



САНХҮҮ ЭДИЙН ЗАСГИЙН ИХ СУРГУУЛЬ
ХУУЛЬ ЗҮЙН СУРГУУЛЬ

Боржигон
Цэвэгсүрэн ОЮУНТОГОС

ГАЗАР ЭЗЭМШИХ ЭРХИЙГ ЦУЦЛАХ
ЗАХИРГААНЫ АКТЫГ ГАРГАХАД СОНСОХ
АЖИЛЛАГААНЫ АСУУДЛУУД



Мэргэжлийн индекс
D042101

Эрх зүйн бакалаврын зэрэг
Горилсон дипломын Төсөл

Удирдсан:
Д.Бэлгүүн \Ph.D\

Улаанбаатар. 2026



САНХҮҮ ЭДИЙН ЗАСГИЙН ИХ СУРГУУЛЬ
ХУУЛЬ ЗҮЙН СУРГУУЛЬ

Боржигон
Цэвэгсүрэн ОЮУНТОГОС

ГАЗАР ЭЗЭМШИХ ЭРХИЙГ ЦУЦЛАХ
ЗАХИРГААНЫ АКТЫГ ГАРГАХАД СОНСОХ
АЖИЛЛАГААНЫ АСУУДЛУУД



Мэргэжлийн индекс
042101

Эрх зүйн бакалаврын зэрэг
Горилсон дипломын Төсөл

Удирдагч: Д.Бэлгүүн \Ph.D\

Шүүмжлэгч: Л.Хаш \Ph.D\

Улаанбаатар. 2026

ГАРЧГИЙН ТОВЪЁГ

МЭДЭГДЭЛ.....	i
ТАЛАРХАЛ.....	ii
ТОВЧ ХУРААНГУЙ.....	iii
ХҮСНЭГТЭН МЭДЭЭЛЛИЙН ЖАГСААЛТ	iv
ЗУРГАН МЭДЭЭЛЛИЙН ЖАГСААЛТ.....	v
ТОВЧИЛСОН ҮГИЙН ЖАГСААЛТ	vi
НЭР ТОМЬЁОНЫ ТАЙЛБАР.....	vii
ОРШИЛ	1
Сэдэв сонгосон үндэслэл	1
Сэдвийн судлагдсан байдал	2
Сэдвийн тулгамдсан асуудал	3
Судалгааны зорилго.....	3
Судалгааны зорилт.....	4
Судалгааны арга зүй	4
Судалгааны ач холбогдол	4
I БҮЛЭГ. ОНОЛЫН ХЭСЭГ	5
1.1. Газрын эрх зүйн тухай ойлголт, түүний хөгжил.....	5
1.1.1. Газрын эрх зүй	5
1.1.2. Газрын эрх зүйн харилцаа, түүхэн хөгжил.....	6
1.1.3. Газар эзэмших, ашиглах, өмчлөх эрх.....	9
1.2. Газар эзэмших эрхийн эрх зүйн шинж, үүсэх болон дуусгавар болох үндэслэл...	11
1.2.1. Газар эзэмших эрхийн ойлголт.....	11
1.2.2. Газар эзэмших эрх үүсэх, дуусгавар болох үндэслэл.....	12
1.3. Захиргааны акт, түүнийг гаргах ажиллагааны зарчим	14
1.3.1. Захиргааны актын тухай ойлголт	14
1.3.2. Захиргааны үйл ажиллагааны зарчим.....	15
1.4. Газар эзэмших эрхийг цуцлах захиргааны шийдвэр	22
1.4.1. Газар эзэмших эрх цуцлах үндэслэл.....	22
1.4.2. Газар эзэмших эрхийг цуцлах захиргааны актын эрх зүйн үр дагавар	23
II БҮЛЭГ. СУДАЛГААНЫ ХЭСЭГ.....	26
2.1. Газар эзэмших эрхийг цуцлахтай холбоотой маргаан, шүүхийн шийдвэр	26
2.2. Бусад улс орны газар эзэмших эрхийг цуцлахтай холбоотой захиргааны ажиллагааны эрх зүйн орчин	50
2.2.1. ХБНГУ-ын Захиргааны ерөнхий хуулийн зохицуулалт	50

2.2.2. Казакстан улсын газрын эрх зүй ба захиргааны шийдвэр гаргах ажиллагааны зохицуулалт	51
2.2.3. Япон улсын газрын эрх зүй ба захиргааны шийдвэр гаргах ажиллагааны зохицуулалт	54
ДҮГНЭЛТ.....	60
САНАЛ, ЗӨВЛӨМЖ	63
НОМ ЗҮЙ.....	64

МЭДЭГДЭЛ

Энэхүү бакалаврын дипломын төсөл нь зохиогчийн бие даасан оюуны бүтээл бөгөөд бусдын зохиогчийн эрхийг зөрчөөгүй болохыг баталж байна. Уг бүтээлийн зохиогчийн эрх болон түүнд хамаарах эрхийг би дангаар эзэмшинэ.

Санхүү, Эдийн Засгийн Их Сургууль (СЭЗИС) нь тус бүтээлийг сургалт, судалгаа, эрдэм шинжилгээний ажилд ашгийн бус зорилгоор, зохиогчийн эрхийн зөрчлөөс урьдчилан сэргийлэх үүднээс олон улсын Creative Commons Attribution-NonCommercial-NoDerivatives (CC BY-NC-ND) лицензийн хүрээнд нийтэд түгээх, хадгалах эрхтэй.

Нэр: Ц.Оюунтогос

Гарын үсэг:

Огноо: 2026.06.03

ТАЛАРХАЛ

Энэхүү судалгааны ажил нь миний бакалаврын зэрэг горилох төслийн дөрвөн жилийн хугацаанд олж авсан мэдлэг, чадварын үр дүн бөгөөд үүнийг амжилттай дуусгахад тусалж дэмжсэн хүн бүрд талархах нь зүй ёсны хэрэг билээ. Судалгааны ажлын эхлэлээс төгсгөл хүртэл чиглүүлж, цаг зав гарган зөвлөж, шинжлэх ухааны арга зүйд сургаж оюуны мэлмийг минь нээж өгсөн удирдагч багш Д.Бэлгүүн танд гүн талархал илэрхийлье. Таны зарчимч байдал, хичээл зүтгэл, үнэтэй зөвлөгөө болон туршлагаа хуваалцсан нь зөвхөн судалгааны ажилд төдийгүй цаашдын амьдралын гараанд минь томоохон хөрөнгө оруулалт боллоо.

Бакалаврын сургалтын жилүүдийг дуусгахад хамгийн том дэмжлэг үзүүлсэн маш олон хүнд талархах ёстой ба арыг минь дааж, үргэлж урам зоригоор тэтгэж, суралцахад зориулах цагийг бүрэн олгож өөртөө итгэх итгэлийг өгсөн эцэг эхдээ гүн талархал илэрхийлье.

Найзууд минь надад халуун дулааныг мэдрүүлж, урам зориг өгөх хүчтэй үгсээрээ дэмжиж байсан найз нөхөд, хамт суралцагч нартаа талархал илэрхийлье. Суралцах хугацаандаа олж авсан амьдралын минь хамгийн том бэлэг бол миний найзууд тэдэнтэй өнгөрөөсөн дурсамж, тэдний надад өгсөн итгэл сэтгэл байлаа. Та бүгдэд сэтгэлийн гүнээсээ маш их талархаж байна.

ТОВЧ ХУРААНГУЙ

Газар эзэмших эрх нь иргэн, хуулийн этгээдийн амьдрах орчин, эд хөрөнгийн ашиг сонирхол, хөрөнгө оруулалт, аж ахуйн үйл ажиллагаатай шууд холбогддог эрх зүйн чухал харилцаа юм. Иймд газар эзэмших эрхийг цуцлах, хүчингүй болгох шийдвэр нь тухайн этгээдийн эрх, хууль ёсны ашиг сонирхолд шууд сөрөг нөлөө үзүүлдэг захиргааны актын шинжтэй байдаг. Тиймээс уг ажиллагаа нь Газрын тухай хууль, Захиргааны ерөнхий хуульд заасан захиргааны шийдвэр гаргах ажиллагааны зарчим, журмаар давхар зохицуулагдах шаардлагатай. Судалгааны хүрээнд газар эзэмших эрхийг цуцлах үндэслэл, захиргааны байгууллагаас шийдвэр гаргахдаа баримтлах хуульд үндэслэх, бодит нөхцөлд тохирсон байх, оролцоог хангаж урьдчилан мэдэгдэх, сонсох ажиллагаа явуулах зэрэг зарчмын асуудал практикт их тулгардаг. Мөн шүүхийн шийдвэрүүдэд дүн шинжилгээ хийх замаар захиргааны байгууллага уг ажиллагааг практикт хэрхэн хэрэгжүүлж байгаа, ямар нийтлэг алдаа гаргаж байгааг тодорхойлно. Судалгаанаас газар эзэмших эрхийг цуцлахад бодит нөхцөл байдлыг бүрэн тогтоохгүй байх, сонсох болон мэдэгдэх ажиллагааг хангалтгүй явуулах, иргэн, хуулийн этгээдийн тайлбар гаргах боломжийг бодитоор хангахгүй байх зэрэг сөрөг үр дагаварыг судалж, сайжруулах санал боловсруулсан.

Түлхүүр үг: *Захиргааны акт, захиргааны үйл ажиллагааны зарчим, газар эзэмших эрх, сонсох ажиллагаа, мэдэгдэх ажиллагаа*

ХҮСНЭГТЭН МЭДЭЭЛЛИЙН ЖАГСААЛТ

Хүснэгт 1. 1. Захиргааны үйл ажиллагааны зарчмууд	16
Хүснэгт 1. 2. Сонсох, мэдэгдэх ажиллагааны ялгаа	21
Хүснэгт 2.1. 2025 оны газар эзэмших эрхийг цуцлахтай холбоотой шүүхийн шийдвэрийн түүвэр судалгааны нэгдсэн дүн.....	27
Хүснэгт 2. 2. Шүүхийн шийдвэр 1	29
Хүснэгт 2. 3. Шүүхийн шийдвэр 2	30
Хүснэгт 2. 4. Шүүхийн шийдвэр 3	32
Хүснэгт 2. 5. Шүүхийн шийдвэр 4	33
Хүснэгт 2. 6. Шүүхийн шийдвэр 5	35
Хүснэгт 2. 7. Шүүхийн шийдвэр 6	37
Хүснэгт 2. 8. Шүүхийн шийдвэр 7	38
Хүснэгт 2. 9. Шүүхийн шийдвэр 8	40
Хүснэгт 2. 10. Шүүхийн шийдвэр 9	41
Хүснэгт 2. 11. Шүүхийн шийдвэр 10	43
Хүснэгт 2. 12. Казакстан улсын захиргааны хуулийн бүтэц	52
Хүснэгт 2. 13. Япон улсын захиргааны хуулийн бүтэц.....	55
Хүснэгт 2. 14. Монгол болон Казакстан, Япон улсын хуулийн харьцуулалт	57

ЗУРГАН МЭДЭЭЛЛИЙН ЖАГСААЛТ

Зураг 1. 1. Газар эзэмших эрхийн субъект	12
Зураг 1. 2. Газар эзэмших эрхийн объект	12
Зураг 1. 3. Захиргааны актын шинжүүд	15
Зураг 2. 1. Газартай холбоотой шүүх дэх маргааны тоо.....	26
Зураг 2. 2. Газар эзэмших, ашиглах, өмчлөхтэй холбоотой маргаан (2025 он)	27
Зураг 2. 3. Захиргааны байгууллагын мэдэгдэх хуудас	45
Зураг 2. 4. Сонсох ажиллагаа явуулсан гэж үзсэн хариуцагчийн хариу тайлбар	46

ТОВЧИЛСОН ҮГИЙН ЖАГСААЛТ**Товчлол****ГТХ****ЗЕХ****МУҮХ****МУ****Тайлбар**

Газрын тухай хууль

Захиргааны ерөнхий хууль

Монгол Улсын Үндсэн хууль

Монгол Улс

НЭР ТОМЬЁОНЫ ТАЙЛБАР

Нэршил

Тайлбар

Газар эзэмших эрх

Иргэн, хуулийн этгээдэд тодорхой зориулалт, хугацаагаар газар ашиглах эрх олгосон эрх зүйн харилцаа.

Газар эзэмших эрхийг цуцлах

Хуульд заасан үндэслэлээр эрх бүхий байгууллага, албан тушаалтны шийдвэрээр газрын эрхийг цуцлах

Захиргааны акт

Захиргааны байгууллагаас нийтийн эрх зүйн хүрээнд тодорхой этгээдэд чиглүүлэн гаргасан эрх зүйн үр дагавар бүхий шийдвэр

Мэдэгдэл

Захиргааны байгууллагаас гаргасан шийдвэр, нөхцөл байдал, үндэслэлийг урьдчилан мэдэгдэх

Сонсох ажиллагаа

Захиргааны байгууллага иргэн, хуулийн этгээдийн эрх, хууль ёсны ашиг сонирхолд сөргөөр нөлөөлөх шийдвэр гаргахаас өмнө тухайн этгээдэд санал, тайлбар гаргах боломж олгож, түүнийг сонсох

ОРШИЛ

Сэдэв сонгосон үндэслэл

Газар нь байгалийн анхдагч баялаг, нийгэм, эдийн засгийн хөгжлийн суурь нөхцөл болохын хувьд хүний амьдрал, төрийн оршин тогтнолтой салшгүй холбоотой онцгой объект юм. Газрын эрх зүйн харилцаа нь анхнаасаа олон талт ашиг сонирхлыг тэнцвэржүүлэх шаардлагатай, төрийн зохицуулалт чухал үүрэгтэй байдаг. Орчин үед зах зээлийн харилцаа гүнзгийрэхийн хэрээр газрын асуудал улам бүр нарийсч, түүнийг зөв зохистой ашиглах, хамгаалах, эрх зүйн хувьд оновчтой зохицуулах шаардлага нэмэгдэж байна. Монгол Улсын Үндсэн хуулийн 16.3-р зүйлд *“хөдлөх, үл хөдлөх хөрөнгө шударгаар олж авах, эзэмших, өмчлөх, өв залгамжлуулах эрхтэй”*¹ байхаар тусгасан бөгөөд газар нь ард түмний мэдэл, төрийн хамгаалалтад байхаар тогтоогдсон. Газрын эрх зүйн харилцаа нь иргэн, хуулийн этгээдэд газар эзэмших эрхийг захиргааны байгууллагын шийдвэрээр олгодог тогтолцоотой. Үүнтэй холбоотойгоор газар эзэмших эрх нь захиргааны эрх зүйн харилцааны хүрээнд үүсч, мөн адил захиргааны шийдвэрээр дуусгавар болдог онцлогтой. Энэ утгаараа газар эзэмших эрхийг цуцлах шийдвэр нь тухайн этгээдийн эдийн засгийн үйл ажиллагаа, амьжиргаа, цаашлаад эрхийн баталгаанд шууд нөлөөлөх тул захиргааны байгууллагаас гаргах шийдвэр нь хууль ёсны, үндэслэлтэй байхаас гадна шударга ажиллагааны зарчимд нийцсэн байх шаардлагатай.

Захиргааны эрх зүйн онолд аливаа захиргааны актын хууль ёсны байдал нь зөвхөн агуулга төдийгүй түүнийг гаргах ажиллагааны журмыг баримталснаар хангагдана гэж үздэг. Тухайлбал, иргэн, хуулийн этгээдийн эрх, ашиг сонирхолд нөлөөлөх шийдвэр гаргахын өмнө тухайн этгээдэд урьдчилан мэдэгдэх, санал тайлбарыг нь сонсох ажиллагааг хэрэгжүүлэх нь эрхийн хамгаалалтын үндсэн баталгаа болдог. Гэвч бодит практикт газар эзэмших эрхийг цуцлахтай холбоотойгоор эдгээр ажиллагааг бүрэн хэрэгжүүлэхгүй, эсхүл хэлбэр төдий хэрэгжүүлэх явдал ажиглагдаж байна. Захиргааны акт хүчин төгөлдөр болохын тулд захиргааны акт гаргах ажиллагаа зарчмын дагуу явагдсан байх шаардлагатай. Гэвч энэхүү зарчмыг хангахгүй байгаа зөрчил нь иргэн болон хуулийн этгээдийн эрхээ хамгаалах боломжийг хязгаарлаж байгаа юм. Иймд газар эзэмших эрхийг цуцлахтай холбоотой захиргааны шийдвэр гаргах ажиллагааг онол, практикийн уялдаа холбоонд судалж шинжлэх шаардлага үүсч байгаа учир уг сэдвийг сонгосон болно.

¹ Монгол Улсын Үндсэн хууль (1992)-ийн 16 дугаар зүйлийн 16.3 хэсэг.

Сэдвийн судлагдсан байдал

Ном:

Сэнгэдорж,Т. 2002 Монгол улсын газрын эрх зүйд газрын эрх зүйн ойлголт, тогтолцоо, эрх зүйн харилцааны үндэс, газар өмчлөх, эзэмших, ашиглах эрхийн ялгаа, тэдгээрийн эрх зүйн зохицуулалтыг судалсан байна. Харин нөгөө талаас Энхмэнд,С. (2010). Газрын эрх зүйн үндсэн асуудлууд бүтээлдээ газрын эрх зүйн харилцааны онолын суурь ойлголтууд, газрын эрх зүйн харилцааны бүтэц, хууль зүйн факт , газрын эрх зүйн харилцаа үүсэх, өөрчлөгдөх, дуусгавар болох үндэслэлүүдийг тухай авч үзсэн. Долгор, Б. Энхмэнд, С. 2012 Газрын эрх зүй бүтээл нь газрын эрх зүйн ерөнхий болон тусгай ангийг хамруулан судалж, газар өмчлөх, эзэмших, ашиглах эрхийн эрх зүйн зохицуулалт, газрын харилцааны төрөл, ангиллын тухай агуулсан байна. Жаргал,Г. Солонго,Д. Уянга,М. 2014 Газар баялгаас өмч үүсгэх арга бүтээлд газрын эдийн засгийн эргэлт, өмчийн харилцаа, газар өмчлөх эрхийн үүсэл, хэрэгжилтийн асуудлыг судалж, газрыг эдийн засгийн эргэлтэд оруулах, өмчийн объект болгон ашиглах асуудалд анхаарсан. Нээлттэй нийгэм форум. 2004. Газрын харилцааны шинэтгэл уг нээлттэй форум нь Монгол Улсад 1990 оноос хойш хэрэгжсэн газрын эрх зүйн шинэчлэл, бодлого, түүний хэрэгжилт, тулгамдсан асуудлыг судалж, газрын харилцааны эрх зүйн орчны өөрчлөлтийг дүгнэсэн.

Өгүүлэл нийтлэл:

Билэгт, Ц. 2020, Газрын эрх зүйн тулгамдсан асуудал судалгааны ажилд газрын эрх зүйн тулгамдсан асуудлыг авч үзэж, хууль тогтоомжийн хийдэл, практикт үүсч буй зөрчил, хэрэгжилтийн хүндрэлүүдийг тодорхойлсон байна. Ингэхдээ Газрын тухай хуулийн 40.1.6 дахь үндэслэлийг дурдан судалсан байх ба эзэмших эрхийн гэрээ байгуулах, хуульд илүү нарийн буюу тодорхой тусгасан байвал зохих тухай өгүүлжээ. Харин Оюунтунгалаг, Ж. 2013. Өмчлөл ба эзэмшил, Common and Civil law system өгүүллээрээ өмчлөл болон эзэмшлийн ойлголтыг common law болон civil law эрх зүйн тогтолцооны хүрээнд харьцуулан судалж, өмчлөх болон эзэмших эрхийн ялгаа, онолын үндсийг тодорхойлсон бол үл хөдлөх хөрөнгө, тэр дундаа газарт хамаарах эрх зүйн зохицуулалтын онцлогийг авч үзсэн байна.

Бакалаврын ажил:

Энэрэл, Г, 2022. Газрыг эзэмших, ашиглах харилцаанд тулгамдсан асуудал, түүнийг шийдвэрлэх арга замыг эрэлхийлэх нь уг судалгаа нь нийгэм, эдийн засгийн хөгжлийн явцад газар өмчлөх, эзэмших, ашиглах хэрэгцээ нэмэгдсэнтэй холбоотойгоор газрын эрх

зүйн зохицуулалт, түүний хэрэгжилт, тулгамдаж буй асуудлыг авч үзсэн байна. Мөн Монгол Улсын газрын эрх зүйн орчныг бусад улсын зохицуулалттай харьцуулан судалсан байна. Харин Элбэгзаяа, Э. 2019. Төрийн өмчийн газрыг бусдын эзэмшил ашиглалтад шилжүүлэх харилцаан дах эрх зүйн зохицуулалт, тулгамдаж буй асуудал гэсэн сэдвийн хүрээнд газрын эрх зүй нь захиргааны болон иргэний эрх зүйн шинжийг агуулсан холимог шинжтэй болохыг дүгнэж, Газрын тухай хууль нь Иргэний хуультай бүрэн уялдаагүй байгааг шүүмжилж, өнөөгийн практикт газрын маргаан ихээр үүсч байгаа нь хууль тогтоомжийн хийдэл, уялдаа холбоо сул байгаатай холбоотой гэж үзсэн бөгөөд газар давхцах, хил заагийн маргаан, эзэмших эрх олголт, цуцлалттай холбоотой зөрчил нийтлэг байгааг онцолсон байна.

Сэдвийн тулгамдсан асуудал

Монгол Улсад газар эзэмших эрхийг цуцлах шийдвэр нь иргэн, хуулийн этгээдийн эрх, хууль ёсны ашиг сонирхолд шууд нөлөөлдөг тул захиргааны шийдвэр гаргах ажиллагаа хууль ёсны, ил тод, шударга байх шаардлагатай. Гэвч бодит практикт энэ шаардлага бүрэн хангагдахгүй байна. Захиргааны байгууллагаас сонсох ажиллагааг зохих журмын дагуу хэрэгжүүлэхгүй, эсхүл хэлбэр төдий явуулах тохиолдол ажиглагдаж байгаа нь тухайн этгээд шийдвэр гаргах ажиллагаанд бодитоор оролцох боломжийг хязгаарлаж байна. Мөн мэдэгдэх ажиллагаа хангалтгүй хэрэгжиж байгаагаас иргэн, хуулийн этгээд шийдвэрийн талаар цаг тухайд нь мэдээлэл авч чадахгүй, улмаар шүүхэд гомдол гаргах хугацааг алдах эрсдэл үүсч байна. Нөгөө талаас газар эзэмших эрхийг цуцлах захиргааны акт нь Газрын тухай хуульд заасан үндэслэлтэй байх төдийгүй Захиргааны ерөнхий хуульд заасан захиргааны үйл ажиллагааны зарчимд нийцсэн байх ёстой. Өөрөөр хэлбэл, шийдвэр нь бодит нөхцөлд тохирсон, үндэслэл бүхий, урьдчилан мэдэгдэж оролцоог хангасан, хууль ёсны итгэлийг хүндэтгэсэн байх шаардлагатай. Шүүхийн практикт захиргааны байгууллага эдгээр зарчмыг бүрэн хэрэгжүүлээгүйгээс газар эзэмших эрхийг цуцалсан захиргааны акт хууль бус гэж дүгнэгдэх тохиолдол ажиглагдаж захиргааны байгууллагын шийдвэрт итгэх итгэл суларч байна.

Судалгааны зорилго

Энэхүү судалгааны ажлын зорилго нь газар эзэмших эрхийг цуцлах захиргааны акт гаргах ажиллагааны эрх зүйн зохицуулалт, практик хэрэгжилтийг судалж, уг ажиллагаанд сонсох болон мэдэгдэх ажиллагаа хэрхэн хэрэгжиж байгааг шинжлэн, захиргааны шийдвэр гаргах ажиллагааны практик асуудлыг тодорхойлж түүнийг шийдэх санал боловсруулахад оршино.

Судалгааны зорилт

1. Газрын эрх зүйн харилцаа болон газар эзэмших эрхийн онолын үндсийг судлах
2. Газар эзэмших эрхийг цуцлах захиргааны шийдвэрийн эрх зүйн зохицуулалтыг шинжлэх
3. Захиргааны шийдвэр гаргах ажиллагааны зарчим, сонсох болон мэдэгдэх ажиллагааны эрх зүйн шаардлага, ач холбогдлыг тодорхойлох
4. Бусад улсын газрын эрх зүйд газар эзэмших эрхийг цуцлахтай холбоотой зохицуулалт болон захиргааны шийдвэр гаргах ажиллагааг харьцуулан судлах

Судалгааны арга зүй

Энэхүү судалгааны ажлыг гүйцэтгэхэд дараах судалгааны аргуудыг ашиглав:

Баримт бичгийн шинжилгээний арга: Газрын тухай хууль, Захиргааны ерөнхий хууль болон холбогдох бусад эрх зүйн акт, шүүхийн шийдвэрийг судалж, газар эзэмших эрхийг цуцлахтай холбоотой захиргааны шийдвэр гаргах ажиллагааны эрх зүйн зохицуулалтыг шинжилсэн.

Харьцуулсан эрх зүйн арга: Гадаад улсын захиргааны шийдвэр гаргах ажиллагаа, ялангуяа сонсох болон мэдэгдэх ажиллагааны зохицуулалтыг судалж, Монгол Улсын зохицуулалттай харьцуулан дүгнэлт хийсэн.

Анализ, синтезийн арга: Судалгааны үр дүнг нэгтгэн дүгнэж, захиргааны шийдвэр гаргах ажиллагааг боловсронгуй болгох санал, зөвлөмж боловсруулсан.

Судалгааны ач холбогдол

Энэхүү судалгаа нь газар эзэмших эрхийг цуцлах захиргааны актын хууль ёсны байдлыг хоёр түвшинд буюу цуцлах үндэслэл бодитоор тогтоогдсон эсэх болон захиргааны ажиллагааны зарчим хэрэгжсэн эсэх талаас нь судалж байгаагаараа ач холбогдолтой. Судалгааны үр дүнд шүүхийн практикт тулгуурлан газар эзэмших эрхийг цуцлах үед захиргааны байгууллагаас гаргаж буй нийтлэг алдаа, шийдвэр гаргах ажиллагаа, ЗЕХ-ийн зарчмын хэрэгжилтийн асуудлыг тодорхойлох боломжтой. Энэ нь цаашид газар эзэмших эрхийг цуцлах захиргааны акт гаргах ажиллагааг хуульд нийцүүлэх, иргэн, хуулийн этгээдийн эрх, хууль ёсны ашиг сонирхлыг хамгаалах, захиргааны үйл ажиллагааг сайжруулахад ач холбогдолтой.

I БҮЛЭГ. ОНОЛЫН ХЭСЭГ

1.1. Газрын эрх зүйн тухай ойлголт, түүний хөгжил

1.1.1. Газрын эрх зүй

Газрын эрх зүй нь нийгмийн амьдралын суурь харилцааны нэг болох газрын харилцааг зохицуулах зорилготой бие даасан салбар эрх зүй бөгөөд энэ нь газар өмчлөх, эзэмших, ашиглах, хамгаалахтай холбогдон үүсэх нийгмийн харилцааг эрх зүйн хэм хэмжээгээр зохицуулдгаараа онцлог юм. Газар нь аливаа улсын эдийн засаг, нийгмийн хөгжил, байгаль орчны тэнцвэрт байдалд шийдвэрлэх нөлөөтэй үндсэн баялаг учраас түүнийг зохистой ашиглах, хамгаалах асуудал нь эрх зүйн зохицуулалтын төвд оршдог. “Газрын эрх зүй нь Монгол улсын эрх зүйн тогтолцоонд чухал байр суурь эзэлдэг бөгөөд газрын харилцааг тусгайлан зохицуулдаг бие даасан салбар эрх зүй мөн”². Газрын эрх зүйг зөвхөн хууль зүйн хүрээнд хязгаарлан ойлгох илүүтэй нийгмийн хөгжил дэвшилд уялдан хувьсан өөрчлөгдөж ирсэн түүхэн үзэгдэл юм. “Газрын эрх зүй нь нийгмийн түүхэн үзэгдэл мөн, нийгмийн эрх ашигт үйлчилдэг чухал хэрэгсэл мөн”³. Энэ нь уг салбар нь нийгмийн хэрэгцээ шаардлагаас урган гарсан, түүнийг хангахад чиглэсэн зохицуулалтын систем юм.

Газрын эрх зүйн зорилго нь газрын харилцааг зохицуулах замаар:

- Газрын зохистой ашиглалтыг хангах
- Байгаль орчны тэнцвэрийг хамгаалах
- Иргэн, хуулийн этгээдийн газрын эрхийг баталгаажуулах
- Төрийн газрын бодлогыг хэрэгжүүлэх.

