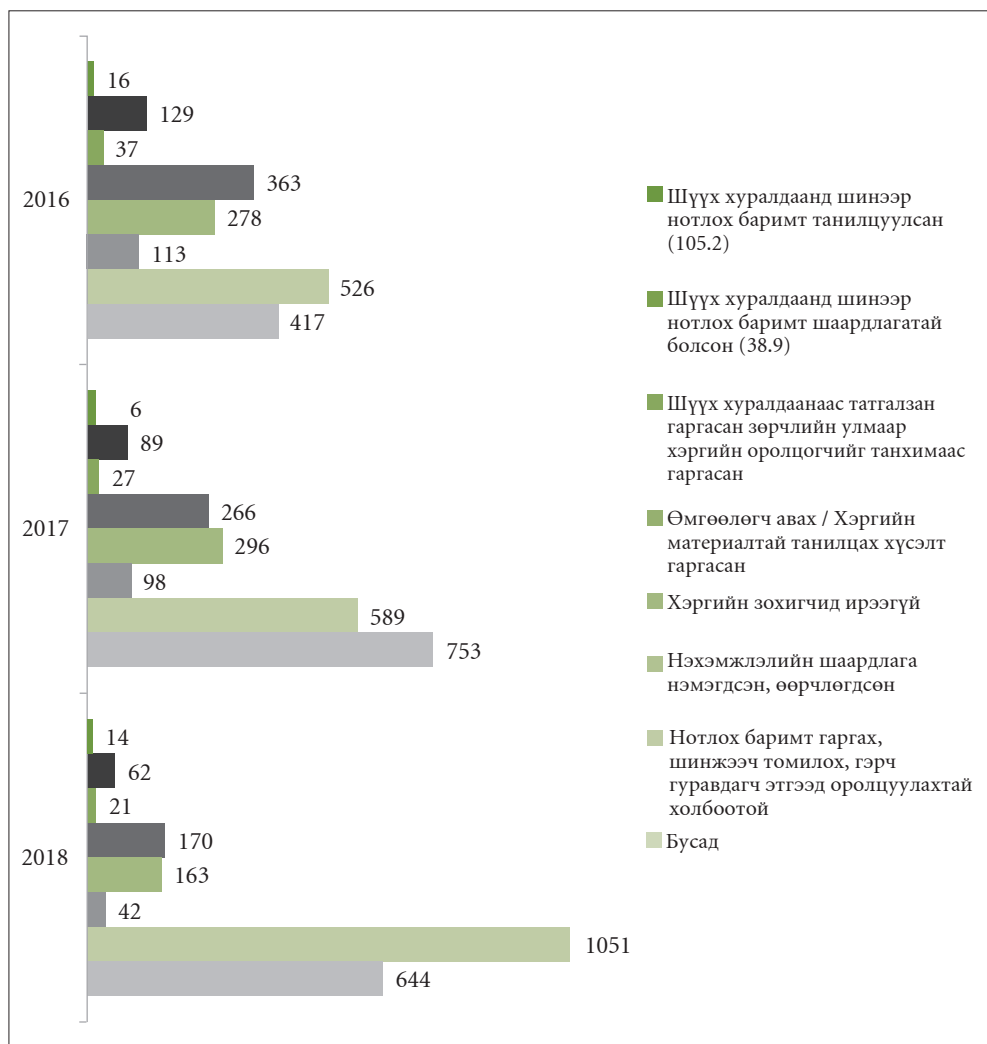
График 12. СХДИХАШШ-ийн 2016-2018 онд нийт товлогдсон хурал, хойшлуулсан хэргийн тоо



Дээрх графикаас харахад, 2018 онд товлогдсон нийт хурлын 48, 2017 онд товлогдсон нийт хурлын 50.3, 2016 онд товлогдсон нийт хурлын 47.3 хувь нь тус тус хойшилжээ.

Хойшлогдсон хурал түүний үндэслэлийг нарийвчлан авч үзвэл, тус шүүхэд ИХШХШТХ-ийн §105.2-т заасан үндэслэлээр 2018 онд 16, 2017 онд 19, 2016 онд 14 удаа тус тус, гурван жилийн хугацаанд нийт 49 удаа шүүх хуралдааныг хойшлуулжээ. Түүнчлэн нотлох баримт гаргуулах, гэрч оролцуулах, шинжээч томилуулах хүсэлтүүдийг хамтатган шүүх хуралдаан хойшлуулсан статистикийг харвал, 2018 онд 1051, 2017 онд 589, 2016 онд 526 удаа тус тус, гурван жилийн хугацаанд нийт 1390 удаа шүүх хуралдаан хойшлогджээ (График 13). Өмнө дурдсанчлан дээрх тохиолдлууд нь шүүх хуралдаанд шинээр гаргаж өгөх нотлох баримттай холбоотой хүсэлт тул эрх зүйн холбогдох заалт бий эсэхийг шалгах шаардлагатай.

График 13. СХДИХАШШ-ийн 2016-2018 онд хойшлогдсон нийт хурал, түүний задаргаа



## 2.5. Дүгнэлт

Эдгээр статистик судалгаанаас үзэхэд, ИХШХША-г хойшлуулах хуульд заасан үндэслэлээс гадна байнга дурдагдаж буй хуульд заагаагүй олон шалтгаан хэрэг хойшлуулах нөхцөл болжээ. Эндээс харахад, ИХШХШТХ-д заагаагүй хэрэг хойшлуулах, эсвэл шүүх хуралдааныг хойшлуулах үндэслэл олон байдаг мэт ойлголт төрөхөөр байна. Тиймээс бид энэ судалгааны хүрээнд 1) хуульд

заагаагүй үндэслэлээр хэргийн шийдвэрлэлтийг хойшлуулах бодит шаардлага үнэхээр бий юу? Ингэх нь зөв үү? 2) ИХШХШтХ-ийн §105.2 ерөнхий зохицуулалт агуулсан хэм хэмжээ мөн үү? гэсэн эрх зүйн асуудалд хариу өгөхийг хичээлээ.

## **ГУРАВ. ХУУЛЬ ХЭРЭГЛЭЭНД ҮНЭЛЭЛТ ӨГӨХ НЬ**

Хэрэг хойшлуулахтай холбоотой хуулийн хэрэглээг тодорхойлохын тулд дээрх хэрэг хойшлуулсан хэргүүдэд архивын судалгаа хийж, төлөөлөх захирамжуудын агуулгыг авч үзлээ. Судалгааны баг нийслэл дэх шүүхийн архиваас нийт 321 захирамжийг тусгайлан авч үзсэн бөгөөд дээрх үндэслэлүүдийн аль нь практикт давамгайлж буйг иргэний хэрэгт хавсрагдсан захирамжуудад тулгуурлан судаллаа.

### **3.1. Практик судалгаа**

Энэхүү судалгааны хүрээнд Баянзүрх дүүргийн Иргэний хэргийн анхан шатны шүүхийн 2018 оны 07 сарын 09-ний өдрөөс 2018 оны 09 сарын 18-ны өдрийн хооронд буюу нийт 2 сар гаруйн хугацаанд гарсан 3357 шүүгчийн захирамжууд (101/ШЗ2018/12637 -оос 101/ШЗ2018/15994 хүртэл)-ыг шүүн үзэхэд шүүх хуралдааныг хойшлуулсан нийт 380 орчим захирамж тохиосноос 321 нь ИХШХШтХ-ийн §105.1 дэх хэсгийг удирдлага болгожээ. Эдгээр 321 захирамжийн шалтгаан нөхцөлийг нь ангилан авч үзвэл:

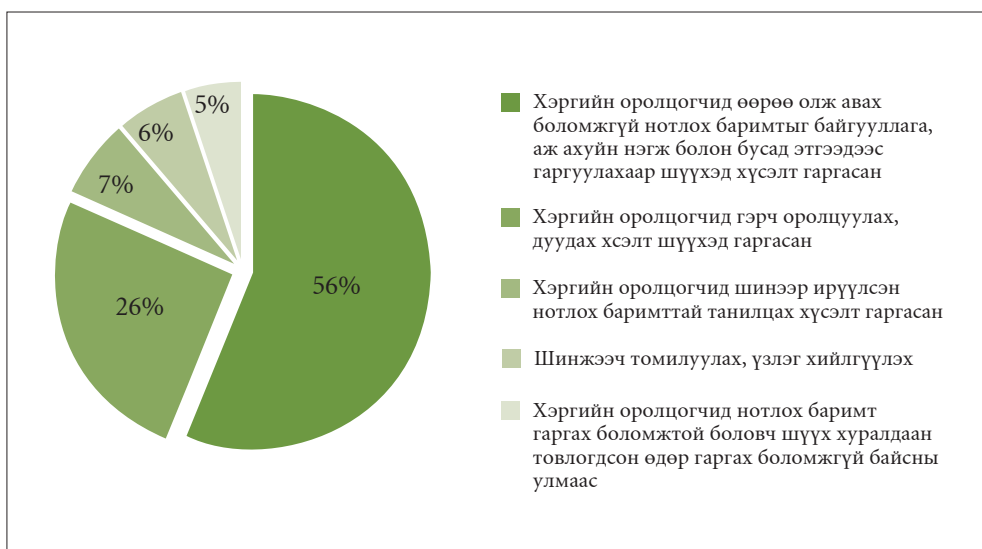
- 98 захирамж буюу 30 хувь нь нотлох баримттай холбоотой асуудлаар;
- 82 захирамж буюу 26 хувь нь өмгөөлөгч болон итгэмжлэгдсэн төлөөлөгч нараас хамааралтайгаар;
- 44 захирамж буюу 14 хувь нь өмгөөлөгч болон хууль зүйн туслалцаа авах;
- 35 захирамж буюу 10.9 хувь нь шүүхийн үйл ажиллагаа хангалтгүй байсан;
- 20 захирамж буюу 6.2 хувь нь сөрөг нэхэмжлэл гаргасан;
- 42 захирамж буюу 13.1 хувь нь бусад шалтгаанаар тус тус хойшилжээ.

