



ШҮҮХИЙН СУРГАЛТ, СУДАЛГАА,
МЭДЭЭЛЛИЙН АКАДЕМИ

ЗАХИРГААНЫ ЭРХ ЗҮЙН СИСТЕМЧЛЭЛ, ХЭРЭГЛЭЭ: ХАРИЛЦАН ХАМААРАЛ

ЭМХЭТГЭЛ

Улаанбаатар хот

2024 он



**"ЗАХИРГААНЫ ЭРХ ЗҮЙН СИСТЕМЧЛЭЛ, ХЭРЭГЛЭЭ: ХАРИЛЦАН ХАМААРАЛ" СЭДЭВТ
ОЛОН УЛСЫН ЭРДЭМ ШИНЖИЛГЭЭНИЙ ХУРЛЫН ЭМХЭТГЭЛ**

Монгол Улсад Захиргааны хэргийн шүүх байгуулагдсаны 20 жилийн ойд зориулав.

Хянасан:	П.Соёл-Эрдэнэ, Улсын дээд шүүхийн шүүгч Б.Дөлгөөн, Шүүхийн академийн Судалгааны төвийн дарга
Эмхэтгэсэн:	М.Ананд, Шүүхийн академийн судлаач
Монгол хэл рүү орчуулсан:	Б.Дөлгөөн, Шүүхийн академийн Судалгааны төвийн дарга С.Цэрэндолгор, Шүүхийн академийн Захиргааны эрх зүйн секторын эрхлэгч /2024.09 сар хүртэл/ Н.Хулан, Шүүхийн академийн Захиргааны эрх зүйн секторын эрхлэгч О.Тэнхлүүн, Шүүхийн академийн судлаач Р.Ануурад, Шүүхийн академийн судлаач Б.Мөнгөншагай, Шүүхийн академийн судлаач

АГУУЛГА

ӨМНӨХ ҮГ	5
Д.Ганзориг, УДШ-ийн Ерөнхий шүүгч	
УДИРТГАЛ	8
Др. Ц.Цогт, УДШ-ийн Захиргааны хэргийн танхимын шүүгч	
<hr/>	
ҮНДСЭН ХЭСЭГ.....	21
<hr/>	
МЭНДЧИЛГЭЭ	22
Проф. Др. Ц.Сарантуяа, Монгол Улсын гавьяат хуульч	
МЭНДЧИЛГЭЭ	27
Проф. Др. Юрген Харбих, Монгол дахь төслийн мэргэжилтэн, Баварийн захиргааны сургуулийн удирдах зөвлөлийн дарга асан	
<hr/>	
ҮНДСЭН ИЛТГЭЛ	29
<hr/>	
ЗАХИРГААНЫ ХЭРГИЙН ШҮҮХ 20 ЖИЛ: ЗАХИРГААНЫ ХЭРГИЙН ШҮҮХИЙН ХӨГЖИЛ, ТӨЛӨВШИЛ – АЛСЫН ХАРАА	30
Д.Мөнхтуяа, УДШ-ийн Захиргааны хэргийн танхимын тэргүүн	
<hr/>	
I. ОНОЛЫН АСУУДАЛ: ЗАХИРГААНЫ ЭРХ ЗҮЙН СИСТЕМЧЛЭЛИЙН ОНОЛ, ӨНӨӨГИЙН БАЙДАЛ, ХАНДЛАГА БОЛОН ОЛОН УЛСЫН ТУРШЛАГА	47
<hr/>	
ЗАХИРГААНЫ ЭРХ ЗҮЙН ТУСГАЙ АНГИЙН СИСТЕМЧЛЭЛИЙН ОНОЛЫН АСУУДАЛ	48
Проф. Др. П.Одгэрэл, Монголын Хуульчдын холбооны Ерөнхийлөгч	
ЗАХИРГААНЫ ЭРХ ЗҮЙН КОДИФИКАЦИ: МОНГОЛ БОЛОН БУСАД ОРНЫ ТУРШЛАГА	63
Проф. Др. Райнер Гроте, Макс Планкийн харьцуулсан нийтийн эрх зүй, олон улсын эрх зүйн хүрээлэнгийн ахлах судлаач	
ЗАХИРГААНЫ ЭРХ ЗҮЙГ ЖИШГИЙН ЭРХ ЗҮЙ БОЛОН ЭХ ГАЗРЫН ЭРХ ЗҮЙН ӨНЦГӨӨС АВЧ ҮЗЭХ НЬ: ХАРЬЦУУЛСАН ДҮН ШИНЖИЛГЭЭ.....	80
Проф. Др. Пол Дейли, Оттавагийн их сургуулийн Захиргааны эрх зүй, засаглалын тэнхимийн эрхлэгч	
<hr/>	
II. ХУУЛЬ ТОГТООХ ЭРХ МЭДЛИЙН ХҮРЭЭНД: ЗАХИРГААНЫ ЭРХ ЗҮЙН ХУУЛЬ ТОГТООМЖИЙН КОДИФИКАЦИ, ХУУЛЬ ТОГТООГЧИЙН ҮҮРЭГ	99
<hr/>	
ЗАХИРГААНЫ ШИЙДВЭР ГАРГАХ АЖИЛЛАГААН ДАХЬ ХУУЛЬ ТОГТООМЖИЙН УЯЛДАА, ТҮҮНИЙГ СИСТЕМЧЛЭХ ОНОЛЫН АСУУДАЛ	100
Др. Б.Дөлгөөн, Шүүхийн сургалт, судалгаа, мэдээллийн академийн Судалгааны төвийн дарга	

ШҮҮХИЙН ПРЕЦЕДЕНТ, ОНОЛ БОЛОН ХУУЛЬ ТОГТООМЖИД ҮНДЭСЛЭН ЗАХИРГААНЫ ХЭРЭГ ХЯНАН ШИЙДВЭРЛЭХ АЖИЛЛАГААГ БОЛОВСРОНГУЙ БОЛГОХ НЬ: ЯПОН УЛСЫН ЗАХИРГААНЫ ХЭРЭГ ШҮҮХЭД ХЯНАН ШИЙДВЭРЛЭХ ТУХАЙ ХУУЛЬ БОЛОН НУТГИЙН ӨӨРӨӨ УДИРДАХ БАЙГУУЛЛАГЫН ТУХАЙ ХУУЛЬД ОРУУЛСАН НЭМЭЛТ, ӨӨРЧЛӨЛТИЙН ЖИШЭЭН ДЭЭР134

Проф. Такахаши Акио, Осакагийн их сургуулийн хүндэт профессор,
Отемон Гакуин их сургуулийн Хууль зүйн факультетын профессор

ШҮҮХИЙН ХЯНАЛТЫН ХЭТИЙН ТӨЛӨВ (ЗАХИРГААНЫ ЭРХ ЗҮЙН ХҮРЭЭНД)..... 152

Ферхат Экер, Турк Улсын Шүүхийн академийн Стратегийн хөгжлийн тэнхимийн захиргааны шүүгч

III. ГҮЙЦЭТГЭХ ЭРХ МЭДЛИЙН ХҮРЭЭНД: ЗАХИРГААНЫ ҮЙЛ АЖИЛЛАГАА, ТҮҮНИЙГ ХЭРЭГЖҮҮЛЭХ ЯВЦ ДАХЬ ЗАХИРГААНЫ ЭРХ ЗҮЙН ХУУЛЬ ТОГТООМЖИЙН СИСТЕМЧЛЭЛ, ТУЛГАРЧ БУЙ АСУУДАЛ 176

ЗАХИРГААНЫ ШИЙДВЭР ГАРГАХ АЖИЛЛАГАА: ХУУЛИЙН ХЭРЭГЖИЛТИЙН НӨХЦӨЛ БАЙДАЛ, АСУУДАЛ БА ШИЙДЛИЙГ ЭРГЭЦҮҮЛЭХҮЙ.....178

Дэд Проф. Др. Д.Сүнжид, Хүний эрхийн Үндэсний Комиссын дарга

ЗАХИРГААНЫ ЕРӨНХИЙ ХУУЛЬ СОЛОНГОС УЛСАД БАТЛАГДСАН НЬ, ТУС ХУУЛИЙН ПРАКТИКТ ҮЗҮҮЛЭХ НӨЛӨӨ.....202

Проф. Юн-Санг Ри, Сөүлийн үндэсний их сургуулийн Хуулийн сургуулийн профессор

IV. ШҮҮХ ЭРХ МЭДЛИЙН ХҮРЭЭНД: ЗАХИРГААНЫ ХЭРЭГ МАРГААН ХЯНАН ШИЙДВЭРЛЭХ ЯВЦ ДАХЬ ЗАХИРГААНЫ ЭРХ ЗҮЙН ХУУЛЬ ТОГТООМЖИЙН СИСТЕМЧЛЭЛИЙН ХЭРЭГЛЭЭ 235

ХУУЛЬ ХЭРЭГЛЭЭН ДЭХ СОРИЛТ: МОНГОЛ УЛС ДАХЬ ЗАХИРГААНЫ ХЭРГИЙН ШҮҮХЭЭС НУУГДМАЛ (БИЧИГДЭЭГҮЙ) ЭРХ ЗҮЙН ЗАРЧМЫГ ХЭРХЭН ТАЙЛБАРЛАЖ ХЭРЭГЛЭДЭГ ВЭ? 236

М.Батсуурь, УДШ-ийн Захиргааны хэргийн танхимын шүүгч,

А.Бодьбилэг, УДШ-ийн Хэргийн хөдөлгөөн, мэдээлэл, судалгааны хэлтсийн шүүгчийн судлаач туслах-ахлах мэргэжилтэн

ЗАХИРГААНЫ ҮЙЛ АЖИЛЛАГААНЫ ХЯНАЛТЫГ ХУРДАСГАХ АРГА ЗАМУУД.....265

Мехтилд Клайн, ХБНГУ-ын Бавари муж улсын Захиргааны хэргийн шүүхийн Дэд ерөнхий шүүгч

ЯАГААД БИШ ХАРИН ЯАЖ: СИНГАПУРЫН ЗАХИРГААНЫ ЭРХ ЗҮЙ ДЭХ ШҮҮХЭЭС МАГАДЛАН ШИЙДВЭРЛЭХ АЖИЛЛАГААНД ХУУЛИЙН ДЭЭД ХҮЧИН ЧАДЛЫГ ХЭРЭГЛЭХ НЬ 274

Проф. Южин Тан, Сингапурын менежментийн их сургуулийн профессор

ХУРЛЫН ХӨТӨЛБӨР.....305

ХУРЛЫН ҮЗЭЛ БАРИМТЛАЛ308

ӨМНӨХ ҮГ

Монгол Улсын Үндсэн хуулийн Дөчин наймдугаар зүйлийн 1 дэх хэсэгт "Шүүхийн үндсэн тогтолцоо Улсын дээд шүүх, аймаг, нийслэлийн шүүх, сум буюу сум дундын, дүүргийн шүүхээс бүрдэх бөгөөд шүүхийг тойргийн зарчмаар байгуулж болно. Шүүхийг эрүү, иргэн, захиргааны зэрэг шүүн таслах ажлын төрлөөр дагнан байгуулж болно. Дагнасан шүүхийн үйл ажиллагаа, шийдвэр нь Улсын дээд шүүхийн хяналтаас гадуур байж үл болно" гэж зааснаар Захиргааны хэргийн шүүх байгуулагдах эрх зүйн үндсийг бүрдүүлжээ.

Улмаар Монгол Улсын Их Хурлаас 2002 оны 12 дугаар сарын 26-ны өдөр Захиргааны хэрэг хянан шийдвэрлэх хууль болон Захиргааны хэргийн шүүх байгуулах тухай хуулийг баталж, 2004 оны 06 дугаар сарын 01-ний өдрөөс эхлэн дагаж мөрдсөн бөгөөд тус оны 06 дугаар сарын 04-ний өдрөөс Захиргааны хэргийн анхан шатны дагнасан шүүхүүд үйл ажиллагаагаа эхэлж байсан түүхтэй.

Дэлхийн улс орнууд үндсэн хуульт ёс, эрх зүйт төрийг цогцлоон бүтээж, хүний эрхийг хамгаалахын тулд төрийн эрх мэдлийг хууль тогтоох, гүйцэтгэх, шүүх эрх мэдэлд хуваарилж, харилцан хяналт, тэнцвэртэй байлгах хууль, эрх зүйн орчныг бүрдүүлсээр иржээ. Соён гэгээрүүлэгч Шарль Луй Монтескье "шүүх эрх мэдлийг хууль тогтоогчтой нэгтгэвээс шүүгч хууль тогтоодог болж харьяат иргэдийн амь нас, эрх мэдэл нь дур зоргоор авирлагчийн гарт орох болно. Шүүх эрх мэдлийг гүйцэтгэх эрх мэдэлтэй нэгтгэвэл шүүгч хүчирхийлэн дарангуйлж эхлэх магад, тиймээс төрийн эрх мэдлийг хуваарилж засаглалын тэнцвэрт байдлыг тогтоох нь үндсэн хуульт ёсны шинж юм" гэж хэлсэнчлэн захиргааны хэргийн шүүх байгуулагдсанаар гүйцэтгэх эрх мэдлийг хараат бус, бие даасан институт хянаж, төрийн эрх мэдэл хуваарилалтын тэнцвэрт байдлын зарчим хангагдах нөхцөл бүрдсэн юм.

Социалист нийгмийн үед гүйцэтгэх эрх мэдлийн хууль бус шийдвэрийг шүүхийн журмаар бус дээд шатны захиргааны байгууллага "дотоод"-доо шийдвэрлэх нь зүйтэй гэх хандлага давамгайлж байжээ. Монгол Улсад 1992 онд ардчилсан Үндсэн

хууль батлагдсан хэдий ч иргэн, хуулийн этгээд захиргааны байгууллага, албан тушаалтны эсрэг шүүхэд нэхэмжлэл гаргаж болох тухай нэгдсэн ойлголт байгаагүй ба зөвхөн хуульд заасан тодорхой төрлийн маргаан, нийтийн эрх зүйн субьектэд холбогдох маргааныг Иргэний хэрэг шүүхэд хянан шийдвэрлэх тухай хуулийн дагуу шийдвэрлэдэг байсны дээр гомдол гаргасан иргэн өөрөө захиргааны байгууллагын бурууг нотлох үүрэг хүлээдэг байсан.

Харин 2004 онд Захиргааны хэргийн шүүх байгуулагдсанаар захиргааны байгууллага, албан тушаалтны дур зоргыг хязгаарлах, тэдний хууль бус үйлдэл, эс үйлдэхүйн улмаас иргэн, хуулийн этгээдийн зөрчигдсөн хууль ёсны эрх, ашиг сонирхлыг хамгаалах, хөндөгдсөн эрхийг сэргээх, нөхөн эдлүүлэх нөхцөл бүрдсэн юм. Түүнчлэн хэрэг хянан шийдвэрлэх ажиллагаанд шүүх нотлох зарчим хэрэгжиж, захиргаа болон иргэн, хуулийн этгээдийн оролцоог тэгшитгэж, мэтгэлцэх зарчмаар хангаж өгснөөр иргэн, хуулийн этгээдийн эрх, ашгийг хамгаалах баталгаа болж шүүх эрх мэдлээс гүйцэтгэх эрх мэдэлд хяналт тавих үндсийг бэхжүүлсэн юм.

2024 онд Захиргааны хэргийн шүүхийн 20 жилийн ой тохиолдож байгаатай холбогдуулан Улсын дээд шүүхийн Захиргааны хэргийн танхимаас Захиргааны хэргийн шүүхийн үйл ажиллагааг олон нийтэд таниулах, шүүхэд итгэх олон нийтийн итгэлийг нэмэгдүүлэх, шүүхийн үйл ажиллагааны нээлттэй, ил тод байдлыг дээшлүүлэх, захиргааны хэрэг шүүхэд хянан шийдвэрлэх ажиллагааг боловсронгуй болгох, хэрэг маргааны төрлөөр хууль тогтоомжийг боловсронгуй болгох чиглэлээр олон үйл ажиллагааг төлөвлөж, үе шаттайгаар хэрэгжүүлсэн байна.

Дээрх үйл ажиллагааны хүрээнд "Захиргааны эрх зүйн системчлэл, хэрэглээ: Харилцан хамаарал" сэдэвт олон улсын эрдэм шинжилгээний хурал 2024 оны 06 дугаар сард Улаанбаатар хотноо зохион байгуулагдсан бөгөөд Монгол, Япон, ХБНГУ, БНСУ, Канад, Сингапур, Турк улсын захиргааны эрх зүйгээр дагнан судалгаа хийдэг эрдэмтэн, шүүгч нар онолын болон практик асуудлаар илтгэлүүд хэлэлцүүлж туршлага солилцлоо. Тус олон улсын эрдэм шинжилгээний хурлаар өнөөгийн захиргааны эрх зүйн системчлэлийг тодорхойлох, ойлгоход нэн шаардлагатай асуудлаар нийт 12 илтгэлийг хэлэлцүүлсэн бөгөөд энэхүү эмхэтгэлээр тус илтгэлүүдийг та бүхэнд хүргэж байна. Энэхүү эрдэм шинжилгээний хуралд илтгэлээ хэлэлцүүлж санал солилцсон хүндэт илтгэгчид болон захиргааны эрх зүйн салбарыг

хөгжүүлэхэд үнэтэй хувь нэмрээ оруулж буй салбарын нийт эрдэмтэн судлаачдад цаашдын их үйлсэд нь өндөр амжилтыг хүсэн ерөөж, Монгол Улсад Захиргааны хэргийн шүүх үүсэн байгуулагдсаны 20 жилийн ойн баярын мэндийг дэвшүүлье.

Хүндэтгэсэн,
Улсын дээд шүүхийн
Ерөнхий шүүгч Д.ГАНЗОРИГ

УДИРТГАЛ

Эрдэм шинжилгээний хурлын сэдэв, илтгэлүүдийн уялдаа, агуулгын товч танилцуулга

Улсын дээд шүүхийн Захиргааны хэргийн танхим Монгол Улсад захиргааны хэргийн дагнасан шүүх байгуулагдан ажиллаж эхэлсний 20 жилийн ойд зориулан эрдэм шинжилгээний хурлыг - Захиргааны эрх зүйн Системчлэл ба түүний Хэрэглээ: Харилцан хамаарал – сэдвийн хүрээнд зохион байгуулсан.

Монгол Улсын хувьд үндэсний захиргааны эрх зүйн хөгжил Б.Чимид багшийн "Цагаан ном"-ын үеэс (1973 оноос эхлэн) яригдах боловч, орчин цагийн Захиргааны эрх зүй нь 2002 оны Захиргааны хэргийн шүүх байгуулах хууль, Захиргааны хэрэг хянан шийдвэрлэх хуулиас эх авч, 2004 оноос захиргааны хэргийн шүүхийн практиктаа суурилан хөгжиж ирсэн гэж дүгнэвэл "алд дэлэм алдсан" хэрэг болохгүй байх. Захиргааны ерөнхий хууль батлагдаж хэрэгжиж эхэлснээр Монгол Улсын Захиргааны эрх зүйн тогтолцоо, системчлэлийн хувьд (дор хаяж хэлбэрийн хувьд) бүрэн болж, материаллаг эрх зүйн судлагдахууныг бүрдүүлэн бий болгож байгаагаараа онцгой чухал бөгөөд цаашид захиргааны эрх зүйн тусгай ангийн болон процессын эрх зүйн хөгжилд эергээр нөлөөлөх нь дамжиггүй.

Захиргааны эрх зүйн кодификаци [codification of administrative law] нь голчлон Парламентын ажлын үр дүн байх нь нийтлэг. "Сайтар цэгцэлсэн захиргааны эрх зүйн" ач холбогдлыг улс орнууд нилээд эртнээс үнэлж ирсэн бөгөөд кодификацыг хууль тогтоогчийн ажил үүрэгт хамааруулах нь захиргааны эрх зүйг хийсвэрлэх аргаар бүрдүүлэх хандлага гэж үзэх нь бий. Үнэхээр ч шүүхээр шийдвэрлэгдсэн хэргийн судалгаагүйгээр, бодит фактад хэрэглэгдэж, шалгагдаагүй хэм хэмжээний кодификацид дутагдал байх нь гарцаагүй. Кодификаци [хууль тогтоогчид суурилсан] нь захиргааны эрх зүйн хэм хэмжээг зүгээр л механикаар нэгтгэн кодлох биш суурь онол, хэрэглээ, эрх зүйн [шүүх] хяналтын шалгуурыг сайтар харгалзан, нийцлийг ханган, эдгээрийн эгэх холбооны үр дүнд бий болж буй хууль, түүний нэгдмэл хэрэглээ юм.

Кодификацын цар хүрээ ямар байна вэ, хэний оролцоо, ямар хэмжээнд байна вэ гэдгийг тодорхойлох хэрэгцээ шаардлага байна. Эрдэм шинжилгээний хурлын сэдэв, агуулгын зохион байгуулалт нь энэ асуултад хариу эрэхэд чиглэсэн. Харин энэ Удиртгал хэсгээр уг хурлын ерөнхий сэдэв, хэсгүүдийн агуулга, тэдгээрийн уялдаа болон илтгэлүүдийн талаар урьдчилан товч танилцуулах нь уншигч танаа тустай болов уу. Удиртгал, дүгнэлтгүйгээр илтгэлүүдийг эмхэтгэх нь туулсан 20 жилийн явц, үр дүнг хэлэлцэж, ирээдүйн 20 жилийн хөгжлийг билэгшээн онилсонбидний зорилгыг бүрэн таниулж чадахгүй гэж бодсон учир ийнхүү нурших болов. Бидний хувьд, хэлэлцүүлэх илтгэлүүдийг өөр хоорондоо уялдаатай дөрвөн бүлэгт хуваан нэгэн зорилгод тоймлон чиглүүлэх замаар өнгөрсөн хоёр арваны хугацаанд захиргааны хэргийн шүүхийн шийдвэр, үйл ажиллагааны үр дүнд Монгол Улсад хүний эрх хамгаалагдах, төрийн байгууллагын шийдвэрт хууль дээдлэх ёс хэрэгжих Үндсэн хуулийн зарчмуудын хэрэгжилт, тулгамдал, шийдэлд дүгнэлт гаргахаар зорьсон юм.

Юуны түрүүнд Захиргааны хэргийн шүүхийн 20 жилийн хөгжил, төлөвшил, цаашдын үйл ажиллагааны талаар мэргэшсэн танхимыг тэргүүлж буй Д.Мөнхтуяа шүүгч үндсэн илтгэл тавьж хэлэлцүүлснийг та харж болно. Энэхүү илтгэл нь эрдэм шинжилгээний хурлын ерөнхий сэдэвт хамаарах асуудлуудыг хөндөж, сэдвийн хүрээнд цаашид хэлэлцэгдэх бүхий л сэдэвт ямар нэгэн байдлаар хүрч, хэлэлцүүлгийн суурь асуудлыг хөндөхийн зэрэгцээ, Захиргааны хэргийн шүүх, түүний хөгжил, үйл ажиллагааны ерөнхий төлөвийг тодорхойлон өгүүлэх болно. Мөн энэ хэсэгт бараг л захиргааны шүүхийн шүүгчээр "ажиллах нь халаг болсон" Герман мэргэжилтэн Проф. Др. Юрген Харбих, Проф. Др.(Sc.) Ц.Сарантуяа багш нар өнгөрсөн хорин жилийн түүхэн оролцоо, үр дүн бүхий мэдээлэл, мэндчилгээг дэвшүүлсний дотор алсдаа үнэ цэнэ нь нэмэгдэх андагч мэдээллүүд багтсан бөгөөд "Ардчилсан Үндсэн хуульт буюу эрх зүйт төрийг төлөвшүүлэхэд захиргааны хэргийн шүүх чухал тулгуур багана болдгийг", энэ "хүндтэй үүрэг хариуцлагаа биелүүлэхэд ихээхэн эрч хүч шаардагдахыг" дахин сануулсан.

Эхний дугаарт, захиргааны эрх зүйн ерөнхий болон тусгай ангийн хэм хэмжээ, захиргааны хэргийн шүүхийн чиг үүрэг, процесс, шийдвэр, эцсийн дүнд захиргааны эрх зүйн үзүүлэх хамгаалал зэрэг нь тухайн улс орны эрх зүйн систем, суурь онолын сонголт, түүний хөгжил, хувирлын чиг хандлага,

тэдгээрийн судлагдсан байдлаас ихээхэн хамааралтай бөгөөд энэ нь захиргааны эрх зүйн системчлэлийн эхлэл юм. Тийм учир эхний "Онолын асуудал: Захиргааны эрх зүйн системчлэлийн онол, өнөөгийн байдал, хандлага болон олон улсын туршлага" хэсэгт 3 илтгэл хэлэлцүүлсэн байгааг онцлон танилцуулж байна.

Энэхэсэгүндэснийзахиргааныэрхзүйнонолынсистемчлэлийн өнөөгийн нөхцөл байдлын талаарх Проф. Др. П.Одгэрэлийн илтгэлээр эхэлж байгаа. Энэ илтгэлд тусгай ангийн системчлэлийн асуудлыг түлхүү хөндөж хэлэлцүүлснийг илтгэлийн сэдвийг тодорхойлсон байдлаас харж болно. Монгол Улс захиргааны эрх зүйн ерөнхий ангийн системчлэл [Захиргааны ерөнхий хууль боловсруулагдаж гарахын өмнөх судалгаа, хууль батлагдаж гарсан байдал, түүний хэрэгжилт, хэрэглээ] -ийн туршлага дээр суурилан, тусгай ангийн системчлэл хийх хэрэгцээ шаардлага, уг системчлэлийг хийснээр нэгдүгээрт хууль хоорондын зөрчил, давхардал, хийдлийг арилгах, хоёрдугаарт хэм хэмжээний актын зохицуулалтыг хуульд шилжүүлэх, гуравдугаарт захиргааны эрх зүйн тусгай ангийн хуулиудын санкц буюу хууль зүйн үр дагаврыг тодорхойлсон хэсгүүдийг [санкц гэдэг нь зөвхөн ял, шийтгэл гэсэн утга биш] уг хуулиас нь салган авч хуулийн бүрэн байдал, нэгдмэл хэрэглээ алдагдсан байдлыг засах боломжийг тодорхойлсон байна. Одгэрэл багшийн илтгэлийг та бүхэн эх хэл дээр унших тул энд тайлбарлан нурших шаардлагагүй болов уу.

Түүнчлэн энэ хэсэгт Эх газрын болон Жишгийн эрх зүйн бүлийн төлөөлөл болсон Герман, Канад улсын судлаачид болох Проф. Др. Райнер Гроте болон Проф. Др. Пол Дейли нар энэ хэсэгт хамаарах сэдвээр өөрсдийн хувь нэмрийг оруулсан байгаа. Проф. Гроте-н хувьд манай захиргааны эрх зүйн хувьд ихээхэн онцлог оролцоотой хүн юм. Учир нь тэрээр ХБНГУ-ын Макс Планкийн Харьцуулсан нийтийн эрх зүй болон Олон улсын нийтийн эрх зүйн Институтийн үндсэн хууль, харьцуулсан нийтийн эрх зүй, хүний эрхийн ахлах судлаач, Хайделбергийн их сургуулийн профессороор ажиллаж байхдаа 2006-2007 онд Захиргааны ерөнхий хууль боловсруулах анхны оролдлого болох төсөл боловсруулахад зөвлөгөө өгч ажилласан байдаг юм.¹ Др. Райнер

¹ Rainer Grote, Heidelberg Их сургуулийн цахим хуудас дахь түүний намтарт дараах мэдээлэл багтсан байна. "2003 - 2008 Expert on a project on the reform of the administration and of general administrative law on request of the Parliament of Mongolia" (2003-2008 онд МУ-ын Парламентын хүсэлтээр захиргааны үйл ажиллагааны ерөнхий хууль болон захиргааны шинэчлэлтийн төслийн эксперт), http://www.heidelberg-center.uni-hd.de/down/cv_grote.pdf

Гротэ-гийн Монгол Улсын захиргааны процессын тухай хуулийн төсөл боловсруулах талаарх эргэцүүлэл² хоёр хэсэгтэй байсан бөгөөд үүний 2 дахь хэсгийн 2.1-д Монгол Улсын захиргааны үйл ажиллагааны ерөнхий хуулийг кодексчилох зарчим, боломжит агуулга, 2.2-д ийнхүү кодексчлоход Монгол Улсад аль хэдийн хийгдсэн захиргааны шинэчлэлийн ач холбогдол юу байх, 2.3-д Монгол Улсын Захиргааны үйл ажиллагааны хуулийн зохицуулалт юу байж болох тухай саналаа илэрхийлж байсан. Энэ талаар дэлгэрүүлж үзэх бол эшлэлд³ дурдсан өгүүллээс үзнэ үү.

Ийм учир түүний энэ туршлагад үндэслэн Проф. Др. Гротег илтгэл хэлэлцүүлэхийг урьсан бөгөөд тэрээр энэ удаагийн илтгэлдээ Захиргааны эрх зүйн кодификаци буюу нэгдмэл бөгөөд уялдаа холбоо бүхий хэм хэмжээний тогтолцоо бүрдүүлэх чиглэлд Европын улсууд түүний дотор Франц, Англи, Герман улсуудын жишээг танилцуулсан. Орчин үеийн эрх зүйн кодификаци үндэслэгдсэн гэж нэрлэгддэг Франц Улсад парламентаас илүү Захиргааны хэргийн дээд шүүх (Төрийн зөвлөл) нь захиргааны ерөнхий ангийн хэм хэмжээний болон бусад олон эрх зүйн зарчмыг тогтоогч байж ирсэн бөгөөд 1970, 2016 онуудад хууль тогтоогчоос ерөнхий код гаргах замаар эрх зүйн ойлгомжтой, тодорхой байдлыг нэмэгдүүлэхэд зорьсон байна. Францын өөр нэг онцлог нь хууль тогтоомжийн кодификаци хийх чиг үүрэг бүхий Кодификацын Комисс ажиллах бөгөөд түүний удирдлага дор ажиллах захиргааны эрх зүйн Ажлын хэсэгт Захиргааны дээд шүүхийн шүүгч нар түлхүү орсон байдаг ажээ.

Тэрээр "захиргааны хэргийн шүүгч нарын нөмөрт" хийгдсэн кодификаци гэж Францынхыг тодорхойлсонтойгоо Англи Улсынх төдийлөн зөрүүгүй гэжээ. Хэдийгээр цагаачлал, тендер, хот тосгоны төлөвлөлт болон хүрээлэн буй орчны зэрэг захиргааны эрх зүйн тусгай ангийн олон хэсэг кодификацид хамрагдсан хэдий ч ерөнхий ангийн материаллаг зарчмууд зэрэг нь хууль тогтоогчийн кодификацаас ангид үлджээ. 1970-аад оны 2-р хагасаас эхлэн хийгдсэн кодификаци нь ихэвчлэн процессын хэм хэмжээнд төвлөрч ирсэн бөгөөд тун саяхнаас захиргааны эрх зүйн материаллаг хэм хэмжээг парламентаас хуульчлахтай холбоотой асуудал төрийн бодлого, мэргэжлийн хүрээ, олон

² Rainer Grote, Überlegungen zur Kodifikation des mongolischen Verwaltungsverfahrensrechts - Diskussions- und Eckpunkte-Papier, 16.

³ Ц.Цогт, "Захиргааны ерөнхий хууль: боловсруулсан үе шат, үзэл баримтлал, хэрэгжилт, хүлээгдэж буй ач холбогдол", legaldata.mn, 2019, <https://legaldata.mn/b/652>.

нийтийн хэлэлцүүлэгт орж эхлээд буйг илтгэжээ.

Илтгэлд сонгон авч судалсан улсуудаас Германы хувьд кодификацилүүамжилттайхийгдсэнийнэгшалтгаанньзахиргааны эрх зүйн ерөнхий зарчим, системчлэлийг тодорхойлоход Отто Майерээс эхлэн түүчээлсэн судлаачдын хувь нэмэр их болохыг онцолсон байна. Ингэснээр тус улсын захиргааны эрх зүйн кодификаци нь зөвхөн шүүхээс шийдсэн хэргүүдээс үүсгэлтэй зарчим, ухагдахуунуудыг эмхэлж цэгцэлсний үндсэн дээр бүрдсэн тогтолцоо биш харин тэдгээр үе улбаалсан эрдэмтдийн онолд суурилсан аж. Өөрөөр хэлбэл, академик судалгаа онолын хөгжил нь амжилттай кодификацын үндэс юмаа гэдгийг Германы жишээнээс харж болохоор. Эцэст нь тэрээр Монгол Улсын өөрийн захиргааны эрх зүйн цаашдын хөгжил, үр нөлөөтэй байдалд шүүх голлох чиг үүрэг гүйцэтгэх институц байх талаар тэмдэглэжээ.

Проф. Дейлигийн хувьд мөн л өмнө манай захиргааны эрх зүйн судлаачидтай харилцаатай байж МУИС-ийн Хууль зүйн сургуулиас зохион байгуулсан Үндсэн хуулийн болон Захиргааны эрх зүйн үндсэн асуудлууд сэдэвт ОУЭШ-ний хуралд "Төрийн өмчит үйлдвэрийн газрын эрх зүйн байдал, харьцуулалт" илтгэл хэлэлцүүлсэн туршлагатай. Түүний энэ удаагийн илтгэл Проф. Гротегийн адил манай хурлын сэдэв, агуулгад онцгой тохирсон, хувь нэмэр оруулсан, өгөөжтэй ажил болсон. Тэрээр энэ илтгэлдээ Жишгийн эрх зүйн суурьтай боловч Кэбэк муж дах Эх газрын эрх зүйн системийн нөлөө бүхий Канадын захиргааны эрх зүйн нэн онцлог шинжийг танилцуулсан. Ингэхдээ процессын шударга байдлыг хангуулахын тулд хууль тогтоогчоос захиргааны байгууллагынүйлажиллагааныүндсэнзарчмуудыгтогтоон, түүнээс улбаалсан тодорхой үүргийг захиргаанд ногдуулдаг Кэбэк мужийн захиргааны эрх зүйн хэм хэмжээ, түүний системчлэлийг Англо-Канадын "шийдвэр гаргах ажиллагааг захиргааны эрх хэмжээ, сонгох боломжид харьцангуй чөлөөтэй олгож, харин түүний үйл ажиллагаанд өртсөн этгээдийн нэхэмжлэлээр шүүхээс магадлах замаар эрх зүйн хяналт хэрэгжүүлдэг" системтэй харьцуулан, ялгааг харуулахыг зорьсон байгаа юм. Улмаар, эх газрын эрх зүйн системчлэлийн арга нь жишгийнхтэй нь харьцуулахад захиргааны эрх зүйн хэм хэмжээг ойлгож хэрэглэхэд харьцангуй тодорхой бөгөөд ойлгомжтой байдлыг бүрдүүлдгийг дүгнэжээ.

Мөн тэрээр эх газрын эрх зүйн системд захиргааны шийдвэрийг шүүхээс магадлах ажиллагаан дахь taxonomy

tendency буюу "эрэмбэ, ангилалд суурилсан хандлага"-ын нөлөөг тайлбарлах замаар захиргааны эрх зүйг олон талт, нарийн нюанс (nuance) бүхий зарчим, эрх хэмжээ, ухагдахууны эрэмбэ, ангиллаас бүрдсэн систем болохыг тодотгожээ. Жишгийн эрх зүйн систем нь захиргааны эрх зүйн зарчим, зохицуулалтыг тодорхойлоход эх газрын эрх зүй шиг хууль тогтоогчийн идэвхтэй, байнгын оролцоо, манлайлалгүй, харин захиргааны эрх зүйгээр дамжуулан шүүхээс нэхэмжлэгчид үзүүлж болох эрх зүйн "хамгаалал"-д төвлөрч хөгжиж ирсэн бөгөөд захиргааны эрх зүйн хэм хэмжээний эрэмбэ, ангилал тогтооход хууль тогтоогч ямар үүрэггүй байсан гэж хэлж болохоор байжээ. Проф. Дейли энэхүү ялгааг тодорхой хэрэг шийдвэр дээр үндэслэн харуулсан бөгөөд уг илтгэл нь Жишгийн болон Эх газрын эрх зүйн систем бүхий улсын захиргааны эрх зүйн системчлэлийн ялгааг тод харуулахын зэрэгцээ сүүлийн 60 орчим жилд Канадын жишгийн эрх зүйн систем нь эх газрын эрх зүйд түлхүү хэрэглэгдэг системчлэлийн арга болох ерөнхий зарчмаас тодорхой зохицуулалт, эрх, үүрэгт шилжиж дүгнэлт хийх аргыг нэвтрүүлэх замаар convergence буюу адилсал явагдаж буйг дурдсан байна.

Хоёрдугаар хэсэгт захиргааны эрх зүйн хууль тогтоомжийн кодификацжуулалтад хууль тогтоогч ямар үүрэгтэй оролцох, захиргааны эрх зүйн салбарын хууль тогтоомжийн кодификаци ямар түвшинд байгааг Монгол болон Япон, Турк улсын илтгэгч нар танилцуулсан билээ.

Др. Дөлгөөн нь илтгэлээрээ эрх зүйн бүлээс үл хамааран дэлхийн улс орнууд захиргааны ерөнхий хууль эсхүл захиргааны шийдвэр гаргах ажиллагааны тухай хуультай байгааг дурдаад, эдгээр "ерөнхий, суурь" хуулийг батлахтай зэрэгцэн бусад хууль тогтоомжийн системчлэлийг хэрхэн хийдгийг Япон улсын жишээгээрт тайлбарласан. Япон улсын захиргааны эрх зүй нь Герман загварыг агуулсан хэдий ч захиргааны хэргийн тусгай шүүхгүй (1949 оноос өмнө захиргааны хэргийн шүүхтэй байсан), ердийн шүүхээр захиргааны хэрэг, маргааныг хянан шийдвэрлэдгээрээ онцлог юм. Тус улсын хувьд захиргааны шийдвэр гаргах ажиллагааны тухай хууль нь ерөнхий хууль бөгөөд тус хуулийг батлахтай холбогдуулан нийт 360 хуульд "үндсэн гурван зарчмыг" баримтлан системчлэл хийж, нэмэлт, өөрчлөлт оруулсан талаар Др. Дөлгөөний илтгэлээс та бүхэн унших боломжтой. Мөн тэрээр Монгол улс дахь захиргааны шийдвэр гаргах ажиллагааны талаар зохицуулсан хууль тогтоомжийн хоорондын уялдаа ямар

нөхцөл байдалд байгааг эрх зүйн зохицуулалт, шүүхийн практикт дүн шинжилгээ хийж "Захиргааны ерөнхий хууль хэрэгжээд 8 жил өнгөрч байхад ч хууль тогтоомжийн системчлэл дорвитой, хангалттай, цогц, нэгдмэл байдлаар хийгдсэнгүй өнөөг хүрсэн байна" хэмээн дүгнэсэн нь хууль тогтоогч "хууль тогтоох" үндсэн бүрэн эрхээ хангалттай хэрэгжүүлээгүй байгааг илтгэж байна.

Др. Дөлгөөн илтгэлдээ захиргааны эрх зүй дэх хууль тогтоомж нь 1/ерөнхий хууль, 2/салбарын суурь хууль, 3/ салбарын нарийвчилсан хуулиас бүрдэнэ хэмээх санааг дэвшүүлж, ерөнхий хуульд бүх салбарт "нийтлэг, үндсэн чиглэмж" болох зарчим, үзэл баримтлалыг тусгаж, салбарын суурь хуульд тухайн салбарын онцлогт тохирсон шийдвэр гаргах ажиллагааг, салбарын нарийвчилсан хуульд захиргааны актын онцлогт тохирсон шийдвэр гаргах ажиллагааг харилцан уялдаа холбоотойгоор хуульчлах нь "эрх зүйн зохих ёсны ажиллагааны зарчим буюу *due process of law*" хангагдах баталгаа болохыг тэмдэглэжээ.⁴

Дараагийн илтгэгч Япон улсын профессор Такахаши нь тус улсын хууль тогтоох байгууллагаас холбогдох хуулиудад нэмэлт, өөрчлөлт оруулах замаар захиргааны хууль бус шийдвэр, үйл ажиллагааны улмаас эрх, ашиг сонирхол нь зөрчигдсөн этгээдэд шүүхийн журмаар эрх зүйн хамгаалалт үзүүлэх гарцыг нээж өгсөн тухай танилцуулсан нь хууль тогтоогчийн хүлээх үүргийг тодотгон харуулсан байна. Японд 90-ээд оны сүүл хүртэл захиргааны актаас бусад захиргааны үйл ажиллагааны талаар маргах боломжгүй, нэхэмжлэлийн төрөл болон нэхэмжлэл гаргах субъект нь хязгаарлагдмал байгааг эрдэмтэн, судлаачид олон жилийн турш шүүмжилсээр, эцэстээ 2000-аад оноос шүүх эрх мэдлийн шинэчлэлийг дорвитой эхлүүлэн, нэхэмжлэлийн төрөл, нэхэмжлэл гаргах субъект, нэхэмжлэлийн зүйлийг өргөжүүлсэн байна. Энэхүү түүхэн үйл явцыг манай улсын захиргааны ерөнхий хууль болон процессын хууль батлагдах үйл явц, тухайн хуулиудын зорилго болох захиргааны хууль бус шийдвэр, үйл ажиллагааны улмаас иргэн, хуулийн этгээдийн зөрчигдсөн эрхийг сэргээх, хамгаалах гэсэн үндсэн үзэл баримтлалтай харьцуулан дүгнэх нь өөрийн орны захиргааны эрх зүйн салбарын хөгжлийг объектив өнцгөөс харахад тус дөхөм болно.

⁴ Б.Дөлгөөн, Захиргааны шийдвэр гаргах ажиллагааны эрх зүй: онол, практик, тулгамдсан асуудал, 2023, Энэхүү номноос та бүхэн захиргааны шийдвэр гаргах ажиллагааны талаар Монгол болон Япон улс дахь зохицуулалт, шүүхийн практикийн талаар унших боломжтой.

Такахаши профессорын илтгэлээс тус улсын дээд шүүх шийдвэртээ хуулийн зорилго, үзэл баримтлал, хүний эрхийг хамгаалах чиг шугамд нийцүүлэн эрх зүйн зохицуулалтыг тайлбарлах замаар хуулийн хийдэл, дутагдал, алдааг "засаж, нөхөж" байгааг, шүүхийн тогтоосон жишигт тулгуурлан хууль тогтоогч эрх зүйн зохицуулалтыг сайжруулж буй эргэх холбоог харах боломжтой.

Тус хэсгийн сүүлийн илтгэгч Ферхат Экер Турк улсын захиргааны эрх зүйн материаллаг болон процессын салбарыг бүхэлд нь цогц байдлаар танилцуулсан нь харьцуулсан судалгаа хийх эрмэлзэлтэй судлаачдад ихээхэн ач холбогдол үзүүлнэ хэмээн найдаж байна. Турк улсын хувьд эх газрын эрх зүйн бүлийн Франц загварыг түшиглэн захиргааны эрх зүйгээ хөгжүүлсэн улс хэдий ч захиргааны эрх зүйг ерөнхийд нь кодификацлаагүй гэдгийг тэрээр илтгэлдээ дурдсан юм. Тус улсад захиргааны эрх зүйг байнгын бус шинжтэй, тогтмол өөрчлөгдөж, хөгжиж байдаг онцлог шинжээс нь хамааран кодификацлаагүй бөгөөд эрх зүйн философийн, динамик шинжтэй салбар гэж үздэг байна. Тийм ч учраас шүүхийн шийдвэрээр дамжин илрэх хуулийн тайлбар нь чухал үүрэг гүйцэтгэж, "шийдвэрт хэрэглэсэн зарчмууд олон жилийн явцад эрх зүй судлалын бүрэлдэхүүн болж хууль, хоёрдогч эх сурвалж зэрэг ерөнхий эрх зүйн зохицуулалтад тусгалаа олно" хэмээн илтгэгчийн дурдсаныг энд онцлон тэмдэглэв.

Хурлын хоёрдугаар хэсэгт танилцуулагдсан эдгээр 3 илтгэлээс та бүхэн эх газрын эрх зүйн бүлд хамаарах улсууд нь захиргааны ерөнхий хууль эсхүл захиргааны шийдвэр гаргах ажиллагааны ерөнхий хуулийг батлан, үүнтэй уялдуулан захиргааны эрх зүйн бусад хууль тогтоомжид системчлэл хийдэг нийтлэг шинжийг харж болно. Ийнхүү системчлэлийг хийхдээ ерөнхий хууль болон салбарын суурь хууль, салбарын нарийвчилсан хууль хоорондын уялдааг хангаж, давхардал, хийдэл үүсгэхгүйн тулд тодорхой зарчмуудыг баримталдаг байна. Мөн хууль тогтоогч хуулиар бүх асуудлыг урьдчилан таамаглаж хуульчлах боломжгүй бөгөөд захиргааны хэргийг шийдвэрлэж буй шүүхийн тогтоосон жишигийг үндэслэн хууль тогтоомжийг сайжруулж байдаг нийтлэг туршлагыг Япон болон Туркийн илтгэгч нарын илтгэлээс тодорхой харж болно.

Гуравдугаар хэсэг гүйцэтгэх эрх мэдлийн байгууллага хуулийг хэрэгжүүлэхэд захиргааны эрх зүйн салбарын хууль тогтоомжийн системчлэлийн хувьд тулгардаг асуудал гэсэн ерөнхий сэдвийн

хүрээнд төвлөрсөн.

Эхний илтгэлийг доктор Д.Сүнжид танилцуулсан бөгөөд тэрээр судалгаа, тоо баримтад үндэслэн Захиргааны ерөнхий хуулийн хэрэгжилт хангалтгүй байна хэмээсэн нь гүйцэтгэх эрх мэдлийн байгууллага Үндсэн хуульд заасан төрийн хуулийг хэрэгжүүлэх үндсэн бүрэн эрхээ хангалттай хэрэгжүүлж чадахгүй байгааг харуулж байгаа юм. Др. Сүнжид гүйцэтгэх эрх мэдлийн байгууллага Захиргааны ерөнхий хуулийг хэрэгжүүлэхэд тулгардаг бэрхшээл нь хууль тогтоомжийн давхардал, хийдэл, зөрчил байхаас гадна гүйцэтгэх эрх мэдлийн байгууллага хоорондын чиг үүргийн давхар, уялдаа холбоогүй байдал, төрийн албан хаагчдын ур чадвар зэргээс ихээхэн шалтгаалж байгааг илтгэлдээ танилцуулсан.

Тус хэсгийн сүүлийн илтгэгч Солонгос улсын Проф. Юн Санг Ригийн илтгэлээс Солонгос улс нь Монгол улстай харьцуулахад захиргааны эрх зүйн материаллаг хуулийг хожуу буюу 2021 онд, гүйцэтгэх эрх мэдлээс санаачлан баталсан онцлогийг харж болно. Тэрээр захиргааны эрх зүйн ерөнхий материаллаг хуульгүйн улмаас хууль хэрэглээний нэгдмэл бус байдал үүсэж, иргэдийн эрх, ашиг сонирхол зөрчигдөж байсан асуудлыг шийдвэрлэхийн тулд Нийтийн захиргааны ерөнхий хуулийг баталсныг дурдаад тус хууль батлагдах үйл явц, ач холбогдол, хуулийн үндсэн агуулгыг танилцуулсан юм. Нийтийн захиргааны ерөнхий хууль нь хэрэгжээд 3 жил болж байгаа тул хэрэгжилтийг объектив байдлаар дүгнэх боломжгүй хэдий ч тус хуулиар тогтоосон төрийн албан хаагчийн зан үйлийн нормууд нь гүйцэтгэх эрх мэдэлд эерэг нөлөөл үзүүлж байгаа профессор онцлон дурдсан юм.

Энэ хэсэгт танилцуулагдсан хоёр илтгэлээс үзвэл төрийн хуулийг хэрэгжүүлэх гүйцэтгэх эрх мэдэл нь захиргааны эрх зүйн хууль тогтоомжийг хангалттай хэрэгжүүлээгүй байгаа нь захиргааны хууль тогтоомж, түүгээр бэхэжсэн зарчим нь гүйцэтгэх эрх мэдлийн үйл ажиллагаа, зан үйлийн горимыг хязгаарласан байдаг шинжтэй хамааралтай гэдэг нь харагдана. Нөгөөтээгүүр кодификацжуулсан захиргааны эрх зүйн хууль тогтоомж нь гүйцэтгэх эрх мэдлийн байгууллагаас түүнийг хэрэгжүүлэхэд хялбар, ойлгомжтой, тодорхой болгох эерэг үр дагавруудыг үүсгэдгийг гуравдугаар хэсгийн илтгэлүүдээс харж болох юм.

Сүүлийн "Шүүх эрх мэдлийн хүрээнд: захиргааны хэрэг маргаан хянан шийдвэрлэх явцдахь захиргааны эрх зүйн хууль тогтоомжийн системчлэлийн хэрэглээ" хэсэг нь энэ хурлын ерөнхий сэдвийн

тайлал хэсэг юм. Учир нь хууль тогтоомжийн тодорхой харилцааг зохицуулах чадамж нь эцсийн бүлэгт шүүх уг хуулийг хэрэглэж, хэрэг шийдвэрлэх үед л илрэн гарч, шалгагддаг. Тиймээс хуулийн системчлэлийн үр нөлөөтэй байдлыг эндээс харж, цаашдын бодлогоо баримжаалж болно. Энэ хэсэгт захиргааны хэргийн шүүхийн хууль хэрэглээ нь системчлэлд оролцоотой бусад хэсэг (онол, хууль тогтоох, хууль хэрэгжүүлэх)-тэй хэрхэн уялдаж эсхүл эсрэгцэх нь системчлэлд ямар нөлөөтэйг: Системчлэл шүүн таслах ажиллагаанд хэрхэн нөлөөлж байна вэ?, эргээд Шүүн таслах ажиллагаа өөрөө захиргааны эрх зүйн онол, хууль тогтоох, хууль хэрэгжүүлэх ажиллагаанд ямар үр нөлөөтэй байх вэ гэсэн асуултад хариулах замаар харуулахыг зорьсон.

Энэ чиглэлд гурван илтгэл хэлэлцсэний эхнийх нь манай танхимын М.Батсуурь шүүгч болон судлаач-туслах А.Бодьбилэг нарын сэдэв байгаа. Уг илтгэлд хуулийн тодорхойгүй нөхцөл бүхий хэрэг дээр шүүх хуульд шууд нэрлэн заагаагүй, нуугдмал гэж тодорхойлж буй зарчим хэрэглэсэн тохиолдол бий эсэх, хэрэв хэрэглэсэн бол уг зарчмуудыг хэрхэн тодорхойлж, хэрхэн тайлбарлаж хэрэглэсэн талаар авч үзэх замаар системчлэлийн доголдлыг шүүх даван туулах боломж, гарцын талаар хэлэлцсэн. Ингэхдээ шүүх хэрэг шийдвэрлэх явцад үүсдэг хууль хэрэглээний тулгамдлыг тодорхой хэрэг, хууль дээр жишээлэн, тэдгээрт хэрэглэгдэх эрх зүйн зарчмуудыг харгалзуулан хэлэлцсэн байна. Үүнд, "түрүүлж үүссэн ашиг сонирхлыг хамгаалах", "иргэнд хуулиар хориглоогүй бол зөвшөөрөгдөнө, албан тушаалтанд зөвшөөрөгдсөнөөс бусад нь хориглоно", "эрх зүйн байдал дээрдүүлсэн хуулийг буцаан хэрэглэх буюу хүндрүүлсэн хууль буцааж хэрэглэхгүй байх", "улс төрийн шийдвэрийг үл хянах", "хариуцлага давхардуулан ногдуулахгүй байх", "хамгаалагдах эрх хууль ёсны байх", "гомдол гаргагчийн эрх зүйн байдлыг дордуулахгүй байх", "захиргааны процедурын ялимгүй алдааг хүлээн зөвшөөрөх" зэрэг Монгол Улсын Үндсэн хуулийн үзэл санаа төдийгүй олон улсын эрх зүйн системд нэгэнт нутагшсан эрх зүйн зарчмуудыг хэрхэн хэрэглэж буйг танилцуулжээ. Улмаар захиргааны эрх зүйн хэм хэмжээний системчлэлд тулгамддаг, шүүхийн хуульд захирагдах суурь зарчмын хүрээ, хязгаарыг тогтоох асуудлаар дүгнэлт хийсэн.

Дараагийн илтгэл нь, захиргааны хэргийн шүүх, захиргааны эрх зүйн кодификацын арвин туршлага бүхий Германы захиргааны шүүгчдийн төлөөлөл болсон Мехтилд Клайны илтгэл юм.

Хууль, түүний дотор захиргааны эрх зүйн хэм хэмжээ нь "хад чулуун дээр сийлсэн мэт өөрчлөгдөшгүй" зүйл биш бөгөөд хэрэглээний явцад агуулга, зарчим нь шинээр ухагдан илэрч, мөн системчлэлийн үр нөлөөгөөр байнга өөрчлөлт, хөгжилт хийгдэх учиртайг илтгэлдээ тэмдэглэжээ. Энэ хүрээнд Герман Захиргааны хэрэг хянан шийдвэрлэх тухай хууль нь 1960 онд хүчин төгөлдөр болсон цагаас хойш буюу өнгөрсөн 65 жилийн хугацаанд хууль тогтоогч цөөнгүй тохиолдолд уг хуулийн олон хэсэгт дорвитой өөрчлөлтүүд хийж, хууль тухайн нийгмийн харилцааг зохицуулах чадамжтай байх тэр хэрэгцээ шаардлагад нийцүүлж ирснийг онцолжээ. Тэрээр шүүхийн процессын хуульд "шүүхээр хэрэг шийдэгдэх ажиллагааг түргэн шуурхай болгох" үүднээс хийгдсэн сүүлийн үеийн кодификаци нь шүүхэд хандсан "иргэний эрхийг үр дүнтэй хамгаалах" зарчмын хэрэгжилтэд хэрхэн нөлөөлж буй талаар тусгайлан авч хэлэлцсэн байна.

Энэ хэсгийн сүүлийн илтгэлийг Шүүхийн академитай идэвхтэй хамтын ажиллагаатай байдаг Сингапурын шүүхийн коллежийн холболтоор уригдан оролцсон Проф. Южин Тан – Сингапурын захиргааны эрх зүй дэх шүүхийн магадлан шийдвэрлэх ажиллагаанд хуулийг (яагаад биш харин хэрхэн яаж) дээд хүчин чадлаар нь хэрэглэх – сэдвээр хэлэлцүүлсэн. Энэ илтгэл Сингапурын шүүхийн хяналтын сайн засаглалд оруулах хувь нэмрийг: гүйцэтгэх эрх мэдлийн зохион байгуулалт, үйл ажиллагаа, чиг үүргийн нарийн төвөгтэй байдлыг танин харгалзах, салбар хооронд уялдаа бий болгох чиглэлд авч үзэн тодорхойлсон бөгөөд гүйцэтгэх засаглалын шийдвэр, үйл ажиллагаа нь сайн засаглалыг бий болгодог хууль дээдлэх ёсонд нийцсэн, хууль ёсны байх, легитим шинжтэй байх шалгуурыг хангах ёстойг онцолжээ. Шүүх захиргааны дээд шатны байгууллага биш боловч хүний эрхийг шалгуур болгон хуулиар захиргааны шийдвэр үйл ажиллагаанд тавигдсан "хэлбэр, агуулгын" шаардлагыг ягштал мөрдүүлэх нь шүүхийн магадлах ажиллагааны чиг үүргийг тодорхойлох гол хүчин зүйл гэж үзжээ. Хуулийн хүчин чадлыг бүрэн гаргаж ашиглан захиргааны шийдвэр, үйл ажиллагааны хууль ёсны байдлыг тодорхойлох талаар өрсөлдөөнт онол, шүүхийн прецедентүүдийн талаар танилцуулан хэлэлцсэн. Эцэст тэрээр шүүхийн хяналтын хүрээ хязгаар, түүнийг хэрхэн тогтоох, ингэхдээ өргөжүүлэх, эсхүл хумих нь эцсийн бүлэгт захиргааны эрх зүйн хэм хэмжээний системчлэлээр зохицуулагдаж, тогтворжуулах учир энэ ажилд гар бие оролцоо бүхий талуудын үйл ажиллагааны уялдаа, итгэлцлийн үндсэн дээр сайтар системчлэгдсэн (сайн засаглалын)

"үр ашигтай тойрог" бий болох талаар дүгнэжээ.

Дөрөвдүгээр хэсгийг дүгнэж үзвэл, хэдийгээр шүүх хууль тогтоомжийг хэрэглэн хэрэг маргааныг шийдвэрлэхдээ өөрт олгогдсон эрхийн хүрээнд, хуулийн хийдэл, системчлэлийн зөрчилтэй байдлыг нөхөн шийдвэрлэхийг оролдох боловч "хууль тайлбарлах" эрхийн цар хүрээнээс хэтэрсэн, хууль тайлбарлах замаар шийдвэрлэх боломжгүй кодификацын асуудал гарах нь цөөнгүй. Жишээ нь, "татварын хуулиуд ба хөрөнгө оруулалтын хууль", эсхүл "ашигт малтмалын хууль ба газрын хуулиудын", "өрсөлдөөний хууль ба зөрчлийн хууль" хоорондын зөрчлийг хууль тайлбарлах аргаар даван гарахад ихээхэн хүндрэлтэй. Эхэнд дурдсанчлан шүүхээр шийдвэрлэгдэж буй хэрэг судлал (case study)-ыг хууль тогтоомжийн системчлэлд харгалзан үзэхгүйгээр хэм хэмжээг хуульчлах нь уг салбарын кодификаци доголдох нэг шалтгаан болох нь эндээс харагдаж байна.

Эцэст нь тэмдэглэхэд, захиргааны эрх зүйн онолын ололтод суурилж, захиргааны байгууллага болон шүүхийн практикт шалгагдсан, уг хэм хэмжээг хөгжүүлэн тодорхойлсон хууль зүйн зарчим, гаргалгааг Парламент хууль тогтоохдоо авч үздэг байх нь амжилттай кодификацын үндэс юм. Та бүхэн энэхүү эмхэтгэлд багтсан илтгэлүүдийг уншихдаа дээр дурдсан ерөнхий сэдэв, түүнд хамаарах агуулгууд, дөрвөн хэсэгт бүлэглэн хуваасан байдал, тэдгээр хэсгүүдийн уялдаа холбоог бодолцон үзвэл илүү дөхөмтэй байх болов уу. Энэхүү эрдэм шинжилгээний хурлын ерөнхий сэдэв, хэсгүүдийн хоорондын уялдааг дээрх байдлаар тодорхойлох замаар захиргааны эрх зүйн системчлэлийн төлөв байдал, тэдгээрт онол академик судалгаа, хууль тогтоох ажиллагаа, хууль хэрэгжүүлэх практик эцэст нь захиргааны эрх зүйн хэм хэмжээг бодит хэрэгт тайлбарлан хэрэглэх шүүхийн үүрэг оролцоог тодорхойлон харуулахад зорьсон юм. Мөн захиргааны эрх зүйн хөгжил, системчлэлд эдгээр дөрвөн институцын чиг үүргийн харилцан уялдаатай байдал, бие биений ажлын үр дүнг бүтээлчээр нөхөн авч ашиглах нь бүхэл системийг "сайн цэгцэлсэн захиргааны эрх зүй"⁵ болгоход чухал гэдэг нь тод харагдана. Захиргааны хэргийн шүүх нь 20 жилийн хугацаанд салбар эрх зүйг "хэрэглэн" шүүн таслах ажиллагааг эрхлэн явуулахаас гадна захиргааны эрх зүйг "бүтээгч, хөгжүүлэгч" нэгэн байж ирсэн, энэ нь олон улсын практикаар ч нотлогдсон замнал аж.

⁵ Otto Mayer, The well-ordered administrative law is the very essence of the rule of law (Der Rechtsstaat ist der Staat des wohlgeordneten Verwaltungsrechts). Энэ эмхэтгэлийн 70-р хуудсанд.

Монгол хэл дээр бичигдсэн илтгэлүүдийг Англи хэл рүү Улсын дээд шүүхийн Тамгын газрын гадаад харилцааны ажилтан З.Гэрэлмаа, Ж.Батцэцэг нар орчуулж, Англи хэлний орчуулгын хяналтыг Anthony D.Miller (Associate Professor in the Department of International Relations & Journalism at Otgontenger University) хийсэн, харин шүүгч Мехтилд Клайны илтгэлийг Ханнс-Зайделийн сангийн ажилтан С.Мөнхжаргал Герман хэлнээс орчуулсан бол Шүүхийн академийн судлаачид Др. Б.Дөлгөөн, С.Цэрэндолгор, Н.Хулан, О.Тэнхлүүн, Р.Ануурад, Б.Мөнгөншагай нар Англи хэл дээрх илтгэлүүдийг Монгол хэл рүү орчуулсан, уг орчуулгын Монгол хэлний хяналтыг манай танхимын П.Соёл-Эрдэнэ шүүгч хийж тусалсныг талархан тэмдэглэе. Мөн энэхүү эмхэтгэлд орсон, Монгол Улсад Захиргааны хэргийн шүүх байгуулагдсаны 20 жилийн ойн эрдэм шинжилгээний хуралд цаг, сэтгэл оюунаа зориулж илтгэл бэлтгэсэн бүх илтгэгч нар, уг хурлын бэлтгэл, зохион байгуулалтыг хариуцан ажилласан Захиргааны хэргийн танхимын болон бусад шүүгч, ажилтнууддаа, түүний дотор Д.Мөнхтуяа, Др. Г.Банзрагч шүүгч нар ачааны хүндийг үүрч даасанд нь, Тамгын газар болон Шүүхийн академийн ажилтнууддаа хурал зохион байгуулах болоод энэ эмхэтгэлийг гаргахад оруулсан хувь нэмэрт нь онцлон талархаж байна. Эцэст нь Шүүхийн академийн Судалгааны төвийн дарга Др. Б.Дөлгөөнд хурлын сэдэв, агуулга тодорхойлохоос эхлэн хамтран ажиллаж, гол ажлыг эрхлэн дүүргэсэнд нь талархъя.

Хүндэтгэсэн,
Улсын дээд шүүхийн
Захиргааны хэргийн танхимын шүүгч Ц.ЦОГТ

ҮНДСЭН
ХЭСЭГ

МЭНДЧИЛГЭЭ

"Захиргааны эрх зүйн системчлэл, хэрэглээ: Харилцан хамаарал" сэдэвт олон улсын эрдэм шинжилгээний хуралд оролцож байгаа эрхэмсэг хатагтай, ноёд та бүхэнд, мөн Монгол Улсын Дээд шүүхийн болон Захиргааны хэргийн шүүхийн нийт шүүгчдэд, гадаад, дотоодоос хүрэлцэн ирсэн хүндэт зочдод Монгол Улсад Захиргааны хэргийн шүүх байгуулагдсаны 20 жилийн ойн мэндчилгээ дэвшүүлье.

Монгол Улсын 1992 оны Үндсэн хуулийн Дөчин наймдугаар зүйлийн 1-д заасны дагуу манай улсад Захиргааны хэргийн шүүх байгуулагдах эрх зүйн үндэс анх тавигдсан. Энэ нь иргэдийг хяналтгүй захиргаанаас хамгаалах, эрх зүйт төрийг төлөвшүүлэх үйлсэд хувь нэмэр оруулсан томоохон алхам болсон юм. Захиргааны хэргийн шүүх байгуулах боломжийг нээсэн нь манай 1992 оны анхны ардчилсан Үндсэн хуулийн үнэлж баршгүй ололтын нэг.

Шинээр байгуулагдах Захиргааны хэргийн шүүх нь гаргах нэхэмжлэлийн төрөл, хэрэг хянан шийдвэрлэх ажиллагааны онцлог, үйл ажиллагааныхаа зарчмаар ерөнхий харьяаллын шүүхээс ялгаатай. Шинэ шүүхийг анхнаас нь ном ёсоор нь бий болгох, мөн чанар, зориулалтад нь яв цав нийцүүлэх явдал чухал байлаа. Захиргааны эрх зүйн өвийг хадгалахын зэрэгцээ цаашид шинэчлэх, мөн захиргаа, иргэний хооронд үүссэн маргааныг хараат бусаар шийдвэрлэх шинэ төрлийн шүүх байгуулах шаардлага тулгарсан тул захиргааны хэргийн шүүхтэй бусад улсын туршлага судлах шаардлага гарсан. 1997 онд Монголын нэрт хуульч, эрдэмтэн багш Бяраагийн Чимид УИХ-ын зөвлөхөөр ажиллаж байх үедээ Ханнс-Зайделийн сангийн Монгол дахь төлөөлөгчийн газарт анхны санал дэвшүүлснээр Захиргааны хэргийн шүүхийг байгуулахад нягт холбоотой хамтран ажиллах бүтээлч он жилүүдийн эхлэл тавигдсан. Тухайн үед энэ чиглэлд хамтран ажиллах саналыг Ханнс-Зайделийн санд гаргасан нь ХБНГУ-д 19 дүгээр зуунд байгуулагдсан захиргааны хэргийн шүүх 21 дүгээр зууны өдгөөг хүртэлх цаг хугацаанд улсдаа өндөр нэр хүндтэй ажиллаж ирсэн нь нөлөөлсөн болов уу гэж үздэг. Энэ

дашрамд хэлэхэд, захиргааны хэргийн шүүхийн тогтолцоо 1863 онд Германы Их гүнт улс Баден-д, удаагаар нь 1875 онд Прусс-д, 1876 онд Вюттенберг-т, 1879 онд Бавари-д тус тус байгуулагдсан байдаг.

1998 он гэхэд Монгол улсын Захиргааны хэрэг хянан шийдвэрлэх тухай хуулийн төсөл боловсруулах анхны ажлын хэсэг ХБНГУ-ын Бавари муж улсад байрлах Ханнс-Зайделийн сангийн сургалтын төв болох Вильдбад кройтод саатаж, түүнээс хойш Монгол Улсын шүүгчид ХБНГУ-д айлчлах, ХБНГУ-ын шүүгчид, захиргааны байгууллагын ажилтнууд болон эрдэмтэд манай улсад айлчилж, харилцан санал солилцох ажил тогтмол зохион байгуулагдах болсон. Хуулийн төсөл боловсруулах болон түүнд хамаарах бусад олон ажилд тухайн үеийн Улсын Дээд шүүхийн Ерөнхий шүүгч Ч.Ганбат тэргүүтэй шүүгчид идэвхтэй оролцож байв.

Төд удалгүй Захиргааны хэргийн шүүхийн талаар иргэдэд анхны ойлголт өгөх, мөн үүний зэрэгцээ шинээр бий болох захиргааны процессын эрх зүйн харилцаанд хуульчдыг бэлтгэх ажил өрнөсөн. Захиргааны хэргийн шүүхийн талаарх ойлголтыг иргэдэд өгөх явдал нь хэд хэдэн байдлаар хэрэгжсэний нэг нь Захиргааны хэргийн шүүхийн талаар телевизийн богино хэмжээний сурталчилгаа цацсан явдал байлаа. Та бүхний мэдэж байгаачлан, тухайн үед телевизийн сурталчилгааг гагцхүү арилжааны чиглэлд хийдэг, тэдгээрт нь жүжигчид оролцон тоглодог байсан. Тухайн үед Ханнс-Зайделийн сангийн Монгол дахь төлөөлөгчийн газар нь Захиргааны хэргийн шүүхийн зориулалт, түүний харьяалан шийдвэрлэх асуудлын талаар анх удаа арилжааны бус цуврал сурталчилгааг эхэндээ баримлын шавраар гүйцэтгэж, удаагаар нь зураг зурж хөдөлгөөнд оруулж, давтамжтайгаар нийтэд цацаж эхэлсэн. Сурталчилгааны сэдэв нь гол төлөв захиргааны байгууллага, албан тушаалтан, иргэд, аж ахуйн нэгжийн өдөр тутмын харилцаанд хамаарах олон тооны тохиолдол, жишээнд суурилдаг байлаа. Энэ ажлын явцад зарим иргэд бидэнд хандан, захиргааны хэргийн шүүх байгуулагдчихсан уу, нэхэмжлэл өгч болох уу, зөвлөгөө авъя хэмээн утсаар болон биечлэн холбогдох нь цөөнгүй байлаа.

Мөн үүнээс гадна Захиргааны хэрэг хянан шийдвэрлэх тухай хууль хэрэгжих, шүүхийн үйл ажиллагааг эхлүүлэх үеийг угтуулан олон нийтэд зөв ойлголт өгч, шинэ мэдлэг түгээх зорилгоор телевизийн танин мэдэхүйн цуврал хэд хэдэн нэвтрүүлэг

бэлтгэн нийтийн хүртээл болгож байсан. Энэ ажлыг явуулахад ч мөн эрдэмтэн багш Б. Чимидийн оролцоо хамгийн чухал байлаа. Захиргааны хэргийн шүүхийн учир холбогдлыг ойлгох, ойлгуулах чиглэлд холбогдох байгууллагуудтай хамтарч болон, мөн өөрсдийн идэвх чармайлтад үндэслэн хэрэгжүүлсэн энэ бүх ажил нь аажмаар тодорхой үр дүнд хүрч, шинэ шүүхийн талаар анхан шатны суурь ойлголт нийтэд хүрч эхэлсэн нь Улаанбаатар хот болон хөдөө орон нутагт иргэдийн эрх зүйн боловсролыг дээшлүүлэх цуврал сургалт явуулах үеэр харагддаг байсан.

Захиргааны хэрэг хянан шийдвэрлэх тухай хууль батлагдаж манай улсад шинэ төрлийн шүүх байгуулах эрх зүйн үндэс тавигдсан 2002 оны 12 дугаар сарын 26-ны өдөр, үдийн цайны цагаас өмнөхөн Хууль зүйн үндэсний хүрээлэн болон Төрийн ордны баруун хойд талын замын уулзварт гэрлэн дохио хүлээж зогстол Б. Чимид багш гар утас-руу залган, хууль сая батлагдлаа, Ерөнхийлөгчийг хуулийн харьяаллаас хассан, бусад бүх зүйл төсөлд хэвээр үлдсэн тухай товч дуулгасан юм. Энэ бол олон хүний сэтгэл, зүтгэл шингэсэн ажлын амжилт, үр дүн байлаа. Энэ хууль батлагдан гарах хүртэлх хугацаанд "Шүүхийн чадавхыг дээшлүүлэх нь", "Шүүх эрх мэдэл-шинэ зуун", "Захиргааны хэргийн шүүх" зэрэг хэд хэдэн сэдвээр олон улсын симпозиум зохион байгуулж, захиргааны процессын онцлогийн талаар санал бодол солилцож байв.

Захиргааны хэргийн шүүх байгуулах бэлтгэл ажил 2004 оны дунд үе хүртэл үргэлжилсэн. Бэлтгэл ажил олон талтай, бидэнд хамаарах нэгээхэн хэсэг нь хуульчдыг шинэ мэдлэг, мэдээллээр хангах явдал байсан ба энэ ажлыг Хууль зүй, дотоод хэргийн яамтай хамтарч хэрэгжүүлсэн. Энэ шатанд захиргааны байгууллагын албан хаагчдыг сургалтад тогтмол хамруулах, мөн үүнтэй зэрэгцээд шинэ шүүхэд ажиллах хуульчдыг бэлтгэх ажил өрнөсөн. Тухайн үед Дэлхийн банкнаас захиргааны хэргийн шүүгчдэд сургалт явуулах сургагч-багшийг бэлтгэх олон улсын тендер зарлаж, уг тендерт Ханнс-Зайделийн сан нь өөрийн үүсгэн байгуулсан "Эрх зүйн боловсрол" академитай консорциум байгуулан шалгарч сургагч-багш нарыг бэлдсэн юм. Сургагч-багш нарыг бэлдэхэд ХБНГУ-ын болон манай улсын олон шүүгч, захиргааны байгууллагын ажилтан, эрдэмтэн, судлаач хичээл орж, мөн хичээл сонсож байлаа. Тэр үед МИАТ-ын иргэний агаарын тээврийн нислэгийн хувиар ямар байсныг сайн санадаггүй боловч, Герман улсаас бараг шөнө болгон шинэ судлаач хүрэлцэн ирж, мөн шөнө бүр зарим судлаач буцдаг, сургагч-багш нарыг бэлтгэх

ажиллагаа нь ерөнхийдөө маш их ачаалал дунд хэрэгжиж байсан нь сэтгэлд тодхон үлдсэн. Олон улсын тендерийн хэрэгжилтэд Их Британиас хүрэлцэн ирсэн CBE, MA, LLB (Cantab), Barrister-at-Law (Inner Temple) хэргэм зэрэгт Rodney Batstone хуульч хөндлөнгийн хяналт хэрэгжүүлсэн ба хүрэлцэн ирж хичээл орсон Германы багш нараас дурдахад, Prof. Dr. Johann Wittmann, Dr. Philipp Stiel, Dr. Daniel-Erasmus Khan, Dr. Dr. h.c. Juergen Harbich, Dr. Peter Lehmann, Dr. Stefan Strassmair, Dr. Wolfgang Durner нар байсан юм. Харин Ханнс-Зайделийн сангийн Мюнхен дэх төвөөс энэ бүх үйл ажиллагааг хариуцаж, зохицуулж байсан хүмүүсээс Dr. Rainer Gepperth, Prof. Juergen Wilke болон Dr. h.c. Willi Lange нарыг дурдах нь зүйтэй болов уу. Сургагч багш бэлтгэхээс гадна нийт хуульчдад шинэ мэдээлэл түгээх ажил 2004 оны дунд үе хүртэл тасралтгүй үргэлжилсэн. Үүнд хууль сахиулах байгууллагын ажилтнууд болон төрийн захиргааны албаны хууль сурталчлах чиг үүрэг бүхий албан хаагчид эхний ээлжид хамрагдсан. 2003 оны эцсээр Захиргааны хэргийн шүүхийн талаар олон улсын симпозиум зохион байгуулагдаж, Ханнс-Зайделийн сангийн Монгол дахь төлөөлөгчийн газар болон манай улсын шүүгч, хуульчид, захиргааны албан хаагчидтай өрнүүлсэн цогц ажил шинэ шүүх байгуулах үетэйгээ золгосон байдаг.

2004 оны 06 дугаар сарын 01-ний өдөр захиргааны хэргийн шүүх байгуулагдаж, эхний үед УДШ нь давж заалдах болон хяналтын шатны шүүхийн чиг үүргийн аль алийг нь гүйцэтгэж байв. Мөн сарын 24–25 өдрүүдэд Улсын дээд шүүхийн шүүгчид болон бусад хуульч, мөн судлаачдын оролцсон "Захиргааны хэрэг урьдчилан шийдвэрлэх ажиллагаа" сэдэвт хэлэлцүүлэг Төрийн ордонд зохион байгуулагдсан. Дээрх бүх хугацаанд шүүгчдийн давтан сургалт тасралтгүй үргэлжилснээс гадна манай шүүгчид ХБНГУ-д айлчилж, тухайн улсын шат шатны шүүхийн онцлогтой танилцах, харилцан мэдээлэл солилцох ажил урдын адил эрчимтэй хэвээр байсан.

2004 онд "Захиргааны хэргийн шүүх Монгол дахь шинэтгэл, Дэлхийн улсуудын жишиг" гэсэн нэг сэдэвт бүтээл Монгол, Герман хэлээр нийтлэгдсэн. Үүнд Монгол, ХБНГУ, АНУ-ын эрдэмтэд сэдэв хуваарилан авч зохиогчоор нь оролцсон. Энэ талаар Б.Чимид багш, "сангийн мэргэжилтэн нартай хувь заяа холбосны дурсгалын хөшөө гэж болохуйц"¹ бүтээл болсон хэмээн дурсамждаа бичиж үлдээсэн байдаг.

¹ Ханнс-Зайделийн сан Монгол Улсад, 1995–2005, "Хийморь" хэвлэлийн газар, (УБ.2005), 30 дахь тал.

2008 оноос эхлэн УДШ-тэй хамтран шинээр сургагч багш бэлтгэх үйл ажиллагаа өрнөсөн. 2009–2012 онуудад захиргааны хэргийн шүүгчдэд зориулсан анхны гарын авлага хэвлэгдсэн. 2009–2010 онуудад Захиргааны хэргийн шүүхийн төлөвшлийн судалгаа хийгдэж, энэхүү судалгааны үр дүнд анхны бие даасан Захиргааны хэргийн давж заалдах шатны шүүх байгуулагдаж байсан нь санаанд тодхон байна. Мөн Ханнс-Зайделийн сан нь 2013-2015 онуудад Захиргааны хэрэг шүүхэд хянан шийдвэрлэх тухай хуулийн шинэчилсэн найруулга болон анхны Захиргааны ерөнхий хуулийн төслийг боловсруулахад түншлэгч байгууллагуудаас санал дэвшүүлсэн хэмжээнд хамтран ажиллаж ирсэн. Дараагаар нь Захиргааны ерөнхий хуулийн хэрэгжилтийн үр дагаврын талаарх 3 цуврал судалгааг мөн хийсэн байдаг.

Та бүхэнд толилуулж буй энэхүү мэдээлэл нь монгол нутагт захиргааны хэргийн дагнасан шүүх байгуулсан бүтээлч хамтын ажиллагааны агуулгыг бүрэн илэрхийлж чадахгүй ч өнгөрсөн он жилүүдийн талаар бага боловч төсөөлөл үлдээнэ гэж найдаж байна. Энэ бүхэн нь манай улсад хүн төвтэй, хууль хэрэгждэг нийгмийг төлөвшүүлэхэд хувь нэмэртэй байхаас гадна, итгэл төгс хамтын ажиллагаа, үндэстэн хоорондын, мэргэжил нэгт хүмүүн хоорондын харилцан ойлголцол, идэвх чармайлт ямар их амжилтад хөтөлдөг гэдгийг харуулах нэгэн жишээ гэж ойлгож байна. Энэ бүхэн нь саяхан мэт санагдав ч өнөөдрийн өндөрлөгөөс харахад 26 жилийн, захиргааны хэргийн шүүх байгуулагдсаны 20 жилийн түүх юм. Энэ шүүхийн тулгын чулууг тавилцахад оролцож санал бодлоо хэлсэн, зохион байгуулсан, зааж сургасан, хэрэгжүүлсэн, сэтгэлээ хамт чилээсэн дотоод болон гадаадын бүх хүнийг энд дурдах боломжгүй ч тэдэнд хандан талархлыг үгээ хаяглаж байна.

Мөн захиргааны хэргийн нийт шүүгч, тус шүүхийн ажилтнуудад хандан, та бүхний ирээдүй гэрэл гэгээтэй, захиргааны хэргийн шүүхийн гаргасан шийдвэр бүр эрх зүйн үндэслэлтэй бөгөөд түмэнд тустай байхыг хүсье.

Хүндэтгэсэн,
Монгол Улсын гавьяат хуульч,
Хууль зүйн шинжлэх ухааны доктор, Профессор Ц.САРАНТУЯА

МЭНДЧИЛГЭЭ

Захиргааны хэргийн шүүхийн үйл ажиллагаанд оруулсан хувь нэмрийг би өнөөг хүртэл маш их хүндэтгэдэг. Ардчилсан Үндсэн хуульт буюу эрх зүйт төрийг төлөвшүүлэхэд Захиргааны хэргийн шүүх чухал тулгуур багана болдгийг Монгол, Герман улсын хуульчид бид бүгд мэднэ. Хараат бус шүүгчид бол иргэдийн эрх чөлөөний нэн чухал баталгаа, учир нь ардчилсан Үндсэн хуульт улсын гүйцэтгэх засаглалд ч хяналт хэрэгтэй байдаг. Гэхдээ энэхүү хяналт нь шүүх болон гүйцэтгэх засаглалын хооронд зөрчилдөөн үүсгэж болзошгүй төдийгүй зөрчилд хүргэх нь олонтоо тохиолддог. Гэсэн хэдий ч энэхүү зөрчилдөөн нь хэвийн зүйл юм. Хамгийн чухал нь шүүх болон гүйцэтгэх засаглал үүнийг аль, аль нь тэвчих ёстой. Захиргааны хэргийн шүүхийн зарим шийдвэрүүд жагсаал цуглаан хийх хоригийг цуцлах, татварын мэдэгдлийг хүчингүй болгох зэрэг улс төрийн үр дагавартай байж болно.

Хэдийгээр Захиргааны хэргийн шүүхийн шийдвэрүүд нь улс төрийн үйл ажиллагаанд нөлөөлөхүйц байсан ч ямар ч тохиолдолд улс төрийн асуудлыг идэвхтэй хэлэлцэх хэлбэрээр шүүхийн шийдвэрийг гаргаж болохгүй. Шүүгчийн хэл бол хуулийн хэл байх ёстой. Энэ зарчмыг бүх улс оронд баримталдаггүй гэдгийг бид бүгд мэднэ. Улс төрийн шийдвэрээ хууль бус үндэслэлээр зөвтгөх гэж оролдож буй шүүхүүдийг Европ болон бусад улс орнуудаас харж болно. Харин энэ байдал манай улсуудад тохиолдохгүй гэж бодож байна. Би Монголын захиргааны хэргийн шүүгчдэд цаашдын шийдвэр гаргах эрхэм хүндтэй үүрэг хариуцлагаа биелүүлэхэд шаардагдах хүчтэй байгаарай гэж ерөөе. Та бүхний Монгол Улсын эрх зүйт төрийг сахин хамгаалах, бэхжүүлэх үйлсэд сайн сайхныг хүсэхийн зэрэгцээ энэхүү үйлсэд цаашдаа ч тасралтгүй хувь нэмрээ оруулсаар байх болтугай гэж хүсье. Монгол найзууддаа хамгийн сайн сайхныг хүсэн ерөөе.

Хүндэтгэсэн,
Монгол дахь төслийн мэргэжилтэн,
Баварийн захиргааны сургуулийн удирдах зөвлөлийн дарга асан
Хууль зүйн доктор, Профессор ЮРГЕН ХАРБИХ



ҮНДСЭН ИЛТГЭЛ



ЗАХИРГААНЫ ХЭРГИЙН ШҮҮХ 20 ЖИЛ: ЗАХИРГААНЫ ХЭРГИЙН ШҮҮХИЙН ХӨГЖИЛ, ТӨЛӨВШИЛ – АЛСЫН ХАРАА

Улсын дээд шүүхийн Захиргааны
хэргийн танхимын тэргүүн Д.Мөнхтуяа

Эрхэм хүндэт зочид оо,

1992 оны ардчилсан, шинэ Үндсэн хуулийн үзэл санааны тулгуур "төрийн үйл ажиллагаанд хууль дээдлэх" – "төрөөс хүний эрх, эрх чөлөөг хангахуйц эдийн засаг, нийгэм, хууль зүйн болон бусад баталгааг бүрдүүлэх, хүний эрх, эрх чөлөөг зөрчихтэй тэмцэх, хөндөгдсөн эрхийг сэргээн эдлүүлэх үүргийг иргэнийхээ өмнө хариуцах" зарчмыг бодитой хэрэгжүүлэх бодлого, зорилт нь Монгол Улсын Их Хурал (цаашид "УИХ" гэх)-аас 1998 онд баталсан Монгол Улсын эрх зүйн шинэтгэлийн хөтөлбөрт тусгалаа олж, гүйцэтгэх эрх мэдэлд тавих шүүхийн хяналтын онол, үзэл баримтлалыг судлах, Монгол Улсад Захиргааны хэргийн дагнасан шүүх байгуулах асуудлаар Ардын багш Б.Чимид, хууль зүйн шинжлэх ухааны доктор Ц.Сарантуяа тэргүүтэй эрдэмтдээс санаачлага гарч, Холбооны Бүгд Найрамдах Герман Улс (цаашид "ХБНГУ" гэх)-ын Ханнс-Зайделийн сангийн Монгол дахь суурин Төлөөлөгчийн газрын хамтын ажиллагаа дэмжлэгээр шинэ тогтолцоо, түүхийг бүтээх нөр их ажил эхэлсэн байдаг.

Захиргааны хэргийн дагнасан шүүх байгуулах хуулийн төслийг Засгийн газрын өргөн мэдүүлснээр УИХ хэлэлцэж, 2002 оны 12 дугаар сарын 26-ны өдөр Монгол Улсад захиргааны хэргийн дагнасан шүүхийг байгуулах тухай хуулийг баталж, уг хуулийн дагуу 2004 оны 06 дугаар сарын 04-ний өдрөөс 21 аймаг, нийслэл хотод захиргааны хэргийн анхан шатны шүүхүүд үйл ажиллагаагаа эхэлснээр илэрч, Үндсэн хуулийн үзэл баримтлал бодитоор хэрэгжих эрх зүйн хөгжлийн нэг шинэ шатыг нээж, ардчилсан төрийн төлөвшил хөгжилд чухал хувь нэмэр оруулсан юм.

Ийнхүү, захиргааны байгууллага, албан тушаалтны хууль бус шийдвэр үйл ажиллагааны улмаас эрх, хууль ёсны ашиг сонирхол нь хөндөгдсөн иргэн, хуулийн этгээдийн зөрчигдсөн эрхийг шүүхийн журмаар сэргээн эдлүүлэх баталгааг Захиргааны хэргийн дагнасан шүүхийн тогтолцоогоор дамжуулан хэрэгжүүлээд

эдүгээ 20 жил өнгөрчээ.

Өнөөдрийн эрдэм шинжилгээний хурлын үндсэн илтгэлийг бэлтгэх явцдаа 10 жилийн өмнө бичигдсэн эрдэм шинжилгээний илтгэл, нийтлэл, судалгаануудыг сөхөж харлаа. Захиргааны хэргийн шүүх (цаашид "ЗХШ" гэх)-ийн хөгжил төлөвшил хэрхэн хурдацтай, амжилттай, эерэг тал руугаа өөрчлөгдөж, өнөөгийн байдалд ирснийг та бүхэнтэй хуваалцъя.

Захиргааны хэргийн шүүхийг тусгайлан байгуулсан явдал нь хүний эрх, эрх чөлөөг хамгаалах, зөрчигдсэн эрхийг сэргээн эдлүүлэх замаар Монгол Улсад төрийн үйл ажиллагаанд хууль дээдлэх, нийгэмд шударга ёсыг бэхжүүлэх, түүнчлэн гүйцэтгэх эрх мэдэлд тавих шүүхийн хяналтыг бодитой, үр нөлөөтэй хэрэгжүүлэх замаар Үндсэн хуульт байгууллыг бататган бэхжүүлж, хамгаалах эрхэм зорилго, зорилтод бүрнээ нийцсэн алхам болсон.

Энэхүү төрийн бодлого, Засгийн газар (цаашид "ЗГ" гэх)-аас санаачилсан, УИХ-аас бүхэлд нь дэмжсэн Захиргааны хэргийн шүүх байгуулах тухай хуулийн үзэл санаа, зорилго нь ямар чухал, оновчтой зөв байсныг өнөөгийн захиргааны хэргийн шүүхийн хөгжил, төлөвшил, Монгол Улсын эрх зүйн тогтолцоонд болон нийгэмд үзүүлсэн нөлөөлөл, шүүн таслах ажиллагааны үр дүн харуулна. Үүнийг 10, 10 жилээр үечлэн авч үзвэл дараах байдалтай байна.

Нэг. Захиргааны хэргийн шүүхийн хөгжил: 2004–2014

1. Захиргааны хэргийн шүүх байгуулагдсанаас хойших эхний 10 жилд захиргааны шүүхийн тогтолцоог зөв бүрдүүлэх, хэний гаргасан ямар шийдвэрийг ямар шалгуураар хэрхэн яаж хянах талаар бусад улс орнуудын тэр дундаа ХБНГУ-ын захиргааны хэргийн шүүхийн үйл ажиллагаа туршлагаар, үндсэн агуулгаар нь нутагшуулахад онцгой анхаарав. 2002 онд Захиргааны хэрэг хянан шийдвэрлэх тухай хуулийг баталж 2004 оноос хэрэгжиж эхэлсэн бөгөөд уг хуулиар "захиргааны байгууллага, албан тушаалтан", "захиргааны акт", "захиргааны байгууллага, албан тушаалтны эс үйлдэхүй", "нэхэмжлэл" зэрэг үндсэн ойлголтуудыг суурь онол, ерөнхий үзэл баримтлалын түвшинд, олон улсад түгээмэл хэрэглэгддэг агуулгаар зөв тодорхойлсон байдаг нь энэхүү цоо шинэ тогтолцоог амжилттай хөгжүүлэхэд чухал үүрэг гүйцэтгэсэн байна.

а/ Захиргааны хэргийн шүүхийн харьяалан шийдвэрлэх маргаан, хэний гаргасан ямар шийдвэрийг шүүх хянахыг нэг мөр ойлгож тодорхойлох нь эрдэмтэд судлаач, хуульчдын дунд маргаантай, эхэн үедээ амар хялбар байсангүй. Гүйцэтгэх эрх мэдэл шүүх хоорондын харилцаа, эрх хэмжээний талаар өргөн хүрээний хэлэлцүүлгүүд өрнөж байв.¹

УИХ-аас 2002 онд баталж, 2004 оны 07 дугаар сарын 01-ний өдрөөс эхлэн дагаж мөрдөгдсөн Захиргааны хэрэг хянан шийдвэрлэх тухай хууль (цаашид "ЗХХШТХ" гэх)-д "захиргааны байгууллага" гэж нийтийн ашиг сонирхлыг илэрхийлэн засагласан шийдвэр гаргадаг, төрийн гүйцэтгэх эрх мэдлийг хэрэгжүүлдэг төв, орон нутгийн бүх байгууллага, түүнчлэн Засгийн газрын байгууллагын зарим үүргийг төлөөлөн гүйцэтгэдэг Засгийн газрын бус байгууллага, хууль болон нийтийн эрх зүйн гэрээний үндсэн дээр бусдыг захирамжилсан шийдвэр гаргаж, нийтлэг үйлчилгээ үзүүлдэг сургууль, эмнэлэг, холбоо, харилцаа, эрчим хүчний зэрэг байгууллагын захиргаа, нутгийн өөрөө удирдах ёсны болон шашны байгууллага зэрэг нийтийн эрх зүйн субъект болох байгууллагыг"² ойлгохоор тодорхойлж, гаргасан захиргааны акт нь Захиргааны хэргийн шүүхээр хянагдах боломжтой байгууллага, албан тушаалтнуудыг нэрлэж заасан, ийнхүү нэрлэн заасан захиргааны байгууллага, албан тушаалтнуудаас гаргасан шийдвэр бүр нь захиргааны акт болох эсэх, "нийтийн эрх зүйн хүрээнд үүссэн тодорхой нэг тохиолдлыг зохицуулах", "эрх зүйн үр дагавар шууд үүсгэх захирамжилсан" шинж, "нэг удаагийн захирамжилсан үйл ажиллагаа"-ны хууль зүйн агуулгыг хэрхэн тодорхойлох зэргээр маргааны тохиолдол бүрд "захиргааны акт"-ын ойлголт, шинж, шалгуур нь хэргийн оролцогч нарын мэтгэлцээний нэг сэдэв болж байв.

Үүний дотор төрийн гүйцэтгэх дээд байгууллага Засгийн газар³, Ерөнхий сайд⁴, УИХ-аас байгуулдаг Монгол банк, Төрийн албаны

¹ Монгол Улсын Үндсэн хуулийн цэцийн 2005 оны 02 дугаар дүгнэлт, "... Засгийн газрын шийдвэрт тогтоол, захирамжийг хамруулан ойлгох бөгөөд Засгийн газрын шийдвэрийг Захиргааны хэргийн шүүх хянахгүй ..., /харин/ ...Ерөнхий сайд нь ...захирамжаас гадна амаар буюу бичгээр захиргааны акт, ...эрх зүйн үр дагавар шууд бий болгодог нэг удаагийн захирамжилсан бусад арга хэмжээ /үйлдэл, эс үйлдэхүй/ явуулж болохоор хуульчилсан тул" Ерөнхий сайдын гаргасан шийдвэрийг захиргааны хэргийн шүүх хянах боломжтой гэх агуулга дурдагдсан байдаг.

² Захиргааны хэрэг хянан шийдвэрлэх тухай хууль (2002)-ийн 3 дугаар зүйлийн 3.1.

³ ЗХХШТХ (2002)-ийн 4 дүгээр зүйлийн 4.1.1.

⁴ ЗХХШТХ (2002)-ийн 4 дүгээр зүйлийн 4.1.2.

зөвлөл, Сонгуулийн ерөнхий хороо⁵, түүнчлэн нутгийн өөрөө удирдах ёсны байгууллага болох иргэдийн Төлөөлөгчдийн хурал, түүний Тэргүүлэгчдээс гаргасан захиргааны актад холбогдох маргааныг Захиргааны хэргийн шүүх хянан шийдвэрлэхээр анх удаа хуульчилсан байв.⁶

Дээр дурдсанаар ЗХХШТХ-иар Засгийн газар болон Сонгуулийн ерөнхий хорооны гаргасан "захиргааны акт"-д холбогдох маргааныг захиргааны хэргийн шүүх хянан шийдвэрлэхээр заасан нь "... Үндсэн хуулийн ... заалтыг зөрчсөн эсэх" талаар Үндсэн хуулийн цэц (цаашид "ҮХЦ" гэх)-д маргаан үүсч, ҮХЦ-ээс "... Хууль тогтоогчоос Засгийн газрын шийдвэрийг Захиргааны хэргийн шүүх хянаж байхаар хуульчилсан нь Үндсэн хуулиар тусгайлан тогтоосон Засгийн газар, Улсын Их Хурлын эрх хэмжээнд халдсан гэх үндэслэл тогтоогдож байна. Захиргааны хэргийн шүүхэд төрийн гүйцэтгэх дээд байгууллагын шийдвэрийг хянах эрх хэмжээ Үндсэн хуулиар олгогдоогүй...", "... Сонгуулийн ерөнхий хорооны шийдвэр хуульд нийцээгүй тохиолдолд Захиргааны хэргийн шүүх хянан шийдвэрлэж байхаар Захиргааны хэрэг хянан шийдвэрлэх тухай хуулиар хуульчилсан нь Үндсэн хуулиар ҮХЦ-д тусгайлан олгосон эрх хэмжээнд халдсан байна" гэх үндэслэлээр, "Үндсэн хууль зөрчсөн" гэх дүгнэлтийг⁷ УИХ-д хүргүүлж, УИХ-аас 2005 оны 04 дүгээр сарын 28-ны өдөр буюу хүчин төгөлдөр мөрдөгдөж эхэлсэнээс нь хойш даруй 10 сарын дараа ЗХХШТХ-ийн 4.1.1 "Засгийн газар", 4.1.6 "Сонгуулийн ерөнхий хороо" гэсэн заалтуудыг хүчингүй болгов. Ингэснээр захиргааны хэргийн шүүх нь Засгийн газар, Сонгуулийн ерөнхий хорооны гаргасан захиргааны актад холбогдуулан гаргасан нэхэмжлэлийг "захиргааны хэргийн шүүхийн харьяаллын бус" гэх үндэслэлээр хүлээн авахаас татгалзах болж, 2005–2016 онуудад захиргааны хэргийн шүүх Засгийн газрын шийдвэрт холбогдох маргааныг шийдвэрлээгүй, харин Ерөнхий сайдын захирамжид холбогдох 3 хэргийг Улсын дээд шүүх (цаашид "УДШ" гэх)-ийн захиргааны хэргийн хяналтын шатны шүүх хуралдаанаар хэлэлцэн шийдвэрлэсэн⁸ байна.

⁵ ЗХХШТХ (2002)-ийн 4 дүгээр зүйлийн 4.1.

⁶ ЗХХШТХ (2002)-ийг 2016 оны 02 сарын 04-ний өдрийн хуулиар 2016 оны 07 сарын 01-ний өдрөөс эхлэн хүчингүй болгохоор тооцсон.

⁷ Монгол Улсын Үндсэн хуулийн цэцийн 2005 оны 3 сарын 31 өдрийн 02 дүгнэлт, <https://legalinfo.mn/mn/detail?lawId=997>.

МУ-ын ҮХЦ-ийн 2006 оны 01 сарын 25 өдрийн 01 дүгнэлт, <https://legalinfo.mn/mn/detail/998>.

⁸ Улсын дээд шүүхийн 2011 оны 001/ХТ2011/0046 тогтоол.
Улсын дээд шүүхийн 2013 оны 001/ХТ2013/0139 тогтоол.

Захиргааны хэргийн шүүх ямар байгууллага, албан тушаалтнаас гаргасан захиргааны актад холбогдох маргааныг хянан шийдвэрлэхийг хуулиар тогтоосон агуулга нь нэг талдаа шүүхийн эрх хэмжээг тодорхойлж буй хэдий ч, нөгөө талдаа хүн, хуулийн этгээдийн нэхэмжлэл гаргах эрхийн хүрээ хязгаарыг тогтоосон агуулгыг давхар хөндөж байдаг тул Засгийн газар болон Сонгуулийн ерөнхий хорооноос гаргасан захиргааны актыг захиргааны хэргийн шүүх хянах эсэх асуудал үүгээр эцэслэгдсэнгүй. Энэ талаар хойно дэлгэрүүлэх болно.

Дээд шатны байгууллага албан тушаалтан нь доод шатны байгууллага албан тушаалтны шийдвэр үйл ажиллагааг хуульд нийцсэн эсэхийг л хянадаг, хууль зөрчсөн буруу бол уг шийдвэрийг хүчингүй болгосноор асуудал шийдвэрлэгддэг, уламжлалт "control point" хяналтын тогтолцоотой байсан улсын хувьд Засгийн газар, Монгол банк зэрэг "том" байгууллагаас гаргасан шийдвэрийг жирийн нэг иргэн, хуулийн этгээд "эс зөвшөөрч болох", шүүхээр хянуулах боломжтой байх, цаашлаад орон нутгийн өөрөө удирдах ёсны иргэдийн Төлөөлөгчдийн хурал (цаашид "ИТХ" гэх) гэх мэт хамтын удирдлагын байгууллагын шийдвэрийг шүүх хүчингүй болгох, акт гаргахыг даалгах зэрэг нь Монгол Улсын эрх зүйн тогтолцоо, хууль тогтоомж, уламжлал, соёлд урьд өмнө байгаагүй шинэ зүйл тул бүгдэд нь эргэлзэх асуудлууд, "болох эсэх" талаарх болгоомжлол, буруу зөрүү ойлголтууд олон гарч байсан нь эдүгээ түүх болон үлджээ.

б/ 2004 оноос хүчин мөрдөгдөж эхэлсэн Захиргааны хэрэг хянан шийдвэрлэх тухай хууль нь захиргааны журмаар гомдлыг урьдчилан шийдвэрлэх ажиллагаа болон шүүхэд хэрэг хянан шийдвэрлэх ажиллагааны журмуудыг аль алийг нь багтаасан зохицуулалттай байв.

Мөрдөж эхэлснээс хойш 6 жилийн дараа Захиргааны хэрэг хянан шийдвэрлэх тухай хуулиар анх дутуу зохицуулсан болон зөрчилдөөнтэй, эсхүл буруу зохицуулалтуудыг 2010 онд тус хуульд томоохон өөрчлөлт хийж засав.

Тухайлбал, урьдчилан шийдвэрлүүлэхээр захиргааны байгууллагад гомдол гаргах хугацааг заасан атлаа уг шийдвэрийг эс зөвшөөрвөл шүүхэд нэхэмжлэл гаргах хугацааг заагаагүй байсныг засав.⁹ Захиргааны хэргийн шүүхийн харьяаллын талаар

⁹ ЗХШХШТХ-д нэмэлт өөрчлөлт оруулах тухай хууль (2010)-ийн 1 дүгээр зүйлийн 1.2.

гарсан шүүх хоорондын маргааныг шийдвэрлэх процессыг нэмж, нэхэмжлэгч, хариуцагчийн хэрэг хянан шийдвэрлэх ажиллагаанд эдлэх эрх үүргийг тодруулж, гуравдагч этгээдийг дахин тодорхойлов.¹⁰

Хэрэг хянан шийдвэрлэх ажиллагаанд иргэн, хуулийн этгээдийг төлөөлөх, өмгөөлөхтэй холбоотой болон нэхэмжлэл гаргах, нэхэмжлэлийн бүрдүүлбэр хангахтай холбоотой зохицуулалтууд, нэхэмжлэлийг хүлээн авахаас татгалзах үндэслэлүүдийг тодруулж, нэхэмжлэлийг өөр шүүх рүү шилжүүлэх зохицуулалтыг хүчингүй болгосон гэх мэт.

ЗХХШТХ-д 2010 онд орсон өөрчлөлтүүдийг нэг бүрчлэн задлан дүгнэлт хийхийг зорьсонгүй, харин эдгээр нь 2004-2010 оны хооронд шүүхийн шийдвэр, практикаар буруу, дутуу болох нь тогтоогдож, засагдсан дэвшилтэд өөрчлөлтүүд бөгөөд ганц жишээ дурдахад анх байгуулагдсан Захиргааны хэргийн анхан шатны шүүхүүдэд 2004–2007 онд нийт ирсэн 3056 гомдол нэхэмжлэлийн 1154 буюу 38 хувийг нь хүлээн авахаас татгалзаж буцааж байсан¹¹ бол 2014 онд 2437 гомдол нэхэмжлэл ирсний 648-ыг хүлээн авахаас татгалзан буцаасан буюу 26,5 хувь руу буурсан¹² үзүүлэлтээс харахад нэхэмжлэл гаргах, нэхэмжлэлийн бүрдүүлбэр, үндэслэлийн талаар ойлгомжтой тодорхой зохицуулалт орсноор нэг талаас иргэн хуулийн этгээд ямар асуудлаар захиргааны хэргийн шүүхэд хандах талаар тодорхой ойлголт мэдээлэлтэй болж, нөгөө талаас хэрэг хянан шийдвэрлэх журмын тухай хуулийн зохицуулалт, үр нөлөө тодорхой хэмжээгээр дээшилж, сайжирчээ гэж дүгнэж болохоор байна.

ЗХХШТХ-д Иргэний хэрэг шүүхэд хянан шийдвэрлэх тухай хуулиас 80 орчим зүйл заалтыг эш татаж, нөхөн хэрэглэхээр заасан байсан бөгөөд эдгээр эш татсан зохицуулалтуудын зарим нь захиргааны хэрэг хянан шийдвэрлэх ажиллагааны онцлогт тохироогүй, иргэний хэрэг хянан шийдвэрлэх ажиллагааны суурь зарчим буюу "талуудын зарчим"-д хамааралтайгаас гадна, хэрэг хянан шийдвэрлэх ажиллагааг түдгэлзүүлэх, нотлох баримт цуглуулах, үнэлэхтэй холбоотой зохицуулалтууд нь зарим талаар захиргааны хэрэг хянан шийдвэрлэх ажиллагааны онцлогт тохирохгүй байсан хэдий ч захиргааны хэргийн шүүхүүд ерөнхий

¹⁰ ЗХХШТХ-д нэмэлт өөрчлөлт оруулах тухай хууль (2010)-ийн 3 дугаар зүйлийн 3.7.

¹¹ Улсын дээд шүүх, Захиргааны хэргийн шүүхээр хянан шийдвэрлэгдсэн хэргийн тойм (2004–2014), <https://www.supremecourt.mn/mn/>.

¹² Өмнөх эшлэл 11.

зарчимдаа нийцүүлэн тайлбарлан хэрэглэж ирсэн, энэ хууль 10 гаран жил үйлчлэхдээ өөрийн үүргээ хангалттай биелүүлж, захиргааны хэргийн шүүх 2016 онд шинэ хуультай золгосон юм.

в/ Монгол Улсын дээд шүүхийн 2004 оны 11 дүгээр сарын 25-ны өдрийн 17 дугаар тогтоолоор " ... шүүн таслах ажлын төрлөөр хэрэг, маргааныг хянан шийдвэрлэх, шүүхийг мэргэжлийн удирдлагаар хангах чиг үүрэг бүхий Захиргааны хэргийн танхим байгуулж", Улсын дээд шүүх нь захиргааны хэргийн давж заалдах болон хяналтын шатны шүүхийн чиг үүргийг хамтад нь хэрэгжүүлж эхэлсэн бөгөөд УИХ-аас 2010 оны 12 дугаар сарын 31-ний өдөр Захиргааны хэргийн давж заалдах шатны шүүх байгуулах тухай хуулийг баталж, шүүхийг байгуулснаар нийтийн эрх зүйн хүрээнд үүссэн, захиргааны хэрэг маргааныг хянан шийдвэрлэх мэргэшсэн шүүгч нар ажиллах, Захиргааны хэргийн шүүхийн анхан болон давж заалдах, хяналтын шатны шүүхийн бие даасан тогтолцоо бүрэн бүрдэв.

г/ Захиргааны хэргийн шүүхийн хөгжил нь түүний мэргэшсэн, чадварлаг шүүгч, шүүхийн захиргааны ажилтнуудын хичээл зүтгэл, хүний нөөцийг хөгжүүлэх зөв бодлоготой салшгүй холбоотой.

Захиргааны хэрэг шүүхэд хянан шийдвэрлэх ажиллагаанд урьдчилан бэлтгэгдсэн шүүгч байгаагүй бөгөөд иргэний болон эрүүгийн хэрэг хянан шийдвэрлэж байсан шүүгч нараас шинээр байгуулагдсан захиргааны хэргийн шүүхэд томилсон, анхны шүүгч нар захиргааны хэрэг шүүхэд хянан шийдвэрлэх ажиллагааны "шүүх нотлох зарчим"-ын агуулга, бодитой хэрэгжүүлэх арга хэлбэрт шинээр суралцаж, "шүүх нотлох баримт цуглуулах", "захиргааны актын биелэлтийг түдгэлзүүлэх" гэх мэт олон шинэ ойлголтуудыг хэрэг хянан шийдвэрлэх ажиллагаанд зөв хэрэглэх талаар онолын болон практик сургалт маш чухал байв. Захиргааны хэргийн шүүхийн шүүгчдийг мэргэшүүлэх, сургах үйл ажиллагааг ХБНГУ-ын Ханнс-Зайделийн сангийн Монгол дахь Төлөөлөгчийн газар, уг газраас үүсгэн байгуулсан Эрх зүйн боловсрол академи, Дэлхийн банк хамтран анх эхлүүлсэн бөгөөд 2002–2014 онуудад Ханнс-Зайделийн сан захиргааны хэргийн шүүхийн шүүгчдийг сургах, давтан, мэргэшүүлэх үйл ажиллагаанд тогтвортой хамтран ажиллаж, ХБНГУ-ын захиргааны эрх зүйн эрдэмтэд, захиргааны хэргийн шүүхийн шүүгч нарын туршлага, мэдлэгийг жил тутам манай захиргааны хэргийн шүүхийн шүүгч нарт дамжуулах, онолын болон практик мэдлэгийг олгох, туршлага солилцох боломжийг олгож иржээ.

2. Захиргааны хэргийн шүүхийн үйл ажиллагаа эхэлсэн эхний 10 жилд бусад олон өөрчлөлт гарч, эрх зүйт ардчилсан төрийн төлөвшилд сайнаар нөлөөлөв.

а/ Захиргааны хэргийн шүүх байгуулагдахаас өмнө төрийн захиргааны байгууллагын эсрэг иргэн, хуулийн этгээд шүүхэд гомдол нэхэмжлэл гаргаж болох эсэх, гүйцэтгэх эрх мэдлийн байгууллага, албан тушаалтны гаргасан шийдвэрийг эс зөвшөөрч, маргаж мэтгэлцэж болох эсэх талаар олон нийт болон захиргааны байгууллага, албан тушаалтнуудад тодорхой ойлголт байгаагүй, /цөөн тохиолдолд ийм шийдвэрт иргэний хэргийн шүүхэд гомдол гаргаж, хэргийг иргэний шүүхүүд "талуудын зарчмаар" шийдвэрлэж байв/ шинэ тутам байгуулагдсан захиргааны хэргийн шүүх олон саад бэрхшээлтэй нүүр тулсан юм.

Захиргааны хэргийн шүүхийн үйл ажиллагааг орон нутгийн өөрөө удирдах ёсны болон төрийн захиргааны байгууллагууд таатай хүлээж аваагүй, гаргасан шийдвэрийг нь "хүчингүй болгосон" тохиолдолд хэрхэхээ мэдэхгүй гайхах, шүүхэд дуудахад ирэхгүй байх, тайлбар гаргаж өгөхгүй байх, шүүхийн шийдвэрийг биелүүлэхгүй байх, тэр бүү хэл захиргааны шүүхийн шийдвэрийг биелүүлэх боломжгүй талаар сумын иргэдийн Төлөөлөгчдийн хурлын Тэргүүлэгчид тогтоол гаргаж байсан ч удаатай.

Цоо шинээр үүссэн тогтолцоонд хуулийн зохицуулалтын агуулга зарчмыг хаа хаанаа буруу зөрүү ойлгох явдал гарч байсныг үгүйсгэхгүй, захиргааны байгууллага албан тушаалтан шийдвэр гаргахдаа хуулийн хүрээнд "сонгох боломж" байхыг, эсхүл зарим этгээдэд зарим асуудлаар шийдвэр гаргахад нь хуулиар тухайлан шалгуур тавихгүй байх боломжтойг, зарим шийдвэрийг зөвхөн процессынх нь хувьд хянах зэрэг ойлголтууд тухайн үед хууль тогтоомжид тодорхойгүй байснаас дээрх асуудлууд гарч байжээ.

б/ Нийгмийн аливаа харилцааг зохицуулахад "нийтийн захиргааны эрх хэмжээ" оролцож, аливаа шийдвэр гаргасан тохиолдол нь иргэн хуулийн этгээдийн хувьд эрх, хууль ёсны ашиг сонирхлыг нь хөндсөн, үр дагавар үүсгэсэн л бол захиргааны хэргийн шүүхэд хандаж, зөрчигдсөн эрхээ сэргээлгэх боломжтой талаар олон нийтэд сургалт, сурталчилгааны ажлууд, захиргааны байгууллагын албан хаагчдад сургалтууд ч мөн хийгдэв.

Эдгээрийн үр дүнд Захиргааны хэргийн шүүхүүд байгуулагдсан эхний жилд 2004 онд 145 хэргийг хянан шийдвэрлэж, 2 дахь жилд 431 хэрэг маргаан хянан шийдвэрлэсэн бол 5 дахь жилээс эхлэн

энэ тоо эрс нэмэгдэж 2014 он хүртэл жил тутам 900–1100 орчим хэрэг маргааныг анхан шатны журмаар хянан шийдвэрлэх болов.¹³

Захиргааны хэргийн шүүх үйл ажиллагаа явуулж эхэлснээр нийгэм, эрх зүйт төрийн хөгжил төлөвшилтөд томоохон өөрчлөлт авчирсан юм.

- Захиргааны хууль бус үйл ажиллагааны улмаас эрх нь зөрчигдсөн этгээдийн зөрчигдсэн эрхийг шүүхийн журмаар сэргээх, захиргааны дур зоргоос хамгаалах үйл ажиллагаа бодитой болж, иргэн, хуулийн этгээдээс захиргааны хууль бус үйл ажиллагааны эсрэг шүүхэд хандаж гомдол нэхэмжлэл гаргах "соёл" тогтож, захиргааны байгууллага албан тушаалтнаас гаргасан хууль болон бусдын эрхийг зөрчсөн шийдвэрийг хүчингүй болгож, зөрчигдсэн эрхийг сэргээж эхэлснээр төрийн байгууллага хууль дээдлэн ажиллах, хүний эрх, эрх чөлөө, хууль ёсны ашиг сонирхлыг зөрчвөл шүүх хүчингүй болгодог гэсэн итгэлийг төрүүлж чадсан;¹⁴

- Захиргааны байгууллага, албан тушаалтнуудын үйл ажиллагаа, шийдвэрийг шүүх хүчингүй болгосон, эсхүл хэвээр үлдээсэн шийдвэрт ямар учраас уг актыг шүүх "хууль зөрчсөн" гэж үзсэн, эсхүл ямар байдлаар хуульд нийцсэн зэргийг тодорхой зааж өгснөөр цааш цаашдаа гарах захиргааны шийдвэрүүд агуулга болон хэлбэр, үндэслэлт байдал нь эрс сайжирч, дээшлэв.

- Захиргааны эрх зүйн ерөнхий болон тусгай ангийн шинэ ойлголт, хандлагууд, судлагдахуунууд олноор бий болж, захиргааны процессын эрх зүйн хөгжил шинэ шатанд гарч, үүний нөлөө хууль тогтоомжуудад тусгалаа олсны нэг илрэл нь 2015 онд Захиргааны ерөнхий хуулийг, 2016 онд Захиргааны хэрэг шүүхэд хянан шийдвэрлэх тухай хуулийг УИХ-аас батлан гаргасан явдал гэж үзэж байна.

Хоёр. Захиргааны хэргийн шүүхийн хөгжил, төлөвшил: 2015–2024

1. Өмнөх 10 жилийн захиргааны хэргийн шүүхийн шүүн таслах ажиллагааны практик, бодит шаардлага, нөхцөл байдалд тулгуурлан 2015 онд Захиргааны ерөнхий хууль (цаашид "ЗЕХ" гэх)-ийг, 2016 онд Захиргааны хэрэг шүүхэд хянан шийдвэрлэх

¹³ Өмнөх эшлэл 11.

¹⁴ Захиргааны ерөнхий хуулийн төслийн үзэл баримтлал, 2015.

тухай хуулийг (цаашид "ЗХШХШТХ" гэх) шинэчлэх шаардлагыг тодорхойлж¹⁵ УИХ эдгээр хуулиудыг шинээр баталсан, энэ 2 хууль аль аль нь 2016 оны 07 дугаар сарын 01-ний өдрөөс хүчин төгөлдөр мөрдөгдөж эхлэв.

ЗЕХ-иар "захиргааны байгууллага"-ыг шинээр тодорхойлохдоо өмнө ЗХХШТХ-иар нэг бүрчлэн нэрлэн заасан "хаалттай жагсаалт"-ын хэлбэрийг халж, үндсэн шинжээр нь тодорхойлсноор "хуульд нэрлэн заагаагүй бол захиргааны байгууллага мөн эсэх", "хуульд нэр нь байгаа хэдий ч зарим шийдвэр нь захиргааны хэргийн шүүхээр хянагдах эсэх" гэх зэрэг олон маргаанд цэг тавьж, захиргааны байгууллагыг шинээр байгуулсан, бүтцийн өөрчлөлтөд орсон, татан буугдсан зэргээс шалтгаалан зарим захиргааны байгууллага, албан тушаалтны шийдвэр, үйл ажиллагаа нь захиргааны шүүхийн хяналтад орохгүй байх, ойлгомжгүй байдлыг бий болох, цаашлаад хүний эрх, эрх чөлөө, ашиг сонирхлыг хөндсөн шийдвэрийг дур зоргоор гаргах нөхцөл байдал арилсан юм.¹⁶

ЗЕХ-иар ийнхүү захиргааны байгууллагыг шинжээр нь, захиргааны актыг гаргасан субъектээр нь бус шийдвэрт тавигдах шалгуураар нь тодорхойлсон, ингэхдээ Засгийн газрын шийдвэр, үйл ажиллагаатай холбоотой маргаан нь захиргааны хэргийн шүүхийн хянан шийдвэрлэх маргаанд хамаарахгүй талаар хуульд тусгайлан заагаагүй тус хуулийн 5 дугаар зүйлийн 5.1.1-д "төрийн гүйцэтгэх эрх мэдлийг хэрэгжүүлдэг төв, орон нутгийн бүх байгууллага" гэж зааснаар Засгийн газрын тогтоолд холбогдуулан хүн, хуулийн этгээдээс гаргасан нэхэмжлэлийг захиргааны шүүхүүд дахин хүлээн авч, хэргийг шийдвэрлэж эхлэв.¹⁷

Дээр дурдсанаар, ҮХЦ-ийн 2005 оны 2, 2006 оны 01 дугаар дүгнэлтүүд, ЗХХШТХ-ийн 4.1.1 "Засгийн газар" гэсэн заалтыг хүчингүй болгосны дараа буюу эдгээрийн хууль зүйн үр дагаварт 2005–2015 оны хооронд Засгийн газрын шийдвэрт гаргасан нэхэмжлэлийг захиргааны хэргийн шүүх хянан шийдвэрлэх хууль зүйн боломжгүй болсон тул ийм нэхэмжлэлийг иргэний хэргийн

¹⁵ Улсын Их Хурлын Байнгын хорооны 2015 оны 32, 05/05, 09/07 дугаар тогтоолуудаар томилогдсон хуулийн төсөл боловсруулах Ажлын хэсэгт захиргааны хэргийн шүүхийн 5 шүүгч оролцсон байна.

¹⁶ Захиргааны хэрэг шүүхэд хянан шийдвэрлэх тухай хуулийн төслийн үзэл баримтлал, 2016.

¹⁷ Шүүхийн шийдвэрийн цахим сан, 2016–2021 онд Улсын дээд шүүхийн захиргааны хэргийн хяналтын шатны шүүх хуралдаанаар 50 хэрэг хэлэлцэж шийдвэрлэсэн, <https://shuukh.mn/>.

шүүх хүлээн авч хэргийг шийдвэрлэсэн, энэ 10 жилийн хугацаанд нийт 34 хэргийг Улсын дээд шүүхийн иргэний хэргийн хяналтын шатны шүүх хуралдаанаар хэлэлцэж шийдвэрлэсэн, үүний 10 хэрэгт нэхэмжлэлийн шаардлагыг бүхэлд нь, эсхүл зарим хэсгийг хангасан байна¹⁸. Энэ хугацаанд Засгийн газрын шийдвэрийг шүүх хянан хэлэлцэж байгаа нь Үндсэн хууль зөрчиж байгаа талаар ҮХЦ-д маргаан үүссэн, ийм маргааныг хянан шийдвэрлэсэн тохиолдол байхгүй болохыг дурдах нь зүйтэй.

УИХ-аас ЗХШХШТХ-д 2022 оны 12 дугаар сарын 23-ны өдөр нэмэлт оруулж, Засгийн газар, Монгол банкнаас гаргасан шийдвэртэй холбоотой маргааныг Захиргааны хэргийн давж заалдах шатны шүүх анхан шатны журмаар хянан хэлэлцэхээр тусгай журам тогтоосноор захиргааны хэрэг хянан шийдвэрлэх ажиллагааны хувьд маргаангүй тодорхой болсон байна.