Энэ утгаараа газрын эрх зүй нь эдийн засаг, экологийн болон нийгмийн олон талт ашиг сонирхлыг уялдуулан зохицуулах үүрэгтэй. Тухайлбал, газар нь нэг талаас эдийн засгийн эргэлтэд орж, өмчийн объект болж байхад нөгөө талаас байгалийн нөөц, экологийн тогтолцооны салшгүй хэсэг болж байдаг. Иймд газрын эрх зүйн зохицуулалт нь дан ганц өмчийн харилцаагаар хязгаарлагдахгүй, харин байгаль хамгаалал, нийтийн ашиг сонирхлыг давхар харгалзан үздэг онцлогтой бөгөөд газрын эрх зүй нь бусад эрх зүйн салбаруудтай салшгүй холбоотой, тэдгээрийн зохицуулалтын хүрээнд харилцан уялдаатайгаар үйлчилдэг нийлмэл шинжтэй салбар эрх зүй юм. Тухайлбал,

- Иргэний эрх зүйтэй газрын эрх зүй нь нягт холбоотой бөгөөд газар өмчлөх, эзэмших, ашиглах эрх нь иргэний эрх зүйн өмчийн харилцааны нэг төрөл болж,

² Сэнгэдоржийн Энхмэнд, *Газрын эрх зүйн үндсэн асуудлууд*, УБ. 2010, 29 дэх тал

³ Сэнгэдоржийн Энхмэнд, *Газрын эрх зүйн үндсэн асуудлууд*, УБ. 2010, 28 дахь тал

гэрээ хэлцэл, өмчлөх эрхийн шилжилт, барьцаа, түрээс зэрэг харилцаагаар дамжин хэрэгждэг. Өөрөөр хэлбэл, газрын эрх зүй нь иргэний эрх зүйн хүрээнд үүсэх эд хөрөнгийн харилцааг газар гэх онцгой объектоор холбон зохицуулдгаараа онцлогтой.

- Захиргааны эрх зүйн хувьд газар нь төрийн өмчийн онцгой объект бөгөөд түүний ашиглалт, хуваарилалт, зориулалт өөрчлөх, эрх олгох, цуцлах зэрэг шийдвэрийг төрийн захиргааны байгууллага, албан тушаалтнууд гаргадаг. Иймд газрын харилцаанд үүсэх ихэнх асуудал нь захиргааны шийдвэрийн хэлбэрээр илэрч, тухайн шийдвэрийг гаргах ажиллагаа нь захиргааны эрх зүйн зарчим, журмаар зохицуулагддаг.
- Экологийн эрх зүйд газар нь байгаль орчны үндсэн бүрэлдэхүүн хэсэг болохын хувьд түүнийг зөв зохистой ашиглах, хамгаалах, доройтлоос сэргийлэх асуудал нь экологийн эрх зүйн зохицуулалтын хүрээнд давхар хамаарна. Өөрөөр хэлбэл, газрын ашиглалт нь зөвхөн эдийн засгийн ашиг сонирхлоор хязгаарлагдахгүй, харин байгаль орчны тэнцвэрт байдал, тогтвортой хөгжлийн зарчимд нийцсэн байх шаардлагатай болдог.
- Эрүүгийн эрх зүйд газар ашиглах, хамгаалах журам зөрчигдөж, байгаль орчинд ноцтой хохирол учруулсан, эсхүл хууль бусаар газар эзэмших, ашиглах, бохирдуулах зэрэг үйлдэл нь гэмт хэргийн шинжтэй бол эрүүгийн хариуцлага хүлээлгэх үндэслэл үүсдэг. Ийм тохиолдолд газрын харилцаа нь зөвхөн иргэний эсхүл захиргааны журмаар шийдвэрлэгдэхгүй, харин эрүүгийн эрх зүйн хүрээнд хамгаалагддаг.

1.1.2. Газрын эрх зүйн харилцаа, түүхэн хөгжил

Газрын эрх зүйн харилцаа нь газрын тухай хууль тогтоомжид үндэслэн үүсч, өөрчлөгдөж, дуусгавар болдог, газар болон түүнтэй холбоотой нийгмийн харилцааг эрх зүйн хэм хэмжээгээр зохицуулсан харилцаа юм. Өөрөөр хэлбэл, газрын эрх зүйн хэм хэмжээ бодит амьдралд хэрэгжсэнээр тухайн харилцаа үүсдэг бөгөөд энэ нь газрын эрх зүйн зохицуулалтын бодит илрэл болдог. Газрын эрх зүйн харилцааг ойлгохын тулд “газрын харилцаа” болон “газрын эрх зүйн харилцаа”-г ялган авч үзэх шаардлагатай. Газрын харилцаа нь газар ашиглах, эзэмших, хамгаалахтай холбоотой бодит нийгмийн харилцаа бол түүнийг хууль зүйн хүрээнд эрх, үүргээр зохицуулсан хэлбэр нь газрын эрх зүйн харилцаа юм. Иймд газрын эрх зүйн харилцаа нь хууль зүйн шинжтэй, зохицуулалттай харилцаа юм.

Газрын эрх зүйн харилцааны бүтэц

- Субъект- Газрын эрх зүйн харилцаанд оролцогч этгээдийг хэлнэ. Үүнд төр, иргэн, хуулийн этгээд, төрийн байгууллага, албан тушаалтан багтдаг. Газрын харилцаанд төрийн оролцоо зайлшгүй байдаг нь уг харилцааны онцлог шинж юм.
- Объект- Газрын эрх зүйн харилцааны объект нь газар бөгөөд энэ нь байршил, зориулалт, ангиллаараа тодорхойлогддог. Газар нь хөдөлгөөнгүй, орлуулах боломжгүй, байгалийн бүрэлдэхүүн хэсэг гэдгээрээ бусад өмчийн объектуудаас ялгаатай.
- Агуулга- Оролцогч субъектүүдийн эрх, үүргийн нийлбэрийг илэрхийлнэ. Үүнд газар эзэмших, ашиглах, хамгаалах эрх, түүнчлэн төлбөр төлөх, зориулалтын дагуу ашиглах зэрэг үүргүүд багтана.

Газрын эрх зүйн харилцаа үүсэх, өөрчлөгдөх, дуусгавар болох

“Газрын эрх зүйн харилцаа үүсэх, өөрчлөгдөх, дуусгавар болох үндэслэл нь хууль зүйн тодорхой үр дагаварыг бий болгодог хууль зүйн факт болно”⁴. Газрын эрх зүйн харилцаа нь өөрөө аяндаа үүсдэггүй, харин хуульд заасан тодорхой нөхцөл, үйл баримт бий болсон тохиолдолд үүсч, өөрчлөгдөж, дуусгавар болдог. Эрх зүйн онолд ийм нөхцөл, үйл баримтыг хууль зүйн факт гэж ойлгодог. Өөрөөр хэлбэл, тухайн иргэн, хуулийн этгээд газар эзэмших, ашиглах, өмчлөх эрхтэй болохын тулд хуульд заасан шаардлага хангагдаж, эрх бүхий байгууллагын шийдвэр гарсан байх шаардлагатай.

- Үүсгэх- Газар эзэмших эрх олгох шийдвэр, гэрээ байгуулах
- Өөрчлөх- Зориулалт өөрчлөх, эрх шилжүүлэх
- Дуусгавар болгох- Хугацаа дуусах, эрх цуцлах, гэрээ дуусгавар болох

Газрын эрх зүйн түүхэн хөгжил

Монгол Улсын газрын эрх зүйн зохицуулалт нь тухайн үеийн нийгэм, эдийн засаг, төрийн өмчийн үзэл баримтлал, газар ашиглалтын хэрэгцээ шаардлагатай уялдан үе шаттайгаар хөгжиж ирсэн байна. Түүхэн хөгжлийг авч үзвэл газрын эрх зүйн зохицуулалт нь анх нийт ардын мэдлийн, хувийн өмч байж үл болох баялаг гэсэн үзэл санаанд тулгуурлаж байсан бол 1992 оны Үндсэн хуулиас хойш төрийн нийтийн өмч, хувийн өмч, иргэний газар өмчлөх эрхийг хүлээн зөвшөөрсөн илүү олон хэлбэр бүхий зохицуулалт руу шилжсэн байна.

⁴ Сэнгэдоржийн Энхмэнд, *Газрын эрх зүйн үндсэн асуудлууд*, УБ. 2010, 50 дахь тал

1924-1940 оны газрын эрх зүйн зохицуулалт

1924 оны анхдугаар Үндсэн хууль нь газрын эрх зүйн харилцааны суурь үзэл баримтлалыг анхлан тодорхойлсон чухал эх сурвалж юм. 1924 оны Үндсэн хуулийн 3 дугаар зүйлийн 1 дэх хэсэгт *“Бүгд Найрамдах Монгол Ард Улсын хязгаарын дотор бүхий газар ба уурхай хийгээд ой мод, ус ба мөн тэдгээрийн баялгууд бол эрт цагаас нааш ард нийтийн хөрөнгө байсаар ирсэн зан суртал нь чухам одоогийн ард улсын ёсонд нийлэлцэх тул энэхүү хөрөнгө бүрнээ ардын мэдэлд байвал зохих бөгөөд энэ тухай хувийн өмч байгуулж үл болно”*⁵. Энэ нь тухайн үеийн газрын эрх зүйн зохицуулалт нь хувийн өмчийн бус, нийт ардын буюу нийтийн өмчийн үзэл баримтлалд тулгуурлана.

Энэ үед газар нь зах зээлийн эргэлтийн объект бус, харин ард иргэдийн амьдрал, мал аж ахуй, бэлчээр, тариалангийн хэрэгцээнд зориулан төрөөс зохицуулан хуваарилах объект байв. Иймээс газрын харилцааг зохицуулахдаа газар өмчлүүлэхээс илүүтэйгээр нутаг, бэлчээр, хадлан, тариалангийн газрыг зохистой эдлүүлэх, хуваарилах, хилийн зааг тогтоох, бусдын нутагт дур мэдэн нүүдэллэхийг хязгаарлах зэрэг зохицуулалтыг голлон хэрэгжүүлж байсан гэж үзэж болно.

1940-1960 оны газрын эрх зүйн зохицуулалт

1940 оны Үндсэн хуульд газрын талаарх өмнөх үзэл баримтлалыг хадгалан, газрыг улсын өмч буюу нийт ардын хөрөнгө гэж тодорхойлсон байна. Тухайлбал, 1940 оны Үндсэн хуулийн 8 дугаар зүйлд *“Газар бол улсын өмч буюу нийт ардын хөрөнгө болох тул ард иргэн ба хөдөлмөрчдийн сайн дурын нэгдлүүдэд бэлчээр буюу тариалангийн газрыг үнэ төлбөргүйгээр олгоно”*⁶. гэж тусгасан нь тухайн үеийн газар ашиглалтын социалист чиг баримжаатай байжээ.

Энэ үеийн зохицуулалтын гол онцлог нь газар өмчлүүлэх бус, харин газар эдлүүлэх эрхийг төрийн хяналт, бүртгэлийн хүрээнд хэрэгжүүлэхэд оршиж байв. Өөрөөр хэлбэл, газар нь нийт ардын хөрөнгө хэвээр үлдэх боловч иргэд, хамтрал, байгууллагад тодорхой зориулалтаар эдлүүлэх, түүнийг бүртгэх, газар эдлэх эрхийг баталгаажуулах баримт бичиг олгох зэрэг захиргааны зохицуулалт хөгжиж эхэлсэн байна.

1960-1992 оны газрын эрх зүйн зохицуулалт

1960 оны Үндсэн хууль нь социалист өмчийн тогтолцоог улам бататгаж, бүх газар, газрын хэвлийн баялаг, ой мод, гол ус болон бусад байгалийн баялгийг улсын өмч буюу

⁵ Монгол Улсын Үндсэн хууль (1924)-ийн 3 дугаар зүйлийн 3.1 дэх хэсэг

⁶ Монгол Улсын Үндсэн хууль (1940)-ийн 8 дугаар зүйл

ард түмний хөрөнгө гэж хуульчилсан. Энэ нь газар хувийн өмчийн объект болох боломжгүй, харин улсын нэгдсэн өмчийн бүрэлдэхүүн хэсэг гэж үзэж байсан. 1971 оны Газар эдэлбэрийн тухай хууль нь тухайн үеийн газрын харилцааг илүү системтэй зохицуулсан эх сурвалжийн нэг гэж үзэж болно. Уг зохицуулалтын хүрээнд газар эдлэх субъект, газар олгох журам, газар эдлэгчийн эрх, үүрэг, газар эдлэх эрхийг цуцлах, газрын ашиглалтад тавих төрийн хяналт зэрэг асуудлыг тусгасан нь газрын харилцаа захиргааны эрх зүйн шинжтэйгээр зохион байгуулагдаж байсныг харуулна. Мөн тухайн үеийн онцлог зохицуулалтын нэг нь хот, суурины нутаг дэвсгэрт байгаа барилгын өмчлөх эрх бусдад шилжихэд уг барилгын газрыг эдлэх эрх мөн дагалдан шилжих агуулгатай зохицуулалт байсан явдал юм. Энэ нь өнөөгийн судалгааны хүрээнд авч үзэж буй газар болон түүн дээрх үл хөдлөх хөрөнгийн эрх зүйн холбоотой шууд холбогдох түүхэн ач холбогдолтой зохицуулалт гэж үзэж болно.

1992 оноос хойшхи газрын эрх зүйн зохицуулалт

1992 оны Үндсэн хууль батлагдсанаар Монгол Улсын газрын эрх зүйн зохицуулалтад чанарын шинэ үе эхэлсэн. Үндсэн хуулийн 5 дугаар зүйлийн 2 дахь хэсэгт *“төр нь нийтийн болон хувийн өмчийн аливаа хэлбэрийг хүлээн зөвшөөрч, өмчлөгчийн эрхийг хуулиар хамгаална”*⁷ заасан нь өмчийн олон хэлбэрийг эрх зүйн хувьд баталгаажуулсан. Мөн Үндсэн хуулийн 6 дугаар зүйлийн 2 дахь хэсэгт *“Монгол Улсын иргэдэд өмчлүүлснээс бусад газар, газрын хэвлий, түүний баялаг, ой, усны нөөц, ан амьтныг төрийн нийтийн өмч мөн”* гэж заасан. Энэ зохицуулалт нь нэг талаас газрыг төрийн нийтийн өмч хэвээр хадгалсан боловч нөгөө талаас Монгол Улсын иргэдэд газар өмчлүүлэх эрх зүйн боломжийг нээж өгсөнөөрөө өмнөх социалист үеийн зохицуулалтаас ялгаатай байна. 2002 онд Газрын тухай хууль батлагдаж иргэн, аж ахуйн нэгж, байгууллагад газрын эзэмшүүлэх, ашиглуулах тухай харилцааг зохицуулж байсан бол Монгол улсын иргэнд газар өмчлүүлэх тухай хуулийг мөн онд баталж уг хуулиар газар өмчлөгтэй холбоотой харилцааг зохицуулахаар хуульчилсан байна.

1.1.3. Газар эзэмших, ашиглах, өмчлөх эрх

Газрын эрх зүйн харилцаанд газар өмчлөх, эзэмших, ашиглах эрх нь тухайн харилцааны агуулгыг тодорхойлох үндсэн эрхүүд бөгөөд эдгээр нь газрын эрх зүйн зохицуулалтын тулгуур институцуудын нэг юм. Эдгээр эрх нь хоорондоо уялдаа

⁷ Монгол Улсын Үндсэн хууль (1992)-ийн 5 дугаар зүйлийн 2 дахь хэсэг

холбоотой боловч эрхийн хэмжээ, хэрэгжилтийн хүрээ, эрх эдлэх боломжийн хувьд ялгаатай бөгөөд тухайн этгээдийн газар дээр эдлэх эрхийн түвшинг тодорхойлдог.

Газар өмчлөх эрх- Объектив болон субъектив шинжтэй бөгөөд объектив утгаараа өмчлөлийн харилцааг зохицуулж буй эрх зүйн хэм хэмжээний бүрдэл бол субъектив шинжээрээ эзэмших, ашиглах, захиран зарцуулах зэрэг өмчлөлийн эрх мэдлийн цогц юм.⁸

Газар өмчлөх эрх нь тухайн газрыг эзэмших, ашиглах, захиран зарцуулах бүрэн эрхийг агуулсан хамгийн өргөн хүрээтэй эрх юм. Өмчлөгч нь газрыг өөрийн мэдэлд байлгах, зориулалтын дагуу ашиглах, бусдад шилжүүлэх, худалдах, бэлэглэх, барьцаалах зэрэг эрхийг хэрэгжүүлэх боломжтой. Энэ утгаараа өмчлөх эрх нь эд хөрөнгийн бүрэн эрхийн цогц илэрхийлэл болдог. Гэсэн хэдий ч *“газар нь байгалийн баялаг, нийтийн ашиг сонирхолтой салшгүй холбоотой объект учраас өмчлөх эрх нь бусад эд хөрөнгийн өмчлөх эрхээс ялгаатайгаар тодорхой хязгаарлалттай хэрэгждэг”*⁹ Тухайлбал, газрын зориулалт, ашиглалтын нөхцөл, байгаль орчны шаардлагыг заавал дагаж мөрдөх үүрэг өмчлөгчид ногддог.

Газар эзэмших эрх- Газар эзэмших эрх нь тодорхой хугацаа, нөхцөлийн хүрээнд газрыг эзэмших, ашиглах боломжийг олгодог хязгаарлагдмал эрх юм. Энэ эрх нь өмчлөх эрхээс ялгаатай нь бүрэн эрх биш бөгөөд ихэвчлэн төрийн захиргааны байгууллагын шийдвэр, гэрээ, эрхийн гэрчилгээний үндсэн дээр үүсдэг. *“Эзэмших эрхийн хүрээнд тухайн этгээд газрыг зориулалтын дагуу ашиглах, хамгаалах, гэрээнд заасан нөхцөлийг биелүүлэх үүрэг хүлээдэг. Мөн энэ эрх нь хугацаатай, нөхцөлтэй байдаг тул хуульд заасан үндэслэлээр дуусгавар болох, цуцлагдах боломжтой”*¹⁰. Иймээс газар эзэмших эрх нь захиргааны эрх зүйн шинж давамгайлсан, төрийн зохицуулалт өндөртэй эрх юм.

Газар ашиглах эрх- Газар ашиглах эрх нь тухайн газрыг тодорхой зориулалтын дагуу ашиглах эрхийг илэрхийлдэг бөгөөд эзэмших эрхээс илүү зорилтот шинжтэй байдаг. Энэ эрх нь газрыг өмчлөх, бүрэн эзэмшихгүйгээр тодорхой үйл ажиллагаанд ашиглах боломжийг олгодог. Газар ашиглах эрх нь ихэвчлэн гэрээ, зөвшөөрөл, тусгай нөхцөлөөр үүсдэг бөгөөд ашиглалтын хүрээ, хугацаа, зориулалт нь тодорхой заагдсан байдаг. Иймд ашиглах эрх нь хамгийн хязгаарлагдмал, зорилтот шинжтэй эрх гэж үздэг.

⁸ Сэнгэдоржийн Энхмэнд, *Газрын эрх зүйн үндсэн асуудлууд*, УБ. 2010, 53 дахь тал

⁹ Жаргал.Г, Солонго, Д., Уянга, М, *Газар баялгаас өмч үүсгэх арга*, УБ. 2014, 25 дахь тал

¹⁰ Сэнгэдоржийн Энхмэнд, *Газрын эрх зүйн үндсэн асуудлууд*, УБ. 2010, 57 дахь тал

1.2. Газар эзэмших эрхийн эрх зүйн шинж, үүсэх болон дуусгавар болох үндэслэл

1.2.1. Газар эзэмших эрхийн ойлголт

“Газар эзэмшил нь газартай харилцаж түүнийг өөрийнхөө мэдэлд авах явдал. Газар эзэмших эрх нь хүн газартай харилцаж, түүнийг өөрийнхөө мэдэлд байлгах, боломжтой байх явдал”¹¹. гэж тодорхойлжээ. Газар эзэмших эрхийг хоёр төрлөөр авч үзэж болно. Үүнд:

1. Газар эзэмших эрх нь хүний экологийн эрхийн салшгүй хэсэг. Энэ утгаараа уг эрх нь субъектив эрхийн шинжийг агуулж, тухайн этгээд газартай харилцах, түүнийг ашиглах, амьдрах орчноо бүрдүүлэх эрхийн нэг хэсэг болдог. Ийм ойлголтын хүрээнд газар эзэмших эрх нь хүний үндсэн эрх, ашиг сонирхолтой шууд холбогддог.
2. Газар эзэмших эрх нь газар эзэмшлийн харилцааг зохицуулсан эрх зүйн хэм хэмжээний илрэл. Уг эрх нь объектив эрхийн шинжийг агуулж, хууль тогтоомжид тусгагдсан, нийтэд үйлчлэх, заавал мөрдөх зохицуулалтын хүрээнд ойлгогдоно. Өөрөөр хэлбэл, газар эзэмших эрх нь зөвхөн хувь этгээдийн эрх биш, харин төрөөс тогтоосон журам, нөхцөл, шаардлагын хүрээнд хэрэгжих эрх зүйн институт гэж тодорхойлж болно.

“Газар эзэмших эрх зүй нь газар эзэмшлийн харилцааны хууль зүйн тохируулга, уг харилцааг эрх зүйгээр зохицуулсны үр дүн мөн.”¹² Энэхүү тодорхойлолтоос үзэхэд газар эзэмших эрх нь өөрөө аяндаа үүсдэг бус, харин хууль тогтоомж, төрийн зохицуулалтын хүрээнд бий болдог эрх зүйн үр дагавар юм.

Газар эзэмших эрхийн субъект

МУ-ын Үндсэн хуулийн дагуу төрийн өмчийн үндсэн объект бөгөөд түүнийг эзэмшүүлэх, ашиглуулах эрхийг төр хэрэгжүүлдэг. Монгол Улсын Үндсэн хуулийн 6 дугаар зүйлийн 1 дэх хэсэгт *“газар, түүний хэвлий, ой, ус, ан амьтан төрийн өмч мөн”* гэж заасан бөгөөд үүнээс үүдэн газар эзэмших эрхийн анхдагч субъект нь төр байна. Гэвч төр энэхүү эрхээ шууд хэрэгжүүлэхээс гадна эрх бүхий байгууллагуудаар дамжуулан иргэн, хуулийн этгээдэд газар эзэмшүүлэх хэлбэрээр хэрэгжүүлдэг. Газрын тухай хуулийн 27 дугаар зүйлийн 2-т *“Газар эзэмших эрхийн гэрчилгээг зөвхөн Монгол Улсын иргэн, аж ахуйн нэгж, байгууллагад олгоно”* гэж тусгасан байна. Иймээс газар эзэмших

¹¹ Сэнгэдоржийн Энхмэнд, *Газрын эрх зүйн үндсэн асуудлууд*, УБ. 2010, 63 дахь тал

¹² Сэнгэдоржийн Энхмэнд, *Газрын эрх зүйн үндсэн асуудлууд*, УБ. 2010, 64 дахь тал

эрхэд дараах субъектэд хамаарна. Эдгээр субъектүүд нь газар эзэмших эрхийг хуульд заасан нөхцөл, журмын дагуу хэрэгжүүлнэ.

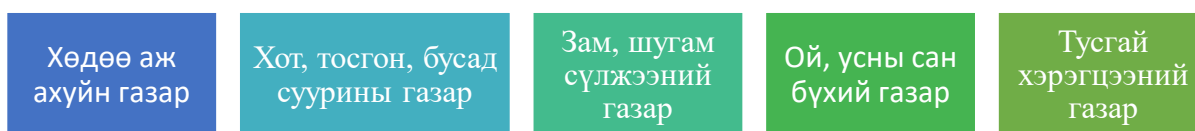
Зураг 1. 1. Газар эзэмших эрхийн субъект



Газар эзэмших эрхийн объект

Газар эзэмших эрхийн объект нь газар өөрөө бөгөөд энэ нь байршил, хил хязгаар, зориулалтаар тодорхойлогдсон үл хөдлөх эд хөрөнгийн онцгой төрөл юм. Газрын тухай хуулийн 10 дугаар зүйлд газрыг зориулалтаар нь ангилсан. Үүнд:

Зураг 1. 2. Газар эзэмших эрхийн объект



Эх сурвалж: Газрын тухай хууль 2002-ийн 10 дугаар зүйлийн 1 дэх хэсэг

Эдгээр ангилал бүр нь газар эзэмших эрхийн агуулга, хязгаарлалт, ашиглалтад шууд нөлөөлдөг. Тухайлбал, хөдөө аж ахуйн газрыг зөвхөн үйлдвэрлэлийн зориулалтаар ашиглах ёстой бол хот суурины газарт барилга байгууламж барих, үйлчилгээ явуулах боломж илүү өргөн байдаг.

1.2.2. Газар эзэмших эрх үүсэх, дуусгавар болох үндэслэл

Газар эзэмших эрх үүсэх үндэслэл

Газар эзэмших эрх нь тодорхой хууль зүйн үйл баримтын үндсэн дээр үүсэх бөгөөд энэ нь зөвхөн хүсэл зоригоор бий болдоггүй, харин хуульд заасан журам, шат дарааллыг хангаж байж бий болдог онцлогтой. Газрын тухай хуулийн 27, 28 дугаар зүйлүүдэд газар эзэмших эрх олгох үндэслэл, эрх бүхий этгээдийг тодорхой зохицуулсан. Газар эзэмших эрх нь төрөөс үүсгэгддэг захиргааны эрх зүйн харилцаа бөгөөд эрх бүхий байгууллага буюу аймаг, нийслэл, сум, дүүргийн Засаг даргын шийдвэрээр анх үүснэ. Энэ шийдвэр нь газар эзэмших эрх үүсэх анхдагч эрх зүйн үндэс болдог.

Дараагийн шатанд тухайн этгээд болон эрх бүхий байгууллагын хооронд газар эзэмших гэрээ байгуулагддаг. Энэхүү гэрээ нь газар ашиглалтын нөхцөл, зориулалт, хугацаа,

төлбөр зэрэг чухал нөхцөлийг тодорхойлно. Үүний дараа газар эзэмших эрхийг баталгаажуулах зорилгоор газар эзэмших эрхийн гэрчилгээ олгогдоно. Энэ нь тухайн этгээд газар эзэмших эрхтэй болохыг нотлох албан ёсны баримт бичиг бөгөөд эрхээ хэрэгжүүлэх үндсэн нөхцөл болдог.

Мөн газар эзэмших эрх нь өмнөх эзэмшигчээс хуульд заасан журмын дагуу шилжих боломжтой. Ийм тохиолдолд эрх шилжүүлэх гэрээ, эрх бүхий байгууллагын зөвшөөрөл зэрэг шаардлагыг хангаж байж шинэ эзэмшигчид эрх үүснэ. Ийнхүү газар эзэмших эрх нь:

- Эрх бүхий байгууллагын шийдвэр,
- Гэрээ байгуулах,
- Эрхийн гэрчилгээ олгох,
- Эрх шилжүүлэх гэсэн дараалсан хууль зүйн үйл баримтуудаар үүсдэг.

Газар эзэмших гэрээ: Газрын тухай хуулийн 34 дүгээр зүйлд газар эзэмших эрх үүсэх үндэслэл, журмыг тодорхойлсон байдаг. Тус зохицуулалтын дагуу иргэн, хуулийн этгээдэд газар эзэмшүүлэх тухай эрх бүхий Засаг даргын шийдвэр гарсны дараа тухайн этгээд болон газрын асуудал эрхэлсэн байгууллагын хооронд газар эзэмших гэрээ байгуулагдана. Улмаар газар эзэмших эрхийн гэрчилгээ олгож, улсын бүртгэлд бүртгүүлснээр газар эзэмших эрх албан ёсоор бий болдог. Газар эзэмших гэрээ нь талуудын эрх, үүргийг тодорхойлсон үндсэн баримт бичиг бөгөөд газар эзэмшүүлэх эрх зүйн үндэслэл, газрын зориулалт, хэмжээ, байршил, хил зааг, чанар төлөв байдал зэрэг мэдээллийг тусгана. Түүнчлэн газар эзэмших хугацаа, газрын төлбөр төлөхтэй холбоотой нөхцөл, талуудын хариуцлага болон гэрээ дуусгавар болохтой холбоотой үр дагаврыг гэрээнд нарийвчлан зохицуулах шаардлагатай байдаг. Газар эзэмших гэрээ байгуулагдсаны дараа уг эрхийг улсын бүртгэлд бүртгүүлэх нь зайлшгүй шаардлага бөгөөд бүртгэл хийгдээгүй тохиолдолд хуульд заасан үндэслэлээр гэрчилгээ болон гэрээ хүчингүй болох эрсдэл үүсдэг. Мөн газар эзэмших эрхийг дуусгавар болгох, хүчингүй болгох асуудлыг эрх бүхий Засаг даргын шийдвэрээр шийдвэрлэхээр Газрын тухай хуульд зохицуулсан байна.

Газар эзэмших эрх дуусгавар болох үндэслэл

Газар эзэмших эрх нь хугацаатай, нөхцөлтэй эрх тул тодорхой үндэслэлээр дуусгавар болдог. Газрын тухай хуулийн 39 дүгээр зүйлд газар эзэмших эрх дуусгавар болох үндэслэлийг тусгасан байна.

“39.1.1.газар эзэмших эрхийн гэрчилгээ болон газар эзэмших гэрээний хугацаа дуусахад сунгуулах хүсэлт гаргаагүй

39.1.2.газар эзэмшигч иргэн нас барсан, нас барсан гэж зарлагдсан, сураггүй алга болсонд тооцогдсон бөгөөд түүний хууль ёсны өв залгамжлагч байхгүй нь тогтоогдсон, газар эзэмшигч аж ахуйн нэгж, байгууллага татан буугдсан

39.1.3.эзэмшигч газар эзэмших гэрээгээ цуцлах тухай хүсэлт гаргасан

39.1.4.газар эзэмших эрхийн гэрчилгээ хүчингүй болсон

39.1.5.газрыг тусгай хэрэгцээнд авч нөхөх олговрыг газар эзэмшигчид бүрэн төлсөн”¹³.

