

ХУУЛЬ ТОГТООМЖИЙН ХЭРЭГЛЭЭ

ИТХ-ын төлөөлөгчдөд зориулав.



Улаанбаатар хот
2018 он



Schweizerische Eidgenossenschaft
Confédération suisse
Confederazione Svizzera
Confederaziun svizra

**Swiss Agency for Development
and Cooperation SDC**



*Empowered lives.
Resilient nations.*

Швейцарын Хөгжлийн Агентлаг, Монгол дахь НҮБ-ын Хөгжлийн
Хөтөлбөр, УИХ-ын Тамгын газар хамтран хэрэгжүүлж буй “Монгол
улсын төлөөллийн байгууллагыг бэхжүүлэх нь” төсөл

ХУУЛЬ ТОГТООМЖИЙН ХЭРЭГЛЭЭ

ИТХ-ын төлөөлөгчдөд зориулсан сургалт

Хүрэх үр дүн: ИТХ-ын төлөөлөгчид захиргааны хэм хэмжээний болон захиргааны акт гаргахдаа хууль зүйн техникийг хэрхэн зөв хэрэглэх талаар мэдлэгтэй болно.

Хичээл зохион байгуулах төлөвлөгөө

№	Агуулга	Сургалтын арга	Цагийн хуваарилалт	Сургалтын хэрэглэгдэхүүн
1	Хууль зүйн техникийн тухай ойлголт (Үндсэн хуулийн 62.2)	Багшийн мэдээлэл	10 минут	Лекцийн слайд, компьютер, проектор
		Дасгал 1. Хэлэлцүүлэг:	20 минут	Чиглүүлэх асуулт, дэлгэц цаас, үзэг
2	Хууль хэрэгжүүлэх (хэрэглэх) хууль зүйн техникийн тухай ойлголт	Багшийн мэдээлэл	10 минут	Лекцийн слайд, компьютер, проектор
		Дасгал 2. Хэлэлцүүлэг:	20 минут	Чиглүүлэх асуулт, дэлгэц цаас, үзэг
3	Захиргааны хэм хэмжээний актад тавигдах шаардлага	Багшийн мэдээлэл	10 минут	Лекцийн слайд, компьютер, проектор
		Дасгал 3. Тохиолдол шинжлэх	30 минут	Дасгалын аргачлал, жишээ, дэлгэц цаас, үзэг
4	Захиргааны шийдвэр гаргах ажиллагаа	Багшийн мэдээлэл	10 минут	Лекцийн слайд, компьютер, проектор
		Дасгал 4. Тохиолдол шинжлэх	30 минут	Дасгалын аргачлал, жишээ, дэлгэц цаас, үзэг
5	Хууль тогтоомжийн хэрэглээний тухай ойлголт (захиргааны акт, захиргааны хэм хэмжээний актын жишээн дээр)	Багшийн мэдээлэл	10 минут	Лекцийн слайд, компьютер, проектор
		Дасгал 5. Тохиолдол шинжлэх	30	Дасгалын аргачлал, жишээ, дэлгэц цаас, үзэг
	Багшийн дүгнэлт		5 минут	
	Нийт		180 минут	

1.1. Хууль зүйн техникийн тухай ойлголт

Хууль зүйн техникийн тухай ойлголт

Нийгмийн харилцааг зохицуулж буй хамгийн дээд хүчин чадалтай хэм хэмжээ бол эрх зүйн хэм хэмжээ юм. Эрх зүйн хэм хэмжээ нь хууль, УИХ-ын бусад шийдвэр (хууль тогтоомж гэж нэрлэдэг), мөн хуулиар эрх олгогдсон захиргааны байгууллагын хэм хэмжээ тогтоосон актаар илэрхийлэгддэг. Эрх зүйн хэм хэмжээг хууль зүйн техникийн тусламжтайгаар бүтээж, хэрэгжүүлнэ.

Хууль зүйн техник бол хууль зүйн шинжлэх ухааны харьцангуй шинэ салбар юм. Хууль зүйн техникийн явцуу хандлага эхлээд тогтсон. Үүнийг баримт бичгийн хандлага гэж нэрлэж болно (Т.В. Кашанина.2011). Гэхдээ хууль баримт бичгийн стандартыг төгс хангасан гээд нийгмийн харилцааг төгс зохицуулж чадна гэсэн үг биш. Жишээлбэл, Хамтын тэтгэврийн тухай хуулийг (хүчингүй болсон) баталсны дараа уламжлал, соёлд нийцэхгүй байна гэсэн үндэслэлээр ахмад настнууд эсэргүүцэж байсан. Энэ хуулийг хэм хэмжээнд заасан журмынх нь дагуу эрх бүхий байгууллага баталсан байхад яагаад иргэд хүлээж авсангүй вэ?

Өнөөдөр ихэнхи хууль, захиргааны хэм хэмжээний болон захиргааны акт нь шинжлэх ухааны үндэслэлтэй боловсруулагддаггүй, социологийн судалгаагүй, олон нийтийн оролцоог хангахгүй гарч байна. Энэ нь хууль, шийдвэрийн хэрэгжилтэнд сөргөөр нөлөөлж, нийгэм зохион байгуулалтгүй байх, иргэдийн ухамсар, соёлын хөгжил доогуур түвшинд байхад хүргэдэг. Иймд шийдвэр гаргагч нь хууль бүтээх, хэрэгжүүлэхийн тулд бодит нөхцөл байдлыг судлах, шийдвэр гаргахын эерэг нөлөөллийг шинжлэх ухааны үндэслэлтэй нотлох, шийдвэрт хамаатай хүмүүсийн саналыг сонсох зэрэг ажлуудыг хийх хэрэгтэй. Харин хууль зүйн техник энэ үйл явцыг журамлаж, тодорхой логик уялдааг ханган хэлбэржүүлэх ажиллагаа юм. Мэдээж баримт бичгийн стандартыг хангах ажиллагаа зайлшгүй хийгдэнэ. Товчхондоо, хууль зүйн техник гэдэг бол эрх зүйн актын агуулга ба бүтцийг боловсруулах, тэдгээрийг амьдралд хэрэгжүүлэхэд хэрэглэгддэг тодорхой арга, хэрэглүүр, журмын нийлбэр цогц. (С.Нарангэрэл, 2011).

Эрх зүйн хэм хэмжээг бүтээх, хэрэгжүүлэхэд хууль зүйн техникийн ерөнхий дүрэм буюу агуулга тодорхой байх нь хууль, шийдвэрийн хэрэгжилтэнд чухал ач холбогдолтой.

Хууль зүйн техникийн агуулга нь дараах зурагт үзүүлсэн журмуудаас бүрдэнэ.

Зураг 1. Хууль зүйн техникийн ерөнхий дүрэм



- Агуулгын дүрэм бол хууль санаачлагч, шийдвэр гаргагч нь тухай эрх зүйн хэм хэмжээг бүтээх, хэрэгжүүлэхийн зорилго, хүрэх үр дүн, зайлшгүй батлах хэрэгцээ шаардлага зэргийг тодорхойлох явдал юм. Жишээлбэл: ижил хүйстнүүдийн гэрлэлтийг зөвшөөрөх зайлшгүй нөхцөл байдал үүссэн гэдгийг хууль зүйн техникийн үүднээс шийдвэр гаргагч нотолж, нийтэд мэдээлэх үүрэгтэй.(нотолгоонд социологийн судалгаа, хүний эрхийн зөрчлүүдийг тоо баримттай гаргах гэх мэт)
- Логик уялдааг хангах дүрэм нь нэр томъёог нэгдмэл, тогтсон байдлаар ойлгох (жишээлбэл, эрх зүйн бүрэн чадамжтай иргэн гэдэгт 18 насанд хүрсэн, сэтгэцийн хувьд өөрийгөө бүрэн жолоодож чадах чадвартай хүнийг хэлдгийг шууд ойлгох), эрх зүйн хэм хэмжээний хийдэл, зөрчил, давхардлыг арилгах, шалтгаан, үр дагаврын хоорондын хамаарлыг олж тогтооход чиглэгдэнэ. Жишээлбэл: үерийн аман дээр буусан айлыг албадан нүүлгэж болно гэсэн заалт нь хоёрдмол утга буюу нүүлгэхгүй ч болно гэсэн ойлголтыг иргэдэд төрүүлнэ. Нэгэнт иргэд ингэж ойлгоод нүүхгүй байсаар амь нас, өмч хөрөнгөө эрсдэлд оруулдаг.
- Бүтцийн дүрэмд эрх зүйн хэм хэмжээний бичгийн дотоод зохион байгуулалтыг тусгадаг. Эрх зүйн хэм хэмжээг бүтээх, хэрэгжүүлэх баримт бичгийн үндсэн хэлбэр нь оршил, үндсэн, төгсгөлийн хэсгээс бүтдэг.
- Хэл зүйн дүрэм: эрх зүйн хэм хэмжээг хэлээр дамжуулж хүмүүсийн ухамсарт нөлөөлөн тодорхой зан үйл хийхийг шаарддаг. Жишээлбэл: удаа дараа ажил таслах гэсэн заалт байвал дундаж боловсролтой хүний ойлголтоор 2-ээс дээш удаа гэж шууд ойлгоно.
- Хэлбэржүүлэлтийн дүрэм бол хууль, шийдвэрийг батлах, ёсчлох, нийтлэх үйл явцыг тусгана.