3.1.1. Нотлох баримт гаргахтай холбоотой үндэслэлээр хойшлуулсан тохиолдол

Эдгээр хүсэлтийг шүүх хуралдаанаас өмнө нь гаргах боломжтой байсан эсэхээс үл хамааран шүүх хэрэг, маргааныг шийдвэрлэхэд ач холбогдолтой гэж үзсэн тохиолдолд хэргийн оролцогчдын хүсэлтийг хангаж, шүүх хуралдааныг хойшлуулж байсан нь материаллаг үнэнийг тогтоох эцсийн зорилгодоо хөтлөгдсөн явдал мөн.

56 буюу дийлэнх хувийг эзэлж буй үндэслэл нь хэргийн оролцогчид өөрөө олж авах боломжгүй нотлох баримтыг байгууллага, аж ахуй нэгж болон бусад этгээдээс гаргуулахаар шүүхэд хүсэлт гаргасан байна. Энэ тохиолдол нь шүүх хуралдааныг хойшлуулах ИХШХШТХ-ийн §36.6-д хамаарч байна. 26 хувийг эзлэх хэргийн оролцогчид гэрч оролцуулах, дуудах хүсэлт шүүхэд гаргасан тохиолдол нь процессын хуульд тусгасан хэрэг хойшлуулах үндэслэл мөн эсэхийг шалгах шаардлагатай. ИХШХШТХ-ийн §37.2-т зааснаар гэрчийн мэдүүлэг нь нотлох баримтын нэгэн төрөлд хамаарах ба холбогдох этгээдийг шүүх гэрчээр дуудаж, гэрчийн эрх, үүрэгтэй танилцсаны дараа өгсөн мэдүүлэг нь нотлох баримтын шаардлага хангана. ИХШХШТХ-ийн §25.1.3-т зааснаар хэргийн оролцогчийн хүсэлтээр гэрчээс мэдүүлэг авна.

График 14. Нотлох баримттай холбоотой үндэслэл



Энэхүү нотлох баримтыг хэргийн оролцогч шүүх хуралдаанаас өмнө гаргах үүрэгтэй бөгөөд шүүх хуралдааны явцад гэрч шаардлагатайг анхлан мэдсэн нөхцөлд ИХШХШТХ-ийн §38.9 давуу хэрэглэгдэнэ. Харин өмнө нь тайлбартаа гэрчийн мэдүүлэг авах хүсэлт гаргах боломжтой байсан нөхцөлд ИХШХШТХ-ийн §105.2-ын нөхцөл бүрдсэн эсэхийг тодорхойлон шийднэ. Тухайлбал, энэ хүсэлтийг урьд нь гаргах буюу санал болгох бололцоотой байсан эсэх, мөн хүсэлтийг шүүх хуралдааны үед гаргасан нь хүндэтгэн үзэх шалтгаантай нь баримтаар тогтоогдсон гэдгийг шалгана. Захирамжаас үзэхэд шүүх бүрэлдэхүүн хэдийгээр талуудаас ямар хүндэтгэн үзэх шалтгааны улмаас шүүх хуралдааны өдөр хүсэлт гаргаж байгаа болохыг асууж байсан боловч зохигчдын дээрх үндэслэлээ нотолсон эсэхэд төдийлөн ач холбогдол өгөөгүй байсан.

Хэргийн оролцогчид шинээр ирүүлсэн нотлох баримттай танилцах хүсэлт гаргах явдал дээрх захирамжийн 7 хувийг эзлэх ба эсрэг талын шинэ нотлох баримтыг шүүх хэрэг хойшлуулах шаардлагагүй нөхцөлд хүлээн авах нь ойлгомжтой бөгөөд энэ нөхцөлд эсрэг тал нь өөрийн байр сууриа тодорхой судалгаа, бэлтгэлд суурилан илэрхийлэх шаардлагатай бол энэ нөхцөл хангагдана. Талуудын мэтгэлцэх зарчмыг хангах үүднээс ИХШХШТХ-ийн §25.1.3-т зааснаар хэргийн оролцогчид нь хэргийн материалтай танилцах эрхтэй байхаар заасан бөгөөд энэхүү эрх нь нотлох баримттай танилцаж, хариу тайлбараа бэлтгэх боломж олгодог. Энэ нөхцөлд шүүх мөн хариу тайлбар гаргах, нотлох баримтыг эсэргүүцэх эрх нь ИХШХШТХ-ийн 105.2-т заасан хүндэтгэн үзэх үндэслэлээр шүүх хуралдааныг хойшлуулах нөхцөл болж чадах эсэхийг ахин нягтлах шаардлагатай. Тухайлбал, нотлох баримт шинээр гаргаж өгсөн эсрэг тал нь шүүхийн хэлэлцүүлгээс өмнө нөгөө тал нь танилцахад их хугацаа зарцуулах материалууд шүүхэд ирүүлсэн бол ийнхүү хойшлуулах үндэслэлтэй. Учир нь зохигчид шүүх хуралдааны өмнө хэрэгт авагдсан нотлох баримтын хүрээнд өөрийн шаардлага, татгалзал тэдгээрийн үндэслэлийг бэлтгэдэг тул мэтгэлцэх эрхийг нь хангах үүднээс дээрх ярвигтай баримт сэлттэй танилцах боломж олгох нь зүйн хэрэг. Эсрэг талын нотлох баримтыг ИХШХШТХ-ийн §105.2-т заасан шаардлагыг хангаж буй эсэхэд дүгнэлт хийлгүйгээр шинээр баримт, материал

гаргах бүрд нь нотлох баримтаар авч шийдвэрлэж байгаа нөхцөлд, тэр нь ялангуяа хэрэг хойшлуулах боломжийг адилхан олгох ёстой.

Шинжээч томилуулах, үзлэг хийлгүүлэх гэх зэрэг 6 тохиолдолд хүсэлтийг ИХШХШТХ-ийн §105.2-ыг хангасан эсэхийг шалгах ёстой. ИХШХШТХ-ийн §47.1-ийн дагуу хэрэг маргааныг шийдвэрлэхэд тусгай мэдлэг шаардагдах асуудлыг тодруулах, мөн хуулийн §25.1.3-т зааснаар хэргийн оролцогчийн хүсэлтээр, эсхүл шүүх өөрийн санаачилгаар шинжээч томилно. ИХШХШТХ-ийн §37.1-д зааснаар тус шинжээчийн дүгнэлт нь нотлох баримт гаргах аргын нэг тул энэ хүсэлтийг шүүх хуралдааныг хойшлуулах шалтгаан болох эсэхийг хэрэг хойшлуулах ажиллагааны зохицуулалтын дагуу шийдвэрлэх ёстой.

Цөөнгүй хэргийн үйл баримтыг тодруулах, үүнийг нотлох баримтаар шинжээчээр дүгнэлт гаргуулах нь нэхэмжлэлийн шаардлага гаргах үед болон хариуцагч нэхэмжлэлийн шаардлагатай танилцах үед тодорхой байдаг бөгөөд бүх тохиолдолд хариуцагч хариу тайлбартайгаа хамт, эсвэл үүний дараа гэхдээ шүүх хуралдаанаас өмнө тухайн хүсэлтийг шүүхэд гаргах боломжтой. Гэвч ийм хүсэлтийг шүүх хуралдааны өдөр гаргах нь элбэг байна. Тиймээс энэхүү нотлох ажиллагааг ИХШХШТХ-ийн §38.9-д тусгайлан зааснаас бусад тохиолдолд ИХШХШТХ-ийн §105.2-ын дагуу шийдвэрлэнэ. Шүүх бүрэлдэхүүн хэдийгээр талуудаас ямар нэг хүндэтгэн үзэх шалтгааны улмаас шүүх хуралдааны өдөр хүсэлт гаргаж байгаа эсэхийг асууж байсан боловч зохигчдын дээрх үндэслэлээ нотолсон баримт мөн л байхгүй байв.

Хэргийн оролцогчид нотлох баримт гаргах боломжтой ч шүүх хуралдаан товлогдсон өдөр ирүүлэх боломжгүй байсны улмаас хойшлуулах үзэгдэл дээрх захирамжийн 5 хувийг эзэлжээ. Энэхүү үндэслэл нь нотлох баримт гаргахтай холбоотой тул ИХШХШТХ-ийн §105.2-т хамаарах ба энэ зохицуулалтын бүрэлдэхүүн хангагдсан эсэх нь хэрэг хойшлуулах боломжийг тодорхойлно.

Гэхдээ зарим тохиолдолд төрийн байгууллагад гаргасан хүсэлтийг хугацаанд нь шийдвэрлээгүйгээс шүүх хуралдааны өдөр зохигч нь хуралдаан товлосон өдөр нотлох баримтыг гаргах боломжгүй болсон байсан. Энд шинээр илэрсэн асуудал яригдахгүй тул ИХШХШТХ-ийн §105.2 дахь заалт л гол шалгуур болох ёстой.

### 3.1.2. Өмгөөлөгч итгэмжлэгдсэн төлөөлөгчөөс хамааралтай

Өмгөөлөгч болон итгэмжлэгдсэн төлөөлөгч нь шүүх хуралдаанд оролцох боломжгүйгээс хойшилсон 82 тохиолдлын 46 буюу 56 хувь нь шүүх хуралдаан давхацсан эсхүл эрүүл мэндийн шалтгааны улмаас, 33 буюу 40 хувь нь хэргийн материалтай танилцах хүсэлт гаргасан, 2 буюу 3% нь шүүхэд төлөөлөх эрх олгосон итгэмжлэлийг зөвтгүүлэх шаардлагатай болсон, 1 буюу 1 хувь нь нэхэмжлэлийн шаардлагыг өөрчлөх эсэхийг нэхэмжлэгчээс асуух боломж олгох хүсэлт гаргасан зэрэг шалтгаанууд эзэлж байв. Эдгээрээс өмгөөлөгчийн шүүх хуралдаан давхацсан шалтгаан нь хамгийн түгээмэл бөгөөд хэргийн материалтай танилцах боломжит хугацаа олгох хүсэлт нь дараагийн тэргүүлэх шалтгаан болох нь ажиглагдав. Хэргийн материалтай танилцах хугацаа олгох хүсэлт гаргасан тохиолдлын хүрээнд хүсэлт гаргасан итгэмжлэгдсэн төлөөлөгчдийн шүүхэд ирүүлсэн зохигчоос олгосон итгэмжлэл нь шүүх хуралдааны өдөр эсхүл шүүх хуралдаанаас 1-2 хоногийн өмнө үйлдэгдсэн байсан бөгөөд иймд шүүхээр шийдвэрлэгдэж байгаа маргааны үйл баримтын талаар мэдэх боломжгүй байсан гэж тайлбарлаж байв.

