

2024 ОНЫ 11 ДҮГЭЭР САР

## НИЙТИЙН АШИГ СОНИРХЛЫГ ШҮҮХЭД ТӨЛӨӨЛӨН ХАМГААЛАХ НЬ: АСУУДАЛ БА ШИЙДЭЛ

### ОРШИЛ

Нээлттэй нийгэм форум нь нийтийн эрх ашгийн өмгөөллийг түгээн дэлгэрүүлэхэд талуудын идэвх санаачилга, хамтын ажиллагааг дэмжих, эрх зүйн орчныг сайжруулахад чиглэсэн судалгаа шинжилгээ, бодлогын хэлэлцүүлэг, чадавх бэхжүүлэх үйл ажиллагаа тууштай хэрэгжүүлж ирсэн билээ.

Энэ хүрээнд 2024 оны 4 дүгээр сарын 23-ны өдөр Монгол Улсын дээд шүүхтэй хамтран “Нийтийн ашиг сонирхлыг шүүхэд төлөөлөн хамгаалах нь: Асуудал ба шийдэл” сэдэвт хэлэлцүүлэг зохион байгууллаа. Монгол Улсад захиргааны хэргийн дагнасан шүүх үүсгэн байгуулагдсаны 20 жилийн ойн хүрээнд зохион байгуулагдсан уг арга хэмжээнд захиргааны ба иргэний хэргийн анхан болон давж заалдах, хяналтын шатны шүүгчид, Улсын ерөнхий прокурорын газрын Шүүхэд төрийг төлөөлөх хэлтэс, Монголын хуульчдын холбоо, Монголын өмгөөлөгчдийн холбоо болон иргэний нийгмийн байгууллагуудын төлөөлөл оролцож, нийтийн ашиг сонирхлыг шүүхэд хамгаалахад тулгарч буй асуудал, шийдвэрлэх арга замын талаар санал солилцов. Хэлэлцүүлгийн үеэр яригдсан асуудлууд, ялангуяа иргэний нийгэм, хуульчдын зүгээс дэвшүүлсэн санал, шийдлийг үүгээр нэгтгэн хүргүүлж байна.

### АСУУДЛЫН ТОЙМ

Монгол Улсад нийтийн эрх ашгийн өмгөөллийн анхны шан 2000—аад оноос эхлэн тавигдаж, гэр бүлийн хүчирхийлэл, хүн худалдаалах болон байгаль орчны хэрэг, зөрчилтэй тэмцэх эрх зүйн орчныг боловсронгуй болгоход чухал үүрэг гүйцэтгэсэн билээ. Гэсэн хэдий ч эрх зүйн орчны хүрээнд “нийтийн ашиг сонирхол”-ыг хэрхэн томьёолж, хэн хэрхэн төлөөлөн хамгаалах нь тухайн үед тодорхойгүй байснаас төрийн бус байгууллага (ТББ)-ууд хэрэг хянан шийдвэрлэх ажиллагаанд шууд оролцох боломжгүй байв. Энэ нөхцөлд итгэмжлэлийн үндсэн дээр буюу эрх, ашиг сонирхол нь зөрчигдсөн этгээдийг төлөөлөх замаар нэхэмжлэл гаргаж байсан ба хэрэв хэн нэгний субъектив эрхийн зөрчлийг нотлох боломжгүй эсхүл тухайн этгээд нь итгэмжлэл өгөөгүй тохиолдолд нийтийн ашиг сонирхлын

зөрчил шүүхийн хяналтын гадна үлддэг байв.

Байгаль орчныг хамгаалах тухай хуульд 2010 онд орсон нэмэлт, өөрчлөлтөөр ТББ-д байгаль орчны зөрчлийг эрх бүхий байгууллагад хандан шийдвэрлүүлэх, гэм буруутай этгээдээс учирсан хохирлыг барагдуулах нэхэмжлэл гаргах эрх олгосон нь хүрээлэн буй орчны асуудлыг нийтийн ашиг сонирхол хэмээн зөвшөөрч, түүнийг шүүхэд төлөөлөн хамгаалах боломжийг нээсэн анхны зохицуулалт болсон юм.<sup>1</sup>

Улмаар 2016 онд батлагдсан Захиргааны хэрэг шүүхэд хянан шийдвэрлэх тухай хууль (ЗХШХШТХ)-ийн шинэчилсэн найруулгад нийтийн ашиг сонирхлыг хамгаалахад чиглэсэн олон дэвшилтэт зохицуулалт туссан нь энэ төрлийн өмгөөлөл өнөөгийн түвшинд хүрч хөгжихөд томоохон хувь нэмэр оруулжээ.

<sup>1</sup> Байгаль орчныг хамгаалах тухай хуулийн 32 дугаар зүйлийн 32.1.1 дэх заалт, <https://legalinfo.mn/mn/detail/8935>

**Захиргааны хэрэг шүүхэд хянан шийдвэрлэх тухай хууль дахь нийтийн ашиг сонирхолтой холбоотой заалтаас**

3.1.9. "захиргааны хэргийн шүүхэд нийтийн ашиг сонирхлыг төлөөлөх эрх бүхий этгээд" гэж хуулиар эрх олгогдсон этгээд, энэ хуулийн 18.3-т заасан шаардлага хангасан төрийн бус байгууллагыг ойлгоно.

