

ШИХИХУТУГ
ЭРХ ЗҮЙН ШИНЖЛЭХ УХААНЫ ОНОЛ,
АРГА ЗҮЙН СЭТГҮҮЛ

Хоёр дахь жилдээ
2/2000

ЗАХИРГААНЫ ЭРХ ЗҮЙН АСУУДАЛД

АГУУЛГА

1. Д.Баярсайхан	Гүйцэтгэх эрх мэдэл: онол, баримтлал, хандлага	4
2. С.Отгонбаяр	Эрх зүйн бүл гэж нэрлэе	13
3. Б.Чимид	Монгол Улсын эрх зүйн шинэтгэл ба захиргааны процессын онол, практикийн асуудал	18
4. Хайррих Шоллер	Ерөнхий захиргааны эрх зүй ба захиргааны процессын эрх зүй	30
5. Д.Ганзориг	Иргэн төрийн байгууллага, албан тушаалтанд гаргасан өргөдөл, гомдлыг хянан шийдвэрлэх ажиллагааны эрх зүйн зохицуулалтыг боловсронгуй болгох асуудал	57
6. В.Удвал	Төрийн албаны талаарх процессын эрх зүйн асуудал	62
7. Ж.Долгорсүрэн	Захиргааны зөрчилтэй хэрэг хянан шийдвэрлэх ажиллагааны тухай хууль тогтоомжийн шинэтгэл	69
8. Ц.Цэлмэг	Хохирогч судлал, түүний үндсэн асуудлууд	87

Эрхлэн хэвлүүлсэн

«ШИХИХУТУГ»
ХУУЛЬ ЗҮЙН ДЭЭД СУРГУУЛЬ

СЭТГҮҮЛИЙН РЕДАКЦИ

Ерөнхий редактор

Данзангийн ЛҮНДЭЭЖАНЦАН

Редакцийн гишүүд

Галдангийн СОВД
Жигжидийн БОЛДБААТАР
Чимидийн ЭНХБААТАР
Жамсрангийн БЯМБАДОРЖ
Жаргалантын ЭЛБЭГСАЙХАН
Бирваагийн МАНДАХБИЛЭГ
Түдэврэнчигийн БАЯРМАА

Нарийн бичгийн дарга

Дашдондогийн ҮҮРЦАЙХ

Хаяг:

Улаанбаатар, Сүхбаатар дүүрэг, Сөүлийн гудамж,
«Шихихутуг» ХЗДС-ийн байр.
Утас: 323392, 320176

Жилд 4 дугаар хэвлэгдэн гарна
Улсын бүртгэлийн дугаар 173

Хэвлэлийн газар
“Согоонуур” ХХК

ГҮЙЦЭТГЭХ ЭРХ МЭДЭЛ: онол, баримтлал, хандлага

Д.БАЯРСАЙХАН¹

Манай тооллоос 4-3 мянган жилийн өмнө эртний Шумер, Хетт, Ассирийн төр улс бүрэлдэн бий болж байх үед заншлын диспотизм буюу захирах, захирагдах ёсны легитим харилцааны эрх зүйн үндэс тавигдсанаар “удирдах, захирах үйл ажиллагаа” төрийн нэг чиг үүрэг болж хөгжсөн байдаг.

EXECUTIVE POWER буюу “гүйцэтгэх эрх мэдэл” гэсэн ойлголт нь ХVII-ХVIII зууны үед Жон Локк, Ш.Л.Монтескье нарын үндэслэсэн төрийн эрх мэдэл хуваарилах онолын зарчимд тулгуурлан улс төр-эрх зүйн нэг чухал институт болж хөгжсөн нь эдүгээ хүртэл хэрэглэгдсээр байна. Төрийн эрх мэдэл хуваарилах онолын гол үндэслэгч Францын нэрт сэтгэгч Ш.Монтескьегийн төсөөлж байснаар бол “хуулийг тухай бүр нь түргэн шуурхай хэрэгжүүлэх, түүний биелэлтийг зохион байгуулахад идэвхтэй үйлчлэх..” гэсэн томъёоллоор тухайн институтийн агуулгын шинжийг тайлбарласан. Түүний үзэж байснаар: “... Гүйцэтгэх эрх мэдэл нь зөвхөн хаанд олгогдсон статусын дагуу хэрэгжих захирамжлан зохион байгуулах чиг үүргээр илрэх боловч харьцангуй хязгаарлагдмал хүрээнд үйлчлэх ажээ.

Гүйцэтгэх эрх мэдлийн институт нь Ш.Монтескьегийн онолын логикийн дагуу эхлээд функциональ түвшинд томъёологдож, дараа нь органик бүтцэд хуваарилагдан тодорхойлогдсон байх ёстой. Үүнийг тодруулбал, хуулийг хэрэгжүүлэх нь гүйцэтгэх эрх мэдлийн функциональ түвшинг илтгэх бөгөөд энэ нь хуулийн

¹ МУИС-ийн ХЗДС-ийн профессор, доктор (Ph)

Эрхэм уншигч танаа

Өнөөдрийг монголын ардчилсан төрийн төлөвшлийн онцгой эгшин, түүхэн зурвас үе хэмээхэд нэг их хэтрүүдэг болохгүй бизээ. Бидний монголчууд авч гээхийн билэг ухаанаараа шүүн тунгааж, улс үндэснийхээ төрийн алтан жолооны түүх сургамжийг эргэцүүлэн нэг дүгнэвээс ерөөс монголчууд бид “олноос онцгой, түмнээс төгөлдөр” нэгэн бус харин амьдрах, оршихуйн төлөө чармайн яваа бусад улс орон ард түмний нэгэн адил билэнд, тэдэнд гайхуулах, бахархах ч юм бий, бас тэднээс сурч мэдэх ч юм чамгүй.

Орчин цагийн ардчилсан тогтолцоотой улс орнууд төрийн эрх мэдлийг хууль тогтоох, гүйцэтгэх, шүүх гэсэн харьцангуй бие даасан салаа мөчрүүдэд хуваарилсан байх юм. Энэ нь угтаа төр, хувь хүн хоёрын харилцааг зөөлрүүлж, хувь хүний эсрэг чиглэсэн бат цул төрийн хүчийг хувааж задалснаар хүний эрх, эрх чөлөөг хангахад чиглэж байгаа хэрэг юм.

1992 онд батлагдсан Монгол Улсын шинэ Үндсэн хуулиар хүмүүнлэгийн эрх зүй, улс төрийн сэтгэлгээний үнэт зүйл болсон эрх мэдэл хуваарилах зарчмыг үзэл баримтлалаа болгон тунхаглаж, төрийн эрх мэдлийг дээр дурдсан нийтийн жишгээр хуваарилаж, Монгол Улс бол парламентын засаглалтай бас хүчтэй Ерөнхийлөгч бүхий Бүгд Найрамдах Улс болохыг тодорхойлон заасан билээ.

Бид энэ дугаараа төрийн эрх мэдлийн салшгүй бүрэлдэхүүн хэсэг гүйцэтгэх эрх мэдлийн эрх зүйн үндсийн талаарх төрийн онол, Үндсэн хуулийн эрх зүй, Захиргааны эрх зүйн асуудалд зориулж байна.

Хуулийг парламент баталж, гүйцэтгэх байгууллага хэрэгжүүлэхээр эрх мэдлийн хуваарилалт хийгдсэн байдаг нь өнгөц харвал гүйцэтгэх эрх мэдлийг бараг “багаж хэрэгсэл”-ийн шинжтэй үүрэгтэй болгож байгаа юм. Гэвч асуудалд өөр талаас нь хандвал, тодруулж хэлбэл, төрийн үндсэн чиг үүргүүдийг хэрэгжүүлэхэд гүйцэтгэх эрх мэдэл чухамдаа ямар үүрэг гүйцэтгэдэг вэ? гэдэгт хариулт өгөхийг оролдох нь өөр хандлагын жишээ юм.

Уншигч абугай та энэ дугаараас дээрх асуултын хариуг олно гэдэгт найднам.

Ерөнхий редактор

Д.ЛҮНДЭЭЖАНЦАН

биелэлтийг зохион байгуулах, хэрэгжилтийг нь хянан шалгах, баталгааг нь хангуулах, улс нийгмийг босоо зохицуулалтын дагуу удирдах зэрэг чиг үүргээр дамжин илэрдэг байна. Ингэснээр функциональ нөхцөл нь хангагдах ба түүний дараа гүйцэтгэх эрх мэдлийн субъектүүдэд чиг үүргийг нь хуваарилан тогтооно. Ийнхүү тогтоохдоо нэг талаас гүйцэтгэх эрх мэдлийн объектоос субъектэд чиглэсэн харьцаа нь субъектээс объектод чиглэсэн байдлыг нөхцөлдүүлсэн байх ба нөгөө талаас зориулалт хийгээд харъяаллын хүрээ хоорондоо давхардахгүй нэг нь нөгөөтэйгөө /субъектүүд/ чиг үүргийн хувьд уялдаж холбогдсон байх учиртай ажээ.

Гүйцэтгэх эрх мэдэл нь хууль тогтоох болон шүүх эрх мэдлээс зааглагдсан, тэдгээрийн нөлөөнөөс хараат бус, бие даасан шинжтэй байх бөгөөд өөрийнх нь хамаарал нь нөгөө хоёр эрх мэдлийн хяналтаар хязгаарлагдсан байдаг нь түүний гол мөн чанар юм. Гэхдээ уг онолын субстанц нь “эрх мэдлийг хуваарилахад” биш, харин “эрх мэдлийн функциональ хийгээд органик тэнцлийг зохистойгоор хангахад” оршино. Ер нь ч “Монтескьегийн онол нь “Эрх мэдэл хуваарилах” гэсэн нэр томъёогоор хэрэглэгддэггүй, харин ч огт өөрөөр буюу “Эрх мэдлийн тэнцлийн онол” гэсэн утгаар томъёологдсон байдаг. Монтескье нь өөрийн туурвисан “Хуулийн оюун санаа” /De l' esprit des lois/ хэмээх алдарт бүтээлдээ /XI ботийн VI бүлэг/ эрх мэдлийн тэнцвэрт байдлыг хангах” гэсэн нэр томъёогоор өөрийн онолыг тайлбарлажээ. Ш.Л.Монтескьегийн номлолд эрх мэдлийн ерөнхий зарчим нь түүний салаа мөчрийн элемент, институт бүхэнд нэгэн адил үйлчлэх тавилантай ба нэгэн зүй тогтол, нэгэн эх үндсээр холбогдож, нэг нь нөгөөгүйгээр орших боломжгүй тийм механизм үйлчлэх тухай санааг дэвшүүлсэн нь сонирхол татдаг. Энэ үндэслэлээр нь авч үзвэл: 1/ Гүйцэтгэх эрх мэдэл нь функциональ чиг үүргээр дамжин органик бүтцэд хуваарилагдсан байх, 2/ Энэ хуваарилалт нь түүний бие даасан байдлыг бий болгосон байх, 3/ Гүйцэтгэх эрх

мэдлийн бие даасан байдал нь бусад эрх мэдлийн хүрээг хараат бус байдлын хэмжээнд хязгаарласан байх, 4/ Харилцан хараат бус байдал нь эрх мэдэл хоорондын тэнцвэрт харьцааг бий болгох гэх мэт. Гүйцэтгэх эрх мэдэл нь хууль тогтоох эрх мэдэлтэй харьцахдаа тэнцлийн шууд холбогдлын уян хатан /хэлбэлзэлтэй/ шугамыг бий болгосон байхад, харин шүүх эрх мэдэлтэй харьцахдаа шууд бус холбогдлын /хэлбэлзэлгүй/ хатуу шугамыг буй болгосон мэт. Үүнийг схемчлэн харуулбал:

Зураг 1.



Дээрх схемээс үзэхэд гүйцэтгэх эрх мэдлийн хүрээнд хууль тогтоох буюу хуулийг хэрэглэж болохгүй. Гэхдээ тэнцлийн харьцах шугамаас үзэхэд хуулийг хэрэгжүүлж, биелэлтийг зохион байгуулах явцад хуулийг хэрэглэх явдал бүрэн хаалттай биш, харин зарим үед шууд бус байдлаар хэрэглэж болохыг харуулж байна. Харин хуулийг хэрэгжүүлэх явцад хуулийг бүтээж огт болохгүй бөгөөд зөвхөн гүйцэтгэх эрх мэдлийн чиг үүргийг хангах зорилгоор хуульд нийцүүлж, хуульчилсан актыг гаргах явдал байж болохыг үгүйсгэх аргагүй юм.

Ш.Л.Монтескьегийн онолын үндэслэл, зарчмууд нь бүхэлдээ эрх мэдлийг хэт төвлөрүүлэх явдлыг хязгаарлан арилгахад чиглэгдсэн бөгөөд эрх мэдлийн институт бүхэн бүр анхнаасаа үүсч бий болохоосоо эхлэн бие даасан буюу

хараат бус байх ёстой гэсэн номлолд тулгуурласан байдаг.

АНУ-ын Үндсэн хуулийн гол зохиогчдын нэг Жеймс Медисон "... Эрх мэдлийг хуваарилах онолын сонгодог зарчмууд нь хэзээ ч жинхэнэ утгаар бүрэн төгс хэрэгжих магадлал бага юм" хэмээн тэмдэглэсэн байдаг нь өнөөдрийн практикаар нэгэнт нотлогдсон билээ.

"EXECUTIVE POWER" гэсэн нэр томъёо нь латины "executio" буюу "бүрэн зохицол, үйлчлэл" гэсэн үгийн утгаас гаралтай бөгөөд эрх зүйн гносеологи талаас нь авч үзвэл "хуулийг үг, үсэгчлэн биелүүлэх, хуулийн хэрэгжилтийг шуурхай хангах" гэсэн агуулгаар томъёологдож тайлбарлагдсан байдаг. Тэгвэл гүйцэтгэх эрх мэдлийн хүрээнд төрийн бодлого, шийдвэрийг хэрэгжүүлэх нь түүний чиг үүрэг мөн эсэх нь одоо ч гэсэн маргаантай хэвээр байна. Угтаа бол энэ нь гүйцэтгэх эрх мэдлийн чиг үүрэг биш бөгөөд зөвхөн хуулинд тусгагдсан буюу хуулинд заагдсан нөхцөлд л үйл ажиллагааных нь нэг хэлбэр болох ёстой юм.

Гүйцэтгэх эрх мэдлийн эрх зүйн анхны үндэслэл нь бүр эрт үед, тухайлбал эртний Ромын Бүгд Найрамдах Улсын хөгжлийн үед Ардын хурлын шийдвэрийг биелүүлэх тусгай субъект буюу консул, магистратын гүйцэтгэх чиг үүрэг хэрэгжиж, энэ нь МЭӨ 509-МЭ 27 оны үеийн Ромын хуулиудад тусгагдсанаар түүний эх үндэс нь тавигдсан гэж үзэж болно. Консул ба магистрат нь Сенат ба Ардын хуралтай харьцаж байсан баримт нь хэдийгээр элементийн төдий шинжийг тусгаж байсан ч хожмын түүхэнд чухал ул мөр үлдээсэн.

Эрх мэдэл хуваарилах онол буюу гүйцэтгэх эрх мэдлийн институт нь үнэт зүйлсийн сонгодог зарчмыг илэрхийлж хамгийн анх удаа 1776 оны Виржиний Үндсэн хууль, 1780 оны Массачусетсийн Үндсэн хууль болон 1787 оны АНУ-ын Үндсэн хууль зэрэгт нилээд тод томруунаар тусгалаа олсон билээ. Эдүгээ дэлхийн 150 шахам орны бичмэл Үндсэн хуулинд шууд болон шууд бус байдлаар томъёологдож орсон нь уг асуудлаар харьцуулалт хийх

боломжийг аяндаа бий болгож байна. Үндсэн хуульт ёсны нийтлэг зарчмаас үзэхэд гүйцэтгэх эрх мэдлийг ихэвчлэн Засгийн газар ба Ерөнхийлөгч гэсэн хоёр субъектийн аль нэг нь буюу эсвэл чиг үүргийн хуваарилалтын дагуу хамтран харилцах замаар хэрэгжүүлдэг. Ихэнх орнуудад төрийн тэргүүн ба Ерөнхийлөгчийн тухайн чиглэлийн эрх мэдэл нь хэлбэрийн төдий, хязгаарлагдмал шинжтэй байдгийн дээр Парламентын БНУ болон хаант улсад гүйцэтгэх эрх мэдлийг Засгийн газар нь хэрэгжүүлдэг.

Гүйцэтгэх эрх мэдлийн байгууллага нь зөвхөн хуулийг хэрэгжүүлэх төдийгөөр үйл ажиллагаагаа хязгаарладаггүй, хуулийн биелэлтийг хангах зорилгоор хуульчилсан актыг гаргах, гүйцэтгэх эрх мэдлийн зорилго, зарчмыг биелүүлэх зорилгоор захирамжлан чиглүүлэх, удирдан зохион байгуулах чиг үүрэгтэй ажилладаг байна. Ихэнх орны Үндсэн хуулинд гүйцэтгэх эрх мэдлийн дээд болон доод шатны, тэрчлэн төв болон салбарын, захирах, захирагдах ёсны харилцааг чухалчлан тогтоох нь бий. Гүйцэтгэх эрх мэдлийн эрх зүйн үндсийг Үндсэн хууль болон Үндсэн хуулийн дагуу гарсан органик хуулиудаар зохицуулан тогтоосон байдаг. Сүүлийн 20 жилд Ерөнхийлөгчийн статус Засгийн газрын хүрээнээс улам бүр холдон, харин Парламентын харилцах орчинд ойртон дөхөх хандлагатай байгаагийн дээр зарим үед эрх мэдэл хоорондын зохицуулалтыг хангах чиглэлээр өөрчлөгдөж байна. Засгийн газрыг парламентын сонгуульд ялсан нам буюу намуудын эвсэл байгуулж бүрдүүлэх хандлага Үндсэн хуулиудын нийтлэг зарчим болж тогтсон байна. Түүнчлэн АНУ-ын болон Францын Үндсэн хуулиуд нь гүйцэтгэх эрх мэдлийн эрх зүйн хэлбэрийг тусгасан байдлаараа эрс өөр буюу ялгавартай байдаг. Францад гүйцэтгэх эрх мэдлийн статусыг хатуу зааглагдсан институциональ зохицуулалтаар тогтоосон байхад АНУ-д энэ нь функциональ буюу уян хатан процедурын жишгээр зохицуулагдсан байх ажээ. Тэр тусмаа Засгийн газрыг буруутгах, түүний гүйцэтгэх эрх мэдлийн сөрөг үйлдлийг таслан зогсоох, шаардлага тавих,

санкц хэрэглэх зэрэг өргөн эрхийг шүүх нь эдэлж хэрэгжүүлдэг систем АНУ-д үйлчилж байхад энэ нь Францад тэс өөр байдалтай, өөрөөр хэлбэл Засгийн газрын аливаа үйл ажиллагаанд шүүх хөндлөнгөөс оролцохгүй байх зарчимтай байдаг.

Гүйцэтгэх эрх мэдлийн тухай асуудал нь Үндсэн хуулийн болон Захиргааны харьцуулсан эрх зүйн нэг чухал институт төдийгүй нийтийн эрх зүйн онолын сэтгэлгээнд зохих байрыг эзэлсэн, судлагдахуун юм. Сүүлийн үед зах зээлийн нийгмийн амьдрал улам гүнзгий үйл явцыг тусгах болж, Засгийн газрын бодлого, байр суурь, чиг үүрэг ихээхэн өөрчлөгдөх боллоо. Үүний хамт гүйцэтгэх эрх мэдлийн зарчим нь сонгодог онолын үндэслэлтэй зарим талаар зөрчилдөх болж, орчин цагийн өөрчлөлтийг дагалдан уг институтийг ойлгон тодорхойлоход чиглэгдсэн олон янзын үзэл баримтлал, урсгалт чиглэл бий болсон нь анхаарал татах болов.

Функциональ онолын төлөөлөгчид /С.Хантингтон, В.Линарес/ “гүйцэтгэх эрх мэдлийн үйл ажиллагаа, үйл явц нь түүний зорилго, зарчмын өөрчлөлтөөс хамаарч бүтцийн органик төлөвийг өөрчлөн тодорхойлж байдаг...” хэмээн тайлбарласан байдаг. “Гүйцэтгэх эрх мэдлийн институт нь функциональ түвшинд илүү зохицож үйлчлэх тул энэ нь статик шинжийг илүү баталгаатай хангана” гэж үздэг байна.

Үндсэн хуульт ёсны онолын төлөөлөгчдийн /П.Кирххоф, Ж.Конак/ үзэж байгаагаар бол “...Гүйцэтгэх эрх мэдлийн чиг үүрэг, бүтэц, зохион байгуулалт нь Үндсэн хуулийн хэм хэмжээ, зарчмуудаар хязгаарлагдаж, түүний зохицуулалтын зөвшөөрөгдсөн хүрээнд л үйлчлэх ёстой” гэсэн тайлбар хийдэг байна.

Реляционист онолын чиглэлийн /Л.Трайб, Ф.Рамирес/ төлөөлөгчид нь эрх мэдлийн хүрээг удирдах субъект, удирдуулах объектын хоорондын харилцааны холбогдлын шалгуур, түвшингээр нь тодорхойлох гэсэн санааг дэвшүүлдэг аж. Субъект ба объектийн харилцан үйлчлэлийн зохистой, тэнцвэртэй байдлыг хамааралт

шинжээр нь тогтоосон үед гүйцэтгэх эрх мэдлийн агуулга нь тогтвортой байх боломжтой гэж үздэг.

Бүтцийн онолын /Т.Парсонс/ талынхан: "...Төрийн эрх мэдлийн бүхэл систем дотроо хэрхэн бүрэлдэж, энэ нь нийгмийн тогтолцооны өөрчлөлтөөс яаж хамаарч байгаагаас ихээхэн шалтгаалж, өөрийн бүтцийг тогтоосноор гүйцэтгэх эрх мэдлийн чиг үүрэг хангагдана гэж үздэг.

Бихевиорист онол нь /Г.Лассаль/ Гүйцэтгэх эрх мэдлийг Засгийн газраас дангаараа хариуцах ёстой зан үйлийн цогц гэж үзэж тэр байдал нь удирдах, удирдуулах зарчмыг тухайн нийгэм хүлээн зөвшөөрч, хүлээн авч буй тэр байдлын шинж төлөв хэмээн номлодог.

Дээр дурьдсан онолын урсгалуудаас гадна субъектын болон сонгомол мандатын, институцийн засаглалын гэх мэт янз бүрийн үзэл баримтлал шинэ чиглэл болон гарч ирсээр байгааг анхаарч судлах шаардлага ч бий болж байна.

Эдгээр урсгал, үзэл баримтлал бүхэнд зохих үндэслэл бүхий санаа, сэдэл байгааг үгүйсгэх аргагүй бөгөөд гагцхүү тэдгээрийн аль алинаас нь авах ёстойг нь нягтлан үзэж судлах нь зүй.

Өнөө үед төрийн эрх мэдлийн нэг салшгүй салаа, мөчир нь болсон гүйцэтгэх эрх мэдлийн хүрээнд олон тулгамдсан асуудал шил шилээ даран хуримтлагдсаар ирснийг анхаарч судлууштай болжээ. Үндсэн хуульт байгуулал зүгширч төлөвшсөн хөгжингүй орнуудад Засгийн газрын нийгмийн үүрэг нилээд нэмэгдэх болсон бөгөөд гүйцэтгэх эрх мэдлийн нөлөөллийн хүрээ өргөжин тэлсээр байгаа нь анхаарал татаж байна. Үүний зэрэгцээ Засгийн газрын эрх зүйн хэм хэмжээг бүтээх үйл явц нь эрх зүйн зохицуулалтын тодорхой хэлбэрүүдийг бий болгож, удирдлагын харилцааг бүхэлд нь тодорхойлох хандлагатай болов.

Монгол Улсын хувьд төрийн эрх мэдэл хуваарилах онол Үндсэн хуулинд институциональ түвшинд тусгагдаж чадсан юм. Харин түүний функциональ агуулга нь нилээд

алдагдсан буюу эрх мэдлийн субъектүүдийн хоорондох харилцаа эрх зүйн баталгаагаар хангагдаагүйгээс ялангуяа гүйцэтгэх эрх мэдлийн харьцах хүрээ нилээд хязгаарлагдах болсон нь анзаарагддаг. Онолын зарчмаараа бол Монгол Улсын Засгийн газар нь Улсын Их Хурлын баталсан хуулинд хориг тавих эрхтэй байх ёстойн дээр тэр нь хэрэгжих баталгаатай байх учиртай санж.

Монгол Улсын Засгийн газар нь Улсын Их Хуралд нөлөөлөх нь байтугай түүнд шууд захирагдмал шинжтэй, гүйцэтгэх эрх мэдэл гэхээсээ илүү гүйцэтгэн захирах чиг үүргийн шинжийг зонхилон тусгасан байх ажээ. Дэлхий дахинд тогтсон нилээд түгээмэл жишгээр бол хуулийн биелэлтийг хариуцдаг субъект нь хуульд хориг тавих эрхтэй байтал энэ нь манайд “эсрэгээр” зохицуулагдсан байдаг нь хачирхалтай. Ийнхүү гүйцэтгэх эрх мэдлийн бие даасан хийгээд тэнцвэртэй байх зарчим манайд илт алдагдсан шинжтэй байгаа нь төрийн эрх мэдэл хуваарилах онолын зарчмыг тус улсын Үндсэн хуулинд тусгахдаа ХҮИИ-ХИХ зууны үеийн Европын анхны Үндсэн хуулиудтай адил апологи маягийн органик хуваарилалтын жишгээр хийсэнтэй холбоотой. Гэтэл ХХ зууны 80-аад оны дунд үеэс эхлэлтэй Үндсэн хуульд ёсны реформын зарчмаар бол функциональ хуваарилалтын концепци гол хандлага болж Үндсэн хуулийн практикт нэвтэрсэн билээ.

Гүйцэтгэх эрх мэдлийн хүрээнд улс төрийн нөлөөллийн хүчин зүйл маш хязгаарлагдмал байх ёстой бөгөөд харин хууль зүйн хүчин чадлын хамаарал мэдэгдэхүйц өндөр түвшинд үйлчлэх учиртай. Гэтэл Засгийн газрын зүгээс бодлогоо тодорхойлох явдал нь Улсын Их Хурлаас шууд хамааралтай. Засгийн газрын шийдвэр гаргах үйл явц нь улс төрийн субъектив хүчин зүйлээс ангид эсэх нь хараахан баталгаатай биш, гүйцэтгэх эрх мэдлийн субъектүүдийн статус бүрэн хуульчлагдаагүй /яам агентлагийн хуульгүй/ зэрэг негатив хандлага бий болчихоод байгааг анхаарч, уг асуудлыг систем, тогтолцооных нь хувьд өөрчлөх шаардлагатай болжээ.

Монгол Улсын Үндсэн хуулинд оруулсан өөрчлөлт нь гол төлөв процедурын шинжтэй болсны дээр гүйцэтгэх эрх мэдлийн эрх зүйн үндсийг шинэчлэн тогтооход төдийлөн том түлхэц үзүүлж чадаагүй. Нэгэнт л өнөөгийн парламент Үндсэн хуулинд өөрчлөлт оруулж чадсан тул дараагийн сонгогдох дарламент дорвитойхон өөрчлөлтийг үл үндэстэй, амьдрах чадвартай байхаар шийдэмгий хийх нь манай нөхцөлд тулгамдсан зангилаа асуудал болох юм. Ер нь ч гүйцэтгэх эрх мэдлийн төлөвшил нь Үндсэн хуулийн реформ буюу түүний өөрчлөлтөөс ихээхэн хамаарч ирсэн нь олон улс оронд түгээмэл байдгийг анхаармаар.

Гүйцэтгэх эрх мэдлийн онолын үндэслэлийг улам бүр нээн илрүүлж, түүний зарчим, мөн чанарыг гүнзгий танин мэдэх, уг институтийн эрх зүйн зохицуулалтыг боловсронгуй болгох, Засгийн газрын бүтэц, чиг үүргийн бие даасан, тэнцвэрт байдлыг найдвартай хангах, хуулийг биелүүлэх, түүний хэрэгжилтийг зохион байгуулах ажлыг эрчимтэй, шуурхай болгох, Засгийн газраас төрийн эрх мэдлийн бусад субъекттэй харилцах үр нөлөөтэй механизм бий болгох, тухайн харилцааг нийгмийн амьдралд төлөвшүүлэх зэрэг тулгамдсан, гол гогцоо олон асуудлууд өнөөдөр хуримтлагдсан хэвээр байна.

“ЭРХ ЗҮЙН БҮЛ” ГЭЖ НЭРЛЭЭ

С.ОТГОНБАЯР¹

Англи хэлний “System law”, орос хэлний “правовая семья” гэсэн үг нь эрх зүйн тогтолцоогоороо ижил буюу төсөөтэй, гарал үүслийн хувьд нэг цэгээс эхтэй эрх зүйн систем бүхий улсуудаас бүрэлддэг эрх зүйн нэгэн тогтолцоог нэрлэдэг. Хууль зүйн шинжлэх ухаан тулгуур концепци онолын үндэслэл нь адилхан байдаг учир нэг тогтолцоонд багтах улсууд нь хууль тогтоомжийн систем, эрх зүйн тогтолцоо, зарчим, бүтцээрээ адил байдаг.

Үүнийг манай хуульчид болон эрдэмтэд “эрх зүйн систем”, “эрх зүйн тогтолцоо хэмээн нэрлэдэг.

“Система” гэдэг үг орос хэлнээ уг үндэстэйгээ бүрдүүлэгч нэгж хэсгүүд нь тодорхой эмх журам, харилцан шүтэлцээтэйгээр холбогдож зохион байгуулагдсан бүтцийг² хэлдэг. Системийг бүтээгч хэсгүүд нь харилцан уялдаатай нэг нь нөгөөгөө үгүйсгэдэггүй, нэг хэсэг нь /эсхүл нэг элемент ч байж болно/ үгүй болоход уг тогтолцооны агуулгад өөрчлөлт ордог онцлогтой.