- Ажиллагааны дүрэм бол хууль, шийдвэрийн хэрэгжилтийн үр дагаврыг хэрхэн тооцох журам юм. Батлагдсан хууль, шийдвэр нь амьдралд нийцэхгүй, бусад хуультай зөрчилдөж байгааг нээн илрүүлэх ажиллагаа гэж хэлж болно.

Хууль зүйн техникийг дотор нь хууль бүтээх ба хууль хэрэгжүүлэх гэж хоёр хуваадаг.

1. Хууль зүйн техникийн агуулга нь хууль тогтоомж гаргах ажиллагаанд (хууль бүтээх) хэрхэн тодорхойлогдож байгааг дараах зургаар харуулбал:

Зураг 2. Хууль бүтээх ажиллагаанд дахь хууль зүйн техникийн агуулга



2. Хууль зүйн техникийн агуулга нь Иргэдийн Төлөөлөгчдийн Хурлын шийдвэр (цаашид ИТХ гэх) гаргах ажиллагаанд хэрхэн тодорхойлогдох вэ?

Төрийн эрх мэдэл хуваах онолын дагуу зөвхөн УИХ-аас хууль буюу эрх зүйн хэм хэмжээ гарах ёстой. Гэвч хууль батлах үйл ажиллагааны олон үе шаттай, нийгэмд гарсан асуудлыг түргэн шийдвэрлэхэд хугацаа алддаг тул эрх зүйн хэм хэмжээ тогтоох эрхийг эрх бүхий байгууллагуудад хуулиар олгодог. Эрх шилжүүлэ авсан байгууллага захиргааны хэм хэмжээний акт гаргана. Захиргааны хэм хэмжээний актыг хуулийг нөхөн гүйцээсэн хэм хэмжээний акт ба хуулийг хэрэгжүүлэх хэм хэмжээний акт гэж ангилдаг (П.Одгэрэл, 2016).

Монгол улсын Үндсэн хуулийн 62.2-т “...нутгийн өөрөө удирдах байгууллага нутаг дэвсгэрийн амьдралын тодорхой асуудлыг шийдвэрлэх талаар Үндсэн хуульд нийцүүлэн бие даан шийдвэрлэж болно” гэж заасан нь ИТХ-ын Үндсэн хуулиар олгогдсон бүрэн эрх юм. Иймд ИТХ тухайн нутаг дэвсгэртээ захиргааны хэм хэмжээний акт гаргах эрхтэй. ИТХ бие даасан шийдвэр гаргаж байгаа бол хуулийг нөхөн гүйцээсэн хэм хэмжээний актад оруулах нь зүйтэй юм. Тодруулбал, Монгол

улсын Засаг, захиргаа, нутаг дэвсгэрийн нэгж, түүний удирдлагын тухай хуулийн 24-т: Хуралд асуудал оруулах эрх, 23.14-т: Хуралдааныхаа дэгийг тухайн Хурал өөрөө тогтоож тогтоолоор батална, 25.4. Хурлаас гаргасан тогтоол, бусад шийдвэр нь хууль тогтоомж, Засгийн газар, тухайн асуудлыг харьяалах дээд шатны байгууллагаас гаргасан шийдвэрт нийцээгүй бол түүнийг тухайн Хурал өөрчлөх буюу хүчингүй болгоно гэсэн нь ИТХ-ыг парламенттай адилтган үзэж байгаа юм. Сонгуулийн үр дүнд бий болдог байгууллага УИХ, ИТХ байдаг. Тиймээс Хурлын шийдвэр харьцангуй бие даасан байна. Иймд ИТХ бие даасан захиргааны хэм хэмжээний акт гаргахдаа хууль бүтээх хууль зүйн техникийг ерөнхийд нь баримтална. Ингэхдээ хууль бүтээх ажиллагааны хууль зүйн техникийн агуулга буюу ерөнхий дүрмийг Дэгд тодорхой заадаг. Гэхдээ ихэнхи ИТХ-ын Хуралдааны Дэгд хууль зүйн техникийн агуулгыг бүрэн зохицуулаагүй байна. ИТХ хууль бүтээх хууль зүйн техникийг ашиглаж гаргасан шийдвэрээ хууль гэж нэрлэхгүй, хуулиас давсан хэм хэмжээ тогтоохгүй гэдгийг хатуу ойлгох ёстой. Харин хуулийг хэрэгжүүлэхдээ холбоотойгоор гаргасан ИТХ-ын шийдвэр нь хууль хэрэгжүүлэх хууль зүйн техникийг баримтална. (энэ тухай дараагийн сэдэвт үзнэ)



Дасгал 1. Хэлэлцүүлэг:

Үргэлжлэх хугацаа: 20 минут

Аргачлал: Багш хууль бүтээх хууль зүйн техникийн талаар мэдээлэл танилцуулсны дараа төлөөлөгчдөөс нутаг дэвсгэрийнхээ нийгэм –эдийн засгийн тулгамдсан асуудлуудыг хэрхэн шийдвэрлэж байна бэ? гэдгийг тодруулах зорилгоор дараах чиглэлээр хэлэлцүүлэг хийнэ. Үүнд:

- Нутаг дэвсгэрийнхээ эдийн засаг, нийгмийн хөгжил, хэтийн төлөвийг хэлэлцэн шийдвэрлэхдээ шинжлэх ухааны үндэслэлтэй, судалгаатай, иргэдийн оролцоог хангаж чаддаг уу?
- Хуульд заасан хязгаар, шаардлагад нийцүүлэн орон нутгийн зарим татвар, төлбөр, хураамжийн хувь хэмжээг тогтоох шийдвэр гаргахын өмнө бусад хууль тогтоомжтой хэрхэн нийцэх вэ ? гэдгийг хууль зүйн техникийн ямар дүрмээр шалгах вэ?



Багшид өгөх зөвлөмж

Багш хэлэлцүүлгээс гарсан гол үр дүнг дэлгэц цаасан дээр бичиж, тэмдэглэнэ. Хэлэлцүүлгийн үр дүнгээс ИТХ хэм хэмжээ тогтоосон акт гаргахдаа хууль зүйн техникийн дүрмийн дагуу хэрхэн зөв гаргахын ач холбогдлыг тодорхой жишээн дээр тайлбарлаж, товч мэдээлэл хийнэ. Хэлэлцүүлгийн явцад ИТХ-ын шийдвэрийн алдааны үр дагаврыг хэрхэн засах арга замыг тайлбарлана.

1.2. Хууль хэрэгжүүлэх (хэрэглэх) хууль зүйн техникийн тухай ойлголт

Хууль хэрэгжүүлэх тухай

Хууль хэрэгжүүлэх гэдэг нь тогтоосон эрх зүйн хэм хэмжээг (хууль, захиргааны хэм хэмжээ) эрх бүхий байгууллага үйл ажиллагаандаа баримтлахыг хэлнэ. Тодруулбал, хууль биелүүлэх буюу хэрэгжүүлэх (хууль хэрэглэх гэж ч нэрлэдэг) гэдэг нь хуулиар эрх олгосон эрх зүйн хэм хэмжээний заалт (хуулийн заалт), зарчмыг удирдлага болгон хууль зүйн тодорхой асуудлыг шийдвэрлэхийн тулд эрх зүйн шийдвэр гаргахад чиглэгдсэн ажиллагаа юм (Д.Лүндээжанцан, 2016).

ИТХ нь тухайн нутаг дэвсгэртээ нийгэм эдийн засгийн асуудлыг бие даан асуудлыг шийдвэрлэхээс гадна хууль тогтоомжийг хэрэгжүүлж, хэрэглэдэг байгууллага юм.

ИТХ-ын шийдвэр нь захиргааны хэм хэмжээний акт, захиргааны акт захиргааны гэрээ гэсэн хэлбэртэй. Захиргааны хэм хэмжээний актыг нь бие даасан хэм хэмжээ тогтоох акт, хууль хэрэгжүүлж гаргасан захиргааны хэм хэмжээний акт гэж хуваадаг. Хууль зүйн техникийн ерөнхий дүрмийн дагуу бие даасан хэм хэмжээний акт гаргах гэж байгаа бол хууль бүтээх, харин хууль хэрэгжүүлэхийн тулд гаргасан хэм хэмжээний актын хувьд хэрэгжүүлэх хууль зүйн техникийг баримтална.