\* \* \*

18.3 Хуулиар тусгайлан эрх олгогдсоноос бусад нийтийн ашиг сонирхлыг төлөөлөх эрх бүхий этгээд нь хүрээлэн байгаа орчин, хүүхдийн эрх, нийтийн эрүүл мэнд, нийтийн өмчийг хамгаалах асуудлаар шүүхэд нэхэмжлэл гаргах эрхтэй бөгөөд уг этгээд дараах шаардлагыг хангасан байна:

18.3.1. нэхэмжлэлийн шаардлага нь тухайн байгууллагын дүрмийн зорилгод нийцсэн байх;

18.3.2. дүрмийн зорилгын дагуу сүүлийн гурваас доошгүй жил тогтвортой үйл ажиллагаа явуулсан байх.

\* \* \*

20.3. Нийтийн ашиг сонирхлыг төлөөлөн нэхэмжлэл гаргасан этгээд нь хэрэг үүсгэснээс хойш нэхэмжлэлээсээ бүрэн болон хэсэгчлэн татгалзахыг хориглоно.

\* \* \*

46.3. Нийтийн ашиг сонирхлыг төлөөлөн нэхэмжилж байгаа этгээдийг шүүхийн зардлаас чөлөөлнө.

\* \* \*

52.5.5. Нийтийн ашиг сонирхлыг төлөөлөн нэхэмжлэл гаргаж байгаа этгээд нь маргаж байгаа асуудлын талаар хангалттай сонирхол илэрхийлсэн байх бөгөөд нийтийн ямар ашиг сонирхол хэрхэн зөрчигдсөн, эсхүл зөрчигдөж болзошгүй; төлөөлөн нэхэмжлэл гаргаж байгаа этгээдийн хувьд маргаж байгаа асуудлын талаар хангалттай сонирхол илэрхийлсэн байх бөгөөд нийтийн ямар ашиг сонирхол хэрхэн зөрчигдсөн, эсхүл зөрчигдөж болзошгүйг нэхэмжлэлдээ тусгана.

\* \* \*

106.3.10. Захиргааны хэргийн анхан шатны шүүх нийтийн ашиг сонирхлын хэрэг, маргааныг хянан шийдвэрлээд захиргааны хууль бус үйл ажиллагааны улмаас нийтийн ашиг сонирхол зөрчигдсөн, эсхүл зөрчигдөж болзошгүй нь тогтоогдсон бол түүнийг хүчингүй болгох, илт хууль бус болохыг тогтоох шийдвэр гаргана.

ЗХШХШТХ-д заасан "хуулиар тусгайлан эрх олгогдсон этгээд" гэдэгт Хүний эрхийн Үндэсний Комисс,<sup>2</sup> хүүхэд, гэр бүлийн хөгжлийн асуудал эрхэлсэн байгууллага, сум, баг, хорооны хүүхдийн асуудал хариуцсан мэргэжилтэн, нийгмийн ажилтан,<sup>3</sup> байгаль орчны хохирол арилгуулахаар нэхэмжлэл гаргасан сумын Засаг дарга,<sup>4</sup> прокурор,<sup>5</sup> өмгөөлөгчийг<sup>6</sup> тус тус ойлгоно. Харин ТББ-ын хувьд тус хуулийн 18 дугаар зүйлийн 18.3-т заасны дагуу хүрээлэн буй орчин, хүүхдийн эрх, нийтийн өмч, нийтийн эрүүл мэнд гэсэн дөрвөн үндсэн асуудлын хүрээнд нийтийн ашиг

сонирхлыг төлөөлөн нэхэмжлэл гаргаж болно. ТББ-ын нэхэмжлэлийн шаардлага нь тухайн байгууллагын дүрмийн зорилгод нийцсэн байх, дүрмийн зорилгын дагуу сүүлийн гурван жилийн хугацаанд тогтвортой үйл ажиллагаа явуулсан байхыг шаардана.

Ийнхүү захиргааны хэргийн шүүхэд нийтийн ашиг сонирхлыг төлөөлөн нэхэмжлэх эрх зүйн орчин бий болсноос хойш энэ төрлийн нэхэмжлэлийн тоо улам бүр нэмэгдэж, уг асуудлаар мэргэшин ажиллаж буй ТББ, хуульчдын тоо өссөөр байна.

<sup>2</sup> Монгол Улсын Хүний эрхийн Үндэсний комиссын тухай хуулийн 26 дугаар зүйлийн 26.1.2 дахь заалт, <https://legalinfo.mn/mn/detail/15152>

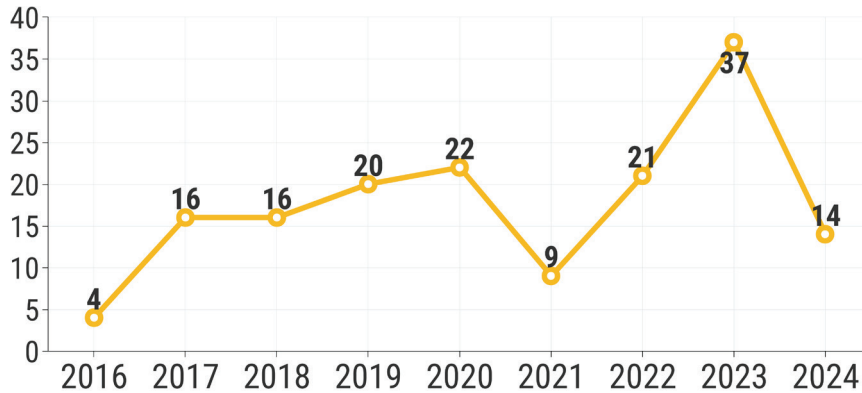
<sup>3</sup> Хүүхдийн эрхийн тухай хуулийн 19 дүгээр зүйлийн 19.2 дэх хэсэг, <https://legalinfo.mn/mn/detail?lawId=11709>