Эдгээр үндэслэлээс үзэхэд газар эзэмших эрх дуусгавар болох нь зарим тохиолдолд эзэмшигчийн хүсэл зориг, зарим тохиолдолд хуульд заасан үйл баримт, харин зарим тохиолдолд захиргааны байгууллагын шийдвэртэй шууд холбоотой байна.

1.3. Захиргааны акт, түүнийг гаргах ажиллагааны зарчим

1.3.1. Захиргааны актын тухай ойлголт

“Захиргаа хуулийг хэрэгжүүлж төрийг төлөөлөн, иргэн, хуулийн этгээдтэй харилцахдаа нэг талаас эрх зүйн байдлын давуу тусгай эрх эдэлж нөгөө талаас эрх зүйн байдлын хувьд давуу эрх эдэлж нөгөө талаас жирийн иргэн захирах-захирагдах нийтийн эрх зүйн харилцаанд ордог”¹⁴. Энэ нь тэгш бус эрх бүхий субъектүүдийн хоорондын эрх зүйн харилцаа юм.

XIX зууны эхэн үеэс эх газрын эрх зүйд “Захиргааны акт”-ыг хэрэглэж эхэлсэн. Захиргааны актын тухай ойлголт нь францын “acte administratif” гэсэн нэр томъёоноос гаралтай. Энэ нь иргэдээс төртэй харилцахад тэдний эрхийн аюулгүй байдлыг хангахад чиглэдэг эрх зүйн хэм хэмжээгээр тодорхойлогдох хязгаарлагдмал орчинг бүрдүүлж өгдөг нийтийн захиргааны хэрэгслүүр гэж ойлгож болно. Захиргааны ерөнхий хуулийн 37 дугаар зүйлийн 1 дэх хэсэгт *“Захиргааны акт гэж захиргааны байгууллагаас тодорхой нэг тохиолдлыг зохицуулахаар нийтийн эрх зүйн хүрээнд гадагш чиглэсэн, эрх зүйн шууд үр дагавар бий болгосон амаар, бичгээр гаргасан захирамжилсан шийдвэр болон үйл ажиллагааг ойлгоно”*. Захиргааны акт нь хэд хэдэн үндсэн шинжтэй байна.

¹³ Газрын тухай хууль (2002)-ийн 39 дүгээр зүйл

¹⁴ Пүрэвдолгорын Одгэрэл, *Захиргааны эрх зүйн ерөнхий анги*, Улаанбаатар хот, 2016, 153 дахь тал

Зураг 1.3. Захиргааны актын шинжүүд



Эх сурвалж: Пүрэвдолгорын Одгэрэл, Захиргааны эрх зүйн ерөнхий анги, Улаанбаатар хот, 2016, 155 дахь тал

Захиргааны актыг агуулгын хувьд эрх олгосон, үүрэг ногдуулсан, хориглосон, зөвшөөрсөн, хүчингүй болгосон, эрх дуусгавар болгосон зэрэг олон хэлбэрээр ангилж болно. Үүнээс иргэн, хуулийн этгээдийн эрхийг хязгаарлах, өмнө олгогдсон эрхийг хүчингүй болгох, үүрэг ногдуулах шинжтэй актыг сөрөг нөлөөлөл бүхий захиргааны акт гэж үзнэ. Ийм акт нь тухайн этгээдийн эрх, хууль ёсны ашиг сонирхолд сөрөг үр дагавар үүсгэж болох тул түүнийг гаргах ажиллагаанд хуульд үндэслэх, бодит нөхцөл байдлыг бүрэн тогтоох, урьдчилан мэдэгдэх, оролцоог хангах, сонсох ажиллагаа явуулах нь зайлшгүй шаардлагатай.

Захиргааны актын төрлүүд

Захиргааны байгууллага захиргааны актаар нийгмийн дийлэнх салбарт янз бүрийн онцлог шинж бүхий ялгаатай харилцааг зохицуулдаг. Иймд захиргааны акт нь агуулга болон илрэх хэлбэрийн хувьд харилцан адилгүй байж болох бөгөөд түүнийг олон янзын шалгуураар ангилан төрөлжүүлдэг. Үүнд дараах захиргааны актын төрлүүдэд хуваадаг:

1. Захиргааны актыг илрэх хэлбэрээр нь бичмэл, аман, бусад гэж ангилна.
2. Зохицуулалтын агуулгаар нь захиран тушаасан, хэлбэржүүлсэн ба тогтоосон захиргааны акт
3. Эрх зүйн нөлөөллөөр нь эерэг ба сөрөг нөлөөлөл бүхий захирааны акт
4. Зохицуулах зүйлээр нь эрх зүйн субъект ба эд юмстай холбоотой захиргааны акт
5. Үйлчлэх буюу зохицуулах хугацаагаар нь нэг удаагийн ба үргэлжилсэн зохицуулалт бүхий акт
6. Батлан гаргах байгууллагаар нь дангаар ба хавсарч гаргасан акт
7. Захиргааны актыг батлан гаргахад бусад этгээдээс нөлөөлж буй байдлаар нь зөвшөөрөл шаардлагатай ба шаардлагагүй акт

1.3.2. Захиргааны үйл ажиллагааны зарчим

Захиргааны үйл ажиллагааны зарчим нь захиргааны байгууллага бүх төрлийн үйл ажиллагаа явуулахдаа баримтлах нийтлэг суурь зарчмуудыг хэлнэ. Өөрөөр хэлбэл,

захиргааны байгууллага захиргааны акт гаргах, захиргааны гэрээ байгуулах, үйлчилгээ үзүүлэх, хяналт шалгалт хийх, зөвшөөрөл олгох, гомдол шийдвэрлэх зэрэг бүх ажиллагаандаа ЗЕХ-ийн 4 дүгээр зүйлд заасан хуульд үндэслэх, шуурхай байх, ил тод нээлттэй байх, үр нөлөөтэй байх, үндэслэл бүхий байх, урьдчилан мэдэгдэх, оролцоог хангах, хууль ёсны итгэлийг хамгаалах зэрэг зарчмыг баримтална

Хүснэгт 1. 1. *Захиргааны үйл ажиллагааны зарчмууд*

№	Зарчим	Тайлбар
1	Хуульд үндэслэх	Захиргааны байгууллага аливаа шийдвэр, үйл ажиллагаагаа зөвхөн хуульд заасан эрх хэмжээ, үндэслэл, журмын хүрээнд хэрэгжүүлэх
2	Шуурхай, тасралтгүй байх	Захиргааны байгууллага өөрийн чиг үүргийг үндэслэлгүй удаашруулахгүй, иргэн, хуулийн этгээдийн хүсэлт, гомдол, захиргааны ажиллагааг зохих хугацаанд тасралтгүй шийдвэрлэх
3	Хуульд заасан төрийн болон албаны нууцад хамаарахаас бусад үйл ажиллагаанд ил тод, нээлттэй байх	Иргэн, хуулийн этгээд өөрт нь хамаарах захиргааны шийдвэрийн үндэслэл, явц, баримт бичиг, эрх зүйн үр дагаврын талаар мэдээлэл авах боломжтой байх
4	Үр нөлөөтэй байх	Захиргааны байгууллагын шийдвэр, үйл ажиллагаа бодит үр дүнд хүрэх, зорилгоо хэрэгжүүлэх чадвартай байхыг шаарддаг. Захиргааны шийдвэр нь зөвхөн хэлбэрийн хувьд гарсан байх бус, тухайн асуудлыг хууль ёсны бөгөөд зохистой байдлаар шийдвэрлэх.
5	Зорилгодоо нийцсэн, бодит нөхцөлд тохирсон, шийдвэр нь үндэслэл бүхий байх	Захиргааны байгууллагын шийдвэр нь тухайн шийдвэрээр хүрэх гэж буй зорилгод нийцсэн, бодит нөхцөл байдлыг зөв тогтоосон, хангалттай нотлох баримтад үндэслэсэн байх
6	Бусдын эрх, хууль ёсны ашиг сонирхлыг хөндсөн захиргааны шийдвэр гаргах тохиолдолд тэдгээрт урьдчилан мэдэгдэх, оролцоог нь хангах	Иргэн, хуулийн этгээдийг захиргааны шийдвэрийн “объект” бус, харин өөрийн эрхийг хамгаалах боломжтой оролцогч гэж үздэг. Захиргааны шийдвэр гаргах ажиллагааны сонсох ажиллагааны суурь зарчим болдог.
7	Ашиг сонирхлын зөрчилтэй захиргааны үйл ажиллагаанаас татгалзан гарах, татгалзан гаргах боломжийг хангах	Захиргааны шийдвэр гаргах ажиллагаанд оролцож буй албан тушаалтан тухайн асуудалд хувийн, эдийн засгийн, гэр бүлийн, эсхүл бусад ашиг сонирхлын зөрчилтэй бол тухайн ажиллагаанаас татгалзан гарах, эсхүл

		бусад оролцогч түүнийг татгалзан гаргуулах боломжтой байх
8	Хууль ёсны итгэлийг хамгаалах	Иргэн, хуулийн этгээд төрийн байгууллагын өмнөх шийдвэр, зөвшөөрөл, гэрчилгээ, бүртгэлд итгэн тодорхой үйл ажиллагаа явуулж, хөрөнгө оруулалт хийсэн бол төр уг итгэлийг үндэслэлгүйгээр эвдэхгүй байх

Эх сурвалж: Захиргааны ерөнхий хууль (2016)-ийн 4 дүгээр зүйлийн 4.2.1-4.2.8 дахь хэсгүүд

Харин **захиргааны шийдвэр гаргах ажиллагаа** нь захиргааны байгууллагаас хуульд заасан чиг үүргээ хэрэгжүүлэх зорилгоор тодорхой асуудлыг шийдвэрлэх үйл явц бөгөөд энэ нь захиргааны эрх зүйн харилцааны үндсэн хэлбэрийн нэг юм. Өргөн утгаар нь авч үзвэл захиргааны байгууллагаас захиргааны акт гаргах, захиргааны гэрээ байгуулах, бусад зохион байгуулалтын арга хэмжээ авах бүхий л үйл ажиллагааг захиргааны шийдвэр гаргах ажиллагаанд хамруулан ойлгодог. Захиргааны шийдвэр гаргах ажиллагааны онцлог шинж нь дараах байдлаар илэрнэ:

- Захиргааны шийдвэр гарах ажиллагаа нь хуульд заасан журмаар явагдах
- Захиргааны байгууллага шийдвэр гаргахдаа иргэдийн оролцоог хангах үүрэгтэй
- Шийдвэр нь хуульд заасан хэлбэрийг баримтлах
- Шийдвэр гарсны дараа иргэдэд заавал мэдэгдэх үүрэгтэй.

“Захиргааны шийдвэр гаргах ажиллагааны зарчмуудын хэрэгжилт нь практикт тасалданги, жигд бус байгаа нь ЗЕХ-ийн гол асуудал болоод байна”¹⁵.

“Захиргааны шийдвэр гаргах ажиллагаа нь захиргааны акт гаргах, захиргааны гэрээ байгуулахдаа захиргааны акт гаргах, захиргааны гэрээ байгуулахдаа захиргааны материаллаг хуулийг хэрэглэх, хэрэгжүүлэх, захиргааны байгууллагаас чиг үүргээ гүйцэтгэхэд туслахад чиглэгдэнэ”¹⁶. Захиргааны шийдвэр гаргах ажиллагаа эхлэх, нөхцөл байдлыг судлан тогтоох, нотлох баримт цуглуулах, оролцогчийн эрх, үүргийг зааж, **сонсох ажиллагаа явуулах**, хугацаа тодорхойлох нөхцөл журмыг өөртөө агуулдаг. Захиргааны үйл ажиллагаа нь **үйлдэхүй, эс үйлдэхүй** байна.

Захиргааны байгууллага шийдвэр гаргахаасаа өмнө ашиг сонирхол нь зөрчигдөж болзошгүй этгээдээс түүний санал, тайлбарыг авах ажиллагаа явуулах нь захиргааны шийдвэр үндэслэлтэй байх, иргэний эрхийг хамгаалахад чиглэсэн, хүний эрх, эрх чөлөөг дээдлэхэд чухал алхам болдог. “Захиргааны ерөнхий хууль гарахаас өмнө захиргааны

¹⁵ Ханнс-Зайделийн сан, Захиргааны ерөнхий хуулийн хэрэгжилтийн үр дагаварт хийсэн үнэлгээ: Судалгааны тайлан., УБ., 2018

¹⁶ Шарын Цогтоо. Монгол улсын захиргааны эрх зүй. УБ. 2021, 159 дэх тал

байгууллага шийдвэр гаргасныхаа дараа шийдвэрээ мэдэгддэг, түүнээс иргэд ихээхэн хохирдог байсан бол эдүгээ захиргааны ерөнхий батлагдсанаар ийм төрлийн маргаан цөөрөх нь дамжиггүй бөгөөд үүнийг сонсох ажиллагааны хүрээнд зохицуулна”¹⁷. Сонсох ажиллагаа явуулах нь хууль зүйн хувьд чухал ач холбогдолтой ажиллагаа боловч өнөөгийн байдлаар захиргааны байгууллага сонсох ажиллагааг хийхгүй байх эсхүл хэлбэр төдий хийх үйлдэл ихээхэн гарч байгаа бөгөөд шүүх уг сонсох, мэдэгдэх ажиллагааг өөр өөр тайлбарлан шийдвэрлэж байгаа нь практикт нэг мөр ойлголт төлөвшөөгүйг харуулж байна. Өөрөөр хэлбэл, сонсох ажиллагааг захиргааны байгууллага “мэдэгдэл хүргүүлсэн” гэх хэлбэрээр ойлгох, эсхүл захиргааны акт гарсны дараа шийдвэрээ мэдэгдсэнээ сонсох ажиллагаа явуулсантай адилтган тайлбарлах тохиолдол гарч байна. Ялангуяа газар эзэмших эрхийг цуцлах ажиллагаанд сонсох ажиллагааны ач холбогдол илүү өндөр байна. Учир нь газар эзэмших эрхийг цуцлах үндэслэл болсон “газрын төлбөр төлөөгүй”, “газраа зориулалтын дагуу хоёр жил дараалан ашиглаагүй”, “гэрээний нөхцөл зөрчсөн” гэх нөхцөл байдал нь тухайн этгээдийн тайлбар, баримтаас хамааран өөрөөр үнэлэгдэх боломжтой. Жишээлбэл, газар ашиглаагүй гэх нөхцөл байдал нь захиргааны байгууллагын дүгнэлтээр тогтоогдсон мэт харагдавч бодит байдалд хүндэтгэн үзэх шалтгаан, зөвшөөрөл хүлээсэн хугацаа, дэд бүтцийн саатал, байгалийн болон бусад хүчин зүйл нөлөөлсөн байж болно. Ийм нөхцөлд газар эзэмшигчийн тайлбар, нотлох баримтыг сонсолгүйгээр эрхийг нь цуцлах нь Захиргааны ерөнхий хуулийн 4.2.5-д заасан бодит нөхцөлд тохирсон, үндэслэл бүхий байх зарчимд нийцэхгүй юм.

Сонсох ажиллагаа явуулах

Сонсох ажиллагаа нь орчин үеийн захиргааны эрх зүйн хамгийн чухал ажиллагааны нэг бөгөөд иргэний оролцоо, эрхийн хамгааллын суурь механизм болдог. ЗЕХ-ийн 26 дугаар зүйлийн 1 дэх хэсэгт *“Захиргааны акт, захиргааны гэрээг батлан гаргахын өмнө эрх, хууль ёсны ашиг сонирхол нь хөндөгдөж болзошгүй этгээдэд захиргааны шийдвэр гаргахад ач холбогдол бүхий нөхцөл байдлын талаар тайлбар, санал гаргах боломж олгоно”*. Энэхүү боломж олгож буй үйлдэл нь ЗЕХ-ийн 26 дугаар зүйлийн 2 дахь хэсэгт *“Энэ хуулийн 26.1-д заасан оролцогчоос тайлбар, санал авах ажиллагааг сонсох ажиллагаа гэнэ”¹⁸*.

¹⁷ Шарын Цогтоо. Монгол улсын захиргааны эрх зүй. УБ. 2021, 161 дэх тал

¹⁸ Захиргааны ерөнхий хууль (2016)-ийн 26 дугаар зүйлийн 2 дахь хэсэгт

“Сонсох ажиллагаа нь захиргааны байгууллагад үр нөлөөтэй, бодит нөхцөлд тохирсон, үндэслэл бүхий шийдвэр гаргах боломжийг олгодог”¹⁹, “шийдвэр гаргахаас өмнө холбогдох талуудыг сонсох нь шийдвэр гарснаас хойш гардаг сөрөг үр дагаврыг бууруулах боломжтой” гэж онцолсон байна. Энэ нь сонсох ажиллагааг зөвхөн хуулийн шаардлага биш, харин захиргааны чанарт нөлөөлдөг бодит хэрэгсэл болдог.

Сонсох ажиллагааны үе шат

ЗЕХ-ийн 27 дугаар зүйлд сонсох ажиллагааг явуулах үе шатыг тусгаж өгсөн байна. Сонсох ажиллагааны дараалал дараах байдлаар явагдана:

1. Захиргааны шийдвэр гаргах байгууллага нь эрх, хууль ёсны **ашиг сонирхол нь хөндөгдөж байгаа этгээдийг** тодорхойлно.
2. Тодорхойлсон этгээдэд сонсох ажиллагааны талаарх **мэдэгдлийг** хүргүүлнэ.
3. Сонсох ажиллагааг хуульд заасан аргуудаар явуулна.
4. Ажиллагааны явц, үр дүнг тэмдэглэлд баримтжуулна.

Сонсох ажиллагааны хэлбэр

ЗЕХ-ийн 27 дугаар зүйлийн 4 дэх хэсэгт сонсох ажиллагааны хэлбэрүүдийг тусгасан байна.

- Сонсгол зохион байгуулах
- Саналыг бичгээр авах
- Биечлэн уулзах
- Утсаар санал авах
- Цахим хэлбэрээр санал авах
- Төлөөлөгчөөр дамжуулан санал авах- хуульд тусгайлан зааснаар

“Сонсох ажиллагааны хэлбэрийг буруу сонгох, утсаар болон аман хэлбэрээр явуулсан сонсголыг хангалттай гэж үзэх зэрэг хэрэгжилтийн асуудлууд практикт байнга гардаг”²⁰.

Мэдэгдлийн агуулга

Сонсох ажиллагааны мэдэгдлийн агуулгад ЗЕХ-ийн 27 дугаар зүйлийн 3 дахь хэсэгт заасан мэдээллүүд заавал тусгагдах ёстой. Агуулгын шаардлагыг хангаагүй мэдэгдэл нь сонсох ажиллагааны зөрчил болдог.

¹⁹ Ханнс-Зайделийн сан, *Захиргааны ерөнхий хуулийн хэрэгжилтийн үр дагаварт хийсэн үнэлгээ: Судалгааны тайлан*, УБ., 2018

²⁰ Ханнс-Зайделийн сан, *Захиргааны ерөнхий хуулийн хэрэгжилтийн үр дагаварт хийсэн үнэлгээ: Судалгааны тайлан*, УБ., 2018

- Сонсох ажиллагааг явуулах журам, огноо, цаг, байрлал, дарааллын тухай мэдээлэл
- Захиргааны шийдвэр гаргах эрх олгогдсон хуулийн зүйл, заалт
- Шийдвэр гаргах тухайн асуудлын мэдээлэл, үндэслэл

Мэдэгдэлд тусгагдах мэдээллийн гол зорилго нь иргэн тухайн шийдвэр ямар үндэслэлээр, ямар хуулийн дагуу гарах гэж байгааг урьдчилан мэдэж, бэлтгэлтэй ирж тайлбар гаргах боломж олгоход оршино. Иргэн энэ мэдээллийг хүлээж аваагүй тохиолдолд сонсох ажиллагааны зорилго бүрэн хэрэгжихгүй болдог.

ЗЕХ-ийн 27 дугаар зүйлийн 5 дахь хэсэгт *“сонсох ажиллагаа явуулах хугацаа оролцогчийн тайлбар, санал гаргах боломжийг хангасан байна”* гэж заасан байдаг. Уг заалт нь хугацааг тодорхой тодорхойлоогүй бөгөөд *“боломжийг хангах”* зохицуулалттай байна.

*“Сонсох ажиллагааны хугацааг хэт богино тогтоосноос болж иргэн бэлтгэлтэй ирэх, хуульч авах, нотлох баримтаа цуглуулах боломжгүй болдог”*²¹. Иймд захиргааны байгууллага ажиллагаа явуулахдаа боломжит хугацааг тогтоож өгөх ёстой ба ингэхдээ оролцогчийн эрхийг хангах үүрэгтэй байна.

Тэмдэглэл, баримтжуулалт, үр дүнг тусгах

ЗЕХ-ийн 27 дугаар зүйлийн 6, 7 дахь хэсгүүд нь сонсох ажиллагааны дараах үе шатыг зохицуулдаг. Уг заалтын дагуу захиргааны байгууллага нь:

- Сонсох ажиллагааны явц, үр дүнгийн талаар тэмдэглэл хөтөлж баримтжуулна
- Гарсан саналыг захиргааны шийдвэрт хэрхэн тусгасан талаар мэдээлэл бэлтгэнэ
- Саналыг тусгаагүй бол тусгаагүй шалтгааныг тайлбарлах үүрэг хүлээнэ

Энэхүү заалт нь захиргааны байгууллагад иргэний саналыг заавал тусгах үүрэг тулгахгүй боловч тусгаагүй шалтгааныг нотлох үүрэг ногдуулдаг. Ийнхүү *“тайлбарлах үүрэг”* нь захиргааны байгууллагыг иргэний оролцоог зүй ёсоор хангах, эрхээ эдлэх боломжийг олгох ёстой.

Захиргааны байгууллага болон шүүхийн түгээмэл гаргаж буй алдаа нь мэдэгдэл болон сонсох ажиллагааг нэг ойлголт мэт үзэх явдал юм. Сонсох ажиллагаа нь Захиргааны ерөнхий хуулийн гуравдугаар бүлэгт тусгагдсан захиргааны шийдвэр гаргах ажиллагааны нэг хэсэг байх бөгөөд мэдэгдэлийн тухай ойлголтоос ялгах шаардлагатай.

Мэдэгдэл гэдэг нь захиргааны байгууллагаас захиргааны шийдвэр гаргах ажиллагаа эхэлсэн, сонсох ажиллагаа явуулах гэж байгаа, эсхүл гарсан захиргааны актыг

²¹ Ханнс-Зайделийн сан, “Эрх зүйн боловсрол” академи. *Монгол Улсын Захиргааны ерөнхий хуулийн тайлбар*. Улаанбаатар: МУИС-ийн хэвлэх үйлдвэр, 2017, 146 дахь тал

тухайн шийдвэрийн хаяглагдсан этгээд болон эрх, хууль ёсны ашиг сонирхол нь хөндөгдөж болзошгүй этгээдэд хуульд заасан хэлбэрээр хүргэж мэдүүлэх ажиллагаа юм. Өөрөөр хэлбэл, мэдэгдэх ажиллагаа нь иргэн, хуулийн этгээдэд өөрийн эрх, хууль ёсны ашиг сонирхол хөндөгдөж байгаа эсэхийг мэдэх, тайлбар, санал гаргах, гомдол гаргах, шүүхэд хандах боломжийг бүрдүүлдэг.

Захиргааны ерөнхий хуульд мэдэгдэх ажиллагаа хоёр үндсэн хэлбэрээр илэрдэг.

1. **Захиргааны акт гаргахаас өмнөх урьдчилан мэдэгдэх ажиллагаа** буюу захиргааны актын талаарх мэдэгдэл байна. Энэ нь ЗЕХ-ийн 4.2.6-д заасан *“бусдын эрх, хууль ёсны ашиг сонирхлыг хөндсөн захиргааны шийдвэр гаргах тохиолдолд тэдгээрт урьдчилан мэдэгдэх, оролцоог нь хангах”* зарчмын хэрэгжилт юм. Өөрөөр хэлбэл, захиргааны байгууллага эрх нь хөндөгдөж болзошгүй этгээдэд шийдвэр гаргахаас өмнө мэдэгдэж, тухайн этгээдийг шийдвэр гаргах ажиллагаанд оролцуулах үүрэгтэй.
2. **Гарсан захиргааны актыг мэдэгдэх ажиллагаа**- ЗЕХ-ийн 43 дугаар зүйлийн 1-т *“захиргааны актыг хаяглагдсан этгээд болон эрх, хууль ёсны ашиг сонирхол нь хөндөгдөж болзошгүй этгээдэд хуульд заасан журмын дагуу мэдэгдэх”* бөгөөд энэ ажиллагааг тухайн актыг гаргасан захиргааны байгууллага хариуцахаар заасан. Мөн 43 дугаар зүйлийн 2-т *“захиргааны актыг өөрт нь гардуулах, шаардлагатай тохиолдолд утас, факс, шуудан, цахим болон бусад хэлбэрээр мэдэгдэж болох”* бөгөөд мэдэгдсэнээ баримтжуулах үүргийг тогтоосон байна. Энэ нь захиргааны акт гарсны дараа тухайн этгээд уг шийдвэрийн талаар мэдэж, гомдол гаргах, шүүхэд хандах, эрхээ хамгаалах боломжийг хангана.

Мэдэгдэх ажиллагаа нь тухайн этгээдэд мэдээлэл хүргэх ажиллагаа бол сонсох ажиллагаа нь тухайн этгээдээс тайлбар, санал, нотлох баримт авч, шийдвэр гаргахдаа үнэлэх ажиллагаа юм. Тиймээс захиргааны байгууллага “мэдэгдэл хүргүүлсэн” гэх үндэслэлээр сонсох ажиллагааг бүрэн хэрэгжүүлсэн гэж үзэх боломжгүй юм.

Сонсох ба мэдэгдэх ажиллагааны ялгаа, онцлог

Хүснэгт 1. 2. Сонсох, мэдэгдэх ажиллагааны ялгаа

Сонсох ажиллагаа		Мэдэгдэх ажиллагаа	
Ойлголт	Захиргааны шийдвэр гаргахаас өмнө эрх, хууль ёсны ашиг сонирхол нь хөндөгдөж болзошгүй этгээдэд тайлбар,	1.	Захиргааны байгууллагаас гаргасан захиргааны актыг хаяглагдсан этгээд болон эрх ашиг нь хөндөгдөж буй

	санал гаргах боломж олгох ажиллагаа.	этгээдэд хүргэж мэдүүлэх ажиллагаа 2. Захиргааны байгууллага шийдвэр гаргахаас өмнө урьдчилан мэдэгдэх
Хэрэгжих үе шат	Захиргааны акт гаргахаас өмнө	Захиргааны акт гаргахаас өмнө ба дараа
Зорилго	Тухайн этгээдийн байр суурь, тайлбар, нотлох баримтыг авч үзэж, шийдвэрийг үндэслэлтэй гаргах нөхцөлийг бүрдүүлэх.	1. Гарсан захиргааны актыг тухайн этгээдэд мэдүүлж, уг акт хүчин төгөлдөр болох нөхцөлийг бүрдүүлэх 2. Захиргааны акт гаргахаас өмнө оролцогчийн хууль ёсны эрх ашгийг хамгаалах
Эрх зүйн ач холбогдол	Иргэн, хуулийн этгээдийн оролцох эрхийг хангаж, захиргааны шийдвэр гаргах ажиллагааны хууль ёсны байдлыг баталгаажуулна.	Захиргааны акт хүчин төгөлдөр болох, гомдол гаргах хугацаа эхлэх, шийдвэр биелэгдэх эрх зүйн үр дагаврыг үүсгэнэ.
Хийгдээгүй тохиолдлын үр дагавар	Шийдвэр гаргах ажиллагаа хууль бус болсон гэж үзэх үндэслэл үүснэ. Учир нь тухайн этгээдийн оролцох, өөрийгөө хамгаалах эрх боломжоор хангагдаагүй байна.	Захиргааны акт хүчин төгөлдөр болсон эсэх, гомдол гаргах хугацаа эхэлсэн эсэх маргаантай болно.

1.4. Газар эзэмших эрхийг цуцлах захиргааны шийдвэр

1.4.1. Газар эзэмших эрх цуцлах үндэслэл

Газар эзэмших эрхийг цуцлах захиргааны шийдвэр нь захиргааны байгууллагаас нийтийн эрх зүйн хүрээнд нэг талын эрх мэдлийн үндсэн дээр гаргадаг, тодорхой иргэн, хуулийн этгээдийн эрх зүйн байдлыг өөрчилдөг захиргааны актын нэг төрөл юм. “Захиргааны эрх зүйн онолд захиргааны акт нь төрийн захиргааны байгууллагаас тодорхой тохиолдлыг шийдвэрлэх зорилгоор гаргадаг, гадагш чиглэсэн, эрх зүйн үр дагавар бүхий шийдвэр гэж ойлгогддог”²². Монгол Улсын Захиргааны ерөнхий хуульд захиргааны актыг нийтийн эрх зүйн хүрээнд тодорхой нэг тохиолдлыг зохицуулсан, гадагш чиглэсэн эрх зүйн шууд үр дагавар бүхий шийдвэр гэж тодорхойлсон байдаг.