Монгол улсад хүчин төгөлдөр үйлчилж буй 600 гаруй хуулиас ИТХ-ын бүрэн эрхийг хуульчилсан 75 хууль байна. ИТХ-ын төлөөлөгчдийн эрх үүрэгтэй холбоотойгоор чиг үүргийг дараах байдлаар ангилав. Үүнд:

1. Нийтээр дагаж мөрдөх хэм хэмжээг тогтоох
2. Иргэд, олон нийтийн байгууллага (ОНБ)-ыг төлөөлөх
3. Орон нутгийн төрийн захиргааны байгууллагын үйл ажиллагаанд хяналт тавих (ИТХ-ын төлөөлөгчдийн сургалтын хэрэгцээг судлах нь, 2017)

Жишээлбэл, Агаарын тухай хуулийн 8.1.8-д “хот, тосгон, бусад суурин газрын агаарын бохирдлын хэмжээ, урьдчилсан мэдээг өдөр тутам нийтэд мэдээлэх нь ИХТ-ын бүрэн эрх юм. Энэ бүрэн эрхээ хэрэгжүүлэхийн тулд ИТХ захиргааны шийдвэр гаргах ажиллагаа буюу хууль хэрэгжүүлэх хууль зүйн техникийг ашиглана.

ИТХ-ын хууль хэрэгжүүлэхийн тулд гаргасан захиргааны хэм хэмжээний актын хууль зүйн техникийн агуулгыг ЗЕХ-д дараах байдлаар зохицуулжээ. Үүнд:

- Захиргааны хэм хэмжээний актын төслийг бэлтгэх
- Нөлөөллийн шинжилгээ хийх
- Захиргааны хэм хэмжээний актын төсөлд санал авах
- Захиргааны хэм хэмжээний актыг баталж, хүргүүлэх
- Захиргааны хэм хэмжээний актыг бүртгэх
- Захиргааны хэм хэмжээний акт хүчин төгөлдөр болох
- Хяналт-шинжилгээ, үнэлгээ

Дасгал 2. Хэлэлцүүлэг:



Үргэлжлэх хугацаа: 20 минут

Аргачлал: Багш хууль хэрэгжүүлэх хууль зүйн техникийн талаар товч ойлголтыг өгсний дараа ИТХ-ын бүрэн эрхэд хамаарах асуудлуудаас аль нь бие даасан хэм хэмжээ тогтоох, эсхүл хууль хэрэгжүүлэх хэм хэмжээ тогтоох вэ? гэдгийг нь тодруулах зорилгоор дараах чиглэлээр хэлэлцүүлэг хийнэ. Үүнд:

- Тухайн нутаг дэвсгэрт татвар, хураамж, төлбөр тогтоох, иргэний оролцоог хангах зорилго бүхий Зөвлөл байгуулж, ажиллах журмыг гаргах, зөвшөөрөлгүй газарт байрлуулсан автомашиныг ачих, тээвэрлэх журмуудыг дээрх хоёр ангиллаар ялгаж, тайлбарлуулах.



Багшид өгөх зөвлөмж

Багш хэлэлцүүлгээс гарсан гол үр дүнг дэлгэц цаасан дээр бичиж, тэмдэглэнэ. Хэлэлцүүлгийн үр дүнгээс ИТХ- нь хэм хэмжээ тогтоосон акт гаргахдаа хууль зүйн техникийн дүрмийн дагуу хэрхэн зөв гаргахын ач холбогдлыг тодорхой жишээн дээр тайлбарлаж, товч мэдээлэл хийнэ. Хэлэлцүүлгийн явцад ИТХ-ын шийдвэрийн алдааны үр дагаврыг хэрхэн засах арга замыг тайлбарлана.

1.3. Захиргааны хэм хэмжээний актад тавигдах шаардлага

ЗЕХ-д зааснаар ИТХ захиргааны байгууллага мөн. ИТХ захиргааны хэм хэмжээний акт гаргахдаа дараах хуульд заасан шаардлагыг хангах үүрэгтэй.

- Монгол Улсын Үндсэн хууль, энэ хууль болон бусад хуульд нийцсэн байх;
- тусгайлан эрх олгосон тухайн хуулийн агуулга, зорилго, хүрээнд нийцсэн байх;
- тэмдэглэх хэсэгт үндэслэл болгож байгаа хуулийн заалтыг заасан байх;
- шийдвэрийн заалт хоорондоо болон эрх бүхий бусад этгээдийн гаргасан шийдвэрийн заалттай зөрчилдөхгүй байх;
- Монгол Улсын Үндсэн хууль, бусад хуульд хэрэглэсэн нэр томъёог үндсэн болон нийтээр хүлээн зөвшөөрсөн утгаар хэрэглэх;
- хуулиар хориглоогүй асуудлаар хориглосон зохицуулалт тогтоохгүй байх;
- тухайн шийдвэрээр урьд нь гарсан шийдвэрийг хүчингүй болсонд тооцож байгаа, эсхүл түүнд өөрчлөлт оруулж байгаа бол энэ тухай заалтыг тусгасан байх;
- бусад хуулийн заалтыг давхардуулан заалгүйгээр шаардлагатай тохиолдолд эшлэл хийгдсэн байх;
- баталсан байгууллага, албан тушаалтны болон захиргааны хэм хэмжээний актын нэр, он, сар, өдөр, дугаарыг тодорхой заасан байх;
- хуульд заасан бусад шаардлага

Мөн ИТХ хууль хэрэгжүүлэхтэй холбоотой гаргасан хэм хэмжээний актыг хууль зүйн асуудал эрхэлсэн төрийн захиргааны байгууллагад бүртгүүлэх ёстой.

ЗЕХ батлагдахаас өмнөх нутгийн өөрөө удирдах ёсны байгууллагын гаргасан хэм хэмжээний актыг Хууль зүйн яам Засгийн газрын 2010 оны 119 дүгээр тогтоолоор батлагдсан журамд нийцсэн эсэхэд бүрэн хяналт тавих боломжгүй байсан. Жишээ нь нутгийн өөрөө удирдах ёсны байгууллагын хэм хэмжээний шийдвэр гэдэг утгаар шүүхийн практикт агуулгын болон хэлбэрийн шаардлага хангаж байгаа эсэхийг Засгийн газрын байгууллагынхтай адилтган бүрэн шалган тогтоох боломжгүй байсаар ирсэн. Харин Захиргааны ерөнхий хууль батлагдсанаар хэм хэмжээний акт гаргаж буй бүх захиргааны байгууллага буюу ИТХ-ууд уг хуулиар тогтоосон хэм хэмжээний акт гаргах журам, шаардлагыг биелүүлсэн байх шаардлагатай болсон. Хэрэв тухайн нутаг дэсвгэрт үйлчлэх хэм хэмжээний актыг бүртгүүлж, Захиргааны хэм хэмжээний нэгдсэн санд оруулаагүй бол уг журам хүчин төгөлдөр бус гэж үзнэ.



Дасгал 3. Тохiolдол шинжлэх

Үргэлжлэх хугацаа: 30 минут

Аргачлал: Оролцогчид 2 багт хуваан тодорхой нэг жишээн дээр ажиллуулна. Жишээн дээр ажиллахдаа баг бүр дараах захиргааны шийдвэрийг хянах аргачлалыг ашиглана.

Тохiolдлын гол үр дүнг дэлгэц цаасан дээр бичиж, танилцуулах ба танилцуулгын явцад асуулт асуух, хариулт өгөх, тодруулга хийх зэргээр оролцоонд суурилсан үйл ажиллагааг хэрэгжүүлэх боломж бүрдүүлнэ.

А. Бодит байдлыг тодорхойлох хэсэг:

1. Хэнээс хэнд хандаж юуг хэрхэн шийдвэрлэсэн байна вэ?
2. Гол ач холбогдол бүхий харилцаа юу байна вэ?
3. Хаана ашиг сонирхлын зөрчилдөөн гарч байна вэ?

Б. Захиргааны шийдвэрийг хянах хэсэг

1. Зохицуулалтын зүйл нь захиргааны байгууллагын чиг үүрэг мөн эсэх
2. Тухайн харилцаа ямар эрх зүйн хэм хэмжээгээр зохицуулагдаж байна вэ?

Жишээ №1

Асуулт: Дараах хуулийн заалтыг хэрэгжүүлж шийдвэр гаргахдаа захиргааны хэм хэмжээний актад тавигдах шаардлагад нийцүүлэх ёстой. Процессыг үе шат тус бүрээр нь тайлбарлана уу?