<sup>4</sup> Байгаль орчныг хамгаалах тухай хуулийн 17 дугаар зүйлийн 17.2.4 дэх заалт, <https://legalinfo.mn/mn/detail/8935>

<sup>5</sup> Прокурорын тухай хуулийн 20 дугаар зүйлийн 20.1 дэх хэсэг, <https://legalinfo.mn/mn/detail?lawId=12702>

<sup>6</sup> Өмгөөллийн тухай хуулийн 29 дүгээр зүйлийн 29.3 дахь хэсэг, <https://legalinfo.mn/mn/detail?lawId=14859>

**График 1. Захиргааны хэргийн шүүхэд гаргасан нийтийн ашиг сонирхлыг хамгаалах нэхэмжлэлийн тоо, 2016–2024 оны 4 дүгээр сар.**



Захиргааны хэргийн шүүх 2016-2024 онд нийтийн ашиг сонирхлыг хамгаалах зорилго бүхий нийт 159 нэхэмжлэл хүлээн авчээ. Үүний 78.6 хувь буюу 125 нь ТББ-аас гаргасан нэхэмжлэл байгаа нь нийтийн ашиг сонирхлын зөрчлийг сэргээн хамгаалахад ТББ-ууд гол үүрэг гүйцэтгэж байгааг илтгэж байна. Гэхдээ дээрх 125 нэхэмжлэлд ТББ-ын субъектив эрхийн зөрчилтэй холбоотой буюу нийтийн ашиг сонирхолд хамааралгүй нэхэмжлэлүүд багтсан нь энэ төрлийн нэхэмжлэл, түүнийг хянан шийдвэрлэх ажиллагаатай холбоотой шүүхийн

статистик мэдээ, баримтыг цаашид нягтлан сайжруулах шаардлагатайг харуулж байна. Хууль хэрэгжиж эхэлсэн эхний жил буюу 2016 онд захиргааны хэргийн шүүх нийтийн ашиг сонирхлыг хамгаалах 4 нэхэмжлэл хүлээн авсан бол 2024 оны зөвхөн эхний улирлын байдлаар 14 нэхэмжлэл хүлээн авсан нь энэ төрлийн нэхэмжлэлийн тоо жилээс жилд өсөн нэмэгдэж байгааг илтгэж байна. Харин 2021 онд хамгийн цөөн буюу 9 нэхэмжлэл хүлээн авсан нь цар тахлын үеийн хөл хориотой холбоотой байх магадлалтай.

**График 2. Нийтийн ашиг сонирхлын нэхэмжлэлийг шүүх хүлээн авсан байдал**



**График 3. Нэхэмжлэлийг хүлээн авахаас татгалзсан үндэслэл**

**2016-2024 ОНД 159 НЭХЭМЖЛЭЛЭЭС  
131 ХҮЛЭЭН АВАХААС ТАТГАЛЗСАН**



Хэдийгээр нийтийн ашиг сонирхлыг хамгаалах нэхэмжлэлийн тоо өсөн нэмэгдсээр байгаа боловч шүүхээс нэхэмжлэлийг буцаах явдал их байна. Тодруулбал, захиргааны хэргийн шүүх дээр дурдсан 159 нэхэмжлэлийн 131 буюу 80.38 хувийг хүлээн авахаас татгалзсан эсхүл хэрэгсэхгүй болгож шийдвэрлэсэн нь нэг талаас хуулийн шаардлагыг хангахтай холбоотой нэхэмжлэгчдийн чадавх, нөгөө талаас эрх зүйн орчин, шүүхийн практик дахь хууль хэрэглээний зөрүүтэй байдлаас шалтгаалжээ.

Нийт татгалзсан 131 нэхэмжлэлийн 60 гаруй хувийг ЗХШХШТХ-ийн 54 дүгээр зүйлийн 54.1.5 буюу нэхэмжлэх эрхгүй этгээд гаргасан гэх үндэслэлээр хүлээн авахаас татгалзсан байна. ТББ-ын нэхэмжлэх эрх буюу тус хуулийн 18 дугаар зүйлийн 18.3-т заасан шаардлага буюу нэхэмжлэл нь тухайн байгууллагын дүрмийн зорилгод нийцсэн байх, тухайн байгууллага нь зорилгынхоо дагуу сүүлийн гурван жилийн хугацаанд тогтвортой үйл ажиллагаа явуулсан байх шаардлагуудыг шүүхүүд харилцан адилгүй тайлбарлан хэрэглэж, бүр зарим тохиолдолд хуульд заагаагүй шаардлага тавьж байжээ. Тухайлбал, ТББ-ын дүрмийн зорилгыг субъектив байдлаар тайлбарлах, нэхэмжлэх эрхийг тогтоосон шүүхийн хүчин төгөлдөр шийдвэрийг (3 жилийн хугацаа өнгөрөөгүй) дараагийн удаа харгалзан үзэхгүй дахин шалгах, нэг байгууллага ижил асуудлаар (хүрээлэн буй орчин, нийтийн өмч гэх мэт)

нэгэн зэрэг өөр шүүхэд нэхэмжлэл гаргахад нэхэмжлэх эрхийг харилцан адилгүй байдлаар дүгнэсэн тохиолдлууд гарчээ. Тэрчлэн дүрмийн зорилгыг хуулийн этгээдийн улсын бүртгэлийн гэрчилгээнд бичигдсэн үйл ажиллагааны чиглэлийг үндэслэн дүгнэснийг хуульд заагаагүй шаардлага тавьж нэхэмжлэлийг буцаасан гэж үзэж болохоор байна. Сүүлийн гурван жилийн хугацаанд тогтвортой ажилласан эсэхийг тогтооход зарим шүүх улсын бүртгэл болон татварын байгууллагад өгсөн тайланг үндэслэсэн бол зарим нь тухайн жилд хэвлэн нийтэлсэн бүтээгдэхүүн, цахим орчин дахь үйл ажиллагааны мэдээлэл зэрэг нийтэд илэрхий үйл баримтыг үндэслэсэн байна.