Монгол Улсын хууль зүйн шинжлэх ухаанд “эрх зүйн систем” гэдэг үгээр тодорхой нэг улс орны эрх зүйн тогтолцоо, бүтцийг илэрхийлж ойлгож ирсэн уламжлалтай.

Дээрх тогтолцоог эрх зүйн систем гэж нэрлэвэл нэр томъёо давхцах муу талтай болох нь тодорхой. Хууль зүйн шинжлэх ухаанд нэр томъёог буруу хэрэглэх, давхцуулах нь онолын бөгөөд хууль боловсруулах, батлах, хэрэглэх практик үйл ажиллагаанд үлэмж хортой тул бид “System law” буюу “Правовая семья” гэсэн үгийг эх хэлнээ “Эрх

¹ Засгийн газрын хэрэгжүүлэгч агентлаг Удирдлагын академийн эрх зүйн тэнхимийн багш.

² Кароткий толкованный словарь. М., 1985 г. стр 65.

зүйн бүл” хэмээн буулгаж авбал зохилтой.

Энэхүү нэр томъёог бид эрх зүйн систем хэмээн эх хэлнээ буулгаж хэрэглэвэл “Эх газрын эрх зүйн систем”, “Англосаксоны эрх зүйн систем” дэх Герман улсын эрх зүйн систем, Англи улсын эрх зүйн систем гэсэн утгагүй томъёололд хүрнэ.

Нэр томъёоны ийм маягийн давхцлыг үүсгэх нь хууль зүйн шинжлэх ухааны агуулгыг явцууруулаад зогсохгүй цаашдын хөгжилд чөдөр болох хортой үр дагаврыг үүсгэх аюултай.

“Бүл” гэсэн үгийг хэл зүйн үүднээс авч үзвэл “эгч дүү хоёроос төрсөн хүүхэд”¹ хэмээн Монгол хэлний товч тайлбар толь бичигт тэмдэглэжээ. Төрсөн эгч дүүгийн хүүхдүүд бол гарал үүсэл нэгтэй цусан төрлийн холбоог үүсгэх боловч бүх талаараа ихэр мэт адил байдаггүй. Харин өөр өөрийн өвөрмөц онцлог бүхий зан ааштай бие хүмүүс билээ.

Эрх зүйн бүлийг үүсгэж буй улс орнуудыг авч үзвэл эрх зүйн эх сурвалжаараа ижил, баримталж буй онолын үндэслэл, эрх зүйн тогтолцоогоороо адил байдаг. Хамгийн энгийн жишээ татахад социалист эрх зүй бол бие даасан салбар эрх зүйнүүдийн нэгдэл байдаг бол эх газрын эрх зүйн бүлд салбарын эрх зүйд хуваагддаггүй харин амины, нийтийн гэсэн хоёр том бүлэгт хуваадаг.

Бүлд багтаж буй улсууд нь хууль зүйн шинжлэх ухааны хөгжил, судалгааны чиг хандлага, хууль зүйн практик зэрэг нь нэг бүрийн шинжийг бүрэн хадгалах боломжтой байдаг. Тодруулбал, аливаа улс орон хөгжлийн ямар чиг хандлагыг баримтлахыг шийдэхдээ эрх зүйн аль бүлгийн концепцийг зөвшөөрч буулган авахыг шийдэхээс аваад нийгмийн амьдралын тодорхой нөхцөлд бусад бүлд багтах улсын туршлагаар шийдэх, тэр ч байтугай хоёр бүлээс дэвшилтэт онол, ардчиллыг өөрийн улсад буулган авах боломжтой байдаг. Жишээлбэл, Япон улс Ром-

¹ Я.Цэвэл. Монгол хэлний товч тайлбар толь. УБ., 1966 он. 115 дахь тал.

Германы эрх зүйн бүлээс амины, нийтийн гэсэн ангиллыг, дэлхийн II дайнаас хойш Англи-Саксоны эрх зүйн бүлээс бизнесийн хууль тогтоомжийн загварыг авч өөрийн орны онцлог, ертөнцийг үзэх үзэлдээ тохируулан өөрчилж япон загварыг үүсгэж чадсан байдаг.

Дэлхийн улсуудыг хууль зүйн шинжлэх ухааны үүсэл, бүтэц, эрх зүйн тогтолцоо, баримталж буй онол, концепци зэрэг тогтвортой шинжүүдээр нь эрх зүйн бүлүүдэд хуваадаг. Үүнд:

1. Нийтийн эрх зүйн /Англо-Саксоны/ эрх зүйн бүл
2. Ром-Германы эрх зүйн бүл
3. Шашин-ёс суртахууны чиглэлтэй эрх зүйн бүл /Исламын, лалын/
4. Нүүдлийн эрх зүйн бүл
5. Социалист эрх зүйн бүл

Үүнээс гадна бие даасан тогтвортой бүлийг үүсгэж чадахгүй боловч алс дорнодын эрх зүйн бүл оршин байдгийг харьцуулсан эрх зүйчид хүлээн зөвшөөрчээ. Ийнхүү эрх зүйн бүл болгон ангилах нь эрх зүйн ерөнхий онолын судлах зүйл бус харин харьцуулсан эрх зүйн шинжлэх ухааны судалгааны арга, зорилгоос уялдан гаргаж ирсэн болно. Харамсалтай нь манай улсад сүүлийн жилүүдэд эрх зүйн ерөнхий онолын сурах бичгүүдэд тусгайлан бүлэг болгон бичих явдал ажиглагдаж байна.

Эрх зүйн ерөнхий онолоор бүл болгон ангилах асуудлыг судлахгүй. Харин бүлүүд болон энд багтах системүүдийн баримталж буй онолын үндэслэл, концепцийн онцлог, төсөөтэй ба ялгаатай талыг судалж Монгол Улсын хууль зүйн шинжлэх ухааны түвшинг тогтоож, хөгжлийн чиг хандлагыг тодорхойлох нь эрх зүйн онолын зорилт болно.

Харьцуулсан эрх зүйн шинжлэх ухаан улс орнуудын эрх зүйн тогтолцоог эрх зүйн бүл болгон ангилахдаа бүлд багтах улсуудын эрх зүйн системийн бие даасан шинжийг огт үгүйсгэхгүй, хууль зүйн практикийн хувьд өөрийн

өвөрмөц шинжийг хадгалж хөгжих бүрэн бололцоотой байх зарчимд үндэслэгддэг.

Нөгөө талаас аливаа улс бусад улсуудын шахалт, дарамтгүйгээр өөрөө бие дааж бусдын хууль зүйн практик, туршлага судлах, концепцийг өөрийн оронд буулган авах асуудлыг шийдэх бүрэн эрхтэй, ийм бололцоогоор хангагдсан байх нь улсын бүрэн эрхийн гол баталгаа болно. Бидний сайн мэдэх “Эх газрын эрх зүйн бүл”-д Герман, Франц, Голланд, Испани зэрэг Европын өндөр хөгжилтэй улсууд багтдаг. Хөгжлийн түүхийг нь авч үзвэл XII-XIII зууны үеэс Герман өөрийн сүм хийдүүдэд хадгалагдан үлдсэн Римийн хууль тогтоомжийг судлан үндсэн концепци болон бүтцийг нь эвдэлгүйгээр шинэ үед тохирсон өөрийн эрх зүйн тогтолцоо бүрдүүлэх ажил хийж эхэлсэн. Энэ ажилд их сургуулиудын гүйцэтгэсэн үүрэг асар их бөгөөд тухайлбал Юстинианы хуулийн эмхтгэлийг судалж эрх зүйн шинэ үзэл санааг бий болгоход Глассаторуудын сургаал голлох байрыг эзлэж байжээ. Улмаар сүм хийдийн / каноническое/ эрх зүйн оронд нийтийн ба амины гэсэн бүлэгт эрх зүйн салбаруудыг ангилсан шинэ тогтолцоо, шинэ онолын үндэс бүхий системийг бий болгож чаджээ.

Хөгжлийн явцад өндөр үр ашигтай болох нь бусад улсын туршлагаар батлагдсан зарчим, асуудлыг шийдвэрлэх арга замыг Герман улс өөртөө авч хэрэглэж байсан. Тухайлбал, Герман улсад захиргааны шүүхийн Францын загварыг, нутгийн өөрөө удирдах ёсны Английн загварыг өөртөө буулгаж авчээ.

Ром-Германы бүлд багтах бусад улсуудын хувьд ч ийм байдал ажиглагдах бөгөөд хамгийн тод жишээ бол эрх зүйн тогтолцооны хувьд онолын, арга зүйн адилхан зарчмыг баримталдаг явдал юм.

Социалист төр, эрх зүйн тогтолцооноос ардчилсан төрт ёс, эрх зүйн шинэ тогтолцоонд шилжиж байгаа манай улсын хувьд шийдвэрлэх олон асуудлаас хамгийн чухал нь эрх зүйн системийг шинэчлэн өөрчлөх явдал юм. Энэ талаар манай улсад тодорхой, шат дараатай олон ажлууд

хийгдэж байгаа ч үндсэн бүтэц маань социалист эрх зүйн тогтолцоотой хэвээр байна.

Зарчмын хувьд Ром-Германы эрх зүйн бүлийн концепци, аргачлалыг хүлээн зөвшөөрч энэ чиглэлээр хууль тогтоомжийг шинэчилж байгаа. Гэхдээ энэ бүлд тухайлбал Герман улсад эрх зүйн систем нь бие даасан салбар эрх зүйнүүдээс бүрддэггүй амины, нийтийн эрх зүй гэж ангилаад тулгуур болох салбартайгаа бусад нь зөрчилдөхгүй байх зарчмаар эрх зүйн систем нь бүрддэг.

Эрх зүйн системийн асуудлыг зөв, эрсдэлгүй шийдэхийн тулд онолын зөв чиг баримжааг баримтлах нь чухал. Асуултын хариуг бид бусад улс орны туршлага судлах замаар олж авч болох боловч зөв аргачлалаар явахгүй бол нийгмийн болон оюун санааны үлэмж хохирол үзэх аюултай.

Асуудлыг шийдвэрлэх арга замыг бид харьцуулсан эрх зүйн шинжлэх ухаанаас олж болох юм. Учир нь харьцуулсан эрх зүйн шинжлэх ухаан нь дэлхийн эрх зүйн бүлүүд болон улс орнуудын эрх зүйн системийн онцлогийг хууль зүйн шинжлэх ухааны байр сууринаас харьцуулалтын өргөн аргыг хэрэглэж зөв тодорхойлж, аливаа нэг улс орон бусад орны эрх зүйн системийн давуутай, үр ашигтай болох нь батлагдсан тэр зүйлийг өөрийн оронд буулгаж авах аргачлалыг зааж, харьцуулалт хийхэд гарч болзошгүй алдаа, түүнээс урьдчилан сэргийлэх арга замыг зааж өгдөг.

Энэхүү шинжлэх ухаанаас эрх зүйн бүлүүд, бүлд багтах эрх зүйн системүүд, түүнд орших өвөрмөц бүтэц зэрэг макро болон микро түвшний тогтолцоог харилцан уялдааг мэдэх боломжтойгоос гадна дэлхийд орших тэргүүлэх онолын концепци, өвөрмөц шинэлэг урсгалыг системтэйгээр танин мэдэхүйн онол, практикийн түвшинд мэдэх боломжтой юм.

МОНГОЛ УЛСЫН ЭРХ ЗҮЙН ШИНЭТГЭЛ БА ЗАХИРГААНЫ ПРОЦЕССЫН ОНОЛ, ПРАКТИКИЙН АСУУДАЛ

Б.ЧИМИД¹

I. Оршлын оронд

Монгол Улсын эрх зүйн шинэтгэлийн нэг гол хэсэг нь хууль тогтоомжийг шинэтгэх, боловсронгуй болгох асуудал мөн билээ. Энэ нь Улсын Их Хурлаас 1998 онд баталсан “Монгол Улсын эрх зүйн шинэтгэлийн хөтөлбөр”-т тусгалаа олсон юм.

Хөтөлбөрт эрх зүйн шинэтгэлийг 7 үндсэн чиглэлийн ажил, арга хэмжээ болгон хэрэгжүүлэхээр тодорхойлсон. Үүнд:

- 1/ Монгол Улсын бүрэн эрхт байдлыг хангах эрх зүйн үндсийг төгөлдөржүүлэх,
- 2/ эдийн засгийн харилцааны эрх зүйн үндсийг боловсронгуй болгох,
- 3/ хүний эрх, эрх чөлөө, түүний хууль зүйн баталгааг хангах,
- 4/ төрийн байгууллын эрх зүйн үндсийг боловсронгуй болгох,
- 5/ эрх зүйн шинэтгэлийн орчин бүрдүүлэх,
- 6/ хууль зүйн мэргэжлийн боловсон хүчний сургалтын тогтолцоог боловсронгуй болгох,
- 7/ олон улсын эрх зүйн зохицуулалтад Монгол Улсын оролцоог өргөтгөх эдгээр болно.

Дээрхээс үзэхэд хууль тогтоомжийг шинэтгэх ажил зонхилж байна. Хөтөлбөрийг хэрэгжүүлэх төлөвлөгөө ёсоор 50-иад шинэ хууль, 70-аад хуулийн нэмэлт өөрчлөлтийг

¹ Монгол Улсын гавьяат хуульч, профессор, доктор (Ph)

боловсруулах юм. Түүнд захиргааны процессын хууль тогтоомж мэдэгдэхүйц байр эзлэх ёстой. Учир нь энэ бол ихэд хоцорсон бөгөөд нийгэм, төрийн шинэ байгууллын шууд хэрэгцээ нь болсон салбар мөн.

Өгүүлж буй үзэгдлийн өнөөгийн дүр зураг

Социалист гэгдэж байсан орнуудын хувьд төр-захиргааны зэрэг нийтийн эрх зүйн хүрээнд нэгдсэн ойлгоц, практикийн уламжлал /шинжлэх ухааны хувьд ч, хууль тогтоомж, түүнийг хэрэглэх практикийн хувьд ч/ нэн багатай эрх зүйн салбар буюу төрөл хэсэг гэвэл Үндсэн хуулийн болон захиргааны процессын эрх зүй лав мөн байв.

Ер нь эрүү, иргэний байцаан шийтгэх ажиллагааны талаарх хууль тогтоомжийг л эс өгүүлэх юм бол бусад салбар дахь “процесс”, “процессын эрх зүй” гэх зэрэг нь олон нийтийн дунд өргөн дэлгэрээгүй, мэргэжлийн явцуу хүрээнд яригдан буй ойлголт билээ.

Сэтгэлд маань нэгэн “гунигтайхан” дурсамж үлдсэнийг санаж байна. Миний бие 1970-аад онд МУИС-ийн залуухан багш байхдаа эх газрын эрх зүйн тогтолцоот орнуудын хууль тогтоомж, ном зохиолыг чадан ядан судалсны үндсэн дээр “Захиргааны процессын асуудалд” гэсэн илтгэл бэлтгэж багш, оюутны эрдэм шинжилгээний хуралд тавьсан юм. Гэтэл уул хуралд урилгаар суусан тэр үеийн хуулийн нэгэн төв байгууллагын орлогч дарга энэ залуу “захиргааны хэрэг”, “тухайлсан хэрэг”, “хянан шийдвэрлэх ажиллагаа” гэхчлэн юу яриад байна. Ийм багш байж болох уу, үгүй юу?! гэх маягийн үг хэлж, асуудлыг хөнтөрч орхисон билээ. Тэр цагт удирдах хүний үг бараг л хуулиас дээгүүр байсан юм чинь, ниргэх шиг л болсныг нуугаад яахав. Би ч ойлгомжгүй нэр томъёогоор ярьсан байх л даа.

Угтаа захиргааны процессын эрх зүй гэсэн хичээл зөвлөлтийн ч, монголын ч хууль зүйн сургуульд үздэггүй, дуулаагүй байж л дээ. Гэлээ ч бид шантралгүй, судалгааг гүнзгийрүүлсний үндсэн дээр удалгүй Улсын Их

Сургуулийн хууль зүйн салбарт “Захиргааны процессын эрх зүй” гэсэн хичээл тусгай курсын хэмжээнд орох болсон юм. Тэр үед орос хэлийг түшиглэн гол төлөв Зөвлөлт, Польш, Югослав, Герман, мөн Франц зэрэг орны эрдэмтдийн бичсэн ном зохиол, хууль тогтоомжийг баримт жишээ болгож өөрийн орны “хэсэг бусад” хэм хэмжээг түүвэрлэн эрэмбэлж заадаг байлаа. Улмаар захиргааны эрх зүйн сурах бичигт эхлээд 1, дараа нь 2 бүлэг болгон оруулах зэргээр энэ талын төсөөлөл ойлгоцыг дотооддоо аажмаар нэвтрүүлсэн. Хожмын үед гадаадад хууль зүйн сургууль төгсөгчид энэ асуудлыг судалж төсөөлж ирэх болсныг нэмж хэлүүштэй. Гэвч энэ хэр захиргааны процессын биеэ даасан хуулиуд бий болсонгүй. Өөрөөр хэлбэл, захиргааны процессын эрх зүй нь практикт өргөн нэвтрээгүй, цөөн хүний “бясалгалын” түвшинд л явж ирлээ. Ийм маягаар удаан сууж болохгүй. Энэ нь эрх зүйт төр байгуулах гэж буй Монгол орны шинэ нөхцөл, түүний ирээдүйн хандлагад бүр ч тохирохоо болив.

Яагаад вэ? Энэ тухайд юу хэлж болох вэ?

Монголын нийгмийн байгуулал үндэс сууриараа шинэчлэгдэж, тэр дундаа төрийн байгуулал зарчмын эрс өөр үндсэн дээр төлөвшиж байна. Төрийн эрх мэдлийг нэгэн гарт төвлөрүүлсэн “босоо” тогтолцооноос түүнийг “Засгийн гурван салаа”-нд хуваарилан тэнцвэржүүлсэн хэвтээ тогтолцоонд орж байна. Ганцхан төрлийн өмчит төлөвлөгөөт эдийн засгаас олон төрөл, хэлбэрийн өмч, хэвшилтэй зах зээлийн эдийн засагт эргэлтгүй шилжив. Эдгээртэй уялдан засаг төрийн аппарат хүнийг зоргоор захирах үүргээсээ татгалзан, иргэний нийгэмд нийтийн үйлчилгээ үзүүлэх хэрэглүүр болох зүгт хандлаа.

Хүний эрхийг хангахад засаг төрийн аппаратын үзүүлдэг сөрөг нөлөөг саармагжуулах зорилгоор эрх мэдлийг хуваарилах зарчмыг Үндсэн хуулиар тунхаглаж, хэрэгжүүлэх нэн анхны алхмуудыг хийж эхэлж байна. Энэ бүхэнтэй уялдан төрийн удирдлагын буюу захиргааны чиг

үүрэг, эдийн засаг, нийгэм, улс төрийн амьдралд түүний үзүүлэх нөлөөллийн арга механизм, тохируулга шинэчлэгдэж эхэллээ.

“Эхэллээ” гэсэн санаагаа тодруулан хэлэхэд төрийн байгууллын дотоод шинэтгэл нь өдгөө нэн анхны алхам дээрээ дэнжигнэж, нэлээдгүй бэрхшээлтэй тулгараад байна. Хөрөнгө мөнгө, хүн буюу боловсон хүчний хомсдол зэрэг бодит хүчин зүйлээс гадна өмнөх үеийн сэтгэл зүй, олон жилийн хуучин хэвшил дадал, удирдлагын хуучирсан арга барил, ардчиллын нөхцөл дэх эрх зүйн талаарх мэдлэгийн нимгэн зэрэг хуучин шинийн зааг дээрх саармаг “холимог” байдал нь эгэл нүднээ үл үзэгдэх ноцтой бэрхшээл болж байна. Ялангуяа төрийн аппаратын ажил хэргийг шинэ төрийн хандлага, арга барил, зарчмаар бус, харин намын тэгэхдээ бидний дотроос нь төрж гарсан нэг намын практик арга барилаар эрхлэх гэсэн хандлага зонхилж байгаа нь сэтгэл ихэд зовниулж байна. Төрийг нам бус, намыг төр давамгайлж байх нь ард түмний нийтлэг засгийн жам юм гэдгийг мэдмээр.

Тиймээс улс төрийн талаар уриалан дуудах, “боловсронгуй болгох”, “өөрчлөх, шинэчлэх”, “дээшлүүлэх” гэх мэт хэрэгжих нөхцөл, механизмыг нь тогтоогоогүй хуурай лоозон цацаж, түүндээ сэтгэл цадах, эрх тушаалаар сүр далайлгах, намаар гул барьж айлгах мэтийн одоо ч зонхилсоор байгаа захиргаадлын үеийн “даргалах аргаар” засаг төрийн аппаратыг, түүний ажил хэргийг амжилттай жолоодох боломжгүй.

Засаг төр чангалах юман дээрээ хатуу, чөлөөт байдалд орхих юман дээрээ уян байх нь мэдээжийн боловч түүний ажил хэргийн ерөнхий зарчим чиглэл нь захиргааны зоргоор бус хуулиар жолоодох механизмд шилжиж байгааг дээр доргүй мэдэж, судалж, боловсруулж, нэвтрүүлж ажиллах нь эрин цагийн шаардлага болж байна. Тийм нэг мэдэж, боловсруулж хэрэглүүштэй механизм удирдлагын процессын эрх зүйн асуудлууд юм. Үүнийг хууль зүйд “захиргааны процесс” гэж нэрлэдэг.

Өдгөө олон хууль гарч ахиж дөхөж байгаа нь үнэн. Энэ бол зүйл бүрээр дэмжүүштэй хандлага. Гэхдээ ялангуяа төрийн гүйцэтгэх эрх мэдлийн хүрээнд буюу захиргаа удирдлагын хүрээнд баримтлах хуулиуд нь зонхилон материаллаг хэм хэмжээнээс бүтсэн, нэг хэвийн царцмал байдалтай байгаагаас зохицуулах чадвар султай байгааг нь хэн бүхэн мэдэж буй. Энэ байдал хуучныг ихэд санагдуулна. Өөрөөр хэлбэл, хэн /аль нэг байгууллага/ ямар эрх, үүрэгтэй вэ гэж давхар, давхар хуулбарлан заагаад байгаагаас бус “юут хэзээ, хаана, яаж хийх вэ?” гэдэг эгэл боловч арга ажиллагааны амин чухал ач холбогдолтой асуудлыг дорвитой хөндөж журамлан шинэтгэж чадахгүй байна. Энэхүү хийдлийн уршгаар хууль гуйвуулсан зааврууд шилээ даран гарч ихээхэн гажуудал үүсэх хандлага цөөнгүй ажиглагдах боллоо. Үүний дээр эрх зүйг үгүйсгэх үзэл /нигилизм/ багагүй газар авч байна.

Эрх зүйт төрийг төлөвшүүлэх талаар заавал хийх алхам бол нийгмийн элдэв харилцааг хуулийн доорхи акт болох заавраар биш хуулиар зохицуулдаг болох явдал мөн гэж онолд үздэг. Энэ бол “хуулийг заавар шиг болгох гэлээ” хэмээн ташаарч зэмлэдэгтэй үл хамаарах ойлголт бөгөөд элдэв зааврын оронд нарийвчилсан, тохируулах чадалтай хууль гаргах ёстой гэсэн шаардлага юм. Монгол орны эдийн засгийн амьдралыг ер нь л дан ганц Улсын Төлөвлөгөөний Комисс, Сангийн болон эдийн засаг, аж ахуйн бусад яамны заавраар зохицуулж шүүх нь ч түүнийг баримталж хэрэг маргаан шийддэг байсан нь саяхан. Энэ бол одоо ч амь бөхтэй зууралдаж буй бөгөөд шинэтгэлийн эсрэг үйлчилдэг хүчтэй хуучин зуршил. Үүнээс яаж ангижрах вэ? Энэ тухай л ярилцахыг эрмэлзэж байна.

II. Захиргааны процессын мөн чанар ба манай өнөөгийн практик.

Процесс бол материйн хөдөлгөөний хэлбэрийн талаас нь үзвэл физик, хими, биологи, нийгмийн үйл явц

гэхчлэн түгээмэл үзэгдэл мөн. Латин гаралтай энэ нэр томъёог монгол хэлнээ “үйл явц”, хууль зүйд байцаан шийтгэх “ажиллагаа” гэхчлэн хэрэглэдэг.

Аливаа үйл явцын гол шинж нь эхлэх цэгээс тодорхой үр дүнд хүрэхэд тэмүүлсэн дэс дараалсан үе шат бүхий бүхэл бүтэн явц болоход оршдог. Түүнийг “тодорхой үр дүнд хүргэх үйлдэл, үйл явдлын нийлбэр гэж болно” гэж зарим эрдэмтэн бичжээ.¹

Нийгмийн үйл явцын нэгэн төрөл зүйл нь хууль зүйнх /үйл явц/ юм.

Хууль зүйн амьдралын агуулга, хэлбэр хоёрын учир холбогдлын талаас нь үзвээс процесс гэдэг нь үзэгдлийн гадаад талын болон дотоод бүтцийн аль алиных нь хэлбэр, “амьдрах орчин” нь мөн. К.Маркс процесс бол хуулийн амьдрах хэлбэр гэсэн нь санамсаргүй бус.

Манай хуулийн хэм хэмжээ нь хэн, юу хийх эрх, үүрэгтэйг гол төлөв заадгийг бид мэднэ. Харин түүнийг хэзээ, хаана, яаж /ямар арга хэлбэрээр/ хийж гүйцэтгэхийг тэр бүр анзаарч заадаггүй. Уул нь тэр бүхнийг гагцхүү процессын хэм хэмжээгээр л журамлаж, тохируулах боломжтой. Социалист эрх зүйн хувьд асуудлын энэ тал нь ихэд доголдож байсныг бид мэдсээр, бичсээр ирсэн. Энэ тухайд барууны судлаачид хэлсэн нь буй. Тэд коммунист

¹ В.Ц.Бахрах. Административное право. РФ, М., 1995. стр 127.

² Процедура бол мөн л процесс гэж Үндсэн хууль судлаачид үздэг төдийгүй АНУ, ХБНГУ, Франц зэрэг орны Үндсэн хуульд хуулийн ямар нэгэн процедургүйгээр хүний эрхийг хөндөж хязгаарлаж болохгүй гэсэн баталгаанууд тогтоосон байдаг. Энэ нь процессын хэм хэмжээний ач холбогдлыг өндөрт тавьдагийн илрэл даруй мөн. Германы хуульч Э.Бенд, Э.Кляйн нар “...Үндсэн хуулийн шүүхийн ажиллагаа ба үндсэн хуулийн шүүхүүд шийдвэрлэгдэх ёстой Үндсэн хуулийн материаллаг асуудлуудыг зохицуулдаг бүх хэм хэмжээ нь Үндсэн хуулийн процессын эрх зүйг бүрдүүлнэ” гэж бичжээ. / Конституционное право зарубежных стран. М., 1963, 8 дахь талд иш татсанаар авлаа./ Шүүхийн процессын эрх зүйн олон мэргэжилтэн шүүхээс бусад байгууллагад хэрэг шийдэхэд зөвхөн процедурын хэм хэмжээгээр зохицуулдаг гэж үздэг. Гэтэл “аливаа хууль зүйн процедура бол процесс мөн” гэж Үндсэн хуулийн эрх зүйчид үзэж байна. Мөн номын 8-9 дахь талд үз.

орнуудын хууль түүнийг хэрэглэх процедур² байхгүй учир хоосон тунхаг болдог хэмээн шүүмжилдэг байж. Энэ бол үнэний хувьтай үнэлэмж дүгнэлт.

Хууль зүйн утгаараа процесс нь процессын бусад төрөл зүйлээс ялгарах хийгээд өөр хоорондоо ижилсэх нийтлэг шинжтэй. Үүнд:

1/ ухамсарласан, зорилго чиглэлтэй үйл ажиллагаа байдаг,

2/ нийтийн засгийн субъектүүдийн бүрэн эрхийг хэрэгжүүлэхтэй холбоотой илэрч гардаг,

3/ хууль зүйн ач холбогдолтой аливаа ажил, хэргийг шийдвэрлэж эрх зүйн тодорхой үр дагаварт хүрэхэд чиглэдэг,

4/ үйл явцын үе шат, түүний эцсийн үр дүнг албан ёсоор баримтжуулдаг,

5/ бүрэн буюу ямар нэг хэмжээнд процессын хэм хэмжээгээр журамлагдан зохицуулагддаг.

Эрүү, иргэний процесс, арбитрын, төсвийн, сонгуулийн процесс, хууль тогтоох процесс буюу үйл явц гэх мэт олон нэр томъёо хууль зүйн шинжлэх ухаанд нэвтэрсэн. Захиргааны процессод дээр дурдсан ерөнхий шинжийн зэрэгцээгээр төрийн удирдлагын үйл ажиллагааны нэгэн төрөл болохын хувьд бас өөрийн гэсэн онцлог бий. Тухайлбал:

а/ төрийн удирдлагын үйл ажиллагаатай ямагт холбоотой бөгөөд түүнийг хэрэгжүүлэх арга хэлбэр нь болдог,

б/ төрийн удирдлагын субъектийн засаглах үйл ажиллагааны явцыг илэрхийлдэг,

в/ удирдлагын тодорхой зорилтыг буюу тухайлсан ажил хэргийг шийдвэрлэхэд чиглэдэг,

д/ захиргааны процессын эрх зүйн хэм хэмжээгээр зохицуулагддаг.

Бүхэлдээ удирдах үйл ажиллагааны нэгэн төрөл зүйл мөн.

Хууль биелүүлэх үндсэн дээр түүнд нийцүүлэн

удирдлагын шийдвэр гаргадаг хэн бүхэнд захиргааны процессын ойлголт, хэм хэмжээ хоёр зайлшгүй хэрэгтэй. Амаар шийдэх тохиолдол байх боловч зүгээр л өөрт таалагдсанаараа бүгдийг “тэг”, “ингэ” гээд шийдчихдэг захиргаадлын цаг цохихоо больж, командлалын арга эрх зүйн нарийн зохицуулалтад байраа тавьж өгөх болоод байна. Энэ бол удирдлагын шинэ хэв маяг, шинэтгэгдэж буй нөхцөл байдлын тусгал юм.