²² Ж. Долгорсүрэн. *Монгол Улсын захиргааны эрх зүй*, УБ. Т&U printing, 2000, 45 дахь тал

Захиргааны байгууллага иргэн, хуулийн этгээдэд олгосон эрхийг хуульд заасан тодорхой нөхцөл бүрдсэн тохиолдолд нэг талын шийдвэрээр дуусгавар болгож буй ажиллагаа юм. Захиргааны эрх зүйн онолд *“төрийн байгууллагаас өмнө олгосон эрх, зөвшөөрөл, давуу байдлыг буцаан авах буюу хүчингүй болгох ажиллагаа нь эрх зүйн тодорхой байдал, хууль ёсны итгэл хамгаалах зарчимд суурилсан байх ёстой”*²³.

Газрын тухай хуулийн 40.1-д газар эзэмших эрхийн гэрчилгээг хүчингүй болгох үндэслэлүүдийг заасан. Үүнд газрын тухай хууль тогтоомж, гэрээний нөхцөл, болзлыг удаа дараа буюу ноцтой зөрчсөн, газрыг нийтийн ашиг сонирхолд харшаар ашигласан, газрын төлбөрийг хугацаанд нь бүрэн төлөөгүй, хүндэтгэн үзэх шалтгаангүйгээр гэрээнд заасан зориулалтын дагуу хоёр жил дараалан ашиглаагүй зэрэг үндэслэл багтдаг.

Эдгээр үндэслэлээс практикт хамгийн их маргаан дагуулдаг нь Газрын тухай хуулийн 40.1.6 дахь хэсэг *“хүндэтгэн үзэх шалтгаангүйгээр гэрээнд заасан зориулалтын дагуу тухайн газраа хоёр жил дараалан ашиглаагүй”* гэх үндэслэл юм. Энэ зохицуулалтыг хэрэглэхийн тулд захиргааны байгууллага дөрвөн нөхцөлийг зайлшгүй тогтоох шаардлагатай. Тухайн газар гэрээнд заасан зориулалтын дагуу ашиглагдаагүй байх, ашиглаагүй байдал хоёр жил дараалан үргэлжилсэн байх, ашиглаагүй нь хүндэтгэн үзэх шалтгаангүй байх, эдгээр нөхцөл нь нотлох баримтаар тогтоогдсон байх шаардлагатай.

Захиргааны байгууллага тухайн нөхцөл байдлыг зөвхөн дотоод дүгнэлтээр тогтоох бус, бодит баримт, үзлэг, тайлбар, холбогдох нотлох баримтад үндэслэн тогтоох ёстой. *“Захиргааны шийдвэр гаргах ажиллагаанд бодит нөхцөл байдлыг бүрэн тогтоох үүрэг нь захиргааны байгууллагын үндсэн үүрэг бөгөөд энэ нь захиргааны актын хууль ёсны байдлыг хангах гол нөхцөл болдог”*²⁴. Захиргааны байгууллага өөрийн санаачилгаар бодит байдлыг бүрэн тодруулах үүрэгтэй гэж тайлбарлаж болно.

Мөн газар эзэмших эрхийг цуцлах ажиллагаанд сонсох ажиллагаа зайлшгүй ач холбогдолтой. Учир нь захиргааны байгууллага газрыг зориулалтын дагуу ашиглаагүй гэж үзсэн боловч газар эзэмшигчийн хувьд хүндэтгэн үзэх шалтгаан, хөрөнгө оруулалт, зам дэд бүтцийн өөрчлөлт орсон эсэх, байгалийн нөхцөл үүсэх, бусад байгууллагын үйл ажиллагаанаас хамаарсан нөхцөл байдал байж болно. Ийм нөхцөлд тухайн этгээдийн тайлбар, нотлох баримт нь шийдвэрийн үр дүнд шууд нөлөөлөх боломжтой.

1.4.2. Газар эзэмших эрхийг цуцлах захиргааны актын эрх зүйн үр дагавар

Газар эзэмших эрхийг цуцлах захиргааны актын үндсэн үр дагавар нь тухайн иргэн, хуулийн этгээдийн газар эзэмших эрх дуусгавар болох явдал юм. Газрын тухай хуулийн

²³ Paul Craig, *Administrative Law*, 8th ed. London: Sweet & Maxwell, 2016, 34 page

²⁴ Ж. Долгорсүрэн. *Монгол Улсын захиргааны эрх зүй*, УБ. T&U printing, 2000, 47 дахь тал

39.1.4-д “газар эзэмших эрхийн гэрчилгээ хүчингүй болсон тохиолдолд газар эзэмших эрх дуусгавар болох”-оор заасан.

Энэхүү үр дагавар нь зөвхөн тухайн газрыг эзэмших эрх алдагдах төдий бус, тухайн газарт оруулсан хөрөнгө оруулалт, барилга байгууламж, аж ахуйн үйл ажиллагаа, гэрээний харилцаа, гуравдагч этгээдийн эрх ашигт давхар нөлөөлөх боломжтой.

ЗЕХ-ийн 43 дугаар зүйлд захиргааны актыг хаяглагдсан этгээд болон эрх, хууль ёсны ашиг сонирхол нь хөндөгдөж болзошгүй этгээдэд мэдэгдэх үүргийг захиргааны байгууллагад хүлээлгэсэн бөгөөд мөн хуулийн 46.1-д “*захиргааны акт хуульд заасан журмын дагуу мэдэгдсэнээр хүчин төгөлдөр болно*” гэж зохицуулсан байна. Иймээс газар эзэмших эрхийг цуцлах захиргааны актын үр дагавар нь мэдэгдэх ажиллагаатай шууд холбоотой. Хэрэв захиргааны байгууллага газар эзэмших эрхийг хүчингүй болгосон захирамжийг тухайн этгээдэд зохих журмаар мэдэгдээгүй бол тухайн акт хүчин төгөлдөр болсон эсэх, гомдол гаргах хугацаа эхэлсэн эсэх, газар эзэмших эрх дуусгавар болсон гэж үзэх боломжтой эсэх асуудал маргаантай болно. Хэрэв газар эзэмших эрхийг цуцлах захиргааны акт хууль бус болох нь тогтоогдвол тухайн актыг хүчингүй болгуулах, эрхээ сэргээлгэх, учирсан хохирлоо шаардах зэрэг эрх зүйн шаардлага гарна. ЗЕХ-д захиргааны акт илт хууль бус болох, хууль бус захиргааны актыг хүчингүй болгох зохицуулалтыг тусгасан бөгөөд захиргааны акт гаргах эрх зүйн үндэслэл байгаагүй, бодит нөхцөлд биелэгдэх боломжгүй, эсхүл хуульд заасан ноцтой алдаатай бол тухайн акт хүчин төгөлдөр бус захиргааны акт болно.

Иймд газар эзэмших эрхийг цуцлах захиргааны акт нь эрх зүйн хувьд сөрөг нөлөөлөл бүхий захиргааны акт юм. Тиймээс уг актыг гаргахдаа захиргааны байгууллага Газрын тухай хуулийн 40 дүгээр зүйлд заасан материаллаг үндэслэлийг бүрэн тогтоохын зэрэгцээ Захиргааны ерөнхий хуулийн 4, 24, 26, 27, 43, 46 дугаар зүйлд заасан процессын ажиллагааг хуулийн дагуу шийдвэр гаргах ажиллагааг хийх үүрэгтэй. Энэ нь зөвхөн хууль хэрэглэх асуудал бус, иргэн, хуулийн этгээдийн эрх, хууль ёсны ашиг сонирхлыг хамгаалах захиргааны эрх зүйн үндсэн шаардлага юм.

Бүлгийн дүгнэлт

Газар эзэмших эрх, газар эзэмших эрхийг цуцлах захиргааны акт, түүнийг гаргах ажиллагаанд хамаарах сонсох болон мэдэгдэх ажиллагааны онолын ойлголтоос дүгнэн үзвэл:

1. Газар эзэмших эрх нь өмчлөх эрхээс ялгаатай буюу хязгаарлагдмал эрхийн шинжтэй бөгөөд төрийн эрх бүхий байгууллагын шийдвэр, газар эзэмших гэрээ,

эрхийн гэрчилгээний үндсэн дээр үүсдэг хугацаатай, нөхцөлтэй эрх юм. Иймээс газар эзэмших эрх нь захиргааны эрх зүйн шинж давамгайлсан харилцаа тул газар эзэмшигч нь уг газрыг гэрээнд заасан зориулалт, нөхцөл, болзлын дагуу ашиглах үүрэгтэй байна. Тус эрх нь хуульд заасан үндэслэл бүрдсэн тохиолдолд дуусгавар болох, эсхүл захиргааны байгууллагын шийдвэрээр цуцлагдаж эрхийн байдал нь хууль ёсны ашиглалт, гэрээний үүргийн биелэлттэй шууд холбоотой байна.

2. Газар эзэмших эрхийг цуцлах шийдвэр нь захиргааны актын нэг төрөл бөгөөд иргэн, хуулийн этгээдийн өмнө олгогдсон эрхийг дуусгавар болгож, эрх зүйн байдлыг дордуулах үр дагавартай тул сөрөг нөлөөлөл бүхий захиргааны акт юм. Иймд уг актыг гаргахдаа захиргааны байгууллага зөвхөн Газрын тухай хуулийн үндэслэлийг хэрэглэх, тухайн үндэслэл бодитоор бүрдсэн эсэх, газар эзэмшигчээс хамаарахгүй хүндэтгэн үзэх шалтгаан байсан эсэх, нотлох баримтаар бүрэн тогтоогдсон эсэхийг шалгах шаардлагатай. Өөрөөр хэлбэл, газар эзэмших эрхийг цуцлах захиргааны актын хууль ёсны байдал нь материаллаг үндэслэл болон захиргааны шийдвэр гаргах ажиллагааны журмыг хамтад нь хангагдсан эсэхээс хамаарна.
3. Газар эзэмших эрхийг цуцлах захиргааны акт гаргахдаа сонсох болон мэдэгдэх ажиллагааг хэрэгжүүлэх нь иргэн, хуулийн этгээдийн эрхийг хамгаалах үндсэн процессын баталгаа юм. Сонсох ажиллагаа нь эрх, хууль ёсны ашиг сонирхол нь хөндөгдөж болзошгүй этгээдэд тайлбар, санал, нотлох баримт гаргах боломж олгож, захиргааны байгууллага шийдвэрээ бодит нөхцөлд тохируулан үндэслэлтэй гаргах нөхцөлийг бүрдүүлдэг. Харин мэдэгдэх ажиллагаа нь тухайн этгээд захиргааны шийдвэрийн талаар мэдэх, оролцох, гомдол гаргах, шүүхэд хандах боломжийг хангадаг. Иймээс мэдэгдэл хүргүүлсэн гэх нөхцөл дангаараа сонсох ажиллагаа бүрэн хэрэгжсэн гэсэн үг биш бөгөөд мэдэгдэл, сонсох ажиллагааны тухай ойлголт нь ялгаатай ба захиргааны байгууллага тухайн этгээдийн тайлбар, саналыг бодитоор авч үзэж, шийдвэртээ хэрхэн үнэлснээ баримтжуулах шаардлагатай байна.

II БҮЛЭГ. СУДАЛГААНЫ ХЭСЭГ

2.1. Газар эзэмших эрхийг цуцлахтай холбоотой маргаан, шүүхийн шийдвэр

Газар эзэмших эрхийг цуцлах захиргааны акттай холбоотой маргаан нь захиргааны хэргийн шүүхийн практикт харьцангуй түгээмэл тохиолддог маргааны нэг юм. Ялангуяа Газрын тухай хуулийг үндэслэн газар эзэмших эрхийн гэрчилгээг хүчингүй болгох, цуцлах захиргааны байгууллагаас гаргасан захирамжийн маргаанууд дийлэнх хувийг шүүхийн маргаанд эзэлж байна. Энэ төрлийн маргаанд шүүх газар эзэмших эрхийг цуцлах үндэслэл, захиргааны байгууллага уг нөхцөл байдлыг хэрхэн тогтоосон, захиргааны шийдвэр гаргах ажиллагааг зарчмын дагуу явуулсан эсэхтэй холбоотой шүүхийн шийдвэрүүдийг судлан захиргааны байгууллага хуульд заасан зарчмын дагуу захиргааны актыг гаргаж байгаа эсэхэд үнэлэлт дүгнэлт өгөх зорилгоор энэхүү шүүхийн шийдвэрийн судалгааг хийв.

2023-2025 он хүртэлх Захиргааны хэргийн шүүхэд хянан шийдвэрлэгдсэн хэргийн тоог статистик болон тухайн жилд шийдвэрлэгдсэн хэргийн төрлийн тоон мэдээлэл, 2025 оны газрын маргааны эзлэх хувийг онцлон, газрын маргаан дахь эзэмших ашиглахтай холбоотой шүүхийн шийдвэрийн тоон мэдээллийг харьцуулан судлав.

Зураг 2. 1. Газартай холбоотой шүүх дэх маргааны тоо

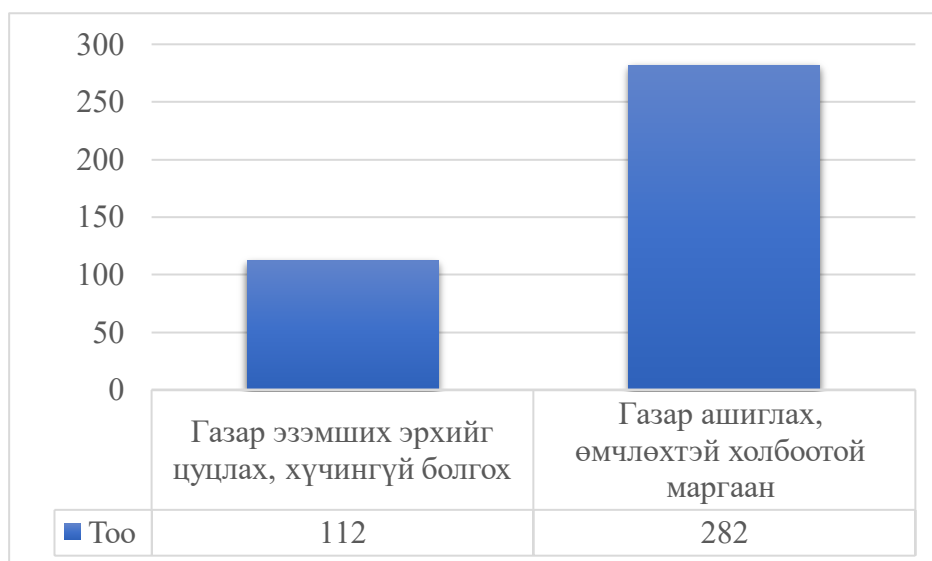


Эх сурвалж: Шүүхийн шийдвэрийн цахим сан: <https://shuukh.mn/cases/3/1>

Тайлбар: 2023-2025 он хүртэлх Захиргааны хэргийн шүүхэд хянан шийдвэрлэгдсэн хэрэг 2023 онд 1858, 2024 онд 2177, 2025 онд 1954 үзүүлэлттэй ба үүнээс газрын маргааны тоон мэдээллийн хувьд 2023 онд 462, 2024 онд 498, 2025 онд 394 маргаан

шийдвэрлэгдсэн байна. Дээрхээс харвал жил бүрийн газрын маргаан болон захиргааны хэргийн шүүхээр шийдвэрлэгдэж буй маргааны тоо буурсан байна

Зураг 2. 2. Газар эзэмших, ашиглах, өмчлөхтэй холбоотой маргаан (2025 он)



Тайлбар: 2025 онд захиргааны хэргийн шүүхээр хянан шийдвэрлэгдсэн газрын маргаантай холбоотой нийт 394 маргаан бүртгэгдсэнээс 112 маргаан нь газар эзэмших эрхийг цуцалсан, хүчингүй болгосон захиргааны акттай холбоотой байна. Харин үлдсэн 282 маргаан нь газар ашиглах, газар олгох, газар эзэмших эрхийн хугацаа сунгах, газрын давхцал, газар чөлөөлөх, бусад газрын эрх зүйн харилцаатай холбоотой маргаанд хамаарч байна. Энэ нь газар эзэмших эрхийг цуцлах ажиллагаанд захиргааны байгууллагаас баримтлах хууль ёсны үндэслэл, бодит нөхцөл байдлыг бүрэн тогтоох үүрэг зэрэг хуулийг дагаж байгаа эсэхэд дүн шинжилгээ хийх шаардлагатайг харуулж байна.

Хүснэгт 2.1. 2025 оны газар эзэмших эрхийг цуцлахтай холбоотой шүүхийн шийдвэрийн түүвэр судалгааны нэгдсэн дүн

Үзүүлэлт	Тоо	112 хэрэгт эзлэх хувь
2025 оны газар эзэмших эрх цуцлахтай холбоотой нийт маргаан	112	100%
Сонсох ажиллагааг хийгээгүй	43	56.2%
Мэдэгдэх ажиллагааг хийгээгүй	12	10.7%
Нэхэмжлэлийг бүхэлд нь хангасан маргаан	40	35.71%
Нэхэмжлэлийг хэрэгсэхгүй болгосон маргаан	63	56.25%
Нэхэмжлэлийг хэсэгчлэн хангасан	9	8.04%

Тайлбар: 2025 онд газар эзэмших эрхийг цуцалсан, хүчингүй болгосон захиргааны акттай холбоотой нийт 112 хэрэг бүртгэгдсэн байна. Судалгааны дүнгээс үзэхэд сонсох

ажиллагааг хийгдээгүй 43 маргаан, мэдэгдэх ажиллагааны зөрчил 12 маргаанд тогтоогдсон нь газар эзэмших эрхийг цуцлах захиргааны акт гаргах ажиллагаанд эрх нь хөндөгдөж буй этгээдийн оролцоог хангах, тайлбар гаргах боломж олгох, захиргааны актыг зохих журмаар гаргах ажиллагаа практикт бүрэн хэрэгжихгүй байгааг харуулж байна.

Мөн нэхэмжлэлийг бүхэлд нь хангасан 40, хэсэгчлэн хангасан 9 хэрэг байгаа нь газар эзэмших эрхийг цуцлах шийдвэрийн хууль зүйн үндэслэл, бодит нөхцөл байдлыг тогтоосон байдал, сонсох болон мэдэгдэх ажиллагааны хэрэгжилт шүүхийн хяналтын чухал шалгуур болж байгааг илтгэнэ. 112 хэргээс түүвэрлэн авсан шүүхийн шийдвэрүүдэд дүн шинжилгээ хийхэд, газар эзэмших эрхийг цуцлах ажиллагаанд захиргааны байгууллага цуцлах үндэслэлийг бүрэн тогтоогоогүй, сонсох ажиллагааг хэлбэр төдий явуулсан, мэдэгдэх ажиллагааг зохих журмаар хэрэгжүүлээгүй, эсхүл тухайн этгээдэд тайлбар гаргах бодит боломж олгоогүй асуудал гарч байгаа нь оролцогчдын тайлбарт өгүүлэгдсэн байна. Энэ нь газар эзэмших эрхийг цуцлах захиргааны акт гаргах ажиллагаанд Захиргааны ерөнхий хуулийн 4 дүгээр зүйлд заасан хуульд үндэслэх, бодит нөхцөлд тохирсон, үндэслэл бүхий байх, бусдын эрх, хууль ёсны ашиг сонирхлыг хөндсөн шийдвэр гаргахдаа урьдчилан мэдэгдэх, оролцоог хангах зарчмын дагуу захиргааны байгууллага үйл ажиллагаа явуулахгүй байх өөрсдийн үзэмжээр сөрөг үр дагавар бүхий захиргааны актыг гаргаж байгаа нь иргэн хуулийн этгээдийн эрхийг зөрчиж буй үйлдэл юм. Мөн захиргааны шүүх оролцогчийн эрх, хууль ёсны ашиг сонирхол хөндөгдсөн захиргааны байгууллагын шийдвэрийн үйл ажиллагааны зарчмын алдааг ихэнх тохиолдолд хүлээн зөвшөөрсөн хэлбэртэй шийдвэрийг гаргаж байна. Захиргааны акт гаргах ажиллагааны зарчмыг үе шатыг алдаатай хийсээр байхад бусад хууль тогтоомжийн үндэслэлд тулгуурлан шийдвэр гаргаж байгаа нь өөрөө хуульд нийцэхгүй байх асуудал гарч байна. Иймд газрын маргаанаас газар эзэмших эрх цуцлах маргаан нь дангаар 112 тохиолдол байгаа нь харьцангуй өндөр гэж дүгнэж болох ба үүнээс 66% орчим нь сонсох, мэдэгдэх ажиллагааны зөрчилтэй шийдвэр байх ба захиргааны байгууллагын үйл ажиллагааны зөрчил их байгааг харуулж байна.

Шүүхийн маргаанд хийсэн дүн шинжилгээ

Захиргааны хэргийн анхан шатны шүүхийн 2025 оны хэрэгт дүн шинжилгээ хийв.

Тохиолдол 1

Хүснэгт 2. 2. Шүүхийн шийдвэр 1

Шүүхийн нэр	Шүүх: Дорнод аймаг дахь Захиргааны хэргийн анхан шатны шүүхийн 116/ШШ2025/0048 дугаартай шийдвэр Огноо: 2025 оны 12 сарын 15 өдөр
Талууд	Нэхэмжлэгч: Иргэн Хариуцагч: Дорнод аймгийн *** сумын Засаг дарга
Нэхэмжлэлийн шаардлага	Дорнод аймгийн Ч сумын Засаг даргад холбогдуулан гаргасан, “Ч сумын Засаг даргын 2019 оны 11 дүгээр сарын 12-ны өдрийн А/151 дүгээр захирамжийг хүчингүй болгох” газар эзэмших эрхийг цуцлах тухай захирамжийг хүчингүй болгуулах тухай
Маргааны агуулга	Нэхэмжлэгчид 2014 онд сумын Засаг даргын захирамжаар газар эзэмших эрх олгогдсон байна. Гэвч тухайн газрыг нэхэмжлэгч өөрөө ашиглаагүй бөгөөд өөр иргэн түр хугацаанд байшин барьж амьдарч байжээ. Хожим уг байшин гал түймэрт өртсөний дараа нэхэмжлэгч газрынхаа эрхийн байдлыг тодруулахаар холбогдох албан тушаалтанд хандахад газар эзэмших эрх нь 2019 онд хүчингүй болсон талаар мэдсэн байна. Үүний дараа нэхэмжлэгч сум болон аймгийн Засаг даргад хандаж асуудлаа шийдвэрлүүлэхийг хүссэн боловч үр дүнд хүрээгүй тул шүүхэд нэхэмжлэл гаргажээ. Түүний гол үндэслэл нь газар эзэмших эрхийг хүчингүй болгох шийдвэр гаргахдаа захиргааны байгууллагаас урьдчилан мэдэгдээгүй, тайлбар гаргах боломж олгоогүй байна.
Шүүхийн шийдвэр	ЗЕХ-ийн 24 дүгээр зүйлийн 24.1, 24.2, 24.4, 26 дугаар зүйлийн 26.1, 26.2, ГТХ-ийн 40 дүгээр зүйлийн 40.1.6-д заасныг тус тус баримтлан нэхэмжлэгчийн нэхэмжлэлийн шаардлагыг бүхэлд нь хангаж Дорнод аймгийн ***сумын Засаг даргын 2019 оны 11 дүгээр сарын 12-ны өдрийн “Газар эзэмших эрхийн гэрчилгээг хүчингүй болгох тухай” А/151 дүгээр захирамжийн нэхэмжлэгчид холбогдох хэсгийг хүчингүй болгосон.
Хуулийн зүйл заалтын тайлбар	Хариуцагчаас сонсох ажиллагаа явуулсан тухай шүүхэд тайлбарлахдаа “тухайн үеийн газрын даамалтай холбогдоход мэдэгдэж байсан гэж хэлдэг боловч энэ талаар баримт олоогүй” гэж тайлбарласан байна. ЗЕХ-ийн 26 дугаар зүйлийн 26.1-т “Захиргааны акт, захиргааны гэрээг батлан гаргахын

	өмнө эрх, хууль ёсны ашиг сонирхол нь хөндөгдөж болзошгүй этгээдэд захиргааны шийдвэр гаргахад ач холбогдол бүхий нөхцөл байдлын талаар тайлбар, санал гаргах боломж олгоно”, 26.2-т “Энэ хуулийн 26.1-д заасан оролцогчоос тайлбар, санал авах ажиллагааг сонсох ажиллагаа гэнэ”, 27 дугаар зүйлийн 27.1-т “Захиргааны шийдвэр гаргах захиргааны байгууллага эрх, хууль ёсны ашиг сонирхол нь хөндөгдөж байгаа этгээдийг тодорхойлно”, 27.2-т “Сонсох ажиллагааны талаарх мэдэгдлийг эрх, хууль ёсны ашиг сонирхол нь хөндөгдөж байгаа этгээдэд дараах байдлаар хүргүүлнэ” гэж заасан байдаг. Энэ нь иргэний газар эзэмших эрхийг цуцлахтай холбоотой шийдвэр гаргахдаа захиргааны байгууллага уг шийдвэр гаргахаас өмнө нөхцөл байдлыг тогтоон, хуульд заасан үндэслэлийг нотлох баримтуудыг бие даан цуглуулж, оролцогчийг тайлбар, санал гаргах боломжоор хангаж захиргааны шийдвэр гаргах ёстой. Хуульд заасан сонсох ажиллагаатай холбоотой явагдсан ажиллагааг баримтжуулж захиргааны байгууллага нотлох үүрэг хүлээдэг.
--	--

Эх сурвалж: Дорнод аймаг дахь Захиргааны хэргийн анхан шатны шүүхийн 2025 оны 12 сарын 15 өдөр 116/ШШ2025/0048 дугаартай шийдвэр: https://shuukh.mn/single_case/19761?daterange=2016-01-01%20-%202026-05-01&id=1&court_cat=3&bb=1

Тохиолдол 2

Хүснэгт 2. 3. Шүүхийн шийдвэр 2

Шүүхийн нэр	Шүүх: Дундговь аймаг дахь Захиргааны хэргийн анхан шатны шүүхийн 117/ШШ2025/0004 дугаартай шийдвэр Огноо: 2025 оны 04 сарын 29 өдөр
Талууд	Нэхэмжлэгч: Иргэн Хариуцагч: Дундговь аймгийн Засаг дарга
Нэхэмжлэлийн шаардлага	Дундговь аймгийн Засаг даргын 2025 оны 01 дүгээр сарын 08-ны өдрийн *** дүгээр захирамжийн “А” ХХК-д холбогдох хэсгийг хүчингүй болгуулах “газар эзэмших эрхийн гэрчилгээг хүчингүй болгох” тухай захирамж
Маргааны агуулга	Нэхэмжлэгч компани нь 2022 онд аймгийн Засаг даргын шийдвэрээр тодорхой хэмжээний газрыг худалдаа, үйлчилгээний зориулалтаар эзэмших эрх авчээ. Гэвч 2025 онд аймгийн Засаг дарга газрын төлбөрийг хугацаанд нь төлөөгүй, мөн газрыг зориулалтын дагуу ашиглаагүй гэсэн үндэслэлээр газар эзэмших эрхийг хүчингүй болгосон байна. Үүнтэй холбогдуулан нэхэмжлэгч компани уг шийдвэрийг эс зөвшөөрч, газрын төлбөрийг бүрэн төлсөн бөгөөд газар эзэмшүүлэх гэрээ байгуулагдсанаас хойш хуульд заасан хоёр

	жилийн хугацаа бүрдээгүй гэж маргажээ. Мөн тухайн газарт барилга байгууламж барихтай холбоотой зураг төсөл боловсруулах, инженерийн болон хөрсний судалгаа хийх зэрэг бэлтгэл ажлуудыг хэрэгжүүлсэн тул газрыг ашиглаагүй гэж үзэх үндэслэлгүй гэж тайлбарласан байна. Түүнчлэн нэхэмжлэгчийн зүгээс газар эзэмших эрхийг хүчингүй болгохоос өмнө явуулах ёстой сонсох ажиллагааг хуульд заасан журмын дагуу хэрэгжүүлээгүй гэж үзжээ. Тодруулбал, захиргааны байгууллагаас сонсох ажиллагааны мэдэгдлийг компанид албан ёсоор хүргүүлээгүй бөгөөд зөвхөн цахим хуудас болон олон нийтийн сүлжээнд мэдээлэл байршуулсан нь хуульд заасан мэдэгдэх ажиллагааны шаардлагыг хангахгүй гэж маргасан байна.
Шүүхийн шийдвэр	ГтХ-ийн 40 дүгээр зүйлийн 40.1.5, 40.1.6, 61 дүгээр зүйлийн 61.1, ЗЕХ-ийн 27 дугаар зүйлийн 27.2.2 дахь хэсгүүдэд заасныг тус тус баримтлан нэхэмжлэгч “*****” ХХК-ийн нэхэмжлэлийн шаардлагыг бүхэлд нь хангаж, Дундговь аймгийн Засаг даргын 2025 оны 01 дүгээр сарын 08-ны өдрийн “Газар эзэмших эрхийн гэрчилгээг хүчингүй болгох” тухай захирамжийн “*****” ХХК-д холбогдох хэсгийг хүчингүй болгож шийдвэрлэв.
Хуулийн зүйл заалтын тайлбар	ЗЕХ-ийн 27.2.2-т “<i>хорин нэг буюу түүнээс дээш этгээдийг сонсохоор бол сонсох ажиллагааны мэдэгдлийг төлөөлөгчид шууд хүргүүлэх, эсхүл тухайн орон нутагт хүргэх боломжтой хэвлэл мэдээллийн хэрэгсэл, шуудан болон урьдчилан мэдэгдэх бусад арга хэрэгсэл</i>”-ээр хүргүүлж болохоор заасан. Хариуцагч байгууллагын фейсбүүк хуудсанд мэдэгдэл байршуулснаа сонсох ажиллагаа явуулсан гэж тайлбарласан боловч шүүх үүнийг хангалтгүй гэж үзсэн. Учир нь газар эзэмшигчид тухайн байгууллагын фейсбүүк хуудсыг заавал дагах үүрэггүй бөгөөд гэрээнд тусгагдсан хаяг, утас, цахим шуудангаар шууд мэдэгдэх боломж байхад түүнийг ашиглаагүй байна гэж дүгнэсэн.