Түүнчлэн, тус хуулиар ЗЕХ-ийн үйлчлэлд хамаарахгүй төрийн үйл ажиллагаа, шийдвэрийг түүнийг гаргах этгээдийн хамт нэрлэн зааж, үүнээс бусад тохиолдолд "нийтийн ашиг сонирхлыг илэрхийлэн захирамжилсан шийдвэр гаргадаг нийтийн эрх зүйн этгээд"-ээс гаргасан "тодорхой нэг тохиолдлыг зохицуулахаар нийтийн эрх зүйн хүрээнд гадагш чиглэсэн, эрх зүйн шууд үр дагавар бий болгосон амаар, бичгээр гаргасан захирамжилсан шийдвэр болон үйл ажиллагаа", захиргааны гэрээ, хэм хэмжээний акт гаргахад тус хуулийг баримтлахаар зааснаар тус тусдаа өөр өөр хуулиар зохицуулж байсан захиргааны байгууллагуудын үйл ажиллагааг нэгдсэн зохицуулалтад оруулж, нэг ижил зарчим, стандарт нөхцөл тавьсан нь захиргааны хэрэг хянан шийдвэрлэх ажиллагаа, шүүхээс гарах шийдвэр, түүний үндэслэл, шүүхийн хяналтыг хэрэгжүүлэхэд онцгой нөлөөлөв.

Тухайлбал, захиргааны шийдвэр бодит байдалд хэрэгжих боломжтой, үндэслэл бүхий байх, захиргааны шийдвэр гаргах ажиллагаанд "хууль ёсны итгэлийг хамгаалах", сонгох боломжийг зөв хэрэглэх, шийдвэр гаргахын өмнө эрх нь хөндөгдөж буй этгээдэд мэдэгдэх, сонсгох зарчмууд нь эдүгээ захиргааны акт хуульд нийцсэн эсэхийг хянах шүүхийн практикт нэгдмэл хэрэглэгдэж байна.

2. УИХ-аас Захиргааны хэрэг шүүхэд хянан шийдвэрлэх тухай хуулийг шинэчлэн баталснаар Иргэний хэрэг хянан шийдвэрлэх тухай хуулийн зохицуулалтыг захиргааны хэрэг хянан шийдвэрлэх

¹⁸ Өмнөх эшлэл 17.

ажиллагаанд цаашид хэрэглэхгүй болж, бие даасан процессын эрх зүй хөгжих боломжтой боллоо.

2002 оны ЗХХШТХ-ийн хүрээнд субъектив эрхийн маргаан буюу иргэн, хуулийн этгээдийн нэхэмжлэл гаргах эрх, нэхэмжлэлийн шаардлага, түүний үндэслэлд тавигдах шаардлага шалгуурын талаар хууль хэрэглээний нэгдмэл байдал харьцангуй тогтсон, 2015 оны хуулиар объектив эрхийн маргаан буюу нийтийн эрх ашгийг төлөөлөн нэхэмжлэл гаргах эрх зүйн зохицуулалтыг хэрэг хянан шийдвэрлэх ажиллагаанд шинээр бий болгож, төрийн бус байгууллага нийтийн эрх ашгийг төлөөлөн шүүхэд нэхэмжлэл гаргах, нийтийн эрх ашгийг хамгаалах, зөрчигдсөн бол сэргээх бодит боломжийг хуулиар бий болгосон нь Монгол Улсын захиргааны эрх зүйд нэг шинэ хуудас, захиргааны процессын эрх зүйг нэг шат ахиулав.

Түүнчлэн, шүүхийн урьдчилсан хэлэлцүүлгийн процессыг анх удаа хуульчилсан, үндсэн хэргийг шийдвэрлэхээс бусад анхан шатны шүүхийн тогтоол, захирамжид гомдол гаргах журмыг тодорхой болгосноор хэрэг хянан шийдвэрлэх хугацааг богиносгох, шүүх хуралдаанд биечлэн оролцох боломжийг хангах нөхцөлийг илүү бүрдүүлж, шүүх хуралдаан олон удаа хойшилдог, хэргийн оролцогчдыг чирэгдүүлдэг байдал багасгах үр дүн гарсан гэж үзэж байна.

3. УДШ-ийн Захиргааны хэргийн танхимаас шүүн таслах ажиллагааны үр дүнгийн талаарх шүүхийн шийдвэр, практикийг судлах олон талт судалгаануудыг Шүүхийн сургалт судалгаа мэдээллийн хүрээлэнтэй хамтран хийж, эн тэргүүнд, захиргааны хэрэг хянан шийдвэрлэх ажиллагаанд хууль хэрэглээний нэгдмэл байдлыг хангах нь чухал шаардлагатай гэж үзэж, УДШ-ийн нийт шүүгчийн хуралдаанд санал оруулж 2022–2024 онд 4 удаагийн тогтоолоор ЗХШХШТХ-ийг зөв хэрэглэх талаар албан ёсны тайлбарууд гаргасан нь хянан шийдвэрлэх ажиллагааны хуулийг түүнд оролцогч нар нэг ижил ойлгож хэрэглэхэд дөхөмтэй болов.

4. Шүүхийн үйл ажиллагаа нээлттэй ил тод байх, шүүхийн шийдвэрийн үндэслэл нь хэн бүхэнд ойлгомжтой тодорхой байх нь шүүхэд итгэх олон нийтийн итгэлийг нэмэгдүүлэхэд онцгой ач холбогдолтой. Шүүхийн шийдвэрийн үндэслэлт байдал, нээлттэй ил тод байдлыг дээшлүүлэх зорилгоор шүүхийн шийдвэрийг олон нийтэд ойлгомжтой байдлаар тайлбарлаж мэдээлэх ажлыг УДШ-ээс санаачлан бүх шатны шүүхүүдэд хэрэгжүүлж, шүүхийн

шийдвэрийг цаг тухайд нь, олон нийтэд ойлгомжтой байдлаар тоймлон мэдээлэх ажлыг захиргааны хэргийн анхан болон давж заалдах шатны нийт шүүхүүдийн хүрээнд нэгэнт тогтмолжлоо.

Захиргааны хэргийн шүүхүүдэд хандаж буй иргэн, хуулийн этгээдийн тоо жилээс жилд өсөн нэмэгдэж, анхан шатны шүүхүүдэд 2015 онд 2775 нэхэмжлэл гаргаж байсан бол 2023 онд энэ тоо 3277 болсон байна. Анхан болон давж заалдах шатны шүүхийн шийдвэрийн чанар, үндэслэлт байдал жилээс жилд сайжирч байна.

2021 оны Монгол Улсын шүүхийн тухай хуулиар хяналтын шатны шүүхэд гомдол хэлэлцүүлэх журмыг шинэчлэн тогтоосон сүүлийн 3 жилийн хугацаанд авж заалдах шатны шүүхийн магадлалын 2021 онд 32.4%, 2022 онд 24%, 2023 онд 23.6%-д хяналтын журмаар гомдол гаргасан, магадлалд хяналтын журмаар гаргасан гомдлын 2021 онд 29.4%, 2022 онд 19.4%, 2023 онд 25.2% -ийг тус тус шүүх хуралдаанаар хэлэлцүүлэхээр шийдвэрлэсэн байна.

Ийнхүү Захиргааны хэргийн шүүх 2 дахь 10 жилдээ өмнөх арваны олж авсан туршлага, хөгжлийн ололт амжилт, үйл ажиллагааны суурь дээр төлөвшин хөгжиж байна.

Гурав. Захиргааны хэргийн шүүх – Алсын хараа: 2024–2033

Бид дараагийн 10 жилд хэрэг хянан шийдвэрлэх ажиллагааны үр нөлөөг нэмэгдүүлэх чиглэлээр юу хийх шаардлагатай вэ?

Шүүх эрх мэдлийн хөгжлийн бодлогын баримт бичгийг УИХ-аас 2024 оны 04 дүгээр сард баталлаа. Шүүхэд мэдүүлэх иргэний эрхийн баталгааг хангаж, үйл ажиллагааны нээлттэй, ил тод байдлыг дээшлүүлэх, шүүгчийн хараат бус, шүүхийн бие даасан байдлыг хангаж, хариуцлагатай шүүхийг төлөвшүүлэх, шүүхийн үйлчилгээний чанар, хүртээмжийг нэмэгдүүлэх, үйлчилгээний дэд бүтцийг хөгжүүлэхээр олон ажлуудыг хийж хэрэгжүүлэхээр тус баримт бичигт тусгагдсан.

2020 онд УИХ-ын тогтоолоор батлагдсан Монгол Улсын урт хугацааны хөгжлийн бодлого Алсын хараа 2050 баримт бичигт 2021–2030 он хүртэл 1 үе шат буюу "Хүний эрхийг хангах үндэсний тогтолцоог бэхжүүлэх, хууль, эрх зүйн орчныг боловсронгуй болгож, хүний эрхийг хангахад чиглэсэн олон талт түншлэлийг хөгжүүлэх үе" гэж зарласан.

Бидний зорьж байгаа ойрын ирээдүйн чиг баримжаа энэ удаагийн олон улсын эрдэм шинжилгээний хурал, илтгэлүүдийн агуулгаас та бүхэнд харагдаж байгаа байгаа гэдэгт итгэж байна.

а/ Юуны өмнө, захиргааны эрх зүйн системчлэлд онцгой анхаарах шаардлага байна. Материаллаг эрх зүйн хөгжил урагшлахгүйгээр процессын эрх зүйн хөгжлийн талаар ярих боломжгүй. Захиргааны эрх зүйн тусгай ангийн системчлэлийг онолын үндэслэл, шинжлэх ухааны арга зүйгээр үндэс сууриар нь авч үзэх шаардлагатай байна.

Газар эзэмших, байгалийн нөөц баялаг ашиглах, концесс болон бусад захиргааны гэрээний харилцаа, өмчлөх болон бусад эрхийн улсын бүртгэл гэх мэт иргэний болон захиргааны эрх зүйн салбар дундын эрх зүйн харилцааг зохицуулж буй хууль тогтоомжийн зөв системчлэл, харилцан уялдаа холбоотой зөв зохицуулалт юуны түрүүнд үгүйлэгдэж байна.

Тухайлбал, зөрчлийн эрх зүйг эрх зүйн онол, суурь зарчимд нийцүүлэн ойлгох, үүний дагуу Зөрчлийн тухай хуулийн зохицуулах зүйл, харилцаа, зохицуулалтын аргыг зөв томьёолж дахин хуульчлахгүй бол "иргэний" шинжтэй зөрчил, "эрүүгийн" шинжтэй зөрчлийг нэг процессоор шалган шийдвэрлэж, хариуцлага тооцохоор хуульчилсан нь энэ төрлийн хэрэг маргааныг Захиргааны хэргийн шүүхэд хянан шийдвэрлэхэд төвөгтэй байдлууд үүсгэж байгааг засах шаардлагатай.

Эрх зүйг зөв системчлэхэд шүүгч нарын оролцоо чухал бөгөөд шүүх болон хууль тогтоох эрх мэдэл энэ талаар албан ёсны хуульчлагдсан харилцаа үүсгэж хамтран ажиллах нь зүйтэй гэж үзэж байна.

б/ 2016 оноос үйлчилж эхэлсэн ЗХШХШТХ-ийн үйлчлэл, хэрэгжилтэд томоохон судалгаа хийж, захиргааны эрх зүйн системчлэлтэй хамтатган шинэчлэх талаар төлөвлөх нь зөв байх. Цаашид процессын эрх зүйг маргааны онцлог төрлүүдээр төрөлжүүлэн хөгжүүлэх нь хэрэг хянан шийдвэрлэх ажиллагааны үр нөлөөг дээшлүүлэх, хүртээмжийг нэмэгдүүлэхэд чухал нөлөөтэй.

Тухайлбал, Захиргааны ерөнхий хуулиар объектив эрхийн маргааныг Захиргааны хэргийн шүүх шийдвэрлэх талаар хуульчилж, захиргааны хэргийн шүүхүүд ийм төрлийг маргааныг хянан шийдвэрлээд 7 жил боллоо. Объектив эрхийн маргаан

нь субъектив эрхийн маргаанаас агуулга, зорилго, нэхэмжлэлд тавигдах шаардлага, нотлох баримт, түүнийг цуглуулах, үнэлэх, шүүхээс гарах шийдвэрийн үр нөлөө зэргээр ялгаатай, уг маргааныг хянан шийдвэрлэх процесс нь субъектив эрхийн маргааныг хянах шийдвэрлэх процессоос өөр, маргааны онцлогт тохирсон байх нь объектив эрхийн хамгаалалтыг шүүхийн хяналтаар бодитой тогтооход чухал нөлөөтэй байж болохоор байна.

Түүнчлэн шүүхээс гарах шийдвэрийн төрлүүдийг хөгжүүлж, нөхцөл байдалд тохирсон, үр нөлөөтэй шийдвэр гаргаж, эрх зүйн хамгаалалтыг бодитой үр дүнтэй үзүүлэхэд нэг алхам урагшлах зорилго байна.

в/ Хууль тогтоогч өөр бусад хуулийг батлахдаа дагалдуулж хэрэг хянан шийдвэрлэх ажиллагааны тухай хуульд гэнэтийн байдлаар тооцоо судалгаагүй өөрчлөлт оруулах, зүйл заалт нэмж хасах нь түгээмэл байна. Шүүхэд хэрэг хянан шийдвэрлэх ажиллагаа нь хоорондоо уялдаа холбоо бүхий нарийн процесс бөгөөд ХХША-ны журмыг өөрчлөх тохиолдолд шүүхээс заавал санал авдаг байх нь зөв бөгөөд энэ нь бусад улс орнуудад нийтлэг байдаг зохицуулалт юм.

Захиргааны хэрэг хянан шийдвэрлэх ажиллагаанд шүүхийн харьяаллыг зарим хэрэг маргаанд өөрчлөн тогтоож, Захиргааны хэргийн давж заалдах шатны шүүх анхан шатны журмаар хянан хэлэлцэж, хяналтын шатны шүүх давж заалдах журмаар хэлэлцэх журмыг 2015 оны ЗХШХШТХ-иар анх тогтоосон, уг зохицуулалтын учир холбогдол, зорилго нь зарим талаар алдагдаж, шүүхийн харьяалалыг үндэслэл нь тодорхойгүйгээр "тусгайлах" буюу давж заалдах шатны шүүх анхан шатны журмаар шийдвэрлэх хэрэг маргааны төрлийг үндэслэл, учир шалтгаан тодорхойгүйгээр нэмэгдүүлэх хандлага ажиглагдаж байгааг анхаарах шаардлагатай байна.

г/ Шүүхийн үйл ажиллагаанд цахимжилтыг нэвтрүүлснээр хэрэг хянан шийдвэрлэх ажиллагааг хялбарчлах, цаг хугацаа хэмнэх, ачааллыг бууруулах, шүүхийн үйлчилгээг хэргийн оролцогч нарт чирэгдэлгүй болгох зорилго, зорилтод захиргааны хэргийн шүүхүүд манлайлан оролцоно.

УДШ-ийн Захиргааны хэргийн танхимаас захиргааны хэргийн хяналтын шатны шүүх хуралдааныг олон нийтэд шууд дамжуулах санал санаачлага гаргаж, нийт шүүгчийн хуралдаанаар дэмжигдэн,

зохих бэлтгэл ажлууд хийгдэж байна. Шүүхийн үйл ажиллагааны нээлттэй ил тод байдлыг бодитоор хангахад нийтийн эрх зүйн хүрээнд үүссэн маргааныг шийдвэрлэдэг захиргааны хэргийн шүүхүүд онцгой үүрэгтэй ажиллана.

д/ Шүүхийн үйл ажиллагааны эрхэм зорилго нь хүний эрх, эрх чөлөөг хамгаалах, зөрчигдсөн эрхийг сэргээн эдлүүлэх, нийгэмд шударга ёсыг бэхжүүлэхэд чиглэгддэг бол үүнийг бие даасан шүүхийн тогтолцоо, хараат бус, зохих ёсоор бэлтгэгдсэн чадварлаг шүүгч-хувь хүний хүчин зүйлээс салгаж ойлгох аргагүй.

Захиргааны хэргийн шүүгчдийг мэргэшүүлэх, үе шаттай, тогтмол сургалтыг зөв агуулга, хэлбэрээр оновчтой тогтоож зохион байгуулахад онцгой анхаарч, Шүүхийн сургалт судалгаа мэдээллийн хүрээлэнтэй хамтран ажиллана. Захиргааны хэргийн шүүхийн шүүгчдийн онолын мэдлэгийг дээшлүүлэх, шинжлэх ухааны судалгааны арга зүйд сургах, академик ажлыг урамшуулан дэмжих зорилгоор Захиргааны хэргийн танхимаас Шүүхийн сургалт, судалгаа мэдээллийн хүрээлэнтэй хамтран тодорхой ажлуудыг хийж хэрэгжүүлж эхлээд байна.

Эдгээр зорилго, зорилтууд нь төрийн бодлого, шүүх эрх мэдлийн хөгжлийн бодлого, төлөвлөлтөд бүрнээ нийцэж байгаа бөгөөд Захиргааны хэргийн шүүхүүд Монгол Улс дахь шүүхийн тогтолцоо, шүүх эрх мэдлийн системд түүчээлэгч байж, Монгол Улсад төрийн үйл ажиллагаанд хууль дээдлэх, нийгэмд шударга ёсыг бэхжүүлэх, Үндсэн хуульт байгууллыг бататган бэхжүүлж, хамгаалах эрхэм зорилго, зорилтод оруулж буй хувь нэмэр үргэлж цаашид ч нэмэгдэнэ гэдэгт итгэлтэй байна.

Анхаарал хандуулсанд баярлалаа.

НОМ ЗҮЙ

1. Монгол хэл дээрх эх сурвалж:

А. Эрх зүйн эх сурвалж



1. Захиргааны хэрэг шүүхэд хянан шийдвэрлэх тухай хуульд нэмэлт өөрчлөлт оруулах тухай хууль (2010).
2. Захиргааны хэрэг хянан шийдвэрлэх тухай хууль (2002).
3. Монгол Улсын Үндсэн хуулийн цэцийн 2005 оны 02 дугаар дүгнэлт.
4. Монгол Улсын Үндсэн хуулийн цэцийн 2005 оны 03 сарын 31 өдрийн 02 дүгнэлт.
5. Монгол Улсын Үндсэн хуулийн цэцийн 2006 оны 01 сарын 25 өдрийн 01 дүгнэлт.
6. Улсын Их Хурлын Байнгын хорооны 2015 оны 32, 05/05, 09/07 дугаар тогтоол.

Б. Бусад


1. Захиргааны ерөнхий хуулийн төслийн үзэл баримтлал, 2015.
2. Захиргааны хэрэг шүүхэд хянан шийдвэрлэх тухай хуулийн төслийн үзэл баримтлал, 2016.

2. Цахим эх сурвалж:

1. Монгол Улсын дээд шүүхийн цахим хуудас: <https://www.supremecourt.mn/mn/>.
2. Шүүхийн шийдвэрийн цахим сан: <https://shuukh.mn/>.



ОНОЛЫН АСУУДАЛ:
ЗАХИРГААНЫ
ЭРХ ЗҮЙН
СИСТЕМЧЛЭЛИЙН
ОНОЛ, ӨНӨӨГИЙН
БАЙДАЛ, ХАНДЛАГА
БОЛОН ОЛОН
УЛСЫН ТУРШЛАГА



ЗАХИРГААНЫ ЭРХ ЗҮЙН ТУСГАЙ АНГИЙН СИСТЕМЧЛЭЛИЙН ОНОЛЫН АСУУДАЛ

Монголын Хуульчдын Холбооны Ерөнхийлөгч
Хууль зүйн доктор, Профессор П.Одгэрэл

Юуны өмнө судлаачийн хувьд захиргааны эрх зүйн тусгай ангийн системчлэлийн талаар хийсэн ажлаасаа танилцуулъя. Миний хувьд сүүлийн 20 гаруй жилийг Монголын захиргааны эрх зүйн тогтолцоо, түүний онолын асуудлыг судлахад зориулсан байна. "Захиргааны эрх зүйн ерөнхий анги" 2003 онд, "Татварын эрх зүйн ерөнхий анги" 2016 онд, "Татварын эрх зүй" 2021 онд сурах бичиг бичиж хэрэглээнд оруулсан. Захиргааны эрх зүйн ерөнхий ангийн судалгаанд 13 жил зарцуулсан байх бөгөөд 2015 онд Захиргааны ерөнхий хууль батлагдсанаар амжилттай нутагшсан гэж болно. Харин захиргааны эрх зүйн тусгай ангийн хамгийн хүнд хэсэг болох татварын эрх зүйн салбарыг судлахад 6 жил зарцуулсан байна. "Татварын эрх зүйн ерөнхий анги" номыг бичихдээ "Захиргааны ерөнхий хууль" болон "Татварын ерөнхий хууль"-ийн харилцан хамаарлыг судалж Холбооны Бүгд Найрамдах Герман Улс (цаашид "ХБНГУ" гэх)-ын татварын ерөнхий хууль (Abgabenordnung) -ийн бүтцийг жишиг болгосон. "Татварын эрх зүй" номын хувьд "Татварын ерөнхий хууль" болон "Хувь хүний орлогын албан татварын хууль", "Аж ахуйн нэгжийн орлогын албан татварын хууль" зэрэг төрөлжсөн хуулиудын харилцан хамаарлыг судалж ХБНГУ-ын холбогдох татварын төрөлжсөн хуулиуд болон татварын эрх зүйн сурах бичгийн бүтцийг жишиг болгосон. Өөрөөр хэлбэл "Татварын эрх зүй" номоос монголын татварын эрх зүйн эх сурвалж болох 15 хууль, 30 гаруй журмуудын хоорондын системчлэл буюу бие даасан салбар эрх зүйн тогтолцоог харж болно. Татварын эрх зүйн сурах бичиг бичсэн туршлагаасаа хуваалцахад захиргааны эрх зүйн тусгай ангийн хуулийн системчлэл хийхэд дараах зүйлсэд анхаарах хэрэгтэй.

- Хугацаа цаг шаардсан ажил байна.
- Захиргааны ерөнхий хуулийн талаар цогц мэдлэг шаардлагатай.
- Тухайн салбарын мэдлэгтэй байх шаардлага (нягтлан бодох)

- Захиргааны ерөнхий хуулийн заалт бүлэг бүрийг салбарын онцлогоор нарийвчлан тодруулна. Өөрөөр хэлбэл
- шийдвэр гаргах ажиллагааны элемент бүр дээр
- шийдвэр гаргах ажиллагааны төрөл, үе шат бүр дээр
- ойлголтоос ойлголт руу алхам алхмаар нягт логик дэс дараалалтай ажиллана.
- Салбарын ерөнхий хууль болон төрөлжсөн хуулиудын хоорондын уялдаа холбоог гаргах.

Эргээд харахад захиргааны эрх зүйн тусгай ангийн бүтэц буюу салбарын хуулиудыг системчлэлийн талаар өөрийн гэсэн төсөөлөлтэй болсон байх бөгөөд мэдээж зорилго бол монголын онцлогийг агуулсан, цомхон, зохицуулах чадвар сайтай, шударга ёсны баталгаа болсон эрх зүйн тогтолцоог бүрдүүлэхэд оршино. Энэ 20 минутын илтгэлээрээ захиргааны эрх зүйн тусгай ангийн хуулиудыг системчилснээр ямар тулгамдаж буй асуудлыг шийдвэрлэх вэ? яаж шийдвэрлэх вэ? онолын үндэслэл юу вэ? гэсэн асуултуудын хүрээнд өөрийн санал бодлоо товч тайлбарлая.

Нэг. Шийдвэрлэх асуудал

Судлаачийн хувьд хуулиудыг системчилснээр ямар асуудал шийдэгдэх вэ? ач холбогдол нь юу вэ? гэдгийг ойлгох, ойлгуулах нь маш чухал ач холбогдолтой. Монгол улсад одоогоор 437 хууль 2357 журам хүчин төгөлдөр үйлчилж байна. Энэхүү үндэсний эрх зүйн шинэ тогтолцоогоо бид сүүлийн 30 гаруйхан жилд бүтээсэн. Монголын эрх зүйн шинэтгэлийн үйл явцыг Хууль зүй, дотоод хэргийн яам (цаашид "ХЗДХЯ" гэх)-ны захиалгаар 1995 – 2003¹, 2003 – 2008², 2008 – 2016³ онуудад гадаад, дотоодын судлаачид болон ХЗДХ-ийн сайдын тушаалаар байгуулагдсан ажлын хэсгүүд тодорхой аргачлалын дагуу судлан дүгнэлт хийж зөвлөмж гаргасан байна. Эдгээр судалгааны тайлангуудад Монголын захиргааны эрх зүйн тусгай ангийн хуулиудыг системчлэх шаардлага байгаа тухай 2003 оноос хойш анхааруулж, тодорхой зөвлөмжүүдийг

¹ Хууль зүй дотоод хэргийн яам, *Монголын эрх зүйн шинэтгэл – 8 жил, 1995-2003, 2003.*

² Хууль зүй дотоод хэргийн яам, *Монгол улсын эрх зүйн шинэтгэлийн хөтөлбөрийн хяналт, шинжилгээ, үнэлгээ, тайлан, 2008.*

³ Хууль зүй дотоод хэргийн яам, *Эрх зүйн шинэтгэлийн бодлогын баримт бичиг боловсруулахад дэмжлэг үзүүлэх нь, судалгааны үндсэн тайлан, 2016.*

өгсөөр ирсэн байдаг. Өнөөдөр бидэнд тулгамдаж буй дараах 3 асуудлыг хуулиудыг системчилснээр шийдвэрлэнэ.

1. Хууль хоорондын зөрчил, давхардал, хийдлийг арилгах талаар

Үндэсний эрх зүйн тогтолцооны бүтцийн хувьд ХБНГУ-ын профессор Филип Куниг 2003 онд захиргааны эрх зүйн шинжлэх ухааныг системчлэх, салбар тус бүрээр шийдвэр гаргах ажиллагааг хуульчлах нь зүйтэй⁴ гэсэн зөвлөмж өгсөн бол Профессор Б.Чимидийн 2008 онд бичсэн *"Шинэтгэх явцад яам, агентлагууд салбар системийнхээ эрх дархыг нэмж, үүргээ хөнгөлж хангамж нөхцөлөө дээшлүүлэх гэсэн явцуу сонирхолд хөтлөгдсөн гэмээр санал, төсөл боловсруулж, УИХ-ын гишүүдийг лоббидох замаар өөрийн хуультай болох гэсэн гаж хандлага газар авчээ. Хуулийг **шинжлэх ухааны ёсоор тогтолцоожуулах (системчлэх)** ажил орхигдож цагийн аяс, яам газар, улс төрчдийн өөр өөр мэргэжлийн хүсэл сонирхлыг дагуулан эх адаггүй цувуулан гаргаж байгаагаас болдог бололтой."*⁵ гэсэн дүгнэлт Монголын захиргааны эрх зүйд яг одоо шийдвэрлэх ёстой гол асуудал болоод байна. Мөн профессор Б.Чимид *"Иймийн учир улсынхаа бүх хуулийг бүхэлд нь шинжлэх ухааны тогтолцооных нь түвшинд хянан үзэж чанарын өөрчлөлт хийх буюу боловсронгуй болгох зорилго тавьж ажиллахыг засаг төрд бид санал болгож байна."*⁶ гэж аль 2008 онд зөвлөсөн байдаг. Харин 2016 оны ажлын хэсгээс Захиргааны ерөнхий хууль болон Хууль тогтоомжийн тухай хууль батлагдсан нь нэгдмэл тогтолцоо бий болгоход чухал ач холбогдолтойг⁷ дурдсан байна.

⁴ Өмнөх эшлэл 1, 23 дахь тал. Профессор, доктор Филип Куниг үзэхдээ "Монголын захиргааны эрх зүйн шинжлэх ухааныг цаашид системчлэх шаардлагатай байна. Тухайлбал, захиргааны нийтлэг эрх зүй ба захиргааны тусгай эрх зүйг ялгаж салгаж ойлгох хэрэгтэй байна... Ялангуяа амьдралын болон эдийн засгийн салбар тус бүрд парламентаас хууль батлан шийдвэр гаргах журмыг тогтоох нь зүйтэй"

⁵ Б.Чимид, Ж.Амарсанаа, *Төр, нам, Эрх зүйн шинэтгэлийн эгзэгтэй асуудал*, 2008, 42 дахь тал, 200 дахь тал.

⁶ Б.Чимид, Ж.Амарсанаа, *Төр, нам, Эрх зүйн шинэтгэлийн эгзэгтэй асуудал*, 2008, 41 дэх тал.

⁷ Ойлт судалгааны төв, *Эрх зүйн шинэтгэлийн бодлогын баримт бичиг боловсруулахад дэмжлэг үзүүлэх нь судалгааны тайлан*, 2016, 19 дэх тал. "Эрх зүйн нэгдмэл тогтолцоо бүрэлдэн бий болсон бөгөөд шинээр батлагдсан Захиргааны ерөнхий хууль, Хууль тогтоомжийн тухай хууль зэрэг нь эрх зүйн хэм хэмжээг нэгдсэн стандарттай болгох, эрх зүйн нэгдмэл тогтолцоог сайжруулахад чухал ач холбогдолтой".

Сүүлийн үеийн судалгаа гэвэл Байгаль орчин, аялал жуулчлалын яамны захиалгаар 2023 онд "Байгаль орчны салбарын хуулиудын давхардал, зөрчил, хийдлийг арилгах дүн шинжилгээ хийх, салбарын хуулиудад нэмэлт, өөрчлөлт оруулах тухай хуулийн төсөл боловсруулах судалгаа" хийгдсэн байна. Нийт 33 хууль, 234 дүрэм, журам, аргачлал зэрэг эрх зүйн актуудыг хамарсан судалгаа хийгдсэн бөгөөд судалгааны үр дүнгээс⁸ танилцуулбал:

- давхардал 96,
- зөрчил 164
- хийдэл 335,
- 234 хэм хэмжээний акт гаргахаас 65 гаргаагүйг тогтоосон байна.

Уг ажлын тайланд судлаачид дараах зөвлөмжийг гаргасан байна. Хэм хэмжээний зөрчил хийдлийг арилгах, боловсронгуй болгоход **эрх зүйн системчлэлийн техникийг** ашиглах шаардлагатай байна. **Салбарын хууль тогтоомжийг цогцоор нь авч үзэх нь зүйтэй**. Байгаль орчныг хамгаалах тухай 1995 оны хуулийг шинэчилсэн найруулгаар батлах. Байгаль орчны багц хуулийн төслийг нэн даруй УИХ-д өргөн барьж, 2023 оны хаврын ээлжит чуулганаар хэлэлцүүлэх шаардлагатай.

Мөн Ашигт малтмалын тухай хуулийн шинэчилсэн найруулгын төслийн үзэл баримтлалд Ашигт малтмалын тухай хуулийн шинэчилсэн найруулга 2006 онд 11 бүлэг 66 зүйлтэй батлагдсан бөгөөд хэрэгжиж эхэлснээс хойш 17 жилийн хугацаанд 16 удаагийн нэмэлт өөрчлөлтөөр нийт 300 орчим нэмэлт, өөрчлөлт хийгдсэн байна. Хуулийн агуулга, зорилго алдагдаж, салбарын оновчтой зохицуулалт дутагдаж, хөгжлийг сааруулсан, хөрөнгө оруулалтыг бууруулсан. Ашигт малтмал болон эрдэс баялгийн салбарт мөрдөгдөж байгаа 10 хуульд дүн шинжилгээ хийхэд (Ажлын хэсэг)

- давхардал 267,
- зөрчил 150,
- хийдэл 150 байгааг дурджээ.

Эдгээр судалгааны үр дүнгээс харвал Монголд "Үндэсний эрх зүйн нэгдмэл тогтолцоо" бүрэлдээгүй байна. Гадаад,

⁸ Байгаль орчин аялал жуулчлалын яам, *Байгаль орчны салбарын хуулиудын давхардал, зөрчил, хийдлийг арилгах дүн шинжилгээ хийх, салбарын хуулиудад нэмэлт, өөрчлөлт оруулах тухай хуулийн төсөл боловсруулах судалгаа*, 2023, 1098 дахь тал.

дотоодын судлаачдаас хуулиудын хоорондын зөрчил, давхардал, хийдлийг арилгах арга замын хувьд **салбарын хууль хоорондын системчлэл хийхийг** зөвлөдөг. Бид одоог хүртэл аль ч салбар эрх зүйд зөв системчлэл хийж чадаагүй байна. Тийм ч учраас хууль хоорондын зөрчил, давхардал, хийдэл улам газар авч хууль тогтоомжийн тогтворгүй байдал ихсэж гадаад дотоодын хөрөнгө оруулалтыг хааж, улс орны хөгжилд муугаар нөлөөлж байна.

2. Захиргааны хэм хэмжээний акт буюу журмуудыг холбогдох хууль дээр нь нэмж бичих

Энэ бол ялангуяа Монголын онцлогоос үүдэн гарсан алдаа дутагдлыг засах тухай юм. Одоо байгаа хуулийг агуулга, бүтцийн хувьд нь өөрчлөх тухай өөрөөр хэлбэл зарчмын суурь шинэчлэл хийх буюу хуулийг хийж байгаа хүмүүсийн үзэл онол, арга барил, дадсан хандлагыг нь өөрчилнэ гэсэн үг. Юуны өмнө хууль шинэчлэх тухай судлаачид юу гэж хэлж анхааруулж байсныг сануулах үүднээс зарим нэг тодорхой дүгнэлт зөвлөмжийг сонирхуулья. ХБНГУ-ын профессор Филип Куниг 2003 онд захиргааны байгууллагын шийдвэр гаргах ажиллагааг хуулиар зохицуулж өгөх шаардлагатай байна⁹ гэсэн бол 2008 оны тайланд ажлын хэсгээс хууль хэрэгжүүлэх арга ажиллагааны журмыг хуульд тусгахгүй орхигдуулж, хуулийг үнэгүйдүүлж байна¹⁰ гэсэн бол 2016 онд ажлын хэсгээс хуулийг хэрэгжүүлэхэд шаардлагатай механизм хуульд байхгүй байгааг анхаарах шаардлагатай¹¹ хэмээн дурдсан байдаг. Сүүлийн үеийн судалгаанаас дурдвал 2023 онд Ашигт малтмалын тухай хуулийн төслийн 10.1.1-38 заалтуудад тухайн хуулийг хэрэгжүүлэхэд шаардлагатай хэмээн үзэж 38 журмыг жагсаан нэрлэж тэдгээрийг батлах эрхийг бусдад шилжүүлэхээр хуульчилсан байна.

⁹ Өмнөх эшлэл 1, 23 дахь тал, Профессор, доктор Филип Куниг үзэхдээ "Харин гүйцэтгэх засаглалын үйл ажиллагаа явуулах эрх болох захиргааны байгууллагын шийдвэр гаргах ажиллагааг зохицуулж өгөх шаардлага тулгараад байна... Захиргааны байгууллага тодорхой нөхцөл байдалд бие даан шийдвэр гаргах эрх хэмжээний талаар илүү тодорхой зохицуулалт үгүйлэгдэж байна"

¹⁰ Өмнөх эшлэл 2, 148 дахь тал, "Хуулийн зохицуулалтыг хэтэрхий ерөнхий болгох, хууль хэрэгжүүлэх арга ажиллагааны журмыг хуульд тусгахгүй орхигдуулах, улмаар нарийвчилсан журам гаргахыг Засгийн газар, яам, агентлагт зөвшөөрөх явдал түгээмэл болжээ. Энэ нь хуулийг үнэгүйдүүлж хуулийн зарчим, утга санааг эрх зүйн акт журмаар дур мэдэн өөрчлөх боломж олгох, улмаар хуулийн оронд сайд даргын тушаал, шийдвэр, журмыг дээдлэх хандлагыг төлөвшүүлж байна"

¹¹ Өмнөх эшлэл 3, 32 дахь тал.

Эдгээр 2003 оноос хойш одоог хүртэл 20 жилд хийгдсэн судалгаануудаас үзвэл "хуульд" шийдвэр гаргах ажиллагаа дутагдаж байгааг шүүмжилж хуулинд шийдвэр гаргах ажиллагааг зохицуулж өгөхийг зөвлөсөөр иржээ. Гэтэл бид энэ зөвлөгөөг хэрэгжүүлсэнгүй бүр эсрэгээр нь хуульд байх ёстой шийдвэр гаргах ажиллагааг тусад нь журмаар зохицуулсаар одоогоор Захиргааны хэм хэмжээний актын судалгаанаас харвал 315 хууль хэрэгжүүлэхийн тулд 2357 журам баталсан байх бөгөөд 850 журмыг баталж амжаагүй байна. Дунджаар 1 хууль хэрэгжүүлэхийн тулд 7 журам баталж байна. Журмыг сайд, агентлагийн дарга, засаг дарга, иргэдийн Төлөөлөгчдийн Хурал гээд янз бүрийн түвшинд, янз бүрийн мэдлэг чадвартай этгээдүүд баталж байна. Үүнээс асуудлууд үүсээд улаан шугам давсан хэмээн үзэж Засгийн газраас 2023 оны 11 сарын 29 өдрийн Засгийн газрын хуралдаанаар¹² журмын тоог 2 дахин багасгах чиглэл өгөөд ажлын хэсэг байгуулжээ¹³. Мэдээж энэ олон журмыг хүчингүй болгочихвол эрх шилжүүлсэн тухайн хуулиуд хэрэгжих боломжгүй болно. Иймд Засгийн газрын шийдвэр нь журмуудыг хууль руу нь оруулж "шинэ хууль" бүтээх агуулгатай хэмээн үзэж болно. Энэ хуулийн шинэчлэлтийг яах аргагүй бодит байдал шаардаж байна.

Та бүхэнд шүүхээр шийдэгдсэн¹⁴ нэг жишээ танилцуулья. Хүнс хөдөө аж ахуй хүнд үйлдвэрийн Сайдаас 2017 оны 06 сарын 14-ний өдрийн А-76 тушаалаар "Жижиг дунд үйлдвэрийг хөгжүүлэх сангаас урт хугацаатай хөнгөлөлттэй зээл олгох төсөл сонгон шалгаруулах журам" шинэчлэн баталсан байдаг. Сайд 2018 оны 01 дүгээр сарын 03-ны өдрийн А-01 "Журмын заалт хүчингүй болгох тухай" тушаалаар журамд өөрчлөлт оруулснаар 2017 онд эрхээ авч, гэрээ байгуулсан 21 иргэн ААН төслийн санхүүжүүлэлт болох 7,927,200,000 төгрөг авч чадаагүй хохирсон байдаг. Эдгээрийн оронд 125 иргэн, аж ахуй нэгжийн төслийг шинээр шалгаруулж санхүүжүүлжээ. Харин хохирсон 21 иргэн, аж ахуй нэгж шүүхэд нэхэмжлэл гаргахад нь Сайд журамд өөрчлөлт оруулсныгаа буцаагаад хүчингүй болгож 2019 оны 04 сарын 19 өдрийн "журам шинэчлэн батлах" А-119 тушаал гаргасан байна. Энэ бол бидний мэдэх Жижиг дунд үйлдвэрлэлийн санг хувааж идсэн алдарт хэрэг юм. Сайд журам батлах эрхтэй тул хэдийд ч

¹² 2023 оны 11 сарын 29 өдрийн Засгийн газрын хуралдааны 48 дугаар тэмдэглэл, <https://cabinet.gov.mn/government-meeting>.

¹³ 2023 оны 12 сарын 05 өдрийн Ерөнхий сайдын 191 дүгээр захирамж.

¹⁴ Захиргааны хэргийн давж заалдах шатны шүүхийн 2019 оны 6 сарын 10 өдрийн 221\ШШ2019\0008 магадлал, https://shuukh.mn/single_case/2035?start_date=&end_date=&id=3&court_cat=3&bb=1.

өөрчлөлт оруулж, түүнийгээ хүчингүй болгож дураараа авирлаж байна. Үүний цаана иргэд, аж ахуй нэгж хохирч, авилгал газар авч, сайд ямар ч хариуцлага хүлээхгүй байна. Хуулиар зохицуулаагүй журам болгоны цаана ийм эрсдэл байгаа юм.

Эндээс дүгнээд үзэхээр Монголын нийгмийг намаг балчигт чирж буй "авилгал" болон "хүний эрхийн зөрчил"-ийн суурь шалтгаан нь "шийдвэр гаргах ажиллагаагүй хууль" гэдэг нь тодорхой байна. Өөрөөр хэлбэл: Авилгал бол албан тушаалтан хуулиар олгогдсон эрхээ хэрэгжүүлэх (шийдвэр гаргах) явцад л үүсдэг. Авилгатай тэмцье гэвэл юуны өмнө үүсэх нөхцөлийг нь арилгах ёстой. Нэгэнт авилгал авсны дараа ялыг нэмж айлгах нь тийм ч оновчтой биш. Албан тушаалтны хууль хэрэгжүүлэх үйл ажиллагааны явцад л хүний эрх зөрчигддөг. Иймд хүний эрхийг зөрчигдөхөөс сэргийлье гэвэл албан тушаалтны үйл ажиллагааг тодорхой хуульчилж, ил тод болгох нь зүйтэй байна.

Засгийн газрын шийдвэр болон судлаачдын зөвлөмжийг энгийнээр ойлговол одоо байгаа хууль дээрээ одоо байгаа журмуудаа оруулаад нийлүүлээд бичихэд л болохоор ойлгогдоно. Тийм ээ энэ бол зөв шийдэл бөгөөд мэргэшсэн судлаачдын хийх ажил. Бид яагаад процедургүй буюу шийдвэр гаргах ажиллагаагүй хууль бичдэг бэ? Профессор Б.Чимид багшийн бичсэнээр *"Процессийн журамгүй хууль бол хоосон тунхаг лоозон болж хоцроод тэр зайг нь тогтоол заавраар орлуулсан нөхөж хуулиа завхруулдаг нь социализмын үеийн хуулийн султал"*¹⁵ яах аргагүй мөн. Зарим судлаачид шийдвэр гаргах ажиллагааг хуульчлахын эсрэг байр суурьтай байж¹⁶ түүнийгээ идэвхитэй сурталчилж нийгмийн хөгжилд саад тээг болж байна. Бид социалист эрх зүйн загвартай хуулиар эрх зүйт төр, зах зээлийн харилцааг зохицуулах гэсээр 32 жилийг ардаа орхижээ. Бидэнд өнөөгийн зах зээлийн нийгэм, эрх зүйт төрийн шаардлагыг хангасан "зөв хууль" бүтээх шаардлага бодитоор тавигдаад байна.

3. Хуулиудаа эргээд бүтэн болгох

Хуулийн шинэчлэлийн хувьд заавал хийгдэх ёстой өөр нэг ажил бол зэрэмдэглэсэн хуулиудаа буцааж бүтэн болгох. Энэ бол заавал шийдэх ёстой асуудал юм. Монголд хүчин төгөлдөр үйлчилж байгаа 437 хуулийн 50 хувийг нь зэрэмдэглэсэн байна.

¹⁵ Өмнөх эшлэл 6, 43 дахь тал.

¹⁶ Өмнөх эшлэл 1, 463 дахь тал, "Хуулиудад процессын хэм хэмжээ олшрох нь төрийн дэглэмийн шинжийг цагдаажсан тал руу хэлбийлгэх сөрөг талтай үзэгдэл гэдгийг ч анхаарах цаг болсон мэт санагдана".

220 гаруй хуулийн анхааруулж сэрэмжлүүлэх хэсэг буюу торгох заалтуудыг нь шууд механикаар тасалж аваад Зөрчлийн хуульд нэгтгэсэн. Мөн 100 гаруй хуулийн зөвшөөрөл олгодог хэсгийг нь шууд тасалж аваад Зөвшөөрлийн тухай хуульд нэгтгэсэн байна. Жирийн иргэн бүү хэл мэргэжлийн хүмүүс ч уншаад ойлгохын аргагүй болгож, тухайн хуулийн зорилго болон заалтуудын харилцан уялдаа, хуулийн нэгдмэл хэрэглээ алдагджээ. Зөрчлийн тухай хууль батлагдахаас өмнө салбарын 220 хууль тус бүрт байсан торгох заалтын агуулга нь иргэдэд юунд "анхаарах" ёстойг сануулан, зэмлэх зорилготой байсан бол зөрчлийн тухай хуульд таслан нэгтгэснээр захиргааны торгууль нь заавал ногдуулан цээрлүүлэх зорилготой "ял" болж хувирсан, одоо бүр төсвийг бүрдүүлэх зорилгоор төлөвлөгөө гарган цуглуулдаг "татвар" болж хувираад байна. Олон хуулиудыг үе мөчөөр нь таслаад нэгтгэх нь буруу, хууль бол тоглоом биш. Захиргааны эрх зүй нь олон зуун хууль, хэдэн мянган хэм хэмжээний актаас бүрдэх тул бүх хуулийг нэгтгэн кодексчлох аргыг хэрэглэдэггүй. Захиргааны эрх зүйн ерөнхий анги нь өөрөө бие даасан хуультай бөгөөд татварын эрх зүй (15 хууль), байгаль орчны эрх зүй (45 хууль) гэх мэтээр тухайн салбарын онцлогийг агуулсан бие даасан эрх зүйн тогтолцоог бүрдүүлэх байдлаар хуульчлагдан хөгжиж байдаг. Тухайлбал: Барилга барьж буй иргэн барилгатай холбоотой хууль, дүрэм, журмаа уншиж ямар барилга барих, хаана барих, яаж барих, юуг хориглох, хэнээс ямар зөвшөөрөл авах болон эцэст нь юунд анхаарах (ямар үед торгох) зэрэг харилцан уялдаа, дэс дараалал бүхий цогц мэдээллийг авна. Өөрөөр хэлбэл Зөрчлийн хууль, Зөвшөөрлийн хууль унших шаардлагагүй юм. Гэтэл барилгын хууль, дүрэм журмаас торгууль болон зөвшөөрөл бүхий заалтыг өөр хуульд таслаад нэгтгэхээр иргэд барилгын хуулиас бүрэн мэдээлэл авч чадахгүй хүндрэл гарч байна. Хууль иргэдэд биш төрийн албан хаагчдад зориулагдан бичигддэг болсон байна.

Ноцтой нь үндэсний эрх зүйн тогтолцоо бүхэлдээ зэрэмдэглэгдсэн, иймд хуулиа эргээд бүтэн болгохгүй бол цаашид захиргааны эрх зүйн салбарын олон хуулиуд зөв бүтэцтэйгээр зөв системчлэгдэн хөгжих бололцоогүй болжээ.

Хоёр. Шийдвэрлэх арга зам

Дээрх 3 асуудлыг ямар арга замаар шийдвэрлэх вэ? гэсэн асуултад хариулахыг оролдъё.

1. Хуулиа бүтэн болгох буюу 3 дахь асуудлаас эхэлнэ. Бид шинжлэх ухааныг хүндэтгэж, дэлхий нийтийн жишгийг дагаж "хууль" гэдэг ойлголтыг бүрэн бүтнээр хэрэглэх нь зүйтэй. Бүтэн байсан хуулиудаа хэсэг хэсгээр нь салгаад задалсныг энгийнээр харьцуулж хуулийг машин хэмээн зүйрлэвэл түүний дугуй болон моторыг нь салгаад эд ангиар нь задлаад тавьчихсан гэсэн үг. Иргэд машиныг (хуулийг) хэрэглэхийн тулд буцааж угсарч бүтэн болгох ёстой болж байна. Нөгөө талаасаа захиргааны эрх зүйн тусгай анги нь салбарынхаа онцлогийг агуулж тус тусдаа бие даасан эрх зүйг бүтээж хөгждөг байхад эсрэгээр нь хуулийг хэсэг хэсгээр таслан нэгтгэж байгаа нь хууль зүйн шинжлэх ухааны эсрэг үйлдэл юм. Судлаачийн хувьд 2017 оны 04 дүгээр сарын 20-ны өдөр Зөрчлийн хуулийн талаарх мэдээлэл¹⁷, 2017 оны 04 дүгээр сарын 05-ны өдөр Зөрчлийн хуулийн төслийг буцаан татах үндэслэл¹⁸, 2022 оны 03 дугаар сарын 27-ны өдөр Зөрчлийн тухай хууль ба Үндэсний эрх зүйн тогтолцооны нуралт¹⁹ гэх мэтээр олон удаа нийтлэл, өгүүлэл бичиж, хэлэлцүүлэг хийсэн ч үр дүнд хүрсэнгүй. Ингэж хуулийг бөөнөөр нь зэрэмдэглэсэн ажиллагаа дахиад хийгдэхээс сэрэмжлэхийн тулд хуульчид анхааралтай байж дуу хоолойгоо нэгтгэх хэрэгтэй байна.

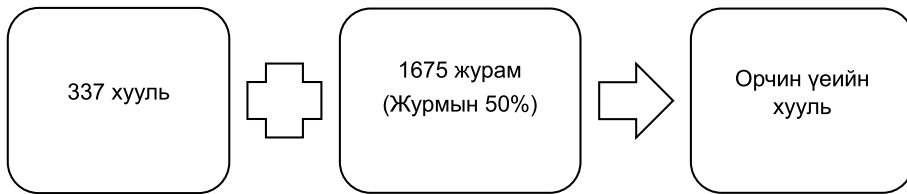
Мэдээж зэрэмдэг хуультай бол зөв эрх зүйн тогтолцоо, хуулийн зөв системчлэлийн талаар ярих боломжгүй. Иймд таслан авсан торгууль болон зөвшөөрлийг зохицуулсан заалтуудаа буцаагаад уг хуулиудад хийж "бүтэн хууль"-тай болох хэрэгтэй байна. Энэ бол хуулийн системчлэл хийхэд заавал хийгдсэн байх ёстой ажил юм.

2. Эрх зүйт төр, зах зээлийн нийгэмдээ тохирсон "зөв хууль" бүтээх ажил нь одоо байгаа хууль дээрээ захиргааны хэм хэмжээний акт буюу журмын зохицуулалтаа нэмж бичих явдал юм.

¹⁷ "Зөрчлийн тухай хуулиар мэдээлэл хийлээ," 2017, <https://nhrcm.gov.mn/мэдээ/зөрчлийн-тухай-хуулиар-мэдээлэл-хийлээ/>, (Сүүлд үзсэн: 2017.04.20).

¹⁸ "Зөрчлийн хуулийн төсөл: Эрүүгийн хууль тогтоомж уу? Захиргааны хууль тогтоомж уу?," 2017, <http://law.num.edu.mn/uc/172/177/173>, (Сүүлд үзсэн: 2017.04.05).

¹⁹ "Зөрчлийн тухай хууль ба Үндэсний эрх зүйн тогтолцооны нуралт," 2022, <https://www.unuudur.mn/a/232561>, (Сүүлд үзсэн: 2022.03.21).



Журам бол хуулиар олгогдсон тусгай эрхийг хэрэгжүүлэх үйл ажиллагааг зохицуулсан өөрөөр хэлбэл шийдвэр гаргах ажиллагааг зохицуулсан захиргааны эрх зүйн хэм хэмжээний акт юм. Өөрөөр хэлбэл журам болгон тодорхой төрлийн шийдвэр гаргах ажиллагаанд зориулагддаг. Юуны өмнө "шийдвэр гаргах ажиллагаа" гэсэн хууль зүйн ойлголтыг тодорхой болгох хэрэгтэй. Социалист төрийн үед шийдвэр гаргах ажиллагаанд ач холбогдол өгдөггүй бол харин эрх зүйт төрийн хувьд *"шийдвэр гаргах ажиллагааг хуулийн гол түлхүүр хэсэг хэмээж үзэж ардчиллын нэг чухал институт"* хэмээн ойлгодог. Хуульчид бид социалист эрх зүйгээс, үзэл бодол, хандлагаасаа салах хэрэгтэй байна. Учир нь эрх зүйт төр, зах зээлийн нийгэмтэй таарч тохирохгүй байна. Шийдвэр гаргах ажиллагаа болгонд уг ажиллагаанд оролцогчдын эрх үүрэг, тэдгээрийн төлөөлөл, шийдвэр гаргах ажиллагааг эхлэх, үргэлжлэх, төгсгөх буюу шийдвэр гарах, алдааг засах, гомдол гаргах, хянан шалгах гэсэн цогц зохицуулалт яригддаг. Шийдвэр гаргах ажиллагааны аль ч үе шатанд хүний эрх, эрх ашиг зөрчигдөж маргаан үүсэж болохыг анхаарах учиртай. Нэг асуудлыг бүрэн шийдвэрлэхэд олон төрлийн шийдвэр гаргах ажиллагаа хийгдэж болдог. Тийм ч учраас нэг хуулийг дагаад олон журам баталсан байдаг. Төрийн албан тушаалтан хуулиар олгогдсон эрхээ хэрэгжүүлэх буюу шийдвэр гаргах ажиллагааныхаа явцад л бусдын эрх ашгийг хөндөх, хууль зөрчих, хүнд суртал гаргах, авилгалд өртөх, хувийн ашиг сонирхлыг гүйцэлдүүлэх зэрэг хууль бус ажиллагаа хийх эрсдэл байдаг. Тиймээс эдгээр хууль бус ажиллагаанаас сэргийлэхийн тулд л эрсдэлтэй шийдвэр гаргах ажиллагаа бүрийг хуулиар тодорхой зохицуулахыг эрх зүйт төр шаарддаг.

Шийдвэр гаргах ажиллагааны дээрх олон элементүүдийг агуулсан суурь цогц зохицуулалтыг "Захиргааны ерөнхий хууль"-д хуульчилсан бөгөөд захиргааны эрх зүйн ерөнхий анги хэмээдэг. Төрөөс иргэнтэй харилцах (шийдвэр гаргах) минимум стандартыг тогтоосон гэсэн үг. Үндсэн хуулийн хууль дээдлэх, тэгш эрхийн зарчмууд, хүний эрхийн заалтууд Захиргааны ерөнхий хуулиар дамжиж (захиргааны акт, түүнийг гаргах шийдвэр гаргах

ажиллагаа) тухайн иргэн дээр очиж хэрэгждэг. Өөрөөр хэлбэл шийдвэр гаргах ажиллагааны зохицуулалтаас хамаарч эрх зүйт төр, ардчилал хувь иргэн дээр амилдаг байх нь. Тэгэхээр журмын зохицуулалтыг хуульд хийхдээ захиргааны эрх зүйн орчин үеийн онолыг хэрэглэх шаардлагатай гэж ойлгож болно. Үүнийг би "зөв хууль" бүтээх гэж хэлээд байгаа юм. Бидэнд "социалист загвартай хууль" байна мөн хууль хэрэгжүүлэх бодит шаардлагаас бий болсон "журам" байна, захиргааны эрх зүйн ерөнхий анги буюу Захиргааны ерөнхий хууль байна. Одоо бид захиргааны эрх зүйн ерөнхий анги буюу Захиргааны ерөнхий хууль дээрээ үндэслээд журмуудаа хуулинд суулгаад өгөхөд л болно.

Олон журмуудыг нэгтгэж хуульд оруулах ажлыг Захиргааны ерөнхий хуулийн бүтэц загвар дээр тулгуурлаж хийгдэнэ.

3. Зөв хууль бүтээсний дараа хууль хоорондын системчлэл ялангуяа салбар эрх зүйг бүтээх асуудал яригдана. Хуулиудыг системчлэхэд анхаарах ёстой асуудал бол тухайн эрх зүйн "ерөнхий анги ба тусгай анги"-ийн хоорондын харилцан уялдаа холбоосыг нягт хийнэ. Ялангуяа эрх зүйн ерөнхий ангид хамаарах тухайн салбар эрх зүйн нэр томьёо, түүний төрөл, ангилал, суурь зарчим, үйл ажиллагааны хэлбэрүүд, эрх зүйн хамгаалалт зэргийг хэрэглээ талаас нь шинжлэх ухааны үндэслэлтэй тайлбарлаж ялгаа заагийг нь нарийвчлан гаргах ёстой болдог.

Тухайн салбарыг хэр олон хуулиар зохицуулж байгаагаас хамааран тухайн салбарын хууль хоорондын системчлэл нь өөрийн онцлог бүхий бие даасан салбар эрх зүйг бүтээдэг. Жишээлбэл Байгаль орчны салбарт 31 хууль, 102 журам, Татварын салбарт 15 хууль, 30 гаруй журам гэх мэт. Томоохон салбар эрх зүйн хуулиудыг системчлэхэд захиргааны эрх зүйн ерөнхий ангийг суурь болгохоос гадна тухайн бие даасан салбар эрх зүйн хувьд дахин ерөнхий анги буюу "салбарын ерөнхий хууль"-ийг бий болгодог. Тухайлбал "Байгаль орчныг хамгаалах тухай хууль", "Татварын ерөнхий хууль" гэх мэт. Салбарын ерөнхий хууль бүтээсний дараа салбарын онцлогийг авч үлдсэн төрөлжсөн хуулиудыг (Ойн тухай хууль, Усны тухай хууль гэх мэт) ялгах байдлаар системчилдэг байна. Салбарын хуулиудыг системчлэхэд материаллаг эрх, үүрэг бий болгосон хэм хэмжээ гэхээсээ илүүтэй түүнийг хэрэгжүүлэх процедурын зохицуулалтын нийтлэг талыг урагш нь ерөнхий суурь хуульд нь хийснээр давхардал, хийдлийг арилгана. Харин ялгарах онцлог зохицуулалт тодорч үлдсэнээр төрөлжсөн хууль хоорондын зөрчлийг арилгах боломжийг

бүрдүүлдэг байна. Хуулийг системчлэн тогтолцоожуулна гэдэг нь шууд утгаараа хуулийг шинжлэх ухаанжуулна гэсэн үг юм. Тэр ч утгаараа хуулийн системчлэл нь салбар эрх зүйг хуулийн нэр томъёоноос эхлээд гомдлыг хянан шийдвэрлэх хүртэл бүхэлд цогцоор нь харж ажилладаг тухайн салбарын эрх зүйн судлаачдын хийх ажил байдаг. Нийгмийн хөгжилд чухал ач холбогдол бүхий дараах салбаруудын хуулиудын тэргүүн ээлжинд системчлэх шаардлагатай байна. Үүнд: Татварын эрх зүй, Байгаль орчны эрх зүй, Газрын эрх зүй, Төрийн албаны эрх зүй, Ашигт малтмалын эрх зүй гэх мэт.

Татварын ерөнхий хууль, байгаль орчныг хамгаалах хууль гэх мэт тухайн салбарын ерөнхий хуулийг бүтээхэд Захиргааны ерөнхий хуулийн загварыг ашиглах бөгөөд энэ бүтцийнхээ хүрээнд төрөлжсөн хуулиудаа холбож өгнө.

Гурав. Хуулиудыг системчлэх онолын асуудал

Олон журмуудыг нэгтгэж хуульчлах мөн салбар эрх зүйн ерөнхий хууль хийхэд болон түүнтэй салбарын төрөлжсөн хуулиудыг холбоход "Захиргааны ерөнхий хууль"-ийн загвар бүтэц дээр тулгуурлах болно хэмээн өмнө ярьсан. Өөрөөр хэлбэл захиргааны эрх зүйн эх сурвалж болох 300 гаруй хууль болон 2357 журмыг системчлэхэд захиргааны ерөнхий хууль голлох үүргийг гүйцэтгэнэ.

Судлаачийн хувьд Захиргааны ерөнхий хуулийг үндсэн 2 чиг үүргийг гүйцэтгэж байна гэж үздэг. 1) бүтцийн хувьд захиргааны эрх зүйн тусгай ангийн хууль болон салбар эрх зүйг бүтээхэд шаардагдах суурь загварын үүрэг гүйцэтгэнэ. 2) захиргааны эрх зүйн олон зуун хууль, захиргаан хэм хэмжээний актыг нэгдмэл байдлаар хэрэглэх аргачлал хэрэгсэл буюу механизмыг агуулдаг. Захиргааны ерөнхий хуулийн нийгэмд гүйцэтгэх чиг үүрэг, ач холбогдол ялангуяа эхний чиг үүргээс нь шууд хамаарч байна. Захиргааны ерөнхий хууль батлагдсанаар бүх юм сайхан болдоггүй гэдгийг монголын туршлагаас тодорхой харж болно. Юуны өмнө захиргааны ерөнхий хуулийн загвар дээр үндэслэсэн захиргааны эрх зүйн тогтолцоог бүрдүүлж байж хууль хэрэглэх механизм буюу захиргааны актын институт үр дүнтэй ажиллаж нийгэмд үр ашгаа өгөхөөр байна.

Захиргааны ерөнхий хууль бусад олон зуун хуулиудынхаа

загвар хууль болохын хувьд захиргаа ба иргэний хоорондын харилцааны минимум стандартыг тогтоож байна. Энэ ч утгаараа захиргааны ерөнхий хууль амьдралын тодорхой харилцааг үр дүнтэй зохицуулах гэхээсээ илүү бусад хуульдаа чиглэл өгсөн суурь загварыг бүтээж байгаа тул илүү тодорхой нарийвчилсан зохицуулалт агуулах боломжгүй. Харин салбарын хуулиуд нь тухайн салбарынхаа онцлогийг агуулсан нарийвчилсан зохицуулалт хийгээд явах учир заавал Захиргааны ерөнхий хуульдаа нийцсэн байхыг шаардахгүй. Иймд тухайн салбарын харилцааг салбарын хуулиар нь нарийвчлан зохицуулаагүй бол Захиргааны ерөнхий хуулийг хэрэглэх, өөрөөр хэлбэл эх сурвалжийн эрэмбэ доороос нь эхлэн хэрэглэнэ. Энэ бол захиргааны эрх зүйн ерөнхий анги бие даасан хуультай байгаагийн давуу тал гэж болно.

Захиргааны ерөнхий хуульд буй хууль хэрэглээний аргачлал буюу ялангуяа "захиргааны актын институт" Үндсэн хуулийн суурь зарчмууд, хүний үндсэн эрхийн хамгаалалтыг тодорхой иргэн дээр буулгаж хэрэгжүүлдэг үндсэн хэрэгсэл юм. Энд шийдвэр гаргах ажиллагааны зорилго болон шийдвэр гаргах ажиллагааны алдааны үр дагавар гэсэн хоорондоо шууд хамааралтай захиргааны эрх зүйн ерөнхий ангийн судлагдахуунууд яригдана. Өөрөөр хэлбэл алдааныхаа үр дагаврын зохицуулалтаас хамаараад шийдвэр гаргах ажиллагаа зорилгодоо хүрэхгүй байх асуудал үүсдэг. Үүнээс зайлсхийхийн тулд тухайн салбарын болон шийдвэр гаргах ажиллагааны төрлийн онцлогийг нь салбарын хуулиудад нарийвчлан зохицуулж өгөх зүйтэй. Дараах зохицуулалтад анхаарах шаардлагатай.

- Шийдвэр гаргах ажиллагааны ил тод, нээлттэй байдлыг сайжруулах
- Шийдвэр гаргах ажиллагаанд оролцогчдын оролцоог, хамтын ажиллагааг сайжруулах
- Сонсох ажиллагааг боловсронгуй болгох
- Шийдвэр гаргах ажиллагааны алдааг засах боломжуудыг сайн оруулах
- Анхаарах ёсгүй алдааг зааж өгөх

Эцэст хэлэхэд захиргааны эрх зүйн тусгай ангийн хуулиудыг системчлэхэд Захиргааны ерөнхий хуулийн гүйцэтгэх үүрэг маш их байна. Нөгөө талаасаа захиргааны эрх зүйн тусгай ангийн хуулиуд болон салбар эрх зүйнүүд хэдий сайн системчлэгдэж зөв эрх зүйн тогтолцоог бүрдүүлнэ төдий чинээ Захиргааны ерөнхий хуулийн нийгэмд гүйцэтгэх үүрэг, ач холбогдол өснө.

НОМ ЗҮЙ

1. Монгол хэл дээрх эх сурвалж:

А. Эрх зүйн эх сурвалж

1. 2023 оны 12 сарын 05 өдрийн Ерөнхий сайдын 191 дүгээр захирамж.
2. Захиргааны хэргийн давж заалдах шатны шүүхийн 2019 оны 6 сарын 10 өдрийн 221\ШШ2019\0008 магадлал.

Б. Ном, сурах бичиг

1. Б.Чимид, Ж.Амарсанаа, *Төр, нам, Эрх зүйн шинэтгэлийн эгзэгтэй асуудал*, 2008 он.
2. Байгаль орчин аялал жуулчлалын яам, *Байгаль орчны салбарын хуулиудын давхардал, зөрчил, хийдлийг арилгах дүн шинжилгээ хийх, салбарын хуулиудад нэмэлт, өөрчлөлт оруулах тухай хуулийн төсөл боловсруулах судалгаа*, 2023 он.
3. Ойлт судалгааны төв, *Эрх зүйн шинэтгэлийн бодлогын баримт бичиг боловсруулахад дэмжлэг үзүүлэх нь судалгааны тайлан*, 2016 он.
4. Хууль зүй дотоод хэргийн яам, *Монголын эрх зүйн шинэтгэл – 8 жил, 1995–2003*, 2003 он.
5. Хууль зүй дотоод хэргийн яам, *Монгол улсын эрх зүйн шинэтгэлийн хөтөлбөрийн хяналт, шинжилгээ, үнэлгээ, тайлан*, 2008 он.
6. Хууль зүй дотоод хэргийн яам, *Эрх зүйн шинэтгэлийн бодлогын баримт бичиг боловсруулахад дэмжлэг үзүүлэх нь, судалгааны үндсэн тайлан*, 2016 он.

В. Бусад

1. 2023 оны 11 сарын 29 өдрийн Засгийн газрын хуралдааны 48 дугаар тэмдэглэл, <https://cabinet.gov.mn/government-meeting>.

2. Цахим эх сурвалж:

1. Монгол Улсын Хүний эрхийн үндэсний комисс: <https://nhrcm.gov.mn/>
2. Монгол Улсын Их Сургууль, Хууль зүйн сургуул: <https://law.num.edu.mn/>
3. Мэдээ, мэдээллийн цахим хуудас: <https://www.unuudur.mn/>

ЗАХИРГААНЫ ЭРХ ЗҮЙН КОДИФИКАЦИ: МОНГОЛ БОЛОН БУСАД ОРНЫ ТУРШЛАГА

Макс Планкийн харьцуулсан нийтийн эрх зүй,
олон улсын эрх зүйн хүрээлэнгийн ахлах судлаач
Хууль зүйн доктор, Профессор Райнер Гроте

Нэг. Удиртгал: Кодификацын ойлголт

Улс орнуудын захиргааны эрх зүйн кодификацыг ярихын тулд юун түрүүнд кодификаци гэх нэр томъёогоор юуг илэрхийлж буйг тодруулах нь чухал юм. Өнөөгийн кодификацын тухай ойлголт нь 19 дүгээр зууны эхэн үеэс эхлэн голчлон иргэн болон эрүүгийн эрх зүйн салбарт, тэр дундаа Европын олон улсуудад тухайлбал, Франц, Герман, Итали, Испани зэрэг эх газрын эрх зүйн орнуудад анх хэрэгжүүлсэн үндэсний томоохон хэмжээний кодификацын хөтөлбөрүүдийн үр дүнд бүрдэн тогтсон юм. Тус орнуудад хэрэгжсэн кодификацын ойлголт нь соён гэгээрлийн үзэл санаа буюу уламжлал болон ялгаварлах үзэлд бус үндэслэлд суурилсан эрх зүйн тогтолцоог бий болгох хүсэл эрмэлзэлтэй нягт холбоотой байсан байна. 19 дүгээр зууны хууль тогтоогчид кодификацыг шинэчлэл гэж ойлгож байв. Кодификаци нь хуулийн салбарыг уялдаа холбоо бүхий бүтэцтэй болгох зорилготой онолын болон материаллаг зарчимд үндэслэн хуулийн салбарыг шинэчлэх, урьдаас төлөвлөсөн оролдлого байжээ.

Ийнхүү тодорхойлсон кодификаци нь кодексоос ялгаатай ойлголт юм. Кодекс бол хүчин төгөлдөр үйлчилж буй хуулийг аль болох бүрэн хураангуйлах зорилготой бөгөөд хуулийг бүхэлд нь эсхүл хэсэгчлэн өөрчлөхийг зорьдоггүй. МЭ 6-р зууны Зүүн Ромын эзэн хаан Юстинианы Корпус Иурис Сивилисийн тухайн цаг үеийн Ромын эх газрын эрх зүйг аль болох бүрэн зураглах зорилгоор шүүхийн шийдвэр, сурах бичиг, хуулиудыг нэгтгэсэн нь хамгийн анхны кодекс болжээ¹.

Хууль зүйн салбарыг бүтээн бий болгоход шаардлагатай философийн болон оюун санааны арга хэрэгсэл болох тодорхой тооны суурь зарчмыг Соён гэгээрлийн үеийн сэтгэлгээ бий

¹ Markus Heintzen, Codification of Administrative Law in Germany and the European Union, *Codification of Administrative Law: A Comparative Study on the Sources of Administrative Law*, Felix Uhlmann ed. (Hart Publishing, 2023), 147, 150.

болгожээ. Гэсэн хэдий ч энэхүү сэтгэлгээ нь бүх улсад харилцан ижил үр дүнг үзүүлээгүй. Дэлхийн бөмбөрцгийн баруун хагасын бараг бүх улс оронд үндсэн өөрчлөлт явагдсан хэдий ч нэгдмэл байдлаар хэрэгжээгүй байна. Харин тухайн орны өмнөх хуулийн бүтцэд тулгуурлан хэлбэржигдсэн нөхцөл болон хэрэгжсэн. Тийм ч учраас Англид шүүх засаглал тухайлбал, Ерөнхий шүүгч Лорд Мэнсфилд нь өөрөөс өмнөх болон дараах цөөн хэдэн шүүгчийн адил Эзэн хааны шүүх дэх шүүхийн шийдвэрээр дамжуулан жишгийн эрх зүйг өөрчилсөн юм. Мэнсфилд өөрийн шүүхийн шийдвэрийн жишгийн ач холбогдлыг үл тоож, тухайн цаг үеийн гэгээрлийн үзэл санаанд тулгуурлан 18 дугаар зууны дунд үеийн Британийн нийгмийн арилжааны шинэ хэрэгцээ шаардлагад жишгийн эрх зүйг нийцүүлэхийн тулд тэгш байдал, үндэслэл бүхий, хэрэглэхэд амар, хялбар байх зэрэгт онцгойлон анхаарал хандуулсан.² 18 дугаар зууны Английн хамгийн алдартай онолч Уильям Блэкстоун ч гэсэн *Английн хуулийн тайлбар* бүтээлдээ "Парламент хууль тогтоомжоор дамжуулан жишгийн эрх зүйд олон удаа хөндлөнгөөс оролцсоны улмаас бий болсон эргэлзээ (орч: эмх замбараагүй байдал)-д дэг журам болон рационал байдлыг суулгахыг оролджээ". Тиймээс тэрээр жишгийн эрх зүйг шүүгчид тайлбар хийх замаар хууль тогтоомжид нийцүүлэх, хууль болон заншил байхгүй үед шинэ эрх зүйг нээх, нийгмийн шинэ нөхцөл байдалд тохируулан эрх зүйн зохиомж ашиглах, онцгой чиг үүрэгтэй болохыг хүлээн зөвшөөрсөн байна.³ Эсрэгээрээ эх газрын эрх зүйн тогтолцоотой олон оронд хууль тогтоомжийг орчин үед нийцүүлэх ажиллагаа нь тухайн хууль тогтоомжийг бүхэлд нь шинэчлэх хэлбэрээр явагдсан. Энэ шинэчлэл нь одоо үйлчилж буй эрх зүйн тогтолцоог анхдагч зарчмуудад үндэслэн шинээр тодорхойлох зорилготой байв. Анх Францын хувьсгалын үед хууль зүйн салбарт улс төрийн хүчтэй нөлөөллийн улмаас кодификаци хийгдэж, улмаар 19-р зуунд Европ болон бусад эх газрын эрх зүйн олон улс орнуудад кодификаци хийгдсэн байна.

Харин 20 дугаар зуунд кодификацын хэмжээ, хүрээ мэдэгдэхүйц хэмжээгээр хумигдаж удааширсан. Өнөө үед кодификаци нь одоо байгаа кодификацыг сайжруулах, хуулийн жижиг хэсгийг шинэчлэх зэргээр хязгаарлагдаж байна. Эрх зүйн системийг дахин шинээр бий болгох, шинэчлэх, шаардлага ч мөн адил буурсан байна. Кодификаци хийхийн тулд тухайн салбар

² Norman S. Poser, Lord Mansfield. Justice in the Age of Reason (McGill-Queen's University Press 2013), 402.

³ David Lieberman, The Province of Legislation Determined: Legal Theory in Eighteenth-Century Britain (Cambridge University Press 1989), 61-63.

нь өөрийн зорилго болон зохицуулалт шаардлагатай, тодорхой тооны асуудал, сэдэв, хийсвэрлэх боломжоор тодорхойлогддог өөрийн онцлогтой байх ёстой. Захиргааны эрх зүй, тэр дундаа Захиргааны ерөнхий хууль нь эдгээр шаардлагыг бүрэн хангадаг байна. Захиргааны ерөнхий хуулийн онцлог шинж чанар нь Үндсэн хууль болон бусад хуулиар хүлээсэн чиг үүргээ хэрэгжүүлэхэд чиглэгдсэн захиргааны үйл ажиллагаа, эрх хэмжээг зохицуулах юм. Орчин үеийн захиргааны эрх зүйн асуудлууд нь түүний өргөн хүрээг хамарсан олон талт үйл ажиллагаанаас үүдэлтэй байдаг.

Захиргааны ерөнхий хууль нь захиргааны хэрэглэх боломжтой үйл ажиллагааны хэлбэрээс гадна бусад бүх үйлдэл нь хууль ёсны байх ёстой ерөнхий шалгууруудын талаар хийсвэрлэх өргөн боломж олгодог.⁴

Хоёр. Монгол Улс дахь захиргааны эрх зүйн кодификаци

Монгол Улсын захиргааны эрх зүйн ерөнхий ангийн салбарт хийсэн томоохон кодификаци нь Германы жишгийг дагаж Захиргааны хэрэг шүүхэд хянан шийдвэрлэх тухай хуулийг баталсан явдал юм. Энэхүү хууль нь зөвхөн захиргааны хэрэг шүүхэд хянан шийдвэрлэх тухай зохицуулалтаар хязгаарлагдахгүй, захиргааны эрх зүйн ерөнхий ангийн суурь нэр томъёо болох захиргааны байгууллага, албан тушаалтан, захиргааны акт зэрэг чухал агуулгуудыг авч үзсэн байна. Түүнчлэн захиргааны шийдвэрийг эсэргүүцэж шүүхэд хандахаас өмнөх урьдчилан шийдвэрлэх ажиллагаа болон шүүхийн хяналтад байгаа захиргааны шийдвэрийн хууль ёсны байдлыг үнэлэхдээ баримтлах ерөнхий шалгуурыг тодорхойлсон байна. Үүнээс 13 жилийн дараа захиргааны эрх зүйн ерөнхий ангид хамаарах 2 дахь чухал хууль болох Захиргааны ерөнхий хуулийг баталсан юм. Энэ хууль нь иргэд болон захиргаа хоорондын харилцаанд үүсдэг нийтлэг асуудлыг зохицуулдаг. Тодруулбал, захиргааны шийдвэр гаргах ажиллагаа болон захиргааны шийдвэрийн улмаас эрх, ашиг сонирхол нь хөндөгдсөн этгээд шийдвэр гаргахаас өмнөх үе шатанд эдлэх эрхийг тусгадаг.

⁴ Heintzen, *supra* note 1, 150.

Гурав. Монголын туршлагыг харьцуулсан эрх зүйн үүднээс авч үзэх нь

Монгол Улсын хувьд шинэ Үндсэн хууль хүчин төгөлдөр болсноос хойш 12 болон 25 жилийн хугацаанд захиргааны эрх зүйн ерөнхий ангийн үндсэн хэсгийг кодификацжуулсан байна. Энэ нь бусад улстай харьцуулан үзэхэд богино хугацаанд хийгдсэнд тооцогдоно. Захиргааны эрх зүйн ерөнхий ангийн кодификацыг эхнээс нь эхлүүлэх шаардлагагүйгээр Герман зэрэг бусад хэд хэдэн орны туршлагад тулгуурлах боломжтой байсан нь дөхөм болжээ. Гэвч эсрэгээрээ туршлага судалсан Герман зэрэг орнуудад нөхцөл байдал нэлээдгүй өөр байсан буюу 19 дүгээр зууны сүүлчээр Европт захиргааны эрх зүйг кодификацлах нь тохиромжтой эсэх асуудал үүсэж байв. Энэхүү агуулгын хүрээнд Франц, Англи, Германы туршлага онцгой анхаарал татаж байна. Эдгээр улс нь эрчимт аж үйлдвэржилтийн үр дүнд нийгэм, эдийн засаг нь эрс өөрчлөгдөж, орчин үеийн нийтийн захиргааны хэрэгцээг анх бий болгосон улсууд билээ.

а) Захиргааны хэргийн шүүгчийн сүүдэрт нуугдсан кодификаци: Францын жишээ

Кодификацын тухай орчин үеийн үзэл санааг үндэслэсэн анхны улс бол Франц юм. Франц улс нь иргэний, арилжааны, эрүүгийн хуулийн томоохон кодификаци болох *Иргэний кодекс* (1804), *Иргэний хэрэг хянан шийдвэрлэх тухай кодекс* (1806), *Арилжааны кодекс* (1807), *Эрүүгийн хэрэг хянан шийдвэрлэх тухай кодекс* (1808), *Эрүүгийн кодекс* (1810) зэргийг нэг арван хүрэхгүй хугацаанд дараалан амжилттай баталсан. Нөгөөтээгүүр, Франц улс нь 19 дүгээр зууны сүүлчээр Гуравдугаар Бүгд Найрамдах Улс байгуулагдсантай холбогдуулан хаант засаглалын хэлбэрийг халж, Бүгд Найрамдах улсын сүүлчийн ялалтыг тунхаглаж, орчин үеийн захиргааны эрх зүй (*droit administratif*) – ийг анх бий болгосон улс гэж үздэг. Францын захиргааны эрх зүй нь эх газрын эрх зүйн тогтолцоо бүхий олон орны захиргааны эрх зүйд загвар болсон төдийгүй Нэгдсэн Үндэстний Байгууллагын захиргааны трибунал, Европын Холбооны шүүх зэрэг хэд хэдэн олон улсын байгууллагад нөлөөлөл үзүүлжээ⁵. Хэдийгээр Франц улс нь иргэний болон эрүүгийн эрх зүйн салбарт хэрэгжүүлсэнтэй адил иж бүрэн кодификаци хийх томоохон хүчин чармайлт гаргаагүй ч 19 дүгээр зууны сүүлч гэхэд Францын захиргааны эрх

⁵ L. Neville Brown, John S. Bell with Jean-Michel Galabert, *French Administrative Law*, 5th edition (Clarendon Press 1998), 3.

зүйг жинхэнэ эрх зүйн дэг журам гэж үзэж байсан нь анхаарал татууштай. Харин хоёр зуу гаруй жилийн өмнө Наполеоны байгуулсан "Франц Төрийн зөвлөл" (French Council of State) нь захиргааны эрх зүй дэх зарчмуудыг тодорхойлох, хүрээг зааглахад гол үүрэг гүйцэтгэсэн тул захиргааны ерөнхий хууль нь үндсэндээ шүүгчийн бүтээсэн эрх зүй хэлбэрээр хөгжиж байв. "Төрийн зөвлөл" (Conseil d'Etat)-ийн шүүхийн шийдвэрүүдтэй харьцуулахад захиргааны эрх зүйн ерөнхий ангийн бусад эх сурвалж – Үндсэн хууль, хууль тогтоомжууд, журмууд нь хоёрдогч ач холбогдолтой хэвээр байна.⁶ 1970-аад оноос хойш захиргааны (орч: захиргааны эрх зүйн ерөнхий анги дахь) хэд хэдэн ерөнхий зарчмуудыг тодорхойлсон ерөнхий хууль тогтоомж нь Францын эрх зүйн тогтолцооны илүү тод харагдахуйц онцлог шинж болсон. Гэсэн хэдий ч тус хууль тогтоомж нь захиргааны хэргийн шүүхүүд, ялангуяа Төрийн зөвлөлийн өмнөх шүүхийн шийдвэрийн жишигт голчлон тулгуурладаг. Шүүхийн шийдвэрийн жишигт тулгуурлан шинээр зарчим боловсруулах нь ховор бөгөөд энэ нь кодификаци гэхээсээ илүү кодекс хэв маягтай байдаг.⁷

б) Английн орчин үеийн захиргааны эрх зүйн хүндхэн эхлэл

Англид захиргааны эрх зүйн кодификаци нь Францын кодификацаас ч илүү урт маргаантай тулгарсан. Зөвхөн орчин үеийн кодификацын үзэл санаа нь жишгийн эрх зүйн бүл дэх бараг бүх хуулийн салбарт шүүгчийн хууль бүтээх үндсэн үүрэгтэй тохирдоггүй юм. Энэ нь 19 дүгээр зууны төгсгөлд орчин үеийн захиргааны эрх зүй анх гарч ирснээс хойш Францад үргэлжилсэн нөхцөл байдалтай адил бөгөөд Англид захиргааны эрх зүй нь тусдаа эрх зүйн салбар хийгээд судалгааны объект гэж нотлохын тулд эх газрынхаас хамаагүй урт хугацаа шаардагдсантай холбоотой. 19 дүгээр зууны сүүлчээр Францад захиргааны эрх зүй нь *droit administratif* бодитоор хэм хэмжээ болон төлөвшиж эхлэх үед энэхүү эрх зүйн салбарыг Англид үгүйсгэж байв. Викторын нөлөө бүхий хуульч, эрдэмтэн Альберт Венн Дайси нь Францын захиргааны эрх зүйг Английн үндсэн хуулийн үндсэн зарчимтай нийцэхгүй талаар эрс шүүмжилдэг байснаараа танигдсан: "Эх газрын орнуудад, ялангуяа Францад *droit administratif* гэгдэх захиргааны эрх зүйн тогтолцоо байдаг бөгөөд Английн жишгийн эрх зүйн үндсэн үзэл баримтлал, ялангуяа бидний "хууль дээдлэх"

⁶ Delphine Costa, *Codification of Administrative Law – A French Oxymoron*, in Felix Uhlmann (ed.), *Codification of Administrative Law: A Comparative Study on the Sources of Administrative Law* (Hart Publishing 2023).

⁷ Ibid 134.

зарчимтай нийцдэггүй."⁸

Ялангуяа Дайси захиргааны байгууллагын сонгох боломжийн талаарх ойлголтыг эрс эсэргүүцдэг нь Английн хууль дээдлэх зарчмын суурь болсон либерал зарчимд харш гэж үзсэнтэй холбоотой юм. Захиргааны сонгох боломжийг эх газрын эрдэмтэд зарим тохиолдолд "захиргааны эрх зүйн trojan horse", "абсолютизмыг эсэргүүцэгч" гэж тодорхойлон шүүмжилж байсан боловч Франц, Герман зэрэг орнуудад эсрэг байр суурь давамгайлж, захиргааны эрх зүй тусдаа бие даасан хууль зүйн салбар болон тогтох үндэс тавигдаж, улмаар захиргааны сонгох боломжийг хууль дээдлэх зарчмын хүрээнд хадгалах зарчим, шалгуурыг хөгжүүлэхэд голлон анхаарч байв.⁹

Цаг хугацаа өнгөрөхөд Дайси өмнөх олон өрөөсгөл үзлээ зассан боловч түүний хөрвөлтийг ерөнхийд нь хүлээн зөвшөөрөөгүйн дээр онцлон тэмдэглээгүй. Францын захиргааны эрх зүйн талаарх Дайсигийн хатуу дүгнэлт нь английн хуульчдын оюун санаанаас тийм ч амархан арилахааргүй юм. Ингэснээр захиргааны эрх зүйг Английн эрх зүйн тогтолцооны салшгүй, байнгын хэсэг болгон хүлээн зөвшөөрөхөд ихээхэн саад учруулж байв. Тэр ч байтугай 1960-аад онд Английн эрдэмтэд эх газрын олон орнуудад тодорхой, бие даасан захиргааны эрх зүйн тогтолцоо байдаггүйтэй адил Англид ч захиргааны эрх зүй байхгүй гэж маргасаар байв.¹⁰ Их Британи Европын хамтын нийгэмлэгийн гишүүн болж, эх газрын хэв маягийн захиргааны эрх зүй нь Европын хамтын нийгэмлэг, дараа нь Европын Холбооны захиргааны эрх зүйгээр дамжин Английн жишгийн эрх зүйн хөгжилд гүн гүнзгий нөлөөлж эхэлснээр энэ байдал үндсэндээ өөрчлөгдсөн. Гэсэн хэдий ч өөрчлөгдөөгүй хэвээр үлдсэн зүйл бол шүүхийн хяналтын зорилго юм. Английн хуульчид ихэвчлэн захиргааны эрх зүйн асуудалд материаллаг эрх зүйн үүднээс биш, харин процессын үүднээс ханддаг, өөрөөр хэлбэл захиргааны үйл ажиллагаанд шүүхийн хяналт тавих гол үндэслэл, хүрээ хязгаарыг тогтоох гэж үздэг байна.¹¹

⁸ Albert Venn Dicey, *Introduction to the Study of the Law of the Constitution*, 8th edition (Macmillan 1915), 213.

⁹ Pieter Henning, "Thoughts on Administrative Law", *The Comparative and International Law Journal of Southern Africa*, no 2, (1969), 86, 88-89.

¹⁰ John Francis Garner, *Administrative Law* (Butterworths, 1967), 1.

¹¹ Henning, *supra* note 9, 90.

с) Германы захиргааны эрх зүй: Шүүгч болон эрдэмтдийн хамтарсан оролдлого

Германы захиргааны эрх зүйн кодификаци нь Франц, Английн аль алиных нь туршлагаас ялгаатай. Орчин үеийн захиргааны эрх зүйн хөгжлийн эхэн үед Германд Францын адилаар бие даасан захиргааны шүүхийн жишгийн эрх зүй байсан бөгөөд чухал ялгаа нь тухайн үед Германд төвлөрсөн захиргаа гэж байдаггүй, зөвхөн Германы нутаг дэвсгэрүүд тус бүрдээ захиргаатай байсан. Тиймээс Германд нийтлэг захиргааны хууль байгаагүй, зөвхөн Прусс, Бавари, Саксони, Баден зэрэг Германы өөр өөр мужууд өөрсдийн захиргааны хуультай байжээ. Эдгээр шүүхийн жишиг шийдвэрүүд нь орчин үеийн Германы нийтийн эрх зүйн суурийг тавьсан. Жишээлбэл, Үндсэн хуулиар хамгаалагдсан хувь хүний эрхэд төрийн эрх баригчид хөндлөнгөөс оролцохыг хүлээн зөвшөөрөх тухай Германы Холбооны Үндсэн хуулийн шүүхийн үндсэн хэрэгсэл буюу тохиромжтой байдал, зайлшгүй шаардлага, зохистой байдал гэх дэд элементүүдийг агуулсан энэхүү Пропорциональ зарчим нь Пруссын Захиргааны хэргийн давж заалдах шүүхийн шийдвэрийн практикт үндэслэсэн байдаг.¹²

Эхэн үед мужийн захиргааны шүүхүүдийн харьяалал нутаг дэвсгэрийн хилээр хязгаарлагдаж байсан тул захиргааны эрх зүйн ерөнхий зарчмуудыг боловсруулахад хууль зүйн салбарын эрдэмтэд чухал үүрэг гүйцэтгэсэн. Германыг бүхэлд нь хамарсан анхны захиргааны шүүх нь Дэлхийн 2 дугаар дайны дараа буюу 1959 онд Холбооны Бүгд Найрамдах Герман Улсад Холбооны Улсын Захиргааны хэргийн шүүх байгуулагдсанаар бий болсон. Тиймээс Германы захиргааны эрх зүйн онолын нийтлэг үндсийг тодорхойлох ажлыг гол төлөв хуулийн салбарын эрдэмтэд хариуцаж байсан. Фридрих Франц Майерын "Германы нийтийн эрх зүйгээс тусгайлан иш татсан захиргааны эрх зүйн зарчмууд" (*Grundsätze des Verwaltungsrechts mit besonderer Rücksicht auf gemeinsames deutsches Recht*) бүтээл хэвлэгдсэн нь Германы захиргааны эрх зүйн эхэн үе шатыг эхлүүлсэн гэж үзэж болно. Түүний эрдэм шинжилгээний бүтээл нь 1863 онд Баден мужид бие даасан захиргааны шүүхийн тогтолцоо бий болсонтой бараг давхцаж байсан. Эдгээр шүүхийн тогтолцоог нэвтрүүлсэн нь захиргааны эрх зүйг Германд тусдаа шинжлэх ухааны салбар болгон хөгжүүлэхэд хүчтэй түлхэц болсон. Майерын анхдагч бүтээл хойноосоо захиргааны эрх зүйн талаар олон номуудыг

¹² Heintzen, *supra* note 1, 149.

дагуулсан.¹³

Гэсэн хэдий ч Герман 1895 онд Отто Майерийн "Германы захиргааны эрх зүй" (*Deutsches Verwaltungsrecht*) зохиолын анхны хэвлэлийг хэвлэн нийтлэх хүртэл, захиргааны эрх зүйн шинжлэх ухаан нь тусдаа бие даасан шинжлэх ухаан болж баттай тогтсон гэж хэлж болох үе шатанд хүрэх хүртэл хүлээх шаардлагатай болсон. Майерыг захиргааны эрх зүйд хандах орчин үеийн Германы аргын үндэслэгч, сонгодог төлөөлөгч гэж үнэлдэг. Түүний арга барил нь 20 дугаар зууны турш Германы захиргааны эрх зүйн голлох сурах бичгүүдэд нөлөөлсөн. Дэлхийн 2 дугаар дайны дараах үеийн Германы захиргааны эрх зүйн тэргүүлэх эрдэмтдийн нэг Эрнст Форстхоф "Отто Майерийн үндэслэсэн догматик арга богино хугацаанд нийтээр хүлээн зөвшөөрөгдөж чадсан. Энэ сэдвээр хожим нь хэвлэгдсэн бараг бүх системчилсэн судалгааны бүтээлүүд түүний жишээг дагасан. Тэдний хэн нь ч түүний нөлөөнөөс ангид байж үлдэж чадаагүй" хэмээн бичсэн байдаг байна.¹⁴

Дайсигийн захиргааны эрх зүй нь хууль дээдлэх ёсонд харшилдаг гэсэн үзлээс эрс ялгаатай нь Майерийн хувьд сайн цэгцлэгдсэн захиргааны эрх зүй нь хууль дээдлэх ёсны мөн чанар гэж үзсэн: "Der Rechtsstaat ist der Staat des wohlgeordneten Verwaltungsrechts" (Хууль дээдлэх ёс бол сайн зохион байгуулалттай захиргааны эрх зүй бүхий төр юм).¹⁵ Захиргааны эрх зүйн гол үзэл баримтлал, сургаалуудыг хөгжүүлэхийн тулд Майер Германы янз бүрийн мужуудад шинээр байгуулагдсан захиргааны шүүхийн практик, шийдвэрийг судлаад зогсохгүй гадаад улс орнуудыг судалсан. Тэр дундаа энэхүү шинэ хуулийн салбарын талаарх хамгийн чухал ойлголтыг олж авах боломжтой улс болох Францыг судалж, Төрийн зөвлөл нь аль хэдийнээ орчин үеийн *droit administrative* (захиргааны эрх зүй)-ийн үндсийг тавьж, үүнээс шинэ эрх зүйн салбарын хамгийн чухал ойлголтуудыг гаргаж авах боломжтой гэж үзсэн.¹⁶ Францын захиргааны эрх зүйд гүнзгий

¹³ Henning, *supra* note 9, 93.

¹⁴ Ernst Forsthoff, *Lehrbuch des Verwaltungsrechts*, Band 1 (C.H. Beck, 1958), 49.

¹⁵ Otto Mayer, *Deutsches Verwaltungsrecht*, vol. 1, 3rd edition (Duncker&Humblot 1924), 58.

¹⁶ Otto Mayer, *Deutsches Verwaltungsrecht*, vol. 1 (Duncker&Humblot 1895), 65: "Nichts wäre ...verfehler als zu glauben, die Idee des Rechtsstaates sei eine ganz besondere deutsche Eigentümlichkeit. Sie ist uns in allen wesentlichen Grundzügen gemeinsam mit unseren Schwesternationen, welche die gleichen Entwicklungsstufen durchgemacht haben; insbesondere mit der französischen, mit welcher das Schicksal uns nun einmal trotz alledem geistig zusammengebunden hat".

нэвтэрч байгаагүй Дайсигээс ялгаатай нь Майер Францын шинэ нийтийн эрх зүйг маш анхааралтай судалсан байна.¹⁷ 1886 онд Майер Францын захиргааны эрх зүйн онолын тухай 500 хуудас бүхий ном хэвлүүлсэн. Майерын Францын нийтийн эрх зүйд¹⁸ хүлээн зөвшөөрөгдсөн гол ойлголтуудад дүн шинжилгээ хийсэн энэхүү ном нь түүний арав орчим жилийн дараа хэвлэгдсэн Германы захиргааны эрх зүйн талаарх анхдагч бүтээлийн бэлтгэл судалгаа болсон юм.¹⁹

Энэхүү амжилт нь Франц, Германы хооронд оюуны болон эрдэм шинжилгээний солилцоо хийгдэж байсан 19 дүгээр зуунд илүү томруун байсан ба 20 дугаар зууны эхний хагаст хоёр улсын хооронд хүчтэй дайсагнасан улс төрийн харилцааны сүүдэрт дарагдаж, Франц нь Германы улс төрийн хүрээнд болон ард түмний ихэнх хэсгийнх нь нүдээр Германы "*Erbfeind*" (*Заналт дайсан*) гэж үзэгдэж, эерэг зүйлсийг олж авах боломжгүй мэт ханддаг байв. Энэхүү хүнд хэцүү нөхцөлд Майер хоёр орныг эвлэрүүлж, харилцан ойлголцлыг нэмэгдүүлэхийг уриалсан цөөн дуу хоолойны нэг байсан бөгөөд харьцуулсан захиргааны эрх зүйн чиглэлээр хийсэн ажлаараа үлгэр жишээ хувь нэмрээ оруулсан.²⁰

Майер Германы захиргааны эрх зүйн тухай эрдэм шинжилгээний бүтээлдээ Францын эрх зүйн үзэл баримтлалыг Германы эрх зүйд хөрвүүлээд зогсохгүй тэдгээрийг Германы захиргааны эрх зүйн сургаалын бүтцийг бий болгоход нөлөө бүхий эх сурвалж болгон хэрэглэжээ. Үүний илрэл нь захиргааны акт (*Verwaltungsakt*) гэсэн ойлголтыг ашигласнаар нотлогддог бөгөөд тухайн үед захиргааны акт Францын эрх зүйд хоёрдогч үүрэг гүйцэтгэж байсан боловч Герман дахь орчин үеийн захиргааны эрх зүйн онолын гол тулгуур болсон юм.²¹ Майерийн жишээ шиг гадаадын хууль тогтоомжийг бүтээлчээр нутагшуулж, дотоодын нийтийн эрх зүйн онолыг төлөвшүүлэхэд чухал үүрэг гүйцэтгэсэн жишээ цөөн байдаг.

¹⁷ On the resulting different German/French and English rule of law concepts see Rainer Grote, *Rule of Law, Rechtsstaat and "Etat de droit"*, in: Christian Starck (ed.), *Constitutionalism, Universalism and Democracy – a comparative analysis*, (Nomos Baden-Baden 1999), 269.

¹⁸ Otto Mayer, *Theorie des französischen Verwaltungsrechts*, (Tuebner 1886).

¹⁹ Otto Mayer, *Deutsches Verwaltungsrecht*, vol 2, (Duncker&Humblot 1895/96).

²⁰ Jean-Marie Woehrling, Otto Mayer, *Un acteur de la coopération interculturelle juridique franco-allemande*, *La Revue Administrative* 52 (1999), Numéro spécial 7, 25.

²¹ Woehrling, *supra* note 20, 27.

Майерийн бүтээл нь Германы захиргааны эрх зүйн ерөнхий ангийн цаашдын хөгжилд урт хугацааны үр нөлөө үзүүлсэн. Үүний нөлөөллийг 1977 оны татвар, нийгмийн хамгааллын хэрэг хянан шийдвэрлэх ажиллагааны журмын хамт (Төсвийн хууль, Нийгмийн хамгааллын тухай хуулийн аравдугаар номд багтсан) Холбооны Захиргааны хэрэг шүүхэд хянан шийдвэрлэх тухай хуулиас харж болох ба Германы захиргааны эрх зүйн ерөнхий ангийн гол кодификаци юм.²² Холбооны Захиргааны хэрэг шүүхэд хянан шийдвэрлэх тухай хуулийн гол агуулга нь магадлан шалгах зарчмаас гадна захиргааны хэрэг шүүхэд хянан шийдвэрлэх ажиллагааны үндсэн зарчим, захиргааны үйл ажиллагааны стандарт хэлбэр болох захиргааны акт юм. Энэ нь хуулийн 35-53 дугаар хэсэгт иж бүрэн зохицуулагдсан. Эдгээр заалтууд нь захиргааны актыг бэлтгэх, мэдэгдэх, хүчин төгөлдөр болох, хууль бус болох, хүчингүй болгохтой холбоотой олон асуудлыг зохицуулдаг. Хуулийн 35 дугаар зүйлд зааснаар захиргааны акт гэдэг нь нийтийн эрх зүйн хүрээнд тодорхой нэг тохиолдлыг зохицуулах эрх бүхий байгууллагаас гаргасан аливаа тушаал, шийдвэр болон бусад бүрэн эрхт арга хэмжээ бөгөөд шууд, гадагш чиглэсэн эрх зүйн үр дагавар үүсгэх зорилготой. Энэ нь бараг бүхэлдээ Отто Майерийн эрдэм шинжилгээний бүтээлд анх дурдсан захиргааны актын стандарт тодорхойлолтын шууд илэрхийлэл юм.

Дөрөв. Сүүлийн үеийн хөгжил

Дээр дурдсан Европын гурван гол эрх зүйн системд захиргааны эрх зүйн ерөнхий ангийг кодификацичлах хүчин чармайлтад нөлөөлсөн онцлог шинж чанарууд өнөөг хүртэл ач холбогдолтой хэвээр байна. Франц нь орчин үеийн кодификацын өлгий гэгддэг ч захиргааны эрх зүйн ерөнхий зарчмуудыг бий болгож ирсэн гол эх сурвалж нь хууль тогтоогч бус, харин Төрийн зөвлөл байсаар ирсэн.²³ 1970-аад оноос хойш нийтийн захиргааны удирдлагыг зохицуулсан, захиргааны эрх зүйн онол зарчмуудыг тусгасан ерөнхий хууль тогтоомж нь Францын нийтийн эрх зүйд илүү чухал байр суурь эзэлж эхэлсэн юм. Энэхүү хууль тогтоомжийг үргэлжлүүлэн 2016 онд олон зарчмуудыг нэгтгэсэн "Олон нийт болон захиргаа хоорондын харилцааны тухай" (*Code des communication entre le public et l'administration*) шинэ ерөнхий

²² Heintzen, *supra* note 1, 150.

²³ Costa, *supra* note 6, 129.

хууль батлагдсан. Уг хуульд захиргааны үйл ажиллагаанд удирдлага болгох хэд хэдэн чухал зарчмуудыг жагсаасан бөгөөд үүнд хууль ёсны байх, шударга байдал, тэгш байдал, төвийг сахих, төрөөс сүм хийдийг тусгаарлах зэрэг зарчмууд багтдаг. Хуульд засаг захиргаа болон захиргааны хэрэг шүүхэд хянан шийдвэрлэх харилцаанд иргэний үндсэн эрхийнхээ дагуу үг хэлэх эрх, шударга байх зэрэг заалтуудыг агуулсан байдаг. Нэмж дурдахад, энэхүү кодексоор захиргааны актыг 3 төрөлд ангилжээ. Үүнд: хэм хэмжээний, тодорхой нэг тохиолдлын болон хэм хэмжээний, эсхүл тодорхой нэг тохиолдлын алинд ч хамаарахгүй акт. Эдгээр ангилал нь эрх зүйн актыг хүчин төгөлдөр болгох, нэмэлт, өөрчлөлт оруулах, хүчингүй болгохтой холбоотой зохицуулалтуудад чухал үр дагавартай.²⁴

Гэхдээ энэхүү кодификацын гол зорилго нь шинэчлэл, эсхүл өөрчлөлт бус, харин хуулийг захиргааны байгууллагуудад болон иргэдэд илүү ойлгомжтой болгох, хууль эрх зүйн тодорхой байдлыг нэмэгдүүлэхэд оршино. Жишээ нь, хуульд өмнө нь зөвхөн шүүгчийн гаргасан тогтоолын дагуу ойлгомжгүй гэгдэж байсан захиргааны актыг эргүүлэн татах нөхцөлийг буцаан хэрэглэх болон буцаан хэрэглэхгүй байх нөхцөлүүдийг зохицуулсан тодорхой бус төвөгтэй асуудал байсан. Өөр нэг жишээ нь захиргааны эс үйлдэхүйн эрх зүйн үр дагавар юм. 2013 он хүртэл иргэний хүсэлтэд хариу өгөхгүй байх нь хүсэлтийг хүлээн авахаас татгалзсан гэж тайлбарлагдаж байсан. Гэтэл 2013 онд хуульд өөрчлөлт орж, хэрэв захиргаа иргэний хүсэлтэд хоёр сарын дотор хариу өгөөгүй бол уг хүсэлтийг зөвшөөрөгдсөн гэж үзэхээр болсон. Шинэ зохицуулалтаар анх орж ирсэн олон шаардлагагүй зүйлсийг 2016 оны хуулиар хасаж, хуулийг нэлээд хялбарчилсан.²⁵

Сүүлийн үед Францын захиргааны эрх зүйн кодификаци нэмэгдэж байгаа ч хууль тогтоох байгууллага болон захиргааны шүүх, Төрийн зөвлөлийн үндсэн заагийг өөрчилсөнгүй. Захиргааны эрх зүйн холбогдох хэм хэмжээ хуульчлагдсан ч албан ёсны хууль тогтоомж, зохицуулалтад өөрчлөлт хийх шаардлагагүйгээр захиргааны дээд шүүхийн шүүгч тайлбарлах, бүр өөрчлөх боломжтой хэвээр байна. Жишээ нь, Захиргааны шүүхийн тухай хуулийн хууль хэрэглээгээр харуулж болно. 2001 он хүртэл захиргааны хэргийн шүүхээр хянан шийдвэрлэх ажиллагааны журмыг хуульчлаагүй байсан. Дараа нь Захиргааны

²⁴ Ibid 132-133.

²⁵ Ibid 143.

шүүхийн тухай хууль хүчин төгөлдөр болсон. Энэ хуулийг Францын кодификацуудын нэгэн адил Дээд Кодификацын Комиссын хяналт дор ажлын хэсэг бэлтгэсэн. Ажлын хэсэгт захиргааны эрх зүйн нэр хүндтэй эрдэмтэд багтсан ч голчлон Төрийн зөвлөлийн гишүүдээс бүрдсэн байв. Комиссоос баталсан хуулийн анхны хувилбарт тухайн шийдвэрийн тухай бичгээр мэдэгдсэн мэдэгдэлд нэхэмжлэл гаргах хугацааг заагаагүй, эсхүл нэхэмжлэл гаргах шүүгчийг заагаагүй бол иргэд захиргааны шийдвэрийг хугацааны хязгаарлалтгүйгээр маргаж болох эрхтэй байсан. "Захиргааны шийдвэрийн эсрэг давж заалдах хугацааг зөвхөн шийдвэрийн талаарх мэдэгдэлд хамт заасан тохиолдолд л хэрэглэж болно". Ийм тодорхой бичсэн хэдий ч Төрийн зөвлөл 2016 онд гаргасан чухал шийдвэртээ энэ зохицуулалт нь зөвхөн "боломжит" хугацааны дотор гарсан гомдлыг хамаарна гэж шийдсэн бөгөөд Зөвлөлийн тайлбарт "боломжит" хугацааг дээд тал нь нэг жил гэж үзсэн. Хэдийгээр Захиргааны хуулийн холбогдох заалтыг хэвээр үлдээсэн боловч 2016 оны шийдвэрийн дагуу үүнийг хэрэглэх ёстой. Захиргааны шүүхийн хуульд нэмэлт, өөрчлөлт оруулах нь ойлгомжгүй байдлаас сэргийлэх үүднээс шаардлагатай байх боловч Төрийн зөвлөлийн шийдвэрээр уг хэм хэмжээний агуулгыг албан ёсоор тодорхойлсон тул нэмэлт, өөрчлөлт нь зөвхөн тунхгийн шинж чанартай болсон байна.²⁶

Их Британид нөхцөл байдал үндсэндээ өөрчлөгдөөгүй. Их Британийн эрдэмтэд болон шүүгчид орчин үеийн захиргааны эрх зүйд дургүйцсэн байдал арилсны дараа ч гэсэн захиргааны эрх зүйг²⁷ хуульчлах сонирхол үе үе илэрхийлэгдэж байв. Шүүхийн хяналтын журмаар хэрэг хянан шийдвэрлэх арга замуудыг оновчтой болгож, хуулиар хүлээн зөвшөөрсөн боловч захиргааны ерөнхий хуулийн материаллаг нийтлэг эрх зүйн зарчмуудыг шүүгч нар боловсруулсан гэж үздэг. Цагаачлал, худалдан авалт, хот, суурин газрын төлөвлөлт, байгаль орчны хууль зэрэг захиргааны бодлого, шийдвэр гаргалттай холбоотой олон тодорхой салбарууд хууль тогтоомжоор тодорхойлогдсон дүрэм журмаар зохицуулагдаж байгаа хэдий ч захиргааны ерөнхий хуулийн материаллаг зарчмуудыг кодификацлах хүчин чармайлтад төдийлөн нөлөөлсөнгүй.²⁸

²⁶ Ibid 145.

²⁷ On the latter see e.g. *Re Grosvenor Hotel, London* (1964) 3 All ER 354, at 372 (CA), per Lord Salmon; *Ridge v. Baldwin* (1964) AC 40, 72 (per Lord Reid).

²⁸ Sarah Nason, *Codification of Administrative Law in the United Kingdom – Beyond the Common Law*, in Felix Uhlmann (ed.), *Codification of Administrative Law: A Comparative Study on the Sources of Administrative Law* (Hart Publishing 2023)

Цөөн хэдэн хийсэн оролдлого нь захиргааны үйл ажиллагааг шүүхээр хянахтай холбоотой хэрэг хянан шийдвэрлэх ажиллагааны асуудлуудаар хязгаарлагдсан. 1976 онд гаргасан *Захиргааны эрх зүйн зохицуулалтын тухай* Хууль зүйн комиссын тайланд шүүхийн зохион байгуулалт, хэрэг хянан шийдвэрлэх ажиллагааг судалсан боловч захиргааны эрх зүйн зарчим, тэдгээрийн хувийн эрх зүйтэй харилцах харилцааг авч үзээгүй. Хууль зүйн комиссоос гаргасан гол зөвлөмж нь хуучны процессын журмуудыг мэдүүлэг, захирамжийн талаарх орчин үеийн иргэний нэхэмжлэлтэй уялдуулж нийцүүлэх, шүүхийн үйл ажиллагаа хүртээмжтэй байх, үр ашгийг дээшлүүлэх зорилгоор Шүүхийн хяналтын өргөдөл (AJR)-ийг боловсруулах тухай байв. 1977 онд батлагдсан Дээд шүүхийн тухай хуулийн 53 дугаар тушаалын дагуу гарсан Шүүхийн хяналтын өргөдөл нь тухайн үеийн өөр өөр арга хэмжээ, журмуудыг цэгцэлж, хялбарчилсан юм. Тус тушаалаар өнөөдөр "зөвшөөрлийн үе" гэж нэрлэгддэг шүүхийн шийдвэр гаргах шалгуур, нэхэмжлэл гаргах тодорхой хугацааг нэвтрүүлсэн. Уг ажиллагааг 1980 онд шинэчлэн найруулсан бөгөөд 1981 оны Дээд шүүхийн тухай хуулийн 31 дүгээр зүйл, Иргэний хэрэг шүүхэд хянан шийдвэрлэх тухай хуулийн 54 дүгээр хэсэгт тусгагдсан.

Үүний эсрэгээр, Хууль зүйн комисс болон бусад байгууллагууд материаллаг захиргааны эрх зүйн салбарт хүч сорих оролдлого хийсэн нь цөөн. 1978 онд мэргэжилтнүүдийн хороо захиргааны эрх зүйн талаар судалгааг эхлүүлсэн. Судалгаанаас өргөн хүрээний зөвлөмжүүд гаргасан; ялангуяа хууль тогтоомжийн өөрчлөлтийн хувьд захиргааны шийдвэрийн үндэслэлийг тайлбарлах үүрэг, хайхрамжгүй хандсан алдаанаас бусдаар захиргааны буруутай үйл ажиллагааны улмаас иргэд хохирсон тохиолдолд санхүүгийн нөхөн төлбөр олгох үүргийг хуульчлахыг зөвлөсөн. Гэсэн хэдий ч өнөөг хүртэл аль нэг үүрэг нь хууль тогтоомжоор батлагдаагүй, жишгийн эрх зүйн зарчим гэж хүлээн зөвшөөрөгдөөгүй байна.²⁹

Консерватив нам 2019 оны сонгуулийн мөрийн хөтөлбөртөө захиргааны хууль болон Европын Хүний Эрхийн Конвенцыг Их Британийн дотоодын хууль тогтоомжид нэвтрүүлсэн 1998 оны Хүний эрхийн тухай хуулийг шинэчлэх амлалт өгсний дараа захиргааны эрх зүйг кодификацлах асуудал нийтийн анхаарлын төвд орж, хэлэлцүүлгийн сэдэв болж байв. Үүнтэй холбогдуулан Их Британийн Засгийн газар Захиргааны эрх зүйн хяналтын бие даасан хороог байгуулсан. Материаллаг нийтийн эрх зүйг

297.

²⁹ Ibid 306.

хуульчлах шаардлагатай эсэх, ийм хууль тогтоомж нь хуулийн ойлгомжтой, хүртээмжтэй байдлыг хангах, шүүхийн хяналтад итгэх олон нийтийн итгэлийг нэмэгдүүлэх эсэх асуудлыг авч үзэхийг тус хороонд даалгасан. Тодруулбал, нийтийн эрх зүйн шийдвэрийг шүүхээр хянуулж болох эсэх, нийтийн эрх зүйн шийдвэр хууль бус байх үндэслэлийг хуульд тусгах шаардлагатай эсэхийг нарийвчлан судлахыг хүссэн. Хорооноос шүүхийн хяналтын үндэслэлийг хуульчилснаар бага ч гэсэн мэдэгдэхүйц ач холбогдолтой гэж дүгнэж, орчин үеийн Британийн захиргааны эрх зүйн хөгжилд түүхэн үүрэг гүйцэтгэсэн кодификацыг баталгаажуулсан байна.³⁰ Германд захиргааны эрх зүйн ерөнхий ангийн кодификаци нь илүү амжилттай болсон. Отто Майерийн үеэс эхлэн захиргааны эрх зүйн ерөнхий ангийн бүтэц, зарчмыг боловсруулахад хууль зүйн шинжлэх ухааны эрдэмтэд чухал хувь нэмэр оруулсныг онцлон тэмдэглэх нь зүйтэй. Иймээс Германы захиргааны эрх зүйн кодификаци нь зөвхөн шүүхийн шийдвэрийг эмхэтгэж, системчлэх төдий зүйл биш, харин Майер болон түүний залгамжлагчдын гаргаж тавьсан захиргааны эрх зүйн орчин үеийн нарийн боловсруулсан онолын үндэс дээр суурилагдсан юм.

Өнөөгийн Германы захиргааны эрх зүйн ерөнхий ангийн гурван үндсэн тулгуур нь Холбооны Захиргааны хэрэг шүүхэд хянан шийдвэрлэх тухай хууль, Төсвийн хууль, Нийгэм хамгааллын тухай хуулийн аравдугаар бүлэг юм. Эдгээр гурван тулгуурын хамгийн эртнийх нь Төсвийн хууль юм. Гэсэн хэдий ч 1970-аад онд энэ нь захиргааны эрх зүйн ерөнхий ангийн нөлөөнд автаж, 1977 онд түүнийг Холбооны захиргааны хэрэг хянан шийдвэрлэх тухай шинэ хуульд нийцүүлэхийн тулд шинэчилсэн.³¹

Холбооны Захиргааны хэрэг шүүхэд хянан шийдвэрлэх тухай хууль нь захиргааны үйл ажиллагааны хэлбэрүүд дээр төвлөрдөг бөгөөд тэр дундаа захиргааны акт (*Verwaltungsakt*) нь захиргааны үйл ажиллагааны хамгийн чухал хэлбэр юм. Захиргааны актын стандарт тодорхойлолт нь Майерийн анх тодорхойлсон үндэс дээр суурилдаг боловч Германы Үндсэн хуулиар тодорхойлсон орчин үеийн хууль дээдлэх ёсны зарчимд нийцүүлэн өөрчилсөн юм. Үүний зэрэгцээ уг хууль нь Германы захиргааны шүүхийн хөгжүүлсэн прецедентүүд дээр ихээхэн тулгуурладаг. Эерэг нөлөө бүхий захиргааны актыг хүчингүй болгосон тохиолдолд хууль ёсны итгэлийг хамгаалах тухай зохицуулалт нь практик чухал жишээ юм. Захиргааны хууль бус актыг хууль зүйн зарчимд

³⁰ Ibid 298.

³¹ Heintzen, *supra* note 1, 152.

нийцүүлэн цуцалж болох ч хаяглагдсан этгээдийн хууль ёсны итгэлийг хамгаалахгүй гэж урт хугацааны туршид үздэг байсан. 1950-аад оноос хойш захиргааны шүүхүүд уг үзэл санааг эрс эсэргүүцсэн. Хууль дээдлэх зарчмын дагуу, хууль ёсны итгэлийг хамгаалах үндэслэлээр хууль бус захиргааны актыг эргүүлэн татахыг шүүхээс тодорхой хэмжээнд хязгаарласан. Энэ үзэл санаа давамгайлж 1977 оны Холбооны Захиргааны хэрэг шүүхэд хянан шийдвэрлэх тухай хуулийн 48 дугаар зүйлийн 2-4 дүгээр хэсэгт тусгалаа олсон юм.

Тав. Дүгнэлт

Дээр дурдсанаас харахад олон улс оронд хууль тогтоогчид, эрдэмтэд захиргааны эрх зүйн ерөнхий ангийн кодификацлалд иргэний болон эрүүгийн эрх зүйгээс хамаагүй бага ач холбогдол өгч байгаатай маргахад бэрх юм. Орчин үеийн кодификацын өлгий нутаг хэмээн хүлээн зөвшөөрөгдсөн Францад ч гэсэн орчин үеийн захиргааны эрх зүйн ерөнхий ангийг Төрийн зөвлөл бараг дангаараа шахуу боловсруулсан. Хууль тогтоомжид Зөвлөлийн прецедентийн нэлээдгүй хэсгийг хуульчилсан боловч шинээр дүрэм, зарчмуудыг нэмж тусгаагүй байдаг. Германд байдал өөр байсан бөгөөд Отто Майер болон түүний залгамжлагчид захиргааны эрх зүйн ерөнхий ангийн сургаалын бүтэц, гол үндсэн үзэл баримтлалыг боловсруулахад ихээхэн хувь нэмэр оруулсан. Гэсэн хэдий ч пропорциональ зарчим, хууль ёсны итгэлийг хамгаалах зэрэг зарим гол зарчмуудыг шүүх анхлан томъёолсон тул шүүхүүдийн үүрэг үүнээс дутуугүй чухал байсаар ирсэн. Монгол Улс өөрийн захиргааны ерөнхий хуулиа боловсруулахдаа эдгээр улсын туршлагад тулгуурлан хуулийг харьцангуй хурдан нэгтгэн тогтоож чадсан. Захиргааны эрх зүй бол хөдөлгөөнгүй биш, харин динамик салбар юм. Засаг захиргаа, захиргааны хуулиар зохицуулагдаж буй олон нийтийн хэрэгцээ, хүлээлтэд нийцүүлэн өөрчлөгдөж байх шаардлагатай. Энэхүү өгүүлэлд авч үзсэн гадаад орны туршлагаас үзэхэд жишгийн захиргааны эрх зүйн ерөнхий ангийг цаашид үр дүнтэй, ач холбогдолтой хэвээр байлгахын тулд шүүхүүд гол үүрэг гүйцэтгэх нь дамжиггүй.

НОМ ЗҮЙ

1. Гадаад хэл дээрх эх сурвалж:

А. Англи хэл дээр

1. Markus Heintzen, Codification of Administrative Law in Germany and the European Union, *Codification of Administrative Law: A Comparative Study on the Sources of Administrative Law*, Felix Uhlmann ed. (Hart Publishing, 2023).
 2. Norman S. Poser, Lord Mansfield. Justice in the Age of Reason (McGill-Queen's University Press 2013).
 3. David Lieberman, The Province of Legislation Determined: Legal Theory in Eighteenth-Century Britain (Cambridge University Press 1989).
 4. L. Neville Brown, John S. Bell with Jean-Michel Galabert, French Administrative Law, 5th edition (Clarendon Press 1998).
 5. Delphine Costa, *Codification of Administrative Law – A French Oxymoron*, in Felix Uhlmann (ed.), *Codification of Administrative Law: A Comparative Study on the Sources of Administrative Law* (Hart Publishing 2023).
 6. Albert Venn Dicey, *Introduction to the Study of the Law of the Constitution*, 8th edition (Macmillan 1915).
 7. Pieter Henning, "Thoughts on Administrative Law", *The Comparative and International Law Journal of Southern Africa*, no 2, (1969).
 8. John Francis Garner, *Administrative Law* (Butterworths, 1967).
 9. Ernst Forsthoff, *Lehrbuch des Verwaltungsrechts*, Band 1 (C.H. Beck, 1958).
 10. Otto Mayer, *Deutsches Verwaltungsrecht*, vol. 1, 3rd edition (Duncker&Humblot 1924).
 11. Otto Mayer, *Deutsches Verwaltungsrecht*, vol 2, (Duncker&Humblot 1895/96).
 12. Rainer Grote, *Rule of Law, Rechtsstaat and "Etat de droit"*, in: Christian Starck (ed.), *Constitutionalism, Universalism and Democracy – a comparative analysis*, (Nomos Baden-Baden 1999).
 13. Otto Mayer, *Theorie des französischen Verwaltungsrechts*, (Truebner 1886).
- Jean-Marie Woehrling, Otto Mayer, *Un acteur de la coopération*

interculturelle juridique franco-allemande, La Revue Administrative 52 (1999).

14. Sarah Nason, *Codification of Administrative Law in the United Kingdom – Beyond the Common Law*, in Felix Uhlmann (ed.), *Codification of Administrative Law: A Comparative Study on the Sources of Administrative Law* (Hart Publishing 2023).