Тиймээс ч Үндсэн хууль батлагдсанаас хойш удирдлагын процессыг хуулиар журамлах анхны зарим чухал алхам хийснийг үгүйсгэж болохгүй. Улсын Их Хурал хуралдааныхаа дэгээс гадна 1992 оны 11 дүгээр сарын 27-нд “Захиргааны хариуцлагын тухай хууль” /түүний 5-20 дугаар зүйл нь процессынх/, 1995 оны 4 дүгээр сарын 17-нд “Иргэдээс төрийн байгууллага, албан тушаалтанд гаргасан өргөдөл, гомдлыг шийдвэрлэх тухай”, 1997 оны 6 дугаар сарын 13-нд “Хууль, УИХ-ын бусад шийдвэрийн төсөл боловсруулах, өргөн мэдүүлэх журмын тухай хууль” зэрэг захиргаа, Үндсэн хуулийн процессийн хэм хэмжээ дагнасан болон зонхилсон хуулиуд гаргасан. Энэ бол хөгжлийн оргилд хүрсэн нь биш, харин уулын хормойд л хөл тавьж захиргааны процессыг хуульчлах боломжтойг харуулсан үйлдэл мөн.

Өдгөө захиргааны процессын гол гол төрлүүдээс хууль ч үгүй, дүрэм ч үгүй хүн хүний авъяас даган урсаж байгаа нь цөөнгүй. Тэдгээрийн дотор:

1/ шийдвэр гаргах, биелүүлэх ажиллагаа /тухайлбал, төрийн захиргааны байгууллага, юуны өмнө Засгийн газар, яамд, засаг дарга, тэдгээрийн ажлын албадаас тогтоол, тушаал, захирамж, зааврын төсөл боловсруулах, хянан хэлэлцэх, батлан гаргах, түүнийг биелүүлэх гэх зэрэг/,

2/ гүйцэтгэх эрх мэдлийн байгууллага хооронд гарсан маргааныг хянан шийдвэрлэх ажиллагаа,

3/ мөн тэдгээр байгууллага хооронд зөвшилцөх, тохиролцох тухай, материаллаг хуулиудын заалтыг хэрэглэх ажиллагаа

4/ зохион байгуулалтын чанартай асуудлыг үүсгэх, боловсруулах, хянан шийдвэрлэх, шийдвэрээ гүйцэтгэх ажиллагаа зэргийг хэлж болно.

Төрийн гүйцэтгэх эрх мэдлийн байгууллага болон төрийн өмчит үйлдвэр, албан газрыг байгуулах, өөрчлөн байгуулах, татан буулгах, бүрэлдэхүүнийг нь томилох, өөрчлөх албан ажил хүлээлцэх гэх зэргийн харилцааг зохицуулж буй процессын хууль тогтоомж урьд ч, одоо ч байхгүй. Сайндаа л тойм төдий заалт, хагас дутуу заавар, /"журам"/ юмуу, заншлаар зохицуулагдаж ирсэн. Удирдлагын явцад үүсдэг үй түмэн асуудал, орж ирдэг олон янзын хэргийг шинжлэх ухааны зохих шалгуураар ангилан бүлэглэх үндсэн дээр төрөлжсөн болон дагнасан хуулиар зохицуулж амжаагүйгээс материаллаг хууль, түүний дотор Үндсэн хууль хүртэл зөрчигдөж үнэ цэнийг бууруулах далим гарсаар байна. "Бурууд нүд хурц" гэдэг. Захын жишээ гэвэл шийдвэр гаргах ажиллагааг хуулиар нарийн журамлаж, бүрэн эрхээ хэрхэн хэрэгжүүлэх талаар процессын эрх зүйн баталгаа тогтоогүйтэй холбоотойгоор хоёр ч Засгийн газар шийдвэр, захидалдаа орооцолдон огцорсон, зөвшилцөх үйл явц хуулийнхаа хугацаанд багтахаа больж, түүний төлөө хариуцах эзэнгүй болсон мэтийг хэлж болно. Энэ мэт ихэнхдээ удирдах ажилтны эрх мэдэлдээ дулдуйдсан, хувийн арга барилаар ажил хэргийг хөтлөж болоод байсан хуучин хэв загварыг шүтэн сууж болохгүйг харуулж байна. Ирж буй эрин цаг бол хувь хүний авьяас, хуучин практикт түшсэн удирдлагаас шинжлэх ухааныхад эрчимтэй дэвшин орж буй үе билээ. Тэгэхлээр яалтай билээ гэдгийг судлах, боловсруулах хэрэгтэй.

III. Давын өмнө юу хийх вэ?

Холбогдох хууль тогтоомжийн одоогийн байдал практикийг харгалзан үзвээс захиргааны процессын эрх зүйн хэм хэмжээг шинэтгэх ажлыг дараах 4 үндсэн бүлэгт хуваан үзэж, хэрэгжүүлэх арга замыг нь ялгамж уялдаатай

тодорхойлох нь зүйтэй.

Нэгдүгээрт, захиргааны процессын заавар дүрмийн уламжлалтай зүг чигээ муугүй олсон тийм төрөл зүйлийн тухай хууль тогтоомжийг энэхүү шинжлэх ухааны хүрсэн түвшинд нарийвчлан боловсруулж сайжруулах нь зүйтэй. Энэ тухайд гэвэл захиргааны хариуцлага хүлээлгэх, иргэдийн өргөдөл, гомдлыг хүлээн авах, хянан шийдвэрлэх, албан татвар ногдуулах тухай зэрэг хуулиудыг хэлж болно. Эдгээр хууль нь дүрэм, заавар мэтийн дэд актын хэмжээнд зохицуулж байсан ажиллагааг хууль юмуу түүний хэсэг болгон журамласнаараа дэвшилттэй юм. Гэвч процессын шинжлэх ухааны үүднээс үзвэл үе шат, тэр бүхэнд оролцогчдын эрх зүйн байдлыг эрэмбэтэй тогтоох талаар учир дутагдалтай байна. Захиргааны зөрчлийн тухай хэргийг хянан шийдвэрлэх талаар тогтоосон журам гэхэд л хариуцлагын тухай материаллаг хуулийн нэг хэсэг байгаа жишээтэй.

Хоёрдугаарт, энд тэнд буюу хууль, эсвэл хуулийн дэд актуудад зарим нэг санаа нь тусгагдсан, хоорондоо авцалдаа муутай хэсэг бусад хэм хэмжээг төрөлжүүлэн нэгтгэж, нөхөн боловсруулах зэргээр захиргааны ажиллагааны төрлөөр дагнасан процессын хууль, эсвэл Засгийн газрын түвшинд төлөөлөн тогтоосон хуульчилсан акт гаргаж болно. Үүнд жишээлбэл, Засгийн газрын хуралдааны дэг, төрийн гүйцэтгэх эрх мэдлийн байгууллагуудаас эрх зүйн акт батлан гаргах журмын тухай заавар гэх мэт.

Дашрамд тэмдэглэхэд захиргааны процессын нэн чухал төрөл бол шийдвэр гаргах ажиллагааны процедур юм. Энэ талаар бусад орон, түүний дотор “социализмаас” ардчилалд шилжиж буй орнууд их анхаарч байгаа нь санамсаргүй зүйл биш. Шийдвэр гаргах ажиллагаа нь адаглаад а/ төсөл бэлтгэх, б/ хэлэлцэн /хянан/ батлах, в/ гүйцэтгэлд оруулах ийм гурван үндсэн үе бүхий нэгдмэл үйл явц мөн. Засгийн газрын шийдвэрийн төслийг зөвхөн бэлтгэх үе шатанд гэхэд л 10 гаруй үйлдэл хийх хэрэгтэй болдог байна. Тэнд маргаан зөрөөтэй олон асуудал цаг

хугацаандаа багтаж ядан үүсэх нь мэдээж. Тэгэхээр нарийн журамлах ёстой. Үндсэн хуулийн процессын баримт, амьдралаас жишээ татахад Ерөнхийлөгч нь Ерөнхий сайдад нэр дэвшүүлэхдээ олонхитой зөвшилцөх ажиллагааны процедур боловсроогүйгээс 14 хоногтоо байтугай улиралдаа багтахгүй түлхэлцээд хууль зөрчигдсөөр байхад хуулийн “цоорхой” гээд сууж байгааг хэвийн зүйл гэж хэрхэвч болохгүй.

Гуравдугаарт, цоо шинээр боловсруулж хуульчлах, холбогдох дэд акт гаргах хэрэгцээ арга зам байна. Энэ бол “хоосноос” гэхдээ өөрийн практик, бусдын жишиг харгалзан боловсруулах асуудал, ялангуяа өмнө дурдсан зохион байгуулалтын шинжтэй ажил хэрэг /захиргааны хэрэг/-ийг яаж хүлээн авч боловсруулж, шийдэж, биелүүлж, дүгнэх ажиллагааг журамлахад хамаарна.

Дөрөвдүгээрт, бүхнийг нэг загварт оруулахгүйн тулд нутгийн удирдлагын түвшинд ялангуяа аймаг нийслэл, сум, дүүргийн Иргэдийн Төлөөлөгчдийн Хурал, захиргааны хүрээнд энэ асуудлыг хууль тогтоомжийн хүрээнд өөрсдөө цэгцэлж журамлаж болно. Тэнд зөрчил маргаантай хэрэг төдийгүй хуралдаан бэлтгэж хийх, шийдвэр гаргах, хүмүүсийг ажилд томилох, өөрчлөх, шилжүүлэх, өмч хөрөнгийн хөдөлгөөн хийх, газар олгох гэх мэт өдөр тутам шийдвэрлэхийг шаарддаг буюу олонтаа орж ирдэг цуврал давтамж бүхий хэргийн ажиллагаанд холбогдох журам үнэхээр шаардагдаж байгаа юм. Тэдгээрийг заавар, дүрмийн хэлбэрээр боловсруулж ИТХ-ын болон Тэргүүлэгчдийн хуралдааны тогтоол, Засаг даргын захирамжаар батлан мөрдөж, туршин засан сайжруулж байх нь чухал.

Энэ бүхнийг хураангуйлан өргөн утгаар нь өгүүлбэл захиргааны процесс, түүний эрх зүйн зохицуулалт нь төрийн ба нутгийн удирдлагын үйл явцыг эрх зүйн талаар шинэтгэн журамлаж, зохицуулах асуудлыг хамарсан нөр их ажил мөн. Уг ажилд засаг төр хүч, анхаарал тавьж хөрөнгө мөнгө ч төсөвлөн зарах шаардлагатай. Удирдах байгууллага,

ажилтан бүрийн албан ажлын технологийн горимыг тогтоож, улмаар явцад хүний эрхийг ч, доод шатны байгууллага, орон нутгийн ашиг сонирхлыг ч, төөрөгдөл, чирэгдэлгүй цэгцтэй, шуурхай хангахад үйлчилдэг удирдлагын эрх зүйн энэ чиглэлд шинжлэл, судлал их үгүйлэгдэж ирснийг эцэст нь тэмдэглэе. Ерөөсөө эрх зүйн шинэтгэлд шинжлэх ухааны боловсруулалт, мэргэшсэн хуульчдын оролцоо шийдвэрлэх үүрэгтэйг тоомсорлохгүй өнгөрч болохгүй юм.

ЕРӨНХИЙ ЗАХИРГААНЫ ЭРХ ЗҮЙ БА ЗАХИРГААНЫ ПРОЦЕССЫН ЭРХ ЗҮЙ

Хайнрих Шоллер¹

Орчуулсан: Д.Янжинхорлоо²

Хянасан: Ц.Сарантуяа³

І. Ерөнхий зүйл Эрх зүйн систем дэх ерөнхий захиргааны эрх зүйн эзлэх байр

І. Ерөнхий захиргааны эрх зүй ба захиргааны процессын эрх зүй нь түгээмэл эрх зүйд хамаарна. Түгээмэл эрх зүйд олон улсын түгээмэл эрх зүй, европын эрх зүйгээс эхлээд төрийн эрх зүй, эрүүгийн эрх зүй, процессын эрх зүй хүртэл орно. Түгээмэл эрх зүй гэж юуг хэлэх, эсрэгээр, иргэний эрх зүйд юу хамаарах талаар гурван янзын онол байдаг.

Эхний онолыг бид ашиг сонирхлын онол гэж нэрлэдэг бөгөөд эртний Ромчууд түүнийг анх хөгжүүлсэн юм. Энэ онолоор нийтийн сайн сайхан байдал, нийтийн ашиг сонирхлын төлөө үйлчилж буй бүх зүйлийг түгээмэл эрх зүй гэж үздэг. Жишээлбэл, нэрээ өөрчлөх эрх нь түгээмэл эрх зүйд, гэр бүлийн эрх зүйн дагуу аав, ээжийн нэр хүүхдэд шилжих нь иргэний эрх зүйд хамаарна.

Өөр нэг онолын дагуу түгээмэл эрх зүйг хувийн эрх зүйгээс захирах, захирагдах шинж чанараар нь ялгагдаг (Субординацийн онол) байхад, гуравдахь буюу орчин үед дэлгэрэн тархсан онолоор (хувиргасан субъектын онол)

¹ ХБНГУ-ын Мюнхен хотын Людвиг-Максимилианы Их Сургуулийн профессор, доктор

² МУИС-ийн ХЗДС-ийн багш

³ МУИС-ийн ХЗДС-ийн профессор, доктор (Ph)

хэргийн нөхцөл байдлыг зохицуулахад нэг талд нь төрийн эрх мэдэл хэрэгжүүлэх эрх олгож, үүрэг хүлээлгэсэн хэм хэмжээ үндэс болж байвал түгээмэл эрх зүй гэж хүлээн зөвшөөрдөг.

Захиргааны эрх зүй бол захиргааны салбар дахь эрх мэдлийн эрх зүй юм. Захиргаа буюу удирдлага нь төрийн эрх хэмжээнд орох бөгөөд түүнийг гүйцэтгэх засаг гэж нэрлэдэг. Энэ нь герман хэлэнд вальтен унд шальтен гэсэн хэллэг байдаг нь нөлөөлнө удирдана гэсэн утгатай, мөн албаны захирагч гэж байдаг, түүнчлэн „Бурхан үүнийг мэдэг (удирдаг)“ гэж бурхнаас заяатай, зохицуулах төгс хүчин мэт ойлгодгоор илэрч байна. Эрх зүйт төрд төрийн энэ төгс хүчин хуулиар дамжуулан ард түмний хүсэл зоригоос хараат байх юм. Энэ тухай бид дараа дэлгэрэнгүй мэдэж авах болно.

Захиргааны эрх зүй нь эрх зүйт төрд төрийн эрх мэдлийг хуваарилдгийн дагуу гүйцэтгэх засгийн эрх зүйн хувьд дотоод салбар, хэсэгт мөн хуваагдана.

2. Захиргааны эрх зүй нь **захиргааны ерөнхий** болон **тусгай эрх зүй** гэж хуваагдана. Захиргааны ерөнхий эрх зүй нь захиргааны ерөнхий зарчмууд, захиргааны тусгай ангиудын дагаж мөрдөх ерөнхий журмуудыг агуулна. Иймээс захиргааны ерөнхий эрх зүй нь Захиргааны үйл ажиллагааны /Verfahren буюу производство. Орч/ гэсэн тусгай хуулиар хэсэгчлэн зохицуулагдсан. ХБНГУ нь холбооны улс учраас **Холбооны захиргааны үйл ажиллагааны хууль**, мөн муж улсуудын **захиргааны үйл ажиллагааны хуулиуд** гэж байна. Гэхдээ муж улсуудын захиргааны үйл ажиллагааны хуулиуд нь агуулгын хувьд голчлон давхцах бөгөөд холбооны эрх зүйтэй адил байдаг. Зарим тохиолдолд захиргааны эрх зүйн ерөнхий зарчмууд нь захиргааны эрх зүйн тусгай ангийн хуулиудад тусгагдсан байдаг. Жишээлбэл, Холбооны төрийн албан хаагчийн хууль, Холбооны төрийн албан хаагчийн эрх зүйн болон хүрээний хуулиудад төрийн албан хаагчийг томилсон акт хүчингүй

байх тухай орсон байдаг.

Тусгай захиргааны эрх зүй нь Барилгын эрх зүй, Барилга төлөвлөлтийн эрх зүй, Нийгмийн халамжийн эрх зүй, Орон нутгийн засаг захиргааны нэгжийн эрх зүй, Байгалийн хорт нөлөөнөөс хамгаалах эрх зүй, Экологийн эрх зүй, Бие даасан үйл ажиллагаа эрхлэх эрх зүй, Нийтийн аюулгүй байдлын эрх зүй, Цагдаагийн эрх зүй гэсэн эрх зүйн салбаруудыг өөртөө агуулна. (Зураг 1)¹

3. 18-р зуунд Францын сэтгэгч Монтескьен английн загварт нийцүүлэн хөгжүүлсэн эрх мэдлийг хуваарилах зарчмын дагуу хууль тогтоох, захирах, шүүх гэж төрийн эрх мэдэл хуваагдана. Тэрээр „Хуулиудын амин сүнс“ гэсэн бүтээлдээ хэм хэмжээ тогтоох болон гүйцэтгэх засгийг хооронд нь тусгаарласнаараа юуны өмнө иргэдийн эрх чөлөөг баталгаажуулахыг оролдсон. Хууль тогтоох эрх мэдэл Штандуудад², гүйцэтгэх болон шүүх эрх мэдэл хаан, түүний албан хаагчид, шүүгч нарт байв. Төрийн эрх мэдлийг хуваарилах зарчим дээр мөн Үндсэн хууль үндэслэдэг (ХБНГУ-ын Үндсэн хуулийн 1-р зүйлийн 1 дэх хэсэг, 20-р зүйл). Гэхдээ энэ нь түгээмэл эрх зүйн бие биеэсээ тусгаарлагдсан этгээдүүдийн эрх мэдэл бус, нэгдмэл, чиг үүргээрээ ялгаатай төрийн ба орон нутгийн эрх мэдэл учраас эрх мэдлийг жинхэнээр нь хуваарилах тухай ярих боломжгүй юм.

Түүнээс гадна ийнхүү чиг үүргээрээ хуваагдах явдал

¹ Энэхүү өгүүллийг 10 гаруй схем зураглал дагалдах ёстой боловч уг өгүүллийг бидэнд орчуулан уламжилсан Ханс Зайделлийн сангийн Монгол дахь төлөөлөгчийн газрын ажилтнуудын хүсэлт, сэтгүүлийн багтаамжийг харгалзан сэтгүүлийн редакци тэдгээр схем зураглалууд нь өгүүллийн утга санааг ойлгоход туслах чанарын үүрэгтэй гэж үзэн сэтгүүлийнхээ дараагийн дугаарт үргэлжлэл болгон нийтлэхээр шийдвэрлэсэн.

² Дундад зууны үед Европод төрийн хүсэл зоригийг бүрэлдүүлэхэд язгууртнууд, санваартнууд нөлөө үзүүлэх боломжтой байв. (1, 2-р штанд) Францын хувьсгалын дараа иргэд, тариачдын штанд бий болж, тэдгээр нь төрийн үйл хэрэгт оролцох болжээ. /Орч./ (Creifelds, Rechtswörterbuch)

нь хуваарилалт биш, харин зөрүүлэн холбож, харьяалуулж байгаа хэрэг юм. (Жишээ нь: Үндсэн хуулийн 80-р зүйл. Хууль тогтоох эрх хэмжээг захиргаанд шилжүүлэх)

II. Нийтийн захиргаа

1. Захиргааны эрх зүй нь нийтийн захиргааны үйл ажиллагааг зохицуулна. Тэгэхээр нийтийн захиргааны мөн чанарыг нарийвчлан судлах шаардлагатай.

Төрийн захиргаа нь хууль тогтоох болон шүүх эрх мэдэлтэй зэрэгцэн оршдог төрийн эрх мэдлийн нэг хэсэг юм. Энэ нь төрийг бүрдүүлдэг төрийн ард түмэн, төрийн эрх мэдэл, төрийн нутаг дэвсгэр гэсэн 3 элементэд төрийн эрх мэдлийн хувьд хамаарна. (Зураг 2) Захиргааг өөрөөр гүйцэтгэх засаг гэж нэрлэдэг бөгөөд засгийн газар буюу губернатив, захиргаа буюу административ гэж хуваагдана. Губернатив нь захиргааны хамгийн дээд төвшин бөгөөд түүнд яамдын удирдлага, кабинетыг жолоодох асуудал хамаарна. Ийнхүү засгийн газрын эрх мэдэл, захиргааны эрх мэдэл гэж ангилахын зорилго нь дээд шатны байгууллагуудын арга хэмжээг захиргааны шүүхээр хянуулахгүй байхад оршиж байв. Жишээлбэл, харьяат болгоход төрийн дээд байгууллагын шүүхээр хянагдахгүй актын талаар яригддаг байв. Энэ үзэл хоцрогдсон бөгөөд Үндсэн хуулийн 19-р зүйлийн 4 дэх хэсэгт зааснаар эрх нь зөрчигдсөн хэн ч гэсэн засгийн газрын, эсвэл захиргааны эрх мэдэл гэдгээс үл хамааран нийтийн захиргааны эсрэг хандаж болно. Нийтийн захиргаа нь янз бүрийн зохион байгуулалт, чиг үүрэг, эрх мэдэл бүхий олон тооны захиргааны байгууллагуудаас /Verwaltungsträger/ бүрдэнэ.

2. Нийтийн захиргааны байгууллагад Холбооны захиргаа, Муж улсын захиргаа, Орон нутгийн өөрөө удирдах байгууллагын захиргаа хамаарна. /Зураг 3/ Энэхүү бүдүүвчилсэн ангиллыг нарийн судлах шаардлагатай. Холбооны болон муж улсын захиргааны хэмжээнд шууд ба

шууд бус холбооны буюу муж улсын захиргаа гэж ангилдаг. Бие даасан эрх зүйн этгээдийн нэг хэсэг болоогүй тохиолдолд холбооны болон муж улсын захиргаа шууд байна. Харин холбооны захиргаа нь түгээмэл эрх зүйн холбоо /Koerperschaft/, тодорхой зорилгоор байгуулагдсан түгээмэл эрх зүйн байгууллага (Anstalt), сангуудаар (Stiftung) дамжин хэрэгжиж байвал шууд бус холбооны буюу муж улсын захиргаа гэж үзнэ. Түгээмэл эрх зүйн холбоо, сан, байгууллагууд нь хуулийн этгээд, өөрөөр хэлбэл тэдгээр нь бие даан эрх эдэлж, үүрэг хүлээн эрх зүйн харилцааг бий болгож, захиргааны акт гаргаж, шүүхэд нэхэмжлэгч хариуцагчаар орж болно. Түгээмэл эрх зүйн холбоо гишүүнчлэл дээр үндэслэдэг бол түгээмэл эрх зүйн байгууллага нь нийтийн зорилгод хүрэхийн тулд хувийн ба ажил хэрэгч арга хэрэгслийг нэгтгэдэг. Өмгөөлөгчдийн танхим, Эмч нарын танхим, Нотариатчдын танхим, Гар урчуудын танхим зэрэг нь холбоо байхад, Радио Телевизийн газар түгээмэл эрх зүйн байгууллага болно. Өмч хувьчлалын байгууллага нь мөн түгээмэл эрх зүйн байгууллага юм. Сангийн хувьд тэдгээр нь бие даасан эрх зүйн этгээд бөгөөд тодорхой зорилт бүхий эд хөрөнгөтэй байдаг. Энд юуны өмнө Пруссийн Соёлын эзэмшлийг дурдах хэрэгтэй. Энэхүү холбооны болон муж улсын шууд бус захиргааны 3 хэлбэрээс гадна үүрэг хүлээсэн аж ахуй эрхлэгч, мөн холбооны үүргийн захиргаа гэж байна. Үүрэг хүлээсэн буюу зээлдэгдсэн аж ахуй эрхлэгч нь хувь хүн, жишээлбэл, хуулийн дагуу замын хөдөлгөөний тодорхой зохицуулалт хийх эрх мэдэл олж авсан газар дорхи байгууламжийн зам барьдаг аж ахуйн нэгж байж болно. Далайн ахмад, нисэгчид мөн зээлдэгдсэн аж ахуй эрхлэгч юм. Муж улсууд холбооны хуулийг хэрэгжүүлэхдээ өөрийн үйл хэрэг бус, холбооны даалгавраар гүйцэтгэж байгаа тохиолдолд холбооны үүргийн захиргаа гэж үзнэ. Холбооны үүргийн захиргааг Үндсэн хуулийн 86 дугаар зүйлд зохицуулжээ. Үндсэн хуулийн 86/87 дугаар зүйлийн дагуу холбооны өөрийн болон холбооны шууд захиргаа Гадаад алба, Холбооны

санхүүгийн захиргаа, Холбооны төмөр зам, Холбооны шуудан /эдгээр нь хувьчлагдаагүй бол/ Холбооны усан зам, Усан онгоцны зорчигч, тээврийн газруудад харьяалагдана. Үндсэн хуулийн 86-р зүйлийн 2 дахь хэсэгт нэг муж улсын нутаг дэвсгэрийг хамаарах нийгмийн даатгалын байгууллагууд нь холбооны шууд бөгөөд түгээмэл эрх зүйн холбоо гэж заасан байдаг.

Үндсэн хуулийн 84-р зүйлийн с-ийн дагуу холбооны хуулиуд 74-р зүйлийн 1а-ийн дагуу /Цөмийн энерги/ муж улсуудын үүргийн захиргааны хүрээнд хэрэгжиж болно. Холбооны автомашины зам болон холын бусад замуудыг холбооны даалгавраар муж улсууд удирдана. /Үндсэн хуулийн 90-р зүйлийн 2 дахь хэсэг/

Захиргааны гуравдахь төвшин буюу муж улсын захиргааны нэг хэсэг нь орон нутгийн захиргааны өөрөө удирдах байгууллага юм. Ихэнх муж улсуудад энэхүү өөрийн удирдлага тосгон, муж улсын тойрог, муж гэж 3 хуваагддаг. Тосгон гэдэгт нэг захиргааны байгууллага буюу муж улсын тойрогт харьяалагдах тухайн тойргийн тосгодыг ойлгодог бөгөөд муж улсын тойргийн удирдах дээд байгууллага нь муж улсын зөвлөл /Landrat/ юм. Тойроггүй тосгод өөрсдөө муж улсын тойрог болдог ба үүгээрээ орон нутгийн өөрийн удирдлага төрийн захиргааны доод төвшинг илэрхийлдэг. Тосгоны өөрийн удирдлагыг шинэчлэх арга хэмжээний хүрээнд өөрийн удирдлагын оронд, эсвэл тосгоны нэгдлийн дэргэд захиргааны нэгдэл гарч ирсэн. Ардчилсан үзэл санааны үүднээс ийм шинэчлэх арга хэмжээ утга төгөлдөр байсан эсэх нь ондоо асуудал. 1974-1980 онуудад Бавари муж улсад тойрогт харьяалагдах бие даасан тосгодын тоо 8000-аас 2000 болтлоо буурсныг энд зөвхөн дурдах гэсэн юм. Эрх мэдэл хэрэгжүүлэгч бүх субъектууд-Холбоо, Муж улсууд, Орон нутгийн өөрөө удирдах байгууллагууд түгээмэл эрх зүйн захиргааны арга хэмжээ болон хувийн эрх зүйн хэлбэрээр захиргааны үйл ажиллагаагаа явуулах боломжтой болсон. Түгээмэл эрх зүйн захиргааны үйл ажиллагааны хүрээнд 2 хэлбэр байдгийн

нэг нь дээд төвшин дэх эрх мэдэл хэрэгжүүлэгчдийн захиргаа юм. Дээд төвшинд эрх мэдэл хэрэгжүүлэгчдийн захиргаанд захиргааны актаар, өөрөөр хэлбэл нэг талын тушаал, албадлагаар үйл ажиллагаа явагддаг. Хэдийгээр иргэн хүн захиргааны шүүхийн хяналтын журмаар шалгуулж болох боловч бусад доод шатанд захиргааны эрх мэдэл хэрэгжүүлэгч нь юу зөв болохыг тодорхойлдог. Түгээмэл эрх зүйн захиргааны өөр нэг хэлбэр нь энгийн эрх мэдэл хэрэгжүүлэгчдийн захиргаа юм. Энэ нь жишээлбэл, цагдаагийн үйл ажлын хүрээнд цагдаагийн аюулгүй байдлын машинууд шалгалт хийж явахыг хэлнэ. Ингэж явахад жишээлбэл нэг зорчигчид хохирол учирвал дээд төвшин дэх эрх мэдэл хэрэгжүүлэгчдийн зүгээс биш боловч энгийн захиргааны дагуу өртөгдөж гэмтсэн болно. Ийнхүү ялгах нь иргэн хүн захиргааны шүүхийн өмнө эрх зүйн хамгааллын ямар үйл ажиллагаанд иймэрхүү арга хэмжээнээс өөрийгөө хамгаалж чадах вэ гэсэн асуудлыг шийдвэрлэхэд ач холбогдолтой. Хувийн эрх зүйн дагуух үйл ажиллагааны хүрээнд мөн үйлдлийн захиргааны хувийн эрх зүй, фискал-захиргаа гэсэн үйл ажиллагааны 2 хэлбэр байна. Фискал-захиргаа гэдэг нь төр эдийн засгийн амьдралд оролцохыг хэлнэ. Тосгон, эсвэл бүр төр нэгэн шар айраг исгэх үйлдвэр ажиллуулж, шар айргаа борлуулж байвал энэ нь фискал үйл ажиллагаа болно. Фискал үйл ажиллагааны өөр нэг хэлбэр нь албан байгууллагад туслах үйл ажиллагаа. Энэ нь албан байгууллагууд үүргээ гүйцэтгэхийн тулд тоног төхөөрөмжийн зүйлс, цаас, цахилгаан, энерги гэх мэтийг худалдан авах шаардлагатай үед бий болно. Энэхүү хувийн эрх зүйн үйл ажиллагааны 2 хэлбэрээс гадна захиргааны хувийн эрх зүй гэж байна. Бүр дэлхийн 1-р дайны үед түгээмэл эрх зүйн үйл ажиллагааны хэлбэрүүд эрх мэдэл хэрэгжүүлэгчдийн хувьд хэтэрхий уян хатан биш болох нь харагдсан байна. Тиймээс төр хувийн эрх зүйн арга хэрэгслийг авч хэрэглэсэн. Дэлхийн 2-р дайны дараах нэг жишээ бол иргэний хуулийн дагуу хувийн эрх зүйн түрээсийн гэрээний үндсэн дээр дүрвэгч тариачид

шилжин суурьшсан явдал юм. Дүрвэгч тариачдад орон байр олгох түгээмэл эрх зүйн үүрэг хувийн эрх зүйн шууд үйл ажиллагаагаар хэрэгжиж байсан тул энэ нь фискал үйл ажиллагаа биш. Маргаан гарах тохиолдолд захиргааны хувийн эрх зүйд иргэний шүүхээр шийдүүлэх боломжтой боловч хувийн эрх зүйн дагуу үйл ажиллагаа явуулж буй дээд эрх мэдэл хэрэгжүүлэгчид үндсэн эрхийг зөрчих эрхгүй. Тэд хувийн эрх зүйн үйл ажиллагааны хэлбэрийг сонгосноор хувийн эрх зүй рүү зугтаж чадахгүй. /Зураг 4/

Захиргааны үйл ажиллагаа /производство/

1. Захиргааны албан байгууллагуудын хувьд захиргааны үйл ажиллагаа болон түүний зохицуулалт гол үүрэг гүйцэтгэдэг. Далаад оны дунд үеэс л ХБНГУ-д энэ захиргааны үйл ажиллагааг зохицуулсан захиргааны хуулиуд бий болсон. Тюринген, Баден-Вюртемберг муж улсуудад хориод онд ийм зохицуулалт байжээ. Захиргааны үйл ажиллагааг шүүхийн захиргааны эрх зүйн хамгаалалтын үйл ажиллагаанаас ялгах хэрэгтэй. Захиргааны шүүхүүд дэх захиргааны процессын эрх зүй Захиргааны Шүүхийн Хуулиар зохицуулагдсан. Энд гэхдээ албан байгууллага болон иргэн төрийн, эсвэл орон нутгийн үйл ажиллагааны эсрэг хандах гэж байгаа тохиолдолд юу хийх ёстой талаар дурдаагүй. *б-р зурагт* захиргааны үйл ажиллагааг түүний зорилгын чиглэлээр нь үзүүлэв. Захиргааны үйлдэл, эсвэл захиргааны үйл ажиллагааны зорилго нь түгээмэл эрх зүйн гэрээ, эсвэл захиргааны акт байж болно. Хутацааны хувьд үйл ажиллагааг өмнөх үе, дараа нь үйл ажиллагаа явагдах үе гэж хуваадаг. Үйл ажиллагааны өмнөх үед албан шугамаар дотооддоо шалгах ажиллагаа явагдаж, өргөдөл гаргах, дээд шатны байгууллагаас зааварладаг. Энэхүү үйл ажиллагааны өмнөх үе, захиргааны үйл ажиллагаа хоёрын хооронд захиргааны акт эсвэл түгээмэл эрх зүйн гэрээг бэлтгэх үе байна. Энд хэргийн нөхцөл байдлыг шинжлэх, үнэлж дүгнэх шийдвэрлэх үе байдаг. Энэ үе захиргааны акт

гаргаснаар, эсвэл түгээмэл эрх зүйн гэрээ байгуулснаар дуусгавар болно. Үйл ажиллагаа явагдах 3-р үед захиргааны актыг биелүүлэх эсвэл гүйцэтгэх, түгээмэл эрх зүйн гэрээг биелүүлэх буюу албадан гүйцэтгэх үйл ажиллагаа явагдана. Үүний дараа л захиргааны шүүхийн хяналт эхлэх ёстой. Энэ тухай дараа авч үзнэ. Энд тухайн иргэн актын эсрэг захиргааны шүүхэд хандахаар шийдсэн бол захиргааны актыг биелүүлэх, эсвэл түүний гүйцэтгэлийг хүлцэх үү гэсэн асуултын чухал танигддаг.