График 15. Шүүх хуралдааны хойшлолт өмгөөлөгч, итгэмжлэгдсэн төлөөлөгч нараас хамаарах нь





Өмгөөлөгч болон итгэмжлэгдсэн төлөөлөгч нь шүүх хуралдаанд биечлэн оролцох хүсэлтэй боловч хуралдаан товлогдсон өдөр оролцох боломжгүйгээс 82 тохиолдолд хэргийг хойшлуулжээ. Зохигч нь хэрэг хянан шийдвэрлэх ажиллагааны явцад ИХШХШТХ-ийн §32.4, §34-т заасны дагуу өөрийгөө өмгөөлөгч, төлөөлөгчөөр төлөөлүүлэх бүрэн эрхтэйн сацуу тухайн хэрэг шийдэх явцад биечлэн оролцох эрхээсээ татгалзаж, өмгөөлөгч илгээх нь элбэг. Аль ч тохиолдолд өмгөөлөгч, төлөөлөгчийнх нь шүүх хуралдаанд биечлэн оролцох эрхийг нь зайлшгүй хангах шаардлагатай болно. Хэрэв талуудын энэ эрх хангагдахгүй бол ИХШХШТХ-ийн §6-д заасан мэтгэлцэх зарчим хэрэгжихгүйн дээр ИХШХШТХ-ийн §168.1.3-ын дагуу шүүхийн шийдвэр хүчингүй болох үр дагавартай.

ИХШХШТХ-ийн §105.2 дахь зүйл заалтад дурдсан «хүндэтгэн үзэх шалтгаан» гэдэг нь хэргийн зохигчоос хэргийг хянан шийдвэрлэхэд ач холбогдолтой, шүүх хуралдааныг хойшлуулах зайлшгүй нөхцөл болсон үндэслэл билээ<sup>7</sup>. Тиймээс дээрх үндэслэл нь мэтгэлцэх зарчим, шүүхэд мэдүүлэх эрхийн зарим аспектыг хөндсөн, мөн хожим шүүхийн шийдвэрийг сайн дураар биелүүлэхэд нөлөөлөх хүчин зүйл болдог. Шүүх хуралдааныг хойшлуулах зайлшгүй үндэслэл бий эсэхийг ИХШХШТХ-ийн §100-ийн дагуу шалгах, эсвэл өмгөөлөгчийн оролцоог ханган ИХШХШТХ-ийн §105.1-ийг удирдлага болгон хойшлуулахын алин болохыг шүүх шийднэ. Энэ тохиолдолд хэргийн оролцогчдын өмгөөлөгч, төлөөлөгч нар нь шүүх хуралдаанд биечлэн оролцох боломжгүй байдаг тул шүүх хуралдааныг хойшлуулах тухай хүсэлтийг бичгээр гаргадаг. Нэгэнт дээрх нөхцөл байдал нь шүүх хуралдаан товлогдсоны дараа болох бөгөөд шүүхийн хэлэлцүүлгийн өдөр гэнэт бий болдог учраас шүүх бүрэлдэхүүн дээрх нөхцөл байдлыг төдийлөн хэрэг хойшлуулах үндэслэлтэй харьцуулан дүгнээгүй байна.

Өмгөөлөгч болон итгэмжлэгдсэн төлөөлөгч нарын зүгээс шүүх хуралдааны өдрөөс өмнө хэрэг материалтай танилцах боломжгүй байсан тул хэргийн материалтай танилцах хугацаа олгох хүсэлт гаргасан тохиолдол 33 бүртгэгдсэн нь ИХШХШТХ-ийн §25.1.2-т заасан оролцогчдын хэргийн материал, нотлох баримттай танилцах

<sup>7</sup> Монгол Улсын Дээд Шүүх: Иргэний хэрэг шүүхэд хянан шийдвэрлэх тухай хуулийн дэлгэрэнгүй тайлбар, УБ., 2008. 288 дахь тал.

эрх буюу мэтгэлцэх зарчмыг хангахтай холбоотой яригддаг. Гэхдээ энэ нь ИХШХШТХ-ийн §105.2-ын «хүндэтгэн үзэх» шалтгаан болох эсэх нь эргэлзээтэй.

Өмгөөлөгч, итгэмжлэгдсэн төлөөлөгч нар нь шүүх хуралдаан товлогдсон өдөр эсхүл 1-2 хоногийн өмнө тухайн хэрэг маргаанд зохигчийг төлөөлөхөөр болсон учир хэргийн материалтай танилцах хангалттай хугацаа байгаагүй гэж тайлбарлаж байсан. Гэтэл Иргэний хэргийн шүүхүүд зохигчдод хэргийн материалаас тэмдэглэл хийх эрхийнх нь хүрээнд гэрэл зураг авах, гараар тэмдэглэл үйлдэх, хувилах машинаар олшруулах зэрэг хэлбэрээр хуулбарлан авахыг зөвшөөрдөг. Өөрөөр хэлбэл, хэргийн оролцогч бүр хэргийн материалыг хуулбарлах бүрэн эрхтэй байдаг тул шинээр оролцуулж буй өмгөөлөгч, төлөөлөгчдөдөө хэргийн үйл баримтын талаар дэлгэрэнгүй мэдээлэл өгөх бололцоотой байдаг. Шүүхийн зүгээс хүсэлтийг хянан шийдвэрлэхдээ дээрх нөхцөл байдал болон мөн өмгөөлөгч, төлөөлөгчийг өмнө нь хэрэг хянан шийдвэрлэх ажиллагаанд оролцуулах боломжтой байсан эсэхэд дүгнэлт хийлгүйгээр зөвхөн түүнд олгогдсон итгэмжлэлийн огноог харах байдлаар хүсэлтийг шийдвэрлэж байсан нь учир дутагдалтай байна.

### *3.1.3. Өмгөөлөгч, хууль зүйн туслалцаа авахтай холбоотой хурлын хойшлолт*

Өмгөөлөгч, хууль зүйн туслалцаа авахтай холбоотойгоор хойшилсон 44 тохиолдол нь бүгд хэргийн оролцогчид болон тэдгээрийн төлөөлөгчид эрх зүйн мэдлэггүйн улмаас үүджээ. Хэргийн оролцогчид өмгөөлөгч болон хууль зүйн туслалцаа авахгүйгээр шүүхээр хэргийг хянан шийдвэрлүүлсэн тохиолдолд эрх, ашигт нь сөргөөр нөлөөлж болзошгүй гэж гаргасан хүсэлтээ тайлбарлажээ. Ийм хүсэлт гаргасан бүх тохиолдолд шүүхийн зүгээс талуудыг мэтгэлцэх боломжоор хангах үүднээс өмгөөлөгчтэй оролцох эрхийг нь эдлүүлж, шүүх хуралдааныг хойшлуулсан байв.

Хэргийн оролцогчдын зүгээс ихэнх тохиолдолд зохигчдын итгэмжлэгдсэн төлөөлөгч нар шүүх хуралдааны өдөр хууль, эрх зүйн мэдлэггүй тул өмгөөлөгч авах хүсэлт гаргасан байна. ИХШХШТХ-ийн §32.4, §34-т тус тус заасны дагуу оролцогчид өмгөөлөгч, төлөөлөгчийг өөрийн нэрийн өмнөөс оролцуулах эрхтэй байдаг

## Шүүхийн шийдвэрийн шинжилгээ

бөгөөд хууль зүйн мэдлэг бүхий этгээдийн туслалцааг авч, хэрэг хянан шийдвэрлэх ажиллагаанд төлөөлүүлэх нь зохигчдын эрх, ашиг сонирхолд эерэг нөлөөтэй.

Энэхүү практик үндэслэл нь гэхдээ ИХШХШТХ-ийн §105.2-т заасан тайлбар, нотлох баримт хугацаа хэтрүүлсэн гэдэгт үл хамаарах, бие даасан үндэслэл юм. Шүүх бүрэлдэхүүн тус үндэслэлээр шүүх хуралдааныг хойшлуулах хүсэлт гаргах бүрд урьд нь санал гаргах бололцоотой байсан эсэхээс үл хамааран хүсэлтийг хангаж шийдвэрлэдэг.

Талууд шүүх хуралдаанд аль болох идэвхтэй оролцох, ИХШХША-нд дэмжлэг үзүүлэх ерөнхий үүрэгтэй. Тиймээс өмгөөлөгч авах бол энэ шийдлээ шүүх хуралдаанаас өмнөх шатанд хийсэн байх ёстой. Гэхдээ энэ эрх, үүргээ зүй ёсоор хэрэгжүүлж буй эсэхийг хянах зохицуулалт үгүй тул үүнтэй холбоотой хэрэг хойшлуулах ажиллагааг бүрэн хуульчлаагүй гэж үзэхээр байна.

### 3.1.4. Шүүхээс хамааралтай хурал хойшиллт

Шүүхээс хамааралтайгаар хойшилсон 35 тохиолдлын 57 хувь (20) нь шүүгчийн захирамжийн биелэлтийг хангуулах, 26 хувь (9) нь хэргийн оролцогчдод хурлын тов мэдэгдээгүй, тус бүр 5.5 хувь (2) нь эрх, үүрэг танилцуулаагүй болон шүүгч оролцох боломжгүй, 3 хувь (1) нь орчуулагчтай оролцох эрхийг нь хангах, 2 хувь (1) нь гуравдагч этгээдээр татан оролцуулах шалтгаанаар тус тус хойшилсон байв.