Эх сурвалж: Дундговь аймаг дахь Захиргааны хэргийн анхан шатны шүүхийн 117/ШШ2025/0004 дугаартай 2025 оны 04 сарын 29 өдөр шийдвэр: https://shuukh.mn/single_case/18508?daterange=2022-01-01%20-%202025-12-30&id=1&court_cat=3&bb=1

Тохиолдол 3

Хүснэгт 2. 4. Шүүхийн шийдвэр 3

Шүүхийн нэр	Шүүх: Нийслэл дэх Захиргааны хэргийн анхан шатны шүүхийн 128/ШШ2025/0783 дугаартай шийдвэр Огноо: 2025 оны 11 сарын 06 өдөр
Талууд	Нэхэмжлэгч: Ц.У Хариуцагч: Баянзүрх дүүргийн Засаг дарга
Нэхэмжлэлийн шаардлага	Баянзүрх дүүргийн Засаг даргын 2024 оны 10 дугаар сарын 02-ны өдрийн “Газар эзэмших эрхийн гэрчилгээг хүчингүй болгох тухай” А/728 дугаар захирамжийн өөрт холбогдох хэсгийг хүчингүй болгуулах
Маргааны агуулга	Нэхэмжлэгч нь 2021 онд гэр бүлийн хэрэгцээний зориулалтаар газар эзэмших эрх авсан боловч 2024 онд дүүргийн Засаг даргын шийдвэрээр уг эрх нь хүчингүй болжээ. Захиргааны байгууллагаас газрыг удаан хугацаанд зориулалтын дагуу ашиглаагүй гэж үзэн газар эзэмших эрхийг цуцлах шийдвэр гаргасан байна. Нэхэмжлэгч энэхүү шийдвэрийг эс зөвшөөрч, шийдвэр гаргах ажиллагааны явцад Захиргааны ерөнхий хуульд заасан нөхцөл байдлыг бүрэн тогтоох, нотлох баримт цуглуулах болон сонсох ажиллагаа явуулах журмыг хэрэгжүүлээгүй гэж маргасан. Түүнчлэн маргаан бүхий захиргааны актад гомдол гаргах эрх болон хугацааны талаарх мэдээллийг тусгаагүй нь захиргааны актын агуулгад тавигдах шаардлагыг хангаагүй гэж үзжээ. Мөн нэхэмжлэгчийн тайлбарласнаар тухайн газрыг огт ашиглаагүй бус, харин гэр бүлийн хэрэгцээндээ ашиглаж байсан бөгөөд амралтын өдрүүд болон зуны улиралд хүүхдүүдийн хамт очиж амарч, түр сууц байрлуулан хэрэглэдэг байсан байна. Үүнээс гадна газрын төлбөрийг хугацаанд нь төлж ирсэн тул газар эзэмших эрхийг дуусгавар болгох хуульд заасан нөхцөл бүрдээгүй гэж үзсэн. Харин хариуцагч байгууллагын зүгээс нэхэмжлэгч газрыг зориулалтын дагуу ашиглаагүй болох нь тогтоогдсон бөгөөд газар эзэмших эрхийг хүчингүй болгохоос өмнө сонсох ажиллагааны мэдэгдлийг баталгаат шуудангаар хүргүүлэх болон хэвлэл мэдээллийн хэрэгслээр нийтлэх зэрэг хуульд заасан арга хэмжээг авсан гэж тайлбарлажээ.
Шүүхийн шийдвэр	ГтХ-ийн 20 дугаар зүйлийн 20.2.2, 35 дугаар зүйлийн 35.1.1, 40 дүгээр зүйлийн 40.1.1, 40.1.6, Захиргааны ерөнхий хуулийн 24 дүгээр зүйлийн 24.1, 24.2-д заасныг баримтлан нэхэмжлэгч Ц.У-аас, Баянзүрх дүүргийн Засаг даргад холбогдуулан гаргасан нэхэмжлэлийг бүхэлд нь хангаж, Баянзүрх дүүргийн

	Засаг даргын 2024 оны 10 дугаар сарын 02-ны өдрийн Газар эзэмших эрхийн гэрчилгээг хүчингүй болгох тухай А/728 дугаар захирамжийн нэхэмжлэгч Ц.У-аад холбогдох хэсгийг хүчингүй болгож шийдвэрлэв.
Хуулийн зүйл заалтын тайлбар	Шүүхийн маргаанд захиргааны байгууллага иргэний газар эзэмших эрхийг цуцлах шийдвэр гаргахдаа ЗЕХ-ийн 26.1-д 26 дугаар зүйлийн 26.1 дэх заалт /Захиргааны акт, захиргааны гэрээг батлан гаргахын өмнө эрх, хууль ёсны ашиг сонирхол нь хөндөгдөж болзошгүй этгээдэд захиргааны шийдвэр гаргахад ач холбогдол бүхий нөхцөл байдлын талаар тайлбар, санал гаргах боломж олгоно гэсний дагуу газар эзэмших эрхийг цуцлах үндэслэл бүрдсэн байгааг албан бичиг явуулж шаардлагатай нотлох баримтыг өгөх тухай дурдан хугацааг зааж өгсөн байна. Мөн ЗЕХ-ийн 27.2.1, 27.2.2-р зүйлд зааснаар сонсох ажиллагааг явуулах тухай мэдэгдлийг утас, факс, шуудан, цахим болон бусад хэлбэрээр эсхүл хаягаар хүргүүлэх аргаар мэдэгдэх, орон нутагт хүргэх боломжтой хэвлэл мэдээллийн хэрэгсэл, шуудан болон тэдгээрт урьдчилан мэдэгдэх бусад арга хэрэгслийг ашиглан сонсох ажиллагааг хуульд заасан бүхий л боломжоор явуулах үүрэгтэй гэж тайлбарлажээ. Уг шүүхийн маргаанд сонсох ажиллагааг Зууны мэдээ сонины 2024 оны 9 дүгээр сарын 3-ны өдрийн 170 дугаарт нийтлүүлэн, шуудангийн хаягаар нь сонсох ажиллагааны мэдэгдлийг хүргүүлсэн байна. Захиргааны байгууллага хуульд заасан арга хэлбэрийн дагуу эрх нь хөндөгдөж байгаа этгээдэд сонсох ажиллагаа, мэдэгдэх ажиллагааг бүхий л боломжит аргаар мэдэгдэх үүрэгтэй байна.

Эх сурвалж: Нийслэл дэх Захиргааны хэргийн анхан шатны шүүхийн 128/ШШ2025/0783 дугаартай 2025 оны 11 сарын 06 өдөр шийдвэр: https://shuukh.mn/single_case/20201?daterange=2016-01-01%20-%202026-05-01&id=1&court_cat=3&bb=1

Тохиолдол 4

Хүснэгт 2. 5. Шүүхийн шийдвэр 4

Шүүхийн нэр	Шүүх: Архангай аймаг дахь Захиргааны хэргийн анхан шатны шүүхийн 109/ШШ2025/0016 дугаартай шийдвэр Огноо: 2025 оны 04 сарын 23 өдөр
Талууд	Нэхэмжлэгч: О.Д Хариуцагч: Архангай аймгийн Цэнхэр сумын Засаг дарга
Нэхэмжлэлийн шаардлага	“Архангай аймгийн Цэнхэр сумын Засаг даргын 2025 оны 1 дүгээр сарын 31-ний өдрийн “Тазар эзэмших эрхийг хүчингүй

	болгох тухай” А/08 дугаар захирамжийн О.Д-д холбогдох хэсгийг хүчингүй болгуулах”
Маргааны агуулга	Нэхэмжлэгч О.Д нь Архангай аймгийн Цэнхэр сумын Засаг даргын 2024 оны 05 дугаар сарын 20-ны өдрийн А/82 дугаар захирамжаар Цэнхэр сумын Тамир багийн Их зам хороололд байрлах 600 м.кв газрыг эзэмших эрхтэй болсон боловч Цэнхэр сумын Засаг дарга 2025 оны 01 дүгээр сарын 31-ний өдрийн А/08 дугаар захирамжаар уг газар эзэмших эрхийг хүчингүй болгосон байна. Нэхэмжлэгчийн зүгээс уг захирамжийг гаргахдаа өөрт нь урьдчилан мэдэгдээгүй, тайлбар гаргах боломж олгоогүй, сонсох ажиллагаа явуулаагүй, мөн маргаан бүхий захирамжийн хувийг гардуулаагүй гэж маргасан. Хариуцагчийн зүгээс анх тухайн газрыг 18 насанд хүрээгүй иргэн О.Т-д олгосон нь ГтХ-ийн 6.1-д заасан “газрыг Монгол Улсын 18 насанд хүрсэн иргэн эзэмшиж ашиглана” гэх зохицуулалтыг зөрчсөн, мөн О.Т-гийн нэр дээрх газрыг О.Д болгон өөрчилсөн нь хууль бус байсан тул газар эзэмших эрхийг хүчингүй болгосон гэж тайлбарласан. Харин нэхэмжлэгчийн зүгээс О.Д өөрөө газар эзэмших хүсэл зоригоо илэрхийлж, захиргааны байгууллага өмнөх алдааг засах байдлаар нэрийг нь өөрчилсөн тул уг шийдвэрийг хүчингүй болгохдоо эрх нь хөндөгдөж буй этгээдийг заавал сонсож, нөхцөл байдлыг шалгах ёстой байсан гэж маргасан.
Шүүхийн шийдвэр	ЗЕХ-ийн 4 дүгээр зүйлийн 4.2.5, 4.2.6. дахь заалт, 24 дүгээр зүйлийн 24.2., 26 дугаар зүйлийн 26.1., 29 дүгээр зүйлийн 29.1., 45 дугаар зүйлийн 45.1, ГтХ-ийн 60 дугаар зүйлийн 60.2. дахь хэсгийг тус тус баримтлан нэхэмжлэгч О.Д-ий нэхэмжлэлийн шаардлагыг бүхэлд нь хангаж, Архангай аймгийн Цэнхэр сумын Засаг даргын 2025 оны 1 дүгээр сарын 31-ний өдрийн “Газар эзэмших эрхийг хүчингүй болгох тухай” А/08 дугаар захирамжийн О.Д-д холбогдох хэсгийг хүчингүй болгож шийдвэрлэв.
Хуулийн зүйл заалтын тайлбар	Шүүхээс маргаан бүхий захиргааны актыг шалган үзэхдээ захиргааны байгууллагаас шийдвэр гаргах ажиллагааны үндсэн зарчмуудыг мөрдсөн эсэхэд үнэлэлт өгсөн байна. Тодруулбал, газар эзэмших эрхийг цуцлах нь иргэний эрх, хууль ёсны ашиг сонирхолд шууд нөлөөлөх тул тухайн шийдвэрийг гаргахаас өмнө оролцоог хангах, урьдчилан мэдэгдэх болон тайлбар гаргах боломж олгох шаардлагатай гэж үзжээ.

	Шүүхийн үзсэнээр захиргааны байгууллага нь газар эзэмших эрхийг хүчингүй болгох үндэслэл бүрдсэн гэж үзсэн тохиолдолд тухайн этгээдэд энэ талаар урьдчилан мэдээлж, өөрийн байр суурь болон тайлбарыг илэрхийлэх боломж олгох үүрэгтэй байдаг. Энэхүү үүрэг нь сонсох ажиллагааны үндсэн агуулга бөгөөд захиргааны шийдвэрийн хууль ёсны байдлыг хангах чухал баталгаа болдог. Мөн шүүх захиргааны актыг мэдэгдэх ажиллагааны талаар тайлбарлахдаа зөвхөн шийдвэр гаргаснаар мэдэгдсэнд тооцохгүй, харин тухайн шийдвэр эсхүл түүний агуулгыг эрх нь хөндөгдөж байгаа этгээдэд бодитоор хүргэж, мэдэгдсэнээ баримтаар нотлох шаардлагатай гэж үзсэн байна. Иймд захиргааны байгууллага нь мэдэгдлийг биечлэн гардуулах, баталгаат шуудангаар хүргүүлэх, эсхүл холбоо харилцааны бусад хэрэгслээр дамжуулан хүргэж, уг ажиллагааг нотлох баримтыг бүрдүүлсэн байх ёстой гэсэн байна.
--	--

Эх сурвалж: Архангай аймаг дахь Захиргааны хэргийн анхан шатны шүүхийн 109/ШШ2025/0016 дугаартай 2025 оны 04 сарын 23 өдөр шийдвэр https://shuukh.mn/single_case/18487?daterange=2022-01-01%20-%202025-12-30&id=1&court_cat=3&bb=1

Тохиолдол 5

Хүснэгт 2. 6. Шүүхийн шийдвэр 5

Шүүхийн нэр	Шүүх: Архангай аймаг дахь Захиргааны хэргийн анхан шатны шүүхийн 109/ШШ2025/0027 дугаартай шийдвэр Огноо: 2025 оны 08 сарын 01 өдөр
Талууд	Нэхэмжлэгч: Ч.Г Хариуцагч: Архангай аймгийн Засаг дарга
Нэхэмжлэлийн шаардлага	Архангай аймгийн Засаг даргад холбогдуулан “Архангай аймгийн Засаг даргын 2024 оны 6 дугаар сарын 17-ны өдрийн “Сумын Засаг даргын захирамж, захирамжийн холбогдох хэсгийг хүчингүй болгох, иргэдийн газар эзэмших эрхийг цуцлах тухай” А/457 дугаар захирамжийн Ч.Г-д холбогдох хэсгийг хүчингүй болгуулах тухай
Маргааны агуулга	Нэхэмжлэгч Ч.Г нь Архангай аймгийн Цэнхэр сумын Засаг даргын 2016 оны захирамжаар тус сумын Буйлан багийн Баахан булаг гэх газарт ногоон тэжээл тарих зориулалтаар 20 га газар эзэмших эрх авсан бөгөөд тухайн газрыг хашаалж, тариалангийн зориулалтаар ашиглаж байсан гэж маргасан. Гэвч Архангай аймгийн Засаг дарга 2024 оны 06 дугаар сарын 17-ны өдрийн А/457 дугаар захирамжаар сумын Засаг даргын өмнөх захирамжийн Ч.Г-д холбогдох хэсгийг хүчингүй болгож, газар эзэмших эрхийг нь цуцалсан байна.

	Хариуцагчийн зүгээс уг газрыг олгохдоо Газрын тухай хуулийн 20.1.2, 21.4.3, 29.3 дахь заалтыг зөрчсөн, өөрөөр хэлбэл тухайн жилийн газар зохион байгуулалтын төлөвлөгөөнд тусгагдаагүй, сум болон багийн хурлын шийдвэр байхгүй, нэгж талбарын хувийн хэрэг бүрдээгүй гэж тайлбарласан. Харин нэхэмжлэгчийн зүгээс тухайн газрыг хууль ёсоор эзэмшиж авсан, газраа бодитоор ашиглаж байсан, мөн газар эзэмших эрхийг хүчингүй болгохдоо өөрт нь урьдчилан мэдэгдээгүй, сонсох ажиллагаа явуулаагүй, захиргааны актыг 2025 оны 04 дүгээр сарын 28-ны өдөр л мэдсэн тул эрх, хууль ёсны ашиг сонирхол нь зөрчигдсөн гэж маргасан.
Шүүхийн шийдвэр	Шүүхээс хэрэгт авагдсан нотлох баримт болон холбогдох хууль тогтоомжийн зохицуулалтыг үндэслэн нэхэмжлэгчийн шаардлагыг бүхэлд нь хангаж шийдвэрлэсэн байна. Шүүхийн үзсэнээр газар эзэмших эрхийг цуцлахтай холбоотой захиргааны шийдвэр гаргах ажиллагаанд хуульд заасан зарчим, журмыг бүрэн хэрэгжүүлээгүй бөгөөд иргэний эрх, хууль ёсны ашиг сонирхлыг хамгаалах процессын баталгааг хангаагүй гэж дүгнэжээ. Иймд аймгийн Засаг даргын гаргасан маргаан бүхий захирамжийн нэхэмжлэгчид холбогдох хэсгийг хууль бус гэж үзэн хүчингүй болгосон байна.
Хуулийн зүйл заалтын тайлбар	Шүүхээс уг маргааныг шийдвэрлэхдээ захиргааны байгууллагаас захиргааны шийдвэр гаргах ажиллагааны хуульд заасан шаардлагыг хангаж ажилласан эсэхийг голлон үнэлсэн байна. Захиргааны байгууллага нь иргэн, хуулийн этгээдийн эрх, хууль ёсны ашиг сонирхолд нөлөөлөх шийдвэр гаргахдаа зөвхөн хуульд заасан үндэслэл бүрдсэн эсэхийг тогтоохоос гадна тухайн этгээдийн оролцоог хангах үүрэгтэй гэж шүүх үзжээ. Тодруулбал, газар эзэмших эрхийг хүчингүй болгох асуудлыг шийдвэрлэхийн өмнө эрх нь хөндөгдөх этгээдэд урьдчилан мэдэгдэж, тайлбар болон санал гаргах боломж олгох ёстой. Энэхүү ажиллагаа нь захиргааны шийдвэрийн ил тод, шударга байдлыг хангах үндсэн баталгаа бөгөөд сонсох ажиллагааны агуулгыг бүрдүүлдэг. Гэтэл тухайн тохиолдолд нэхэмжлэгчийг шийдвэр гаргах ажиллагаанд оролцуулсан, түүнд мэдэгдэл хүргүүлсэн, эсхүл тайлбар авах ажиллагаа зохион байгуулсан болох нь баримтаар тогтоогдоогүй байна. Түүнчлэн захиргааны байгууллага нь шийдвэр гаргах ажиллагаатай холбоотой бүх баримт бичгийг нэгтгэн хувийн хэрэг хөтөлж, тухайн ажиллагааны явц, үндэслэл, оролцогчийн санал тайлбар, сонсох ажиллагааны тэмдэглэл болон бусад холбогдох материалыг бүрдүүлэх үүрэгтэй байдаг. Харин энэ хэрэгт

	дээрх ажиллагаануудыг хэрэгжүүлсэн болохыг нотлох баримт хангалттай бүрдээгүй гэж шүүх дүгнэсэн байна. Иймээс шүүхийн үзсэнээр захиргааны байгууллага нь газар эзэмших эрхийг хүчингүй болгох шийдвэр гаргахдаа оролцоог хангах, урьдчилан мэдэгдэх болон сонсох ажиллагааг хэрэгжүүлэхтэй холбоотой процессын шаардлагуудыг бүрэн биелүүлээгүй гэж үзжээ.
--	--

Эх сурвалж: Архангай аймаг дахь Захиргааны хэргийн анхан шатны шүүхийн 109/ШШ2025/0027 дугаартай 2025 оны 08 сарын 01 өдөр шийдвэр https://shuukh.mn/single_case/18951?daterange=2025-01-01%20-%202025-12-31&id=1&court_cat=3&bb=1

Тохиолдол 6

Хүснэгт 2. 7. Шүүхийн шийдвэр 6

Шүүхийн нэр	Шүүх: Нийслэл дэх Захиргааны хэргийн анхан шатны шүүхийн 128/ШШ2025/0499 дугаартай шийдвэр Огноо: 2025 оны 07 сарын 02 өдөр
Талууд	Нэхэмжлэгч: Э.Б нарын 20 иргэн Хариуцагч: Баянзүрх дүүргийн Засаг дарга
Нэхэмжлэлийн шаардлага	Баянзүрх дүүргийн Засаг даргын 2024 оны 05 дугаар сарын 30-ны өдөр гаргасан “Газар эзэмших эрхийн гэрчилгээг хүчингүй болгох тухай” захирамжийг илт хууль бус болохыг тогтоолгох тухай
Маргааны агуулга	Нэхэмжлэгч Э.Б нарын иргэдэд Баянзүрх дүүргийн 33 дугаар хорооны нутаг дэвсгэр, Шар хоолой гэх байршилд тус бүр 700 м.кв газрыг гэр бүлийн хэрэгцээний зориулалтаар эзэмших эрх олгогдсон. Харин Баянзүрх дүүргийн Засаг дарга 2024 оны 05 дугаар сарын 30-ны өдрийн захирамжаар ГтХ-ийн 40.1.1, 40.1.5, 40.1.6 дахь заалтуудыг үндэслэн нэхэмжлэгч нарын газар эзэмших эрхийн гэрчилгээг хүчингүй болгосон байна. Нэхэмжлэгч нарын зүгээс захиргааны байгууллага уг захирамжийг гаргахдаа ЗЕХ-ийн 4.2.1, 4.2.3, 4.2.5, 4.2.6, 24.1, 24.2, 24.4, 26.1, 27 дугаар зүйлүүдийг зөрчиж, урьдчилан мэдэгдэх, оролцоог хангах, сонсох ажиллагаа явуулах үүргээ биелүүлээгүй гэж маргасан.
Шүүхийн шийдвэр	Шүүх нэхэмжлэгч нарын нэхэмжлэлийн шаардлагыг бүхэлд нь хангаж, Баянзүрх дүүргийн Засаг даргын 2024 оны 05 дугаар сарын 30-ны өдрийн “Газар эзэмших эрхийн гэрчилгээг хүчингүй болгох тухай” захирамжийн нэхэмжлэгч нарт холбогдох хэсгийг хууль бус болохыг тогтоож шийдвэрлэсэн. Шүүхийн дүгнэлтэд Газрын тухай хуулийн 40.1.5, 40.1.6-д заасан үндэслэлүүд үүсээгүй байхад газар эзэмших эрхийг хүчингүй болгосон

Хуулийн зүйл заалтын тайлбар	Шүүхээс газар эзэмших эрхийг хүчингүй болгох шийдвэр нь зөвхөн хуульд заасан үндэслэл бодитоор бүрдсэн тохиолдолд хууль ёсны гэж үзэгдэх боломжтой болохыг онцолсон. Өөрөөр хэлбэл, газрын төлбөрийг хугацаанд нь төлөөгүй эсхүл газрыг зориулалтын дагуу ашиглаагүй гэх нөхцөл байдал нь баримтаар нотлогдсон байх шаардлагатай юм. Харин уг хэрэгт маргаан бүхий захиргааны актыг гаргах болсон үндэслэлүүд хангалттай тогтоогдоогүй гэж шүүх үзсэн байна. Тухайлбал, газар эзэмшигчийг газрын төлбөрийн үүргээ биелүүлээгүй, эсвэл газрыг хуульд заасан хугацаанд ашиглаагүй болохыг нотолсон баримт хэрэгт цугларсангүй гэж дүгнэжээ. Ийм нөхцөлд газар эзэмших эрхийг хүчингүй болгосон нь эрх зүйн бодит үндэслэлгүйгээр захиргааны акт гаргасан гэж үзэхэд хүргэсэн байна. Мөн шүүхийн тайлбарласнаар захиргааны байгууллага нь газар эзэмших эрхийг цуцлахдаа зөвхөн хуулийн заалтын дугаар иш татах бус, тухайн үндэслэл үнэхээр бий болсон эсэхийг бодит нөхцөл байдал, нотлох баримтаар тогтоох үүрэгтэй. Үүний зэрэгцээ эрх нь хөндөгдөж байгаа этгээдэд урьдчилан мэдэгдэж, тайлбар болон санал гаргах боломж олгох шаардлагатай бөгөөд энэ нь захиргааны үйл ажиллагааны үндэслэлтэй байх, оролцоог хангах зарчмуудын хэрэгжилтийн нэг хэлбэр юм.
---------------------------------	---

Эх сурвалж: Нийслэл дэх Захиргааны хэргийн анхан шатны шүүхийн 128/ШШ2025/0499 дугаартай шийдвэр: https://shuukh.mn/single_case/18951?daterange=2025-01-01%20-%202025-12-31&id=1&court_cat=3&bb=1

Тохиолдол 7

Хүснэгт 2. 8. Шүүхийн шийдвэр 7

Шүүхийн нэр	Шүүх: Хэнтий аймаг дахь Захиргааны хэргийн анхан шатны шүүхийн 127/ШШ2026/0002 дугаартай шийдвэр Огноо: 2025 оны 05 сарын 15 өдөр
Талууд	Нэхэмжлэгч: “СФ” ХХК Хариуцагч: Хэнтий аймгийн Засаг дарга
Нэхэмжлэлийн шаардлага	Хэнтий аймгийн Засаг даргын 2025 оны 01 дүгээр сарын 03-ны өдрийн А/02 дугаар захирамжийг хүчингүй болгуулах шаардлага гаргасан.
Маргааны агуулга	“СФ” ХХК нь Хэнтий аймгийн Бор-Өндөр сумын Засаг даргын 2020 оны 12 дугаар сарын 09-ний өдрийн А/192 дугаар “Газар эзэмшүүлэх тухай” захирамжаар Бор-Өндөр сумын 2 дугаар баг, Үйлдвэр-1 гудамж, 104в тоот байршилд 43 га газрыг уул уурхайн үйлдвэрлэлийн барилга, байгууламжийн зориулалтаар 15 жилийн хугацаатай эзэмших эрх авсан.

	Улмаар 2020 оны 12 дугаар сарын 25-ны өдөр газар эзэмшүүлэх гэрээ байгуулж, газар эзэмших эрхийн гэрчилгээ авсан байна. Гэвч Бор-Өндөр сумын Засаг дарга 2024 оны 06 дугаар сарын 06-ны өдрийн А/98 дугаар “Газар эзэмших эрхийн гэрчилгээг хүчингүй болгох тухай” захирамжаар Газрын тухай хуулийн 40.1.6-д заасан “хүндэтгэн үзэх шалтгаангүйгээр гэрээнд заасан зориулалтын дагуу тухайн газраа 2 жил дараалан ашиглаагүй” гэх үндэслэлээр “СФ” ХХК-ийн газар эзэмших эрхийг хүчингүй болгосон. “СФ” ХХК уг захирамжийг эс зөвшөөрч Хэнтий аймгийн Засаг даргад гомдол гаргаснаар аймгийн Засаг даргын 2024 оны 07 дугаар сарын 05-ны өдрийн А/371 дугаар захирамжаар сумын Засаг даргын А/98 дугаар захирамж хүчингүй болсон. Харин дараа нь Газар зохион байгуулалт, геодези, зураг зүйн ерөнхий газрын 2024 оны 10 дугаар сарын 08-ны өдрийн 1/2675 дугаар албан бичгийг үндэслэн Хэнтий аймгийн Засаг дарга 2025 оны 01 дүгээр сарын 03-ны өдрийн А/02 дугаар захирамжаар өөрийн өмнөх А/371 дугаар захирамжийг хүчингүй болгосноор “СФ” ХХК-ийн газар эзэмших эрх дахин маргаантай болсон.
Шүүхийн шийдвэр	Шүүх нэхэмжлэгч компанийн шаардлагыг хангаж, аймгийн Засаг даргын маргаан бүхий захирамжийг хүчингүй болгосон. Учир нь захиргааны байгууллагаас шийдвэр гаргах ажиллагаанд оролцоог хангах, урьдчилан мэдэгдэх болон захиргааны актын хуульд заасан шаардлагуудыг бүрэн мөрдөөгүй гэж дүгнэсэн байна.
Хуулийн зүйл заалтын тайлбар	Шүүхээс хэрэгт цугларсан нотлох баримтыг үнэлэхдээ захиргааны байгууллага газар эзэмших эрхийг хүчингүй болгох шийдвэр гаргахын өмнө шаардлагатай хяналт шалгалт, нөхцөл байдлыг тогтоох ажиллагааг бүрэн хэрэгжүүлээгүй гэж дүгнэсэн байна. Тодруулбал, тухайн газрын ашиглалттай холбоотой бодит нөхцөл байдлыг тогтоох, холбогдох баримтыг бүрдүүлэх, шийдвэр гаргах үндэслэлийг хангалттай тодорхойлох ажиллагаа дутуу хийгдсэн гэж үзжээ. Мөн шүүхийн үзсэнээр захиргааны байгууллага нь эрх, хууль ёсны ашиг сонирхол нь хөндөгдөж байгаа этгээдийг захиргааны шийдвэр гаргах ажиллагаанд оролцуулах, тайлбар болон санал гаргах боломж олгох үүргээ зохих ёсоор хэрэгжүүлээгүй байна. Иймээс шийдвэр гаргах ажиллагааны явцад оролцоог хангах болон сонсох ажиллагааны шаардлагууд бүрэн хангагдсан гэж үзэх боломжгүй гэж дүгнэжээ. Түүнчлэн шүүхээс захиргааны байгууллага нь бусдын эрх, хууль ёсны ашиг сонирхолд нөлөөлөх шийдвэр гаргахдаа

	урьдчилан мэдэгдэх, оролцоог хангах зарчмыг мөрдөх ёстой болохыг онцолсон. Харин уг хэрэгт энэхүү процессын баталгаа хангагдаагүй нь маргаан бүхий захиргааны актын хууль ёсны байдлыг эргэлзээтэй болгосон гэж үзсэн байна.
--	--

Эх сурвалж: Хэнтий аймаг дахь Захиргааны хэргийн анхан шатны шүүхийн 127/ШШ2026/0002 дугаартай шийдвэр https://shuukh.mn/single_case/18647?daterange=2022-01-01%20-%202025-12-30&id=1&court_cat=3&bb=1

Тохиолдол 8

Хүснэгт 2. 9. Шүүхийн шийдвэр 8

Шүүхийн нэр	Шүүх: Хэнтий аймаг дахь Захиргааны хэргийн анхан шатны шүүхийн 127/ШШ2026/0006 дугаартай шийдвэр Огноо: 2025 оны 12 сарын 15 өдөр
Талууд	Нэхэмжлэгч: “Ф Л Ф” ХХК Хариуцагч: Хэнтий аймгийн Дархан сумын Засаг дарга
Нэхэмжлэлийн шаардлага	Хэнтий аймгийн Дархан сумын Засаг даргын 2024 оны 12 дугаар сарын 24-ний өдрийн А/122 тоот захирамжийг хууль бус болохыг тогтоож, хүчингүйд тооцуулах, мөн “Ф Л Ф” ХХК-ийн газар эзэмших эрхийг сэргээхийг даалгах шаардлага гаргасан.
Маргааны агуулга	“Ф Л Ф” ХХК нь Хэнтий аймгийн Дархан сумын Засаг даргын 2020 оны 3 дугаар сарын 31-ний өдрийн А/21 дүгээр захирамжаар Дархан сумын 3 дугаар багийн нутаг, “Хажуу улаан” гэх газарт нэгж талбарын 2318001354 дугаар бүхий 2 га газрыг үйлдвэрлэлийн зориулалтаар 10 жилийн хугацаатай эзэмших эрх авсан. Гэтэл Дархан сумын Засаг дарга 2024 оны 12 дугаар сарын 24-ний өдрийн А/122 дугаар захирамжаар уг 2 га газрыг “Б И” ХХК-д шилжүүлж, өмнөх А/21 дүгээр захирамжийг хүчингүй болгосон байна. Нэхэмжлэгчийн зүгээс газар эзэмших эрхийг өөрт нь урьдчилан мэдэгдэлгүйгээр, сонсох ажиллагаа явуулахгүйгээр, тайлбар санал гаргах боломж олголгүйгээр бусдад шилжүүлсэн нь эрх, хууль ёсны ашиг сонирхлыг нь ноцтой зөрчсөн гэж маргасан.
Шүүхийн шийдвэр	Шүүхээс уг маргааны хүрээнд захиргааны байгууллагын шийдвэр гаргах ажиллагааны хууль ёсны байдалд хяналт хийж, газар эзэмших эрхийг хүчингүй болгохтой холбоотой процессын шаардлагууд хангагдсан эсэхийг шалгасан байна. Улмаар захиргааны байгууллага нь оролцоог хангах, сонсох ажиллагаа явуулах болон нөхцөл байдлыг бүрэн тогтоох үүргээ хэрэгжүүлээгүй гэж үзэж, маргаан бүхий захирамжийг хууль бус болохыг тогтоон хүчингүй болгожээ.