2. Захиргааны үйл ажиллагаа ихэвчлэн хэлбэр заагдаагүй байдаг. /Захиргааны үйл ажиллагааны хуулийн 10-р зүйлийн 2 дахь өгүүлбэр/

Гэхдээ захиргааны тусгай хуулиудад хэлбэрийн тухай заалт байж болно. Жнь: Байгалийн хорт нөлөөнөөс хамгаалах тухай холбооны хуулийн 10-р зүйл, мөн Захиргааны үйл ажиллагааны хуулинд 63-71 зүйлүүд /хэлбэртэй захиргааны үйл ажиллагаа/, 72-78 зүйлүүд /Төлөвлөгөө тогтоох үйл ажиллагаа/ /Зураг 7/

Энэхүү хэлбэртэй захиргааны үйл ажиллагаа хууль тогтоомжид заасан бол /жнь: Баварийн эрх, өмч хураах тухай хуулийн 23-р зүйлийн дагуу Эрх, өмч хураах үйл ажиллагаа/ захиргааны үйл ажиллагааны хуулийн 63-71 зүйлүүдийн дагуу хэлбэртэй явагдана. Хэлбэртэй захиргааны үйл ажиллагаа дараах үе шатаар явагдана:

Эхлэл үйл ажиллагаа:

Энэ нь ихэвчлэн бичгийн өргөдөл, протоколоор нээгдэнэ. /захиргааны үйл ажиллагааны хуулийн 64-р зүйл/ Өргөдлийг албан байгууллага урьдчилан шалгана /шинжээч, гэрчийг урьж болно, захиргааны үйл ажиллагааны хуулийн 65-р зүйл/, оролцогчдод захиргааны үйл ажиллагааны хуулийн 66-р зүйлийн дагуу үйл ажиллагааны талаар ялангуяа нотлох баримт цуглуулах талаар саналаа хэлэх боломж олгоно. Дараа нь албан байгууллагын аман хуралд оролцогчдыг урина /захиргааны процессын хуулийн 67, 68-р зүйл/ Аман хурал хаалттай явагдана. Хуралд хэргийг тайлбарлаж протокол хөтөлнө.

Хэлбэртэй үйл ажиллагааны шийдвэр үндэслэл бүхий тодорхой захиргааны акт хэлбэрээр гарна. /захиргааны үйл ажиллагааны хуулийн 69-р зүйл/ Шийдвэрийг давж заалдаж болно.

Төлөвлөгөө тогтоох үйл ажиллагаа:

Хууль тогтоомжид заасан бол захиргааны үйл ажиллагаа төлөвлөгөө тогтоох үйл ажиллагаа маягаар явагдаж болно. /Жишээ нь: Холбооны холын замын хуулийн 17-р зүйл, Холбооны усан замын хуулийн 14-р зүйл/

Захиргааны үйлдлийн эсрэг гомдол гаргах арга замууд

1. Захиргааны үйлдлийн эсрэг иргэн хүнд эрх зүйн хамгаалалт олгогдсон байх ёстой. Үндсэн хуулийн 19-р зүйлийн 4 дэх хэсэгт энэ тухай, түгээмэл эрх мэдлийн арга хэмжээгээр эрх нь зөрчигдсөн хэний ч шүүхээс тусламж хүсэх, шаардлагатай тохиолдолд ердийн шүүхэд хандах эрх баталгаажсан гэж заажээ. Гэхдээ захиргаа мэдээж хэрэг **инфраорган хяналтаар** байгууллага дотооддоо шүүхийн дуудлагаас өмнө асуудлыг тодорхой болгох сонирхолтой байдаг. Ингэснээр шаардлагагүй тохиолдолд шүүхээс дуудах явдлыг арилгах ач холбогдолтой. Дээрхи инфраорганхяналт нь хэлбэртэй, эсвэл тодорхой хэлбэргүй байж болно. Захиргааны үйлдэл буюу захиргааны актын эсрэг гомдол гаргах тодорхой хэлбэргүй арга замуудад **сөрөг танилцуулга, үйл ажиллагааг хянуулах тухай гомдол, төрийн албан хаагчийн албаны үйл ажиллагааг хянуулах тухай гомдол** зэрэг орно. Сөрөг танилцуулгыг тухайн актыг гаргасан албан байгууллагад гаргана. Үйл ажиллагаа болон төрийн албан хаагчийн албаны үйл ажиллагааг хянуулах тухай гомдлыг дээд шатны байгууллагад нь гаргах бөгөөд гомдол нь тодорхой үйл ажиллагааг утгын хувьд хянуулах /үйл ажиллагааг хянуулах тухай гомдол/ эсвэл алба эрхлэгчийн хувийн зан үйлийг хянуулах /төрийн албан хаагчийн албаны үйл ажиллагааг хянуулах тухай гомдол/

зорилготой. Үүний зэрэгцээ албаны гомдол гэж байна. Энэ нь нэг албан байгууллага нөгөө албан байгууллагын үйлдлийн эсрэг хандах тохиолдолд гарч ирнэ. Гомдол гаргах хэлбэртэй арга замыг дотор нь хувийн эрх зүйн захиргааны үйлдлийн эсрэг гомдол гаргах арга зам, түгээмэл эрх зүйн захиргааны үйлдлийн эсрэг гомдол гаргах арга зам гэж ялгана. Хувийн эрх зүйн захиргааны үйлдэлд өөр хэлбэргүй захиргааны дотоод эрх зүйн хамгааллын арга хэрэгсэл байдаггүй. Энэ тохиолдолд урьдчилан зааснаар шийдвэр гаргасан шүүх түүнийгээ өөрчлөх процессын дагуу ердийн шүүхэд хандах /иргэний шүүх/ эсвэл хөдөлмөрийн шүүхээс эрх зүйн хамгаалал хүсч болно. Хэлбэр бүхий түгээмэл эрх зүйн захиргааны үйлдлийн эсрэг гомдол гаргах арга замын хүрээнд Захиргааны шүүхийн хуулийн 68-р зүйлийн дагуу онцгой арга зам болох **Эсэргүүцэл**, түүний дараа захиргааны шүүхэд нэхэмжлэл гаргана. Онцгой тохиолдолд урьдчилан эсэргүүцэл гаргалгүйгээр шууд захиргааны шүүхэд нэхэмжлэл гаргаж болно. /Зураг 11/

2. Захиргааны шүүхийн хуулийн 68-р зүйлийн дагуу Эсэргүүцэл гаргах үйл ажиллагаа нь /производство/ албан байгууллагын үйл ажиллагаа юм. Гэвч тэрээр захиргааны үйл ажиллагааны хуулинд биш, захиргааны шүүхийн хуулинд зохицуулагдсан. Албан байгууллагын урьдчилсан үйл ажиллагааг захиргааны шүүхийн хамгааллыг тусгасан холбооны хуулиар зохицуулах холбооны эрх хэмжээ Үндсэн хуулийн 74-р зүйлийн дугаар 1-ээс шууд бусаар урган гарч байгаа юм. Эсэргүүцэл гаргах үйл ажиллагаа нь шүүхийн үйл ажиллагаатай харьцуулахад хөнгөлөх чиг үүрэгтэй тул албан байгууллагын урьдчилсан үйл ажиллагааг зохицуулах холбооны хууль тогтоогчийн дагавар чиг үүргийн тухай яригддаг. Эсэргүүцэл, нэхэмжлэл болгоныг амжилтад хүрэх төлөвөөс нь шалтгаалан зөвшөөрөгдсөн байдлыг шалгах, үндэслэгдсэн байдлыг шалгах гэж ангилна. Эсэргүүцэл зөвшөөрөгдсөн тохиолдолд түүний үндэслэлийг шалгана.

Шалгалтын дараах алхмууд байдаг:

- a. Захиргаа шүүхэд хандах арга зам нээлттэй байх,
- b. Эсэргүүцэл гаргах нь хууль тогтоомжоор зөвшөөрөгдсөн байх,
- c. Эсэргүүцэл гаргагч оролцох, үйл ажиллагаа явуулах чадвартай байх,
- d. Эсэргүүцлийг зохих журмын дагуу гаргах,
- e. Эсэргүүцлийн хугацаа, эсэргүүцлийн эрх хэмжээг сахих /Зураг 12/

Энд дараах зүйлийг хэлэх хэрэгтэй: эсэргүүцлийг, тэр нь цаашид нэхэмжлэл гаргахад хүргэхээр бол зөвхөн захиргааны шүүхийн эрх мэдлийн хүрээнд багтаж буй асуудлаар гаргана. /Захиргааны шүүхийн хуулийн 40-р зүйл/

Тэгэхээр эсэргүүцэл нь түгээмэл эрх зүйн шинж чанартай зүйлийг хөндөх ёстой. Хууль тогтоомжоор зөвшөөрөгдсөн байх гэдэг нь эсэргүүцэл гаргахыг хуулиар зөвшөөрч, түүнийг гаргах эрхийг хуулиар олгосон байх ёстой гэсэн үг. Захиргааны шүүхийн хуулийн 68-р зүйлийн дагуу эсэргүүцэл хууль тогтоомжоор зөвшөөрөгдөөгүй байх тохиолдлууд байдаг, жнь: дээд байгууллага /яамд/ үйл ажиллагаа явуулсан, эсвэл албан байгууллага үйл ажиллагаа явуулалгүй орхисон /захиргааны шүүхийн хуулийн 75-р зүйл/ Эдгээр тохиолдолд эсэргүүцэл гаргалгүй нэхэмжлэл гаргаж болно. Иймээс эсэргүүцэл гаргах нь хуулиар зөвшөөрөгдөөгүй гэсэн үг. Зохих журмын дагуу эсэргүүцэл гаргах, хугацаа барих явдал мөн их чухал. Эсэргүүцлийг бичгээр анхны албан байгууллагад (Ausgangsbehoerde) гаргана. Эсэргүүцлийн албан байгууллага, өөрөөр хэлбэл дээд шатны байгууллагад нь тогтоосон хугацааны дотор эсэргүүцэл очсон бол хугацаа сахисан гэж үзнэ. Эсэргүүцлийн албан байгууллага, жишээ нь, муж улсын тойргийн зөвлөл тойргийн харьяа тосгонд эсвэл засгийн газар дунд шатны албан байгууллагын хувьд муж улсын тойргийн зөвлөлд -эсэргүүцлийг анхны байгууллагад буцааж өгнө. Учир нь эсэргүүцлийн үйл ажиллагаа үндсэндээ 2 үе шаттай. Анхны байгууллагад дутагдлаа засах

боломж олгох ёстой, ингэснээр дараагийн шатны байгууллага эсэргүүцлийн албан байгууллага болж ажиллах шаардлагагүй болно. /Захиргааны шүүхийн хуулийн 73-р зүйл/ Иргэн хүн эсэргүүцлээ зохих хэлбэр, хугацаанд гаргах боломжийг хангах үүднээс захиргааны актад түүнийг эсэргүүцэж гомдол гаргах тухай заалт орсон байх ёстой. Захиргааны шүүхийн хуулийн 58-р зүйлд заахдаа:

„Эрх зүйн арга хэрэгсэл, эсвэл гомдол гаргах эрх зүйн арга замын хугацаа оролцогчид энэхүү арга замын тухай ийнхүү хандах захиргааны байгууллага, шүүхээс оршин байгаа газар, сахиx хугацааг бичгээр мэдэгдсэн үеэс эхлэн тоологдоно.“

Ийнхүү мэдэгдээгүй буюу буруу мэдэгдсэн бол гомдлыг нэг жилийн дотор гаргаж болно. Захиргааны шүүхийн хуулийн 59-р зүйлд албан байгууллагын эрх зүйн арга хэрэгслийг зааж мэдэгдэх үүргийг дахин зохицуулсан байдаг. Эсэргүүцлийн хариуны тухайд захиргааны шүүхийн хуулийн 73-р зүйлийн 3 дахь хэсэгт заахдаа:

„Эсэргүүцлийн хариуг үндэслэл гарган, гомдол гаргах эрх зүйн арга хэрэгслийг зааж хүргүүлнэ.“ гэжээ.

Эсэргүүцлийн үндэслэлийг дараах алхмуудаар шалгана:

- a. Захиргааны акт хэлбэрийн хувьд хүчингүй байх, өөрөөр хэлбэл үйл ажиллагааны эсвэл хэлбэрийн шаардлагыг зөрчсөн байх,
- b. Жижиг, засаж болохуйц алдаа гарсан
- c. Захиргааны акт хуулийг бодитоор зөрчиж гарсан байх,
- d. Өөрийн эрх зөрчигдсөн байх.

Өөрийн эрх зөрчигдсөн байхыг эсэргүүцлийн эрх хэмжээ гэж нэрлэдэг. Захиргааны акт гаргаснаар буюу түүнийг үл гаргаснаар өөрийн эрх зүйн байдалдаа зөрчигдсөн гэснээр үйл ажиллагаа явуулахыг хүсч байгаа тохиолдолд л эсэргүүцэл гаргаж болно. Нийтийг хамарсан эсэргүүцэл гэж байдаггүй!

Эсэргүүцлийн үндэслэлийг шалгахдаа эцэст нь захиргааны актын зорилгодоо нийцсэн эсэхийг шалгана.

Захиргааны шүүхийн хуулийн 68-р зүйлийн 1 дэх хэсэгт зааснаар эсэргүүцлийн үйл ажиллагаанд захиргааны актын хуулинд нийцэж байгаа болон зорилгод нийцэж байгааг шалгана. Эсэргүүцлийн үйл ажиллагаа нь нэхэмжлэлийн үйл ажиллагаа, хүчингүйд тооцуулах үйл ажиллагаа, зохицуулах үйл ажиллагаанаас хуулинд нийцэж буй эсэхийг шалгаад зогсохгүй зорилгод нийцэж буйг шалгадгаараа зарчмын хувьд ялгаатай. /захиргааны шүүхийн хуулийн 113, 114-р зүйл/ Захиргааны акт гагцхүү зорилгод нийцээгүй боловч хүчингүй биш бол шүүх захиргааны актыг хүчингүй болгож чадахгүй шүү дээ!

Дээд шатны захиргааны байгууллага-мөн анхны байгууллага алдаагаа засах үйл ажиллагааны хүрээнд зорилгод нийцээгүй боловч хууль ёсны захиргааны актыг хүчингүй болгох буюу өөрчилж болно.

3. 12-р зурагт эсэргүүцлийн үйл ажиллагааны явцыг харуулав. Хариуцагчид хаягласан захиргааны актад эсэргүүцэл үүсч, анхны байгууллага эсэргүүцлийг алдаа засах байгууллагын журмаар хүлээн аваад алдаа засах шийдвэр гаргасан тохиолдолд үйл ажиллагаа дуусгавар болно. Анхны байгууллага алдаагаа засахгүй бол эсэргүүцлийг дараагийн дээд шатны байгууллагад гаргаснаар эсэргүүцлийн байгууллагад үйл ажиллагаа эхэлнэ. Энэ байгууллага нь эсэргүүцлийн хариу гарган захиргааны актыг хүчингүй болгох, эсвэл баталгаажуулах эрхтэй. Захиргааны актыг баталгаажуулснаар эсэргүүцэл гаргагч эсэргүүцлийн үйл ажиллагаанд ялагдах бөгөөд захиргааны шүүхэд хүчингүй болгуулах, эсвэл үүрэг хүлээлгэх тухай нэхэмжлэл гаргах эсэхээ сонгоно. /Зураг 13/ Эсэргүүцэл гаргагч ялсан тохиолдолд ялагдсан тал нь төр үү эсвэл өөрөө удирдах байгууллага уу гэдгийг ялгах хэрэгтэй. Ялагдсан тал нь төр бол нэхэмжлэл гаргах эрхгүй. Учир нь төр өөрөө эсэргүүцлийн байгууллагаар дамжуулан төрийн байгууллагын хувиар эрх зүйн тухайн нөхцлийг тогтоосон билээ.

Хариуцагч нь тосгон бөгөөд тосгоны нөлөөний

хүрээнд асуудал үүссэн бол, жнь: усан хангамж, бохир ус зайлуулах г. м. эсэргүүцлийн хариу болгон төрийн хяналтын байгууллага тосгоны иргэнийг усан хангамжид холбогдох, заавал ашиглахаас чөлөөлж байвал тосгон энэхүү хариунаас болж эрх нь хөндөгдөж байгаа тул эсэргүүцлийн хариуг давж заалдаж болно. Тосгон шинээр эсэргүүцлийн үйл ажиллагаа үүсгэх шаардлагагүй. /захиргааны шүүхийн хуулийн 68-р зүйлийн 1 дэх хэсгийн дугаар 2-той харьцуул/
Захиргааны шүүхийн эрх зүйн хамгаалалт

1. Түгээмэл эрх зүйн захиргааны үйлдлийн эсрэг шүүхийн эрх зүйн хамгааллыг захиргааны шүүх олгоно. Үүгээрээ захиргааны шүүх нь үндсэн хуулийн 19-р зүйлийн 4 дэх хэсэгт заасан захиргааны зүгээс эрхээ зөрчүүлсэн хэн боловч шүүхэд хандах эрх нь нээлттэй гэсэн баталгааг хэрэгжүүлж байгаа юм. /*Зураг 14*/ Захиргааны шүүхийн **ерөнхий шийтгэх эрх хэмжээ, тусгай эрх хэмжээ** гэж ангилдаг. Захиргааны шүүхийн эрх зүйн хамгаалал тусгай захиргааны шүүхээр, жнь: нийгмийн халамжийн шүүхийн хууль, санхүүгийн шүүхийн хуулиудын дагуу нийгмийн халамжийн шүүх, санхүүгийн шүүхээр хэрэгжихгүй байвал захиргааны шүүхийн хуулинд зохицуулагдсан ерөнхий захиргааны шүүхийн эрх хэмжээ гэж үзнэ. Захиргааны шүүх болон шүүгчид хараат бус бөгөөд хуулийг хэрэглэхдээ гагцхүү хууль, эрх зүйг мөрдлөг болгоно. /Үндсэн хуулийн 20-р зүйлийн 3 дах хэсэг, захиргааны шүүхийн хуулийн 1-р зүйл/ Захиргааны шүүхүүд болон шүүгчид эрх зүйн маргааныг шийдвэрлэхэд төрийн зүгээс зааварлах эрхгүй. /үндсэн хуулийн 97-р зүйлийн 1 дэх хэсэг/ Захиргааны шүүхийн эрх зүйн хамгаалал өргөн хүрээтэй, өөрөөр хэлбэл тэрээр **ерөнхий заалтыг** мөрдлөг болгодог. Өмнөх эрх зүйн хамгааллын системд нэхэмжлэл гаргах тохиолдол тус бүрийг тоочдог **энумератив систем** үйлчилж байв. Энэхүү энумеративсистем үндсэн хуулийн шүүхийн системд өнөөдөр ч үйлчилж байгаа болно. /Холбооны Үндсэн хуулийн шүүхийн хуулийн 13-р зүйл/ Захиргааны шүүхийн

хуулийн 40-р зүйлийн 1 дэх хэсгийн ерөнхий заалтаар захиргааны шүүхүүд үндсэн хуулийн эрх зүйн бус түгээмэл эрх зүйн бүх маргааныг авч хэлэлцэнэ гэжээ. Эсэргүүцлийн нэгэн адил захиргааны эрх зүйн нэхэмжлэл саатуулах үйлчилгээтэй. /**суспенсив-эффект**/ Саатуулах үйлчилгээтэй гэдэг нь хүчингүй болгуулах нэхэмжлэл гарсан захиргааны акт үйлчлэх хүчин чадалгүй болохыг хэлнэ. Албан байгууллага актыг захиргааны шүүхийн хуулийн 80-р зүйлийн 1 дэх хэсгийн дугаар 4-ийн дагуу нэн даруй биелүүлэх, гүйцэтгэгдэхээр тайлбарласан бол хүчин төгөлдөр үйлчилнэ. Үүний эсрэг эрх нь хөндөгдсөн этгээд шүүхэд хандаж болох бөгөөд шүүх хүчингүй байдлыг дахин сэргээх боломжтой. /захиргааны шүүхийн хуулийн 80-р зүйлийн 5 дах хэсэг/.

2. Захиргааны эрх зүйн эрх зүйн хамгааллыг зохиох, үйлдүүлэх, тогтоох нэхэмжлэлүүдээр хангана. Нэхэмжлэлийн энэ 3 хэлбэр нь иргэний процессын эрх зүй дэх нэхэмжлэлийн боломжуудтай давхцдаг. Зохиох нэхэмжлэлд хүчингүй болгуулах, ерөнхий зохиох нэхэмжлэл орно. Зохиох нэхэмжлэлээр эрх зүйн харилцаа шууд үүсч, өөрчлөгдөж эсвэл дуусгавар болдог. Албан байгууллага жнь: ариутгах сүлжээнд холбогдох, хувийн худгийг хаах, гудамжны дугаарыг өөрчлөхийг шаардвал үүний эсрэг хүчингүй болгуулах нэхэмжлэлийн хэлбэрээр зохиох нэхэмжлэл гаргана. Акт эдгээр эрхийг хууль бусаар зөрчсөн бол дээрхи мэдэгдлийг хүчингүй болгох замаар зөрчигдсөн эрхийг сэргээнэ. Үйлдүүлэх нэхэмжлэлийн хувьд энэ нь өөр. Шүүхийн хүчингүй болгох актаар бус, үйлдэл хийлгэхээр шийдвэр гаргаснаар эрх зүйн хамгаалал үзүүлнэ.

Үйлдүүлэх нэхэмжлэлд дараах нэхэмжлэлүүд хамаарна:

- a. Үүрэг хүлээлгэх нэхэмжлэл
- b. Үүрэг хүлээлгэх ерөнхий нэхэмжлэл
- c. Үйлдэл хийхгүй байх нэхэмжлэл

Үүрэг хүлээлгэх нэхэмжлэл нь татгалзсан болон

гаргаагүй захиргааны актыг гаргуулах зорилготой үйлдүүлэх нэхэмжлэл юм. Жишээ нь: албан байгууллага барилга барих зөвшөөрөл олгохоос татгалзсан бол үүний эсрэг үйлдүүлэх нэхэмжлэлээр эрх зүйн хамгаалал тогтоно. Үйлдүүлэх нэхэмжлэл нь гаргаагүй болон татгалзсан захиргааны актыг, жнь: барилгын зөвшөөрөл, гаргуулахад чиглэсэн тул үүрэг хүлээлгэх нэхэмжлэл юм. Захиргааны актын хэлбэрээр биелэхээс бусад өөр төрлийн үйлдэл хийхийг шаардсан бол энэ нь үйлдүүлэх ерөнхий нэхэмжлэл болно. Тогтоох нэхэмжлэл захиргааны актын хүчин төгөлдөр бус гэдгийг тогтоохоор /Хүчин төгөлдөр бусыг тогтоох нэхэмжлэл/, эсвэл эрх зүйн харилцаа байгаа үгүйг тогтоож гарна. /захиргааны шүүхийн хуулийн 43-р зүйл/ Захиргааны шүүхийн хуулийн 113-р зүйлийн 1 дэх хэсгийн 4-р өгүүлбэрт заасан **үргэлжлэл тогтоох нэхэмжлэлийг** энд дурдах хэрэгтэй. Нэхэмжлэлийн дээрхи хэлбэрүүдийн зэрэгцээ захиргааны шүүхийн хуулийн 80, 123-р зүйлийн дагуу түр зуурын эрх зүйн хамгаалал гэж байна. Захиргааны шүүхийн хуулийн 47-р зүйлд заасан **захиргааны шүүхийн хэм хэмжээний хяналт мөн ач холбогдолтой. 2 дахь шатны захиргааны шүүхүүд / Захиргааны шүүх, эсвэл захиргааны дээд шүүх/ тогтоол, дүрэм муж улсын болон холбооны дээд шатны эрх зүйтэй нийцэж буй эсэхийг шийдвэрлэдэг.** Захиргааны шүүхийн хэм хэмжээний хяналтын утга нь иргэн хүн захиргааны актын хүчингүй болон алдаатай байдлын талаар, хэрэв тэрхүү алдаа нь тухайн эрх зүйн хэм хэмжээний хүчингүй байдлаас, жишээ нь, Заавал холбох, ашиглах тухай дүрэм эсвэл Майхан болон аяны машинд амьдрах тухай журам гарч байвал санал гомдол гаргах эрхийг хязгаарлахгүй байхад оршино. Адилхан хүчингүй эрх зүйн хэм хэмжээний үндсэн дээр гарсан хууль бус захиргааны актын эсрэг дахин давтан хандахгүй байхын тулд иргэн хүн захиргааны дээд шүүхэд өргөдөл гаргаж эрх зүйн хэм хэмжээнд шууд халдах эрхтэй байх хэрэгтэй. Ийм тогтоол, дүрмийн талаар гарсан шийдвэр нь бүх нийтэд үйлчлэх үр

дагавартай бөгөөд үйлчлэх хүрээ талуудаар хязгаарлагдахгүй. /Захиргааны шүүхийн хуулийн 47-р зүйлийн 6/

Захиргааны процесс

Албан байгууллага дахь захиргааны процессын эрх зүйг шүүхийн захиргааны процессын эрх зүйтэй нэгтгэн зохицуулахыг зөвлөж байна.

1. ХБНГУ-ын холбооны төвшин дэх болон муж улсуудын төвшин дэх захиргааны үйл ажиллагааны эрх зүй нэлээд хожим буюу 1976 онд хуульчлагдаж үүгээрээ 1960 оны орчин үеийн захиргааны шүүх эрх мэдлээс оройтож хүчин төгөлдөр болсон билээ. Гэсэн ч албан байгууллага дахь үйл ажиллагааны эрх зүй нь хууль тогтоогч захиргааны тусгай эрх зүйн агуулгыг, ялангуяа цагдаагийн эрх зүй, аюулгүй байдлын эрх зүй, тосгоны эрх зүйг зохицуулсан тэр мөчид үүссэн юм. Төрийн албан хаагчийн эрх зүйн салбарт мөн тэднийг томилох, төрийн албан хаагчийн харилцаанд орох, сахилгын шалгалт улмаар төрийн албан хаагчийн харилцааг дуусгавар болгох талаархи заалтууд маш эрт байжээ. Захиргааны эрх зүйн материаллаг тусгай салбаруудын зохицуулалт хоорондоо ялгаатай байсан тул тэдгээрийг жигдрүүлж нэг мөр болгох, өөр хооронд нь зохицуулах шаардлагатай байв. Үүнийг захиргааны үйл ажиллагааны хуулиар гүйцэтгэсэн юм.
2. Захиргааны албан байгууллагуудын үйл ажиллагаа болон захиргааны шүүхийн үйл ажиллагааг нэгдмэл зарчмыг үндэслэн нэгдмэл хуулиар зохицуулахын тулд албан байгууллагын үйл ажиллагаанд ямар зарчим үйлчилдэг болон тэдгээр нь шүүхэд хэрэглэгдэх зарчимтай адилтгахуйц уу гэдгийг тодруулах шаардлагатай. Зарим тохиолдолд шүүх, албан байгууллагын үйл ажиллагааны ялгаа тэдний бүтэцтэй холбоотой. Шүүхээс талуудад хандаж шийдвэр, тогтоол

гаргадаг бөгөөд харин захиргааны байгууллага хүмүүсийн илүү өргөн хүрээ, эсвэл тодорхой бус хүмүүсийн бүлэгт хандсан журам, ерөнхий захирамж гаргадаг. Түүнчлэн үйлдлийн өөр нэг хэлбэр болох түгээмэл эрх зүйн гэрээ захиргааны албан байгууллага болон шүүхийн өмнө өөр өөр үүрэг гүйцэтгэнэ.