Монгол Улсын ЗЗНДНТУТХ-ийн 18.1. 2. ж/ орон нутгийн өмчит хуулийн этгээд байгуулах, өөрчлөн байгуулах, татан буулгах шийдвэр гаргах, дүрмийг батлах;



Багшид өгөх зөвлөмж

Багш идэвхжүүлэх ажлаас гарсан гол үр дүнг дэлгэц цаасан дээр бичиж, тэмдэглэнэ. Энэ хэсэгт төлөөлөгчид бодит байдлыг холбогдох нотлох баримтуудаар хэрхэн баталж, өөрсдийн хүсэж байгаа шийдвэрийг гаргуулахын тулд яаж мэтгэлцэж байгааг харах боломжтой.

1.4. Захиргааны шийдвэр гаргах ажиллагаа

ИТХ нь зөвхөн нийтээр дагаж мөрдөх хэм хэмжээний акт гаргадаг бус нэг удаагийн тодорхой тохиолдыг зохицуулсан шийдвэр гаргадаг. Жишээлбэл: Засаг даргыг огцруулах гэх мэт. ЗЕХ-ийн 3-р бүлэгт захиргааны акт гаргах хууль зүйн техникийг “Захиргааны шийдвэр гаргах ажиллагаа” гэж томъёолж зохицуулсан. Захиргааны шийдвэр гаргах ажиллагаа гэдэг бол аливаа шийдвэр гаргахын өмнө урьдчилсан нөхцөл шаардлагыг шалгах, төсөл бэлтгэх, батлах үйл ажиллагаа гэж ойлгож болно. Тодруулбал, захиргааны шийдвэр гаргах ажиллагаанд оролцогч /13-р зүйл/-ийг тодорхойлох, захиргааны шийдвэр гаргах ажиллагааг эхлүүлэх, /22- р зүйл / нөхцөл байдлыг тогтоох /24- р зүйл/, ингэхийн тулд нотлох баримтыг цуглуулах /25 р зүйл/, ашиг сонирхол нь хөндөгдөх иргэдэд сонсох ажиллагаа /27-р зүйл/ явуулах зэрэг болно.(А.Алтанзул, 2017)

Хууль хэрэгжүүлэх буюу захиргааны шийдвэр гаргах ажиллагаанд дахь хууль зүйн техникийн ерөнхий дүрмийг зургаар харуулбал:

Зураг 3. Хууль хэрэгжүүлэх буюу захиргааны акт батлах, захиргааны гэрээ байгуулах ажиллагаанд дахь хууль зүйн техникийн агуулга



Захиргааны байгууллага, албан тушаалтан шийдвэр гаргахаасаа өмнө оролцогч хэн байхыг тогтоож байх ёстой. Хуульд зааснаар тухайн захиргааны байгууллагад өргөдөл хүсэлт тавьсан этгээд, захиргааны акт, захиргааны гэрээний эрх зүйн үйлчлэл шууд болон шууд бусаар чиглэсэн этгээд болон захиргааны байгууллагаас шийдвэр гаргах ажиллагаанд татан оролцуулсан этгээдийг оролцогч байхаар зохицуулсан. Өнөөдрийн практикт захиргааны байгууллагууд өргөдөл, хүсэлт гаргасан этгээдийн

“асуудалд” хариу өгөх замаар захиргааны шийдвэр гаргах ажиллагааг эхлүүлэх нь түгээмэл байна. (Захиргааны хэм хэмжээ тогтоосон шийдвэрт дүн шинжилгээ хийсэн судалгааны ажил”, Удирдлагын академи 2013) Гэтэл захиргааны байгууллага хэдийгээр тухайн иргэний хүсэлтийг хүлээн авч шийдвэр гаргаж байгаа боловч уг шийдвэр нь захиргааны гэдгээрээ ямагт нийтийн шинжийг агуулж байдаг гэдгийг сайн ойлгодоггүй. Өөрөөр хэлбэл, гуравдагч этгээд, шууд бусаар эрх ашиг хөндөгдөж байгаа болон ирээдүйд хөндөгдөх этгээдэд захиргааны шийдвэрийн үйлчлэл хамаардаг гэсэн үг. Эдгээр оролцогчдыг захиргаа урьдчилж тогтоогоод шийдвэр гаргах ажиллагаанд оролцуулж, санал, тайлбарыг авах нь чухал юм.

Захиргааны байгууллагууд энэ ажиллагааг хийхгүй байгаагаас шийдвэр гарсны дараа иргэд гомдол гаргаж, шүүхэд ханддаг явдал буурахгүй байна. Захиргааны байгууллага, албан тушаалтан ялангуяа эерэг нөлөөлөл бүхий акт гаргахдаа дээрх гурван оролцогчийг урьдчилан тогтоох шаардлагатай. Жишээлбэл: дэд бүтэцтэй холбоотой тусгай зөвшөөрөл олгох эерэг нөлөөлөл бүхий акт гаргахдаа гуравдагч этгээд хэн байхав, ирээдүйд уг тусгай зөвшөөрөл өгсний дараа ямар эерэг болон сөрөг үр дагавар гарах уу, хэний эрх ашиг хөндөгдөх боломжтой вэ гэдгийг тооцно гэсэн үг. Урьдчилан тогтоосны дараа оролцогчдод ЗЕХ-д зааснаар эрхийг хангах үүргийг захиргаа хүлээнэ. Захиргааны байгууллагын албан тушаалтан системтэй мэдлэгт тулгуурласан судалгааны баримт нотолгоонд гэхээсээ зөвхөн өөрийн ойлголтод тулгуурлан шийдвэр гаргаж байна. Захиргааны байгууллага бодит нөхцөл байдлыг тогтоох замаар хуульд нийцүүлж шийдвэр гаргахыг ЗЕХ хуулиар хуульчилсан. Иймд захиргааны байгууллага захиргааны шийдвэр гаргах ажиллагаанд хамаарах бодит нөхцөл байдлыг тогтооно. Тухайн захиргааны шийдвэр гаргах ажиллагаанд хамааралтай тохиолдол бүрийн үндэслэлийг захиргааны байгууллага нарийвчлан шинжлэн судлах үүрэгтэй бөгөөд оролцогчийн хувьд ач холбогдол бүхий нөхцөл байдлыг тогтооно. Ялангуяа нийтийн эрх ашгийг хөндсөн, эрхийг хязгаарласан, хориглосон шийдвэрүүдэд заавал бодит нөхцөл байдал тогтоогдсон байхыг шаардана. Шийдвэр гаргаж буй бодит нөхцөл байдалд, асуудлын агуулгыг хамаарсан шийдвэр гаргахдаа захиргаа зөвхөн өөрийн үзэмжээр, дур зоргоороо асуудлыг шийдэх бус, хуулийн эрх хэмжээний сонголтын хүрээнд зөв сонголт хийж шийдвэр гаргасан эсэх нь захиргааны шийдвэрийн үндэслэлээр тодорхой болох юм. (Д.Сүнжид) Тиймээс бодит нөхцөл байдлыг тогтооход ач холбогдол бүхий шаардлагатай ажиллагаа хийх, нотлох баримтыг цуглуулах, үнэлэх үүргийг захиргааны байгууллага хүлээнэ. Нотлох баримтыг хуульд дараах байдлаар заасан. Үүнд:

1. ач холбогдол бүхий мэдээллийг цуглуулах;
2. оролцогчийг сонсох, тайлбар гаргуулах;
3. шинжээч оролцуулан дүгнэлт гаргуулах;
4. гэрч, гуравдагч этгээдээс тайлбар гаргуулах;

5.баримт бичиг болон хууль, бусад шийдвэртэй танилцах, хуулбарлах;

6.шаардлагатай бол туршилт хийх;

7.оролцогчийн хүсэлтээр зайлшгүй шаардлагатай нотлох баримтыг гаргуулан авах.

Захиргааны байгууллага холбогдох нотлох баримтуудыг цуглуулж, дүн шинжилгээ хийсний дараа тухайн шийдвэрт хамаатай иргэдээс сонсох ажиллагаа явуулна. Сонсох ажиллагааг Ерөнхий хуульд оролцогчийг сонсох /ЗЕХ.26/ гэж заасан. Сонсох ажиллагаа нь захиргааны байгууллагад үр нөлөөтэй, бодит нөхцөлд тохирсон, үндэслэл бүхий шийдвэр гаргах боломжийг олгодог. (Монгол Улсын Захиргааны Ерөнхий хуулийн тайлбар)

Захиргааны шийдвэрийн хууль зүйн техникт баримт бичгийн стандартыг баримтална. Энэ нь албан хэрэг хөтлөлтийн журмаар зохицуулна. (тусдаа модуль байгаа тул энд дурдсангүй)



Дасгал 4. Тохiolдол шинжлэх

Үргэлжлэх хугацаа: 30 минут

Аргачлал: Оролцогчид 2 багт хуваан дунд тодорхой нэг жишээн дээр ажиллуулна. Жишээн дээр ажиллахдаа баг бүр дараах захиргааны шийдвэрийг хянах аргачлалыг ашиглана.