Түүнчлэн нэхэмжлэлийн бүрдүүлбэр хангахад тавигдах шаардлагыг захирамжид нэг мөр тусгалгүй нэхэмжлэлийг олон дахин буцаах, хариуцагч, гуравдагч этгээдийн гаргасан шүүх хуралдаан хойшлуулах хүсэлтийн үндэслэлийг нухацтай шалгахгүй олон удаа хойшлуулж хэрэг хянан шийдвэрлэх ажиллагааг удаашруулах явдал нийтлэг байна. Шүүх хариуцагчаа зөв тодорхойлоход нь нэхэмжлэгчид туслах, хэрэгт ач холбогдолтой нотлох баримтыг өөрийн санаачилгаар цуглуулах үүргээ хангалттай биелүүлэхгүй, харин эсрэгээр нь хэрэгт ач холбогдолгүй нотлох баримт цуглуулсан тохиолдол хэд хэд гарчээ. Энэ нь эцэстээ нийтийн ашиг сонирхлыг хамгаалах хуулийн зорилгын хэрэгжилтэд сөргөөр нөлөөлж байна.

## МОНГОЛ УЛСЫН ДЭЭД ШҮҮХИЙН ТАЙЛБАР, АНХААРАХ АСУУДАЛ

Иймд нийтийн ашиг сонирхлын нэхэмжлэлийг хянан шийдвэрлэхэд шүүхүүд хуулийг ялгаатай хэрэглэж байгааг залруулах зорилгоор УДШ-ийн нийт шүүгчдийн 2023 оны 7 дугаар сарын 03-ны өдрийн хуралдаанаар Захиргааны хэрэг шүүхэд хянан шийдвэрлэх тухай хуулийн зарим заалтыг тайлбарлах тухай 30 дугаар тогтоолыг хэлэлцэн баталжээ.

УДШ-ийн тайлбар гарснаас хойш 2024 оны 5 дугаар сарыг хүртэлх хугацаанд захиргааны хэргийн шүүх нийтийн ашиг сонирхолд холбогдох 31 хэрэг, маргааныг

хянан шийдвэрлэжээ. Эдгээрийн 17 нь ТББ-ын нэхэмжлэл байв. Эдгээрээс нэг нэхэмжлэлд захиргааны хэрэг үүсгэж, нэг нэхэмжлэлийн шаардлагыг шүүхээс бүхэлд нь хангаж шийдвэрлэжээ. Харин үлдсэн 15 нэхэмжлэлийн хоёрыг бүхэлд нь хэрэгсэхгүй болгож, тавыг хүлээн авахаас татгалзаж, найман нэхэмжлэлийг шүүх хуралдаанаар хянан хэлэлцсэний эцэст хэрэгсэхгүй болгожээ.

Дээрх 15 нэхэмжлэлийг хүлээн авахаас татгалзсан, хэрэгсэхгүй болгосон үндэслэл нь ЗХШХШТХ-ийн 54 дүгээр зүйлийн 54.1.5 дахь

заалт буюу нэхэмжлэл гаргах эрхгүй этгээд гэж үзсэн байна. Ийнхүү буцаагдсан нэхэмжлэлийг гаргасан ТББ-ууд нь нийтийн ашиг сонирхлыг хамгаалах чиглэлээр тууштай ажиллаж байгаа буюу нэхэмжлэл гаргах эрхийг нь шүүхээс удаа дараа зөвшөөрсөн байгууллагууд байгаа нь анхаарал татаж байгаа юм. Үүний дотор зарим байгууллагын хувьд нэхэмжлэл гаргах эрхтэй гэж үзсэн шүүхийн шийдвэр гарснаас хойш гурван жилийн хугацаа өнгөрөөгүй байгаа бол 2018 оноос хойш жил бүр захиргааны хэргийн шүүхэд тасралтгүй нэхэмжлэл гаргаж, хэрэг маргаан шийдвэрлүүлж байсан байгууллагыг ч сүүлийн 3 жилийн хугацаанд тухайн чиглэлээр тогтвортой үйл ажиллагаа явуулсан нь нотлогдоогүй гэж үзсэн тохиолдол гарчээ.

УДШ-ийн мэдээлэлд хийсэн дүн шинжилгээгээр 2016 оноос хойш захиргааны хэргийн шүүхэд нийт 47 ТББ нийтийн ашиг сонирхлыг хамгаалах нэхэмжлэл гаргасан байх бөгөөд эдгээрийн найм нь гурав ба түүнээс олон удаа нэхэмжлэл гаргасан туршлагатай байгууллага байв. Гэтэл УДШ-ийн тайлбар гарснаас хойш шүүхээс эдгээр найман байгууллагын нэхэмжлэл гаргах эрхийг шалган шаардлага хангаагүй гэж үзжээ. Энэ нь төрийн бус байгууллага нийтийн ашиг сонирхлыг захиргааны хэргийн шүүхэд төлөөлөн хамгаалах боломж хумигдсаныг харуулж байна. Иймд УДШ-ийн тайлбартай холбоотой дараах асуудлуудыг эргэж нягтлах шаардлагатай гэж ТББ-ууд үзлээ.