График 16. Шүүхээс хамаарсан хурал хойшиллт



Эдгээрээс хэргийн оролцогчдод хурлын тов мэдэгдээгүй тохиолдлын хувьд ихэнхдээ зохигчид болон тэдгээрийн төлөөлөгчид шуудангаар хурлын тов илгээсэн боловч тухайн хаягт байгаагүй эсхүл оршин суудаггүй тул буцаагдсан бол үлдсэн шалтгаан нь гэр бүл, хамаатан садан, найз нөхөд зэрэг хүмүүст нь өгсөн гэх боловч тэд цааш мэдэгдсэн эсэх нь тодорхойгүй байсан тохиолдлууд эзэлж байв. Түүнчлэн, шүүгчийн захирамжийн биелэлтийг хангуулахаар хойшлуулсан тохиолдлын тухайд тус захирамжууд нь бүгд нотлох баримт гаргуулах тухай байсан ба төрийн байгууллага, иргэн, хуулийн этгээд нь гаргуулахаар шийдвэрлэсэн нотлох баримтыг шүүх хуралдааны өдөр ирүүлээгүйн улмаас хэрэг, маргааныг хуралдаанаар хянан шийдвэрлэх боломжгүй гэж үзэн хурал хойшлогджээ.

### *3.1.5. Сөрөг нэхэмжлэл гаргасан*

Хариуцагчаас сөрөг нэхэмжлэл гаргасантай холбоотойгоор хойшлуулсан 20 тохиолдлын тухайд бүгд шүүх хуралдааны өдөр нэхэмжлэлийн бүрдүүлбэрийн шаардлага хангасан сөрөг нэхэмжлэлийг гаргаж байсан тул шүүх хүлээн авч улмаар нэхэмжлэгч талд нь сөрөг нэхэмжлэлийг гардан авах, хариу тайлбар гаргах хугацаа олгох үүднээс хойшлуулсан байв. Ингэхдээ өмнө дурдсанчлан хариуцагчийн зүгээс сөрөг нэхэмжлэлийг шүүх хуралдааны өдрөөс өмнө гаргах боломжтой байсан эсэхийг төдийлөн анхаарч үзээгүй болох нь ажиглагдлаа.

ИХШХШТХ-ийн §3-т шүүхэд мэдүүлэх эрхийг тусгасан бөгөөд энэ нь Монгол Улсын Үндсэн Хуулийн 16 дугаар зүйлд «хүн бүр нь төрийн байгууллага, албан тушаалтанд өргөдөл, гомдлоо гаргаж шийдвэрлүүлэх эрхтэй. Төрийн байгууллага албан тушаалтан нь иргэдийн өргөдөл, гомдлыг хуулийн дагуу шийдвэрлэх үүрэгтэй. Харин хэргийн оролцогчдод дээрх эрхээ хэрэгжүүлэх боломжоор хангаж ИХШХШТХ-ийн §26.3, §73-т хэргийн зохигчдын сөрөг нэхэмжлэл гаргах эрхийг тусгасан.

Иймээс Монгол Улсын Үндсэн хууль, ИХШХШТХ-д баталгаажуулсан дээрх эрхийг нь хэрэгжүүлэхтэй холбоотойгоор шүүх хурлыг хойшлуулах нь §105.2-т заасан хэрэг хянан шийдвэрлэх ажиллагааг хойшлуулах зайлшгүй үндэслэлд хамаарч байна.

Шүүх бүрэлдэхүүн сөрөг нэхэмжлэлийг хүлээн аваад юун түрүүнд ИХШХШТХ-ийн §62 –ын дагуу нэхэмжлэлийн бүрдүүлбэр хангаж буй эсэхийг хянаж үзээд, өмнө нь гаргах боломжтой байсан эсэхийг хариуцагчаас асууж, тодруулсан байв. Дийлэнх тохиолдолд шүүх бүрэлдэхүүн энэхүү шүүх хуралдааны өдөр ирүүлэх болсон хүндэтгэн үзэх шалтгааныг нь сонсоод, сөрөг нэхэмжлэл нь бүрдүүлбэрийг хангасан бол шүүх хуралдааныг хойшлуулж шийдвэрлэж байсан ба цөөн тохиолдолд хугацаа хоцорсон шалтгааныг нь нотолсон баримт байгаа эсэхийг нягталжээ. Ихэнхдээ хэргийн ажиллагааны хугацаа хэтэрсэн, сунжирсан нөхцөлд ийнхүү ИХШХШТХ-ийн §105.2-т заасан урьдчилсан нөхцөлүүдэд дүгнэлт хийж байгаа нь ажиглагдлаа.

### 3.1.6. Бусад тохиолдол

Бусад 41 тохиолдлын 33 хувь (14) нь эвлэрэн хэлэлцэх хугацаа олгох хүсэлт гаргасан, 29 хувь (12) нь хэргийн оролцогчид хүндэтгэн үзэх шалтгаангүйгээр шүүх хуралдаанд ирээгүй, 24 хувь (10) нь шүүгчийг татгалзан гаргах, 12 хувь (5) нь шүүх хуралдааны өдөр шүүгчийн гаргасан захирамжид гомдол гаргах эрхийг хангах үүднээс, 2 хувь (1) нь зохигчид шүүх хуралдаанд согтуурсан үедээ ирсэн зэрэг шалтгаанаар хойшилжээ. Эдгээрээс бүх тохиолдолд зохигчдын төлөөлөгчид бүрэн эрх олгосон итгэмжлэлээр эвлэрэн хэлэлцэх, нэхэмжлэлийн шаардлагыг багасгах болон бүхэлд нь буюу хэсэгчлэн хүлээн зөвшөөрөх эрх олгогдсон байсан ч төлөөлүүлэгчийн хүсэл зоригийг асуух зайлшгүй шаардлагатай хэмээн шүүх хуралдааныг хойшлуулах хүсэлт гаргаж байсан тохиолдол байв. Мөн хэргийн оролцогчид шүүх хуралдаанд хүрэлцэн ирээгүй нь хүндэтгэн үзэх шалтгаангүй байсан боловч ихэнх тохиолдолд шүүх нэхэмжлэгчийн зүгээс санал гаргасан эсэхээс үл хамааран мэтгэлцэх зарчмыг хангах үүднээс шүүх хуралдаанд оролцуулах шаардлагатай гэж үзэн хуралдааныг хойшлуулж байжээ.

График 17. Шүүх хурал хойшилсон бусад шалтгаан



Эдгээрийн 1 захирамж нь л ИХШХШТХ-ийн §90.5-д заасан хэргийн оролцогчийн зөрчлийн улмаас түүнийг шүүх хуралдаанаас гаргасан гэсэн үндэслэл заасан бол ИХШХШТХ-ийн §131.2 буюу гэр бүлийн холбогдолтой хэрэг маргааны явцад гэрлэгчдийн хэн нэгэн нь шүүх хуралдаанд хүндэтгэн үзэх шалтгаангүйгээр ирээгүй тохиолдол байгаагүй байна.

Иргэд, хувь хүмүүс иргэний хэрэг үүсгэх, шүүхэд хандсаныхаа дараа хэрэг хянан шийдвэрлэх ажиллагааг дуусгавар болгох, үргэлжлүүлэх эсэхээ өөрсдөө шийдэх боломжтой. Энэхүү иргэний процессын диспозитив зарчмын тусгал болох эвлэрэн хэлэлцэх эрхийг ИХШХШТХ-ийн §26.2 болон §26.3 дахь хэсэгт тусгасан. Тус практик үндэслэл нь ИХШХШТХ-ийн §105.2-т заасан шүүх хуралдаан хойшлуулах үндэслэлд үл хамаарах тул дан ганц ИХШХШТХ-ийн §105.1-ийг баримтлан захирамж гаргасан нь хангалттай.

ИХШХШТХ-ийн §25.1.4-т хэрэг маргааныг шийдвэрлэж байгаа шүүгчээс ИХШХШТХ-ийн §91-ийн дагуу татгалзах эрхийг тусгасан. Татгалзан гаргах хүсэлтээ хэргийн оролцогч бичгээр, шүүх хуралдаанаас өмнө буюу шүүх хуралдаан дээр, хэрэг хянан шийдвэрлэх ажиллагааны аль ч шатанд гаргах эрхтэй. Ийнхүү шүүх хүсэлт гаргасан тохиолдолд ИХШХШТХ-ийн §92.6-д заасны дагуу Ерөнхий шүүгч оролцогчийн татгалзал нь үндэслэлтэй эсэхийг хянан шийдвэрлэх тул шүүх хуралдааны явцад шүүгч, нарийн бичгийг

татгалзан гаргахыг талууд хүсвэл шүүхийн хэлэлцүүлэг цаашид үргэлжлэх боломжгүй. Энэ нь ИХШХШТХ-ийн §105.2-т үл хамаарах шүүх хуралдаан зайлшгүй хойшлох бодит үндэслэл юм.

### 3.2. Хууь хэрэглээний асуудал

Энд судлагдсан захирамжуудад мөн л ШЕЗ-ийн албан ёсны статистик судалгаанд тусгасантай адил хуульд заасан *хойшлуулах үндэслэл* бий эсэхэд дүгнэлт хийсэн цөөн тохиолдол бүртгэгдлээ. Улсын дээд шүүх энэ ажиллагааг үнэлээд иргэний хэрэг хойшлуулах үндэслэл үнэхээр бий эсэхэд бүрэн дүгнэлт хийлгүй захирамж, тогтоол гаргаж байгаа нь шүүх хуралдааныг ИХШХШТХ-д заагаагүй үндэслэлээр хойшлуулах нөхцөлийг бүрдүүлдэг гэж үзжээ<sup>8</sup>. Ийнхүү хэрэг хойшлуулах «үндэслэлийг» ИХШХШТХ-д заасан зохицуулалтад оноож өгөөгүй тохиолдол нийт хойшлуулсан хэргийн ихэнх хувийг эзэлж байгаа нь Улсын дээд шүүхийн дээрх дүгнэлтийг баталж байгаа хэрэг юм.

Тиймээс бидний үндсэн асуулт өмнөх бүлэгт тусгасанчлан хуульд заагаагүй үндэслэлээр хэргийн шийдвэрлэлтийг хойшлуулах бодит шаардлага үнэхээр бий эсэх, мөн ИХШХШТХ-ийн §105.2 нь практикт ерөнхий зохицуулалтын хувиар өргөн хэрэглэж болох хэм хэмжээ мөн үү? гэсэн агуулгатай хэвээр байна.