3. Нэг талаас албан байгууллагын үйлдэл хийх, нөгөө талаас шүүхийн практикт байдаг бүтцийн болон үндсэн хуулийн зарчмаас урган гарч буй зарим гол ялгааг дор тайлбарлая:

а. Эрх мэдэл хуваарилах зарчим

Орчин үеийн эрх зүйт төрд эрх мэдлийг хуваарилах зарчим ноёрхдог. Гэхдээ энэ онолыг 18, 19-р зуунд хөгжүүлж байсан тэрхүү хатуу байдлаар нь хэрэгжүүлдэггүй. Гүйцэтгэх засгийн хувьд шүүхийнхээс өөр үйл ажиллагааны болон зан үйлийн бүтэц байна. Шүүх болон шүүгчид хувийн ба ажил хэргийн хувьд бие даасан, хараат бус байна. Энэ нь тэд дээд шатны байгууллагууд, даргынхаа заавраас ангид байна гэсэн үг. Тэд зөвхөн хуулийг баримтлах бөгөөд талуудаас болон даргаасаа ямар нэг заавар авч болохгүй. Энэ байдал албан байгууллагын хувьд тэс өөр. Тэрээр байгууллагын шатлан захирах ёсоор түүний бүрэлдэхүүн хэсэг бөгөөд тухайн яамныхаа зааварчлах эрх хэмжээнд захирагдана. Зааврыг эрх зүйн ба үнэлэмжийн /Ermsen/ асуудал дээр өгнө. Ер нь зааврыг үйлдлийг болон дүгнэлтийг зорилтын дагуу үнэлэх асуудал дээр мөн өгнө. Албан байгууллага Болно эсвэл Хэрэгтэй гэсэн 2 хэм хэмжээний сонголтын үндсэн дээр үйлдэл хийх боломжтой тохиолдолд үйлдлийн үнэлэмж гэх ба Ёстой гэсэн үгээр илэрхийлэгдэж буй үйлдэл хийхийг эрх зүйн хэм хэмжээгээр үүрэг болгож байвал заавал биелэгдэх үнэлэмж гэнэ. Хуулиар албан байгууллагад үйлдлийн үнэлэмж хийх эрх олгож буй тохиолдолд ч дээд шатны байгууллага зааварчлах эрхийнхээ дагуу үүнийг хязгаарлана. Холбоо, байгууллагаар дамжуулан өөрийн

захиргаагаа хэрэгжүүлдэг төрийн шууд бус захиргаа буюу төрийн захиргаанд хүртэл дээд шатны төрийн албан байгууллага нь зааварчлах болон хуулийг сахин мөрдөж байгаа талаар эрх зүйн хяналт хийх эрхтэй байдаг.

б. Албан байгууллагын үйлдэл болон захиргааны шүүхийн үйл ажиллагааны дараачийн ялгаа нь албан байгууллага ex officio зарчмаар /хэн нэгэн өргөдөл гаргах шаардлагагүйгээр, өөрөө санаачлан албаны шугамаар/ үйлдэл хийж болох эсвэл хийх ёстой. Хуулийн үндэслэлээс шалтгаалан албан байгууллага нь зөвхөн оролцогчдын өргөдөл гаргаснаар үйлдэл хийгээд зогсохгүй албаны шугамаар шалгах ажиллагаа явуулж болох бөгөөд зарим тохиолдолд явуулах үүрэгтэй. Энэ нь аюулгүй байдлын болон цагдаагийн эрх зүйн салбарт хамгийн тод ажиглагдана. Албан байгууллага нийтийн аюулгүй байдал, журмыг сахин хамгаалахын тулд иргэдээс зохих өргөдөл гаргаагүй тохиолдолд ч үйл ажиллагаа явуулах үүрэгтэй. Харин захиргааны шүүх хэзээ ч ex officio зарчмаар үйл ажиллагаа явуулж болохгүй. Шүүх нь зөвхөн нэг тал нэхэмжлэл гаргасан тохиолдолд л үйл ажиллагаа явуулна. Албан байгууллагыг иргэдийн зүгээс зохих өргөдөл гаргасан тохиолдолд л захиргааны үйл ажиллагаа явуулж эхлэхээр зохицуулсан бол энэ нь идэвхтэй захиргааны төгсгөл болох байсан буй заа.

с. Захиргааны байгууллага, захиргааны шүүх хоёрын дараачийн ялгаа тэдгээрийн шалгалтын хүрээнд оршино. Үүргийнхээ дагуу үнэлэмж өгөх ёстой албан байгууллагын хэргийн нөхцөл байдлын хувьд тодруулах үүрэг нь хамаагүй өргөн байдаг. Энэхүү өргөн хүрээтэй тодруулах үүргээ биелүүлсэн цагт үүргийн дагуух үнэлэмжээ хэрэгжүүлж чадна. Энэ байдал захиргааны шүүхийн хувьд өөр. Захиргааны шүүх эрх зүйн хяналтаас гадна /хуулийг сахисан эсэх/ захиргааг үнэлэмжийн салбарт үнэлэмжийг хортойгоор ашиглах эсвэл дутуу

болон хэтрүүлсэн үнэлэмж гэсэн үнэлэмжийн томоохон алдаа гаргасан эсэхийг л шалгана. Үүнийг захиргааны шүүхийн хуулийн 114-р зүйлд тодорхой зохицуулсан байгаа. Албан байгууллага үнэлэмжийг хуульд зааснаас өөр зорилгод ашигласан бол үнэлэмжийг хортойгоор ашигласан гэж үзнэ. Дутуу болон хэтрүүлсэн үнэлэмж гэдэг нь албан байгууллага үнэлэмж өгөх эрхгүй үед үнэлэмж өгсөн, эсвэл үнэлэмж өгөх эрхээ хэрэгжүүлээгүй байхыг хэлнэ. Үүнд хууль тогтоогч албан байгууллагад үйлдэл хийх тодорхой эрх чөлөө олгосныг тэрээр огт мэдээгүй байх юм. Албан байгууллага үнэлэмжийг үүргийнхээ дагуу хэрэгжүүлж чадахын тулд захиргааны шүүхийн хийдгээс өөрөөр хэргийг тодруулах ажиллагаа хийнэ. Үнэлэмжийг хортойгоор ашигласан, эсвэл дутуу болон хэтрүүлэн үнэлсэн эсэхийг тогтооход нэлээн бүдүүн тоймын шалгуур бүхий шалгалтын үйл ажиллагаа хангалттай. Захиргааны албан байгууллагын ба захиргааны шүүхийн үйл ажиллагааны эдгээр ялгаа тусгагдсан нэгэн нэгдмэл хууль байх хэрэгтэй. Мэдээж хэрэг эдгээрийг нэг хуулинд зохицуулж болох авч хоорондоо ялгаатай үйл ажиллагааны төрлүүдэд зарчмын өөр өөр зохицуулалт үндэс болох ёстой бол ийм нэгдсэн зохицуулалт утгаа алдана.

d. Дээр дурдсан ялгаанууд захиргааны албан байгууллага дахь болон захиргааны шүүхийн хоорондын бүтцийн зарчмын ялгаанд мөн тод харагддаг. Захиргааны үйл ажиллагаа нь захиргааны үйл ажиллагааны тухай хуулийн 24-р зүйлд зааснаар үндсэндээ тодорхой хэлбэргүй байхад захиргааны шүүхийн хуулиар шүүхийн процесс нь хэлбэртэй байна. Захиргааны байгууллагад мөн хэлбэртэй үйл ажиллагаа байх нь мэдээж юм. Үүнд Жишээ нь: гомдол, эсэргүүцэл гаргах үйл ажиллагаа мөн төлөвлөгөө тогтоох үйл ажиллагаа орно. Гэсэн ч албан байгууллага дахь үйл ажиллагаа нь голдуу хэлбэргүй байна гэсэн зарчим үйлчилдэг. Чухам ингэснээр орчин

үеийн захиргааны албан байгууллага идэвхтэй үүрэг роль хөгжүүлж өөрийгөө нийтийн үйл хэрэгт идэвхтэйгээр нээлттэй зориулж чадна. Шүүхийн адил тодорхой хэлбэртэй байхыг шаардах юм бол захиргааны үйл хэрэг утгагүй хүнд сурталд мартагдана. Албан байгууллагын үйл ажиллагаа хэлбэргүй байна гэдэг нь түүнд оролцогчдын эрх хамгаалалтгүй байна гэсэн үг биш. Янз бүрийн хууль тогтоомжид, жишээ нь: захиргааны үйл ажиллагааны хуулийн 28 болон удаах зүйлүүдэд оролцогчдыг шүүхийн өмнө сонсох /зөвхөн оролцогчдын зүгээс саналаа хэлэх боломж олгогдсон үйл явдал, нотлох баримтыг үндэслэн шүүх шийдвэр гаргах тухай үндсэн хуулийн баталгаа, орч/, ялангуяа захиргааны акт гарган захиргааны үйл ажиллагааг дуусгавар болгож буй тохиолдолд сонсохыг тодорхой заасан.

4. 1960 онд Франц Бекэр „Захиргааны ерөнхий үйл ажиллагаа онол, хууль тогтоомжид,“ гэсэн номондоо өндөр хөгжил бүхий захиргааны үйл ажиллагаатай орнууд, захиргааны үйл ажиллагааны бага төвшинтэй байсан орнууд гэж ангилсан байна. Өндөр хөгжсөн захиргааны үйл ажиллагаатай орны тоонд тухайн үед Австри, Чехословак, Польш, Югослав, Унгар, Испани /хуудас 63-92/ орж байв. Зарим талаар хөгжсөн захиргааны үйл ажиллагааны эрх зүй бүхий орнуудад Итали, Швейцари, Шведийг /хуудас 99-110/ оруулж байв. Дорой хөгжилтэй захиргааны үйл ажиллагаатай орнуудад Франц, Герман, Португаль, Бельги, Голланд, Финляндыг тооцож байжээ. Энэхүү судалгааг Германд холбоонд болон муж улсуудад захиргааны үйл ажиллагааны эрх зүйг хөгжүүлээгүй байсан үед хийгдсэнийг энд дурдах хэрэгтэй. Тэр нь дөнгөж 1976 бий болсныг өмнө дурдсан билээ. Эх газрын энэ системүүд өнөөг хүртэл мэдээж хөгжиж ирсэн бөгөөд эдүгээ Европын холбооны захиргааны үйл ажиллагааны эрх зүй үүнд мөн хамаарах болсон. Энэ системүүдээс

гадна quasi-judicial decision /шүүхийн мэт шийдвэр/ систем бүхий англи-хойд америкийн эрх зүйн салбар байна. Бекэр, дэлхийн 1-р дайны дараа английн хуульчид бие даасан захиргааны эрх зүй мөн захиргааны үйл ажиллагааны эрх зүй гэж огт байдаггүй гэсэн саналтай байсан хэмээн английн эрх зүйг тайлбарлажээ. Бекэр энэ тухай, мөн английн ба хойд америкийн захиргааны эрх зүйн харьцааны талаар бичихдээ:

„Энэ үзэлд 1885 онд Англи, Нэгдсэн Улсад захиргааны эрх зүйн систем бий гэдгийг шууд үгүйсгэж байсан английн эрх зүйн эрдэмтэн Dicey-н нөлөө гарч ирж байна. Тэрээр гучин жилийн дараа „Английн захиргааны эрх зүйн хөгжил,“ гэж өвөрмөц нэрлэсэн өгүүллэгтээ английн эрх зүйд захиргааны эрх зүйн хэм хэмжээ байгааг хүлээн зөвшөөрсөн боловч түүний дараа ч захиргааны эрх зүйн систем бий болгохын зайлшгүй шаардлагыг шаргуу үгүйсгэсэн английн зохиолчид байсаар байсан юм.

Dicey болон английн эрх зүйн шинжлэх ухааны ихэнх хэсэгтэй харьцуулахад 19-р зууны сүүлчээс Америкт Гүүдноу ба Фройнд нар захиргааны эрх зүйн зарчмуудыг боловсруулахыг оролдож байсан юм., /Бекэр, заасан газар, хуудас 139/

Common Law-ийн төсөөллөөр хууль тогтоох ба шүүхийн үйл ажиллагаанаас гадна бие даасан захиргааны үйл ажиллагаа гэж байх боломжгүй бөгөөд захиргааны албан байгууллагуудын үйл ажиллагааг эсвэл төлөөлсөн хууль тогтоолт /delegated legislation/ эсвэл шүүхийн үйл ажиллагаа /adjudication хэрэг шийдвэрлэлт. Орч/ гэж үзэж байлаа. Эдийн засгийн өөрчлөлт, аж үйлдвэржилт энэ үзлийг өөрчилсөн юм. Бекэр үүнийг тодорхойлохдоо:

„Энэхүү хөгжлийн гол шалтгаан нь эдийн засгийн ба нийгмийн олон тооны асуудлыг бий болгож буй манай эрин зууны техникийн асар их өөрчлөлт юм. Энэ нь нэг талаас төрийн хүчтэй хяналтын үйл ажиллагаа бий болгохыг шаардаж байгаа боловч нөгөө талаас онцгой хатуу, бэрхшээлтэй үйл ажиллагааны хэлбэр бүхий шүүхүүдийн

үйлдлийг нэлээн уян хатан болгохыг мөн шаардсан байна.

Дээрхи шалтгаанаас англи, америкийн хууль тогтоогчид энэхүү „хууль аажмаар нийгэмд зохицох,“ буюу socialisation of law-оос үүдэн гарсан эрх зүйн маргааныг оршин байгаа захиргааны газруудад шилжүүлэх, эсвэл төлөөлөгчийн газар /agency/, хороо /board/, бюро /bureau/, комисс /commission/, корпораци /corporation/, хэсэг /division/, албан байгууллага /authority/ гэх мэт олон хэлбэртэй байдаг захиргааны үе шатуудыг шинээр бий болгох чиг хандлагыг илүү баримтлах болсон. Эдгээр байгууллагаас хамгийн их ач холбогдолтой нь ерөнхийлөгчөөс хараат бус бөгөөд хууль тогтоох, захиргаа, шүүхийн чанартай зарим асуудлаар их хэмжээний эрх мэдэл олгогдсон АНУ-ын хараат бус комиссууд /regulatory commissions/ юм. /Бекэр, заасан газар, хуудах 140/

Нэгдсэн Улсад захиргааны албан байгууллагуудын шүүх чиг үүрэг их өссөн бөгөөд зарим тохиолдолд түүнийг ердийн шүүхийн хяналтаас ангижруулсан байна. Дур зоргоороо үйл ажиллагаа явуулах явдал хэт ихэссэн болон ихсэж байгаа талаар гомдол мөн гардаг. Судалгааныхаа хүрээнд гаргасан Donoughmore-ын илтгэлд захиргааны албан байгууллагуудын энэхүү үйл ажиллагаа эрх мэдлийг хуваарилах зарчмыг зөрчиж байгаа юм биш байгаа, мөн хэт өндөр шаардлага тавигдсан, хэт хэлбэржсэн шүүхийн шийдвэр ба шүүхийн мэт шийдвэр /judicial and quasi-judicial decisions/ гэж ялгаж байна гэсэн асуудалд хүрсэн байна. Бекэр процедурын энэ 2 хэлбэрийг дараах байдлаар томъёолжээ:

„ Хоёр буюу түүнээс дээш тооны талуудын хооронд эрх зүйн маргаан гарч, маргаанаа улмаар албан байгууллагад илтгэснээр байгууллага талуудын мэдүүлсэн нотлох баримтад тулгуурлан хэргийн нөхцөл байдлыг тодорхойлдогт шийдвэрийн дээрхи 2 төрлийн нийтлэг тал оршино хэмээн хорооны гишүүдийн олонхи үзэж байна. Гэтэл шүүхийн шийдвэрт хүчин төгөлдөр эрх зүйг ашигладаг байхад шүүхийн мэт шийдвэр гарахад үүний

оронд захиргааны, өөрөөр хэлбэл улс төрийн зорилго бүхий үйл ажиллагаа явагддагт шүүхийн шийдвэр ба шүүхийн мэт шийдвэрийн ялгаа юуны өмнө оршино.

Doughmore хороо шүүхийн шийдвэрийг ердийн шүүхүүд /Courts of Law/ гаргах эрхтэй, онцгой тохиолдолд захиргааны газруудад энэ эрхээ шилжүүлж болно гэсэн дүгнэлт гаргасан байна. Үүний эсрэг захиргааны тодорхой зорилгод хүрэхийг тэмүүлдэг шүүхийн мэт шийдвэрийг жирийн тохиолдолд яам, эсвэл өөр захиргааны байгууллагаас гаргадаг байх нь хүсүүштэй., /Бекэр, заасан газар, хуудас 142/

Шүүхийн мэт шийдвэр гаргасан байгууллага, газруудыг захиргааны шүүх гэж тэмдэглэжээ. /administrative tribunal/ Энэ ялгаа мэдээж үндсэндээ оновчгүйн дээр гуравдахь категори буюу захиргааны шийдвэр /administrative decisions/ гээчийг бий болгосон байна.

Нэгдсэн улсад удаан хугацааны бэлтгэл ажлын эцэст 1946 оны 6 сарын 11-нд Холбооны захиргааны процедурын хууль /Federal Administrative Procedure Act/ батлагдаж гарсан юм. Хууль дараах агуулгатай:

„Энэ нь захиргааны албан байгууллага шүүхийн ба шүүхийн мэт үйл ажиллагаандаа /adjudication/ баримтлах үйл ажиллагааны журмаар зогсохгүй ерөнхий тушаал гаргах /rule making/ болон ердийн шүүхүүдийн хяналтын үйл ажиллагаандаа /judicial review/ баримтлах журмыг мөн агуулсан байна. Цэвэр захиргааны үйл ажиллагааны салбарт уг хууль эргэлт гаргахуйц шинэчлэлт авчраагүй бөгөөд учир нь захиргааны албан байгууллагуудын практикт эртнээс дагаж мөрдөгдөж байгаа, эсвэл Өмгөөлөгчдийн Ерөнхий Хорооноос /Attorney General,s Committee/ илтгэл гаргаж нийтлүүлсэн үеэс дагаж мөрдөгдсөн зарчмуудыг л хуулинд тусгасан байна. /Бекэр, заасан газар, хуудас 148/ Хуулинд зөвхөн хамгийн наад захын шаардлагууд, оролцогчдын шүүхийн өмнө саналаа хэлэх эрх, үйл ажиллагаа амаар явагдах, процедур нээлттэй байх зэрэг асуудал тусгагдсан байна. Оролцогчдод саналаа илэрхийлэх боломж олгох

үүргийг hearing officer буюу доод шатны байгууллагад хүлээлгэжээ. Энэ hearing officer нь дээд шатны байгууллагынхаа зааварчлах эрхээс нэлээд хэмжээгээр ангижирсан байна. Үүгээр нь Бекэр Federal Administrative Procedure Act буюу Холбооны захиргааны процедурын хуулийн эерэг нөлөөг онож хэлсэн авч эрх зүйт төр дэх захиргааны үйл ажиллагааны хөгжилтөөрөө нэлээд хоцрогдож буй Common Law-ийн орнуудад ялангуяа Англид дууриан авч хэрэглэхээ хязгаарлахыг зөвлөсөн. /Бекэр, заасан газар, хуудас 149/

Захиргааны үйл ажиллагаа, захиргааны шүүхийн хуулийн талаархи сэдвийн төгсгөл

ХБНГУ, Франц болон Английн захиргааны үйл ажиллагааны эрх зүйн хөгжлийн талаархи дээрхи тайлбараас үзэхэд Англи, АНУ-д захиргааны үйл ажиллагааны эрх зүй, захиргааны шүүх эрх мэдлийн нэгдмэл кодификацийг санал болгосон чиг хандлага хүчтэй болж байгаа нь харагдаж байна. Үүний шалтгаан Common Law системийн эрх зүйн түүхийн хөгжилд оршино. Англид захиргааны шүүхийн эрх мэдлийг ердийн шүүхийн эрх мэдэл, иргэдийн хамгааллыг зөрчиж буй хэрэг гэж үзэж байв. Анхлан Францад захиргааны шүүх эрх мэдэл ердийн шүүхүүдийн зөрчөөд байсан хувьсгалыг хамгаалахыг баталгаажуулахыг зорьсон нь зөв байсан бөгөөд хожим Германд захиргааны шүүхүүд хараат бус, бүрэн шүүгчийн байгууллага болж хөгжсөнийг Англид анхаараагүй юм. Үндэслэлгүй, цэвэр түүхийн үүднээс авч үзсэн захиргааны шүүх эрх мэдэлд үл итгэх байдлаас болж Common Law-ийн захиргааны үйл ажиллагаанд хараат бус шүүгчийн шийдвэрийн элементүүд өөрөөр бүрэлдсэн байна. Hearing-Officer нь үндсэндээ захиргааны үйл ажиллагаанд бий болгосон шүүгч юм. Өнгөрсөн зуунд эх газарт мөн төсөөтэйгээр хөгжиж байв. Захиргааны шүүгчид захиргаанд хуваарилагдсан танхим байв. Тэгэхээр захиргааг шалгах

шүүгчийн тодорхой хараат бус байдал олж авсан захиргааны хэсэг байлаа. Англи, Америкийн загвар энэхүү түүхийн үйл явдлыг хэтэрхий баримталсан байдал, мөн шүүх эрх мэдэл ба захиргааны үйл ажиллагаа гэсэн эрх мэдэл хуваарилалтыг үл ойшоосноороо хохирол амссан. Захиргаа нь хагас шүүхийн, хагас захиргааны үүргийг хэрэгжүүлэх мөчид ямар эрх мэдэлд багтах нь тодорхойгүй болдог. Хэрэв Монгол Улсад захиргааны шүүхийн эрх мэдлийг ердийн шүүхийн эрх мэдлийн хүрээнд буюу ердийн шүүх эрх мэдлийн тусгай шүүгч хэрэгжүүлбэл захиргаанд шүүхийн чиг үүргийг яагаад оруулж өгөх хэрэгтэй нь огт тодорхойгүй болно. Улсын эдийн засгийн болон улс төрийн хөгжлийн урьдчилсан нөхцөл бол хүчтэй, сайн удирдсан захиргаа байдаг атал үүгээрээ захиргааны сул дорой байдлыг илэрхийлнэ. Миний бодлоор монголын эрх зүйд мөн оруулах хэрэгтэй германы эрх зүйд их боловсронгуй болсон эсэргүүцлийн үйл ажиллагаа нь захиргааны хяналтын шат болдог. Энэ захиргааны хяналтын шат захиргааны үйл ажиллагаа дуусгавар болсны дараа нэгэн зэрэг шүүхийн хараат бус байдалгүйгээр дээд шатны албан байгууллагын төвшинд захиргааны үйлдлийг шийдвэрлэдэг шүүхийн шат болдог. Үүнд эсэргүүцлийн албан байгууллага эрх зүйн болон үнэлгээний асуудлыг бүрэн хэмжээгээр шалгана. Англи, Америкийн Hearing-Officer эсэргүүцлийн албан байгууллага юм уу, захиргааны үйл ажиллагаанд бий болгосон шүүгч үү гэдэг асуудал тодорхойгүй байдаг.

**ИРГЭН ТӨРИЙН БАЙГУУЛЛАГА, АЛБАН
ТУШААЛТАНД ГАРГАСАН ӨРГӨДӨЛ, ГОМДЛЫГ
ХЯНАН ШИЙДВЭРЛЭХ АЖИЛЛАГААНЫ ЭРХ ЗҮЙН
ЗОХИЦУУЛАЛТЫГ БОЛОВСРОНГУЙ БОЛГОХ
АСУУДАЛ**

Д.ГАНЗОРИГ¹

Иргэн төрийн байгууллагад хандан өөрийн хүсэлт, санал, мэдэгдэл, шаардлага зэрэг хэлбэрээр дамжуулан өргөдлөө, мөн төрийн байгууллага, түүний албан тушаалтны үйл ажиллагааны улмаас ашиг сонирхол, эрх, эрх чөлөө нь хязгаарлагдсан гэж үзвэл эрхээ сэргээлгэхээр гомдлоо гаргах нь иргэн нийгмийн удирдлагад оролцох оролцооны нэг хэлбэр юм. Ийнхүү төрийн байгууллага, албан тушаалтанд өргөдөл, гомдол гаргах нь Үндсэн хуулиас эх үүсвэртэй бөгөөд нэг талаас иргэн өргөдөл гомдлоо гаргах эрх, нөгөө талаас тухайн өргөдөл гомдлыг хүлээн авсан төрийн байгууллага, албан тушаалтан хэрхэн яаж шийдвэрлэх вэ гэдэг талаасаа тодорхой арга замыг заан өгч байгаагаараа процессын хэм хэмжээг агуулж байна. Энэхүү харилцааг 1995 онд батлагдсан Иргэдээс төрийн байгууллага, албан тушаалтанд гаргасан өргөдөл, гомдол гэж юу болохыг тодорхойлсон бөгөөд иргэдээс төрийн байгууллага, албан тушаалтанд гаргах өргөдөл, гомдлын хүрээг Иргэний хэргийг шүүхэд хянан шийдвэрлэх хууль, Эрүүгийн байцаан шийтгэх хууль, Захиргааны хариуцлагын хууль зэрэг хуулиудаас гадуур зохицуулснаараа өргөдөл, гомдол шийдвэрлэх ажиллагаа нь захиргааны процесст

¹ МУИС-ийн ХЗДС-ийн Захиргааны эрх зүйн тэнхимийн багш, докторант.

хамаарах, өөрөөр хэлбэл, шүүхийн бус журмаар хэрэгжих ажиллагаа мөн гэдгийг тодотгосон байна. Харин хуулиар захиргааны процесс нь тухайлсан тодорхой хэргийг зарим тохиолдолд асуудлыг төрийн захиргааны байгууллагаас хянан шийдвэрлэх ажиллагаа гэж үзвэл өргөдөл нь харьцангуй өөртөө асуудал агуулах, харин гомдол бол ямар нэг байдлаар маргаан агуулсан байж болох тул хэрэг гэсэн утгаар ойлгож болох юм.

Өргөдөл гомдлыг хянан шийдвэрлэх ажиллагааг тодорхой процесс гэж үзэн үндсэнд нь дөрвөн үе шатанд хувааж болдог. Үүнд:

- Өргөдөл, гомдол хүлээн авах,
- Хянан үзэх,
- Шийдвэр гаргах,
- Шийдвэрээ биелүүлэх¹

Хуулиар эдгээр үе шатыг журамласан байдаг учир уг ажиллагааг цаашид хэрхэн яаж боловсронгуй болгох вэ гэдэгт анхаарлаа хандуулж үндсэн асуудлаа хөндөө.

- Өргөдөл, гомдол нь зөвхөн энэ хуульд заасан өргөдөл, гомдлыг хянан шийдвэрлэх ажиллагааг хөндөж байгаа мэт харагдавч нөгөөтэйгүүр өргөдөл, гомдол хянан шийдвэрлэх ажиллагаа нь харьцангуй өргөн хүрээтэй олон төрлийн ажиллагааг хамарсан ажиллагаа байдаг бөгөөд олон төрлийн эрх зүйн актаар зохицуулагддаг ажиллагаа тул эдгээр ажиллагааг бүхэлд нь адилсах шинжээр нь бүлэглэж, ангилах ингэсний үндсэн дээр ижил төрлийн ажиллагааг ойролцоо байдлаар эрх зүйн зохицуулалт хийх. Тухайлбал шинэ бүтээл бүртгүүлэх гэх мэт харилцааг дурдаж болно.

- Иргэн өргөдөл, гомдол гаргах эрх нь зөвхөн төрийн байгууллагын талаар эсвэл түүний албан тушаалтны үйл ажиллагааны талаар байх, эсвэл

¹ Б.Чимид. Захиргааны эрх зүй /ерөнхий анги/. УБ., 1988.

үүнийг илүү өргөн хүрээнд засаглалыг хэрэгжүүлэгч байгууллагын түвшинд авч үзэх асуудал өнөөгийн төрийн удирдлагын хүрээнд гарч байгаа өөрчлөлттэй уялдан зүй ёсоор тавигдаж байгаа асуудлын нэг юм. Өөрөөр хэлбэл, захиргааны байгууллага гэдгийг зөвхөн төрийн гэдэг утгаар бус харин засаглалыг хэрэгжүүлэгч гэдэг утгаар ойлгож, энэ төрлийн байгууллагаас гаргасан шийдвэр, үйл ажиллагааны талаар төрийн байгууллагад хандаж болох юм. Гэхдээ иргэн ийнхүү өргөдөл, гомдол гаргаж байгаа нь мөн чанарын хувьд тодорхой маргааныг агуулж байж болох тул хэрэв тийм төрлийн маргааныг төрийн байгууллага, албан тушаалтан шийдвэрлэх боломжгүй гэж үзвэл шүүхэд хандаж захиргааны хэрэг үүсгэдэг эрх нь байнга нээлттэй байх учиртай юм. Ийм төрлийн маргаанд төрийн өмч давамгайлсан аж ахуйн нэгжийн үйл ажиллагааны талаарх гомдол байж болохоор санагдана.