Тохiolдлын гол үр дүнг дэлгэц цаасан дээр бичиж, танилцуулах ба танилцуулгын явцад асуулт асуух, хариулт өгөх, тодруулга хийх зэргээр оролцоонд суурилсан үйл ажиллагааг хэрэгжүүлэх боломж бүрдүүлнэ.

А. Бодит байдлыг тодорхойлох хэсэг:

1. Хэнээс хэнд хандаж юуг хэрхэн шийдвэрлэсэн байна вэ?
2. Гол ач холбогдол бүхий харилцаа юу байна вэ?
3. Хаана ашиг сонирхлын зөрчилдөөн гарч байна вэ?

Б. Захиргааны шийдвэрийг хянах хэсэг

1. Зохицуулалтын зүйл нь захиргааны байгууллагын чиг үүрэг мөн эсэх
2. Тухайн харилцаа ямар эрх зүйн хэм хэмжээгээр зохицуулагдаж байна вэ?

Жишээ №1

Нийслэлийн ИТХ-аас авто машин худалдаалдаг захуудыг нүүлгэн шилжүүлэхдээ холбоотойгоор шийдвэр гаргахаар болжээ. Ховд аймгаас машин худалдаж авахаар ирсэн малчин А дээрх шийдвэрийн оролцогч болох уу?



Багшид өгөх зөвлөмж

Багш идэвхжүүлэх ажлаас гарсан гол үр дүнг дэлгэц цаасан дээр бичиж, тэмдэглэнэ. Энэ хэсэгт төлөөлөгчид бодит байдлыг холбогдох нотлох баримтуудаар хэрхэн баталж, өөрсдийн хүсэж байгаа шийдвэрийг гаргуулахын тулд яаж мэтгэлцэж байгааг харах боломжтой.

1.5. Хууль тогтоомжийн хэрэглээний тухай ойлголт

Хууль хэрэгжүүлэх процесст хууль тогтоомжийн хэрэглээ орж ирнэ (Т.В. Кашанина., 2011). Хууль тогтоомжийн хэрэглээ дараах хэлбэртэй. Үүнд:

1. Тухайн захиргааны байгууллага зөвхөн хуульд заасан үндэслэлээр шийдвэр гаргах
2. Шийдвэр гаргахдаа хуульд заасан зарчмыг удирдлага болгох
3. Захиргааны хэргийг хянан шийдвэрлэх замаар хууль хэрэглэх

Тухайн захиргааны байгууллага зөвхөн хуульд заасан үндэслэлээр шийдвэр гаргах

ИТХ нь хуульд үндэслэж шийдвэр гаргана. Эрх зүйн нийтлэг зарчмыг баримтлан захиргааны акт, захиргааны гэрээ, захиргааны хэм хэмжээний акт гаргахдаа баримтлах суурь хууль нь Монгол Улсын Үндсэн хууль байна. Түүнчлэн ИТХ- хууль хэрэгжүүлж шийдвэр гаргахад эрх зүйн эх сурвалжийн эрэмбийн хувьд суурь хууль нь Захиргааны ерөнхий хууль. Гэхдээ захиргааны шийдвэр гаргах ажиллагааг холбогдох салбарын хуульд нарийвчлан зохицуулсан бол Захиргааны Ерөнхий хууль үйлчлэхгүй юм. ИТХ-ын шийдвэр гаргах ажиллагааг ЗЗНДНТУТХ-д нарийвчилж заагаагүй тул Захиргааны Ерөнхий хуульд заасан журмыг Хурал баримтална. Мөн Хурал салбарын хуулийг хэрэглэж шийдвэр гаргах явцад бусад хуулийг зөрчих асуудал гарвал Монгол Улсын Иргэний хуулийн 3 дугаар зүйлийн 3.3 дахь заалтыг харгалзана. Өөрөөр хэлбэл, хууль зүйн хүчин чадлын хувьд адил хэм хэмжээнүүд хоорондоо зөрчилдвөл тухайн харилцааг илүү нарийвчлан зохицуулсан хуулийн хэм хэмжээг хэрэглэнэ.

Захиргааны байгууллага, албан тушаалтны тухайд зөвхөн батлагдсан хуулийг ёсчлон дагаж мөрдөхөөс гадна тэдгээрээс “хуулиар тодорхойлсон, хуулиар олгосон хүрээ хязгаарын дотор шийдвэр гаргах эрх хэмжээ”-ний хүрээнд үйл ажиллагаа явуулж, шийдвэр гаргадаг. Захиргааны Ерөнхий хуулиар “хуулиар тодорхойлсон, хуулиар олгосон хүрээ хязгаарын дотор шийдвэр гаргах эрх хэмжээ”-ний хүрээнд шийдвэр гаргах харилцааг **сонгох боломж** хэмээн нэрлэж Захиргааны Ерөнхий хуулийн 42 дугаар зүйлд “Захиргааны байгууллагаас тодорхой асуудлыг шийдвэрлэхдээ хууль, захиргааны хэм хэмжээний актаар зөвшөөрөгдсөн боломжит хувилбаруудаас аль нэгийг нь хэрэглэх, эсхүл хэрэглэхгүй байхыг сонгох боломж” хэмээн тодорхойлсон. Жишээлэхэд, Зөвхөн Монгол Улсын Газрын тухай хуулийн заалтаас үзэхэд “болно” хэмээн Иргэдийн хуралд эрх олгосон заалт даруй 30 гаруй байна.(Д.Сүнжид, 2017)

Захиргааны хэм хэмжээний актад “хуульд нийцсэн байх, хуулиар хориглоогүй асуудлаар хориглосон зохицуулалт тогтоохгүй байх” шаардлага тавигдсанаас үзэхэд

хуульд зааснаас өөрөөр шинээр эрх, үүрэг үүсгэсэн агуулгатай байх боломжгүй байна. Гэвч тухайн харилцаанд оролцогчдод чиглэсэн үйл ажиллагаа, цаг хугацааны тодорхой нөхцөл, шаардлага, хүрээ, хязгаар тогтоосон байх нь бий.

Монгол Улсын Үндсэн хуулиар хууль батлах, нэмэлт, өөрчлөлт оруулах эрхийг гагцхүү УИХ-д хадгалахаар зохицуулсан байгаагаас нь үзвэл “хууль тогтоох эрхийг шилжүүлэхгүй байх” онолд суурилсан байгааг харж болох хэдий ч зарим нэг өөр зүйл, хэсэгт төрийн болон нутгийн өөрөө удирдах байгууллага хэм хэмжээний зохицуулалт агуулсан шийдвэр гаргахыг зөвшөөрсөн байж болохоор байна. Үндсэн хуулийн Жаран хоёрдугаар зүйлийн 3-т “Улсын Их Хурал, Засгийн газраас шаардлагатай хэмээн үзсэн тохиолдолд өөрийн бүрэн эрхэд хамаарах зарим асуудлыг шийдвэрлүүлэхээр аймаг, нийслэлийн Хурал, Засаг даргад шилжүүлж болно.” гэсэн нь УИХ өөрийн онцгой бүрэн эрхэд хамаарахаас бусад асуудлаар нутгийн удирдлагын байгууллагуудад “эрх шилжүүлэх” боломжтойг тодорхойлсон явдал юм.