Дээр дурдсанчлан ИХШХШТХ-ийн §105.1 нь хэрэг хойшлуулах шүүгчийн процесс ажиллагааг зохицуулсан боловч захирамжид ийнхүү хойшлуулах эрх зүйн үндэслэл бий эсэхийг нарийвчлан шалгах, зохих үндэслэлийг хэрэглэх тал дээр ихээхэн зөрүүтэй байдал ажиглагдлаа. Хэрэг хойшлуулах ажиллагааг ийнхүү хуульчлахын сацуу процессын шударга байх нөхцөлийг бүрдүүлэх зорилгоор зарим хүсэлтийг процессын үйлдэлд тавих шаардлага хангагдаагүйн улмаас хүлээн авалгүй, хэрэг хянан шийдвэрлэх ажиллагааг үргэлжлүүлэх боломжтой. Процесс үйлдэлд тавигдах ерөнхий шаардлагыг дээр тусгасанчлан захирамж гаргахын өмнө шалгах бол тусгай шаардлагууд нь хуульд процесс үйдлийг эс зөвшөөрөх нөхцөл хэлбэрээр тусгагдсан байна. Жишээлбэл, ИХШХШТХ-ийн §105.2-т нэмэлт тайлбар, нотлох баримтыг урьд нь

<sup>8</sup> Монгол Улсын дээд шүүх: Иргэний хэрэг шүүхэд хянан шийдвэрлэх тухай хуулийн дэлгэрэнгүй тайлбар, УБ., 2008 он, 288 дахь тал.

гаргах буюу санал болгох бололцоотой байсан нөхцөлд шүүх үүнийг хүлээж авах шаардлагагүй. Гарцаагүй хүндэтгэн үзэх шалтгаан үгүй бол хугацаа хэтрүүлсэн тайлбар, нотлох баримтыг шүүх хүлээн авах нь шударга бус процесс ажиллагаа болох бөгөөд хэргийг эдгээр баримт сэлтгүй шийдвэрлэх нь зүйтэй.

Энэ хүсэлтийг хүлээн авалгүй процессоос хасах тохиолдлыг латинаар *praeccludere*, англиар *preclusion* хэмээн тэмдэглэдэг. Хүсэлтийг хүлээн авч, процесс ажиллагааг хойшлуулах уу, эсвэл хугацаа хэтрүүлсэн шалтгаанаар хүсэлтийг хүлээн авахаас татгалзах уу гэдэг нь ИХШХШТХ-ийн §105.2-т заасан «хүндэтгэн үзэх шалтгаан» хэмээх тодорхойгүй нэр томъёог хэрхэн тайлбарласнаас шалтгаална. Хуулийг уян хатан байлгаж, амьдралд тохиох олон нөхцөлд тохируулан хэрэглэх боломж олгохын тулд хууль тогтоогчид шүүгч нарт эдгээр ерөнхий агуулга бүхий хэм хэмжээгээр дамжуулан тохиолдол бүрд шударга ёсыг тогтоох эрх өгдөг<sup>9</sup>. Хариуцагч нь хариу эсэргүүцлээ шүүхийн тогтоосон хугацаанд гаргах үүрэгтэй. Харин ийнхүү тогтоосон хугацаанд гаргах боломжтой тайлбар, хүсэлтийг хожимдуулсан нь ИХШХШТХ-ийн §105.2-т заасан хүндэтгэн үзэх шалтгаангүй бол шүүх хуралдааныг хойшлуулалгүй шийдвэр гаргах эрхтэй. ИХШХШТХ-ийн §107.3-т нэхэмжлэлийн шаардлагыг хангахаас татгалзаж буй үндэслэлийг хариу эсэргүүцэл болгон гаргах эрхтэйг тодорхойлсон. Жишээлбэл, аливаа гэрчийн мэдүүлэг сонсох хүсэлт нь үйл баримтыг нотлох зорилго бүхий процесс үйлдэл мөн. Харин үйлдэл, хариу эсэргүүцлээс болж ИХШХША нь шүүх хуралдааныг хойшлуулах хэлбэрээр сунжрах эрсдэл байгаа эсэхийг шүүгч шалгах ёстой. Гэтэл ИХШХШТХ-ийн §105.2-ын хүрээнд энэхүү эрсдэлийг огт тооцож үздэггүй.

Шүүхийн практикт хожимдсон тайлбарыг аль болох анхаарч үзэхийг хичээдэг хандлага нь дээд шатны шүүх шийдвэрийг хүчингүй болгох магадлал өндөр байдагтай, нөгөө талаас талуудын зүгээс өөрийн оролцсон процессынхоо шийдвэрийг хүлээн зөвшөөрөх, биелүүлэх нь оролцоогүй шийдвэрээс илт нэмэгддэг нөхцөлтэй холбоотой.

<sup>9</sup> Буянхишиг Б., Хууль дээдлэх ёс сэтгүүл, Цуврал 61, 2017 он, 137-143 дахь тал.



Практикаас авч үзэхэд, Улсын дээд шүүх шүүгч, шүүх бүрэлдэхүүн хуралдааныг хойшлуулах хүсэлтийг дийлэнх тохиолдолд хангадаг хэмээгээд хэрэг хянан шийдвэрлэхтэй холбогдолтой ИХШХШТХ-ийн §105.2-ыг хэрэглэхдээ 1) нэмэлт тайлбар, нотлох баримтыг урьд нь гаргах буюу санал болгох бололцоотой байсан эсэх, 2) хүсэлтийг шүүх хуралдааны үед гаргасан нь хүндэтгэн үзэх шалтгаантай эсэх, энэ нь баримтаар тогтоогдсон эсэх талаар дүгнэлт хийх шаардлагатайг онцлон тэмдэглэжээ<sup>10</sup>. ИХШХШТХ-ийн §105.2 нь шүүх хуралдааныг тасралтгүй явуулах зарчмын хязгаарлалт буюу шүүх хуралдаанаар хэргийг төвлөрүүлэн шийдвэрлэх шаардлагаас чөлөөлөх нэг үндэслэлийг өөртөө агуулж байна. Эрх зүйн онолын үүднээс ийнхүү салбар эрх зүйн суурь зарчмаас хазайж буй, эсвэл зарчмыг хязгаарлаж буй зохицуулалтын хэрэглээ нь явцуу байх ёстой бөгөөд үг зүй, найруулга зүйн үүднээс ийм хэм хэмжээг өргөжүүлэн тайлбарлах, хавтгайруулан хэрэглэх ёсгүй.

Хэргийг шүүх хуралдаанаар хэлэлцүүлэх захирамж гарахаас өмнө хэрэгт авагдаагүй, хэргийн бусад оролцогч танилцаагүй баримтыг хэрэгт хавсаргах, бусад этгээдээс гаргуулан авах хүсэлтийг шүүх хуралдаан дээр гаргасныг энэ хэсэгт заасан «шинэ нотлох баримт бүрдүүлэх... хүсэлт гаргасан» гэдэгт хамааруулан ойлгоно. Шүүх хуралдааныг хойшлуулах хүндэтгэн үзэх шалтгаан гэдэг нь хэргийн зохигчоос гаргасан санал нь хэргийг хянан шийдвэрлэхэд ач холбогдолтой, шүүх хуралдааныг хойшлуулах зайлшгүй нөхцөл болсон үндэслэлийг хамарна.

Шүүх хуралдааныг хойшлуулах хандлага нь эцсийн бүлэгт ИХШХШТХ-ийн §105.2-ын хэрэгжилтийн хүрээг сулруулах бөгөөд улмаар оролцогсдын шүүхэд мэдүүлэх эрхийг хэрэгжүүлэх үүднээс энэ зохицуулалтын ард буй *fair trial зарчим*, ИХШХША-г үр нөлөөтэй байлгах аас татгалзах нь эдийн засгийн сөрөг үр дагавартай. Нэгэнт хууль тогтоогч нь оролцогсдын процесст эдлэх эрхийг дэнслэн үзсэний үндсэн дээр хуулиа батлан шударга шүүхийн ажиллагааг дэмжих зорилгоор хугацаа хэтрүүлсэн тайлбар, нотлох баримтыг хүлээн авахгүй байх тухай ИХШХШТХ-ийн §105.2-т тусгасан бол энэ зохицуулалт хэрэгжих ёстой. Шүүхийн практикаас үзэхэд

<sup>10</sup> МУ-ын дээд шүүх: ИХШХШТХ-ийн дэлгэрэнгүй тайлбар, 296 дахь тал.

шүүгч, шүүх бүрэлдэхүүн шүүх хуралдаан хойшлуулах хүсэлтийг дийлэнх тохиолдолд хангадаг боловч хэрэг хянан шийдвэрлэхтэй холбогдолтой нэмэлт тайлбар, нотлох баримтыг урьд нь гаргах буюу санал болгох бололцоотой байсан эсэх, хүсэлтийг шүүх хуралдааны үед гаргасан нь хүндэтгэн үзэх шалтгаантай эсэх, энэ нь баримтаар тогтоогдсон эсэхэд дүгнэлт хийлгүй захирамж, тогтоол гаргаж байгаа нь дээрх тоон судалгаанаас харагдлаа. Ялангуяа хэргийн оролцогчийн шүүх хуралдаанд оролцох эрх, хэргийн материалтай танилцах эрхийг хангах үүднээс хэрэг хойшлуулах үндэслэлийг дан ИХШХШТХ-ийн §105.1-ийг баримтлан шийдэхээс өөр зохицуулалт үгүй байна.

Хэргийн оролцогч өөрийн шаардлага, татгалзал тайлбараа нотлох бүх баримтыг хуульд заасан, эсвэл шүүхээс тогтоосон хугацаанд гаргаж өгөх үүрэгтэй бөгөөд дээрх үндэслэлээр шүүх хуралдааныг зөвхөн 1 удаа, онцгой хүндэтгэн үзэх шалтгааны улмаас хэргийг хойшлуулах ажиллагаа хийгдэх боломжтой талаар ИХШХШТХ-ийн §105.1-д тусгасан байдаг. Гэтэл практикт түүнээс дээш, заримдаа 20-30 удаа хойшлуулах тохиолдол гарч байгаа нь хэргийг төвлөрүүлэн шийдэх, процесс хэмнэх болон *fair trial* зарчмуудад харш тул хууль бус юм. Хэргийн оролцогчийн шүүх хуралдаанд оролцох боломжийг хангахын тулд эхлээд түүний болон өмгөөлөгч, итгэмжлэгдсэн төлөөлөгчийнх нь эзгүйд хэрэг хянан шийдвэрлэх ажиллагааг үргэлжлүүлэх (ИХШХШТХ-ийн §100) хүсэлт гарсан эсэхийг нягтлаад үгүй бол ИХШХШТХ-ийн §105.1-ийг холбогдох эрхийн зохицуулалттай хамт хэрэглэн хэрэг хойшлуулах эсэхээ шийдэх боломжтой. Гэхдээ судлаачийн зүгээс зохигч, өмгөөлөгч, төлөөлөгч өвчтэй ба түүний эзгүйд хэрэг шийдвэрлэх хүсэлт гаргаагүй тохиолдлыг дан ИХШХШТХ-ийн §105.1-ийн хүрээнд хамруулах саналтай байна. Харин хэргийн материалтай танилцах, өмгөөлөгч авах, өмгөөлөгч хэрэгтэй танилцах шалтгаан нь тухайн процессын оролцогчийн хувийн зохион байгуулалттай холбоотой байх тул ИХШХШТХ-ийн §105.1-ийг тун явцуу хүрээнд хэрэглэх нь зүйтэй.