### Хүснэгт 1. Монгол Улсын дээд шүүхийн тайлбар ба анхаарах асуудал

Монгол Улсын дээд шүүхийн тайлбар	Анхаарах асуудал
<p>Хуульд заасан “тусгайлан” гэх нөхцөлд нийтийн ашиг сонирхлыг төлөөлөн ямар этгээд ямар хүрээнд нэхэмжлэл гаргах эрхтэй болохыг тусгайлан зааж баталгаажуулсан байхыг ойлгоно. Харин захиргааны хэргийн шүүхэд нэхэмжлэл гаргах хүрээнээс өөрөөр заагаагүй бол хуулийн 18 дугаар зүйлийн 18.3-т заасан “хүрээлэн буй орчин”, “хүүхдийн эрх”, “нийтийн эрүүл мэнд”, “нийтийн өмчийг хамгаалах” дөрвөн үндсэн хүрээнд хамаарах асуудлаар нэхэмжлэл гаргах эрхтэй гэж үзнэ.</p>	<p>Өмгөөлөгч, прокурорын нийтийн ашиг сонирхлыг төлөөлөн гаргах нэхэмжлэлийн хүрээг ЗХШХШТХ-ийн 18 дугаар зүйлийн 18.3-т заасан хүрээгээр хязгаарласан нь өрөөсгөл байна.</p> <p>Өмгөөллийн тухай хуульд зааснаар өмгөөлөгч нийтийн эрх, ашиг сонирхлыг хамгаалах зорилгоор өөрийн нэрийн өмнөөс,<sup>7</sup> харин Прокурорын тухай хуулийн дагуу прокурор нийтийн ашиг сонирхол зөрчигдсэн гэж үзвэл төрийн байгууллагын хүсэлт, эсхүл өөрийн санаачилгаар захиргааны болон иргэний хэрэг шүүхээр хянан шийдвэрлэх ажиллагаанд зохигчоор оролцох эрхтэй.</p> <p>Энэ тохиолдолд өмгөөлөгч, прокурор ямар хүрээнд нэхэмжлэл гаргахыг хуулиар тусгайлан тодорхойлоогүй байх тул УДШ-ийн тайлбарласанчлан ЗХШХШТХ-ийн 18.3-т заасан 4 үндсэн хүрээнд нэхэмжлэл гаргахаар ойлгогдож байна.</p> <p>Гэхдээ ЗХШХШТХ-ийн 18.3-т “Хуулиар тусгайлан эрх олгогдсоноос бусад нийтийн ашиг сонирхлыг төлөөлөх эрх бүхий этгээд нь хүрээлэн байгаа орчин, хүүхдийн эрх, нийтийн эрүүл мэнд, нийтийн өмчийг хамгаалах асуудлаар шүүхэд нэхэмжлэл гаргах эрхтэй гээд уг этгээд дараах шаардлагыг хангасан байна:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- 18.3.1-д “нэхэмжлэлийн шаардлага нь тухайн байгууллагын дүрмийн зорилгод нийцсэн байх”, - 18.3.2-т дүрмийн зорилгын дагуу сүүлийн гурваас доошгүй жил тогтвортой үйл ажиллагаа явуулсан байх” гэсэн шаардлагыг хуульчилсан байна. Өөрөөр хэлбэл, 18.3 болон 18.3.1, 18.3.2-т шаардлага нь харилцан хамааралтай бөгөөд бүхэлдээ зөвхөн ТББ байгууллагад хамааралтай буюу өмгөөлөгч, прокурор зэрэг хуулиар тусгайлан эрх олгогдсон этгээдэд хамаарахгүй байна.</li> </ul>

<sup>7</sup> Өмгөөллийн тухай хуулийн 29 дүгээр зүйлийн 29.3 дахь хэсэг, <https://legalinfo.mn/mn/detail?lawid=14859>