Мөн Хурал захиргааны хэм хэмжээний акт гаргахдаа Монгол Улсын ЗЗНДНТУТХ-ийн 20 дугаар зүйлийн 20.1.7, /20.1.7. хуульд өөрөөр заагаагүй бол нутаг дэвсгэрийн эдийн засаг, нийгмийн амьдралын тулгамдсан асуудлыг хэлэлцэн шийдвэрлэх/, Нийслэлийн эрх зүйн байдлын тухай хуулийн 8 дугаар зүйлийн 8.1.2 /нийслэлд хэв журам сахиулах, хотын аж ахуй, оршин суугчдын нийгэм, соёлын асуудлаар нийтээр дагаж мөрдөх журмыг хууль тогтоомжид нийцүүлэн гаргаж, биелэлтэд хяналт тавих/ заалтуудыг удирдлага болгосон байх нь нийтлэг байгаа бөгөөд эдгээр нь тодорхой нэг асуудлаар жишээлбэл, газар өмчлөлийн талаар энэ хэмжээний зохицуулалт хийх эрхийг хуулиар тусгайлан олгогдсон зохицуулалт болж чадах эсэх нь маргаан” дагуулах үндэстэй. (Д.Сүнжид, 2017) Жишээ нь: Х аймгийн Иргэдийн Төлөөлөгчдийн Хурлын Тэргүүлэгчдийн тогтоолоор “тус аймгийн нутаг дэвсгэрт хууль бусаар ашигт малтмал эрэх, хайх, олборлох зорилгоор болон эрх бүхий этгээдийн зөвшөөрөлгүйгээр бүх төрлийн металл хайгч, түүнтэй ижил төстэй багаж хэрэгслэл ашиглах, авч явахыг хориглосон” байна. Энэхүү шийдвэрийг гаргахдаа Монгол Улсын ЗЗНДНТУТХ-ийн 20 дугаар зүйлийн 20.1.3-д “нутаг дэвсгэртээ сахилга, дэг журмыг бэхжүүлэх ажлыг нэгдсэн удирдлагаар хангах”, 20.1.7-д “хуульд өөрөөр заагаагүй бол нутаг дэвсгэрийн эдийн засаг, нийгмийн амьдралын тулгамдсан асуудлыг хэлэлцэн шийдвэрлэх”, Байгаль орчныг хамгаалах тухай хуулийн 5 дугаар зүйлийн 2 дахь хэсгийн 5-д төр нь байгаль орчныг хамгаалах чиг үүргээ хэрэгжүүлэхдээ “байгалийн нөөц, баялгийн халдашгүй байдлыг хангах” зарчмыг баримтална гэсэн зохицуулалтуудыг баримтласан байна. Нэг талаас ашигт малтмал хайх, олборлох харилцааг тухайлсан хуулиар зохицуулж байгаа төдийгүй түүнд орон нутгийн захиргааны болон өөрөө удирдах ёсны байгууллагуудын эрх үүргийг тодорхойлсон байдаг. Нөгөө талаас, дээрх хуулийн заалтууд нь аймгийн Иргэдийн төлөөлөгчдийн хурлын Тэргүүлэгчдэд “ашигт малтмал эрэх, хайх, олборлох” асуудлаар нийтээр заавал дагаж мөрдүүлэхээр хэм хэмжээний акт гаргах эрхийг тусгайлан олгосон байж

чадахааргүй байна. Захиргааны ерөнхий хуулийн 64 дүгээр зүйлийн 64.1-д зохицуулсанчлан хэм хэмжээний акт гаргах эрх бүхий захиргааны байгууллагыг хязгаарлах боломжгүй бөгөөд харин хууль тогтоогч бүрэн эрхээ шилжүүлэхдээ аль байгууллагад, ямар харилцааг, хэр хэмжээнд зохицуулалт хийх талаар тодорхой заасан байхыг шаардсан байна. Ингэснээр дээр дурьдсан жишээ дэх хэм хэмжээний актууд шиг маргаантай байдал үүсгэхгүй байх боломж бүрдэх юм. (Захиргааны Ерөнхий хуулийн тайлбар, 2017)

Шийдвэр гаргахдаа хуульд заасан зарчмыг удирдлага болгох

ИТХ нийтийн ашиг сонирхлыг илэрхийлсэн шийдвэр гаргахдаа юуны өмнө хууль дээдлэх зарчмыг ханган холбогдох хууль тогтоомжийг хэрэглэх нь ойлгомжтой.

Энэ зарчмын хүрээнд захиргааны байгууллагын тухайд дараах шаардлага тавигддаг байна. Үүнд:

- Захиргаанаас хуулийг зөрчсөн ямарваа нэг үйлдэл хийхийг хориглоно.
- Захиргаанаас хуульгүйгээр дур мэдэн аливаа үйлдэл хийхийг хориглоно.
- Захиргаанаас хууль ёсны зорилгын үүднээс иргэний эрхэд шаардлагатайгаас илүү хэмжээгээр халдахыг хориглоно (Д.Сүнжид, 2017)

Харин үүний дараа гаргасан шийдвэрийнхээ үр нөлөө болон зорилгодоо хэрхэн амжилттай хүрэх эсэхээ урьдчилан тооцох ёстой. ИТХ-ын шийдвэр үр нөлөөтэй байхын тулд захиргааны байгууллага хяналт шинжилгээ, үнэлгээг заавал хийдэг байх ингэснээр нийгэм эдийн засгийг тогтвортой хөгжүүлэх, хүний эрхийг бодитой хангах баталгаа юм (А.Алтанзул, 2017). Өөрөөр хэлбэл, захиргааны байгууллага албан тушаалтан аливаа шийдвэрийнхээ үр дагавар, үр нөлөөг тооцно гэсэн үг. Тухайлбал, ИТХ нь ЗЗНДНТУТХ-ийн 18.12.а-д “нутаг дэвсгэрийн хөгжлийн дунд хугацааны бодлого болон жилийн эдийн засаг, нийгмийг хөгжүүлэх үндсэн чиглэлийг батлах, тэдгээрт нэмэлт, өөрчлөлт оруулах” –даа Захиргааны Ерөнхий хуулийн 4.2.4-т заасан үр нөлөөтэй байх зарчмыг удирдлага болгох хэрэгтэй.

Захиргааны хэргийг хянан шийдвэрлэх замаар хууль хэрэглэх

Захиргааны байгууллага, албан тушаалтны шийдвэр, үйл ажиллагааг иргэн эс зөвшөөрвөл захиргаанд өөрт нь эсвэл дээд шатны байгууллагад гомдол гаргадаг. Хурлын шийдвэрийг иргэн эс зөвшөөрвөл Захиргааны Ерөнхий хуулийн 93.2-т зааснаар өөрт нь гомдол гаргана. Захиргааны хэрэг хянан шийдвэрлэх тухай хууль (2002) гарснаас хойших 15 жилийн практикт ИТХ захиргааны хэргийн урьдчилан хянан шийдвэрлэх ажиллагааг хуульд заасан журмын дагуу явуулсан нь цөөн байна. ЗЗНДНТУТХ-ийн 25.4-д “Хурлаас гаргасан тогтоол, бусад шийдвэр нь хууль тогтоомж, Засгийн газар, тухайн асуудлыг харьяалах дээд шатны байгууллагаас гаргасан шийдвэрт нийцээгүй бол түүнийг тухайн Хурал өөрчлөх буюу хүчингүй болгоно” гэж заасан. Харин иргэний гомдлыг хүлээн авч Захиргааны Ерөнхий хуульд заасан журмаар иргэний гомдлыг хүлээн авч шийдвэрлээд гаргасан шийдвэрээ хүчингүй болгосон талаар нэгдсэн мэдээлэл байхгүй байна.

Дасгал 5. Тохиолдол шинжлэх



Үргэлжлэх хугацаа: 30 минут

Аргачлал: Төлөөлөгчдийг 4 багт хувааж, хоёр багийн жишээ ижил байх бөгөөд тохиолдол шинжлүүлсний дараа харьцуулан дүгнэлт хийнэ. Жишээн дээр ажиллахдаа баг бүр дараах захиргааны шийдвэрийг хянах аргачлалыг

ашиглана.

Тохиолдлын гол үр дүнг дэлгэц цаасан дээр бичиж, танилцуулах ба танилцуулгын явцад асуулт асуух, хариулт өгөх, тодруулга хийх зэргээр оролцоонд суурилсан үйл ажиллагааг хэрэгжүүлэх боломж бүрдүүлнэ.

А. Бодит байдлыг тодорхойлох хэсэг:

1. Хэнээс хэнд хандаж юуг хэрхэн шийдвэрлэсэн байна вэ?
2. Гол ач холбогдол бүхий харилцаа юу байна вэ?
3. Хаана ашиг сонирхлын зөрчилдөөн гарч байна вэ?

Б. Захиргааны шийдвэрийг хянах хэсэг

1. Зохицуулалтын зүйл нь захиргааны байгууллагын чиг үүрэг мөн эсэх
2. Тухайн харилцаа ямар эрх зүйн хэм хэмжээгээр зохицуулагдаж байна вэ?

Жишээ №1

Нэгэн сумын нутаг дэвсгэр үйл ажиллагаа явуулдаг шашны байгууллагаас О гэдэг газарт оршин суудаг хэсэг иргэдэд хандаж, уг газраасаа нүүхийг шаарджээ. Энэ газар нь эрт дээр үеэс тухайн шашны зан үйлийг явуулдаг, хадгалдаг гол төв байв. Иргэд хүсэлтийг нь хүлээн аваагүй тул шашны байгууллагын удирдлага сумынхаа ИТХ-д хандсан байна. ИТХ нь О гэдэг газрыг тусгай хамгаалалтанд авах тухай шийдвэр гаргажээ. Уг Хурлын шийдвэрийг хүчингүй болгох үндэслэл байна уу?

Жишээ №2

ИТХ орон нутгийн хөгжлийн сангаас иргэдэд зээл олгохтой холбоотой журмыг цуцлав. Цуцлах үндэслэлээ эдийн засгийн хямралтай холбогдуулж тайлбарлажээ. ЗЕХ-ийн 49.3.3-д заасан үндэслэл энэ шийдвэрт хамаатай юу?