ИХШХШТХ-ийн §105.2 нь бусад хэрэг хойшлуулах материаллаг үндэслэлтэй харьцуулахад ерөнхий агуулгатай тул дээрх оролцоог хангах эрхүүдээс бусад тохиолдолд шууд утгаараа шалгалтын

агуулгыг тодорхойлох ёстой гэж үзлээ. Энэхүү судалгааны хүрээнд сонгосон нийслэлийн 6 дүүргийн шүүх хуралдааныг хойшлуулах тухай захирамжуудаас дийлэнх тохиолдолд зохигчдын гаргасан хүсэлтийг өмнө нь гаргах боломжтой, хүндэтгэн үзэх шалтгаантай байсан эсэх, эдгээрийг нотолсон нотлох баримтууд байсан эсэхэд дүгнэлт хийлгүйгээр хойшлуулж байгаа нь ИХШХШТХ-ийн §105.2-ыг зохих нөхцөлд хэрэглээгүй гэж үзэхэд хүргэж байна.

Түүнчлэн, процессын онолын түвшинд ИХШХШТХ-ийн §38.9 болон §105.2-ын хэрэглэх хүрээг зааглах шаардлагатай. Дээр дурдсанчлан ИХШХШТХ-ийн §105.2 зөв тайлбарлавал шүүх хуралдаан эхлэхээс өмнөх бүх бэлтгэл сайн хангагдсан байхыг сануулдаг, ерөнхий агуулга бүхий хэм хэмжээ бөгөөд ИХШХШТХ-ийн §38.9 нь шинээр нотлох баримт шаардагдсан гэсэн тусгайлсан агуулгыг илтгэж байна. Онолын үүднээс нэхэмжлэлийн шаардлага нь иргэний хэрэг үүсгэх захирамж гаргахад аль хэдийн тодорхой байх тул шүүх хуралдааныг энэ дагуу бэлтгэх ба нэхэмжлэлийн тайлбар, хариу тайлбар нь агуулгаа дэмжих нотлох баримтыг нэрлэн заасан байх ёстой ба чингэсэн нөхцөлд гэнэт шүүх хуралдааны явцад шинээр нотлох баримт шаардагдах нөхцөл үүсэхгүй, хэргийг төвлөрүүлэн шийдэх боломжтой. Харин ИХШХШТХ-ийн §38.9-ийн хэрэглэх хүрээ хязгаарлагдаж, гагцхүү нэхэмжлэлийн шаардлага өөрчлөгдсөн, эсвэл шаардлагын үндэс болсон материаллаг эрх зүйн үзэл баримтлал бүхэлдээ өөрчлөгдсөн тохиолдолд л энэ зохицуулалтын хэрэглэх хүрээнд үлдэнэ.

## ДӨРӨВ. ХАРЬЦУУЛСАН СУДАЛГАА

Монгол Улсын ИХШХШТХ-ийн §105.1 нь шүүх хуралдааныг хойшлуулах процесс ажиллагааг хуульчилсан үндсэн зохицуулалт байх бол энэ асуудлыг ХБНГУ-ын иргэний процесст хэрхэн зохицуулсныг харьцуулан судалж үзье. Энэ зохицуулалтын хэрэглээ, зорилгыг илүү тодотгох үүднээс дор хаяж нэг улсын жишээн дээр тухайлбал, ХБНГУ-ын Иргэний процессын кодексод (ИПК) хэрхэн тусгасан болон хэрхэн хэрэглэдэг болохыг судалгааны багийн зүгээс чухал ач холбогдолтой хэмээн үзлээ. Энд шүүх хуралдаанд зохигчийн гаргаж буй хүсэлтийг шийдвэрлэхдээ процесс үйлдэл хийх боломжтой эсэхийг тусгайлан судалдаг бөгөөд шүүх хуралдаан

хойшлуулах асуудлыг хуулийн зохицуулалтын зорилго, зорилтын хүрээнд онолын үндэстэй шалган тогтоох практик хэвшжээ.

#### 4.1. ХБНГУ-ын иргэний процесс дахь хойшлуулах хүсэлт шийдвэрлэх ажиллагаа

ХБНГУ-ын ИПК §230-233 болон §296, 356-д хугацаа хэтэрсэн тайлбар, баримт сэлтийг шүүхэд гаргах тохиолдлыг зохицуулсан байдаг<sup>11</sup>. Эдгээр зохицуулалтын үндсэн зорилго нь иргэний хэргийн зохигч талуудад процесст хянамгай оролцох, өөрийн байр суурь болон нийт хэрэг хянан шийдвэрлэх ажиллагаа явуулахад ухамсартайгаар дэмжлэг үзүүлэх, шүүхээс болон хуулиар тогтоосон хугацааг баримтлуулахад түлхэц үзүүлэхэд чиглэгддэг. Тухайлбал ИПК-ийн §296 нь тайлбар, эсэргүүцэл гаргах хугацааг хэтрүүлсэн бол үүнийг шүүх хүлээн авахаас татгалзах тухай заасан байх бөгөөд эндээс үзвэл, талууд аль болох хуулийн хугацаандаа тайлбар, эсэргүүцлээ бэлтгэн энэхүү тогтоосон хугацааг хэтрүүлэхээс сэргийлэх, хэрэв хэтрүүлбэл үүнийг шүүх авч хэлэлцэхээс татгалзах үр дагаварт хүргэж байгаагаараа процессын санкцын шинж агуулдаг. ХБНГУ-ын практикт хугацаа хэтрүүлсэн тайлбарыг хүлээн авах эсэхээ шүүх шийдвэрлэх явцад эдгээрийг сонссоноор шүүх хуралдааныг хойшлуулах, шийдвэр гаргах ажиллагааг сунжруулахгүй байх нэг урьдчилсан нөхцөл бүрддэг.

ХБНГУ-ын ИПК-ын холбогдох зохицуулалтын орчуулгыг толилуулбал:

**§230. Хэргийн оролцогч холбогдох процесс үйлдлийг хийгээгүйн үр дагавар<sup>12</sup>**

Хэргийн оролцогч хийвэл зохих процесс үйлдлийг хийгээгүйн ерөнхий үр дагавар нь зохигч тухайн процесс үйлдэл хийх эрхээ алдсан гэж үзэхэд хүргэнэ.

**§231. Урьдчилан сануулахгүй байх, Хэрэг хянан шийдвэрлэх ажиллагааг нөхөж явуулах**

<sup>11</sup> Rützel/Wegen/ Wilske: Commercial Dispute Resolution in Germany –Litigation Arbitration Mediation, 2005, p.210 – 226.

<sup>12</sup> 230. General consequence of failure to perform a procedural act. Failure to perform a procedural act shall have the general consequence that the party is excluded with regard to the procedural act to be performed.

(1) Хэрэв энэ хуульд нэхэмжлэгч, эсвэл хариуцагч нь зохигч талын эзгүйд хэрэг шийдвэрлүүлэх тухай хүсэлтийг заавал гаргахаар заагаагүй бол шүүх хуралдаанд ирээгүйгээс үүдэн гарах эрх зүйн үр дагаврыг мэдэгдэлгүйгээр хэргийг тэдний эзгүйд шийдвэрлэнэ.

(2) Энэ хуульд хэргийн оролцогчийн эзгүйд хэрэг шийдвэрлүүлэх тухай хүсэлтийг гаргахаар заасан тохиолдолд шүүх хуралд ирсэн тал эсрэг талын эзгүйд хэргийг шийдвэрлүүлэхээр хүсэлт гаргаагүй, эсвэл энэ талаар амаар тохиролцоо хийгээгүй бол хэрэг хянан шийдвэрлэх ажиллагааг нөхөж явуулна.

### **§232. Давж заалдах гомдол гаргах эрх**

Давж заалдах боломжтой шүүхийн шийдвэр бүрд давж заалдах гомдол гаргах эрхийн талаар, уг гомдлыг аль шүүхэд ямар хугацааны дотор, ямар хэлбэрийн шаардлагыг баримтлан гаргах талаар дурдсан байна. Энэ нь талууд өмгөөлөгчөөр төлөөлүүлэх ёстой хэрэг хянан шийдвэрлэх ажиллагаанд хамаарахгүй. Талууд давж заалдах шатны шүүхийг алгасан хяналтын шатны шүүхэд гомдол гаргах эрхгүй.

### **§233. Өмнөх нөхцөл байдлыг сэргээн тогтоох<sup>13</sup>**

Хэргийн аль нэг тал хуулиар тогтоосон хугацаа, эсвэл давж заалдах болон хяналтын шатны шүүхэд гомдол гаргах болон мөн хяналтын шатны шүүхийн шийдвэрийн эсрэг гомдол гаргах хугацаа, эрх зүйн гомдол гаргах болон энэ хуулийн §234.1-д заасан хугацааг баримтлах боломжгүй байсан ба үүндээ гэм буруугүй бол өмнөх нөхцөл байдлыг сэргээн тогтоох хүсэлт гаргах эрхтэй. Давж заалдах гомдол гаргах эрх дуусгавар болсон байсан, эсвэл давж заалдах гомдлыг гаргах хангалттай боломж байхгүй байсан (хүндэтгэн үзэх шалтгаантай) бол гэм буруугүй гэж үзнэ.