Хуулийн зүйл заалтын тайлбар	Шүүхийн үндэслэлд захиргааны байгууллага “Ф Л Ф” ХХК-ийн газар эзэмших эрхийг цуцалж, гуравдагч этгээдэд шилжүүлэхдээ Захиргааны ерөнхий хуульд заасан процессын баталгааг хангаагүй гэж үзэх үндэслэл бүхий нөхцөл байдал тогтоогдсон. Тухайлбал, Хэнтий аймгийн Газрын харилцаа, барилга, хот байгуулалтын газраас Дархан сумын Засаг даргын газар эзэмших эрхийн гэрчилгээг хүчингүй болгох захирамж гаргахад шаардагдсан нотлох баримт болон холбогдох мэдээллийг татаж үзэхэд ЗЕХ-ийн 4.2.6 дахь заалтыг хангасан эсэх, мөн хуулийн 25, 26 дугаар зүйлд заасан нотлох баримт цуглуулах, тайлбар, санал гаргах боломж олгосон эсэх, 27 дугаар зүйлд заасан сонсох ажиллагааг хуулийн дагуу явуулсан эсэх талаарх процессын ажиллагаанууд огт хийгдээгүй болох нь тогтоогдсон гэж хариу өгсөн байна. Хариуцагч нь уг шийдвэрийг шүүхийн шийдвэр гүйцэтгэх ажиллагааг хэрэгжүүлж байгаа тул ЗЕХ-ийн 28.1.5-д зааснаар сонсох ажиллагаа явуулах шаардлагагүй гэж тайлбарласан. Гэвч хэрэгт дурдагдсан байдлаар шүүхийн шийдвэр гүйцэтгэх байгууллагаас ирсэн мэдэгдэл нь Засаг даргад газар эзэмших эрхийг шууд цуцалж, гуравдагч этгээдэд шилжүүлэхийг үүрэг болгосон шинжгүй, мэдээлэл мэдэгдлийн агуулгатай байсан гэж нэхэмжлэгч маргасан. Иймээс “Ф Л Ф” ХХК-ийн эрх, хууль ёсны ашиг сонирхолд шууд сөргөөр нөлөөлөх захиргааны акт гаргахдаа ЗЕХ-ийн 4.2.6-д заасан урьдчилан мэдэгдэх, оролцоог хангах зарчим, 26, 27 дугаар зүйлд заасан сонсох ажиллагаа, 24-25 дугаар зүйлд заасан бодит нөхцөл байдлыг тогтоох, нотлох баримт цуглуулах ажиллагаа заавал хийгдэх ёстой байсан гэж үзэх үндэслэлтэй байна.
---------------------------------	---

Эх сурвалж: Хэнтий аймаг дахь Захиргааны хэргийн анхан шатны шүүхийн 127/ШШ2026/0006 дугаартай шийдвэр https://shuukh.mn/single_case/18508?daterange=2025-01-01%20-%202025-12-31&id=1&court_cat=3&bb=1

Тохиолдол 9

Хүснэгт 2. 10. Шүүхийн шийдвэр 9

Шүүхийн нэр	Шүүх: Нийсэл дэх Захиргааны хэргийн анхан шатны шүүхийн 128/ШШ2025/0656 дугаартай шийдвэр Огноо: 2025 оны 09 сарын 26 өдөр
Талууд	Нэхэмжлэгч: “М.Э” ХХК Хариуцагч: Б дүүргийн Засаг даргын үүрэг гүйцэтгэгч
Нэхэмжлэлийн шаардлага	Б дүүргийн Засаг даргын үүрэг гүйцэтгэгч Г.Ж-ын 2024 оны 10 дугаар сарын 02-ны өдрийн * тоот захирамжийн М-гийн Э-ийн

	газар эзэмших эрхийг хүчингүй болгосон хэсгийг хүчингүй болгох, зөрчигдсөн эрхийг сэргээх тухай
Маргааны агуулга	М.Э-ийн Б дүүргийн Засаг даргын 2024 оны 10 дугаар сарын 02-ны өдрийн газар эзэмших эрхийг цуцалсан захирамжийг хууль бус гэж үзэн хүчингүй болгуулахаар гаргасан нэхэмжлэлээс үүдэлтэй бөгөөд нэхэмжлэгч тал захиргааны байгууллагыг актыг гаргахдаа бодит нөхцөл байдлыг нарийвчлан тогтоогоогүй, Ковид-19 цар тахлын хөл хорио болон тухайн талбай нь Ус сувгийн удирдах газрын хамгаалалтын бүсэд хамаарч байснаас шалтгаалан барилга угсралтын ажил эхлүүлэх боломжгүй байсан зэрэг хүндэтгэн үзэх шалтгааныг огт харгалзаж үзээгүйгээс гадна сонсох ажиллагааны мэдэгдлийг олон нийтийн сонинд нийтлэх хэлбэрээр хэлбэрдэн явуулж, хаяглагдсан этгээдэд бодитоор хүргэлгүйгээр тайлбар гаргах эрхийг нь зөрчсөн хэмээн маргасан байна. Хариуцагч сонсох ажиллагааг явуулахдаа Захиргааны ерөнхий хуулийн 27 дугаар зүйлийн 27.2.2-т заасан <i>“хорин нэг буюу түүнээс дээш тооны этгээдийг сонсохоор бол... тухайн орон нутагт хүргэх боломжтой хэвлэл мэдээллийн хэрэгслийг ашиглан хүргүүлэх”</i> зохицуулалтыг үндэслэсэн. Энэхүү заалтын дагуу сонсох ажиллагаа явуулах тухай мэдэгдлийг "Зууны мэдээ" сонины 2024 оны 09 дүгээр сарын 03-ны өдрийн 170 дугаарт нийтлэн хүргэсэн. Иргэн сонинд нийтэлсэн хугацаанд хүрэлцэн ирж тайлбар гаргаагүй тул хуульд заасан сонсох ажиллагааг хийгдсэнд тооцно гэж маргасан байна.
Шүүхийн шийдвэр	М.Э-ийн гаргасан Б дүүргийн Засаг даргын үүрэг гүйцэтгэгчийн 2024 оны 10 дугаар сарын 02-ны өдрийн захирамжийн өөрт холбогдох хэсгийг хүчингүй болгож, зөрчигдсөн эрхийг сэргээлгэх тухай нэхэмжлэлийг бүхэлд нь хэрэгсэхгүй болгож (хүлээж авахаас татгалзаж, нэхэмжлэгчийн шаардлагыг хангахгүй орхиж) шийдвэрлэсэн байна.
Хуулийн зүйл заалтын тайлбар	Сонсох ажиллагааны тухайд хариуцагч захиргааны байгууллагаас маргаан бүхий захиргааны актаар нийт 91 иргэний газар эзэмших эрхийг хөндсөн тул Захиргааны ерөнхий хуулийн 27 дүгээр зүйлийн 27.2.2-т заасан олон тооны этгээдийг сонсох журмыг баримтлан "Зууны мэдээ" сонинд мэдэгдлийг нийтэлсэн нь хууль ёсны дагуу хийгдсэн ажиллагаа хэмээн тайлбарласныг шүүх хууль зүйн үндэслэлгүй гэж няцаасан байна. Шүүх дүгнэхдээ, тухайн захирамжаар олон иргэний эрхийг зэрэг хөндөж байгаа мэт боловч нэхэмжлэгч М.Эрхэмбаярын эзэмшиж буй тодорхой гурван нэгж талбарыг цуцалж байгаа үйлдэл нь зөвхөн түүний

	эрх, ашиг сонирхлыг дагнан хөндөж буй нэг бүрчилсэн зохицуулалт байх тул мэдээлэл хүрч очих бодитой хувилбарыг сонголгүй, сонинд нийтэлж хэлбэрдсэнийг сонсох ажиллагаа явуулсанд тооцохгүй. Хэрэв сонсох ажиллагаа хуулийн дагуу хийгдсэн бол нэхэмжлэгчийн эрх зүйн байдлыг дээрдүүлэх, өөрчлөх хэмжээний нотлох баримт гарах байсан уу гэдгийг шалгахад тийм нөхцөл байдал шүүхийн хэрэг хянан шийдвэрлэх ажиллагааны шатанд ч тогтоогдоогүй тул сонсох ажиллагаа хийгээгүй нь нэхэмжлэгчийн нөхцөл байдлыг бодитоор дордуулаагүй гэж үзсэн байна.
--	---

Эх сурвалж: Нийсэл дэх Захиргааны хэргийн анхан шатны шүүхийн 128/ШШ2025/0656 дугаартай шийдвэр

Тохиолдол 10

Хүснэгт 2. 11. Шүүхийн шийдвэр 10

Шүүхийн нэр	Шүүх: Дорнод аймаг дахь Захиргааны хэргийн анхан шатны шүүхийн 116/ШШ2026/0009 дугаартай шийдвэр Огноо: 2026 оны 04 сарын 27 өдөр
Талууд	Нэхэмжлэгч: “А “ХХК Хариуцагч: Дорнод аймгийн Чулуунхороот сумын Засаг дарга
Нэхэмжлэлийн шаардлага	Дорнод аймгийн Чулуунхороот сумын Засаг даргад холбогдуулж, “Дорнод аймгийн Чулуунхороот сумын Засаг даргын 2025 оны 10 дугаар сарын 08-ны өдрийн А/117 дугаар захирамжийг хүчингүй болгуулах” тухай
Маргааны агуулга	Нэхэмжлэгч нь Дорнод аймгийн Чулуунхороот сумын Засаг даргын 2015 оны А/114, А/119 дүгээр захирамжаар газар тариалангийн зориулалтаар нийт 4000 га газрыг 15 жилийн хугацаатай эзэмших эрх авч, холбогдох гэрчилгээ авсан байна. 2019 оны 01 дүгээр сарын 02-ны өдөр сумын Газрын даамалтай "Хуулийн этгээдэд газар эзэмшүүлэх гэрээ"-г байгуулсан ба газар ашиглаагүй шалтгаанаа Ковид-19 цар тахал, хөрөнгө оруулалтын хүндрэл, төсөл хэрэгжүүлэх боломжгүй нөхцөл байдалтай холбон тайлбарласан байна. Мөн захиргааны байгууллага шийдвэр гаргахаас өмнө сонсох ажиллагааг хуульд заасан журмын дагуу явуулаагүй, өөрийн тайлбар, нотлох баримтаа бүрэн гаргах боломж олгоогүй гэж маргажээ. Харин хариуцагч тал нэхэмжлэгч нь тухайн газрыг эзэмших эрх авснаас хойш бодитоор газар тариалангийн үйл ажиллагаа явуулаагүй, газрын зориулалтын дагуу ашигласан гэх нотлох баримт байхгүй, Ковид-19 цар тахлын нөхцөл байдал нь 2025 онд газар эзэмших эрхийг хүчингүй болгох үед хүндэтгэн үзэх шалтгаан болохгүй гэж тайлбарласан байна.

Шүүхийн шийдвэр	Газрын тухай хуулийн 40 дүгээр зүйлийн 40.1.6, Тариалангийн тухай хуулийн 20 дугаар зүйлийн 20.4 дэх хэсэгт заасныг тус тус баримтлан, нэхэмжлэгч “А” ХХК-ийн “Дорнод аймгийн “Ч” сумын Засаг даргын 2025 оны 10 дугаар сарын 08-ны өдрийн А/117 дугаар захирамжийг хүчингүй болгуулах” шаардлага бүхий нэхэмжлэлийг бүхэлд нь хэрэгсэхгүй болгосугай.
Хуулийн зүйл заалтын тайлбар	Шүүхийн үндэслэлд захиргааны байгууллага Хариуцагч захиргааны байгууллагаас сонсох ажиллагаа явуулсан гэж тайлбарлахдаа нэхэмжлэгчид мэдэгдэл хүргүүлж, тайлбар гаргах боломж олгосон гэж үзсэн байна. ЗЕХ-ийн 26 дугаар зүйлийн 26.1-д захиргааны акт гаргахын өмнө эрх, хууль ёсны ашиг сонирхол нь хөндөгдөж болзошгүй этгээдэд захиргааны шийдвэр гаргахад ач холбогдол бүхий нөхцөл байдлын талаар тайлбар, санал гаргах боломж олгохоор, 26.2-т уг ажиллагааг сонсох ажиллагаа гэж тодорхойлсон. Мөн ЗЕХ-ийн 27 дугаар зүйлийн 27.1-д захиргааны байгууллага эрх, хууль ёсны ашиг сонирхол нь хөндөгдөж байгаа этгээдийг тодорхойлох, 27.2-т сонсох ажиллагааны мэдэгдлийг тухайн этгээдэд хүргүүлэхээр тус тус заасан байна. Эдгээр зохицуулалтын агуулгаас үзвэл газар эзэмших эрхийг хүчингүй болгох зэрэг этгээдийн эрх, хууль ёсны ашиг сонирхлыг хөндөх захиргааны акт гаргахдаа захиргааны байгууллага тухайн этгээдийг урьдчилан мэдэгдэх, шийдвэр гаргах үндэслэл болсон нөхцөл байдлыг танилцуулах, тайлбар, санал гаргах бодит боломж олгох үүрэгтэй. Өөрөөр хэлбэл, сонсох ажиллагаа нь зөвхөн хэлбэрийн төдий мэдэгдэл бус, захиргааны байгууллага шийдвэрээ үндэслэлтэй, бодит нөхцөлд тулгуурлан гаргах процессын баталгаа юм. Тус хэрэгт шүүх хариуцагчаас нэхэмжлэгчид маргаан бүхий захиргааны акт гаргахаас өмнө мэдэгдэл хүргүүлсэн, нэхэмжлэгчээс тайлбар, хүсэлт ирүүлсэн нөхцөл байдлыг харгалзан сонсох ажиллагааг огт явуулаагүй гэж үзэх үндэслэлгүй гэж дүгнэсэн байна. Иймд шүүх захиргааны байгууллага нь ЗЕХ-ийн 26, 27 дугаар зүйлд заасан сонсох ажиллагаа болон мэдэгдэх ажиллагааны үндсэн шаардлагыг хангаж, нэхэмжлэгчид тайлбар гаргах боломж олгосон гэж үзжээ.

Эх сурвалж: Дорнод аймаг дахь Захиргааны хэргийн анхан шатны шүүхийн 116/ШШ2026/0009 дугаартай шийдвэр

Зураг 2. 3. Захиргааны байгууллагын мэдэгдэх хуудас

ХХК"-ИЙН ЗАХИРАЛ	ТАНАА
МЭДЭГДЭЛ ХҮРГҮҮЛЭХ ТУХАЙ	
Танай _____ ХХК /регистрийн дугаар _____/ нь Дорнод аймгийн Чулуунхороот сумын Галуут багийн нутаг дэвсгэрт сумын Засаг даргын 2015 оны А/114, А/119 дугаар захирамжаар тариалангийн газар эзэмших эрхийг авч гэрээ байгуулсан байна. Газрын тухай хуулийн 34 дүгээр зүйлийн 34.8 дахь заалт, ГЗБГЗЗГ-ын даргын 2021.09.15-ны өдрийн "Газар эзэмших, ашиглах эрхийн гэрчилгээ олгох журам"-ын 3 дугаар хавсралтын дагуу 2024 оны Газар эзэмших, ашиглуулах гэрээний үүргийн биелэлтийг дүгнэхэд 25%-тай байна. Газрын тухай хуулийн 58 дугаар зүйлийн 58.5 дахь заалтын дагуу газрын тухай хуульд ГНС-ын бүх ангиллын газрын төлөв байдал, чанарын хянан баталгааг хуулийн хугацаанд мэргэжлийн байгууллагаар хийлгэх, газрын төлөв байдал, чанарын улсын хянан баталгааг эрх бүхий мэргэжлийн байгууллага хийж, дүнгэлт гаргана гэсэн заалт байдаг. Газрын төлөв байдал, чанарын хянан баталгааг одоог хүртэл хийлгээгүй байна. Газрын тухай хуулийн 40 дүгээр зүйлийн 40.1.6 дахь заалт зөрчигдсөн учир газар эзэмших эрх хүчингүй болгох нөхцөл үүсээд байгааг мэдэгдье. Иймд танай газар эзэмших эрх 2025 оны 10 дугаар сарын 02-ны өдөр дуусгавар болгох болсныг мэдэгдэж байна. Газрын тухай хуулиас: 40 дүгээр зүйл. Газар эзэмших эрхийн гэрчилгээг хүчингүй болгох 40.1.6. хүндэтгэн үзэх шалтгаангүйгээр газрын заасан зориулалтын дагуу тухайн газраа 2 жил дараалан ашиглаагүй 57 дугаар зүйл. Газрын нэгдмэл санд төрийн хяналт тавих 57.4. Мэдэгдэлд заасан хугацаанд газрын төлөвлөлтгүй бол аймаг, нийслэл, сум, дүүргийн Засаг дарга уг газрын албадан чөлөөлөх арга хэмжээ авч, холбогдох зардлыг эгэм буруутай этгээдээс гаргуулна. 58 дугаар зүйл. Газрын төлөв байдал, чанарын улсын хянан баталгаа, түүнийг гаргах 58.4. Газрын төлөв байдал, чанарын улсын хянан баталгааг эрх бүхий мэргэжлийн байгууллага хийж, дүнгэлт гаргана. 58.5. Газрын нэгдмэл сангийн бүх ангиллын газрыг 5 жилд нэг удаа газрын төлөв байдал, чанарын улсын хянан баталгаанд заавал хамруулах бөгөөд иргэн, аж ахуйн нэгж, байгууллагын газар эзэмших, ашиглах эрх дуусгавар болоход энэхүү баталгаагаа гаргана. Зөрчлийн тухай хуулас: 8.1-р зүйлийн 8.1.3 Газар эзэмшигч, ашиглагч газар чөлөөлөх үүрэгээ тогтоосон хугацаанд биелүүлээгүй бол хүндийн нэг мянган нэгжтэй тэнцэх хэмжээний торгуулиар, хуулийн этгээдийг арван мянган нэгжтэй тэнцэх хэмжээний торгуулаар торгоно.	
ЗАСАГ ДАРГА	Д.НАРАНБААТАР

Эх сурвалж: Дорнод аймаг дахь Захиргааны хэргийн анхан шатны шүүхийн 116/ШШ2026/0009 дугаартай шийдвэртэй хэргийн 15 дахь тал

Тайлбар: “Мэдэгдэл хүргүүлэх тухай” гэх баримтын агуулгыг авч үзвэл, уг баримт нь Захиргааны ерөнхий хуульд заасан захиргааны акт гаргахаас өмнөх **сонсох ажиллагааны мэдэгдэл** гэхээс илүүтэйгээр газар эзэмших эрхийг тодорхой өдөр цуцлах тухай урьдчилан сануулсан шинжтэй байна. Учир нь уг баримтад “таны газар эзэмших эрхийг 2025 оны 10 дугаар сарын 02-ны өдөр дуусгавар болгох болсныг мэдэгдэж байна” гэж тусгасан нь захиргааны байгууллага тухайн асуудлаар эцэслэн шийдвэр гаргах чиглэлээ урьдчилан тогтоосон мэт агуулгатай байна.

Захиргааны ерөнхий хуулийн 4 дүгээр зүйлийн 4.2.6-д захиргааны үйл ажиллагаанд “бусдын эрх, хууль ёсны ашиг сонирхлыг хөндсөн захиргааны шийдвэр гаргах тохиолдолд тэдгээрт урьдчилан мэдэгдэх, оролцоог нь хангах” тусгай зарчмыг баримтлахаар заасан. Захиргааны байгууллага захиргааны актыг гарахаас өмнө урьдчилан мэдэгдэж

байгаа гэх санаа зорилгоор гаргасан бол энэхүү мэдэгдэх хуудасны агуулга нь уг санаа зорилготой нийцээгүй байна. Иймээс **мэдэгдэх хуудасны агуулга** нь “таны эрхийг цуцална” гэх эцсийн шийдвэрийн шинжтэй бус, харин “таны газар эзэмших эрхийг Газрын тухай хуулийн холбогдох зүйл, заалтын дагуу хүчингүй болгох нөхцөл бүрдэж болзошгүй байна” гэсэн урьдчилан мэдэгдэх агуулгатай байвал зохих юм.

Мөн ийм агуулга бүхий мэдэгдэх хуудас хүргүүлсэн тухайгаа захиргааны байгууллага сонсох ажиллагаа явуулахыг мэдэгдсэн гэж үзэх нь учир дутагдалтай байна. Захиргааны ерөнхий хуулийн 26 дугаар зүйлийн 26.1, 26.2 болон 27 дугаар зүйлд заасан сонсох ажиллагааны зорилго нь захиргааны акт гаргахаас өмнө эрх, хууль ёсны ашиг сонирхол нь хөндөгдөж болзошгүй этгээдэд тухайн шийдвэр гаргах үндэслэл болж буй нөхцөл байдал, баримт, хууль зүйн үндэслэлийг мэдэгдэж, тайлбар, санал, нотлох баримт гаргах бодит боломж олгоход оршино. Гэтэл зурагт буй мэдэгдэлд газар эзэмших эрхийг тодорхой өдөр дуусгавар болгохоор мэдэгдсэн нь сонсох ажиллагааны үндсэн зорилго болох шийдвэр гаргахаас өмнө оролцогчийн тайлбар, саналыг бодитоор харгалзан үзэх боломжийг хязгаарласан гэж үзэхээр байна. Захиргааны ерөнхий хуулийн 27.3 дахь хэсэгт тусгасан сонсох ажиллагааны мэдэгдэлд тусгах ёстой агуулгад уг мэдэгдэх хуудасны агуулга нийцээгүй байна.

Зураг 2. 4. Сонсох ажиллагаа явуулсан гэж үзсэн хариуцагчийн хариу тайлбар

эрхэлж чадаагүй гэж тайлбарласан. Сонсох ажиллагаа байхгүй байна. Дараагийн дугаарт захиргааны акт гаргахдаа сонсох ажиллагаа хийгээгүй гэж маргаж байгаа боловч нэхэмжлэгчийн тайлбар, бусад нотлох баримтуудаар энэ тайлбар няцаагддаг. 2025 оны 02 дугаар сарын 25-ны өдөр Наранбаатар Засаг дарга ажил авсны дараа “мэдэгдэл”-ийг өгсөн байдаг. Энэ нь өөрөө сонсох ажиллагааны нэг хэсэг юм. Үүний дагуу төлөөлөгч нь ирж уулзсан. Төлөөлөгч нь тайлбараа гаргасан боловч багийн иргэдийн нийтийн хурлаар төслийг танилцуулах саналыг тавьсан. Ингээд “Галуут” багийн иргэдийн нийтийн хурал товлосон ба иргэдэд итгэл төрөөгүй, асуултад бүрэн хариулах боломжгүй, хуралдааныг хаяж гарч иргэдийг үл төөсөн үйлдэл гаргасан талаар сая дурдагдлаа. Газар эзэмших эрхийг цуцлах үндэслэл бүрдчихээд байхад газар эзэмших эрхийг цуцлахгүй байх нь өөрөө хуулийг хэрэгжүүлээгүй үйлдэл болох юм. 2025 оны 02 дугаар сарын 25-ны өдрийн мэдэгдлийн дараа аж ахуй нэгжийн зүгээс хариу тайлбарыг хүргүүлж байсан. Энэ талаар баримтыг шүүхэд нотлох баримтаар гаргаж өгсөн байгаа. Энэ нь өөрөө сонсох ажиллагааны хэлбэр гэж хэлмээр байна. Нэхэмжлэгч талд тайлбар гаргах боломжоор хангаж ажилласан. Иймээс сонсох ажиллагаа хийгээгүй гэж тайлбарлах үндэслэлгүй юм. Захиргааны акт нь 40.1.6 дахь хэсэгт заасны дагуу хууль зүйн үндэслэлтэй гэж үзэж байна. Тиймээс хариуцагчийн гаргасан хариу тайлбарыг дэмжиж оролцож байна. Мөн

Эх сурвалж: Дорнод аймаг дахь Захиргааны хэргийн анхан шатны шүүхийн 116/ШШ2026/0009 дугаартай шийдвэрийн 4 дахь тал

Тайлбар: Хариуцагч талаас багийн Иргэдийн нийтийн хурлыг зохион байгуулсан, мөн “мэдэгдэл хүргүүлэх тухай” баримтыг хүргүүлсэн зэргийг сонсох ажиллагаа болон мэдэгдэх ажиллагаа хийгдсэн гэж тайлбарлаж байгаа боловч эдгээр ажиллагаа нь Захиргааны ерөнхий хуульд заасан утга, шаардлагад нийцэхгүй байна. Тухайлбал, зохион байгуулсан багийн Иргэдийн нийтийн хурал нь нэхэмжлэгчийн хэрэгжүүлэхээр

төлөвлөж буй төслийг танилцуулах зорилготой байсан бөгөөд газар эзэмших эрхийг цуцлахтай холбоотой захиргааны актын талаар оролцогчоос тайлбар, санал авах, эрх ашигт нь нөлөөлөх нөхцөл байдлыг хэлэлцэх зорилготой сонсох ажиллагаа байгаагүй байна. Өөрөөр хэлбэл уг хурлаар “газар эзэмших эрхийг цуцлах эсэх” асуудлыг тусгайлан мэдэгдэж, тайлбар авах ажиллагаа явуулаагүй тул үүнийг ЗЕХ-ийн 26, 27 дугаар зүйлд заасан сонсох ажиллагаа гэж үзэх үндэслэлгүй юм. Мөн захиргааны байгууллагын шийдвэр гаргахаас өмнөх өөр агуулгатай мэдэгдэлд газар эзэмшигч хариу мэдэгдэл өгөх нь сонсох ажиллагаа биш бөгөөд сонсох ажиллагаа явуулах тухай мэдэгдэлд хариу тайлбар өгөх, нотлох баримтыг гаргаж өгөх, өөрсдийн зүгээс тайлбараа зохих ёсоор бичгээр хүргүүлсэн бол үүнийг сонсох ажиллагааны саналыг бичгээр авах хэлбэр болно.