ЗАХИРГААНЫ ЭРХ ЗҮЙГ ЖИШГИЙН ЭРХ ЗҮЙ БОЛОН ЭХ ГАЗРЫН ЭРХ ЗҮЙН ӨНЦГӨӨС АВЧ ҮЗЭХ НЬ: ХАРЬЦУУЛСАН ДҮН ШИНЖИЛГЭЭ

Оттавагийн их сургуулийн
Захиргааны эрх зүй, засаглалын тэнхимийн эрхлэгч
Хууль зүйн доктор, Профессор Пол Дейли

Энэхүү өгүүллээр Канад улсын захиргааны эрх зүй дэх эх газрын эрх зүйн зарчмын үр нөлөөний талаар авч үзнэ. Захиргааны эрх зүй нь төрийн бүтэц буюу хууль тогтоомжоор байгуулагдсан захиргааны байгууллага хянах, мөн захиргааны үйл ажиллагааг хянах "шүүхийн хяналт" гэсэн хоёр бүрэлдэхүүнтэйг онцлох нь зүйтэй. Сэдвийн хүрээнд сонирхон судалсан асуудал нь Кэбэк болон Британиас уламжлалтай жишгийн эрх зүйд хамаарах мужуудын аль алинд хэрэгждэг Канадын захиргааны эрх зүй нь жишгийн эрх зүйн арга барилаас ихээхэн үлгэрлэдэг явдал юм. Францын эрх зүйд өөрийн гэсэн хэм хэмжээ, институци бүхий захиргааны эрх зүй хийгээд хувийн эрх зүйн хооронд тодорхой ялгаа байдаггүй. Канадчууд тэр дундаа Кэбэкчүүдийн хувьд нийтийн болон хувийн эрх зүйн харилцааны хооронд тодорхой, нарийн зааг байхгүй билээ.

Гэсэн хэдий ч жишгийн эрх зүйгээс үүдэлтэй Канадын захиргааны эрх зүй нь Кэбэк мужийн эх газрын эрх зүйн соёлтой зөрчилддөг. Мэдээж Кэбэкт хэрэглэдэг захиргааны эрх зүй зохицуулалт нь ялгаагүй Канадын захиргааны эрх зүйн зохицуулалт боловч Кэбэк зарим нэг тодорхой онцлогтой. Захиргааны эрх зүйг эх газрын эрх зүйн бүлээр бэлтгэгдсэн хуульчид хэрэглэх ёстой болдог. Хэдийгээр зарчмын хувьд хууль тогтоомж Канад улс даяар адил үйлчлэх боловч Кэбэк мужид хуульчид өөр арга барилаар бэлтгэгддэг тул хууль хэрэглээ өөр байх нь бий. Хууль тогтоомж, шүүхийн практикийн хувьд ч чухал ялгаа гарна.

Кэбэк болон англи хэлтэй Канадчуудын хууль хэрэглээний уламжлалт, тогтсон хандлага, түүний зөрүүтэй байдлыг тодруулах зорилгоор эх газрын эрх зүйн үүднээс хялбар байх зорилгоор хоёр үндсэн шинжээр *Иргэний хуульд* (англ. *Civil Code*)-д зохицуулсан. Нэгдүгээрт, *Иргэний хууль* нь иргэд, захиргааны байгууллага, хуульчид шүүгчдэд хэрэглэх хуулийг тодорхой

байлгах зорилгоор ангилал зүйн (англ. *Taxonomic*) аргаар зохион бүтээгдсэн, харилцан уялдаа бүхий цогц зүйл юм. Цаашилбал, *Иргэний хуулийн* логик гэдэг нь Парламент ерөнхий зарчмын тодорхойлолтоос эхэлж тусгай зарчмуудыг тодорхойлохыг хэлнэ. Иймд миний бие захиргааны эрх зүйг дээрх шинж чанарын хүрээнд судалсан болно. Нэгдүгээрт, *Захиргааны хэргийн тухай хууль* (англ. *the Act respecting administrative justice*)-аар яагаад тусгай зарчмыг тодорхойлсон нь сайн жишээ болохыг тайлбарлая. Ингэхдээ Кэбэкийн хүрээнд үйлчлэх хуулийг Англо-Канадынхтай харьцуулж, эх газрын эрх зүйн хууль тогтоогчид талархууштай болохыг нотолъё. Хоёрдугаарт, жишгийн эрх зүйн хуульч захиргааны байгууллагын шийдвэр нь зохистой байсан эсэх, бодит нөхцөлд тохирсон, зайлшгүй шаардлагатай зохист арга хэмжээ буюу хариуцлага зөрчилд тохирсон эсэхэд анхаарал хандуулдаг бол эх газрын эрх зүйн хуульчийн хувьд, үзэл баримтлалын харилцан уялдааг эрэлхийлж, дүн шинжилгээ хийдэг буюу захиргааны үйл ажиллагааг шүүхээс хянах тухай хуульд эх газрын эрх зүйн ангилал зүйн чиг хандлага хэрхэн нөлөөлж байгааг миний бие тайлбарлана.

Нэг. Хууль тогтоох байгууллага ба захиргааны эрх зүй

А. Захиргааны хэргийн тухай хууль

Кэбэк мужийн захиргааны эрх зүйн тогтолцооны тулгын чулуу бол *Захиргааны хэргийн тухай хууль*, CQLR с J-3 юм. Кэбэк мужийн төрийн захиргааны байгууллагын хэрэгжүүлэх чиг үүргийн талаар тусгасан суурь хууль нь эх газрын эрх зүйн суурь зарчим, гол зохицуулалтыг оруулсан нь илэрхий байдаг.

Энэ нь эхэндээ ерөнхий зарчмын тунхаглалаар ялгагдаж, дараа нь илүү нарийвчилсан үүрэг, хариуцлага үүсгэдэг байна. Жишээлбэл *Захиргааны хэргийн тухай хуулийн* эхний хэсэгт хуулийн зорилгыг тайлбарлахаас эхэлнэ. Оршил нь хэдийгээр ерөнхий, тунхаглалын, өргөн цар хүрээтэй, тайлбарлахад эргэлзээтэй ч хуулийн хүчинтэй заалт гэдгийг тэмдэглэх нь зүйтэй. Энэ хуулийн зорилго нь захиргааны байгууллагын онцлогыг баталгаажуулах, мөн түүний чанар, шуурхай, хүртээмжтэй байдлыг болон иргэний үндсэн эрхийг хангахад оршино. Энэ хууль нь иргэнд чиглэсэн бие даасан шийдвэрт тохирох процессын ерөнхий дүрмийг тогтоодог. Эдгээр процессын дүрэм нь захиргааны байгууллагын болон шүүхийн хэрэгжүүлэх чиг үүрэг,

үйл ажиллагааны хязгаар болно. Мөн шаардлагатай тохиолдолд хуулиар эсхүл хуульд үндэслэн гарсан онцгой журмыг нөхөн хэрэглэнэ.

Мөн тус хуулиар Кэбэк мужийн Захиргааны хэргийн шүүх болон Захиргааны хэргийн шүүхийн зөвлөлийн (*англ. the Administrative Tribunal of Québec and the Conseil de la justice administrative*) талаар хуульчилсан. Уг хуулийн 2 дугаар зүйлд дараах ерөнхий асуудлыг зохицуулсан. Үүнд: Захиргааны байгууллага иргэнд чиглэсэн захиргааны шийдвэрийг хуулиар тогтоосон журамд нийцүүлэн гаргаж, шударгаар ажиллах үүргийг мөрдөнө. Энэ нь захиргааны байгууллага өөрийн бүрэн эрхийн дагуу аливаа этгээдэд чиглэж шийдвэр гаргахдаа "шударга хандах ёстой" гэх норматив үүргийн тунхаг юм. Тиймээс тус заалт нь хууль тогтоогчоос тогтоосон захиргааны байгууллагын дагаж мөрдөх процедурын шударга байдлын зарчим болдог. Парламент нь процедурын шударга байдлын ерөнхий зарчмын талаар илүү нарийн тодорхойлсон байдаг. Үүнийг хэрэгжүүлэх үүднээс захиргааны байгууллага 4 дүгээр зүйлд заасны дагуу дараах шаардлагыг хангаж, зохих арга хэмжээг авах шаардлагатай. Үүнд:

- (1) Шийдвэр гаргах ажиллагаа нь хууль тогтоомж, захиргааны хэм хэмжээний акт болон бусад холбогдох хууль тогтоомжид нийцсэн байх ёстой бөгөөд хялбар, уян хатан, практикт нийцсэн, хүндэтгэлтэй, хянамгай, хурдтай, мөн эрх бүхий байгууллагаас тогтоосон ёс зүй ба сахилгын хэм хэмжээг баримталсан, сайн санааны үүднээс байна;
- (2) Холбогдох этгээд нь захиргааны шийдвэрийг гаргахад шаардлагатай мэдээлэл хүргэх болон өөрт холбогдох баримтын бүрдүүлбэрийг гүйцээх боломжоор хангагдана;
- (3) Шийдвэр нь холбогдох этгээдэд товч бөгөөд тодорхой ойлгогдох шаардлагатай бөгөөд тухайн этгээдтэй холбоо барих боломжийн талаар тусгаж, шийдвэрийг хянуур гаргана;
- (4) Шийдвэр гаргах эрх бүхий албан тушаалтанд өгсөн заавар нь энэ бүлэгт заасан зарчим, үүрэгт нийцсэн байх бөгөөд иргэнийг зөвлөгөө, мэдээлэл авах боломжоор хангана.

Дараа нь 5 дугаар зүйлд бид "захиргааны эрх бүхий байгууллага" (*англ. administrative authority*) хэмээх шинэ институттэй танилцах болно. Онцгой нөхцөл байдлаас бусад тохиолдолд Комисс дараах шаардлагыг хангахгүйгээр зөвшөөрөл болон бусад ижил төстэй

зөвшөөрлийн талаар сөрөг шийдвэр гаргаж болохгүй:

- (1) иргэнд тухайн шийдвэрийн үндэслэл, зорилгын талаар мэдээлэх;
- (2) шаардлагатай бол тухайн иргэнд холбогдох татгалзал, гомдлын агуулгын талаар мэдээлэх;
- (3) өргөдөл гаргагчид шийдвэр гаргах ажиллагааг танилцуулж, шаардлагатай бол баримт бичгийн бүрдүүлбэрийг хангах боломжийг олгоно.

Энэ хэсэгт хууль тогтоох байгууллагаас тусгай зөвшөөрөлтэй холбоотой сөрөг нөлөөлөл бүхий захиргааны шийдвэрийг гаргахад хэрэглэгдэх процедурын шударга ёсны ерөнхий зарчмын талаарх тодорхойлолтыг тусгасан байна.

Хууль тогтоогч үргэлжлүүлэн 6 дугаар зүйлд захиргааны байгууллагаас олгох нөхөн олговор, тэтгэмжийн талаар сөрөг шийдвэр гаргахад хангавал зохих процедурын шударга байдлын шаардлагыг зааж өгсөн: Захиргааны байгууллага иргэнд хэрхэн эргэж холбогдох тухай мэдээлэл өгч, шийдвэр гаргахад шаардлагатай баримтын бүрдүүлбэрийг хангасан эсэхийг баталгаажуулах үүрэгтэй. Хэрэв холбоо барих мэдээлэл байхгүй эсхүл бүрдүүлбэр дутуу байгаа нь тогтоогдвол тухайн иргэнтэй холбоо барьж мэдээлэл өгөх, шаардлагатай баримт бичиг бүрдүүлж өгөх нэмэлт хугацаагаар хангаж, шийдвэр гаргах хугацааг боломжит хугацаагаар хойшлуулна. Мөн шийдвэрийг тухайн иргэнд танилцуулахдаа, шаардлагатай гэж үзвэл тогтоосон хугацааны дотор тус шийдвэрийг захиргааны байгууллагаар дахин хянуулах эрхтэй тухай мэдэгдэнэ.

Тус хуулийн 7 дугаар зүйлд заасны дагуу шийдвэр гарсны дараа (зөвшөөрөл хүссэн, эрх олж авахыг хүссэн болон нөхөн төлбөр, тэтгэмжийн талаарх өргөдөл хамаарна) захиргааны байгууллагаар дахин хянуулах хүсэлт гаргах боломжтой. Мөн 8 дугаар зүйлд заасны дагуу сөрөг нөлөөлөл бүхий шийдвэр нь үндэслэлтэй байх ёстой бөгөөд "шийдвэрт гомдол гаргах хуульд заасан шүүхийн бус арга зам болон гомдол гаргах хугацаа"-г зааж өгнө.

Захиргааны шийдвэр гаргах журам, ажиллагааны дараалал нь бүхэлдээ товч бөгөөд тодорхой байх ба Парламент нь процедурын шударга байдлыг хангахыг захиргааны байгууллагаас шаардаж байгаа нь хуульд тодорхой тусгагдсан байна. Хууль тогтоогч нь

тухайн зарчмыг иргэн, захиргааны байгууллагуудад ойлгомжтой хэлээр илэрхийлсэн тул шийдвэр гаргах ажиллагааны дараалал, журам, зарчим нь ойлгомжтой бөгөөд түүнээс үүдэх үүрэг нь ч тодорхой байдаг. Ингэснээр Кэбэк мужийн иргэнд захиргааны байгууллагын үндсэн үүргийг тайлбарлах хуульч шаардлагагүй байдаг.

Уг хуулийн дараагийн бүлэг буюу 9 дүгээр зүйлд хууль тогтоогч нь "Кэбэк мужид иргэд болон захиргааны байгууллага эсхүл орон нутгийн захиргааны байгууллага хооронд үүссэн маргааныг шийдвэрлэх чиг үүрэг бүхий захиргааны хэргийн шүүх болон бусад байгууллага"-аас хэрэгжүүлэх шүүхийн хяналтын чиг үүргийн талаар тусгасан байна.

Мөн 9 дүгээр зүйлд өөр нэг ерөнхий зарчим бий. Дээрх маргаан шийдвэрлэх эрх бүхий байгууллагын шүүх хуралдаан нь "шударга мэтгэлцээнд үндэслэж, тэгш хандах үүрэгт нийцэж" явагдах ёстой. Дахин дурдахад Парламент нь энэхүү ерөнхий зарчмын тодорхой шаардлагуудыг илүү нарийвчлан зааж өгсөн. Шийдвэр гаргагч нь "талуудыг үг хэлэх боломжоор хангах ёстой" гэж 10 дугаар зүйлд заасан байна. Түүнчлэн 10 дугаар зүйлд зааснаар нийтийн дэг журмыг сахиулах зорилгоор хаалттай сонсох ажиллагаа явуулах шаардлагатайгаас бусад тохиолдолд нээлттэй явуулна.

Шийдвэр гаргагч нь талуудыг сонсох ажиллагааг удирдаж явуулахдаа уян хатан нөхцөлөөр хангаж, хэрэглэгдэх хуулийг тодорхойлж, хариуцлагыг танилцуулна гэж 11 дүгээр зүйлд заасан байна. Мөн шийдвэр гаргагч нь нотлох баримтыг хүлээн авч, хэрхэн үнэлэх эсэхийг шийдвэрлэх нэн чухал үүрэгтэй бөгөөд тус үүргийг хэрэгжүүлэхэд иргэний эрх зүйн маргаанд ашиглагддаг нотлох баримтын ердийн журмыг баримталж болно. Гэсэн хэдий ч маргаан шийдвэрлэх байгууллагын дагаж мөрдөх процедурын зарим үүрэг байдаг. Үүнд:

- (1) мэтгэлцээний хүрээг тодорхойлж, шаардлагатай тохиолдолд талуудыг эвлэрэхэд дэмжлэг үзүүлэх;
- (2) талуудад өөрсдийн нэхэмжлэлийн шаардлагыг дэмжих үйл баримтуудыг нотлох, түүнийг хэлэлцүүлэх боломжоор хангах;
- (3) шаардлагатай тохиолдолд шүүх хуралдааны үед талуудыг шударга, тэгш туслалцаагаар хангах;
- (4) энэ зорилгоор талуудад хуулиар олгогдсон эрх бүхий этгээдээр төлөөлүүлэх, туслалцаа авах боломжийг олгох.

12 дугаар зүйл. Маргаан шийдвэрлэх байгууллага гаргасан шийдвэрээ "бичгээр баталгаажуулна" хэмээн заасан байдаг. Тодруулбал: Маргаан шийдвэрлэж буй байгууллагын гаргасан шийдвэр нь маргааны талуудад болон хуульд заасан бусад этгээдэд тодорхой бөгөөд илэрхий байна. Хэргийн эцсийн шийдвэрийг оролцогч талуудад амаар мэдэгдсэнээс үл хамааран шийдвэрийг бичгээр гаргаж, үндэслэлийг тусгана.

13 дугаар зүйл. Маргаан шийдвэрлэх байгууллага нь "хүний үндсэн эрх, эрх чөлөөг зөрчиж олж авсан нотлох баримт эсхүл ийм нотлох баримтыг ашиглах нь шүүх ажиллагааны шударга байдалд сөргөөр нөлөөлөхүйц байвал" хүлээж авахаас татгалзана.

Захиргааны эрх зүй дэх эх газрын эрх зүйн арга барилын нэгэн тод жишээг дурдъя.

Б. Жишгийн эрх зүйн бүлд хамаарах мужуудыг харьцуулах нь

Үнэн хэрэгтээ жишгийн эрх зүйн бүлд хамаарах мужуудтай харьцуулахад үнэхээр гайхшрам ялгаатай. Жишгийн эрх зүйн бүлд хамаарах мужууд дунд захиргааны байгууллагад шударга ажиллах үүрэг хүлээлгэсэн, түүнээс үүдэн гарах үүргийн талаар нарийн зохицуулалт тусгасан муж байхгүй юм. Юун түрүүнд захиргааны байгууллага нь өөрийн эрх мэдлийн хүрээнд шийдвэр гаргаж, түүнээс улбаалан маргаан үүссэн тохиолдолд шүүх оролцох эрх нь нээгддэг. Мэдээж хэрэг шүүхээр шийдвэрлүүлэх энэхүү арга нь иргэдээс цаг хугацаа болон санхүү шаарддаг. Хэрэв бусад мужийн хууль тогтоох байгууллага Кэбэк мужийн Үндэсний Ассамблейн жишээг дагасан бол шүүхээр шийдвэрлэгдэх маргааны тоо цөөн байх байсан. Жишгийн эрх зүйн мужууд дахь хууль тогтоогч нь хэрэг хянан шийдвэрлэх ажиллагааны механизмыг бүрдүүлсэн байдаг хэдий ч энэ нь Кэбэк мужийн хууль тогтоогчдын боловсруулсан зарчим хийгээд тодорхой байдалтай дүйцэхгүй юм.

Британи Колумбид захиргааны хэргийн шүүхийн гол хууль нь *Захиргааны Шүүхийн хууль* (англ. *Administrative Tribunals Act*) юм.¹ Энэ хуулийн хүрээнд шүүн таслах чиг үүргийг "энэ хуулийн зарим эсхүл бүх заалтыг хэрэглэж болох шүүх" хэрэгжүүлдэг.² Энэхүү хуулийг аль шүүх хэрэгжүүлэх эрхтэй эсэхийг шийдвэрлэх бүрэн эрх нь Зөвлөлийн дэд захирагчид (англ. *Lieutenant Governor in*

¹ Administrative Tribunals Act, SBC 2004, с 45.

² Ibid, sec. 1.

Council) байдаг. Уг заалт нь хуульд тусгасан институтүүдэд "хэргийг шуурхай бөгөөд шударга шийдвэрлэхэд дөхөм болох практик, журамд нийцсэн дүрэм" болон "практикт удирдлага болгох заавар" гаргах эрх хэмжээг олгодог.³ Мөн эдгээр байгууллагууд өөртөө бусад эрхийг олгох эрх мэдэлтэй байдаг. Жишээлбэл, шүүх "өргөдлийг шударгаар, цаг тухайд нь шийдвэрлэхэд туслах", "шүүх хэрэг хянан шийдвэрлэх ажиллагаанд хяналт тавихад шаардлагатай гэж үзсэн аливаа асуудлаар тушаал гаргах".⁴ Гэрч болон баримт бичгийг задруулах, түдгэлзүүлэхтэй холбоотой илүү тодорхой үүргүүдийн хувьд (34, 38, 39 дүгээр зүйл) шүүх үргэлж чухал эрх мэдэлтэй байдаг.⁵

Нөгөөтээгүүр, Албертагийн хууль (англ. *the Alberta law*) нь *Захиргааны хэргийн тухай хуулийн* үзэл санаатай илүү нийцдэг. Үүнд мэдэгдэл (3 дугаар зүйл), нотлох баримт (4, 9 дүгээр зүйл), эсрэг талын гэрч асуух (5-р зүйл), үндэслэл бүхий, бичгээр гаргасан шийдвэр (7 дугаар зүйл)-тэй холбоотой үүргийг жагсааж, үүргүүдийг тодорхой тусгасан. Жишээ болгон эсрэг талын гэрч асуух (англ. *cross-examination*) тухай заалтыг авч үзье: Эрх бүхий этгээд нь аль нэг талд үйл баримт, нотлох баримтын талаар мэдээлсэн бол тэрхүү оролцогч тал нь:

- (a) 4 дүгээр зүйлд заасны дагуу үйл баримт, нотлох баримтыг эсэргүүцэх эсхүл тайлбарлах эрхтэй, гэхдээ
- (b) өөрийнх нь эсрэг мэдэгдлийг үгүйсгэх, тайлбар гаргах шударга боломжоор хангагдаж чадахгүй бол эрх бүхий этгээд нь өөрөө байлцаж эсхүл нотлох баримтыг сонсох, хүлээж авах эрх бүхий өөрийн орлогч этгээдийг байлцуулж сөргүүлэн гэрчээр асуух боломжийг олгоно.

Гэсэн хэдий ч энэхүү үүрэг нь ерөнхий зарчмаас үүдэлтэй биш юм. *Захиргааны хэргийн тухай хуулиас* ялгаатай нь шүүх хуралдаан явуулах агуулгыг тодорхойлоогүй бөгөөд хууль тогтоох байгууллага нь шүүх хуралдааныг явуулахтай холбоотой хүсэл зоригоо илэрхийлээгүй байдаг. Кэбэк мужийн хууль тогтоох байгууллага нь үүргийн цар хүрээг тогтоохдоо утга тодорхой тодорхойлолтыг ашигладаг бол Албертагийн тодорхойлолт нь хэт нуршуу байдаг (1 дүгээр зүйл).

³ Ibid, sec. 13. "Practice directives: The tribunal is not bound by its practice directives in the exercise of its powers or the performance of its duties." (sec. 12(2)).

⁴ Ibid, sec. 14(c).

⁵ Ibid, sec. 34(3), 38(2), 39(2).

Онтарио мужийн гол хууль тогтоомж болох "Төрийн эрх мэдлийг хэрэгжүүлэх ажиллагааны тухай хууль" (англ. *the Statutory Powers Procedure Act*)/ RSO 1990, с S.22 дээрх тодорхойлолтын хувьд ч мөн адил, бараг бүр дор юм. Хуулийн мэдлэггүй хүн уншихад ойлгоход хялбар байдлаар бичигдээгүй. Тухайлбал, хэргийн оролцогчдыг тодорхойлох, шүүх хуралдааныг явуулах хэлбэр, мэдэгдлийн агуулгын талаарх заалтуудаас өмнө хуулийн эхэнд шүүх бүрэлдэхүүнийг бүрэлдүүлэхтэй холбоотой нарийн төвөгтэй заалтуудыг хуульчилсан. Сүүлийн заалтын байршил нь тун хачирхалтай бөгөөд дарааллын хувьд нотлох баримтыг гаргах тухай заалтын дараа тусгагдсан байдаг. Захиргааны эрх зүйн тодорхойгүй, таамаглашгүй байдлын талаар мэдлэггүй жирийн нэгэн уншигч тухайн шийдвэрлэх маргааны мэдэгдлийг хүлээж авсан тохиолдолд юуг хаана яаж гаргахаа мэдэхгүй" гайхширч магадгүй юм.

Түүгээр ч зогсохгүй, жишгийн эрх зүйн мужууд дахь хууль тогтоогч нь зарчмуудын талаар дурдахдаа эх газрын эрх зүйн хууль тогтоогчид шиг "арга зам буюу зарчмаас" үүсэх үүргийг тодорхойлдоггүйг тэмдэглэх нь зүйтэй. *Шүүгчийн харууцлага, засаглал болон томилгооны тухай хууль* (англ. *the Adjudicative Tribunals Accountability, Governance and Appointments Act*), 2009, SO 2009, с 33, Sch. 5-ийг жишээ болгон авч үзэж болно. Уг хуульд "шүүгчээр томилогдох өрсөлдөөн нь мерит зарчим дээр үндэслэсэн байна" гэх зарчим байдаг (14 дүгээр зүйлийн (1) дэх хэсэг). Гэвч хууль тогтоогч нь дээрх гишүүдийн томилгоонд авч үзэх ёстой цөөн хэдэн тодорхой бус шалгуур зааснаас өөрөөр энэхүү зарчмыг нарийвчлан тусгаагүй.

Товчхондоо, *Захиргааны хэргийн тухай хуулиас* эх газрын эрх зүйн аргачлалын гол жишээг бид олж харж болно. Хуулийн шударга ажиллах үүрэгтэй холбоотой заалтууд нь жишгийн эрх зүйн мужуудынхтай харьцуулшгүй. Эдгээр мужуудын төрийн албан хаагчдад ойлгомжтой зарчмын илэрхийлэл байхгүй буюу харьцангуй мэдээлэлгүй байдаг ба хууль тогтоох байгууллагаас захиргааны байгууллагын иргэний өмнө хүлээх үүргийн талаар тодорхой зохицуулаагүй байдаг. *Захиргааны хэргийн тухай хуулийн* "хэрэг хянан шийдвэрлэх ажиллагааны чиг үүрэг"-ийн тухайд эх газрын эрх зүйн арга барил нь бусад мужуудын хуультай харьцуулахад илүү тодорхой бөгөөд ашиглаж болохуйц байдаг.

В. Хууль тогтоох байгууллагын үүрэг

Аль аль тогтолцооны хууль тогтоогчийн чиг үүргийн талаар цөөн хэдэн тайлбар хийх нь зүйтэй. Хэдийгээр эх газрын эрх зүйн хууль тогтоогч нь жишгийн эрх зүйн хууль тогтоогчтой адил эрх хэмжээтэй боловч тэрхүү эрх хэмжээгээ өөр байдлаар хэрэгжүүлэх хандлагатай байдаг. Жишгийн эрх зүй дэх парламентын оролцоо нь шүүхийн шийдвэрүүдээс улбаалж гарсан бодит эсхүл боломжит асуудлуудыг залруулахад чиглэж *ad hoc* байсан түүхтэй. Иймээс шүүгчдийн тогтоосон эрх зүйн жишгийг зөрчих, шүүх эрх мэдэлд халдахаас сэргийлэх зорилгоор жишгийн эрх зүйн хууль тогтоомжийн заалтуудыг заримдаа төвөгтэй байдлаар хуульчилдаг.

Харин эх газрын эрх зүйн арга барилын философи нэлээд өөр байдаг. Үүнд хууль тогтоогч нь гол үүрэг гүйцэтгэдэг бөгөөд өөрийн нутаг дэвсгэр дээрх эрх зүйн харилцааны талаар дэлгэрэнгүй тусгасан, уялдаа холбоотой хууль боловсруулах үүрэгтэй. Хууль зөвхөн тодорхой хүрээнд эсхүл түр хугацаанд үйлчилдэг байж болохгүй. Бага зэрэг хэтрүүлэхэд: хоёр тогтолцоо дахь хууль тогтоогчдын үзэл баримтлал тэс өөр байдаг.

Хоёр. Шүүх ба Захиргааны эрх зүй

А. Шүүхийн хяналтын үүсэл

Канад улс дахь өнөөгийн шүүхийн хяналт нь Британийн эзэнт гүрнээс эхтэй юм. Улс төрийн үймээн самуунтай байсан Английн 16-аас 17 дугаар зууны үед Лондон дахь шүүхүүд нь доод шатны шүүх дэх хэрэг хянан шийдвэрлэх ажиллагааг хууль ёсны дагуу явуулах зорилготой *захирамжууд* (англ. *prerogative writs*) гаргасан. Энэ цаг үед Английн шүүхийн систем нь үндсэндээ орон нутгийн шүүхийн систем байсан бөгөөд хааны төлөөлөгчид улс даяар тархан удирдаж явуулдаг байжээ. Дээр дурдсан захирамж дахь *certiorari* буюу "доод шатны шүүхийн шийдвэрийг хянах", *mandamus* буюу "алдаатай шийдвэрийг залруулах тушаал", хориг, *quo warranto* буюу "шийдвэр гаргасан эрх бүхий этгээдийн эрхийг түдгэлзүүлэх эсэх", *habeas corpus* буюу "шүүгдэгчийг хуульд заасны дагуу цагдан хоригдсон эсэхийг хянах" эрх хэмжээгээр дамжуулан Лондон дахь хааны шүүгчид шүүхийн удирдлагыг төвлөрүүлж чадсан юм. Тэд шударга ёсны эсрэг зөрчил болон эрх хэмжээгээ хэтрүүлснийг дээрх захирамжаар дамжуулан залруулах боломжтой болгосон. Лондон дахь шүүгчдийн тогтоосон хуулиас гажсан тохиолдолд "захирамж" (энэ нь

шаардлага хүргүүлэх агуулгатай захирамжийг хэлнэ, англ. *writ of prerogative*) авах хүсэлтийг иргэн гаргах эрхтэй байжээ. Тухайн нөхцөл байдлаас шалтгаалж *certiorari* нь ноцтой алдаа бүхий шүүхийн шийдвэрийг хүчингүй болгуулахад ашиглагддаг байсан бол "prohibition" нь ирээдүйд гарч болзошгүй ноцтой алдаанаас сэргийлэхэд, харин *mandamus* нь шударга ёсны төлөө байсан бол *quo warranto* нь доод шатны шүүх нь эрх хэмжээгээ хэтрүүлсэн хэмээн тодорхойлох, *habeas corpus* нь хууль бусаар цагдан хорих баривчлах явдлыг таслан зогсооход чиглэдэг байсан.

"Захирамж" бүр өөрийн хүрээ хязгаартай байна. Тухайлбал, шийдвэрийг хүчингүй болгуулах *mandamus*-ын хүсэлт гаргасан бол тухайн хүсэлт гаргасан иргэний нэхэмжлэлийг *mandamus*-ын хэрэглэх хүрээнд хамаарах эсэхийг хянаж, хамаарахгүй гэж үзвэл хэрэгсэхгүй болгоно. Цаг хугацаа өнгөрөхөд "захирамж" нь зөвхөн хааны нэрийн өмнөөс шударга ёсыг сахиулах доод шатны шүүхүүдэд чиглэх бус төрийн эрх бүхий захиргааны байгууллагуудад чиглэх болсон, тухайлбал, өмч хөрөнгө, биеийн болон ёс суртахууны зэрэг хуулийн дагуу эрх хэмжээ хүлээсэн бохирын шугамын хоолойн асуудал хариуцсан комиссар, анагаахын коллеж.

Бага багаар, мөн аналогийн аргаар сонгодог жишгийн эрх зүйн арга болох "захирамж" -ийн хүрээ нь үндсэндээ бараг бүхий л захиргааны үйл ажиллагаанд чиглэх болсон. Аж үйлдвэрийн хувьсгалын эхэн үеэр, дараа нь нийгмийн халамжийн өсөлт ба зохицуулалттай төртэй болсны дараа ч уг захирамж нь олон нийтийн шаардлага хүргүүлэх тухай захирамж болж хувирсан. Энэхүү өсөн нэмэгдэж буй хувьсал асуудалгүй байсангүй: 20 дугаар зуунд ялангуяа төрийн аппаратын (англ. *state apparatus*) хурдацтай хөгжил олон талаараа шаардлага хүргүүлэх тухай захирамжийн хүрээнээс давсан. Шүүхийн хяналтад хамаарах эсэхийг тогтооход дутагдалтай зүйлс нэлээдгүй байсан. Тухайлбал, 20 дугаар зуунд онцгой давуу эрх мэдэлд холбогдох шийдвэрүүд болон засгийн газрын удирдлагын хүрээнд гарсан хууль зөрчсөн үйлдлүүд шүүхийн хяналтаас гадуур үлдэж байв.

20 дугаар зууны дунд үе хүртэлх захиргааны үйл ажиллагааны шүүхийн хяналтын түүхийн энэхүү богино хувилбарын гурван талыг авч үзье. Нэгдүгээрт, захиргааны байгууллагын алдаа эсхүл буруу ойлголт дээр тулгуурлах бус, харин захиргааны байгууллагын хууль бус үйл ажиллагааны улмаас учирсан хохирлыг арилгах ойлголтын үндсэн дээр байгуулагдсан систем

юм. Жишгийн эрх зүйн үүднээс, хохирол арилгах нэхэмжлэлийг "захирамж" бичигт өртсөн, эрх ашиг нь хөндөгдсөн иргэн шүүхэд хандсанаар эхэлдэг. Хоёрдугаарт, жишгийн эрх зүйд захиргааны төрөлжүүлэн нэгтгэсэн хууль тогтоомж байхгүй харин олон зууны туршид аажмаар өсөн нэмэгдэж, хувьсал нь тодорхой хэмжээний дутагдалтай хэдий ч харьцангуй уялдаа холбоо бүхий системийг бий болгосон. Гуравдугаарт, ерөнхий зарчим байгаагүй ч "захирамж" бүрд холбогдох зарчмууд, хамрах хүрээ, хэрэглэх дүрмүүдтэй байсан.

Энэ нь эх газрын эрх зүйн философиос тодорхой байдлаар ялгардаггүй. Ерөнхий зарчмуудын дутагдал нь илэрхий харагддаг. Хууль тогтоогч бүтэц бий болгоогүй байдаг. Хууль зүйн ангилал огт байхгүй. Эх газрын эрх зүйн хуульч нь ерөнхий зарчим, түүнээс урган гарах тодорхой үүргээс эхэлдэг бол жишгийн эрх зүй дэх хуульч нь тухайн нөхцөл байдлаас шалтгаалан тохирох арга замыг эрэлхийлж эхэлдэг. Мэдээжийн хэрэг, хувийн эрх зүйн нэгэн адил жишгийн эрх зүй нь шүүгчдийн "зохион байгуулсан тогтолцоо" бөгөөд эх газрын эрх зүйн хууль тогтоогчоос тогтоосон бүтцээс хол ялгаатай байна.

Б. Эх газрын эрх зүй дэх ангилал зүйн хандлага

Сүүлийн үед эх газрын болон жишгийн эрх зүйн хуульчдын хоорондын ялгаа зарим талаараа бүдгэрч байгаа. Гэсэн хэдий ч суурь үндэс дээрээ маш тод философийн ялгаа байдаг. Нэг талаас зарчим ба ангиллууд байх бол нөгөө талаас хэрэг тус бүрээр өөрчлөгдөж буй тогтсон бус, урьдчилан таамаглах боломжгүй, нийгмийн хөгжил нөлөөлж байна. Сүүлийн үеийн зарим шийдвэрийг уншихад энэхүү зөрүү хэвээр байгааг харуулдаг.

Нэгдүгээрт, Дээд шүүхийн Ferme ViBer inc-ийн эсрэг Financière agricole du Québec, 2016 SCC 34, [2016] 1 SCR 1032 хэргийн шийдвэрийг авч үзье. Энэ нь хариуцагч La Financière agricole du Québec ("La Financière")-ийн удирддаг Фермийн Орлогыг Тогтворжуулах Даатгалын Хөтөлбөр (англ. *the Farm Income Stabilization Insurance Program*) (2001) 133 G.O. 1, 1336 ("ASRA хөтөлбөр")-тэй холбоотой шийдвэр байв. Вагнер, Гаскон ЖЖ нарын бичсэн дийлэнх шалтгаанууд хууль зүйн ангиллын талаар байх бөгөөд тухайлбал хариуцагч, фермерүүд хоорондын харилцааны ангиллын талаарх хэд хэдэн үндэслэл дурдсан: "Хувийн эсхүл нийтийн эрх зүйн журам хэрэглэгдэх эсэхийг шийдэхийн тулд эхлээд ASRA хөтөлбөр нь аль эрх зүйн гэрээ болохыг

тодорхойлох ёстой" (30 дугаар цогцолбор). Энэ нь "захиргааны гэрээ" гэсэн дүгнэлтийг дэмжиж бичсэн хэдэн зуун үгс байдаг (46 дугаар цогцолбор). Ийнхүү шүүгчид үзэл баримтлалын цэвэр, ариун байдлыг эрэлхийлж, талуудын хоорондын харилцааны боломжит хэлбэрийг тодорхойлж, холбогдох хууль эрх зүйн орчныг хэрэгжүүлэхээр зорьсон болно:

Тиймээс хаант засаг нь гэрээний харилцаанд тусгай схемийн дагуу оролцдог бөгөөд нийтийн ашиг сонирхол нь эдгээр харилцааг тайлбарлахад чухал үүрэг гүйцэтгэх ёстой байдаг. Гэрээнд оролцогчийн эрх мэдлийн хамрах хүрээг тайлбарлах үе шатанд, тухайлбал, "нийтийн ашиг сонирхлын зарчим" нь уг схемийг хэрэгжүүлэхэд илүү тохиромжтой болохыг дэмжиж болно. Энэхүү гэрээний дэглэм нь нийгмийн сайн сайхны зорилгыг эрэлхийлж байгаа тохиолдолд энэ нь илүү үр дүнтэй байх болно. Энэ нь нийтийн эрх зүйн гэрээний зүйлтэй холбоотой ашиг сонирхол бөгөөд тухайн төрийн эрх мэдлийн захиргааны байгууллагын гэрээгээр олгогдсон бүрэн эрхийн хүрээг тайлбарлахад нөлөөлөх магадлалтай...Гэсэн хэдий ч төрийн эрх мэдэл хязгаарлагдмал байдаг. Энд яригдаж буй захиргааны гэрээний хүрээнд эдгээр хязгаарлалтууд нь нийтийн эрх зүйн процедурын шударга ёсны асуудал биш харин сайн санааны болон гэрээний шударга байдлын асуудал юм (48-49 дүгээр зүйл).

Тиймээс "захиргааны гэрээ" гэсэн ойлголт, түүнтэй холбоотой тусгай дүрэм журам байдаг. Жишгийн эрх зүйн хуульчид шаардлагатай арга хэмжээ нь зөвшөөрөгдөх эсэхийг тогтоохоос эхэлдэг бол эх газрын эрх зүйн хуульчид хууль тогтоомж дахь эрх зүйн зохицуулалтын хэлбэрийг зүй ёсоор системчлэхийн тулд ангилж, үүний дараа холбогдох хууль тогтоомжийг хэрэглэдэг: Товчхондоо гэрээний нэгэн адил эдгээр бүрэн эрхийг хэрэгжүүлэх шударга байдлыг La Financière-ийн баримталж буй нийтийн ашиг сонирхол, нийгмийн зорилтын үүднээс үнэлэх ёстой. Гэрээний эрх зүй нь тухайн шийдвэрүүд сайн санаа, гэрээний шударга байдлын шаардлагуудыг хангахгүй бол санхүүгийн үр дагаварт хариуцлага хүлээх үүрэгтэй. Энэхүү хууль зүйн тогтолцоо нь La Financière-ийн үйл ажиллагаанд дүн шинжилгээ хийхэд хэрэглэгдэх ёстой. Эдгээр үйл ажиллагаанд гэрээний эрх зүйн хүрээнд дүн шинжилгээ хийхээс өмнө даатгалын гэрээний тусгай журмууд энэ тохиолдолд хэрэглэгдэж болох уу гэдгийг тодорхойлох шаардлагатай байдаг. (51 дүгээр цогцолбор)

Энэ тохиолдолд ASRA хөтөлбөр нь даатгалын гэрээний

шинжийг хангаагүй нэрлэгдээгүй захиргааны гэрээ тул Кэбэк мужийн Иргэний хуулийн 1425, 1432 дугаар зүйлд заасан гэрээ тайлбарлах журмаар давж заалдах шатны шүүх шийдвэрлэх болно. Иймд маргааны гол асуултад хариулахын тулд, эдгээр зүйлсийг үндэслэл болгох шаардлагатай. Үүнд: La Financière нь өргөдөл гаргагчдын үйл ажиллагааны агуулга болсон холбооны тусламжийн хөтөлбөрийн дагуу авсан мөнгөн дүнг хамтад нь уялдуулах боломжтой эсэх. (66 дугаар цогцолбор)

Жишгийн эрх зүйд тендертэй холбоотойгоор (хууль тогтоох төрийн оролцоог оролцуулахгүйгээр) нийтийн болон хувийн салбар хоорондын ямар ч ялгааг хүлээн зөвшөөрдөггүй: Төрийн байгууллагын байгуулах гэрээ болон хувийн корпорацуудын байгуулах гэрээний журам адил тэгш үйлчилдэг. Яагаад? Жишгийн эрх зүйн хуульч эрх мэдлийн ангиллын асуудлаас илүүтэй хохирол арилгах асуудлаас эхэлдэг тул тендерт заасан журмын дагуу тендерийг шийдвэрлэсэн эсэх нь чухал байдаг.

Онтарио мужийн давж заалдах шатны шүүхээс сүүлд гарсан DIS Canada Inc.-ийн Онтариогийн эсрэг (Тээвэр), 2023 ONCA 866 тухай шийдвэр нь үүнийг харуулдаг. Тус хэрэгт иргэний үнэмлэх үйлдвэрлэх тендер зарлагдсан байна. Франц улсад газрын зураг хийдэг Thales-ийн тендерийг хүлээж аваагүй байна. Канад болон Европын Холбооны хоорондын чөлөөт худалдааны хэлэлцээрийн дагуу уг асуудлыг дахин авч үзсэний эцэст тус хэлтэс Thales-ийг тендерт оролцуулахгүй байх шийдвэрийг хэвээр үлдээсэн. Тиймээс тендерийн зарыг нийтэлж Thales-ийг үүнд оролцуулахгүй байх гэсэн хоёр шийдвэр гарсан (шийдвэрийг дахин хянасны эцэст хэвээр үлдээсэн).

Тус компани дээрх хоёр шийдвэрийг шүүхээр хянуулахаар нэхэмжлэл гаргаж улмаар шүүхэд ялалт байгуулсан байна. Давж заалдах шатны шүүхийн шийдвэрийг уншиж үзэхэд Дээд шүүхийн *Vi-Ber Farm*-ийн талаарх шийдвэртэй харьцуулбал шүүгчид Thales-ийн шүүхээр хянуулахыг хүссэн шийдвэрийг эрх зүйн аль нэг салбарт ангилахаас зайлсхийхийн тулд нэлээд хүчин чармайлтыг гаргасан байдаг. Захиргааны байгууллагын зүгээс энэ шийдвэр нь гэрээнд үндэслэсэн учраас шүүхээр хянан шийдвэрлүүлэх маргаанд хамаарахгүй гэх агуулгаар маргасан. Гэсэн хэдий ч шүүхээс "энэ нь тендерийн нэхэмжлэлийг шүүхээр хянан шийдвэрлэх боломжтой эсэх талаар ерөнхий асуудлыг шийдвэрлэх хэрэг, маргаан биш, энэ тохиолдолд асуудлыг тухайн нөхцөл байдалд нь үндэслэн, хууль зүйн үндэслэл, агуулгаар

шийдэх ёстой" гэж хариулав (124 дүгээр цогцолбор). Мэдээжийн хэрэг Thales тендер шалгаруулалтын үйл явц хууль ёсны эсэхэд эргэлзэж байсан бөгөөд нөгөө талаас тэнхимийн зүгээс тендер шалгаруулалтын үйл явц нь гэрээний дагуу явагдсан бөгөөд нийтийн эрх зүйн маргаанд хамаарахгүй гэж маргасан. Харин шүүхээс хэргийг хянан хэлэлцэхэд захиргааны үйл ажиллагаа хуульд нийцсэн эсэхэд голчлон анхаарч, эрх зүйн ангиллын асуудлаас бүрэн зайлсхийсэн юм.

Үнэн хэрэгтээ, ерөнхий зарчмын дагуу, аливаа асуудлыг захиргааны процессоор шийдвэрлэхийн тулд талууд шүүхэд хандахаас өмнө урьдчилсан нөхцөлийг хангах, холбогдох бусад зохицуулалтын аргыг ашигласан байх ёстой: Канад (Хилийн Үйлчилгээний Агентлаг) ба С. В. Пауэлл Лимитед 2010 FCA 61, [2011] 2 F.C.R. 332, (31-32 дугаар цогцолбор); Волочай ба Онтариогийн бариа заслын коллеж хэрэг, 2012 ONCA 541, 111 O.R. (3d) 561, (68-69-р цогцолбор). Хэрэв тухайн талууд захиргааны процесст оролцсон бол захиргааны шийдвэрийг үл тоомсорлох боломжгүй бөгөөд дахин тендерийн хүсэлтийг тусад нь хянуулах эрхгүй юм. Энэ нь шүүхийн хүлээж авч хянах нэхэмжлэлийн төрөлд хамаарахгүй юм. (129 дүгээр цогцолбор). Учир нь дахин хянах үйл явц нь тухайн нөхцөл байдалд тохирсон арга хэмжээ байсан бөгөөд тухайн үйл явцын үр дүнд гарсан шийдвэр нь үндэслэлтэй байсан тул анхны тендер шалгаруулалтын үйл явцыг дахин авч үзэх шаардлагагүй байв. Асуудал нь шийдвэрлэх арга замд гол анхаарлаа хандуулж байгааг анхаарна уу. Хэрвээ асуудал нь тендер журмын дагуу байсан эсэх, болсон үйл баримтын маргаан байсан бол дахин хянах процесс нэг байхад хангалттай гэж үзнэ. Түүнчлэн давж заалдах шүүх нь эрх зүйн ангиллын ямар ч асуудлаас зайлсхийдэг гэдгийг тэмдэглэх нь зүйтэй. Шүүгчид холбогдох эрх зүйн баримт бичгийг яарч ангилахаас зайлсхийдэг учир "Захиргааны гэрээ" гэсэн ойлголтын тодорхойлолт, нэгдсэн загвар байдаггүй.

Эх газрын эрх зүйн сэтгэлгээ дахь ангиллын давуу байдлыг харуулсан өөр нэг сүүлийн үеийн жишээ бол Канад улсын Дээд шүүхийн Sharp v. Autorité des marchés financiers, 2023 SCC 29 шийдвэр юм. Уг хэргийн гол асуудал нь Кебек мужийн захиргааны эрх баригчид "инфляцыг хөөргөх, эдийн засгийг унагаах" зорилгоор Кэбэк мужид компани байгуулж, Кэбэкийн үнэт цаасны тухай хуулийг зөрчсөн гэж Британи Колумбын оршин суугчдын эсрэг захиргааны байгууллагад нэхэмжлэл гаргах эрхтэй байсан

эсэх асуудал юм. Вагнер С.Ж., Жамал Ж. нараар ахлуулсан дүн шинжилгээний дагуу тухайн мужид оршин суудаггүй этгээдтэй холбоотой хэргийг захиргааны шүүх хянан шийдвэрлэх эрхтэй эсэхийг шийдвэрлэхэд Иргэний хуулийн зохицуулалт хэрхэн хэрэглэгдэхийг голчлон авч үзсэн (40 дүгээр зүйлд). Эцэст нь шүүх бүрэлдэхүүний олонхын үзэж байгаагаар захиргааны байгууллага нь өөрийн эрх мэдлийн хүрээг тодорхойлох эрхтэй, мөн олон улсын хувийн эрх зүйн дүрмүүдийг дагаж мөрдөх үүрэгтэй, мөн энэ тохиолдолд тухайн мужид оршин суудаггүй, харьяалалгүй этгээдийн эрх үүргийн (*англ. extraterritorial jurisdiction*) талаар тус мужийн иргэний хуульд тусгаагүй байсан. Гэсэн хэдий ч хуулийн холбогдох заалтуудыг удаан хугацаанд шинжилсний дараа Дээд шүүх Кэбэкийн эрх баригчид энэ хэрэгт нэхэмжлэл гаргах эрхтэй гэсэн дүгнэлтэд хүрчээ.

Кэбэкийн Иргэний хууль (C.C.Q.)-аар эдгээр нөхцөлд TAMF-д харьяалан шийдвэрлэх эрхийг олгоогүй боловч Кэбэк мужийн үнэт цаасны хууль дах хэргийн харьяаллын тусгай дүрмийн дагуу захиргаа бүрэн эрхтэй эсэхийг авч үзэх нь чухал хэвээр байна. Тус шүүх нь "Кэбэк муж дахь олон улсын хувийн эрх зүйг зохицуулдаг янз бүрийн дүрмүүд гол төлөв Кэбэкийн Иргэний хуулийн 10 дугаар зүйлд тусгагдсан" гэж тэмдэглэжээ (*Spar Aerospace*, 22 дугаар цогцолбор). Гэсэн хэдий ч энэ нь тусгайлсан хууль тогтоомжуудад заасан хэргийн харьяаллын талаарх бусад дүрэм хэрэглэгдэхийг үгүйсгэхгүй. (92 дугаар цогцолбор)

Үүний дараа Дээд шүүхээс *Unifund Assurance Co. v. Insurance Corp. of British Columbia*, 2003 SCC 40, [2003] 2 S.C.R. 63 хэргийг шийдвэрлэж, захиргааны байгууллагуудын нутаг дэвсгэрээс гадуурх харьяаллыг хэрэгжүүлэх шалгуурыг баталсан байна.

Хэрэв Кэбэкийн эрх баригчид өөрсдийн хууль тогтоомжийн дагуу харьяалан шийдвэрлэх эрхтэй байсан бол *Иргэний хуулийг* хэрэглэх асуудлыг хөндөх шаардлагагүй юм. Энэхүү нутаг дэвсгэрээс гадуурх харьяаллын асуудлыг өмнөх жишгийн эрх зүйн мужууд дахь давж заалдах шатны шүүхүүд ямар хууль хэрэглэгдэх боломжтойг тодорхойлох ангиллыг хийгээгүй, харин нутаг дэвсгэрээс гадуурх харьяалалтай холбоотой асуудалд түргэн хариулт өгөх зорилгоор *Unifund* шалгуурыг хэрэглэж яаравчилсан нь тодорхой байна.

Гурав. Орчин үеийн захиргааны эрх зүйн зарчмууд

Эх газрын болон жишгийн эрх зүйн хуульчдын хууль хэрэглээний ялгаа үндэслэл бүхий байх боловч захиргааны эрх зүй дэх сүүлийн хэдэн жилд эдгээр хоёр тогтолцоо нь улам ойртож дээд цэгтээ хүрсэн болохыг *Вавилов* дахь Канад Улсын Дээд шүүхийн шийдвэрээс харж болох юм.

Нэгэн цагт жишгийн эрх зүйн шүүхийн хяналтын гол үндэс байсан "захирамж" нь 20 дугаар зууны хоёрдугаар хагаст хууль тогтоох болон шүүх эрх мэдлийн хөгжлийн улмаас орхигдож байсан гэдгийг тэмдэглэх нь зүйтэй. Чухамдаа хурдацтай өргөжсөн халамжит төрийн шинэ удирдлага, зохицуулалтын чиг үүргийн дагуу "захирамж" өөрчлөлтөөс үүдсэн хүндрэлийг даван туулахын тулд Парламент хөндлөнгөөс оролцож, уг захирамжийг шүүхээр хянуулах энгийн өргөдлөөр сольсон юм. Процедурын асуудалд нэг цэгийн үйлчилгээ үзүүлэх нь маш чухал үр дагавартайг баталсан. Үүнтэй зэрэгцэн шүүхүүд тухайн цаг үед шаардлага хүргүүлэх тухай захирамжтай холбоотой зарим хатуу формаль шаардлагууд (харьяалал хоорондын хуулийн алдаа (англ. *intra-jurisdictional error of law*) зэрэг)-ыг хассан. Эдгээр хязгаарлалтаас чөлөөлөгдсөнөөр, орчин үед жишгийн эрх зүйн шүүхүүд шүүхийн хяналтын зарчмуудыг өргөжүүлэх боломжтой болсон. 1960-аас 1970-аад онд шүүх эрх мэдлийн нэг талт норматив актын дагуу "жам ёсны шударга ёсны үзэл санаа (англ. *natural justice*)" нь шударгаар үүргээ гүйцэтгэх тухай ойлголт болон солигдсон. Дараа нь хэдэн арван жилийн хугацаанд шүүхийн бүтээсэн "үндэслэл" (англ. *Reasonableness*) гэсэн хууль зүйн ойлголт хөгжиж эхэлсэн. Тиймээс, *Thales* болон *Sharp*-ийн гэх сүүлийн үеийн шийдвэрүүдээс зарчмын зөрүүтэй байдлыг харж болох ч, захиргааны үйл ажиллагааг шүүхээр хянах жишгийн эрх зүй дангаараа шаардлага хүргүүлэх тухай захирамж болон гэм хорыг арилгах (англ. *Remedy*) ажиллагаанд төвлөрөх арга барилд тулгуурладаг гэж үзэх боломжгүй болсон. Одоо бол "захирамж" -ийг ерөнхий зарчмаар сольсноор эх газрын эрх зүйн сэтгэлгээ хийгээд жишгийн эрх зүй дэх хуульчдын сэтгэлгээний хооронд чухал уялдаа холбоог бий болгосон. Шүүхийн хяналтын талаарх чухал шийдвэр болох *Вавилов* нь үүний тод нотолгоо болдог. Үнэнийг хэлэхэд, *Вавиловын* хэрэг бол байгаа оносон жишээ юм. Дээд шүүхийн үйл ажиллагааг тал бүрээс шүүмжилж байсан бужигнаантай арван жилийн дараа Дээд шүүх эхнээс нь эхлэхээр шийдвэрлэсэн. Шүүгчдийн дийлэнх нь *Вавиловын*

шийдвэрт тайлбар хийсэн:

Энэхүү давж заалдах болон түүнтэй холбоотой гомдлууд нь шүүхийн хяналтын стандартыг сонгоход ашиглах аргачлалын өөрчлөлт болон үндэслэл бүхий стандартыг хэрэглэх хэрэглээг тодруулж байгаа учраас одоогийн захиргааны эрх зүйн шийдвэрийг ирээдүйд хэрхэн тайлбарлах талаар товчхон хэлэлцэх нь чухал юм. Эдгээр шалтгаанууд нь хяналтын зохистой стандартыг тодорхойлоход ашигласан аналитик тогтолцоог (*англ. analytical framework*) иж бүрэн хянах явдал юм. Шүүх өөрсдийн хэрэг хянан шийдвэрлэх стандартыг тодорхойлохоор оролдохдоо юун түрүүнд эдгээр ерөнхий эрх зүйн орчин тухайн хэрэгт хэрхэн хэрэглэгдэхийг тодорхойлох ёстой. Иймд шүүхээс жишиг тогтоох боломжтой хэргийг нэрлэж, шийдвэрлэдэг. Үнэн хэрэгтээ, энэ шүүхийн тогтолцоо одоо үргэлжлэн хэрэгжсэн хэвээр байна. Жишээлбэл, шүүхийн тогтолцоонд бүхэлд нь чухал ач холбогдолтой эрх зүйн ерөнхий зарчмын асуудал эсхүл захиргааны байгууллагуудын харьяаллын хил хүрээг тогтоохтой холбоотой хэргүүд байна. Бусад асуудлуудын ангиллын хувьд, тухайлбал, хууль ёсны давж заалдах механизмын үр нөлөө, тусгай хэргийн харьяаллын асуудал зэрэг зарим хэрэг маргаанууд нь прецедентийн ач холбогдол багатай байх болно. Захиргааны шийдвэр үндэслэлтэй эсэх талаар тайлбарласан хэргүүд ихэвчлэн ач холбогдолтой хэвээр байх боловч болгоомжтой хэрэглэж, тэдгээрийн хэрэглээ нь иргэний эрх зүйд заасан зарчмуудтай нийцэж байгаа эсэхийг шалгах хэрэгтэй (143 дугаар цогцолбор).

Би хэдийгээр жишгийн эрх зүйн улс орнуудын эрх зүйн зарчмуудыг сайн мэддэг ч одоо бидний харж байгаа зүйл урьд өмнө байгаагүй зүйл гэж бодож байна. Энэ нь захиргааны үйл ажиллагааг хянах чиг үүргээ хэрэгжүүлэх боломжийг олгох аналитик тогтолцоог бий болгож, тасралтгүй байдлыг эрэлхийлсэн Дээд шүүхийн 2008 оны *Dunsmuir* шийдвэрээс эрс ялгаатай юм. *Вавиловын* хэрэг дээр өмнөх шийдвэрийг тухайн тохиолдолд тогтоосон шинэ тогтолцооны эсрэг сэргүүлэн үнэлэх ёстой.

Дээд шүүх *Вавиловын* хэрэг дээр хууль тогтоогчийн үүргийг гүйцэтгэсэн гэж хэлэхэд буруудахгүй байх. Шүүгчид өнгөрсөнд баригдахгүйн тулд Канад дахь шүүхийн хяналтыг илүү сайн чиглүүлэх үүднээс шинэ аналитик тогтолцоог боловсруулсан. Үүнээс гадна тэд үүнд хүрэхийн тулд эрх зүйн зарчимд тулгуурласан гэдгийг тэмдэглэх нь зүйтэй. Хяналтын стандартын сонголттой холбоотой шүүхийн шийдвэрийн эхний хэсэг нь хууль

тогтоох зарчмыг тайлбарласан. Энэ зарчмаас үүдэн чиг үүргүүд хоорондоо үл давхардах (*англ. presumption of deference*), парламентаас тогтоосон хуулийг дагаж мөрдөх хүрээн дотроо шүүхээс хуулийг хэрэгжүүлэх нийтлэг журам, стандарт зэргийг нарийвчлан тогтоох, тодорхой дүрмийг бий болгодог. Шүүхийн хоёр дахь хэсэг, ялангуяа үндэслэлтэй байдлын стандартыг авч үзэх нь "*responsive justification*" зарчим дээр суурилдаг. Үндэслэл бүхий шийдвэр нь захиргааны үйл ажиллагааны үндэс суурь бөгөөд хууль ёсны шийдвэр нь тухайн хэргийн гол зүйл байх ёстой. Мөн оролцогч талуудын асуудал болон ашиг сонирхолд хариу өгөх, хуулийн тайлбар хийх арга зүйг хэрэглэх, тэмдэглэлд тусгагдсан нотлох баримтыг харгалзан үзэх, захиргааны дотоод бодлогын хүрээнд гарсан аливаа шинэ өөрчлөлтийг үндэслэлтэй тайлбарлах зэрэг хэд хэдэн үүрэг бий. Эрх зүйн бодит үүргүүдийг бий болгосон ерөнхий зарчмуудад суурилж, уялдаа холбоо бүхий бичилттэй шүүхийн хяналт байхыг *Вавиловын* шийдвэр гаргаж ирснийг дурдах нь зүйтэй. Үүнтэй холбогдож "шүүхээс хууль тогтоогчийн үүрэг гүйцэтгэж байгааг шүүмжилсэн" жишгийн эрх зүйн хоёр хуульчаас: "шүүх бүрэлдэхүүний олонхын үндэслэл нь зөв байдлыг хамгаалах оролдлого бөгөөд захиргааны шийдвэр гаргах эрхэд халдсан" гэжээ. (201 дүгээр цогцолбор).

Вавилов нь магадгүй эрх зүйн хоёр тогтолцооны уусалт буюу эх газрын эрх зүйн арга барилаар бичсэн жишгийн эрх зүйн шийдвэрийн нэгэн жишээ юм.



ХУУЛЬ ТОГТООХ
ЭРХ МЭДЛИЙН
ХҮРЭЭНД:
ЗАХИРГААНЫ
ЭРХ ЗҮЙН ХУУЛЬ
ТОГТООМЖИЙН
КОДИФИКАЦИ,
ХУУЛЬ
ТОГТООГЧИЙН
ҮҮРЭГ

ЗАХИРГААНЫ ШИЙДВЭР ГАРГАХ АЖИЛЛАГААН ДАХЬ ХУУЛЬ ТОГТООМЖИЙН УЯЛДАА, ТҮҮНИЙГ СИСТЕМЧЛЭХ ОНОЛЫН АСУУДАЛ

Шүүхийн сургалт, судалгаа, мэдээллийн
академийн Судалгааны төвийн дарга
Хууль зүйн доктор Б.Дөлгөөн

Монгол Улс нь 2015 оны 06 дугаар сарын 19-ний өдөр захиргааны үйл ажиллагааны зарчим болон захиргааны үйл ажиллагааны үндсэн хэлбэр болох захиргааны акт, захиргааны гэрээ, захиргааны хэм хэмжээний актын үндэслэл, тэдгээрийг гаргах ажиллагааны талаар нарийвчлан зохицуулсан Захиргааны ерөнхий хууль (цаашид "ЗЕХ" гэх)-ийг баталсан билээ. Тус хуульд захиргааны байгууллагаас аливаа иргэн, хуулийн этгээдийн эрх, хууль ёсны ашиг сонирхлыг хөндсөн шийдвэр гаргах тохиолдолд хаяглагдсан этгээдэд энэ талаар мэдэгдэж, үйл баримтын талаар тайлбар, саналыг нь сонсох тухай зохицуулсан (ЗЕХ-ийн 4.2.6 болон 26, 27 дугаар зүйл). 2024 оны 06 дугаар сарын 02-ны өдрийн байдлаар Монгол Улсад хүчин төгөлдөр мөрдөгдөж буй нийт 880 хууль, 2765 захиргааны хэм хэмжээний акт байх¹ бөгөөд 880 хуулийн талаас дээш хувь нь захиргааны эрх зүйн салбарт хамаарч байна. Эдгээр захиргааны эрх зүйн салбарын хууль тогтоомжуудад тухайн салбарын онцлог болон захиргааны актын онцлог шинжид нийцүүлэн шийдвэр гаргах ажиллагааг төрөлжүүлэн хуульчилсан нь зөвхөн Зөрчлийн хэрэг хянан шийдвэрлэх тухай хууль, Татварын ерөнхий хууль, Ашигт малтмалын тухай хууль зэрэг л байна. Өөрөөр хэлбэл, захиргааны байгууллагаас гаргаж буй ихэнх сөрөг нөлөөлөл бүхий захиргааны актад ЗЕХ-д заасан шийдвэр гаргах ажиллагаа хэрэглэгдэж, мөн шүүхээс ч нарийвчилсан хуулиар зохицуулагдаагүй бол ЗЕХ дахь шийдвэр гаргах ажиллагаа хэрэглэгдэнэ гэх байр суурь баримталсан шийдвэрүүдийг гаргасаар байна. Гэвч ЗЕХ-д заасан шийдвэр гаргах ажиллагааны зохицуулалтыг захиргааны эрх зүйн "БҮХ САЛБАР", "БҮХ ЗАХИРГААНЫ АКТ"-д хэрэглэх нь "эрх зүйн зохих ёсны ажиллагааны"² зарчим (due process of law)-д нийцэх

¹ 2024 оны 05 сарын 16-ны өдрийн байдлаар, <https://legalinfo.mn/mn>.

² "due process of law" зарчмын хувьд судлаач нарын дунд тогтсон орчуулга байхгүй бөгөөд "заавал хийгдэх ажиллагаа" гэдгээр орчуулах тохиолдлууд ч байна.

үү? Энэхүү илтгэлээр дараах асуултуудыг дэвшүүлж, өөрийн дүгнэлт, саналыг танилцуулах болно.

- Захиргааны эрх зүйн нэгдсэн материаллаг хуулийн зохицуулах харилцаа, гүйцэтгэх үүргийн талаарх онолын агуулгыг Монгол Улс болон олон улсын чиг хандлагын үүднээс тодорхойлох;
- Монгол Улс дахь захиргааны шийдвэр гаргах ажиллагааны эрх зүйн зохицуулалт, шүүхийн практикаас тулгамдаж буй асуудлыг тодруулах;
- Бусад улсад захиргааны ерөнхий хууль, салбарын суурь хууль, салбарын нарийвчилсан хуулиудад шийдвэр гаргах ажиллагааны уялдаа холбоог хэрхэн системчилж хуульчилдгийг тодруулах;
- Монгол Улсын хувьд хуулийг шинжээр нь ангилах, захиргааны ерөнхий хууль, салбарын суурь хууль, салбарын нарийвчилсан хуульд шийдвэр гаргах ажиллагааны талаар ямар хүрээнд зохицуулах нь зүйтэй эсэх.

Нэг. Эрх зүйн эх сурвалжид эзлэх ЗЕХ-ийн байр суурь, гүйцэтгэх үүрэг, дагалдах хууль тогтоомжийн системчлэл

1.1. Захиргааны ерөнхий хуулийг Иргэний хууль болон Эрүүгийн хуультай ижил түвшинд авч үзэх эсэх

Дэлхийн ихэнх улс орнууд захиргааны байгууллага болон иргэн хоорондын харилцааг зохицуулсан Захиргааны ерөнхий хууль (Administrative General Act) эсхүл Захиргааны шийдвэр гаргах ажиллагааны тухай хууль (Administrative Procedure Act)-ийг баталсан байна. Тухайлбал, Австри 1925 онд³, Польш 1928 онд, Америкийн нэгдсэн улс 1946 онд, Унгар 1957 онд, Испани 1958 онд, Норвег 1967 онд, Швейцар 1968 онд, Швед 1971 онд, Холбооны Бүгд Найрамдах Герман Улс (цаашид "ХБНГУ" гэх) 1976 онд, Дани 1985 онд, Итали 1990 онд, Нидерланд 1994 онд захиргааны ерөнхий хууль, захиргааны шийдвэр гаргах ажиллагааны тухай

³ Австри нь хамгийн анх захиргааны шийдвэр гаргах ажиллагааны тухай хууль баталсан улс юм. Тус улс нь 1875 онд захиргааны хэргийн шүүх байгуулах тухай хууль баталсан бөгөөд тус хуульд захиргааны хэргийн шүүх нь захиргааны байгууллагын тогтоосон нөхцөл байдалд хязгаарлагдана хэмээн үзэж, захиргааны байгууллагаас нөхцөл байдлыг тогтоох ажиллагаа явуулахдаа заавал хийгдэх ажиллагааг хангах ёстой тухай хөндсөн байна.

хуулийг баталсан.⁴ Харин Азийн улс орнуудаас Япон 1993 онд, Хятад 1996 онд⁵, Солонгос 1996 онд, Тайван 1999 онд захиргааны шийдвэр гаргах ажиллагааны тухай ерөнхий хуулийг баталсан. Гэвч пост социалист улсуудын хувьд захиргааны шийдвэр гаргах ажиллагааны эрх зүй нь маш хоцронгуй байдалтай байгаа бөгөөд ялангуяа социалист эрх зүйн салбарын "анхны загвар" улсууд болох Зөвлөлт Холбоот Улс (цаашид "ЗХУ" гэх)-ын эрх зүйн систем бүхий орнуудад дээрх нөхцөл байдал давамгайлж ажиглагддаг. Жишээ нь 1999 онд Литва, Гүрж, 2000 онд Казакстан, 2001 онд Эстони, Латви, 2004 онд Армен, 2005 онд Азербайжан, 2007 онд Тажикстан, 2008 онд Беларусь, 2015 онд Киргиз, 2017 онд Узбекистан зэрэг улсууд ЗХУ задарсны дараа буюу 1990 оны сүүлээс л захиргааны шийдвэр гаргах ажиллагааны ерөнхий хуультай болсон юм⁶. Харин Монгол Улсад 2015 оны 06 дугаар сарын 19-ны өдөр, захиргааны шийдвэр гаргах ажиллагаа болон захиргааны эрх зүйн ерөнхий ангийн асуудлыг тусгасан "Захиргааны ерөнхий хууль" батлагдсан билээ.

Гэхдээ Захиргааны ерөнхий хууль болон Захиргааны шийдвэр гаргах ажиллагааны тухай хуулиар зохицуулах агуулга нь ялимгүй өөр байдаг. Жишээ болгон Япон улсын Захиргааны шийдвэр гаргах ажиллагааны тухай хууль⁷ (1993, цаашид "ЗШГАТХ" гэх) болон Монгол Улсын ЗЕХ-ийн зохицуулж буй харилцааг товч авч үзье.

Хүснэгт 1. Япон болон Монгол Улсын харьцуулалт

	Япон улсын ЗШГАТХ	Монгол Улсын ЗЕХ
Нэгдүгээр бүлэг	Нийтлэг үндэслэл	Нийтлэг үндэслэл
Хоёрдугаар бүлэг	Өргөдөл, хүсэлтэд үндэслэн гарах захиргааны акт	Захиргааны байгууллага
Гуравдугаар бүлэг	Сөрөг нөлөөлөл бүхий захиргааны акт	Захиргааны шийдвэр гаргах ажиллагаа

⁴ Европын улсуудаас захиргааны шийдвэр гаргах ажиллагааны ерөнхий хуульгүй улсуудад Англи, *アイルランド*、Белги зэрэг улсууд орно.

⁵ 1996 онд батлагдсан Хятад улсын Захиргааны хариуцлагын тухай хууль нь сөрөг нөлөөлөл бүхий захиргааны акт гаргах үеийн сонсох ажиллагааны тухай зохицуулсан. Мөн захиргааны хэм хэмжээний акт гаргах ажиллагааг 1987 оны журмаар зохицуулж байсан. 宇賀克也『行政手続法の解説（第4次改訂版）』（学陽書房 2003年）27頁。

⁶ Попов Л.Л, Зубарев С.М. Административные процедуры. М.,2018. С.235.

⁷ 行政手続法.

Дөрөвдүгээр бүлэг	Захиргааны байгууллагын удирдамж, зөвлөгөө	Захиргааны акт
Дөрөвдүгээр бүлгийн 2	Захиргааны акт гаргахыг шаардах	
Тавдугаар бүлэг	Захиргааны байгууллагад мэдэгдэх	Захиргааны гэрээ
Зургаадугаар бүлэг	Нийтийн сонсгол	Захиргааны хэм хэмжээний акт
Долоодугаар бүлэг	Бусад	Төлөвлөлт
Наймдугаар бүлэг		Захиргааны шийдвэр гүйцэтгэл
Есдүгээр бүлэг		Гомдол гаргах журам
Аравдугаар бүлэг		Хохирол барагдуулах
Арван нэгдүгээр бүлэг		Хариуцлага

Хүснэгт 1-ээс харвал ЗШГАТХ болон ЗЕХ-ийн бүтэц өөр байгаа хэдий ч тус хуулиудын агуулгаас харвал ЗЕХ-ийн Хоёрдугаар бүлгээр тодорхойлсон захиргааны байгууллагыг ЗШГАТХ-ийн 2 дугаар зүйлийн 5 дахь хэсэгт жагсаасан, ЗЕХ-ийн Гуравдугаар бүлэгт зохицуулсан шийдвэр гаргах ажиллагааг ЗШГАТХ-ийн Хоёр болон Гуравдугаар бүлгээр зохицуулсан, ЗШГАТХ болон ЗЕХ-ийн Зургаадугаар бүлэг нь захиргааны хэм хэмжээний акт гаргах ажиллагааны талаар зохицуулсан зэрэг нийтлэг шинжүүд байна. Гэхдээ захиргааны актад гомдол гаргах журмын талаар ЗЕХ-ийн Есдүгээр бүлгээр зохицуулсан байх бол Япон улсын хувьд "Захиргааны актад гомдол гаргах журмын тухай хууль (行政不服審査法)"-иар тусгайлан зохицуулдаг байна. Энэ ч утгаараа ЗЕХ нь илүү өргөн хүрээг хамарсан хууль гэж үзэж болох юм. Тийм ч учраас Захиргааны ерөнхий хууль нь Иргэний хууль болон Эрүүгийн хуультай адил уу гэсэн асуулт бидэнд үүснэ. Энэ талаар Япон улсын эрдэмтэн Хашимото Хироюүки (橋本博之) -ийн тус улсын эрх зүйн эх сурвалжийн бүтцийн талаар харуулсан хүснэгт чухал ач холбогдолтой юм⁸.

⁸ 橋本博之「第1回 行政法の「歩き方」――3つの指針」、<https://gyoseihou.hatenablog.com/entry/2021/03/12>.

Схем 1. Япон улс эрх зүйн голлох эх сурвалж



Түүний үзэж буйгаар тус улсын хувьд захиргааны эрх зүй нь иргэний хууль болон эрүүгийн хуультай адил "суурь хууль/ кодекс (Basic law, 基本法典)" байхгүй⁹ бөгөөд Захиргааны шийдвэр гаргах ажиллагааны тухай хууль, Захиргааны урьдчилан шийдвэрлэх ажиллагааны тухай хууль, Төрөөс хохирол шаардах тухай хууль зэрэг нь зөвхөн кодексийн нэг бүрдэл хэсэг болох тухай дурджээ. Учир нь тэдгээр хуулиудаар зохицуулж буй асуудал нь зөвхөн тухайн хүрээнд л хязгаарлагддаг байна.

Харин Монгол Улсын хувьд ялгаатай нь ЗЕХ-тай бөгөөд уг хууль нь Иргэний хууль болон Эрүүгийн хуультай адил шинжтэй эсэхийг тус хуулийг хэлэлцэх үеийн тэмдэглэл, холбогдох баримтуудаас тодруулж үзэв. ЗЕХ-ийн төслийг хэлэлцсэн 2015 оны 04 сарын 09-ны өдрийн Улсын Их Хурлын нэгдсэн хуралдааны үед хуулийн төслийг өргөн барьсан Ерөнхийлөгчийн хуулийн зөвлөх Ч.Өнөрбаяр хуулийн зохицуулах харилцааны талаар дараах зүйлсийг хэлжээ.

"...Захиргааны үйл ажиллагааг зохицуулсан суурь хуультай болсноор захиргааны үйл ажиллагаа нийтлэг нэг зохицуулалтад орж захиргааны хэргийн шүүх маргааныг хянан шийдвэрлэхэд баримтлах эрх зүйн үндэслэл бий болж захиргааны байгууллагын үйл ажиллагааны Ерөнхий үйл ажиллагаа стандартчилан зохицуулах хүний эрх эрх чөлөө, хууль ёсны ашиг сонирхол зөрчигдөхөөс урьдчилан сэргийлэх боломжийг энэ хуулиар дамжуулан хэрэгжүүлнэ. ...¹⁰"

"...Үнэхээр энэ өөрөө суурь шинжтэй том хууль учраас ардчилал хөгжсөн улсуудад Захиргааны ерөнхий хуулийг

⁹ 前掲注(8)。

¹⁰ Улсын Их Хурлын 2015.04.09-ний өдрийн нэгдсэн хуралдааны тэмдэглэл, 44 дэх тал, <https://www.parliament.mn/nn/2098/> (Сүүлд үзсэн: 2024.05.14).

Үндсэн хуулийн дараа орох тийм ач холбогдолтой хууль гэж үнэлдэг л дээ.", "... Үнэхээр энэ хууль өөрөө суурь шинжтэй хууль учраас дагалдаж маш олон хуулиуд өөрчлөгдөх ёстой.... Тэгээд нэн тэргүүнд энэ хуультай холбогдон өөрчлөх ёстой 11 хуулийн төслийн нэмэлт, өөрчлөлтийг дагалдуулаад хийсэн байгаа. Захиргааны хэрэг шүүхэд хянан шийдвэрлэх тухай хуулиас авхуулаад захиргаатай холбоотой Монгол Улсын Засгийн газрын тухай хуулиуд өөр бусад хуулиудын нэмэлт, өөрчлөлтийн төслийг бид нар бэлдчихсэн байж байгаа. Ер нь цаашдаа энэ хууль баталсны дараагаар захиргааны үйл ажиллагаатай холбоотой 250 гаруй хуульд ямар нэгэн хэмжээнд өөрчлөлт орохыг үгүйсгэхгүй гэдгийг хэлэх нь зүйтэй байх."¹¹

Мөн ЗЕХ-ийн үзэл баримтлалд "Өнөөдөр Монгол Улсад 420 гаруй хууль үйлчилж байгаагийн 250 гаруй хууль нь захиргааны эрх зүйд хамаарч байна. Эдгээр хуулийн хоорондын зөрчилгүй, нэгдмэл байдлыг хангах үүднээс энэ хууль суурь хууль нь болно. Цаашдаа энэ суурь хуулийн зохицуулалт дээр үндэслэн салбарын хуулийг боловсронгуй болгож хөгжүүлэх боломж бүрдэнэ"¹² хэмээн дурджээ. Доктор П.Одгэрэл мөн л "... захиргааны ерөнхий хууль нь өөрөө захиргааны тусгай ангид хамаарах 1000 гаруй эрх зүйн эх сурвалжийн нэгдмэл байдлыг хангаж орчин үеийн эрх зүйн тогтолцоог бүрдүүлэх үндсэн суурь дэвсгэр нь юм"¹³ хэмээжээ.

Түүнчлэн ЗЕХ-ийн төслийн талаар захиргааны хэргийн шүүгч нараас ирүүлсэн саналд шүүгч С.Мөнхжаргал "Захиргааны эрх зүйн харилцааг зохицуулах бусад хуулиуд байгаа учраас "ерөнхий" гэсэн үг байсан нь зөв байх.", Ц.Цогт шүүгч "Захиргааны үндсэн үйл ажиллагааны журам энэ хуулиар, тусгай харилцааг нарийвчилсан хуулиар зохицуулах учраас "ерөнхий" гэдэг үг нь байж болно."¹⁴, мөн тэрээр "...Захиргааны ерөнхий хууль хэдийгээр Монгол Улсын нийт захиргааны

¹¹ Улсын Их Хурлын 2015.04.09-ний өдрийн нэгдсэн хуралдааны тэмдэглэл, 53 дах тал, <https://www.parliament.mn/nn/2098/>, (Сүүлд үзсэн: 2024.05.14).

¹² Захиргааны ерөнхий хуулийн төслийн үзэл баримтлал, 3 дахь тал.

¹³ П.Одгэрэл, "Захиргааны эрх зүйн тусгай ангийн эрх зүйн зохицуулалт ба тулгамдсан асуудал," Үндсэн хуулийн болон захиргааны эрх зүйн үндсэн асуудал сэдэвт Олон улсын эрдэм шинжилгээний хурал, (2018.10.08), Улаанбаатар, Монгол.

¹⁴ Захиргааны ерөнхий хуулийн төслийн талаарх шүүгч нарын саналууд, 2013, 2 дахь тал.

байгууллагын иргэн, хуулийн этгээдтэй харилцах харилцааны суурь зохицуулалтыг агуулсан ерөнхий үйлчлэл бүхий хууль байхаар боловсруулагдаж, батлагдсан ч энэ нь өөрөө одоогоор тогтсон ойлголтоор "үндсэн хуульчилсан хууль" биш учир ирээдүйн хууль тогтоогчоос энэ хуулийг өөрчлөх, нэмэлт өөрчлөлт оруулахад шууд хязгаарлалт болж чадахгүй юм¹⁵" гээд хуулийн нэршлийн хувьд "Иргэний хууль, Эрүүгийн хууль гэдэг шиг Захиргааны хууль гэж болох"¹⁶ талаар саналуудыг дурдсан байна.

Энэ бүхнээс үзвэл Монгол Улсын хууль тогтоогчийн зүгээс ЗЕХ-ийг Иргэний хууль болон Эрүүгийн хуультай адил шинж бүхий захиргааны эрх зүйн суурь, Үндсэн хуулийн түвшинд баталсан гэж үзэж болох юм.

Схем 2. Монгол Улс эрх зүйн голлох эх сурвалж



1.2. Захиргааны ерөнхий хуулийн гүйцэтгэх үүрэг

Захиргааны ерөнхий хуулийг иргэн, эрүүгийн хуультай адил түвшинд авч үзэх эсэхээс шалтгаалж тус хуулийн гүйцэтгэх үүрэг нь ялгаатай байх юм. Тодруулбал, Японы эрдэмтэн Хашимотогийн үзэж буйгаар иргэн, эрүүгийн хууль зэрэг суурь хуулийн зохицуулалт нь шүүхээс маргаан хянан шийдвэрлэхэд шууд байдлаар эшлэгдэж, хэрэглэгддэг ба тус улсын хувьд эрүү, иргэний хуультай адилтгах суурь хууль байхгүй захиргааны эрх зүйн хувьд шүүхээс салбарын нарийвчилсан хуулийг тайлбарлахдаа шүүхийн прецедентийг гол үзэл баримтлал болгон хэрэглэдэг гэжээ¹⁷. Түүний үзэж буйгаар иргэний хууль, эрүүгийн

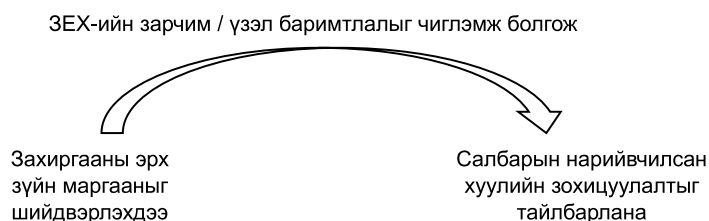
¹⁵ Ц.Цогт, "Захиргааны ерөнхий хууль: боловсруулах үе шат, үзэл баримтлал, хэрэгжилт, хүлээгдэж буй ач холбогдол", *legaldata.mn*, 2019, 34 дэх тал.

¹⁶ Өмнөх эшлэл 14, 2 дахь тал.

¹⁷ 前掲注(8)。

хуультай адил захиргааны хууль байвал тус хууль нь аливаа хэрэг маргааныг хянан шийдвэрлэхэд салбарын нарийвчилсан хуулийг тайлбарлах явцад гол үзэл баримтлал нь болно. Өөрөөр хэлбэл, ЗЕХ-ийг иргэн болон эрүүгийн хуультай нэг төвшинд авч үзсэн тохиолдолд тус хууль нь шүүхээс тухайлсан хэрэг маргааныг хянан шийдвэрлэхдээ нарийвчилсан хуулийг тайлбарлахад "чиглүүлэгчийн" үүргийг гүйцэтгэх юм.

Схем 3. ЗЕХ-ийн гүйцэтгэх үүрэг



Тийм ч учраас ЗЕХ-аар захиргааны бүх л үйл ажиллагааны суурь харилцааг зохицуулах бөгөөд захиргааны байгууллагын үйл ажиллагаандаа баримтлах зарчим, захиргааны байгууллагын тодорхойлолт, захиргааны үйл ажиллагааны үндсэн хэлбэр болох захиргааны акт, захиргааны гэрээ, захиргааны хэм хэмжээний актын тодорхойлолт, эрх зүйн шаардлага, эрх зүйн алдаанаас үүсэх үр дагавар, урьдчилан шийдвэрлүүлэх гомдол гаргах, түүний журам зэрэг захиргааны эрх зүйн ерөнхий ангийн агуулгыг зохицуулсан байна. Бусад улсуудын хувьд ч захиргааны байгууллагын үйл ажиллагааны зарчим, захиргааны акт, захиргааны байгууллага, захиргааны шийдвэр гаргах ажиллагаа, гомдол гаргах журам, төрийн хариуцлага зэрэг агуулгыг захиргааны ерөнхий хуулиар зохицуулсан нийтлэг шинжтэй байдаг.

1.3. ЗЕХ батлагдахад хууль тогтоомжийн системчлэлийг хийх нь

Хууль тогтоомжийн системчлэл гэдэг нь шинжлэх ухаанд суурилсан зөв тогтолцоог бүрдүүлэх явдал юм. Доктор П.Одгэрэл багшийн хэлснээр системчлэл хийгдээгүйн улмаас "Үндсэн хуулийн зөрчилд хүрэх, өөр хоорондоо зөрчилдөх, давхардал, хийдэл гарах, хууль нь нийгмийн харилцааг зохицуулах чадавхаа алдах зэрэг"¹⁸ олон сөрөг үр дагаврыг үүсгэдэг. Тийм учраас аль ч улсад захиргааны ерөнхий хууль, захиргааны шийдвэр

¹⁸ Өмнөх эшлэл 13, 3 дахь тал.

гаргах ажиллагааны талаар ерөнхий хууль батлагдахад, түүнийг дагалдаж захиргааны эрх зүй дэх хууль тогтоомжийн системчлэл давхар хийгдэх шаардлага тулгардаг байна.

Зүй нь хэрхэн явагддаг вэ?

Тухайлбал Япон улсад 1993 онд Захиргааны шийдвэр гаргах ажиллагааны тухай хууль (цаашид "ЗШГАТХ" гэх) батлагдахад дагалдан хийгдсэн системчлэлийн талаар танилцуулъя.

ЗШГАТХ батлагдах үед яам, агентлагуудаас "хэлбэрийн хувьд нэгэн жигд шийдвэр гаргах ажиллагаагаар жигдлэх нь эсрэгээрээ өөр өөр захиргааны онцлогийг үл тоож, захиргааны байгууллагын уян хатнаар үйл ажиллагаа явуулах нөхцөлийг алдагдуулахгүй байхыг анхаарах (Хөдөлмөрийн яам)", "нарийвчилсан зохицуулалтыг хүртэл нэгэн жигд байдлаар зохицуулах нь тухайлсан тохиолдолд тохироогүй арга хэмжээг заавал хийх үр дүнг дагуулах эрсдэлтэй (Харилцаа холбооны яам)" зэрэг саналууд ирж байсан.¹⁹Төлөөлөгчдийн танхимаар тус хуулийн төслийг хэлэлцэх үед Ишида сайд ЗШГАТХ-ийн үзэл баримтлалыг дурдаад "Захиргааны үйл ажиллагаа нь өргөн хүрээг хамрах бөгөөд энэхүү хуулийн төслийн зохицуулалтыг бүх салбарт нэг доор хэрэглэх нь зохисгүй тул зарим төрлийн харилцааг хуулийн үйлчлэх хүрээнээс хассан. Өөрөөр хэлбэл, захиргааны салбар эрх зүйн онцлогт нийцсэн бие даасан шийдвэр гаргах ажиллагаатай салбар, эсхүл захиргааны байгууллага хоорондын тусгай зохицуулалтад үндэслэж буй харилцаан дахь субъект, онцлог бүхий хуулийн этгээдэд чиглэсэн шийдвэр зэрэг тус хуулийн үйлчлэлд хамаарахгүй харилцааг тодорхой зохицуулсан." гэсэн байна. Ийнхүү ЗШГАТХ батлагдахтай холбогдуулан нийт 360 хуульд шаардлагатай нэмэлт, өөрчлөлтийг хийсэн²⁰ бөгөөд дараах үндсэн зарчмыг баримталсан байна.

Нэгдүгээрт, ЗШГАТХ-ийн зохицуулалттай давхцаж байгаа салбарын хууль дахь зохицуулалтыг хассан. Салбарын хуульд ЗШГАТХ дахь сөрөг нөлөөлөл бүхий шийдвэр гаргахдаа явуулах сонсох ажиллагааны агуулгатай адил зохицуулалт байгаа тохиолдолд нарийвчилсан хууль дахь зохицуулалтыг хүчингүй болгосон. Хоёрдугаарт, салбарын хуульд шийдвэр гаргах ажиллагааны талаар бие даасан зохицуулалт байгаа,

¹⁹ 岸田真夫「青色申告に対する更正の際の理由付記をめぐる問題点」税理44巻1号（2001. 1）pp. 22-26

²⁰ 衆議院第128回国会、内閣委員会議録第一号、平成5年10月14日、3頁。

энэ нь тухайн салбарын онцлогоос хамаарсан, мөн захиргааны актын онцлог шинжээс хамааран ЗШГАТХ дахь шийдвэр гаргах ажиллагааны талаар зохицуулалт нийцэхгүй тохиолдолд ЗШГАТХ болон салбарын хуульд ЗШГАТХ-ийн үйлчлэх хүрээнд хамаарахгүй талаар зохицуулсан.²¹

Мөн ЗШГАТХ-д сөрөг нөлөө бүхий захиргааны акт гаргах тохиолдолд явагдах сонсох ажиллагааны тухай зохицуулалтыг цэгцлэх зорилгоор холбогдох хууль тогтоомж дахь "сонсох ажиллагаа" гэсэн нэр томъёог нэгтгэх зэрэг хэлбэрийн өөрчлөлтүүдийг хийсэн байна.

Дээрхээс үзвэл захиргааны ерөнхий хууль батлагдахад түүнтэй дагалдан хууль тогтоомжийн системчлэл явагдах шаардлага тулгардаг. Ингэхдээ дараах арга хэмжээнүүдийг авч болно:

Схем 4. ЗЕХ батлагдахад дагалдаж хийгдэх хууль тогтоомжийн системчлэл



Схем 4-өөс харвал ЗЕХ батлагдахад дагалдаж хийгдэх хууль тогтоомжийн системчлэл нь нэгдүгээрт шийдвэр гаргах ажиллагааны талаар хэдийн зохицуулалт байгаа салбарын хуулиуд дахь шийдвэр гаргах ажиллагааг захиргааны ерөнхий хуульд нийцүүлэн өөрчлөх, эсхүл салбарын хууль дахь тухайн зохицуулалтыг хүчингүй болгож, захиргааны ерөнхий хууль хэрэглэгдэх тухай зохицуулах; хоёрдугаарт салбарын хуульд шийдвэр гаргах ажиллагааны талаар зохицуулалтгүй тохиолдолд ЗЕХ дахь шийдвэр гаргах ажиллагааны зохицуулалт хэрэглэгдэх тухай тусгах; гуравдугаарт тухайн салбарын онцлогоос хамааран бие даасан шийдвэр гаргах ажиллагааг тухайн салбарын хуульд

²¹ 前掲注 (20)。

хуульчилж, ЗЕХ-ийн шийдвэр гаргах ажиллагаа үйлчлэхгүй талаар тусгах арга замаар явагддаг байна.

ЗЕХ-ийг дагалдуулж хууль тогтоомжийн системчлэлийг бүрэн хийж чадсан уу?

Монгол Улсад ЗЕХ батлагдахад тус хууль батлагдахтай холбогдуулан зарим хуульд нэмэлт, өөрчлөлт орсон. Энэ талаар тус хуулийн төслийг хэлэлцэх үеийн хуралдаанаар Ч.Өнөрбаяр *"...Бусад хуулиудын зөрчлийн хувьд яг тэр хуулиудаар шууд зөрчилдөж байгаа юм байхгүй. Энэ 11 хуулийн өөрчлөлтийг хийхэд эхний ээлжинд болно. Тэр хуулиуд захиргааны байгууллагуудын материаллаг хэм хэмжээг зохицуулж байгаа. Салбарын тусгайлсан нарийн зохицуулалтууд нь тэнд явж байгаа юм. Тэгэхээр нийтлэг стандарт захиргааны байгууллагуудын барих ёстой тэр хуулийн харилцааг нь оруулж өгөөд тусгайлсан жишээ нь гаалийнх нь гаалийн хуулиар, татварынх нь Татварын хуулиар явж байгаа нарийвчилсан зохицуулалтууд нь байж байгаа учраас шууд зөрчилдөх зүйл үүсэхгүй гэдгийг хэлэх гэсэн юм."*²² хэмээжээ.

Тус хуулийн хэлэлцүүлгийн үеэр дурдагдсан нэмэлт, өөрчлөлт орох 11 хууль гэдэгт Монгол Улсын Их Хурлын тухай хууль, Монгол Улсын яамны эрх зүйн байдлын тухай хууль, Монгол Улсын Засгийн газрын тухай хууль, Засгийн газрын агентлагийн эрх зүйн байдлын тухай хууль, Захиргааны хэрэг хянан шийдвэрлэх тухай хууль, Засаг захиргаа, нутаг дэвсгэрийн нэгж, түүний удирдлагын тухай хууль, Нийтийн албанд нийтийн болон хувийн ашиг сонирхлыг зохицуулах, ашиг сонирхлын зөрчлөөс урьдчилан сэргийлэх тухай хууль, Цагдаагийн албаны тухай хууль, Мэдээллийн ил тод ба мэдээлэл авах эрхийн тухай хууль, Төрийн хяналт шалгалтын тухай хууль, Иргэдээс төрийн байгууллага, албан тушаалтанд гаргасан өргөдөл, гомдлыг шийдвэрлэх тухай хуулиуд багтсан.²³

Тус хуулиудад орсон нэмэлт, өөрчлөлтийг агуулгын хувьд авч үзвэл үндсэн хоёр агуулга байх бөгөөд нэгдүгээрт хууль тогтоомжийн бүрдэл хэсэгт "Захиргааны ерөнхий хууль"-ийг нэмсэн. Тухайлбал Засгийн газрын агентлагийн эрх зүйн байдлын тухай хуулийн 1 дүгээр зүйлд Засгийн газрын агентлагийн эрх зүйн байдлын тухай хууль нь Төсвийн байгууллагын удирдлага, санхүүжилтийн тухай хууль болон Захиргааны ерөнхий хуулиас

²² Өмнөх эшлэл 11, 60 дах тал, <https://www.parliament.mn/nn/2098/>, (Сүүлд үзсэн: 2024.05.14).

²³ Өмнөх эшлэл 12, 4 дэх тал.

бүрдэнэ хэмээн өөрчлөн найруулжээ. Хоёрдугаарт, захиргааны хэм хэмжээний акт, түүнийг бүртгэх тухай нэмэлт, өөрчлөлтүүд орсон байна. Тухайлбал Монгол Улсын яамны эрх зүйн байдлын тухай хуулийн 8.5-д "хуулиар тусгайлан эрх олгогдсон тохиолдолд захиргааны хэм хэмжээний актыг хууль тогтоомжид нийцүүлэн баталж, Захиргааны ерөнхий хуульд заасан журмын дагуу улсын бүртгэлд бүртгүүлж, мөрдүүлэх" гэж өөрчлөн найруулсан байна.

Гэвч ЗЕХ батлагдсантай холбоотой нэмэлт, өөрчлөлт орсон хуулиуд нь хэлбэрийн төдий нэмэлт өөрчлөлт бөгөөд захиргааны эрх зүйн салбарын эрх зүйн эх сурвалжийг бүхэлд нь хамарч чадаагүй өөрөөр хэлбэл системчлэл хийх ажлыг орхигдуулсан юм. Энэ талаар 2016 оны Монгол Улсын эрх зүйн шинэтгэлийн хөтөлбөрийн хяналт, шинжилгээ, үнэлгээний тайланд "захиргааны ерөнхий хуульд нийцүүлэн салбарын хуулиудад өөрчлөл хийх, эрх зүйн системчлэл хийх хэрэгтэй байна, эрдэмтэн судлаачдыг оролцуулан ажлын хэсэг байгуулах"²⁴ гэж үзэж байсан хэдий ч өнөөг хүртэл буюу тус хууль хэрэгжээд 8 жил өнгөрч байхад ч хууль тогтоомжийн системчлэл дорвитой, хангалттай, цогц, нэгдмэл байдлаар хийгдсэнгүй өнөөг хүрсэн байна. ЗЕХ батлагдсантай холбоотой хууль тогтоомжийн системчлэлийг өдийг хүртэл хийгээгүйн улмаас захиргааны эрх зүйн бүх л салбар, бүх л захиргааны актад ЗЕХ-дахь шийдвэр гаргах ажиллагааг хэрэглэж, "эрх зүйн зохих ёсны ажиллагааны зарчим"-ыг алдагдуулж байна. Тухайлсан асуудлын талаар дараах хэсэгт авч үзье.

Хоёр. Тулгамдаж буй асуудал

2.1. Захиргааны шийдвэр гаргах ажиллагааны эрх зүйн зохицуулалт, хууль хоорондын уялдаа

Ерөнхий хууль болон салбарын хуульд зохицуулагдсан байдал

ЗЕХ-д захиргааны байгууллагаас аливаа иргэн, хуулийн этгээдийн эрх, хууль ёсны ашиг сонирхлыг хөндсөн шийдвэр гаргахдаа тухайн этгээдэд мэдэгдэж, үйл баримтын талаар тайлбар, санал гаргах боломж олгох тухай зарчмыг 4 дүгээр зүйлийн 4.2.6-д тусгаж, тус хуулийн 26 дугаар зүйлээс 27 дугаар зүйлд мэдэгдэх, сонсох ажиллагааны арга зэргийг нарийвчлан

²⁴ Хууль зүй дотоод хэргийн яам, *Монгол улсын эрх зүйн шинэтгэлийн хөтөлбөрийн хяналт, шинжилгээ, үнэлгээ, тайлан*, 2008, 447 дох тал.

тусгасан байна.

Харин салбарын хуулиудыг авч үзвэл ЗЕХ батлагдахаас өмнө шийдвэр гаргах ажиллагааны талаар зохицуулалттай байсан Ашигт малтмалын тухай хууль (1997) , Радио долгионы тухай хууль (1999) , Харилцаа холбооны тухай хууль (2001) Даатгалын мэргэжлийн оролцогчийн тухай хууль (2004) , Даатгалын тухай хууль (2004) , 2008 оны 192 дугаар Гаалийн ерөнхий газрын даргын Гаалийн хяналт, шалгалт явуулах ажиллагаа, Эрүүл мэндийн тухай хууль (2011) , Хадгаламж, зээлийн хоршооны тухай хууль (2011)-д холбогдох тусгай зөвшөөрлийг хүчингүй болгох ажиллагааг хуульчилжээ. Гэхдээ эдгээр хууль тогтоомжид сөрөг нөлөөлөл бүхий акт гаргахдаа тухайн актын үндэслэлийг мэдэгдэж, актын хаяглагдсан этгээд нь актад холбогдох нотлох баримтыг бичгээр гаргаж өгөх гэсэн ажиллагааны талаар зохицуулсан байна.

Нөгөөтээгүүр зарим төрлийн захиргааны салбар, захиргааны актын онцлог шинжээс хамаарч зөрчил шалган шийдвэрлэх ажиллагааг Зөрчил шалган шийдвэрлэх тухай хууль (2017)-иар, татвартай холбоотой шийдвэр гаргах ажиллагааг Татварын ерөнхий хууль (2019)-иар зохицуулж байна.

Захиргааны ерөнхий хууль үйлчлэхгүй харилцаа

Монгол Улсын хувьд ЗЕХ-ийн 3 дугаар зүйлийн 3.1-т "Энэ хууль дараах харилцаанд үйлчлэхгүй" гээд:

- 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;
- 3.1.4. хэрэг бүртгэлт, мөрдөн байцаалт, түүнд тавих прокурорын хяналт, нийгмийн хэв журмыг сахиулах, 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 Засгийн газраас гаргасан шийдвэр.

3.1.8. Монгол Улсын Хүний эрхийн Үндэсний Комиссын хүний эрхийн зөрчлийн талаарх гомдлыг шийдвэрлэх ажиллагаа.

3.1.9. Монгол Улсын шүүхийн тухай хуульд заасан шүүгчийн сахилгын хэрэг хянан шийдвэрлэх ажиллагаа.

Эдгээр харилцааг харвал гүйцэтгэх эрх мэдэл бус шүүх болон хууль тогтоох эрх мэдлийн үйл ажиллагаа, мөн эрүүгийн хэрэг хянан шийдвэрлэх ажиллагааг л хамааруулж үзсэн байна.

Нарийвчилсан хуулийн зохицуулалтыг дээгүүр эрэмбэлэх зарчим

ЗЕХ-ийн 3 дугаар зүйлийн 3.4-т "Захиргааны байгууллагын үйл ажиллагааг тухайлсан хуулиар зохицуулснаас бусад харилцааг энэ хуулиар зохицуулна." гэж заасан. Уг зохицуулалтын талаар ЗЕХ-ийн тайлбарт үндсэн гурван хувилбарын тухай тайлбарласан байна. Тодруулбал, хэрвээ ЗЕХ болон тухайлсан хууль нь нэг харилцааг адил зохицуулсан бол нарийвчилсан хуульд заасан журмыг дагаж мөрдөнө. Жишээ нь Ашигт малтмалын тухай хууль (2006)-ийн 56.2-т цуцлах шийдвэр гаргах журмыг нарийвчлан тусгасан байх тул ЗЕХ-ийг хэрэглэхгүй. Харин ЗЕХ-д зохицуулсан боловч тухайлсан хуулиар нарийвчлан зохицуулаагүй бол ЗЕХ-ийг дагаж мөрдөнө. Жишээ нь Газрын тухай хуульд нарийвчилсан зохицуулалт байхгүй тул ЗЕХ-ийн зохицуулалтыг хэрэглэнэ. Мөн тусгай хуулийн зохицуулалт нь эрх зүйт төрийн зарчимд харшлахгүй байвал тус зохицуулалтыг дагаж мөрдөх бөгөөд харин харшилж байвал тухайлсан хуулийн заалтыг мөрдөхгүй байна. Жишээ нь сонсох ажиллагаа явуулахгүй байхаар заасан тохиолдолд тус хуулийг дагаж мөрдөхгүй²⁵.

Доктор Д.Сүнжидийн үзэж буйгаар "...хууль зүйн хүчин чадлын хувьд адил хэм хэмжээнүүд хоорондоо зөрчилдвөл тухайн харилцааг илүү нарийвчлан зохицуулсан хуулийн хэм хэмжээг хэрэглэнэ"²⁶ гээд Төсвийн тухай хууль, Төрийн болон орон нутгийн өмчийн хөрөнгөөр бараа, ажил, үйлчилгээ худалдан авах тухай хуульд заасан журмын тухайд ЗЕХ үйлчлэхгүй гэжээ. Түүнчлэн захиргааны эрх зүйн салбарт олон тооны хуулиуд байх бөгөөд "...зохицуулах харилцаа харилцан адилгүй өөр өөр тул,

²⁵ Ханнс-Зайделийн сан, "Эрх зүйн боловсрол" академи, Монгол Улсын захиргааны ерөнхий хуулийн тайлбар (Судалгаа, хэрэглээний), 2017, 41-42 дахь тал.

²⁶ Д.Сүнжид, Захиргааны ерөнхий хууль: үзэл баримтлал, хэрэглээ, 2017, 32 дахь тал.

онцлогоос хамаарч зарим тодорхой харилцааг тухайлан нарийвчилсан хуулиар..."²⁷ зохицуулна хэмээн үзээд жишээ болгон Ашигт малтмалын тухай хуулийг дурдсан байна. Гэвч Монгол Улсын захиргааны эрх зүйн шинжлэх ухааны салбарт нарийвчилсан хуулиар зохицуулагдах "онцлог бүхий харилцаа" гэдэгт ямар шинж бүхий харилцааг хамааруулах нь онолын хувьд хангалттай тодорхойгүй хэвээр байна.

2.2. Шүүхийн практик

Шүүхийн практикт шийдвэр гаргах ажиллагааны талаар хэрэглэгдэх хуулийн талаар ямар байр суурь баримталж байгааг авч үзье.

1/ ЗЕХ болон тухайлсан хууль нь нэг харилцааг адил зохицуулсан бол нарийвчилсан хуульд заасан журмыг дагаж мөрдөнө. Тухайлбал, шүүхээс иргэн, хуулийн этгээдээс аж үйлдвэрийн өмчийн эрхийг бүртгүүлэхтэй холбоотой харилцаа (Захиргааны хэргийн давж заалдах шатны шүүхийн 2023 оны 11 сарын 30-ны өдрийн 221/МА2023/0713 дугаар магадлал)²⁸ болон ашигт малтмалын тусгай зөвшөөрлийг цуцлах, түүнийг мэдэгдэхтэй холбоотой харилцаанд (УДШ-ийн 2023 оны 11 сарын 22-ны өдрийн 001/ХТ2023/0085 дугаар тогтоол, Улсын дээд шүүх (цаашид "УДШ" гэх)-ийн 2018 оны 62 дугаар тогтоол)²⁹-д ашигт малтмалын тусгай зөвшөөрлийг цуцлах, түүнийг мэдэгдэх ажиллагааны тухайд нарийвчилсан зохицуулалт бүхий АМТХ-ийг хэрэглэнэ гэсэн казуал тайлбар нь дараа дараагийн шүүхийн шийдвэрт эшлэгдэн хэрэглэгдэж байна.

2/ ЗЕХ-д зохицуулсан боловч тухайлсан хуулиар нарийвчлан зохицуулаагүй бол ЗЕХ-ийг дагаж мөрдөнө. ЗЕХ дахь зохицуулалтыг хэрэглэж буй тухайлсан маргаан бүхий захиргааны актыг тодорхойлохын тулд 2021.01.01-ны өдрөөс 2024.01.01-ны өдрийг хүртэлх УДШ-ийн тогтоолыг судлан үзсэн болно.

Газрын маргаан: Ихэнх газрын маргаанд ЗЕХ дахь шийдвэр гаргах ажиллагааг явуулах нь зүйтэй хэмээн шийдвэрлэж байна.

²⁷ Өмнөх эшлэл 26, 32 дахь тал.

²⁸ Захиргааны хэргийн давж заалдах шатны шүүхийн 2023 оны 11 сарын 30 өдрийн 221/МА2023/0713 магадлал, https://shuukh.mn/single_case/6510?daterange=2023/01/01%20-%202023/12/31%20&id=2&court_cat=3&bb=1.

²⁹ Улсын дээд шүүхийн 2023 оны 11 сарын 22 өдрийн 001/ХТ2023/0085 тогтоол, https://shuukh.mn/single_case/3195?daterange=2023-01-01%20-%202024-01-29&id=3&court_cat=3&bb=1.

Тухайлбал, газар эзэмших эрхийн гэрчилгээг хүчингүй болгох, газрын хэвлий ашиглах эрхийг дуусгавар болгох³⁰, газрыг тусгай хэрэгцээнд авах тухай захиргааны актуудыг дурдаж болно.

УДШ-ийн 2023 оны 01 сарын 16-ны өдрийн 001/ХТ2023/0002 дугаар бүхий газрын эзэмших эрхийн гэрчилгээг хүчингүй болгосонтой холбоотой маргаанд шүүхээс "...эрх, хууль ёсны ашиг сонирхол нь хөндөгдөх этгээдийн (газар эзэмшигч "*****" ХХК) өөрийгөө илэрхийлэх боломж буюу шийдвэр гаргах ажиллагаанд оролцоог нь хангаж, санал, тайлбар гаргах боломж олгоогүйн зэрэгцээ газрыг хүчингүй болгосон шийдвэрээ мэдэгдээгүй нь тогтоогдох бөгөөд хариуцагчийн энэхүү шийдвэр Захиргааны ерөнхий хуулийн 4 дүгээр зүйлийн 4.2.6, 26 дугаар зүйлийн 26.1, 43 дугаар зүйлд заасныг зөрчсөн, газар эзэмшигчийн эрхэд халдсан хууль бус акт гэж үзэхээр байх тул" хэмээн тайлбарлажээ. Мөн УДШ-ийн 2023 оны 10 сарын 02-ны өдрийн 001/ХТ2023/0060³¹ тогтоолд шүүхээс "...нэхэмжлэгч хуулийн этгээд уг мэдэгдлийг хүлээн аваагүй, газар тариалангийн мэргэжилтний 2021 оны 10 дугаар сарын 22-ны өдрийн илтгэх хуудаст шуудан очоогүй гэсэн шалтгаанаар сонсох үйл ажиллагаанд хүрэлцэн ирээгүй гэснээс үзэхэд захиргааны байгууллага нь нэхэмжлэгчийн газар эзэмших эрхийн гэрчилгээг хүчингүй болгохдоо нэхэмжлэгч хуулийн этгээдэд урьдчилан мэдэгдээгүй, сонсгох ажиллагаа хийгээгүй, нотлох баримт цуглуулах, нөхцөл байдлыг тодруулах ажиллагаа хийгээгүйгээс нэхэмжлэгчийн эрх хууль ёсны ашиг сонирхол зөрчигджээ.... 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" гэж заасан, анхан шатны шүүхийн "...хөдөө аж ахуйн мэргэжилтэн утсаар яриад хурал болох гэж байгаа суманд ирээрэй гэж хэлсэн, сонсох ажиллагаанд оролцох, тайлбар гаргах боломжтой байсан" гэх дүгнэлт буруу бөгөөд захиргааны байгууллага нь тухайн суманд үйл ажиллагаа явуулж байгаа тариалан эрхлэгч, түүний талбайн нөхцөл байдал, явуулж байгаа үйл ажиллагааг нэг бүрчлэн мэдэх үүрэгтэй, хэрэв зөрчил илэрсэн бол тэр даруй зөрчлийг таслан зогсоох, шаардлагатай

³⁰ УДШ-ийн 2022 оны 05 сарын 30 өдрийн 001/ХТ2022/0036 тогтоол, https://shuukh.mn/single_case/2848?daterange=2021-01-01%20-%202024-01-01&id=3&court_cat=3&bb=1.

³¹ УДШ-ийн 2023 оны 10 сарын 02 өдрийн 001/ХТ2023/0060 тогтоол, https://shuukh.mn/single_case/3158?daterange=2021-01-01%20-%202024-05-21&id=3&court_cat=3&bb=1.

арга хэмжээг авч хэрэгжүүлэх ёстой." гэж дүгнэжээ.

Дээрхээс үзэхэд хариуцагч захиргааны байгууллага нь газар эзэмших эрхийг хүчингүй болгохдоо Газрын тухай хуулийн 40 дүгээр зүйлийн 40.1.6-д заасан "хүндэтгэн үзэх шалтгаангүйгээр гэрээнд заасан зориулалтын дагуу тухайн газраа 2 жил дараалан ашиглаагүй" гэсэн үндэслэлээр гаргасан байна. Гэхдээ тус хуульд шийдвэр гаргахдаа ямар ажиллагаа явуулах талаар тусгаагүй тул шүүхээс ЗЕХ-ийн шийдвэр гаргах ажиллагааны зохицуулалтыг эшлэн хэрэглэсэн байна.

Төрийн алба: Төрийн албан хаагчид сахилгын шийтгэл оногдуулахтай холбоотой харилцаанд ЗЕХ-ийн шийдвэр гаргах ажиллагааны зохицуулалтыг хэрэглэж шийдвэрлэж байна.

Тухайлбал УДШ-ийн 2021 оны 03 сарын 10-ны өдөр 001/ХТ2021/0063³² тогтоолд төрийн албан хаагчийг ажлаас халах тухай маргааныг шийдвэрлэхдээ шүүхээс "...Мөн "нэхэмжлэгчийн гаргаж өгсөн гэх 36 дугаар албан бичиг, 11 үүрэг даалгаврын тайлан, биелэлт яаманд ирээгүй гэдэг нь нотлогдоод байхад давж заалдах шатны шүүх холбогдох хуулийг буруу тайлбарласан" гэх гомдлын тухайд /Тодорхойлох хэсгийн 11/, хэдийгээр тухайн албан бичиг яаманд ирсэн гэдэг нь тогтоогдоогүй боловч тус албан бичигт тайлагнасан ажлуудыг бодит байдалд үгүйсгэх боломжгүй /дээр дурдсанчлан/, энэ утгаараа давж заалдах шатны шүүхийн "... хариуцагч нь нэхэмжлэгчийг төрийн албанаас халахдаа хуульд заасан журмын дагуу сонсох ажиллагааг явуулж, тайлбар санал гаргах боломжийг олгоогүй, шийдвэрийн үндэслэлд хамаарах бодит нөхцөл байдлыг тогтооход хамааралтай, ач холбогдолтой, шаардлагатай ажиллагаа хийгээгүй, нотлох баримтыг цуглуулж үнэлэх ажиллагааг хуульд заасан журмын дагуу явуулаагүйгээс захиргааны шийдвэр гаргах үйл ажиллагаанд баримтлагдах шийдвэр нь зорилгодоо нийцсэн, бодит байдалд тохирсон, хууль ёсны бөгөөд үндэслэл бүхий байх тусгай зарчим алдагдсан..." гэсэн дүгнэлт үндэслэлтэй.", "...Өөрөөр хэлбэл, аливаа захиргааны байгууллага нь хэн нэгэн этгээдийн эрх, хууль ёсны ашиг сонирхлыг хөндсөн шийдвэр гаргахдаа Захиргааны ерөнхий хуульд заасан шийдвэр гаргах ажиллагааны журмыг, тухайлбал нөхцөл байдлыг бүрэн

³² УДШ-ийн 2021 оны 3 сарын 10 өдрийн 001/ХТ2021/0063 тогтоол, https://shuukh.mn/single_case/2727?daterange=2021-01%20-%202024-01-01&id=3&court_cat=3&bb=1.

тогтоох, нотлох баримт цуглуулах, оролцогчийг сонсох, тайлбар, санал гаргах боломжийг хангах зэрэг ажиллагааг хэлбэрийн төдий хийх бус, харин өөрийн шийдвэрээ үндэслэлтэй, хууль ёсны гаргахын тулд бодитойгоор, үр нөлөөтэйгөөр хэрэгжүүлэх учиртай, үүнд ч уг журмын зорилго оршино." хэмээн үзжээ.

Энэхүү маргааны хариуцагч захиргааны байгууллага нь Төрийн албаны тухай хуулийн 47 дугаар зүйлийн 47.1.1-д заасныг үндэслэн шийдвэр гаргасан боловч тус хуульд шийдвэр гаргах ажиллагааны талаар зохицуулаагүй тул, шүүхээс ЗЕХ дахь шийдвэр гаргах ажиллагааны заалтыг эшлэн, шийдвэрлэсэн байна.

Тусгай зөвшөөрөл: Тусгай зөвшөөрөлтэй холбоотой ихэнх маргаанд ЗЕХ-ийн шийдвэр гаргах ажиллагааг эшлэн хэргийг шийдвэрлэж байна.

Тухайлбал цооног өрөмдөх, сэргээн засварлах, тоноглох усны мэргэжлийн эрхийг хүчингүй болгосонтой холбоотой маргааныг шийдвэрлэсэн УДШ-ийн 2021 оны 01 дүгээр сарын 25-ны өдрийн 001/ХТ2021/0037 тогтоолд шүүхээс "...Захиргааны ерөнхий хуулийн 26, 27 дугаар зүйлд зохицуулсан сонсох ажиллагааны зорилго нь захиргааны байгууллага захиргааны акт чиглэж буй этгээдэд шийдвэр гаргахад ач холбогдол бүхий нөхцөл байдлын талаар тайлбар, санал гаргах боломж олгох зорилготой бөгөөд уг тайлбар, саналын агуулга, ач холбогдол, тэдгээрийг аваагүй нь захиргааны гаргасан шийдвэрт нөлөөлөхгүйц байх тохиолдолд тухайн актыг хүчингүй болгох үндэслэл болно. Энэ тохиолдолд анхан шатны шүүхэд хэрэг хянан шийдвэрлэх ажиллагааны явцад нэхэмжлэгчээс энэ талаарх тайлбар, нотлох баримтаа гаргаж өгөх боломжтой байсан, Захиргааны ерөнхий хуулийн 26, 27 дугаар зүйлийг зөрчсөн нь нэхэмжлэгчийн усны мэргэжлийн байгууллагын үүргээ зохих ёсоор гүйцэтгээгүйг үгүйсгэх нөхцөлийг бий болгоогүй байх тул зөвхөн энэ үндэслэлээр захиргааны актыг хүчингүй болгох боломжгүй байна." гэж үзсэн байна.

Энэхүү маргаан нь нэхэмжлэгчийг зөвшөөрөл олгогдоогүй газарт худаг гаргасан гэж үзэж, Усны тухай хуулийн 10.1.5 болон 21.4-т заасны дагуу усны мэргэжлийн үйл ажиллагааг эрхлэх эрхийг нь хүчингүй болгосон тухай юм. Тус маргаан нь хэдий тусгай зөвшөөрөлтэй холбоотой хэдий ч Усны тухай хууль хэрэглэгдсэн байх бөгөөд шүүхээс "Аж ахуйн үйл ажиллагааны

тусгай зөвшөөрлийн тухай хуулийн 2 дугаар зүйлийн 2.3-т усны мэргэжлийн байгууллагын үйл ажиллагаа, тусгай зөвшөөрөлтэй холбоотой харилцааг Усны тухай хуулиар зохицуулахаар заасан байна." гэж тус хуулийг хэрэглэсэн байна. Өөрөөр хэлбэл Аж ахуйн үйл ажиллагааны тусгай зөвшөөрлийн тухай хууль³³ нь салбарын суурь хууль бөгөөд тус хуулийн 2 дугаар зүйлийн 2.1-т "Аж ахуйн үйл ажиллагааны тусгай зөвшөөрлийн тухай хууль тогтоомж нь Иргэний хууль, энэ хууль болон тэдгээртэй нийцүүлэн гаргасан хууль тогтоомжийн бусад актаас бүрдэнэ." гэж заасан байх бол нарийвчилсан зохицуулалт бүхий Усны тухай хуулийн 2 дугаар зүйлийн 2.1-т "Усны тухай хууль тогтоомж нь Монгол Улсын Үндсэн хууль, Байгаль орчныг хамгаалах тухай хууль, энэ хууль болон эдгээртэй нийцүүлэн гаргасан хууль тогтоомжийн бусад актаас бүрдэнэ." гэж заасан байна.

Хяналт шалгалт: Энэ төрлийн маргааны хувьд ЗЕХ дахь шийдвэр гаргах ажиллагааг хийх нь зүйтэй хэмээн шийдвэрлэж байна.

Тухайлбал Нийслэлийн Дотоод Аудитын газрын санхүү хяналтын шалгалтын улсын ахлах байцаагчийн анхан шатны бүрдэл дутуу гүйлгээг шууд зардлаар бүртгэж, төсвийн хөрөнгийг үр ашиггүй зарцуулсныг тогтоох актын эсрэг Баянгол дүүргийн 197 дугаар цэцэрлэг гомдол гаргасан маргааныг хянан шийдвэрлэсэн УДШ-ийн 2021 оны 03 дугаар сарын 15-ны өдрийн 001/ХТ2021/0072 дугаар тогтоолд шүүхээс "Захиргааны ерөнхий хуулийн 26 дугаар зүйлийн 26.1-д "Захиргааны акт, захиргааны гэрээг батлан гаргахын өмнө эрх, хууль ёсны ашиг сонирхол нь хөндөгдөж болзошгүй этгээдэд захиргааны шийдвэр гаргахад ач холбогдол бүхий нөхцөл байдлын талаар тайлбар, санал гаргах боломж олгоно", 24 дүгээр зүйлийн 24.4-т "Тухайн захиргааны шийдвэр гаргах ажиллагаанд хамааралтай тохиолдол бүрийн үндэслэлийг захиргааны байгууллага нарийвчлан шинжлэн судлах үүрэгтэй бөгөөд оролцогчийн хувьд ач холбогдол бүхий нөхцөл байдлыг тогтооно", 27 дугаар зүйлийн 27.5-д "Сонсох ажиллагаа явуулах хугацаа оролцогчийн тайлбар, санал гаргах боломжийг хангасан байна" гэж заасан, хэрэв хяналт шалгалтын үед нэхэмжлэгчийг холбогдох нотлох баримт гаргах эрхээр хангасан бол хэргийн нөхцөл өөрчлөгдөх

³³ Энэ хуулийг 2022 оны 06 дугаар сарын 17-ны өдөр баталсан Зөвшөөрлийн тухай хууль /Шинэчилсэн найруулга/ хүчин төгөлдөр болсон өдрөөс эхлэн хүчингүй болсонд тооцно.

байсан болох нь хариуцагчийн шүүх хуралдаанд гаргасан "... тухайн үед өгсөн бол холбогдох материалыг аваад боломж байсан" гэх тайлбараар тогтоогджээ. Иймээс нэхэмжлэгчийн "зөрчилд нотлох баримт гаргаж өгөх эрхээр анхнаасаа хангаагүй, хугацаа олгоогүй" гэх гомдол үндэслэлтэй байна " хэмээн үзсэн байна.