Багшид өгөх зөвлөмж

ИТХ нь захиргааны шийдвэр гаргахдаа хууль зүйн техникийн агуулгын шаардлагыг хангаж байгааг анхаарах, Жишээлбэл: иргэдийн нийтлэг эрх ашгийг хөндсөн шийдвэр гаргахдаа тэдний саналыг сонсох, нөхцөл байдлыг тогтоох холбогдох нотлох баримтуудаар нотлох зэрэг шийдвэр гаргах ажиллагааг хийж байгаа эсэхийг шалгана. Мөн хуулиар бүрэн эрх олгосон

тохиолдолд захиргааны хэм хэмжээний акт гаргах, хуулиас давсан шийдвэр гаргахгүй байх, гомдлыг заавал хүлээн авч шийдвэрлэдэг байх хуульд заасан үүргээ хэрхэн хэрэгжүүлж байгаад хяналт тавина.

1.6. Багшийн дүгнэлт

ИТХ-ын төлөөлөгч бол иргэдээс сонгогддог олон нийтийн эрх ашгийн төлөө шийдвэр гаргагч билээ. Нутгийн өөрөө удирдах ёсыг Үндсэн хуульд зааж өгснөөс хойш 25 жил өнгөрсөн боловч төлөөлөгч өөрийгөө, иргэн төлөөлөгчийг “дарга” гэж ойлгодог сэтгэлгээнээс салаагүй байна. ИТХ шийдвэр бол тухайн нутаг дэвсгэрийн ирээдүйн хөгжлийн бодлогыг тодорхойлох, бодит нөхцөл байдлыг зөв үнэлсэн, иргэдийн оролцоон дээр тулгуурласан байх зэрэг шаардлагыг хангасан байх ёстой. Эдгээр шаардлагыг хангах суурь нөхцөл нь төлөөлөгч хууль зүйн техникийн талаар тодорхой мэдлэг эзэмшсэн байх юм.



Уншиж судлах эх сурвалж

- Монгол Улсын Үндсэн хууль. (1992)
- Захиргааны Ерөнхий хууль. (2016)
- Кашанина Т.В., (2016), Хууль зүйн техник
- Лүндээжанцан. Д, (2017), Хууль бүтээх ажиллагаа ба хууль зүйн техник
- Одгэрэл П.,(2016), Захиргааны эрх зүйн Ерөнхий анги
- Сүнжид Д, (2016), Захиргааны Ерөнхий хууль хэрэглээ: үзэл баримтлал, хэрэглээ
- Одгэрэл, П., Алтанзул, А., Мөнхзул,Б., Дэлгэрзаяа,Д., Мөнх-Эрдэнэ Б., (2017), Захиргааны эрх зүйн сургалтын гарын авлага.
- Захиргааны Ерөнхий хуулийн тайлбар. (2017), Ханс-зайделийн сан
- Алтанзул А., (2017), Захиргааны шийдвэр гаргах ажиллагаа, нийтлэг гарч буй алдаа, анхаарах асуудал. Шударга ёс сэтгүүл
- Алтанзул А., (2017), Захиргааны үйл ажиллагааны үр нөлөөтэй байх зарчим. Эрдэм шинжилгээний бичиг. №17



АГУУЛГА



- Хууль зүйн техникийн тухай ойлголт
(Үндсэн хуулийн 62.2)
- Хууль хэрэгжүүлэх (хэрэглэх) хууль зүйн техникийн тухай ойлголт
- Захиргааны хэм хэмжээний актад тавигдах шаардлага
- Захиргааны шийдвэр гаргах ажиллагаа
- Хууль тогтоомжийн хэрэглээний тухай ойлголт (захиргааны акт, захиргааны хэм хэмжээний актын жишээн дээр)



Хууль зүйн техникийн тухай ойлголт (Үндсэн хуулийн 62.2)



Хууль зүйн техник гэдэг бол эрх зүйн актын агуулга ба бүтцийг боловсруулах, тэдгээрийг амьдралд хэрэгжүүлэхэд хэрэглэгддэг тодорхой арга, хэрэглүүр, журмын нийлбэр цогц.

(С.Нарангэрэл, 2011).



Эрх зүйн акт гэж юу вэ?



Эрх зүйн хэм хэмжээ буюу эрх зүйн акт нь хууль, УИХ-ын бусад шийдвэр (хууль тогтоомж гэж нэрлэдэг), мөн хуулиар эрх олгогдсон захиргааны байгууллагын хэм хэмжээ тогтоосон актаар илэрхийлэгддэг.



Эрх зүйн акт ба хууль зүйн техникийн хамаарал



Эрх зүйн актыг (хууль, хэм хэмжээ тогтоосон акт) хууль зүйн техникийн тусламжтайгаар бүтээж, хэрэгжүүлнэ.



Хууль зүйн техник яагаад хэрэгтэй вэ?



- Хууль зүйн техник бол хууль зүйн шинжлэх ухааны харьцангуй шинэ салбар юм. Хууль зүйн техникийн явцуу хандлага эхлээд тогтсон. Үүнийг баримт бичгийн хандлага гэж нэрлэж болно

(Т.В. Кашанина.2011).

- Гэхдээ хууль баримт бичгийн стандартыг төгс хангасан гээд нийгмийн харилцааг төгс зохицуулж чадна гэсэн үг биш.



Эрх зүйн актыг хууль зүйн техникийн дүрмийн дагуу гаргахын ач холбогдол



- шийдвэр гаргагч нь хууль бүтээх, хэрэгжүүлэхийн тулд бодит нөхцөл байдлыг судлах, шийдвэр гаргахын эерэг нөлөөллийг шинжлэх ухааны үндэслэлтэй нотлох, шийдвэрт хамаатай хүмүүсийн саналыг сонсох зэрэг ажлуудыг хийх хэрэгтэй.
- Хууль зүйн техник энэ үйл явцыг журамлаж, тодорхой логик уялдааг ханган хэлбэржүүлэх ажиллагаа юм.



Жишээ нь



- Нийслэлийн Иргэдийн Төлөөлөгчдийн Хурлын Тэргүүлэгчдийн 2014 оны 6 дугаар сарын 26-ны өдрийн 98 дугаар тогтоолоор нийслэлийн хэмжээнд замын хөдөлгөөний зохиомол түгжрэлийг бууруулах зорилгоор “Зориулалтын дугуй түгжигч ашиглах журам-”ыг шүүхээс хүчингүй болгосон.



Тайлбар



Зорилго: замын хөдөлгөөний зохиомол түгжрэлийг бууруулах
Нөхцөл байдлын шинжилгээ хийх, сонсох ажиллагаа явуулж, эдгээр нь нотлох баримтуудаар тогтоогдсон байх (ЗЕХ)

Бүрэн эрх: ИТХ-д хуулиар шийдвэр гаргах эрх олгогдсон эсэх (МЗЗНТҮТХ, Замын хөдөлгөөны авулгүй байдлын тухай хууль, Замын хөдөлгөөний дүрмийн дагуу өөрт бүрэн эрх олгогдсон эсхийг шалгах)

Бичиг баримтын стандарт: Албан хэргийн стандарт



Хууль зүйн техникийн ерөнхий дүрэм





Иргэдийн Төлөөлөгчдийн Хурал ямар эрх зүйн акт гаргах вэ?



- Бие даасан хэм хэмжээ тогтоох акт /Үндсэн хуулийн 62.2/
- Хуулийг хэрэгжүүлэх зорилгоор хэм хэмжээ тогтоосон акт /Захиргааны Ерөнхий хуулийн 59/



Хууль зүйн техникийн хувьд



- бие даасан хэм хэмжээний акт -хууль бүтээх
- хууль хэрэгжүүлэхийн тулд гаргасан хэм хэмжээний акт- хэрэгжүүлэх хууль зүйн техникийг баримтална.



Эрх зүйн зохицуулалт



- Хууль бүтээх хууль зүйн техникийг Хууль тогтоомжийн тухай хууль, ИТХ-ын шийдвэрийн Хуралдааны Дэг
- Хуулийг хэрэгжүүлэх хууль зүйн техникийг Захиргааны Ерөнхий хууль



Дасгал 1. Хэлэлцүүлэг:



- Нутаг дэвсгэрийнхээ эдийн засаг, нийгмийн хөгжил, хэтийн төлөвийг хэлэлцэн шийдвэрлэхдээ шинжлэх ухааны үндэслэлтэй, судалгаатай, иргэдийн оролцоог хангаж чаддаг уу?
- Хуульд заасан хязгаар, шаардлагад нийцүүлэн орон нутгийн зарим татвар, төлбөр, хураамжийн хувь хэмжээг тогтоох шийдвэр гаргахын өмнө бусад хууль тогтоомжтой хэрхэн нийцэх вэ гэдгийг хууль зүйн техникийн ямар дүрмээр шалгах вэ?