Шүүхийн шийдвэрт хийсэн дүн шинжилгээний дүгнэлт:

Захиргааны хэргийн шүүхийн шийдвэрүүдэд хийсэн шинжилгээнээс үзэхэд газар эзэмших эрхийг цуцлах захиргааны акт гаргахдаа захиргааны байгууллага иргэн, хуулийн этгээдийн эрх, хууль ёсны ашиг сонирхлыг шууд хөндөх эрх зүйн үр дагаврыг хангалттай үнэлээгүй нийтлэг зөрчил ажиглагдаж байна. Ийм төрлийн захиргааны акт нь зөвхөн газрын эрх зүйн харилцаанд хамаарах шийдвэр бус, харин иргэний эд хөрөнгийн шинжтэй ашиг сонирхол, хууль ёсны итгэл, эрхээ хамгаалах боломжид шууд нөлөөлдөг сөрөг үр дагавартай захиргааны акт юм. Тиймээс газар эзэмших эрхийг цуцлах, хүчингүй болгох ажиллагаанд захиргааны байгууллага газрын тухай хуульд заасан үндэслэлийг баримтлахаас гадна захиргааны ерөнхий хуульд заасан захиргааны үйл ажиллагааны тусгай зарчим, шийдвэр гаргах ажиллагааны журмыг заавал мөрдөх үүрэгтэй. Ингэснээр захиргааны байгууллагын гаргасан захиргааны акт хүчин төгөлдөр хууль ёсны байх нэг шинж хангагдах юм. Захиргааны байгууллага нь нийтийн ашиг сонирхлыг хамгаалах, хууль тогтоомжийн хэрэгжилтийг хангах, төрийн үйлчилгээг зохион байгуулах, захиргааны болон хэм хэмжээний акт гаргах замаар нийтийн эрх зүйн чиг үүргийг хэрэгжүүлдэг. Гэвч энэхүү чиг үүргээ хэрэгжүүлэхдээ төрийн байгууллага иргэний эрх, хууль ёсны ашиг сонирхлыг үндэслэлгүйгээр хязгаарлах эрхгүй. Ялангуяа газрын эрх зүйн харилцаанд захиргааны байгууллага нийтийн ашиг сонирхлыг хэрэгжүүлэхийн зэрэгцээ Захиргааны ерөнхий хуулийн 4 дүгээр зүйлд заасан хуульд үндэслэх, шийдвэр нь зорилгодоо нийцсэн, бодит нөхцөлд тохирсон, үндэслэл бүхий байх, эрх нь хөндөгдөж буй этгээдэд урьдчилан мэдэгдэх, оролцоог нь хангах, хууль ёсны итгэлийг хамгаалах зарчмуудыг баримтлах үүрэгтэй байна. Шүүхийн шийдвэрүүдийг дүгнэж эдгээр асуудлыг тодорхойлов:

- Газар эзэмших эрхийг цуцлах, хүчингүй болгох ажиллагаанд захиргааны байгууллага ЗЕХ-ийн 4.2.5, 4.2.6, 4.2.8 дахь заалтад тусгагдсан зарчмуудыг хангалтгүй хэрэгжүүлсэн байна. Тодруулбал захиргааны шийдвэр нь зорилгодоо нийцсэн, бодит нөхцөлд тохирсон, үндэслэл бүхий байх ёстой боловч зарим тохиолдолд захиргааны байгууллага тухайн иргэн газраа үнэхээр ашиглаагүй эсэх, ашиглаагүй бол ямар шалтгаантай байсан эсэх, газрын төлбөр төлсөн эсэх, газартай холбогдох ямар шалтгаан байсан эсэхийг бүрэн шалгалгүйгээр газар эзэмших эрхийг хүчингүй болгосон байна.
- Бусдын эрх, хууль ёсны ашиг сонирхлыг хөндөх шийдвэр гаргахдаа тухайн этгээдэд урьдчилан мэдэгдэх, шийдвэр гаргах ажиллагаанд оролцуулах, тайлбар, санал гаргах боломж олгох үүргээ зарим тохиолдолд огт хэрэгжүүлээгүй, зарим тохиолдолд хэлбэрийн төдий гүйцэтгэсэн эсхүл мэдэгдэл болон сонсох ажиллагааны чухал ач холбогдлыг ойлгогүйгээр мэдэгдэл илгээсэн үйлдэл түүнтэй холбогдуулан гаргасан оролцогчийн тайлбарыг сонсох ажиллагаанд оролцсон захиргааны байгууллага сонсох ажиллагаа явуулсан гэж үзэж бусад хуульд үндэслэн газар эзэмших эрхийг цуцлах шийдвэрийг гаргаж байна. Энд шүүх болон захиргааны байгууллагын сонсох ажиллагаа, мэдэгдэлийн талаарх ойлголтын зөрүү, хэлбэрийн шаардлага хангасан байхад уг ажиллагааг явуулсанд тооцох, үл хайхран газар эзэмших эрхийн зөрчил гэж үзсэн хуулийн зүйл заалтад тулгуурлан шийдвэрлэж байгаа нь практикт түгээмэл тохиолдож байгааг харуулж байна. Иймд иргэн, хуулийн этгээдийн эд хөрөнгийн ашиг сонирхол, хууль ёсны эрх хамгаалагдах боломжийг хуулийн дагуу олгохгүйгээр сөрөг үр дагавар бүхий захиргааны акт нь хууль бус шинжтэй байна.
- Мөн газар эзэмших эрхийг цуцлах тухай хуулийн зүйл заалттай газар эзэмших эрхийг цуцлах нөхцөл бүрдсэн гэх агуулгатай мэдэгдэл хүргүүлсэн хэлбэрийг сонсох ажиллагааны мэдэгдэл гэж үзэх хэлбэр практикт түгээмэл бөгөөд сонсох ажиллагааны мэдэгдлийг бусад мэдэгдлээс ялгахгүй байх асуудал ажиглагдаж байна.

Газар эзэмших эрхийг цуцлах ажиллагаанд ЗЕХ-ийн 26, 27 дугаар зүйлд заасан сонсох ажиллагаа чухал бөгөөд сонсох ажиллагаа нь захиргааны байгууллага шийдвэр гаргахын өмнө тухайн этгээдийн тайлбар, санал, нотлох баримтыг авч үзэх, улмаар шийдвэрийнхээ бодит болон хууль зүйн үндэслэлийг зөв тогтоох процессын баталгаа болдог. Гэвч судалгаанд хамруулсан шүүхийн шийдвэрүүдээс үзэхэд захиргааны байгууллага сонсох ажиллагааг ихэвчлэн дараах байдлаар мэдэгдсэн байна.

- Олон нийтийн сонинд нийтлэх,
- Олон нийтийн мэдээллийн хэрэгслээр зарлах,
- Шуудангаар мэдэгдэл илгээх

зэрэг хэлбэрээр явуулсан байх боловч тухайн мэдэгдэл нь эрх нь хөндөгдөж буй этгээдэд бодитоор хүрсэн эсэхийг хангалттай баримтжуулах боломжгүй буюу оролцогч нь сонсох ажиллагааны талаарх мэдэгдлийг мэдсэн эсэхийг тодруулах боломжгүй нөхцөл байдлыг үүсгэж байгаа юм. Үүнд иргэнд огт мэдэгдэл хүрээгүй, олон нийтийн хэвлэл, цахим хуудас, мэдээллийн хэрэгслээр нийтэлсэн боловч тухайн иргэн мэдээгүй өнгөрсөн, захиргааны акт гарсны дараа л тухайн шийдвэрийг мэдсэн нөхцөл байдал үүсдэг. Энэ нь иргэн сонсох ажиллагаанд оролцож, өөрийн тайлбар, нотлох баримтыг гаргах, эрхээ хамгаалах боломжыг хязгаарлаж байгаа үйл баримт ажиглагдав. Ийм нөхцөлд сонсох ажиллагаа нь хуулийн шаардлагыг формаль байдлаар биелүүлсэн мэт харагдах боловч бодит агуулгаараа иргэний оролцоог хангаж чадаагүй гэж үзэх үндэслэлтэй байна. Иймээс захиргааны байгууллага мэдэгдлийг олон нийтийн хэрэгслээр байршуулсан, эсхүл шуудангаар илгээсэн гэх тайлбараар хязгаарлагдахгүй, тухайн мэдэгдэл хаяглагдсан этгээдэд хүрсэн эсэх, хүрсэн бол хэзээ, ямар хэлбэрээр хүрсэн, оролцогч тайлбар гаргах хангалттай хугацаа, боломжтой байсан эсэхийг баримтаар нотлох шаардлагатай. Энэ нь ЗЕХ-ийн 27 дугаар зүйлийн 6 дахь хэсэгт *“Сонсох ажиллагааны явц, үр дүнгийн талаар тэмдэглэл хөтөлж, гарсан саналыг захиргааны шийдвэрт хэрхэн тусгасан талаар мэдээлэл бэлтгэж баримтжуулна”* гэж тусгасан нь сонсох ажиллагаа хийгдсэн эсэхийг батлах ач холбогдолтой заалт боловч шүүх захиргааны байгууллагаас уг баримтжуулсан тэмдэглэлийг шаардахгүй байх тохиолдол нь шийдвэрлэх ёстой асуудал мөн юм.

Захиргааны акт гаргахаас өмнөх урьдчилан мэдэгдэх ажиллагаа болон захиргааны акт гарсны дараах мэдэгдэх ажиллагааг хооронд нь ялгаж үзэх шаардлагатай. Урьдчилан мэдэгдэх ажиллагаа нь иргэнийг шийдвэр гаргах процессод оролцуулах, тайлбар санал гаргах боломж олгох зорилготой бол захиргааны акт гарсны дараах мэдэгдэх ажиллагаа нь гарсан шийдвэрийг тухайн этгээдэд хүргэж, гомдол гаргах, шүүхэд хандах эрхээ хэрэгжүүлэх боломжийг хангах зорилготой. Судалгаанд хамруулсан шийдвэрүүдээс харахад захиргааны байгууллага уг хоёр ажиллагааг гүйцтгэхгүй эсвэл хэлбэрийн алдаатай шийдвэр гаргаж байгаа бөгөөд ихэвчлэн шийдвэр гарсны дараа мэдэгдэл хүргүүлсэн үйлдлийг сонсох ажиллагаа явуулсан мэтээр тайлбарласан тохиолдол байна. Захиргааны байгууллага газар эзэмших эрхийг цуцлах, хүчингүй болгох ажиллагаанд захиргааны байгууллага зөвхөн газрын тухай хуульд заасан үндэслэл бүрдсэн гэж

үзэхээс өмнө тухайн үндэслэлийг бодитой шалгаж тогтоох, эрх нь хөндөгдөж буй этгээдэд урьдчилан мэдэгдэх, тайлбар, санал гаргах боломж олгох, сонсох ажиллагааны явц, үр дүнг баримтжуулах, гарсан захиргааны актыг хуульд заасан журмын дагуу мэдэгдэх үүрэгтэй. Эдгээр ажиллагааг хэрэгжүүлээгүй тохиолдолд газар эзэмших эрхийг цуцлах шийдвэр нь хууль бус шийдвэр болж захиргааны актын хүчин төгөлдөр байдал хангагдахгүй байгаа бөгөөд сонсох ажиллагаа хийсэн, хийгээгүй эсэхээс үл хамааран анхнаасаа газрын эрхийг цуцална гэсэн хандлага бүхий нөхцөл байдал шүүхийн практикт түгээмэл гардаг байна.

2.2. Бусад улс орны газар эзэмших эрхийг цуцлахтай холбоотой захиргааны ажиллагааны эрх зүйн орчин

2.2.1. ХБНГУ-ын Захиргааны ерөнхий хуулийн зохицуулалт

ХБНГУ-ын Захиргааны ерөнхий хууль нь 1976 оны 5 дугаар сарын 25-нд батлагдсан бөгөөд холбооны захиргааны байгууллагын шийдвэр гаргах ажиллагаанд хэрэглэгддэг. Энэ хууль нь захиргааны байгууллагаас иргэн, хуулийн этгээдийн эрх, хууль ёсны ашиг сонирхолд нөлөөлөх шийдвэр гаргахдаа ямар процессын журам, зарчим, баталгааг баримтлах ёстойг зохицуулдаг суурь хууль болдог. Уг хууль нь дараах бүтэцтэй байна.

- ✓ 1-р хэсэг. Хэрэглэх хүрээ, нутаг дэвсгэрийн харьяалал, цахим харилцаа, харилцан туслалцаа, Европын захиргааны хамтын ажиллагаа
- ✓ 2-р хэсэг. Захиргааны ажиллагааны ерөнхий зохицуулалт
- ✓ 3-р хэсэг. Захиргааны акт
- ✓ 4-р хэсэг. Нийтийн эрх зүйн гэрээ
- ✓ 5-р хэсэг. Тусгай төрлийн захиргааны ажиллагаа
- ✓ 6-р хэсэг. Давж заалдах ажиллагаа
- ✓ 7-р хэсэг. Сайн дурын үйл ажиллагаа, хороо, зөвлөлтэй холбоотой зохицуулалт
- ✓ 8-р хэсэг. Төгсгөлийн зохицуулалт

ХБНГУ-ын ЗЕХ-ийн 35 дугаар зүйлд захиргааны актыг *“нийтийн эрх зүйн хүрээнд тодорхой нэг тохиолдлыг зохицуулах зорилгоор захиргааны байгууллагаас гаргасан, гадагш чиглэсэн эрх зүйн шууд үр дагавар бүхий төрийн эрх мэдлийн арга хэмжээ”* гэж тодорхойлдог. Энэ тодорхойлолтоос үзвэл газар эзэмших эрхийг цуцлах шийдвэр нь дараах шинжийг агуулдаг тул захиргааны актын төрөлд хамаарна:

- Захиргааны байгууллагаас гардаг
- Нийтийн эрх зүйн хүрээнд гардаг
- Тодорхой иргэн, хуулийн этгээдэд чиглэдэг

- Тухайн этгээдийн эрх, хууль ёсны ашиг сонирхолд шууд нөлөөлдөг
- Эрх зүйн үр дагавар үүсгэдэг.

Иймээс Германы эрх зүйд газар ашиглах, эзэмших, барилгын зөвшөөрөл, өмчлөх эрхтэй холбоотой аливаа захиргааны шийдвэр нь захиргааны актын процессын шаардлагыг хангах ёстой гэж үздэг.

ХБНГУ-ын ЗЕХ-ийн 28 дугаар зүйлийн 1 дэх хэсэг *“Холбогдох талын эрхэд халдсан захиргааны акт гаргахаас өмнө тухайн тал шийдвэртэй холбоотой баримтуудын талаар тайлбар хийх боломжийг олгоно.”* гэж тусгасан. *“Захиргааны байгууллага этгээд санал гаргаж чадаагүй нөхцөл байдалд шийдвэрийг үндэслэх боломжгүй бөгөөд санал хэрхэн харгалзсаныг үндэслэлдээ тусгах ёстой”*²⁵. Уг хуулийн 28 дугаар зүйлийн 2 дахь хэсэгт сонсох ажиллагааг явуулахгүй байх тохиолдлыг тусгасан байна.

- Аюул заналхийлж байгаа эсвэл олон нийтийн ашиг сонирхлын үүднээс яаралтай шийдвэр гаргах шаардлагатай бол
- Сонсгол нь шийдвэртэй холбоотой хугацааг дагаж мөрдөхийг эргэлзээтэй болгож байгаа бол
- Өргөдөл эсвэл мэдэгдэлд оролцогч талын мэдэгдлүүд нь хохирол учруулж байгаа бол
- Тухайн байгууллага нь ерөнхий шийдвэр гаргах эсвэл олон тооны ижил төстэй захиргааны акт, эсвэл автоматжуулсан систем ашиглан захиргааны акт гаргах гэж байгаа бол

Эдгээр хязгаарлах тохиолдлоос бусад үйл баримтад эрх нь хөндөгдөж байгаа этгээдэд захиргааны шийдвэрийг урьдчилан мэдэгдэж сонсох ажиллагаанд оролцох эрхийг хангаж өгөхөөр хуульчилсан байна.

2.2.2. Казакстан улсын газрын эрх зүй ба захиргааны шийдвэр гаргах ажиллагааны зохицуулалт

Казакстан улс нь 1991 онд тусгаар тогтнож, 1993 онд Үндсэн хуулиа баталсан бөгөөд эртний нүүдлийн соёл иргэншилтэй, 70 гаруй жил социалист тогтолцоотой байсан нь манай улстай төсөөтэй байна. “Казакстан улсын эрх зүйн тогтолцоо нь лалын шашны эрх зүй болон ром-германы эрх зүйн нөлөөнд бүрэлдсэн байна”²⁶. Бүгд Найрамдах Казахстан Улсын Захиргааны процедур, процессын хууль (Administrative Procedural and Process-Related Code of the Republic of Kazakhstan) юм. Казахстан улсад

²⁵ Thomas Schmitz, *Allgemeines Verwaltungsrecht*, München: C.H. Beck, 2013

²⁶ Жаргал.Г, Солонго, Д., Уянга, М, *Газар баялгаас өмч үүсгэх арга*, УБ. 2014, 31 дэх тал

захиргааны байгууллагын шийдвэр гаргах ажиллагаа, захиргааны акт, иргэн, хуулийн этгээдийн эрхийг хамгаалах процессын баталгааг нэгдсэн байдлаар зохицуулах зорилгоор Бүгд Найрамдах Казахстан Улсын Захиргааны процедур, процессын хуулийг 2020 оны 6 дугаар сарын 29-ний өдөр баталсан. Уг хууль нь 2021 оны 7 дугаар сарын 1-ний өдрөөс хэрэгжиж эхэлсэн бөгөөд өмнөх захиргааны процедурын болон иргэд, хуулийн этгээдийн өргөдөл, гомдлыг хянан шийдвэрлэх тухай салангид зохицуулалтыг нэгтгэн, захиргааны байгууллага ба иргэн, хуулийн этгээдийн хоорондын нийтийн эрх зүйн харилцааг илүү тодорхой, процессын баталгаатай болгох чиглэлээр чухал шинэчлэл болсон гэж үздэг.

Хүснэгт 2. 12. *Казахстан улсын захиргааны хуулийн бүтэц*

Хэсэг	Нэр	Ерөнхий агуулга
I хэсэг	Ерөнхий зүйл	Казахстан Улсын захиргааны процедур болон захиргааны хэрэг шүүхээр хянан шийдвэрлэх ажиллагааны хууль тогтоомжийн хүрээ, хэрэглэгдэх хууль, үндсэн ойлголт, зарчмуудыг зохицуулна.
II хэсэг	Төрийн байгууллагын дотоод захиргааны процедур	Төрийн байгууллага, албан тушаалтны дотоод зохион байгуулалт, эрх хэмжээ, байгууллага хоорондын захиргааны ажиллагаатай холбоотой асуудлыг зохицуулна.
III хэсэг	Захиргааны процедур	Захиргааны байгууллага иргэн, хуулийн этгээдтэй харилцахдаа захиргааны хэрэг үүсгэх, оролцогчийн эрх, нотлох баримт, сонсох ажиллагаа, захиргааны акт гаргах, мэдэгдэх, гомдол гаргах зэрэг ажиллагааг зохицуулна.
IV хэсэг	Захиргааны хэрэг шүүхээр хянан шийдвэрлэх ажиллагаа	Захиргааны шүүхийн харьяалал, нэхэмжлэлийн төрөл, хэрэг үүсгэх, нотлох ажиллагаа, шүүхийн шийдвэр, давж заалдах болон хяналтын журмаар гомдол гаргах ажиллагааг зохицуулна.

Казахстан Улсын Захиргааны процедур, процессын хуулийн 66 дугаар зүйл

66 дугаар зүйл. Захиргааны үйл ажиллагаа дахь мэдэгдэх /дуудан мэдэгдэх/ ажиллагаа

1. Захиргааны процедурын оролцогчид захиргааны үйл ажиллагааг хэрэгжүүлэхэд шаардлагатай сонсох ажиллагаа болон бусад ажиллагааг явуулах цаг, газрын талаар мэдэгдэнэ.
2. Мэдэгдэл /дуудан мэдэгдэл/-ийг гардуулсан тухай мэдэгдэл бүхий баталгаат захидал, телефонограмм буюу телеграмм, “цахим засгийн газар”-ын веб портал дахь хэрэглэгчийн кабинетад, “цахим засгийн газар”-ын веб порталд бүртгэгдсэн

үүрэн холбооны захиалагчийн дугаарт богино текст мессеж илгээх замаар, үүрэн холбооны захиалагчийн дугаар буюу цахим хаягаар текст мессеж илгээх, эсхүл мэдэгдэл буюу дуудлагыг баримтжуулах боломжтой бусад харилцаа холбооны хэрэгслийг ашиглан хүргүүлнэ²⁷.

73 дугаар зүйл. Сонсох ажиллагаа

1. Захиргааны байгууллага, албан тушаалтан нь захиргааны хэрэгт гаргах урьдчилсан шийдвэрийн талаар захиргааны процедурын оролцогчид өөрийн байр суурийг илэрхийлэх боломж олгох үүрэгтэй бөгөөд уг урьдчилсан шийдвэрийн талаар захиргааны процедурын оролцогчид захиргааны акт гаргахаас өмнө, гэхдээ гурваас доошгүй ажлын өдрийн өмнө урьдчилан мэдэгдэнэ.
2. Сонсох ажиллагааг бичгээр буюу амаар дараах хэлбэрээр явуулж болно:
 - Захиргааны процедурын оролцогчийг захиргааны хэрэгтэй холбогдуулан сонсох ажиллагаанд урих, түүний дотор энэ зүйлийн гурав дахь хэсэгт заасны дагуу гаргасан хүсэлтийн үндсэн дээр видео хурлын холбоо буюу бусад харилцаа холбооны хэрэгслээр оролцуулах
 - Мэдээллийн систем ашиглах
 - Захиргааны процедурын оролцогчид өөрийн байр суурийг илэрхийлэх боломж олгох бусад харилцаа холбооны аргыг ашиглах²⁸.

81 дүгээр зүйл. Захиргааны процедурыг оролцогчид мэдэгдэх

1. Бичгээр /цаасан хэлбэрээр/ гаргасан захиргааны актыг энэ хуулийн 66 дугаар зүйлд заасны дагуу захиргааны процедурын оролцогчид мэдэгдэнэ.
2. Цахим хэлбэрээр гаргасан захиргааны актыг Бүгд Найрамдах Казахстан Улсын хууль тогтоомжийн дагуу захиргааны процедурын оролцогчид мэдэгдэнэ.
3. Амаар гаргасан захиргааны актыг түүнийг амаар мэдэгдэх замаар захиргааны процедурын оролцогчид мэдэгдэнэ.
4. Өөр хэлбэрээр гаргасан захиргааны актыг түүнийг харах болон /эсхүл/ сонсох байдлаар хүлээн авах боломжийг хангах замаар захиргааны процедурын оролцогчид мэдэгдэнэ.

Казахстан Улсын Захиргааны процедур, процессын хуулийн 66, 73, 81 дүгээр зүйлүүдээс үзэхэд захиргааны шийдвэр гаргах ажиллагаанд оролцогчийг урьдчилан

²⁷ Republic of Kazakhstan, Administrative Procedural and Process-Related Code of the Republic of Kazakhstan No 350-VI (29 June 2020) art 66.

²⁸ Republic of Kazakhstan, Administrative Procedural and Process-Related Code of the Republic of Kazakhstan No 350-VI (29 June 2020) art 73.

мэдэгдэх, сонсох ажиллагаанд оролцуулах, гарсан захиргааны актыг түүнд хүргэх ажиллагааг харьцангуй нарийвчлан зохицуулсан байна. Тус хуулийн 66 дугаар зүйлд мэдэгдэх ажиллагааг баталгаат захидал, цахим засгийн газрын портал, гар утасны мессеж, цахим шуудан зэрэг баримтжуулах боломжтой хэлбэрээр явуулахаар заасан бөгөөд 73 дугаар зүйлд захиргааны акт гаргахаас өмнө оролцогчид урьдчилсан шийдвэрийн талаар байр сууриа илэрхийлэх боломж олгох бөгөөд энэ талаар гурваас доошгүй ажлын өдрийн өмнө мэдэгдэхээр зохицуулсан нь сонсох ажиллагааг эрх нь зөрчигдөж болох этгээдийн эрхийг хангахад ач холбогдолтой заалт байна. Мөн 81 дүгээр зүйлд захиргааны актыг бичгээр, цахимаар, амаар болон бусад хэлбэрээр гарсан эсэхээс нь хамааруулан оролцогчид мэдэгдэх журмыг ялган зохицуулсан байна. Монгол Улсын ЗЕХ-д мөн сонсох ажиллагаа, мэдэгдэх ажиллагааг зохицуулсан боловч Казахстаны хууль шиг, урьдчилсан шийдвэрт байр сууриа илэрхийлэх хугацааг нарийвчлан тогтоогоогүй. Иймээс Казахстаны зохицуулалт нь захиргааны байгууллагын шийдвэр гаргах ажиллагааг илүү баримтжуулсан, ил тод, оролцоонд суурилсан болгох чиглэлээр давуу талтай гэж дүгнэж болно. Энэ нь газар эзэмших эрхийг цуцлах зэрэг иргэн, хуулийн этгээдийн эрхэд сөргөөр нөлөөлөх захиргааны акт гаргах ажиллагаанд оролцогчийн эрхийг хамгаалах чухал үйл ажиллагааны баталгаа болж байна.

2.2.3. Япон улсын газрын эрх зүй ба захиргааны шийдвэр гаргах ажиллагааны зохицуулалт

Япон улс нь 1947 онд одоогийн Үндсэн хуулиа баталж, Дэлхийн II дайны дараах шинэчлэлийн хүрээнд ардчилсан эрх зүйн тогтолцоог хөгжүүлсэн бөгөөд ром-германы эрх зүйн нөлөө давамгайлсан боловч захиргааны эрх зүй нь англо-саксоны “due process” зарчмаас тодорхой хэмжээгээр нөлөөлсөн холимог шинжтэй тогтолцоонд хамаардаг байна. Япон улсын эрх зүйн тогтолцоо нь хуулийн засаглал (rule of law), хувь хүний эрх, эрх чөлөөг хамгаалах зарчимд суурилдаг бөгөөд захиргааны байгууллагын шийдвэр гаргах ажиллагаанд процедурын баталгааг өндөр түвшинд хөгжүүлсэн байдаг²⁹.

Япон Улсад захиргааны байгууллагын шийдвэр гаргах ажиллагаа, захиргааны акт гаргах журам, иргэн болон хуулийн этгээдийн эрхийг хамгаалах процессын баталгааг нэгдсэн байдлаар зохицуулах үндсэн хууль тогтоомж нь 1993 онд батлагдсан **Administrative Procedure Act (Захиргааны процедурын тухай хууль)** юм. Уг хууль нь захиргааны байгууллагаас иргэн, хуулийн этгээдийн эрх, хууль ёсны ашиг сонирхолд нөлөөлөх шийдвэр гаргах үед баримтлах урьдчилсан мэдэгдэл, сонсох ажиллагаа, нотлох баримт

²⁹ Takao Suami, *Introduction to Japanese Law*, Tokyo: University of Tokyo Press, 2018

танилцуулах, тайлбар гаргах боломж олгох зэрэг процедурын баталгааг нэгтгэн зохицуулах зорилготой юм.

Тус хууль нь захиргааны шийдвэр гаргах ажиллагааг илүү ил тод, оролцоонд суурилсан, хууль ёсны баталгаатай болгох чиглэлээр чухал шинэчлэл болсон бөгөөд захиргааны байгууллага нь шийдвэр гаргахаас өмнө тухайн этгээдэд урьдчилан мэдэгдэх, өөрийн байр сууриа илэрхийлэх бодит боломж олгох үүрэгтэй гэж үздэг. Мөн сонсох ажиллагааг зөвхөн хэлбэрийн шаардлага бус, шийдвэр гаргах үйл явцын зайлшгүй процедурын баталгаа болгон хуульчилсан нь иргэний эрхийг хамгаалах чухал механизм болсон байна³⁰.

Хүснэгт 2. 13. Япон улсын захиргааны хуулийн бүтэц

Хэсэг	Нэр	Ерөнхий агуулга
I бүлэг	Ерөнхий зүйл	Захиргааны процедурын тухай хуулийн зорилго, хэрэглэгдэх хүрээ, үндсэн ойлголт, захиргааны байгууллагын үйл ажиллагаанд баримтлах зарчим, иргэн болон хуулийн этгээдийн эрхийг хамгаалах үндсэн баталгааг зохицуулна.
II бүлэг	Өргөдөл, хүсэлтийг шийдвэрлэх ажиллагаа	Иргэн, хуулийн этгээдээс гаргасан өргөдөл, хүсэлт, зөвшөөрөл олгох асуудлыг шийдвэрлэх хугацаа, шаардлага, татгалзах үндэслэл болон процедурын ажиллагааг зохицуулна.
III бүлэг	Сөрөг нөлөө бүхий захиргааны акт гаргах ажиллагаа	Иргэн, хуулийн этгээдийн эрх, хууль ёсны ашиг сонирхолд сөргөөр нөлөөлөх захиргааны акт гаргахын өмнөх мэдэгдэх ажиллагаа, сонсох ажиллагаа, тайлбар гаргах боломж, нотлох баримттай танилцах эрх зэрэг процедурын баталгааг зохицуулна.
IV бүлэг	Захиргааны удирдамж	Захиргааны байгууллагаас иргэн, хуулийн этгээдэд өгч буй удирдамж, зөвлөмж, чиглэл нь сайн дурын үндсэн дээр хэрэгжих бөгөөд албадлагын шинжгүй байх зарчмыг зохицуулна.
V бүлэг	Нийтийн санал авах ажиллагаа	Хууль тогтоомж, дүрэм журам болон нийтэд нөлөөлөх захиргааны шийдвэр боловсруулах үед олон нийтийн саналыг авах, төсөл нийтлэх, тайлбар хүлээн авах ажиллагааг зохицуулна.
VI бүлэг	Нэмэлт болон шилжилтийн зохицуулалт	Хуулийн хэрэгжилт, шилжилтийн үеийн зохицуулалт болон бусад дагалдах асуудлыг тусгана.