Энэхүү маргааны хувьд хариуцагч захиргааны байгууллага нь нягтлан бодох бүртгэлийн тухай хуулийн 13.7³⁴ болон 20.1.4³⁵ дэх заалтыг үндэслэн шийдвэр гаргасан бөгөөд тус хуульд шийдвэр гаргах ажиллагааны талаар зохицуулалт байхгүй тул, шүүхээс ЗЕХ дахь шийдвэр гаргах ажиллагааны зохицуулалт хэрэглэгдэнэ хэмээн шийдвэрлэсэн байна.

Нийгмийн даатгал: Энэ төрлийн маргаанд ЗЕХ дахь шийдвэр гаргах ажиллагаа хэрэглэгдэнэ хэмээн шүүхээс үзэж байна.

Тухайлбал тэтгэврийн хэмжээг өөрчлөн тогтоосон шийдвэрт холбогдох маргааныг шийдвэрлэсэн УДШ-ийн 2021 оны 01 сарын 18-ны өдрийн 001/ХТ2021/0023 тогтоолд "...Захиргааны ерөнхий хуулийн 26 дугаар зүйлийн 26.1-д Захиргааны акт, захиргааны гэрээг батлан гаргахын өмнө эрх, хууль ёсны ашиг сонирхол нь хөндөгдөж болзошгүй этгээдэд захиргааны шийдвэр гаргахад ач холбогдол бүхий нөхцөл байдлын талаар тайлбар, санал гаргах боломж олгоно гэж зааснаар хариуцагчаас маргаан бүхий захиргааны актыг гаргахдаа нэхэмжлэгчид мэдэгдэж, энэ талаар тайлбар, санал гаргах боломжоор хангах ёстой; хариуцагч Нийгмийн даатгалын ерөнхий газрын даргаас дээрх тушаалыг гаргахын өмнө иргэн Б.Буяндэлгэрт мэдэгдэж, сонсох ажиллагаа хийгээгүй нь тогтоогдох боловч энэ нь уг тушаалыг бүхэлд нь хууль бус гэж үзэх үндэслэл болохооргүй," байна гэжээ.

Энэхүү маргаанд тэтгэврийн хэмжээг өөрчлөн тогтоох тухай шийдвэрийг гаргах бүрэн эрхийн талаар шүүхээс Нийгмийн даатгалын тухай хуулийн /1994/ 23³⁶ болон 22.2 дахь хэсгийн

³⁴ Нягтлан бодох бүртгэлийн тухай хуулийн 13 дугаар зүйлийн 13.7-д "Анхан шатны баримтын бүрдэлгүй ажил, гүйлгээг бүртгэх, санхүүгийн тайланд тусгахыг хориглоно"

³⁵ НББТХ-ийн 20 дугаар зүйлийн 20.1.4-т "Хүчин төгөлдөр бус анхан шатны баримтаар, эсхүл анхан шатны баримтаар баталгаажаагүй ажил, гүйлгээг бүртгэхгүй байх үүрэгтэй"

³⁶ НББТХ-ийг 2023 оны 07 дугаар сарын 07-ны өдөр баталсан Нийгмийн даатгалын ерөнхий хууль /Шинэчилсэн найруулга/ хүчин төгөлдөр болсон өдрөөс эхлэн хүчингүй болсонд тооцно.

зарчмыг дурдсан бөгөөд энэ тохиолдолд Нийгмийн даатгалын тухай хууль нь нийгмийн даатгалын салбарын суурь хууль болох юм. Учир нь тус хуулийн 2 дугаар зүйлийн 1 дэх хэсэгт *"Нийгмийн даатгалын тухай хууль тогтоомж нь Үндсэн хууль, энэ хууль болон тэдгээртэй нийцүүлэн гаргасан хууль тогтоомжийн бусад актаас бүрдэнэ."* гэж заасан байна.

Дүн шинжилгээ: Дээрх УДШ-ийн тогтоолуудыг үзвэл ихэнх маргааны хувьд ЗЕХ-ийн шийдвэр гаргах ажиллагааны заалтыг эш татан хэрэглэж байна. Тухайлбал, "газар эзэмших эрхийг хүчингүй болгох тухай", "газрыг тусгай хэрэгцээнд авах шийдвэр", "цооног өрөмдөх, сэргээн засварлах, тоноглох усны мэргэжлийн эрхийг хүчингүй болгох тухай" захиргааны акт, хяналт шалгалттай холбоотой маргааны хувьд "анхан шатны бүрдэл дутуу гүйлгээг шууд зардлаар бүртгэж, төсвийн хөрөнгийг үр ашиггүй зарцуулсныг тогтоох тухай акт", нийгмийн даатгалын маргааны хувьд "Тэтгэврийн хэмжээг өөрчлөн тогтоох тухай", төрийн албаны хувьд "сахилгын шийтгэл оногдуулж, цагдаагийн дэслэгч цолыг хураах", "Төрийн албан хаагчийг ажлаас халах тухай" шийдвэрүүдийн хувьд тухайн захиргааны актыг гаргахдаа ЗЕХ-д заасан мэдэгдэх, сонсох ажиллагааг хийх нь зүйтэй хэмээн дүгнэсэн байна. Нөгөөтээгүүр, шүүхийн практикт зөрчил шалган шийдвэрлэх ажиллагаа, татвар, ашигт малтмалтай холбоотой маргаан, иргэн, хуулийн этгээдээс аж үйлдвэрийн өмчийн эрхийг бүртгүүлэхтэй холбоотой харилцааны хувьд ЗЕХ бус тухайн салбарын хуулиуд дахь зохицуулалт хэрэглэгдэнэ хэмээн үзэж бусад тохиолдолд ЗЕХ дахь шийдвэр гаргах ажиллагаа хэрэглэгдэнэ хэмээн үзэж буй жишиг тогтжээ.

Өөрөөр хэлбэл, шийдвэр гаргах ажиллагаа нь тухайн салбар, захиргааны актын шинжээс хамааран өөр өөр байх ёстой атал өнөөгийн Монгол Улс дахь эрх зүйн зохицуулалт болон шүүхийн практикт ихэнх салбарт гарч буй захиргааны актын хувьд ЗЕХ дахь шийдвэр гаргах ажиллагааны зохицуулалт хэрэглэгдэнэ гэсэн байр суурыг баримталж байна. Гэвч энэ нь "эрх зүйн зохих ёсны ажиллагааны зарчим (due process of law)"-ны зарчимд нийцэхгүй юм. Захиргааны үйл ажиллагаа нь олон төрөл, шинжтэй байх бөгөөд тухайн салбар, тухайн салбар дахь захиргааны актын онцлог бүрд тохируулан шийдвэр гаргах ажиллагааг төрөлжүүлэн

Нийгмийн даатгалын байгууллага өөрийгөө санхүүжүүлэх, нийгмийн даатгалын байцаагч хууль дээдлэх, бусдын нөлөөнд үл автах, даатгуулагч, ажил олгогчийн хууль ёсны эрх, ашиг сонирхлыг хүндэтгэн хамгаалах зарчим баримтална.

хуульчлах шаардлагатай ба ерөнхий хуулийн шийдвэр гаргах ажиллагаа үйлчлэхгүй байх нь зохистой юм. Энэ талаар Япон улсын эрдэмтэн Үндсэн хуульд заасан "эрх зүйн зохих ёсны ажиллагааны зарчим"-ын агуулга нь нэг мөсөн тогтчихсон агуулгатай зүйл (成田新法事件、最大平成4 7 1民集46巻5号437頁) биш бөгөөд тухайн захиргааны актын онцлогт тохирсон ажиллагаа хуульчлагдсан эсэхийг салбарын хууль тогтоомж бүр дээр судлах шаардлагатай байна³⁷ гэснийг энд дурдах нь зүйтэй.

Гурав. Япон улсын туршлага

Тус улсын хувьд ЗШГАТХ-д заасан шийдвэр гаргах ажиллагаа ямар төрлийн салбар, захиргааны актын хувьд үйлчилж, ямар салбар, захиргааны актын хувьд тухайлсан хууль дахь зохицуулалт хэрэглэгдэж, ЗШГАТХ үйлчлэхгүй талаар системчилсэн байдлаар хуульчилсан байна. Өөрөөр хэлбэл тус хууль үйлчлэхгүй харилцааг ЗШГАТХ-д урьдчилан жагсаан бичих болон салбар хуулиудад ЗШГАТХ-ын зохицуулалт үйлчлэхгүй тухай тусгадаг.³⁸

3.1. ЗШГАТХ дахь жагсаалт

Япон улсын ЗШГАТХ-ийн 3 дугаар зүйлд зааснаар доор дурдсан 16 шийдвэрийн хувьд тус хуулийн 2 дугаар бүлгээс 4 дүгээр бүлгийн 2 хүртэлх зохицуулалт үйлчлэхгүй. Эдгээр шийдвэрүүдийг шинжээр нь гурван үндсэн бүлэгт хуваах боломжтой.

1/ Гүйцэтгэх эрх мэдлийг хэрэгжүүлэхтэй хамааралгүй харилцаа, шийдвэрүүд энд хамаарна.

- Төлөөлөгчдийн танхим болон Зөвлөлийн танхимын хуралдааны шийдвэрийн дагуу гарч буй шийдвэр
- Шүүх, шүүгчийн хэрэг хянан шийдвэрлэх ажиллагаа болон шүүхийн шийдвэр гүйцэтгэлийн дагуу гарч буй шийдвэр
- Төлөөлөгчдийн танхим болон Зөвлөлийн танхимын хуралдааны шийдвэр гарсны дараа, эсхүл тэдгээрийн зөвшөөрлийг авсны үндсэн дээр гарах шийдвэр
- Аудитын хурлаар гарах шийдвэр. Аудитын газар нь Үндсэн хуулийн бие даасан байгууллага тул энэхүү онцлог шинжээс шалтгаалан, тус байгууллагаас гарах шийдвэр нь тухайн

³⁷ 『コンメンタール行政法：I 行政手続法 行政不服審査法（第3版）』（日本評論社 2018年）52頁。

³⁸ 室井力、芝池義一、浜川清、本多滝夫「コンメンタール行政法I 行政手続法 行政不服審査法」（2018年 日本評論社）45頁。

онцлогт тохирсон зохицуулалттай байх шаардлагатай гэж үзэж ЗШГАТХ-ийн үйлчлэх хүрээнээс хассан байна.

- Эрүүгийн хэрэгт холбогдох хууль тогтоомжид үндэслэн прокурор, цагдаагийн ажилтны гаргасан шийдвэр
- Татвар, орон нутгийн татварын эсрэг гэмт хэрэгтэй холбоотой хууль тогтоомжид үндэслэн Татварын газрын дарга, албаны дарга, ажилтны гаргасан шийдвэр³⁹.

2/ Тухайн харилцааны онцлогоос хамааран ЗШГАТХ дахь ерөнхий зохицуулалт бус салбарын хуульд тусгайлан зохицуулах нь зохистой харилцаа, захиргааны шийдвэрүүд хамаарна.

- Сургууль болон сургалтын төвд аливаа боловсрол олгох, сургалт, дадлага явуулах зорилгоор оюутан, сурагч, дадлагажигч, хүүхэд эсхүл тэдгээрийн асран хамгаалагчид хандан гаргаж буй шийдвэр. Энэ нь тухайн байгууллагын зорилгоос хамааралтай бөгөөд өөрөөр хэлбэл төр, орон нутгаас байгуулсан сургууль, сургалтын байгууллага нь оюутан, сурагчид боловсрол олгох зорилготой байдаг бөгөөд тус зорилгыг хангахын тулд гаргасан шийдвэр нь ЗШГАТХ-д үйлчлэх харилцаанд хамаарахгүй юм.⁴⁰
- Хорих газар, насанд хүрээгүй хүүхдийн хорих газар, түр тусгаарлах байранд хэн нэгэн этгээдийг саатуулах, хорих зорилгыг хангахын тулд гаргаж буй шийдвэр Энэхүү шийдвэр нь хорих байгууллагын дарга, ажилтан нь хоригдож буй этгээдийг саатуулах зорилгоор гарах бөгөөд өдөр тутам, хэзээд явагдаж байдаг гэх "онцлог" шинжээрээ захиргааны байгууллагатай өдөр тутам харилцаж, шийдвэр гаргахыг таамаглаж хуульчлагдаагүй ЗШГАТХ дахь ерөнхий шийдвэр гаргах ажиллагаанаас ялгаатай юм⁴¹.
- Төрийн албан хаагч болон төрийн албан хаагчаар ажиллаж байсан хүнд хандан чиг үүрэг болон эрх зүйн статустай нь холбоотойгоор гаргах шийдвэр. Төрийн албан хаагчийн чиг үүрэг, статустай холбоотой шийдвэр нь төрийн албаны үр нөлөөтэй байдлыг хангах зорилгоор гарах шийдвэр боловч ЗШГАТХ нь үр нөлөөтэй байдлаас илүүтэйгээр шударга ёсыг хэрэгжүүлэхийг зорьдог гэдгээрээ ялгаатай

³⁹ 宇賀克也『行政手続法の解説（第4次改訂版）』（学陽書房 2003年）63頁。

⁴⁰ 前掲注（37）49頁。

⁴¹ 前掲注（37）49頁。

юм.⁴²

- Гадаадын иргэний улсын хилээр нэвтрэх, гарах, цагаачаар бүртгэх, гаргахтай холбоотой шийдвэр. Энэ төрлийн шийдвэр нь төрийн бүрэн эрхэд хамаарах асуудал бөгөөд төрийн ашиг сонирхлыг хамгаалах болон олон улсын нөхцөл байдал, гадаад улсуудтай харилцах харилцаа зэрэг олон талын нөхцөл байдлыг харгалзан үзэж гаргах шийдвэр тул ЗШГАТХ үйлчлэхгүй юм.

3/ Захиргааны шийдвэрийн шинжээс шалтгаалан ЗШГАТХ-ийн үйлчлэлд нийцэхгүй шийдвэр

- Хүний мэргэжлийн ур чадварыг үнэлэх, тогтоохтой холбоотой шийдвэр. Аливаа шалгалт нь шийдвэр гаргахын өмнө нөхцөл байдлыг тогтоож буй урьдчилсан ажиллагаа тул дахин өөр байдлаар хаяглагдсан этгээдийн тайлбар, саналыг сонсох боломж олгох шаардлага байхгүй.⁴³
- Хоорондоо ашиг сонирхлын зөрчилдөөн бүхий этгээдүүдийн ашиг сонирхлыг тохируулах зорилгоор хуульд үндэслэн гаргасан шийдвэр. Ашиг сонирхлын зөрчилдөөнтэй хоёр талыг оруулбал энэхүү харилцаа нь гурван талт харилцаа болох боловч⁴⁴ ЗШГАТХ нь зөвхөн хоёр талт харилцааг төлөвлөж, шийдвэр гаргах ажиллагааг хуульчилсан байдаг.
- Нийтийн эрүүл мэнд, байгаль хамгаалах, аюулгүй байдал болон нийтийн ашиг сонирхолд хамаарах нөхцөл байдал үүсэж, эсхүл үүсэх магадлалтай тохиолдолд цагдаагийн байгууллага эсхүл нийтийн ашиг сонирхлыг хамгаалах чиг үүрэг бүхий этгээдийн гаргах шийдвэр. Энэ нь тухайн нөхцөл байдлаас шалтгаалж яаралтай, газар дээр нь шийдвэрлэх шаардлагатай харилцаа тул урьдчилан мэдэгдэж, тодорхой хугацаа өнгөрсний дараа сонсох ажиллагаа явуулах тухай зохицуулсан ЗШГАТХ нь нийцэхгүй юм.
- Тайлан, эд зүйлийг гаргуулан авах тухай шийдвэр. Захиргааны байгууллагаас хэргийн нөхцөл байдлыг тогтоохын тулд аливаа этгээдээс тайлан болон эд зүйл гаргуулах тухай шийдвэр гаргаж болох хэдий ч энэ нь захиргааны зорилгыг хэрэгжүүлэх бэлтгэл шатанд гарч буй шийдвэр тул ЗШГАТХ дахь шийдвэр гаргах ажиллагааны зохицуулалт хамаарахгүй.

⁴² 前掲注(37)49頁。

⁴³ 前掲注(37)50頁。

⁴⁴ 前掲注(37)50頁。

- Урьдчилан шийдвэрлэх ажиллагааны үр дүнд гарах шийдвэр. Япон улсын хувьд урьдчилан шийдвэрлэх ажиллагааны талаар тусгайлсан хуулиар зохицуулагддаг.

3.2. Салбарын хууль дахь зохицуулалт

Салбарын хуулиудаар ЗШГАТХ дахь шийдвэр гаргах ажиллагааны зохицуулалт үйлчлэхгүй гэж заасан байдлыг үндсэн гурван хэсэгт хуваан авч үзэх боломжтой.

1/ ЗШГАТХ-ийн шийдвэр гаргах ажиллагааны зохицуулалт үйлчлэхгүй шийдвэр

- Батлан даалтад гаргах тухай шийдвэр, насанд хүрээгүй хүнд хяналт тогтоох тухай шийдвэр: Гэмт хэрэгтнийг нийгэмшүүлэх тухай хууль (更生保護法91条)
- Хувийн эрх зүйн маргааныг нийтийн эрх зүйн хүрээнд шийдвэрлэхэд гаргах шийдвэр (準司法的手続きにより行われる処分): Зүй бус монополийг хориглох, шударга худалдааг баримтлах тухай хуулийн 117-д заасны дагуу Шударга худалдааны хорооноос гаргах шийдвэр
- Татварын тухайн хуулийн 74 дүгээр зүйлийн 14-ын 1 дэх хэсэг, 2 дахь хэсэг, Гаалийн татварын тухай хуулийн 88 дугаар зүйлийн 2-ын 1 болон 2 дахь хэсэгт заасны дагуу татварыг албадан ногдуулах тухай шийдвэр /租税の賦課徴収に関する処分/
- Аж үйлдвэрийн өмчийн эрх олгохтой холбоотой шийдвэр /Тусгай зөвшөөрлийн тухай хуулийн 195 дугаар зүйлийн 3/
- Төрөөс санхүүгийн дэмжлэг олгох тухай шийдвэр /Төрөөс санхүүгийн дэмжлэг олгох тухай хуулийн 24 дүгээр зүйлийн 2/
- Сонгуультай холбоотой шийдвэр /Сонгуулийн тухай хуулийн 264 дүгээр зүйлийн 2/
- Бүртгэл, гэр бүлийн бүртгэлтэй холбоотой шийдвэр
- Газрыг өөрчилж, засварлах тухай шийдвэр
- Замын хөдөлгөөнийг зохицуулахтай холбоотой шийдвэр
- Шийдвэрийн нөгөө талын оршин суух газар тодорхой бус тохиолдолд гаргах шийдвэр
- Онцлог бүхий бусад шийдвэр Япон улсын өмгөөлөгчдийн холбооны шийдвэр, гадаад паспортыг буцаах шийдвэр гэх мэт

2/ ЗШГАТХ-ийн сөрөг үйлчлэл бүхий захиргааны акт гаргахад явуулах сонсох ажиллагааны зохицуулалт үйлчлэхгүй шийдвэр:

- Нийгмийн халамжтай холбоотой авах арга хэмжээний тухай шийдвэр
- Зөвлөл, хурлаар шийдвэр гаргах ажиллагаа явагдах шийдвэр /хамтын шийдвэр гаргах/
- Тэтгэвэр, даатгуулагчийн нөхцөл, шаардлагыг тогтоох тухай шийдвэр
- Тусгайлсан журмаар явагдах шийдвэр

Дээрхээс үзвэл тус улсын хувьд ЗШГАТХ бүхэлдээ үйлчлэхгүй харилцааг тогтоохдоо гүйцэтгэх эрх мэдлийг хэрэгжүүлэхтэй хамааралгүй харилцааг хуульчлахын зэрэгцээ тухайн шийдвэрийг гаргаж буй байгууллагын зорилго, тухайн шийдвэрийг өдөр тутмын үйл ажиллагаандаа хэрэглэдэг эсэхийг харгалзан ЗШГАТХ үйлчлэх эсэхийг тогтоосон байна. Өөрөөр хэлбэл боловсролын байгууллага болон хорих байгууллага нь боловсрол олгох, зөрчил болон хэрэгт холбогдсон этгээдийг саатуулах зорилгыг хэрэгжүүлэхийн тулд өдөр тутам шийдвэр гаргадаг. Мөн төрийн алба болон ЗШГАТХ-ийн зорилго нь ялгаатай тул тус хуулийн үйлчлэхгүй харилцаанд хамааруулсан байна. Харин салбарын хуулиудад ЗШГАТХ дахь шийдвэр гаргах ажиллагаа, сонсох ажиллагааны зохицуулалт хэрэглэгдэхгүй талаар тусгасан байна.

Дөрөв. Хууль тогтоомжийн ангилал: Захиргааны шийдвэр гаргах ажиллагааг зохицуулах хүрээ хязгаар

4.1. Хууль тогтоомжийг ангилах нь

Хууль тогтоомжийг түүний зохицуулах харилцаа болон шинжээс хамаарч "ерөнхий хууль (general law)", "салбарын суурь хууль", "салбарын нарийвчилсан хууль" зэргээр ангилах боломжтой. "Ерөнхий хууль" гэдэг нь нэгдүгээрт, "тухайлсан газар нутаг, ганц эсхүл олон тооны субъектэд л үйлчлэх агуулгагүй хууль", хоёрдугаарт, "нийтлэг, улсын шинжтэй асуудлыг зохицуулах хууль"-ийг хэлнэ⁴⁵. Өөрөөр хэлбэл, Захиргааны ерөнхий хууль нь захиргааны эрх зүйн нийтлэг асуудлыг тусгах⁴⁶ бөгөөд захиргааны

⁴⁵ 編集代表『英米法辞典』（東京大学出版 2017年）378頁。

⁴⁶ Нидерланд улсын Үндсэн хуулийн 107 дугаар зүйлийн 2 дахь хэсэгт захиргааны эрх зүйн нийтлэг дүрмийг /асуудлыг/ хуулиар зохицуулна гэж заасны дагуу

шийдвэр гаргах ажиллагааны байх ёстой суурь, хамгийн наад захын /стандарт/ агуулгыг⁴⁷ хуульчилдаг. Харин "тусгай хууль (special law, private law⁴⁸)" гэдэг нь "тухайлсан хүн, бүлэг эсхүл тодорхой газар нутагт үйлчлэх хууль"-ийг хэлнэ⁴⁹.

Түүнчлэн Япон, Солонгос, Тайван зэрэг улсуудад "суурь хууль (基本法, basic or fundamental)" гэх ойлголт байх бөгөөд энэ нь үндсэн гурван агуулгатай байна. Үүнд тус хууль нь 1/ тухайн салбарт баримтлах төрийн бодлогыг тодорхойлох, хэрэгжүүлэх, 2/ ард иргэдэд уриалга /мэссэж/ өгөх агуулга бүхий, 3/ тухайн салбарын тогтолцоо, бодлогыг системчлэн зохицуулсан агуулгатай байдаг.⁵⁰ Өөрөөр хэлбэл зохицуулж буй салбартаа суурь хууль нь бусад нарийвчилсан хуулиас дээгүүр эрэмбэлэгдэх бөгөөд салбарын нарийвчилсан хууль нь суурь хуулийн зохицуулалтад хөтлөгдөх⁵¹ ба салбарын суурь хуулийн зохицуулалт нь тухайлсан тохиолдолд нарийвчилсан хуулийг тайлбарлахад үндсэн чиглэл болдог.⁵² Суурь хууль нь ихэнхдээ хуулийн зорилго, үндсэн үзэл баримтлал, чиглэл, төр болон нутгийн өөрөө удирдах байгууллагын чиг үүрэг, эрх хэмжээ, хууль хэрэгжүүлэх болон санхүүгийн арга хэмжээний талаар зохицуулалтаас бүрддэг бөгөөд шууд байдлаар иргэний эрх, үүрэгт нөлөө үзүүлэх зохицуулалт байдаггүй.⁵³ Өөрөөр хэлбэл ерөнхий хууль, салбарын суурь хууль, салбарын нарийвчилсан хуулийн эрэмбэ, агуулгыг схем 5-д дүрсэлснээр тодорхойлж болно.

1994 онд "Захиргааны ерөнхий хууль"-ийг баталсан.

⁴⁷ The APA's "legislative history is more conflicting than the text is ambiguous." Wong Yang Sung v. McGrath, 339 U. S. 33, 49 (1950); "Congress expressed a mood." Universal Camera Corp. v. NLRB, 340 U. S. 474, 487 (1951). See SEN. Doc. No. 248, at 303-4. Senator McCarran (not a specification of the details of administrative procedure, nor a codification; merely "an outline of minimum basic essentials"); id. at 407, Attorney General Clark (there is nothing inherent in the subject of administrative law "which defies workable codification"); id. at 298, Senator McCarran (a "bill of rights for . . . Americans whose affairs are controlled or regulated . . . by agencies . . . ; a simple and standardized plan of administrative procedure"); id. at 307, Senator McCarran (nothing in the bill that interferes with existing administrative procedure); id. at 318-19, Senators McCarran and McKellar ("principal purpose of the bill" as well as its "general underlying purpose" is to afford aggrieved parties judicial review); id. at 347, Congress man Pittenger (same); id. at 345-7, Congressmen Sabath and Michener (to improve administration of justice by prescribing fair administrative procedure; to see that the people receive justice). Etc.

⁴⁸ Америкийн нэгдсэн улсад "тусгай хууль"-ийг "private law" гэж хэрэглэдэг.

⁴⁹ 編集代表『英米法辞典』（東京大学出版 2017年）796頁。

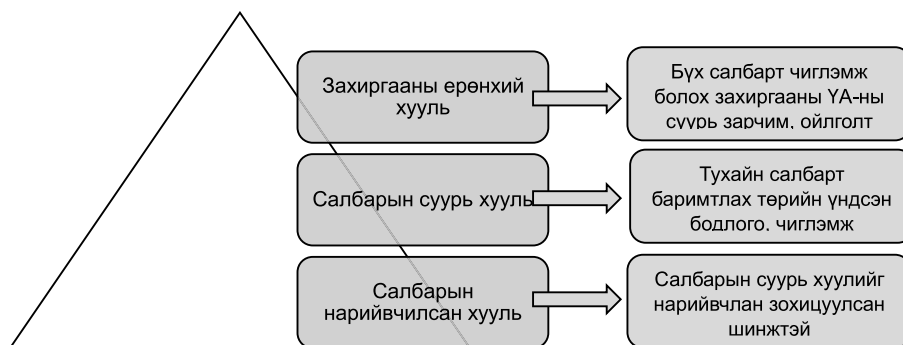
⁵⁰ 西川明子「基本法の意義と課題」レファレンス平成27年2月号、47頁。

⁵¹ 西川 前掲注（50）46頁。

⁵² 大橋洋一『行政法 I（現代行政過程論）第2版』（有斐閣 2013年）67頁。

⁵³ 西川 前掲注（50）46頁。

Схем 5. Хууль тогтоомжийн ангилал



Монгол Улсын хувьд салбарын суурь хуулийн талаар доктор П.Одгэрэл дурдаж байсан бөгөөд тэрээр "Үндэсний эрх зүйн зөв тогтолцоог бүрдүүлэх нь ҮХ, ЗЕХ, Салбарын ерөнхий хуулиуд, салбарын төрөлжсөн хуулиуд болон хэм хэмжээний актуудын хоорондын уялдаа зохицолдоог олох эрх зүйн онолын мэдлэг шаардсан нарийн мэргэжлийн ажил. Ялангуяа ЗЕХ болон салбарын ерөнхий хуулийн харилцан хамаарлыг орчин захиргааны эрх зүйн онолын үндэслэлтэйгээр маш нарийн нягталж, тухайн салбарын зохицуулалтыг бүхэлд нь үндсэн ойлголтуудаас эхлээд эрх зүйн хамгаалалтыг хамруулж цогцоор нь харах шаардлагатай болдог"⁵⁴ хэмээн "салбарын ерөнхий хууль" болон "салбарын төрөлжсөн хууль"-ийн талаар дурдсан байна.

Түүнчлэн тэрээр "Тус тусдаа олон арван хууль, хэм хэмжээний актаас бүрддэг захиргааны эрх зүйн тусгай ангийн томоохон салбарын хуулиудын хувьд тухайн салбарын онцлогийг агуулсан бие даасан хуулийн тогтолцооны суурийг зөв бүрдүүлсэн. Тухайлбал Байгаль орчны эрх зүй гэхэд Байгаль орчныг хамгаалах тухай ерөнхий хууль болон Ой, Ус, Амьтныг хамгаалах, Тусгай хамгаалалттай газар нутгийн тухай хууль зэрэг төрөлжсөн 40 гаруй хуулиудаас бүрдсэн. Татварын эрх зүй гэхэд Татварын ерөнхий хууль болон Хүн амын орлогын албан татвар, аж ахуйн нэгжийн орлогын албан татвар, онцгой албан татвар, аж ахуйн нэгжийн орлогын албан татвар, онцгой албан татвар зэрэг төрөлжсөн 20 гаруй хуулиудаас бүрдэж байна."⁵⁵ гэсэн бөгөөд үүнээс үзэхэд

⁵⁴ Өмнөх эшлэл 13, 3 дахь тал.

⁵⁵ Өмнөх эшлэл 13, 2 дахь тал.

манай улсын хувьд Татварын ерөнхий хууль, Төрийн албаны тухай хуулийг салбарын суурь хууль гэж үзэж болох юм.

4.2. Захиргааны шийдвэр гаргах ажиллагааг зохицуулах хүрээ хязгаар ЗЕХ, салбарын суурь хууль, салбарын нарийвчилсан хууль

Энэхүү илтгэлийн 2 дугаар хэсэгт шийдвэр гаргах ажиллагааны талаар зохицуулсан хуульд Татварын ерөнхий хууль, Ашигт малтмалын тухай хууль, Зөрчил шалган шийдвэрлэх тухай хууль хамаарна хэмээн дурдсан. Татварын ерөнхий хуулийн 3.2-т *"Энэ хуулиар зохицуулаагүй, эсхүл энэ хуульд зааснаас өөрөөр татварын бусад хуульд заасан бол тухайн харилцааг нарийвчлан зохицуулсан татварын хуулийн зүйл, хэсэг, заалт давуу үйлчилнэ."* гэж, Ашигт малтмалын тухай хуулийн 2.1-т *"Татварын хууль тогтоомж нь Монгол Улсын Үндсэн хууль, энэ хууль болон эдгээр хуультай нийцүүлэн гаргасан хууль тогтоомжийн бусад актаас бүрдэнэ."* гэж тус тус заасан бөгөөд, мөн тус хуулиудын бүтэц нь тухайн салбарт баримтлах төрийн бодлого, удирдлага зохион байгуулалтын талаар тусгасан байгаагаас үзвэл "салбарын суурь хууль"-д хамаарах юм.

Харин илтгэлийн 2 дугаар хэсэгт авч үзсэнээр ЗЕХ дахь шийдвэр гаргах ажиллагаа үйлчлэх тухай гаргасан шийдвэрүүдийн хууль зүйн үндэслэл болсон хууль тогтоомжуудыг авч үзвэл:

- Газрын тухай хууль
- Төрийн албаны тухай хууль
- Цагдаагийн албаны тухай хууль
- Усны тухай хууль
- Нийгмийн даатгалын тухай хууль
- Нягтлан бодох бүртгэлийн тухай хууль байна.

Эдгээр хуулиас Газрын тухай хууль, Төрийн албаны тухай хууль, Нийгмийн даатгалын тухай хууль нь салбарын суурь хуульд хамаарах бөгөөд бусад нь салбарын нарийвчилсан хууль байна. Өөрөөр хэлбэл, манай улсын хувьд шийдвэр гаргах ажиллагааны зохицуулалт нь ихэвчлэн салбарын суурь хуульд тусгагдсан байна.

Харин бусад улсын хувьд тухайлбал Япон улсын хувьд салбарын нарийвчилсан хуульд тусгаж буй байдал ажиглагдлаа. Япон улс нийт 46 салбарын суурь хуультай. Түүний нэг нь Газрын тухай суурь хууль (土地基本法) юм. Тус хуульд шийдвэр гаргах

ажиллагааны зохицуулалт байхгүй боловч тус хуулийн салбарын нарийвчилсан хууль болох Газрыг хураан авах тухай хуулийн 128 дугаар зүйлийн 2-т "Энэ хуульд заасны дагуу Хураан авах зөвлөлөөс шийдвэр гаргахад Захиргааны шийдвэр гаргах ажиллагааны 2 болон 3 дугаар бүлэг үйлчлэхгүй." гэж заагаад, тус хуулийн 64 дүгээр зүйлд тус харилцаанд тохирсон тусгай ажиллагааны зохицуулалтыг тусгаж өгсөн байна.

Манай улсын хувьд ЗЕХ-д шийдвэр гаргах ажиллагааны стандарт агуулга бүхий ажиллагааг чиглэл болгон хуульчилж, харин салбарын суурь хуулиар хэрвээ тухайн салбар нь онцлог бүхий харилцааг зохицуулж байгаа тохиолдолд тус салбарт тохирсон бие даасан шийдвэр гаргах ажиллагааны зохицуулалтыг зохицуулж, харин тухайн захиргааны акт нь онцлог бүхий шинжтэй, түүнд салбарын суурь хууль дахь шийдвэр гаргах ажиллагаа тохиромжгүй тохиолдолд салбарын нарийвчилсан хуульд зохицуулах нь зүйтэй юм. Ингэснээр "эрх зүйн зохих ёсны ажиллагааны зарчим (due process of law)"-ны зарчим хангагдах юм.

Тав. Дүгнэлт, санал

Дээрхээс үзвэл Монгол Улсын хууль тогтоогчийн зүгээс ЗЕХ-ийг Иргэний хууль болон Эрүүгийн хуультай адил шинж бүхий захиргааны эрх зүйн үндсэн, суурь хуулийн түвшинд баталсан гэж үзэж болох юм. ЗЕХ-ийг иргэн болон эрүүгийн хуультай нэг төвшинд авч үзсэн тохиолдолд тус хууль нь шүүхээс тухайлсан хэрэг маргааныг хянан шийдвэрлэхдээ нарийвчилсан хуулийг тайлбарлахад "чиглүүлэгчийн" үүргийг гүйцэтгэх юм.

ЗЕХ батлагдахад дагалдаж хийгдэх хууль тогтоомжийн системчлэл нь бусад улс оронд нэгдүгээрт шийдвэр гаргах ажиллагааны талаар хэдийн зохицуулалт байгаа салбарын хуулиуд дахь шийдвэр гаргах ажиллагааг захиргааны ерөнхий хуульд нийцүүлэн өөрчлөх, эсхүл салбарын хууль дахь тухайн зохицуулалтыг хүчингүй болгож, захиргааны ерөнхий хууль хэрэглэгдэх тухай зохицуулах; хоёрдугаарт салбарын хуульд шийдвэр гаргах ажиллагааны талаар зохицуулалтгүй тохиолдолд ЗЕХ дахь шийдвэр гаргах ажиллагааны зохицуулалт хэрэглэгдэх тухай тусгах; гуравдугаарт тухайн салбарын онцлогоос хамааран бие даасан шийдвэр гаргах ажиллагааг тухайн салбарын хуульд

хуульчилж, ЗЕХ-ийн шийдвэр гаргах ажиллагаа үйлчлэхгүй талаар тусгах арга замаар явагддаг байна.

Гэтэл манай улсын хувьд өнөөг хүртэл буюу хууль хэрэгжээд 8 жил өнгөрч байхад ч хууль тогтоомжийн системчлэл дорвитой, хангалттай, цогц, нэгдмэл байдлаар хийгдсэнгүй. ЗЕХ батлагдсантай холбоотой хууль тогтоомжийн системчлэлийг хийгээгүйн улмаас захиргааны эрх зүйн бүх л салбар, бүх л захиргааны актад ЗЕХ-дахь шийдвэр гаргах ажиллагааг хэрэглэж, "эрх зүйн зохих ёсны ажиллагааны зарчим"-ыг алдагдуулж байна. Өөрөөр хэлбэл, шийдвэр гаргах ажиллагаа нь тухайн салбар, захиргааны актын шинжээс хамааран өөр өөр байх ёстой атал өнөөгийн Монгол Улс дахь эрх зүйн зохицуулалт болон шүүхийн практикт ихэнх салбарт гарч буй захиргааны актын хувьд ЗЕХ дахь шийдвэр гаргах ажиллагааны зохицуулалт хэрэглэгдэнэ гэсэн байр суурыг баримталж байна. Захиргааны үйл ажиллагаа нь олон төрөл, шинжтэй байх бөгөөд тухайн салбар, тухайн салбар дахь захиргааны актын онцлог бүрд тохируулан шийдвэр гаргах ажиллагааг төрөлжүүлэн хуульчлах шаардлагатай ба ерөнхий хуулийн шийдвэр гаргах ажиллагаа үйлчлэхгүй байх нь зохистой юм.

Шийдвэр гаргах ажиллагааны эрх зүйн зохицуулалтын уялдаа холбоог хангахын тулд манай улсын хувьд онцлог шинж бүхий захиргааны эрх зүйн салбарын хувьд шийдвэр гаргах ажиллагааг салбарын суурь хуульд, харин тухайн салбар дахь онцлог шинж бүхий захиргааны актын хувьд шийдвэр гаргах ажиллагааг салбарын нарийвчилсан хуульд тусгаж, ЗЕХ-ийн үйлчлэх харилцаанаас хасах нь зүйтэй юм.

Түүнчлэн Япон улсын хувьд ЗШГАТХ бүхэлдээ үйлчлэхгүй харилцааг тогтоохдоо гүйцэтгэх эрх мэдлийг хэрэгжүүлэхтэй хамааралгүй харилцааг хуульчлахын зэрэгцээ тухайн шийдвэрийг гаргаж буй байгууллагын зорилго, тухайн шийдвэрийг өдөр тутмын үйл ажиллагаандаа хэрэглэдэг эсэхийг харгалзан ЗШГАТХ үйлчлэх эсэхийг тогтоосон байна. Өөрөөр хэлбэл боловсролын байгууллага болон хорих байгууллага нь боловсрол олгох, зөрчил болон хэрэгт холбогдсон этгээдийг саатуулах зорилгыг хэрэгжүүлэхийн тулд өдөр тутам шийдвэр гаргадаг. Мөн төрийн алба болон ЗШГАТХ-ийн зорилго нь ялгаатай тул тус хуулийн үйлчлэхгүй харилцаанд хамааруулсан байна. Харин салбарын хуулиудад ЗШГАТХ дахь шийдвэр гаргах ажиллагаа, сонсох ажиллагааны зохицуулалт хэрэглэгдэхгүй талаар тусгасан байна.

Монгол Улсын хувьд ч тус улсын туршлага болон бусад улсын жишгийг гүнзгийрүүлэн судалж, онолын үндэслэлтэй, өөрийн орны онцлогт тохирсон хэлбэрээр нутагшуулж, ЗЕХ-тай дагалдах хууль тогтоомжийн системчлэлийг яаралтай, цогц байдлаар эхлүүлэх шаардлагатай байна. Үүнийг дагаад шийдвэр гаргах ажиллагааны хууль тогтоомж буюу захиргааны ерөнхий хууль, салбарын суурь хууль, салбарын нарийвчилсан хуулийн уялдаа холбоо цэгцлэгдэж, ингэснээр "rule of law", "rechstsstaat", "human dignity"-ын агуулгаас үндэслэн гардаг "эрх зүйн зохих ёсны ажиллагааны зарчим (due process of law) хангагдах юм.

НОМ ЗҮЙ

1. Монгол хэл дээрх эх сурвалж:

А. Эрх зүйн эх сурвалж

1. Захиргааны ерөнхий хууль, 2015 он.
2. Захиргааны хэргийн давж заалдах шатны шүүхийн 2023 оны 11 сарын 30 өдрийн 221/МА2023/0713 магадлал.
3. Нягтлан бодох бүртгэлийн тухай хууль, 2015 он.
4. Улсын дээд шүүхийн 2021 оны 3 сарын 10 өдрийн 001/ХТ2021/0063 тогтоол.
5. Улсын дээд шүүхийн 2022 оны 05 сарын 30 өдрийн 001/ХТ2022/0036 тогтоол.
6. Улсын дээд шүүхийн 2023 оны 10 сарын 02 өдрийн 001/ХТ2023/0060 тогтоол.
7. Улсын дээд шүүхийн 2023 оны 11 сарын 22 өдрийн 001/ХТ2023/0085 тогтоол.

Б. Ном, сурах бичиг

1. Д.Сүнжид, *Захиргааны ерөнхий хууль: үзэл баримтлал, хэрэглээ*, 2017 он.
2. Ханнс-Зайделийн сан, "Эрх зүйн боловсрол" академи, *Монгол Улсын захиргааны ерөнхий хуулийн тайлбар (Судалгаа, хэрэглээний)*, 2017 он.
3. Хууль зүй дотоод хэргийн яам, *Монгол улсын эрх зүйн шинэтгэлийн хөтөлбөрийн хяналт, шинжилгээ, үнэлгээ, тайлан*, 2008 он.

В. Эрдэм шинжилгээний бүтээл

1. Ц.Цогт, "Захиргааны ерөнхий хууль: боловсруулах үе шат, үзэл баримтлал, хэрэгжилт, хүлээгдэж буй ач холбогдол", *legaldata.mn*, 2019 он.

Г. Бусад

1. Захиргааны ерөнхий хуулийн төслийн талаарх шүүгч нарын саналууд, 2013 он.

2. Захиргааны ерөнхий хуулийн төслийн үзэл баримтлал.
3. П.Одгэрэл, "Захиргааны эрх зүйн тусгай ангийн эрх зүйн зохицуулалт ба тулгамдсан асуудал," Үндсэн хуулийн болон захиргааны эрх зүйн үндсэн асуудал сэдэвт Олон улсын эрдэм шинжилгээний хурал, (2018.10.08), Улаанбаатар, Монгол.
4. Улсын Их Хурлын 2015.04.09-ний өдрийн нэгдсэн хуралдааны тэмдэглэл.

2. Гадаад хэл дээрх эх сурвалж:

1. Орос хэл дээр

1. Попов Л.Л, Зубарев С.М. Административные процедуры. М.,201.

2. Япон хэл дээр

1. 宇賀克也『行政手続法の解説（第4次改訂版）』（学陽書房 2003年）。
2. 橋本博之「第1回 行政法の「歩き方」——3つの指針」。
3. 岸田貞夫「青色申告に対する更正の際の理由付記をめぐる問題点」税理44巻1号（2001.1）。
4. 衆議院第128回国会、内閣委員会議録第一号、平成5年10月14日。
5. 室井力、芝池義一、浜川清、本多滝夫「コンメンタール行政法Ⅰ 行政手続法 行政不服審査法」（日本評論社 2018年）。
6. 編集代表『英米法辞典』（東京大学出版 2017年）。
7. 西川明子「基本法の意義と課題」レファレンス平成27年2月号。
8. 大橋洋一『行政法Ⅰ（現代行政過程論）第2版』（有斐閣 2013年）。

3. Цахим эх сурвалж:

1. Монгол Улсын эрх зүйн мэдээллийн нэгдсэн систем:
<https://legalinfo.mn/mn>.

**ШҮҮХИЙН ПРЕЦЕДЕНТ, ОНОЛ БОЛОН ХУУЛЬ
ТОГТООМЖИД ҮНДЭСЛЭН ЗАХИРГААНЫ ХЭРЭГ ХЯНАН
ШИЙДВЭРЛЭХ АЖИЛЛАГААГ БОЛОВСРОНГУЙ БОЛГОХ
НЬ: ЯПОН УЛСЫН ЗАХИРГААНЫ ХЭРЭГ ШҮҮХЭД ХЯНАН
ШИЙДВЭРЛЭХ ТУХАЙ ХУУЛЬ БОЛОН НУТГИЙН ӨӨРӨӨ
УДИРДАХ БАЙГУУЛЛАГЫН ТУХАЙ ХУУЛЬД ОРУУЛСАН
НЭМЭЛТ, ӨӨРЧЛӨЛТИЙН ЖИШЭЭН ДЭЭР**

Осакагийн их сургуулийн хүндэт профессор,
Отемон Гакуин их сургуулийн Хууль зүйн факультетын профессор
Такахаши Акио

**Нэг. Япон улсын захиргааны хэрэг хянан шийдвэрлэх
ажиллагааны эрх зүйн тогтолцоо, Захиргааны хэрэг шүүхэд
хянан шийдвэрлэх тухай хууль**

Япон улсад захиргааны ерөнхий хууль (кодекс) байхгүй хэдий ч захиргааны эрх зүйн суурь харилцааг зохицуулсан хэд хэдэн хууль байдаг. Тухайлбал, захиргааны байгууллагын бүтэц, зохион байгуулалтын эрх зүйн (行政組織法) хүрээнд 1946 онд батлагдсан Үндсэн хууль дахь засгийн газрын тухай зохицуулалтыг үндэслэн боловсруулагдсан Засгийн газрын тухай хууль, Төрийн гүйцэтгэх эрх мэдлийн байгууллагын бүтцийн тухай хууль болон эдгээр хуульд нийцүүлэн гаргасан хууль тогтоомжууд байдаг. Харин захиргааны үйл ажиллагааны эрх зүйн (行政作用法) хүрээнд 1993 онд батлагдсан Захиргааны шийдвэр гаргах ажиллагааны тухай хууль нь ерөнхий хууль юм. Түүнчлэн иргэн болон нийтийн мэдээллийн тухайд 1999 онд батлагдсан Захиргааны байгууллагын мэдээллийн ил тод байдлын тухай хууль, 2003 онд батлагдсан Хувь хүний мэдээллийг хамгаалах тухай хууль, 2009 онд батлагдсан Төрийн албан хэрэг хөтлөлтийн тухай хууль (公文書管理法) нь тус тус ерөнхий хууль юм. Нутгийн өөрөө удирдах ёсны салбарын хувьд 1947 онд батлагдсан Нутгийн өөрөө удирдах байгууллагын тухай хууль (地方自治法 – Орч: Монгол Улсын Засаг захиргааны нутаг дэвсгэрийн нэгж, түүний удирдлагын тухай хууль юм) нь кодексын үүргийг гүйцэтгэж байна.

Өнөөдрийн илтгэлээр тусгайлан захиргааны хэрэг хянан шийдвэрлэх ажиллагаатай холбоотой асуудлыг авч үзэх бөгөөд 2004 онд Захиргааны хэрэг шүүхэд хянан шийдвэрлэх

тухай хууль (цаашид "ЗХШХШтХ" гэх) -д орсон томоохон хэмжээний нэмэлт өөрчлөлт, түүний шалтгаан нөхцөл, үе шат болон нэмэлт, өөрчлөлтийн дараах нөхцөл, байдлын талаар голчлон танилцуулна. Мөн төр болон орон нутгийн хоорондын маргаантай холбоотойгоор Нутгийн өөрөө удирдах байгууллагын тухай хуульд 2000 онд орсон нэмэлт, өөрчлөлт болон нэмэлт, өөрчлөлт явагдсан үе шат, түүний дараах нөхцөл байдлын талаар танилцуулах болно.

Япон улс нь 1889 оны Эзэн хаант Япон улсын Үндсэн хуулийн дагуу байгуулагдсан Захиргааны хэргийн шүүхийг 1946 онд батлагдсан шинэ Үндсэн хуулиар халж төвлөрсөн шүүхийн тогтолцоотой (Орч: *тусгай шүүх байгуулахыг хориглосон*) болсон. Гэвч Үндсэн хууль батлагдсаны дараахан буюу 1948 онд, Захиргааны хэрэг хянан шийдвэрлэх тусгай арга хэмжээний тухай хууль (行政事件訴訟特例法) -ийг баталсан бөгөөд тус хуулиар захиргааны эрх зүйн маргааныг хянан шийдвэрлэхтэй холбоотой онцгой арга хэмжээний талаар тусгасан. Үүний дараа 1962 онд батлагдсан Захиргааны хэрэг шүүхэд хянан шийдвэрлэх тухай хуулиар захиргааны эрх зүйн маргаан нь иргэн болон эрүүгийн хэрэгтэй адил бие даасан хэрэг, маргааны төрөл болон хуульчлагдсантай холбоотойгоор захиргааны эрх зүйн маргааныг хянан шийдвэрлэх ажиллагаа нь нэгдмэл, нэгэн адил процессын дагуу явагдаж байна. Ийнхүү хэлбэржиж, тогтсон захиргааны хэрэг хянан шийдвэрлэх тогтолцоо нь өмнөх Үндсэн хуулийн үед байсан захиргааны хэргийн шүүхийн үетэй адилаар, үндсэндээ захиргааны байгууллагын шийдвэр, үйл ажиллагааг эс зөвшөөрч шүүхийн журмаар хянуулахаар гаргасан нэхэмжлэл (抗告訴訟, коококу нэхэмжлэл) -ийг голлон хөгжсөн юм. Мөн захиргааны байгууллагын үйл ажиллагаа, шийдвэрийг эс зөвшөөрч шүүхийн журмаар хянуулахаар гаргах нэхэмжлэлийн зүйл болох шийдвэр (処分) гэдэгт иргэний эрх, үүргийг тухайлан, тодорхой тогтоосон захиргааны акт (行政行為) -ыг ойлгоно хэмээн шүүхийн прецедентээр үздэг байсан. Түүнчлэн энэ төрлийн нэхэмжлэлийг гаргах эрх бүхий этгээд нь шийдвэрийг хүчингүй болгохоор шаардах хууль ёсны ашиг сонирхол бүхий (法律上に利益) этгээдээр хязгаарлагдана хэмээн шүүхийн жишигт хатуу байр сууриар тайлбарлагдаж ирсэн. Гэвч тус нөхцөл байдлын улмаас захиргааны актаас бусад захиргааны үйл ажиллагааны талаар ямар нэхэмжлэл гаргаж маргах нь тодорхой бус, захиргааны актын хувьд нэхэмжлэл гаргах субъект нь хязгаарлагдмал, мөн шийдвэр хэдийн гарсны дараа (事後的な) хүчингүй болгуулахаар

нэхэмжлэхээс өөр нэхэмжлэлийн төрөл хуульчлагдаагүй зэрэг захиргааны эрх зүйн хамгаалалтын хязгаарлагдмал байдал нь олон жилийн турш онол сургаалын хувьд шүүмжлэгдсээр байсан. Ингээд 1999 онд эхэлсэн шүүх эрх мэдлийн шинэчлэлийн хүрээнд шүүхээс захиргааны үйл ажиллагааг хянах хүрээ, чадамжийг илүү нэмэгдүүлэх зорилго тавьсан. Үүний үр дүнд 2004 онд ЗХШХШТХ-д нэмэлт, өөрчлөлт орсон юм. Энэхүү илтгэлээр тус өөрчлөлтийн агуулга, холбогдох онолын маргаан, шүүхийн практикт гарсан өөрчлөлт зэргийн талаар хөндөх болно.

Шүүх эрх мэдлийн шинэчлэлтэй бараг нэг зэрэг явагдсан гүйцэтгэх эрх мэдлийн шинэчлэлийн хүрээнд, нутгийн өөрөө удирдах ёсны тогтолцоог үндсээр нь өөрчилсөн бөгөөд 1947 онд батлагдсан Нутгийн өөрөө удирдах байгууллагын тухай хууль нь батлагдсанаасаа хойш 2000 онд томоохон хэмжээнд өөрчлөгдсөн юм. Тус өөрчлөлтийн нэг нь Засгийн газар болон орон нутаг хоорондын харилцааг зохицуулах зорилго байсан ба энэ хүрээнд Засгийн газар болон орон нутгийн хоорондох маргааны талаар асуудлыг шинээр хуульчилсан. Тус өөрчлөлтөд хүрсэн үйл явц болон өөрчлөлтийн дараах нөхцөл байдлын талаар энэхүү илтгэлээр авч үзнэ.

Хоёр. ЗХШХШТХ-ийн 2004 оны нэмэлт, өөрчлөлт

1) Голлох өөрчлөлт

Захиргааны байгууллагын шийдвэр, үйл ажиллагааг эс зөвшөөрч шүүхэд гаргах нэхэмжлэлийн хувьд нэхэмжлэл гаргах эрх бүхий субъектийн талаар зохицуулалтыг илүү нарийвчлан, захиргааны актаас бусад захиргааны үйл ажиллагааны эсрэг маргаж болох нэхэмжлэлийн төрөл болгож тогтоох нэхэмжлэлийг (確認訴訟) хуульчилсан нь томоохон өөрчлөлт юм. Мөн үүнээс гадна чухал өөрчлөлт нь эрх зүйн урьдчилсан хамгаалалт бүхий (事前の訴訟) нэхэмжлэлийн төрлийг хуульчилсан явдал юм.

Хуулийн нэмэлт, өөрчлөлтөөр захиргааны байгууллагын шийдвэр, үйл ажиллагааны эсрэг нэхэмжлэлийн төрөл болгож шинээр үүрэг даалгах нэхэмжлэл (義務づけ訴訟), түдгэлзүүлэх нэхэмжлэлийн (差し止め訴訟) төрлүүд хуульчлагдсан. Эдгээр эрх зүйн урьдчилсан хамгаалалт бүхий нэхэмжлэлийн төрлүүдийг түүхэн онол болон шүүхийн практикт захиргааны байгууллагын анхдагч шийдвэр гаргах эрхийг хадгалах нь зүйтэй гэх өнцгөөс тайлбарлаж, эрх зүйн дараах хамгаалалт болох хүчингүй болгох

нэхэмжлэлийг л дэмжиж, эрх зүйн урьдчилсан хамгаалалт бүхий нэхэмжлэлийн төрлүүдийг идэвхтэй дэмждэггүй байсан. Тиймээс эрх зүйн урьдчилсан хамгаалалт бүхий нэхэмжлэл нь захиргааны байгууллагын шийдвэр, үйл ажиллагааг эс зөвшөөрч гаргах нэхэмжлэлийг ерөнхий байдлаар тодорхойлсон тус хуулийн 3 дугаар зүйлийн агуулгад хамаарна хэмээн тайлбарлах боломжтой гэж үзэж байсан хэдий ч шүүхийн жишигт ихэнхдээ хатуу шаардлага тавигдаж байсан. Нөгөөтээгүүр хүчингүй болгох нэхэмжлэл болон актын биелэлтийг түдгэлзүүлэхийг хамтад нь хэрэгжүүлсэн ч шуурхай, хангалттай эрх зүйн хамгаалалт болж чадахгүй бөгөөд, эрх зүйн урьдчилсан хамгаалалтын арга чухал шаардлагатай гэж онолын хувьд үзэж байсан. 2004 оны өөрчлөлтөөр дээрх онолын сургаал, хандлагыг тусгаж, үүрэг болгох нэхэмжлэл, акт гаргахгүй байхыг даалгах нэхэмжлэлийг (差止め訴訟) хуульчилж, мөн эрх зүйн түр хамгаалалтын арга болгож түр үүрэг болгох, түр акт гаргахгүй байхыг даалгах зэрэг аргыг хуульчилсан.

Энэхүү асуудлын хувьд үүрэг болгох нэхэмжлэл нь хүлээн зөвшөөрөгдөхөд хүндрэлтэй байсан тул, үүний оронд эрх зүйн хамгаалалтын аргын хувьд зохицуулалт нь хангалтгүй байсны улмаас үүссэн хохирлыг, зохицуулалт батлаагүй эс үйлдэхүй гэж үзэж төрөөс хохирол нэхэмжлэх кэйсүүд их гарсан, мөн шүүхийн шинэчлэл явагдсаны дараах дээд шүүхийн шийдвэрт, эс үйлдэхүйтэй холбоотойгоор төрөөс хохирол барагдуулах тохиолдлууд ихэссэн зэрэг нөхцөл байдлыг дурдаж болох юм.

2) Захиргааны шийдвэрийн шинжийг тодорхойлох болон шүүхийн шийдвэрийн уян хатан байдал

2004 оны нэмэлт, өөрчлөлтийн үеэр хөндөгдсөн маргааны нэг нь захиргааны байгууллагын шийдвэр, үйл ажиллагааг эс зөвшөөрч гаргах нэхэмжлэлийн объектыг захиргааны актаас бусад үйл ажиллагааны хувьд хэрхэх тухай асуудал байсан юм. Өмнө дурдсанчлан дээд шүүхийн шийдвэр болон дийлэнх онолын үзэл баримтлалаар захиргааны шийдвэрийг (処分) захиргааны акттай (行政行為) адилтган тайлбарлагдгаас шалтгаалан, захиргааны байгууллагын шийдвэр, үйл ажиллагааны эсрэг шүүхэд гаргах нэхэмжлэлийн зүйл нь зөвхөн захиргааны актаар хязгаарлагдаж байсан. Харин онолын хүчтэй үзэл баримтлал болон доод шатны шүүхийн зарим шийдвэрт эрх зүйн хамгаалалтын өөр бусад арга байхгүй тохиолдолд захиргааны актаас бусад захиргааны үйл ажиллагааг хэлбэрийн хувьд "шийдвэр" хэмээн тайлбарласан бөгөөд, ингэснээр нэхэмжлэлийн зүйлийн хүрээг өргөжүүлье гэх

хандлага гарч эхэлсэн.

Шүүх эрх мэдлийн шинэчлэлийн хүрээнд Өмгөөлөгчдийн холбоо захиргааны байгууллагын шийдвэр, үйл ажиллагааг эс зөвшөөрч гаргах нэхэмжлэлийг халж, засах нэхэмжлэлийн (是正訴訟) төрлийг шинээр бий болгож, захиргааны шийдвэрийг хууль бусд тооцох, түүнийг засахыг шаардах нэхэмжлэлийг бий болгох тухай санал гаргасан. Энэ төрлийн нэхэмжлэл нь захиргааны актаар хязгаарлагдахгүй захиргааны хэм хэмжээний акт, төлөвлөлт, гэрээ, захиргааны удирдамж, бодит үйлдлийг багтаасан бүх захиргааны үйл ажиллагаанд хамаарах юм. Өмгөөлөгчдийн холбооны саналаас үзвэл хууль зөрчсөн захиргааны шийдвэр нь хууль бус тул түүнийг тогтоох, засахыг шаардах нь засах нэхэмжлэлийн үндэслэл бөгөөд засах нэхэмжлэлд нэхэмжлэлийн төрөл байхгүй ба үүрэг болгох шийдвэр, хууль бусд тооцох шийдвэр, удирдамж өгөх шийдвэр (directive decisions), үр дагаврыг арилгах зэрэг шийдвэр гарна. Иргэн нэхэмжлэлийн шаардлагын үндэслэлд засахыг шаардаж буй захиргааны шийдвэрийг тодорхойлсон байхад хангалттай бөгөөд шүүхээс гаргахыг шаардаж буй шийдвэрийн төрлийг тодорхойлох шаардлагагүй.

Энэхүү санал нь захиргааны байгууллагын шийдвэр, үйл ажиллагааны эсрэг гаргах нэхэмжлэл, ялангуяа хүчингүй болгох нэхэмжлэлийг голчилсон захиргааны хэрэг хянан шийдвэрлэх тогтолцоог үндсээр нь өөрчлөх зүйл байсан бөгөөд захиргааны актад суурилсан Японы захиргааны эрх зүйн тогтолцоог ч өөрчлөх магадлалтай санал байсан. Гэвч, шүүх эрх мэдлийн шинэчлэлийг яаралтай шийдвэрлэх шаардлагатай байсан тул захиргааны шийдвэрийн шинжийг шүүхийн жишгээр тогтоож байсан дээд шүүх тус саналыг хүлээж аваагүй бөгөөд онолоор ч дэмжлэг аваагүй байна. Тиймээс захиргааны хэрэг хянан шийдвэрлэх тухай хуулийн өөрчлөлтөөр захиргааны байгууллагын шийдвэр, үйл ажиллагааны эсрэг гаргах нэхэмжлэлийн зүйл нь өөрчлөгдөөгүй юм. Мөн саналд дурдагдсан байсан шүүхийн шийдвэрийн олон төрлийн хувьд өмнө дурдсанчлан захиргааны байгууллагын шийдвэр, үйл ажиллагааны эсрэг гаргах нэхэмжлэлийн төрлийн хувьд урьдчилсан хамгаалалт болох нэхэмжлэлүүд хуульчлагдсан.

Засах нэхэмжлэл гэх өөрчлөлтийн санал биелэгдээгүй хэдий ч шүүх эрх мэдлийн шинэчлэлийн дараах дээд шүүхийн шийдвэрт захиргааны актыг уян хатан байдлаар тайлбарлах кэйсүүд гарч ирсэн. Энд захиргааны төлөвлөлт болон захиргааны удирдамжийн

талаар жишээ танилцуулъя.

Өнөөгийн Япон улсын захиргааны эрх зүйн шинжлэх ухаанд захиргааны шийдвэр, үйл ажиллагааг захирамжилсан эсэх (нэг талын), эс захирамжилсан эсэх (нөгөө талтайгаа санал нэгдсэн эсэх), нийтэд чиглэсэн эсэх (тодорхой бус олон тооны этгээдэд хаяглагдсан), тухайлсан эсэх (тодорхой тооны этгээдэд хаяглагдсан), тухайлсан шинж бүхий актын хувьд мөн эрх зүйн үр дагавар үүсгэх эсэх, бодит үйлдэл эсэх зэрэг шинжээс шалтгаалан тухайлсан актын хууль зүйн шинжийг ангилан, хууль зүйн хувьд хэрхэн хянах (хууль ёсны эсэх, процедурын хяналт, шүүхийн хяналт) -ыг авч үздэг. Одоогийн байдлаар хүлээн зөвшөөрөгдөж буй ангиллыг доор үзүүлэв.

Захиргааны үйл ажиллагааны хэлбэрийн матрикс

		Захирамжилсан	Захирамжилсан бус
Нийтлэг шинж бүхий шийдвэр, үйл ажиллагаа		Захиргааны хэм хэмжээний акт	Шийдвэр гаргах үндэслэл нээлттэй байх
Тухайлсан шинж бүхий шийдвэр, үйл ажиллагаа	Шийдвэр, үйл ажиллагаа	Захиргааны акт	Захиргааны гэрээ
	Бодит үйлдэл	Захиргааны шийдвэр гүйцэтгэл Эрх хязгаарлах арга хэмжээ	Захиргааны удирдамж

Захиргааны төлөвлөлт

Захиргааны магадлах ажиллагаа

Дээрх захиргааны байгууллагын шийдвэр, үйл ажиллагааны дотор захирамжилсан, тухайлсан үйл ажиллагаа болох захиргааны акт нь захиргааны байгууллагын шийдвэр, үйл ажиллагааг эс зөвшөөрч маргах нэхэмжлэлийн зүйл байна гэж дээд шүүхээс тайлбарласаар ирсэн. Захиргааны төлөвлөлтийн хувьд зорилго болон арга замын нэгдэл гэх шинжээрээ захиргааны акттай төсөөтэй хэдий ч тодорхой үйл ажиллагааны хэлбэрт хамаарахгүй тул шүүх эрх мэдлийн шинэчлэлийн өмнөх дээд шүүхийн шийдвэрүүдэд захиргааны актын шинжгүй гэж дүгнэж байсан. Харин Захиргааны хэрэг хянан шийдвэрлэх тухай хуулийн нэмэлт, өөрчлөлтийн дараа 2008 оны 09 дүгээр сарын 10-ны өдрийн шийдвэрээр дээд шүүх нь газар дахин төлөвлөлтэй холбоотой хот

төлөвлөлтийн үйл ажиллагааны шийдвэр нь төлөвлөгөөт газрын эзэмшигч этгээдэд тодорхой хязгаарлалтыг давсан барилга барихыг хориглох үр дагаврыг үүсгэх ба барилгын ажил явагдах үед газар солих шийдвэрийг маргахаар бол төлөвлөлтийн хууль бус байдлын тухай маргах боломжгүй гэх үндэслэлээр өмнөх шүүхийн жишгийг өөрчилж, захиргааны актын шинжийг хангасан гэж үзсэн.

Мөн захиргааны удирдамжийг хувьд хууль зүйн шинжээрээ захирамжилсан бус бодит үйлдэл гэж үздэг бөгөөд дээд шүүхийн өмнөх шийдвэрүүдэд захиргааны актын шинжийг агуулж байна гэж үздэггүй байсан. Гэвч захиргааны хэрэг хянан шийдвэрлэх тухай хуулийн өөрчлөлтийн дараа дээд шүүхийн 2005 оны 07 дугаар сарын 15-ны өдрийн шийдвэрээр тус асуудлыг хөндсөн. Тус маргааны нөхцөл байдал нь Эмчилгээний тухай хуулийн дагуу эмнэлгийн барилга барихаар төлөвлөж байсан этгээдэд бүс нутгийн эмчилгээний төлөвлөлтөд нийцэхгүй байна гэх шалтгаанаар эмнэлэг барихыг зогсоох тухай сануулга өгсөн. Сануулга нь захиргааны удирдамж бөгөөд түүнийг дагах үүрэггүй боловч, сануулгыг биелүүлээгүй этгээдийг дараа нь эрүүл мэндийн даатгалын тухай хууль болон иргэний эрүүл мэндийн тухай хуульд заасны дагуу даатгалын эрүүл мэндийн байгууллагаар тооцохгүй байх боломжтой. Гэвч энэ нь тус улсын иргэн бүр даатгалд хамрагдаж буй тус нөхцөлд бодит байдал дээр эмнэлэг байгуулахыг зогсоохоос өөр аргагүй нөхцөлд хүргэнэ гэх үр дагавраас үзэхэд, сануулга нь шинж, бодит үр дагавраараа захиргааны актын шинжийг агуулна гэж үзсэн. Энэхүү 2 шийдвэр нь захиргааны хэрэг хянан шийдвэрлэх тухай хуульд захиргааны байгууллагын шийдвэр, үйл ажиллагааны эсрэг маргах нэхэмжлэлийн төрлийг өөрчлөөгүй хэдий ч шүүхийн шинэчлэлийн хүрээнд явагдсан санал, хэлэлцүүлгээр дээд шүүхээс тус төрлийн нэхэмжлэлээр дамжуулан эрх зүйн хамгаалалтыг бүрэн хэрэгжүүлэхийг зорих болсныг харж болно.

3) Тогтоох нэхэмжлэлийг тодруулах, шүүхийн шийдвэрт тусгах

Захиргааны байгууллагын шийдвэр, үйл ажиллагааны эсрэг маргах нэхэмжлэлийн хувьд нэхэмжлэлийн зүйл нь нэмэгдээгүй хэдий ч захиргааны актаас бусад захиргааны үйл ажиллагаанд эрх зүйн хамгаалалт хэрэгтэй гэх байр суурь дээр онол сургаалууд нэгдэж байсан. Тийм ч учраас захиргааны хэрэг хянан шийдвэрлэх ажиллагааны тухай хуулиар зохицуулах өөр нэгэн нэхэмжлэлийн

төрлөөр захиргааны актаас бусад үйл ажиллагаанд холбогдох эрх зүйн хамгаалалтын арга бий болсон. Өөрөөр хэлбэл, захиргааны байгууллагын шийдвэр, үйл ажиллагааг эс зөвшөөрч гаргах нэхэмжлэлтэй зэрэгцэх нэхэмжлэлийн төрөл болох "нийтийн эрх зүйн нэхэмжлэл (party litigation)"-ийн тодорхойлолт (4 дүгээр зүйл)-д, нийтийн эрх зүйн харилцаан дахь "тогтоох нэхэмжлэл" гэх хэллэгийг оруулсан. Энэхүү өөрчлөлтөд хүрсэн явцын талаар авч үзье.

Нийтийн эрх зүйн нэхэмжлэлийн тухай өмнөх тодорхойлолт нь зөвхөн "нийтийн эрх зүйн харилцаатай холбоотой нэхэмжлэл" гэх ерөнхий агуулга байсан бөгөөд үүнд тэтгэмж шаардахын зэрэгцээ тогтоох шаардлага ч багтана гэж үздэг байсан. Энэ ч утгаараа Захиргааны хэрэг хянан шийдвэрлэх тухай хуулийн өөрчлөлт нь хэдийн тодорхой байсан зүйлийг тусгасан мэт харагдаж магад юм. Ингээд, яагаад энэхүү өөрчлөлт явагдсан нөхцөл байдлын талаар дурдъя.

Шүүх эрх мэдлийн шинэтгэлийн өмнө нийтийн эрх зүйн нэхэмжлэлийн тодорхойлолтод "нийтийн эрх зүйн харилцаа" гэх хэллэг орсон байгаа нь шүүмжлэгддэг байсан. Уламжлалт хандлагаас үзвэл, үүнийг материаллаг хуулийн үүднээс нийтийн эрх зүй дэх захиргааны эрх зүй болон хувийн эрх зүйн ангиллыг суурь болгосон зохицуулалт гэж тайлбарладаг бөгөөд захиргааны эрх зүйг нийтийн эрх зүй хэмээн үзэж, хувийн эрх зүйгээс салган, нийтийн эрх зүйн харилцаа болох захиргааны эрх зүйн харилцааны хувьд хувийн эрх зүй хэрэглэгдэхгүй хязгаарлагдана гэж үзсэн. Гэхдээ уламжлалт хандлагыг эсэргүүцэх үзэл сургаал нь материаллаг хуулийн үүднээс нийтийн болон хувийн эрх зүйг ангилах дээр тулгуурлахгүйгээр, тухайлсан тодорхой кэйс бүрт хэрэглэгдэх хуулийг судлах шаардлагатай бөгөөд "нийтийн эрх зүйн харилцаа" гэх хэллэгийг ашигласан хуулийн 4 дүгээр зүйлд шүүмжлэлтэй ханддаг. Онол сургаалийн хувьд энэхүү үзэл нь олонхын дэмжлэгийг авч байсан. Нөгөөтээгүүр, захиргааны хэрэг хянан шийдвэрлэх тухай хуульд нийтийн эрх зүйн нэхэмжлэлийн тухай зохицуулалт бага бөгөөд захиргааны байгууллагын шийдвэр, үйл ажиллагааны эсрэг гаргах нэхэмжлэлийн зохицуулалтын зарим хэсэг тохируулан хэрэглэгдэх ба тус заалт нь ч практикт онц ач холбогдолгүй байсан. Тиймээс уламжлалт үзэл хандлагын эсрэг шүүмжлэлт хандлага их үүссэн нөхцөл байдалд шүүхийн практикт иргэний хэрэг хянан шийдвэрлэх ажиллагаанаас ялгаатай нийтийн эрх зүйн нэхэмжлэл хэрэглэгдэх хүрээг хязгаарлаж, үр дүнд нь

нийтийн эрх зүйн нэхэмжлэл нь бараг хэрэглэгддэггүй байсан.

Шүүхийн шинэтгэлийн хүрээнд судлаачдын зүгээс тогтоох нэхэмжлэл гэх нэхэмжлэлийн төрөл нь харьцуулсан эрх зүйн хувьд ч захиргааны үйл ажиллагааны эсрэг эрх зүйн хамгаалалтын арга болгон түлхүү хэрэглэдэг (Америкт *injunction*, Германд *Feststellungsklage*) бөгөөд захиргааны хэрэг хянан шийдвэрлэх тухай хуульд тогтоох нэхэмжлэлийг тодорхой хуульчилснаар, захиргааны актаас бусад захиргааны үйл ажиллагааны хувьд ч хамгаалалтын аргыг тусгах шаардлагатай гэдэгт санал нэгдсэн. Гэхдээ тогтоох нэхэмжлэлийг захиргааны хэрэг хянан шийдвэрлэх тухай хуулийн тогтолцоонд хэрхэн авч үзэх тухай асуудлын хувьд нэгдсэн саналд хүрээгүй бөгөөд эцэстээ засгийн газрын шийдвэрт даатгасан ба эцэстээ нийтийн эрх зүйн нэхэмжлэлийн нэг төрлөөр тогтоох нэхэмжлэлийг хуульчилсан. Гэхдээ онолын сургаалд өмнө дурдсанчлан нийтийн болон хувийн эрх зүйг зааглах тухай маргаан байдаг тул, тогтоох нэхэмжлэлийг "нийтийн эрх зүйн" харилцааг тогтоох шаардлага гэж үзэхэд шүүмжлэлтэй байдаг. Тиймээс нийтийн эрх зүйн нэхэмжлэлийн төрөл болж хуульчлагдсан ч, "нийтийн эрх зүйн" харилцаа гэх хэллэгийг чухалчлах бус, захиргааны шийдвэрээс бусад үйл ажиллагааны талаар өргөн хүрээнд нэхэмжлэлийн замыг нээх хууль тогтоогчийн үзэл харагдаж байна гэх хандлага дэмжигдэж байна.

Захиргааны хэрэг хянан шийдвэрлэх тухай хуулийн өөрчлөлтийн дараа тогтоох нэхэмжлэл бүхий шаардлагыг зөвшөөрсөн дээд шүүхийн шийдвэр нэлээдгүй гарсан. Хамгийн эхнийх нь 2005 оны 09 дүгээр сарын 14-ний өдрийн дээд шүүхийн шийдвэр бөгөөд уг хэргийн хувьд гадаад улсад оршин суудаг иргэн нь сонгуульд оролцох эрхээр хангаагүй Нийтийн албаны сонгуулийн тухай хууль зөрчсөн гэж маргасан бөгөөд дээд шүүхээс төрийн сонгуульд санал өгөх эрхтэйг тогтоох тухай шаардлагыг зөвшөөрч, нэхэмжлэлийг хангасан. Түүний дараа 2013 оны 01 дүгээр сарын 11-ний өдөр дээд шүүхийн шийдвэрээр эмийн тухай хуулийн өөрчлөлттэй холбогдох хэрэгжилтийг хангах дүрэм нь тодорхой эмийн бүтээгдэхүүнийг шуудангаар худалдаалахыг хориглож, биечлэн худалдаалахыг даалгасан агуулгыг багтаасан байсан бөгөөд интернэтээр эмийн бүтээгдэхүүнийг худалдаалж байсан иргэн нь хэрэгжилтийг хангах дүрэм нь эмийн тухай хуулиар олгогдсон эрх шилжүүлсэн хүрээг давсан хууль бус гэж үзэж, эмийн бүтээгдэхүүнийг шуудангаар борлуулж болохыг тогтоох тухай шаардлагыг хүлээн авч шийдвэрлэсэн байна.

Гэхдээ захиргааны хэрэг хянан шийдвэрлэх тухай хуулийн өөрчлөлтөөр нийтийн эрх зүйн нэхэмжлэлтэй холбоотой зохицуулалт нь цөөн гэх явдлын талаар сайжруулаагүй тул тогтоох нэхэмжлэл гаргах урьдчилсан нөхцөл нь тодорхой биш гэх шүүмжүүд гардаг. Захиргааны хэрэг хянан шийдвэрлэх тухай хуульд зохицуулалт байхгүй асуудлын хувьд иргэний хэрэг хянан шийдвэрлэх тухай хуулийн зохицуулалтыг нөхөн хэрэглэдэг тул тогтоох нэхэмжлэлийн урьдчилсан нөхцөлийн талаар иргэний процессын тогтоох нэхэмжлэлийн тухай онолыг харах нь зүйтэй гэж үзэж, тогтоох нэхэмжлэлийг гаргахдаа иргэний процесстой адилаар тогтоолгох ашиг сонирхол байх ёстой гэж үзнэ. Тиймээс тодорхой, тухайлсан эрх үүргийн харилцаа байх, хэдийн тогтсон ашиг сонирхол байх ёстой. Гэхдээ захиргааны үйл ажиллагаанд эрх үүргийн харилцаа үүсэхгүй захиргааны удирдамжийн адил бодит үйлдэл, ерөнхий, хийсвэр үр дагаврыг үүсгэх хэм хэмжээний актууд байх тул иргэний процесстой адил байдлаар тогтоох ашиг сонирхлыг урьдчилсан нөхцөл болгох ёсгүй бөгөөд, хууль бус болохыг тогтоох нэхэмжлэлийг зөвшөөрөх ёстой гэх үзлүүд яригддаг. Дээрх шийдвэрүүдээс харахад дээд шүүхийн шийдвэрт тогтоох нэхэмжлэлийн нөхөх шинжийг үндэслэн, хууль бус болохыг тогтоох нэхэмжлэлийг шууд зөвшөөрсөн жишээ байхгүй бөгөөд, тогтоох нэхэмжлэлийг өргөнөөр хэрэглэхэд тулгарч буй бэрхшээлийн нэг болж байна. Энэ нь хууль тогтоомжоор авч буй арга хэмжээ нь хангалтгүй тохиолдолд шүүхийн практикаар өөрчлөхөд амаргүй гэдгийг харуулсан юм.

4) Нэхэмжлэл гаргах эрхийн харгалзан үзэх зүйлс болон шүүхийн практикийн хандлага

Захиргааны хэрэг хянан шийдвэрлэх тухай хуулийн өөрчлөлтийн үеэр онол, практик болон хууль тогтоогчийн зүгээс илүү анхаарал хандуулсан асуудал нь захиргааны байгууллагын шийдвэрийг эс зөвшөөрч шүүхэд нэхэмжлэл гаргах эрхийн тухай зохицуулалт юм. Захиргааны процессын тухай хуульд нэхэмжлэл гаргах эрхийг "хуульд заасан ашиг сонирхол"-той байхыг шаарддаг. Энэхүү ойлголт нь тухайн шийдвэр нь хаяглагдаж буй этгээдээс өөр бусад этгээдэд нөлөөлөл үзүүлэхүйц тохиолдолд, тухайлбал "дуу чимээ ихтэй байгууламж (meiwakushisetsu)" барих зөвшөөрөл олгогдсон зэргээр шийдвэрийн улмаас нөлөөлөл хүртэх этгээдийн хүрээ нь өргөн байх тохиолдолд асуудал үүсдэг. Дээд шүүхийн шийдвэрүүдээс үзвэл "хуульд заасан ашиг сонирхол" гэдэг нь захиргааны хууль тогтоомжийн

зорилго болох хувь хүний ашиг сонирхлыг хамгаалахын тулд гүйцэтгэх эрх мэдлийг хэрэгжүүлэхэд тодорхой хязгаарлалт тогтоосноор "хамгаалагдаж буй" ашиг сонирхлыг хэлнэ. Энэ нь захиргааны хууль тогтоомж нь өөр зорилго тухайлбал "нийтийн ашиг сонирхол (公益)" -ыг хамгаалах зорилгоор гүйцэтгэх эрх мэдлийг хэрэгжүүлэхэд хязгаарлалт тогтоосноор "тухайлсан" этгээд хүртэх "шууд бус ашиг сонирхол (反射的利益)" -оос ялгагдана. Энэхүү үзэлд тулгуурлан хэрэглэгчийн эрх, ашиг сонирхол гэх бүлэг эсхүл тодорхойлж үл болох этгээдүүдийн эрх, ашиг сонирхлыг "хуульд заасан ашиг сонирхол" гэж үзэхгүй тухай жишиг болох шийдвэрүүд байдаг (Дээд шүүхийн 1978 оны 03 дугаар сарын 14-ний өдрийн шийдвэр). Гэвч дээрх шүүхийн шийдвэрүүд онолын хувьд шүүмжлэлд өртөж байв. Тодруулбал, үндсэн хуулиар хамгаалагдаж буй ашиг сонирхол болон шийдвэрийн үндэслэл болсон хууль тогтоомжид тодорхой тусгагдаагүй ашиг сонирхлын хувьд өөр бусад эрх зүйн хамгаалалтын боломж байхгүй, шүүхийн хамгаалалтад харьяалагдахаар бол нэхэмжлэл гаргах эрхийг зөвшөөрөх нь зүйтэй гэж хүчтэй шүүмжилдэг.

Атомын цахилгаан станцын үйл ажиллагаа эрхлэх зөвшөөрлийг хүчингүй болгуулахаар эргэн тойрон дахь оршин суугчид шаардаж, нэхэмжлэл гаргасан хэргийн хувьд дээд шүүхээс 1992 оны 09 дүгээр сарын 22-ны өдрийн шийдвэрээр захиргааны хууль тогтоомж нь тодорхой бус тооны этгээдийн тухайлсан ашиг сонирхлыг хувь хүн бүрийн хувийн ашиг сонирхол гэж үзэж хамгаалах ёстой эсэх нь тухайн захиргааны хууль тогтоомжийн үзэл, зорилго, тухайн хууль нь захиргааны шийдвэрээр дамжуулан хамгаалах гэж зорьж буй ашиг сонирхлын агуулга, шинж зэргийг харгалзан үзэж шийдэх шаардлагатай гэх шинэ аргачлалыг гаргасан. Хэрэглэгдэх хүрээний хувьд атомын цахилгаан станцыг байгуулах, ажиллуулах тухай зохицуулсан хууль нь атомын цахилгаан станцын эргэн тойронд амьдарч, станцтай холбоотой аливаа ослын улмаас шууд, их хэмжээний хохирол хүртэх магадлалтай хүрээн дэх оршин суугчдын амь нас, бие махбодын аюулгүй байдлыг "хувь хүн бүрийн ашиг сонирхол" гэж үзэж хамгаалах шаардлагатай гэх хуулийн үзэл санааг тайлбарлаж, оршин суугчдын нэхэмжлэл гаргах эрхийг зөвшөөрсөн. Энэхүү аргачлалын хувьд маргааны зүйл болж буй ашиг сонирхлын агуулга, шинжийг харгалзан үзэх бөгөөд ялангуяа амь нас, бие махбодын аюулгүй байдал, эрүүл мэнд зэрэг ашиг сонирхлын тухайд дээрх шүүхийн шийдвэрийн дараа ч, нэхэмжлэл гаргах эрхийг хүлээн зөвшөөрөх тохиолдол үргэлжилсэн. Онолын

хувьд ч ийнхүү нэхэмжлэл гаргах эрхийг өргөжүүлэн тайлбарлах аргачлалыг сайшаах хандлага олонтоо байна. Үр дүнд нь шүүх эрх мэдлийн шинэтгэлийн хүрээнд захиргааны процессын хуулийн 9 дүгээр зүйлд 2 дахь хэсгийг шинээр нэмж, дээд шүүхийн практикт тогтож ирсэн шинэ аргачлалыг нэхэмжлэл гаргах эрхийг шалгахад харгалзан үзэх нөхцөл болгон хуульчлахад хүрсэн. Нэмэлт, өөрчлөлт орсон тус хуулийн 9 дүгээр зүйлийн 2 дахь хэсэгт дараах байдлаар хуульчлагдсан байна.

"Шүүх нь захиргааны байгууллагын анхдагч шийдвэр эсхүл гомдол шийдвэрлэсэн захиргааны байгууллагын шийдвэрийн хаяглагдсан этгээдээс бусад этгээдийн тухайд дээр дурдсан хууль ёсны ашиг сонирхол байгаа эсэхийг шүүх тухайн захиргааны байгууллагын анхдагч шийдвэр болон гомдол шийдвэрлэсэн захиргааны шийдвэрийг гаргахад үндэслэсэн хууль тогтоомжийн зохицуулалт дахь үгэнд хязгаарлагдахгүй, тухайн хууль тогтоомжийн зорилго, үзэл болон тухайн шийдвэрийн хувьд харгалзах шаардлагатай ашиг сонирхлын агуулга, шинжийг харгалзана. Шүүх тухайн хууль тогтоомжийн үзэл, зорилгыг харгалзахдаа тухайн хууль тогтоомж болон зорилготой нийтлэг харилцааг зохицуулж буй хууль тогтоомжийн зорилго, үзлийг харгалзан үзэх ба тухайн ашиг сонирхлын агуулга, шинжийг харгалзахдаа тухайн шийдвэр нь үндэслэл болсон хууль тогтоомжийг зөрчиж гарсан тохиолдолд учрах хор уршиг болох ашиг сонирхлын аргуулга, шинж, хэр хэмжээний хор уршиг учрах зэргийг харгалзан үзнэ."

Тус заалт нь маргаан бүхий ашиг сонирхлын эсрэг үнэ цэний шийдвэрийг дээрд үзэх мэт харагдах ба шийдвэрийн талаар зохицуулсан хуулийн зохицуулалтыг хөндөхгүйгээр ашиг сонирхлыг жинлэн үзэх боломжийг нээсэн бөгөөд "тэнцвэрт байдлын зарчим (principle of proportionality)" эсхүл үндэслэлгүй хөрөнгөжихтэй холбоотой харилцаан дахь "корреляцийн онол (theory of correlation)" -той адил шинжтэйг дурдаж болно.

Энэхүү нэхэмжлэл гаргах эрхийн шинэ зохицуулалтын дагуу, дээд шүүхээс амь нас, бие махбод зэрэг хувь хүний эрх ашиг сонирхолтой холбоотой маргааны хувьд нэхэмжлэл гаргах эрхийг идэвхтэйгээр зөвшөөрч байна. Гэсэн хэдий ч нөгөөтээгүүр, насанд хүрэгсдийн байгууламж, мөрийтэй тоглоомын байгууламжийг барихтай холбогдуулж эргэн тойрон дахь оршин суугчдын гаргаж буй нэхэмжлэл зэрэг тухайн бүс нутгийн ахуйн орчин (амьдралын орчин) нь асуудал/маргаан болж буй тохиолдолд нэхэмжлэл

гаргах эрхийг өргөжүүлэн тайлбарлахад идэвхтэй бус хандаж байна. (Дээд шүүхийн 2009 оны 10 дугаар сарын 15-ны өдрийн шийдвэр)

Гэхдээ сүүлийн үеийн жишээг дурдвал, Оршуулгын тухай хуульд үндэслэсэн чандарлах хайрцаг байгуулах тухай зөвшөөрлийг эргэн тойрон дахь оршин суугчид хүчингүй болгуулах тухай шаардлага гаргасан хэрэгт дээд шүүх дараах байдлаар тайлбар хийжээ. Зөвшөөрөл олгох үндэслэл болсон хууль тогтоомжийг хэрэгжүүлэх тухай хотын хэм хэмжээний актад оршуулга байрлах газар нь хүн амьдарч буй газраас ойролцоогоор 300 метрт байгаа тохиолдолд зөвшөөрөл олгохгүй гэж заасныг үндэслэл болгож, тухайн байгууламжаас 100 метрт байгаа барилгад амьдарч буй хүмүүсийн нэхэмжлэл гаргах эрхийг зөвшөөрсөн. (Дээд шүүхийн 2023 оны 05 дугаар сарын 09-ний шийдвэр) Дээд шүүх нь иргэдийн шашны зан үйлийн зохист байдал болон нийгмийн эрүүл мэнд гэх нийтийн сайн сайхны өнцгөөс зохицуулалтыг тусгасан хуулийн зүйл заалтаас дүгнэлт хийж, эргэн тойронд амьдарч буй хүний нэхэмжлэл гаргах эрхийг зөвшөөрөхийн тулд хангалттай биш хэдий ч, холбогдох хэм хэмжээний актын зохицуулалтаас үзвэл нэхэмжлэл гаргах эрхийг зөвшөөрөх нь зүйтэй хэмээн шийджээ. Энэхүү шийдвэр нь Япон улсын захиргааны процесст нэхэмжлэл гаргах эрхтэй эсэхийг шийдвэрлэхэд холбогдох хууль тогтоомжоор зохицуулагдсан байдал нь шийдвэрлэх түлхүүр гэдгийг, ашиг сонирхлын агуулга, шинж гэх ашиг сонирхлын тэнцвэрийг харгалзан үзэх нөхцөл болгох нь үр нөлөөтэй гэдгийг харуулсан шийдвэр юм.

Гурав. Нутгийн өөрөө удирдах ёсны тухай хууль дахь объектив нэхэмжлэл

1) Нутгийн өөрөө удирдах ёсны тухай хуулийн 2000 оны нэмэлт, өөрчлөлтийн дагуу засгийн газар болон орон нутаг хоорондын маргааны нэхэмжлэлийн төрөл нэмэгдсэн явдал болон засгийн газар, орон нутгийн дотоод харилцааны ойлголт

Сүүлд нь засгийн газар болон орон нутаг хоорондын маргааныг шийдвэрлэх нэхэмжлэлийн төрлийг шинээр хуульчилсан Нутгийн өөрөө удирдах ёсны тухай хуулийн 2000 оны нэмэлт өөрчлөлтийн талаар авч үзнэ. Энэхүү өөрчлөлтийн дагуу, нутгийн өөрөө удирдах ёсны байгууллага нь гүйцэтгэх эрх мэдлийн төв

байгууллагын эсрэг нэхэмжлэл гаргах боломжтой болж, бодит байдал дээр төр болон орон нутгийн байгууллага хооронд нэхэмжлэл гаргах кэйсүүд гарч эхэлсэн.

Япон улсын хувьд засгийн газар болон орон нутаг хоорондын нэхэмжлэл хүлээн зөвшөөрөгдөхөд хүндрэлтэй байдаг нь тус улсын Үндсэн хуулиар нэгдмэл шүүхийн тогтолцооны талаар зохицуулсан хэдий ч уламжлалын хувьд эх газрын эрх зүйн бүлд хамаарах төдийгүй субъектив нэхэмжлэл болон объектив нэхэмжлэлийн ангилалд үндэслэсэн хууль зүйн тогтолцоотой гэдэг нь нэг шалтгаан юм. Өөрөөр хэлбэл, Шүүхийн тухай хуулийн 3 дугаар зүйлд *"Шүүх нь Япон улсын Үндсэн хуульд тусгай зохицуулалт байхгүйгээс бусад тохиолдолд, хуульд заасан маргааныг хянан шийдвэрлэж, хуульд тусгайлан заасан эрх мэдлийг хэрэгжүүлнэ"* гэж заасан.

Энэхүү заалтын "хуульд заасан маргаан (legal disputes)" гэдэг нь субъектив нэхэмжлэлийг хэлж байгаа бөгөөд өгүүлбэрийн дараагийн хэсэг дэх "хуульд тусгайлан заасан эрх мэдэл (specifically provided for by law)" гэдэг нь объектив нэхэмжлэлийг хамааруулна гэх тайлбар олонхын үзлээр зөвшөөрөгддөг. Өмнө дурдсанчлан захиргааны процессын тухай хуульд захиргааны шийдвэр, үйл ажиллагааны эсрэг гаргах нэхэмжлэл болон нийтийн эрх зүйн нэхэмжлэлээс гадна, оршин суугчдын гаргах нэхэмжлэл, захиргааны байгууллага хоорондын нэхэмжлэл нь нэхэмжлэлийн төрөл болж хуульчлагдсан бөгөөд, энэ дундаас захиргааны шийдвэр, үйл ажиллагааны эсрэг гаргах нэхэмжлэл болон нийтийн эрх зүйн нэхэмжлэл нь субъектив нэхэмжлэл, оршин суугчид болон байгууллага хоорондын нэхэмжлэл нь объектив нэхэмжлэлд хамаарна. Тиймээс оршин суугчдын нэхэмжлэл болон байгууллага хоорондын нэхэмжлэл нь Шүүхийн тухай хуулийн 3 дугаар зүйлд заасан хуульд заасан маргаан биш бөгөөд "хуульд тусгайлан заасан" тохиолдолд л хүлээн авах боломжтой болно.

Мөн өөр нэгэн шалтгаан бол Япон улсын хувьд нутгийн өөрөө удирдах ёсны талаар ямар нэгэн зохицуулалтгүй байсан Эзэн хааны үеийн үндсэн хуулийн үед засгийн газар болон орон нутгийн хоорондын харилцааг "дотоод харилцаа" гэж ойлгож, орон нутаг нь төрийн гүйцэтгэх эрх мэдлийн төв байгууллагын хяналтын доор байх ёстой гэх үзэл хүчтэй байсан юм. Нутгийн өөрөө удирдах ёсыг үндсэн хуулиар хамгаалсан зохицуулалтыг тусгасан 1946 оны Япон улсын Үндсэн хуульд ч мөн л урьдын адил,

дээрх үзэл хандлага нь уламжлагдаж, нутгийн өөрөө удирдах байгууллага нь үйл ажиллагаа явуулах байр суурийн хувьд хувь этгээдтэй адил байр суурьтай бөгөөд субъектив нэхэмжлэл гаргах боломжтой хэдий ч эрх мэдлийг хэрэгжүүлэх субъектын байр сууринаас засгийн газартай дотоод харилцаанд байгаа тул, "дотоод харилцаа"-ны хувьд нэхэмжлэл гаргах боломжгүй гэж үздэг байсан. Энэхүү хандлага нь хүчтэй үзэл хандлага байж ирсэн шалтгааны нэг нь Япон улсын Үндсэн хуулийн дагуу засгийн газрын чиг үүргийг төрийн байгууллагын тогтолцоо дахь нутгийн өөрөө удирдах байгууллагын гүйцэтгэх байгууллага /засаг дарга/-д "шилжүүлэх" тогтолцоо өргөнөөр хэрэглэгдэж, тус тогтолцооны дагуу сайд нь нутгийн өөрөө удирдах байгууллагын гүйцэтгэх байгууллагыг удирдан, хянадаг байсан. Энэхүү тогтолцооны улмаас засгийн газар болон нутгийн өөрөө удирдах байгууллага нь чиг үүрэг шилжүүлснээс өөр бусад харилцааны хувьд ч дээд, доод шатлан захирах ёсонд байх үзэл засгийн газар болон орон нутгийн байгууллагад хэвшиж, дотоод харилцаа гэж ойлгогдсоор ирсэн.

Дээд шүүхийн шийдвэрүүдэд ч уламжлалт "дотоод" харилцааг хүлээн зөвшөөрөх хэлбэрээр, хууль тогтоомжид зохицуулалт байхгүй тохиолдолд нутгийн өөрөө удирдах байгууллагаас засгийн газар эсхүл дээд байгууллагад хандан нэхэмжлэл гаргах эрхгүй гэх шийдвэрүүд их байсан (Дээд шүүхийн 1974 оны 05 сарын 30-ны шийдвэр). Осака хот нь хуульд заасны дагуу иргэдийн эрүүл мэндийн даатгалын "даатгагч"-ийн хувьд, нэр бүхий этгээдийг "даатгуулагч" байх эрхгүй гэж үзсэн бөгөөд тухайн иргэн хуульд заасны дагуу дээд шатны байгууллага болох Осака мужийн иргэдийн эрүүл мэндийн даатгалын хяналтын зөвлөлд гомдол гаргаж, мужийн зөвлөлөөс гомдлыг хангаж шийдвэрлэсэн. Хот тус мужийн зөвлөлийн гаргасан шийдвэрийг хүчингүй болгуулахаар нэхэмжлэл гаргасан. Дээд шүүхээс иргэдийн эрүүл мэндийн даатгалын асуудлыг хянан шийдвэрлэх эрх мэдэл нь бусад байгууллагад шилжүүлэх чиг үүрэг биш хэдий ч хуульд заасны дагуу дээд шатны байгууллага нь доод шатны байгууллагын шийдвэрт холбогдох гомдлыг хүлээн авах (харилцаанд байгаа) тохиолдолд, мужийн хяналтын зөвлөл болон хот нь дээд, доод шатны байгууллагын харилцаанд байгаа гэж үзэх бөгөөд дээрх тохиолдолд хот нь мужийн хяналтын зөвлөлийн шийдвэрийн эсрэг маргах боломжгүй гэж үзсэн.

Дээр дурдсанчлан "дотоод харилцаа" гэх ойлголтын улмаас,

засгийн газар болон орон нутгийн хоорондын нэхэмжлэл нь ихэнхдээ зөвшөөрөгддөггүй байсан боловч, онолын хувьд засгийн газар болон орон нутгийн хоорондын субъектив нэхэмжлэл зөвшөөрөгдөх ёстой гэх үзэл хүчтэй гарч байсан.

2000 оны Нутгийн өөрөө удирдах ёсны тухай хуулийн нэмэлт, өөрчлөлтөд хүргэсэн нутгийн өөрөө удирдах ёсны тогтолцооны өөрчлөлт нь засгийн газар болон орон нутгийн харилцааг хуульчлах зорилготой байсан бөгөөд, байгууллагад чиг үүргээ шилжүүлэх тогтолцоо нь хүчингүй болж, засгийн газар болон орон нутгийн хоорондын нэхэмжлэл болох төрийн захирамжилсан оролцооны эсрэг нутгийн өөрөө удирдах байгууллага маргах боломжийг хуулиар нээж өгсөн. Энэхүү нэхэмжлэлийн шинжтэй холбоотойгоор, субъектив нэхэмжлэл гэж үзэх үзэл байх хэдий ч, дийлэнх онолын үзлээр хуульд заасны дагуу зөвшөөрөгдсөн объектив нэхэмжлэл гэж тайлбарлагдаж байна.

2) Засгийн газар болон орон нутаг хоорондын маргааны жишээ болон дотоод харилцааны талаарх ойлголт

Ийнхүү бий болсон төрийн байгууллага хоорондын маргаан бодитоор үүссэн нь засгийн газар болон Окинава муж хоорондын Хэнокогийн маргаан юм. Энэхүү хэрэг нь засгийн газар Окинава мужийн Хэноко аралд Америк цэргийн нисдэг тэрэгний буудал барихын тулд Нийтийн усны гадаргын нөхөн сэргээлтийн тухай хуульд үндэслэн усны гадаргыг хөрсжүүлэхээр төлөвлөж, Окинава мужийн Засаг дарга нь зөвшөөрөл олгосон боловч тус мужийн Засаг дарга өөрчлөгдсөнөөр Окинава муж цэргийн нисдэг тэрэгний буудал барихыг эсэргүүцэж хэд хэдэн нэхэмжлэл гаргасан. Энэхүү хэргийн нөхцөл байдлын хувьд хуульд заасны дагуу усны гадаргууг хөрсжүүлэх үйл ажиллагаа эрхлэх төрийн гүйцэтгэх эрх мэдлийн байгууллага болох Окинавагийн батлан хамгаалах агентлаг нь Окинава мужийн Засаг дарга зөвшөөрлөө хүчингүй болгосныг эсэргүүцэж төрийн сайд болох зам тээврийн яамны сайдад гомдол гаргаж, сайд нь гомдлыг хүлээн авсан. Шүүхээс орон нутгийн байгууллагын гаргасан шийдвэрийг эс зөвшөөрч дээд шатны байгууллагад гомдол гаргах асуудал нь байгууллага хоорондын нэхэмжлэлийн зүйл болохгүй гэж үзэж Окинава мужийн нэхэмжлэлийг хэрэгсэхгүй болгосон (Дээд шүүхийн 2016 оны 12 дугаар сарын 20-ны өдөр).

Энэхүү шийдвэрээр Нутгийн өөрөө удирдах ёсны тухай хуулийн 2000 оны өөрчлөлт болон орон нутгийн байгууллагын

гаргасан шийдвэрийг эс зөвшөөрч дээд шатны байгууллагад гомдол гаргах тогтолцоог уялдуулах гэсэн агуулга байсан хэдий ч асуудлын цаана Америк цэргийн байрлах газрыг барих гэсэн улс төрийн нөхцөл байдал байсан гэж үзэж байна. Дээд шүүх нь Япон, Америкийн аюулгүй байдлын хэлэлцээр, Үндсэн хуулийн 9 дүгээр зүйлийн холбооны талаар маргасан кейс дээр, тус хэлэлцээрийг баталсан Засгийн газар болон түүнийг хүлээн зөвшөөрсөн парламентын өндөр түвшний улс төрийн шинж бүхий, чөлөөт сонгох боломж нь Үндсэн хууль зөрчсөн эсэхтэй холбоотой маргаан нь шүүх эрх мэдлийг хэрэгжүүлэгч шүүхийн хяналтад зарчмын хувьд тохирохгүй шинж бүхий маргаан гэж үзсэн жишээ байдаг (Дээд шүүхийн 1959 оны 12 дугаар сарын 16-ны өдрийн шийдвэр).

Түүний дараа хот нь нутгийн өөрөө удирдах байгууллагад олгох хандивын мөнгийг татварын тогтолцооноос хасах тухайд зөвшөөрөл олгоогүй гэж үзэж, засгийн газрын татгалзсан шийдвэрийн эсрэг маргасан хэрэгт Дээд шүүх засгийн газрын шийдвэр нь Нутгийн өөрөө удирдах ёсны тухай хуулийн 2000 оны өөрчлөлтөөр хуульчлагдсан төрийн оролцооны дүрмийг зөрчсөн хууль бус гэж үзэж, хотын нэхэмжлэлийг хангасан. (Дээд шүүхийн 2020 оны 06 дугаар сарын 30-ны өдрийн шийдвэр) Энэ нь байгууллага хоорондын маргааны хувьд анх удаа орон нутгийн нэхэмжлэлийг хангасан жишээ юм.

Дээд шүүхээс нутгийн өөрөө удирдах байгууллага нь мэдээллийн ил тод байдлын тухай журамд үндэслэж төрийн батлан хамгаалах газрыг барих төлөвлөгөө, зураглалыг олон нийтэд нээлттэй байлгах шийдвэр гаргасныг эсэргүүцэж засгийн газрын шийдвэрийг хүчингүй болгохоор нэхэмжлэл гаргасан хэргийн хувьд засгийн газар нь барилгын эзэмшигчийн хувьд эдлэх ашиг сонирхлыг, "хуульд заасан ашиг сонирхол" гэж тайлбарлаж, "хуульд тусгайлан заасан маргаан" гэж зөвшөөрсөн (Дээд шүүхийн 2001 оны 07 дугаар сарын 13-ны өдөр). Энэхүү шийдвэр нь засгийн газар болон орон нутгийн харилцааны хувьд "дотоод харилцаа" гэх ойлголтын урьдчилсан нөхцөл болох засаглах байгууллага болон үйл ажиллагаа явуулах байгууллагын ангилал нь өөрчлөгдөж байгааг харуулсан жишээ юм.

Дөрөв. Дүгнэлт

Япон улсын захиргааны процессын хуулийн өөрчлөлтийг голлон онол болон шүүхийн шийдвэр, мөн хуулийн өөрчлөлтийн хооронд үүсэх хууль хэрэглээний асуудлын хувьд захиргааны процессыг хэрэглэх нөхцөл болон бүрэн хэрэглэгдэхгүй байгаа асуудлыг авч үзэв. Шүүхийн шинэтгэлийн өөрчлөлт дэх хуулийн өөрчлөлт нь, захиргааны процессын хэрэглээ нь төгөлдөржих суурийг тавьсан хэдий ч эх газрын эрх зүйн тогтолцооноос гаралтай практик, онолын хүрээний харилцан хэрэглээ нь илүү хөгжингүй болсон гэж дүгнэж болно. Нөгөөтээгүүр, нийтийн болон хувийн эрх зүй гэх ангилал нь харьцангуй болж буй дэлхий нийтийн өнөөгийн урсгалд засгийн газар болон орон нутгийн хоорондын маргааныг багтаан, эх газрын эрх зүйн бүлээс гаралтай практик, онолын тогтолцоонд хэлбэлзэл үүсэж эхэлж байгааг анхаарах нь зүйтэй.

ШҮҮХИЙН ХЯНАЛТЫН ХЭТИЙН ТӨЛӨВ (ЗАХИРГААНЫ ЭРХ ЗҮЙН ХҮРЭЭНД)

Турк Улсын Шүүхийн академийн
Стратегийн хөгжлийн тэнхимийн захиргааны шүүгч Ферхат Экер

Нэг. Удиртгал

А. Захиргааны хэргийн шүүхийн хөгжил

Османы эзэнт гүрний үед 19 дүгээр зууныг хүртэл дэлхийн бусад улсын адилаар захиргааны актын эсрэг гомдлоо захиргааны байгууллагад шууд гаргадаг байжээ. Төвийн гаднах орон нутгийн бүсийг тухайн бүсийн хамгийн өндөр албан тушаалтан болох Бейлербейи захирдаг байв. Бейлербейи болон бусад доод түвшний албан хаагчид захиргааны талаарх иргэдийн гомдлыг сонсож, шийдвэрлэхийг хичээх "Диван" гэх зөвлөлийг бүрдүүлнэ. Вазир¹, их вазир, султан өөрөө хүртэл зөвлөлийг төвд хуралдуулж, гомдол, хэрэг сонсдог байв. 19 дүгээр зууны эхэн үед Захиргааны хэргийн шүүхийн хяналт сул, маш хязгаарлагдмал байсан бөгөөд захиргааны байгууллага тус чиг үүргийг гүйцэтгэдэг байжээ.

Гэсэн хэдий ч 19 дүгээр зуунд Францын загварыг баримтлан 1868 онд байгуулагдсан Төрийн зөвлөлийн хяналт дор захиргааны хэргийн шүүхийн хяналт (Францтай адил) хөгжиж эхэлсэн юм. Тус байгууллага Засгийн газар, хувь хүний хоорондын маргааныг хянан шийдвэрлэх чиг үүрэгтэй. Мөн орон нутгийн зөвлөлд ирсэн захиргааны хэргийг давж заалдах журмаар шийдвэрлэх үүрэгтэй байв. 1876 оны анхны Үндсэн хуулийг боловсруулахад Төрийн зөвлөл идэвхтэй үүрэг гүйцэтгэсэн билээ.

1925 онд тусгаар тогтнолын дайны дараа шинэ тутам Бүгд Найрамдах Турк Улсад Төрийн зөвлөл байгуулагдаж, 1938, 1964 онд шинэ хуулиар тус зөвлөлийн бүтцэд зарим өөрчлөлт оруулан нэршлийг нь *Danıştay*² болгож өөрчилсөн.

1982 онд хүчин төгөлдөр болсон шинэ Үндсэн хуулийн дагуу захиргааны хэргийн шүүхийг шинээр зохион байгуулав. Төрийн зөвлөлийн тухай хууль (Хууль №2575), Захиргааны хэргийн шүүх,

¹ Исламын шашинт орнуудад сайдын албан тушаалыг ийнхүү нэрлэж иржээ. – Орч.

² Утгын хувьд ялгаагүй "Төрийн зөвлөл". – Орч.

Бүс нутгийн захиргааны хэргийн шүүх, Татварын шүүх байгуулах, чиг үүргийг тогтоох тухай хууль (№2576), Захиргааны хэргийн шүүхийн процессын тухай хууль (№2577) гэсэн гурван хуулиар Туркт захиргааны хэргийн шүүхийг байгуулсан юм. Хамгийн сүүлд 2016 онд Бүс нутгийн захиргааны хэргийн шүүх (цаашид "БНЗХШ" гэх)-ийг илүү боловсронгуй болгох, Төрийн зөвлөл (цаашид "ТЗ" гэх)-ийн ажлын ачааллыг бууруулах зорилгоор захиргааны хэргийн шүүхийн тогтолцоонд бүтцийн томоохон өөрчлөлт хийсэн. БНЗХШ нь давж заалдах дунд шатны шүүхтэй болсноор ТЗ-д шууд давж заалдах боломжгүй болжээ. БНЗХШ-ийн шийдвэрийг мөн тодорхой тохиолдолд ТЗ-д давж заалдах боломжгүй болсон. Энэхүү нэмэлт, өөрчлөлт ТЗ-ийн байр суурьт жишиг тогтоодог шүүхийнх нь хувьд нөлөөлсөн бөгөөд ТЗ-д давж заалдах боломжгүй хэргүүд дээр БНЗХШ жишиг тогтоох боломж бий болов.

Б. Шүүхээс захиргааны акт, үйл ажиллагааг хянах үндэслэл

Туркийн Захиргааны хэргийн шүүхийн тогтолцоог авч үзэхдээ захиргааны хууль дээдлэх, хариуцлага хүлээх зэрэг эрх зүйт төрийн үндсэн бүрэлдэхүүнийг шүүхээс хянах асуудлыг харгалзах нь зайлшгүй чухал. Захиргааны хэргийн шүүхийн магадлах ажиллагаа төрийн эрх мэдэл хуваарилах зарчим ноёрхсон захиргааны хэргийн бие даасан шүүхээр хэрэгждэг.

Турк улсад шүүх эрх мэдэл хууль тогтоох, гүйцэтгэх эрх мэдлээс тусдаа ажиллана. Үндсэн хуулийн 9 дүгээр зүйлд зааснаар шүүх эрх мэдлийг Туркийн ард түмний өмнөөс бие даасан, хараат бус шүүх хэрэгжүүлнэ. Шүүхийн үйл ажиллагааг хараат бус шүүгч материаллаг эрх зүйн зохицуулалтыг хэрэглэх замаар гүйцэтгэнэ. Ингэхдээ шударгаар шүүлгэх эрх зэрэг үндсэн зарчимд үндэслэнэ.

Үндсэн хуулийн 2 дугаар зүйлд Бүгд Найрамдах Турк Улс нь хууль дээдлэх ёсонд захирагддаг улс мөн гэж тодорхойлсон. Шүүхээс захиргааны акт, үйл ажиллагааг хянах үндэслэлийг 125 дугаар зүйлд "Захиргааны бүх үйл ажиллагаа, актыг шүүхээр хянуулж болно" гэж заасан. Иймд шүүхийн хяналт нь захиргааны байгууллага хуульд захирагдах, хувь хүний эрхийг хамгаалахад чиглэдэг.

Энэхүү Үндсэн хуулийн заалтаар хувь хүн захиргааны байгууллагын шийдвэрийг эс зөвшөөрөх, хууль зүйн арга хэмжээ эрэлхийлэх эрхийг баталгаажуулжээ. Захиргааны байгууллагын

шийдвэр, үйл ажиллагааг хууль бус гэж үзвэл хянуулахаар шүүхэд нэхэмжлэл гаргаж болно. Шүүхийн хяналтын зарчим нь захиргааны үйл ажиллагаа хуульд нийцсэн байх, өөрөөр хэлбэл, хууль дээдлэх ёсыг хангуулах бие даасан хяналтыг бий болгодог. Эрх зүйт төрийн зарчимтай улсад төрийн бүх байгууллага хуульд захирагдана. Захиргааны бүх үйл ажиллагаа, акт Үндсэн хууль, хуульд нийцсэн байх ёстой.

Мөн тус зүйлээр шүүхийн хяналтын хүрээ хязгаарыг заасан: Захиргааны акт, үйл ажиллагаа хуульд нийцэж байгаа эсэхийг хянах хүрээгээр шүүх эрх мэдэл хязгаарлагдана. Захиргааны шүүх захиргааны акт, үйл ажиллагааны зорилгыг хянахгүй. Дараах тохиолдолд шүүхийн шийдвэр гаргаж үл болно:

- Гүйцэтгэх эрх мэдлийн чиг үүргийг хуульд заасан зарчим, хэлбэрийн дагуу хэрэгжүүлэхийг хязгаарласан;
- Захиргааны актын шинжийг агуулаагүй бол;
- Сонгох боломжийг үгүйсгэсэн.

Захиргааны хэрэгт хувь хүний үндсэн эрх, эрх чөлөөг сахин хамгаалах нь нэн чухал бөгөөд энэхүү эрхийг хамгаалахад шүүх гол үүрэг гүйцэтгэнэ.

В. Захиргааны байгууллага, захиргааны актын ангилал

"Захиргааны акт" гэдэг нь:

- Тодорхой нэг тохиолдлын болон хэм хэмжээний (журам, дотоод журам, ерөнхий дүрэм гм) акт буюу нэг талт эрх зүйн акт, хувь хүн, хуулийн этгээдийн эрх, ашиг сонирхолд нөлөөлж болзошгүй захиргааны байгууллагын чиг үүргээ хэрэгжүүлэн гаргасан захиргааны үйл ажиллагаа буюу бодит акт (англ. *physical acts*),
- Хүсэлт гаргасны дагуу захиргааны байгууллага үүргээ биелүүлж шийдвэр гаргах ёстой байтал шийдвэр гаргаагүй эсхүл акт гаргахаас татгалзсан нөхцөл.

Илэрхийллийн хувьд Туркт дээрх ойлголт ялгаагүй байдаг. Энэхүү өгүүлэлд "захиргааны акт" гэсэн томъёоллыг дээр дурдсан захиргааны бүх төрлийн үйл ажиллагаанд хэрэглэлээ.

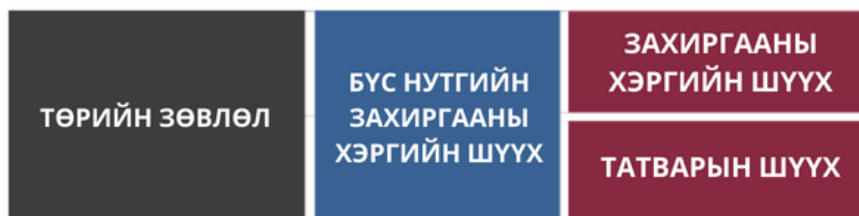
"Захиргааны байгууллага" гэдэгт захиргааны үйл ажиллагааг хөтлөн явуулах чиг үүрэгтэй нийтийн институт, байгууллага болон захиргааны өмнөөс шийдвэр гаргах эрх бүхий хувь хүн, хуулиар тодорхой тохиолдолд эрх олгосон хувийн эрх зүйн хуулийн этгээд хамаардаг.

Дээрх этгээдүүдийг "Засгийн газрын төв байгууллага", "Нийгмийн хамгааллын байгууллага", "Орон нутгийн захиргаа (нутгийн өөрөө удирдах ёс)" гэнэ. Засгийн газрын төв байгууллагыг "Ерөнхий төсөвт хамаарах байгууллага (ерөнхийлөгчийн харьяаны байгууллага, яам)", "Тусгай төсөвт байгууллага", "Зохицуулалттай хяналтын байгууллага (бие даасан захиргааны байгууллага)" гэнэ.

Хоёр. Захиргааны шүүхийн тогтолцоо

А. Захиргааны шүүхийн зохион байгуулалт

ЗАХИРГААНЫ ШҮҮХ



Туркийн шүүхийн тогтолцоонд хуулиар ердийн шүүхэд харьяалуулсан тодорхой тооны хэргээс бусдаар бүх захиргааны хэргийг захиргааны хэргийн шүүх шийдвэрлэх эрх хэмжээтэй байна. Захиргааны хэрэг маргааныг Захиргааны хэргийн шүүх хянана. Захиргааны трибунал, зөвлөл гэж байдаггүй. Мөн захиргааны байгууллагын дотоод хяналт маш хязгаарлагдмал, түр зуурын (англ. *ad hoc*) шинжтэй бөгөөд эдгээр байгууллагын шийдвэр өөрөө шүүхийн хяналтын субъект болдог. Захиргааны хэргийн шүүхийн чиг үүрэг, бүрэн эрхийг Захиргааны хэрэг шүүхэд хянан шийдвэрлэх тухай хууль №2577 (цаашид "ЗХШХШТХ №2577" гэх)³-аар тодорхойлсон.

Захиргааны хэргийн шүүх нь ерөнхий харьяаллын анхан шатны шүүх мөн. Ерөнхийдөө татварын шүүх нь Төрийн авлага барагдуулах тухай №6183 дугаар хуулийн хэрэглээтэй холбоотой татвар, төлбөр, хураамж, түүнтэй адилтгах санхүүгийн чиг үүрэг, тэдгээрийн нэмэгдэл, торгууль, тарифын маргааныг шийдвэрлэх чиг үүрэгтэй.

Бүс нутгийн захиргааны хэргийн шүүх нь захиргааны болон татварын шүүх хоорондын чиг үүрэг, харьяаллын маргаан, давж

³ The Procedure of Administrative Justice Act (1982).

заалдах журмаар хандсан маргааныг хянана. Захиргааны болон татварын шүүхийн шийдвэрийг эс зөвшөөрч давж заалдах журмаар хандах хүсэлтээ харьяалах шүүхийн шийдвэрийг мэдэгдсэнээс хойш 30 хоногийн дотор бүс нутгийн захиргааны хэргийн шүүхэд гаргана. Бүс нутгийн захиргааны хэргийн 7 шүүх байдаг.

Төрийн зөвлөл нь Үндсэн хуулиар эрх олгосон хянах, зөвлөх чиг үүрэгтэй Захиргааны хэргийн дээд шүүх юм. Тус шүүх нь дараах асуудлаар хяналтын журмаар гаргасан гомдлыг хянана:

- ЗХШХШТХ №2577-аар бүс нутгийн захиргааны хэргийн шүүх шийдэх харьяалал тогтоосон зарим шийдвэр.
- Төрийн зөвлөл анхан шатны журмаар шийдвэрлэсэн хэргийн шийдвэр (Төрийн зөвлөлийн танхимуудын шийдвэр).

Төрийн зөвлөл нь дараах шийдвэрийн эсрэг гаргасан захиргааны хэргийн нэхэмжлэлийг анхан шатны журмаар шийдвэрлэнэ:

- Ерөнхийлөгчийн зарлигаас бусад Ерөнхийлөгчийн гаргасан захиргааны үйл ажиллагаа,
- Улс даяар шийдвэрийг нь хэрэгжүүлдэг яам, нийтийн институт, мэргэжлийн байгууллага зэрэг байгууллагын захиргааны үйл ажиллагаа,
- Хэд хэдэн захиргааны хэргийн эсхүл татварын шүүхэд харьяалуулсан маргаан,
- Арбитраар шийдвэрлүүлэхээр заагаагүй концессын гэрээ, нийтийн үйлчилгээтэй холбогдох гэрээнээс үүдэлтэй маргаан.

Төрийн зөвлөлийн хяналтын журмаар шийдвэрлэх чиг үүрэг нь хууль дээдлэх ёсыг хэрэгжүүлээгүй эсхүл буруу хэрэглэсэн эсэхээс үүдэлтэйгээр хуулийг зөрчсөн эсэхийг хянах хүрээгээр хязгаарлагдана.

Мөн тус шүүх нь концессын гэрээ, нийтийн үйлчилгээтэй холбогдох гэрээнээс үүдэлтэй маргааныг шийдвэрлэх, хуулиар олгосон бусад чиг үүргийг хэрэгжүүлдэг.

Б. Шүүхийн бүрэлдэхүүн, дотоод зохион байгуулалт

Захиргааны хэргийн болон татварын шүүхүүд нь нэг ерөнхий шүүгч, тодорхой тооны гишүүнээс бүрдэнэ. Шүүгчдийн бүрэлдэхүүн ерөнхий шүүгч болон хоёр гишүүнээс бүрддэг.

Гэсэн хэдий ч хуулиар тогтоосон босгоос бага үнийн дүнтэй хэргийг нэг шүүгч дангаараа шийдвэрлэнэ.

Бүс нутгийн захиргааны хэргийн шүүх бүр захиргааны хэргийн танхим, татварын хэргийн танхим гэсэн хоёроос доошгүй танхимтай байна. Шаардлагатай тохиолдолд Хууль зүйн яамны санал болгосноор Шүүгч, прокурорын зөвлөлийн шийдвэрээр танхимын тоог нэмэх буюу бууруулж болно.

Өнөөгийн байдлаар Төрийн зөвлөлд 1 захиргааны хэргийн танхим, 11 хэрэг маргааны танхим гээд 12 танхим байдаг. Танхим тус бүр 1 тэргүүн, хүрэлцэхүйц тооны гишүүн, илтгэгч шүүгчтэй байна. Танхимын бүрэлдэхүүн тус бүр тэргүүн, дөрвөн гишүүнээс бүрдэх бөгөөд дийлэнх олонхоороо шийдвэр гаргана.