Монгол Улсын дээд шүүхийн тайлбар	Анхаарах асуудал
<p>ЗХШХШТХ-ийн 18 дугаар зүйлийн 18.3.1-д заасан “нэхэмжлэлийн шаардлага нь тухайн байгууллагын дүрмийн зорилгод нийцсэн байх”, 18 дугаар зүйлийн 18.3.2-т заасан “дүрмийн зорилгын дагуу сүүлийн гурваас доошгүй жил тогтвортой үйл ажиллагаа явуулсан байх” гэснийг дараах байдлаар ойлгож хэрэглэнэ:</p> <p>... Тухайн төрийн бус байгууллага нь гурваас дээш жил үйл ажиллагаа явуулж байгаа боловч нийтийн ашиг сонирхлыг төлөөлөн шүүхэд нэхэмжлэл гаргаж буй асуудлаар буюу тухайн чиглэлээр 3 жил тогтвортой үйл ажиллагаа явуулаагүй, эсхүл тухайн асуудлаар үйл ажиллагаа явуулахаар дүрмийн зорилго нь өөрчлөгдсөнөөс хойш 3 жил өнгөрөөгүй бол хуульд заасан шаардлага хангасан гэж үзэхгүй.</p> <p>Дүрэмд заасан зорилгын хүрээнд үйл ажиллагаа тогтвортой явуулсан гэдгийг шүүх тогтоохдоо хуульд заасан журмын дагуу татварын алба, улсын бүртгэлийн байгууллагад гаргасан өгсөн, хүргүүлсэн тайланг үндэслэнэ.</p>	<p>Тайлбар гарснаас хойш татварын болон улсын бүртгэлийн байгууллагад тайлан гаргах шаардлагатай холбоотой дараах асуудлууд шүүхийн практикт гарч байна.</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Анхан шатны зарим шүүх татварын тайланг улирлаар гаргасан байхыг шаардсан,</li> <li>- ТББ-уудаас ашгийн бус байгууллагын хувьд гаргаж ирсэн цалин хөлс, тэдгээртэй адилтгах орлогын албан татварын тайлангаас гадна аж ахуйн нэгжийн орлогын албан татварын тайлан гаргасан байхыг шаардсан,</li> <li>- Тухайн жилд орлого олоогүй буюу “Х” тайлан гаргасныг үйл ажиллагаа явуулаагүй гэж үзсэн,</li> <li>- Татварын системд аж ахуйн нэгж гэсэн ангиллаар бүртгүүлсэн байхыг шаардсан,</li> <li>- Тухайн шатны төрийн сангийн хэлтэст санхүүгийн тайлан гаргасан байхыг шаардсан.</li> </ul> <p>Дээрх шаардлагууд нь хууль болон УДШ-ийн тайлбарт ч заагаагүй шаардлага болох нь анхаарал татаж байна.</p> <p>Нийтийн ашиг сонирхлыг хамгаалах чиглэлээр мэргэшин ажиллаж байгаа ТББ-уудын нэхэмжлэх эрхийг шүүхээс үнэлсэн байдлыг харахад тухайн байгууллагыг нэхэмжлэл гаргах эрхтэйг тогтоосон шүүхийн шийдвэр гарснаас хойш 3 жилийн хугацаа өнгөрөөгүй байхад нэхэмжлэл гаргах болгонд нь дахин шалган тогтоох, тэгэхдээ нэг чиглэлээр, өөр өөр шүүхэд гаргасан нэхэмжлэлд харилцан адилгүй дүгнэлт өгсөн тохиолдол цөөнгүй гарчээ.</p> <p>Дүрмийн зорилгыг хуулийн этгээдийн улсын бүртгэлийн гэрчилгээнд бичигдсэн үйл ажиллагааны чиглэлтэй холбож тайлбарласан тохиолдол мөн гарчээ. Энэ нь хуульд заагаагүй шаардлага тавьж буй хэрэг төдийгүй улсын бүртгэлийн гэрчилгээнд тусгагдсан үйл ажиллагааны чиглэл нь тухайн байгууллагын дүрмийн зорилгыг тодорхойлохгүй юм.</p>

Ийнхүү ТББ-ыг аж ахуйн нэгжийн орлогын албан татварын тайлан гаргахыг шаардаж, тайланг гаргаагүй эсхүл “Х тайлан” гаргасан нь нэхэмжлэлийг хүлээн авахаас татгалзах үндэслэл болж байгаа нь хууль зүйн хувьд эргэлзээтэй байна. Учир нь 2020 оны 1 дүгээр сарын 1-ний өдрөөс эхлэн хэрэгжиж эхэлсэн Аж ахуйн нэгжийн орлогын албан татварын тухай хуулийн 3 дугаар зүйлд “ашгийн бус байгууллага нь бараа, ажил, үйлчилгээ борлуулж орлого олсон тохиолдолд энэ хуульд заасан татвар төлөгч” гэж үзнэ хэмээн заасан байдаг. Хуулийн энэ зохицуулалтыг татварын байгууллага гуйвуулан хэрэглэж, бараа, ажил үйлчилгээ борлуулж орлого олоогүй буюу аж ахуйн үйл ажиллагааны орлого олоогүй

байгууллагуудыг хүртэл энэ хуулийн дагуу тайлан гаргахыг хавтгайруулан шаардах болов. Иймд шүүхээс ашгийн төлөө байгууллагад тавигдах шаардлагыг ТББ-д хамааруулан нэхэмжлэх эрхийг нь хязгаарлаж байгаа явдлыг эргэн харж залруулах шаардлагатай байна.

Нөгөө талаар ТББ хуульд заасан тайлан, мэдээлэл гаргах үүргээ хэрэгжүүлээгүй тохиолдолд Зөрчлийн тухай хуульд заасан хариуцлага хүлээх<sup>8</sup> бөгөөд харин захиргааны хэргийн шүүхэд нийтийн ашиг сонирхлыг төлөөлөн нэхэмжлэл гаргах эрхийг нь ийнхүү хязгаарлах нь хуулийн хариуцлагыг давхардуулан оногдуулсан явдал болох юм.

<sup>8</sup> Төрийн бус байгууллагын тухай хуулийн 11.7 дугаар зүйлийн 3 дахь хэсэг.

Тэрчлэн УДШ-ийн тогтоол гарснаас хойш шийдвэрлэгдсэн хэргүүдийг харахад ЗХШХШтХ-ийн 18.3-ыг хэрэглэсэн шүүхийн практикт төрийн бус байгууллагын дүрмийг субьектив байдлаар тайлбарласан дүгнэлт хийх буюу Захиргааны хэрэг шүүхэд хянан шийдвэрлэх тухай хуулийн 18 дугаар зүйлийн 18.3-т заасан 4 чиглэлийн зөвхөн аль нэг асуудлыг тусгасан байхыг шаардах, орон нутагт бүртгэлтэй бол зөвхөн тухайн орон нутагт холбоотой асуудлаар ажиллана гэж үзэх асуудал гарсан хэвээр байна.