Харин энд нэг асуудлыг зориуд хөндөн тавихад иргэний зүгээс өргөдөл, гомдол гаргахдаа эрх хэмжээний бус субъектэд хандах тохиолдол цөөнгүй гардаг нь тэдний эрх зүйн мэдлэгийн түвшинтэй холбоотой бөгөөд төрийн байгууллага, албан тушаалтан хууль тогтоомжид заасны дагуу эрх бүхий субъектэд шилжүүлэх эсвэл буцааж байгаа тохиолдолд иргэд төрийн удирдлагын байгууллагыг хүнд сурталт, бюрократ гэж тооцох сөрөг хандлага байгааг тэмдэглэе.

- Өргөдөл гомдлыг хүлээн аваад уг ажиллагааг баримтжуулах явцад өнөөгийн хууль тогтоомжоор процессийн хувьд зохицуулалтгүй зүйл бол төрийн албан тушаалтан нь тухайн өргөдөл гомдлыг зөвхөн хянан үзэх төдийгүй төрийн хууль зөрчигдөж байгаа тохиолдолд тодорхой арга хэмжээ авах, эсвэл холбогдох

байгууллагад тухайн асуудлыг шийдвэрлүүлэхээр асуудал тавих зэрэг үүргийн тухай асуудал юм. Ийм төрлийн харилцаат боловсролгүй болгох нь удирдлагын байгууллагын үүрэг болон дээшлүүлэх, тэдний хамтын ажиллагааг сайжруулах, эцсийн бүлэгтээ удирдлагын бүхэлд нь боловсролгүй болгох, захиргааны үйлчилгээг иргэдэд аль болох ойр гэт болоход тусламтэй юм.

Иргэний өргөл, гомдлыг хянан үзэж дүн шинжилгээ хийх, судалгаа явуулсныг үндсэн дээр шийдвэр гаргах нь энэхүү үйл ажиллагааны үндсэн гол үе шат юм. Эрх бүхий албан тушаалтан нь өргөл, гомдлыг дурдсан хүсэлт, маргаантай асуудлыг эрх зүйн холбогдох хэм хэмжээг хэрэглэн зохих шийдвэр гаргадаг. Энэ шийдвэр нь төрөл бүрийн хэлбэрээр тухайлбал, бичлээр, амаар, үгсээр гэх мэт хэлбэрээр харилуулах, явцыг баримтжуулах, ямар гэн тохиолдолд үйл явцыг баримт болоход нь холбогдолтой байж болно. Мөн хууль тогтоомжилт заасан хутааанд багтаан тухайн өргөл гомдлыг шийдвэрлээгүй бол гэрхэх заалтыг улам нарийвчлах нь практик ач холбогдолтой байна. Тухайлбал, гомдлыг хуульч заасаа хутааанд ямар гэн шалтгаангүйгээр шийдвэрлэхгүй байгаа нь иргэний эрхийг хохирсоосон ажиглалаа гэдэгт хамрагдаж бөгөөд энэ тохиолдолд иргэн шүүхэд ханддаг эрхтэй мэт харгалзварь нөлөө талаас өнгө харилцаа нь Иргэний процессын хуулиар зохингуулах агуулгаараа цаг хугацаа илүү их зарцуулах хандлага байдалтай холбоотойгоор иргэн шүүхэд хандлах нь цөөн байгаагаар тайлбарлагдаж байна.

- Процессын хувьд зайлшгүй боловсронгуй болгох асуудал бол өнөөгийн захиргааны байгууллагын хаалттай тогтолцоог өөрчлөх асуудал. Захиргааны процессын нэг зарчим бол ил тод байх. Хууль тогтоомжид зааснаас бусад тохиолдолд иргэний өргөдөл гомдол, тэдгээрт заасан мэдээлэл, хүсэлтийг хэрхэн хүлээн авсан, цаашид ямар ажил зохион байгуулсан гэх мэт шийдвэрийн талаар иргэдэд өргөн мэдээлэх нь ач холбогдолтой гэж үзэж байна. Гэхдээ ийнхүү мэдээлэхдээ өргөдөл, гомдлын агуулгын талаар бус гэдэг нь ойлгомжтой юм.

ТӨРИЙН АЛБАНЫ ТАЛААРХИ ПРОЦЕССЫН ЭРХ ЗҮЙН АСУУДАЛ

В.УДВАЛ¹

Монгол Улсад өрнөж буй эрх зүйн шинэчлэл нь олон салбар эрх зүйн үндсэн асуудлыг хөндөж, тэдгээрийн хөгжил, хөдөлгөөнийг судлах зайлшгүй шаардлагыг бий болгож байна. Төрийн албатай холбогдох харилцаа нь захиргааны эрх зүйн үндсэн зохицуулалтад хамаарагдах боловч бие даасан салбар шинжлэх ухаан болох хүртэл хөгжлийн урт замыг туулсан хэмээн үзэж, төрийн албаны эрх зүй, түүний процессын эрх зүйн асуудалд анхаарлаа хандуулахыг хүссэн юм.

Төрийн албаны талаархи процессын эрх зүйн асуудал сэдвийг арга зүйн хувьд төрийн албаны талаархи Үндсэн хуулийн суурь ойлголт, төрийн албаны эрх зүйн үндсэн зохицуулалт ба процессын эрх зүй, энэ талаар цаашид судлах зарим асуудал гэсэн 3 дэд сэдвийн хүрээнд авч үзье.

1. Төрийн албаны талаархи Үндсэн хуулийн суурь ойлголт

1992 оны шинэ Үндсэн хуулиар төрийн алба хашихтай холбогдсон эрх зүйн зохицуулалтад өөрчлөлт орж шинэ зарчим, цоо шинэ хэм хэмжээ бүхий хуультай болох эхлэл тавигдсан билээ. Тухайлбал, Монгол Улсын шинэ

¹ Үндсэн хуулийн Цэцийн гишүүн докторант

Үндсэн хуулийн 46 дугаар зүйлийн 2-т Монгол Улсын төрийн жинхэнэ албан хаагч -ийн талаар суурь хэм хэмжээг тогтоосон бөгөөд түүнтэй холбогдох харилцааг Төрийн албаны тухай хууль, бусад хуулиар зохицуулж байна. Үндсэн хуулийн 46 дугаар зүйлд заасан Төрийн жинхэнэ албан хаагч нь зөвхөн Монгол Улсын иргэн байх бөгөөд тэдгээр нь Үндсэн хууль, бусад хуулийг чандлан баримталж, ард түмнийхээ тусын тулд иргэний ёсоор төрийн ашиг сонирхолд захирагдан ажилладаг эрх зүйн өвөрмөц зохицуулалтад хамаарагдах албан хаагчид юм. Эндээс бид төрийн жинхэнэ албан хаагчийн хэд хэдэн үндсэн шинжийг авч үзэж болох юм. Үүнд :

- Төрийн жинхэнэ албан хаагч нь зөвхөн Монгол Улсын иргэн байна. Ер нь төрийн албан хаагчийн статус, эрх зүйн байдлаар нь ангилан үздэг зүй тогтол байдаг бөгөөд Монгол Улсын Төрийн албаны хуульд тэдгээрийг албан тушаалын байдлаар улс төрийн албан тушаал, захиргааны албан тушаал, тусгай албан тушаал, үйлчилгээний албан тушаал хэмээн дөрөв ангилан үзсэн төдийгүй тухайн хуулийн дагуу төрийн захиргааны ба төрийн тусгай албан тушаалын ангиллын хүрээнд төрийн удирдах, гүйцэтгэх албан тушаалыг мэргэшлийн үндсэн дээр байнга эрхэлж байгаа иргэнийг төрийн жинхэнэ албан хаагч гэнэ гэсэн байдаг билээ. Иймээс зөвхөн Монгол Улсын иргэн төрийн жинхэнэ албан хаагч гэсэн статустай байх бөгөөд төрийн тодорхой чиг үүргийг бусад албан хаагчид зах зээлийн горимоор гэрээлэн гүйцэтгэж ч болохыг үгүйсгэх аргагүй юм.

- Төрийн жинхэнэ албан хаагч нь Үндсэн хууль, бусад хуулийг чандлан баримталж ажиллах үндсэн үүргийг Үндсэн хуулиар тогтоосон. Төрийн жинхэнэ албан хаагчид байх энэхүү шинж нь Үндсэн хуулийн 38 дугаар зүйлийн 2-т

буй Засгийн газар түүний байгууллагууд төрийн хуулийг биелүүлэх нийтлэг чиг үүргээр давхар тодорхойлогдож байна. Түүнчлэн засгийн тухай хуулийн 35 дугаар зүйлд Засгийн газрын болон түүний байгууллагын аппаратад улс төрийн үйл ажиллагаа явуулахыг хориглосон нь төрийн жинхэнэ албан хаагчдад хамаарагдах заалт болно. Мөн Авилгалын эсрэг хууль-ийн 4 дүгээр зүйлд тухайн зохицуулалтад хамаарах субъектыг тогтоосон нь ихэнхдээ төрийн жинхэнэ албан хаагчид хамаарч байна. Энэ мэт олон жишээг дурьдаж болох юм.

Төрийн жинхэнэ албан хаагч нь ард түмнийхээ тусын тулд, иргэний ёсоор төрийн ашиг сонирхолд захирагдан ажиллана. Иймээс Төрийн албаны тухай хуулийн 12 дугаар зүйлд зааснаар Монгол Улсын иргэн төрийн захиргааны албанд анх орохдоо: Эх орон, ард түмнийхээ төлөө эрдэм чадлаа зориулж, төрийн хууль, ёс зүйн хэм хэмжээг чанд сахиж албан үүргээ үнэнч шударгаар биелүүлэхээ тангараглая. Тангарагаа няцвал хуулийн хариуцлага хүлээнэ хэмээн тангараг өргөдөг билээ. Мөн Төрийн албаны тухай хуулийн 4 дүгээр зүйлд төрийн албанд баримтлах зарчмуудыг тогтоохдоо 3 дахь хэсэгт төрийн алба ард түмэнд үйлчлэх гэжээ. Эдгээр заалт нь хоосон уриа тунхаг биш нийгмийн амьдралд үйлчлэх ёстой эрх зүйн хэм хэмжээ юм.

Төрийн жинхэнэ албан хаагч нь төрийн тодорхой албан тушаалыг мэргэшлийн үндсэн дээр байнга эрхэлнэ. Өөрөөр хэлбэл төрийн жинхэнэ албан хаагчид нь мэргэшсэн байж, тогтвортой алба хаших боломжоор хангагдсан байх ёстой. Төрийн албаны тухай хуулийн 4 дүгээр зүйлийн 5-т төрийн алба мэргэшсэн тогтвортой байх

зарчмыг хуульчилсан байна. Төрийн жинхэнэ албан хаагчдын мэргэшлийн түвшинг тодорхой хугацаанд байнга шалган тогтоож байхаар Төрийн албаны хуулиар зохицуулсан байна. Төрийн жинхэнэ хаагчдын мэргэшлийн үндсэн дээр хаших албан тушаал нь төрийн захиргааны болон төрийн тусгай /мэргэжлийн/ байгууллагуудад л байдаг болно. Иймээс төрийн дээрх байгууллагын статус төрийн жинхэнэ албан хаагчдын статустай салшгүй холбоотой.

Төрийн албыг дээрх жинхэнэ албан хаагчдаас гадна төрийн улс төрийн болон үйлчилгээний албан тушаал эрхэлж буй албан тушаалтнууд хашдаг. Эдгээр албан тушаалтнуудын хувьд ч өвөрмөц нийтлэг олон зохицуулалтууд манай хууль тогтоомжуудад орсон байна.

2. Төрийн албаны эрх зүйн үндсэн зохицуулалт ба түүний процессын эрх зүй

Civil service хэмээх нийтэд түгээмэл нэр томъёог манайд төрийн алба хэмээх ойлголтод дүйцүүлэн хэрэглэдэг. Төрийн алба хэмээх ойлголт нь төрийн албан тушаал-төрийн албан хаагч-иргэн гэсэн элементүүд, дараахь хоёр төрлийн эрх зүйн харилцаа буюу төрийн албан тушаалтан, төр /төрийн байгууллагын тогтолцоо болон төрийн байгууллагаар дамжуулан/ хоёрын хооронд, төрийн албан тушаалтан иргэдийн хооронд үүссэн харилцааг өөртөө агуулдаг.

Төрийн албыг удирдлагын аспектаар авч үзвэл төрийн эрх мэдлийн чиг үүргүүдийг хэрэгжүүлэх журмуудыг агуулсан үзэгдэл юм. Нийгэмд бодитой үйлчилж, түүнийг проблемыг шийдэхэд тусламж, хүмүүсийн хэрэгцээг хангаж чадаж байвал төрийн алба жинхэнэ ёсоор үүргээ гүйцэтгэж байна гэж үздэг. Төрийн албыг хууль зүйн утаар авч үзвэл нийтийн эрх зүйд хамаарагдах хүний нийгэм, төрийн амьдралын зохицуулалт юм. Төрийн алба нь ямагт эрх

мэдэл, бүрэн эрхтэй холбоотой байж, түүний хууль зүйн үндэслэл, зохион байгуулалтыг онцлогийг тодорхойлно. Тэдгээрийн дотор төрийн алба хашигчийн хүсэл зорилгоос үл хамааран хэрэгжих үүрэг болгосон, заавал биелүүлэх, хойшлуулшгүй журмууд олон байдаг байна. Эндээс төрийн албыг ердийн хөдөлмөрийн харилцаанаас ялгах ялгааг гаргаж болно.

Эдгээрээс үзэхэд төрийн алба дараахь хоёр хэсэг элементүүдийн нэгдэл бөгөөд тэдгээр нь төрийн эрх мэдэл, чиг үүргийг хэрэгжүүлэхэд баримтлах журмуудыг тодорхойлсон эрх зүйн тогтолцоо, зохион байгуулалтын болон процессын институт, нөгөө талаас төрийн аппаратад ажилладаг, тусгайлан бэлтгэгдсэн, мэргэшсэн хүмүүсийн нэгдэл юм. Өөрөөр хэлбэл нэгдэх хэсэгт Юуг яаж хийх вэ?, хоёр дахь нь Хэн үүнийг хийх вэ? гэсэн асуултад хариулах үндэслэл болох юм.

Төрийн гүйцэтгэх бүрэн эрх хэрэгжих хүрээнд үүссэн процессын журам буюу Юуг яаж хийх вэ? гэдгийг тогтоосон хэм хэмжээнүүд байдаг. Энэ нь АНУ-д, ХБНГУ-д ч тусгайлан хуулиар зохицуулагдаж байгаа нь ажиглагддаг. (АНУ-д Administrative act, Германд Захиргааны үйл ажиллагааны тухай хууль.)

Эдгээрт төрийн албатай холбогдох асуудлууд ч бий. Иймээс төрийн албыг мэргэшлийн үндсэн дээр хаших жинхэнэ албан хаагчдад Удирдлагын шийдвэрийг яаж гаргах вэ? /делигированный норм/ Захиргааны журам зөрчигчдөд яаж хариуцлага хүлээлгэх вэ? гэх мэт процессын үйлдлэгийг тогтоосон хэм хэмжээний хүрээнд сургах болдог. Жишээ нь: Удирдлагын академийн төрийн удирдлагын мэргэшсэн менежерийн дипломын сургалтын мэргэжлийн суурь хичээл нь Захиргааны эрх зүй, захиргааны процесс-ын хичээл юм. Захиргааны хариуцлага хүлээлгэхийн тулд процессуальный шинжтэй /хэм хэмжээг шууд хэрэглэх / үйлдэл, үүнд холбогдох хүний /албан хаагч, иргэн / нийгэм, төрийн шинжтэй харилцаа үүсдэг. Энэ нь зөвхөн хуулийн хүрээнд тодорхой хэм хэмжээгээр

зохицуулагдах учиртай.

Монгол Улсад Төрийн албаны хууль болон бусад хуулиудад төрийн эрх мэдэл, бүрэн эрхийг хэрэгжүүлэх журам, төрийн албан тушаал эрхлэх болзол, журам, төрийн албан хаагчдад тавигдах шаардлага, хориглох зүйл, төрийн албаны стандартуудыг тогтоон хэрэгжүүлж байна. Эдгээр нь төрийн албаны процессуальный институтыг бий болгодог төдийгүй тусгайлсан хэм хэмжээ /норм/-г тогтоосон байна. Монгол Улсын Төрийн албаны тухай хуулийн 39 дүгээр зүйлд буй Төрийн захиргааны албан хаагчийн эрх зөрчигдсөн тухай маргааныг хянан шийдвэрлэх журмаар энэхүү маргаантай асуудлыг төрийн албаны төв байгууллага болон шүүх шийдвэрлэж байхаар тогтоожээ. Монгол Улсын Их Хурал 1995 оны 77 дугаар тогтоолоороо Төрийн байгууллага болон төрийн захиргааны албан хаагч, түүнд нэр дэвшигчийн хооронд төрийн албатай холбогдсон асуудлаар гарсан маргааныг хүлээн авч, шийдвэрлэх журам-ыг гарган хэрэгжүүлж байна. Уг журмаар дээрхи маргаантай асуудлыг Төрийн захиргааны албаны зөвлөл болон түүний салбар зөвлөл хянан шийдвэрлэж байхаар зохицуулжээ. Монгол Улсын Төрийн захиргааны албаны зөвлөл төрийн захиргааны албан хаагчийн стандартын удирдлагыг улсын хэмжээнд нэгдсэн аргачлалаар хангаж хэрэгжүүлэх ажлыг эрхлэх төрийн албаны төв байгууллага юм. Зөвлөл нь яам, тусгай газрын ажлын алба болон аймаг, нийслэлийн Засаг даргын ажлын албаны дэргэд орон тооны бус салбартай байна. Удирдлагын буюу төрийн гүйцэтгэх бүрэн эрх хэрэгжих үндсэн онцлог нь дотооддоо маргааныг хянан шийдвэрлэх механизмтай байдагт оршино. Иймд цаашдаа ч төрийн албаны харилцаанд процессуальный хэм хэмжээ үйлчлэх болно. Түүнчлэн төрийн албан хаагчдын буруутай шийдвэр болон үйлдэл иргэдийн эрх, хууль ёсны ашиг сонирхлыг зөрчиж байвал иргэний нийгэмд шүүхээр шийдвэрлэхээс өөр аргагүй. Мөн төрийн албан хаагчдын ёс зүйн зөрчилтэй холбогдох асуудлыг ч процессуальный хэм хэмжээгээр

зохицуулах шаардлагатай болно.

3. Цаашид судалж анхаарах зарим асуудал

Монгол Улсад нэлээд сул хөгжиж буй Захиргааны эрх зүйн болон Төрийн албаны эрх зүйн суурь судалгаанд төр өөрөө хөрөнгө хүч зарж дорвитой судалгаа, шинжилгээг захиалгын үндсэн дээр гүйцэтгэдэг байвал зохилтой.

Төрийн алба хэр зэрэг шинжлэх ухааны үндэслэлтэй байна, тэр хэмжээгээр үр ашигтай байж, ард түмэн иргэдийнхээ хэрэгцээг хангаж, нийгэмд үйлчлэх бодит боломжтой болно. Түүнчлэн Төрийн албаны хуульд шинэчлэл хийж, төрийн албаны/захиргааны эрх зүйн хувьд ч бас/ процессын болон процессуальный хэм хэмжээ / норм / -г агуулсан хуулиудыг боловсруулж гаргах шаардлагатай юм. Мөн Төрийн захиргааны албаны зөвлөлийн хоёр өөр / харш байж болох / чиг үүргийг өөрчлөн боловсронгуй болгож, нийтийн жишигт хүргэх, төрийн албан хаагчдын ёс зүйн болон авилгалд өртөхгүй байх баталгаа нөхцөлийг хангахтай холбогдох зохицуулалтыг боловсронгуй болгох нь чухал юм.

Иргэний нийгмийн үндсэн шинж болох төрийн хүчирхийллээс иргэдийг хамгаалах захиргааны шүүхийг хуулийн дагуу байгуулж ажиллуулах нь төрийн алба жинхэнэ ёсоор хэрэгжих баталгаа болно.

ЗАХИРГААНЫ ЗӨРЧИЛТЭЙ ХЭРЭГ ХЯНАН ШИЙДВЭРЛЭХ АЖИЛЛАГААНЫ ТУХАЙ ХУУЛЬ ТОГТООМЖИЙН ШИНЭТГЭЛ

Ж.ДОЛГОРСҮРЭН¹

**НЭГ. Захиргааны зөрчилтэй хэрэг хянан шийдвэрлэх
ажиллагаа хууль тогтоомжинд тусгагдсан
уламжлалын тухай товчхон...**

Манай эрх зүй судлаач, мэргэжилтнүүдийн нэг чухал зорилт нь захиргааны шинжлэх ухааны түүхэн хөгжил, хууль тогтоомжийн уламжлал, шинэчлэлийг сайтар судлах явдал юм.

Өнөөгийн байдлаар бол хууль зүйн шинжлэх ухааны доктор И.Дашнямын 1921-1940 оны үеийн захиргааны хууль тогтоомжоос хэсэгчлэн судалсныг эс тооцвол энэ асуудал хуульчдын анхаарлын гадна байсаар байгаа нь бодит үнэн юм.

Захиргааны зөрчилтэй нийгмийн сөрөг үзэгдэл болохын нь хувьд хийх тэмцэл эрс идэвхжиж хууль тогтоомжинд тусгалаа олсон 1960, 1970-аад оноос захиргааны зөрчлийг хянан шийдвэрлэх ажиллагааг тогтсон журмын дагуу явуулж иржээ.

БНМАУ-ын Ардын Их Хурлын Тэргүүлэгчдийн 1973 оны 1 дүгээр сарын 9-ний өдрийн 10 дугаар зарлигаар батлагдсан „БНМАУ-ын сум, район, хороо, орон нутгийн

¹ МУИС –ийн ХЗДС –ийн профессор, доктор (Ph)

² БНМАУ-ын АИХ, орон нутгийн АДХ-ын талаархи хууль тогтоомжийн эмхэтгэл/1956-1986/, -УБ, 1987, 145-152 дахь тал

хотын АДХ-ын гүйцэтгэх захиргааны дэргэдэх захиргааны комиссын дүрэм¹-ээр захиргааны зөрчил хянан шийдвэрлэхтэй холбоотой харилцааг бүхэлд нь хуульчлан зохицуулж, тэр нь өнөөгийн хүчин төгөлдөр Монгол Улсын захиргааны хариуцлагын тухай хууль хүртэл үйлчилж байв.

Уул дүрмийн 4, 5 дугаар зүйлд сум, район, хороо, орон нутгийн хотын АДХ-ын гүйцэтгэх захиргааны дэргэдэх захиргааны комисс нь БНМАУ-ын хууль тогтоомжоор захиргааны комисс авч хэлэлцэж захиргааны арга хэмжээ ногдуулж байхаар заасан бүх хэрэг, мөн орон нутгийн АДХ, түүний гүйцэтгэх захиргаанаас гаргасан захиргааны шийтгэл ногдуулах заалт бүхий акт /тогтоол, заавал биелүүлэх шийдвэр/ зөрчсөн хэрэг, түүнчлэн захиргааны арга хэмжээ ногдуулах эрх бүхий бусад байгууллага, албан тушаалтнаас тус комисст шилжүүлсэн захиргааны журам зөрчсөн хэргийг материал ирүүлснээр болон иргэд, олон нийтийн идэвхтний мэдээлэл, гомдол, эсхүл комисс өөрийн санаачлагаар тус тус авч хэлэлцэн шийдвэрлэхээр тусгажээ.

Үүний зэрэгцээ мөн дүрмийн 36 дугаар зүйлээр зөвхөн захиргааны комисс төдийгүй, хууль тогтоомжоор эрх олгогдсон бусад байгууллага, албан тушаалтанд захиргааны зөрчилтэй хэрэг хянан шийдвэрлэх ажиллагааны тухай энэхүү хууль тогтоомжоор тогтоосон журам /дүрмийн 6, 9-11, 13, 15, 17, 19, 20, 21, 23, 24, 25, 29, 30 33, 34-ийн 2, 35 дугаар зүйл/-ыг нэгэн адилаар дагаж мөрдүүлжээ.

„Захиргааны журам зөрчсөн хэргийг шийдвэрлэх ажиллагаа“¹ гэсэн захиргааны комиссын дүрмийн 2 дахь хэсгийн 17 дугаар зүйлд „Захиргааны журам зөрчсөн тухай хэргийг шийдвэрлэх ажиллагааны зорилго нь захиргааны журам зөрчсөн хэргийг нотлон тогтоож, зөрчил гаргасан гэм буруутай этгээдэд хууль тогтоомжийн дагуу захиргааны аль зохистой арга хэмжээ ногдуулах, зөрчигдсөн эрхийг

¹ Хууль тогтоомжийн мөн эмхэтгэл /1956-1986/, -УБ, 1987, 148-151 дэх тал

сэргээж хангах явдал“ хэмээн тодорхойлоод захиргааны журам зөрчсөн хэрэг үүсгэх, авч хэлэлцэх, захиргааны арга хэмжээ ногдуулсан тогтоол, шийдвэрийг давж заалдах, биелүүлэх гэсэн 4 үе шатаар нарийвчлан авч үзжээ. Энэ нь одоогийн хууль тогтоомжинд буй захиргааны зөрчилтэй хэрэг хянан шийдвэрлэх ажиллагаанд ч ашиглаж болохуйц уламжлал байгаагийн нэгэн илрэл бөлгөө.

ХОЁР. Монгол Улсын захиргааны хариуцлагын тухай хууль ба захиргааны зөрчилтэй хэрэг хянан шийдвэрлэх ажиллагаа

Монгол Улсын захиргааны хариуцлагын тухай хууль, түүнд нийцэж гарсан бусад хэм хэмжээ нь захиргааны зөрчилтэй хэрэг хянан шийдвэрлэх ажиллагааны эрх зүйн зохицуулалтын тулгуур баримт бичиг мөн.

Захиргааны албадах арга хэмжээ, хариуцлагын нийтлэг үндэслэл, захиргааны шийтгэлийн төрөл, ногдуулах журам, процессын дэс дарааллыг Монгол Улсын Үндсэн хуультай нийцүүлэн тогтоосон Монгол Улсын захиргааны хариуцлагын тухай хууль¹ батлагдаж 1992 оны 12 дугаар сарын 15-наас үйлчилж эхэлснээр захиргааны зөрчил гаргасан гэм буруутай этгээдэд захиргааны хариуцлага хүлээлгэхтэй холбогдон үүссэн харилцааг зохицуулах болсон юм.

Захиргааны хариуцлагын тухай хуулийн гол ач холбогдол нь захиргааны зөрчил ба хариуцлагын талаархи ерөнхий үндэслэл, журам, захиргааны шийтгэлийн төрөл, хэмжээ, ногдуулах субъект, хэргийн харъяаллыг эмх цэгцтэй нэг мөр тогтоосон, захиргааны зөрчилтэй хэрэг хянан шийдвэрлэх ажиллагааг боловсронгуй болгон журамласан, түүнчлэн захиргааны эрх зүйн янз бүрийн олон актууд үйлчилж байсныг Монгол Улсын Үндсэн

¹ Монгол Улсын захиргааны хариуцлагын тухай хууль. Хууль зүйн яамны эх хувьтай нь тулган хянасан албан ёсны эх. –УБ, 1996. 3 – 37 дахь тал

хуульд зохицуулан захиргааны процессын төрөлжсөн хуулийн эхлэлийг анх удаа тавьсан явдалд оршино.

Захиргааны хариуцлагын тухай хуулийг өмнөх тогтолцооны үеийн иймэрхүү акттай харьцуулан авч үзвэл:

Нэгдүгээрт, захиргааны хариуцлагын талаархи хууль тогтоомжийн хамгийн томоохон акт;

Хоёрдугаарт, захиргааны хариуцлага /захиргааны зөрчил, шийтгэлийн төрөл, хэмжээ, хэрэг хянан шийдвэрлэх ажиллагаа, шийтгэл ногдуулалт гэх мэт/-тай холбоотой ерөнхий асуудлыг багцлан томъёолсон гол эх сурвалж;

Гуравдугаарт, бусад хууль тогтоомжинд тусгагдаагүй ямар нэг асуудлыг шийдвэрлэхдээ „Захиргааны хариуцлагын тухай хууль“ -ийг удирдлага болгох нь зүй ёсны бөгөөд эдгээр нь уул хуулийн тэргүүлэх роль, эзлэх байр, үнэ цэнийг илэрхийлнэ.

„Нийтлэг үндэслэл“ гэсэн 20 зүйлтэй нэгдүгээр бүлэг, „Захиргааны зарим зөрчил, түүнд хүлээлгэх хариуцлага“ гэсэн 32 зүйл бүхий хоёрдугаар бүлэг, хууль хүчин төгөлдөр болох тухай ганц зүйлтэй 3 дугаар бүлгээс бүрдэх захиргааны эрх зүйн материаллаг болон процессын хэм хэмжээ агуулсан энэ хуулийн бүх зүйл нь захиргааны зөрчил хянан шийдвэрлэх ажиллагаатай ямар нэг талаар холбоотой юм.

Бүр тодруулбал ерөнхий үндэс, журмыг тоймлон тогтоосон нийтлэг 20 зүйлийн „Хуулийн зорилт“ - 1 дүгээр зүйл; „Захиргааны хариуцлагын тухай хууль тогтоомж“ - 2 дугаар зүйл; „Захиргааны шийтгэлийн төрөл, хэмжээ“ - 4 дүгээр зүйл; „Захиргааны хариуцлага хүлээх этгээд“ - 8 дугаар зүйлээс бусад 16 зүйлд нь захиргааны зөрчилтэй хэрэг хянан шийдвэрлэх ажиллагаанд шууд холбогдолтой заалт байгаагаас үзвэл захиргааны процессын хэм хэмжээ зонхилох байр эзэлж буйг харуулна.

Энэ нь захиргааны эрх зүйн материаллаг хэм хэмжээтэй нэг дор зэрэгцэн оршиж, харилцан үйлчилж хэрэгждэгийг үгүйсгэсэн хэрэг хараахан биш юм.