В. Шүүгчид

Захиргааны актыг хянадаг шүүгчид тодорхой ангилалд хамаарагддаггүй. Захиргааны хэргийн болон татварын шүүхийн гишүүд шүүгчийн хувьд эрх зүйн байдал нь адилхан. Захиргааны байгууллагын хяналтын янз бүрийн төрлөөс хамааран шүүгчийн ангилал өөр байдаггүй. Төрийн албан хаагчийн хувиар чөлөөлөгдөх өргөдлөө өгөхгүйгээр нийтийн захиргааны албан тушаалд томилогдоно гэдэг шүүхийн гишүүний хувьд боломжгүй билээ.

Хууль зүйн сургууль төгссөн эсхүл улс төрийн шинжлэх ухаан, захиргааны эрх зүйн шинжлэх ухаан, эдийн засаг, санхүүгийн чиглэлээр төгсөж Хууль зүйн яамнаас зохион байгуулсан аман болон бичгийн шалгалтад тэнцсэн нэр дэвшигчид "шүүгч/прокурорын туслах" болдог. Ингэхдээ тэд ажиллаж эхлэхийн өмнөх сургалтад 3 жилийн хугацаагаар хамрагдана. Энэ хугацаа нь үндсэн сургалтын шат, чиг үүргээ гүйцэтгэх шат, төгсөлтийн сургалтын шатнаас бүрдэнэ. Үндсэн болон төгсөлтийн сургалтыг эрдэм шинжилгээ, захиргаа, санхүүгийн зэрэг чиг үүргийг хэрэгжүүлдэг Туркийн Шүүхийн академиас явуулна. Чиг үүргээ гүйцэтгэх шатыг практикт ажиллаж өнгөрүүлдэг. Туслах шүүгч, прокурорууд шүүх, прокурорын байгууллагад сургагч шүүгч, прокурорын удирдлагад ажиллана. Сургалтын хугацаа дуусмагц төгсөлтийн шалгалт өгөх бөгөөд Шүүгч, прокурорын зөвлөл тэнцэх эсэхийг шийдвэрлэдэг.

Нөгөө талаас, Шүүгч, прокурорын зөвлөл түлхүү Туркийн Шүүхийн академитай хамтран шүүгч, прокуророор ажиллаж

байгаа хүмүүст зориулсан сургалтыг зохион байгуулж байна.

Төрийн зөвлөлийн гишүүнийг захиргааны хэргийн хамгийн ахмад шүүгчид дундаас Шүүгч, прокурорын зөвлөл, дээд шатны төрийн албан хаагчид дундаас Бүгд Найрамдах Улсын Ерөнхийлөгч тус тус сонгодог. Гишүүдийг 12 жилээр сонгох бөгөөд улиран сонгогдох боломжгүй. Ерөнхийлөгч, Ерөнхий прокурор, Төрийн зөвлөлийн Дэд Ерөнхийлөгч, Танхимын тэргүүн, гишүүд нь шүүхийн дээд байгууллагын гишүүний хувиар Бүгд Найрамдах Турк Улсын Үндсэн хууль, хуульд заасан албан тушаалын баталгаагаар хангагдана.

Г. Шүүхийн бие даасан байдлыг хангах нь

Энэхүү зарчмын агуулга нь шүүхийн хяналтыг хуулийн дагуу байгуулагдаж, хараат бус, бие даасан байдал нь хангагдсан шүүх хэрэгжүүлэх учиртай гэдэгт оршино. Шүүгчийн хараат бус байдлыг Үндсэн хуулиар баталгаажуулсан.

Хүн бүр нэхэмжлэгч болон хариуцагчийн хувиар шүүхэд хандах, хууль ёсны арга хэрэгсэл, журмын дагуу шударга шүүхээр шүүлгэх, хуулийн дагуу байгуулагдсан шүүхээс өөр бусад шүүхээр шүүлгэхгүй байх эрхтэй. Мөн шүүгч чиг үүргээ хэрэгжүүлэхдээ хараат бус байх, аливаа байгууллага, хувь хүн, хуулийн этгээд шүүгчийг шүүх эрх мэдлээ хэрэгжүүлэхтэй нь холбогдуулж хөндлөнгөөс зааварлах, зөвлөх, тушаахыг хориглох бөгөөд захиргааны байгууллага шүүхийн шийдвэрийг биелүүлэх үүрэгтэй байхаар Үндсэн хуульд заасан байна.

ЗХШХШТХ №2577-д зааснаар хэргийн оролцогч талуудад шүүгчийн хараат бус байдлын талаар аливаа эргэлзээ үүсвэл шүүгчээс татгалзах эрхтэй. Тухайн хэрэг маргаан шүүгч, түүний хамаатан садантай шууд болон шууд бусаар холбоотой, талуудын аль нэгэнд зөвлөгөө өгсөн эсхүл хуульд заагаагүй байхад үзэл бодлоо илэрхийлсэн, талуудын аль нэгэнтэй дайсагналцсан харилцаатай зэрэг нь шүүгчийн хэрэг шийдвэрлэж болохгүй гол үндэслэл болно.

Д. Эрх бүхий байгууллагын чиг үүрэг (Захиргааны актын эсрэг нэхэмжлэлийн төрөл)

ЗХШХШТХ №2577-д зааснаар 3 төрлийн захиргааны хэрэг бий:

1. Хүчингүй болгуулах нэхэмжлэл нь хууль бус захиргааны акт, журам, дотоод журмын эсрэг гаргах гол нэхэмжлэл бөгөөд

захиргааны байгууллага хууль дээдлэх ёсыг мөрдөхийг шаардах хамгийн сайн арга юм. Хэдий энэ нь *actio popularis* биш боловч хувь хүний эрхээс гадна хувийн ашиг сонирхлыг зөрчихөд шүүхэд гаргах боломжтой нэхэмжлэлийн төрөл билээ.

Захиргааны актын улмаас ашиг сонирхол нь зөрчигдсөн этгээд тухайн акт нь эрх хэмжээний хүрээнд гарсан эсэх, формаль шаардлага, үндэслэл, хаяглагдсан этгээд, зорилго зэрэг хууль бус байдлыг хүчингүй болгуулахаар нэхэмжлэл гаргана. Шүүгч захиргааны актыг хүчингүй болгож болох боловч актыг өөрчлөх, захиргааны байгууллагад өөрчлөхийг даалгах зэрэг шийдвэр гаргах боломжгүй.

2. Бүрэн төлүүлэх нэхэмжлэл (нөхөн төлбөрийн маргаан)-ийг захиргааны байгууллагын шийдвэр, үйл ажиллагааны улмаас хувийн эрх нь шууд байдлаар зөрчигдсөн этгээд гаргана. Захиргааны шийдвэр, үйл ажиллагааны улмаас өөрт нь, бодитой, шууд, илт хохирол учирч, эрх нь зөрчигдсөн этгээд тус нэхэмжлэлийг гаргах эсхүл шаардлагатай бол хүчингүй болгуулах нэхэмжлэлийн шаардлагыг хамтад нь гаргаж болно.

Эхлээд хүчингүй болгуулах нэхэмжлэл гаргаж болох бөгөөд тус нэхэмжлэлийг шийдвэрлэсэн байдлаас хамаарч шийдвэрийг мэдэгдсэн эсхүл мэдэгдсэнээс хойш бүрэн төлүүлэх нэхэмжлэл гаргана.

ЗХШХШТХ №2577-ийн 13 дугаар зүйлд зааснаар бүрэн төлүүлэх нэхэмжлэл гаргахаас өмнө захиргааны үйл ажиллагааны улмаас эрх нь зөрчигдсөн этгээд тухайн үйл ажиллагааг бичгээр эсхүл бусад аргаар мэдэгдсэнээс хойш 1 жилийн дотор, бүх хэрэг маргаанд тухайн үйл ажиллагаа бий болсон өдрөөс 5 жилийн дотор холбогдох захиргааны байгууллагад эрхээ хэрэгжүүлэхээр хүсэлт гаргасан байх ёстой. Тус хүсэлтийг бүрэн болон хэсэгчлэн татгалзсан тохиолдолд энэ талаар мэдэгдсэнээс хойш тухайн өдрийн дотор, эсхүл 30 хоногийн дотор хүсэлтэд хариу өгөөгүй бол 30 хоног дуусмагц шүүхэд нэхэмжлэл гаргаж болно.

Туркийн захиргааны эрх зүйн тогтолцоонд захиргааны байгууллагын эс үйлдэхүйг үндсэн зарчмын үүднээс сөрөг нөлөөлөл гэж үздэг. Захиргааны дуугүй байдал нь хүсэлтийг хүлээн авахаас татгалзсан гэж үзнэ гэсэн үг юм.

3. Захиргааны гэрээ нь нийтийн үйлчилгээг хэрэгжүүлэхээр байгуулсан бүх төрлийн захиргааны гэрээнээс үүдэлтэй

маргаанд холбогдох нэхэмжлэлийн төрөл бөгөөд үүнд арбитраар шийдвэрлүүлэхээр урьдчилан заасан концессын нэр томъёо, гэрээнээс үүдэлтэй маргаан хамаарахгүй.

4. Зөвлөх чиг үүрэг нь Бүгд Найрамдах Турк Улсын Үндсэн хуулиар Төрийн зөвлөлд олгосон зөвлөх, хянан шалгах чиг үүрэг юм. Энэхүү зөвлөх чиг үүрэг бол шүүхийн дээд байгууллагын онцгой чиг үүрэг болно. Тус чиг үүрэг нь концесс бүхий нийтийн үйлчилгээтэй холбогдох гэрээ, нөхцөл байдалд зөвлөмж өгөх агуулгатай.

Е. Онцгой тохиолдол

Үндсэн хуулийн 125 дугаар зүйлийн дагуу захиргааны бүх үйл ажиллагааны эсрэг шүүхэд нэхэмжлэл гаргах боломжтой. Гэвч дараах онцгой тохиолдол байна:

1. Нийтийн үйлчилгээтэй холбогдох концессын гэрээнд урьдчилан заасан бол үүнээс үүдэн гарах маргааныг үндэсний буюу олон улсын арбитраар хянан шийдвэрлүүлнэ. Олон улсын арбитраг гагцхүү олон улсын шинжтэй маргааны тохиолдолд хандана.
2. Орон тоо байхгүйгээс тушаал дэвшүүлэх эсхүл тэтгэвэрт гарахаас бусад байдлаар зэвсэгт хүчнээс халагдсантай холбогдох Цэргийн дээд зөвлөлийн бүх шийдвэрийн эсрэг шүүхээр хянуулахаар нэхэмжлэл гаргаж болно.
3. Шүүх, прокурорын зөвлөлийн албан тушаалаас чөлөөлснөөс бусад асуудлаар гаргасан шийдвэрийг шүүх хянахгүй.
4. Спортын холбоодын захиргааны шинжтэй, спортын үйл ажиллагааны сахилгатай холбоотой шийдвэрийг гагцхүү албан журмаар арбитраг хандаж болно. Арбитрын зөвлөлийн шийдвэр эцсийнх байх бөгөөд аливаа шүүхийн байгууллагад давж заалдахгүй. Сонгуулийн дээд зөвлөлийн шийдвэрийн эсрэг аливаа байгууллагад давж заалдахгүй.

Гурав. Захиргааны актын хяналт

А. Урьдчилсан нөхцөл

Шүүхэд нэхэмжлэл гаргахаас өмнө хувь хүн, хуулийн этгээд өөр арга хэмжээ авах талаар хуульд заагаагүй тохиолдолд аливаа

урьдчилсан нөхцөл (өмнөх захиргааны актыг авах) шаардлагагүй. Хуулиар тийм арга хэмжээ авсан байхаар заасан тохиолдолд түүнийг урьдчилсан нөхцөл гэж үзнэ.

Шүүхэд нэхэмжлэл гаргахын өмнө мөн өөр боломжит хувилбар бий. ЗХШХШТХ №2577-д зааснаар нэхэмжлэл гаргахаас өмнө холбогдох этгээд тухайн захиргааны байгууллагын дээд шатны байгууллагад, дээд шатны байгууллага байхгүй бол тухайн актыг хэрэгжүүлэх захиргааны байгууллагад актыг хүчингүй болгуулах, цуцлуулах, өөрчлүүлэх, шинэ акт гаргуулахаар хүсэлт гаргаж болно. Тухайн байгууллага нь 30 хоногийн дотор хариу өгөөгүй тохиолдолд хүсэлтийг шийдвэрлэхээс татгалзсан гэж үзнэ. Өргөдлийг татгалзсан, эсхүл татгалзсанд тооцсон, өргөдлийн огноо хүчинтэй болох өдөр хүртэлх хугацаа өнгөрсөн бол хугацааг дахин тоолно.

Нөгөөтээгүүр, ЗХШХШТХ №2577-д заасан урьдчилсан нөхцөл нь гагцхүү дээр дурдсан бүрэн төлүүлэх нэхэмжлэлийн хувьд заавал үйлчлэхээр байна.

Б. Шүүхэд хандах эрх

ЗХШХШТХ №2577-ийн дагуу нэхэмжлэгч нь хувь хүн, хуулийн этгээд, төрийн байгууллага байж болно. Гэвч хуульд заасны дагуу захиргааны байгууллагын үйл ажиллагаа, актын улмаас нэхэмжлэгчийн ашиг сонирхол хөндөгдсөн, хувийн эрх нь зөрчигдсэн, эсхүл өөрт нь, бодитой, шууд, илт хохирол учирсан байхыг шаардана.

Босоо тогтолцоотой байгууллагын захиргааны дотоод нэгжийн хувьд нэг нь нөгөөгийнхөө эсрэг эсхүл дээд шатны байгууллагынхаа эсрэг нэхэмжлэгчийн хувиар нэхэмжлэл гаргаж болохгүй. Холбоод буюу бусад байгууллага хамтын болон олон нийтийн ашиг сонирхлыг хамгаалах зорилгоор шүүхэд хандаж болно.

Нэхэмжлэгч маргаан бүхий актыг хүчингүй болгуулах ашиг сонирхлоо нотлох ёстой. Зөрчигдсэн ашиг сонирхол, нийтлэг ашиг сонирхлын аль аль нь хуулиар хамгаалагдсан эрхэд хамаарах боломжтой юм. Зөрчигдсэн ашиг сонирхлын агуулгыг хүрээлэн буй орчин, түүхэн болон соёлын үнэт зүйлийг хамгаалах зэрэг нийтийн ашиг сонирхолтой холбогдох маргаанд өргөн хүрээгээр тайлбарладаг.

В. Хууль зүйн туслалцаа

Нэхэмжлэл гаргахад шуудангийн зардал, хураамж төлдөг. Энэхүү төлбөрийн хэмжээг хуулиар тогтоосон бөгөөд хууль зүйн туслалцааны замаар төлж болно. Хэрэг хянан шийдвэрлэх ажиллагаа болон гүйцэтгэлтэй холбоотой шаардлагатай зардлыг амьжиргааныхаа зардлаас бүрэн буюу хэсэгчлэн төлөх боломжгүй, эсхүл гэр бүл нь нэн хүнд нөхцөлд байгаа хүмүүс хууль зүйн туслалцаа авахаар өргөдөл гаргаж болно. Хууль зүйн туслалцааны өргөдлийг хүлээн авахаас татгалзсан шүүхийн шийдвэрийн эсрэг холбогдох шүүхэд давж заалдах боломжтой. Давж заалдах журмаар шийдвэрлэсэн шийдвэр нь эцсийнх байна.

Г. Нэхэмжлэл гаргах хугацаа

ЗХШХШТХ №2577-д зааснаар тухайлсан хуулиар тодорхой хугацаа заагаагүй тохиолдолд Төрийн зөвлөл болон захиргааны хэргийн шүүхэд гомдол гаргах хугацаа 60 хоног, татварын шүүхийн хувьд 30 хоног байна.

Дээрх хугацааг захиргааны актыг бичгээр мэдэгдсэн өдрөөс, нийтлэх шаардлагатай хууль тогтоомжийг нийтэлсэн өдрөөс хойш тоолж эхэлнэ. Нэхэмжлэл гаргах хугацааны сүүлийн өдөр нь амралтын өдөр таарч байвал амралтын өдрийн дараагийн ажлын өдрийг сүүлийн өдрөөр тооцно. Мөн нэхэмжлэл гаргах хугацааны сүүлийн өдөр нь шүүхийн амралт таарч байвал амралтын сүүлчийн өдрөөс эхлэн тус хугацааг долоо хоногоор сунгана.

Үндсэн хуулийн 40 дүгээр зүйлд заасанчлан захиргааны байгууллага холбогдох этгээдэд оногдуулах эрх зүйн арга хэмжээ болон түүний эцсийн хугацааг тодорхой заах ёстой. Төрийн зөвлөлийн шүүхийн тогтсон жишгийн дагуу албан ёсоор мэдэгдээгүй бол актыг мэдсэн өдрөөс хойш нэхэмжлэл гаргах хугацааг тоолно.

Д. Нэхэмжлэлийг шалгах журам

Шүүхэд хандсан гарын үсэг бүхий өргөдлөөр нэхэмжлэл гаргана. Нэхэмжлэлд овог, нэр, талуудын хаяг, тэдгээрийн өмгөөлөгч (байгаа бол), хэргийн агуулга, үндэслэл, захиргааны актыг мэдэгдсэн огнооны бичмэл хувилбар, бүрэн төлүүлэх нэхэмжлэлийн маргаан бүхий дүн, татварын асуудлыг заана. Хэргийн дэлгэрэнгүй бүрэн үндэслэлийг заах шаардлагагүй бөгөөд товч тайлбар байхад хангалттай.

Нэхэмжлэлийг ЗХШХШтХ №2577-д заасан журамд нийцэж байгаа эсэхийг шалгана. Үүнийг шүүгч дангаараа гүйцэтгэх тул энэ шатанд хуралдаан хийхгүй. Нэхэмжлэлийг хүлээн авснаас хойш арван таваас илүүгүй өдрийн дотор шалгаж дуусна. Хэрэв нэхэмжлэл нь хуульд заасан нөхцөлийг хангахгүй байвал хүлээн авахаас татгалзана. Ийнхүү өргөдлөө шинэчлэх дээд тал нь 30 хоногийн хугацааг нэхэмжлэгчид олгодог. Нэхэмжлэлийг буцааж байгаа үндэслэлээ товч тайлбарласан байвал зохино.

Хуульч, өмгөөлөгчөөс зөвлөгөө заавал авах шаардлагагүй. Энэ асуудалд доод шатны шүүх болон Төрийн зөвлөлийн хооронд ялгаа байхгүй.

Е. И-ажиллагаа

Хэрэг хянан шийдвэрлэх ажиллагааг интернэтээр эхлүүлэх боломжтой. Мөн нэхэмжлэгч нэхэмжлэлээ ҮШСТ (Үндэсний шүүхийн сүлжээ төсөл)-өөр цахимаар гаргаж болно. ҮШСТ нь Туркийн хэмжээний бүх шүүх, шүүхийн байгууллагын үйл ажиллагаа, шүүхийн тогтолцоог шуурхай, найдвартай, чадварлаг ажиллуулах зорилгоор хөгжүүлж байгаа и-засгийн газрын нэг хэсэг цахим шүүхийн систем юм. Иргэд хэргийнхээ мэдээллийг интернэтээр авч, харах боломжтой бөгөөд шүүхэд очилгүйгээр шүүх хурлын товыг мэдэж болно. Цахим буюу гар утсан дахь гарын үсгээ ашиглаад интернэтээр хэргийн материалаа шалгаж болох юм. Шүүхэд ирэхийг дуудах шаардлагатай хүмүүст SMS зурвас илгээж болно. Мөн хуульчид интернэт банк, ҮШСТ-өөр дамжуулж хэргийн хураамжаа төлөх боломжтой билээ. Хуульчид цахимаар шүүхэд нэхэмжлэл гаргаж, хэргээ цахим хэлбэрээр хянах боломжтой.

Ё. Хэрэг үүсгэх эсэх эхний хяналт (англ. *First Examination of Case*)

Захиргааны хэргийн шүүх нь хэргийн материалыг хянахдаа тодорхой зарчим, журам баримталдаг. Захиргааны хэрэг шүүхэд хянан шийдвэрлэх ажиллагааг ЗХШХШтХ №2577-ийн хүрээнд явуулна. Захиргааны хэргийн материалыг шалгахдаа юун түрүүнд процессын талаас нь үнэлнэ. Энэхүү үнэлгээгээр дараах асуудлаар дутуу зүйл байгаа эсэхийг шалгана:

1- Нэхэмжлэл гаргах хугацаа

"Г" хэсгийг үзнэ үү.

2- Шүүхийн харьяалал, чиг үүрэг

Чиг үүрэг нь тухайн хэргийг шүүх хянах эсэхийг хэлэх бол харьяалал нь газар зүйн байрлалын хувьд аль шүүх тухайн маргааныг хянах эрх хэмжээтэй болохыг илтгэнэ.

3- *Урьдчилан шийдвэрлэх ажиллагаа (англ. Administrative Authority Remedy Violation)-г хангасан эсэх*

Захиргааны хэргийн шүүхэд нэхэмжлэл гаргахаас өмнө захиргааны байгууллагад гомдол гаргахаар хуулиар заасан байвал тийнхүү хандалгүйгээр шууд нэхэмжлэл гаргасан тохиолдолд үүнийг урьдчилан шийдвэрлэх ажиллагааг зөрчсөн гэж үзнэ. "А" хэсгийг үзнэ үү.

4- *Хэргийн оролцогч байх чадамж*

Иргэний эрх зүйн чадамжтай этгээд нь хэргийн оролцогч байх чадамжтай байна. Иргэний эрхээ хэрэгжүүлэх чадамжаар нэхэмжлэл гаргах чадамжийг тодорхойлдог. Насанд хүрээгүй хүүхэд, сэтгэцийн эмгэгтэй хүмүүс заавал хууль ёсны төлөөлөгчтэй байхыг шаардана. "Б" хэсгийг давхар үзнэ үү.

5- *Эцсийн, биелэгдэх маргаан*

ЗХШХШтХ-д заасанчлан маргааны үйл баримт эцсийн бөгөөд биелүүлж болохуйц биш бол хүлээн авахаас татгалзана. Холбогдох талуудын эрх зүйн байдлыг өөрчлөхгүй үйл баримт маргааны субъект болохгүй. Жишээлбэл, захиргаа шийдвэр гаргахын өмнө явуулсан бэлтгэл үе шат.

6- *Хариуцагч*

Хэрэг бүр хариуцагчтай байх ёстой бөгөөд захиргааны хэрэг шүүхэд хянан шийдвэрлэх ажиллагаанд хариуцагч нь үргэлж захиргааны байгууллага байна. Нэхэмжлэлд хариуцагчийг заагаагүй эсхүл буруу хариуцагч нэрлэсэн байвал шүүхээс жинхэнэ хариуцагчийг тогтоож, хариуцагчид мэдэгдэхээр шийдвэрлэнэ.

7- *Хянан шийдвэрлэх ажиллагаанд байгаа хэрэг, шүүхийн эцсийн шийдвэр*

ЗХШХШтХ-д хэрэг үүсгэх эсэх эхний хяналтыг тодорхой жагсаасан. Үүнд заагаагүй асуудлыг Иргэний хэрэг шүүхэд хянан шийдвэрлэх тухай №6100 дугаар хуулийн 31 дүгээр зүйлд зохицуулжээ. Хянан шийдвэрлэх ажиллагаанд байгаа хэрэг болон шүүхийн эцсийн шийдвэрийн талаар эхний хяналт эсхүл 31 дүгээр зүйлд заагаагүй.

Гэсэн хэдий ч нэг ижил актын талаарх хоёр, түүнээс дээш хянан шийдвэрлэх ажиллагаанд байгаа хэргийг нэг дор хуралдуулах боломжгүй, мөн шүүхийн шийдвэр нь эцсийнх болсон нэг ижил хэрэгт дахин нэхэмжлэл гаргах боломжгүй учир захиргааны хэргийн шүүх энэ асуудлыг шийдвэрлэх шаардлагатай юм. Уг шалтгаанаар хэрэг үүсгэх эсэх эхний хяналтын үеэр шүүхүүд хэрэг хянан шийдвэрлэх ажиллагаанд байгаа хэрэг, шүүхийн эцсийн шийдвэрийн асуудлыг шалгадаг.

Хэрэг хянан шийдвэрлэх ажиллагааны зөрчил тогтоогдвол процессын үндэслэлээр хэргийг хүлээн авахаас татгалзах эсхүл зөвтгөх нэмэлт хугацаа олгож болно.

Ж. Биелэлтийг түдгэлзүүлэх

Хавтаст хэргийн гол ажиллагааг эхлүүлэхээс өмнө захиргааны шийдвэр, актын биелэлтийг түдгэлзүүлэх хүсэлт гаргаж болно. Нэхэмжлэл гаргаснаар маргаан бүхий захиргааны актын биелэлт түдгэлздэггүй билээ. Татварын шүүх дэх онцгой тохиолдлын хувьд татварын маргааны улмаас нэхэмжлэл гаргахад холбогдох татвар, төлбөр, хураамж, ижил төстэй санхүүгийн үүрэг, тэдгээрийн өсөлт, торгууль зэргийг түдгэлзүүлдэг. Хэрэв захиргааны актыг хэрэгжүүлэх нь нөхөж баршгүй хохирол учруулах, хуулийг илт зөрчихөөр байвал Төрийн зөвлөл эсхүл захиргааны хэргийн шүүх үндэслэлээ тайлбарлаж актын биелэлтийг түдгэлзүүлэхээр шийдвэрлэж болно. Актыг хэрэгжүүлэх нь ямар учраас хуулийг илт зөрчих, нөхөж баршгүй хохирол учруулах талаар үндэслэлийг заавал тодорхой заахыг шаардана.

Биелэлт түдгэлзүүлэх хүсэлтийн талаарх шийдвэрийг мэдэгдсэнээс хойш гагцхүү 7 хоногийн дотор эс зөвшөөрч болно. Эрх бүхий байгууллага эс зөвшөөрсөн гомдлыг хүлээн авснаас хойш 7 хоногийн дотор шийдвэрлэх ёстой. Тус шийдвэр нь эцсийнх байна. Биелэлт түдгэлзүүлэх эсэхийг нэхэмжлэлийг хүлээн авсны дараа шийдвэрлэнэ.

Дөрөв. Шүүхийн шийдвэр

А. Шийдвэрийн үндэслэл

Шүүхүүд шийдвэрийнхээ үндэслэлийг хангалттай тодорхой заах ёстой. Үндсэн хууль, ЗХШХШТХ №2577-аар шийдвэрийн үндэслэлийн талаарх ерөнхий зохицуулалтыг заасан. Үндсэн хуулийн 141 дүгээр зүйлд "шүүхийн шийдвэр бүр үндэслэл бүхий

бичмэл шийдвэр байна," гэж заасан бол ЗХШХШТХ №2577-д шүүхийн шийдвэр хууль зүйн үндэслэл, үндэслэлийн тайлбар, дүгнэлтийг агуулсан байна гэжээ.

Шударгаар шүүлгэх баталгааг хангах үүднээс шүүх нэхэмжлэлийн шаардлага, үүнтэй холбогдох нотлох баримтыг үнэлэх; үндэслэл бүхий тайлбарыг шийдвэрт тусгасан байна гэж Үндсэн хуулийн шүүхийн жишиг (прецедент)-ээр тогтоосон. Шүүх нь бие даасан, шийдвэр гаргах эрх чөлөөтэй байхын сацуу шийдвэрийнхээ үндэслэлийг зохих ёсоор тайлбарлах үүрэгтэйг хүлээн зөвшөөрөх учиртай. Шүүхийн шийдвэрийн үндэслэл нь хангалттай, тодорхой, шалтгаант холбоог тайлбарласан ойлгомжтой байх ёстой.

Шүүх нь бүх ажиллагааг өөрийнхөө санаачилгаар явуулна. Талууд мөн нотлох баримтаа өгч болно. Шүүх талууд, бусад хүн, байгууллагаас баримт бичиг гаргуулах, бүх төрлийн мэдээлэл авахаар хандаж болно.

Б. Хянах шалгуур, арга хэрэгсэл

ЗХШХШТХ №2577-ийн 2 дугаар зүйлд зааснаар хяналт нь актын хууль ёсны байдлыг хянахаар хязгаарлагдах бөгөөд үйл ажиллагаа, актын зохистой байдал (агуулга)-ыг хянахгүй.

Захиргааны үйл ажиллагааны шинжийг агуулсан, хуульд заасан зарчим, хэлбэрийн дагуу гүйцэтгэх эрх мэдлийн чиг үүргийг хэрэгжүүлэхийг хязгаарласан эсхүл сонгох боломжийг үгүйсгэсэн аливаа шийдвэр гаргаж болохгүй.

Захиргааны сонгох боломжийг манай хууль тогтоомжид тухайлан заагаагүй. Мөн сонгох боломж, эрх хэмжээ хоёрыг ч тодорхой зааглаагүй. Гэсэн хэдий ч хуулиар захиргаанд тодорхой шийдвэр гаргах эсэхээ сонгох, эсхүл тодорхой нөхцөл, байдалд (заримдаа "шаардлагатай тохиолдолд, шаардлагатай бол, хэрэгцээтэй бол, нийтийн аюулгүй байдал, ерөнхий эрүүл мэнд, нийтийн дэг журмын шаардлага" зэрэг тодорхой бус нэр томъёонд мөн хэрэглэнэ) байгаа ялгаатай хувилбаруудаас аль нэгийг нь сонгохыг зөвшөөрсөн бөгөөд тус зохицуулалтыг захиргаанд сонгох боломж олгосон гэж үзнэ.

Гэвч эрх зүйт төрийн шаардлага ёсоор захиргааны сонгох боломж нь хязгааргүй биш бөгөөд хууль, нийтийн ашиг сонирхол, нийтийн үйлчилгээний шаардлагад нийцүүлэн хэрэгжүүлэх учиртай.

Захиргааны актын улмаас ашиг сонирхол нь зөрчигдсөн этгээд тухайн актын аль нэг үндэслэлийг хууль бус гэж үзэж хүчингүй болгуулах нэхэмжлэлийг дараах тохиолдолд гаргана:

1- Эрх хэмжээний хүрээ

Эрх хэмжээ гэдэгт тухайн захиргааны актыг гаргасан захиргаа нь тийнхүү акт гаргах эрх хэмжээтэй эсэх гэсэн үг юм. Өөрөөр хэлбэл, захиргаанд эрх хэмжээ олгогдоогүй бол тийнхүү хүчингүй болгуулах нэхэмжлэлийн шаардлага гаргаж болно. Эрх хэмжээний асуудалд албан тушаал, сэдэв, нутаг дэвсгэр, хугацааны аль нь ч байж болно.

Албан тушаалын хувьд эрх хэмжээ олгогдоогүй: Захиргааны актыг гаргаж байгаа хүн, байгууллага нь хуулиар эрх олгогдоогүй байвал хуулийн зөрчил болно. Эрх олгогдоогүй хүн, байгууллага захиргааны акт гаргасныг дараа нь холбогдох эрх бүхий байгууллага зөвшөөрсөн ч тухайн актын хууль бус байдлыг зөвтгөх үндэслэл болохгүй.

Тухайн асуудлаар эрх хэмжээ олгогдоогүй: Холбогдох эрх бүхий захиргааны байгууллага нь гагцхүү хуулиар заасан чиг үүрэг, тодорхой хууль зүйн хязгаарлалтын хүрээнд шийдвэр гаргаж болно. Хэрэв захиргааны байгууллага өөр байгууллагын харьяалан шийдвэрлэх асуудлаар шийдвэр гаргасан бол түүнийг тухайн асуудлаар эрх хэмжээ олгогдоогүй гэж үзнэ.

Нутаг дэвсгэрийн хувьд эрх хэмжээ олгогдоогүй: Нутаг дэвсгэрийн хувьд захиргааны байгууллагын эрх хэмжээ нь тодорхой газар зүйн байрлалыг харьяалан хамаарч байхыг ойлгоно. Захиргааны байгууллагын гаргасан акт нь өөр нутаг дэвсгэрийн захиргааны байгууллагын харьяалан шийдвэрлэх асуудал байвал тухайн акт нь нутаг дэвсгэрийн хувьд эрх хэмжээ олгогдоогүй тул хууль бус байна.

Хугацааны хувьд эрх хэмжээ олгогдоогүй: Захиргааны байгууллага эрх хэмжээгээ хэрэгжүүлж болох бүрэн эрхийн хугацааг хэлнэ.

2- Формаль шаардлага

Захиргааны акт нь тодорхой формаль шаардлагыг хангасан байна. Гагцхүү хууль тогтоомжид заасан шалгуурыг хангасан захиргааны акт нь хүчин төгөлдөр байна. Энэхүү тодорхой формаль шаардлагыг хангаагүй захиргааны актын эсрэг хүчингүй болгуулахаар нэхэмжлэл гаргаж болно.

3- Үндэслэл

Үндэслэл нь захиргаа тухайн актыг гаргах болсон хүчин зүйл бөгөөд захиргааны актаас давуу эрхтэй объектив хууль зүйн дүрмээр тодорхойлдог. Захиргаа шийдвэр гаргахдаа үйл ажиллагааныхаа учрыг үндэслэлтэй тайлбарлах ёстой. Захиргааны үйл ажиллагааны үндэслэл нь бодитой үйл явдал эсхүл хууль зүйн хэлцэл байж болно. Жишээлбэл, төрийн албан хаагч ажилдаа согтуу ирвэл энэ нь сахилгын хариуцлага хүлээлгэх үндэслэл болно.

4- Хамаарал бүхий асуудал байх

Үндэслэл тодорхой болмогц хуулиар заасан эрх зүйн үр дагавар бий болгох нь хамааралтай асуудлын шалгуур юм. Захиргааны актаар бий болгож байгаа шинэ хууль зүйн нөхцөл байдлыг хамаарал бүхий асуудал гэнэ. Хамаарал бүхий асуудлын хүрээнд актын хууль ёсны шинж нь эрх зүйн зохицуулалтаас харагдах шууд үр дагавар бий болгож байгаа асуудлаас хамаарна. Жишээлбэл, Төрийн албан хаагчийн тухай №657 дугаар хуулийн 125 дугаар зүйлээр "сахилгын арга хэмжээ" нь "сахилгын шийтгэл"-тэй дүйдэг. Сахилгын шийтгэл оногдуулахуйц үйлдлийг хуулиар тогтоосон байх нь өөрөө үндэслэл бөгөөд тухайн үйлдэлд сахилгын шийтгэл оногдуулах нь захиргааны актын хамаарал бүхий асуудал мөн.

5- Зорилго

Захиргааны үйл ажиллагаагаар хүрсэн эцсийн үр дагавар нь зорилго буюу "нийтийн ашиг сонирхол" болно. Мөн хууль тогтоомжид онцгой зорилгыг зохицуулсан. Хэрэв захиргааны акт нийтийн ашиг сонирхлоос өөр зорилгод чиглэсэн байвал хувийн шинжтэй, хууль бус акт болно. Доод шатны шүүхийн хяналт энэ тохиолдолд Зөвлөлийн хяналттай адилхан байна.

В. Хэрэг хянан шийдвэрлэх ажиллагаа

Хэрэг хянан шийдвэрлэх ажиллагаа мөн чанартаа эсрэг тэсрэг шинжтэй. Талуудын эрх тэгш байх зарчмыг мөн хүндэтгэнэ. ЗХШХШТХ №2577-д заасанчлан шүүх хуралдааны журмыг бичгээр хэрэгжүүлнэ. Энэ нь баримт бичгийг хянах, шүүх өөрийнхөө санаачилгаар хэргийн бүх төрлийн хяналт хэрэгжүүлнэ гэсэн үг юм. Хуульд зааснаар захиргааны хэрэг хянан шийдвэрлэх шүүх хуралдааныг бичгээр хянан шийдвэрлэх, *ex officio* хяналт хэрэгжүүлэх нь давамгайл байна.

Ex officio зарчмаар хянах тохиолдолд талууд өөрсдөө хэргээ нотлохыг шаардахгүй бөгөөд шүүх талуудын гаргасан хэргийн материалаар хязгаарлагдахгүй. Шүүх шаардлагатай гэж үзвэл зөрчилтэй биш асуудал байсан ч үнэн зөвийг баталгаажуулах, эсхүл нотлох баримтын дутууг залруулах зорилгоор лавшруулан судална. Нотлох баримт хангалтгүй гэх шалтгаанаар хэргийг хэрэгсэхгүй болгох боломжгүй. Гэсэн хэдий ч шүүгч ихэнхдээ нэхэмжлэлд заасан хүсэлтэд баригдах нь бий.

Нэхэмжлэл, түүний хавсралтуудын хуулбарыг хариуцагчид мэдэгдэх бөгөөд хариуцагчийн хариу тайлбарыг нэхэмжлэгчид мэдэгдэнэ. Нэхэмжлэгчийн хоёр дахь тайлбарыг хариуцагчид, хариуцагчийн удаах хариу тайлбарыг нэхэмжлэгчид мэдэгдэнэ. Үүнд нь нэхэмжлэгч хариу өгөх боломжгүй. Гэсэн хэдий ч хариуцагчийн хоёр дахь хариу тайлбарт нэхэмжлэгчийн хариу өгөх шаардлагатай асуудал байгаа тохиолдолд нэхэмжлэгчид хариу өгөх хугацаа олгоно.

Хэргийн үр дагаврын улмаас эрх, ашиг сонирхол нь хөндөгдөж болзошгүй гэж үзсэн гуравдагч этгээд оролцох боломжтой.

Шүүхийн хэлэлцүүлэгт ерөнхий шүүгчээс гадна хоёр шүүгч оролцоно. Тухайн шүүхийн ерөнхий шүүгч эсхүл танхимын тэргүүн хэлэлцүүлгийг чиглүүлнэ. Шийдвэрээ олонхоор гаргах бөгөөд тусгай саналаа шүүхийн шийдвэрт тусгана. Дээд, доод шатны шүүх энэ тохиолдолд адилхан. Төрийн зөвлөлийн шийдвэрлэх хэрэг маргаан бүрийг шүүгчийн хороогоор шийдвэрлэдэг.

Захиргааны хэргийн шүүх, Бүс нутгийн захиргааны хэргийн шүүх, Татварын шүүх байгуулах, чиг үүргийг тогтоох тухай хууль (Хууль №2576)-аар заасан маргааны үнийн дүнгийн тодорхой хязгаараас хэтрээгүй хэсгийг хүчингүй болгуулах, бүрэн төлүүлэх нэхэмжлэлтэй хэргийг нэг шүүгч дангаараа шийдвэрлэнэ.

ЗХШХШтХ №2577-д шүүхийн тамга, ерөнхий шүүгч эсхүл шүүгч, танхим, зөвлөлийн тэргүүн, Төрийн зөвлөлийн хуваарилагдсан гишүүний гарын үсэг бүхий шүүхийн шийдвэрийн хуулбарыг талуудад хүргүүлэх; шүүхийн шийдвэрийг амаар хүргэхгүй байхаар заасан.

Г. Тусгай журмаар хянан шийдвэрлэх хэрэг (англ. *Emergency Proceedings*)

ЗХШХШтХ №2577-ийн 20/А, 20/Б дүгээр зүйлд зааснаар дараах асуудлаас үүдэлтэй маргааныг тусгай журмаар хянан

шийдвэрлэнэ:

- а) Худалдан авах ажиллагааг хориглосон шийдвэрээс бусад тохиолдол дахь худалдан авах ажиллагаа
- б) Нэн даруй өмч албадан хураах ажиллагаа
- в) Өмч хувьчлалын дээд зөвлөлийн шийдвэр
- г) Аялал жуулчлалыг дэмжих тухай хуулийн дагуу явуулсан борлуулалт, хуваарилалт, түрээсийн гэрээ
- д) Хүрээлэн байгаа орчны тухай хуулийн дагуу захиргааны хариуцлага оногдуулах шийдвэрээс хассан байгаль орчинд нөлөөлөх байдлын үнэлгээний шийдвэр
- е) Гамшгийн эрсдэлтэй газар нутгийг өөрчлөх тухай хуулийн дагуу гаргасан Ерөнхийлөгчийн шийдвэр.
- ё) Төвийн болон нийтлэг шалгалтын журам.

Дээрх маргаанд яаралтай тохиолдолд баримтлах хэрэг хянан шийдвэрлэх ажиллагааны ерөнхий журмын дагуу богиносгосон хугацаагаар шийдвэрлэх тусгай, түргэвчилсэн журам үйлчилнэ. Мөн давж заалдах шатанд тусгай журам, тэр дундаа хугацааны хувьд арай богино хугацаа үйлчилдэг.

Д. Шүүх хуралдаан

ЗХШХШТХ №2577-д заасанчлан бүх шүүх хуралдааныг олон нийтэд нээлттэй явуулах бөгөөд нийтийн ёс суртахуун, олон нийтийн аюулгүй байдалтай холбогдох хэрэгт шүүхийн шийдвэрээр хуралдааныг бүхэлд нь буюу хэсэгчлэн хаалттай явуулна. Хариуцагч захиргааны байгууллагын төлөөлөгч, нэхэмжлэгчид өөрсдөө эсхүл тэдний хууль ёсны төлөөлөгч шүүх хуралдаанд оролцож болно.

Е. Шүүхийн шийдвэрийн үр дүн, шийдвэр гүйцэтгэл

Үндсэн хуулийн 138 дугаар зүйлээр хууль тогтоох, гүйцэтгэх эрх мэдэл, захиргааны байгууллага шүүхийн шийдвэрийг заавал биелүүлэхийг заасан бөгөөд шийдвэрийг өөрчлөх, гүйцэтгэлийг хойшлуулахыг хориглосон.

ЗХШХШТХ №2577-д зааснаар захиргааны байгууллага нь Төрийн зөвлөл, бүс нутгийн захиргааны хэргийн шүүх, захиргааны хэргийн болон татварын шүүхийн шийдвэр, шийдвэрийн биелэлт түдгэлзүүлэх шийдвэрт зааснаар нэн даруй арга хэмжээ авах ёстой. Шийдвэр гүйцэтгэх чиг үүргийг маргаан бүхий актыг

гаргасан захиргааны байгууллагад оногдуулна. Захиргааны байгууллагад шүүхийн шийдвэрийг мэдэгдсэнээс хойш аливаа тохиолдолд гүйцэтгэх хугацааг гуч хоногоос хэтрүүлж болохгүй.

Хэм хэмжээний актыг хүчингүй болгосон болон зөрүүтэй шийдвэрийг хянаж нэгдмэл байдал тогтоосон Төрийн зөвлөлийн шийдвэрийн аль аль нь *erga omnes* (бүгдэд чиглэсэн) шинжтэй. Тодорхой нэг тохиолдлын захиргааны актыг шийдвэрлэсэн шийдвэр талуудад үр дагавар авчрах бөгөөд шүүхийн жишгийн *stare decisis* зарчмаар шийдвэрлэдэг тул талууд найдаж болдог.

Шүүхийн шийдвэрийг захиргааны байгууллага тогтоосон хугацаанд биелүүлээгүй тохиолдолд гагцхүү тухайн холбогдох захиргааны байгууллагаас нөхөн төлбөр гаргуулахаар нэхэмжлэл гаргаж болно.

Ё. Шүүхийн шийдвэрийг сурталчлах, олон нийттэй харилцах

Хууль зүйн яам, Төрийн зөвлөл болон бусад дээд шатны шүүхүүд өөрсдийн гэсэн цахим хуудастай байдаг. Мөн зарим харьяа шүүхүүд олон нийтэд өөрсдийнхөө цахим хуудсаар мэдээлэл хуваалцах нь бий. 25,000 орчим шүүхийн тогтоол бүхий Төрийн зөвлөлийн мэдээллийн сангийн цахим хуудас олон нийтэд нээлттэй байдаг.

Дээрхээс гадна олон нийтийн анхаарлыг татах боломжтой шүүхийн ач холбогдол бүхий шийдвэр бүрийг цахим хуудсанд байршуулдаг.

Ж. Маргаан шийдвэрлэх боломжит арга

Үндсэн хуулийн 47, 125, 155 дугаар зүйлд оруулсан нэмэлт, өөрчлөлтөөр төрийн үйлчилгээтэй холбогдох гэрээ, концессын гэрээнээс үүдэлтэй маргааныг үндэсний буюу олон улсын арбитраар шийдвэрлүүлж болохоор заасан бөгөөд гагцхүү олон улсын шинжтэй маргаан агуулсан тохиолдолд олон улсын арбитра хандана.

Дээрхийг эс тооцвол эвлэрүүлэн зуучлал зэрэг уламжлалт хэрэг хянан шийдвэрлэх ажиллагаа, захиргааны тодорхой арга хэмжээг тусдаа хуулиар (Гаалийн тухай хууль №4458, Өмч хураан авах тухай хууль №2942, Татварын хэрэг хянан шийдвэрлэх тухай хууль №213 гм) болон шүүхийн бус журмаар маргаан хянан шийдвэрлэх журмаар зохицуулсан.

Хөрөнгийн зах зээл, өрсөлдөөн, эрчим хүч, тендер, радио,

телевизийн өргөн нэвтрүүлэг зэрэг нийгмийн амьдралын чухал салбарын зохицуулах, хянах чиг үүрэгтэй холбоотой асуудлаар төрийн нэрийн өмнөөс гүйцэтгэх эрх мэдлийн шийдвэр гаргах эрх бүхий бие даасан захиргааны байгууллага буюу зохицуулах, хянах захиргааны байгууллагууд, мөн хуульд зааснаар үүссэн банкны захиргааны шинжтэй үйл ажиллагааны улмаас гаргасан шийдвэрийг шүүхэд хянуулах эрх бүхий байгууллага гэж байна. Эдгээр байгууллагын гаргасан шийдвэр нь шүүхийн шийдвэр биш, захиргааны байгууллагын шийдвэр бөгөөд шүүхийн хяналтад байна.

Омбудсмeны тухай №6328 дугаартай хуулиар байгуулагдсан Туркийн Үндэсний их хурлын дэргэдэх Омбудсмeны байгууллага нь хуулийн этгээдийн чадавхтай байгууллага юм. Тус байгууллага нь өргөдөлд үндэслэн эрүүдэн шүүх болон бусад хэлбэрээр хэрцгий, хүнлэг бусаар буюу хүний нэр төрийг доромжлон харьцаж шийтгэхтэй холбогдох зөрчлийг хянан шалгах эрхтэй. Гэсэн хэдий ч энэ байгууллага захиргааны хэргийн хувьд маргаан шийдвэрлэх боломжит арга хувилбараар хангадаггүй.

Тав. Хууль тогтоох эрх мэдлийн хүрээнд

Орчин үеийн эрх зүйн дэглэм бүр хэрэглэх ерөнхий журмаа тогтоож, захиргааны эрх зүйг хэрэгжүүлэх шаардлагатай болдог. Хууль, журмаар захиргааны байгууллагын зохион байгуулалт, акт, хэрэг хянан шийдвэрлэх ажиллагааны зарчмыг тогтооно. Энэхүү журмын эрх зүйн үндэслэл нэлээн өргөн хүрээнийх байх нь бий.

Турк зэрэг олон оронд захиргааны баримтлах үндсэн зарчмыг Үндсэн хуульдаа тусгажээ. Зарим улс захиргааны эрх зүйг кодификацлахыг оролдох бол зарим нь цөөхөн буюу бичмэл бус журамтай байна. Иймд захиргааны эрх зүйн кодификацын байдал хоорондоо илт ялгаатай гэж хэлж болно.

Туркт захиргааны эрх зүй нь нийтийн эрх зүй, статусын эрх зүйн нэг салбар эрх зүй болдог. Захиргааны эрх зүйг ерөнхийд нь кодификацилаагүй бөгөөд эрх зүйн философийн, динамик шинжтэй салбар эрх зүй билээ. Захиргааны эрх зүй нь байнгын бус шинжтэй, тогтмол өөрчлөгдөж, хөгжиж байдаг. Энэ өнцгөөс үзвэл захиргааны эрх зүйгээс үүдэлтэй шүүхийн тогтоол, тайлбарууд маргаан шийдвэрлэхэд чухал үүрэг гүйцэтгэнэ. Ингээд харвал бодитой үйл явдалд одоогийн эрх зүйн зохицуулалтаас шийдэл олддог төдийгүй бичмэл эрх зүйн журам, хуулийн ерөнхий зарчим хооронд оршиж байдаг хоосон зайг үгүй хийж байдаг.

Туркт захиргааны эрх зүйн салбарын кодификацын хувьд шүүхийн тогтсон жишиг чухал байр суурь эзэлнэ. Таамаглах боломжтой хийгээд хууль зүйн тодорхой байдалд оруулах кодификацын хувь нэмрийн талаарх чухал асуултад хариулт олох хэрэгцээ тулгарч байна. Шийдвэрт хэрэглэсэн зарчмууд олон жилийн явцад эрх зүй судлалын бүрэлдэхүүн болж хууль, хоёрдогч эх сурвалж зэрэг ерөнхий эрх зүйн зохицуулалтад тусгалаа олно.

Мэдээж захиргааны эрх зүйн зарим салбар кодификацид тохиромжгүй юм. Нэг талаас кодификаци нь одоо байгаа журмуудыг нэгтгэх төдий атал нөгөө талаас инновацлаг, бодитой шинэтгэл болох нь бий.

Чамбайруулах боломж

Хууль тогтоох шинэтгэлийн өнцгөөс үзвэл Захиргааны хэрэг шүүхэд хянан шийдвэрлэх тухай хууль (ЗХШХШТХ №2577)-ийг бүхэлд нь шинэчлэн найруулах ёстой гэж маргаж байгаа. Цаг хугацааны явцад янз бүрээр мэтгэлцэвч энэхүү үндэслэлүүдийг багтааж цогц хандлагад суурилсан төсөл бэлдэх нь чухал бөгөөд бичмэл хэрэг хянан шийдвэрлэх ажиллагааны зарчимд нийцсэн, дан хуульд аль болох багтааж чадах процессын бүх ажиллагааг цуглуулах ёстой юм. Энэ нөхцөлд захиргааны хэрэг хянан шийдвэрлэх ажиллагаанд байсаар байгаа процессын эрх зүйн дутагдал тэргүүн хүчин зүйл болно.

Процессын хуулийг орчин үед нийцүүлэхэд маргааны мөн чанарт тохируулан илүү төрөлжүүлж болох санал ч дэвшүүлж байна. Жишээлбэл, шүүх хуралдаан, шинжээч томилох зэрэг маргааныг ангилахад тулгарах бэрхшээлийн үүднээс тусгай журам нэвтрүүлэх шаардлагатай. Тодорхой бус байдлаас сэргийлэхийн тулд татварын маргаан хянан шийдвэрлэх журмыг илүү нарийвчлан боловсронгуй болгож болох юм.

Өөрнэгасуудалньзахиргааныбайгууллагашүүхийншийдвэрийг хэрэгжүүлэх асуудал юм. Үндсэн хуульд баталгаажуулснаар захиргааны байгууллага үндэслэл бүхий хугацаанд шүүхийн шийдвэрийг биелүүлэх ёстой. Гэвч үүний үр дүнг бүрэн гаргах үүднээс хууль тогтоомжийн шинэчлэл шаардлагатай юм. Иймд захиргааны байгууллага шүүхийн шийдвэрийг биелүүлээгүй тохиолдолд тухайн шийдвэрийг гүйцэтгүүлэх зохих арга журам эрэлхийлж бий болгох ёстой байна.

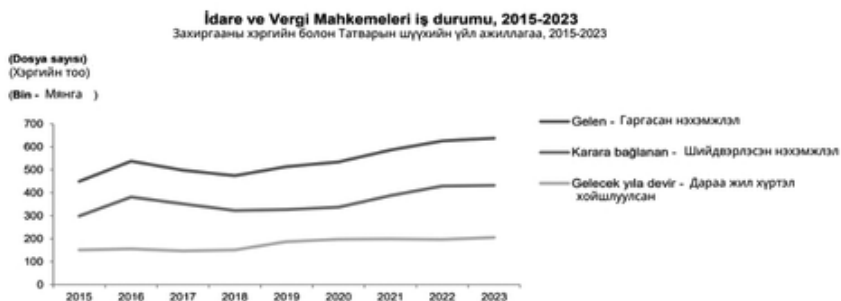
Хэдийгээр захиргааны байгууллагууд шүүхийн шийдвэрийг

биелүүлээгүй, эсхүл биелүүлэхээс татгалзсан тохиолдолд хариуцлага хүлээхээр байгаа ч үүнийг хэрхэн хэрэгжүүлэх талаар журам тогтоосон тодорхой хууль байхгүй байна. Шүүхийн шийдвэрийг биелүүлэх чиг үүрэг бүхий нийтийн албан тушаалтнууд мөн тус чиг үүргээ хэрэгжүүлээгүй тохиолдолд сахилгын болон эрүүгийн хариуцлага хүлээхээр байгаа. Гэвч ямар журам баримтлах вэ гэдэг нь асуудал хэвээрээ байна.

Эцэст нь тэмдэглэхэд, захиргааны маргаан шийдвэрлэх боломжит арга хэрэгслийг боловсронгуй болгох, Туркийн эрх зүйн тогтолцоонд шүүхийн бус журмаар маргаан шийдвэрлэх шинэ арга нэвтрүүлэх замаар захиргааны хэргийн шүүхийн ажлын ачааллыг бууруулах шаардлагатай.

Сонгох боломжийн зарчим, гэрээ байгуулах, шийдвэр гаргах үе шатанд уян хатан хандах, харилцан яриа өрнүүлэх, нууцлал хадгалах, зардал хэмнэх зарчим зэргийг дээрх ажиллагааны гол онцлог гэж үзэхийн сацуу тус онцлог нь өөрөө шүүхийн болон шүүхийн бус аргаар маргаан хянан шийдвэрлэх журмын чухал ялгаа болох юм.

Зургаа. Хавсралт: Захиргааны шүүх ба тоон мэдээлэл



Сүүлийн 9 жилийн доторх захиргааны хэргийн шүүх (захиргааны хэргийн болон татварын шүүх)-ийн үйл ажиллагааг харвал нийт гаргасан нэхэмжлэлийн тоо (өмнөх жилээс шилжүүлсэн, жилийн дотор гаргасан, Төрийн зөвлөлөөс буцаасан) өссөн байгаа нь харагдаж байна. Захиргааны хэргийн шүүхэд гаргасан нэхэмжлэлийн тоо 2015 онд 449,725 байсан бол 2023 онд 41,9 хувиар өсөж, 637,956 болжээ.

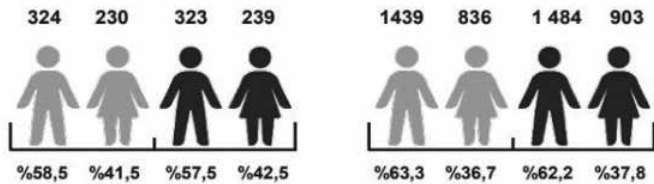
Adalet sistemi evrelerine ilişkin bir dosyanın ortalama görüme süresi, Gün, 2015-2023
Шүүхийн тогтолцооны шатлалаар хүлээн авсан дундаж хугацаа, Хоногоор, 2015-2023

	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023
İdare ve Vergi Mahkemeleri - Захиргааны хэргийн болон Татварын шүүх	173	146	160	167	179	205	186	169	168
Bölge İdare Mahkemeleri - Бүс нутгийн захиргааны хэргийн шүүх	27	61	64	70	87	126	141	151	168
Danıştay - Төрийн зөвлөл	381	359	749	579	464	668	462	540	377

Adalet teşkilâtı hâkim ve savcı sayıları, 2022-2023
Байгууллага дахь шүүгч, прокурорын тоо, 2022-2023

2022
2023

Hâkim sayıları
Шүүгчийн тоо



Danıştay
Төрийн зөвлөл

Bölge Adliye Mahkemeleri
Бүс нутгийн шүүхүүд



İdare ve Vergi Mahkemeleri
Захиргааны хэргийн болон
Татварын шүүх

Merkez Teşkilâtı
Төв байгууллага



ГҮЙЦЭТГЭХ
ЭРХ МЭДЛИЙН
ХҮРЭЭНД:
ЗАХИРГААНЫ
ҮЙЛ АЖИЛЛАГАА,
ТҮҮНИЙГ
ХЭРЭГЖҮҮЛЭХ ЯВЦ
ДАХЬ ЗАХИРГААНЫ
ЭРХ ЗҮЙН ХУУЛЬ
ТОГТООМЖИЙН
СИСТЕМЧЛЭЛ,
ТУЛГАРЧ БҮЙ
АСУУДАЛ

ЗАХИРГААНЫ ШИЙДВЭР ГАРГАХ АЖИЛЛАГАА: ХУУЛИЙН ХЭРЭГЖИЛТИЙН НӨХЦӨЛ БАЙДАЛ, АСУУДАЛ БА ШИЙДЛИЙГ ЭРГЭЦҮҮЛЭХҮЙ

Хүний эрхийн Үндэсний Комиссын дарга
Хууль зүйн доктор, Дэд Профессор Д.Сүнжид

Нэг. Хураангуй

Монгол Улсын Үндсэн хуулийн Нэгдүгээр зүйлийн 2 дахь хэсэгт заасан төрийн үйл ажиллагаанд баримтлах үндсэн зарчимд суурилан Захиргааны ерөнхий хуулийг (цаашид "ЗЕХ" гэх) баталж, 2016 оны 07 дугаар сарын 01-ний өдрөөс үйлчилж эхэлсэн бөгөөд уг хуульд захиргааны байгууллагаас шийдвэр гаргахдаа баримтлах тусгайлсан зарчмуудыг зааж, захиргааны үйл ажиллагааны суурь харилцааг нэгдмэл байдлаар журамлан зохицуулсан билээ. Практикт тулгамдаж байсан асуудал болох зэрэгцсэн захиргааны шийдвэр гаргах ажиллагааг журамлаж, нөгөө талаар зохицуулагдаагүй байсан процедурыг тодорхойлж өгсөн нь ач холбогдолтой байлаа. ЗЕХ батлагдсанаас хойших 8 жилийн хугацаанд захиргааны байгууллагын шийдвэр гаргах ажиллагаа, захиргааны хэргийн шүүхийн шийдвэр дүн шинжилгээнээс үзэхэд уг хуулийн хэрэгжилт зарим талаар хангалтгүй, захиргааны байгууллагаас шийдвэр гаргах ажиллагаандаа хуульд заасан шаардлага, зарчмыг баримтлаагүйн улмаас хүний эрх зөрчигдсөн, хоорондоо уялдаа холбоогүй шийдвэр гарсан жишээ цөөнгүй гарчээ. Энэхүү өгүүллээр ЗЕХ-ийн үзэл баримтлал, зорилгыг эргэн сануулж, хуулийн хэрэгжилтийн өнөөгийн нөхцөл байдалд дүгнэлт хийж, цаашид захиргааны байгууллагаас шийдвэр гаргахад анхаарах асуудлыг дурдана.

Түлхүүр үг

Хууль дээдлэх ёсны зарчим, захиргааны шийдвэр гаргах ажиллагаа, захиргааны шийдвэр гаргахад баримтлах зарчим, захиргааны ерөнхий хуулийн үзэл баримтлал, гүйцэтгэх эрх мэдлийн байгууллагын шийдвэр гаргах ажиллагаа, хэрэгжилт

Хоёр. Үндсэн хэсэг

1. Хууль дээдлэх ёсны зарчим

Монгол Улсын 1992 оны Үндсэн хуульд төрийн эрх мэдлийг хуваарилах зарчмыг тодорхойлсноор хууль тогтоох, гүйцэтгэх, шүүх эрх мэдэл тусдаа, зөвхөн хуулийн хүрээнд үйл ажиллагаа явуулах үндсэн үзэл баримтлалыг бэхжүүлжээ. Төрийн үйл ажиллагааг Монгол Улсын Үндсэн хуулийн Нэгдүгээр зүйлийн 2-т заасан **хууль дээдлэх ёсны зарчмын** хүрээнд хэрэгжүүлэх нь эрх зүйт төрийн зарчим юм. Эрх зүйт төрийн зарчмыг материаллаг болон формаль зарчим гэж ангилдаг.¹ Эрх зүйт төрийн формаль зарчмын гол элементэд, захиргааны байгууллага, албан тушаалтан хуульд захирагдах зарчим, шүүгч хараат бус байх, шүүх бие даасан байх зарчим, төрийн эрх мэдэл хувиарлах зарчим хамаардаг. Материаллаг эрх зүйт төрийн зарчим нь хуулиар хүний үндсэн эрх, эрх чөлөөг хүлээн зөвшөөрөх асуудал бөгөөд энэ зарчимд зөвхөн захиргааны байгууллага төдийгүй хууль тогтоогч өөрөө шууд захирагддаг онцлогтой байна. Төрийн эрх мэдлийн харилцан хяналт, нөлөөлөл нь хуулиас гадуур байж болохгүй гэдгийг ийнхүү эрх зүйт төрд тухайлан онцолдог. Төрийн эрх мэдлийг нэгэнд нь хэт төвлөрүүлэн туйлшруулахгүй байх, үүний тулд хоорондын үйл ажиллагааны харилцан хамаарлыг бие биедээ хяналт тавих хэлбэрээр хэрэгжүүлснээр эрх мэдлийг урвуулан ашиглах бололцоог хязгаарлах зорилгыг хангаж чадах юм. (Монгол Улсын Үндсэн хуулийн 20, 25.1, 38.1, 38.2, 41.1, 47.1 дахь заалт) Товчхондоо эрх зүйт төрд төрийн эрх мэдлийн төвлөрлийг саармагжуулж, тэр хирээр хүний эрхийг хамгаалах баталгааг бүрдүүлэхийг зорьдог байна. Хууль дээдлэх ёсны зарчмын үр нөлөө нь төрийн институт, байгууллагад чиг үүргийн дагуу эрх хэмжээг хуваарилан тодорхойлох, ард түмэн шийдвэр гаргахад оролцох процедур, Үндсэн хуульд нэмэлт өөрчлөлт оруулах зохицуулалтыг журамлах зэргээр илэрдэг. Хууль дээдлэх ёсны зарчмыг Монгол Улсын Үндсэн хуулийн Нэгдүгээр зүйлийн 2-т заасан бусад зарчмууд болох ардчилал, шударга ёс, тэгш эрх, хүний эрх, эрх чөлөө, үндэсний эв нэгдлийг дээдлэх зарчмуудтай харилцан уялдаа холбоон дунд хамтад нь тайлбарлаж, хэрэглэнэ.

Төрийн гүйцэтгэх эрх мэдлийг хэрэгжүүлэх байгууллага нь амьдралын олон төрлийн харилцааг бүгдийг хамарсан чиг үүргийг хэрэгжүүлдэг. Энэ хүрээнд эдийн засгийн, нийгмийн хамгааллын,

¹ Ханнс-Зайделийн сан, *Монгол Улсын захиргааны хэрэг хянан шийдвэрлэх ажиллагаа: Шүүгчид зориулсан гарын авлага*, 2004, 111 дэх тал.

эрүүл мэндийн, хууль зүйн, боловсролын, хөдөө аж ахуй, газар тариалан, хүнс, үйлдвэрлэл, үйлчилгээ, барилга, эрчим хүч гээд хамаарахгүй салбар, хүрээ үлддэггүй. Тиймээс ч төрийн гүйцэтгэх эрх мэдлийг хэрэгжүүлж, хууль биелүүлэх үндсэн үүрэгтэй захиргааны байгууллага нь өөрийн онцлогтой бөгөөд төрийн эрх мэдэл хуваарилах зарчмын дагуу ...төрийн хуулийг биелүүлж, аж ахуй нийгэм, соёлын байгуулалтыг удирдах²... нийтлэг чиг үүрэгтэй хэдий ч салбарын шинжтэй "хэм хэмжээ тогтоох" эрх мэдлийг захиргааны байгууллагууд эдэлдэг. Жишээ нь, нийтээр дагаж мөрдөх хэм хэмжээ тогтоосон акт баталдаг бөгөөд захиргааны байгууллагаас тогтоож буй хэм хэмжээ нь хуулинд үндэслэх, хуульд эрх олгосон субъектээс батлан гаргах, хуулийн заалтыг зөрчиж буй эсхүл хуулиас давсан хэм хэмжээг тогтоохгүй байх зэрэг хууль зүйн шаардлагыг хангасан байх ёстой болно. Мөн захиргааны хэрэг урьдчилан хянан шийдвэрлэх ажиллагааны дагуу захиргааны байгууллагын актын талаар гомдлыг Захиргааны ерөнхий хууль, Захиргааны хэрэг шүүхэд хянан шийдвэрлэх тухай хуулийн дагуу дагуу эхлээд дээд шатны байгууллага, албан тушаалтан, эсхүл тухайн захиргааны байгууллагад хандаж шийдвэрлүүлэх журамтай.³ Ийнхүү дурдсан захиргааны байгууллагаас гомдлыг хянан шийдвэрлэхдээ мөн л тодорхой хэмжээний "хяналтын" буюу маргаантай актыг хянан шийдвэрлэх эрх хэмжээг эдэлдэг байна. Түүнчлэн захиргааны байгууллага нь хуулиар тодорхойлогдсон эрх хэмжээ, бүтэцтэй, албан хаагчидтай, төсөвтэй, шийдвэр гаргах сонголт хийх эрх мэдэлтэй байдаг онцлог нь төрийн гүйцэтгэх эрх мэдлийн байгууллагаас эрх мэдлээ хэтрүүлэх буюу урвуулан ашиглах магадлал төдий чинээ ихэсдэг тул төрийн гүйцэтгэх эрх мэдлийг хэрэгжүүлдэг захиргааны байгууллага, албан тушаалтныг "хянах" шаардлага зүй ёсоор үүсдэг бөгөөд төрөлжсөн, дотоодын, олон нийтийн болон шүүхийн гэсэн дөрвөн төрлийн хяналт байдгаас хууль дээдлэх ёсны зарчмыг баримталж, хуулийн дагуу үйл ажиллагаа явуулж, шийдвэр гаргасан эсэхийг шүүхээс хянадаг билээ.

2. Захиргааны ерөнхий хуулийн үзэл баримтлал, ач холбогдол

Монгол Улсын Үндсэн хуулийн Нэгдүгээр зүйлийн 2-т заасан "... хууль дээдлэх нь төрийн үйл ажиллагааны үндсэн зарчим" гэсэн

² Монгол Улсын Үндсэн хууль (1992)-ийн 38 дугаар зүйлийн 2 дахь хэсэгт

³ Захиргааны ерөнхий хууль (2015)-ийн 92-99 дэх зүйл.

Захиргааны хэрэг шүүхэд хянан шийдвэрлэх тухай хууль (2016)-ийн 54 зүйлийн 54.1.3 дахь заалт.

заалт бодит утгаараа хэрэгжихэд Захиргааны үйл ажиллагааны нэгдмэл харилцааг зохицуулсан хууль чухал үүрэг гүйцэтгэх учиртай. ЗЕХ-ийн төслийн үзэл баримтлалд⁴ дурдсанаар 1992 оны Үндсэн хууль батлагдсанаас хойших 20 гаруй жилийн хугацаанд захиргааны байгууллагын үйл ажиллагааг зохицуулсан, хуулийг биелүүлэн төрийн гүйцэтгэх эрх мэдлийн чиг үүргийг хэрэгжүүлэх байгууллагуудын үйл ажиллагааны журмыг нэгтгэсэн, тэдгээрийн хоорондын ажлын уялдааг зохицуулсан суурь хууль байхгүйгээс захиргааны үйл ажиллагаа нэгдмэл бус, хоорондоо нийцэхгүй, уялдаа холбоо муутай, дур зоргын шинжтэй байжээ.

Монгол Улсад 420⁵ гаруй хууль үйлчилж байгаагийн 250 орчим хуульд нь захиргааны байгууллага, албан тушаалтан өөрийн бүрэн эрхийн хүрээнд аливаа шийдвэр гаргах боломжийг зохицуулсан байна. Гэвч эдгээр хуулиудад бүрэн эрхийнхээ хүрээнд шийдвэр гаргаж хэрэгжүүлэх үндсэн зарчим, нийтлэг журам, түүнийг биелүүлэх үүрэг, хариуцлагыг тодорхойлсон зохицуулалт байхгүйгээс гүйцэтгэх эрх мэдлийн байгууллага, албан тушаалтны үйл ажиллагаанд Үндсэн хуульд заасан төрөөс хүний эрх, эрх чөлөөний баталгааг хангах шаардлага тэр бүр биелэгдэхгүй, хууль хэрэгжүүлэх үйл ажиллагааны явцад хүний эрх, эрх чөлөө, ашиг сонирхлыг хөндсөн шийдвэрийг дур зоргоор гаргаж хохироох явдал цөөнгүй гарч байна. Захиргааны байгууллага, албан тушаалтны үйл ажиллагаанд төрийн эрх мэдэл хуваарилах зарчим, эрх зүйт төрийн зарчим, эрх зүйт хуулийн зарчим (rule of law), хууль дээдлэх зарчим, тэгш эрхийн зарчим, зөрчигдсэн эрхээ шударга шүүхээр хамгаалуулах зарчим яаж тусгалаа олох, ямар байдлаар хэрэгжих нэгдсэн ойлголт, зохицуулалт байхгүй байна.

Иймд захиргааны үйл ажиллагааг зохицуулсан суурь хуультай болсноор захиргааны үйл ажиллагааг нэгдмэл байдлаар зохицуулж, гомдлыг урьдчилан хянан шийдвэрлэх захиргааны байгууллага болон захиргааны хэргийн шүүх эрх зүйн маргааныг хянан шийдвэрлэхэд баримтлах эрх зүйн үндэслэл буй болж, захиргааны байгууллагын үйл ажиллагаанд ерөнхий үйл ажиллагааг стандартчилан зохицуулах, хүний эрх, эрх чөлөө, эрх, хууль, ёсны ашиг сонирхол зөрчигдөхөөс урьдчилан сэргийлэх харилцааг зохицуулж, захиргааны байгууллагаас иргэдтэй харилцах суурь харилцааг нэгдсэн стандартыг тодорхойлох зорилгыг тус хуулийн төслийн үзэл баримтлалд дэвшүүлжээ.

⁴ Захиргааны ерөнхий хуулийн төслийн үзэл баримтлал, 2016.

⁵ Өмнөх эшлэл 4.

Ажлын хэсгийн тодорхойлсноор⁶ дараах найман асуудлыг тус хуулийн үзэл баримтлалд тусгажээ. Үүнд:

1. Захиргааны байгууллага, иргэн хоорондын харилцаанд стандарт тогтооно.
2. Захиргааны үйлчилгээ иргэнд ойртоно. Хүнд суртал, авилга авах боломж, дураар авирлах байдал арилж, чирэгдэл багасна. Захиргаа нь иргэний эрх, хууль ёсны ашиг сонирхлыг хөндсөн шийдвэр гаргахын өмнө саналыг урьдчилан асууж, тэдний байр суурийг сонсож, хууль ёсны итгэлийг хамгаална.
3. Захиргааны шийдвэр хууль зүйн үндэслэлтэй гарна. Тооцоо судалгаа, хамааралтай, ач холбогдолтой нөхцөл байдал, үндэслэлийг шийдвэр гаргахдаа харгалзана. Захиргааны шийдвэр гаргахдаа шаардлагатай ажиллагаа хийх, нотлох баримтыг судлах үүргийг захиргааны байгууллага хүлээнэ.
4. Захиргааны байгууллагын шийдвэр гаргах зарчим, үйл ажиллагааны суурь харилцааг зохицуулна. Энэ нь нэг талаар захиргаанаас иргэд рүү чиглэсэн аливаа үйл ажиллагаа хуулийн хяналтын дор байх, нөгөө талаар захиргаанаас иргэд, хуулийн этгээдийн эрх ашгийг хөндөх ямарваа нэгэн шийдвэр гаргах бол зайлшгүй хуульд үндэслэсэн байх зэргээр төрийн үйл ажиллагааны үндсэн зарчим болох хууль дээдлэх зарчмыг баталгаажуулах замаар иргэндээ үйлчилдэг захиргааг бий болгох суурь хууль нь болно.
5. Хуулинд заагаагүй захиргааны байгууллагаас хуулиар олгогдоогүй эрх хэмжээгээр захиргааны хэм хэмжээний акт гарахгүй болно.
6. Захиргааны гэрээг хуулиар тодорхойлно.
7. Захиргааны шийдвэр (захиргааны акт, захиргааны хэм хэмжээний акт, захиргааны гэрээ) бүрэн хяналтанд орно.
8. Захиргааны албан тушаалтан хууль зөрчиж гаргасан шийдвэрийн төлөө хариуцлага хүлээнэ.

Ийнхүү төрийн тогтолцоонд хамгийн их жин эзэлж байгаа захиргааны байгууллагад барих наад захын **хэмжүүр, шүүлтүүрийг** иргэн болон захиргаанд аль алинд нь ил тодоор, ойлгомжтой тогтооход Захиргааны ерөнхий хуулийн **ач холбогдол** оршино. Өөрөөр хэлбэл захиргаа, иргэний хоорондын харилцааны

⁶ Ц.Цогт, "Захиргааны ерөнхий хууль: боловсруулсан үе шат, үзэл баримтлал, хэрэгжилт, хүлээгдэж буй ач холбогдол," *legaldata.mn*, 2019, 21-22 дахь тал.

"тоглоомын дүрэм" болох юм.

Захиргааны ерөнхий хуулийн эерэг үр нөлөө⁷

Захиргааны байгууллага	Иргэн, хуулийн этгээд
Захиргааны үйл ажиллагаа тодорхой, ойлгомжтой болно; Хуулийн хэрэгжилт сайжрана.	
<ul style="list-style-type: none"> • Захиргааны нэг жишиг стандарт тогтооно; • Үйл ажиллагааны зарчим тодорхой болно; • Эрх, үүрэг тодорхой болно; • Захиргаа хариуцлагатай болно; • Захиргаа хуулийн хяналтад байна. 	<ul style="list-style-type: none"> • Иргэнд ойртоно; • Иргэнд мэдээлнэ; • Иргэнээ сонсоно; • Иргэнээ оролцуулна; • Иргэдийн захиргаанд итгэх итгэл нэмэгдэнэ.

3. Захиргааны ерөнхий хуулийн шинэлэг зохицуулалт

Захиргааны ерөнхий хуулиар захиргааны байгууллагаас иргэн, хуулийн этгээдтэй харилцахдаа:

- Захиргааны акт гаргах (4 дүгээр бүлэг),
- Захиргааны гэрээ байгуулах (5 дугаар бүлэг),
- Захиргааны хэм хэмжээний акт гаргах (6 дугаар бүлэг)-т заасан хэлбэрээр илрэх захиргааны үйл ажиллагааны эрх зүйн зохицуулалтын суурийг бүрдүүлэх зорилгод суурилсан билээ. (ЗЕХ-ийн 1 дүгээр зүйл)

Захиргааны ерөнхий хуулийн үйлчлэх хүрээг зааглан ялгаж, үйлчлэх хууль тогтоомжийн эрэмбийг тодорхойлж, захиргааны үйл ажиллагаанд баримтлах тусгай найман зарчмыг 4 дүгээр зүйлд тодорхойлсон юм. Захиргааны байгууллагаас аливаа шийдвэрийг гаргахдаа хуульд үндэслэх зарчим, бусдын эрх, хууль ёсны ашиг сонирхлыг хөндсөн захиргааны шийдвэр гаргах тохиолдолд тэдгээрт урьдчилан мэдэгдэх, оролцоог нь хангах зарчим, иргэдийн хууль ёсны итгэлийг хамгаалах зарчим, захиргааны ажиллагаа үр нөлөөтэй байх зарчим, зорилгодоо нийцсэн, бодит нөхцөлд тохирсон, шийдвэр нь үндэслэл бүхий байх зарчим нь шинээр энэ хуульд томъёолсон зарчмууд билээ.

Үүнээс "Proportionality" (англи), "Verhältnismäßigkeit" (герман) буюу илэрхийлэгдэх энэ ухагдахууныг *тэнцвэрт байдлыг харгалзах, тохирсон шийдвэр мөн эсэхийг дэнслэх* гэж

⁷ Д.Сүнжид, *Захиргааны ерөнхий хууль: үзэл баримтлал, хэрэглээ гарын авлага*, 2017.

дүйцүүлэн ойлгож болох энэхүү зарчим нь **захиргааны шийдвэр, захиргааны үйл ажиллагаа нь заавал шаардлагатай үед л хийгдэх, зорилгод нийцсэн байх, мөн бодит нөхцөлд тохирсон тэнцвэртэй байх** гэсэн гурван агуулгаар илэрхийлэгдэнэ.⁸

Захиргааны байгууллагад хамаарах субъектийг өмнө үйлчилж байсан хуулийн заалтын ойлголтоос илүү өргөжүүлж, шинжээр нь 5.1-д тодорхойлсон, түүнчлэн байнгын үйл ажиллагаа явуулдаггүй захиргааны байгууллагын гаргасан шийдвэрийн үр дагаврыг хариуцах этгээдийг 5.2-т тодорхойлсон нь шинэлэг зохицуулалт юм.

Захиргааны шийдвэр буюу захиргааны акт, захиргааны хэм хэмжээний акт, захиргааны гэрээг гаргах материаллаг шаардлагыг захиргааны актын 37, 39, 40 дүгээр зүйл, захиргааны хэм хэмжээний актыг 59, 60.1 дэх зүйл, захиргааны гэрээнд тавих шаардлагыг 52,53 дугаар зүйлд процедурын шаардлагыг 3 дугаар бүлэг, 38, 41-49 дүгээр зүйл, 54-58 дугаар зүйл, 61-72 дугаар зүйлд тус тус тодорхойлжээ.

Төлөвлөлт, захиргааны шийдвэр гүйцэтгэл хэмээх харилцааг шинээр Захиргааны ерөнхий хуулиар зохицуулсан бөгөөд нийтийг хамарсан төлөвлөлт, зохион байгуулалт хийхэд болон захиргааны шийдвэр даруй биелэгдэхэд ач холбогдолтой юм.

Захиргааны актад гомдол гаргаж урьдчилан шийдвэрлэх ажиллагаа, захиргааны шийдвэрийн улмаас учирсан хохирол барагдуулах, захиргааны шийдвэрийн улмаас албан тушаалтанд хариуцлага хүлээх харилцааг дэлгэрүүлж зохицуулсан.

4. Захиргааны ерөнхий хуульд оруулсан нэмэлт өөрчлөлт

2016 оны 07 дугаар сарын 01-ний өдрөөс хүчин төгөлдөр үйлчилж эхэлснээс хойших хугацаанд уг хуульд нийтдээ 16 удаа нэмэлт өөрчлөлт оруулжээ. Ихэвчлэн бусад хуулийн шинэчилсэн найруулга, буюу шинээр хууль тогтоомж батлагдсантай холбоотой тухайлбал, Төрийн болон албаны нууцын тухай хууль, Стандартчилал, техникийн зохицуулалт, тохирлын үнэлгээний итгэмжлэлийн тухай хууль, Зөрчил шалган шийдвэрлэх тухай хууль, Татварын ерөнхий хууль, Монгол Улсын Хүний эрхийн үндэсний комиссын тухай хууль, Хүний хувийн мэдээлэл хамгаалах тухай, Нийтийн мэдээллийн ил тод байдлын тухай хууль, Төр хувийн хэвшлийн түншлэлийн тухай, Шүүхийн тухай хууль зэрэг хуулийг

⁸ Ханнс-Зайделийн сан, Д.Сүнжид, *Монгол Улсын Захиргааны ерөнхий хуулийн тайлбар*, 2017, 54-62 дахь тал.

дагалдаж нэр томьёо болон зохих нэмэлт өөрчлөлт оруулжээ.

Харин Захиргааны ерөнхий хуульд тусгайлан материаллаг бөгөөд процедурын ач холбогдолтой таван бүлэг зохицуулалтад нэмэлт өөрчлөлт оруулсан байх бөгөөд эдгээр нэмэлт өөрчлөлтийн агуулгыг авч үзвэл:

1/ Хуулийн үйлчлэхгүй хүрээг тодорхойлсон 3 дугаар зүйлийн 3.1.4 дэх заалтад 2017 онд Зөрчил шалган шийдвэрлэх тухай хууль батлахдаа дагалдуулж "зөрчил шалган шийдвэрлэх ажиллагаа" гэж нэмсэн бөгөөд 2019 онд Үндсэн хуулийн цэцийн дүгнэлтээр уг заалтыг Үндсэн хууль зөрчсөн гэж үзсэнтэй холбоотойгоор өөрчлөлт оруулж хассан. Мөн зүйлийн 3.1.7 дэх заалтад "Монгол Улсын Их Хурлын улс төрийн шийдвэрийг хэрэгжүүлэх зорилгоор Засгийн газраас гаргасан шийдвэр" хэмээн өөрчилж, тайлбарыг "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" хэмээн өөрчлөн найруулсан. Улсын Их Хурлаас 2019 оны 5 дугаар сарын 09-ний өдөр баталсан Захиргааны ерөнхий хуульд өөрчлөлт оруулах тухай хуульд бүхэлд нь тавьсан Монгол Улсын Ерөнхийлөгчийн хоригийг хүлээж авсан. Засгийн газрын шийдвэртэй холбоотой ямар агуулга бүхий шийдвэр нь захиргааны хэргийн шүүхэд хянагдах, ямар зохицуулалт бүхий шийдвэр нь Үндсэн хуулийн цэцэд хянагдах талаар Засгийн газрын хурдан морины бүсийн уралдаан товлосон тогтоол, Эрдэнэт үйлдвэрийн ОХУ-ын эзэмшлийн хувьцааг хуулийн этгээдэд Засгийн газрын шийдвэрээр худалдсан асуудлаар хэлэлцүүлэг өрнөж, дээрх ЗЕХ-ийн 3.1.7 дахь заалтын тайлбарт өөрчлөлт оруулж, нэмж дэлгэрүүлсэн болно. Мөн зүйлийн 3.4-т "Захиргааны байгууллагын үйл ажиллагааг тухайлсан хуулиар зохицуулснаас бусад харилцааг энэ хуулиар зохицуулна." хэмээн анх баталсан хуулийн 3.3-ийг хүчингүй болгож, улмаар 3.4-т агуулгыг зөв томьёолон оруулжээ.

2/ Захиргааны байгууллагыг тодорхойлсон 5 дугаар зүйлийн 5.3-т "Монгол Улсын Үндсэн хуулийн цэц, Монгол Улсын Хүний эрхийн үндэсний комисс, бүх шатны шүүх, прокуророос хуульд заасан эрх мэдэл буюу 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."хэмээн сүүлийн байдлаар өөрчлөн найруулсан бөгөөд энэ заалтад хоёр удаа өөрчлөлт оруулжээ. Энэ хэсгийг 2024 оны 05 дугаар сарын 16-ны өдрийн хуулиар өөрчлөн найруулсан бөгөөд Улсын Их Хурлын 2024 оны ээлжит сонгуулиар байгуулагдсан Улсын Их Хурлын анхдугаар чуулганы хуралдаан эхэлсэн өдрөөс эхлэн дагаж мөрдөнө.

3/ Захиргааны актыг тодорхойлсон заалт болох 37 дугаар зүйлийн 37.1-т "Захиргааны акт гэж захиргааны байгууллагаас 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." Үндсэн хуулийн цэцийн 2018 оны 11 дүгээр сарын 21-ний өдрийн 15 дугаар дүгнэлтээр "... зөрчил шалган шийдвэрлэх ажиллагаанаас бусад ..." гэсэн хэсэг Үндсэн хууль зөрчсөн байна гэснийг Монгол Улсын Их Хурлын 2018 оны 12 дугаар сарын 06-ны өдрийн 88 дугаар тогтоолоор хүлээн зөвшөөрч анхны батлагдсан хувилбараар үлдээсэн.

4/ Захиргааны акт илт хууль бус болох тохиолдлыг тодорхойлсон 47 дугаар зүйлийн 47.1.6 дахь заалтыг "иргэн, хуулийн этгээдийн эрх, хууль ёсны ашиг сонирхолд халдах хуульд заасан үндэслэл байгаагүй" хэмээсэн зохицуулалт нь бүх нэхэмжлэлийг хөөн хэлэлцэх хугацаа өнгөрөөсөн ч энэ үндэслэлээр шүүхэд хандаж болох мэт тодорхойгүй заалт хэмээн хуульчдаас асуудал өрнүүлж байсан бөгөөд уг заалтыг "захиргааны акт гаргах эрх зүйн үндэслэл байгаагүй" хэмээн өөрчлөн найруулсан.

5/ Захиргааны хэм хэмжээний акттай холбоотой 59 дүгээр зүйлийн 59.1-д Тайлбар: "Гадагш чиглэсэн" гэж иргэн, хуулийн этгээдэд эрх зүйн үр дагавар үүсгэсэн, тухайн байгууллагын дотоод зохион байгуулалт, зохицуулалтын шинжийг агуулаагүй байхыг ойлгоно" хэмээх тайлбар нэмсэн, 60 дугаар зүйлийн 60.3–60.6 дахь хэсгийг шинээр нэмжээ. "60.3-т Захиргааны хэм хэмжээний актыг шинэчлэн батлах, эсхүл өөрчлөлт оруулах тохиолдолд тухайн захиргааны хэм хэмжээний актын дагуу эрх, үүрэг үүссэн этгээдийн эрх, ашиг сонирхлыг хамгаалах зорилгоор шаардлагатай гэж үзвэл шилжилтийн үеийн зохицуулалтыг тусгаж болно. 60.4-т "Хуульд тусгайлан зааснаас бусад тохиолдолд захиргааны хэм хэмжээний актыг буцаан хэрэглэхгүй. 60.5-т Захиргааны хэм хэмжээний актад өөрчлөлт оруулахдаа тухайн захиргааны хэм хэмжээний актын анхдагч эх

бичвэрт оруулна.", 60.6-д "Захиргааны хэм хэмжээний акт батлах эрх олгосон хуулийг хүчингүй болгох, шинэчлэн найруулах, эрх олгосон заалтад агуулгын өөрчлөлт оруулах тохиолдолд Хууль тогтоомжийн тухай хуульд заасны дагуу захиргааны хэм хэмжээний актын төслийг хамтад нь боловсруулна.", 62 дугаар зүйлийн 62.3.1 дэх заалтыг хүчингүй болгосон. Мөн түүнчлэн 64 дүгээр зүйлийн 64.2-т "Ерөнхийлөгч, Засгийн газраас баталсан захиргааны хэм хэмжээний акт /Засгийн газрын тогтоол/-ыг Улсын Их Хуралд хүргүүлнэ." 64.6-д "Иргэдийн Төлөөлөгчдийн Хурлын баталсан захиргааны хэм хэмжээний актыг Засаг даргын хуульд заасан хориг тавих хугацаа дууссанаас хойш ажлын таван өдрийн дотор эрх бүхий байгууллагад хянуулж, бүртгүүлэхээр хүргүүлнэ.", 67 дугаар зүйлийн 67.1-д Тайлбар: "Захиргааны хэм хэмжээний актын эмхэтгэл"-д 40 хүртэл хуудастай захиргааны хэм хэмжээний актыг бүрэн эхээр нь, 40-өөс дээш хуудастай захиргааны хэм хэмжээний актын тухайд захиргааны хэм хэмжээний актыг баталсан шийдвэрийг эрх зүйн мэдээллийн нэгдсэн санд байршуулсан цахим холбоосын хамт нийтэлнэ. 40-өөс дээш хуудастай захиргааны хэм хэмжээний актыг баталсан захиргааны байгууллага хүсэлт гаргасан бол тухайн байгууллагын зардлаар "Захиргааны хэм хэмжээний актын эмхэтгэл"-д бүрэн эхээр нь нийтэлж болно. 67.2-т "Захиргааны хэм хэмжээний акт нь энэ хуулийн 67.1-д заасны дагуу нийтэлснээр хүчин төгөлдөр болно. Захиргааны хэм хэмжээний актад дагаж мөрдөх хугацааг өөрөөр зааж болно." зэрэг процедурын өөрчлөлтийг оруулжээ.

5. Захиргааны шийдвэр гаргах ажиллагаа, хуулийн хэрэгжилтийн нөхцөл байдал

А. 2018 онд гүйцэтгэсэн ЗЕХ-ийн хэрэгжилтийн үр дагаврын судалгааны тайланд⁹ дараах нийтлэг зөрчил, хэрэгжихгүй байгаа заалтуудыг тодорхойлсон байна. Үүнд: 2018 оны байдлаар ЗЕХ-ийн 4 дүгээр зүйлийн 4.2.6 дахь заалтыг үндэслэн хэрэглэж шийдвэрлэсэн анхан шатны шүүхийн 34 кейс гарсан байх бөгөөд дийлэнх нь энэ зарчмыг захиргааны байгууллага баримталж ажиллаагүй гэсэн эрх зүйн дүгнэлтийг хийжээ. Эндээс үзвэл, ЗЕХ-ийн 4 дүгээр зүйлийн 4.2.6 дахь заалтад заасан зарчмын агуулгыг сайтар ойлгохгүй байгаагаас улбаалан хуулийн холбоотой бусад заалтын хамт амьдралд хэрэгжихгүй байх нөхцөл бүрдсэн байж болохоор байна.

⁹ Эрх зүйн боловсролын академи, Ханнс-Зайделийн сан, *Захиргааны ерөнхий хуулийн хэрэгжилтийн үр дагаварт хийсэн үнэлгээний тайлан*, 2018.

ЗЕХ-ийн энэ бүлгийн 8 дугаар зүйлийн 8.1-ийг практикт хэрэгжүүлэхийн тулд хууль тогтоомжийн хоорондын уялдааг сайжруулж, ямар тохиолдолд, ямар үндэслэлээр эрх бүхий этгээд нь өөрт хуулиар тусгайлан заасан бүрэн эрхийг бусдад шилжүүлж болохыг материаллаг хуулиудад тодорхой хуульчилж өгдөг байх нь чухал гэж үзжээ.

Хуулийн 13 дугаар зүйлийн 13.1-ийн практикт хэрэглэгдэж буй шалгуур үзүүлэлтээр авч үзвэл хангалтгүй байна. Энэ нь эрх бүхий байгууллагын санаачилга муу, хуулийг хэрэгжүүлэх хүсэл зориг сул байгаатай холбоотой. Мөн нөгөө талаас шийдвэр гаргах ажиллагаанд оролцогчийн эрхийг хангахын тулд тухайн байгууллагын зардал өсдөг тухай холбогдох албан тушаалтнууд саналаа хэлж байсан. Тиймээс байгууллагын үйл ажиллагааны тайланд шинжилгээ хийж, уг заалтын хэрэгжилтэд хүндрэл гарч буй шалтгааныг тогтоох шаардлагатай.

ЗЕХ-ийн 24 дүгээр зүйлийн 24.1, 24.5-ын хэсгийн хэрэгжилтийг практикт хэрэглэж байгаа байдлын шалгуур үзүүлэлтээр авч үзэхэд хангалтгүй байна. Шийдвэр гаргах ажиллагаанд хамаарах нотлох баримтын талаар ойлголт муу, ялангуяа судалгаа, тооцоолол, шинжилгээнд суурилсан аргаар нотлох баримтуудаа үнэлэх гэдгийг ойлгохгүй байна. Иймд хуулийн 24.1-24.5 -д заасан нөхцөл байдлыг тогтоох ажиллагаа, түүний хүрээнд хийж болох ажиллагаа ялангуяа газрын маргааны хувьд захиргааны байгууллага бараг хийхгүй байна.

Үнэлгээнд хамрагдсан зүйл, заалтуудын зорилгодоо хүрсэн байдлын шалгуур үзүүлэлтээр нь авч үзвэл практикт үр дагавар гарсаар байхад тухайн хуулийн зохицуулалт огт үйлчлэхгүй байна. Үүнд ЗЕХ-ийн 11.4, 13.4, 24, 25, 27.3, 27.7, 28.2, 32, 33 дугаар зүйл тус тус багтана. Энэ нь хуулийн заалтын агуулга ойлгомжгүй, хэрэгжих боломжгүй байдлаас бус харин захиргааны байгууллагын санаачилгагүй, хэрэгжүүлэх хүсэл зориггүйгээс шууд шалтгаалж байна. Тухайлбал, ЗЕХ-ийн 25 дугаар зүйлд заасан захиргааны байгууллагаас ЗЕХ-д заасан нотлох баримтыг цуглуулах, үнэлэх ажиллагааг хангалттай хийхгүй байна. Захиргааны шийдвэрийн талаар хангалттай нотлох баримтыг бүрдүүлэхгүй, иргэнээс санал авсан төдийхнөөр нотлох баримт цуглуулсан гэж үздэг. Бодит нөхцөл байдлыг тогтоосон судалгаа, шинжилгээ, аргачлал байхгүй, туршилт хийхгүй, зөвхөн ажлын байранд хурал хийх замаар захиргааны шийдвэрүүд гарч байгааг ажиглалт болон шийдвэрүүдэд дүн шинжилгээ хийхэд илэрч байна.

ЗЕХ-ийн 37.7, 48, 49, 50 дугаар зүйлийг практикт захиргааны байгууллагууд төдийлөн таньж мэдэж, ойлгоогүй байгаа нь судалгаанаас харагдаж байгаа тул энэ чиглэлээр хуулийн эл зохицуулалтыг тайлбарлан таниулах шаардлагатай.

Захиргааны гэрээний ухагдахууныг хуульчилсан зорилго нь ач холбогдолтой, практикт захиргааны гэрээ байгуулах замаар захиргааны байгууллагууд чиг үүргээ хэрэгжүүлж буй боловч ЗЕХ-ийн захиргааны гэрээний талаарх зохицуулалт тухайн гэрээнүүдэд "хэрэглэгдэж" буй нь цөөн байна.

ЗЕХ-ийн 59 дүгээр зүйлд заасан захиргааны хэм хэмжээний тухайд иргэдийн Төлөөлөгчдийн хурал (цаашид "ИТХ" гэх)-ын Үндсэн хуулиар олгогдсон бие даасан шийдвэр гаргах эрх ба хуулиар түүнд шилжүүлсэн чиг үүрэг гэж байдаг. Тиймээс Хурлын гаргаж буй захиргааны хэм хэмжээний актыг энэ хоёр шинжээр нь ялгаж ЗЕХ-ийн энэ заалтыг хэрэглэх шаардлагатай. Судалгаанд хамрагдсан ИТХ-д ЗЕХ-ийн 59, 60 дугаар зүйлийн эрх олгогдсон байх заалт нь Үндсэн хуулийн Жаран хоёрдугаар зүйлийн 2 дахь хэсгийн заалт буюу ИТХ-ын бүрэн эрхийн заалттай зөрчилдөж байна гэж үзэж байв.

ЗЕХ-ийн наймдугаар бүлэгт захиргааны шийдвэр гүйцэтгэлийг хуульчилсан зорилго нь ач холбогдолтой, судалгаанд хамрагдсан байгууллагын нөхцөл байдалд жишээлэн дүгнэвэл практикт ЗЕХ-ийн шийдвэр гүйцэтгэлийн зохицуулалт хэрэглэгдэхгүй байна. Мөн түүнчлэн, ЗЕХ-ийн шийдвэр гүйцэтгэлийн талаарх зохицуулалт зорилгодоо хүрэхгүй байгаагийн шалтгаан нь захиргааны байгууллага энэ боломж, зохицуулалтын талаар мэдэхгүй, ЗЕХ хүчин төгөлдөр үйлчилж эхэлснээс хойш шийдвэр гүйцэтгэлийн ажиллагааны талаар маргаан гарч, шүүх шийдвэрлэсэн нь ховор байгаад оршиж байна. ЗЕХ-ийн наймдугаар бүлгийн зохицуулалт нь нийтлэг байдлаар захиргааны бүх төрлийн шийдвэрийг гүйцэтгэх журмыг тодорхойлоход зорьсон болохыг илүү тодорхой болгож, энэ агуулгаар захиргааны актыг онцлон заасан хэсгүүдэд өөрчлөлт оруулах саналтай байна.

ЗЕХ-ийн гомдол хянан шийдвэрлэх тухайлсан зорилготой байгууллагуудаас бусад дээд шатны байгууллагад ЗЕХ-ийн ес дүгээр бүлгийн зохицуулалт практикт төдийлөн үр дүнтэй хэрэглэгдэхгүй байна. ЗЕХ-ийн энэ бүлгийн зохицуулалт зорилгодоо бүрэн хүрэхгүй байгаагийн шалтгаан нь зэрэгцсэн олон хуулийн зохицуулалттай, гомдол хянан шийдвэрлэх хүн хүч, төсөв, цаг хугацаа хүрэлцдэггүй зэрэг байна.

Төрийг буцааж хохиролгүй болгох асуудлыг шийдвэрлэхгүй байгаа нь төрийн албан хаагчдыг хариуцлагагүй шийдвэр гаргах замаар иргэн, хуулийн этгээдэд хохирол учруулах явдлыг улам бүр нэмэгдүүлж байх тул буруутай этгээдээр төрийг буцааж хохиролгүй болгох ажиллагааг хэрэгжүүлэх, хэвшүүлэх шаардлагатайг анхаарах шаардлагатай байна. Хохирол, нөхөн төлбөртэй холбоотой харилцааг зохицуулсан Захиргааны ерөнхий хуулийн зарим зүйл, заалтыг илүү тодорхой байдлаар засч хуульчлах (тухайлбал Төрийн албаны тухай хуулийн 39.1, Гаалийн тухай хуулийн 239.4 дэх хэсгүүдийг ЗЕХ-ийн 103.1 дэх хэсэгтэй уялдуулах), бодит практикт үүсэх зарим тохиолдлыг шийдвэрлэхэд хангалттай зохицуулалт агуулаагүй байх (тухайлбал ЗЕХ-ийн 104.2-104.4) тул хууль хоорондын харилцан уялдааг хангах нь зүйтэй. Захиргааны байгууллагын хууль ёсны ажиллагаанаас иргэн, хуулийн этгээдэд учирсан хохирлыг нөхөн төлөх талаарх хуулийн хэрэгжилтийг судлахад уг асуудал нэгдсэн зохион байгуулалтгүй байгаа бөгөөд, захиргааны байгууллагын хууль ёсны ажиллагаанаас иргэн, хуулийн этгээдэд хохирол учрах гэх ойлголт нь өөрөө тодорхойгүй байна. Захиргааны ерөнхий хууль хэрэгжиж эхэлснээс хойш "захиргааны байгууллагын хууль ёсны үйл ажиллагаанаас иргэн, хуулийн этгээдэд учирсан хохирол"-ыг хэрхэн нөхөн төлсөн талаарх нэгдсэн тооцоо, судалгаа байхгүй байна. Иймээс захиргааны эрх зүйн зохицуулалтыг боловсронгуй болгох, холбогдох хууль тогтоомжийн төслийг боловсруулах зэрэг зөвлөмжийг хүргүүлж байна. ЗЕХ-ийн 107 дугаар зүйлийн дагуу нэг ч шүүхийн шийдвэр гараагүй байна.

Б. 2024 оны 4 дүгээр сард Хууль зүй, дотоод хэргийн яам цаашид ("ХЗДХЯ" гэх)-ны захиалгаар гүйцэтгэсэн "Хуулиар нийтээр дагаж мөрдөх хэм хэмжээний тогтоох эрхийг захиргааны байгууллагад шилжүүлэх заалтын хүрээ хязгаар, хууль, хэм хэмжээний актын харилцан хамаарлыг тодорхойлох онолын харьцуулсан судалгаа, ХЗДХЯ-ны илтгэлд дурдсанаар Монгол Улсад 437 хууль байнгын үйлчлэлтэй, 2357 захиргааны хэм хэмжээний акт улсын нэгдсэн санд бүртгэлтэй, 850 захиргааны хэм хэмжээний акт улсын нэгдсэн санд бүртгэлгүй үйлчилж байна хэмээн дурджээ.¹⁰ Монгол Улсын нийт 305 хуулиар 2503 заалтаар захиргааны хэм хэмжээний акт батлах эрх олгосон ажээ. Бодлогын судалгааны багийн дүгнэснээр Хууль тогтоомжийн тухай хуульд хууль тогтоогчоос хэм хэмжээ тогтоох эрхийг шилжүүлэх шаардлагыг

¹⁰ Хүний эрхийн үндэсний комисс, Хууль зүй дотоод хэргийн яам, "Захиргааны хэм хэмжээний акт ба хүний эрх," (2024.04.24), Улаанбаатар, Монгол.

хуульчлах нь зүйтэй гэж дүгнэсэн байна. Учир нь өнөөдрийн байдлаар хуулийн төсөлд эрх олгосон заалт томъёолох хүрээ хязгаарыг хуулиар зохицуулагдаагүй, процессын журамгүй хууль олноор батлагдаж байгаагаас тухайн орон зайг захиргааны хэм хэмжээний актаар нөхөх хандлага түгээмэл болсон, үүнээс үүдэн хууль ба захиргааны хэм хэмжээний актын харилцаа алдагдсан, захиргааны хэм хэмжээг дур зоргоор тогтоох боломж нэмэгдсэн, үүнд хяналт тавьж, хариуцлага тооцож байгаа байдал сул байна. Энэ нөхцөл байдал цааш даамжирвал хүний эрхийн зөрчил нэмэгдэх, Үндсэн хуульд заасан эрх мэдэл хуваарилах зарчимд нөлөөлж болзошгүй байна.

Нэг талаар ийнхүү хуулиар тусгайлан эрх олгоогүй асуудлаар захиргааны хэм хэмжээний акт тогтоон мөрдүүлж байгаа зөрчил байхад, нөгөө талд хуулиар эрх олгосон асуудлаар захиргааны хэм хэмжээний акт батлахгүй, эс үйлдэхүйн улмаас хүн, хуулийн этгээдийн эрхийг зөрчиж буй зөрчил ч байна. Жишээлбэл, 2012 онд баталсан Ус бохирдуулсны төлбөрийн тухай хуулийн 5 дугаар зүйлийн 5.2-т заасан "Хаягдал усны эзлэхүүн болон бохирдуулах бодисын агууламжийг үндэслэн хаягдал усан дахь бохирдуулах бодисын хэмжээг тогтоох журам, тооцоолох аргачлалыг байгаль орчны асуудал эрхэлсэн төрийн захиргааны төв байгууллага санхүүгийн асуудал эрхэлсэн төрийн захиргааны төв байгууллагатай хамтран батална" хэмээх заалтын дагуу 9 жил журам батлаагүй байх бөгөөд Төрийн бус байгууллагаас энэ асуудлаар нийтийн ашиг сонирхлын нэхэмжлэлийг 2019 онд шүүхэд гаргасан байх бөгөөд 1 жилд найман тэрбум орчим төгрөг төвлөрөх боломжтой хэмээн үндэслэлдээ дурдсан байх бөгөөд 2021 онд уг журмыг Байгаль орчин, аялал жуулчлалын сайд, Сангийн сайд хамтран баталсан байна.¹¹

В. Захиргааны шийдвэр хуульд үндэслэж гарах зарчимтай боловч хууль тогтоомжийн давхардал, хийдэл зөрчлийн улмаас хууль хэрэглээний асуудал үүсч, хүн, хуулийн этгээдийн, нийтийн ашиг сонирхол зөрчигдөж байна. Жишээлбэл, 2023 онд Үндэсний аудитын газрын "Тусгай хамгаалалттай газар нутгийн тухай хуулийн нийцэл, үр нөлөө, газар олголт" гүйцэтгэлийн аудитын тайланд дурдсанаар доорх зөрчлийг нэрлэжээ. Монгол Улсын нэгдэн орсон Биологийн олон янз байдлын тухай конвенцын 6, 21 дугаар зүйлд заасан биологийн олон янз байдлыг хамгаалах

¹¹ Байгаль орчин, аялал жуулчлалын сайд болон Сангийн сайдын хамтарсан 2021 оны 12 сарын 23 өдрийн А/406/226 дугаар тушаал, <https://legalinfo.mn/mn/detail?lawId=16389922967291>.

талаар зорилтын заалт, Тусгай хамгаалалттай газар нутгийн тухай хуулийн зөрчиж Улсын Их Хурал (цаашид "УИХ" гэх)-ын 2013 оны 23 дугаар тогтоол, Нийслэлийн иргэдийн Төлөөлөгчдийн хурал (цаашид "НИТХ" гэх)-ын 2015 оны 198 дугаар тогтоол, Стандартчиллын үндэсний зөвлөл (цаашид "СҮЗ" гэх) 2013 оны 60 дугаар тогтоолыг баталсан байна.¹² УИХ-ын 2013 оны 23 дугаар тогтоол, НИТХ-ын 2015 оны 198 дугаар тогтоол, СҮЗ-ын MNS6426:2013 стандартад 2015 онд орсон нэмэлт өөрчлөлтөөр Богд хан уулын Дархан цаазат газрын хязгаарлалтын бүсэд иргэн, аж ахуйн нэгж, байгууллагад олон давхар орон сууц, хувийн хаус, албан газрын барилгууд баригдах боломжийг бүрдүүлж 2022 оны байдлаар амины орон сууц 2207, нийтийн орон сууц 349, нийт 2556 амьдрах орон сууц, аялал жуулчлалын бааз 25, амьдарч байгаа хүн амын тоо 43050 болж суурьшлын бүс бий болсон байна.

Гэтэл тусгай хамгаалалттай газар нутгийн зөвшөөрөгдсөн бүсэд иргэн, хуулийн этгээдэд газар ашиглуулах зөвшөөрөл олгоход тавих шалгуур, шалгаруулалтын талаар тодорхой зохицуулалтгүйгээс тус бүсэд газар ашиглуулах үйл ажиллагаанд Газрын тухай хуулийн 4 дүгээр зүйлийн 4.1.3- т заасан "газар өмчлөх, эзэмших, ашиглахад шударга ёс, тэгш байдлыг хангах" зарчим хэрэгжихгүй байна.

Байгаль орчин аялал жуулчлалын яам нь Дархан цаазат болон Байгалийн цогцолбор газрын тодорхой хэсгийг иргэн, хуулийн этгээдэд гэрээний үндсэн дээр ашиглуулахаар заасан боловч аймаг, нийслэл, дүүргийн Засаг дарга нар эрх мэдлээ хэтрүүлэн 967 иргэн, хуулийн этгээдэд эзэмших эрхийн гэрчилгээ, 1293 иргэн, хуулийн этгээдэд өмчлөх эрх олгосон нь Төрийн тусгай хамгаалалттай газар нутгийн тухай хуульд заагаагүй эрх эдэлж хязгаарлалтын бүсийн дэглэмийг зөрчсөн байна.

Байгаль орчин аялал жуулчлалын яам, Татварын ерөнхий газар, Газар зохион байгуулалт, геодези, зураг зүйн газар, нийслэл, дүүргийн газар зохион байгуулалтын алба зэрэг байгууллагуудын газар ашиглаж буй иргэн, хуулийн этгээдийн судалгаа, мэдээлэл зөрүүтэй байгаа нь Газрын тухай хуулийн 4 дүгээр зүйлийн 4.1.1, 9 дүгээр зүйлийн 9.1, 23 дугаар зүйлийн 23.2.21, 26 дугаар зүйлийн 26.2-т заасан үйл ажиллагааг хэрэгжүүлэхдээ хоорондын ажлын уялдаагүй, хуулиар хүлээсэн үүргээ хангалтгүй биелүүлж

¹² Үндэсний аудитын газар, *Тусгай хамгаалалттай газар нутгийн тухай хуулийн нийцэл, үр нөлөө, газар олголт: Гүйцэтгэлийн аудитын тайлан, 2023*, 16 дахь тал.

ирсэнтэй холбоотой байна

Богд хан уулын Дархан цаазат газарт Байгаль орчин аялал жуулчлалын яам, нийслэл, дүүргийн Засаг дарга нар 2286 иргэн, хуулийн этгээдэд газар олгосноос 2022 оны байдлаар зориулалтын дагуу буюу аялал, жуулчлалын чиглэлээр үйл ажиллагаа явуулж байгаа нь 42 хуулийн этгээд байна

Тусгай хамгаалалттай газар нутгийн тухай хуулийн хэрэгжилт хангалтгүйгээс дархан цаазат газарт суурьшлын бүс үүсэж, байгаль орчныг хамгаалах зорилт хэрэгжээгүй байна.

Тусгай хамгаалалттай газар нутгийн тухай хуульд зөвшөөрөл олгосон зарим заалтыг тодорхой ойлгомжтой байдлаар тусгаагүй байна Тусгай хамгаалалттай газар нутагт үйл ажиллагаа явуулж байгаа хуулийн этгээдийн улсын бүртгэлд орсон өөрчлөлтийг Байгаль орчин аялал жуулчлалын яаманд мэдэгдэх эрх зүйн зохицуулалт бий болгох шаардлагатай байна.

Г. Захиргааны байгууллагаас хуулийг зохих ёсоор хэрэгжүүлэхгүй байгаа зөрчил байна.

Захиргааны ерөнхий хуулийн хэрэгжилтийн үр дагаврын үнэлгээний тайланд дурдсанчлан захиргааны байгууллагын гаргасан шийдвэрийн талаар жилд 1000 орчим нэхэмжлэлийг захиргааны хэргийн шүүхэд хандсан нэхэмжлэлийн 50 хувь нь хангагдаж байна. Шүүхээс захиргааны байгууллагын шийдвэрийг хуульд нийцээгүй хэмээн хүчингүй болгож буй гол үндэслэл нь шийдвэр гаргах ажиллагааны журмыг зөрчих, эрх зүйн шаардлагыг хангахгүй байх, мэдэгдэх, бүртгэх журмыг зөрчих, хуулийн зохицуулалтыг хэрэглэхгүй эс үйлдлээр үл хайхрах байх зөрчил түгээмэл байна. Тухайлбал, хотын төлөвлөлт хийхдээ төлөвлөлтөд өртөх газар өмчлөгч байгаа эсэхийг тодорхойлоогүй, газрыг солих, нөхөн олговортойгоор эргүүлэн авах талаар газар өмчлөгчтэй тохиролцоогүй шийдвэр гаргасан байна.¹³

¹³ Нийслэл дэх Захиргааны хэргийн анхан шатны шүүхийн 2021 оны 11 сарын 04 өдрийн 128/ШШ2021/0728 шийдвэр, Нэхэмжлэлийн шаардлага: Нийслэлийн иргэдийн Төлөөлөгчдийн Хурлын Тэргүүлэгчдийн 2017 оны 4 дүгээр сарын 18-ны өдрийн 63 дугаар тогтоолын 1.10 дахь заалтаар батлагдсан Улаанбаатар хотын төлөвлөлтийн зүүн бүсийн Үйлдвэр-4 нэгж хорооллын хэсэгчилсэн ерөнхий төлөвлөгөөний нэхэмжлэгч нарын өмчлөлийн газартай давхцуулан автозамын трасс төлөвлөсөн хэсгийг хүчингүй болгуулах, https://shuukh.mn/single_case/8461?start_date=&end_date=&id=1&court_cat=3&bb=1.

Дараагийн нэг жишээ дурдвал¹⁴, нэхэмжлэгчийн ашиглах эрхтэй газрын хил залгаа, эргэн тойронд байгаа бусад этгээдийн газар ашиглах эрх хэвээр, үйл ажиллагаагаа явуулж байгаа, тухайн орчны газар нь бүхэлдээ барилгажсан, олон нийтийн суурьшлын бүс үүссэн бодит нөхцөл байдалд тухайн бүсийн дунд байрлах нэхэмжлэгчийн 5 га газар ашиглах эрхийг хүчингүй болгосноор байгалийн унаган төрх сэргэж, сөрөг нөлөөлөл үзүүлэхээ больж, бусад иргэдийн буюу нийтийн эрх ашиг хамгаалагдана гэх үндэслэл бодитой бус буюу бодит байдалд хэрэгжих боломжгүй тул маргаан бүхий акт зорилгодоо нийцээгүй, бодит нөхцөлд тохироогүй, иймээс Захиргааны ерөнхий хуулийн 4 дүгээр зүйлийн 4.2.5-д заасан захиргааны үйл ажиллагааны зарчимд нийцээгүй талаарх анхан шатны шүүхийн дүгнэлт үндэслэлтэй. Түүнээс гадна, Улсын Их Хурлын 2013 оны 23 дугаар тогтоолоор Улаанбаатар хотыг 2020 он хүртэл хөгжүүлэх ерөнхий төлөвлөгөө, 2013 он хүртэлх хөгжлийн чиг хандлага баримт бичгийг баталсан ба үүгээр Шинэ Яармаг орон сууц, олон нийтийн ажил хэргийн бүс байхаар төлөвлөгдөж "Арцатын ам" дархан цаазат газрын хоригийг цуцлах бүсэд хамаарсан, Нийслэлийн иргэдийн Төлөөлөгчдийн Хурлын Тэргүүлэгчдийн 2015 оны 198 дугаар тогтоолоор дээрх "Улаанбаатар хотыг 2020 он хүртэл хөгжүүлэх ерөнхий төлөвлөгөөний тодотгол, 2030 он хүртэлх хөгжлийн чиг хандлага"-д нийцүүлэн тодорхой байршлуудын ерөнхий төлөвлөгөө, хэсэгчилсэн ерөнхий төлөвлөгөөг баталсан, энэ дагуу Нийслэлийн Ерөнхий төлөвлөгөөний газар Хан-Уул дүүргийн 4-10, 16 дугаар хороо Нисэх Яармаг орчмын орон сууцны хорооллын ерөнхий төлөвлөгөөг зөвшөөрсөн, үүнд 4 дүгээр хорооны нутаг дэвсгэр Богд хан уулын Дархан цаазат газрын "Арцатын ам" олон нийтийн суурьшлын бүс байхаар төлөвлөгдсөнөөс үзвэл маргаан бүхий газрын эрх зүйн нөхцөл байдал өөрчлөгдсөн, ингэснээр нэхэмжлэгчид анх газар ашиглах эрх олгосон актын хуулийн зөрчил арилахаар нөхцөл байдал бий болсон байхад үүнийг харгалзаж үзээгүйгээрээ маргаан бүхий акт нь үндэслэл бүхий болж чадаагүй байна.

Энэ мэтчилэн хуулийн хэрэглээний хувьд зарчмын зөрүүтэй хэрэглээ, бодитоор хуулийг хэрэгжүүлэхгүй байгаа жишээг олныг дурдаж болно.

¹⁴ Захиргааны хэргийн давж заалдах шатны шүүхийн 2020 оны 03 сарын 04-ны өдрийн 221/МА2020/0167 магадлал, "А и" ХХК-ийн нэхэмжлэлтэй, Байгаль орчин, аялал жуулчлалын сайдад холбогдох захиргааны хэрэг, https://shuukh.mn/single_case/3358?start_date=&end_date=&id=2&court_cat=3&bb=1.

2020–2022 оны цар тахлын үед ч захиргааны хууль бус шийдвэрийн улмаас иргэдийн эрх зөрчигдсөн бөгөөд тухайлбал, 2020 оны 12 дугаар сарын 07-ны өдрийн "Эмээлт" авто тээврийн шалган нэвтрүүлэх товчоогоор нэвтрэхээр Архангай аймгаас ирсэн 12 дугаар сарын 06-ны өдөр коронавируст халдваргүй гэсэн түргэвчилсэн шинжилгээний хариу авсан боловч (Архангай аймагт ПГУ шинжилгээний аппаратгүй байв.) ПГУ шинжилгээнд хамрагдаагүй байсан нэг хүний биеийн байдал тааруу, эмнэлгийн яаралтай тусламжийг эмнэлгийн байгууллагад хүргэж үзүүлэх шаардлагатай байжээ. Тус товчоон дээр үүрэг гүйцэтгэж байсан албан хаагчдад Нийслэлийн онцгой комиссын 2020 оны 12 дугаар сарын 05-ны өдрийн 3581 дүгээр албан бичгээр зөвхөн ПГУ шинжилгээгээр (PCR) коронавируст халдвар илрээгүй иргэдийг товчоогоор нэвтрүүлэх тухай чиглэл ирүүлжээ. Ийнхүү шинжилгээний явуулын аппарат шалган нэвтрүүлэх товчоодын дунд нэг ширхэг байдгаас нийтдээ 10 цаг хүлээх хооронд 8 цагийн турш эмч Нийслэлийн онцгой комиссоос нэвтрүүлэх зөвшөөрөл өгөөгүй 3581 тоот албан бичгийн дагуу зааварчилгааг баримтлахыг үүрэг болгосноос үүдэлтэй эмнэлгийн тусламж үйлчилгээ авч чадалгүй хүний амь нас эрсэдсэн билээ.¹⁵

Нийслэлийн онцгой комиссоос зорчих хөдөлгөөнийг нээснээр Улаанбаатар хотоор Говьсүмбэр аймгаар дамжин Дорноговь аймагт очиход Дорноговь аймгийн онцгой комиссын шийдвэрээр хот хооронд зорчиж буй тээврийн хэрэгслийг оруулахгүй нэмэлт шаардлага тавьж хүлээлгэсэн, Боловсрол, шинжлэх ухааны сайдаас сурагчдын давтлагыг 20 хүнтэйгээр танхимаар өгч болох тухай шийдвэр гаргасан байтал Улаанбаатар хотын Засаг дарга 5-аас дээш хүн хамтад нь бөөгнөрүүлж болохгүй гэсэн шийдвэр гаргасан, бүх нийтийн бэлэн байдлын хөл хорионы үед ажиллаж болохоор зөвшөөрсөн салбарын мэргэжилтэн эмч, эмнэлгийн ажилтнуудыг QR кодгүй бол машинаар зорчихыг зөвшөөрөөгүй, өвдөөд төрөхөөр эмнэлэг рүү явж буй жирэмсэн эмэгтэйг хөл хорионы цагаар зорчуулахгүй гэж саатуулсан, коронавируст халдвараас бусад өвчнөөр эмнэлгийн тусламж, үйлчилгээ авах хэрэгцээ гарсан үед нийтийн тээврийн хэрэгсэл үйлчлэхгүй, хувийн тээврийн хэрэгслийн хөдөлгөөнийг хязгаарласны улмаас эмнэлэгт очиход бэрхшээл учирч хавдрын эмчилгээтэй хүнийг хүүхэд нь дагуулаад хэдэн буудал газар алхахад хүрсэн, нялх хүүхдээ тэврээд эмнэлэгт үзүүлэхийн тулд хэдэн км алхахад

¹⁵ ХЭҮК, *Монгол Улс дахь хүний эрх, эрх чөлөөний байдлын талаарх 20 дахь илтгэл*, 2021, 10 дахь тал.

хүрсэн, гэрийнхээ үүдэн дэх тойрог замд хөл хорионы цаг эхэлсэн учир оруулахгүй гэсэн гээд олон жишээг үргэлжлүүлэн тоочиж болно. Хамгийн сүүлд гэхэд 2021 оны 09 дүгээр сарын 17-19-ны хооронд зохион байгуулсан "Дижитал нэйшн" арга хэмжээг зохион байгуулах зөвшөөрлийг Улсын онцгой комиссоос 2021 оны 08 дугаар сарын 27-ны өдрийн 1325 тоот албан бичгээр олгосон бол Нийслэлийн онцгой комиссын 2020 оны 09 дүгээр сарын 1-ний өдрийн 539 тоот албан бичгээр зөвшөөрөөгүй байх жишээтэй.