Нийтийн эрх ашгийн өмгөөлөл өргөжин

хөгжихийн хэрээр “нийтийн ашиг сонирхлыг хамгаалах” үндсэн зорилготой, энэ чиглэлээр дагнан ажиллах хуульчдын үүсгэл санаачилга бүхий “Хил хязгааргүй хуульчид”, “Амьд хууль”, “Онч шийдэл” гэх мэт ТББ-ууд бий болж байна. Харин УДШ-ийн тайлбарт “дүрмийн зорилго нь 18.3-т заасан аль нэг чиглэл байна хэмээн зааснаас “нийтийн ашиг сонирхлыг хамгаалах” зорилго бүхий, хууль зүйн хувьд 18.3-т заасан аль ч асуудлаар ажиллах боломжтой төрийн бус байгууллагууд дүрэмдээ өөрчлөлт оруулж, дахин гурван жил хүлээх шаардлага үүсээд байна.

## САНАЛ ЗӨВЛӨМЖ

### УДШ-ийн тайлбартай холбоотой:

- ЗХШХШтХ-ийн 18 дугаар зүйлийн 18.3-т заасан цар хүрээг өмгөөлөгч, прокурорын нийтийн ашиг сонирхлыг төлөөлөн хамгаалах нэхэмжлэлд хамаатуулсныг залруулах,
- Сүүлийн гурван жилийн хугацаанд тогтвортой үйл ажиллагаа явуулсан эсэхийг зөвхөн татварын болон үйл ажиллагааны тайланг үндэслэн тогтоох нь зөв эсэхийг эргэн харах,
- Тухайн жилд нийтийн ашиг сонирхлыг хамгаалах чиглэлээр захиргааны хэрэг хянан шийдвэрлэх ажиллагаанд оролцсон, нэхэмжлэл гаргах эрхийн талаар шүүхийн шийдвэр гарснаас хойш гурван жилийн хугацаа өнгөрөөгүй, хэвлэн нийтлэлийн бүтээгдэхүүн, тухайн байгууллагын цахим болон нийгмийн сүлжээ дэх мэдээлэл зэрэг нийтэд илэрхий үйл баримтыг нэхэмжлэл гаргах эрхийг тогтооход харгалзан үзэх,
- Татварын байгууллагад тайлан гаргасан эсэхийг үнэлэхэд яг ямар тайланг, ямар хугацаанд гаргах, тухайн жилд ямар нэг орлого олоогүйг үйл ажиллагаа явуулаагүй гэж үзэх эсэх асуудлуудыг тодорхой болгох.

### Эрх зүйн орчныг цаашид боловсронгуй болгох чиглэлээр:

- Нийтийн ашиг сонирхлыг нэхэмжлэн хамгаалах эрхийг өргөжүүлэн нийтийн ашиг сонирхлын зөрчлийг нотолж чадсан тохиолдолд аливаа сонирхсон этгээд нэхэмжлэл гаргах эрхийг бий болгох. Өөрөөр хэлбэл, хэн нэхэмжлэл гаргаж байгаад илүү анхаарах бус, нийтийн ашиг сонирхлыг

хамгаалж, зөрчлийг арилгах явдлыг нэн тэргүүнд тавьдаг олон улсын чиг хандлагыг Монгол Улсад нэвтрүүлэх.

- 2015 онд батлагдсан Захиргааны хэрэг шүүхэд хянан шийдвэрлэх тухай хуулийн шинэчилсэн найруулгын төслийн Үзэл баримтлал, хуулийн төслийг хэлэлцсэн УИХ-ын чуулганы болон байнгын хорооны хуралдааны хэлэлцүүлгийн тэмдэглэлээс харахад нийтийн ашиг сонирхлыг төлөөлөн нэхэмжлэх боломжийг нээх нь зүйтэй боловч шүүхийн ачаалал нэмэгдэх, нийтийн ашиг сонирхлыг хамгаалах нэрийн дор улс төржсөн болон ямар нэг явцуу ашиг сонирхлыг төлөөх нэхэмжлэл олон гарч, шүүхийн ачааллыг нэмэгдүүлэх эрсдэлтэй тул үе шаттайгаар нээх нь зүйтэй гэж үзжээ. Иймд нийтийн ашиг сонирхлыг төлөөлөн гаргах нэхэмжлэлийг зөвхөн тодорхой чиглэлээр хязгаарлаж, нэхэмжлэл гаргаж буй этгээдэд тодорхой шаардлага тавихаар хуульчилсан байна. Хууль батлагдсанаас хойших хугацаанд захиргааны хэргийн шүүх нийтийн ашиг сонирхолд хамаарах нийт 159 нэхэмжлэл буюу жилд дунджаар 20 нэхэмжлэл хүлээн авсан нь шүүхийн ачааллыг нэмэгдүүлэх хэмжээнд очоогүйг харуулж байна. Тэрчлэн нийтийн ашиг сонирхлыг улс төрийн зорилгоор гуйвуулан ашигласан, бизнесийн болон хувийн, эсхүл тодорхой бүлгийн явцуу ашиг сонирхлын тулд нэхэмжлэл гаргасан гэх тохиолдол, түүнийг нотлох баримт судалгаа байхгүй