<sup>13</sup> §233. Restoration of former status.

If a party was prevented, without its fault, from complying with a statutory time limit or the time limit allowed for filing the grounds for the first appeal, the second appeal, a miscellaneous appeal against the refusal to grant leave to second appeal, a miscellaneous appeal on a point of law or a miscellaneous appeal pursuant to §§ 621 e, 629a (2) or the time limit provided in §234 (1), the party shall, upon its motion, be granted a restoration of its former status.

**§282. Оролцогч талуудын аль аль нь шүүх хуралдаанд өөрийн эрхийг хамгаалах арга хэрэгслийг (тухайлбал шаардлага, мэдүүлэг, үгүйсгэх хариу эсэргүүцэл, татгалзал, нотлох баримт нотолгоог эсэргүүцэж буй тухайгаа процессын нөхцөл байдлыг харгалзан үзсэний дүнд ИХШХША-г дэмжих, хянамгай явуулах үүрэгт нийцүүлэн зохих хугацаанд гаргана.**

(2) Эсрэг тал нь урьдчилан бэлтгэж судалсны үр дүнд хариулах боломжгүй мэдэгдэл, хамгаалалтын арга хэмжээг шүүх хуралдаанаас өмнө бичгээр мэдэгдэл хүргүүлж эсрэг талыг судалгаа хийх боломжоор хангана.

(3) Нэхэмжлэлийг хүлээн авахтай холбоотой эсэргүүцлээ шүүхийн хэлэлцүүлэг эхлэхээс өмнө мэдүүлнэ. Шүүх хурлын товоос өмнө нэхэмжлэлд хариу тайлбар өгөх хугацаа заасан бол энэ хугацаанд багтаж мэдүүлнэ.

**§277. Хариу тайлбар гаргах**

(1) Нэхэмжлэлийн шаардлагатай холбоотой хариу тайлбартаа хариуцагч нь тухайн ИХШХША-ны үе шатанд нийцсэн, уг ажиллагааг дэмжих үүргийнхээ хүрээнд авч хэрэгжүүлж болох бүхий л хамгаалалтын арга хэрэгслээ тусгана.

**§296. Хожимдуулсан тайлбар хүсэлтийг хангахаас татгалзах**

(1) Аливаа хариу эсэргүүцэл, хамгаалах арга хэрэгслийг тогтоосон хугацаанд гаргаагүй, хожимдуулсан бол үүнийг хүлээн авснаар маргааныг таслан шийдвэрлэх хугацааг сунжруулахгүй гэж үзэхээр байгаа, мөн зохигч хүндэтгэн үзэх шалтгаан толилуулсан бол шүүх өөрийн үзэмжээр эдгээрийг харгалзан үзэж болно.

Зарчмын хувьд авч үзвэл, энэ төрлийн зохицуулалт нь талуудын процесс үйлдлийг хэрэгжүүлэх (ИПК-ын §233) эсвэл нэмэлт тайлбар, эсэргүүцэл гаргасныг (ИПК-ын §296) хүлээн авч, хянаж үзэхээс татгалзахад хүргэх тул шүүхэд мэдүүлэх үндсэн эрхийг хязгаарлах чиг үүрэг бүхий хэм хэмжээнүүд гэж үздэг<sup>14</sup>. Тиймээс эдгээр зохицуулалтын хэрэглээ нь энэхүү үндсэн эрхийн цөмд халдах ёсгүй гэсэн үндсэн хуулийн зарчим ХБНГУ-д үйлчилдэг. Процессын эрх зүйн хэм хэмжээ нь зайлшгүй гүйцэлдэх ёстой өөрийн гэсэн зорилго агуулдаггүй, гагцхүү тухайн асуудлаар шударга шийдэлд хүргэхэд

<sup>14</sup> Pohlmann, Petra: Zivilprozessrecht, 2009, p.102.

үйлчлэх буюу материаллаг эрх зүйн хувьд шударга шийдэл эцсийн бүлэгт чухал байдаг. Гэсэн хэдий ч иргэний процессын хүрээнд талууд холбогдох тайлбар, нотлох баримт сэлтийг өөрсдөө гаргаж өгөх үүрэгтэй ба ийнхүү тайлбар эсэргүүцлийг тодорхой хугацаагаар хязгаарлах нь шударга гэж үздэг тул дээрх зохицуулалт, түүний үр дагавар нь үндсэн хуулийн зарчимд харшлахгүй.

Харин шүүх процессыг хангалтгүй удирдсан буюу шүүхийн зүгээс гарсан саатал байгаа нөхцөлд талуудын тайлбар, эсэргүүцлийг харгалзан үзэх нь зүйтэй гэх ба хэргийг хойшлуулах ёстой. Дээрх тайлбараас үзвэл, ХБНГУ-ын иргэний процесст аливаа процесс үйлдлийг холбогдох тал хожимдож хийсэн гэм буруутай, эсвэл тогтоосон хугацааг хүндэтгэн үзэх шалтгаангүйгээр хэтрүүлэн гаргасан хариу эсэргүүцэл, тайлбарыг хүлээн авахаас татгалзана. Тэгэхээр шүүх хуралдааныг хойшлуулах, эсвэл хэрэг хянан шийдвэрлэх ажиллагааг сунгах шийдвэр нь тухайн процесс үйлдлийг хэрэгжүүлбэл зохих хугацаа, гэм буруу буюу хүндэтгэн үзэх шалтгаан байсан эсэх зэргээс шууд хамааралтай болох нь харагдаж байна. Түүнчлэн энд ИХШХША-г сунжруулах эрсдэл бий эсэх нь голлох ач холбогдолтой<sup>15</sup>. Процесс ажиллагаа сунжрах эрсдэлтэй гэж үзэх туйлын үзэл баримтлал нь хожимдсон тайлбар, хариу эсэргүүцлийг шүүх авч шалгаснаар үүнийг хүлээн авалгүй буцааснаас илүү хугацаа шаардлагатай болох тохиолдлыг хамардаг. Энэ үзэл баримтлалын дагуу шинээр гэрч дуудаж, сонсох ажиллагаа хурлыг ахин нэг удаа хойшлуулахад хүргэх тул гэрч сонсох хүсэлт ИХШХША-г сунжруулах эрсдэлтэй гэж үзэх нөхцөл болохоор байна.

Харин ИХШХША сунжирсан эсэхийг харьцангуй онолын үүднээс дүгнэвэл, зохигч хугацаандаа тайлбар, нотлох баримт гаргаж өгсөн байсан ч шүүх хуралдааныг хойшлуулах зэргээр ИХШХША илүү урт хугацаагаар үргэлжлэх нь илт бол хожимдуулсан тайлбараас процесс сунжрах эрсдэл үүсээгүй гэж үзнэ. Энэ үзэл баримтлал нь хугацаандаа гаргасан тайлбарын хүрээнд ч процесс сунжрахаар байсан бол тухайн тайлбарыг авч үзэхийг шаарддаг бөгөөд зохигчийн салан задгай байдалд процессын шинжтэй санкц ноогдуулалгүй шийддэг онцлогтой. Хэрэв урьд өмнө тайлбартаа гэрчийн мэдүүлгийг сонсох хүсэлт гаргасан ч шүүх хурлыг ахин

<sup>15</sup> Greger in: Zöller, Richard Kommentar zur Zivilprozessordnung, 2010, 28. Aufl., p. 933.

нэг хойшлуулах нь гарцаагүй байсан бол дээрх хүсэлтийг процесс сунжруулсан гэж үзэхгүй. Дээрх хоёр үзэл баримтлал өөр өөр үр дагаварт хүрч байвал аль үзэл баримтлалыг гол болгохоо шийдэх шаардлагатай.

#### 4.2. Харьцуулалт

ХБНГУ-ын иргэний хэргийн шийдвэрлэлтийг хойшлуулах зохицуулалтуудыг нийтэд нь авч үзвэл нэлээд өргөн хүрээтэй. Тухайлбал, давж заалдах гомдол гаргах хугацаа хэтэрсэн боловч хүндэтгэн үзэх шалтгаан байгаа нөхцөлд хэргийг өмнөх байдалд сэргээж, шийдвэрлэлтийг хойшлуулж болно. Мөн процесс үйлдлүүд болон хариу тайлбар, нотлох баримт гаргах зорилгоор хэрэг хойшлуулах хэмээн тус бүр ялгасан байгаа нь хэрэг хойшлуулахтай холбоотой зохицуулалтын хэрэглээг илүү тодорхой болгож байна.

Монгол Улсын ИХШХШТХ-ийн §105 нь мөн л хэргийг түргэн шуурхай, төвлөрүүлэн шийдэх зорилгод үйлчилж буй нь хууль тайлбарлах аргуудаар нотлогдож байгаа ч зохицуулалтын дотоод урьдчилсан нөхцөлд процесс ажиллагаа сунжрах эрсдэл хамаагүй мэт, гагцхүү хүсэлт үндэслэлтэй нөхцөлд гарах үр дагаврын түвшинд хуульчлагджээ. ИХШХШЭЗ-д нэмэлт тайлбар, нотлох баримт гаргах, өмгөөлөгч авах, нэхэмжлэлийн шаардлага өөрчлөх хэмээн процесс үйлдлүүдийг тус бүрд нь зохицуулсан бөгөөд эдгээрийг онолын хувьд багцлан судалж, нэгдсэн байдлаар процесс үйлдэлд тавигдах шаардлагыг тодорхойлохын сацуу эдгээр нь хэрэг хянан шийдвэрлэх ажиллагааг хойшлуулбал зохих нөхцөл мөн үү? гэсэн асуултад холбогдох тусгай хэм хэмжээг ашиглан дүгнэлт хийх шаардлагатай. Энэ үүднээс нийт процесс үйлдэлд тавигдах шалгуур, тэдгээрийг хэрэгжүүлэх хугацааны талаар тус бүрд нь нарийвчлан судлах хэрэгтэй.