Манай одоогийн хүчин төгөлдөр олон хууль тогтоомжийн холбогдох заалтад тулгуурлан сүүлийн 10-аад жил хийсэн судалгаа шинжилгээний ажлын үр дүнд миний бие өөрийн бүтээлүүддээ захиргааны зөрчилтэй хэрэг хянан шийдвэрлэх ажиллагааг зорилго, агуулга, хууль зүйн шинж, хэрэглэх үндэслэл зэрэг шалгуурыг иш үндэс болгон захиргааны эрх зүйн албадлагын бие даасан нэгэн төрөл-захиргааны процессын албадлага¹ -д хамааруулан авч үзсэн юм.

Нөгөө талаар дурьдсан бүтээлүүдээ захиргааны зөрчилтэй хэрэг хянан шийдвэрлэсний эцсийн үр дүнд захиргааны шийтгэл ногдуулах утгаараа захиргааны хариуцлагын процессын үндэслэл хэмээн томъёолж эдгээр ухагдахууны холбогдох ба ялгагдах шинжийг илэрхийлсэн билээ.

Захиргааны процессын албадлагыг захиргааны хариуцлага тогтоосон эрх зүйн материаллаг хэм хэмжээг хэрэгжүүлэх зорилготой эрх зүйн зөрчил илрүүлэх, зөрчигчийн хувийн байдлыг тогтоох, нотлох баримт олох, бэхжүүлэх, захиргааны зөрчилтэй хэргийг бүх талаас нь бодитой хянан шийдвэрлэх бусад нөхцлийг бүрдүүлэхэд чиглэгдсэн шаардлагатай арга хэмжээг төрийн эрх бүхий байгууллага, албан тушаалтнаас хуульд зааснаар албадан хэрэглэх ажиллагаа гэж тодорхойлсон юм.

Тэр нь өөртөө дотоод бүтэц бүхий янз бүрийн цогц арга хэмжээг багтаана. Эдгээрийг дотор нь чиг үүргийн хэрэгжих онцлог шинжээр нь:

- а/ захиргааны процессын таслах зогсоох
- б/ нотлох баримт олоход чиглэгдсэн
- в/ захиргааны шийтгэлийн биелэлтийг хангах арга хэмжээ гэсэн гурван хэсэгт хувааж болохоор байна.

Захиргааны процессын таслан зогсоох албадлага нь

¹ Ж.Долгорсүрэн. Захиргааны хариуцлагын тухай хуулийг биелүүлэх аргачилсан зөвлөмж, -УБ, 1993, 13, 25-28 дахь тал; Захиргааны хариуцлага. Нэг сэдэвт зохиол. -УБ, 1998, 57-58 дахь тал; Захиргааны албадлага. Нэг сэдэвт зохиол. -УБ, 1999, 86-101 дэх тал

эрх зүйн зөрчлийг үргэлжлүүлэхгүй, процессын цаашдын ажиллагааг шууд хангах зорилготой зөрчил гаргасан хүний эрх, эрх чөлөөг хязгаарлах байдлаар төрийн эрх бүхий албан тушаалтнаас үүргээ гүйцэтгэхэд гол төлөв илрэнэ.

Монгол Улсын Захиргааны хариуцлагын тухай хуулийн 13 дугаар зүйлийн нэг-д зааснаар „Зөрчлийг таслан зогсоох, зөрчлийн тухай тэмдэглэл үйлдэх үед шаардлагатай гэж үзвэл зөрчил гаргасан этгээдийг сумын Засаг дарга, цагдаагийн байгууллагын эрх бүхий ажилтан, хилийн төлөөлөгч, түүний орлогч, туслах захиргааны журмаар албадан саатуулж болох”¹ бөгөөд түр саатуулах хугацаа 6 цагаас илүүгүй, албадан саатуулах ерөнхий хугацааг 72 цаг байхаар тогтоосон юм.

Хараа хяналтгүйгээс амь нас, эрүүл мэнд нь хохирч болзошгүй 16 хүртэл насны, хаяг, эцэг, эх, харгалзан дэмжигч нь тодорхойгүй хүүхдийг „Хараа хяналтгүй хүүхдийг түр саатуулах тухай Монгол Улсын /1994 оны/ хууль”²-иар 7 хоног, Улсын хилийн дэглэм зөрчигчийн хувийн байдлыг нотлох баримт бичиггүй тохиолдолд 10 хүртэл хоног тус тус албадан саатуулахаар „Захиргааны хариуцлагын тухай хууль”-ийн 13 дугаар зүйлд заасан нь албадан саатуулах хамгийн урт хугацаа юм.

Үүнээс гадна одоогийн хүчин төгөлдөр хууль тогтоомжинд захиргааны зөрчил гаргасан этгээдийн хэргийг хянан шалгаж нотлохын тулд эрх бүхий албан тушаалтан шаардлагатай газар, байгууллагад шууд хүргэх, түр хүлээлгэх нь бас бий. Энэ нь захиргааны процессын таслан зогсоох арга хэмжээний нэг хэлбэр гэж үзэж болно.

Захиргааны процессын нотлох баримт олоход чиглэгдсэн албадлага нь эрх зүйн зөрчлийн шинж, зөрчигчийн хувийн байдлыг тогтоох, хэргийн бодит үнэнийг харуулах шаардлагатай нотлох баримт олох,

¹ Монгол Улсын захиргааны хариуцлагын тухай хууль. Хууль зүйн яамны эх хувьтай нь тулган хянасан албан ёсны эх.-УБ, 1996, 10-11 дэх тал

² „Төрийн мэдээлэл”, 1994, № 10, 874 дэх тал, 1996, № 8, 454 дэх тал.

шинжлэхэд чиглэгдэнэ.

Процессын ийм арга хэмжээнд хүний баримт бичиг шалгах, хүний бие, эд зүйл, байр сав, тээврийн хэрэгсэлд үзлэг хийх, эд зүйл, баримт бичиг түр хураах, битүүмжлэх, эмнэлгийн магадлал гаргуулах зэргийг хамруулах юм.

Эдгээр арга хэмжээ нь зөвхөн зөрчил гаргасан этгээдэд төдийгүй, хохирогч, гэрч, уг зөрчилтэй холбогдох бусад хүнд хамааралтай байдгаараа захиргааны процессын таслан зогсоох албадлагаас ялгагдана. Энд юуны өмнө Захиргааны хариуцлагын тухай хуулийн 14, 15, 16 дугаар зүйлийг дурдаж болно.

Тухайлбал: хуулийн холбогдох зүйл, заалтыг удирдлага болгон „Захиргааны зөрчил илэрсэн буюу зөрчил гаргасан байж болох хангалттай үндэслэл, сэжиг байгаа бол зөрчлийн ул мөр, нотлох баримт олох, зөрчлийн талаархи ач холбогдол бүхий бусад байдлыг тодруулах зорилгоор зөрчил гарсан газар, эд зүйл, бичиг баримт болон зөрчил гаргасан этгээдийн биед үзлэг хийж болно.“

Зөрчил гаргасан этгээдийн биед болон эд зүйлд хийх үзлэгийг цагдаа, хилийн цэрэг, гааль, иргэний агаарын тээврийн, мөн хууль тогтоомжинд заасан тохиолдолд бусад байгууллагын эрх бүхий албан тушаалтан хийнэ.

Захиргааны журмаар албадан саатуулах, биед буюу эд зүйлд үзлэг хийхдээ шаардлагатай гэж үзвэл зөрчил үйлдэхэд ашигласан эд зүйл, баримт бичгийг түр хураан авна.

Зөрчлийг хянан шийдвэрлэх хүртэл хураасан эд зүйл, баримт бичгийг зохих эрх бүхий байгууллага, албан тушаалтны заасан газарт хадгалж зөрчлийг хянан шийдвэрлэх үед уг эд зүйл, баримт бичгийг хураах, эсхүл эзэмшигчид нь буцааж өгөх асуудлыг шийдвэрлэнэ.

Захиргааны шийтгэлийн биелэлтийг хангах процессын арга хэмжээ нь ногдуулсан шийтгэлийг цаг тухайд нь хуульд зааснаар хэрэгжүүлэх зорилготой захиргааны хариуцлагад татагдсан этгээдийн биед болон эд хөрөнгөд хязгаарлалт үзүүлэх замаар албадах ажиллагаа

юм.

Процессын ийм арга хэмжээ нь зөрчил гаргасан этгээдийг дуудаж ирүүлэх, торгуулийн болон баривчлах шийтгэлийн биелэлтийг шууд албадан гүйцэтгэх, хууль бус орлого, эд зүйл, тээврийн хэрэгсэл жолоодох эрхийн үнэмлэх, бусад баримт бичгийг хураах явдал юм.

Захиргааны шийтгэл ногдуулсан эрх бүхий албан тушаалтан гаргасан шийдвэрийнхээ биелэлтийг өөрөө хариуцаж гүйцэтгэнэ. Зөрчил гаргасан этгээд ч өөртөө ногдуулсан шийтгэлийн талаархи шийдвэрийг давж заалдах буюу гомдол гаргах эрхтэй боловч уг шийтгэлийн арга хэмжээг нэн даруй биелүүлэх үүрэгтэй.

Захиргааны торгуулийг зөрчил гаргасан этгээд сайн дураараа 15 хоногийн дотор төлөхгүй бол шүүхийн тогтоол гүйцэтгэлийн журмаар албадан гаргуулна.

Харин баривчлах захиргааны шийтгэлийн гүйцэтгэлийг цагдаагийн байгууллага хариуцах ба энэ шийтгэлийг гүйцэтгэхтэй холбогдон гарсан унааны болон бусад зардлыг баривчлагдсан этгээдээс гаргуулна.

Монгол Улсын Захиргааны хариуцлагын тухай хуулийн 18, 19, 20 дугаар зүйлд захиргааны шийтгэл ногдуулах тухай шийдвэр, түүнийг давж заалдах, гомдол гаргах, шийтгэл биелүүлэх ажиллагааны үндсийг тодорхойлж, процесст оролцогчдын эрх, үүргийг шинэтгэн тодруулав.

Захиргааны процессын эдгээр арга хэмжээ нь зөвхөн захиргааны зөрчилтэй хэргийн хянан шалгах ажиллагаанд хамаарна. Хянан шийдвэрлэх ажиллагааны агуулга нь түүний үе шатаар бүрэн илэрхийлэгдэнэ.

Үүнтэй холбоотойгоор одоогийн хүчин төгөлдөр хууль тогтоомжийг нарийвчлан үзвэл захиргааны зөрчилтэй хэрэг хянан шийдвэрлэх ажиллагааг дараахь үе шатад хувааж болно. Үүнд:

1. Хэрэг үүсгэх
2. Хэрэг хянан шалгах
3. Хэрэг хэлэлцэж шийдвэр гаргах

4. Захиргааны шийтгэл ногдуулсан шийдвэрийг давж заалдах, биелэлтийг хангах

Монгол Улсын захиргааны хариуцлагын тухай хуулийн 5 дугаар зүйл-захиргааны хариуцлагад татах хугацаа, 6 дугаар зүйл - Захиргааны хариуцлагаас чөлөөлөх, 7-р зүйл – Захиргааны хариуцлага хүлээлгэх эрх бүхий албан тушаалтан, 9 дүгээр зүйл - Зөрчил гаргасан этгээд эрхээ хамгаалах, 10 дугаар зүйл -Захиргааны хариуцлага хүлээлгэх харъяалал, 11 дүгээр зүйл -Зөрчлийг хянан шалгах, 12 дугаар зүйл - Зөрчлийн тухай тэмдэглэл, 17 дугаар зүйл - Зөрчлийг хянан шийдвэрлэх гэсэн олон зүйл, заалтыг тухайлан судалбаас захиргааны зөрчилтэй хэрэг хянан шийдвэрлэх ажиллагааны үе шат, хийх дэс дараалал, журам, зохигчдын эрх, үүргийн талаар тоймлон тусгажээ.

Эдгээрийн заримаас дурдвал захиргааны хариуцлага хүлээлгэх эрх бүхий байгууллага, албан тушаалтан зөрчил илрүүлсэн, зөрчлийн тухай баримт сэлт хүлээн авснаас хойш, 1/ нотлох баримт бүрдүүлэх шаардлагагүй зөрчлийг илэрмэгц газар дээр нь, 2/ нотлох баримт нэмж бүрдүүлэх, шалгаж тодруулах шаардлагатай зөрчлийг 3 хоногийн дотор, 3/ шинээр илэрсэн нөхцөл байдлыг шалгаж тодруулах шаардлагатай зөрчлийг 7 хоногийн дотор хянан шийдвэрлэнэ /хуулийн 17 дугаар зүйлийн 2/.

Захиргааны зөрчил хянан шалгах эрх бүхий албан тушаалтаны зөрчлийн тухай гомдол, мэдээлэл, үйл баримтыг үндэслэн хянан шалгах ерөнхий хугацаа 14 хоногт байна.

Дурдсан хугацаанд зөрчлийг хянан шалгах ажиллагааг дуусгах боломжгүй бол уг хугацааг тухайн эрх бүхий байгууллагын удирдлагын шийдвэрээр 14 хүртэл хоногоор сунгаж болно.

Зөрчлийг хянан шалгах ажиллагаанд зөрчлийн тухай тэмдэглэл хөтлөх, үзлэг, шинжилгээ хийх, шаардлагатай эд зүйл, баримт бичгийг түр хураах, зөрчил гаргасан этгээдэд таслан сэргийлэх арга хэмжээ авах, албадан саатуулах ажиллагаа хамаарна гэж Монгол Улсын

Захиргааны хариуцлагын тухай хуулийн 11 дүгээр зүйлийн 3-т шууд заажээ.

Захиргааны зөрчилтэй хэрэг хянан шийдвэрлэх ажиллагааны зангилаа асуудал нь хэргийг нотлох баримтаар тогтоох явдал юм.

Захиргааны зөрчлийн талаархи нотлох баримтад чухам ямар баримт бичиг хамаарах, тэр нь ямар шаардлага хангасан байх, түүнийг хэн яаж бүрдүүлэх тухайд хуульд тодорхой заалт байхгүй.

Гэвч Монгол Улсын Захиргааны хариуцлагын тухай хуулийн 9 дүгээр зүйлд „зөрчил гаргасан этгээд нотлох баримттай танилцах, ... нотлох баримт гаргах эрхтэй“, мөн хуулийн 12 дугаар зүйлийн 4-т „нотлох баримт бүрдүүлэх шаардлагагүй тохиолдолд зөрчлийн тухай тэмдэглэлийг шийтгэл ногдуулах шийдвэрт товч тэмдэглэх“, 14 дүгээр зүйлийн 1-д „... нотлох баримт олох зорилгоор ... үзлэг хийх“, 17 дугаар зүйлийн 1-ийн 3-т „нотлох баримтыг үнэн зөв бүрдүүлсэн эсэхийг тогтоох“¹ гэж тус тус тусгасан нь бий. Эдгээр нь нотлох баримт бүрдүүлэхийн чухлыг харуулж буй хэрэг.

Үүнтэй холбон захиргааны зөрчлийн тухай хэргийн нотлох баримт нь албан тэмдэглэл хэмээн хэлж болох юм. Үүнийг Захиргааны хариуцлагын тухай хуулийн 12 дугаар зүйлд „тэмдэглэл“ гэж томъёолсон бөгөөд урьд нь гол төлөв протоколоор хийдэг байв.

Захиргааны зөрчлийн тухай хэрэг үүсгэх, хянан шалгах, хэргийг хэлэлцэж шийдвэр гаргах, шийдвэрийн биелэлтийг хангах аль ч шатанд тэмдэглэл үйлдэх бөгөөд тэр нь протокол, тайлбар, акт, тодорхойлолт, дүгнэлт, шийтгэл ногдуулах шийдвэр зэрэг янз бүрийн хэлбэртэй байна.

Үүнээс үзэхэд тэмдэглэл нь захиргааны зөрчилтэй холбоотой хянан шийдвэрлэх ажиллагааг бэхжүүлсэн албан

¹ Монгол Улсын захиргааны хариуцлагын тухай хууль. Хууль зүйн яамны хяналтын эхтэй тулган хянасан албан ёсны эх, -УБ, 1996, 7, 9, 11, 14 дэх тал.

ёсны гол баримт бичиг болох тул түүнийг хуульд зааснаар нягт нямбай, тодорхой, нэг мөр үйлдэх хэрэгтэй.

Тэмдэглэлийг амаар гаргасан гомдол, хүсэлт, шаардлага хүлээн авах, зөрчил гаргасан этгээд, хохирогч, шинжээчийг асуух, зохих эрх бүхий байгууллага, албан тушаалтнаас үзлэг, шинжилгээ хийх зэрэг ажиллагааны үед хөтөлнө.

Монгол Улсын Захиргааны хариуцлагын тухай хуулийн 12 дугаар зүйлийн 2-т зааснаар „Зөрчлийн тухай тэмдэглэлд зөрчил гарсан газар, он, сар, өдөр, цаг, зөрчил гаргасан этгээдийн овог, нэр, хаяг, эрхэлсэн ажил, зөрчлийн байдал, учруулсан хохирол, захиргааны хариуцлага хүлээлгэх хууль тогтоомжийн холбогдох заалт, хохирогч болон гэрчийн нэр, хаяг, зөрчил гаргасан этгээдийн тайлбар, зөрчлийг хянан шийдвэрлэхэд зайлшгүй шаардлагатай бусад мэдээг тэмдэглэнэ“.

Эдгээрийг дурдахын учир нь Монгол Улсын Захиргааны хариуцлагын тухай хууль нь бүхэлдээ захиргааны зөрчилтэй хэрэг хянан шийдвэрлэхтэй холбоотой эрх зүйн шинэтгэлийн нэгэн хэсэг болохыг харуулахыг зорьсон хэрэг юм.

ГУРАВ. Монгол Улсын бусад хууль ба захиргааны зөрчилтэй хэрэг хянан шийдвэрлэх ажиллагаа

Захиргааны зөрчилтэй хэрэг хянан шийдвэрлэх ажиллагааны талаархи эрх зүйн шинэтгэл нь Монгол Улсын бусад хууль тогтоомжинд нэгэн адил тусгагдаж улам боловсронгуй болсоор байна.

Эдгээрээс „Гаалийн тухай Монгол Улсын хууль“, „Татвар ногдуулалт, төлөлтөд хяналт тавих, татвар хураах тухай Монгол Улсын хууль“, „Монгол Улсын Цагдаагийн байгууллагын тухай хууль“ гэх мэт хуулийг онцлон нэрлэж болох юм.

„Гаалийн тухай Монгол Улсын хууль“ -ийн „Гаалийн бүрдүүлэлт“ гэсэн 3 дугаар бүлэг, „Гаалийн шалгалт“ гэсэн

4 дүгээр бүлэг, „Гаалийн зөрчил, түүнд хүлээлгэх хариуцлага“ гэсэн 7 дугаар бүлэг, „Хураагдсан, саатуулагдсан бараа, тээврийн хэрэгсэлтэй холбогдсон асуудлыг шийдвэрлэх“ гэсэн 9 дүгээр бүлэг, „Гаалийн улсын байцаагчийн шийдвэрийг давж заалдах, хэрэг бүртгэх ажиллагаа“ гэсэн 10 дугаар бүлэгт захиргааны зөрчлийг хянан шийдвэрлэхтэй холбоотой олон заалт байгааг дурдах нь зүйтэй.

Тухайлбал, „гаалийн хилээр нэвтрүүлж байгаа бараа тээврийн хэрэгслийн гаалийн бичиг баримтыг мэдүүлэгч үнэн зөв бүрдүүлж гаалийн шалгалтын үед биечлэн байлцаж гаалийн болон бусад татвар, хураамжийг төлнө“ гэсэн 11 дүгээр зүйлийн 1; Гаалийн хилээр нэвтрэх этгээд барааг биедээ нуусан гэх тодорхой сэжиг байгаа бол хүний биед үзлэг хийнэ гэсэн 37 дугаар зүйлийн 1; „гаалийн байгууллага нягтлан шалгах шаардлагатай бараа, тээврийн хэрэгслийг саатуулж болно“ гэсэн 42 дугаар зүйлийн 1; „гаалийн хяналтад байгаа бараа, тээврийн хэрэгсэлд гаалийн битүүмжлэл тавина. „Гаалийн битүүмжлэлийг лац, ломбо, тэмдэг тавих, зураасаар тэмдэглэх, гэрэл зураг авах, дүрс бичлэг хийх зэрэг аргаар хийнэ“ гэсэн 44 дүгээр зүйлийн 1, „гаалийн газар хорооны даргын шийдвэрээр энэ хуулийн 71-73 дугаар зүйлд заасан бараа, тээврийн хэрэгслийн үнийг үл маргалдах журмаар холбогдох этгээдийн данснаас нь гаргуулан авч, дансны гүйлгээг нь хааж, эсхүл төлбөртэй тэнцэх хэмжээний эд хөрөнгийг нь битүүмжилж болно“ гэсэн 84 дүгээр зүйл, „гаалийн хууль тогтоомж зөрчсөн хоёр буюу түүнээс дээш зөрчил гаргасан бол түүнд ногдох торгуулийг хөнгөнийг нь хүндэд нь багтаахгүй зарчмаар ногдуулна“ гэсэн 85 дугаар зүйлийн 2, „торгох, эд хөрөнгө, бараа, тээврийн хэрэгслийг хураах, хариуцлага хүлээлгэх бүрэн эрхийг гаалийн улсын байцаагчийн шийдвэрээр, баривчлах шийтгэлийг шүүгчийн захирамжаар гүйцэтгэнэ“ гэсэн 86 дугаар зүйлийн 1, „гаалийн хууль тогтоомж зөрчсний улмаас хураагдсан бараа, тээврийн хэрэгслэл уг зөрчилд

холбогдолгүй болох нь гаалийн удирдах төв байгууллага, эсхүл шүүхийн шийдвэрээр нотлогдвол түүнийг буцаан олгох бөгөөд хэрэв буцаан олгох боломжгүй бол гаалийн байгууллагын борлуулсан үнийг эргүүлж олгоно” гэсэн 87 дугаар зүйлийн 2, „гаалийн улсын байцаагчийн шийдвэрийг үндэслэлгүй гэж үзвэл шийдвэрийг хүлээн авсан өдрөөс хойш 10 хоногийн дотор дараахь журмаар давж заалдаж болно:

1. Гаалийн улсын байцаагчийн шийдвэрийг тухайн гаалийн салбарын эрхлэгч, алба, хороо, газрын даргад;
2. Гаалийн салбарын эрхлэгч, алба, хороо, газрын даргын шийдвэрийг холбогдох дээд шатны байгууллагад гомдол гаргана” гэсэн 89 дүгээр зүйлийн 1;¹ гэх мэт олон заалт нь

тухайн салбар дахь захиргааны зөрчил хянан шалгах ажиллагааны онцлогт зохицож гарсан хууль тогтоомжийн шинэтгэл юм.

“Монгол Улсын Татварын ерөнхий хууль”-ийн 24 зүйлийн 2 дахь хэсгийн 4, “Татвар ногдуулалт, төлөлтөд хяналт тавих, татвар хураах тухай хууль”-ийн Үзлэг хийх журам гэсэн 12 дугаар зүйлд зааснаар татварын улсын байцаагч нь татвар төлөгчийн үүргийг тодорхойлох, татвар хураах зорилгоор орлого оруулах зориулалтаар ашиглаж байгаа, эсхүл татвар ногдох зүйлийг хадгалж буй татвар төлөгчийн байр, агуулах/түүний байршлаас үл хамааран/-д нэвтрэн орж шалгалт, тооллого, ажлын зураг авалт, шаардлагатай бол үзлэг хийх бүрэн эрх эдэлнэ.

Татварын улсын байцаагч бүрэн эрхийнхээ хүрээнд үзлэгт хамрагдах зүйл нь хэний-эзэмшилд байгаагаас үл хамаарч байр, агуулах, хадгалах, тээвэрлэх, зөөвөрлөх, сав хэрэгсэл эзэмших, эсхүл түүний хууль ёсны төлөөлөгч, хэрэв боломжгүй бол зохих нутгийн захиргааны төлөөлөгчийг байлцуулан үзлэг явуулна. Шаардлагатай гэж

¹ Монгол Улсын хуулиуд . Эмхэтгэл № 5, -УБ, 1997, 239, 240, 253, 254-255 дахь тал

үзвэл үзлэгт хувийн сонирхолгүй, холбогдох мэргэжилтнийг урьж оролцуулж болно.

Татвар ногдуулалт, төлөлтөд хяналт тавих, татвар хураах тухай хуульд Монгол Улсын 1997 оны 4 дүгээр сарын 17-ны өдрийн хуулиар нэмэлт оруулж татварын байцаагчаас эд хөрөнгө битүүмжлэх үндэслэл, журмыг нарийвчлан тогтоов.

Уг хуулийн Эд хөрөнгө битүүмжлэх гэсэн 37 дугаар зүйлд зааснаар татварын алба, татварын байцаагч нь татвар төлөгчийн эд хөрөнгө, мөнгө баримт, бүртгэл, байр, агуулах/цаашид эд хөрөнгө гэх/-ыг дараахь үндэслэл, хугацаагаар битүүмжилж болно. Үүнд:

1. Татварын шалгалт, тооллого, үзлэг явуулахтай холбогдуулан эдгээр ажиллагааг хийж, дүгнэлт шийдвэр гаргах хүртлэх хугацаанд,
2. Эд хөрөнгийг нуух, бусдад шилжүүлж болзошгүй тухай мэдээлэл байгаа бол, түүнийг магадлан шалгаж дуусах хүртлэх хугацаанд,
3. Монгол Улсын Татварын ерөнхий хуулийн 24 дүгээр зүйлийн 1 дэх хэсгийн 10 дахь заалтын а, б, в, г, с-д заасны дагуу шүүхэд нэхэмжлэл, гомдол гаргах үед баримт, бүртгэл, хуурамч буюу хүчингүй гэрээ, хэлцэл, мөнгө, эд хөрөнгийг хамгаалах шаардлагатай бол нэхэмжлэлийг шүүхэд хүргүүлэх хүртэлх хугацаанд тус тус битүүмжилнэ.

Цааш нь мөн хуулийн 38 дугаар зүйлд татварын улсын байцаагч эд хөрөнгө битүүмжлэхдээ хуулийг нэг мөр ойлгож зөв хэрэглэх нь чухал ач холбогдол бүхий дагаж мөрдөх журмыг дараах байдлаар тодорхойлжээ.

Эд хөрөнгө битүүмжлэх ажиллагааг тооллого, үзлэг, шалгалт хийхээр томилогдсон болон шүүхэд нэхэмжлэл, гомдол гаргаж байгаа татварын улсын байцаагч гүйцэтгэнэ. Уг ажиллагааг явуулахад татвар төлөгч, эсхүл тэдний хууль ёсны төлөлөгч, хэрэв боломжгүй бол нутгийн захиргааны төлөөлөгчийг байлцуулна.

Татварын улсын байцаагч эд хөрөнгийг

битүүмжилсэн тухай акт, тэмдэглэл үйлдэнэ. Тэмдэглэлд эд хөрөнгийн хэлбэр, хэмжээ, чанар, тоо, өнгө, шинж тэмдэгийг тусгана. Актэд эд хөрөнгийг битүүмжилсэн үндэслэл, хугацааг заана.

Эд хөрөнгө битүүмжлэхэд хөндлөнгийн гэрчийг байлцуулна. Хөндлөнгийн гэрч эд хөрөнгө битүүмжлэх ажиллагааны бүх үйл явцыг нотлох үүрэг хүлээх бөгөөд уг ажиллагаанд оролцуулсан тухай тэмдэглэлд гарын үсэг зуруулна.

Татварын улсын байцаагч битүүмжилсэн эд хөрөнгийг лацдах буюу ломбодож эзэмшигчид нь хариуцуулж өгнө. Эзэмшигчид хариуцуулж өгсөн эд хөрөнгийг бүрэн бүтэн байлгах, татварын албаны зөвшөөрөлгүйгээр лац, ломбо, түгжээг хөдөлгөх, битүүмжлэгдсэн эд хөрөнгийг үрэгдүүлэх, буслад худалдах, шилжүүлэхгүй байх үүргийг, хуулийн мөн зүйлээр хүлээлгэжээ.¹

Захиргааны зөрчлийн гаралт, хэлбэр, агуулга, янз бүр байдагтай уяалдан түүнийг хянан шийдвэрлэх ажиллагаа бас өөрийн онцлогтой хийгдэх, энэ талаар салбарын хууль тогтоомжинд баяжуулан хэлбэржүүлэх зүй ёсны шаардлага гардаг нь үүнээс илэрхий байна.

Эцэст нь тэмдэглэхэд Монгол Улсын 1992 оны Үндсэн хуулиас хойшхи хууль тогтоомжийг нэг бүрчлэн судалбаас захиргааны зөрчилтэй хэрэг хянан шийдвэрлэх ажиллагаанд хамаарах иймэрхүү олон заалт байгаа бөгөөд тэр бүхэн нь захиргааны процессын эрх зүйн зохицуулалт, шинэтгэлийн салшгүй бүрэлдэхүүн хэсэг болох нь дамжиггүй.

ДӨРӨВ. Захиргааны зөрчилтэй хэрэг хянан шийдвэрлэх ажиллагааны талаархи хууль тогтоомжийн цаашдын төлөв, шинэтгэлийн үргэлжлэлийн тухайд

¹ "Төрийн мэдээлэл", 1997, № 5, 487-488 дахь тал

Монгол Улсын захиргааны хариуцлагын тухай хуулийг хэрэгжүүлэхийн хамт энэ хуулиар зохицуулагдах нийгмийн харилцааг цаашид улам өргөтгөн захиргааны зөрчил ба хариуцлага, захиргааны зөрчилтэй хэрэг хянан шийдвэрлэх ажиллагааг бүхэлд нь иж бүрэн хамарсан төрөлжсөн хуулийн төсөл боловсруулж, Монгол Улсын Их Хурлын 1993 оны хаврын чуулганд хэлэлцүүлэхээр оруулахыг Засгийн газарт даалгаж Улсын Их Хурал 1992 онд тогтоол гаргасан билээ.

Гэвч өнөөг хүртэл 7 жил шахам хугацаанд Улсын Их хурлын чуулганаар төрөлжсөн хуулийн төсөл хэлэлцэгдсэнгүй, харин энэ хуульд 20 гаруй удаа нэмэлт өөрчлөлт орж, шинэтгэл үргэлжилсэн хэдий ч өнөөгийн шаардлагын түвшинг бүрэн хангаагүй байна.