2024 оны 02 дугаар сарын 09-ний албан бичгээр Замын хөдөлгөөний удирдлагын төв Орон нутгийн өмчит төрийн үйлдвэрийн газраас Хөгжлийн бэрхшээлтэй хүний хөгжлийн ерөнхий газарт хүргүүлсэн албан бичигт " Нийслэлийн Засаг даргын 2020 оны А/1037 тоот захирамжийн нэгдүгээр хавсралтаар батлагдсан "Тээврийн хэрэгслийн хөдөлгөөнд хязгаарлалт тогтоох журам"-ыг харгалзаж, хөгжлийн бэрхшээлтэй хүүхэд тээвэрлэдэг машиныг хязгаарлалтад хамруулахгүй болохыг мэдэгджээ. Тиймээс 2024 онд ХБХХГ-аар дамжуулж 382 тээврийн хэрэгсэлд олгосон улсын дугаарын хязгаарлалтгүй зорчих зөвшөөрлийг ирэх 03 дугаар сарын 01-нээс цуцалж, бүртгэлээс хасах тул зөвшөөрөл авсан иргэдэд мэдээлэл хүргүүлжээ. Ийнхүү шийдвэрлэхдээ бодит нөхцөл, хөгжлийн бэрхшээлтэй хүүхэдтэй ээж, аавд тулгардаг хэрэгцээг хэрхэн судалж, харьцуулж шийдвэрлэсэн нь тодорхойгүй.

Захиргааны ерөнхий хуулийн бодит нөхцөлд тохирсон, нөхцөл байдлыг судалж шийдвэр гаргасан эсэх нь эргэлзээтэй. Олон нийтэд ил "авилга хороолол" гэж нэрлэгдээд байгаа голын эрэг дээр барилга барих зөвшөөрлийг хууль ёсны дагуу олгосон эсэх, анх зөвшөөрөл авсан зориулалтыг өөрчилсөн эсэх дээр маргаантай ч өнөөдрийг хүртэл шийдэгдээгүй байна.

Е. Захиргааны байгууллага хоорондын хамтын ажиллагаа сул, уялдаа холбоо муу байна.

Захиргааны харилцан туслах ажиллагаа бүрэн зохион байгуулалтад ороогүй хэвээр байгаа нь газрын төлөвлөлт, барилгажилт, ногоон бүс, зам, гэрэлтүүлгийн байдал дээр хамгийн тод илэрдэг.

Кейс: 2024.05.31-ний өдөр олон нийтийн цахим сүлжээнд нэгэн ээжийн бичсэнийг хураангуйлвал аутизмтай хүүхэдтэй, эхлээд Сэтгэцийн эрүүл мэндийн үндэсний төвд онош тодорхойлдог. Дараа нь дүүргийн эрүүл мэндийн төвийн хүүхдийн эмч болон сэтгэцийн эрүүл мэндийн кабинетийн эмчид тус тус үзүүлэхийг эхлээд шаарддаг. Дүүргийн сэтгэцийн эрүүл мэндийн эмч нь асаргаанд орох тодорхойлолт өгнө. СЭМҮТ нь анх онош тодорхойлж байгаа атал асаргаанд орох тодорхойлолт өгдөггүй, дүүргийн сэтгэцийн эрүүл мэндийн эмчээс авсан тодорхойлолтыг өрхийн эрүүл мэндийн төвд авчраад өрхийн эмч нь журамд заасан салбарын комиссын хурлаар хэлэлцүүлнэ. Тэрхүү комиссын хурал нь сард нэг удаа зохион байгуулагддаг, хэзээ хуралдах тов, бүрдүүлэх материал, хэлэлцэх журам тодорхойгүй, танилцуулдаггүй.

2002 оны 05 дугаар сарын 03-ны өдөр батлагдсан Боловсролын тухай хуулийн 3 дугаар зүйлийн 3.1.19 дэх заалтад "өдөр өнжүүлэх үйлчилгээ" гэж эцэг, эх, асран хамгаалагчийн хүсэлтийн дагуу сургалтын байгууллага иргэнтэй харилцан тохиролцож үйлдсэн гэрээний үндсэн дээр эрүүл, аюулгүй орчинд хүүхдийг асрах, хамгаалах, хөгжлийг дэмжих сургалтаас гадуур үзүүлэх үйлчилгээг; 18 дугаар зүйлийн 18.5 дахь хэсэгт тус үйлчилгээг эрхлэхэд тавих нийтлэг шаардлагыг боловсролын асуудал эрхэлсэн төрийн захиргааны төв байгууллага батална гэж заасан байсан. 2020 оны 03 дугаар сарын 27-ны өдрийн Боловсрол, шинжлэх ухаан, спортын сайдын А/152 дугаар тушаалаар Өдөр өнжүүлэх үйлчилгээ эрхлэхэд тавих нийтлэг шаардлагыг баталсан байна. Гэвч 2023 онд баталсан Боловсролын ерөнхий хуулиар дээрх зохицуулалтыг хасаж, өдөр өнжүүлэх үйлчилгээний талаар огт зохицуулаагүй байна. Мөн Боловсрол, шинжлэх ухаан, спортын сайдын А/152 дугаар тушаалыг хүчингүй болгосон байна. Өдөр өнжүүлэх төвийг хариуцан хяналт тавих төрийн байгууллага тодорхойгүй байна.

2020–2022 оны үргэлжилсэн цар тахлын үеэр ч мэдээлэл, зааварчилгааны ойлгомжгүй, тодорхойгүй байдал нь хүний эрх зөрчигдөх нөхцөл болсон бөгөөд тухайлбал, "Эмээлт" авто тээврийн шалган нэвтрүүлэх товчоогоор нэвтрэхээр Архангай аймгаас ирээд 10 цаг хүлээсэн. Энэ хооронд автобусны зорчигчид бухимдаж, иргэн Ю-г доромжлох, цохих зэргээр халдсан, зарим зорчигч түүнийг өмөөрснөөр автобусанд байсан иргэдийн дунд талцал, маргаан гарч, улмаар уг иргэн автобусны цонхыг хагалж, автобуснаас гарахад хамгаалалтад гарч байсан цагдаагийн ажилтан түүнийг гавлаж, Халдварт өвчин судлалын үндэсний төвийн Шуурхай хариу арга хэмжээний баг 17:00 цагт ирэх хүртэл гадаа зогсоосон гэжээ¹⁶. Ялангуяа Улсын онцгой комиссын

¹⁶ Өмнөх эшлэл 15, 27 дахь тал.

бодлого, шийдвэр, тэдгээрийн хэрэгжилт, эмнэлгийн тусламж, үйлчилгээтэй холбоотой мэдээлэл олон нийтэд тодорхойгүй байна. Коронавируст халдвар илрүүлэх шинжилгээ авах цэгүүдийн байршил, цагийн хуваарь, шинжилгээний хариугаа авах арга, хэлбэр, хөл хорионы үеэр эмнэлгийн тусламж, үйлчилгээ авах журмын талаарх мэдээлэл хомс байсан нь "119" дуудлагын төвийн үйл ажиллагааны тайлангаас харж болно¹⁷.

Гурав. Дүгнэлт

Захиргааны ерөнхий хууль батлагдсан нь нийтийн эрх зүйн суурь зохицуулалтын хувьд ахицтай алхам, захиргааны эрх зүйн хөгжлийн хувьд нэгэн шинэ хөгжлийн үе шат болсон билээ. 2016 оноос хүчин төгөлдөр үйлчилж эхлээд найман жилийн хугацаанд товч дүгнэлт хийхэд тухайн үед үзэл баримтлалдаа дэвшүүлсэн найман зорилтод бүрэн хүрч чадаагүй, хуулийн хэрэгжилт хангалтгүй байна.

Юуны түрүүнд хууль тогтоомжийн давхардал, хийдэл, зөрчил нэг үндсэн шалтгаан болж байна. Захиргааны ерөнхий хуульд заасан шийдвэр гаргахад баримтлах зарчим, материаллаг болон процедурын шаардлагыг бүрэн баримтлахгүй байна. Мөн захиргааны байгууллагуудын чиг үүрэг уялдаа холбоогүй, үйл ажиллагаа иргэндээ ээлгүй, системчлэлгүй шат дарааллын улмаас үр нөлөөгүй шийдвэр гарч байгаа бөгөөд түүнчлэн захиргааны шийдвэр гаргаж буй төрийн албан хаагчдын ур чадвар, улс төрийн нөлөөллөөс хамааралтай хууль бус шийдвэр гаргах асуудал байсаар байна.

Тодорхой тохиолдол, тухайлсан асуудлаар захиргааны байгууллагаас шийдвэр гаргахдаа шийдвэрийн улмаас хүн, хуулийн этгээд, тодорхой бүлэгт үүсэх, илрэх үр нөлөө, үр дагаврыг тооцоолох, хууль дээдлэх ёсны зарчим, хуульд үндэслэх зарчим, зорилгодоо нийцсэн, бодит нөхцөлд тохирсон, шийдвэр нь үндэслэл бүхий байх зарчмыг баримтлах, ЗЕХ-ийг бодитоор хэрэгжилтийг хангах асуудал чухал хэвээр байна.

Иймд нэгтгэн дүгнэхэд Захиргааны ерөнхий хууль баталснаар захиргааны шийдвэр гаргах ажиллагаанд ихээхэн ахицтай алхам болж, нэгдмэл зохицуулалтын суурийг бүрдүүлсэн хэдий ч шийдвэр гаргахдаа салбар хоорондын уялдаа холбоог хангах,

¹⁷ Өмнөх эшлэл 15, 110 дахь тал.

ерөнхийлсөн байдлаар шийдвэр гаргахгүй аль болох тодорхой шийдвэрийг томъёолох, үндэслэх болон харгалзах олон талт хүчин зүйлийг бүрэн зургаар тооцоолох, шийдвэрийн үр дагавар үйлчлэх нийгмийн бүлэг, хүмүүсийн хөндөгдөж, зөрчигдөж болзошгүй эрхийн нөлөөллийг судлах, нөхцөл байдлыг бодитой тогтоох, хуулинд тодорхойлон заасан зарчим, хууль ёсны шаардлагыг дагаж мөрдөх, баримталж хэвших шаардлагатай байгаа тул цаашид тогтолцооны хувьд ч, хууль тогтоомжийн хувьд ч, төрийн албан хаагчийн хандлага, мэдлэгийн хувьд ч, манлайллын хувьд ч, нөөцийн хувьд ч эрс сайжруулах шаардлагатай.

НОМ ЗҮЙ

1. Монгол хэл дээрх эх сурвалж:

А. Эрх зүйн эх сурвалж

1. Монгол Улсын Үндсэн хууль, 1992 он.
2. Захиргааны ерөнхий хууль, 2015 он.
3. Захиргааны хэрэг шүүхэд хянан шийдвэрлэх тухай хууль, 2016 он.
4. Байгаль орчин, аялал жуулчлалын сайд болон Сангийн сайдын хамтарсан 2021 оны 12 сарын 23 өдрийн А/406/226 дугаар тушаал.
5. Улсын дээд шүүхийн 2020 оны 06 сарын 17 өдрийн 001/ХТ2020/0233 тогтоол.
6. Нийслэл дэх Захиргааны хэргийн анхан шатны шүүхийн 2021 оны 11 сарын 04 өдрийн 128/ШШ2021/0728 шийдвэр.

Б. Ном, сурах бичиг

1. Д.Сүнжид, *Захиргааны ерөнхий хууль: үзэл баримтлал, хэрэглээ гарын авлага*, 2017 он.
2. Ханнс-Зайделийн сан, *Монгол Улсын захиргааны хэрэг хянан шийдвэрлэх ажиллагаа: Шүүгчид зориулсан гарын авлага*, 2004 он.
3. Ханнс-Зайделийн сан, Д.Сүнжид, *Монгол Улсын Захиргааны ерөнхий хуулийн тайлбар*, 2017 он.

В. Эрдэм шинжилгээний бүтээл

1. Ц.Цогт, "Захиргааны ерөнхий хууль: боловсруулсан үе шат, үзэл баримтлал, хэрэгжилт, хүлээгдэж буй ач холбогдол", *legaldata.mn*, 2019 он.

Г. Бусад

1. Захиргааны ерөнхий хуулийн төслийн үзэл баримтлал, 2016 он.
2. Үндэсний аудитын газар, "Тусгай хамгаалалттай газар нутгийн тухай хуулийн нийцэл, үр нөлөө, газар олголт:

Гүйцэтгэлийн аудитын тайлан", 2023 он.

3. Хүний эрхийн үндэсний комисс, Хууль зүй дотоод хэргийн яам, "Захиргааны хэм хэмжээний акт ба хүний эрх" хэлэлцүүлэг, 2024 он.
4. Хүний эрхийн үндэсний комисс, "Монгол Улс дахь хүний эрх, эрх чөлөөний байдлын талаарх 20 дахь илтгэл", 2021 он.
5. Эрх зүйн боловсролын академи, Ханнс-Зайделийн сан, "Захиргааны ерөнхий хуулийн хэрэгжилтийн үр дагаварт хийсэн үнэлгээний тайлан", 2018 он.

ЗАХИРГААНЫ ЕРӨНХИЙ ХУУЛЬ СОЛОНГОС УЛСАД БАТЛАГДСАН НЬ, ТУС ХУУЛИЙН ПРАКТИКТ ҮЗҮҮЛЭХ НӨЛӨӨ

Сөүлийн үндэсний их сургуулийн
Хуулийн сургуулийн профессор Юн Санг Ри

Нэг. Удиртгал

БНСУ (цаашид "Солонгос" гэх)-д Нийтийн захиргааны ерөнхий хууль (цаашид "НЗЕХ" гэх)¹ 2021 оны 03 дугаар сарын 23-ны өдөр батлагдаж, хүчин төгөлдөр хэрэгжиж эхэлснээс хойш 3 жил гаруй өнгөрч байна. Иймд НЗЕХ-ын анхны үзэл баримтлал, зорилгыг эргэн харж, хууль батлагдсанаас хойших нийтийн захиргааны практикт гарсан өөрчлөлтүүдийг үнэлж, Солонгосын захиргааны эрх зүйн цаашдын хөгжлийг судлах нь зүйн хэрэг юм. Монгол Улсын Захиргааны хэргийн шүүхийн 20 жилийн ойг тэмдэглэж буй энэхүү чухал, ач холбогдол бүхий олон улсын эрдэм шинжилгээний хуралд Солонгос улс дахь захиргааны үйл ажиллагааг зохицуулж буй материаллаг эрх зүйн кодификаци, нийтийн захиргааны хөгжлийн талаар илтгэл танилцуулах завшаан тохиосон нь миний хувьд нэр төрийн хэрэг билээ.

Энэхүү илтгэлийн эхний хэсэгт Солонгосын НЗЕХ-ийн батлагдах үйл явц, ач холбогдол, хүрээ хязгаар, үндсэн агуулгыг авч үзсэн (2 дугаар бүлэг). Үүний дараа НЗЕХ батлагдсанаас хойших захиргааны эрх зүйн практикт гарсан өөрчлөлт, нөлөөллийн талаар гүйцэтгэх засаглалд түлхүү төвлөрч хууль тогтоох болон шүүх эрх мэдлийн салбарыг товч шингээн дүн шинжилгээ хийсэн (3 дугаар бүлэг). Төгсгөлд нь НЗЕХ-ийн ирээдүйд тулгамдаж буй сорилтуудыг товчхон авч үзлээ (4 дүгээр бүлэг).

¹ In Korean research papers or articles, as seen in the references, the English notation of "행정기본법" is variously used as "General Act on Public Administration", "Administrative Basic Law", "Basic Public Administration Act", and so on. But in this paper, it is written as "General Act on Public Administration" according to the Korea Legislation Research Institute's English notation of the Korea's laws and regulations.

Хоёр. НЗЕХ-ийг батлах үйл явц, ач холбогдол, хүрээ хязгаар, үндсэн агуулга

А. НЗЕХ-ийг баталсан үйл явц

1) Нийтийн захиргааг зохицуулсан нэгдмэл материаллаг хуулийн хэрэгцээ шаардлага, түүнийг кодификацлах оролдлого

Солонгос улсад захиргааны хэрэг шүүхэд хянан шийдвэрлэх ажиллагааг зохицуулах ерөнхий хууль батлагдан хэрэгжиж байсан боловч нийтийн захиргааны үйл ажиллагааг зохицуулах материаллаг эрх зүйн зохицуулалтын хувьд удаан хугацааны туршид онол болон шүүхийн прецедентэд үндэслэн тогтсон ерөнхий зарчмуудад тулгуурлан нэгдмэл эрх зүйн эх сурвалжгүйгээр олон тооны тусгай хуулиудад тархан байршиж ирсэн. Эрх зүйн нэгдмэл материаллаг хууль, нийтлэг дүрэм журамтай иргэний болон эрүүгийн эрх зүйн салбараас ялгаатай нь захиргааны харилцааг зохицуулах нэгдмэл кодификацлагдсан материаллаг хуульгүйн улмаас олон тооны тусгай хуулиудад тусгагдсан ижил төсөөтэй зохицуулалтуудыг нэгтгэх, тогтолцоог бүхэлд нь сайжруулахад хүндрэл учирч байв. Ялангуяа өөр өөр хуулиуд дахь ижил төстэй нэр, агуулга бүхий харилцааг зохицуулсан ижил төстэй заалтуудыг тайлбарлаж хэрэглэхэд ихээхэн төөрөгдөл үүссэн. Үүний үр дүнд нийтийн захиргааны эрх зүйн салбарт кодификацлагдсан ерөнхий материаллаг хуульгүй байдал нь захиргааны эрх зүйн харилцаанд өртөж буй олон нийтийн хувьд эрх, ашиг сонирхлоо хамгаалахад хүндрэл учруулаад зогсохгүй, хуулийг хэрэгжүүлж буй төрийн албан хаагчдын хувьд хууль хэрэглээ² тогтворгүй байгаагаас хууль дээдлэх ёсыг хэрэгжүүлэхэд саад болж буйг харуулсан.³ Ийнхүү захиргааны эрх зүйн нийтлэг зарчмуудыг тодорхойлж, олон тооны тусгайлсан хууль тогтоомжуудад тусгагдсан харилцааг нэгтгэн системчлэх боломжтой материаллаг хуулийг бий болгох талаарх

² Chae, Hyangseok/ Ha, Myeong-Ho, "The Legislative Process and Main Contents of (General Act on Administration)", *Journal of Legislation Research*, No60, (Korea Legislation Research Institute, 2021), 3. "For a view pointing out the problem that public officials tend not to accept academic theories and case law as binding interpretations or guidelines in their practice, which leads to uncertainty about the consistency of administration by applying academic theories and case law."

³ Chung, Ha-Joong, "Eine kleine Studie zum Entwurf des Verwaltungsgrundgesetzes", *Ministry of Government Legislation*, (June 2020), 7.
Joung, Youn Boo, "A Study on the Appropriateness of Deliberation in the Codification of Administrative Law – Focusing on the Process of Enacting General Act on Public Administration", *Hongik Law Review*, Vol. 24, No.1, (February 2023), 637.

уриалга, хэлэлцүүлгүүд үргэлжилсэн.

1987 оны 07 дугаар сард Захиргааны процессын хуулийн төслийг захиргааны актыг хүчингүй болгох, эргүүлэн татах, захиргааны албадлага, захиргааны мөрдөн шалгах ажиллагаа, мэдээллийн нээлттэй байдал, хувийн мэдээллийг хамгаалах, түүнчлэн захиргааны процессын зохицуулалт зэрэг материаллаг хуулиар зохицуулах харилцаануудыг агуулсан Захиргааны ерөнхий хуулийн шинжтэйгээр боловсруулж байсан. Гэсэн хэдий ч уг төсөл Үндэсний Ассамблейд өргөн баригдалгүйгээр орхигдсон.⁴ 1996 оны 12 дугаар сарын 31-нд батлагдаж, 1998 оны 01 дүгээр сарын 01-нд хэрэгжиж эхэлсэн Захиргааны процессын хууль нь эрдэмтэн, судлаачид болон яам хоорондын үзэл бодлын зөрөлдөөн, шүүхийн прецедентийн туршлага дутмагаас болж материаллаг эрх зүйн зохицуулалттай холбоотой агуулгуудыг хасаж, зөвхөн захиргааны шийдвэр гаргах "процесс"-т төвлөрөн батлагдсан. Үүнээс хойш уг хуульд оруулсан удаа дараагийн нэмэлт өөрчлөлтүүдэд материаллаг элементүүдийг нэмэх талаар хэлэлцүүлэг өрнөсөн боловч эцэст нь захиргааны процессыг бэхжүүлэх хүрээнд л хязгаарлагдаж байв.⁵ Хэдийгээр Захиргааны процессын хуулиас гадна Захиргааны хяналт шалгалтын тухай хууль (англ. *Framework Act on Administrative Investigations*), Захиргааны хэм хэмжээний актын тухай хууль (англ. *The Framework Act on Administrative Regulation*), Захиргааны хэрэг шүүхэд хянан шийдвэрлэх тухай хууль (англ. *The Administrative Litigation Act*), Захиргааны давж заалдах тухай хууль (англ. *The Administrative Appeals Act*), Иргэдийн өргөдөл, гомдлыг шийдвэрлэх тухай хууль (англ. *The Civil Petitions Treatment Act*) зэрэг ерөнхий хуультай адилтгахуйц хуулиудыг батлан гаргаж захиргааны эрх зүйн тогтолцоо бүрэлдэн бий болох үйл явц өрнөсөн боловч материаллаг эрх зүйн хувьд захиргааны эрх зүйн ерөнхий дүрмийг хамарсан нэгдсэн хууль батлагдаагүй хэвээр байлаа.

2) НЗЕХ-ийг баталсан нь

Захиргааны эрх зүйн салбарт материаллаг эрх зүйн ерөнхий дүрмийг нэгтгэсэн НЗЕХ-ийг батлах ажлыг Засгийн газрын Хууль тогтоомжийн яамны санаачилгаар дэмжин ажилласан. Энэхүү санаачилга нь 2019 оны 02 дугаар сарын 12-ны өдрийн Засгийн газрын хуралдаанаар Ерөнхийлөгчийн өгсөн чиглэлийн⁶

⁴ Chae, Hyangseok/ Ha, Myeong-No, *supra* note 2, 4.

⁵ Ibid.

⁶ Chung, Nam-cheol, "Main Contents and Meaning of Enactment of the Framework Act on Administration in Korea", Legislation No.693, *Ministry of Government*

дагуу гарсан ба улмаар 2019 оны 07 дугаар сарын 02-нд Хууль тогтоомжийн яамны сайд "НЗЕХ-ийг батлах төлөвлөгөө"-г Засгийн газарт танилцуулж, Хууль тогтоомжийн яамны дэргэд тусгай ажлын хэсэг байгуулж, сэдэвчилсэн лавлагаа материал болон төсөл боловсруулах замаар суурь материалыг бэлтгэх ажлыг эхлүүлсэн.⁷ 2019 оны 09 дүгээр сарын 05-нд салбар тус бүрээс буюу эрдэм шинжилгээний байгууллага (Үндсэн хуулийн эрх зүй, захиргааны эрх зүй), хуульчид (шүүгч, хуульч, БНСУ-ын Үндсэн хуулийн шүүхийн судлаачид) болон гүйцэтгэх засаглал (Засгийн газрын хэрэг эрхлэх газрын Ерөнхий нарийн бичгийн дарга, Дотоод хэрэг, аюулгүй байдлын яам, Хууль зүйн яам, Хууль тогтоомжийн яам)-ыг төлөөлж, бүс нутаг, хүйс, насны хувьд жигд хуваарилагдсан 50 мэргэжилтнийг томилж, Захиргааны эрх зүйн тогтолцооны шинэчлэлийн Зөвлөх хороог байгуулж, үйл ажиллагааг нь эхлүүлсэн. 2019 оны 09 дүгээр сараас 2020 оны 02 дугаар сар хүртэл Захиргааны эрх зүйн шинэчлэлийн Зөвлөх хороо НЗЕХ-ийн төслийг гурван дэд хороонд⁸ хэлэлцсэн бөгөөд 2020 оны 03 дугаар сараас 2020 оны 06 дугаар сар хүртэл НЗЕХ-ийн хуулийн төслийг өргөн барих, олон нийтийн хэлэлцүүлэг, танилцуулга болон холбогдох байгууллагуудтай зөвлөлдөх ажлыг идэвхтэй явуулсан. 2020 оны 07 дугаар сарын 08-нд хуулийн төслийг Үндэсний Ассамблейд өргөн барьж, 2020 оны 11 дүгээр сараас 2021 оны 02 дугаар сар хүртэл хуулийн төслийн хэлэлцүүлэг өрнөж, Шүүхийн асуудал эрхэлсэн хорооны тогтоол гарсан. 2021 оны 02 дугаар сарын 26-ны өдрийн Үндэсний Ассамблейн чуулганы нэгдсэн хуралдаанаар уг хуулийн төслийн талаар санал хурааж, Засгийн газарт хүргүүлж, 2021 оны 03 дугаар сарын 23-ны өдөр 17979 дугаартай хууль болгон "НЗЕХ" баталжээ.

Legislation, (June 2021), 46–47. "The gist of the directive was that it is necessary to fundamentally think about how to solve problems collectively through general and principled regulations, rather than by developing hundreds of individual statutes for each issue that improves public inconvenience."

⁷ Chae, Hyangseok/ Ha, Myeong-Ho, *supra* note 2, 5.

⁸ Chae, Hyangseok/ Ha, Myeong-Ho, *supra* note 2, 5–6. "The first subcommittee was in charge of general rules, general principles of administrative law, and legislative activities of government, the second subcommittee was in charge of disposition, and the third subcommittee was in charge of administrative actions other than disposition. A steering committee (consisting of the chairperson of committee, the chairpersons of each subcommittee, and the chairpersons of major academic organizations) was established to review and coordinate the discussions of the subcommittees, and senior professors of administrative law were invited to meet as advisors to report on the discussions of the subcommittees and to receive comprehensive advice. For a detailed account of the discussions of each subcommittee and the changes in topics at each stage."

Ийнхүү хоёр жил орчмын хугацаанд эрдэм шинжилгээ, хууль зүйн салбар, гүйцэтгэх эрх мэдэл хамтран ажиллаж материаллаг эрх зүйн хувьд захиргааны эрх зүйн ерөнхий заалтуудыг агуулсан НЗЕХ-ийг баталсан юм.

В. НЗЕХ-ийг баталсны ач холбогдол

Юун түрүүнд НЗЕХ-ийг баталсны гол ач холбогдол нь захиргааны бүх салбарыг хамарсан материаллаг эрх зүйн хэм хэмжээг бий болгосон явдал юм. Ингэснээр НЗЕХ нь нийтийн захиргааны хувьд "ерөнхий хууль" болон үйлчлэх зорилготой. Өмнө нь захиргааны эрх зүйн салбарт үндсэн зарчим, жишиг болохуйц материаллаг ерөнхий хууль байгаагүй нь захиргааны эрх зүйн нарийн төвөгтэй тогтолцоог захиргааны албан тушаалтнууд болон олон нийт ойлгоход хүндрэл учруулж байв. Мөн өөр бусад хуулиудаар ижил төсөөтэй харилцааг өөр өөрөөр зохицуулдаг байсан тул нэгдмэл системийг бий болгохын тулд олон зуун хуульд нэмэлт, өөрчлөлтүүдийг оруулах хэрэгцээ тулгардаг. Захиргааны материаллаг эрх зүйн ерөнхий зарчмуудыг онол, шүүхийн прецедентэд тулгуурлан тодорхойлсноор НЗЕХ нь захиргааны материаллаг хуулийг⁹ кодификацчилж, цаашлаад захиргааны эрх зүйн нэгдсэн тогтолцоог бүрдүүлэхэд хувь нэмэр оруулна. Түүнчлэн, ижил төсөөтэй харилцаан дахь нийтлэг асуудлуудыг системчлэх, зохицуулах замаар зохицуулалтын инновацыг үр ашигтай дэмжих боломжийг олгох юм.¹⁰

Түүнээс гадна НЗЕХ-ийг баталсан нь Солонгосын захиргааны эрх зүйн шинэчлэл, хөгжлийн үндэс суурийг тавьсан гэж үзэж болно.¹¹ Уг хуулийн зохицуулалтын гол агуулга болох захиргааны материаллаг эрх зүйн ерөнхий зарчим болон захиргааны үйл ажиллагаанд нийтлэг баримтлах хууль хэрэглээ, тайлбарын стандартууд нь онол болон шүүхийн прецедентийн агуулгад тулгуурласан бус, захиргааны материаллаг эрх зүйн системчилсэн

⁹ For example, The Principle of Rule of Law in Administration, art. 8, Principle of Equality, art. 9, Principle of Proportionality, art. 10, Duty of Good Faith and Principles of Prohibition of Abuse of Authority, art. 11, Principle of Protection of Trust, art.12, Principle of Substantial Relations Between the Ends and the Means, art. 13.

¹⁰ For example, it outlines the calculation of time periods (art. 6, 7), standards for application of law (art. 14), revocation of dispositions (art. 18), withdrawal of dispositions (art. 19), sanctions (art. 22, 23), deemed authorization and permission (art. 24–26), penalty surcharges (art. 28, 29), and administrative compulsion (art. 30–33).

¹¹ Chung, Nam-cheol, *supra* note 6, 63.

эрх зүй болох "захиргааны эрх зүйн догматик"¹² (англ. *administrative law dogmatics*)-ийн илрэл юм. Захиргааны эрх зүйн догматик нь тогтмол эсвэл өөрчлөгдөшгүй зүйл биш бөгөөд хууль, онол, шүүхийн прецедент өөрчлөгдөхөд дагаж өөрчлөгдөж байдаг хууль тайлбарлах тасралтгүй үйл явцын бүтээгдэхүүн гэж үзэж болно.¹³ Энэ нь юун түрүүнд НЗЕХ-д суурилдаг боловч хууль батлагдсаны дараа шинээр зохицуулалтууд нэмэх, эсхүл нэмж оруулах шаардлагатай шинэ харилцаануудыг судлах замаар НЗЕХ-ын нэмэлт, өөрчлөлтөд ч хувь нэмэр оруулдаг.¹⁴ Мөн захиргааны эрх зүйн догматик нь захиргааны үйл ажиллагааны төрөл, чиглэл тус бүрээр одоо байгаа эрх зүйн онолуудаас илүү нарийвчилсан, системтэй эрх зүйн онолуудыг бий болгож, тусгайлсан захиргааны хууль тогтоомжуудыг тайлбарлан хэрэглэх журмыг хөнгөвчлөх байдлаар эдгээрийг хуульчлах болон тайлбарлах ажилд нөлөөлдөг. Ингэснээрээ захиргааны эрх зүйн догматик нь хууль дээдлэх ёсыг сахиулахын төлөөх захиргааны эрх зүйн шинэчлэлийн хөдөлгөгч хүч болдог.¹⁵ Үүгээр НЗЕХ-ийг батлах, кодификацчилах нь шүүн таслах ажиллагааны журам, процесс болон зарчмыг бүрдүүлдэг байна. Мөн НЗЕХ-ийг тайлбарлах, хэрэглэх журмын агуулгыг системчилдэг. Захиргааны хэлтэс, орон нутгийн засаг захиргааны нэгж тус бүр НЗЕХ болон захиргааны эрх зүйн догматикийн заалтыг удирдлага болгон захиргааны хууль тогтоомж, дүрэм журмыг хэрэгжүүлж, мөрдсөнөөр захиргааны эрх зүйн шинэчлэл, хөгжлийг цогцлоох юм. Өөрөөр хэлбэл, НЗЕХ-ийг батлах үндсийг бүрдүүлсэн захиргааны эрх зүйн догматикийн хөгжил нь НЗЕХ-д нэмэлт, өөрчлөлт оруулах болон бусад захиргааны хууль тогтоомж, журмыг хуульчлах, тайлбарлах, хэрэгжүүлэхэд нөлөөлөх, эргээд НЗЕХ-ийг батлах,

¹² Sun, Jeong-Won, "The birth and development of Legal dogmatics ('rechtsdogmatik') in administrative law", *Administrative Law Journal*, No. 72, (November 2023), 8. "Administrative law dogmatics' can be defined as a set of legal doctrines or legal propositions composed through the systematic organization of administrative laws, administrative precedents, and theories for the interpretation and application of administrative statutes and regulations."

Park, Jeong Hoon, "Theory and Practice in Administrative Law", *System and Methodology of Administrative Law*, (Parkyoungsa, 2005), 5-6. "Administrative law dogmatics consists of concepts and logical systems to reduce the burden of practice, and contains value judgments and benefit quantification for various issues, and establishing such legal dogmatics is not only the task of the academic discipline in charge of theory, but also the task of practice."

¹³ Sun, Jeong-Won, "The birth and development of Legal dogmatics ('rechtsdogmatik') in administrative law", *Administrative Law Journal*, No. 72, (November 2023), 8, 16.

¹⁴ Sun, Jeong-Won, *supra* note 12, 14.

¹⁵ *Ibid*, 14, 16.

нэмэлт өөрчлөлт оруулах, бусад захиргааны хууль тогтоомж, журмуудыг хуульчлах, тайлбарлах, хэрэгжүүлэх нь захиргааны эрх зүйн догматикийн цаашдын хөгжлийг дэмжиж, захиргааны эрх зүйн шинэчлэл, хөгжилд "эргэлтийн сайн мөчлөг"-ийг бий болгож байдаг.¹⁶

Цаашлаад, НЗЕХ батлагдсан ач холбогдлыг ихэвчлэн захиргааны голлох хууль тогтоомжуудыг нэг кодекс болгон нэгтгэсэн "(нэгдсэн) захиргааны материаллаг эрх зүйн ерөнхий кодекс"-ийн эхлэл гэж үздэг.¹⁷ НЗЕХ батлагдсан нь Солонгосын захиргааны эрх зүйн судалгаа шинжилгээ болон шүүхийн прецедентийн хүрээнд хөгжиж ирсэн захиргааны эрх зүйн онолуудыг нэгтгэсэн үйл явц ба үүний үр дүн юм. Энэхүү захиргааны материаллаг эрх зүйг нэгтгэн кодификацчилж, захиргааны ерөнхий хууль тогтоомжийг баталсан амжилт нь захиргааны эрх зүйн шинэ хэлэлцүүлгийн хүрээг нээх төлөвтэй байна.¹⁸

С. НЗЕХ-ийн дутагдалтай тал

НЗЕХ-ийг нийтийн захиргааны бүхий л салбарыг хамарсан захиргааны материаллаг эрх зүйн иж бүрэн зохицуулалт гэж дүгнэх боломжгүй. Учир нь НЗЕХ-ийг Захиргааны процессын хууль, Захиргааны хяналт шалгалтын тухай хууль, Захиргааны хэм хэмжээний актын тухай хууль, Захиргааны хэрэг шүүхэд хянан шийдвэрлэх тухай хууль, Захиргааны давж заалдах тухай хууль, Иргэдийн өргөдөл, гомдлыг шийдвэрлэх тухай хууль зэрэг ерөнхий хуульд хамаарах бусад хууль тогтоомжуудыг бүхэлд нь багтаасан өргөн хүрээ бүхий захиргааны эрх зүйн ерөнхий кодекс гэдгийг хүлээн зөвшөөрөхийн тулд үүнд илүү сайжруулалт

¹⁶ Sun, Jeong-Won, *supra* note 12, 23–24. "For a similar view that the enactment of the GAPA will contribute significantly to the development of administrative general law and administrative law dogmatics in the future."

Chung, Nam-cheol, *supra* note 6, 63. "For a view that emphasizes that administrative law reform can be realized through the formation and development of administrative law dogmatics, and that administrative law dogmatics are the driving force for the development of the basic principles of administrative law and the jurisprudence of administrative action."

¹⁷ Park, Jeong Hoon, "The General Act on Public Administration and the Tasks of Administrative Law: Recognition, Operation, and Innovation", (Proceedings of the 260th Annual Conference of the Korea Administrative Law and Practice Association, Apr. 2021), 3–4.

Hong, Jeong-sun, "Main Contents and Implications of the Submission of the Administrative Basic Law to the National Assembly", (Proceedings of the 2020 Administrative Law Forum, Oct. 2020), 27.

¹⁸ Chung, Nam-cheol, *supra* note 6, 46.

шаардлагатай.¹⁹ Анхнаасаа уг хуулийг бүрэн хэмжээний хууль болгон боловсруулан батлахад цаг хугацаа, хүчин чармайлт хязгаарлагдмал байсан тул юуны өмнө онол, шүүхийн прецедент болон тухайн үеийн тусгайлсан хуулиудаар зохицуулж байсан нийтлэг харилцаануудад тулгуурлан боловсруулсан ба Захиргааны процессын хууль болон бусад хуулиудтай зөрчилдөхөөс сэргийлэхийн тулд хийдэлтэй, эсхүл ерөнхийлөн хуульчилж болохуйц зохицуулалтуудад анхаарал төвлөрүүлсэн билээ.²⁰ Эцэст нь, НЗЕХ-ийг захиргааны материаллаг болон процессын эрх зүйн зохицуулалтуудыг салгах байдлаар бүтээсэн бөгөөд процессын холбогдол бүхий харилцааг Захиргааны процессын хуулиар зохицуулахаар үлдээж, голчлон материаллаг эрх зүйн харилцаанд анхаарсан боловч бодит байдал дээрх энэхүү арга хэмжээ нь²¹ хууль тогтоомжийн хувьд тийм ч оновчтой биш бөгөөд цаашид ч сайжруулалт шаардлагатай байна.²² Иймд НЗЕХ болон Захиргааны процессын хуулийг нэгтгэх асуудлаар хэлэлцүүлгүүд цаашид үргэлжлэх төлөвтэй байна.²³

D. НЗЕХ-ийн үндсэн агуулгууд

НЗЕХ-ийн үндсэн агуулгыг хууль тогтоомжийн зорилгоос нь улбаалж дараах үндсэн төрлүүдэд хуваадаг: (1) хууль сахиулах үйл ажиллагааны урьдчилан таамаглах боломжийг нэмэгдүүлэх заалтууд, (2) хүмүүсийн эрхийг хамгаалах арга хэмжээг өргөжүүлэх заалтууд, (3) захиргааны идэвх, зохицуулалтын инновацыг дэмжих заалтууд, (4) удирдлагын бүтээмж, нэгдмэл байдлыг сайжруулах заалтууд зэрэг болно.²⁴

¹⁹ Rhee, Eun-Sang, "Direction of Legislative Improvement for the Codification of an Integrated General Administrative Law", *Administrative Law Journal*, No. 67, (March 2022), 4.

²⁰ Myeong-Ho, *supra* note 2, 4.

²¹ The division between the GAPA (enacted, led by the Ministry of Government Legislation) and the Administrative Procedures Act (enacted, led by the Ministry of the Interior and Safety) is likely due to the fact that the two statutes are enacted, led by different administrative ministries.

²² Myeong-Ho, *supra* note 2, 55.

²³ Kim, Dae-in, "A Study on the Relationship between (Framework Act on Public Administration) and (Administrative Procedure Act)", *Journal of Legislation Research*, No.59, (Korean Legislation Research Institute, 2020), 59-60. "For articles that consider the need to integrate the GAPA and the Administrative Procedures Act in the future and further expand their contents." Rhee, Eun-Sang, *supra* note 19, 7-15.

²⁴ Rhee Jean Soo, "Significance and Evaluation of Enactment of 'General Act on Administrative Law'", *Journal of Legislation Research*, No.59, (December 2020), 5-11. "These classifications are in accordance with the typology and classification criteria set forth on pages 28-32 of the (Commentary to the General Act on

1) Олон нийтэд зориулан хууль сахиулах үйл ажиллагааны урьдчилан таамаглах боломжийг нэмэгдүүлэх

а) Захиргааны эрх зүйн зарчмуудын кодификаци

8 дугаар зүйл (Захиргааны үйл ажиллагаан дахь хууль дээдлэх зарчим)

Захиргааны аливаа үйлдэл нь хууль тогтоомжид харшлах ёсгүй бөгөөд иргэний эрхийг хязгаарласан, иргэнд үүрэг хүлээлгэсэн, иргэний амьдралд бодит нөлөөлөл үзүүлсэн бол үндэслэлийг заавал хуульд тусгасан байна.

9 дүгээр зүйл (Тэгш байдлын зарчим)

Захиргааны байгууллага иргэдийг үндэслэлгүйгээр ялгаварлан гадуурхахгүй.

10 дугаар зүйл (Пропорциональ байдлын зарчим)

Захиргааны аливаа үйл ажиллагаанд дараах зарчмуудыг баримтална:

1. Захиргааны үйл ажиллагаа нь зорилгодоо хүрэхийн тулд үр дүнтэй, тохирсон байх;
2. Захиргааны үйл ажиллагаа нь зорилгодоо хүрэхийн тулд шаардагдах хамгийн багаар хязгаарласан арга хэмжээг авах;
3. Захиргаа үйл ажиллагаагаараа иргэдийн эрхийн зөрчилд хүргэсэн бол энэ нь хамгаалж буй нийтийн эрх ашгаас илүүгүй байх.

11 дүгээр зүйл (Чиг үүргээ шударгаар хэрэгжүүлэх ба эрх мэдлийг урвуулан ашиглахгүй байх зарчим)

- 1) Засаглалын бүх байгууллага нь хууль тогтоомж, дүрэм журмын дагуу чиг үүргээ шударгаар хэрэгжүүлэх ёстой.
- 2) Аль ч захиргааны байгууллага эрх мэдлээ урвуулан ашиглаж, эрх мэдлээ хэтрүүлэх ёсгүй.

Public Administration), published by the Ministry of Government Legislation on December 2021. In addition, the categorization of each provision of the GAPA is based on the following three views: (1) general provisions of administrative law, (2) provisions for expanding the remedy of people's rights, and (3) provisions for the legislative function of the administration."

Kim, Chan-hee, *Constitutional Considerations on the General Act on Public Administration*, (Constitutional Research Institute, 2024), 8–9. "Also, based on the meaning or function of each provision of the GAPA, it is divided into (1) provisions that are the basis for the interpretation of the law, (2) provisions that are prescribed to establish the legal basis for subordinate laws or systems such as orders and rules, and (3) provisions that are guidelines for individual legislation related to administration, (4) provisions that are general grounds and standards for the system stipulated in many individual laws, (5) provisions that specify existing theories, precedents, and practical practices, and (6) provisions that introduce new systems to expand opportunities for people to seek redress for their rights."

12 дугаар зүйл (Итгэл хамгаалах зарчим)

- 1) Нийтийн эрх ашгийг эсвэл гуравдагч этгээдийн эрх ашгийг ноцтойгоор доройтуулах аюултай нөхцөл байдлаас бусдаар захиргааны байгууллага нь иргэний хууль ёсны болон үндэслэл бүхий итгэлийг хамгаалах ёстой.
- 2) Захиргааны байгууллага эрх мэдлээ удаан хугацааны турш хэрэгжүүлэх боломжтой байсан ч хэрэгжүүлээгүй тохиолдолд иргэд тухайн захиргааг эрх мэдлээ хэрэгжүүлэхгүй гэж итгэх үндэслэл бүхий шалтгаан байгаа бол эрх мэдлээ хэрэгжүүлэхгүй: Гэхдээ, нийтийн эрх ашиг, эсхүл гуравдагч этгээдийн эрх ашгийг ноцтойгоор доройтуулах аюултай бол энэ зарчмыг баримтлахгүй байж болно.

13 дугаар зүйл (Зорилго болон арга хэрэгслийн хоорондын бодит хамаарлын зарчим)

Захиргааны байгууллагаас захиргааны үйл ажиллагааг хэрэгжүүлэхдээ тухайн үйл ажиллагаанд шууд хамааралгүй үүргийг талуудад даалгахыг хориглоно.

2 дугаар бүлэгт хууль дээдлэх зарчим (8-р зүйл), тэгш эрхийн зарчим (9-р зүйл), пропорциональ байдлын зарчим (10-р зүйл), чиг үүргээ шударгаар хэрэгжүүлэх ба эрх мэдлийг урвуулан ашиглахгүй байх зарчим (11-р зүйл), итгэл хамгаалах зарчим (12-р зүйл) зэрэг захиргааны материаллаг эрх зүйн ерөнхий зарчмуудыг тодорхойлсон. Захиргааны материаллаг хуулийн ерөнхий зарчмууд нь захиргааны үйл ажиллагаан дахь хууль бус байдлыг хэмжих шалгуур болохын хувьд хууль дээдлэх ёсыг хамгаалах төдийгүй практикт хууль хэрэгжүүлэгчдийн хууль хэрэглээг сайжруулахад чухал ач холбогдолтойн дээр олон нийтэд урьдчилан таамаглах боломжийг нэмэгдүүлэхэд хувь нэмэр оруулна гэж үзэж байна.²⁵

²⁵ Ministry of Government Legislation, *Commentary to the General Act on Public Administration*, 2021, 28.

б) Захирамжийг хүчингүй болгох, буцаан татах үндэслэл

18 дугаар зүйл (Хууль бус, эсхүл эрхийн зөрчилтэй захирамжийг хүчингүй болгох)

(1) Захиргааны байгууллага нь хууль бус буюу эрхийн зөрчилтэй захирамжийг бүхэлд, эсхүл хэсэгчлэн хүчингүй болгож болно: Хэрэв аль нэг талын эрхийг хамгаалах хүндэтгэн үзэх шалтгаан байгаа тохиолдолд уг захирамжийг хүчингүй болгоно.

(2) Захиргааны байгууллагаас (1)-д заасны дагуу аль нэг талд эрх, давуу тал олгосон захирамжийг хүчингүй болгохоор төлөвлөж байгаа бол хүчингүй болгосны дараа талуудад учрах сөрөг нөлөөлөл болон хөндөгдөх нийтийн ашиг сонирхлын хооронд үүсэх сөрөг үр дагаврыг тэнцвэрийг харгалзан үзнэ: Дараах тохиолдлуудаас бусад:

1. Захирамжийг хуурч мэхлэх болон бусад зохисгүй аргаар гаргасан бол;
2. Талууд хууль бус үйлдлийн тухай мэдэж байсан, эсхүл мэдэх боломжтой байсан буюу илт хайхрамжгүй хандсанаас болж мэдээгүй.

19 дүгээр зүйл (Хууль ёсны захирамжийг эргүүлэн татах)

(1) Захирамж нь дараах зүйлсийн аль нэгэнд хамаарах тохиолдолд захиргааны байгууллага захирамжийг бүхэлд нь эсвэл хэсэгчлэн эргүүлэн татан авч болно:

1. Хуульд заасан эргүүлэн татах үндэслэлийн аль нэгт хамаарах бол;
2. Хууль, журамд нэмэлт, өөрчлөлт оруулах, эсхүл нөхцөл байдал өөрчлөгдсөнөөр захирамжийг хэвээр үлдээх шаардлагагүй болсон;
3. Нийтийн ашиг сонирхлын үүднээс хүчингүй болгох шаардлага үүссэн.

(2) Захиргааны байгууллага (1)-д заасны дагуу захирамжаа эргүүлэн татахаар төлөвлөж байгаа бол эргүүлэн татсанаас үүдэн талуудад учрах сул тал болон хөндөгдөх нийтийн ашиг сонирхлын хооронд үүсэх сөрөг үр дагаврыг тэнцвэрийг харгалзан үзнэ.

Захиргааны байгууллагын зүгээс талуудад үүрэг хүлээлгэх, тэдний эрх, ашиг сонирхлыг хязгаарлах агуулга бүхий захирамж гаргасан бөгөөд уг захирамж анхнаасаа алдаатай байсан, эсхүл нөхцөл байдлын өөрчлөлтөөс шалтгаалан цаашид шаардлагагүй болсон эсэхийг үл хамааран түүнийг хүчингүй болгоогүй, эсхүл эргүүлэн татаагүй зэрэг захиргааны идэвхгүй ажиллагаанаас улбаалан олон нийт хохирох тохиолдол олон гарч байсан. Өөрийн санаачилгаар захирамжийг хүчингүй болгох, эргүүлэн татах эрхийг олгосон эрх зүйн зохицуулалт дутмаг байсан нь уг захиргааны албан тушаалтнуудын уг идэвхгүй, хөшүүн хандлага бий болоход нөлөөлсөн байх магадлалтай ба НЗЕХ-аар хууль бус, эсхүл эрхийн зөрчилтэй захирамжийг хүчингүй болгох, мөн хууль ёсны захирамжийг эргүүлэн татахад тавигдах шаардлага, үр дагаврыг тодорхой заасан. Түүнчлэн, эерэг нөлөөлөл бүхий захирамжийг хүчингүй болгох, эргүүлэн татахтай холбоотойгоор онол болон шүүхийн прецедентэд тулгуурлан хөгжсөн олон нийтийн итгэлийг

хамгаалах эрх зүйн номлолыг тодотгох замаар НЗЕХ-д нийтийн эрх ашгийг хамгаалах зан үйлийн хэм хэмжээг тогтоож, захиргааны захирамжийг хүчингүй болгох буюу эргүүлэн татах талаар няхуур зохицуулалтуудыг тусгаж хууль зүйн тогтвортой байдлыг хангахад хувь нэмэр оруулсан.

2) Хүний эрхийг хамгаалах арга замыг өргөжүүлэх

а) Хариуцлага оногдуулах хөөн хэлэлцэх хугацааг нэвтрүүлсэн нь

23 дугаар зүйл (Хариуцлага оногдуулах хөөн хэлэлцэх хугацаа)

(1) Захиргааны байгууллага нь хууль тогтоомж зөрчсөн (зөвшөөрөл, зөвшөөрлийг түдгэлзүүлэх, хүчингүй болгох, эргүүлэн татах; бүртгэлийг цуцлах; үйл ажиллагаа эрхэлж буй газрыг хаах, эсхүл үйл ажиллагаа эрлэхийг түр зогсоох хариуцлагын оронд нэмэлт торгууль ногдуулах; цаашид энэ зүйлд мөн адил хамаарах) үйлдэл дууссанаас хойш таван жил өнгөрсөн бол зөрчилд холбогдуулан хариуцлага ногдуулж болохгүй.

(2) Дараах нөхцөл байдалд 1-р хэсэг хамаарахгүй:

1. Талууд хууран мэхлэх эсхүл бусад хууль бус аргаар зөвшөөрөл, лицензийг авсан, тайлан гаргасан тохиолдолд;
2. Талууд хууль бусаар зөвшөөрөл, лиценз олж авсан, тайлан гаргасныг мэдэж байсан, эсхүл хэт хайхрамжгүй хандсаны улмаас мэдээгүй өнгөрөөсөн тохиолдолд;
3. Захиргааны байгууллагын шалгалт, хяналт, үзлэгээс үндэслэлгүйгээр зайлсхийсэн, саад учруулсан эсхүл эсэргүүцсэнээр хөөн хэлэлцэх хугацаа дууссан тохиолдолд;
4. Хариуцлага оногдуулахгүй байх нь иргэдийн аюулгүй байдал, амь нас, эсхүл хүрээлэн буй орчинд ноцтой хор хохирол учруулах эсхүл учруулах эрсдэлтэй бол.

(3) 1-р хэсэгт заасныг үл харгалзан, хариуцлагыг захиргааны давж заалдах журмаар эсхүл шүүхийн шийдвэрээр хүчингүй болгосон, эсхүл эргүүлэн татсан бол захиргааны байгууллага нь уг шийдвэр хүчин төгөлдөр болсноос хойш нэг жилийн дотор (хэрэв олон гишүүнтэй захиргааны агентлаг бол хоёр жилийн дотор) тухайн шийдвэрийн утга агуулгад нийцүүлэн шинэ хариуцлага ногдуулж болно.

(4) Хэрэв бусад хууль тогтоомжоор 1 болон 3-р хэсэгт зааснаас богино эсхүл урт хугацааг заасан бол тухайн хууль тогтоомжийг дагаж мөрдөнө.

Хуулиар хүлээсэн үүргээ биелүүлээгүй, эсхүл зөрчил гаргасан этгээдэд захиргааны байгууллагаас хариуцлага ногдуулалгүй багагүй хугацаа өнгөрсөн тохиолдолд зөрчил гаргагчийг хууль зүйн тогтворгүй байдалд оруулдаг. Өмнө нь энэхүү нөхцөл байдлыг шүүхийн прецедент болон онолын хүрээнд бий болсон "эрх хасах" номлолоор шийдвэрлэдэг байсан боловч шүүхийн практикт үүнийг хүлээн зөвшөөрсөн тохиолдол харьцангуй цөөн байсан тул энэ аргын үр нөлөөтэй эсэх нь тодорхойгүй байсан. НЗЕХ-д хариуцлагыг оногдуулах хугацааны талаар зохицуулалт оруулснаар олон нийтийн итгэлийг хамгаалах, хууль зүйн тогтвортой байдлыг хангах чиглэлээр хувь нэмэр оруулах зорилготой. Түүнчлэн нийтийн албан тушаалтнуудын хариуцлагыг

зохист хугацааны дотор оногдуулахад чиглэсэн арга хэмжээ авахад түлхэц үзүүлнэ.

b) Захирамжид гомдол гаргах боломжийг өргөжүүлэх

36 дугаар зүйл (Захирамжид гомдол гаргах)

(1) Захиргааны байгууллагын захирамжид (Захиргааны давж заалдах тухай хуулийн 3 дугаар зүйлд заасны дагуу захиргааны давж заалдах гомдолд хамаарах захирамж; цаашид энэ зүйлд мөн адил хамаарах) гомдол гаргах эрх бүхий этгээд тухайн захирамжийг хүлээн авсан өдрөөс хойш 30 хоногийн дотор холбогдох захиргааны байгууллагад гомдол гаргаж болно.

(2) Захиргааны байгууллага 1 дүгээр хэсгийн дагуу гомдол хүлээн авсан тохиолдолд, тухайн гомдол гаргасан этгээдэд гомдол хүлээн авсан өдрөөс хойш 14 хоногийн дотор хариуг мэдэгдэх үүрэгтэй: Гэвч, зайлшгүй нөхцөл байдлаас шалтгаалан 14 хоногийн дотор мэдэгдэл хийх боломжгүй бол уг хугацааг нэг удаа 10 хүртэл хоногоор сунгаж болох бөгөөд уг сунгалтын шалтгааныг гомдол гаргагчид мэдэгдэнэ.

(3) 1 дүгээр хэсгийн дагуу гомдол гаргасны дараа ч тухайн этгээд Захиргааны давж заалдах тухай хуулийн дагуу захиргааны давж заалдах гомдол, эсхүл Захиргааны шүүхийн тухай хуулийн дагуу захиргааны хэргийн шүүхэд хандах эрхтэй бөгөөд энэ нь гомдол гаргасан эсэхээс үл хамаарна.

(4) Гомдлын хариуг хүлээн авсны дараа захиргааны давж заалдах гомдол эсхүл захиргааны хэргийн шүүхэд хандахыг хүссэн этгээд нь хариуг хүлээн авсан өдрөөс хойш 90 хоногийн дотор гомдол гаргаж болно (хэрэв 2 дугаар хэсэгт заасан хугацаанд хариу ирээгүй бол уг хугацаа дууссан өдрөөс хойш тооцно).

(5) Хэрэв бусад хууль тогтоомжид гомдол гаргах болон түүнтэй ижил ач холбогдол бүхий үйл явцын талаар заасан бол, тухайн хууль тогтоомжид зохицуулаагүй асуудлыг энэ зүйлээр зохицуулна.

(6) 1-5 дугаар хэсэгт зааснаас бусад гомдол гаргах аргачлал, үйл явцын талаарх шаардлагатай асуудлыг Ерөнхийлөгчийн зарлигаар зохицуулна.

(7) Энэ зүйл нь дараах тохиолдлуудад хамаарахгүй:

1. Төрийн албан хаагчийн хүний нөөцийн удирдлагын хууль тогтоомжийн дагуу сахилгын шийтгэл зэрэгтэй холбоотой асуудлууд;
2. БНСУ-ын Хүний эрхийн үндэсний комиссын тухай хуулийн 30 дугаар зүйлд заасны дагуу Хүний эрхийн үндэсний комиссын гомдолтой холбоотой шийдвэрүүд;
3. Хөдөлмөрийн харилцааны комиссын тухай хуулийн 2.2 дугаар зүйлд заасан Хөдөлмөрийн харилцааны комиссын шийдвэрээр хэрэгжүүлсэн асуудлууд;
4. Эрүүгийн хэрэг, эрүүгийн захиргаа болон урьдчилан сэргийлэх арга хэмжээний тухай хууль тогтоомжийн дагуу хэрэгжүүлсэн асуудлууд;
5. Гадаад иргэдийн орж гарах, дүрвэгчийг хүлээн зөвшөөрөх, иргэншил олгох, иргэншлийг сэргээхтэй холбоотой асуудлууд;
6. Захиргааны торгууль ногдуулах болон барагдуулахтай холбоотой асуудлууд.

Захиргааны урьдчилан шийдвэрлэх ажиллагаа болон давж заалдах ажиллагааны явцад захиргааны байгууллагад иргэдээс гомдол гаргах боломжийг хялбаршуулах зорилготой тогтолцоог

янз бүрийн хуулиудад "гомдол", "давж заалдах", "хянан үзэх" гэх мэтээр нэрлэн харилцан адилгүй журмаар зохицуулагддаг байсан. Үүнээс үүдэн гомдол гаргахтай холбоотой олон эргэлзээ үүсдэг байсан төдийгүй захиргааны шийдвэрийн эсрэг давж заалдах гомдол гаргах, мөн захиргааны шүүхэд нэхэмжлэл гаргах хугацаа түдгэлзэх эсэх асуудлуудаар хэрэг бүрд дээд шүүхээс ялгаатай шийдвэрүүд гарч байсан. НЗЕХ-аар захиргааны байгууллагад гомдол гаргах эрхийг ерөнхий эрх зүйн хамгааллын арга хэлбэр болгон тодорхойлж, захиргааны давж заалдах болон шүүхэд нэхэмжлэл гаргах хугацааг захиргааны байгууллагаас гомдолд хариу мэдэгдсэн өдрөөс эхлэн тооцохоор тогтоосноор хууль эрх зүйн эргэлзээг арилгаж, иргэдийн эрх, ашиг сонирхлыг хамгаалах боломжийг өргөжүүлсэн.

с) Захирамжийг дахин хянах ажиллагааг нэвтрүүлсэн нь

37 дугаар зүйл (Захирамжийг дахин хянах)

(1) Захиргааны давж заалдах журмаар хянан шийдвэрлэх ажиллагаа, захиргааны шүүхэд хэрэг хянан шийдвэрлэх ажиллагаа эсвэл бусад хэрэг хянан шийдвэрлэх ажиллагаагаар (шүүхээр эцэслэн шийдвэрлэсэн тохиолдлуудаас бусад) шийдэгдэж, маргах боломжгүй болсон захирамжийн (шийтгэл, захиргааны албадлагын арга хэмжээгээс бусад; цаашид энэ зүйлд мөн адил хамаарах) хувьд ч тухайн шийдвэрийг гаргасан захиргааны байгууллагад дараах тохиолдлуудад шийдвэрийг хүчингүй болгох, эргүүлэн татах эсвэл өөрчлөх хүсэлт гаргах боломжтой:

1. Шийдвэрийн үндэс болсон үйл баримт эсвэл эрх зүйн харилцаа аль нэг талын ашиг сонирхолд ашигтайгаар өөрчлөгдсөн тохиолдолд;
2. Аль нэг талд илүү ээлтэй шийдвэр гаргуулах боломжтой шинэ нотлох баримт гарсан тохиолдолд;
3. Иргэний хэрэг хянан шийдвэрлэх тухай хуулийн 451 дүгээр зүйлд заасан дахин хянан шийдвэрлэх үндэслэлтэй дүйцэхүйц нөхцөл байдал үүссэн, эсхүл Ерөнхийлөгчийн зарлигаар тогтоосон бусад тохиолдлууд гарсан тохиолдолд.

(2) 1 дүгээр хэсэгт заасан хүсэлтийг гаргахдаа тухайн этгээд нь урьдчилан шийдвэрлэх ажиллагаа, захиргааны давж заалдах, захиргааны шүүхэд хэрэг хянан шийдвэрлэх ажиллагаа эсвэл бусад хэрэг хянан шийдвэрлэх ажиллагааны явцад 1 дүгээр хэсгийн дэд заалтуудад дурдсан үндэслэлээр өөрөө маргаагүй тохиолдолд л гаргаж болно.

(3) 1 дүгээр хэсгийн дагуу хүсэлт гаргахдаа тухайн этгээд уг үндэслэлийг мэдсэн өдрөөс хойш 60 хоногийн дотор гаргана: Гэхдээ тухайн шийдвэр гарсан өдрөөс хойш таван жилээс илүү хугацаа өнгөрсөн бол хүсэлт гаргах боломжгүй.

(4) Захиргааны байгууллага 1 дүгээр хэсгийн дагуу хүсэлт хүлээн авсны дараа 90 хоногийн дотор (хамтын захиргааны байгууллагын хувьд 180 хоног) тухайн захирамжийг дахин хянан үзэх үр дүнг (хянан үзсэн эсэх болон шийдвэрийг хэвээр үлдээх, хүчингүй болгох, цуцлах, эсвэл өөрчлөх шийдвэр гэх мэт) мэдэгдэх үүрэгтэй: Хэрэв зайлшгүй шалтгааны улмаас 90 хоногийн дотор (хамтын захиргааны байгууллагын хувьд 180 хоног) мэдэгдэх боломжгүй бол хугацааг нэг удаа 90 хоногоор (хамтын захиргааны байгууллагын хувьд 180 хоног) сунгаж болох бөгөөд үндэслэлийг мэдэгдэх үүрэгтэй.

(5) 4 дүгээр хэсэгт заасны дагуу захирамжийг хэвээр үлдээх шийдвэрийг захиргааны давж заалдах журмаар, захиргааны шүүхэд хэрэг хянан шийдвэрлэх болон бусад ажиллагаагаар давж заалдах боломжгүй.

(6) Захиргааны байгууллага захирамжийг 18 дугаар зүйлд заасны дагуу хүчингүй болгосон, 19 дүгээр зүйлд заасны дагуу эргүүлэн татсанаас үл хамааран дахин хянан шалгана.

(7) 1-6 дугаар хэсэгт зааснаас бусад тохиолдолд захирамжийг дахин шалгах арга, журмын тухай болон түүнтэй адилтгах асуудлыг Ерөнхийлөгчийн зарлигаар тогтооно.

(8) Дараах тохиолдлууд энэ зүйлд хамаарахгүй:

1. Төрийн албан хаагчийн хүний нөөцийн удирдлагын тухай хууль, дүрэм журмын дагуу сахилгын шийтгэл зэрэг арга хэмжээ авахтай холбогдсон асуудал;
2. Хөдөлмөрийн харилцааны тухай хуулийн 2.2 дугаар зүйлд заасны дагуу Хөдөлмөрийн харилцааны хорооноос шийдвэрлэсэн асуудал;;
3. Эрүүгийн хэрэг хянан шийдвэрлэх ажиллагаа, эрүүгийн захиргааны үйл ажиллагаа, эсхүл урьдчилан сэргийлэх захирамжийн талаар хууль, дүрмийн дагуу хэрэгжүүлсэн асуудал;
4. Гадаадын иргэдийн улс оронд нэвтрэх, гарах, орогнол хүсэх, иргэншил олгох, иргэншлээ сэргээх асуудал;
5. Захиргааны торгуулийг ногдуулах, барагдуулахтай холбоотой асуудал;
6. Өргөдөл нь бусад хуулиар чөлөөлөгдсөн тохиолдолд.

НЗЕХ-ийн 37 дугаар зүйлд тухайн захиргааны шийдвэрийг давж заалдах ажиллагааны хугацаа дууссан шалтгаанаар маргах боломжгүй болсон тохиолдолд, эсхүл тухайн шийдвэрийн үндэслэл болсон үйл баримт, эрх зүйн харилцаа хожим нь аль нэг талд ашигтайгаар өөрчлөгдсөн нөхцөлд тодорхой шаардлагуудыг хангасан бол шийдвэрийг дахин хянуулах тогтолцоог нэвтрүүлсэн. Иргэний болон эрүүгийн хэргийн шүүхийн эцсийн шийдвэрийн эсрэг тодорхой шаардлагуудыг хангасан тохиолдолд дахин шүүх хуралдаан явуулахыг зөвшөөрдөгтэй адил энэхүү зохицуулалт нь шударга ёс, тэгш байдлын үүднээс захиргааны шийдвэрийг дахин хянах боломжийг олгосноор олон нийтийн эрх, боломжийг өргөжүүлэхэд чиглэсэн юм.

d) Хууль тайлбарлах харилцааны эрх зүйн үндсийг бүрдүүлсэн
нь

40 дугаар зүйл (Хууль, журам тайлбарлах)

(1) Хэн боловч хууль, журмын зохицуулалтын агуулгын талаарх асуултыг тухайн хууль, журамд хамаарах эрх мэдэл бүхий захиргааны төв байгууллагын дарга (цаашид "холбогдох байгууллага" гэх) эсхүл тухайн орон нутгийн захиргааны дүрэм, журмыг хариуцсан орон нутгийн засаг захиргааны тэргүүнээс тайлбар өгөхийг шаардаж болно.

(2) Холбогдох байгууллагын дарга болон орон нутгийн засаг захиргааны тэргүүн нь өөрийн эрх мэдэлд хамаарах хууль, журам гэх мэт хуулиудыг Үндсэн хууль болон холбогдох хууль, журмын зорилгод нийцүүлэн тайлбарлах, хэрэгжүүлэх үүрэгтэй.

(3) Хэрэв тухайн этгээд хууль, журамд зааснаар холбогдох байгууллагаас, эсхүл түүний тайлбараас татгалзаж байгаа бол Ерөнхийлөгчийн зарлигаар зохицуулсан журмын дагуу тайлбарыг мэргэжлийн байгууллагаар гаргуулахыг шаардаж болно.

(4) Хууль, журмын тайлбарлахтай холбоотой шаардлагатай журмыг Ерөнхийлөгчийн зарлигаар тогтооно.

НЗЕХ-ийн 40 дүгээр зүйлд хэн боловч хууль, журмын зохицуулалтын агуулгын талаар тайлбар авах эрхтэйг зааж, мөн тухайн хууль, журамд хамаарах эрх мэдэл бүхий захиргааны төв байгууллагын дарга эсвэл тухайн орон нутгийн захиргааны дүрэм, журмыг хариуцсан орон нутгийн засаг захиргааны тэргүүнээс хууль, журмын тайлбар гаргуулахыг шаардаж болохыг заасан. Энэхүү хууль тайлбарлах систем нь хууль, журмын зохицуулалтыг урьдчилан тайлбарлах замаар буруу шийдвэр гаргах болон хууль зүйн маргаан үүсэхээс сэргийлж, үүнээс шалтгаалан учрах хохирлыг багасгах зорилготой.

3) Захиргааны байгууллага урьдчилан арга хэмжээ авах зохицуулалтын шинэчлэлийг дэмжих

а) Захиргааны үйл ажиллагааны гүйцэтгэлийн хэрэгжилтийг хуульд тусгасан нь

4 дүгээр зүйл (Захиргааны үр нөлөө, хэрэгжилт (англ. *Implementation of Proactive Administration*))

(1) Захиргааны үйл ажиллагаа нь нийтийн ашиг сонирхлыг хамгаалахын тулд урьдчилан арга хэмжээ авна.

(2) Төр болон орон нутгийн засаг захиргаанууд өөрийн харьяалал дахь төрийн албан хаагчдын нийтийн ашиг сонирхлын төлөө үүргээ гүйцэтгэл сайтай ажиллах бүх нөхцөлийг бүрдүүлж, холбогдох бодлого, арга хэмжээг дэмжинэ.

(3) Энэхүү зүйлийн 1-2 дугаар хэсэгт заасан захиргааны үйл ажиллагааны гүйцэтгэлийг хэрэгжүүлэх бодлого болон түргэн, шуурхай захиргааны үйл ажиллагааг дэмжихтэй холбоотой нарийвчилсан журыг Ерөнхийлөгчийн зарлигаар тогтооно.

"Захиргааны гүйцэтгэлийн журмын тухай" Ерөнхийлөгчийн нэгэнт батлагдсан зарлигийг хууль эрх зүйн үндсээр нь хангах үүднээс НЗЕХ-ын 4 дүгээр зүйлд захиргааны гүйцэтгэлийн тухай заалтуудыг оруулсан. Төрийн захиргааны бүхий л салбарт захиргааны гүйцэтгэлийг ханган хэрэгжүүлнэ гэж үзэж байна.

б) Хүлээн авсныг хариу мэдэгдсэнээр хүчин төгөлдөр болох тайланг тодруулах нь

34 дүгээр зүйл (Хүлээн авсныг хариу мэдэгдсэнээс шалтгаалах тайлангийн үр нөлөө)

Хууль тогтоомж, журам болон бусад эрх зүйн эх сурвалжуудад заасны дагуу захиргааны байгууллагад тодорхой асуудлыг мэдэгдэхийг шаардсан тайлангийн хувьд, хэрэв хуулиар уг тайланг хүлээн авсан байхыг шаардсан бол (захиргааны байгууллагын дотоод үйл ажиллагаатай холбогдох асуудлаар хүлээн авахаас бусдаар), тухайн тайлан нь зөвхөн захиргааны байгууллага хүлээн авсныг мэдэгдсэнээс хойш хүчин төгөлдөр болно.

Онол болон хууль зүйн практикт "тайланг" хоёр төрөлд хувааж ирсэн. Нэг нь "бие даасан тайлан" бөгөөд энэ нь тайлан хүлээн авагч захиргааны байгууллагад ирсэн үед хүчин төгөлдөр болдог бол, нөгөө нь "хүлээн авсныг мэдэгдэх шаардлагатай тайлан" бөгөөд захиргааны байгууллага хүлээн авсныг мэдэгдэх үед хүчин төгөлдөр болдог. Гэвч, хуулийн заалтуудын агуулгад үндэслэн эдгээр хоёр төрлийн тайланг тайлбарлах, ялгаж салгах нь олон нийт болон хууль сахиулах байгууллагын албан тушаалтнуудад хүндрэл учруулж, практикт төөрөгдөл үүсгэж байсан. Энэ асуудлыг шийдвэрлэхийн тулд НЗЕХ-ын 34 дүгээр

зүйлд зөвхөн хуулиар хүлээн авсныг мэдэгдэх шаардлагатай гэж заасан тохиолдолд л тухайн тайланг хүлээн авсныг мэдэгдэх тухай хуульчилсан. Энэ нь тайлангийн зохицуулалтыг хөнгөвчлөх, ил тод байдал болон урьдчилан арга хэмжээ авах боломжийг нэмэгдүүлэх зорилготой.²⁶

4) Захиргааны үр нөлөө, нэгдмэл байдлыг дэмжих нь

а) Хууль хэрэглээний стандартыг тодорхой болгох нь

14 дүгээр зүйл (Хуулийн хэрэглээний стандарт)

(1) Хууль, журам болон бусад эрх зүйн эх сурвалжид өөрөөр заагаагүй бол шинэ хууль, журам нь хүчин төгөлдөр болохоос өмнө дуусгавар болсон үйл баримт, эрх зүйн харилцаанд тухайн шинэ хууль, журам нь хамаарахгүй.

(2) Хэрэв хууль, журамд өөрөөр заагаагүй эсвэл шийдвэрийг хэрэгжүүлэх үеийн хууль, журмыг ашиглах боломжгүй болсон онцгой нөхцөл байдлаас бусад тохиолдолд талуудын хүсэлтээр гаргасан захирамж нь шийдвэрийг хэрэгжүүлэх үеийн хууль, журамд нийцсэн байх ёстой.

(3) Хууль тогтоомж, журам зөрчсөн үйлдлийг тогтоох, түүнд хүлээлгэх хариуцлагын хувьд хууль тогтоомж, журамд өөрөөр зааснаас бусад тохиолдолд тухайн үйлдлийг хийсэн үеийн дүрэм, журмыг хэрэглэнэ: Хэрэв тухайн үйлдэл хийгдсэнээс хойш хууль, журамд нэмэлт, өөрчлөлт орсноор тухайн үйлдэл нь зөрчил байхаа больсон, эсхүл шийтгэлийн хэм хэмжээ багассан тохиолдолд хууль, журамд өөрөөр заагаагүй бол нэмэлт, өөрчлөлт оруулсан хууль, журмыг хэрэглэнэ.

Захиргааны хууль, журмууд байнга өөрчлөгддөгтэй холбоотойгоор өөрчлөлт хийгдсэн тохиолдолд өмнөх эсвэл өөрчлөлтийн дараахь хуулийг хэрэглэх эсэх талаар тодорхой хууль зүйн зохицуулалтгүй байсан бөгөөд шүүхээс ижил төрлийн хэргүүдийг ялгамжтай шийдвэрлэж байсан нь хууль хэрэглээнд төөрөгдөл үүсгэж байв. Үүнийг шийдвэрлэх зорилгоор НЗЕХ-ийн 14 дүгээр зүйлийг баталж, хууль хэрэглээнд тавигдах шаардлагуудыг тодорхой болгосноор олон нийт болон хууль сахиулах үүрэг бүхий албан тушаалтнуудад урьдчилан арга хэмжээ авах боломжийг нэмэгдүүлж, хууль зүйн тогтвортой байдлыг бүрдүүлж өгсөн.²⁷

²⁶ Ministry of Government Legislation, *Commentary to the General Act on Public Administration*, 2021, 31.

²⁷ Ibid.

б) Ижил төсөөтэй буюу нийтлэг тогтолцоог системчлэх

24 дүгээр зүйл (Анхдагч эрх, зөвшөөрөлд тавигдах стандарт)

(1) Энэ зүйлд заасан "анхдагч эрх, зөвшөөрөл" гэдэг нь хэн нэгэн этгээд анхдагч эрх, зөвшөөрлийг авсан тохиолдолд, холбогдох хууль тогтоомжийн дагуу холбогдох бусад эрх, зөвшөөрөл (цаашид "холбогдох эрх, зөвшөөрөл" гэх)-ийг хуулийн дагуу олгосонд тооцохыг хэлнэ.

(2) Анхдагч эрх, зөвшөөрлийг авахыг хүсэж буй этгээд нь анхдагч эрх, зөвшөөрлийг хүсэх үедээ холбогдох эрх, зөвшөөрлийг авахад шаардлагатай баримт бичгүүдийг мөн хамт өгөх шаардлагатай: Гэхдээ зайлшгүй шалтгаанаар эдгээр баримт бичгийг нэг дор өгөх боломжгүй бол, тухайн анхдагч эрх, зөвшөөрлийг олгох эрх бүхий захиргааны байгууллагаас тусад нь тогтоосон хугацааны дотор баримт бичгүүдийг бүрдүүлэн өгөх боломжтой.

(3) Анхдагч эрх, зөвшөөрлийг олгох эрх бүхий захиргааны байгууллага нь уг эрх, зөвшөөрлийг олгохын өмнө холбогдох эрх, зөвшөөрлийг олгох эрх бүхий захиргааны байгууллагатай зөвшилцөх ёстой.

(4) 3 дугаар хэсгийн дагуу зөвшилцөх хүсэлт хүлээн авсан холбогдох захиргааны байгууллага нь уг хүсэлт хүлээн авснаас хойш 20 хоногийн дотор (5 дахь хэсэгт заасан шаардагдах хугацааг эс тооцвол) хариу ирүүлэх ёстой. Энэ тохиолдолд, хэрэв уг хугацаанд (Иргэний өргөдлийг хянан шийдвэрлэх тухай хууль, журмын дагуу дүгнэлт гаргах хугацааг сунгасан бол уг сунгасан хугацааг хэлнэ) ямар нэгэн хариу ирүүлээгүй бол зөвшилцсөнд тооцогдоно.

(5) 3 дугаар хэсгийн дагуу зөвшилцөх хүсэлт хүлээн авсан захиргааны байгууллага нь уг хүсэлтийг холбогдох хууль тогтоомжийн дагуу хүлээн авах ёстой: Гэхдээ, холбогдох эрх, зөвшөөрлийг олгоход шаардлагатай хэлэлцүүлэг болон санал хураалт зэргийг явуулахаар хуульд заасан үед явуулна.

25 дугаар зүйл (Зөвшөөрөл, эрхийн үр дагавар)

(1) 24 дүгээр зүйлийн (3) болон (4)-р хэсгийн дагуу зөвшилцөж анхдагч эрх, зөвшөөрлийг олгосон үед холбогдох эрх, зөвшөөрлийг мөн олгогдсонд тооцно.

(2) Анхдагч эрх, зөвшөөрлийн үйлчлэл нь хууль тогтоомжид заасан холбогдох эрх, зөвшөөрлөөр хязгаарлагдана.

26 дугаар зүйл (Эрх, зөвшөөрлийг олгосноор хэрэгжих дараагийн үйл ажиллагаа)

(1) Эрх, зөвшөөрлийг олгосон гэж үзсэн тохиолдолд холбогдох эрх олгогч, эсхүл зөвшөөрөл олгогч захиргааны байгууллага нь тухайн эрх, зөвшөөрлийг шууд олгосон гэж үзэж, холбогдох хууль тогтоомжийн дагуу удирдлага, хяналт тавих зэрэг шаардлагатай арга хэмжээг авна.

(2) Эрх, зөвшөөрлийг олгосны дараа анхдагч эрх, зөвшөөрөлд өөрчлөлт орсон тохиолдолд 24 болон 25 дугаар зүйл, мөн энэхүү зүйлийн 1 дэх хэсэгт mutatus mutandis хэрэгжинэ.

(3) Энэ хэсэгт зааснаас бусад тохиолдолд эрх, зөвшөөрлийг олгосон гэж тооцох хэлбэр, болон бусад шаардлагатай дэлгэрэнгүйг Ерөнхийлөгчийн зарлигаар тогтооно.

28 дугаар зүйл (Нэмэлт торгуулийн хураамж ногдуулахад тавигдах стандартууд)

(1) Захиргааны байгууллага нь хууль, журамд заасан үүргээ зөрчсөн этгээдэд хуулиар тогтоосон хариуцлагын арга хэмжээ болгон нэмэлт торгууль ногдуулж болно.

(2) Нэмэлт торгуультай холбоотой дараахь зүйлсийг нэмэлт торгууль тогтоох үндэс болсон хууль тогтоомжид тодорхой тусгасан байна:

1. Торгуулийн нэмэлт төлбөр ногдуулж, барагдуулах этгээд;
2. Торгууль ногдуулах үндэслэл;
3. Дээд хязгаар;
4. Нэмэлт төлбөр авах тохиолдолд холбогдох асуудлууд;
5. Төлбөрийн хугацаа хэтэрсэн тохиолдолд албадан барагдуулах бол холбогдох асуудлууд.

29 дүгээр зүйл (Нэмэлт торгууль болон хэсэгчлэн төлөх төлбөрийн хугацааг сунгах)

Торгуулийн нэмэлт төлбөрийг зарчмын хувьд нэг дор төлнө: Гэсэн хэдий ч, дараах шалтгааны улмаас захиргааны байгууллага нэмэлт торгууль ногдуулсан этгээдийг нэг дор төлөх чадваргүй гэж үзвэл, төлбөрийн хугацааг сунгах эсвэл хэсэгчлэн төлөхийг зөвшөөрч болно. Ийм тохиолдолд шаардлагатай гэж үзвэл баталгаа гаргуулахыг шаардаж болно:

1. Гамшгийн улмаас эд хөрөнгөөр ноцтой хохирсон;
2. Бизнесийн үйл ажиллагаа муудаж, хямралд орсон;
3. Торгуулийг нэг дор төлөх нь санхүүгийн хүндрэлд оруулах магадлалтай;
4. Ерөнхийлөгчийн зарлигаар тогтоосон бусад шалтгаанууд.

31 дүгээр зүйл (Хариуцлагыг албадан биелүүлэх зорилгоор торгууль ногдуулах)

(1) Албадан биелүүлэх торгууль ногдуулахтай холбоотой дараах зүйлсийг хууль тогтоомжид тодорхой заасан байна: Гэхдээ Ерөнхийлөгчийн зарлигийн дагуу 4, 5-д заасан зүйлсийг зохицуулснаар хуулийг баталсан зорилго, зорилтыг алдагдуулах өндөр магадлалтай гэж үзсэн тохиолдлууд нь энэ зүйлд хамаарахгүй:

1. Торгууль ногдуулж, барагдуулах этгээдүүд;
2. Торгууль ногдуулах үндэслэл;
3. Торгууль ногдуулах хэмжээ;
4. Торгуулийн хэмжээг тооцох стандарт;
5. Жилд ногдуулах давтамж, эсвэл дээд хэмжээ.

(2) Захиргааны байгууллага нь дараахь хүчин зүйлсийг харгалзан албадан биелүүлэх торгуулийн хэмжээг нэмэх эсвэл бууруулах боломжтой:

1. Үүргээ зөрчсөн үйлдлийн зорилго, шалтгаан, үр дүн;
2. Давтан зөрчил болон үүргийн гүйцэтгэл;
3. Захиргааны зорилгыг хэрэгжүүлэхэд шаардлагатай бусад үндэслэл.

(3) Захиргааны байгууллага үүрэг гүйцэтгэгчид тодорхой хугацааг зааж, захиргааны үүргийг тогтоосон хугацаанд биелүүлээгүй тохиолдолд албадан биелүүлэх торгууль ногдуулах тухай урьдчилан мэдэгдэж, тухайн үүрэг гүйцэтгэгчид бичгээр мэдэгдэнэ.

(4) Хэрэв үүрэг биелүүлэгч нь 3 дугаар хэсэгт заасан анхааруулгад дурдсан хугацаанд захиргааны үүргээ биелүүлээгүй бол захиргааны байгууллага нь албадан биелүүлэх торгуулийн хэмжээ, үндэслэл болон ногдуулах хугацааг тодорхой бичгээр мэдэгдэнэ.

(5) Захиргааны байгууллага нь үүрэг биелүүлэгч захиргааны үүргээ биелүүлэх хүртэл албадан биелүүлэх торгуулийг давтан ногдуулж болно: Гэхдээ үүрэг биелүүлэгч үүргээ биелүүлсэн тохиолдолд нэмэлт торгууль ногдуулах ажиллагаа даруй зогсоох бөгөөд өмнө нь ногдуулсан төлбөрийг хураана.

(6) Албадан биелүүлэх зорилгоор торгууль ногдуулсан этгээд төлбөрийг тогтоосон хугацаанд төлөөгүй бол захиргааны байгууллага нь тухайн төлбөрийг улсын татварын үлдэгдэлтэй адил байдлаар, эсвэл Орон нутгийн захиргааны торгууль барагдуулах тухай хуулийн дагуу хураана.

Хууль тогтоомжид заасны дагуу анхдагч эрх, зөвшөөрлийг олгосноор холбогдох эрх, зөвшөөрлийг мөн олгосонд тооцох тухай зохицуулалтыг иргэдэд учрах чирэгдлийг бууруулах зорилгоор олон тооны хуулиудад нэвтрүүлсэн. Гэвч зохицуулалтуудын агуулга бага зэрэг өөр өөр байсан бөгөөд холбогдох эрх, зөвшөөрлийг олгосны дараах зохицуулалт, хяналт зэрэг процедурын шаардлагыг дагаж мөрдөх талаар тодорхой зарчим, стандарт байгаагүй юм. Энэхүү асуудлыг шийдвэрлэхийн тулд НЗЕХ-ийн 24 дүгээр зүйлд эрх, зөвшөөрөл олгоход баримтлах стандартын тухай ерөнхий зохицуулалтуудыг боловсруулсан бөгөөд 25 дугаар зүйлд эрх, зөвшөөрлийн үр дагавар, 26 дугаар зүйлд эрх, зөвшөөрлийг олгосны дараах хяналтын үйл ажиллагааг тодорхойлж, ингэснээр цогц систем бүхий хууль, журмыг хэрэгжих боломжийг олгож, захиргааны үр ашгийг нэмэгдүүлэх юм.

Түүнчлэн , өмнө нь өөр өөр хуулиудаар агуулгын хувьд хоорондоо бага зэрэг ялгаатай байдлаар зохицуулж байсан торгуулийн нэмэлт төлбөр болон албадан биелүүлэлтийн торгуулийг НЗЕХ-д ерөнхий зохицуулалт оруулах замаар системчилж, хуулийн хэрэгжилт болон захиргааны байгууллагын үр ашгийг дээшлүүлнэ.

с) Нийтийн эрх зүйн хүрээнд гэрээний эрх зүйн үндсийг бий болгох нь

27 дугаар зүйл (Нийтийн эрх зүйн хүрээнд гэрээ байгуулах)

(1) Захиргааны зорилгод хүрэхийн тулд хууль тогтоомж, журам зэргийг зөрчихгүйгээр шаардлагатай тохиолдолд захиргааны байгууллагууд нь нийтийн эрх зүйн хүрээнд хууль зүйн харилцаанд холбоотой гэрээ (цаашид "нийтийн эрх зүйн гэрээ" гэж нэрлэнэ) байгуулж болно. Ийм тохиолдолд гэрээг боловсруулж, гэрээний зорилго, агуулгыг тодорхой зааж өгнө.

(2) Нийтийн эрх зүйн гэрээний хоёрдогч талын сонголт болон гэрээний нөхцөлийг тогтоохдоо захиргааны байгууллага нь нийтийн эрх зүйн гэрээний нийтийн ашиг сонирхол болон гуравдагч этгээдийн ашиг сонирхлыг харгалзан үзэх ёстой.

НЗЕХ-ийн 27 дугаар зүйл нь нийтийн эрх зүйн хүрээнд гэрээ байгуулах хууль зүйн үндсийг тогтоосон бөгөөд энэ нь эрх мэдлээс гадуурх захиргааны төлөөллийн хэлбэр юм. Энэ зүйлд нийтийн эрх зүйн гэрээг байгуулах, хязгаарлах нөхцөлүүд, бичгээр хийх хэлбэр, мөн гэрээнд нийтийн ашиг сонирхол болон гуравдагч этгээдийн ашиг сонирхлыг харгалзан үзэх үүргийг тодорхойлсон. Түүнчлэн нийтийн эрх зүйн гэрээг өөрчлөх, цуцлах, хүчин төгөлдөр бусд тооцох, нийтийн эрх зүйн гэрээг шийдвэрийн оронд ашиглах, нийтийн ашиг сонирхлоос шалтгаалж гэрээг цуцлахад хохирлыг нөхөн төлөх зэрэг асуудлуудыг авч үзсэн боловч эцэст нь хууль тогтоох явцад устгагдсан.

Гурав. НЗЕХ батлагдан хэрэгжиж эхэлснээс хойших захиргааны практикт гарсан өөрчлөлт, нөлөөлөл

А. Хууль тогтоох салбарт

1) Төрийн захиргааны хууль тогтоомжийн үндэсний хороо болон хорооны чиг үүргийг баталсан нь

НЗЕХ хэрэгжиж эхэлсэнтэй холбоотойгоор, захиргааны эрх зүйн салбарт хууль зүйн системийг сайжруулах, хууль хэрэглээг тогтвортой болгох стандартуудыг бий болгох зорилгоор НЗЕХ-ийн 39 дүгээр зүйлийн (2) болон НЗЕХ-ийн хэрэгжилтийн зарлигийн 14 дүгээр зүйлд үндэслэн Төрийн захиргааны хууль тогтоомжийн үндэсний хороог байгуулсан. Төрийн захиргааны хууль тогтоомжийн үндэсний хороо нь (1) хууль тогтоомж, журамд нийтлэг мөрдөгддөг стандартуудыг нэвтрүүлэх, сайжруулах, (2) хууль тогтоомж, журмын нөлөөллийг судалж, дүн шинжилгээ хийх, (3) хууль зүйн системд шаардлагатай гэж үзсэн асуудлаар

Хууль зүйн сайдын зөвлөмжид хариулах чиг үүрэгтэй. Хороо нь хамтарсан дарга (Засгийн газрын Хууль тогтоомжийн сайд болон иргэний дарга) нарыг багтаасан бүрэн эрхийн 2 жилийн хугацаатай 50 гишүүний бүрэлдэхүүнтэй. Тус хороо нь НЗЕХ-ийн үйл ажиллагаа, нэмэлт, өөрчлөлт оруулах асуудал хариуцсан дэд хороо; Захиргааны эрх зүйн тогтолцоог боловсронгуй болгох, дүрэм, журамд нэмэлт, өөрчлөлт оруулах асуудал эрхэлсэн дэд хороо; Хууль тогтоомжийн стандарт, хууль тогтоомжид нөлөөлөх байдлын шинжилгээний дэд хороо гэсэн гурван дэд хороодод хуваагдана. НЗЕХ-ийн өнөөгийн байдал, нэмэлт, өөрчлөлтөөс гадна захиргааны эрх зүйн тогтолцооны стандартын төсөл боловсруулах, эрх зүйн тогтолцоог боловсронгуй болгох, хууль тогтоомжийн ерөнхий асуудлыг хамарсан мэргэжлийн хороод байгуулагдаж, байнгын ажиллагаатай байлгах нь чухал ач холбогдолтой. Иймд захиргааны эрх зүйн тогтолцоог системчлэх, захиргааны эрх зүйн тогтолцоог жигд зохицуулах боломж бүрдэнэ гэж үзэж байна.

2) Засгийн газрын Хууль тогтоомжийн яамны удирдлага дор Засгийн газрын хууль тогтоомжийн шинэ загвар үүссэн нь

НЗЕХ-ийн төслийг Засгийн газрын Хууль тогтоомжийн яамнаас боловсруулж, хэрэгжүүлсэн. Энэ хууль нь төрөл бүрийн яамдын үйл ажиллагаатай холбогдох ба захиргааны материаллаг эрх зүйн суурь зохицуулалтуудыг бүрдүүлэх төдийгүй мэргэшсэн хууль зүйн мэдлэг болон хууль зүйн ажлын туршлага шаарддаг нийт захиргааны салбарт хамаарах хууль тогтоомж учир түүнийг боловсруулах, хэрэгжүүлэх ажлыг Засгийн газрын Хууль тогтоомжийн яам удирдан зохион байгуулах нь тохиромжтой юм.²⁸ Засгийн газрын хууль тогтоомжийн хувьд, төсөл хариуцсан яамдууд ихэвчлэн хуулийн төслүүдийг өөрсдөө боловсруулж, Засгийн газрын Хууль тогтоомжийн яамны хяналт, үнэлгээгээр төслийг эцэслэн баталгаажуулах явцад оролцдог. Гэвч Засгийн газрын Хууль тогтоомжийн яам нь хууль тогтоомжийн чиглэлээр мэргэшсэн төрийн захиргааны төв байгууллагын хувьд захиргааны хэлтэс тус бүрийн²⁹ Засгийн газрын хууль тогтоох үйл ажиллагаанд

²⁸ Rhee, Jean Soo, *supra* note 24, 20–21.

²⁹ Presidential Decree on the Organization of the Ministry of Government Legislation, art. 2. "The duties of the Ministry of Government Legislation are to examine bills and treaties to be presented to the Council of Ministers, examine prime ministerial decrees, sub-decrees, and directives and rules, prepare bases for legislation in accordance with the orders of the President and Prime Minister, supervise government's legislation activities, assist in the development of legislation, interpret statutes and regulations (statutory interpretation), review

хяналт тавих, дэмжлэг үзүүлэх үндсэн чиг үүрэгтэй тул хууль боловсруулах ажилд тэргүүлж, төсөл боловсруулах тохиолдол тун ховор байв. Засгийн газрын хууль тогтоомжийн шинэ загвар нь Засгийн газрын Хууль тогтоомжийн яамны удирдлагаар олон яам хамтран төсөл боловсруулж, захиргааны эрх зүйн салбарт өргөн хүрээд, ахисан түвшний хууль зүйн мэдлэг, туршлага дээр тулгуурласан хуулийн төслүүдийг боловсруулахад цаашид илүү их ашиглагдах байх гэж найдаж байна.

В. Захиргааны салбарт

1) Захиргааны практикт зан байдлын хэм хэмжээг тогтоосон нь

НЗЕХ нь хууль тогтоомжийн удирдамж³⁰, зан үйлдлийн норм³¹, болон шийдвэр гаргах нормын³² шинжтэй заалтуудыг агуулсан байдаг. Тэдгээрийн дотроос НЗЕХ-аар төрийн захиргааны үйл ажиллагааны тэргүүн эгнээнд ажиллаж буй төрийн албан хаагчдад хамаарах "зан үйлдлийн норм"-ыг тогтоож өгсөн нь онцгой ач холбогдолтой.³³ НЗЕХ-ийг батлахаас өмнө захирамж хууль зөрчсөн эсэхийг тогтоох хэмжүүр болдог захиргааны эрх зүйн ерөнхий зарчмууд нь ерөнхийдөө онол, прецедентээр хүлээн зөвшөөрөгдсөн бичигдээгүй буюу кодификацчилагдаагүй эрх зүйн эх сурвалж байсан нь төрийн албан хаагчдын хууль хэрэглээний практикт тогтворгүй байдлыг бий болгодог байсан. НЗЕХ батлагдсанаар захиргааны материаллаг эрх зүйн суурь зарчмууд нь Үндэсний Асамблейгаас батлагдсан хуульд хэлбэршиж тогтсон тул төрийн албан хаагчдын зан үйлийг зохицуулах *de facto* дүрэм болон тогтсон. Хэрэв төрийн албан

and consult bills proposed by the National Assembly, support for autonomous legislation, manage and provide national legal information, and manage other affairs related to the legal system."

³⁰ General Act on Public Administration, art. 22(1). "stipulates the matters to be prescribed by the law based on which sanctions are imposed.", art. 5(2). "provides for efforts to enact or amend other laws." Art. 38. "provides for legislative activities of the administration."

³¹ The Documentation of Contracts Under The Public Law, art. 27(2) "the documentation of contracts under the public law", art.27(2) "as a norm on the form and procedure of individual administrative action, the effectiveness of disposition", art. 15 "subordinate clauses", art. 17 "ex-officio revocation or withdrawal of dispositions", art. 18, 19. "as a norm on the substance of individual administrative action."

³² The General Principles of Administrative Law, art. 8-13 "the standards for exercising discretion", art. 21 "and the reports requiring acceptance", Art. 34 "which serve as a measure for judging the illegality of dispositions."

³³ Rhee, Jean Soo, *supra* note 24, 18-20.

хаагч НЗЕХ-д заасан захиргааны материаллаг эрх зүйн ерөнхий зарчмуудыг хууль хэрэглэх, хэрэгжүүлэх явцдаа зөрчвөл, тэрээр хуульд нийцүүлэн ажиллах үүрэг буюу "итгэл хамгаалах зарчим"-ыг зөрчсөн гэж үзэн сахилгын хариуцлага хүлээлгэх боломжтой.

Мөн НЗЕХ-ийн 17 дугаар зүйлд захиргааны байгууллага шийдвэр гаргахдаа өөрийн бүрэн эрхээ ашиглан дагалдах нөхцөлүүдийг (нөхцөл, хугацаа, ачаалал, эргүүлэн татах үндэслэл) хавсаргаж болохыг тодорхой зааж өгсөн байдаг. Энэ нь зөвшөөрөл олгох асуудал хариуцсан төрийн албан хаагчдын өөрийн бүрэн эрхийн хүрээнд өргөдөл хүлээн авахаас татгалздаг, чирэгдэл ихтэй, идэвхгүй байдлаас зайлсхийхийг зорьсон. Хэдийгээр НЗЕХ батлагдаж, хэрэгжихээс өмнөх хууль зүйн практикт үүнтэй төсөөтэй шийдвэрүүд гарч байсан боловч тодорхой хууль зүйн үндэслэл дутмаг байсан тул дагалдах нөхцөлтэйгөөр бүрэн эрхээ ашиглан зөвшөөрөл олгох нь хууль ёсны үндэслэлгүйгээр давуу байдал олгож байна гэсэн хардлагыг төрүүлж байв. Гэвч НЗЕХ батлагдаж, хэрэгжсэнээр, дагалдах нөхцөл бүхий бүрэн эрхийн хүрээнд олгосон зөвшөөрөл, шийдвэрүүдийг тухайн нөхцөл байдалд нийцүүлэн, тодорхой хууль зүйн хүрээнд уян хатан хэрэгжүүлэх боломжтой болж, хууль ёсны баталгааг бүрдүүлсэн юм.

НЗЕХ-ийн 38 дугаар зүйлд захиргааны байгууллагын хууль санаачлах үйл ажиллагаанд баримтлах зарчим, журам, стандартыг тодорхойлсон заалтуудыг тусгаснаас гадна түүний хамрах хүрээг өргөтгөж, Засгийн газраас Үндэсний Ассамблейд өргөн барьж буй хуулийн төслүүдийн төлөвлөгөөг боловсруулахад мөрдөх журмыг тогтоож өгдөг.³⁴ Захиргааны хууль тогтоомж боловсруулах болон захирамж гаргах ажиллагааны ач холбогдол өсөн нэмэгдэж буй энэ үед, захиргааны хууль тогтоох үйл ажиллагаанд зориулсан энэхүү ерөнхий зохицуулалт зайлшгүй бөгөөд шаардлагатай юм. Өмнө нь Засгийн газрын хууль тогтоох төлөвлөгөөг боловсруулах, хэрэгжүүлэх нь Ерөнхийлөгчийн зарлигаар зохицуулагддаг байсан бол НЗЕХ нь эдгээр үйл ажиллагаанд хууль зүйн үндэслэлийг тогтоож, захиргааны хууль санаачлах үйл ажиллагааны ач холбогдол, хязгаарлалтыг тодорхойлсон. Ийнхүү, эдгээр үйл ажиллагаанд баримтлах зан үйлдлийн норм хэрэгжих боломж бүрдсэн.

³⁴ Rhee, Jean Soo, *supra* note 24, 11.

2) Захиргааны хариуцлагыг нэмэгдүүлж, эрх, ашиг сонирхлыг хамгаалах хүрээг өргөжүүлсэн нь

Захиргааны байгууллагаас гаргасан захирамжид гомдол гаргах ерөнхий үндэслэлийг НЗЕХ-д заасан байдаг (36 дугаар зүйл). Захирамжилсан шийдвэрийг мэдсэн өдрөөс хойш 60 хоногийн дотор захирамжийг хүчингүй болгох, эргүүлэн татах, өөрчлүүлэхээр захиргааны байгууллагад өргөдөл гаргах боломжийг олгосноор захирамжийг дахин хянан шалгах замаар олон нийтийн эрх ашгийг хамгаалах боломжийг олгодог. Шийтгэл болон захиргааны албадлагын арга хэмжээнээс бусад холбогдох шийдвэрийг шүүхэд нэхэмжлэл гаргах боломжгүй болсон тохиолдол ч мөн үүнд хамаарна (37 дугаар зүйл). Нөгөөтээгүүр, эдгээр зохицуулалтууд нь захиргааны шийдвэр гарсны дараа болон шийдвэрт гомдол гаргах хугацаа өнгөрсний дараа "дахин шалгах процессоор" дамжуулан түүний хууль зүйн үндэслэлийг хянах боломжийг бүрдүүлснээр шийдвэр гаргах эрх бүхий нийтийн албан хаагчийг шийдвэрийнхээ хууль зүйн үндэслэлд эхнээс нь хянамгай хандах бололцоо үүснэ. Түүнчлэн, эрхээ хамгаалах боломжийн талаар иргэдийн мэдлэг нэмэгдэж, гомдол гаргах өргөдлийн тоо өссөнтэй холбогдуулан, хуулиар захиргааны байгууллагуудаас гомдолд хариу өгөхөд бэлтгэх, түүний дотор захиргааны шийдвэрийг дахин шалгах хороо байгуулах зэрэг хүний нөөц, байгууллагын чадавхыг сайжруулах шаардлагыг бий болгосон.³⁵

С. Шүүх салбарт

1) Захиргааны хэрэг шүүхэд хянан шийдвэрлэх тухай журмыг батлах, мөрдүүлэх³⁶

Захиргааны хэрэг шүүхэд хянан шийдвэрлэх тухай журмыг боловсруулж, хэрэгжүүлэх нь иргэдийн захиргааны шүүхэд хандах боломж нөөцийг илүү сайжруулах, шүүхэд хандах эрхээ зөв, цаг алдалгүй хэрэгжүүлэх замаар иргэдийн захиргааны эрх, ашиг сонирхлыг хамгаалахад хувь нэмэр оруулах зорилгоор Солонгосын Дээд шүүхийн журмын нэг болгон баталсан. Энэ нь 1998 оны 3 дугаар сарын 01-нд Сөүл хотын захиргааны шүүх

³⁵ For example, The Ministry of National Defense has a directive, "Directive on the Operation of the Administrative Disposition Review Committee", which stipulates the composition and operation of the committee that responds to applications for review of administrative dispositions.

³⁶ "Regulations on Administrative Litigation" means the Korean Supreme Court Regulations on Administrative Litigation.

нээгдсэнээс хойших захиргааны процессын хүрээнд хийгдсэн дэвшлүүдийн нэг юм.³⁷ Захиргааны хэрэг шүүхэд хянан шийдвэрлэх тухай журам нь НЗЕХ-ийн нэгэн адил урьд өмнө тогтсон байсан захиргааны эрх зүйн зарчмуудыг нэгтгэж, захиргааны хэрэг маргааны практикийг тодорхойлсон. Захиргааны хэрэг шүүхэд хянан шийдвэрлэх журам нь НЗЕХ-ийг баталж, хэрэгжүүлэхээс хойш удалгүй боловсруулагдан батлагдсан бөгөөд захиргааны эрх зүйн зарчмуудыг амжилттайгаар нормчилж, кодификацчилсан. Захиргааны хэрэг шүүхэд хянан шийдвэрлэх хууль нь баталсан эрх бүхий байгууллага, зохицуулах харилцаа, агуулгаараа НЗЕХ-аас ялгаатай боловч захиргааны эрх зүйд үүсэн тогтсон шүүхийн прецедент, практикийг кодификацид оруулдаг учраас НЗЕХ-ийн хэрэгжсэнээс хойших захиргааны шүүхийн практик дахь томоохон өөрчлөлт гэж хэлж болно.

2) Шүүхийн хэм хэмжээг өөрчлөх

НЗЕХ-ийг баталж, хэрэгжиж эхэлснээр нь захиргааны шүүхийн практикийг шууд өөрчлөөгүй ч НЗЕХ-ийн заалтуудад үндэслэн захиргааны үйл ажиллагааны хууль бус байдлын талаар улам их гомдол гаргах болсон. Өөрөөр хэлбэл, захиргааны үйл ажиллагааны хууль бус байдлыг тогтоох үндэслэл болгон захиргааны эрх зүйн ерөнхий зарчмуудыг дурдах, эдгээр ерөнхий зарчмуудын үндэслэлээр онол болон шүүхийн прецедентийг хэрэглэх явдал нь НЗЕХ-ийн батлагдаж, хэрэгжиж эхэлснээр уг хууль нь улам илүү танигдаж, мөн захиргааны эрх зүйн ерөнхий зарчмуудыг үндэслэл болгохдоо НЗЕХ-ийн холбогдох заалтуудыг ашиглах явдал нэмэгдэж байгаагаас харагдана. Мөн доод шатны шүүхийн шийдвэрүүдийн дунд НЗЕХ-ийн 23 дугаар зүйлд заасан шийтгэл оногдуулах хөөн хэлэлцэх хугацаа таван жил гэж хуульчилсныг удирдлага болгон НЗЕХ батлагдахаас өмнө гарсан захиргааны шийдвэрийг анхан шатны шүүхээс хууль бус гэж шийдвэрлэсэн тохиолдол гарч байна. Мөн НЗЕХ-ийн 14 дүгээр зүйлийн дагуу хууль хэрэглээний стандартыг тогтоосон шүүхийн шийдвэрийн жишээнүүд ч бий.

³⁷ National Court Administration, *Commentary to the Supreme Court Regulations on Administrative Litigation*, (November 2023), 1.

Дөрөв. НЗЕХ-ийн цаашдын сорилт

А. НЗЕХ-ийг сайжруулах, боломж нөхцөлийг өргөжүүлэх нэмэлт өөрчлөлтүүд

НЗЕХ нь батлагдаж, хэрэгжиж байгаа боловч нийтийн захиргааны ерөнхий хуулийн хувьд бүрэн гүйцэд биш байна. Наад зах нь ирээдүйд НЗЕХ-ийг анх боловсруулсан цагаас яригдаж ирсэн асуудлуудаар нэмэлт, өөрчлөлт хийх шаардлага зайлшгүй гарч ирнэ. Үүний тод жишээнүүд нь бизнесийн лицензийн статус сунгалт, хариуцлагыг үргэлжлүүлэх, алдаатай захирамжийг засах, өөрчлөх зэрэг асуудлууд юм. Түүнчлэн НЗЕХ-д зохицуулалтын агуулгын хүрээнд иргэдийн эрх, ашиг сонирхлыг хамгаалах болон захиргааны үйл ажиллагааны зохимжтой байдлыг сайжруулахын тулд дараах зүйлсийг нэмж хуульчлах хэрэгтэй. Захирамжийг дахин шалгах хяналтын тогтолцоог сайжруулах, албан үүргийн дагуу цуцлах, эргүүлэн татаж авах эрхийг тодорхойлох, захиргааны шийдвэрт захиргааны хуулийн заалтыг удирдлага болгохдоо хуулийн зарчмыг баримтлах, захиргааны албадлагын талаарх хуулийн агуулгыг нэмэх.³⁸ Мөн иргэдийн эрх, ашиг сонирхлыг илүү хамгаалахын тулд эрх мэдлийг шилжүүлэх, итгэмжлэл өгөх, захиргааны эрх хэмжээний талаарх заалтууд, захиргааны үйл ажиллагааны доголдлын үндэслэлийг тодорхойлох, захиргааны процессын дутагдлын үр нөлөөг тодруулах зэрэг заалтуудыг НЗЕХ-д нэмж оруулж болох юм.³⁹

В. Захиргааны эрх зүйн нэгдсэн кодификацчилал

НЗЕХ-ийг баталж мөрдүүлэх нь зөвхөн эхлэл бөгөөд "Захиргааны нэгдсэн ерөнхий хууль"-ийг бэлтгэх нь цаашдын хууль тогтоомжийн хүрээнд хэлэлцэх асуудал болж байна.⁴⁰ НЗЕХ-ийг батлах болсон зорилгод зааснаар захиргааны эрх зүйн ерөнхий зарчим, суурийн "нэгдмэл зохицуулалт" болон захиргааны эрх зүйг "системчлэхэд" голлон анхаарна. Иймд захиргааны эрх зүйн салбарын бүх томоохон хууль тогтоомж буюу Захиргааны процессын тухай хууль, Захиргааны давж заалдах тухай хууль, Захиргааны үүрэг гүйцэтгэх тухай хууль, Захиргааны зохицуулалтын суурь хууль зэрийг хамарсан "Захиргааны ерөнхий хууль" батлах тухай хэлэлцэх боломжтой.

³⁸ Rhee, Eun-Sang, "Toward the Realization of an Integrated General Administrative Code", *Administrative Law Research*, No.67, (March 2022), 26–29.

³⁹ Ibid 29–31.

⁴⁰ Rhee, Eun-Sang, *supra* note 19, 1–39.

Захиргааны процессын тухай хууль болон НЗЕХ нэгтгэгдэх шаардлагатай талаар хэлэлцүүлэг явагдсаар байна.⁴¹ Одоогийн хууль тогтоомжийн хүрээнд захиргааны холбогдолтой "процедурын асуудлууд"-ыг шийдвэрлэхийн тулд Захиргааны процессын тухай хууль болон НЗЕХ-иудын талаар судлах шаардлагатай байгаа ба үүнээс улбаалан захиргааны процесст хууль хэрэглээний зөрүү үүсэхэд хүргэж байна.⁴² Өнөөдрийн байдлаар НЗЕХ-ийг Захиргааны процессын тухай хуульд заасан зохицуулалттай давхцуулахгүй байх үүднээс баталсан⁴³ ч цаашид хоёр хуульд "харилцан өрсөлдөх" зарчмаар нэмэлт, өөрчлөлт оруулах төлөвтэй байна. Захиргааны процессын тухай хууль болон НЗЕХ-ийн зохицуулалтууд нь хоёр хуулийн хувьд нийтлэг байна. Тухайлбал итгэл хамгаалах (Захиргааны процессын хуулийн 4 дүгээр зүйлийн 2 дахь хэсэг, НЗЕХ-ийн 12 дугаар зүйл), тайлан гаргах (Захиргааны процессын хуулийн 40 дүгээр зүйл, НЗЕХ-ийн 34 дүгээр зүйл), сайн санааны үүрэг (Захиргааны процессын хуулийн 4 дүгээр зүйлийн 1 дэх хэсэг, НЗЕХ-ийн 11 дүгээр зүйлийн 1 дэх хэсэг), захирамжийн стандарт болон шийтгэлийн стандартыг тогтоох, нийтлэх (Захиргааны процессын хуулийн 20 дугаар

⁴¹ Kim, Dae-in, "A Study on the Relationship between (Framework Act on Public Administration) and (Administrative Procedure Act)", *Journal of Legislation Research*, No.59, (2020), 60.

Kim, Yong-wook, "Evaluation of the 'Framework Act on Public Administration", *Inha Law Review*, Vol. 24, No. 2, (June 2021), 181-184.

Park, Jeong Hoon, "The General Act on Public Administration and the Tasks of Administrative Law: Recognition, Operation, and Innovation", (Proceedings of the 260th Annual Conference of the Korea Administrative Law and Practice Association), (April 2021), 15.

Park, Jae-Yoon, "Achievements and challenges of General Act on Public Administration – Focused on disposition provisions", *Administrative Law Journal*, No.65, (August 2021), 26-27.

Chae, Hyang-seok/ Ha, Myeong-Ho, "The Legislative Process and Main Contents of (General Act on Administration)", *Journal of Legislation Research*, No.60, (2021), 49.

⁴² For example, The separation of self-contained reports (Administrative Procedures Act, art.40) and reports requiring acceptance (GAPA art.34) is problematic.

⁴³ For example, seven issues that were discussed during the drafting stage of the GAPA, which is under the jurisdiction of the Ministry of Government Legislation (in other word, the Ministry of Government Legislation is the department in charge of matters related to the drafting of bills during the enactment and amendment of the GAPA), such as affirmation, publication of the facts of violations, administrative plans, unified publication of standards for authorization and permission systems, ensuring public participation in public administration, innovation if administrative affairs, and cooperation among administrative authority, were transferred to the amendments to the Administrative Procedures Act, which is under the jurisdiction of the Ministry of the Interior and Safety, through consultation between the two ministries

зүйлийн 1 дэх хэсэг, НЗЕХ-ийн 22 дугаар зүйлийн 1 дэх хэсэг)-тэй холбоотой зохицуулалтууд орно.⁴⁴ Нэн тэргүүнд эдгээр сэдвүүдийн хувьд хууль тогтоомжийг сайжруулах шаардлагатай.

Захиргааны давж заалдах тухай хууль болон НЗЕХ-ийг "гомдол гаргах систем"-ээр нэгтгэх тухай хэлэлцүүлэг мөн өрнөж байна.⁴⁵ Гомдол гаргах системийг НЗЕХ-ийн 36 дугаар зүйлд зохицуулж, хариуцан шийдвэр гаргагч байгууллагын бие даасан хяналтыг хэрэгжүүлэх болон олон нийтийн эрх ашгийг хамгаалах ерөнхий систем болгон тогтоосон. Үүнтэй ижил төстэй үүрэг гүйцэтгэдэг Захиргааны давж заалдах тухай хууль дахь "захиргааны хэргийн давж заалдах систем"-ийг нэгтгэн зохицуулж, нэг ерөнхий захиргааны хууль болгон нэгдсэн байдлаар зохицуулах шаардлагатай гэж үзэж болно. Мөн захиргааны үйл ажиллагаанд урьдчилан хяналт тавьдаг Захиргааны процессын тухай хуулийг нэгтгэснээр "захиргааны үйл ажиллагааны журам, гомдол, захиргааны давж заалдах ажиллагаа" зэргийг нэг нэгдмэл хуульд зохицуулж, үе шат, цаг хугацаатай нь уялдуулан тогтвортой зохицуулалтыг хангах боломжтой болно. Өөрөөр хэлбэл, тус бүрийн үүрэг, үйл ажиллагааг захиргааны шийдвэр гаргах үе шатанд уялдуулж болно. Тэр дундаа, "захиргааны процесс" нь захиргааны шийдвэр гаргах хүртэл урьдчилан шийдвэрлэх аргаар хамгаалах бол, "гомдол" нь захиргааны шийдвэр гаргасан байгууллагын эсрэг захиргааны бие даасан хяналт тавих замаар эрхийг хамгаалах боломжийг олгож, "захиргааны давж заалдах ажиллагаа" нь гаргасан захиргааны шийдвэрийг Захиргааны давж заалдах хороогоор дамжуулан хагас шүүхийн журмаар эрхийг хамгаалж өгнө.

Түүнчлэн НЗЕХ нь захиргааны албадлагын төрлийг тодорхойлж, зохицуулах зорилгоор батлагдсан тул захиргааны албадлагын талаар тодорхой зохицуулалтыг бодитойгоор нэвтрүүлэх хууль тогтоомжийн төслийг нухацтайгаар авч үзэх боломжтой болно.

Тав. Дүгнэлт

Энэхүү илтгэлээр би НЗЕХ-ийг батлах процесс, ач холбогдол, хязгаар, үндсэн агуулга, хэрэгжүүлэхээс хойш захиргааны практикт гарсан өөрчлөлт болон нөлөөлөл, НЗЕХ-ийг цаашид өөрчлөх чиглэл болон нэгтгэсэн кодификацыг дэмжих талаар

⁴⁴ Rhee, Eun-Sang, *supra* note 19, 9-13.

⁴⁵ Rhee, Eun-Sang, *supra* note 19, 15-25.

товчхон авч үзлээ. НЗЕХ-ийг баталснаас хойш ердөө гурван жил өнгөрсөн учир захиргааны практикт гарсан өөрчлөлт, нөлөөллийг шууд, объектив байдлаар харуулах статистик болон мэдээлэл ховор учир илүү нарийвчилсан тайлбар, хэлэлцүүлгийг өрнүүлэхэд бэрхшээл болж байна. Иймээс би үүнийг цаашдын судалгааны нарийвчилсан асуудал болгон үлдээмээр байна.

Энэхүү илтгэл нь Солонгост захиргааны эрх зүйн кодчилал, түүний хэрэглээний талаарх харьцуулсан эрх зүйн мэдлэгийг хуваалцах багахан хэмжээний боломжийг олгож, улс орон бүрийн захиргааны эрх зүйн тогтолцоо, практикийг хөгжүүлэх талаар бүтээлч хэлэлцүүлэг өрнүүлнэ гэж найдаж байна. Төгсгөлд нь Монгол Улсын Захиргааны хэргийн шүүхийн 20 жилийн ойн баярын мэндийг дахин дахин дэвшүүлж, цаашдын үйл ажиллагаанд өндөр амжилт, амжилт хүсэн ерөөе.

НОМ ЗҮЙ

1. Гадаад хэл дээрх эх сурвалж:

А. Англи хэл дээр


1. Kim, Chan-hee, Constitutional Considerations on the General Act on Public Administration, (Constitutional Research Institute, 2024).
2. Ministry of Government Legislation, Commentary to the General Act on Public Administration, 2021, 28.
3. National Court Administration, Commentary to the Supreme Court Regulations on Administrative Litigation, (November 2023).
4. Chae, Hyangseok/ Ha, Myeong-Ho, "The Legislative Process and Main Contents of (General Act on Administration)", Journal of Legislation Research, No60, (Korea Legislation Research Institute, 2021)
5. Chung, Ha-Joong, "Eine kleine Studie zum Entwurf des Verwaltungsgrundgesetzes", Ministry of Government Legislation, (June 2020).
6. Chung, Nam-cheol, "Main Contents and Meaning of Enactment of the Framework Act on Administration in Korea", Legislation No.693, Ministry of Government Legislation, (June 2021).
7. Joung, Youn Boo, "A Study on the Appropriateness of Deliberation in the Codification of Administrative Law – Focusing on the Process of Enacting General Act on Public Administration", Hongik Law Review, Vol. 24, No.1, (February 2023).
8. Sun, Jeong-Won, "The birth and development of Legal dogmatics ('rechtsdogmatik') in administrative law", Administrative Law Journal, No. 72, (November 2023).
9. Park, Jeong Hoon, "Theory and Practice in Administrative Law", System and Methodology of Administrative Law, (Parkyoungsa, 2005).
10. Park, Jeong Hoon, "The General Act on Public Administration and the Tasks of Administrative Law: Recognition, Operation, and Innovation", (Proceedings of the 260th Annual Conference of the Korea Administrative Law and Practice Association, Apr. 2021).

11. Sun, Jeong-Won, "The birth and development of Legal dogmatics('rechtsdogmatik') in administrative law", Administrative Law Journal, No. 72, (November 2023).
12. Rhee, Eun-Sang, "Direction of Legislative Improvement for the Codification of an Integrated General Administrative Law", Administrative Law Journal, No. 67, (March 2022).
13. Rhee Jean Soo, "Significance and Evaluation of Enactment of 'General Act on Administrative Law", Journal of Legislation Research, No.59, (December 2020).
14. Presidential Decree on the Organization of the Ministry of Government Legislation
15. Kim, Dae-in, "A Study on the Relationship between (Framework Act on Public Administration) and (Administrative Procedure Act)", Journal of Legislation Research, No.59, (2020).
16. Rhee, Eun-Sang, "Toward the Realization of an Integrated General Administrative Code", Administrative Law Research, No.67, (March 2022).



IV

ШҮҮХ ЭРХ
МЭДЛИЙН ХҮРЭЭНД:
ЗАХИРГААНЫ ХЭРЭГ
МАРГААН ХЯНАН
ШИЙДВЭРЛЭХ ЯВЦ
ДАХЬ ЗАХИРГААНЫ
ЭРХ ЗҮЙН ХУУЛЬ
ТОГТООМЖИЙН
СИСТЕМЧЛЭЛИЙН
ХЭРЭГЛЭЭ



ХУУЛЬ ХЭРЭГЛЭЭН ДЭХ СОРИЛТ: МОНГОЛ УЛС ДАХЬ ЗАХИРГААНЫ ХЭРГИЙН ШҮҮХЭЭС НУУГДМАЛ (БИЧИГДЭЭГҮЙ) ЭРХ ЗҮЙН ЗАРЧМЫГ ХЭРХЭН ТАЙЛБАРЛАЖ ХЭРЭГЛЭДЭГ ВЭ?