Хууль хэрэгжүүлэх тухай



- Хууль хэрэгжүүлэх гэдэг нь тогтоосон эрх зүйн хэм хэмжээг (хууль, захиргааны хэм хэмжээ) эрх бүхий байгууллага үйл ажиллагаандаа баримтлахыг хэлнэ.

(Д.Лүндээжанцан, 2016)



Хууль хэрэгжүүлэх зорилгоор гарч буй захиргааны хэм хэмжээний актын хууль зүйн техник



- Захиргааны хэм хэмжээний актын төслийг бэлтгэх
- Нөлөөллийн шинжилгээ хийх
- Захиргааны хэм хэмжээний актын төсөлд санал авах
- Захиргааны хэм хэмжээний актыг баталж, хүргүүлэх
- Захиргааны хэм хэмжээний актыг бүртгэх
- Захиргааны хэм хэмжээний акт хүчин төгөлдөр болох
- Хяналт-шинжилгээ, үнэлгээ

(иргэдийн оролцоо, хяналт шинжилгээ, тайлагнал
сэдвүүдээр агуулга нь задарна)



Дасгал 2. Хэлэлцүүлэг:



- Тухайн нутаг дэвсгэрт татвар, хураамж, төлбөр тогтоох, иргэний оролцоог хангах зорилго бүхий Зөвлөл байгуулж, ажиллах журмыг гаргах, зөвшөөрөлгүй газарт байрлуулсан автомашиныг ачих, тээвэрлэх журмуудыг хууль зүйн техникийн хоёр ангиллаар ялгах



Захиргааны хэм хэмжээний актад тавигдах шаардлага



- Монгол Улсын Үндсэн хууль, энэ хууль болон бусад хуульд нийцсэн байх;
- тусгайлан эрх олгосон тухайн хуулийн агуулга, зорилго, хүрээнд нийцсэн байх;
- тэмдэглэх хэсэгт үндэслэл болгож байгаа хуулийн заалтыг заасан байх;
- шийдвэрийн заалт хоорондоо болон эрх бүхий бусад этгээдийн гаргасан шийдвэрийн заалттай зөрчилдөхгүй байх;



Захиргааны хэм хэмжээний актад тавигдах шаардлага



- Монгол Улсын Үндсэн хууль, бусад хуульд хэрэглэсэн нэр томъёог үндсэн болон нийтээр хүлээн зөвшөөрсөн утгаар хэрэглэх;
- хуулиар хориглоогүй асуудлаар хориглосон зохицуулалт тогтоохгүй байх;
- тухайн шийдвэрээр урьд нь гарсан шийдвэрийг хүчингүй болсонд тооцож байгаа, эсхүл түүнд өөрчлөлт оруулж байгаа бол энэ тухай заалтыг тусгасан байх;
- бусад хуулийн заалтыг давхардуулан заалгүйгээр шаардлагатай тохиолдолд эшлэл хийгдсэн байх;
- баталсан байгууллага, албан тушаалтны болон захиргааны хэм хэмжээний актын нэр, он, сар, өдөр, дугаарыг тодорхой заасан байх;



Дасгал 3. Тохиолдол шинжлэх



А. Бодит байдлыг тодорхойлох хэсэг:

1. Хэнээс хэнд хандаж юуг хэрхэн шийдвэрлэсэн байна вэ?
2. Гол ач холбогдол бүхий харилцаа юу байна вэ?
3. Хаана ашиг сонирхлын зөрчилдөөн гарч байна вэ?

Б. Захиргааны шийдвэрийг хянах хэсэг:

1. Зохицуулалтын зүйл нь захиргааны байгууллагын чиг үүрэг мөн эсэх
2. Тухайн харилцаа ямар эрх зүйн хэм хэмжээгээр зохицуулагдаж байна вэ?



Жишээ



- Асуулт: Дараах хуулийн заалтыг хэрэгжүүлж шийдвэр гаргахдаа захиргааны хэм хэмжээний актад тавигдах шаардлагад нийцүүлэх ёстой. Процессыг үе шат тус бүрээр нь тайлбарлана уу?
-
- Монгол улсын ЗЗНДНТУТХ-ийн 18.1. 2. ж/ орон нутгийн өмчит хуулийн этгээд байгуулах, өөрчлөн байгуулах, татан буулгах шийдвэр гаргах, дүрмийг батлах;
-



Захиргааны шийдвэр гаргах ажиллагаа



- ИТХ- нь зөвхөн нийтээр дагаж мөрдөх хэм хэмжээний акт гаргадаг бус нэг удаагийн тодорхой тохиолдыг зохицуулсан шийдвэр гаргадаг. Жишээлбэл: Засаг даргыг огцруулах гэх мэт.
- ЗЕХ-ийн 3-р бүлэгт захиргааны акт гаргах хууль зүйн техникийг “Захиргааны шийдвэр гаргах ажиллагаа” гэж томъёолж зохицуулсан.



ЗАХИРГААНЫ ШИЙДВЭР ГАРГАХ АЖИЛЛАГАА ЯВУУЛАХ ЖУРМЫГ ЗАХИРГАА ӨӨРӨӨ ТОГТООНО

ЗАХИРГААНЫ ШИЙДВЭР ГАРГАХ АЖИЛЛАГААНД ДАРААХ
ЗАРЧМЫГ БАРИМТАЛНА:

- ❖ Сонсох
- ❖ Судлан тогтоох
- ❖ Зохион байгуулах
- ❖ Нууц хадгалах
- ❖ Баримт материалтай танилцах
- ❖ Иргэдэд үйлчлэх
- ❖ Нотлох



Дасгал 4. Тохиолдол шинжлэх

- Нийслэлийн ИТХ-аас авто машин худалдаалдаг захуудыг нүүлгэн шилжүүлэхдээ холбоотойгоор шийдвэр гаргахаар болжээ. Ховд аймгаас машин худалдаж авахаар ирсэн малчин А дээрх шийдвэрийн оролцогч болох уу?



Хууль тогтоомжийн хэрэглээний тухай ойлголт



- Хууль хэрэгжүүлэх процесст хууль тогтоомжийн хэрэглээ орж ирнэ.



Хууль тогтоомжийн хэрэглээ



- Тухайн захиргааны байгууллага зөвхөн хуульд заасан үндэслэлээр шийдвэр гаргах
- Шийдвэр гаргахдаа хуульд заасан зарчмыг удирдлага болгох
- Захиргааны хэргийг хянан шийдвэрлэх журмаар хууль хэрэглэх



Дасгал 5. Тохиолдол шинжлэх

- Нэгэн сумын нутаг дэвсгэр үйл ажиллагаа явуулдаг шашны байгууллагаас О гэдэг газарт оршин суудаг хэсэг иргэдэд хандаж, уг газраасаа нүүхийг шаарджээ. Энэ газар нь эрт дээр үеэс тухайн шашны зан үйлийг явуулдаг, хадгалдаг гол төв байв. Иргэд хүсэлтийг нь хүлээн аваагүй тул шашны байгууллагын удирдлага сумынхаа ИТХ-д хандсан байна. ИТХ нь О гэдэг газрыг тусгай хамгаалалтанд авах тухай шийдвэр гаргажээ. Уг Хурлын шийдвэрийг хүчингүй болгох үндэслэл байна уу?



- ИТХ орон нутгийн хөгжлийн сангаас иргэдэд зээл олгохтой холбоотой журмыг цуцлав. Цуцлах үндэслэлээ эдийн засгийн хямралтай холбогдуулж тайлбарлажээ. ЗЕХ-ийн 49.3.3 -д заасан үндэслэл энэ шийдвэрт хамаатай юу?



Багшийн дүгнэлт



- ИТХ-ын төлөөлөгч бол иргэдээс сонгогддог олон нийтийн эрх ашгийн төлөө шийдвэр гаргагч билээ. Нутгийн өөрөө удирдах ёсыг Үндсэн хуульд зааж өгснөөс хойш 25 жил өнгөрсөн боловч төлөөлөгч өөрийгөө, иргэн төлөөлөгчийг “дарга” гэж ойлгодог сэтгэлгээнээс салаагүй байна. ИТХ шийдвэр бол тухайн нутаг дэвсгэрийн ирээдүйн хөгжлийн бодлогыг тодорхойлох, бодит нөхцөл байдлыг зөв үнэлсэн, иргэдийн оролцоон дээр тулгуурласан байх зэрэг шаардлагыг хангасан байх ёстой. Эдгээр шаардлагыг хангах суурь нөхцөл нь төлөөлөгч хууль зүйн техникийн талаар тодорхой мэдлэг эзэмшсэн байх юм.



АНХААРАЛ ХАНДУУЛСАНД БАЯРЛАЛАА