“ Монгол Улсын эрх зүйн шинэтгэлийн хөтөлбөр “ баталсан Монгол Улсын Их Хурлын 1998 оны 18 дугаар тогтоолын хавсралтад “ төр нь хүний эрх, эрх чөлөөг хангахуйц эдийн засаг, нийгэм, эрх зүйн баталгааг бүрдүүлж, хүний эрх зөрчигдөхөөс хамгаалах, хөндөгдөх эрхийг сэргээн эдлүүлэх үүрэг хүлээх “ арга хэмжээг дэс дараатай хэрэгжүүлж, “Захиргааны хариуцлагын тухай хууль”¹—ийг 2000 он хүртлэх хугацаанд боловсронгуй болгон шинэтгэхээр тодорхойлжээ.

Хууль зүйн яамны саяхны боловсруулсан захиргааны хариуцлага хүлээлгэхтэй холбоотой төслөөр бол “ Монгол Улсын Захиргааны хариуцлагын тухай хууль”, мөн захиргааны хариуцлага тогтоосон бусад 110 гаруй хуулийн холбогдох заалтыг бүхэлд нь хүчингүй болгож, захиргааны зөрчлийг “ гэмт хэрэг “ хэмээн үзэж, Монгол Улсын эрүүгийн хуульд багтаан оруулах санаачлага гаргажээ.

Цагдаагийн Ерөнхий Газрын судалгаа, мэдээлэл, үнэлгээний хэлтэс, хэв журмын хэлтсээс гаргасан мэдээ тайлангаар бол цагдаагийн байгууллагын эрх бүхий

¹ “ Төрийн мэдээлэл “, 1998. № 4, 388. 296 дахь тал

ажилтан 1997 онд 529.266, 1998 онд 482.105 захиргааны зөрчилд захиргааны шийтгэл ногдуулжээ.

Нийслэл Улаанбаатар хотод гэхэд 1997 онд 370397, 1998 онд 323104 захиргааны зөрчил үйлдэгдэж, 1997 онд 247.473 хүнд, 1998 онд 229.138 хүнд зөвхөн захиргааны торгууль ногдуулж байжээ.

Энд цагдаагийн бүх алба, ажилтны захиргааны шийтгэл ногдуулсан мэдээ бүрэн хамрагдаагүй, үүний зэрэгцээ цагдаагаас гадна “ Захиргааны хариуцлагын тухай хууль ”-иар эрх олгогдсон бусад 9 өөр өөр чиглэлийн эрх бүхий албан тушаалтны ногдуулсан шийтгэл, захиргааны зөрчлийг нэмбэл ямар тоо гаргахыг төсөөлөхөд бэрх. Тэр нь захиргааны зөрчлийн нэгдсэн тоо бүртгэл манайд байдаггүйтэй холбоотой.

Өөр нэгэн зүйл гэвэл дээр дурдсан зөрчлийн тоогоор гэмт хэрэг нэмэгдэх, торгуулсан захиргааны бусад шийтгэл хүлээсэн хүний тоогоор гэмт хэрэгтэн өсөх нь тодорхой бөгөөд зөвхөн цагдаагийн дурдсан мэдээгээр гэхэд л нэг жилд хагас сая хүн гэмт хэрэгтний эгнээнд шилжихээр харагдаж байгаа нь анхаарал татвал зохих зүйл юм.

Бидний хэсэгчилсэн судалгаанд хамрагдсан хүний 78.8% нь эрх зүйн зөрчилтэй тэмцэхэд захиргааны хариуцлагын тухай хуулийн үйлчлэх нөлөө чухал ач холбогдолтой, 17.7% нь төдийлөн нөлөө үзүүлэхгүй, 3.8% нь хэлж мэдэхгүй юм гэсэн бол 67.8% нь захиргааны хариуцлага эрүүгийнхээс илүү үүрэг гүйцэтгэнэ, 16.5% нь эрүүгийн хариуцлага захиргааныхаас илүү үүрэг гүйцэтгэнэ; 15.1% нь цаашид захиргааны зөрчлийг багасган гэмт хэрэгт тооцож, эрүүгийн хариуцлага хүлээлгэх нь илүү үр дүнтэй байж болно гэж тус тус хариулжээ.

Монгол Улсын эрх зүйн шинэтгэлийн хөтөлбөрт “ Хууль зүйн шинжлэх ухааны судалгаа, шинжилгээний ажлыг эрх зүйн шинэтгэлийн зорилттой нягт уялдуулж, сургалт, судалгаа, шинжилгээ, практик үйл ажиллагааг холбох чиглэлээр хууль зүйн шинжлэх ухааны байгууллагуудын зохион байгуулалтыг боловсронгуй

болгон бэхжүүлэх арга хэмжээ авч, хууль зүйн шинжлэх ухааны суурь судалгааны ажлыг өргөтгөнө. Хавсрага судалгааны ажлыг захиалгаар хийж, гүйцэтгэсэн ажлыг нь захиалагчийн үнэлгээ, саналыг харгалзан дүгнэж, санхүүжүүлдэг журамд шилжинэ ¹ гэжээ.

Гэтэл хууль зүйн шинжлэх ухааны суурь судалгаа явуулдаг байгууллагагүй, наанадаж энэ чиглэлээр Хууль зүйн яамны гэмт хэргийн шалтгаан нөхцлийг судлах төв, Цагдаагийн ерөнхий газрын судалгаа, мэдээлэл, үнэлгээний алба хавсарга судалгааг хийхгүй байгаа нь харамсалтай.

Бидний бодлоор бол “Захиргааны зөрчил” –ийг “гэмт хэрэг” болгон хувиргах нь яавч оновчтой “шинэтгэл” биш. Харин гэмт хэрэг, захиргааны зөрчлийн ялгагдах, холбогдох талыг харьцуулан судалснаар зарим зөрчлийг гэмт хэрэгт шинээр тооцох, захиргааны зөрчлийг нэмэх, хасах янз бүрийн хувилбар байж болох зүйл. Гэхдээ энэ нь хууль зүйн ухааны судалгаанд тулгуурласан, өөрийн орны нутаг дэвсгэр, эдийн засаг, хүн амын соёл, иргэншил, суурьшил, одоогийн эрх зүйн зөрчилтэй хийх тэмцлийн зохион байгуулалт, хэрэгжүүлэх субъект зэргийг харгалзан үзэх нь зүйн хэрэг.

Эцэст нь тэмдэглэхэд Монгол Улсад захиргааны зөрчилтэй хэрэг хянан шийдвэрлэх ажиллагааны талаархи хууль тогтоомжийн шинэтгэл цаашид ч эрчимтэй үргэлжлэн, захиргааны хариуцлагын тухай төрөлжсөн хуульд өөрийн байр сууриа эзлэн төгөлдөржинө гэдэгт найдаж байгаагаа өгүүлэх юун.

¹ “Төрийн мэдээлэл” 1998. №4 394 дэх тал

ХОХИРОГЧ СУДЛАЛ, ТҮҮНИЙ ҮНДСЭН АСУУДЛУУД

Ц.ЦЭЛМЭГ¹

1.Хохирогч судлалын ойлголт, ач холбогдол.

Өнөөдөр Монгол улсад гэмт хэргийн гаралт байнга өсөн нэмэгдэж улс,нийгэм иргэдэд нөхөж баршгүй хор уршиг учруулах болсон нь Үндэсний аюулгүй байдалд нөлөөлөхүйц хэмжээнд хүрээд байна.Жилд дунджаар 25 мянга орчим гэмт хэрэг бүртгэгдэж,түүний улмаас 1000 орчим хүн амь насаа алдаж,5000 орчим хүн эрүүл мэндээрээ хохирч байгаагаас гадна 20 тэрбум төгрөгийн материаллаг хохирол учирдаг гэсэн албан ёсны тоон үзүүлэлт гарчээ.Гэтэл нуугдмал гэмт хэргийн тоо илэрсэн хэргээсээ даруй 3 дахин их байдаг зүй тогтлоор аваад үзвэл гэмт хэргийн улмаас чухам ямар хэмжээний хор уршиг учирч байгааг нарийн тооцох аргагүй юм.

Хууль сахиулах байгууллагууд материаллаг хохирлын 10 %-ийг нөхөн төлүүлсэн нь чамлалттай үзүүлэлт бөгөөд үүний цаана санаа сэтгэлийн хохирлыг эрүүгийн процесст авч хэлэлцдэггүй нь гэмт хэргийн улмаас хохирсон хүмүүсийн эрх ашгийг давхар хохироож байгааг дурьдахгүй байх аргагүй.Гэмт хэрэг бол олон талт нарийн төвөгтөй үзэгдэл болохын хувьд нэг талд нь гэмт хэрэг үйлдсэн этгээд байхад нөгөө талд нь ямагт хохирогч байдаг онцлогтой.

Өнөөг хүртэл гэмт хэрэгтэн бие хүн,түүний зан төлөв төлөвшин тогтох механизмыг судлаачид түлхүү судалсаар ирсэн боловч хохирогчийн тухай асуудлыг тэр бүр судлалгүйгээр орхигдуулж иржээ.Гэмт хэрэг үйлдэгдэхэд

¹ “Шихихутуг” ХЗДС-ийн багш, магистр

нөлөөлсөн объектив хүчин зүйлсүүдийн дотор хохирогч ямар үүрэг гүйцэтгэснийг зайлшгүй тогтоох шаардлагатай. Нэлээд тохиолдолд хохирогчийн үйл ажиллагаа, зан байдал гэмт хэрэг үйлдэгдэх гол шалтгаан болсон байдгийг дурьдах нь зүйтэй юм.

Хохирогчийн тухай асуудлаар Италийн хуульч эрдэмтэн Чезаре Беккариа / 1738-1794 / анх хөндөхдөө "Шүүгч зөвхөн гэмт хэрэг үйлдсэн этгээдийн зан төлөв үйл ажиллагааг харгалзаад зогсохгүй хохирогчийн хэрхэн авирласаныг нэгэн адил тогтоох ёстой бөгөөд энэ шаардлагыг хангасан цагт л шударга ял оногдуулах боломжтой болно" гэж 1764 онд хэвлэгдсэн "Гэмт хэрэг ба ялын тухай сургаал" номондоо өгүүлжээ.

Түүний дараа Иеремиа Бентам / 1748 –1832 /, Рафаэль Гарафало, Чезаре Ломброзо нар хохирогчийн тухай асуудлыг хөндөж тавьж байсан боловч 20-р зууны дунд үеийг хүртэл хохирогч судлалаар системтэй судалгаа хийгдээгүй байна.

1948 онд Германы криминологич Ганс фон Гентиг /1887-1974 / хохирогч судлалаар нэлээд системтэй судалгаа явуулж хохирогч судлалыг шинэ шатанд гаргасан байна. Тэр "Гэмт хэрэгтэн ба түүний хохирогч" номондоо хохирогч бол зөвхөн гэмт хэргийн объект биш, эрүүгийн процессын идэвхтэй субъект учир эрүүгийн хэргийг хянан шийдвэрлэхэд хохирогчийн эрхийн тухай асуудлыг гэмт хэрэгтний эрхээс дээгүүр тавих ёстой гэсэн дэвшилтэт санааг дэвшүүлжээ. Үүнээс үндэслэн эрүүгийн байцаан шийтгэх ажиллагааны төвд гэмт хэрэгтэн үү, эсвэл хохирогч байх уу?, энэрэнгүй ёсны зарчим энэ 2 субъектийн хэнд нь түрүүлж үйлчлэх вэ? гэсэн асуудал хуульчдын дунд маргаан дэгдээсэн юм.

Энэ талаар Бенджамин Мендельсон, Эмилио Вьяно, Стивен Шейфер, Ганс Йохам Шнайдер зэрэг судлаачид өөрсдийн санал бодлыг дэвшүүлж хохирогч судлалыг үргэлжлүүлэн хөгжүүлсэний үр дүнд өдгөө Виктимологи /хохирогч судлал/ нь Криминологийн шинжлэх ухааны

биеэ даасан нэгэн шинэ салбар болтлоо хөгжсөн байна.

1975-1982 онд –Виктимологийн тухай асуудлаар 4 удаагийн бага хурал болж хурлаар-Виктимологийн үндсэн асуудлууд, гэмт хэрэгтэн хохирогч хоёрын харьцаа, эрүүгийн процесст хохирогч ямар үүрэгтэй байх, хохирогч болохоос урьдчилан сэргийлэх арга зам, учирсан хохирлыг нөхөн төлүүлэх зэрэг олон тулгамдсан асуудлуудыг авч хэлэлцэж байсан байна.

1979 онд Мюнстерд хотноо бүх дэлхийн Виктимологийн нийгэмлэгийг байгуулсан нь өнөөдөр ч үйл ажиллагаагаа явуулсаар байна.

2.Хохирогч судлалын зорилт, судлах зүйл

“Виктимология” гэдэг нь Victim гэдэг латин гаралтай хохирогч гэсэн утгатай үг, грек гаралтай Logis буюу Сургаал гэсэн үгнээс үүдэлтэй бөгөөд энэ нэр томьёо нь өнөөдөр “Хохирогч гэж хэн болох, хохирогч гэмт этгээд хоёрын харьцаа, хохирогчийн зан төлөв, үйл хөдөлгөөн гэмт хэрэг гарахад хэрхэн нөлөөлсөн, ямар хүмүүс хохирогч болох магадлалтай, хохирогч болохоос урьдчилан сэргийлэх арга замыг судалдаг Криминологийн шинжлэх ухааны биеэ даасан салбар, судлагдахууны нэр болсон байна.

Хохирогч судлалын зорилт нь гэмт хэрэг үйлдэгдэхэд хохирогчийн зан байдал, үйл хөдөлгөөн хэрхэн нөлөөлсөн, хохирогчийн буруутай үйл ажиллагаа байсан эсэх, хохирогч гэмт хэрэгтэн хоёрын харьцааны тухай асуудал, ямар хүмүүс хохирогч болох магадлал өндөртөй, хохирогчдыг хэрхэн ангилах, эрүүгийн процесст хохирогч ямар үүрэгтэй болох зэрэг асуудлыг судалсны үндсэн дээр хохирогч болохоос урьдчилан сэргийлэх арга хэмжээг боловсруулахад оршино.

“Виктимологи” нь хохирогчийг өргөн ба явцуу утгаар нь судалдаг.

Өргөн утгаараа гэмт хэргийн хохирогчоос гадна байгалийн гамшиг, осол сүйрлийн үед хохирсон этгээд,

түүнчлэн эрх зүйн бусад зөрчлийн улмаас хохирол хүлээсэн этгээдийг судална.

Явцуу утгаараа гэмт хэргийн улмаас хохирол хүлээсэн этгээдийг л судлана.

Эрүүгийн процесст “Гэмт хэргийн улмаас нэр төр, алдар хүнд, санаа сэтгэл, бие эрхтэн, эд хөрөнгийн талаар хохирол хүлээсэн этгээдийг хохирогч” гэдэг. Виктимологид ч энэ тодорхойлолтыг хэвээр нь авч хэрэглэнэ.

Үүнээс үзэхэд хохирогчийг дараах байдлаар ангилж болохоор байна.

1. Бие, эрхтэнээрээ хохирогч.
2. Санаа сэтгэлээрээ хохирогч.
3. Эд хөрөнгөөрөө хохирогч.
4. Нэр төр, алдар хүндээрээ хохирогч.

Гэхдээ тодорхой гэмт хэргийн явцад хохирогч эд хөрөнгө, бие махбод, санаа сэтгэлээрээ байнга давхар хохирч байдаг.

Тэр дундаа бие махбодын болон эд материалын хохирлыг сэтгэл санааны хохирол байнга дагалдан явдаг онцлогтой. Виктимологид санаа сэтгэлийн хохирлыг нэлээд чухалчлан үздэг. Ардын зүйр үгэнд “Мэсний шарх эдгэрдэг, сэтгэлийн шарх эдгэрдэггүй” гэдэг. Эд материалын хохирлыг нөхөн төлж болдог бол санаа сэтгэлийн хохирлыг хэзээ ч бүрэн нөхөн төлж чадахгүй. Үүнээс үзэхэд Виктимологи нь хохирогчийн тухай асуудлыг эрүүгийн процессоос өргөн хүрээнд авч үздэг нь тодорхой байна. Жишээ нь: 5 ам бүлтэй айлын 1 хүү нь бусдын гарт амь эрсэдлээ гэхэд түүний эцэг, эхийн аль нэгийг /эцгийг нь гэе / албан ёсоор хохирогчоор тогтоож, эрүүгийн байцаан шийтгэх ажиллагаанд оролцуулан хохирогчийн эрхийг эдлүүлнэ. Эрүүгийн процесст зөвхөн эцэг нь хохирогч болохоос бусад нь хохирогч биш. Гэтэл түүний эх, ах дүү, ойрын төрөл садангууд нь бие сэтгэлийн асар их зовлонд унах бөгөөд тэдний сэтгэл санаанд насан туршид арилахгүй хар толбо суун хохирч байгаа юм. Виктимологид бол алагдсан хүүгийн эцэг эх, ах дүү,

төрөл садан зэрэг ямар нэг хэмжээгээр хохирсон бүх хүмүүсийг хохирогч гэж үздэгээрээ эрүүгийн процессоос ялгаатай.

Мөн хохирогч нь хувь хүнээс гадна төр, нийгэм, байгууллага, аж ахуйн нэгж байж болно. Гэхдээ Виктимологи нь гэмт хэргийн улмаас хохирсон хувь хүний тухай голлон судалдаг учир бусдыг нь энэ удаад орхилоо.

Хохирогчгүй, хохирол учраагүй гэмт хэрэг гэж байхгүй. Энэ утгаараа хувь хүн, нийгэм, төр, байгууллага, аж ахуйн нэгж нь ямар нэг хэмжээгээр хохирсон тохиолдолд гэмт хэргийн бүрэлдхүүн бий болно. Хэрэв хохирол учраагүй бол тухайн гэмт хэргийн объектив тал үгүйсгэгдэж ингэснээр тухайн гэмт хэрэг өөрөө үгүйсгэгдэнэ.

Виктимологийн судлах зүйлийн бас нэг асуудал нь гэмт хэрэгтэн, хохирогч хоёрын харьцааны шинж байдаг. Гэмт этгээд ба хохирогч болох магадлалтай хүмүүсийн хоорондын харьцааг гэмт хэрэг үйлдэгдэх тусгай нөхцөл гэж үздэг.

Хохирогч болох магадлал бүхий өртөмтгий шинж гэдэг нь тодорхой нөхцөлд хувь хүн хохирогч болох хамгийн өндөр магадлалыг илэрхийлсэн үзүүлэлт юм. Энэхүү үзүүлэлт нь

1. Тухайн хүний зан төлвийн шинж байдал, онцлог,
2. Ажил мэргэжлийн онцлог,
3. Бие махбодын болон сэтгэл санааны онцлог гэсэн хүчин зүйлүүдээр тодорхойлогдоно.

Ажил мэргэжлийн хувьд хохирогч болох хамгийн өндөр магадлалтай ажил мэргэжилд 1.Эргүүлийн цагдаа, 2.Харуул манааны ажилтан. 3.Жолооч 4.Валютын ченж зэрэг ажил ордог байна. Эргүүлийн цагдаа бол гэмт хэрэгтэн, танхайрагч, согтуу хөлчүү зэрэг аль л болохгүй хүмүүстэй зууралддаг тул хохирогч болох магадлал өндөртөй нь тодорхой. Валютын ченжүүд бэлэн мөнгө ихтэй байдаг нь тэднийг гэмт этгээдүүдийн хараанд өртөгдөхөд хүргэдэг. 1998-1999 онд 4 валютын ченж амь насаа алдаж, 10 гаруй ченж бусдад зодуулж дээрэмдүүлсэн нь

үүнийг нотолно. Сүүлийн жилүүдэд чадвар муутай олон хүн жолооны эрхтэй болсон нь зам тээврийн ослын тоог ихээр нэмэгдүүлэхэд хүргэж байна. Жилд дунджаар 4000 орчим хөдөлгөөний аюулгүй байдлын эсрэг гэмт хэрэг, мөн 10 мянга орчим автын жижиг зөрчил бүртгэгдсэний дийлэнхи нь УБ хотод гарчээ. Үүнээс үзэхэд хамгийн сайн жолооч ч гэсэн хохирогч болохгүй гэсэн баталгаа байхгүй болжээ.

Зан төлвийн шинж байдлын хувьд хохирогч болох хамгийн өндөр магадлалтай хүмүүс нь зан суртахууны эвдрэлтэй, эрээ цээргүй, түргэн цочмог ууртай, дээрэнгүй, биеэ барих чадвар сул хүмүүс гэмт хэрэг үйлдэх болон хохирогч болох өндөр магадлалтай байдаг. Нөгөө талаар хэт аймхай хулчгар, хүнд үг хэлж чаддаггүй хүмүүс хүнд дээрэлхүүлэх, хохирогч болох магадлал өндөртөй.

Гэмт хэрэгтэн тодорхой нөхцөлд өөрийнхөө халдлагын объект буюу хохирогчоо сонгодог. Бие махбодын болон сэтгэл санааны хувьд өөрийгөө хамгаалах чадвар сул хүмүүс болох 1. Өндөр настан, 2. Хүүхэд, 3. Эмэгтэйчүүд, 4. Сэтгэцийн болон өөр хүнд өвчний улмаас биеэ хамгаалах чадваргүй болсон хүмүүс 5. Тахир дутуу хүмүүс нь жирийн иргэдийг бодвол гэмт хэрэгтний сонголтонд илүүтэй өртөж хохирогч болох магадлал өндөр байна. Жишээ дурьдахад 20-р зууны махчин хэмээх хочит Колумбийн маньяк алуурчин “Педро Лопес” гэгч этгээд 8 жилийн хугацаанд 8-16 насны 250 охид, хөвгүүдийг хүчиндэн алсан байна. Үүнээс үзэхэд гэмт хэрэгтэнгүүд ихэнхидээ эсэргүүцэл үзүүлэх чадвар сул, бие махбодын болон сэтгэл санааны хамгаалалт муутай хүмүүсийг сонгодог болох нь харагдаж байна.

Гэмт хэрэгтэн ба хохирогч хоёрын харьцааны шинж байдал нь Виктимологийн судлах зүйлийн нэг болно. Энэхүү харьцааных нь шинж байдлаар нь хохирогчийг дараах байдлаар ангилж болно.

1. Өдөөн хатгасан хохирогч.
2. Төвийг сахисан хохирогч.

3. Хамтран оролцсон хохирогч.

Өдөөн хатгасан хохирогч гэдэг нь нийгэмд харш зан төлөв, үзэл бодолтой өөрийн хууль бус үйлдэл, үйл ажиллагаагаараа гэмт хэрэг үйлдэгдэх шалтаг нөхцөлийг бүрдүүлсэн этгээд байна.

Оросын криминологич В.Н.Кудрявцев өөрийн хийсэн судлагаагаар хүний амь нас, эрүүл мэндийн эсрэг гэмт хэргүүдийн 28-30 % нь хохирогчийн хууль бус, буруутай үйл ажиллагаанаас шууд шалтгаалан гардаг гэж дүгнэжээ. Манай улсын хувьд ч ийм дүр зураг харагдах бөгөөд хохирогчийн буруутай үйл ажиллагааны улмаас санаа сэтгэл нь хүчтэй цочрон давчдаж хохирогчийг алсан, гэмтэл учруулсан тохиолдолд хариуцлагыг илт хөнгөрүүлэн үздэг билээ. Өдөөн хатгасан хохирогч иргэдийн амь нас эрүүл мэндийн эсрэг болон хүчингийн хэргийн үед нэлээд элбэг тохиолддог байна. Нийт хохирогчдын дунд өдөөн хатгасан хохирогчийн эзлэх хувийн жин 25-30% байдаг гэж виктимологид үздэг байна.

Эдгээр хохирогч нар өөрсдийн буруутай үйл ажиллагааны төлөө ямар ч хариуцлага хүлээдэггүйгээс гадна Эрүүгийн байцаан шийтгэх ажиллагаанд албан ёсоор оролцож хохирогчийн эрхийг эдэлдэг бөгөөд хуулийн байгууллагууд ч хохирогчийн буруутай үйл ажиллагааг бүрэн тодруулахгүйгээр яллагдагчийг буруутгах талыг барьж хохирлыг хүчээр гаргуулах чиглэлийг барьж байгааг эргэн харах шаардлагатай.

Өдөөн хатгасан хохирогчийг Виктимологид “хуурамч хохирогч” гэж нэрлэдэг.

Төвийг сахисан хохирогч гэж нийгэмд харш үзэл бодолгүй, зан төлвийн хувьд төлөв томоотой, хуулийг сахин биелүүлдэг эгэл жирийн иргэд байдаг бөгөөд тэд гэмт халдлагад өртөх магадлал харьцангуй багатай, тохиолдлоор хохирогч болдог. Ийм хохирогчийн эзлэх хувийн жин 60 % орчим байна.

Хамтран оролцсон хохирогч гэж тухайн гэмт хэргийн объектив талыг гэмт этгээдтэй хамтран гүйцэтгэх

явцдаа хохирогч болсон этгээд байна. Үүнд: харилцан зодооны явцад гэмтэл авсан нь хохирогч болж, гэмтэл аваагүй нь хэрэгтэн болдог жишээг оруулж болох юм. Мөн дээрэм болон ямар нэгэн довтолгооны үед аргагүй хамгаалалт хийж довтолгчийн амь насыг хөнөөх болон биемахбодод нь гэмтэл учруулсан зэрэг тохиолдолд гэмт хэрэгтэн өөрөө хохирогч болдог. Гэхдээ энэ нь харьцангуй ойлголт юм.

3.Хохирогч болохоос урьдчилан сэргийлэх арга зам

Хохирогч судлалын гол зорилт бол хохирогч болох боломж магадлалыг судалсаны үндсэн дээр хохирогч болохоос урьдчилан сэргийлэхэд оршино.

Гэмт хэргийн хохирогч болохоос урьдчилан сэргийлэх ажил нь төр, нийгэм, иргэд, байгууллага, хувь хүн гэмт халдлагад өртөгдөж хохирогч болох боломж нөхцлийг бууруулахад чиглэсэн арга хэмжээнүүдээс бүрдэнэ.

Хохирогч болохоос урьдчилан сэргийлэх ажил нь хүмүүст энэ талаар ойлголт өгч, хууль эрх зүйн сурталчилгаа хийх зэрэг төр, хууль хяналтын байгууллагаас их зүйл шалтгаалах хэдий ч гол асуудал иргэдээс өөрсдөөс нь шалтгаалдаг онцлогтой.

1.Өнөөдөр манай улсад гарч буй нийт гэмт хэргийн 51%-г хулгайн гэмт хэрэг дангаараа эзэлж байна.Иймд юуны өмнө хулгайн гэмт хэргийн хохирогч болохоос урьдчилан сэргийлэх хэрэгтэй.

Үүний тулд юуны өмнө гэр орноо удаан хугацаанд эзэнгүй орхихгүй байх, харуул, дохиолол хамгаалалтын системтэй болох шаардлагатай. Мөн итгэлтэй, эв найртай хөршүүд, орцны жижүүртэй байх, нохойтой байх нь орон байрны хулгайн гэмт хэргийн хохирогч болох магадлалыг эрс бууруулна.

2. Хувь хүн аливаад анхаарал, сонор сэрэмжтэй байх нь туйлын чухал. Манай иргэд нийтийн тээвэр болон олон нийтийн газраар явахдаа хэнэггүй, анхаарал

болгоомжгүйгээсээ болоод хармайгаа суйлуулах, цүнхээ зүсүүлэх зэргээр мөнгө, эд юмаа алдах тохиолдол их гардаг.

3. Ихэнх гэмт хэрэг тэр дундаа хүч хэрэглэсэн гэмт хэргүүд орой үдшийн цагаар үйлдэгддэг учир орой үдшийн цагаар ганцаараа явган явах нь аюул ихтэй. Нью-Йорк хотын захын дүүргүүдэд шөнийн цагаар явган явж байгаа 3 хүний 1 нь гэмт халдлагад өртөх магадлалтай байдаг бол Москва, Берлин зэрэг Европын олон хотууд шөнийн цагаар явахад аюултайд тооцогддог байна. УБ хотын захын хороололд ч байдал сайнгүй гэдгийг та бид хэлүүлэлтгүй мэдэх учир онцын шаардлагагүй бол орой үдшийн цагаар явган зугаалах шаардлагагүй юм. Үнэхээр ажил гарсан тохиолдолд гэрэлтэй хүнтэй олон нийтийн газраар явах нь харьцангуй аюул багатай.

4. Хувь хүн өөрийн зан байдалдаа байнга хяналт тавьж байх шаардлагатай. Хүнтэй аль болох маргалдахгүй байх, маргааныг эв зүйгээр зохицуулахыг хичээж уур омгоо дарж байх нь хохирогч болох магадлалыг бууруулна. Холерик темпраментийн хүмүүс гэмт хэрэг үйлдэх төдийгүй хохирогч болох магадлал нь бусад хэв шинжийн хүмүүсээс өндөр байдаг нь тэд биеэ барих, өөртөө хяналт тавих чадвар сул байдагтай нь холбоотой.

5. Хувь хүн өөрийгөө хамгаалах чадварыг ямар нэг хэмжээгээр эзэмших нь хохирогч болох магадлалыг эрс бууруулна. Наад зах нь хурдан гүйдэг байх нь олон юмнаас хамгаалж чадахыг дурьдах хэрэгтэй. Ялангуяа эмэгтэйчүүд нулимс асгаруулагч хий зэрэг бие хамгаалах хэрэгслийг шаардлагатай үед авч явах хэрэгтэй. Довтолсон этгээдээс биеэ хамгаалсан байхад таныг дараа нь газ хэрэглэлээ гэж буруутгах хүн гарахгүйг санахад илүүдэхгүй.

Иргэд хохирогч болохоос урьдчилан сэргийлэх дээрх зөвлөмж, арга замуудыг ямагт санаж өөрийгөө болон гэр бүлийнхээ гишүүнийг гэмт хэргийн хохирогч болохоос урьдчилан сэргийлж чадвал гэмт этгээдүүдэд гишгэх газар үгүй болж гэмт хэргийн гаралтыг эрс бууруулах боломжтой болох юм.

ТЭМДЭГЛЭЛ