УДШ-ийн Захиргааны танхимын шүүгч М.Батсуурь
УДШ-ийн Хэргийн хөдөлгөөн, мэдээлэл, судалгааны хэлтсийн
шүүгчийн судлаач туслах-ахлах мэргэжилтэн А.Бодьбилэг

Нэг. Удиртгал

Монгол Улсын Үндсэн хуулийн 49 дүгээр зүйлийн 1-д "шүүх хараат бус байж, гагцхүү хуульд захирагдана" гэж заасан бөгөөд мөн зүйлийн 2 дахь хэсэгт аливаа этгээд шүүн таслах ажиллагаанд хөндлөнгөөс оролцохыг хориглосон нь шүүхийн хараат бус байдлын баталгаа байхын зэрэгцээ нөгөө талаас, шүүх тухайн харилцааг зохицуулсан хуулийг хэрэглэхээс татгалзах эрхгүй, ард түмний төлөөлөл болох хууль тогтоогчийн үзэл баримтлалаас гажихгүй байх үүргийг давхар агуулах бөгөөд энэ нь эрх мэдлийн хяналт, тэнцлийн зарчимтай шууд холбогддог.

Үндсэн хуульд заасан "хуульд захирагдах" зарчмын агуулгыг хууль тогтоогч Монгол Улсын шүүхийн тухай хуулийн 6 дугаар зүйлийн 6.1-д "Хууль дээдлэх нь шүүхийн зохион байгуулалт, үйл ажиллагааны үндсэн зарчим мөн" гэж зааж, холбогдох хэрэг хянан шийдвэрлэх ажиллагааг зохицуулсан хуульд илүү дэлгэрүүлэн тайлбарлажээ. Тухайлбал, Захиргааны хэрэг шүүхэд хянан шийдвэрлэх тухай хуулийн 11 дүгээр зүйлд шүүх хэрэг хянан шийдвэрлэхэд Монгол Улсын Үндсэн хууль, Монгол Улсын олон улсын гэрээ, хууль тогтоомжийг хэрэглэх; хэрэг хянан шийдвэрлэхэд хэрэглэх хууль болон Монгол Улсын олон улсын гэрээ нь Монгол Улсын Үндсэн хуульд нийцээгүй гэж үзвэл хэрэг хянан шийдвэрлэх ажиллагааг түдгэлзүүлж, саналаа эрх бүхий этгээдэд гаргах, тухайн маргаантай харилцааг зохицуулсан тухайлсан хууль байхгүй бол ерөнхийлөн зохицуулсан хуулийг хэрэглэх, Үндсэн хуулиас бусад хууль хоорондоо зөрчилдвөл тухайн харилцааг илүү нарийвчлан зохицуулсан хуулийн, тийм хууль байхгүй бол сүүлд хүчин төгөлдөр болсон хуулийн заалтыг хэрэглэх зэргээр хууль хэрэглээний суурь зарчмыг тогтоож, хууль хоорондоо зөрчилтэй болон хууль шударга бус, эсхүл нийтээр хүлээн зөвшөөрсөн зан суртахууны хэм хэмжээнд харш

гэсэн үндэслэлээр хуулийн хэм хэмжээг хэрэглэхээс татгалзах эрхгүй талаар заасан нь "хуульд захирагдах" зарчмын агуулга юм.

Хууль тодорхой буюу өөрөөр хэлбэл, маргаангүй, жирийн дундаж иргэн уншаад ойлгох боломжтой байх ёстой. Хууль нь тодорхой этгээдэд эрх буюу давуу байдал бий болгох, эсхүл үүрэг даалгаж, зөрчигдсөн тохиолдолд хариуцлага хүлээлгэх хэрэгслийн хувьд тодорхой байх нь зайлшгүй бөгөөд энэ утгаараа энэхүү зарчим нь эрх зүйт ёсны наад захын хэлбэрийн шаардлага¹ билээ.

Хэрэв хуулийн заалт хэсэг бүрхэг, тодорхойгүй байвал яах вэ? Хууль нь зохицуулалтын цуглуулга төдий биш, харин тухайн хуулийн үндсэн үзэл баримтлал, зарчмууд дээр суурилсан хэм хэмжээ тул зохицуулалт, хэм хэмжээг тайлбарлан хэрэглэхэд төвөгтэй бол тухайн хуулийн суурь зарчмуудад ханддаг. Нийтийн эрх зүйн хүрээнд үйлчилж буй хуулиудыг аваад үзэхэд хууль тогтоогч тухайн хуулийн зарчмуудыг нэрлэн заасан байдаг. Тухайлбал, Захиргааны ерөнхий хуулийн 4 дүгээр зүйлд "Шийдвэр нь зорилгодоо нийцсэн, бодит байдалд тохирсон" (proportionality) "үндэслэл бүхий байх" зэрэг ерөнхий зарчмуудыг тусгасан байхын зэрэгцээ тодорхой салбар эрх зүйд, тухайлбал төрийн албаны эрх зүйд "мерит" зэрэг зарчмуудыг тусгайлан хуульчилсан байдаг.

Гэсэн хэдий ч хууль нарийн төвөгтэй нийгмийн амьдралын бүхий л тохиолдлыг урьдчилан тооцоолох, цаашлаад оновчтой байдлаар зохицуулах боломжгүй. Өөрөөр хэлбэл, хуулийн зохицуулалт бүрхэг байхын зэрэгцээ тухайлсан хуульд зарчмуудыг мөн тусгаагүйн улмаас хууль тогтоогч болон шүүх (шүүхийн жишиг байхгүй)-ээс урьдчилан тааварлаагүй нөхцөл байдал үүсвэл хэргийг ямар эх сурвалжид хандаж шийдвэрлэх вэ? гэдэг асуудал үүснэ. Тодруулбал, хууль маш энгийн тодорхой бөгөөд түүнийг шууд хэрэглэхэд хүндрэл байхгүй энгийн хэрэг нийт шийдвэрлэж буй хэргийн дийлэнхийг эзэлдэг боловч хуулийн агуулга тодорхойгүйн улмаас түүнийг хэрэглэх нийтлэг стандарт тогтоогүй "хүнд хэрэг" (hard case)-² шүүх хэргийг хэрхэн

¹ Эрх зүйт ёс буюу хууль дээдлэх зарчмын хэлбэрийн шаардлагыг Ж.Раз, Л.Фүллер, Мккормик зэрэг судлаачид нарийвчлан авч үзсэн. Энэхүү хэлбэрийн зарчмыг Хууль, Улсын Их Хурлын бусад шийдвэрийн төсөл боловсруулах, өргөн мэдүүлэх журмын тухай хуульд тодорхой тусгасан.

М.Батсуурь, ""Modern ius Naturale" Орчин үеийн жам ёсны эрх зүйн зарим асуудал," Эрх зүйт ёс, 2010.

Н.Лүндэндорж, Эрх зүй судлал, 2011.

О.Мөнхсайхан, Эрх зүйн философи, 2022.

² A.Marmor, *Interpretation and legal theory*, (Oxford University Press, 2005).

шийдвэрлэх вэ гэдэг асуудал юм.

Энэ талаар хууль тогтоогч хэрэв тухайн харилцааг зохицуулсан хууль байхгүй бол Монгол Улсын Үндсэн хуулийн агуулга, ерөнхий үндэслэл, үзэл санаанд нийцүүлэн шийдвэрлэх бөгөөд маргаантай харилцааг зохицуулсан эрх зүйн хэм хэмжээ байхгүй, эсхүл байгаа нь тодорхой бус гэсэн үндэслэлээр хэргийг хянан шийдвэрлэхээс татгалзах эрхгүй хэмээн Захиргааны хэрэг шүүхэд хянан шийдвэрлэх хуульд зааж өгсөн. Энэ нь нэг талаас, шүүгчид "эрх зүйн тодорхойгүй байдал"-д хэрхэхийг хууль тогтоогчоос заасан гаргалгаа төдийгүй нөгөө талаас Үндсэн хуулийн агуулга, үзэл санаанд нийцүүлэн тодорхой тохиолдолд энэхүү үзэл санаанд нийцүүлэн үзэл баримтлалыг тодорхойлж, хэрэглэхийг үүрэг болгосон гарцаагүй байдал юм³.

Тэгвэл "Үндсэн хуулийн агуулга, ерөнхий үндэслэл, үзэл санаанд" нийцүүлэн шийдвэрлэсэн шүүхийн шийдвэр буюу практик байдаг уу, хэрэв байдаг бол тэдгээрт ялангуяа захиргааны хэргийн шүүх ямар үзэл баримтлал, агуулгыг тодорхойлж маргаан шийдвэрлэсэн бэ гэдэг асуудал анхаарал татах нь дамжиггүй. Энэ хүрээнд сүүлийн арав гаруй жилийн шүүхийн шийдвэрийг судалж үзэхэд захиргааны хэргийн шүүхээс маргаан шийдвэрлэх явцад "хүнд хэрэг" гэж нэрлэж болох хэрэгт хэд хэдэн зарчмыг хэрэглэсэн тохиолдол байна.

Тэгэхээр бидний илтгэлийн зорилго нь хуулийн тодорхойгүй нөхцөл бүхий хэрэг дээр шүүх хуульд шууд нэрлэн заагаагүй, нуугдмал гэж тодорхойлж буй зарчим хэрэглэсэн тохиолдол бий эсэх, хэрэв хэрэглэсэн бол уг зарчмуудыг хэрхэн тодорхойлж, хэрхэн тайлбарлаж хэрэглэсэн талаар авч үзэхийн зэрэгцээ энэ нь хууль тогтоогчийн хүсэл зоригийн агуулгад нийцэж байна уу, өөрөөр хэлбэл, "хуульд захирагдаж" байна уу эсхүл онолын хувьд маргаан дагуулдаг "шүүхийн активизм" гэж үзэхээр байна уу гэдэгт хариу хайх явдал юм.

Гэхдээ энэхүү шүүхийн шийдвэрийн судалгааг эцэслэн шийдвэрлэсэн гэх агуулгаар нь Улсын дээд шүүхийн тогтоолд түүвэрлэх замаар хийсэн бөгөөд анхан болон давж заалдах шатны шүүхийн шийдвэр, магадлалд дурдсан зарчмууд цөөнгүй тайлбарлагдан хэрэглэгдэж байсныг дурдах нь зүйтэй.

H. L. Hart, *The concept of law* 124 (Clarendon press, 1994).

³ О.Мөнхсайхан, *Үндсэн хуулийн хяналт ба тайлбар*, 2023, 299 дэх тал.

Хоёр. Захиргааны хэргийн шүүхээс хэрэглэсэн бичигдээгүй буюу нуугдмал зарчмууд

Үндсэн хуулийн үзэл санаа, агуулга нь түүний зохицуулалтаар илрэх төдийгүй түүнд тусгасан зарчмаар тодорхойлогддог. Монгол Улсын Үндсэн хуулийн 1 дүгээр зүйлийн 2 дахь хэсэгт "Ардчилсан ёс, шударга ёс, эрх чөлөө, тэгш байдал, үндэсний эв нэгдлийг хангах, хууль дээдлэх нь төрийн үйл ажиллагааны үндсэн зарчим мөн" гэж заасан бөгөөд энэхүү зарчмыг төр, захиргааны байгууллагын эрх зүйн байдал, үйл ажиллагааг зохицуулсан нийтийн эрх зүйн хууль тогтоомжид тусгаж, захиргааны байгууллагад эдгээр зарчмын хүрээнд үйл ажиллагаа явуулахыг үүрэг болгосон.⁴

Үүний зэрэгцээ салбар эрх зүйд дээрх суурь зарчмын агуулгыг задалж, илүү нарийвчлан тодорхойлсон. Нийтийн эрх зүйн хууль тогтоомжийг авч үзвэл "хууль дээдлэх", "шударга ёс", "тэгш эрх" гэх зарчмуудыг өргөн хэрэглэжээ. Гэхдээ зарчмууд нь хэт ерөнхий агуулгатай буюу ямар тохиолдол нь дээрх суурь зарчмын үзэл санаанд багтаж нийцэх нь тодорхойгүй ч шүүхийн шийдвэр, практикаас үзэхэд хэд хэдэн үзэл баримтлалыг шийдвэртээ агуулгын хувьд тусгаж, эсхүл шууд нэрлэн зааж хэрэглэжээ.

Эдгээр шүүхийн тодорхойлсон үзэл баримтлалыг "нуугдмал" буюу "бичигдээгүй" эрх зүйн зарчмууд гэж хэлэхийн учир нь тухайн зарчмуудыг өөр хууль, эсхүл, эрх зүйн заншил, хууль зүйн шинжлэх ухааны ном зохиол, шүүхийн практик зэрэг албан ёсны болон албан бус эрх зүйн эх сурвалжуудад байгаа боловч тухайлсан маргааныг шийдвэрлэх хууль, салбар эрх зүй, бусад эрх зүйн эх сурвалжид шууд заагаагүй, хэрэглэж болох эсэх нь хууль тогтоогч тодорхойгүй үлдээсэн учир ийн нэрлэж байгаа. Үүнд:

1. Түрүүлж үүссэн ашиг сонирхлыг хамгаалах

Энэхүү зарчим нь нийтийн эрх зүй, ялангуяа Ашигт малтмалын тухай, Тусгай хамгаалалттай газар нутгийн тухай, Төрийн албаны эрх зүй зэрэг захиргааны салбар эрх зүйд түгээмэл хэрэглэгдэж байсан. Энгийнээр, дарааллын эхэнд байгаа нь үйлчилгээ авах давуу эрхтэй гэсэн агуулгатай.

Харин өдгөө "сонгон шалгаруулах" буюу гарааны тэгш байдлын зарчимд байраа алдаж байгаа ч Газрын, ялангуяа гэр

⁴ Монгол Улсын Засгийн газрын тухай хууль (1993).

Яамны эрх зүйн байдлын тухай хууль (2004).

Засгийн газрын агентлагийн эрх зүйн байдлын тухай хууль (2004).

бүлийн, жимс ногоо тарих жижиг газрын хувьд, мөн Түгээмэл тархацтай ашигт малтмалын тусгай зөвшөөрөл олгох болон газрын нөхөн сэргээлтийн гэрээ байгуулах зэрэг эрх зүйн харилцаанд түрүүлж үүссэн эрхийг хамгаалах зарчим үйлчилсээр байна. Тухайлбал, Газрын тухай хуулийн 31 дүгээр зүйлийн 31.3-т *"эзэмших, ашиглахыг хүссэн газар нь давхцалгүй байх"* гэж зааснаар түрүүлж өргөдөл, гаргаж газар эзэмших, ашиглах шийдвэр гаргуулж, гэрээ байгуулсан этгээдийн эрхийг хангаж буй зохицуулалт юм.

Гэхдээ тухайн хүссэн газар нь шийдвэр, гэрчилгээгүй боловч бодит байдалд бусдын эзэмшил, ашиглалтад байгаа, эсхүл хэд хэдэн этгээд түрүүлж хүсэлт гаргасан, эсхүл хүсэлт гаргасаар байтал өөр этгээдэд олгосон талаар маргаж байгаа тохиолдолд шүүх хэрхэн шийдвэрлэх талаар хуульд нарийвчлан заагаагүй. Энэ тохиолдолд шүүх хуулийн дээрх зохицуулалт болон Газрын тухай хуульд заасан "шударга ёс"-ны зарчмын хүрээнд "түрүүлж үүссэн ашиг сонирхлыг хамгаалах зарчим"-ыг тодорхойлж хэд хэдэн хэрэг дээр хэрэглэж ирсэн. Үүний нэг болох *Х.Хишигням ба Өмнөговь аймгийн Ханбогд сумын Засаг даргад холбогдох хэрэг* дээр шүүх дараах дүгнэлт хийжээ.

Газрын тухай хуулийн 27 дугаар зүйлийн 27.4-т *"Хүчин төгөлдөр эрхийн гэрчилгээгүй аливаа этгээд газар эзэмшихийг хориглоно"* гэж заасан ч давхцал бүхий газрын маргааны хувьд буюу маргалдагч талууд "газар эзэмших эрх хууль ёсоор түрүүлж үүссэн" гэж маргаж буй тохиолдолд Газрын тухай хуулийн 31 дүгээр зүйлийн 31.3 дахь заалтыг хэрэглэхдээ "тухай газарт хэний хууль ёсны ашиг сонирхол түрүүлж үүссэн", мөн "эзэмшихээр хүсэлт гаргасан газар нь бусдын хууль ёсны ашиг сонирхол бүхий бодитой эзэмшилд байгаа эсэх" хууль зүйн үндэслэлийг харгалзан үзэх нь мөн хуулийн 4 дүгээр зүйлийн 4.1.3-т *"газар өмчлөх, эзэмших, ашиглахад шударга ёс, тэгш байдлыг хангах"* гэж заасан зарчмаас үүдэлтэй. ... Маргаан бүхий 2019 оны 5 дугаар сарын 17-ны өдрийн Ханбогд сумын Засаг даргын А/137 дугаар захирамжаар гуравдагч этгээд "Ханбогд тайхар" ХХК-д 4000 м.кв газрыг эзэмшүүлэхдээ нэхэмжлэгч Х.Хишигнямын 2 ширхэг (сэндвичэн) байшингийн хамт худалдаж авсан гэх 1500 м.кв газартай давхцуулан олгосон төдийгүй дуудлага худалдааны журмаар олгох газрыг дуудлага худалдаа явуулалгүй, оролцох дуудлага худалдааны анхны үнийг төлснөөр тооцож, захирамжаар эзэмшүүлсэн нь дээрх хууль зөрчсөн байхын зэрэгцээ тухайн газар дээр өөр этгээд үйл ажиллагаа явуулж байгааг эрх бүхий

албан тушаалтан мэдсэн атлаа тухайн этгээдийг оролцуулж Захиргааны ерөнхий хуульд заасан сонсох ажиллагаа хийгээгүй, дуудлага худалдаанд оролцох боломжоор хангаагүй нь өмнө дурдсанаар мөн хуулийн 4 дүгээр зүйлийн 4.1.3-т заасан зарчимд нийцэхгүй"⁵ гэжээ.

Гэхдээ энэхүү зарчмыг хэрэглэхдээ дараах урьдчилсан нөхцөл хангасан байхыг шаарддаг. Үүнд, нэгдүгээрт тухайн газар нь иргэнд эзэмшүүлэх шаардлага хангасан, өөрөөр хэлбэл, иргэн, хуулийн этгээдэд эзэмшүүлэхээр төлөвлөгдсөн байх газар юм. Хоёрт, тухайн газрыг эзэмших эрхтэй гэж үзэж буй этгээдийн ашиг сонирхол бусад этгээдийн хувьд түрүүлж үүссэн байх буюу эрх бүхий байгууллагад энэ талаар хүсэл зоригоо илэрхийлж хандсан төрийн байгууллага, албан тушаалтны буруутай үйл ажиллагааны улмаас хүсэлт шийдвэрлэгдээгүй, эсхүл татгалзсан зэргээс хүсэлт хангагдаагүй, эсхүл эзэмшил, ашиглалт бодитой байх буюу хэн нэгний хүсэлт гаргах, эзэмшиж, ашиглахаас өмнө бодитой эзэмшил, ашиглалт үүссэн байхыг шаарддаг.

2. Иргэнд хуулиар хориглоогүй бол зөвшөөрөгдөнө, албан тушаалтанд зөвшөөрөгдсөнөөс бусад нь хориглогдоно

Хууль дээдлэх зарчмын нэг агуулгын үзэл баримтлал нь төрийн байгууллага, албан тушаалтан зөвхөн хуулиар зөвшөөрч олгосон эрх хэмжээг⁶ хэрэгжүүлэх бөгөөд харин хүний хувьд хуулиар хориглогдоогүй бол зөвшөөрөгдөнө гэж олон судлаач үзэж, хүлээн зөвшөөрдөг. 1992 онд Монгол Улсын Үндсэн хуулийг батлахад хууль дээдлэх зарчмын энэхүү агуулгыг хүлээн авч байгааг эх баригчид тэмдэглэж байсны нэг илрэл нь Монгол Улсын анхны Ерөнхийлөгч Үндсэн хуулийг баталсан өдөр тавьсан илтгэлдээ "Энэ нь хуулиар хориглоогүй бүхнийг зөвшөөрнө, хуулиар зөвшөөрөөгүй бүхнийг төр болон түүний байгууллагад хориглоно гэсэн ардчилсан зарчмын биелэл болно"⁷ гэж хэлж байснаас харж болно. Энэхүү зарчмыг мөн Монгол Улсын Үндсэн

⁵ Улсын дээд шүүхийн 2022 оны 02 сарын 08 өдрийн 001/ХТ2022/0008 тогтоол, https://shuukh.mn/single_case/2812?daterange=2022-02-08%20-%202022-02-08&id=3&court_cat=3&bb=1.

⁶ Хууль, тогтоомжид хүнд хамаарах эрх, албан тушаалтанд хамаарах эрх зэргийг бүрэн салгаж томъёолоогүйгээс хүний эрхэд хамаарах ойлголтыг албан тушаалтанд хамааруулан хэрэглэх явдал байдаг. Хүнд хамаарах нь жам ёсны агуулгаараа эрх, эрх чөлөө, харин Үндсэн хуулиар шууд шилжүүлэн авсан эрх мэдлийн хувьд бусадтай хуваалцахгүй хэрэгжүүлэх агуулгаараа бүрэн эрх, бусад төрийн байгууллага, албан тушаалтанд хуулиар тогтоож олгосон эрх хэмжээ гэж томъёолж хэрэглэх нь зохистой гэж үздэг.

⁷ П.Очирбат, "Монгол Улсын Үндсэн хуулийг баталсантай холбогдуулж хэлсэн үг" 238 дугаар боть, 1992, CD-ROM 1.0 дотор.

хуулийн цэц 2007 оны 05 дугаар сарын 23-ны өдөр гаргасан 06 дугаар дүгнэлтдээ "Аливаа төрийн байгууллага, албан тушаалтанд хуулиар зөвшөөрснөөс бусдыг хориглодог нь нийтээр хүлээн зөвшөөрөгдсөн эрх зүйт төрийн зарчим мөн"⁸ хэмээн тайлбарлаж хэрэглэсэн бөгөөд зарим судлаачид үүнийг "эрх зүйт төрийн бусад зарчмыг хүлээн зөвшөөрч хэрэглэх боломжийг нээсэн ач холбогдолтой" гэж тэмдэглэжээ.⁹

Захиргааны эрх зүйн эх сурвалжийг авч үзвэл, Захиргааны ерөнхий хууль болон бусад хууль тогтоомжид энэхүү зарчмын агуулгыг шууд заагаагүй ч "хууль дээдлэх" гэх зарчмын хүрээнд томъёолж, шүүх энэ хүрээнд дээрх агуулгаар тайлбарлан хэрэглэж ирсэн. Тухайлбал, "Дөрвөн гэгээн эрдэнэ" хоршоо ба Сүхбаатар аймгийн Мэргэжлийн хяналтын газрын нийгмийн хамгааллын хяналтын улсын байцаагчид холбогдох хэрэгт шүүх дараах дүгнэлт хийжээ.

"... Зөрчил шалган шийдвэрлэх тухай хуулийн 1.8 дугаар зүйлийн 6-д зөрчлийг шалган шийдвэрлэх харьяаллыг тогтоосон байх бөгөөд мөн зүйлийн 6.10-т мэргэжлийн хяналтын улсын байцаагч Зөрчлийн тухай хуулийн ...,10.17, .../-д/ заасан зөрчил; ...6.15-д нийгмийн даатгалын байцаагч Зөрчлийн тухай хуулийн 10.17, .../-д/ заасан зөрчил, .../-ийг/ шалган шийдвэрлэхээр заасан. Өөрөөр хэлбэл нийгмийн даатгалын тухай хууль ... зөрчлийг дээрх эрх бүхий албан тушаалтан харьяалан шалгаж шийдвэрлэхээр заажээ. ... Нийгмийн даатгалын тухай хуулийн дээрх зүйл, заалтуудад зааснаар Зөрчлийн тухай хуулийн 10.17 дугаар зүйлд заасан нийгмийн даатгалын шимтгэл ногдох орлогыг нуусан, худал мэдүүлсэн зөрчлийг шалгах, хариуцлага оногдуулах эрх нийгмийн даатгалын улсын байцаагчид хуулиар тусгайлан олгогдсон байхад мэргэжлийн хяналтын улсын байцаагч нь тухайн зөрчлийг шалгаж хариуцлага хүлээлгэх нь Төрийн хяналт шалгалтын тухай хуульд заасан хяналт шалгалтыг давхардуулахгүй байх, хяналт шалгалтыг хуулиар тусгайлан эрх олгогдсон хяналт шалгалтын байгууллага, албан тушаалтан хэрэгжүүлэх зарчимд нийцэхгүй..."¹⁰ гэж дүгнэсэн.

Мөн үүний зэрэгцээ хэдийгээр нэхэмжлэлийн шаардлагыг хэрэгсэхгүй болгосон боловч "Эрдэнэт хүнс" ХК ба Орхон

⁸ Үндсэн хуулийн цэцийн 2007 оны 5 сарын 23 өдрийн 06 дүгнэлт, <https://legalinfo.mn/mn/detail/1101>.

⁹ Өмнөх эшлэл 3, 473 дахь тал.

¹⁰ УДШ-ийн 2019 оны 10 сарын 21 өдрийн 001/ХТ2019/0333 тогтоол, https://shuukh.mn/single_case/2039?daterange=2019-10-21%20-%202019-10-21&id=3&court_cat=3&bb=1.

аймгийн Татварын хэлтсийн даргад холбогдох хэрэгт шүүх дараах дүгнэлтийг хийсэн байна.

"... Аливаа захиргааны байгууллагын чиг үүрэг, түүнийг хэрэгжүүлэх эрх хэмжээг хууль болон захиргааны хэм хэмжээний актаар тодорхойлдог бөгөөд энэхүү тодорхойлж олгосон чиг үүрэг, эрх хэмжээний хүрээнд тухайн байгууллага ажиллах үүрэгтэй; харин өөрт олгогдоогүй болон хууль, захиргааны хэм хэмжээний актаар өөр захиргааны байгууллагад олгосон чиг үүрэг, эрх хэмжээг хэрэгжүүлсэн бол хуулийн энэхүү зохицуулалтын дагуу "илт хууль бус захиргааны акт" гэж үзэх нь "төрийн байгууллага, албан тушаалтанд зөвшөөрснөөс бусдыг хориглох, иргэнд хориглосноос бусдыг зөвшөөрөх" эрх зүйт ёсны (хууль дээдлэх) зарчмаас үүдэлтэй"¹¹ гэжээ.

Мөн үүнтэй адил дүгнэлтийг "Мөнхдалай энержи" ХХК-ийн нэхэмжлэлтэй, Ашигт малтмал, газрын тосны газрын Геологи, уул уурхайн кадастрын хэлтэст холбогдох хэрэгт:

"... Төрийн байгууллага, албан тушаалтан гагцхүү хуульд заасан эрхийн хүрээнд, хуулиар зөвшөөрөгдсөн үйл ажиллагаа явуулах нь "хууль ёсыг сахих" буюу "төрийн байгууллага албан тушаалтанд хуулиар зөвшөөрснөөс бусдыг хориглох, иргэнд хуулиар хориглосноос бусдыг зөвшөөрөх" эрх зүйт ёсны зарчмаас эх үндэстэй, энэ тохиолдолд хариуцагчид өргөдлийг хүлээн авахаас татгалзах эрх хуулиар олгогдоогүй ... харин эсрэгээр өргөдлийг хүлээн авч, хуульд заасан буюу мөн хуулийн 7 дугаар зүйлийн 7.2 (иш татсан диспозицээр 7.1), 31 дүгээр зүйлд (мөн иш татсан диспозицээр 32, 33 дугаар зүйл) заасан Монгол Улсын хууль тогтоомжийн дагуу байгуулагдан үйл ажиллагаа явуулж байгаа, Монгол Улсад татвар төлөгч хуулийн этгээд бөгөөд тусгай зөвшөөрлийн төлбөрийг төлж, зардлын доод хэмжээг зарцуулан баталгаажуулах нөхцөл, шаардлагыг хангасан эсэхийг хянаж, хангаагүй бол сунгахаас татгалзах эрхийг олгожээ"¹² гэж тайлбарлажээ.

Дээрхээс үзэхэд, хэдийгээр хуульч, судлаачдын хувьд "эрх зүйт ёс" (Rule of Law), "эрх зүйт төр" (Rechtsstaat), "хууль

¹¹ УДШ-ийн 2022 оны 9 сарын 23 өдрийн 001/ХТ2022/0340 тогтоол, <https://shuukh.mn/cases/3/3>.

¹² УДШ-ийн 2023 оны 02 сарын 06 өдрийн 001/ХТ2023/0009 тогтоол, https://shuukh.mn/single_case/2893?daterange=2023-02-06%20-%202023-02-06&id=3&court_cat=3&bb=1.

УДШ-ийн 2016 оны 01 сарын 18 өдрийн 21 тогтоол,
УДШ-ийн 2016 оны 4 сарын 04 өдрийн 111 тогтоол.

дээдлэх зарчим" гэж олон янзаар хэрэглэгддэг боловч "иргэнд хуулиар хориглоогүй бол зөвшөөрөгдөнө, албан тушаалтанд зөвшөөрөгдсөнөөс бусад нь хориглогдоно" гэх нийтээр хүлээн зөвшөөрөгдсөн зарчмыг Монгол Улсын Үндсэн хуульд тусгагдсан "хууль дээдлэх" зарчмын хүрээнд тайлбарлан хэрэглэх явдал захиргааны хэргийн шүүхийн практикт нэгэнт тогтсон байна.

3. Эрх зүйн байдал дээрдүүлсэн хуулийг буцаан хэрэглэх буюу хүндрүүлсэн хууль буцааж хэрэглэхгүй байх (lex mitior poenali retro agit ба lex severior poenali retro non agit)

Эртний Ромын эрх зүйгээс үүдэлтэй энэхүү зарчим нь олон улсын эрх зүйн хөгжил дамжин эрүүгийн эрх зүйд тусгалаа олж, хөгжиж ирсэн бөгөөд Монгол Улсын эрүүгийн эрх зүйд ч гэсэн тусгалаа олсон. Монгол Улсын Эрүүгийн хуулийн зүйлийн 1.9 дүгээр зүйлд энэхүү зарчмыг тусгайлан баталгаажуулсан¹³.

Харин эсрэгээр, Иргэний хуулийн 5 дугаар зүйлд Иргэний хуулийг буцаан хэрэглэх асуудлыг хууль тогтоогч журамлахдаа гэрээний талууд зөвшөөрснөөс бусад тохиолдолд буцаан хэрэглэхгүй байх (lex retro non agit) хатуу зарчмыг тусгажээ.¹⁴

Захиргааны эрх зүйд Зөрчлийн тухай хуулийг эс тооцвол¹⁵ бусад салбар эрх зүйд энэхүү зарчмыг хэрхэн хэрэглэх талаар

¹³ Эрүүгийн хууль (2015)-ийн 1.9 дүгээр зүйлийн 1-т "Үйлдэл, эс үйлдэхүйг гэмт хэрэгт тооцохгүй болсон, оногдуулах ялыг хөнгөрүүлсэн, гэмт хэрэг үйлдсэн этгээдийн эрх зүйн байдлыг дээрдүүлсэн хуулийг буцаан хэрэглэнэ", мөн зүйлийн 2-т "Үйлдэл, эс үйлдэхүйг гэмт хэрэгт шинээр тооцсон, оногдуулах ялыг хүндрүүлсэн, гэмт хэрэг үйлдсэн этгээдийн эрх зүйн байдлыг дордуулсан хуулийг буцаан хэрэглэхгүй" мөн зүйлийн 3-т "Шинэ хуулиар тухайн гэмт хэрэгт оногдуулах ялын хэмжээг багасгасан тохиолдолд шүүх урьд ял шийтгүүлсэн этгээдийн ялыг шинээр тогтоосон хэмжээнд нийцүүлэн хасна"

¹⁴ Иргэний хууль (2002)-ийн 5 дугаар зүйлийн 5.1-т "Хуульд зааснаас бусад тохиолдолд иргэний хууль тогтоомжийг буцаан хэрэглэхгүй", мөн зүйлийн 5.2-т "Шинээр баталсан хууль тогтоомж нь гэрээний нэг буюу хоёр талын эрх, хууль ёсны ашиг сонирхолд хохирол учруулахаар бол гэрээний нөхцөл хүчин төгөлдөр байна", мөн зүйлийн 5.3-т "Гэрээний талууд харилцан хүлээн зөвшөөрсөн тохиолдолд өмнө үйлчилж байсан хууль тогтоомжоос илүү тааламжтай нөхцөл олгож байгаа шинээр баталсан хууль тогтоомжийг хэрэглэж болно"

¹⁵ Зөрчлийн тухай хууль (2017)-ийн 1.4 дүгээр зүйлийн 4-т "Зөрчилд тооцохгүй болсон, оногдуулах шийтгэл, албадлагын арга хэмжээг хөнгөрүүлсэн, зөрчил үйлдсэн хүн, хуулийн этгээдийн эрх зүйн байдлыг дээрдүүлсэн хуулийг буцаан хэрэглэнэ", мөн зүйлийн 5-д "Шинээр зөрчилд тооцсон, оногдуулах шийтгэл, албадлагын арга хэмжээг хүндрүүлсэн, зөрчил үйлдсэн хүн, хуулийн этгээдийн эрх зүйн байдлыг дордуулсан хуулийг буцаан хэрэглэхгүй"

хууль тогтоогч тодорхой "чиглэл" өгөөгүй юм. Гэсэн хэдий ч шүүхийн практикаас үзэхэд энэхүү зарчмыг тайлбарлаж хэрэглэсэн шүүхийн шийдвэрүүд байдаг. Үүнд:

Д.Шомбодон ба Баянгол дүүргийн нийгмийн даатгалын хэлтэст холбогдох хэрэг дээр шүүх тухайн зарчмыг дараах байдлаар хэрэглэжээ.

"... Нийгмийн даатгалын хэлтсээс улсад ажилласан хугацааг зохицуулаагүй нийгмийн даатгалд даатгуулсанд тооцох нөхцөлийг хуульчилсан 1995 оны 01 дүгээр сарын 01-ний өдрөөс дагаж мөрдсөн Нийгмийн даатгалын тухай хуулиудыг хэрэглэх журмын тухай хуулийн 3 дугаар зүйлийг буцаан хэрэглэж, Д.Шомбодонгийн хөдөлмөрийн дэвтрээр баталгаажсан 20 жилээс 3 жилийг хасч, 2007 оны 05 дугаар сард өндөр насны тэтгэвэр тогтоосон нь "эрх зүйн байдлыг дордуулсан хуулийг буцаан хэрэглэхгүй байх" эрх зүйн суурь зарчимд нийцээгүйн зэрэгцээ түүний улсад ажилласан жилийг нэмж, тэтгэврийн хэмжээнд өөрчлөлт оруулахгүй байгаа хариуцагчийн "эс үйлдэхүй" нь хууль бус юм. Нийгмийн даатгалын тухай дээрх хууль тогтоомж нь батлагдсан өдрөөсөө хойш үүссэн харилцаанд үйлчлэх бөгөөд нэхэмжлэгчийн хувьд тухайн үед хүчин төгөлдөр үйлчилж байсан БНМАУ-ын Сайд нарын зөвлөлийн тогтоолын дагуу ажилласан жилээ тооцуулсан учир түүнээс хойш батлагдсан, эрх зүйн байдлыг дордуулсан хуулийг өмнөх харилцаанд буцаан хэрэглэх үндэслэлгүй байна ..."16 гэжээ.

Үүнтэй мөн адил, хууль тогтоомжийн шилжилтийн үед хэрхэх талаар хууль тогтоогч дагаж мөрдөх журмын тухай хуулиар зохицуулаагүй үед шүүх мөн дээрх зарчмыг хэрэглэсэн тохиолдол байх бөгөөд *Монос дэлгэрэх" ХЗХ-ны гомдолтой, Санхүүгийн зохицуулах хорооны хянан шалгагч, улсын байцаагчид холбогдох хэрэгт энэ талаар тодорхой дурджээ.*

Хэдийгээр улсын байцаагчаас 2018 онд дээрх шийтгэлийн хуудсаар гомдол гаргагчийг 10,000,000 төгрөгөөр торгох үед болон анхан шатны шүүхээс тухайн маргааныг шийдвэрлэх (2019 оны) үед 2020 оны 01 дүгээр сарын 10-ны өдөр баталсан "Зөрчлийн тухай хуульд нэмэлт өөрчлөлт оруулах тухай хууль" хүчин төгөлдөр болоогүй байсан боловч Төрийн мэдээлэл сэтгүүлийн 2020 оны 02 дугаар сарын 13-ны №7(1109) дугаарт хэвлэснээр 2020 оны 02 дугаар сарын 23-ны өдрөөс эхлэн уг хуулийг шүүх хэрэглэх боломжтой болсон; ... Зөрчлийн тухай хуулийн дагуу шийтгэл ногдуулсан боловч түүнийг хэрэгжүүлээгүй

¹⁶ УДШ-ийн 2014 оны 10 сарын 08 өдрийн 001/ХТ2014/0223 дугаар тогтоол.

буюу гүйцэтгээгүй тохиолдолд "эрх зүйн байдал дээрдүүлсэн" зохицуулалтыг буцаан хэрэглэж болохоор хууль тогтоогч "хууль хэрэглээний зарчим"-ыг тусгайлан заасан; тухайн тохиолдолд гомдол гаргагчаас уг шийтгэлийн хуудсыг "хүчингүй болгуулах"-аар захиргааны шүүхэд хандаж гомдол гаргасныг шүүх 2018 оны 12 дугаар сарын 20-ны өдөр хүлээн авч, мөн сарын 27-ны өдрийн 106 дугаар захирамжаар "хэрэг" үүсгэснээр байцаагчийн шийтгэлийн хуудас гүйцэтгэгдээгүй байх тул хяналтын шатны шүүх Зөрчлийн тухай хуулийн дээрх зарчмын хүрээнд гомдол гаргагчийн эрх зүйн байдлыг дээрдүүлсэн хуулийг буцаан хэрэглэж, шийтгэлийн хуудсаар оногдуулсан торгуулийн хэмжээг бууруулж тогтоох нь зүйтэй ..."¹⁷ гэв.

Өөрөөр хэлбэл, хэдийгээр анхан шатны шүүх маргааныг шийдвэрлэсний дараа хууль хүчин төгөлдөр болсон ч давж заалдах, хяналтын шатны шүүх хуралдаанаас өмнө хууль хэвлэн нийтлэгдэж, хүчин төгөлдөр болсон бол дараагийн шатны шүүх эрх зүйн байдал дээрдүүлсэн хуулийг буцаан хэрэглэж болох талаар хууль хэрэглээний жишиг тогтоожээ.

Гэхдээ Захиргааны ерөнхий хуульд суусан шинэ нөхцөл илэрсэн нь нийтийн ашиг сонирхолд нийцэхээр бол, эсхүл төрийн албанд шинэ нөхцөл, шаардлага нэвтрүүлсэн зэрэг нөхцөлд энэхүү зарчим хэрхэн уялдаж тайлбарлагдах нь хуульч судлаач болон шүүгчдийн өнөөг хүртэл маргаантай сэдэв гэж хэлж болно.

4. Улс төрийн шийдвэрийг (Political question) үл хянах¹⁸

"Улс төрийн асуудал" хэмээн нэрлэгдэж заншсан онол нь эрх мэдлийн хуваарилалтын үзэл баримтлалын хүрээнд шүүх эрх мэдэл нь улс төрийн асуудал, ялангуяа хууль тогтоох эрх мэдлийн улс төрийн шинжтэй, олонхын зарчмаар шийдвэрлэх боломжтой асуудлыг хянан шийдвэрлэх нь зохисгүй гэх агуулгатай шүүхийн номлол юм. Улс орон бүр өөрийн онцлогт нийцсэн "Улс төрийн асуудал"-ын номлолтой бөгөөд АНУ-д "political question", Франц улсад "acte de gouvernement", Герман улсад "Regierungsakte" гэж нэрлэдэг.

Яг ямар асуудлыг "улс төрийн асуудал" гэж үзэх вэ гэдэг улс орон бүрд харилцан адилгүй ч ерөнхий байдлаар гадаад бодлого,

¹⁷ УДШ-ийн 2020 оны 6 сарын 03 өдрийн 001/ХТ2020/0210 тогтоол, https://shuukh.mn/single_case/2359?daterange=2020-06-03%20-%202020-06-03&id=3&court_cat=3&bb=1.

¹⁸ Ардчилсан зарчмыг хүндэтгэж, шүүх өөрийгөө хязгаарлах зарчим зэргээр нэрлэдэг.

хууль тогтоох байгууллагын дотоод засаглал, сонгуулийн бүсчлэл зэрэг олонхын зарчмаар шийдвэрлэгддэг асуудлуудыг "улс төрийн асуулт"-д хамааруулан ойлгодог.

АНУ-ын дээд шүүхийн *Baker v. Carr*, 369 U.S. 186 (1962) нь "Улс төрийн асуулт"-ыг тодорхойлоход ач холбогдол бүхий дараах шалгууруудыг гаргаж тавьсан байдаг. Үүнд: 1) Үндсэн хуулийн бичвэр тухайн асуудлыг тодорхой улс төрийн байгууллагад хариуцуулан хуульчилсан; 2) Шүүх тухайн асуудлыг тогтсон, зохистой шалгуурын хүрээнд шийдвэрлэх боломжгүй; 3) Тухайн асуудлыг шийдвэрлэхэд зайлшгүй бодлогын асуудалд хариу өгөх шаардлагатай; 4) Улс төрийн бусад эрх мэдлийн шийдвэрийг харгалзан үзэхгүйгээр шүүхийн шийдвэр гаргах боломжгүй; 5) Шүүх эрх мэдлийг шүүмжлэх улс төрийн мэдэгдлүүдэд өртөх боломжтой гэжээ.

Монгол Улсын хувьд захиргааны хэргийн шүүх эрх зүйн дүгнэлт¹⁹ өгөх боломжтой захиргааны шийдвэрийг агуулга болон процедур талаас нь хянадаг. Гэсэн хэдий ч захиргааны байгууллага, шийдвэрлэж буй асуудлын онцлогоос хамаарч шүүх хянахгүй асуудлыг хууль тогтоогч нэрлэн заасан байна. Тухайлбал, Захиргааны ерөнхий хуулийн 3 дугаар зүйлд тус хууль үйлчлэхгүй эрх зүйн харилцааг нэрлэн заасан бөгөөд үүнийг захиргааны хэргийн шүүх хянахгүй гэсэн агуулгаар ойлгодог. Үүнд улс төрийн шийдвэр гаргах ажиллагааг багтаасан бөгөөд үүнд шүүхийн журмаар шалган тогтоох боломжгүй шийдвэр гаргах ажиллагаа гэж байсныг сүүлд нэмэлт өөрчлөлт оруулж, Монгол Улсын Их Хурлын улс төрийн шийдвэрийг хэрэгжүүлэх зорилгоор Засгийн газраас гаргасан шийдвэрт уг хууль үйлчлэхгүй гэсэн агуулга туссан.

Гэсэн хэдий ч шүүхийн практикаас үзэхэд, зарим тохиолдолд захиргааны шийдвэрийг агуулга талаас нь хянах боломжгүй, өөрөөр хэлбэл, ялангуяа ардчиллын буюу олонхын зарчмаар шийдвэрлэж байгаа тохиолдолд шүүх шийдвэрийн гагцхүү *due process*²⁰-ийг хянана гэсэн зарчмыг баримталсаар ирсэн. Тухайлбал, *Ууганцэцэгийн нэхэмжлэлтэй, Өмнөговь аймгийн Цогтцэций сумын иргэдийн Төлөөлөгчдийн Хурал, Өмнөговь аймгийн Засаг даргад холбогдох хэрэгт*²¹ дараах дүгнэлт хийжээ.

¹⁹ Ц.Цогт, Захиргааны хэргийн шүүх, Зарим судлаачид эрх зүйн магадлагаа гэсэн нэр томъёог дэвшүүлдэг.

²⁰ Эрх зүйн зохих ёсны процедур гэж нэрлэх нь бий.

²¹ УДШ-ийн 2022 оны 11 сарын 28 өдрийн 001/ХТ2022/0073 тогтоол, https://shuukh.mn/single_case/2877?daterange=2022-11-28%20-%20

"... иргэдийн Төлөөлөгчдийн Хурлаас гаргасан "Засаг даргыг огцруулах тухай" санал нь Хурлын онцгой бүрэн эрхэд хамаарах улс төрийн шийдвэр, энэхүү шийдвэрийг хэрэгжүүлэх эрхийг дээд шатны Засаг даргад ямар нэгэн шалгуургүйгээр олгосон байх тул шүүх Засаг даргыг огцруулсан шийдвэрүүдэд эрх зүйн дүгнэлт өгөх боломжгүй ... Тодруулбал, Захиргааны хэргийн шүүх нутгийн өөрөө удирдах ёсны байгууллагад хуулиар олгогдсон бүрэн эрхээ хэрхэн хэрэгжүүлснийг хянахдаа гагцхүү шийдвэр гаргах ажиллагаа хуульд заасан журмыг баримталсан эсэхийг хянах бөгөөд олонхын саналаар шийдвэрлэсэн буюу Засаг даргыг огцруулах асуудлын хүрээнд "чиг үүргээ хэрэгжүүлсэн (эсхүл биелүүлсэн) эсэх"-тэй холбогдон гарсан улс төрийн шийдвэрт шүүх эрх зүйн дүгнэлт өгөх боломжгүй, энэ нь захиргааны хэргийн шүүхийн хяналтад хамаарахгүй"²² гэжээ.

Үүнтэй мөн адил дүгнэлтийг дараах шийдвэрээс харж болно.

"... хуралдаанаар аймгийн Засаг дарга С.Гансэлэмийг "аймаг орон нутгийн нийгэм эдийн засгийн хөгжлийг хангах зорилт, чиг үүргээ хэрэгжүүлж чадаагүй" гэх үндэслэлээр огцруулсан бөгөөд нэхэмжлэгчийн хувьд Төрийн албаны тухай хуулийн 11 дүгээр зүйлийн 11.1.9-д зааснаар улс төрийн албан тушаалд хамаарч буй учир захиргааны хэргийн шүүхийн хяналтын цар хүрээ нь хурлын үйл ажиллагаа хуульд заасан журмын дагуу явагдсан эсэх буюу "огцруулсан" шийдвэрийг хууль бус гэж үзэх үндэслэлийг "хэлбэр"-ийн талаас шалгах учиртай. Өөрөөр хэлбэл захиргааны хэргийн шүүх нутгийн өөрөө удирдах ёсны байгууллагад Үндсэн хуулиар олгогдсон онцгой бүрэн эрхийг хэрхэн хэрэгжүүлснийг хянахдаа гагцхүү шийдвэр гаргах ажиллагаа хуульд заасан журмыг баримталсан эсэхийг хянах бөгөөд төрийн "ардчилсан зарчим"-ын дагуу олонхоор шийдвэрлэсэн, ялангуяа Засаг даргыг огцруулах асуудлын хүрээнд "чиг үүргээ биелүүлсэн эсэх" зэрэг бодлого (улс төр)-ын шийдвэрт шүүх эрх зүйн үнэлэлт дүгнэлт өгөх боломжгүй"²³ гэж дээрх зарчмыг хэрэгжүүлсэн байна.

Дээрхээс үзэхэд, "Улс төрийн шийдвэр" гэх агуулгад Захиргааны ерөнхий хуульд тодорхойлсон хууль тогтоогчийн аутентик тайлбарын зэрэгцээ ардчиллын интститутын олонхын зарчмаар тодорхой шалгуургүй заасан бүрэн эрхийн хүрээнд

[2022-11-28&id=3&court_cat=3&bb=1.](#)

²² УДШ-ийн 2018 оны 6 сарын 18 өдрийн 001/ХТ2018/0091 тогтоол.

²³ УДШ-ийн 2020 оны 5 сарын 20 өдрийн 177 дугаар тогтоол, [https://shuukh.mn/single_case/2355?daterange=2020-05-20%20-%202020-05-20&id=3&court_cat=3&bb=1.](https://shuukh.mn/single_case/2355?daterange=2020-05-20%20-%202020-05-20&id=3&court_cat=3&bb=1)

гаргасан шийдвэрийг захиргааны шүүх агуулга талаас хянахгүй гэсэн байр суурийг шүүх хэрэгжүүлсээр байна.²⁴

5. Хариуцлага давхардуулан ногдуулахгүй байх (Non bis in edem)

Ромын эрх зүйд анх үүссэн энэхүү зарчим нь нэг хариуцлага ногдуулах үндэслэлд давхардуулан хариуцлага ногдуулахгүй байх агуулгатай. Англо-саксоны эрх зүйд "Double jeopardy" гэж нэрлэгддэг. Иргэний болон Улс төрийн эрхийн тухай олон улсын пактын 14(7)-д "Эрүүгийн хэрэг хянан шийдвэрлэх тухай хууль болон холбогдох хууль тогтоомжийн дагуу үйлдсэн гэмт хэрэг, зөрчилдөө эцэслэн шийтгүүлсэн эсхүл цагаадсан хэн ч тэрхүү зөрчилдөө дахин хариуцлага хүлээх ёсгүй"²⁵ гэж энэхүү зарчмыг тогтоож өгсөн.

Монгол Улсын Эрүүгийн хуулийн 6 дугаар зүйлийн 6.2-т "Гэмт хэрэг үйлдсэн этгээдэд тухайн гэмт хэрэгт нь зөвхөн нэг удаа эрүүгийн хариуцлага хүлээлгэнэ" хэмээн энэхүү зарчмыг баталгаажуулсан бөгөөд Зөрчлийн тухай хуулийг хэрэглэхэд энэхүү зарчмыг мөн удирдлага болгодог.

Хэдийгээр зарим салбарын хууль тогтоомжид энэхүү зарчмыг хэрэглэх эсэх асуудлаар хууль тогтоогч тодорхой заагаагүй ч шүүх захиргааны салбар эрх зүйд хэрэглэсээр ирсэн байна. Тухайлбал, Э.Оюунболдын нэхэмжлэлтэй, Үндэсний их баяр наадмыг зохион байгуулах хороонд холбогдох (түрүү бөх допинг хэрэглэсэн) хэрэгт Үндэсний баяр наадмын тухай хуульд заасан хариуцлагыг хэрэгжүүлэх талаар шүүх дараах дүгнэлт хийжээ.

Үндэсний их баяр наадмын тухай хуулийн 14 дүгээр зүйлд "Хууль зөрчсөн этгээдэд хүлээлгэх хариуцлага"-ыг заахдаа 14 дүгээр зүйлийн 14.1-д "Энэ хуульд заасан үүргийг зөрчсөн бөх ... -д дараах шийтгэлийн аль нэгийг ногдуулна" гээд 14.1.3-т "баяр наадамд оролцох эрхийг 2 жил хүртэл хугацаагаар хасах" гэж, харин 14.3-т "... шинжилгээгээр бөх, харваач сэргээш хэрэглэсэн нь тогтоогдвол тухайн баяр наадамд олгосон цол, байрыг хасна" гэж сэргээш хэрэглэсэн бөхөд ямар хариуцлага хүлээлгэх талаар тусгайлан заажээ. Хуулийн хариуцлага тодорхойлсон уг

²⁴ Орон нутгийн төсөв батлах, газар, ус, байгалийн дагалдах баялаг ашигласны төлбөрийн хэмжээ тогтоох зэрэг үйл ажиллагааг хянахдаа мөн энэхүү зарчмын хүрээнд ханддаг.

²⁵ Хүний эрхийн түгээмэл тунхаглалын Нэмэлт протоколын 14 дүгээр зүйлийн 7-д, <https://mfa.gov.mn/en/documentation/55446/>.

хэсгийг авч үзвэл, бөх нь Үндэсний их баяр наадмын тухай хуулийн 10 дугаар зүйлийн 10.4-т заасан "Үндэсний бөхийн барилдааны дүрэм"-д заасан үүргийг биелүүлэх үүрэгтэй, эс бөгөөс мөн хуулийн 14 дүгээр зүйлийн 14.1-д заасан 3 хариуцлагаас аль нэгийг (үүрэг зөрчсөн байдлаас шалтгаалан альтернатив санкцаас сонгох замаар) ногдуулах, харин бөх нь хориотой жагсаалтад багтсан бодис буюу сэргээш хэрэглэсэн нь тогтоогдвол 14 дүгээр зүйлийн 14.3-т зааснаар тухайн баяр наадамд олгосон цол, байрыг хасах буюу туйлын тодорхой (абсолют санкц) хариуцлагыг ногдуулах талаар хууль тогтоогч ялгамжтай нарийвчлан зохицуулжээ. Гэтэл Үндэсний их баяр наадмыг зохион байгуулах хороо нэхэмжлэгч Э.Оюунболдын шинжилгээнээс сэргээшийн төрлийн хориотой бодис илэрсэн гэдэг үндэслэлээр хуулийн 14 дүгээр зүйлийн 14.3-т заасан хариуцлагыг ногдуулсан атлаа үүнтэй зэрэгцүүлэн тогтоолын 2 дахь заалтаар барилдах эрхийг 2021 оны 07 дугаар сарын 12-ны өдрийг дуустал 2 жилийн хугацаагаар хассан нь үндэслэлгүй, зөрчил тус бүрд ялгаатай тогтоосон хуулийн хариуцлагыг нэг зөрчилд давхардуулан хэрэглэсэн нь буруу"²⁶ гэж дүгнэсэн байна.

Мөн үүнтэй адил, *"Багануур" ХК-ийн нэхэмжлэлтэй, Татварын ерөнхий газрын Том татвар төлөгчийн газрын татварын улсын байцаагч нарт холбогдох татварын маргаанд энэхүү зарчмыг дараах байдлаар тайлбарлан хэрэглэжээ.*

"... татварын байцаагч нар хариуцлага ногдуулах татварын дүнг тодорхойлохдоо өмнөх жилийн үлдэгдэл дээр дараа жилийн үлдэгдлийг нэмж, эцсийн зөрчил гэж үзэх татварын нийлбэр дүнг тодорхойлолгүй, харин өмнөх жилийн торгууль, алданги ногдуулсан дүн дээр дараа жилийн үлдэгдлийг нийлүүлэн тусдаа зөрчил мэт үзэж, тухайн нийлүүлсэн дүнд дахин торгууль, алданги ногдуулсан нь хуулийн энэхүү заалтыг зөрчжээ. Үүний үр дүнд 2017 оны 474,470,889.44 төгрөгийн зөрчилд гурван удаа, 2018 оны 51,293,784 төгрөгийн зөрчилд хоёр удаа тус хариуцлага ногдуулсан нь "нэг зөрчилд давхар хариуцлага хүлээлгэхгүй байх (Non bis in idem)" эрх зүйн шударга ёсны зарчимд нийцэхгүй болжээ ..." ²⁷ хэмээн зарчмыг шууд хэрэглэжээ.

²⁶ УДШ-ийн 2020 оны 11 сарын 02 өдрийн 001/ХТ2020/0398 тогтоол, https://shuukh.mn/single_case/3033?daterange=2020-11-02%20-%202020-11-02&id=3&court_cat=3&bb=1.

²⁷ УДШ-ийн 2024 оны 02 сарын 08 өдрийн 001/ХТ2024/0018 тогтоол, https://shuukh.mn/single_case/3224?daterange=2024-02-08%20-%202024-02-08&id=3&court_cat=3&bb=1.

6. Хамгаалагдах эрх хууль ёсны (шударга) байх (he who comes to equity must come with clean hands)

Эх газрын эрх зүйд "Эрхийг урвуулан ашиглахгүй" байх суурь зарчмын хүрээнд яригддаг. Хуулиар олгосон эрхийг тухайн эрхийг олгох болсон зорилгын эсрэг, нийгмийн үнэт зүйлийн эсрэг ашиглахыг хориглодог. Ромын эрх зүйд уг зарчмыг удирдлага болгож байсан ба хожмоо эх газрын эрх зүйн улсуудад хуульчилжээ.

Энэхүү зарчим английн эрх зүй дэх шударга ёсны (equity law) эрх зүйд "хэн шударга ёсыг хайж байна тэр өөрөө цэвэр байх ёстой" (he who comes to equity must come with clean hands)²⁸ гэсэн аксиом (maxims of equity) болон хөгжжээ.²⁹

Монгол Улсын Захиргааны хэрэг шүүхэд хянан шийдвэрлэх тухай хуулийн 1 дүгээр зүйлийн 1.1, 3 дугаар зүйлийн 3.1.3 гэсэн зүйлд "эрх, хууль ёсны ашиг сонирхол зөрчигдсөн гэж үзвэл" гэх нөхцөлийг хууль тогтоогч зааж өгсөн бөгөөд шүүхийн практикт үүссэн эрх, ашиг сонирхол нь анхнаасаа хууль ёсны дагуу үүссэн байх агуулгаар тайлбарлан хэрэглэж иржээ. Тухайлбал, *Б.Буяндэлгэрийн нэхэмжлэлтэй, Нийгмийн даатгалын ерөнхий газрын даргад холбогдох хэрэгт* (нийгмийн даатгалын шимтгэлийг хуульд зааснаас илүү хэмжээгээр нэмэгдүүлэн төлж, өндөр тэтгэвэр тогтоолгон авч байсныг улсын байцаагч нар таслан зогсоосон маргаанд) шүүх дараах дүгнэлтийг хийсэн байна.

"... тодруулбал, нэхэмжлэгч этгээдийн шүүхээс сэргээлгэхээр шаардаж буй эрх, ашиг сонирхол нь хууль ёсны байж гэмээ нь шүүхээр хамгаалагдах, шүүх уг зөрчигдсөн хууль ёсны эрх, ашиг сонирхлыг өмнөх байдалд нь сэргээн тогтоох учиртай"³⁰ гэжээ.

Үүнтэй мөн адил дүгнэлтийг газрын болон төрийн албаны эрх зүйн маргааныг шийдвэрлэхдээ хийсэн байна. Тухайлбал, *Б.Цэцэгсайханы нэхэмжлэлтэй, Монгол Улсын Засгийн газарт холбогдох хэрэгт*:

"... Дээрх нөхцөл байдлаас дүгнэн үзвэл хуульд заасан шаардлага хангалгүй төрийн захиргааны албан тушаалд түр

²⁸ К.Осакве. Сравнительная правоведение в схемах: обшая и особенная часть.- М.:Дело, 2000. -43 с.

²⁹ А.К.Романов. Правовая система Англии. -М.:Дело, 2000. -113 с.

³⁰ УДШ-ийн 2021 оны 01 сарын 18 өдрийн 001/ХТ2020/0023 тогтоол, https://shuukh.mn/single_case/2688?daterange=2021-01-18%20-%202021-01-18&id=3&court_cat=3&bb=1.

томилогдсон Б.Цэцэгсайханд Төрийн албаны тухай хуулиар төрийн жинхэнэ албан хаагчид олгосон баталгаа хамаарахгүй, өөрөөр хэлбэл маргаан бүхий актын улмаас нэхэмжлэгчийн эрх, хууль ёсны ашиг сонирхол хөндөгдөөгүй байна. Захиргааны хэрэг шүүхэд хянан шийдвэрлэх тухай хуулийн 106 дугаар зүйлийн 106.3.1-д зааснаар захиргааны акт хууль бусаас гадна уг актын улмаас нэхэмжлэгчийн эрх, хууль ёсны ашиг сонирхол зөрчигдсөн нь тогтоогдсон тохиолдолд шүүх маргаан бүхий актыг хүчингүй болгох бөгөөд энэ хэргийн тухайд нэхэмжлэгчийн эрх, хууль ёсны ашиг сонирхол зөрчигдөөгүй нь нотлогдсон тул нэхэмжлэлийн шаардлагыг хангах үндэслэлгүй..."³¹ хэмээжээ.

Өөрөөр хэлбэл анхтөрийн албанд сонгон шалгаруулалтгүйгээр томилогдсон бол төрийн албанаас халагдахгүй байх баталгааг шаардаж байгаа нь үндэслэлгүй болох талаар тодруулан тайлбарлажээ.

7. Гомдол гаргагчийн эрх зүйн байдлыг дордуулахгүй байх (non reformatio in peius)

Давж заалдах, хяналтын журмаар гомдол гаргасан этгээдийн эрх зүйн байдал гомдол гаргасны үндсэн дээр дордох учиргүй байх агуулгатай, өөрөөр хэлбэл гомдол гаргагчийн процессын эрх зүйн дордохгүй гэсэн эрсдэлийн баталгаа болсон эртний Ромын эрх зүйн зарчим нь өдгөө нийтээр хүлээн зөвшөөрөгдөж, европын эрх зүйд төдийгүй далайн эрх зүйд хөгжиж төлөвшсөөр байна.

Монгол Улсын Захиргааны хэрэг шүүхэд хянан шийдвэрлэх хуульд энэхүү зарчмыг хуульчлан заагаагүй боловч шүүхийн практикт хэрэглэсээр байгаа бөгөөд үүний нэг нь "Овоот толгой ресурс" ХХК-ийн нэхэмжлэлтэй, "Эрдэнэс Тавантолгой" ХК, "Эрдэнэс Тавантолгой" ХК-ийн тендерийн Үнэлгээний хороо, Сангийн яаманд тус тус холбогдох захиргааны хэрэгт шүүх дараах байдлаар дүгнэснээс харж болно.

"... Маргаан бүхий акт болох Сангийн яамны 2023 оны 04 дүгээр сарын 20-ны өдрийн Гомдол хянасан тухай 11/2466 дугаар албан мэдэгдлийн тухайд, анхан шатны шүүхийн дүгнэсэнчлэн ... Гомдол гаргагч Овоот толгой ресурс ХХК нь Сангийн яаманд гомдол гаргахдаа 1 үндэслэлээр бус, 6 үндэслэлээр гомдол гаргасан

³¹ УДШ-ийн 2024 оны 01 сарын 08 өдрийн 001/ХТ2024/0006 тогтоол, https://shuukh.mn/single_case/3208?daterange=2024-01-08%20-%202024-01-08&id=3&court_cat=3&bb=1.

байх тул Сангийн яамнаас Тендерийн хуулийн 55 дугаар зүйлийн 55.3.3 дахь заалтаас гадна 55.3.2 дахь заалтыг хэрэглэснийг шууд буруутгахгүй. Түүнчлэн захиргааны урьдчилан шийдвэрлэх ажиллагааны зорилго нь маргаан бүхий захиргааны акт (үйл ажиллагаа) хууль ёсны эсэхээс гадна зорилгодоо нийцсэн эсэхийг хянадгаар онцлог (Захиргааны ерөнхий хуулийн 92.1, 95.1) бөгөөд уг ажиллагаанд гомдлын хүрээнээс хэтрэхгүй байх буюу гомдол гаргагчийн эрх зүйн байдлыг дордуулахгүй байх зарчим шууд үйлчилдэггүй, тодруулбал гомдол хянан шийдвэрлэх эрх бүхий байгууллагаас өөр захиргааны акт гаргах боломжтой байдаг тул (Захиргааны ерөнхий хуулийн 98.1.4) зарчмын хувьд гомдол гаргагчийн эрх зүйн байдал дордож болохыг хүлээн зөвшөөрдөг байна (reformation in reius зарчим үйлчилнэ)..."³² гэжээ.

Дээрх хэрэг дээр шүүх гомдол гаргагчийн эрх зүйн байдлыг дордуулахгүй байх зарчим нь шүүхийн дараагийн шатанд хэрэгжих бөгөөд харин захиргааны урьдчилан шийдвэрлэх ажиллагаанд энэ зарчим хамаарахгүй талаар тайлбарлажээ.

8. Захиргааны процедурын ялимгүй (үр дагаваргүй) алдааг хүлээн зөвшөөрөх

Өмнө дурдсанчлан, нэрлэн зааснаас бусад тохиолдолд, захиргааны хэргийн шүүх захиргааны байгууллага, албан тушаалтны шийдвэрийн агуулга, процедурыг бүхэлд нь хянадаг бөгөөд ингэхдээ захиргааны шийдвэр гаргах ажиллагаа бүхэлдээ "due process" зарчмын дагуу явсан эсэх буюу Захиргааны ерөнхий хуульд заасан журмын дагуу явсан эсэхийг шалгадаг.

Захиргааны ерөнхий хуульд шийдвэр гаргах ажиллагаанд оролцогчийг тодорхойлох төдийгүй түүний шийдвэр гаргах ажиллагаа дахь эрхийг хангах, холбогдох нотлох баримтыг цуглуулж, нөхцөл байдлыг тогтоох, сонсох ажиллагаа хийх зэрэг захиргааны шийдвэр гаргах ажиллагааны журмыг тогтоосон бөгөөд захиргааны хэргийн шүүхээс уг ажиллагааг журмын дагуу хийсэн эсэхийг магадлан шалгаж, процедурын зөрчилтэй захиргааны шийдвэрийг хүчингүй болгох нь түгээмэл байдаг.

Гэсэн хэдий ч үүний зэрэгцээ актын хууль зүйн үндэслэлийг бүхэлд нь үгүйсгэх нөхцөл арилахгүй, процедурын алдааг зөвтгөсөн эсэхээс үл хамаарч нэхэмжлэгчийн эрх зүйн байдал

³² УДШ-ийн 2023 оны 10 сарын 30 өдрийн 001/ХТ2023/0077 тогтоол, https://shuukh.mn/single_case/3183?daterange=2023-10-30%20-%202023-10-30&id=3&court_cat=3&bb=1.

дээрдэхгүй зарим тохиолдолд "Захиргааны процедурын ялимгүй (үр дагаваргүй) алдааг хүлээн зөвшөөрөх" гэх зарчмыг баримтлан хэргийг шийдвэрлэх явдал байдаг. Үүний нэг жишээ нь, *Б.Буяндэлгэрийн нэхэмжлэлтэй, Нийгмийн даатгалын ерөнхий газрын даргад холбогдох хэрэгт* шүүх дараах дүгнэлт хийжээ.

"... хариуцагчаас маргаан бүхий захиргааны актыг гаргахдаа нэхэмжлэгчид мэдэгдэж, энэ талаар тайлбар, санал гаргах боломжоор хангах ёстой; хариуцагч Нийгмийн даатгалын ерөнхий газрын даргаас дээрх тушаалыг гаргахын өмнө иргэн Б.Буяндэлгэрт мэдэгдэж, сонсох ажиллагаа хийгээгүй нь тогтоогдох боловч энэ нь уг тушаалыг бүхэлд нь хууль бус гэж үзэх үндэслэл болохооргүй, өөрөөр хэлбэл, тушаалаар тогтоосон хууль бус нөхцөл байдлыг бүхэлд нь үгүйсгэж, нэхэмжлэлийн шаардлагыг хангах боломжгүй ..." ³³ гэсэн байна.

Гурав. Шүүхийн активизм

Тэгэхээр, илтгэлийн дараагийн зорилттой уялдаж, шүүх дээрх байдлаар тухайн хууль тогтоомж, салбар эрх зүйд шууд хуульчлан тогтоогоогүй, хэрэглэж болох эсэх талаар хууль тогтоогчийн хүсэл зориг тодорхойгүй нөхцөлд нуугдмал зарчмуудыг тайлбарлан хэрэглэх байдлаар хэрэг маргааныг шийдвэрлэж буй нь "хуульд захирагдах" зарчмын хүрээнд байна уу, эсхүл энэ нь шүүхийн хэт санаачилгатай байдал гэх "шүүхийн активизм"-ын илрэл үү гэдэг асуулт үүснэ. Үүний тулд шүүхийн активизм гэж юу вэ? гэх асуултад хариулт олох шаардлагатай. Тухайлбал, шүүхийн активизм нь ямар төрлөөр илрэн гардаг вэ?, шүүхийн активизмыг тодорхойлоход төвөгтэй байлаа гэхэд шүүхийн активизм бий болоход ямар хүчин зүйлс нөлөөлдөг вэ? гэдгийг дэлгэрүүлэн авч үзэхийг зорилоо.

Ингээд үзэхэд, хамгийн анх 1947 онд АНУ-ын нэрт түүхч А.Шлесингэр АНУ-ын дээд шүүхийн шүүгчдийг "шүүхийн активист" (judicial activist) болон "шүүхийн өөрийгөө хязгаарлагч" (judicial self-restraint) гэж ангилсан нь "шүүхийн активизм" гэх ойлголтын эхлэлийг тавьсан гэж үзэхээр байна.

Тэрээр "шүүхийн активизм"-ыг дэлгэрэнгүй тайлбарлахыг зориогүй хэдий ч "шүүхийн активист" нь тодорхой хэрэг

³³ УДШ-ийн 2021 оны 01 сарын 18 өдрийн 001/ХТ2021/0023 тогтоол, https://shuukh.mn/single_case/2688?daterange=2021-01-18%20-%202021-01-18&id=3&court_cat=3&bb=1.

маргааныг өөрсдийн нийгмийн сайн сайхны үзэл санааны дагуу нийгэмд илүү сайн үр дагаврыг авчрахын төлөө шийддэг бөгөөд эрх зүйн эх сурвалж, хэм хэмжээ, номлолыг хоосон сав суулгатай адилтгаж, эрх зүйн асуудлаас илүү бодлогын асуудалд анхаарал хандуулдаг учир эрх зүйн аливаа асуудалд туйлын зөв хариулт (no right answer) байдаггүй гэдэгт итгэдэг нэгэн гэж тодорхойлжээ.³⁴ Нөгөөтээгүүр, "шүүхийн өөрийгөө хязгаарлагч"-ийг аливаа эрх зүйн хэм хэмжээнд туйлын үнэн зөв хариулт байдаг гэдэгт итгэдэг, шүүгч хүний хувийн шударга ёсны үзэл санаа хэрэг маргааныг шийдвэрлэхэд ач холбогдолгүй бөгөөд шүүх эрх мэдлээс илүүтэй хууль тогтоогчийн хүсэл зоригийг дээдэлдэг нэгэн гэж тодорхойлж байжээ.³⁵

Үүний дараагаар, эрх зүйн шинжлэх ухаанд албан ёсоор "шүүхийн активизм"-ыг тодорхойлж, шүүмжилсэн нь Мквинней юм. Тэрээр "шүүхийн активизм"-ыг тодорхой хууль тогтоомжийн үндсэн хуулийн нийцлийн (judicial review, constitutionality) асуудалтай холбож, үндсэн хууль зөрчсөн гэдэг үндэслэлээр хууль тогтоомжийг хүчингүй болгохыг "шүүхийн активизм" гэж тодорхойлжээ.³⁶ Улмаар, шүүгч нь эрх зүйн өндөр ур чадвар, боловсролтой боловч хууль тогтоогчтой харьцуулахад нийгмийн бодлогын асуудлыг шийдвэрлэх чадвар дутмаг гэдэг үндэслэлээр шүүхийн активизмыг шүүмжилж байжээ.

Цаашилбал, шүүхийн активизмыг хэрхэн тодорхойлох талаар судлаачид, мэргэжилтнүүдийн хооронд нэлээдгүй хэлэлцүүлэг өрнөсөн байдаг бөгөөд тоймлон үзвэл "шүүхийн активизм" нь дараах хэдэн төрөлтэй илрэн гардаг гэж үзэж болохоор байна.

1. Хууль тогтоох, гүйцэтгэх эрх мэдлийн Үндсэн хуульд нийцсэн шийдвэрийг хүчингүй болгох (Striking Down Arguably Constitutional Actions of Other Branches)

АНУ-ын дээд шүүх Үндсэн хуулийн хяналтыг хэрэгжүүлдэг гэдэг утгаараа нийгмийн суурь асуудалд чиглэсэн улс төрийн бодлогын шийдвэрүүдийг Үндсэн хуульд нийцсэн эсэхийг хянах ёстой болдог. Энэ хүрээнд хууль тогтоох, гүйцэтгэх эрх мэдлийн шийдвэрийг хүчингүй болгох нь шүүхийн активизмын гол агуулгыг

³⁴ Keenan D.Kmiec, *The Origin and Current Meanings of "Judicial Activism"*, (Cal. L. Rev, 2004). 1441, 1446-1447.

³⁵ Ibid 1448.

³⁶ Edward McWhinney, *The Supreme Court and the Dilemma of Judicial Policy-Making*, (Minn. L. Rev, 1955), 837, 837-838.

илэрхийлдэг гэж ихэнх судлаачид үздэг.³⁷ Мэдээж хууль тогтоох, гүйцэтгэх эрх мэдлийн шийдвэрийг хүчингүй болгосон бүхий л шүүхийн шийдвэрүүдийг шүүхийн активизм гэж тодорхойлох нь хэт өрөөсгөл. Улмаар, яг ямар хууль тогтоох, гүйцэтгэх эрх мэдлийн шийдвэрийг хүчингүй болгосныг шүүхийн активизм гэж тодорхойлох вэ? гэдэг дээр маргаантай байдаг бөгөөд зарим судлаачид аль болох явцуу хүрээнд шүүхийн активизмыг тодорхойлох нь оновчтой гэж үздэг. Л.Граглиа дараах тайлбарыг хийсэн нь энэ тодорхойлолтын гол агуулгыг илэрхийлнэ. Тэрээр "Би шүүхийн активизм гэдгийг ерөөсөө л Үндсэн хуульд тодорхой хориглогдоогүй төрийн эрх баригчдын бодлогын шийдвэрийг шүүгчид үл хүндэтгэх үйл ажиллагааг ойлгодог"³⁸ гэжээ.

Шүүхийн активизмыг тодорхойлох гол хэмжүүрийг ч "шүүх төрийн бусад эрх мэдэл ялангуяа конгрессын шийдвэрийг хэр их хүчингүй болгож байгаагаар тодорхойлж болно" гэж үздэг байна.³⁹

2. Шүүхийн жишгийг дагаж мөрдөхгүй байх (*Ignoring precedent*)

Жишгийн эрх зүйтэй улс орны хувьд Үндсэн хуулийн (constitutional), жишгийн (common law), босоо ба хэвтээ (vertical and horizontal) зэрэг төрөл бүрийн жишгийн төрөл бий. Жишгийн төрлөөс хамаарч түүнийг дагаж мөрдөх хэмжээ хязгаар нь ялгаатай хэдий ч шүүхийн жишгийг өөрчлөх, хүчингүй болгох, дагаж мөрдөхгүй байхыг шүүхийн активизм гэж шүүмжлэх нь түгээмэл.

3. Шүүхийн хууль тогтоох үйл ажиллагаа (*Judicial Legislation*)

АНУ-ын Ерөнхийлөгч асан Ж.Буш "бидэнд хууль тайлбарладаг шүүгч хэрэгтэй болохоос биш хууль бүтээдэг шүүгч хэрэггүй" гэж хэлсэн байдаг нь шүүхийн активизмын нэгэн төрөлд хамаарна гэж үзэхээр байна.

Ямар ч тохиолдолд шүүхийг хууль тайлбарласан биш хуулийг бүтээсэн гэж хэлэхэд хэцүү ч АНУ-ын дээд шүүхийн шүүгч Стивенс "Тодорхой хэрэг маргааныг хянан шийдвэрлэхэд

³⁷ Cass Sunstein, *Taking over the courts*, (N.Y. Times, 2002).

³⁸ Lino A. Graglia, *It's Not Constitutionalism, It's Judicial Activism*, (Harv. J.L. & Pub, 1996), 293, 296. (By judicial activism I mean, quite simply and specifically, the practice by judges of disallowing policy choices by other governmental officials or institutions that the Constitution does not clearly prohibit).

³⁹ Cass Sunstein, *supra* note 37, 42-43.

зайлшгүй дагалдан бий болох шүүхийн хууль бүтээх үйл ажиллагаа нь шүүхийн зүй ёсны чиг үүрэгт хамаарах боловч ямар ч шаардлагагүй, илэрхий тодорхой тохиолдолд хуулийг бүтээх нь шүүхийн активизм мөн⁴⁰ гэжээ.

Эндээс үзэхэд, хууль тогтоогчийн тодорхой үзэл баримтлалтай зэрэгцүүлсэн үзэл баримтлал бий болгох, зөвшөөрсөн хүрээнээс хальж хэм хэмжээ тогтоох нь "шүүхийн активизм" гэж үзэхээр байна.

4. Хүлээн зөвшөөрөгдсөн хууль тайлбарлах арга зүйгээс гажих (*Departures from Accepted Interpretive Methodology*)

Хууль тайлбарлах хүлээн зөвшөөрөгдсөн эсхүл уламжлалт арга зүйгээс гажихыг зарим тохиолдолд шүүхийн активизм гэж нэрлэдэг. Гэвч хууль тайлбарлах хүлээн зөвшөөрөгдсөн арга зүй эсхүл уламжлалт арга зүйн тухай ялгаатай ойлголтууд байдаг гэдгийг анхаарах нь зүйтэй.

Хуулийн тайлбарын асуудалд хүлээн зөвшөөрөгдсөн хууль тайлбарлах арга зүйг хэрэглэх нь зөв бөгөөд харин хууль тогтоогчийн үзэл санаа, түүхээс илүүтэй орчин үеийн, эсхүл прагматик гэх зэрэг арга зүйгээр хуулийг тайлбарлахыг шүүхийн активизм гэж шүүмжлэх явдал байна.

5. Үр дүнд суурилсан шийдвэр (*Result-Oriented Judging*)

Шүүгч Сканлиан "Шүүхийн активизм гэдэг ердөө л бусад төрийн эрх мэдлийн шийдвэрийг үгүйсгэх явдал биш бөгөөд 1) Шүүгч тухайн шийдвэрийг гаргах болсон далд хүсэл зоригтой (the judge has an ulterior motive for making the ruling) ба 2) шийдвэр нь үнэн зөвийн суурь ойлголтоос хазайсан тохиолдол (the decision departs from some baseline of correctness)"⁴¹ гэж тодорхойлсон нь энэ тодорхойлолтыг илэрхийлнэ.

Дээрхээс үзэхэд "шүүхийн активизм"-ын ойлголт нь яригдаж буй сэдвээсээ шалтгаалаад өөр өөр агуулгыг илтгэх боломжтой нэн ярвигтай, харьцангуй шинжтэй ойлголт мөн билээ. Түүнчлэн, эрх зүйн философи, эрх зүйн хэм хэмжээний онолуудын хамгийн суурь асуудлуудтай ч нарийн холбогддог гэдэг утгаараа "шүүхийн активизм"-ын талаар нэг мөр ойлголтыг гаргаж тавина гэдэг бараг боломжгүй. Нөгөө талаас шүүхийн активизмыг хэрхэн ойлгохоос хамаарч түүнийг хүлээн зөвшөөрөх, эсхүл үгүйсгэх маргаан

⁴⁰ Florida v. Wells, 495 U.S. 1, 13 (1990).

⁴¹ Diarmuid F. O'Scannlain, *On Judicial Activism, Open Spaces Q.*, (2004).

үргэлжилсээр байгаа ч ихэнх тохиолдолд шүүхийн активизмыг үл зөвшөөрөх хандлага давамгайлж байна.

Хэдийгээр ийм боловч судлаач Фуад Зарбиевын олон улсын эрх зүйд "шүүхийн активизм" бий эсэхийг тогтоох хүчин зүйлсийг тодорхойлж танилцуулсан нь манай улсад ч ач холбогдолтой байж болох юм.⁴²

1. Шүүхийн чиг үүргийн талаарх ойлголт (The Conception of Judicial Function)

Шүүгчид болон хуульчид шүүхийн чиг үүргийг хэрхэн ойлгож, хүлээн авдаг нь шүүгчдийн хэрэг хянан шийдвэрлэх арга зүйд нөлөөлдөг. Шүүгчдийг зөвхөн тодорхой хэрэг маргааныг хянан шийдвэрлэгч гэж харах боломжтой (judges as dispute settlers) бол нөгөөтээгүүр шүүгчдийг нийгмийн үнэт зүйлийг гүйцэлдүүлэгч гэж харж болно.

Шүүгчдийг удаах утгаар нь нийгмийн үнэт зүйлийг гүйцэлдүүлэгч, шударга ёсыг сахиулагч гэж харах тусам шүүхийн активизм үүсэх орон зай бий болох нь гарцаагүй.

2. Тогтолцооны нэгдмэл, тодорхой байдал (The Degree of Determinacy in the System)

Тухайн эрх зүйн системд юуг хууль гэж үзэх вэ?, хуулийг хэрхэн тайлбарлах вэ? гэдэг талаар нэгдмэл, тодорхой ойлголт байх тусам шүүхийн активизм үүсэх орон зай хумигдана.

3. Шүүхийн шаталсан тогтолцоо (The Existence of a Hierarchically Structured Judicial System)

Шүүхийн шийдвэрийг давж заалдах боломжтой шүүхийн шаталсан тогтолцоонд шүүхийн активизм үүсэх нь ховор гэж үзэж болно.

4. Төрийн эрх мэдэл болон шүүх эрх мэдлийн талаарх цогц номлол (Prudential Doctrines about the Relationship between the Judicial and Political branches)

Шүүх эрх мэдэл болон төрийн бусад эрх мэдлийн талаар тогтсон номлол байх нь шүүхийг улс төрийн нарийн асуудалд орооцолдохоос сэргийлж, шүүхийн активизм үүсэх бололцоог үгүй хийж байдаг.

5. Улс төрийн хяналтын арга (The Mechanisms of Political

⁴² Fuad Zarbiyev, *Judicial Activism in International Law*, 3(2) (JIDS, 2012), 247–278.

Control)

Шүүх нь улс төрийн зүгээс ирэх хариу үйлдлийг харгалзаж үзэхээс өөр аргагүй. Тухайн тогтолцоонд шүүх нь улс төрийн бусад оролцогчидтой ойлголцох, зөвшилцөх боломжтой байх тусам шүүхийн активизм үүсэхгүй байх талтай.

6. Судалгааны зөвтгөх чиг үүрэг (The Legitimizing Function of Legal Academics)

Шүүхийн хамгийн гол чиг үүрэг нь нэгэнт тогтсон, илэрхий хууль дүрэм журам, эрх зүйн зарчмуудыг хэрэглэх эсхүл хэрэглэж буй мэт харагдах явдал билээ. Энэ утгаар судлаачид шүүхийн шийдвэрийг эрх зүйн онол, судалгааны хүрээнд зөвтгөх эсхүл шүүмжлэх нь шүүхийн шийдвэрийн хууль ёсны байдлыг хангаж байдаг.

7. Хэрэг хянан шийдвэрлэх ажиллагааны бүтэц (The Nature of Proceedings)

Хэргийн оролцогчдод тулгуурласан (Advisory) эсхүл шүүхэд тулгуурласан (Inquisitorial) хэрэг хянан шийдвэрлэх ажиллагааны бүтэц нь шүүгчийн хуулийг тайлбарлан хэрэглэх эрх хэмжээнд нөлөөлж байдаг. Хэргийн оролцогчдод тулгуурласан (Advisory) бүтцийн хувьд шүүгч нь хэрэг хянан шийдвэрлэх ажиллагааны зайлшгүй дагаж мөрдөх хэм хэмжээнд захирагддаггүй тул хуулийг тайлбарлан хэрэглэх өргөн эрх хэмжээтэй байдаг.

8. Эрх зүйт ёсны хэлэлцүүлэг (Discursive Constraints)

Хууль дээдлэх ёс, эрх зүйт ёс (Rule of Law)-ны үзэл баримтлалыг дээдэлсэн эрх зүйн тогтолцоонд шүүгч өөрийн үзэмжээр хэрэг маргааныг шийдвэрлэнэ гэж үгүй.

9. Нийгмийн хүлээлт (Social Legitimacy Considerations)

Шүүгчид шийдвэрийнхээ хууль зүйн үндэслэлд анхаарал хандуулахаас гадна нийгмийн зүгээс ирэх хүлээлтийг ч мөн харгалзан үзэх шаардлагатай болдог. Нийгмийн хүлээлт шүүгчдийг активист байхыг шаардаж магадгүй юм.

Судлаачдын тодорхойлсон шүүхийн активизмын төрлүүдээс хууль тогтоох болон эрх шилжүүлсэн хүрээнд гүйцэтгэх эрх мэдлийн хууль, хэм хэмжээ тогтоох бодлогын шинжтэй ажиллагаанд хөндлөнгөөс оролцох, хууль тодорхой, ойлгомжтой байхад зэрэгцээ өөр ойлголт, зохицуулалт бүхий хэм хэмжээ

шинээр бий болгох, өөрөөр хэлбэл хүчин төгөлдөр тодорхой хуулийг дагаж мөрдөхөөс татгалзах, хууль тайлбарласан, хэрэглэж заншсан дээд шатны шүүхийн тогтсон тайлбар, жишгийг дагаж мөрдөхгүй байх зэрэг нь шүүхийн активизмын төрөл эсхүл илрэл гэж үзэж болохоор байна. Товчоор хуульд захирагдах зарчмыг үгүйсгэх үзэл байна гэж дүгнэх боломжтой.

Түүнчлэн, судлаач Фуад Зарбиевын дэвшүүлсэн шүүхийн активизмыг бий болоход нөлөөлдөг хүчин зүйлсийг дүгнэвэл ялангуяа шүүхийн шаталсан тогтолцоо, хууль хэрэглээний нэгдмэл байдал, процессын эрх зүйн төлөвшил ба шүүхийн чиг үүргийн тодорхой байдал, эрх мэдлийн оновчтой ойлгомжтой хуваарилалт, шүүхийн шийдвэрийн талаарх олон нийт, хуульчид, судлаачдын нээлттэй хэлэлцүүлэг, судалгаа зэрэг нь шүүхийн активизм бий эсэхийг тогтоох хүчин зүйлс болж өгдөг байна.

Дөрөв. Дүгнэлт

Энэхүү өгүүллээр өнөөдөр бидний хэлэлцэж буй захиргааны эрх зүйн системчлэлд тулгамддаг, шүүхийн хуульд захирагдах суурь зарчмын хүрээ, хязгаарыг тогтоох ач холбогдол бүхий, хууль хэрэглээний сорилтыг бий болгосон хуульд тухайлан зохицуулаагүй хэрэг маргаан буюу "хүнд хэрэг"-т захиргааны хэргийн шүүх нуугдмал зарчмуудыг хэрхэн хэрэглэдэг вэ гэдгийг судлахыг зорилоо. Мөн захиргааны хэргийн шүүхээс нуугдмал зарчмуудыг хэрэглэж буй нь шүүхийн активизмд хамаарах эсэхийг тогтоохын тулд шүүхийн активизмын төрөл болон шүүхийн активизм бий болоход нөлөөлөх хүчин зүйлсийн талаар товч боловч хөндөхийг зорилоо. Үүний үр дүнд дараах хэд хэдэн дүгнэлтийг хийх боломжтой байна.

Шүүх гагцхүү хуульд захирагддаг хэдий ч шүүхийн хууль хэрэглээнд сорилтыг бий болгосон, хуулийн агуулга нь тодорхойгүй, бүрхэг эсхүл огтоос зохицуулаагүй хэргүүдийг ч Монгол Улсын Үндсэн хуулийн үзэл санаа, үнэт зүйл, ерөнхий агуулгад нийцүүлэн хянан шийдвэрлэх шаардлагатай болдог.

Энэ хүрээнд захиргааны хэргийн шүүхээс тухайн "хүнд хэрэг"-үүдэд эрх зүйн суурь зарчмуудыг түүний агуулга, үзэл санаанд нийцүүлэн хэрэглэж, хэргийг хянан шийдвэрлэсэн цөөнгүй тохиолдол байгаа бөгөөд энэ нь Монгол Улсын Үндсэн хуулийн "хуульд захирагдах зарчим"-ын агуулгад багтах, түүний нэгэн

илрэл гэж дүгнэж болохоор байна. Тухайлбал, "түрүүлж үүссэн ашиг сонирхлыг хамгаалах", "иргэнд хуулиар хориглоогүй бол зөвшөөрөгдөнө, албан тушаалтанд зөвшөөрөгдсөнөөс бусад нь хориглоно", "эрх зүйн байдал дээрдүүлсэн хуулийг буцаан хэрэглэх буюу хүндрүүлсэн хууль буцааж хэрэглэхгүй байх", "улс төрийн шийдвэрийг үл хянах", "хариуцлага давхардуулан ногдуулахгүй байх", "хамгаалагдах эрх хууль ёсны байх", "гомдол гаргагчийн эрх зүйн байдлыг дордуулахгүй байх", "захиргааны процедурын ялимгүй алдааг хүлээн зөвшөөрөх" зэрэг Монгол Улсын Үндсэн хуулийн үзэл санаа төдийгүй олон улсын эрх зүйн системд нэгэнт нутагшсан эрх зүйн зарчмуудыг хэрхэн хэрэглэж буйг танилцуулсан.

Цаашилбал, энэхүү хуульд бичигдээгүй нуугдмал зарчмуудыг хэрэглэж буй нь шүүхийн активизм, шүүхийн дур зорго юм биш биз гэх болгоомжлолын үүднээс шүүхийн активизмын төрөл болон шүүхийн активизмын хүчин зүйлсийг хөндсөн бөгөөд энэ хүрээнд шүүхийн активизмыг хууль тогтоох болон эрх шилжүүлсэн хүрээнд гүйцэтгэх эрх мэдлийн хууль, хэм хэмжээ тогтоох бодлогын шинжтэй ажиллагаанд хөндлөнгөөс оролцох, хууль тодорхой, ойлгомжтой байхад зэрэгцээ өөр ойлголт, зохицуулалт бүхий хэм хэмжээ шинээр бий болгох, өөрөөр хэлбэл хүчин төгөлдөр тодорхой хуулийг дагаж мөрдөхөөс татгалзах, хууль тайлбарласан, хэрэглэж заншсан дээд шатны шүүхийн тогтсон тайлбар, жишгийг дагаж мөрдөхгүй байх буюу товчоор шүүх нь Үндсэн хуульд тусгагдсан шүүхийн байр суурь, чиг үүргээс гажсан, хууль захирагдах зарчмыг үгүйсгэх үзэл буюу шүүхийн дур зорго гэж хэлж болохоор байгааг тоймлосон.

Энэ үүднээс аваад үзвэл, захиргааны хэргийн шүүхийн нуугдмал зарчмуудыг хэрэглэж буй явдал нь огтоос хуульд захирагдах зарчмаас хазайсан, дур зоргын шинжтэй бус, харин нэгэнт хүлээн зөвшөөрч хууль зүйн шинжлэх ухаанд тогтсон, ардчилсан эрх зүйт төрийн зарчмуудыг хэрэглэж буй явдал байх тул шүүхийн активизмд хамаарахааргүй, харин Үндсэн хуулийн "хуульд захирагдах зарчим"-ын хүрээнд багтсан үйл ажиллагаа гэж үзэж байна.

НОМ ЗҮЙ

1. Монгол хэл дээрх эх сурвалж:

А. Эрх зүйн эх сурвалж

1. Иргэний болон Улс төрийн эрхийн тухай олон улсын пакт, 1966 он.
2. Засгийн газрын агентлагийн эрх зүйн байдлын тухай хууль, 2004 он.
3. Зөрчлийн тухай хууль, 2017 он.
4. Иргэний хууль, 2002 он.
5. Монгол Улсын Засгийн газрын тухай хууль, 1993 он.
6. Эрүүгийн хууль, 2015 он.
7. Яамны эрх зүйн байдлын тухай хууль, 2004 он.
8. Улсын дээд шүүхийн 2014 оны 10 сарын 08 өдрийн 001/ХТ2014/0223 дугаар тогтоол.
9. Улсын дээд шүүхийн 2016 оны 01 сарын 18 өдрийн 21 тогтоол.
10. Улсын дээд шүүхийн 2016 оны 4 сарын 04 өдрийн 111 тогтоол.
11. Улсын дээд шүүхийн 2018 оны 6 сарын 18 өдрийн 001/ХТ2018/0091 тогтоол.
12. Улсын дээд шүүхийн 2019 оны 10 сарын 21 өдрийн 001/ХТ2019/0333 тогтоол.
13. Улсын дээд шүүхийн 2020 оны 5 сарын 20 өдрийн 001/ХТ2020/0177 тогтоол.
14. Улсын дээд шүүхийн 2020 оны 6 сарын 03 өдрийн 001/ХТ2020/0210 тогтоол.
15. Улсын дээд шүүхийн 2020 оны 11 сарын 02 өдрийн 001/ХТ2020/0398 тогтоол.
16. Улсын дээд шүүхийн 2021 оны 01 сарын 18 өдрийн 001/ХТ2021/0023 тогтоол.
17. Улсын дээд шүүхийн 2022 оны 02 сарын 08 өдрийн 001/ХТ2022/0008 тогтоол.
18. Улсын дээд шүүхийн 2022 оны 9 сарын 23 өдрийн 001/ХТ2022/0340 тогтоол.
19. Улсын дээд шүүхийн 2022 оны 11 сарын 28 өдрийн 001/ХТ2022/0073 тогтоол.

20. Улсын дээд шүүхийн 2023 оны 02 сарын 06 өдрийн 001/ХТ2023/0009 тогтоол.
21. Улсын дээд шүүхийн 2023 оны 10 сарын 30 өдрийн 001/ХТ2023/0077 тогтоол.
22. Улсын дээд шүүхийн 2024 оны 01 сарын 08 өдрийн 001/ХТ2024/0006 тогтоол.
23. Улсын дээд шүүхийн 2024 оны 02 сарын 08 өдрийн 001/ХТ2024/0018 тогтоол.
24. Үндсэн хуулийн цэцийн 2007 оны 05 сарын 23 өдрийн 06 дүгнэлт.

Б. Ном, сурах бичиг

4. Н.Лүндэндорж, *Эрх зүй судлал: философи, онол*, 2011 он.
5. О.Мөнхсайхан, *Эрх зүйн философи*, 2022 он.
6. О.Мөнхсайхан, *Үндсэн хуулийн хяналт ба тайлбар*, 2023 он.

В. Эрдэм шинжилгээний бүтээл

1. М.Батсуурь, "Modern Ius Naturale" Орчин үеийн жам ёсны эрх зүйн зарим асуудал", *Эрх зүйт ёс*, 2010 он.

Г. Бусад

1. П.Очирбат, "Монгол Улсын Үндсэн хуулийг баталсантай холбогдуулж хэлсэн үг" 238 дугаар боть, 1992 он, CD-ROM 1.0

2. Гадаад хэл дээрх эх сурвалж:

А. Англи хэл дээр

1. Cass Sunstein, *Taking over the courts*, (N.Y. Times, 2002).
2. Diarmuid F. O'Scannlain, *On Judicial Activism*, Open Spaces Q., (2004).
3. Edward McWhinney, *The Supreme Court and the Dilemma of Judicial Policy-Making*, (Minn. L. Rev, 1955).
4. Florida v. Wells, 495 U.S. 1, 13 (1990).

5. Fuad Zarbiyev, *Judicial Activism in International Law*, 3(2) (JIDS, 2012).
6. H. L. Hart, *The concept of law* 124 (Clarendon press, 1994).
7. Keenan D.Kmiec, *The Origin and Current Meanings of "Judicial Activism"*, (Cal. L. Rev, 2004).
8. Lino A. Graglia, *It's Not Constitutionalism, It's Judicial Activism*, (Harv. J.L. & Pub, 1996).
9. Marmor A., *Interpretation and legal theory*, (Oxford University Press, 2005).

Б. Орос хэл дээр

1. К.Осакве. Сравнительная правоведение в схемах: обшая и особенная часть.-М.:Дело, 2000.
2. А.К.Романов. Правовая система Англии. -М.:Дело, 2000.

ЗАХИРГААНЫ ҮЙЛ АЖИЛЛАГААНЫ ХЯНАЛТЫГ ХУРДАСГАХ АРГА ЗАМУУД

(Видео бичлэгээс буулгав)

**ХБНГУ-ын Бавари муж улсын
Захиргааны хэргийн шүүхийн Дэд ерөнхий шүүгч Мехтилд Клайн**

Танхимын тэргүүн хатагтай Д.Мөнхтуяа болон Захиргааны хэргийн шүүхийн эрхэм шүүгч нар аа, Хуралд оролцогчид оо

Бавари муж улсын Захиргааны хэргийн дээд шүүхийн тэргүүн дэд шүүгчийн хувиар өөрийн зүгээс болон тус шүүхийн ерөнхий шүүгч хатагтай Андреа Брайтын нэрийн өмнөөс та бүхэнд чин сэтгэлийн халуун баяр хүргэн мэндчилье.

Миний бие хувийн шалтгаанаар өөрийн биеэр хүрэлцэн очиж хуралд оролцох боломжгүй болсондоо маш их харамсч байна. Гэвч орчин үеийн техникийн дэвшлийн ачаар та бүхэнтэй онлайнгаар нүүр учрах боломж тохиож буйд туйлаас баяртай байна.

Улсын дээд шүүхийн Захиргааны хэргийн танхимын тэргүүн хатагтай Д.Мөнхтуяа болон танхимын хамт олонд намайг халуун дотноор урьсан явдалд чин сэтгэлийн талархал илэрхийлье.

Түүнчлэн бага хуралд оролцох боломжийг олгосон Ханнс-Зайделийн сангийнханд талархаж байна. 20 гаруй жилийн тэртээгээс Бавари, Монголын захиргааны хэргийн шүүгчдийн хооронд үр бүтээлтэй хамтын ажиллагаа бий болоход шийдвэрлэх үүрэг гүйцэтгэсэнд нь тус сангийн үе үеийн хамт олонд мөн талархал илэрхийлье. Миний бие шүүхийнхээ зочдын дэвтрийг сөхөж үзээд өнгөрсөн хугацаанд Бавари муж улсын Захиргааны хэргийн дээд шүүхэд монголоос нийт 19 удаагийн айлчлалын бүрэлдэхүүн зочилж ирснийг олж харсан. Монголын шүүхийн төлөөлөгчид 2002 оны 04 дүгээр сарын 18-ны өдөр буюу Монгол Улсын анхны Захиргааны хэрэг хянан шийдвэрлэх тухай хууль (цаашид "ЗХХШТХ" гэх) мөрдөгдөж эхлэхээс 2 сарын өмнө хамгийн анх манай шүүхээр зочилж байжээ. Хуралд оролцохоор бэлтгэл хангаж байхдаа миний бие тухайн үеийн Ерөнхий шүүгч Андреас Шмитц гуайтай уулзсан юм. Тэрээр тухайн үед зочилж ирсэн Монголын шүүгчдийн мэргэжлийн мэдлэг чадвар, шинийг мэдэх их хүсэл эрмэлзэлийг одоо ч өндрөөр үнэлж, дурсан санаж

байгаагаа илэрхийлсэн.

Захиргааны хэргийн дагнасан шүүхийг Монголд амжилттай байгуулан нутагшуулсан та бүхний нөр их хөдөлмөрөөр бид туйлын их бахархаж байгаагаа тэмдэглэхийн ялдамд өнөөдөр аль хэдийнээ 20 жилийн ойгоо ёслол төгөлдөр тэмдэглэж байгаад баярлан бахархаж байна. Эрхэм хатагтай, ноёд оо, эрх зүйт төрийг төлөвшүүлэн хөгжүүлэхэд Захиргааны хэргийн шүүх шийдвэрлэх ач холбогдолтой. Учир нь чухам энэ шүүх л төр, захиргааны байгууллагын хууль бус үйл ажиллагаанаас иргэдийн эрхийг хамгаалдаг билээ.

Захиргааны хэргийн шүүх амжилттай ажиллаж, улмаар эрхээ хамгаалуулахаар хандсан иргэдийн шүүхэд итгэх итгэл эерэгээр өөрчлөгдөхөд нөлөөлөх олон хүчин зүйл бий. Үүнд захиргааны хэргийн шүүх гагцхүү хуульд захирагдан, бие даасан, хараат бусаар үйл ажиллагаагаа явуулах нь шийдвэрлэх ач холбогдолтой. Түүнчлэн хэрэг хянан шийдвэрлэх ажиллагаа шуурхай тасралтгүй явагдах нь багагүй чухал байдаг. Шүүхээр хэрэг хянагдах хугацаа сунжрах тусам, өөрөөр хэлбэл эрхээ хамгаалуулахаар шүүхэд хандсан иргэн өөрийн асуудлын шийдлийг удаан хүлээх тусам шийдвэрийн хүлээн зөвшөөрөгдөх байдал буурдаг.

Тэртээ 1868 онд тухайн үеийн Английн ерөнхий сайд Вилиам Глэдстоун парламентын доод танхимын гишүүдтэй мэтгэлцэж байх үедээ: "Justice delayed is justice denied" гэдэг үгийг хэлсэн. Энэхүү агуулгаар миний бие өнөөдрийн илтгэлээ гарчигламаар байна. Миний өнөөдөр хэлэлцүүлэх илтгэлийн сэдэв бол "Захиргааны үйл ажиллагааны хяналтыг хурдасгах арга замууд" болно. Хатагтай, ноёд оо, хууль, журам нь хад чулуун дээр сийлсэн мэт өөрчлөгдөшгүй зүйлс биш юм аа. Тэдгээр нь хэрэглээний явцад шинээр дэнслэгдэж, нийгмийн шинэ хэрэгцээ шаардлагад тохируулагдаж байх нь жам ёсны зүйл.

Манай орноор жишээ татахад, Захиргааны хэрэг хянан шийдвэрлэх тухай хууль (цаашид "ЗХШХШтХ" гэх) маань 1960 онд хүчин төгөлдөр болсон цагаасаа хойш цөөнгүй тоогоор өөрчлөгдсөн. Өнгөрсөн 65 жилийн хугацаанд хууль тогтоогч уг хуулийн олон хэсэгт дорвитой өөрчлөлтүүд хийж ирээдүйн хэрэгцээ шаардлагад нийцүүлж ирсэн байдаг.

Өнгөрсөн хугацаанд ЗХШХШтХ-ийг өөрчлөх болсон шалтгаан нь:

- Захиргааны хэргийн шүүхүүдийн ачаалал огцом нэмэгдсэн,
- Дэд бүтцийн томоохон төсөл, тухайлбал авто болон төмөр зам барих, өнөө үед трэнд болж буй сэргээгдэх эрчим хүчний том дэд бүтцийн төслүүдийг (байгалийн шингэрүүлсэн хийн терминал, салхины цахилгаан станц) хэрэгжүүлэхдээ эдийн засгийн бодлогын хувьд болон процессын хувьд зөв хийх хэрэгцээ шаардлага гарсан,
- Хууль тогтоогчийн зүгээс төрийн үйл ажиллагааг илүү түргэн шуурхай, хүнд суртал багатай явуулах санаачлага гаргасантай холбоотой.

Германы хууль тогтоогч нар хуулийг шинэчлэхдээ эрхээ хамгаалуулахаар шүүхэд хандах иргэдийн эрх ашгийг ч давхар анхаарч ирсэн. Манай хууль тогтоогч нар Захиргааны процессын эрх зүйг шинэчлэхдээ шүүхийн процессыг мэдэгдэхүйц түргэвчлэх зорилгыг өмнөө тавьсан нь үүнд ихээхэн түлхэц болсон. Ингэсний ачаар хэрэг хянан шийдвэрлэх ажиллагаа хэт удаан хугацаагаар сунжрахаас урьдчилан сэргийлж, захиргааны үйл ажиллагаа шүүхийн шатанд богино хугацаанд хянагдан, эрхээ хамгаалуулахаар хандсан иргэд илүү богино хугацаанд эрх зүйн тодорхой байдлыг олж авах болсон. Хууль тогтоогч нарын өнгөрсөн он жилүүдэд шүүхийн ажиллагааг шуурхай болгох зорилгоор хийсэн бүхий л алхмууд нь нөгөө талаасаа "эрхээ үр дүнтэй хамгаалуулах" Үндсэн хуулийн зарчмыг (the principle of effective judicial protection) харгалзан үзэхийг шаарддаг.

Өнгөрсөн олон арваны хугацаанд шүүхээр хэрэг шийдэгдэх ажиллагааг түргэн шуурхай болгох зорилгоор нэвтрүүлсэн хоёр үндсэн хэрэгслийг танилцуулахаасаа өмнө "эрхээ үр дүнтэй хамгаалуулах" зарчмын талаар цөөн үг хэлье.

Германы Үндсэн хуульд тусгалаа олсон "эрхийг үр дүнтэй хамгаалах зарчим" гэж чухам ямар агуулгатай ойлголт вэ?

Эрх зүйн энэхүү тодорхойгүй нэр томъёог тодорхой болгоход хууль тогтоогчид хэр их "эрх мэдлийн орон зай" байна вэ? Уг зарчмыг ердийн хуулиар тодорхой болгон нормчлохдоо хууль тогтоогч юуг анхаарах ёстой вэ?

Холбооны үндсэн хуулийн 19 дүгээр зүйлийн 4-т тусгалаа олсон уг зарчмын гол санаа нь иргэн эрхээ байж болох хамгийн үр дүнтэй арга хэрэгслээр буюу төрийн шүүхээр хамгаалуулах эрхтэй гэсэн утгатай.

Үүнийг Холбооны үндсэн хуулийн шүүх "иргэн шүүхэд хандаж гомдол гарган албан ёсны шүүхийн шүүн таслах ажиллагааны хүрээнд өөрийн асуудлаа шалгуулж, заавал дагаж мөрдөх үр дагавар бүхий шийдвэр гаргуулах эрх" хэмээн тайлбарласан (BVerfGE 107, 395 (401)).

Шүүх нь эрхээ хамгаалуулахаар хандсан этгээдийн нэхэмжлэлийг тухайн эрхийг үр дүнтэй хамгаалах байр сууринаас ойлгон тайлбарлаж асуудалд хандах үүрэгтэй. Шүүх нь "эрхийг үр дүнтэй хамгаалах зарчмыг" хоосон уриа төдий болгож болохгүй (BVerfGE 96, 27 (39)).

Үүний тулд нэг талаас иргэний нэхэмжлэлд хэт өндөр шаардлага тавихгүй байх, нөгөө талаас шүүх өөрийн шийдвэрээ зохих хугацааны дотор гаргадаг байх явдал зайлшгүй юм (BVerfGE 110, 77 (83), BVerfGE 55, 349 (369)).

Иймд хууль тогтоогч нь шүүхийн хэрэг хянан шийдвэрлэх процессыг түргэн шуурхай явуулах баталгааг процессийн эрх зүйн хэм хэмжээгээр хангах үүрэгтэй.

Өнгөрсөн хугацаанд шүүгчийн ажлын арга барилыг зарим талаар үндсээр нь өөрчилсөн хоёр томоохон өөрчлөлтийг хууль тогтоогч захиргааны хэргийн шүүхийн түргэн шуурхай ажиллагааг хангах зорилгоор хуульд оруулсан. Эдгээр өөрчлөлт нь урьдчилан шийдвэрлэх ажиллагаа (opposition proceeding) болон давж заалдах ажиллагаанд хамаарна.

Германы хууль тогтоогч ЗХШХШТХ-ийн анхны хувилбартаа Монголын хууль тогтоогчийн нэгэн адил шүүхэд хандахын өмнө заавал урьдчилан шийдвэрлэх ажиллагаа явагдсан байхыг шаардах зохицуулалт оруулсан. Урьдчилан шийдвэрлэх ажиллагаа захиргааны байгууллагын хүрээнд явагддаг. Иргэний гомдлыг дээд шатны захиргааны байгууллага хянан шалгана.

Урьдчилан шийдвэрлэх ажиллагаа нь нэг ёсондоо

- Захиргааны дотоод хяналтын хэрэгсэл,
- Иргэний эрхийг хамгаалах нэмэлт арга хэрэгсэл,
- Захиргааны хэргийн шүүхийн ачааллыг бууруулах арга хэрэгсэл юм.

Урьдчилан шийдвэрлэх ажиллагааг заавал явуулах эсэх асуудал нь "эрхээ үр дүнтэй хамгаалуулах" иргэний үндсэн эрхийг ямар нэгэн байдлаар хөндөхгүй тул хууль тогтоогчийн хувьд аль аль

хувилбараас нь болгоомжлох шаардлага байхгүй. Нэг талаасаа захиргааны хэргийн шүүхэд хандах эрхийг урьдчилан шийдвэрлэх ажиллагаанаас хамааралтайгаар хэрэгжүүлэхийг үндсэн хуулийн эрх зүй хүлээн зөвшөөрдөг (BVerfGE 35, 65 (73)).

Нөгөө талаасаа захиргааны актыг эхлээд заавал захиргааны дотоод хяналтаар оруулж урьдчилан шийдвэрлэх ажиллагаа явуулахыг Үндсэн хууль шаарддаггүй (BVerfGE 35, 65 (73)).

Учир нь Германы Үндсэн хууль "иргэний эрхийг үр дүнтэй хамгаалах зарчмыг" захиргааны байгууллагаар хангуулах бус, харин ч захиргааны байгууллагын шийдвэрийн эсрэг хангахыг хуульчилсан. ЗХШХШТХ-ийн 6 дахь удаагийн өөрчлөлтөөр 1997 оны 01 дүгээр сарын 01-нээс тус хуулийг өргөн хүрээнд тайлбарлан хэрэглэх боломжийг нээсэн зохицуулалт орсон. Уг өөрчлөлтийг оруулснаар Холбооны хууль тогтоогч ЗХШХШТХ-д заасан урьдчилан шийдвэрлэх ажиллагааг хэсэгчлэн эсвэл бүрмөсөн халах асуудлыг муж улсууд өөрсдөө дор бүрнээ шийдвэрлэх эрх олгов. Бавари муж улс энэ боломжийг эхэн үедээ зарим тодорхой эрх зүйн маргаан дээр л ашиглаж эхэлсэн. Нилээд хожуу 2004, 2006 онуудад явуулсан туршилтын төслийн хүрээнд Бавари муж улсын Ландтаг буюу парламент тус муж улсын 7 аймгийн нэг аймгийг сонгон туршилтын журмаар урьдчилан шийдвэрлэх ажиллагааг бүхэлд нь халав.

Туршилт явуулсан ажлын хэсэг тайландаа тус аймагт урьдчилан шийдвэрлэх ажиллагааг хэвээр үлдээх зөвлөмж гаргасан. Тэрхүү дүгнэлтэд дурдсанаар: "Урьдчилан шийдвэрлэх ажиллагаа нь зарим салбарт иргэнд илүү ээлтэй, ихэнхдээ илүү түргэн шуурхай байна" гэсэн. Уг дүгнэлтийг хийхдээ ажлын хэсэг дараах эмпирик судалгаан дээр тулгуурласан байна:

Захиргааны актын эсрэг гаргасан гомдол/нэхэмжлэлийн хувь хэмжээ туршилтын хугацаанд өөрчлөгдөөгүй. Урьдчилан шийдвэрлэх ажиллагааг халсны дараа ч 2-3 промилль /1 мянгад 2-3 ширхэг/ харьцаатай хэвээрээ байсан. Гэсэн хэдий ч урьдчилан шийдвэрлэх ажиллагаа иргэнд илүү сэтгэл ханамж өгч байсан байна. Урьдчилан шийдвэрлэх ажиллагааны дараа иргэд шүүхэд нэхэмжлэл гаргах нь цөөн байсан. Уг ажиллагааны дараа иргэдийн дөнгөж 25 орчим хувь нь л шүүхэд нэхэмжлэл гаргасан. Харин урьдчилан шийдвэрлэх ажиллагааг халсны дараа Захиргааны хэргийн анхан шатны шүүхэд хандах иргэдийн тоо эхний жилдээ 32 хувиар, 2 дахь жилдээ 18 хувиар тус тус өссөн байна.

Түүнчлэн хууль тогтоогчийн хүссэн "түргэн шуурхай" байдал тийм ч мэдэгдэхүйц сайжраагүй. Энэ талаар тус тайланд: "Урьдчилан шийдвэрлэх ажиллагааг халсны дараа захиргааны хэргийн анхан шатны шүүхийн шүүн таслах ажиллагааны үргэлжлэх дундаж хугацаа нэмэгдэх хандлагатай байна" гэсэн. Хэдийгээр энэхүү туршилтын төслийн ажлын хэсгээс дээрхи дүгнэлт гарсан ч Бавари муж улсын хууль тогтоогч нар 2007 онд урьдчилан шийдвэрлэх ажиллагааг үлэмж хязгаарлах шийдвэр гаргасан. Энэхүү өөрчлөлтөөс хойш иргэд гагцхүү маш хязгаарлагдмал тохиолдолд захиргааны шийдвэрийн эсрэг захиргаанд өөрт нь хандаж гомдол гаргах, эсвэл шууд захиргааны хэргийн шүүхэд хандах сонголттой болсон. Хууль тогтоогч урьдчилан шийдвэрлэх ажиллагааг хязгаарлахаар шийдвэрлэхдээ дэвшүүлсэн зарим үндэслэл тийм ч бодитой биш байв.

"Германы эдийн засгийн хүчин чадлыг сайжруулах зорилгоор" гэж нэгэн үндэслэлд дурдсан нь бодит байдалд төдийлөн нийцэхгүй. Учир нь тухайн үед Бавари муж улсын эдийн засаг урьдчилан шийдвэрлэх ажиллагааг хэвээр үлдээхэд хангалттай эерэг үзүүлэлттэй байсан. Урьдчилан шийдвэрлэх ажиллагааг үлэмж хэмжээгээр хумихын нэгэн сөрөг үр дагавар бол шүүн таслах ажиллагааны зардал мэдэгдэхүйц өндөр байдаг явдал юм. Түүнээс гадна судалгааны үр дүнгүүдийг харахад нэг талаас захиргааны ажлын байрны зардал хэмнэгдэх боловч нөгөө талдаа шүүхийн боловсон хүчний зардлыг өсгөх шаардлагатай болдог.

Иймд дээрх баримтыг нэгтгэн, хууль тогтоогчийн хүсэн хүлээсэн "шуурхай байдал" бодит байдалд бий болоогүйн дээр судалгааны үр дүнгүүд урьдчилан шийдвэрлэх ажиллагааг хэвээр хадгалах нь илүү давуу талтай болохыг харуулж байна.

Хатагтай ноёд оо,

Германы ЗХШХШТХ-ийн 6 дугаар өөрчлөлтөөр өөр нэгэн томоохон шинэчлэл хийгдсэн. Өмнө нь давж заалдах гомдол гаргахад зөвшөөрөл авах шаардлагагүй байсан бол энэхүү өөрчлөлтөөр шаарддаг болсон. Энэхүү өөрчлөлтийн зорилго нь Захиргааны хэргийн шүүхээр хэрэг маргаан эцэслэн шийдэгдэх хугацааг богиносгохын зэрэгцээ давж заалдах шатны шүүхийн ачааллыг бууруулах давхар зорилготой байсан. Хууль тогтоогч энэхүү өөрчлөлтийг оруулахдаа, аливаа эрх зүйн маргааныг ихэнхдээ нэг л шатны шүүхээр хянуулахад хангалттай гэдэг зарчимд үндэслэдэг. Анхан шатны шүүхийн шийдвэрийг үйл

баримтыг бүхэлд нь шалгадаг өөр шүүхээр дахин хянуулах ноцтой шаардлага тэр бүр байхгүй юм.

Зөвшөөрөл авч байж давж заалдах эрх нээгддэг энэхүү шинэчлэл ёсоор давж заалдах гомдол гаргах зөвшөөрөл авахын тулд:

1. Анхан шатны шүүхийн шийдвэрт эргэлзэх ноцтой үндэслэл байх,
2. Тухайн маргаан үйл баримт юм уу хууль хэрэглээний хувьд нарийн төвөгтэй байх,
3. Тухайн маргаан суурь ач холбогдолтой байх,
4. Анхан шатны шүүх дээд шатны шүүхүүдийн шийдвэрийн практикаас гажсан шийдвэр гаргасан,
5. Анхан шатны шүүх процессийн алдаа гаргасан байх ёстой болсон.

Гагцхүү эдгээр нөхцлүүдийн аль нэг хангагдвал давж заалдах зөвшөөрөл олгох юм. Гэхдээ процессын эрх зүйн талаас шүүхэд хандаж гомдол гаргах тухайд анхан шат болон давж заалдах шат хоорондоо ялгаатай. Анхан шатны шүүх тухайн маргааныг практикийн өндөр ач холбогдолтой, өмнө гарч байгаагүй, шинэ бөгөөд суурь шинжтэй гэж үзэн, дараа дараагийн ижил төстэй хэрэг маргааныг шийдвэрлэхэд дээд шатны шүүхийн дэмжлэг шаардлагатай гэж үзвэл шийдвэртээ давж заалдах боломжтой гэдгийг тусгайлан дурдаж болно.

Анхан шатны шүүхээс давж заалдах зөвшөөрөл ийнхүү олгосон тохиолдолд иргэн зөвшөөрөл хүсэхгүйгээр шууд давж заалдах шатанд гомдол гаргаж болно. Гэвч ийм тохиолдол практикт тун цөөн гардаг. Ихэнхдээ иргэн давж заалдах шатны шүүхэд хандан давж заалдах зөвшөөрөл хүссэн өргөдөл гаргах бөгөөд тэрхүү өргөдөлдөө чухам яагаад давж заалдах шаардлагатай гэж үзэж буй үндэслэлээ тоочдог. Үүний тулд анхан шатны шүүхийн шийдвэрийн үндэслэлийг маш сайн судалсан байх шаардлагатай болдог. Давж заалдах шатны шүүх тэрхүү хүсэлтэд дурдагдсан үндэслэлүүд үнэхээр бий эсэхийг аман шүүх хуралдаан хийхгүйгээр нягталж шалгаад давж заалдах хүсэлтийг хүлээж авах, эсэх талаар тогтоол гарган шийдвэрлэдэг.

Давж заалдах гомдлыг зөвшөөрлийн үндсэн дээр хүлээн авах зохицуулалтыг хуульд оруулахад үндсэн хуулийн эрх зүйн талаас ямар ч асуудал байхгүй. Учир нь Үндсэн хуульд гагцхүү шударга

шүүхээр эрхээ хамгаалуулах эрхийг хангасан болохоос шүүхийн бүх шатыг дамжих эрхийг баталгаажуулаагүй. Гэвч нөгөө талаас хууль тогтоогчоос олгосон давж заалдах боломжийг ямар нэгэн зөвтгөх үндэслэлгүйгээр хязгаарлаж хүндрүүлж болохгүй гэдэг нийтээр хүлээн зөвшөөрөгдсөн зарчим бий (BVerfGE 125, 104 (136)).

Өөрөөр хэлбэл: Давж заалдах шатны шүүх давж заалдах боломжийг дур зоргоороо хумих юм уу зөвшөөрөл олгоход тавигдах шаардлагыг өндөрсгөж болохгүй. ЗХШХШТХ-д заасан давж заалдах ажиллагаа энэхүү зөвшөөрлийн зарчмыг нэвтрүүлсний улмаас "үр дүн муутай" болох ёсгүй. Хууль тогтоогчийн зорьсончлон зөвшөөрлийн үндсэн дээр давж заалдах зарчим нь давж заалдах шатны шүүхийн ачааллыг бодитойгоор бууруулж чадсан.

2017, 2020 онуудад цагаачлалын томоохон давалгааны улмаас Захиргааны хэргийн шүүхийн ачаалал үлэмж нэмэгдсэн байх үед ч энэ шинэчлэлийн ачаар давж заалдах шатны шүүхэд хэт ачаалал үүсэхээс сэргийлж чадсан. Давж заалдах шатанд зөвшөөрлөөр хандах зохицуулалтын гол "хурдасгах хүчин зүйл" нь аман хэлбэрийн шүүх хуралдааны тоо давж заалдах шатанд мэдэгдэхүйц цөөн тоотой явагдах болсон явдал юм.