- байна. Үүнээс харахад хууль батлах үед болгоомжлол төрүүлж байсан эрсдэл бодитой эсэх нь эргэлзээтэй ажээ. Иймд цаашид нийтийн ашиг сонирхлыг шүүхэд төлөөлөн хамгаалах боломж, нэхэмжлэл гаргах эрхтэй этгээдийг өргөжүүлэх нь зүйтэй.
- “ЗХШХШТХ-ын 106 дугаар зүйлийн 106.3.10-д “шүүхээс гарах бүх төрлийн шийдвэрийг багтаасан нэмэлт оруулах.
  - Нийгмийн салбар бүрд нийтийн ашиг сонирхолорших бөгөөд хуулиар хамгаалагдах учиртай. Ийм ч учраас Монгол Улсын нийт 18 хуульд нийтийн ашиг сонирхлыг нэрлэн тодорхойлж, хамгаалсан байдаг. Иймд нийтийн ашиг сонирхлыг хүрээлэн буй орчин, хүүхдийн эрх, нийтийн өмч, нийтийн эрүүл мэнд гэсэн дөрвөн асуудлаар хязгаарласныг эргэн харж өргөн хүрээнд хамгаалах боломжийг нээх нь зүйтэй. Бусад улс орны туршлагаас харахад хэрэглэгчийн эрх ашиг, хөгжлийн бэрхшээлтэй иргэдийн эрх, ил тод байдал, иргэдийн мэдэх эрхийг хангах, хөдөлмөрлөх, үзэл бодлоо илэрхийлэх, тайван замаар жагсаал цуглаан хийх, ялгаварлан гадуурхалтаас ангид байх эрх, түүх, соёлын дурсгал, үнэт зүйлсийг хамгаалах, нийгмийн суурь үйлчилгээний чанар, хүртээмжийг сайжруулах, төрийн худалдан авах ажиллагаа болон нийтийн албаны томилгоо зэрэг авлига, ашиг сонирхлын эрсдэл өндөртэй асуудлаар хууль тогтоомжийн хэрэгжилтийг хангуулах, авлига, ашиг сонирхлын зөрчлийг арилгуулах нэхэмжлэлийг нийтийн ашиг сонирхолд хамааралтай гэж үздэг байна.
  - Захиргааны хэрэг шүүхэд хянан шийдвэрлэх тухай хуульд нийтийн ашиг сонирхлын нэхэмжлэлийг хянан шийдвэрлэх тусгай журмыг хуульчлах.
  - Нийтийн ашиг сонирхлыг төлөөлөн нэхэмжлэл гаргасан этгээдэд тавих хязгаарлалтыг арилгаж, хэн нэхэмжлэл гаргасан, тэр нь ямар шаардлага хангасан эсэхэд анхаарал хандуулахаас илүүтэй төрийн байгууллага албан тушаалтны шийдвэр үйл ажиллагаа нь нийтийн ашиг сонирхлыг зөрчсөн, зөрчиж болзошгүй эсэхийг энэ төрлийн нэхэмжлэлд тавих үндсэн шалгуур болгон хуульчлах.
  - Шүүхийн статистик мэдээлэл гаргах шалгуурыг нарийвчлан нийтийн ашиг сонирхолд холбогдох нэхэмжлэл, хэрэг хянан шийдвэрлэх ажиллагааны явц, үр дүнг бүрэн харуулах статистик мэдээлэл гаргадаг болох.
  - ИТХ орон нутгийн иргэдийн нийтлэг ашиг сонирхлыг хамгаалах нэхэмжлэл гаргах боломжийг нээх.
  - Нийтийн ашиг сонирхлыг хамгаалах нэхэмжлэлд хөөн хэлэлцэх хугацаа хамаарахгүй байх. Учир нь субъектив эрхийн маргаан биш учраас захиргааны байгууллага албан тушаалтан гаргасан шийдвэрийнхээ талаар нийтийн ашиг сонирхлыг төлөөлөн нэхэмжлэл гаргаж буй этгээдэд мэдэгдэх үүрэггүй тул тухайн шийдвэрийн талаар шуурхай мэдэх болон олж мэдсэн цаг хугацааг тоолох боломжгүй.
  - Нийтийн ашиг сонирхлын нэхэмжлэлийг хүлээн авах, хянан шийдвэрлэхэд нийтийн ашиг сонирхол зөрчигдсөн болон зөрчигдөж болзошгүй байдлыг заавал шалган тогтоох. Энэхүү нөхцөл хангагдсан үед нийтийн ашиг сонирхолд халдсан захиргааны шийдвэр үйл ажиллагааг нэхэмжлэлийн шаардлагаар хязгаарлалгүйгээр шийдвэрлэх замаар нийтийн ашиг сонирхлыг хамгаалах.
  - Тодорхой бүлгийн ашиг сонирхлыг төлөөлөн хамгаалах нэхэмжлэлийг нийтийн ашиг сонирхлыг төлөөлөн хамгаалах нэхэмжлэлээс ялгамжтайгаар авч үзэх.
  - Нийтийн ашиг сонирхлыг нэн даруй хамгаалах шаардлагатай бол хуульд заасан хугацаа баримтлахгүй байж болох зохицуулалт бий болгох.
  - Нийтийн ашиг сонирхлыг төлөөлөн гаргасан нэхэмжлэлийг бүрэлдэхүүнтэйгээр хянан шийдвэрлэх.
  - Монгол Улсад нийтийн ашиг сонирхлыг нэхэмжлэн хамгаалах боломж зөвхөн захиргааны хэргийн шүүхэд нээгдээд байгаа билээ. Иймд НҮБ-ын Бизнес ба хүний эрхийн зарчмыг хэрэгжүүлж, бизнесийн үйл ажиллагаанаас үүдэлтэй хүний үндсэн эрх, нийтийн ашиг сонирхлыг иргэний шүүхэд төлөөлөн нэхэмжлэх эрх зүйн орчныг бүрдүүлэх.