ИХШХШТХ-ийн §105.2-ын хэрэгжилт хангалтгүй, ямар хугацаанд тайлбар, нотлох баримт гаргаж өгөх байсныг хоцроосон гэж үзэх талаар тодорхой хэрэглэсэн шүүхийн шийдвэр байхгүйн дээр ИХШХШТХ-ийн §38.9-тэй хэрэглээний хүрээг нь нарийн зааглах шаардлагатай. Процессын үйлдлүүдийг тусад нь шүүн авч үздэг зохицуулалт байхгүй нь эдгээр үйлдлийн хүчинтэй эсэхийг шалгах, эдгээртэй холбоотой хэрэг хойшлуулах ажиллагаанд хяналт



тавих боломжгүй болгож байна. Тиймээс иргэний хэргийг сайн бэлтгэж, төвлөрүүлэн шийдэхийн тулд шүүхийн практик болон процессын хуулиар тайлбар, хариу тайлбартай нотлох баримтыг уялдуулан зохицуулах, хамт хэрэглэх, түдгэлзүүлэх шаардлагатайгаас бусад тохиолдолд ИХШХШТХ-ийн §105.1-ийн дагуу нэг удаа л хойшлуулах хандлагыг дэмжих нь оновчтой.

### ДҮГНЭЛТ

Иргэний хэрэг хойшлуулах ажиллагаатай холбоотой эрх зүйн зохицуулалтын практик хэрэглээг судалж үзээд дараах дүгнэлтийг хийсэн ба түүнийг үндэслэн холбогдох саналыг тусгалаа.

1. Иргэний хэрэг хойшлуулах хүсэлт нь зохигчийн процесс үйлдэл бөгөөд энэ үйлдэлд тавигдах ерөнхий ба тусгай нөхцөлүүдийг хангах ёстой. Процесс үйлдлийн хувьд иргэний хэргийн хүсэл зоригийн илэрхийлэл хүчин төгөлдөр бусад тооцуулах материаллаг зохицуулалт хэрэглэгдэхгүй; гэхдээ онцгой нөхцөлд хүсэлтээ буцаан авах зэргээр «цуцлах» боломжтой.
2. ИХШХШТХ-ийн §105.1-ийн дагуу гаргаж буй захирамжуудад зохигчийн хүсэлтдээ нэрлэсэн үндэслэлүүдийг үйл баримтын түвшинд тусгах нь ердийн үзэгдэл боловч эдгээрийг хуульд заасан үндэслэлтэй харьцуулан дүгнэлт буюу силлогизм хийсэн байдал хангалтгүй байна.
3. Иргэний процессын хүрээнд талууд холбогдох тайлбар, нотлох баримт сэлтийг өөрсдөө гаргаж өгөх үүрэгтэй тул ийнхүү тайлбар, эсэргүүцэл гаргах эрхийг тодорхой хугацаагаар хязгаарлах нь шударга бөгөөд Үндсэн хуульд нийцнэ. Аливаа процесс үйлдлийг хийвэл зохих хугацааг хуульд, эсвэл шүүгч тогтоосон бол уг үйлдлийг энэ хугацаанд багтааж хийх ба хоцорсон нөхцөлд хүсэлтийг хүлээн авахаас татгалзах нь *fair trial* зарчимд нийцнэ.
4. Хэргийн оролцогчийн шүүх хуралдаанд оролцох боломжийг хангахын тулд эхлээд түүний болон өмгөөлөгч, итгэмжлэгдсэн төлөөлөгчийнх нь эзгүйд хэрэг хянан шийдвэрлэх ажиллагааг үргэлжлүүлэх (ИХШХШТХ-ийн §100) хүсэлт гарсан, эсвэл нэхэмжлэлийн шаардлагаа

өөрчилсөн зэрэг тохиолдолд захирамжийг дан ИХШХШТХ-ийн §105.1-ийн хүрээнд хамруулахаас өөр аргагүй эрх зүйн нөхцөл бий.

5. Бусад тохиолдолд ИХШХШТХ-ийн §105.2-ын ерөнхий агуулга бүхий хойшлуулах үндэслэлийг хэрэглэх бүрэн боломжтой боловч энэ зохицуулалтын хэрэглээ сүүлийн 3 жилд нэг шүүхийн хүрээнд хоёрхон удаа гарсан дундаж үзүүлэлт байна. Улсын дээд шүүх тайлбартаа энэ зүйлийн 3 урьдчилсан нөхцөлийг тусгасан ч эдгээрийг шалган хэрэглэсэн тохиолдол тун хангалтгүй байна.

Шалтгаан нөхцөлийг нь судалбал, Монгол Улсын иргэний процессын хууль тогтоомжид иргэний хэргийг сайн бэлтгэж, төвлөрүүлэн шийдэх асуудал хангалтгүй зохицуулагдсан, шүүхийн практик болон процессын хуулиар тайлбар, хариу тайлбартай нотлох баримтыг уялдуулан зохицуулах, хамт хэрэглэх явдал хэвшээгүй болох нь харьцуулсан судалгаагаар нотлогдлоо. Тиймээс ИХШХШТХ-ийн §38.9-ийн хэрэглээг хязгаарлаж, ИХШХШТХ-ийн §105.2-ыг зохигчдын процессыг дэмжин, хэрэг хянан шийдвэрлэх ажиллагааны жинхэнэ эзэн, эрх үүргээ зохих ёсоор хэрэгжүүлэх ухамсарт оролцоог хангах байдлаар өөрчлөн зохицуулах болон шүүх хуралдааны бэлтгэлийг дээд зэргээр хангах нөхцөл бололцоог бүрдүүлэх практик шаардлага байсаар байна.

#### Санал:

1. ИХШХШТХ-ийн §105.1-тэй холбоотой ШЕЗ-ийн статистик болон судалгааны багийн сонгосон хэрэг хойшлуулсан тухай захирамжуудад хүсэлтийн хууль зүйн үндэслэлийг тусгаагүй тохиолдол олон байгаа нь хуульд заагаагүй бодит шалтгаан бий мэт буруу ойлголт төрүүлж буй тул ИХШХШТХ-ийн §105.1-д тусгасан хүсэлтийг хүлээн авч шийдвэрлэхдээ шүүхээс иргэний хэрэг, ялангуяа шүүх хуралдааныг хойшлуулах хуульд заасан үндэслэлээс алийг нь сонгож буйгаа, мөн үүнийг хэрхэн шалгасан тухайгаа захирамжид заавал тусгах шаардлагатай.

2. Иргэний хэргийг хойшлуулж, ямар ч үнээр хамаагүй материаллаг үнэнийг эрэлхийлэхийн оронд процесс ажиллагааг шударга байлгаж, ийнхүү хойшлуулахыг хориглож буй хязгаарлалтыг хэрэглэж хэвших нь зүйтэй.
3. Иргэний хэргийг сайн бэлтгэж, төвлөрүүлэн шийдэхийн тулд шүүхийн практик болон процессын хуулиар тайлбар, хариу тайлбартай нотлох баримтыг уялдуулан зохицуулах, хамт хэрэглэх, түдгэлзүүлэх шаардлагатайгаас бусад тохиолдолд ИХШХШТХ-ийн §105.1-ийн дагуу нэг л удаа хойшлуулах хандлагыг дэмжих нь оновчтой.
4. ИХШХШТХ-ийн §105.2-ыг ерөнхий агуулга бүхий хэм хэмжээний хувиар өргөн хэрэглэх ба шүүх хуралдааны бэлтгэл хангах явцад шаардлагатай бүх баримт сэлтийг гаргаж өгөх нь зүйтэй гэсэн зарчмыг баримтлах шаардлагатай. Ингэснээр үүнээс хойш гаргах нотлох баримт, хариу эсэргүүцлийг «нэмэлт» буюу «хугацаа хэтэрсэн» хэмээн дүгнэж, хүсэлтийн үндэслэлийг ИХШХШТХ-ийн §105.2-ын дагуу шалгаж хүлээн авах эсэхээ шийдэх нь хуульд нийцэж байна.
5. Энэхүү харьцуулсан судалгаанаас үзэхэд, ИХШХШТХ-ийн §105.2 нь ХБНГУ-ын ИПК-ийн §296-тай адилтгахуйц зохицуулалт байх бөгөөд зохицуулалтын дотоод урьдчилсан нөхцөлд нийт процесс ажиллагаа сунжрах эрсдэлийг харгалзан үздэг харьцангуй онол үйлчилж буй нь ИХШХШТХ-ийн §105.2-ыг тайлбарлан хэрэглэхэд ашиглаж болохоор байна<sup>16</sup>.

<sup>16</sup> Жишээг: Б.Буянхишиг, Иргэний эрх зүйн бодлогын хураамж, III дэвтэр, 2018 он, 9 дэх тохиолдол.

### Ашигласан ном, гарын авлага

1. Монгол Улсын дээд шүүх: Иргэний хэрэг шүүхэд хянан шийдвэрлэх тухай хуулийн дэлгэрэнгүй тайлбар, УБ., 2008 он.
2. Д.Хуяг, Иргэний хэрэг шүүхэд хянан шийдвэрлэх эрх зүйн тулгамдсан асуудлууд, УБ хот, 2015 он.
3. ШЕЗ-ийн Хэргийн хөдөлгөөний удирдлага, Шүүх эрх мэдэл сэтгүүл, 2019 оны №3.
4. Иохимски, Юпп, Иргэний хэрэг шүүхэд хянан шийдвэрлэх эрх зүйн тайлбар толь, 2007 он.
5. Кают, Йохим, Монгол Улсын Иргэний хэрэг шүүхэд хянан шийдвэрлэх эрх зүй, Анхны хэвлэл, 2015 он.
6. Б.Буянхишиг, *Verfahrensmaximen im Deutschen und Mongolischen Zivilprozessrecht*, 2017.
7. Б.Тэмүүлэн, Энхзул Д., Буянхишиг Б. Иргэний эрх зүйн ерөнхий анги, 2010 он.
8. Б.Буянхишиг, Хууль дээдлэх ёс сэтгүүл, Цуврал 61, 2017 он, 137-143 дахь тал.
9. Б.Буянхишиг, Иргэний эрх зүйн бодлогын хураамж, III дэвтэр, 2018 он.
10. Pohlmann, Petra, *Zivilprozessrecht*, 2009.
11. Rützel/Wegen/ Wilske, *Commercial Dispute Resolution in Germany- Litigation Arbitration Mediation*, 2005.
12. Zöllner, Richard *Kommentar zur Zivilprozessordnung*, 2010, 28. Aufl.





ISBN 978-9919-9574-9-0



9 789919 957490