Гэвч энэхүү зохицуулалт өөрийн гэсэн сул талуудтай. Тэдгээрийг дурдвал:

1. Давж заалдах шатны шүүхийн шүүгч нар ажлынхаа цагийн нилээд хэсгийг давж заалдах хүсэлтэд дурдсан үндэслэлүүд давж заалдах зөвшөөрөл олгоход хангалттай эсэхийг шалгахад зарцуулдаг болсон.
2. Давж заалдахыг зөвшөөрсөн тохиолдолд тухайн маргааныг хянан шийдвэрлэх ажиллагаа харьцангуй удаан хугацаагаар үргэлжлэх болсон. Үүний шалтгаан нь зөвшөөрөх ажиллагааг залгуулаад давж заалдах шатны шүүхийн ажиллагаа явагдана. Түүнээс гадна давж заалдаж буй талд илүү өндөр шаардлага тавигддаг. Зөвшөөрөл хүссэн өргөдөл дээрээ нэмээд давж заалдах үндэслэлээ шүүхэд гаргахыг түүнээс шаарддаг.
3. Шүүхийн практикийг харахад зөвхөн Бавари муж улсад төдийгүй нийт Герман даяар анхан болон давж заалдах шатны шүүх давж заалдах боломжийг нилээд өндөр хувьтай зөвшөөрдөг.

4. Энэ зохицуулалтын улмаас хяналтын шатанд шалгагдвал зохих эрх зүйн маргаанууд дээд шүүхэд очиж хянагдах нь цөөрсөн.

Ерөнхийд нь дүгнэж хэлэхэд, давж заалдах шатанд зөвшөөрлөөр хандах арга хэрэгсэл нь шүүхээр хэрэг маргаан хурдан шийдэгдэх боломжийг бүрдүүлсэн тун үр дүнтэй арга хэрэгсэл болсон. Түүний ачаар шүүхэд ирсэн хэрэг маргаан богино хугацаанд нэг тийш эцэслэн шийдвэрлэгдэх боломж бүрдсэн.

Эрхэм хатагтай, ноёд оо,

Захиргааны хэргийн шүүх нь өвөрмөц чиг үүрэг бүхий шүүх юм. Учир нь энэхүү шүүхээр шийдэгддэг хэрэг маргаанууд нь тухайн орны төр, нийгэм, улс төр, эрх зүйн салбарт тулгарч буй асуудлуудын тусгал байдаг. Шүүхээр шийдэгдвэл зохих хэрэг маргааны тоо хурдацтай өсөн нэмэгдэх тохиолдолд процессын эрх зүйгээ эргэн харж Үндсэн хуульд тусгалаа олсон "эрхийг үр дүнтэй хамгаалах зарчмын" хүрээнд хуулиндаа шинэчлэл хийх нь чухал юм.

Миний илтгэлийн зорилго нь Монгол Улсын энэхүү түүхэн тэмдэглэлт өдөр Германы хууль тогтоогч шүүхээр хэрэг шийдэгдэх хугацааг бууруулах чиглэлд захиргааны процессын хуулиндаа ямар томоохон шинэчлэлтүүдийг өнгөрсөн хугацаанд хийж ирсэн, тэдгээр нь мөрдөгдсөн цагаасаа практикт тун нааштай үр дүнгүүд авчирсан талаар туршлагаа хуваалцах явдал байлаа.

Анхааран сонссон та бүхэнд баярлалаа.

ЯАГААД БИШ ХАРИН ЯАЖ: СИНГАПУРЫН ЗАХИРГААНЫ ЭРХ ЗҮЙ ДЭХ ШҮҮХЭЭС МАГАДЛАН ШИЙДВЭРЛЭХ АЖИЛЛАГААНД ХУУЛИЙН ДЭЭД ХҮЧИН ЧАДЛЫГ ХЭРЭГЛЭХ НЬ

Сингапурын менежментийн их сургуулийн профессор Южин Тан*

Хураангуй

Энэхүү өгүүллээр шүүх эрх мэдлийн Үндсэн хуулиар хүлээсэн чиг үүрэг болон захиргааны эрх зүйн маргааныг шүүхээс магадлан шийдвэрлэх ажиллагааг Сингапур улсад хэрхэн авч үздэгийг судаллаа. Сингапурын шүүх засаглал нь төрийн эрх мэдлийн салаа бүрт бүрэн эрхээ хууль ёсоор хэрэгжүүлэх явдлыг хангахын тулд шүүхийн хяналтаар эрх мэдлийн хуваарилалт, эрх зүйт ёсыг бэхжүүлдэг байх нь амин чухал гэдгийг хүлээн зөвшөөрдөг. Ингэхдээ төрийн эрх мэдэл хоорондын итгэлцлийг дээшлүүлэх, шүүх эрх мэдэл дэх шүүхийн хяналтын чиг үүрэгт итгэх олон нийтийн итгэлийг хадгалах замаар хангана гэж үздэг. Улмаар сайн засаглалыг бэхжүүлж, хамгаалах урьдчилсан нөхцөл бүрдэнэ. Гүйцэтгэх засаглалын шийдвэр, үйл ажиллагаа хуульд үндэслэсэн, легитим шинжтэй, хууль дээдлэх ёсонд суурилсан байна. Засгийн газар, ард иргэд, төрийн (нийтийн) сайн сайхны төлөө хамтарсан, сайн засаглалын үр ашигтай тойргийг тогтвортой байлгах шаардлагатай юм.

"Эрх мэдлийн хяналт, менежмент, ялангуяа нийтийн ашиг сонирхлын тулд Засгийн газарт түргэн шуурхай, тодорхой шийдвэр гаргах эрх мэдлийг олгохын зэрэгцээ, нөгөө талаас Засгийн газар эрх мэдлээ хэтрүүлэхгүй байх, дур зоргоор шийдвэр гаргахгүй байх хоорондын зохист тэнцлийг олно гэдэг тун адармаатай зүйл. Бүх цаг үед, бүх газарт тохирох нэгдсэн загвар гэж үгүй билээ."¹

¹ * Associate Professor of Law, Yong Pung How School of Law, Singapore Management University, Singapore. I am grateful to the Supreme Court of Mongolia for the invitation to and privilege of presenting an earlier version of this paper at the international conference on "Administrative Law Codification and Application: Interdependence" on 4 June 2025 in Ulaanbaatar, in conjunction with the 20th Anniversary of the Mongolian Administrative Court system. Sundaresh Menon, "Executive Power: Rethinking the Modalities of Control," *Duke Journal of Comparative & International Law*, vol 29 (2019), 276, 278.

Нэг. Сингапур дахь шүүхийн хяналтын эрх зүйн үндэслэл болон норматив философи

Сингапур улс дахь шүүхийн хяналтыг Засгийн газрын хэрэгжүүлэгч нэгж нь хууль тогтоомж, бодлого хэрэгжүүлэхдээ буюу шийдвэр гаргах ажиллагааны үе шатанд "хууль зүйн стандартыг хууль бусаар зөрчсөн" гэж хувь хүн (хуулийн этгээд ч нэмэгдэж буй) гомдол гаргасан тохиолдол болох "Дэвидийн эсрэг Голиаф"-ын хэргээр төсөөлөх нь бий.² Тус хэрэгт "захиргааны хууль зөрчсөн үйлдлийн улмаас өргөдөл гаргагчийн эрх, ашиг сонирхол, Үндсэн хуулиар баталгаажсан эрх хөндөгдсөн" гэж үзсэн байдаг.³ Хууль тогтоох болон гүйцэтгэх эрх мэдлийн байгууллагын үйл ажиллагаа нь Үндсэн хуульд нийцэж байгаа эсэх, хууль ёсны эсэхийг шүүхээс хянах нь нэг нам ноёрхсон улсад онцгой чухал асуудал байдаг. Олон нийтийн зүгээс улс төрч, эрх баригч нам нь шүүх эрх мэдлийг удирдаж, нийгмийн амьдралын "гол асуудлыг захирч байна" гэх буруу ойлголт байдаг. Хачирхалтай нь Сингапурын Үндсэн хуулиар захиргааны хэргийн шүүхийн бүрэн эрхийг тухайлан заагаагүй.⁴ Гэсэн хэдий ч олонд танигдсан Үндсэн хуулийн эрх зүйтэй адилаар захиргааны байгууллагын үйл ажиллагааг шүүхээс хянах асуудал нь Сингапурын эрх зүйн тогтолцооны салшгүй хэсэг байсаар иржээ.⁵ Сингапурын шүүхүүд гүйцэтгэх засаглал хууль ёсны бүрэн

² *Tan Seet Eng v Attorney-General and another matter*, 1 SLR 779, (2016), 63, 99. "The Court of Appeal re-affirmed that the court's role in judicial review should be limited to the "usual ambit of judicial review", namely, "illegality, irrationality and procedural impropriety". These traditional grounds of review define the test for the lawfulness of an exercise of administrative discretion."

³ *Tan Seet Eng v Attorney-General and another matter*, 1 SLR 779, (2016).
Ramalingam Ravinthran v Attorney-General, 2 SLR 49, (2012).
Vijaya Kumar s/o Rajendran and others v Attorney-General, SGHC 244 (HC), (2015). "Constitution of the Republic of Singapore (1965), art. 15"
Yong Vui Kong v AG, 2 SLR 1189 (CA), (2011), "whether the court can review the President's clemency power".
Kay Swee Pin v Singapore Island Country Club, 2 SLR 802 (CA), (2008), "whether rules of natural justice prevailed when a recreation club expelled a member".
Chng Suan Tze v Minister for Home Affairs, 2 SLR(R) 525 (CA), (1988), "legality of a preventive detention order on national security grounds under the Internal Security Act (1985)".

⁴ Constitution of the Republic of Singapore (1965), art. 4, 93 are commonly cited to indirectly support the judiciary in engaging in judicial review.

⁵ In *Ng Chye Huey v PP*, 2 SLR(R) 106, (2007) 49, "the Court of Appeal held that the High Court's power of judicial review was based on its inherent supervisory jurisdiction over inferior tribunals". 53, "It had existed "historically at common law" and remains "very much a part of our judicial system". The High Court's supervisory jurisdiction is part of its original jurisdiction"
Citiwall Safety Glass Pte Ltd v Mansource Interior Pte Ltd, 1 SLR 797 (CA), (2015),

эрхээ хэтрүүлэн үйл ажиллагаа явуулахгүй байлгахын тулд Үндсэн хуулийн болон захиргааны эрх зүй дэх шүүхийн хяналтын үндсэн чиг үүргийг хэрэгжүүлдэг. Сингапурын шүүхүүд "субъектив буюу хязгааргүй сонгох боломжийн тухай ойлголт нь хууль дээдлэх зарчимд харшилна" гэдэгт санал нэгддэг. Бүх эрх мэдэл хуулиар хязгаарлагддаг бөгөөд сонгох боломжоо хэрхэн хэрэгжүүлснийг шүүхээс хянах боломжтой байхыг хууль дээдлэх ёс шаардана".⁶ Энэхүү "хууль ёсны байх зарчим (principle of legality)" нь төрийн байгууллагууд хуулиар олгогдсон сонгох боломж буюу төрийн чиг үүргийг гүйцэтгэх, хуулиар олгогдсон бүрэн эрхээ хэрэгжүүлэхдээ хуульд нийцүүлэн ажиллах нь зайлшгүй гэсэн агуулгатай. Хууль тогтоох байгууллагаас гүйцэтгэх эрх мэдлийн байгууллагад сонгох боломж олгосон бол уг сонгох боломжийн хүрээ хязгаарыг тогтоох нь шүүхийн эрх хэмжээний асуудал бөгөөд шүүхээс ийнхүү сонгох боломжийг хянахдаа гүйцэтгэх эрх мэдэл тэрхүү бүрэн эрх, харьяаллынхаа зааг дотор үйл ажиллагаа явуулсан эсэхийг шалгана. Чухамдаа шүүх бол Засгийн газрын үйл ажиллагааны хууль ёсны байдлыг хөндлөнгөөс шүүх юм.⁷

Сингапурын дээд шүүхээс "бүх эрх мэдэл хуулиар хязгаарлагддаг учраас сонгох боломжийн хязгаарыг хэрхэн, ямар тохиолдолд хэтрүүлсэн эсэхийг тогтоох арга хэрэгсэл байх ёстой"⁸ гэж шүүхийн хяналтын зорилгыг тэмдэглэжээ. Энэ нь сонгох боломжийг зохицуулах, хянахыг шаарддаг хууль дээдлэх зарчимд нийцэж байгаа юм. Питер Кейний тэмдэглэсэнчлэн " ... Үзэмжийн мөн чанар нь сонголт; үзэмжийн эсрэг тал нь сонголт хийх боломжгүй, шууд үүрэгжүүлсэн байх, үүрэг нь сонголт хийх эрхийг үгүй хийдэг."⁹ Үүнтэй төстэй үзэл баримтлалыг *Диксоны дан хэрэгт* Седли Ж англи хэлээрх томъёоллоор нь, "Эрх мэдлээ урвуулан ашиглах нь төрийн эрх мэдлийг буруугаар ашигладаг, буруу үйлдэл юм."¹⁰ Шүүхийн хяналт нь хууль дээдлэх ёсны хөдөлгөөр болохын хувьд Засгийн газрын хууль бус үйлдлийг эсэргүүцэх, таслан зогсоох боломжийг хувь хүн, хуулийн этгээдэд олгодог. Үүнд захиргааны өдөр тутмын бүх үйл ажиллагаа

60-79.

⁶ *Chng Suan Tze v Minister for Home Affairs*, 2 SLR(R) 525, (1988), 86.

⁷ *Tan Seet Eng*, *supra* note 2, 90-106.

⁸ *Tan Seet Eng*, *supra* note 2, 1, дэх тал. "The apex court reiterated that the specific responsibility of pronouncing on the legality of government actions, and hence ensuring legal accountability, falls on the Judiciary"

⁹ Peter Cane, *Administrative Law*, 4th ed (Oxford: Oxford University Press, 2004), 185.

¹⁰ *R v Somerset County and ARC Southern Limited ex parte Dixon*, JPL 1030 (EWHC), (1997).

хамаарна. Шийдвэр гаргах үе шатанд хууль ёсны байх, шударга, бодитой байх, тогтсон журам, ажиллагааны дараалалд нийцэх, урьдчилан сонсгол явуулах зэрэг захиргааны эрх зүйн үндсэн зарчмын хэрэгжилтийг хянаж, улмаар төрийн байгууллагуудын шийдвэр гаргалт, зохицуулалтыг боловсронгуй болгогдийн хувьд шүүхийн хяналт нь төрийн байгууллагуудад чухал нөлөө үзүүлдэг. Засгийн газрын шийдвэр гаргах ажиллагааны хариуцлагын тогтолцоо сайжрах боломж бүрдэнэ.

Тогтсон уламжлалын дагуу захиргааны эрх зүйн шүүхийн хяналт нь төрийн байгууллагын шийдвэр, үйл ажиллагаанаас болж хохирсон тал зөвхөн тухайн шийдвэр, үйл ажиллагаагаар хязгаарлагдахгүй, бодитоор эрх нь сэргэхэд ач холбогдол өгөх бөгөөд хэлбэр төдий шүүхэд хандах тухай асуудал биш болохыг дахин дурдъя.¹¹ Харин захиргааны эрх зүйд шүүхийн хяналтыг хэрэгжүүлэхэд "шийдвэрийг өөрийг нь бүхэлд нь хянахаас гадна шийдвэр гаргах процессыг давхар хянах"-ыг шүүхээс шаарддаг.¹² Өөрөөр хэлбэл "сонголт хийх бүрэн эрхээ хэрэгжүүлсэн байдал" зэрэг тухайн шийдвэрийг хэрхэн гаргасныг шүүх хянах юм.¹³ Захиргааны шүүхэд гомдол гаргагч тал аливаа шийдвэр, үйл ажиллагааг хууль бус, процессын алдаатай, хууль зүйн үндэслэлгүй гэх зэргээр өргөн үндэслэлээр маргаж болно. Сингапурын шүүхүүд маргаан бүхий шийдвэр, үйл ажиллагааг "захиргааны хууль ёсны үйлдэл"-ийн шаардлагыг хангаж байгаа эсэхийг бүхэлд нь шалгахаас зайлсхийдэггүй. Сингапурын Ерөнхий шүүгч Сундареш Менон "гүйцэтгэх эрх мэдэл тэр дундаа засгийн газрын эрх мэдлийг аливаа хэлбэрээр хянахын байнгын ач холбогдол нь "Үндсэн хуульт ёсны анхны суурь" болохын хувьд зайлшгүй туулах ёстой сорилт юм" гэж тэмдэглэжээ.¹⁴ Гэсэн хэдий ч аливаа этгээд хүлээн зөвшөөрөхгүй байгаа гүйцэтгэх эрх мэдлийн бүх шийдвэр, үйл ажиллагааг шүүхээр хянуулах гэж улайрч байгаа байдлыг тэнцвэржүүлэх шаардлагатай юм. Тодруулбал, шүүхийн хяналтыг улс төрийн зорилгоор бус, хуулийн хүрээнд хэлбэрэлтгүй хэрэгжүүлнэ. Энэ нь Засгийн газрын үйл ажиллагааны сайн талыг дахин хянуулах, өөрийн эрх хэмжээний хүрээнд сонголт хийх эрхэд халдах арга хэрэгсэл биш билээ.

Энэхүү өгүүлэл дараах бүтэцтэй: 2 дахь хэсэгт шүүхийн

¹¹ This would be by appealing against the decision using the appellate route provided by the legislation in question or in common law.

¹² *R v Dow Jones Publishing (Asia) Inc's Application*, 1 SLR(R) 418 (HC), (1988), 20.

¹³ *Tan Seet Eng*, *supra* note 2, 99.

¹⁴ Sundaresh Menon, *supra* note 1, 276.

хяналтын хүрээ, чиг үүргийг эрх мэдэл хуваарилалтын хүрээнд авч үзнэ. 3 дахь хэсэгт шүүхийн хяналтын сайн засаглалд оруулах хувь нэмрийг тодорхойлно. Гүйцэтгэх эрх мэдлийн нарийн төвөгтэй байдал зэргээс хамааран засгийн газрын салбар хооронд итгэлцэл бий болгоход шүүхийн хяналт, хэрхэн хувь нэмэр оруулдаг талаар авч үзнэ. 4 дэх хэсэгт гүйцэтгэх засаглалын шийдвэр, үйл ажиллагаа нь ард түмэн, Засгийн газар, улс орны хувьд өгөөжтэй хамтын ажиллагаа бүхий сайн засаглалыг бий болгодог хууль дээдлэх ёсонд нийцсэн, хууль ёсны байх, легитим шинжтэй байх шалгуурыг хангах ёстойг онцлов.

Хоёр. Шүүхийн хяналт ба эрх мэдэл хуваарилалт

Сингапурын Үндсэн хуулийн зохицуулалт болон эрх мэдлийн хуваарилалтын дагуу төрийн эрх мэдлийн салаа бүр эрх тэгш, харилцан уялдаатай (өөрөөр хэлбэл, Хууль тогтоох, Гүйцэтгэх засаглал (сонгогдсон Ерөнхийлөгч, Ерөнхий прокурорыг хамаарна), Шүүх эрх мэдэл) бөгөөд салбар бүр шүүхийн хяналтын үйл явцад тодорхой үүрэг гүйцэтгэдэг. Хууль тогтоох эрх мэдэл нь хууль тогтоох байгууллагад байдаг.¹⁵ Сингапурын Үндсэн хуулийн дагуу парламент хууль тогтоох эрх мэдлээ хэрэгжүүлэхдээ, ялангуяа эрүүгийн хууль зэрэг хууль тогтоомжийг батлахдаа, өргөн баригдсан хууль тогтоомж нь Сингапурын Үндсэн хуулийг зөрчөөгүй байхыг баталгаажуулах ёстой. Ерөнхий прокурорын танхим (цаашид "ЕПТ" гэх) нь Сингапурын Ерөнхий прокурор (цаашид "ЕП" гэх)-ын тэргүүлдэг төрийн байгууллага юм. ЕП нь дотоодын нийтлэг эрх зүй (засгийн газрын санал болгож буй болон бодит үйл ажиллагааны хууль ёсны байдлын талаар зөвлөгөө өгөх зэрэг) болон олон улсын эрх зүйн хүрээнд Засгийн газрын хуулийн зөвлөхийн хувьд Сингапурт хууль дээдлэх ёсыг сахин хамгаалахад чухал үүрэг гүйцэтгэдэг бөгөөд түүний алба нь бичмэл хуулийн төсөл боловсруулах үүрэгтэй.¹⁶ ЕП нь улсын прокурорын хувьд "ард түмний эрх, тэр дундаа яллагдагчийн эрхийг хамгаалагч" юм.¹⁷ Засгийн газрын эсрэг шүүхийн хэрэг хянан шийдвэрлэх ажиллагаанд ЕП Засгийн газрын төлөөлөгчөөр оролцдог.¹⁸

¹⁵ Constitution of the Republic of Singapore (1965), art. 38.

¹⁶ Constitution of the Republic of Singapore (1965), art. 35(7).

¹⁷ *Gobi a/I Avedian and another v Attorney-General and another appeal*, 2 SLR 883, (2020), 93.

Khor Soon Lee v Public Prosecutor, 3 SLR 201, (2011).

Bachoo Mohan Singh v Public Prosecutor, 1 SLR 966, (2010).

¹⁸ Government Proceedings Act (1956), sec. 19(1), "provides that the relevant

Сингапурын Үндсэн хуулийн 93 дугаар зүйлд зааснаар шүүх эрх мэдлийг дээд шүүх болон хуульд заасан доод шатны шүүхүүд хэрэгжүүлдэг. Дээд шүүхийн Ерөнхий хэлтэс нь нэхэмжлэгчийн гаргасан захиргааны эрх зүйн маргааныг хянан шийдвэрлэдэг бөгөөд давж заалдах гомдлыг Давж заалдах шатны шүүх шийдвэрлэдэг. Захиргааны (болон үндсэн хуулийн) эрх зүйн маргаанууд Дээд шүүхэд хэд хэдэн хэлбэрээр ирж болно. Тухайлбал, иргэний болон эрүүгийн байцаан шийтгэх ажиллагааны явцад үүсэж болно. Нэхэмжлэгч нь түүнд сөрөг нөлөөлөл учруулахуйц шийдвэрийг эсэргүүцэх, эсвэл Үндсэн хууль болон/ эсвэл хуулиар хамгаалагдсан эрхээ баталгаажуулахын тулд төрийн эрх бүхий байгууллагын эсрэг Дээд шүүхэд нэхэмжлэл гаргаж болно. Эдгээр нөхцөлд, нэхэмжлэгчийн хэрэглэж болохуйц боломжит арга зам нь тухайн үйлдлийг эхлүүлэх процедур, журмаас хамаарна.¹⁹ Үүнтэй холбогдуулан Сингапурын шүүхүүд

minister may publish in the *Government Gazette* a list of Government departments which are authorised departments for the purpose of suits brought against the Government."

Sec. 19(3) "goes on to state that civil proceedings against the Government (which includes judicial review proceedings."

Sec. 2(2) "shall be instituted against the appropriate authorised Government department, or, if none of the authorised Government departments is appropriate or the person instituting the proceedings has any reasonable doubt whether any and if so which of those departments is appropriate, against the Attorney-General."

Chee Siok Chin v Minister for Home Affairs, 1 SLR(R) 582 (HC), (2006), 23-27, "The High Court noted that as of the date of the judgment (7 December 2005), no list of authorised Government departments had been published. Thus, instead of instituting legal action against the Minister for Home Affairs and the Commissioner of Police, the applicant should have brought the action against the Attorney-General ('AG'). Nonetheless, this was a procedural irregularity that could be cured by substituting the AG as the respondent. To date, the situation has not changed. Thus, judicial review proceedings should be brought against the AG."

On the other hand, for statutory boards, judicial review applications are brought against them in their own names: see, for example, *Borissik v Urban Redevelopment Authority*, 4 SLR(R) 92 (HC), (2009) and *Chiu Teng @ Kallang Pte Ltd v Singapore Land Authority*, 1 SLR 1047 (HC), (2014), "where no objection was raised by the respondents. Statutory boards are generally required to engage their own legal representation to defend judicial review proceedings. However, pursuant to the Attorney-General (Additional Functions) Act 2014 (and subsequent Attorney-General (Additional Functions) Act (Amendment of Schedule) Orders, "relevant statutory boards" may request that they be represented in such proceedings by the AG, and the AG may do so provided certain conditions are satisfied."

Halsbury's Laws of Singapore, vol 1, (2021), 10.143 and 10.153-10.156.

¹⁹ The procedure for applying for judicial review is set out in Order 24 of the Rules of Court 2021 ('RC'). One must first be granted permission by the High Court in order to bring an application for judicial review, and before it grants leave

(1) Сингапурын Үндсэн хуульд заасан төрийн эрх мэдлийн гурван тэнцвэртэй хуваарилалт; (2) Сингапурын Үндсэн хууль нь бүх салбар доторх хяналтын механизмаар дамжуулан гүйцэтгэх эрх мэдлийг хянах арга замыг бий болгосон явдал (3) өөрөө удирдах гүйцэтгэх засаглалын үүрэг, шүүх гүйцэтгэх эрх мэдлийн төрийн бодлого боловсруулах эрхэд хүндэтгэлтэй хандах, шүүхийн хяналтын цар хүрээнд байх гэсэн гуравласан зарчмыг анхаарч үздэг. Өөрөөр хэлбэл төрийн эрх мэдлийг зохицуулахад шүүхийн хяналт зайлшгүй байх шаардлагатай боловч энэ нь хяналтын цорын ганц арга зам биш юм. Угтаа шүүхийн хяналт нь эхний ээлжид "хамгаалах" байх ёсгүй. Эс бөгөөс гүйцэтгэх эрх мэдлийг зохицуулах шүүхийн чиг үүрэг буурах үр дагавартай. Шүүх зайлшгүй, ач холбогдолтой асуудлаар шийдвэр гаргаж байвал шүүхийн шийдвэр үнэ цэнэтэй, түүнээс бүх маргаанд өдөр тутамдаа оролцохгүй.

Сингапурт шүүхийн хяналтын тухай зарчмын шинжтэй гол ойлголт бол "Засгийн газрын үйл ажиллагааг хуульд заасан хэлбэр, мөн чанарын хүрээнд байлгах шовх үзүүр" гэсэн үзэл баримтлал юм.²⁰ Давж заалдах шатны шүүх арав гаруй жилийн өмнө "Захиргааны үйл ажиллагаан дахь шүүхийн өргөн оролцоо нь сайн засаглалыг хангах цорын ганц арга зам биш гэдгийг тэмдэглэсэн. Зарим зохицуулалтын чиг үүргийг бусад байгууллага, төрийн байгууллагууд илүү сайн гүйцэтгэх боломжтой" гэсэн.²¹ Шүүхүүд мөн хууль дээдлэх ёс болон төрийн эрх мэдлийн янз бүрийн салбаруудын хоорондын чиг үүргийн хамаарлын талаар зохицуулсан Үндсэн хуулийн заалтыг дагаж мөрдөх ёстой.²² Гүйцэтгэх эрх мэдлийн зарим чухал чиг үүргийг гүйцэтгэх онцгой эрх мэдэл бүхий Ерөнхий прокурорын танхим гэх мэт бие даасан захиргааны байгууллагуудыг байгуулахыг дэмждэг, "хатуу тусгаарлах (diffusion)"-ын үзэл баримтлал байдаг. Өөрөөр хэлбэл,

the Court must find the existence of a proper public law issue and available grounds of review. In addition, leave may be denied where the applicant fails to satisfy some threshold issue such as standing or justiciability, or it is clear that granting a remedy would be futile in the circumstances. The leave requirement is thus intended to filter out groundless cases at an early stage and to prevent wastage of judicial time, and to protect public bodies from harassment, whether intentional or otherwise: *Public Service Commission v Lai Swee Lin Linda*, 1 SLR(R) 133 (CA), (2001). *Inland Revenue Commissioners v National Federation of Self-Employed and Small Businesses Ltd*, AC 617 (HL), (1982), 642-643.

²⁰ Sundaresh Menon, "The Rule of Law: The Path to Exceptionalism", *Singapore Academy of Law Journal*, (2016), 413.

²¹ *Jeyaretnam Kenneth Andrew v Attorney-General*, 1 SLR 345 (CA), (2014), 56.

²² Sundaresh Menon, *supra* note 1, 276.

гүйцэтгэх эрх мэдлийг улс төрөөс тусгаарласнаар гүйцэтгэх засаглал улс төрөөс ангид байх шинж чанарыг хадгалах хандлага юм. Үүний эсрэг "зөөлөн тусгаарлах" гэдэг нь гүйцэтгэх эрх мэдлийг улс төрийн нэгээс дээш албан тушаалтанд шилжүүлэх замаар хооронд нь хэт тусгаарлахгүйгээр гүйцэтгэх эрх мэдлийн шийдвэр гаргах эрхийг өөр өөр онцгой чиг үүрэгтэй байгууллагад шилжүүлэх явдал юм. Сонгуулиар сонгогдсон Ерөнхийлөгч нь үүний нэг жишээ юм²³.

Шүүхийн хяналтын цар хүрээ нь төрийн байгууллагын мэргэжлийн ур чадвар, мэдлэг болон байгууллагын бие даасан байдлыг хүлээн зөвшөөрдөг бөгөөд захиргааны үйл ажиллагаа үр нөлөөтэй байх шаардлагын үүднээс шүүхээс эрх зүйн үндэслэлгүйгээр гүйцэтгэх эрх мэдлийн бодлого боловсруулах эрх, түүний хэрэгжилтэд хяналт тавих эрхэд хөндлөнгөөс оролцохгүй байхыг шаарддаг. Ерөнхий шүүгч Меноны тайлбарласнаар "Хэрэв хууль ёсны бүх эрх мэдэл хууль ёсны хязгаартай бол хууль ёсны эрх мэдэл болох шүүх эрх мэдэл нь Үндсэн хуульд заасан хязгаарлалттай байх ёстой" гэжээ.²⁴ Сингапурт бодлого боловсруулах нь шүүхийн салбарын үүрэг биш, харин шүүхийн үүрэг бол "хууль гэж юу болохыг хэлэх" гэдгийг хүлээн зөвшөөрдөг.²⁵ Өөрөөр хэлбэл шүүгчид хууль гэж юу болохыг шударгаар тунхаглаж, "шүүгч нь өөрийн онцлог, хувийн хүсэл сонирхолд тулгуурладаг биш зөвхөн хуульд үндэслэн шийдвэрээ гаргадаг. Энэ нь шүүх бусад эрх мэдлийн бүрэн эрхийг хүндэтгэх ёстой гэсэн үг юм"²⁶.

Үүнтэй холбогдуулан төрийн эрх мэдэл болон сонгох боломжийг хэрэгжүүлэх хууль зүйн үндэслэл, цар хүрээний хэмжээ хязгаарыг тогтоох нь гол асуудал юм. Ерөнхий прокурор В.К. Ража (тэр үед ажиллаж байсан)-гийн тэмдэглэснээр, "Тухайн нөхцөл байдалд засгийн газрын үйл ажиллагааны хууль ёсны байдлыг хэмжих зангуу цэг нь тухайн үеийн хууль эрх зүйн орчин маш чухал юм. Учир нь гүйцэтгэх засаглал ч, шүүх ч тус хил хязгаараас гарч чадахгүй юм. Тиймээс хууль нь эргэлзээгүй байх (certainty), урьдчилан таамаглах боломжтой байх (predictability) нь чухал"²⁷.

²³ The terms "hard diffusion" and "soft diffusion" are from Sundaresh Menon, *supra* note 1, 276.

²⁴ Sundaresh Menon, *supra* note 1, 294.

²⁵ Sundaresh Menon, *supra* note 1, 294.

To "say what the law is" is from the US Supreme Court case of *Marbury v. Madison*, U.S. 137, 177 (1803).

²⁶ Sundaresh Menon, *supra* note 1, 294.

²⁷ VK Rajah, "Judicial Review – Politics, Policy and the Separation of Powers",

Хууль нийгмийн амьдралын бүхий л харилцааг зохицуулдаг. Сингапурт болсон шүүх хурлын үеэр тухайн үеийн Ерөнхий шүүгч Чан Сек Кеон "шүүхийн хяналт нь тухайлсан нийгмийн бүлгийн нийгэм-улс төрд хандах хандлагын функц" гэж дурдсан байдаг.²⁸ Тэрээр мөн Сингапурын "ногоон гэрэл"-ийн хандлагыг дэмжсэн. Энэ нь шүүхийн хяналт нь үндсэндээ захиргааны муу практикийг таслан зогсоох тухай бус, харин сайн практикийг хөхүүлэн дэмжих тухай юм. Өөрөөр хэлбэл "шүүхээр муу Засгийн газрыг засаж залруулахын оронд улс төрийн үйл явцыг олон нийтийн дэмжлэгтэйгээр сайн төрийг бий болгохыг эрэлхийлэх агуулгатай юм"²⁹. Энэ нь шүүхүүд гүйцэтгэх засаглалтай тэмцэж, гүйцэтгэх эрх мэдлийг шалгах үүрэг гүйцэтгэдэг "улаан гэрэл" хандлагаас ялгаатай арга юм. Түүнчлэн ерөнхий шүүгч Чан тус хоёр хандлагын ялгаа нь өөр өөр харьяалал, чиг үүрэгтэй захиргааны байгууллагын тухайд болон шүүхэд хандах эрх нээгдэх нөхцөлийн өөр өөр зарчмын үед илэрч байсан талаар тэмдэглэсэн. Мөн "сайн засаглалыг хэрэгжүүлэхэд гүйцэтгэх засаглалын үр нөлөөг ноцтой бууруулахаас" сэрэмжлүүлсэн.³⁰ Тэрээр Сингапурын шүүх "эрүүл, ухаалаг бодлогуудыг хуулийн дагуу хэрэгжүүлэхдээ хувь хүний эрх болон төрийн ашиг сонирхлын тэнцлийг хангах зорилгоор шүүхэд хандах эрхийн ялгавартай нөхцөл, шалгуур тогтоож, улмаар шүүх эрх мэдэл нь нийтийн ашиг сонирхлыг бэхжүүлэх үүргээ гүйцэтгэж болно" гэх "ногоон гэрлийн хандлага"-ыг баримталж байгааг дэмжсэн байна.³¹

Давж заалдах шатны шүүх "ногоон гэрэл"-ийн хандлагыг дэмжиж, Захиргааны эрх зүйн улаан/ногоон гэрлийн онол нь "тухайн хэрэг, маргааны хувьд аль арга барил илүү тохиромжтойг тодорхойлоход тухайн улсын улс төр, эдийн засгийн нөхцөл байдал чухал үүрэг гүйцэтгэдэг" гэдгийг онцлон тэмдэглэв.³² Ногоон гэрлийн хандлага нь шүүх зөвхөн хувь хүний эрх, ашиг сонирхлын төлөө санаа тавьдаг болохоос биш улс төрийн зөв үйл явцын хүрээнд төрийн бодлогын асуудалд санаа тавьдаггүй гэдгээр илэрхийлэгддэг. Энэ утгаараа шүүхийн хяналтын тогтолцоо нь бодлогын шийдвэрийн үндэслэлийг үгүйсгэх зорилгоор бус,

(Guest lecture delivered at the Singapore Management University Constitutional and Administrative Law course, 24 March 2016).

²⁸ Chan Sek Keong, "Judicial Review – From Angst to Empathy" 22, *Singapore Academy of Law Journal*, (2010), 479.

²⁹ Ibid 480.

³⁰ Ibid 481.

³¹ Ibid 481.

³² *Jeyaretnam Kenneth Andrew v Attorney-General*, 1 SLR, (2014), 50.

захиргааны шийдвэр хууль ёсны шаардлага хангасан эсэхийг тогтоох хэрэгсэл болж байгаа юм.³³

Гэхдээ Сингапурт хэрэглэгдэж буй захиргааны эрх зүйн улаан/ногоон гэрлийн онолыг шүүх эрх мэдэл нь хууль тогтоомж, захиргааны акт хуульд нийцэх эсэх, хууль ёсны эсэхийг хянахаас зайлсхийдэг гэж буруугаар ойлгож болохгүй. Харин шүүх эрх мэдлийн хяналтын цар хүрээ, захиргааны шийдвэр гаргах орон зайн хүрээгээр хязгаарлагдана гэж үзэх ёстой. Шүүх маргаан бүхий захиргааны хэргийг хянан хэлэлцэхийн өмнө тухайн асуудлыг шийдвэрлэх өөрийн эрх мэдлийн хүрээг харгалзан үзэж, эрх мэдэл хязгаарлагдмал тохиолдолд хязгаарлагдмал байдлыг илрүүлж, төрийн салаа мөчрүүдэд шаардлагатай "төрийн сонгох боломжийн хүрээ (англ. *Margin of apprecoation*)"-г олгодог.³⁴ Шүүхийн шийдвэр гаргахад дээрх байдлаар нарийн хүрээ тогтоох хандлагыг баримталж ирсэн захиргааны эрх зүйн салбарын нэг талбар бол шүүхийн чадамжийн тухай ойлголт юм. Энгийнээр хэлбэл, шүүхийн чадамж нь шүүхэд тухайлсан маргааныг хянан шалгах эрх мэдэл байгаа эсэхтэй холбогддог. Шүүхийн чадамжийн талаарх санаа зовоосон асуудал нь шүүх эрх мэдлийн талаарх дараах хязгаарлалтуудаар зөвтгөгддөг: шүүхийн чиг үүргийн хязгаар, шүүхийн тогтолцооны чадамжийн хязгаарлалт. Эхний хязгаарлалтын хувьд, эрх мэдэл хуваарилах зарчмын дагуу шүүх нь төрийн бодлого боловсруулах эрх, захиргааны сонгох боломжийг хэрэгжүүлэхэд хөндлөнгөөс оролцохгүй байхыг шаарддаг. Сүүлчийн хязгаарлалтын тухайд, шүүх нь үндэсний аюулгүй байдалд нөлөөлөх маргаан, мэргэжлийн мэдлэг дутмаг асуудлуудыг шийдвэрлэхээс татгалзах ёстой.

Ерөнхийдөө шүүхийн хяналтад үл хамаарах захиргааны шийдвэрийн хүрээг хүлээн зөвшөөрдөг. Үүнд парламентыг тараах, гадаад харилцаа, үндэсний аюулгүй байдал зэрэг "онцгой бүрэн эрхийн хүрээний бодлого"-ын асуудал багтаж байна. Гэсэн хэдий ч эдгээр асуудал нь шүүхийн хяналтад огт хамаарахгүй гэсэн үг биш юм. Шүүхийн хүлээн зөвшөөрөгдөх түвшин нь тухайн асуудал шүүхээр хянагдах эсэхээс ихээхэн хамаардаг. Сингапурын шүүхийн өнөөг хүртэлх хяналтын арга барил нь тухайлбал үндэсний аюулгүй байдлыг харгалзан маргаан бүхий шийдвэр гаргасан тухай нотлох баримт байгаа эсэхийг объектив байдлаар тогтооход хязгаарлагдаж байсан. Тухайн үед баримталж буй байр суурь нь хэрвээ хянагдаж буй шийдвэр нь бодлогод

³³ Ibid 56.

³⁴ *SGB Starkstrom Pte Ltd v Commissioner of Labour*, 3 SLR 598 (CA), (2016), 55–58.

суурилсан эсвэл аюулгүй байдалд суурилсан байвал шүүх илүү хүндэтгэлтэй хандана гэсэн байр суурьтай байсан.

Тиймээс Сингапурын шүүхүүд шүүхийн хяналтын цар хүрээг тогтоохдоо ялангуяа сонгох эрхийн хүрээнд гаргасан (эсвэл пропорциональ) болон бодит хууль ёсны хүлээлт дээр үндэслэсэн захиргааны шийдвэрийг хүлээн зөвшөөрөх байдлыг тогтоосон нь гайхах зүйл биш юм. Де Смитийн "Шүүхийн тойм" үүнийг маш зөвөөр, ойлгомжтой тайлбарласан:

Шүүхээс анхан шатны шийдвэр гаргагч захиргааны байгууллагад олгох шийдвэр гаргах орон зай, хүлээн зөвшөөрөх хэмжээ, хүндэтгэл, хязгаарлалт, цар хүрээ эсвэл шүүхийн сонгох боломж (янз бүрийн нэр томъёог ашигладаг)-ийн тухай асуудал нь захиргааны эрх зүйн хамгийн төвөгтэй асуудлуудын нэг бөгөөд эрх мэдэл хуваарилах зарчмын гол цөм юм. Учир нь шийдвэрийн ач холбогдлыг үнэлэх (баримт, бодлогын үнэлгээ) болон "захиргааны шударга үйл ажиллагаа"-ны зарчмыг хангасан эсэхийг үнэлэх хооронд нарийн зааг, ялгаа байдаг.

Эхний асуултууд нь ерөнхийдөө анхан шатны захиргааны шийдвэргаргагчийн эрх хэмжээний хүрээнд шийдэх асуудал байдаг бол сүүлийнх нь шүүхийн шийдвэр гаргах хүрээнд багтдаг.³⁵ Хэдийгээр шүүх засаглал захиргааны үйл ажиллагаанд бүрэн хяналт тавихаас татгалзаж байгаа хэдий ч сүүлийн үеийн дотоодын шүүхийн шийдвэрийн жишээн дээр шүүгчид захиргааны шийдвэр, үйл ажиллагаа, тэр дундаа нотлох баримтын үндэслэл, ялангуяа шийтгэлийн арга хэмжээ авсан тохиолдолд сайтар анхааралтай судалж байгааг онцолсон байна.³⁶ Ийм нөхцөлд арай бага хүндэтгэлтэй ханддаг буюу шүүхийн хяналтын цар хүрээ өргөн байна.³⁷ Энэ нь арилжааны болон арилжааны бус салбар дахь төрийн чиг үүргийн оролцооны асуудал юм.

Санамсаргүй, дур зоргоороо гүйцэтгэх ажиллагаанаас хуулийн этгээдийг хамгаалахын тулд шүүх маргаантай шийдвэрийн хууль ёсны байдлыг сайтар буюу бүрэн дүүрэн хянах ёстой. Иймд шүүхийн хяналт нь процессын хяналт болон

³⁵ Lord Woolf, *De Smith's Judicial Review*, 8th ed, (London: Sweet & Maxwell, 2018), 11-004.

³⁶ *Tan Seet Eng* is exemplary of this approach. *Re Fong Thin Choo*, 1 SLR(R) 774 (HC), (1991) was an early, if rare, example.

³⁷ Cf Jaime Arancibia, "The Intensity of Judicial Review in the Commercial Context: Deference and Proportionality," in Christopher Forsyth, Mark Elliott, Swati Jhaveri, Anne Scully-Hill, and Mark Ramsden, eds, *Effective Judicial Review: A Cornerstone of Good Governance* (Oxford: Oxford University Press, 2010), 287-299.

хязгаарлагдмал тохиолдолд засгийн газрын шийдвэр гаргах үйл явцын үндэслэлтэй талыг хоёуланг нь бүрэн шалгах боломжтой.

Сүүлийн үед шүүх аливаа асуудлыг шүүхээр хянан шийдвэрлэх боломжтой эсэхийг тогтоохдоо "маш хатуу бөгөөд ангилсан арга барил"-аас зайлсхийж байна. "захиргааны онцгой бүрэн эрхийн хүрээний бодлого" гэсэн шошго нь дангаараа захиргааны шийдвэрийг шүүхээр хянуулахад хангалтгүй гэдгийг шүүх онцолсон. Өнгөц харахад шүүхээр хянагдах боломжгүй мэт санагдах сэдвүүд нь хууль эрх зүйн бодит асуудлаас хамааран шүүхээр хянагдах боломжтой болж болно.³⁸ Иймээс шүүхээр хянагддаггүй асуудлуудын уламжлалт категори дотор ч, "хууль ёсны байх", "үндэслэлтэй байх", "процессын зохистой байдал" гэсэн зарчмууд хэрэгжинэ. Өөрөөр хэлбэл, Сингапурын шүүхүүд шүүхээр хянагдах боломжтой болон үл хамаарах зүйлүүдийг хатуу ангилахаас зайлсхийдэг.

Үүний нэгэн адил нотлох баримтаар нотлогдоогүй эсвэл нотлох баримт нь шийдвэрийг үндэслэлтэй болохыг баталж чадахгүй бол төрийн байгууллагын шийдвэрийг шүүх хянан үзнэ.³⁹ Энэ зарчмыг Дээд шүүхийн Ре Фон Тин Чоо-ийн шийдвэрт тусгасан болно.⁴⁰ Энэ хэрэг нь 1979 оны Гаалийн журмын 12(6)-д хамаарах бөгөөд үүний дагуу гаалийн ажилтан тухайн барааг экспортолсон эсвэл буцаан экспортолсон тухай нотлох баримтыг барааны эзэмшигчээс (эсвэл түүний төлөөлөгчөөс) шаардаж болно гэж, мөн гаалийн ажилтанд хангалттай тайлбар өгөөгүй эсвэл Сингапурт хууль бусаар нэвтэрсэн нь тогтоогдвол эзэмшигч нь барааны татварыг төлөх үүрэгтэй.

Шүүгч Чан Сек Кеон (тухайн үед) 12(6) дахь зохицуулалтыг урьдчилж баримтлах заалт гэж үзсэн. Гаалийн ажилтан гаалийн татвар төлөхийг шаардах бүрэн эрхтэй, барааны эзэмшигч нь

³⁸ See the development of the jurisprudence in the following cases: *Chng Suan Tze v Minister for Home Affairs*, 2 SLR(R) 525 (CA), (1988), 87–94.

Chan Hiang Leng Colin v Ministry of Information and the Arts, 1 SLR(R) 294 (CA), (1996), 28–36 and 44–45.

Lee Hsien Loong v Review Publishing Company Ltd, 2 SLR(R) 453 (HC), (2007), 81–98.

Yong Vui Kong v Attorney-General, 2 SLR 1189 (CA), (2011), 33–36, 73–85.

Tan Seet Eng v Attorney-General, 1 SLR 779 (CA), (2016), 90–106.

³⁹ See *Secretary of State for Education and Science v Tameside Metropolitan Borough Council*, AC 1014 (HL), (1977), "where the House of Lords held that a public authority's decision may be judicially reviewed if it is unsupported by evidence or has been based on incorrect facts."

⁴⁰ *Re Fong Thin Choo*, 1 SLR(R) 774 (HC), (1991).

тухайн барааг гадагш гаргаагүй болохыг тогтоох ёстой. Шүүхээс гаалийн байгууллагын ажилтны шийдвэр үндэслэл бүхий эсэхийг нотлох баримтаар тогтоох шаардлагатайгаас гадна шийдвэрт нөлөөлөх үндэслэлтэй нотлох баримт байгаа эсэхийг тогтоохыг шаарддаг. Гэвч энэ хэргийн оролцогчид "урьдчилж тогтоогдсон баримт биш" гэсэн үндэслэлээр хэргийг үргэлжлүүлэхээр тохиролцсон тул шүүх үйл баримт хүрээнд дүгнэлт хийж, хэргийг хэрэгсэхгүй болгосон.

Фон Тин Чоогийн хэрэг нь төрийн эрх баригчид сонгох боломжийг хэрэгжүүлэхдээ хуулийг дагаж мөрдөхийн чухлыг харуулж байна. Төрийн эрх баригчид хуульд заасан журмын дагуу үйл ажиллагаа явуулахад шаардлагатай хууль ёсны эрх мэдэлтэй байх ёстой. Хэдийгээр энэ нь захиргааны хууль бус үйлдэлтэй холбоотой эрх зүйн шинэ асуудал биш боловч 2 ангиллаар авч үзвэл: Төрийн байгууллага шийдвэр гаргах эрх мэдэлтэй байсан эсэх, өөрөөр хэлбэл, шууд үүрэг болгосон зохицуулалт байсан эсэх, эсхүл хэд хэдэн боломжит хувилбараас сонгож болох байсан эсэх, хэрэв төрийн байгууллага сонгох эрх мэдэлтэй байсан бол шийдвэр гаргахдаа сонгох боломжийг зохих ёсоор хэрэгжүүлсэн эсэхэд хуваагдана. Хамгийн гол нь, Фон Тин Чоогийн хэрэг нь шаардлагатай тохиолдолд, ялангуяа гаалийн татвар ногдуулахтай холбоотой болон хууль тогтоомжийн хүрээнд сонголтгүйгээр шийдэх байсан ч захиргааны шийдвэрийн хууль зүйн үндэслэлийг шаардах нь шүүх эрх мэдлийн хяналтын цар хүрээнд бүрэн нийцэж байгааг тогтоосон.

Гурав. Шүүхийн хяналт ба сайн засаглал

Засгийн газрын эрх тэгш байгууллагууд нь Гүйцэтгэх эрх мэдэл төвтэй төр (англ. *The administrative state*)-ийн ардчилсан хууль ёсны байдал болон төрийн эрх мэдлийн хэрэгжилтийг зохицуулах нийтийн эрх зүй дэх захиргааны байгууллага хоорондын харилцан хамаарлыг тохируулдаг.⁴¹ Нийгмийн чухал асуудлыг шийдвэрлэхэд төрийн байгууллагын тайлбар өгөх үүрэг, хариуцлага чухал үүрэг гүйцэтгэдэг нь дамжиггүй. Энэ нь төрийн аль байгууллагад тодорхой үүрэг даалгаврыг хэрэгжүүлэх эрх хуулиар олгогдсоныг тогтоох ёстой гэсэн ардчилсан санаатай ч нийцэж байгаа юм. 2010 онд тухайн үеийн Ерөнхий шүүгч Чан Сек Кеон шүүх эрх

⁴¹ Lord Diplock, "Judicial Control of Government", *Malayan Law Journal*, (1979)

Jonathan Sumption QC, "Judicial and Political Decision-making: The Uncertain Boundary", *Judicial Review*, (2011), 301.

мэдэл нь шүүхээс гадуур "Засгийн газарт дагаж мөрдөх дүрэм журам, зарчмуудыг зааж өгч, хууль дээдлэх ёсыг сахиулах замаар шүүх туслах үүрэг гүйцэтгэж чадна" гэж тэмдэглэжээ.⁴² Тэрээр "Шүүх нь гүйцэтгэх засаглалтай зөрчилдөж, тэмцэлддэг, гүйцэтгэх засаглалыг шалгах үүрэг гүйцэтгэдэг" гэсэн үзэл нь Сингапурт тохирох эсэхийг реторик байдлаар асуусан.⁴³ Ерөнхий шүүгч Чан-ы хувьд шүүх нь "Гүйцэтгэх эрх мэдлээ урвуулан ашиглахаас хамгаалах эхний шугам" болж чаддаггүй.⁴⁴ Харин шүүхийн хяналтаар нэхэмжлэлийг хянан шийдвэрлэхдээ захиргааны сайн туршлагыг хөгжүүлэх хурдасгуурын үүрэг гүйцэтгэдэг. Шүүхийн хяналтын энэхүү үзэл баримтлал нь дээр дурдсан ногоон гэрлийн хандлагатай нийцдэг.

Засаглалд хандах хамтын ажиллагааны ийм хандлага нь сайн засаглал нь тогтолцооны хяналт, тэнцвэрт байдлын (салбар хоорондын) нийлбэрээс гадна салбар тус бүрийн (салбар доторх) өөрийгөө хянахыг шаарддаг үндэслэлээс үүдэлтэй. Дараа нь Ерөнхий шүүгч Чан "Шүүхийн хяналт нь муу засгийн газар биш, муу засаглалыг хянана. Бүх нийтийн сонгууль нь муу Засгийн газрыг хянана" гэж онцлон хэлж байсан.⁴⁵ Үүний нэгэн адил Ерөнхий шүүгч Менон шүүх нь "Бусад салбаруудын Үндсэн хуульд тусгагдсан чиг үүргийг хүндэтгэн", эрх мэдлийн хуваарилалтын зарчмыг хэрэгжүүлбэл итгэлцэл, хүндэтгэлийн соёл төлөвшиж, эцэст нь шүүхүүд илүү үр нөлөөтэй байх болно гэдгийг тодорхой хэлэв.⁴⁶ Өөрөөр хэлбэл Ерөнхий шүүгч Менон шүүх нь "шүүх эрх мэдэлд ч эрх зүйн болон үндсэн хуулийн хязгаарлалт байгаа бөгөөд шүүхийн хөндлөнгийн оролцоо хязгааргүй биш гэдгийг хүлээн зөвшөөрсөн, "шүүхийн даруу байдлыг" удирдан чиглүүлэх ёстой гэж тэмдэглэсэн.⁴⁷ Тэрээр мөн "Өөрийн зохицуулалттай гүйцэтгэх засаглал (англ. *Self-regulating executive branch*)"-ыг төлөвшүүлэх нь зөвхөн Засгийн газрын хандлагыг баталгаажуулаад зогсохгүй, шүүх эрх мэдэл нь "шударга, чадварлаг, хараат бусаар шүүн тунгаах замаар бусад салбаруудын Үндсэн хуулиар олгогдсон

⁴² Chan Sek Keong, *supra* note 28, 480.

⁴³ Chan Sek Keong, *supra* note 28, 480.

⁴⁴ Chan Sek Keong, *supra* note 28, 480.

⁴⁵ Chan Sek Keong, *supra* note 28, 480, Chan CJ added: "In other words, seek good government through the political process and public avenues rather than redress bad government through the courts".

⁴⁶ Sundaresh Menon, *supra* note 1, 301.

⁴⁷ Sundaresh Menon, **"The Role of the Courts in Our Society – Safeguarding Society,"** Opening Address at Conversations with the Community, 21 September 2023, available online at, <https://www.judiciary.gov.sg/news-and-resources/news/news-details/conversations-with-the-community-21st-september-2023>.

бүрэн эрхийг хангадаг" болохыг сануулсан.⁴⁸ Салбар хоорондын мөргөлдөөн нь "ямар ч тал ялахгүй" гэсэн үр дүнд хүргэдэг.⁴⁹ Энэ нь улс төрийн салбарууд ч гэсэн үндсэн хуульд заасан "улс төрийг хүндэтгэх" шүүх эрх мэдлийн үүргийг анхаарах ёстой гэсэн үг. Эцсийн дүндээ шүүхэд шүүгчийн эр зориг дутагдаж, Үндсэн хуульд заасан үүргээсээ татгалзвал энэ нь урт хугацаандаа "шүүхийн институтийн хэрэгцээгүй байдал"-д хүргэнэ.⁵⁰ Ийм нөхцөлд хууль дээдлэх ёс алдагдаж, хүн ам ядуурах болно.

А. Шүүхийн хяналт нь зорилгодоо хүрэх арга хэрэгсэл болох: Итгэлцэл, итгэлийг бий болгох

Шүүхийн хяналтыг ихэвчлэн зорилго гэж ойлгодог ч энэ нь зорилгодоо хүрэх хэрэгсэл байх ёстой. Засгийн газрын хууль бус үйл ажиллагааг хянан шийдвэрлэхдээ шүүхийн хяналт нь Засгийн газар төрийн захиргаа болон бодлогын өндөр стандартыг хадгалах замаар хууль дээдлэх ёсыг илүү сайн дагаж мөрдүүлэхийн тулд сайн захиргааны туршлага болон засаглалыг дэмжих боломжтой буюу шаардлагатай байна. Тиймээс шүүхийн хяналт хэрхэн явагдаж байгаа нь маш чухал юм. Өмнө нь онцолсон гуравласан зарчмыг дотооддоо шингээж авснаар Сингапурын шүүхийн хяналтад хандах хандлага нь улс төр-эрх зүйн нөхцөл байдалд мэдрэмжтэй болсон.⁵¹ Ерөнхий шүүгч Менон шүүхийн хяналтын талаарх шүүхийн байр суурийг дараах байдлаар тайлбарлав: ... Шүүхүүд өөрсдийгөө засгийн газрын үйл ажиллагаанд саад учруулдаг дайснууд гэж үзэх ёсгүй, харин шүүх эрх мэдлийг дээдлэх замаар үр ашигтай засаглал, сайн, зөв засаглалыг бий болгоход нөлөө үзүүлэх зорилго бүхий бусад салбаруудтай ижил зорилготой эрх тэгш түншүүд гэж үзэх ёстой. Хоёрдугаарт, хууль бус үйлдлүүдийг хүчингүй болгохыг шаардсан тохиолдолд шүүх Үндсэн хуульд заасан үүргээ биелүүлэхээс буцах ёсгүй гэсэн үг. Хэрэв шүүхүүд өөрсдийгөө төвийг сахисан гэж үздэг бол (АНУ-ын Дээд шүүхийн Ерөнхий шүүгч Жон Робертсийн хэлснээр) зүгээр л "бөмбөг дуудаж, цохилт өгөх" бол хуульд заасан зүйлийг хэлэхээс зайлсхийх шаардлагагүй. Тогтоосон эрх мэдлийн хил хязгаараас гадуур гарсан гэх үндэслэлээр шүүхээс гүйцэтгэх захирамжийг

⁴⁸ Sundaresh Menon, *supra* note 1, 303.

⁴⁹ Sundaresh Menon, *supra* note 1, 303.

⁵⁰ Sundaresh Menon, *supra* note 1, 303.

⁵¹ To reiterate, the imperatives are (1) the separation of powers in the three co-equal branches of Government/state; (2) the Singapore Constitution providing levers of control of executive power through mechanisms for intra-branch control; and (3) a self-regulating Executive, with appropriate judicial deference and a robust approach to justiciability by the judiciary.

хүчингүй болгоход салбар хоорондын "зөрчилдөөн" үүсэхгүй. Учир нь зохих зөвшөөрөлгүйгээр үйлдсэн үйлдэл нь хүчингүй болох тул шүүх үүнийг шийдвэрлэх үүрэгтэй.

Ялгаа нь бие биедээ үл итгэх, өөрийгөө хамгаалах замаар үүссэн сөргөлдөөн, дарангуйллын парадигм ба засаглал, хууль ёсны хүрээний түншлэл, хамтын ажиллагааны хооронд оршино.⁵²

Сингапурын шүүх эрх мэдлийн хяналтын нарийн арга барилыг шүүхийн шийдвэрээс нь харж болно. Төрийн эрх бүхий байгууллагууд шийдвэр гаргахдаа сонгох боломжийг хязгаарлахгүй гэсэн захиргааны хууль дахь зохицуулалтыг авч үзье. Тухайлбал, анхнаасаа шийдвэр гаргагчийн сонгох боломжийг хэрэгжүүлэхээр боловсруулагдсан бодлогыг хүртэл хэлбэрэлтгүй мөрдөх замаар сонгох боломжийн хязгаарлалт нь хүчтэй илрэн гарч байна. Гэсэн хэдий ч шүүхийн шийдвэрээр төрийн эрх бүхий байгууллагууд "бүрэн эрхээ хэрэгжүүлэхэд хууль эрх зүйн хувьд хамааралтай, хуулийн зорилгод нийцсэн, дур зоргоороо биш, урьдчилан таамаглах боломжгүй эсхүл шударга бус" бодлого, чиглэлийг боловсруулахгүй байх ёстой.⁵³ Ихэнхдээ эдгээр бодлого, удирдамж нь төрийн байгууллагуудад ижил төстэй тохиолдлуудад ижил төстэй байдлаар хандах замаар тууштай шийдвэр гаргах боломжийг олгодог. Энэ нь төрийн эрх бүхий байгууллагууд зарим тохиолдолд бодлого, удирдамжаасаа шууд татгалзах ёстой гэсэн үг юм.

Төрийн эрх бүхий байгууллагын эрх хэмжээг хязгаарласан өөр нэг хэлбэр нь төрийн байгууллага нь хуулиар тогтоосон тусгай эрх мэдэл эзэмшигчийн хувьд тухайн эрх мэдлээ өөр байгууллагад хууль бусаар шилжүүлэх үед үүсдэг. Аль ч тохиолдолд шүүх төрийн эрх бүхий байгууллага хуулиар тогтоосон эрх мэдлийн зорилгыг мэдэж байгаа эсэхийг шалгана. Хууль тогтоох байгууллагаас гүйцэтгэх засаглалд олгосон бие даасан байдал нь эрх олгосон хууль тогтоомжийн зорилгод хүрэхийн тулд тухайн нөхцөл байдалд юу хийхээ шийдэх явдал юм.⁵⁴ Ингэхгүйгээр

⁵² Sundaresh Menon, *supra* note 1, 295–296.

⁵³ See *Halsbury's Laws of England*, vol 1, *Administrative Law* (4th reissue), (London: Butterworths, 2001).

Registrar of Vehicles v Komoco Motors Pte Ltd, 3 SLR 340 (CA), (2008).

⁵⁴ Several recent legislations have a specific provision stating the purposes of the legislation in question. See eg, s 5 of the Protection from Online Falsehoods and Manipulation Act 2019 (No. 18 of 2019); s 3 of the Active Mobility Act 2017 (No. 3 of 2017); s 3 of the Deep Seabed Mining Act 2015 (No. 6 of 2015); s 4 of the Early Childhood Development Centres Act 2017 (No. 19 of 2017); s 4 of the Organised Crime Act 2015 (No. 26 of 2015); s 3 of the Precious Stones and Precious Metals

төрийн эрх бүхий байгууллага шударга ёсны шаардлагыг зөрчиж, хуулиар тогтоосон үзэмжийг хэрэгжүүлэхдээ дур зоргоор хандахгүй. Энэхүү цуврал тохиолдлуудад гомдол гаргагч арилжааны байгууллага нь орлого, ашгийн хувьд тэдний бизнест илт нөлөөлсөн эрх баригчдын шийдвэрүүд хүнд хэцүү санагдаж байжээ. Өөрөөр хэлбэл гаргасан шийдвэр нь бизнест сөргөөр нөлөөлсөн.

Жишээ нь, Лайнес олон улсын холдинг ХХК, Сингапурын Жуулчдыг дэмжих зөвлөлийн эсрэг хэрэг⁵⁵, Веднесберигийн үндэслэлгүй байдлын стандарт (англ. *Wednesbury unreasonable*)-ыг харгалзан захиргааны эрх мэдлийг хэрэгжүүлэгч байгууллага ерөнхий бодлогыг батлах нь "үндсэндээ хүчинтэй" гэсэн хуулийн заалтыг баримталсан. Энэ нь батлагдсан бодлого логик эсвэл нийтлэг ёс суртахууны хэм хэмжээг үл тоомсорлон, асуудлыг нухацтай авч үзсэн ямар ч ухаалаг хүн ийм үзэл бодолд хүрч чадахгүй байх ёстой гэсэн үг юм. Төрийн эрх бүхий байгууллага бие даасан хэргийг хэлэлцэх эсвэл онцгой тохиолдлуудыг шийдвэрлэхэд бэлэн байгаа бол өөрсдийн эрх хэмжээг хязгаарладаггүй.

Энэ тохиолдолд өргөдөл гаргагч нь далайн аялал жуулчлалын оператор байсан бөгөөд тухайн үеийн Сингапурын жуулчдыг дэмжих зөвлөл (цаашид "СЖДЗ" гэх) болон Сингапурын боомтын захиргаа (цаашид "СБЗ" гэх) нь хил дамнасан дундаа зогсолтгүй аялал (англ. *cruises-to-nowhere*)-ыг зохицуулах хууль тогтоомжийн хүрээнд бус, захиргааны байгууллагын удирдамж хэлбэрээр ерөнхий бодлого батлахыг эсэргүүцсэн.⁵⁶ Нэг удирдамж нь "хэрэв операторууд гурван сарын хугацаанд аяллынхаа 30-аас дээш хувийг *cruises-to-nowhere* гэж төлөвлөсөн бол *cruises-to-nowhere*-д зогсоол хуваарилахгүй байж болно" гэсэн байсан. Уг удирдамжийг аяллын операторуудад уулзалтаар мэдэгдэв. Гэсэн хэдий ч нэхэмжлэгч тал Бүтээгдэхүүн хуваах гэрээний зогсоолын ашиглалтыг хянах эрх мэдлийг нэмэлт хууль тогтоомжоор хэрэгжүүлэх ёстой гэж маргажээ.

(Prevention of Money Laundering and Terrorism Financing) Act 2019 (No. 7 of 2019); s 4 of Shared Mobility Enterprises (Control and Licensing) Act 2020 (No. 8 of 2020).

⁵⁵ Eugene Tan, "Commercial Judicial Review in Singapore: Strategic or Spontaneous?", *Singapore Journal of Legal Studies*, (2020), 448.

⁵⁶ Such cruises were understood to be for gambling purposes which took place once the cruise ships entered international waters.

Дээд шүүх "Бүтээгдэхүүн хуваах гэрээгээр аль хөлөг онгоцнууд хязгаарлагдмал тооны зогсоол ашиглахыг шийдэх эрхтэй" гэж үзсэн. Дараа нь Бүтээгдэхүүн хуваах гэрээ нь удирдамжийг хэрэгжүүлэхэд өөрийн эрх хэмжээг хязгаарласан эсэхийг авч үзсэн. Шүүгч Жудит Пракаш "Бүтээгдэхүүн хуваах гэрээ нь хөлөг онгоцны зогсоол дээр хуулиар тогтоосон эрх мэдэлтэй тул бусад хуулиар өөр үүрэг хүлээгээгүй бол хариуцлагаас татгалзаж болохгүй" гэж үзжээ. Өөрөөр хэлбэл бүтээгдэхүүн хуваах гэрээнд зааснаар захиргаа сонгох эрхийн хүрээнд, өөрийн үзэмжээр, холбогдох үйл баримт, нотлох баримтыг харгалзан шийдвэр гаргах ёстой байсан. Үүнд СЖДЗ (Эрүүгийн мөрдөн байцаах хэлтсийн мөрийтэй тоглоомтой тэмцэх салбар) зэрэг холбогдох талуудын зөвлөгөө, зөвлөмж, холбогдох мэдээлэл хүлээн авах багтана гэв.

Шүүх Бүтээгдэхүүн хуваах гэрээ нь холбогдох бүх нотлох баримт, үйл баримтыг зохих ёсоор авч үзэн, гэрээнд тусгаагүй асуудлыг ч тухайн үеийн нөхцөл байдалд тулгуурлан шийдвэрлэх бүрэн эрхийг олгосон байсан, мөн удирдамжийг хатуу мөрдөж хэрэгжүүлээгүй гэж үзэв. Иймд Бүтээгдэхүүн хуваах гэрээ нь захиргааны эрх хэмжээг хязгаарласан гэж шүүх үзээгүй. Түүнчлэн "төрийн өөр өөр байгууллагууд харилцан сонирхсон асуудлаар хамтран ажиллах боломжтой" гэдгийг шүүх хүлээн зөвшөөрсөн бөгөөд тэд дангаараа болон хамтран хууль бус үйлдэл хийхгүйгээр хамтарч болно гэдгийг хүлээн зөвшөөрсөн.

Сингапурын шүүхүүд төрийн бодлогод эргэлзээ төрүүлэхгүй байх, бодлого боловсруулах, хэрэгжүүлэхэд бусад эрх мэдэл оролцохоос болгоомжилдог боловч шүүхүүд сонгох боломжийг зохих ёсоор хэрэгжүүлсэн эсэхийг шалгах эрхтэй болохыг баталгаажуулдаг. Үүнтэй холбоотой хэрэг болох жишээ нь газар ашиглалтыг сайжруулах чиглэлээр гаргасан шийдвэрүүд, ялангуяа Сингапурын өөр өөр төрийн эрх бүхий байгууллагуудаас хэрэгжүүлж буй олон газрыг худалдан авч, тэдгээрийг ашиглалгүйгээр удаан хугацаанд хадгалахаас сэргийлэх үндэсний бодлого юм.⁵⁷ Тус бодлого, бодлогын дагуу гаргасан шийдвэрийг захиргааны хуулийн дагуу эсэргүүцсэн. Энэ төрлийн хэргүүдийн хувьд шүүхээс "дээрх бодлого нь үл хөдлөх хөрөнгө оруулагчдад оновчгүй, үл мэдэгдэх зүйл биш" гэсэн шүүхийн байр суурийг

⁵⁷ See also Elgin Toh & David Ee, Rule of Law and Urban Development (Singapore: Centre for Liveable Cities, 2019), available online at <https://www.clc.gov.sg/docs/default-source/urban-systems-studies/uss-rule-of-law-and-urban-development.pdf>.

баримталсан. Хамгийн гол нь Давж заалдах шатны шүүх Хотын хөгжил ХХК, Ахлах үнэлгээчний эсрэг хэрэгт дурдсанчлан, "Ийм бодлого нь газрын хомсдолтой газрыг олноор худалдан авч, тэдгээрийг ашиглалгүйгээр удаан хугацаанд хадгалахаас урьдчилан сэргийлэх, тийм итгэл төрүүлэхгүй байх (энэ нь нийтийн ашиг сонирхолд нийцэх) маш нийтлэг ойлголт дээр суурилдаг.⁵⁸ Энэ төрлийн хэргүүд нь шүүхээс газар хомсдолтой холбоотой үндэсний асуудалд анхаарал хандуулж байгаа бөгөөд энэ нь Сингапурын нийтийн эрх зүйн маргаанд хэр чухал болохыг харуулж байна. Нэмж дурдахад, шүүх тодорхой нөхцөл байдалд бодлого, шийдвэр гаргахдаа олон нийтийн хэрэгцээ, нөгөө талаас хувь хүн эсвэл аж ахуйн нэгжийн ашиг сонирхолд нийцүүлэхийг эрмэлзэх ёстой гэдгийг харуулж байна гэжээ.⁵⁹

Үүнийг Teng Fuh Holdings Pte ХХК, Газрын орлого цуглуулагчийн эсрэг хэрэгт⁶⁰ хангалттай харуулсан. Эдгээр нөхцөл байдлууд нь нэхэмжлэгч яагаад хүчингүй болгох, албадан гүйцэтгэх захирамж гаргахыг шаардах тухай зөвшөөрөл авахаар шийдсэнийг тогтоох хүрээнд чухал ач холбогдолтой юм. Нэхэмжлэгч нь үл хөдлөх хөрөнгийн наймааны чиглэлээр нэлээд туршлагатай компани бөгөөд 1983 оны 02 дугаар сарын 26-ны өдрийг хүртэл Муким 25 498, 348, 350 тоот газар, Гэйлангийн замын 20–22 тоот газар, үл хөдлөх хөрөнгийг өмчилж байсан. Тус газар нь Газар чөлөөлөх тухай хуулийн 5 дугаар хэсэгт заасны дагуу чөлөөлөгдөх газарт хамаарсан бөгөөд энэ тухай мэдэгдлийг 1983 оны 02 дугаар сард Засгийн газрын мэдээллийн сонинд нийтэлсэн. 1973 оны 11 дүгээр сарын 30-ны өдрийн зах зээлийн үнийг үндэслэн нэхэмжлэгчид нөхөн төлбөр олгосон. Нэхэмжлэгч нь газар эзэмших эрхийг цуцлахаас өмнө 22 жилийн хугацаанд тусгай зөвшөөрөл эзэмшигчийн хувиар газар эзэмшсэн хэвээр байсан бөгөөд

⁵⁸ *City Developments Ltd v Chief Assessor*, 4 SLR(R) 150 (CA), (2008).

⁵⁹ The People's Action Party ("PAP") government of independent Singapore made a conscious decision to exclude the constitutional right to property when Parliament promulgated the *Singapore Constitution* in December 1965. The Constitution Commission of 1966 also agreed with this stance, recognising that Singapore was then only a small island of 225 square miles, and that more land would be required for public purposes as the population increased. As founding Prime Minister Lee Kuan Yew stated when moving the Constitution (Amendment) Bill, "... once we spell out that no law shall provide for the compulsory acquisition or use of property without adequate compensation, we open the door for litigation and ultimately for adjudication by the Court on what is or is not adequate compensation": see *Parliamentary Debates Singapore: Official Report*, vol 24 at col 435 (22 December 1965).

⁶⁰ 3 SLR 507 (HC), (2006), *Teng Fuh Holdings*, (HC), affirmed by the Court of Appeal in, 2 SLR, (2007), 568.

"газрыг үндсэн төлөв байдлаар ашиглаж байсан ба эзэмшиж, ашиглахаар төрөөс тусгай зөвшөөрөл авсан" гэж маргажээ. Нэхэмжлэгч нь мөн газрын нөхөн төлбөрийг буцааж өгөхөд бэлэн байсан. Түүнчлэн газар чөлөөлөхдөө Засгийн газрын зүгээс эрх мэдлээсээ гадуур, шударга бус үйлдэл хийсэн гэж үзжээ.

Гэтэл шүүхийн ажигласнаар нэхэмжлэгч хэрэг хянан шийдвэрлэх ажиллагааны үед газрын зах зээлийн үнэ нь анх авсан нөхөн олговроос хамаагүй өндөр байсныг нэхэмжлэлдээ дурдаагүй байна. Шүүгч Эндрю Фанг (тухайн үед) дараах байдлаар тэмдэглэв: Гэхдээ энэ нь тус хуулийн 5(3) дахь хэсгийг (Газар чөлөөлөх тухай хууль (1985 оны шинэчилсэн найруулгын 152-р заалт)) аль ч шүүхэд ашиглах боломжгүй гэсэн үг үү? Хуулийн мөн чанар, бодлогыг авч үзвэл энэ нь үнэмшилгүй санал биш юм. Гэсэн хэдий ч шударга бус байдал, ялангуяа Засгийн газрын хувьд ямар ч нөхцөл байдал амархан байдаггүй. Миний бодлоор энэ асуудлыг Сингапурын газар чөлөөлөх нөхцөл байдалд тодорхой өнцгөөс авч үзвэл, нэг талаас хуулийн зорилго болон түүнийг дагасан олон нийтийн ашиг тусыг хангах хоорондын зөрчилдөөний тэнцвэрт байдлыг хангах, нөгөө талаас эрх мэдлээ урвуулан ашиглахгүй байхыг баталгаажуулах нь зайлшгүй чухал юм. Үүнтэй холбогдуулан энэхүү хуулийг зөвхөн нийтийн ашиг сонирхолд нийцүүлэн гаргасан төдийгүй Сингапурт газар маш хомс, тийм ч учраас үнэ цэнэтэй баялаг тул хууль батлагдсан гэдгийг тэмдэглэх нь зүйтэй. Эдгээр нь үнэндээ хоорондоо нягт холбоотой шалтгаанууд юм. Ийм байхад төрийн эрх баригчдад илүү өргөн, уян хатан байдал олгох нь ойлгомжтой. Үүний үр дүнд, бодлого боловсруулагчийн хувиар асуудалд хандах нь шүүхийн үүрэг биш. Энэ нь үнэн хэрэгтээ шүүхийн хийх ёстой зүйлийн яг эсрэг үйлдэл юм. Харин эрх мэдлээ урвуулан ашиглаж эхлэхээр эрх чөлөө, уян хатан байдал зогсдог. Эрх мэдлээ урвуулан ашиглах нь ихэвчлэн шударга бус байдал гэсэн ойлголттой адилтгагддаг. Энэ үед шүүх хөндлөнгөөс оролцох ёстой болно. Гэсэн хэдий ч эдгээр үзэл баримтлалын мөн чанараас харахад эрх мэдлээ урвуулан ашигласан тохиолдол өчүүхэн төдий ч олдохгүй. Энэ бол ноцтой хэрэг юм. Нотлох баримт байх ёстой. Ийм хэрэг хянан шийдвэрлэх ажиллагааны явцад шударга бус байдал "анхны үндэслэлтэй сэжиг" байгааг нотлох хангалттай нотлох баримтууд байх ёстой.⁶¹

⁶¹ Teng Fuh Holdings (HC), *supra* note 60, 36.

Каллан ХХК-ийн Чиу Тенг, Сингапурын газрын албаны эсрэг хэргийн тухайд үл хөдлөх хөрөнгө эзэмшигч нь Каллан дахь холимог ашиглалтын талбайг дахин төлөвлөхөд Засгийн газарт төлөх ёстой өрийн хэмжээг эсэргүүцсэн.⁶² Энэхүү арилжааны шүүхийн хяналт нь ойролцоогоор 30 сая орчим ам.долларын зөрүүтэй шимтгэлийн зөрүүтэй холбоотой маргаан байв. Нэхэмжлэгч нь хөрш зэргэлдээх газрыг төрөөс түрээсэлж байсан. 2011 онд өргөдөл гаргагч нь дахин төлөвлөлтийн зориулалтаар газрын ашиглалтыг өөрчлөхийн тулд Сингапурын Газрын албанаас зөвшөөрөл хүссэн. Төрийн өмчийн газрын нэгэн адил түрээсийн гэрээнд тухайн газрыг зөвхөн гэрээнд заасан зориулалтаар ашиглах боломжтой байсан. Хэрэв төр (түрээслүүлэгч) өмчлөх эрхийн хязгаарлалтыг цуцлах зэрэг газрын ашиглалтыг өөрчлөхийг зөвшөөрсөн шийдвэр гаргасан бол түрээслэгч нь ашиглалтын өөрчлөлттэй холбогдуулан дифференциал хураамж төлөх ёстой. Энэхүү урамшуулал нь газрын ашиглалтын зөвшөөрөгдсөн өөрчлөлтийн үр дүнд газрын нэмэгдсэн үнэ цэнийг тооцох зорилготой юм.

Өргөдөл гаргагч нь зэргэлдээх хоёр талбайн дифференциал хураамжийн төлөх төлбөрийг ойролцоогоор 11 сая сингапур доллар гэж тооцсон. Тооцоололд өмнөх үнэд үндэслэсэн "үнийн нэг удаагийн" хүснэгтийг ашигласан. Гэсэн хэдий ч Сингапурын Газрын алба нь тухайн үеийн газрын үнэ цэнийн үнэлгээнд үндэслэн хураамжийг тооцдог. Үүний дагуу Сингапурын Газрын алба нь төлөх ёстой хураамжийг 40 сая сингапур доллараас дээш байхаар тооцоолсон. Дифференциал хураамжийг тодорхойлох ерөнхий зааврыг Сингапурын Газрын албаны зарлал болон Сингапурын Газрын албаны вэбсайтад өгсөн бөгөөд энэ нь Хөгжлийн төлбөрийн хуваарийг тооцооллын дифференциал хураамжийг тооцох үндэс болгон ашигласан болно. Гэсэн хэдий ч Сингапурын Газрын албанаас дифференциал хураамжийн үнэлгээ нь Хөгжлийн төлбөрийн хүснэгтэд тулгуурлаагүй. 2011 оны 11 дүгээр сард Сингапурын Газрын алба нь өргөдөл гаргагчдад "Газрын өмчлөлийн хязгаарлалтыг цуцалсны үндсэн дээр газрын үнэлгээний 100 хувьтай тэнцэх хэмжээний дифференциал хураамж ногдуулна" гэж мэдэгдсэн.

2013 оны 02 дугаар сард Сингапурын Газрын алба өмчлөлийн хязгаарлалтыг цуцалсны төлөө төлөх дифференциал хураамж нь "41,183,989 сингапур доллар" гэж өргөдөл гаргагчид мэдэгдсэн.

⁶² *Chiu Teng, Kallang Pte Ltd v Singapore Land Authority*, 1 SLR 1047 (HC), (2014).

Өргөдөл гаргагч дифференциал хураамжийг хэрхэн тооцсон талаар тодруулахыг хүссэн. Дифференциал хураамжийг "Газрын үнэлгээг 100 хувь өсгөж, өмчлөх эрхийн хязгаарлалтыг цуцалсны үндсэн дээр Ерөнхий үнэлгээчин үнэлсэн" гэж Сингапурын Газрын алба мэдэгдэв. Цаашлаад "Энэ хэрэг нь тендер зарлах замаар бус өмнөх өмчлөгчид нь шууд шилжсэн учраас уламжлалт түрээсийн газраас ялгаатай" гэж тайлбарлав.

Өргөдөл гаргагч болон Сингапурын Газрын албаны тооцоолсон дифференциал хураамжийн зөрүү нь бараг 31 сая сингапур доллар буюу өргөдөл гаргагчийн хариуцах ёстой гэж үзсэнээс гурав дахин их байсан. Өргөдөл гаргагч шийдвэр гаргах үйл явц нь хууль зүйн хувьд алдаатай байна гэсэн үндэслэлээр шүүхээр хянан шалгуулахаар Дээд шүүхэд хүсэлт гаргасан. Энэ нь өмчлөлийн хязгаарлалтыг цуцалсны төлөө дифференциал хураамжийн төлөх төлбөрийг 41,183,989 сингапур долларын "хөгжлийн төлбөрийн хүснэгтэд заагаагүй"-ээр тооцох шийдвэрийг хүчингүй болгох, мөн хуулийн дагуу дифференциал хураамжийг тооцохыг Сингапурын Газрын албанд даалгахыг хүссэн. Энэ тохиолдолд өргөдөл гаргагч нь дифференциал хураамжийн төлбөрийн хэмжээний талаарх Сингапурын Газрын албаны үнэлгээг давж заалдаагүй.⁶³ Спот үнэлгээнд үндэслэн Сингапурын Газрын албаны тооцоололд алдаа гараагүй. Үүний оронд өргөдөл гаргагч нь дифференциал хураамжийн төлбөрийн хэмжээг Сингапурын Газрын албаны үнэлгээг давж заалдаагүй. Спот үнэлгээнд үндэслэн Сингапурын Газрын албанаас хэрхэн үнэлснийг эсэргүүцэхийг оролдсон. Өргөдөл гаргагч нь Сингапурын Газрын албыг спот үнэлгээгээр бус хөгжлийн төлбөрийн хүснэгтээр тооцох ёстой гэсэн үндэслэлийг гаргасан. Сингапурын Газрын албаны хувьд хөгжлийн төлбөрийн хүснэгтэд найдахгүйгээр спот үнэлгээгээр дифференциал хураамжийг үнэлэх нь үндэслэлгүй бөгөөд шударга бус гэж үзсэн. Цаашилбал, Сингапурын Газрын албаны шийдвэр нь өргөдөл гаргагчийн дифференциал хураамжийг хөгжлийн төлбөрийн хүснэгтийн дагуу үнэлнэ гэсэн хууль ёсны хүлээлтийг үгүйсгэсэн. Шүүхээс "Өргөдөл гаргагч нь Сингапурын Газрын албаны үндэслэлгүй байдал, хэргийн бодит байдалд зүй

⁶³ Both the DP and the DC enable the state to reap the enhancement in land value arising from a higher value land use or an increase in intensity of land usage. For a summary of the key similarities and differences between the DP and DC, see Appendix B of Mayers Ng & Choy Chan Pong, *Land Framework of Singapore: Building a Sound Land Administration and Management System* (Singapore: Centre for Liveable Cities, 2018), available online, <https://www.clc.gov.sg/docs/default-source/urban-systems-studies/uss-land-framework-of-singapore.pdf>.

ёсны хүлээлт үүссэнийг нотлоогүй" гэж хүсэлтийг хэрэгсэхгүй болгожээ.

Энэ хэргийн шүүгч Тэй Ён Кван "Сингапурын захиргааны хэргийн шүүхийн хяналтын гол зарчим нь бодитоор үүссэн хууль ёсны итгэлийг хамгаалах, хүлээн зөвшөөрөх юм.⁶⁴ Бодитой (процедурын бус) хууль ёсны хүлээлт үүсгэсэн байж болзошгүй нөхцөл байдалд төрийн эрх мэдэл бүхий байгууллагад хариуцлага тооцно. Гэвч төрийн эрх бүхий байгууллагад хариуцлага тооцох гэсэн энэхүү нэхэмжлэл нь нотлогдоогүй, шүүхээс захиргааны шийдвэрийг шалгах хэмжээ хүрээнээс хэтэрч болохгүй, шүүх гүйцэтгэх байгууллагын шийдвэрийн үндэслэл болсон үйл баримтыг хянах болохоос шийдвэрийн үндэслэл болоогүй асуудлыг хянахгүй" гэсэн.

Давж заалдах шатны шүүх SGB Starkstrom, Хөдөлмөрийн асуудал эрхэлсэн комиссарын эсрэг хэргийн шүүх хурал дээр шүүхүүд гүйцэтгэх ажиллагааны үндэслэлийг хянах чадавх дутмаг байгааг тэмдэглэсэн нь гайхмаар зүйл биш юм. Мөн эрх мэдлийн хуваарилалтыг бүдгэрүүлэх эрсдэлтэй.⁶⁵ Шүүхийн хяналтын цар хүрээний асуудал нь хувь хүний бодит хууль ёсны итгэлийг хамгаалах эсэхэд биш гэдгийг тэмдэглэв. Үүний оронд гүйцэтгэх засаглал, шүүх засаглал нь хувь хүний хууль ёсны итгэлийг нийтийн ашиг сонирхолтой уялдуулан тэнцвэржүүлэх ёстой юу гэдэг асуудал нь гол чухал гэв.

Анхаарал татахуйц зүйл бол шүүх зөвхөн бодит хууль ёсны итгэлийг хамгаалахыг хүлээн зөвшөөрөх эсвэл төрийн эрх бүхий байгууллага өөрийн тодорхой төлөөллийг хүндэтгэх гэсэн "хоёрхон хувилбар байх албагүй" гэсэн үзэл баримтлалыг

⁶⁴ Chen Zhida, "Substantive Legitimate Expectation in Singapore Administrative Law", 26 *Singapore Academy of Law Journal*, (2014), 237.

Swati Jhaveri, "The Doctrine of Substantive Legitimate Expectations: The Significance of ChiuTeng@Kallang Pte Ltd v Singapore Land Authority", *Public Law* 1, (2016).

Swati Jhaveri, "Contrasting Responses to the 'Coughlan Moment': Legitimate Expectations in Hong Kong and Singapore" in Mathew Groves & Greg Weeks, ed, *Legitimate Expectations in the Common Law World*, (Oxford: Hart Publishing, 2017), 267.

⁶⁵ 3 SLR 598, (2016), 42, 55–63. See also Kenny Chng, "An Uncertain Future for Substantive Legitimate Expectations in Singapore: *SGB Starkstrom Pte Ltd v Commissioner of Labour* (2016) 3 SLR 598" (2018) *Public Law* 192; Swati Jhaveri, "Localising Administrative Law in Singapore: Embracing Inter-branch Equality" (2017) 29 *Singapore Academy of Law Journal* 828. To be clear, the Singapore Court of Appeal did not definitively affirm or reject the doctrine of substantive legitimate expectations although it also made clear its reservations.

шүүх санал болгож байна. Тохиромжтой арга барил нь хоёр туйлын хоорондох боломжит арга хэмжээний хүрээнд байж болно гэж үзжээ. Тухайлбал, нийтийн эрх ашиг нь аливаа хувь хүнд үүссэн хууль ёсны хүлээлтийг үгүйсгэх үндэслэлтэй гэсэн дүгнэлтэд хүрэхдээ хувь хүний эрх ашгийг харгалзан үзсэнээ баталгаажуулахыг төрийн байгууллагуудаас шаардаж болно. Эсвэл шүүх төрийн эрх бүхий байгууллагаас аливаа хууль ёсны хүлээлтийг үгүйсгэх үндэслэлээ гаргаж өгөхийг шаардаж, улмаар үүнийг үндэслэлгүй, хууль бус, процедурын зохисгүй гэсэн уламжлалт үндэслэлээр хянаж болно.⁶⁶

Шүүхийн хяналт нь олон нийтийн нийгэм-улс төрийн хандлагын гол хүчин зүйл бөгөөд шүүх нь хувь хүн, аж ахуйн нэгж болон захиргааны шударга ёсны асуудалд адилхан анхаарал хандуулдаг болохыг энэ хэрэг онцолж байна. Starkstorm арилжааны салбарын салшгүй нэг хэсэг болсон "өргөн хүрээний нийгмээс хасах боломжгүй" гэж үзэж байна. Ерөнхий шүүгч Сундареш Менон уг хэргийн талаар шүүхээс гадуур хэлсэн үгэндээ, хууль дээдлэх ёсыг "соёлын субстрат"-аас салгаж болохгүй, өөрөөр хэлбэл Сингапурын нийтийн эрх зүй нь хувь хүний үнэт зүйлээс илүү хамтын нийгэмлэгийг чухалчилдгийг онцлон тэмдэглэв. Хэлэлцүүлэг, хүлээцтэй байдал, хамт олноо өөрөөсөө дээгүүр тавих зэрэг олон нийтийн үнэт зүйлс асар их ач холбогдолтой.⁶⁷ Хэдийгээр нийтийн ёс суртахууныг онцлон тэмдэглэж байгаа хэдий ч шүүхийн үүрэг нь хувь хувь хүнд хор хөнөөл учруулсан аливаа эрх мэдлээ дур зоргоороо хэрэгжүүлэхээс "хамгаалах эцсийн шугам" байх явдал юм.

Б. Гүйцэтгэх эрх мэдлийн нарийвчилсан болон нарийн төвөгтэй байдлыг хүлээн зөвшөөрөх

Сингапур дахь шүүхийн хяналтын бүхэлд нь биш юмаа гэхэд ихэнх нь, тэр дундаа арилжааны шүүхийн хяналт нь төрийн чиг үүрэг, эрх мэдлийг хэрэгжүүлдэг гүйцэтгэх засаглалын шийдвэрийг хянадаг. Еап Вай Конг, Сингапурын үнэт цаасны арилжааны биржийн эсрэг хэрэгт⁶⁸ төрийн байгууллагууд

⁶⁶ Note the apex court's limited recognition of the doctrine of substantive legitimate expectations in the context of constitutional law judicial review in the unique circumstances surrounding the general non-enforcement of section 377A of the Penal Code 1871 in *Tan Seng Kee v Attorney-General and other appeals* [2022] 1 SLR 1347 (CA). (Note that s 377A has since been repealed vide the Penal Code (Amendment) Act 2022 (No. 39 of 2022), which came into force on 3 January 2023.)

⁶⁷ Sundaresh Menon, *supra* note 20, 413.

⁶⁸ *Yeap Wai Kong v Singapore Exchange Securities Trading Ltd*, 3 SLR 565 (HC),

бүрэн хүчин чадлаар ажиллаж чаддаг шиг хувийн хэвшлийн байгууллагууд төрийн чиг үүргийг гүйцэтгэх хандлага нэмэгдэж байгааг онцолсон.⁶⁹ Сингапурын үнэт цаасны арилжааны бирж гэх мэт шийдвэр гаргах байгууллагуудын гүйцэтгэдэг чиг үүрэг нь эрлийз шинж чанартай бөгөөд тэдгээр нь нийтийн болон эсвэл хувийн эрх зүйн шинж чанартай байж болно. Энэ нь Сэр Жон Доналдсоны шүүхийг "Гүйцэтгэх эрх мэдлийн бодит байдлыг хүлээн зөвшөөрөх" уриалгыг сануулж байгаа ба " [эрх мэдлийг] хэрэгжүүлэх арга замын нарийн, заримдаа нарийн төвөгтэй байдал" эсэхээс үл хамааран олон янзын хэлбэртэй байж болно.⁷⁰

ЕАП-аас харахад, гүйцэтгэх эрх мэдэл нь ихэвчлэн хуулиар тогтоосон тодорхой чиг үүргийг хэрэгжүүлдэг боловч төрийн эрх мэдлийг хэрэгжүүлэгч байгууллагад хууль үйлчлэх эсэхийг тодорхойлохдоо эрх мэдлийн мөн чанарыг харгалзан үзэх шаардлагатай. Энэхүү хэрэгт нэхэмжлэгч нь компанийн захирлаар томилогдохоор хөөцөлдөх эсвэл үргэлжлүүлэн ажиллах нь сөрөг үр дагаварт хүргэж болзошгүй шийдвэрийг үгүйсгэхийн тулд шүүхээр хянан шалгуулахыг хүссэн.

Өргөдөл гаргагч Еап Вай Конг (ЕАП) нь Кайманы арлуудад бүртгэлтэй, Сингапурын хөрөнгийн биржид бүртгэлтэй China Sky Fiber Chemical ХХК-ийн гүйцэтгэх бус бие даасан захирал байсан. Тэрээр компанийн аудитын хорооны гишүүн байсан. 2011 оны 04 дүгээр сард Сингапурын хөрөнгийн бирж компанийн санхүүгийн тайлан зөрүүтэй байгааг анзаарч, тодорхой мэдээлэл өгөхийг шаардсан. Олон удаа хүсэлт тавьсан ч энэ мэдээллийг Сингапурын хөрөнгийн биржээс нууцалсан. 2011 оны 08 дугаар сарын 23-ны өдөр Сингапурын хөрөнгийн бирж компани нь мэдээллийг задруулахгүй байгаа нь "хөрөнгийн биржид бүртгүүлэх журмыг зөрчиж байна" гээд компани болон ТУЗ-д "Шалтгаанаа тайлбарлах" албан бичгийг илгээсэн.⁷¹

(2012).

⁶⁹ Not all actions of statutory bodies are subject to judicial review. The court will have to examine whether a statutory body is, on the facts, performing a public duty pursuant to its statutory functions or acting in a capacity as a private party, such as an employer or party to a contract: *Public Service Commission v Lai Swee Lin Linda* [2001] 1 SLR(R) 133 (CA) followed in *UDL Marine (Singapore) Pte Ltd v Jurong Town Corp* [2011] 3 SLR 94 (HC). The court will examine the source of power with respect to the impugned transaction. If this is statutory, the decision is amenable to judicial review.

⁷⁰ *R v Panel on Take-overs and Mergers; ex p. Datafin plc* [1987] 1 QB 815 at 838-839 (EWCA).

⁷¹ Made by the SGX itself, the Listing Rules are not statutory in nature. They are

Уг албан бичигт Сингапурын хөрөнгийн бирж олон нийтэд сануулга өгөх хүсэлтэй байгаагаа илэрхийлж, яагаад холбогдох сахилгын арга хэмжээ авахгүй байх ёстойг тайлбарлахыг тус компаниас хүссэн байна. Үүний дараа Сингапурын хөрөнгийн бирж тодорхой баримт бичгийг ирүүлэхийг шаардсан бичгээр заавар гаргасан. Улмаар Сингапурын хөрөнгийн бирж компанид тусгай аудитор томилох тушаал өгсөн ч дээрх хоёр чиглэлийг мөн биелүүлээгүй. 2011 оны 12 дугаар сарын 16-нд Сингапурын хөрөнгийн бирж компанийн бүх захирлууд, тэр дундаа ноён ЕАП-ыг олон нийтийн өмнө анхааруулсан. Дараа нь ЕАП Сингапурын хөрөнгийн биржийн олон нийтийн өмнө өгсөн анхааруулгыг хүчингүй болгох хүсэлт гаргасан. ЕАП түүнийг Сингапурын хөрөнгийн биржээс шударга, зохих ёсоор сонсгол хийгээгүй бөгөөд "шалтгааныг тайлбарлах" захидал нь компанийн захирлын хувиар түүнд хаяглагдаагүй гэж маргажээ.

Хэргийн маргаан бүхий хууль зүйн асуудал нь Сингапурын хөрөнгийн биржийн сахилгын арга хэмжээ нь шүүхийн хяналтад хамаарах эсэх, мөн шударга ёсны зарчмын дагуу ЕАП-д шударгаар шүүлгэх боломж олгосон эсэх юм. Сингапурын хөрөнгийн биржээс гаргасан сахилгын шийтгэл нь шүүхээр хянагдах эсэх талаар Дээд шүүхийн шүүгч Филип Пиллай "эрх мэдлийн мөн чанар"-ын шалгуурыг ашигласан. Энэхүү шалгалтын хүрээнд шүүх шийдвэр гаргах эрх бүхий байгууллага нь төрийн зохицуулалтын тогтолцоонд хэр зэрэг холбогдсон, тухайн байгууллага, чиг үүргийг хуулиар хүлээн зөвшөөрсөн эсвэл үндэслэл байгаа эсэх, түүний цар хүрээ, чиг үүргийн мөн чанар гэх мэт хүчин зүйлсийг анхаарах шаардлагатай. Тиймээс тухайн байгууллагын хэрэгжүүлж буй эрх мэдлийн шинж чанар нь нийтийн эрх зүйн чиг үүрэгт хамаарах эсвэл уг чиг үүргээ хэрэгжүүлэх нь нийтийн эрх зүйн үр дагавартай бол захиргааны шүүхээр хянуулж болно. ЕАП-ын хэрэг нь төрийн чиг үүрэг бүхий байгууллага, аж ахуйн нэгжүүд зөвхөн үндэслэлээр нь "зөв" шийдвэр гаргахад анхаарлаа хандуулахаас гадна шүүхийн хяналтын сорилтыг амжилттай давахаас, нийтийн эрх зүйн чиг үүрэгт хамаарах эсэхэд анхаарах ёстойг харуулж байна.

subject to any requirements that are prescribed by the Monetary Authority of Singapore ("MAS") under the Securities and Futures Act. Any contravention of the SGX's Listing Rules does not result in the imposition of a fine on a listed company. However, SGX may punish in other ways such as through reprimanding a person or de-listing a company.

Дөрөв. Дүгнэлт: Шүүхийн хяналт болон хууль дээдлэх ёсыг дэмжих нь

"[Сингапурын] арга барил нь Засгийн газрын эрх мэдлийн салбар бүр үндэстний ашиг сонирхлыг хамгаалах нийтлэг үйл ажиллагаанд эрх тэгш хамтрагч боловч тэдний хүлээх үүрэг өөр байдаг гэсэн итгэл үнэмшилд суурилдаг. Энэ нь төрийн бүх байгууллагуудын хил хязгаарыг харилцан хүндэтгэхийг шаарддаг бөгөөд шүүхийг оролцуулаад бусад салбарууд шүүхийн үзэл бодлыг анхааралтай ажиглаж, итгэлцэл, хүндэтгэлийн орчин бүрдсэн үед шүүхийн хяналт хамгийн үр дүнтэй байдаг гэсэн үзэл баримтлалд хүргэж байна."⁷²

Сингапурт засаг захиргааны нэгжүүд хаа сайгүй байрладаг нь эргэлзээгүй.⁷³ Засгийн газрын яамдууд болон Удирдах зөвлөлүүд нь оновчтой, шинжлэх ухаанч удирдлагын ёс суртахууныг шингээсэн, өндөр мэргэшсэн мэргэжлийн ажилтнуудаас бүрддэг.⁷⁴ Үр нөлөөтэй, үр ашигтай, авлигаас ангид байх нь Сингапурын төрийн удирдлагын онцлог шинж юм.⁷⁵ Төрийн эрх бүхий байгууллагууд болон төрийн гүйцэтгэх засаглалын албан тушаалтнууд аливаа хууль тогтоомж, төрийн бодлогыг хэрэгжүүлэхдээ эрх мэдлээ тогтмол, тасралтгүй хэрэгжүүлдэг. Гүйцэтгэх эрх мэдэл төвтэй төрийн бодлогыг хянах шүүхийн хяналт нь хүрээ хязгаартай, түүний цар хүрээг хэрхэн тогтоох, өргөжүүлэх, эсхүл хумих нь эцсийн эцэст захиргааны эрх зүйн хууль тогтоомжоор зохицуулагдаж, тогтворжуулагддаг.

⁷² Sundaresh Menon, *supra* note 1, 304.

⁷³ As of July 2024, there are 16 government ministries, including the Prime Minister's Office, and 64 statutory boards. Information collated from the online Singapore Government Directory at www.sgdi.gov.sg.

⁷⁴ NC Saxena, *Virtuous Cycles: The Singapore Public Service and National Development* (New York: United Nations Development Programme, 2011). On the extensive reforms within Singapore judiciary in the 1990s to early 2000s, see Waleed Haider Malik, *Judiciary-led Reforms in Singapore: Framework, Strategies, and Lessons* (Washington, DC: World Bank, 2007).

⁷⁵ See eg, Neo Boon Siong and Geraldine Chen, *Dynamic Governance: Embedding Culture, Capabilities and Change in Singapore* (Singapore: World Scientific, 2007); Ho Khai Leong, *Shared Responsibilities, Unshared Power: The Politics of Policy-Making in Singapore* (Singapore: Eastern Universities Press, 2003); Chua Mui Hoong (with additional interviews by Ken Kwek), *Pioneers Once More: The Singapore Public Service, 1959–2009* (Singapore: Straits Times Press and Public Service Division, 2010); Loke Hoe Yeong, ed, *Speaking Truth to Power: Singapore's Pioneer Public Servants* (Singapore: World Scientific Publishing, 2020); Zhang Zhibin, ed, *Dynamics of the Singapore Success Story: Insights by Ngiang Tong Dow* (Singapore: Cengage Learning Asia, 2011); Simon S C Tay, ed, *A Mandarin and the Making of Public Policy: Reflections of Ngiang Tong Dow* (Singapore: NUS Press, 2006).

Төрийн эрх бүхий байгууллагаас хуулиар тогтоосон болон бусад сонгох боломжийн бүрэн эрхээ хэрэгжүүлэх нь захиргааны эрх зүйн хэм хэмжээг зөрчсөн тохиолдолд хууль бус үйлдлийг хүчингүй болгох (хүчингүй болгох захирамж) эсвэл төрийн байгууллагад оногдсон үүргээ биелүүлэхийг шаардах (заавал биелүүлэх захирамж) зэрэг нийтийн эрх зүй дэх арга хэмжээг шүүхийн хяналтын үйл ажиллагаанд хэрэглэж болно. Эсвэл хувийн эрх зүй дэх хамгаалалтын арга хэмжээ болох тогтоохыг хүсэж болно.⁷⁶ Шүүхийн хяналт нь Сингапурын засаглалд тогтсон, найдвартай үүргийг гүйцэтгэдэг. Гүйцэтгэх эрх мэдэл ч шийдвэр нь хууль тогтоомжид нийцэж байгаа эсэхэд гомдол гаргаж, шалгуулах боломжтой тул хууль дээдлэх зарчим илүү бэхэжнэ. Үр дүнгийн хэмжүүр нь төрийн эрх бүхий байгууллага, төрийн албан хаагчид гаргасан шийдвэрээ шүүхээр хянуулах хүсэлгүй байгаа явдал юм. Энэ нь төрийн эрх бүхий байгууллага, төрийн албан хаагчид гаргасан шийдвэр, үйл ажиллагаа нь хууль тогтоомжид нийцэж байгаа эсэх, тэдгээр шийдвэр, үйл ажиллагаанаас болж хохирсон хүмүүс, байгууллагын эрх ашгийг хүндэтгэх нөхцөлийг бүрдүүлэх ач холбогдолтой. Хамтын сайн засаглалын энэхүү үр ашигтай тойрог нь Засгийн газар, ард түмэн, улс орны сайн сайхны төлөө тогтвортой байх ёстой.

⁷⁶ The remedies that the High Court may grant are discretionary. As such, the effective scope of the principles of judicial review depends very much on how the Court chooses to exercise its discretion in pursuance of its supervisory jurisdiction.

НОМ ЗҮЙ

1. Гадаад хэл дээрх эх сурвалж:

А. Англи хэл дээр

1. Constitution of the Republic of Singapore (1965).
2. Government Proceedings Act (1956).
3. Peter Cane, *Administrative Law*, 4th ed (Oxford: Oxford University Press, 2004).
4. Lord Woolf, *De Smith's Judicial Review*, 8th ed, (London: Sweet & Maxwell, 2018).
5. Sundaresh Menon, "Executive Power: Rethinking the Modalities of Control," *Duke Journal of Comparative & International Law*, vol 29 (2019).
6. Eugene Tan, "Commercial Judicial Review in Singapore: Strategic or Spontaneous?", *Singapore Journal of Legal Studies*, (2020).
7. Sundaresh Menon, "The Rule of Law: The Path to Exceptionalism", *Singapore Academy of Law Journal*, (2016).
8. Chan Sek Keong, "Judicial Review – From Angst to Empathy" 22, *Singapore Academy of Law Journal*, (2010).
9. Lord Diplock, "Judicial Control of Government", *Malayan Law Journal*, (1979).
10. Jonathan Sumption QC, "Judicial and Political Decision-making: The Uncertain Boundary", *Judicial Review*, (2011).
11. Chen Zhida, "Substantive Legitimate Expectation in Singapore Administrative Law", 26 *Singapore Academy of Law Journal*, (2014).
12. Swati Jhaveri, "The Doctrine of Substantive Legitimate Expectations: The Significance of ChiuTeng, Kallang Pte Ltd v Singapore Land Authority", *Public Law* 1, (2016).
13. Swati Jhaveri, "Contrasting Responses to the 'Coughlan Moment': Legitimate Expectations in Hong Kong and Singapore" in Mathew Groves & Greg Weeks, ed, *Legitimate Expectations in the Common Law World*, (Oxford: Hart Publishing, 2017),
14. VK Rajah, "*Judicial Review – Politics, Policy and the Separation of Powers*", (Guest lecture delivered at the Singapore Management University Constitutional and Administrative

Law course, 24 March 2016).

15. *Tan Seet Eng v Attorney-General and another matter*, 1 SLR 779, (2016).
16. *Ramalingam Ravinthran v Attorney-General*, 2 SLR 49, (2012).
17. *Vijaya Kumar s/o Rajendran and others v Attorney-General*, SGHC 244 (HC), (2015).
18. *Yong Vui Kong v AG*, 2 SLR 1189 (CA), (2011).
19. *Kay Swee Pin v Singapore Island Country Club*, 2 SLR 802 (CA), (2008).
20. *Chng Suan Tze v Minister for Home Affairs*, 2 SLR(R) 525 (CA), (1988).
21. *Ng Chye Huey v PP*, 2 SLR(R) 106, (2007).
22. *Citiwall Safety Glass Pte Ltd v Mansource Interior Pte Ltd*, 1 SLR 797 (CA), (2015).
23. *Chng Suan Tze v Minister for Home Affairs*, 2 SLR(R) 525, (1988).
24. *R v Somerset County and ARC Southern Limited ex parte Dixon*, JPL 1030 (EWHC), (1997).
25. *R v Dow Jones Publishing (Asia) Inc's Application*, 1 SLR(R) 418 (HC), (1988).
26. *Gobi a/l Avedian and another v Attorney-General and another appeal*, 2 SLR 883, (2020).
27. *City Developments Ltd v Chief Assessor*, 4 SLR(R) 150 (CA), (2008).
28. *Yeap Wai Kong v Singapore Exchange Securities Trading Ltd*, 3 SLR 565 (HC), (2012).
29. *Khor Soon Lee v Public Prosecutor*, 3 SLR 201, (2011).
30. *Bachoo Mohan Singh v Public Prosecutor*, 1 SLR 966, (2010).
31. *Halsbury's Laws of Singapore*, vol 1, (2021).
32. *Jeyaretnam Kenneth Andrew v Attorney-General*, 1 SLR 345 (CA), (2014).
33. *SGB Starkstrom Pte Ltd v Commissioner of Labour*, 3 SLR 598 (CA), (2016).
34. *Tan Seet Eng* is exemplary of this approach. *Re Fong Thin Choo*, 1 SLR(R) 774 (HC), (1991).
35. *Chan Hiang Leng Colin v Ministry of Information and the Arts*, 1 SLR(R) 294 (CA), (1996).

36. *Lee Hsien Loong v Review Publishing Company Ltd*, 2 SLR(R) 453 (HC), (2007).
37. *Yong Vui Kong v Attorney-General*, 2 SLR 1189 (CA), (2011).
38. *Tan Seet Eng v Attorney-General*, 1 SLR 779 (CA), (2016).
39. Sundaresh Menon, "The Role of the Courts in Our Society – Safeguarding Society," Opening Address at Conversations with the Community, 21 September 2023, available online at, <https://www.judiciary.gov.sg/news-and-resources/news/news-details/conversations-with-the-community-21st-september-2023>.
40. Elgin Toh & David Ee, *Rule of Law and Urban Development* (Singapore: Centre for Liveable Cities, 2019), available online at <https://www.clc.gov.sg/docs/default-source/urban-systems-studies/uss-rule-of-law-and-urban-development.pdf>.

ХУРЛЫН ХӨТӨЛБӨР

Хурлын огноо: 2024 оны 06 дугаар сарын 04, Мягмар гараг

Хурал болох газар: Монгол Улс, Улаанбаатар хот, Новотел зочид буудал, 4 давхар

08:30-09:00	Бүртгэл
09:00-09:10	Нээлтийн үг Д.Мөнхтуяа, УДШ-ийн Захиргааны хэргийн танхимын тэргүүн
09:10-09:20	Мэндчилгээ Монгол Улсын Үндсэн хуулийн цэц
09:20-09:30	Мэндчилгээ Проф. Др. Ц.Сарантуяа, МУИС-ийн Хууль зүйн сургуулийн багш
09:30-09:40	Мэндчилгээ (видео) Проф. Др. Юрген Харбих
09:40-10:00	Үндсэн илтгэл "Захиргааны хэргийн шүүх 20 жил: хөгжил, төлөвшил, алсын хараа" Д.Мөнхтуяа, УДШ-ийн Захиргааны хэргийн танхимын тэргүүн
I. Онолын асуудал: Захиргааны эрх зүйн системчлэлийн онол, өнөөгийн байдал, хандлага болон олон улсын туршлага	
10:00-10:20	"Захиргааны эрх зүйн тусгай ангийн системчлэлийн онолын асуудал" Проф. Др. П.Одгэрэл, Монголын Хуульчдын холбооны Ерөнхийлөгч
10:20-10:40	"Захиргааны эрх зүйн кодификаци: Монгол болон бусад орны туршлага" Проф. Др. Райнер Гроте, Макс Планкийн харьцуулсан нийтийн эрх зүй, олон улсын эрх зүйн хүрээлэнгийн ахлах судлаач
10:40-11:00	"Захиргааны эрх зүйг жишгийн эрх зүй болон эх газрын эрх зүйн өнцгөөс авч үзэх нь: Харьцуулсан дүн шинжилгээ" Проф. Др. Пол Дейли, Оттавагийн их сургуулийн Захиргааны эрх зүй, засаглалын тэнхимийн эрхлэгч
11:00-11:20	Эрүүл мэндийн завсарлага
II. Хууль тогтоох эрх мэдлийн хүрээнд: Захиргааны эрх зүйн хууль тогтоомжийн кодификаци, хууль тогтоогчийн үүрэг	
11:20-11:40	"Захиргааны шийдвэр гаргах ажиллагаан дахь хууль тогтоомжийн уялдаа, түүнийг системчлэх онолын асуудал" Др. Б.Дөлгөөн, Шүүхийн сургалт, судалгаа, мэдээллийн академийн Судалгааны төвийн дарга

11:40–12:20	<p>"Шүүхийн прецедент, онол болон хууль тогтоомжид үндэслэн захиргааны хэрэг хянан шийдвэрлэх ажиллагааг боловсронгуй болгох нь: Япон улсын захиргааны хэрэг шүүхэд хянан шийдвэрлэх тухай хууль болон Нутгийн өөрөө удирдах байгууллагын тухай хуульд оруулсан нэмэлт, өөрчлөлтийн жишээн дээр"</p> <p>Проф. Такахаши Акио, Осакагийн их сургуулийн хүндэт профессор, Отемон Гакуин их сургуулийн Хууль зүйн факультетын профессор</p>
12:20–12:40	<p>"Шүүхийн хяналтын хэтийн төлөв (Захиргааны эрх зүйн хүрээнд)"</p> <p>Ферхат Экер, Турк Улсын Шүүхийн академийн Стратегийн хөгжлийн тэнхимийн захиргааны шүүгч</p>
12:40–13:40	<p>Хэлэлцүүлэг, дүгнэлт</p> <p>Чиглүүлэгч: Др. Г.Банзрагч, УДШ-ийн Захиргааны хэргийн танхимын шүүгч</p>
13:40–14:40	<p>Үдийн завсарлага</p>
<p>III. Гүйцэтгэх эрх мэдлийн хүрээнд: Захиргааны үйл ажиллагаа, түүнийг хэрэгжүүлэх явц дахь захиргааны эрх зүйн хууль тогтоомжийн системчлэл, тулгарч буй асуудал</p>	
14:40–15:00	<p>"Захиргааны шийдвэр гаргах ажиллагаа: Хуулийн хэрэгжилтийн нөхцөл байдал, асуудал ба шийдлийг эргэцүүлэхүй"</p> <p>Дэд Проф. Др. Д.Сүнжид, Хүний эрхийн Үндэсний Комиссын дарга</p>
15:00–15:20	<p>"Захиргааны ерөнхий хууль Солонгос улсад батлагдсан нь, тус хуулийн практикт үзүүлэх нөлөө"</p> <p>Проф. Юн Санг Ри, Сөүлийн үндэсний их сургуулийн Хуулийн сургуулийн профессор</p>
15:20–15:40	<p>Эрүүл мэндийн завсарлага</p>
<p>IV. Шүүх эрх мэдлийн хүрээнд: Захиргааны хэрэг маргаан хянан шийдвэрлэх явц дахь захиргааны эрх зүйн хууль тогтоомжийн системчлэлийн хэрэглээ</p>	
15:40–16:00	<p>"Хууль хэрэглээн дэх сорилт: Монгол Улс дахь захиргааны хэргийн шүүхээс нуугдмал (бичигдээгүй) эрх зүйн зарчмыг хэрхэн тайлбарлаж хэрэглэдэг вэ?"</p> <p>М.Батсуурь, УДШ-ийн Захиргааны хэргийн танхимын шүүгч, А.Бодьбилэг, УДШ-ийн Хэргийн хөдөлгөөн, мэдээлэл, судалгааны хэлтсийн шүүгчийн судлаач туслах-ахлах мэргэжилтэн</p>
16:00–16:20	<p>"Захиргааны үйл ажиллагааны хяналтыг хурдасгах арга замууд" (цахимаар)</p> <p>Мехтилд Клайн, ХБНГУ-ын Бавари муж улсын Захиргааны хэргийн шүүхийн Дэд ерөнхий шүүгч</p>
16:20–16:40	<p>"Яагаад биш харин яаж: Сингапурын захиргааны эрх зүй дэх шүүхээс магадлан шийдвэрлэх ажиллагаанд хуулийн дээд хүчин чадлыг хэрэглэх нь"</p> <p>Проф. Южин Тан, Сингапурын менежментийн их сургуулийн профессор</p>

16:40–17:40	Хэлэлцүүлэг, дүгнэлт Чиглүүлэгч: Д.Мөнхтуяа, УДШ-ийн Захиргааны хэргийн танхимын тэргүүн
17:40–18:00	Дүгнэлт, хаалт

ХУРЛЫН ҮЗЭЛ БАРИМТЛАЛ

Удиртгал: Монгол Улсад захиргааны хэргийн дагнасан шүүх байгуулагдсаны 20 жилийн ойн хүрээнд салбарын нэр хүнд бүхий дотоодын болон гадаадын эрдэмтэн, судлаачид "Захиргааны эрх зүйн системчлэл, хэрэглээ: Харилцан хамаарал" сэдвийн дор илтгэл хэлэлцүүлэх гэж байна.

Монгол Улсын захиргааны эрх зүй нь Зөвлөлт холбоот улсын захиргааны эрх зүйн онолд суурилан бүрэлдсэн хэдий ч 2002 онд "Захиргааны хэргийн шүүх байгуулах тухай" хуулийг баталж, улмаар 2004 онд захиргааны хэргийн шүүх байгуулагдан ажиллаж эхэлсэн нь захиргааны үйл ажиллагаа хуульд нийцсэн байх, иргэн, хуулийн этгээдийн зөрчигдсөн буюу зөрчигдөж болзошгүй хууль ёсны эрх, ашиг сонирхлыг шүүхийн журмаар хамгаалахад том дэвшил болсон билээ. Захиргааны хэргийн шүүх байгуулагдсаны 20 жилийн ойн түүхэн үйл явдлыг тохиолдуулан зохион байгуулагдах энэхүү олон улсын эрдэм шинжилгээний хурлаар Монгол, Япон, ХБНГУ, БНСУ, Канад, Сингапур, Турк улсын захиргааны эрх зүйгээр дагнан судалгаа хийдэг эрдэмтэн, шүүгч нар "Захиргааны эрх зүйн системчлэл, хэрэглээ: Харилцан хамаарал" ерөнхий сэдвийн хүрээнд илтгэл танилцуулж, туршлага солилцоно.

Хурлын зорилго: Энэхүү хурлын зорилго нь "Захиргааны эрх зүйн системчлэл, хэрэглээ: Харилцан хамаарал" сэдвийн хүрээнд онол, практикийн сайн туршлага болон тулгамдаж буй асуудлыг шийдвэрлэх арга замын талаар дотоодын болон гадаадын захиргааны эрх зүйн салбарын эрдэмтэн, судлаач, шүүгч, хуульч, бодлогын шийдвэр гаргагч нарын дунд хэлэлцүүлэг өрнүүлэхэд оршино.

Сэдэв: Тус хурал нь "Захиргааны эрх зүйн системчлэл, хэрэглээ: Харилцан хамаарал" гэсэн ерөнхий сэдвийн хүрээнд явагдах бөгөөд өнөөгийн захиргааны эрх зүйн системчлэлийг тодорхойлох, ойлгоход шаардлагатай дараах дөрвөн үндсэн чиглэлээр илтгэгчид илтгэл танилцуулна.

- **Онолын хүрээнд:** Захиргааны эрх зүйн системчлэл, кодификацийн онол, өнөөгийн байдал, хандлага болон олон улсын туршлага

- **Хууль тогтоох эрх мэдлийн хүрээнд:** Захиргааны эрх зүйн хууль тогтоомжийн кодификаци, хууль тогтоогчийн хүлээх үүрэг
- **Гүйцэтгэх эрх мэдлийн хүрээнд:** Захиргааны үйл ажиллагаа, түүнийг хэрэгжүүлэх явц дахь захиргааны эрх зүйн хууль тогтоомжийн системчлэл, тулгарч буй асуудал
- **Шүүх эрх мэдлийн хүрээнд:** Захиргааны эрх зүйн хэрэг маргааныг хянан шийдвэрлэх явц дахь захиргааны эрх зүйн хууль тогтоомжийн системчлэл, хууль хэрэглээнд нөлөөлөх байдал

Хурлаас хүлээгдэж буй үр дүн: Тус хурлын үр дүн нь үндсэн сэдвүүдийн хүрээнд дотоодын практикийн тухай, тодруулбал: хууль тогтоох эрх мэдлийн байгууллага хууль тогтоомжийн системчлэлийн онолд тулгуурлан захиргааны эрх зүйн салбарын хуулийг кодификацжуулан батлан гаргаж байгаа байдал, үүнд хууль тогтоогчийн гүйцэтгэх үүрэг; мөн гүйцэтгэх эрх мэдлийн байгууллага хуулийг хэрэгжүүлэхэд захиргааны эрх зүйн салбарын хууль тогтоомжийн системчлэлийн хувьд тулгардаг асуудал; түүнчлэн захиргааны хууль тогтоомжийн кодификацжуулалтын шүүхийн хууль хэрэглээнд үзүүлж буй нөлөөллийн асуудлыг тодорхой болгоход чиглэгдэнэ.