³⁰ Yasuo Fukumoto, *Japanese Administrative Law*, Tokyo: Hirobunsha, 2012

Япон улсын Захиргааны процедурын тухай хуулийн 13 дугаар зүйлд сонсох ажиллагааны талаар зохицуулсан байдаг.

13 дугаар зүйл. Сонсох ажиллагаа

1. Захиргааны байгууллага нь иргэн, хуулийн этгээдийн эрх, хууль ёсны ашиг сонирхолд сөргөөр нөлөөлөх захиргааны акт гаргахын өмнө тухайн этгээдэд урьдчилан мэдэгдэж, өөрийн байр сууриа илэрхийлэх боломж олгоно.
2. Сонсох ажиллагааны хүрээнд тухайн этгээдэд:
 - тайлбар гаргах,
 - нотлох баримт гаргаж өгөх,
 - нотлох баримттай танилцах,
 - амаар болон бичгээр байр сууриа илэрхийлэх боломжийг олгоно³¹.

14 дүгээр зүйл. Сөрөг нөлөө бүхий захиргааны актын үндэслэл

1. Захиргааны байгууллага нь иргэн, хуулийн этгээдийн эрх, ашиг сонирхолд сөргөөр нөлөөлөх захиргааны акт гаргахдаа тухайн шийдвэрийн хууль зүйн болон бодит үндэслэлийг тодорхой зааж өгөх үүрэгтэй.
2. Шийдвэрийн үндэслэл нь тухайн этгээдэд өөрийн эрхийг хамгаалах боломж олгохуйц тодорхой, ойлгомжтой байх шаардлагатай³².

15 дугаар зүйл. Урьдчилан мэдэгдэх ажиллагаа

1. Захиргааны байгууллага нь сонсох ажиллагаа явуулахын өмнө тухайн этгээдэд:
 - гаргаж болзошгүй захиргааны актын агуулга,
 - эрх зүйн үндэслэл,
 - сонсох ажиллагааны хугацаа, газар,
 - тайлбар гаргах боломж зэрэг мэдээллийг урьдчилан мэдэгдэнэ.
2. Урьдчилан мэдэгдлийг бичгээр хүргүүлэх бөгөөд шаардлагатай тохиолдолд бусад тохиромжтой арга хэрэгслийг ашиглаж болно³³.

24 дүгээр зүйл. Захиргааны удирдамж

1. Захиргааны байгууллага нь захиргааны удирдамж өгөхдөө тухайн этгээдийн сайн дурын үндсэн дээр хэрэгжих зарчмыг баримтална.
2. Захиргааны байгууллага нь удирдамжийг дагаж мөрдөөгүй үндэслэлээр тухайн этгээдэд сөрөг нөлөө бүхий шийдвэр гаргахыг хориглоно³⁴.

³¹ Japan, Administrative Procedure Act, Act No. 88 of 1993, art 13.

³² Japan, Administrative Procedure Act, Act No. 88 of 1993, art 14.

³³ Japan, Administrative Procedure Act, Act No. 88 of 1993, art 15.

³⁴ Japan, Administrative Procedure Act, Act No. 88 of 1993, art 21.

Япон улсын Захиргааны процедурын тухай хуулийн 13, 14, 15 дугаар зүйлүүдээс үзэхэд захиргааны шийдвэр гаргах ажиллагаанд оролцогчийг урьдчилан мэдэгдэх, сонсох ажиллагаанд оролцуулах, шийдвэрийн үндэслэлийг тайлбарлах ажиллагааг харьцангуй дэлгэрэнгүй зохицуулсан байна. Тус хуулийн 15 дугаар зүйлд захиргааны байгууллага нь эрх, хууль ёсны ашиг сонирхолд нь сөргөөр нөлөөлөх шийдвэр гаргахын өмнө тухайн этгээдэд урьдчилан мэдэгдэх үүрэгтэй байхаар заасан. Мөн 13 дугаар зүйлд тухайн этгээдэд тайлбар гаргах, нотлох баримт гаргаж өгөх, нотлох баримттай танилцах, амаар болон бичгээр байр сууриа илэрхийлэх боломж олгохоор зохицуулсан байна.

Хүснэгт 2. 14. Монгол болон Казакстан, Япон улсын хуулийн харьцуулалт

Харьцуулах үзүүлэлт	Монгол Улс	Казакстан Улс	Япон Улс
Сонсох ажиллагааны үндсэн ойлголт	Захиргааны акт, гэрээ гаргахын өмнө эрх, хууль ёсны ашиг сонирхол нь хөндөгдөж болзошгүй этгээдэд тайлбар, санал гаргах боломж олгоно (ЗЕХ-ийн 26-р зүйл).	Захиргааны байгууллага урьдчилсан шийдвэрийн талаар оролцогчид байр сууриа илэрхийлэх боломж олгох бөгөөд оролцогчийг захиргааны акт гаргахаас 3 ажлын өдрөөс доошгүй хугацааны өмнө урьдчилан мэдэгдэнэ (Republic of Kazakhstan, 2020, art. 73).	Захиргааны байгууллага нь иргэн, хуулийн этгээдийн эрх, хууль ёсны ашиг сонирхолд сөргөөр нөлөөлөх шийдвэр гаргахын өмнө тухайн этгээдэд байр сууриа илэрхийлэх, тайлбар гаргах бодит боломж олгоно (Administrative Procedure Act of Japan, 1993, art. 13).
Сонсох ажиллагааны хэлбэр	Сонсгол зохион байгуулах, бичгээр санал авах, биечлэн уулзах, утсаар санал авах, цахим хэлбэрээр санал авах, төлөөлөгчөөр дамжуулах, бусад хэлбэрээр явуулна (ЗЕХ-ийн 27.4-р зүйл).	Бичгээр болон амаар; сонсох ажиллагаанд урих, видеоконференц болон бусад харилцаа холбооны хэрэгсэл ашиглах, мэдээллийн систем ашиглах, байр сууриа илэрхийлэх боломжтой бусад арга хэрэгслээр явуулна (Republic of Kazakhstan, 2020, art. 73).	Амаар болон бичгээр тайлбар гаргуулах, албан сонсгол (formal hearing) явуулах, нотлох баримт гаргах, нотлох баримттай танилцах, төлөөлөгч оролцуулах зэрэг хэлбэрээр явуулна (Administrative Procedure Act of Japan, 1993, arts. 13-16).

Сонсох ажиллагааны мэдэгдэл	20 буюу түүнээс доош этгээд бол тус бүрд нь шууд хүргүүлэх, шаардлагатай бол утас, факс, шуудан, цахим болон бусад хэлбэрээр мэдэгдэж, баримтжуулна. 21 буюу түүнээс дээш этгээд бол төлөөлөгчид хүргүүлэх, эсхүл хэвлэл мэдээлэл, шуудан болон бусад арга хэрэгслээр хүргүүлнэ (ЗЕХ-ийн 27.2-р зүйл).	Сонсох ажиллагаа болон захиргааны процедурын бусад ажиллагааны цаг, газрыг оролцогчид мэдэгдэнэ. Мэдэгдлийг баталгаат захидал, телефонограмм, телеграмм, e-government портал, цахим шуудан болон мэдэгдлийг тогтоох боломжтой бусад хэрэгслээр хүргүүлнэ (Republic of Kazakhstan, 2020, art. 66).	Сонсох ажиллагаа явуулахаас өмнө тухайн этгээдэд гаргах гэж буй захиргааны актын агуулга, хууль зүйн болон бодит үндэслэл, сонсох ажиллагааны цаг, газар, тайлбар гаргах боломжийг урьдчилан мэдэгдэнэ. Мэдэгдлийг бичгээр хүргүүлэх бөгөөд шаардлагатай тохиолдолд бусад тохиромжтой арга хэрэгслийг ашиглаж болно (Administrative Procedure Act of Japan, 1993, art. 15).
Мэдэгдэлд тусгах мэдээлэл	Сонсох ажиллагааны журам, огноо, цаг, байрлал, дараалал, шийдвэр гаргах эрх олгосон хууль, шийдвэрлэх асуудлын мэдээлэл, үндэслэлийг тусгана (ЗЕХ-ийн 27.3-р зүйл).	66 дугаар зүйлд мэдэгдэх хэлбэрийг нарийвчлан заасан бөгөөд 73 дугаар зүйлд урьдчилсан шийдвэрийн талаар байр суурь илэрхийлэх боломж олгохоор тусгасан.	Урьдчилан мэдэгдэлд гаргах гэж буй захиргааны актын агуулга, эрх зүйн болон бодит үндэслэл, сонсох ажиллагааны хугацаа, тайлбар гаргах эрх болон холбогдох мэдээллийг тусгана (Administrative Procedure Act of Japan, 1993, art. 15).
Захиргааны актыг мэдэгдэх	Захиргааны актыг хаяглагдсан этгээд болон эрх ашиг нь хөндөгдөж болзошгүй этгээдэд мэдэгдэх бөгөөд мэдэгдсэн эсэх маргаан гарвал захиргааны байгууллага нотлох үүрэгтэй	Бичгээр, цахимаар, амаар болон бусад хэлбэрээр гарсан захиргааны актыг тус бүрийн хэлбэрт тохируулан оролцогчид мэдэгдэнэ (Republic of Kazakhstan, 2020, art. 81).	Захиргааны акт нь тухайн этгээдэд бодитоор мэдэгдсэнээр эрх зүйн үр дагавар үүсэх бөгөөд захиргааны байгууллага шийдвэрийн үндэслэлийг тодорхой тайлбарлах үүрэгтэй (Administrative

	(ЗЕХ-ийн 43.1, 43.8-р зүйл).		Procedure Act of Japan, 1993, art. 14).
Акт хүчин төгөлдөр болох	Захиргааны акт хуульд заасан журмын дагуу мэдэгдсэнээр хүчин төгөлдөр болно (ЗЕХ-ийн 46.1-р зүйл).	Захиргааны актыг оролцогчид хүргэх ажиллагааг тусгайлан зохицуулсан бөгөөд бичгээр гарсан акт 66 дугаар зүйлд заасан журмаар мэдэгдэнэ (Republic of Kazakhstan, 2020, art. 81).	Захиргааны акт нь тухайн этгээдэд хүрч, мэдэгдсэнээр хүчин төгөлдөр болох бөгөөд мэдэгдэх ажиллагаа нь процедурын хууль ёсны үндсэн нөхцөлд тооцогдоно (Fukumoto, 2012).
Газар эзэмших эрх цуцлах ажиллагаанд ач холбогдол	Газар эзэмшигчид цуцлах үндэслэл, тогтоогдсон нөхцөл байдал, хууль зүйн үндэслэлийг урьдчилан мэдэгдэж, тайлбар гаргах бодит боломж олгох ёстой.	Газар ашиглах/эзэмших эрхийг хязгаарлах захиргааны акт гаргахын өмнө урьдчилсан шийдвэрийн талаар оролцогчид байр сууриа илэрхийлэх боломж олгох, 3 ажлын өдрийн өмнө мэдэгдэх шаардлага хэрэгжинэ.	Газар ашиглах, эзэмших эрхийг хязгаарлах буюу цуцлах захиргааны акт гаргахын өмнө тухайн этгээдэд урьдчилан мэдэгдэх, нотлох баримттай танилцах, тайлбар гаргах, амаар болон бичгээр байр сууриа илэрхийлэх боломж олгох шаардлага үйлчилнэ. Сонсох ажиллагаа нь зөвхөн хэлбэрийн бус, бодит оролцоонд суурилсан процедурын баталгаа гэж үздэг.

Хуулийн зохицуулалтыг харьцуулан үзэхэд Монгол Улсын эрх зүйн зохицуулалт нь сонсох ажиллагааны үндсэн механизмыг хуульчилсан боловч Казахстан Улс шиг мэдэгдэх ажиллагааны хугацаа, хүргэх хэлбэрийг нарийвчлан зохицуулах, Япон Улс шиг нотлох баримттай танилцах, бодитоор тайлбар гаргах боломжийг илүү тодорхой баталгаажуулах хэрэгцээ байна. Түүнчлэн сонсох ажиллагааг зөвхөн формаль байдлаар үнэлэх бус, тухайн этгээдэд эрхээ хамгаалах бодит боломж олгосон эсэхийг шүүхийн практикт үнэлдэг хандлагыг хөгжүүлэх шаардлагатай байна. Энэ нь газар эзэмших эрхийг цуцлах зэрэг иргэн, хуулийн этгээдийн эрхэд сөргөөр нөлөөлөх захиргааны шийдвэрийн үед захиргааны шийдвэр гаргах ажиллагаанд шударга байдлыг хангах, эрх хамгаалалтын үр нөлөөг нэмэгдүүлэх ач холбогдолтой юм.

ДҮГНЭЛТ

Энэхүү судалгааны ажлаар газар эзэмших эрх болон түүнийг цуцлахтай холбоотой эрх зүйн харилцааны онолын үндэс, эрх зүйн зохицуулалт, газар эзэмших эрхийг цуцлахад захиргааны байгууллагын шийдвэр гаргах ажиллагаа болон практик хэрэгжилтийг судаллаа. Судалгаанаас үзэхэд газар эзэмших эрх нь төрөөс захиргааны журмаар үүсдэг, хугацаатай, нөхцөлтэй эрх бөгөөд тухайн этгээдийн эдийн засгийн үйл ажиллагаа, хөрөнгө оруулалт, хууль ёсны ашиг сонирхолтой нягт холбоотой эрх зүйн харилцаа юм. Иймд газар эзэмших эрхийг цуцлах ажиллагаа нь зөвхөн газрын харилцааны асуудал бус, иргэн, хуулийн этгээдийн эрхийн баталгаатай шууд холбоотой захиргааны эрх зүйн чухал асуудал болох нь харагдсан. Мөн газар эзэмших эрхийг цуцлах захиргааны акт нь иргэн, хуулийн этгээдийн эрхийг хязгаарлаж, өмнө нь үүссэн эрхийг дуусгавар болгодог сөрөг нөлөөлөл бүхий захиргааны актын шинжтэй байна. Иймд газар эзэмших эрхийг цуцлах захиргааны акт нь сөрөг үр дагавар бүхий захиргааны актын шинжтэй бөгөөд уг актыг гаргахдаа Захиргааны ерөнхий хуулийн 4 дүгээр зүйлд заасан хуульд үндэслэх, бодит нөхцөлд тохирсон байх, үндэслэл бүхий байх, оролцоог хангах, хууль ёсны итгэлийг хамгаалах зэрэг тусгай зарчмуудыг заавал хэрэгжүүлэн баримтлан ажиллах шаардлагатай байна.

Судалгааны ажлын хүрээнд газар эзэмших эрхийг цуцлахтай холбоотой шүүхийн шийдвэрүүдэд дүн шинжилгээ хийхэд захиргааны байгууллага шийдвэр гаргах ажиллагааны явцад нийтлэг алдаа, зөрчил гаргаж байгаа нь ажиглагдсан. Тухайлбал, бодит нөхцөл байдлыг бүрэн тогтоохгүйгээр газар эзэмших эрхийг цуцлах, сонсох ажиллагааг хэлбэр төдий хэрэгжүүлэх, зөвхөн мэдэгдэл хүргүүлсэн үйлдлийг оролцоог хангасан гэж үзэх, иргэн болон хуулийн этгээдийн тайлбар, нотлох баримтыг хангалттай үнэлэхгүй байх зэрэг асуудал түгээмэл байна. Үүний улмаас газар эзэмших эрхийг цуцалсан захиргааны акт гаргахдаа зарим тохиолдолд сонсох ажиллагааг хийгээгүй бол уг захиргааны актыг цуцлах шийдвэр гаргах, мөн сонсох ажиллагааг хийгээгүй байсан ч энэ нь захиргааны актыг хүчингүй болгох үндэслэл болохгүй гэж үзсэн шүүхийн шийдвэр, сонсох ажиллагааг буруу хийсэн ч шүүх үүнийг зөвөөр хүлээн зөвшөөрсөн шийдвэр зэрэг сонсох ажиллагаатай холбоотой өөр ойлголттой шийдвэрүүд цөөнгүй байгаа нь захиргааны байгууллагын шийдвэр гаргах ажиллагааг захиргааны байгууллага болон шүүхийн ялгаатай ойлголтоос үүдсэн үр дагавар бүхий шийдвэрүүд гарч байгааг харуулж байна.

Энэхүү судалгааны гол асуудал нь Захиргааны ерөнхий хуулийн 26, 27 дугаар зүйлд заасан сонсох ажиллагааны мөн чанар, зорилгыг захиргааны практикт хангалттай зөв

ойлгон хэрэгжүүлэхгүй байх, урьдчилан мэдэгдэх ажиллагаа, сонсох ажиллагаа болон захиргааны акт гарсны дараах мэдэгдэх ажиллагааны эрх зүйн ялгаа, зорилгыг практикт зөв ялган хэрэгжүүлэхгүй байх, захиргааны байгууллага сонсох ажиллагааны мэдэгдлийг олон нийтийн сонин хэвлэл, цахим хуудас, мэдээллийн хэрэгслээр нийтлэх, шуудангаар илгээх зэрэг хэлбэрээр хэрэгжүүлж байгаа боловч тухайн мэдэгдэл эрх нь хөндөгдөж буй этгээдэд бодитоор хүрсэн эсэхийг хангалттай баримтжуулдаггүй ба захиргааны шийдвэр гаргах ажиллагааны сонсох ажиллагаа, мэдэгдэх зарчмыг бодитоор газар эзэмшигчид энэ эрх нь олгогдсон эсэхийг үл анхаарч газар эзэмших эрхийг цуцлах үндэслэл болгох хуулиудад илүүтэй анхаарч байгаа нь учир дутагдалтай байна. Захиргааны байгууллагын хүчин төгөлдөр эрх зүйн алдаагүй захиргааны акт байх эхний шинж бол захиргааны үйл ажиллагааны зарчмын дагуу акт гаргасан эсэхээр хэмжигддэг байх хэрэгтэй. Учир нь захиргааны байгууллагын газар эзэмших эрхийг цуцлах захиргааны акт сөрөг үр дагаварын шинжтэй бөгөөд уг эрх ашиг нь хөндөгдөж байгаа этгээдийн үндсэн эрхийг хангаж өгөх үүрэгтэй ажилладаг байгууллага байна. Иймд процессийн алдаатай гарсан захиргааны акт хүчин төгөлдөр байх нь учир дутагдалтай.

Мөн гадаад улсын эрх зүйн зохицуулалттай харьцуулан судлахад захиргааны байгууллагаас шийдвэр гаргах ажиллагаанд оролцогчийн эрхийг хамгаалах, сонсох ажиллагааг нарийвчилсан журмаар хэрэгжүүлэх, шийдвэрийн үндэслэлийг тодорхой тайлбарлах зохицуулалт илүү боловсронгуй байна. Ялангуяа захиргааны байгууллагын шийдвэр гаргах ажиллагаанд иргэний оролцоог бодитоор хангах, хууль ёсны итгэлийг хамгаалах, захиргааны актын үндэслэлийг тодорхой болгох асуудал нь хөгжингүй эрх зүйн тогтолцоотой улс орнуудад чухал байр суурь эзэлж байна. Энэ нь Монгол Улсад газар эзэмших эрхийг цуцлахтай холбоотой захиргааны ажиллагааны эрх зүйн зохицуулалт болон практик хэрэгжилтийг илүү боловсронгуй болгох шаардлагатайг харуулж байна.

Бүгд Найрамдах Казахстан Улс болон Япон Улсын захиргааны процессын хууль тогтоомжид хийсэн харьцуулсан судалгаанаас үзэхэд, гадаад улс орнуудад сөрөг нөлөөлөл бүхий акт гаргахаас өмнөх оролцогчийн эрхийг хангах ажиллагааг нарийвчлан хуульчилсан байна. Тухайлбал, Казахстан Улсын Захиргааны процедур, процессын тухай хуулиар урьдчилсан шийдвэртэй холбоотой байр сууриа илэрхийлэх хугацааг “3-аас доошгүй ажлын өдөр” гэж тодорхой зааж, мэдэгдэл хүргүүлэх цахим болон баримтжуулах сувгийг нарийвчлан зохицуулсан нь процессын алдаа гарахаас урьдчилан сэргийлэх давуу талтай байна.

Үүнтэй адил, Япон Улсын Захиргааны журмын тухай хуулиар иргэний эрх, зөвшөөрлийг цуцлах зэрэг захиргааны акт гаргахаас өмнө захиргааны байгууллага заавал “албан ёсны сонсгол” явуулахыг шаарддаг. Энэхүү сонсголын тов, үндэслэлийг оролцогчид урьдчилан бичгээр мэдэгдэх, оролцогч өөрийн төлөөлөгч буюу өмгөөлөгчтэй оролцох, мөн захиргааны байгууллагын цуглуулсан нотлох баримттай танилцах эрхийг хуулиар баталгаажуулсан нь манай улсын хууль тогтоомжтой харьцуулахад иргэнд илүү процессийн хамгаалалт олгож буй давуу талтай байна.

Иймд цаашид газар эзэмших эрхийг цуцлах ажиллагаанд Захиргааны ерөнхий хуулийн зарчмыг нэг мөр хэрэгжүүлэх, сонсох болон мэдэгдэх ажиллагааны ялгаа, захиргааны байгууллага болон шүүхийн ойлголтын зөрүүг арилгах, иргэн, хуулийн этгээдийн эрх ашгийг хамгаалахад санал зөвлөмж боловсруулав.

САНАЛ, ЗӨВЛӨМЖ

1. Хууль зүй, дотоод хэргийн яам, Улсын дээд шүүх болон холбогдох захиргааны байгууллагууд Захиргааны ерөнхий хуульд заасан сонсох ажиллагаа, урьдчилан мэдэгдэх ажиллагаа болон захиргааны акт гарсны дараах мэдэгдэх ажиллагааны зохицуулалтыг нэг мөр ойлгож хэрэгжүүлэх зорилгоор нэгдсэн тайлбар, аргачлал, загвар баримт бичиг боловсруулах. Захиргааны ерөнхий хуулийн 26, 27, 43 дугаар зүйлүүдийн хэрэглээг нэг мөр болгох зорилгоор сонсох ажиллагаа, урьдчилан мэдэгдэх ажиллагаа болон захиргааны акт гарсны дараах мэдэгдэх ажиллагааны ялгаа, үе шат, эрх зүйн үр дагаврыг тайлбарласан нэгдсэн аргачлал, зөвлөмж боловсруулж захиргааны байгууллагууд мөрдөх боломжтой болно.
2. Монгол Улсын Их Хурал, Хууль зүй, дотоод хэргийн яам болон Цахим хөгжил, инновац, харилцаа холбооны яам хамтран захиргааны байгууллагын албан сонсох ажиллагааны мэдэгдлийг хүргүүлэх ажиллагааны хэлбэрт цахим нэгдсэн системийн хэлбэрийг нэмэх. Захиргааны ерөнхий хуулийн 27 дугаар зүйлд нэмэлт оруулж, сонсох ажиллагааны мэдэгдлийг цахим засгийн нэгдсэн системээр хүргүүлэх боломжийг бий болгох, мэдэгдэл хүлээн авсан болон танилцсан эсэхийг цахим бүртгэлээр баталгаажуулах боломжтой бөгөөд уг мэдэгдэл явуулснаас хойш ажлын 10 хоног өнгөрсөн бол мэдэгдсэн тооцохоор хугацаа заах.
3. Засаг дарга болон албан хаагчдад сонсох ажиллагааны үзэл баримтлал, зорилго, ач холбогдол болон түүнийг хэрэгжүүлэх нарийвчилсан аргачлалын талаарх мэргэшүүлэх сургалт зохион байгуулах.
4. Монгол Улсын Их Хурал болон хууль санаачлах эрх бүхий байгууллагууд Захиргааны ерөнхий хуульд нэмэлт, өөрчлөлт оруулж, сонсох ажиллагааг хэрэгжүүлээгүй, эсхүл оролцооны эрхийг бодитоор хангаагүй тохиолдлыг захиргааны шийдвэр гаргах ажиллагааны ноцтой процессын зөрчилд тооцох зохицуулалтыг бий болгох. Энэхүү санал нь нэмэлт бүтэц, байгууллага байгуулах шаардлагагүй бөгөөд хүчин төгөлдөр мөрдөгдөж буй хууль тогтоомжийг боловсронгуй болгох буюу нэмэлт өөрчлөлт оруулснаар хэрэгжих боломжтой.

НОМ ЗҮЙ

1. Эрх зүйн эх сурвалж

1. Монгол Улсын Үндсэн хууль (1992).
2. Монгол Улсын Иргэний хууль (2002).
3. Монгол Улсын Газрын тухай хууль (2002).
4. Захиргааны ерөнхий хууль (2015)
5. Захиргааны хэрэг шүүхэд хянан шийдвэрлэх тухай хууль (2016)
6. Казакстан улсын Захиргааны процедур, процессын хууль (2020) (Administrative Procedural and Process-Related Code of the Republic of Kazakhstan)
7. ХБНГУ-ын Захиргааны ерөнхий хууль (1976) (Verwaltungsverfahrensgesetz)
8. Япон Улсын Захиргааны журмын тухай хууль (1993) (Administrative Procedure Act of Japan)

2. Монгол хэлээрх

1. Баярмаа, Н. *Газрын үндсэн эрх: Өмчийн ба үүргийн эрх*. Хууль дээдлэх ёс №2. 2015 он
2. Ж. Долгорсүрэн. *Монгол Улсын захиргааны эрх зүй*, УБ. Т&U printing, 2000
3. Жаргал, Г., Солонго, Д., Уянга, М. *Газар баялгаас өмч үүсгэх арга*. УБ. 2014 он
4. Нарангэрэл Ц. *Захиргааны ерөнхий хууль : Захиргааны хэрэг шүүхэд хянан шийдвэрлэх хууль*. 2017 он
5. Одгэрэл, П., Алтанзул, А., Мөнхзул, Н., Дэлгэрзаяа, Д., Мөнх-Эрдэнэ, Т. *Захиргааны эрх зүйн ерөнхий анги*. 2017 он
6. ХБНГУ-ын ХАННС-Зайделийн сан, "Эрх зүйн боловсрол" академи. *Монгол улсын захиргааны ерөнхий хуулийн тайлбар : Судалгаа хэрэглээний*. 2017 он
7. Энхмэнд, С. *Газрын эрх зүйн үндсэн асуудлууд*. УБ. 2010 он
8. Энхжаргал, С. *Газрын харилцааны эрх зүйн актын эмхтгэл*. 2012 он
9. Цогтоо, Ш. *Монгол улсын захиргааны эрх зүй*. 2021 он

3. Гадаад хэлээрх

1. Thomas Schmitz, *Allgemeines Verwaltungsrecht*, München: C.H. Beck, 2013
2. Republic of Kazakhstan, *Administrative Procedural and Process-Related Code of the Republic of Kazakhstan* No 350-VI (29 June 2020)
3. Takao Suami, *Introduction to Japanese Law*, Tokyo: University of Tokyo Press, 2018
4. Yasuo Fukumoto, *Japanese Administrative Law*, Tokyo: Hirobunsha, 2012
5. Japan, *Administrative Procedure Act*, Act No. 88 of 1993

4. Цахим эх сурвалж

1. Архангай аймаг дахь Захиргааны хэргийн анхан шатны шүүхийн 109/ШШ2025/0016 дугаартай 2025 оны 04 сарын 23 өдөр шийдвэр: https://shuukh.mn/single_case/18487?daterange=2022-01-01%20-%202025-12-30&id=1&court_cat=3&bb=1
2. Архангай аймаг дахь Захиргааны хэргийн анхан шатны шүүхийн 109/ШШ2025/0027 дугаартай 2025 оны 08 сарын 01 өдөр шийдвэр: https://shuukh.mn/single_case/18951?daterange=2025-01-01%20-%202025-12-31&id=1&court_cat=3&bb=1
3. Дорнод аймаг дахь Захиргааны хэргийн анхан шатны шүүхийн 2025 оны 12 сарын 15 өдөр 116/ШШ2025/0048 дугаартай шийдвэр: https://shuukh.mn/single_case/19761?daterange=2016-01-01%20-%202026-05-01&id=1&court_cat=3&bb=1
4. Дорнод аймаг дахь Захиргааны хэргийн анхан шатны шүүхийн 116/ШШ2026/0009 дугаартай шийдвэр
5. Дундговь аймаг дахь Захиргааны хэргийн анхан шатны шүүхийн 117/ШШ2025/0004 дугаартай 2025 оны 04 сарын 29 өдөр шийдвэр: https://shuukh.mn/single_case/18508?daterange=2022-01-01%20-%202025-12-30&id=1&court_cat=3&bb=1
6. Нийслэл дэх Захиргааны хэргийн анхан шатны шүүхийн 128/ШШ2025/0783 дугаартай 2025 оны 11 сарын 06 өдөр шийдвэр: https://shuukh.mn/single_case/20201?daterange=2016-01-01%20-%202026-05-01&id=1&court_cat=3&bb=1
7. Нийслэл дэх Захиргааны хэргийн анхан шатны шүүхийн 128/ШШ2025/0499 дугаартай шийдвэр: https://shuukh.mn/single_case/18951?daterange=2025-01-01%20-%202025-12-31&id=1&court_cat=3&bb=1
8. Нийсэл дэх Захиргааны хэргийн анхан шатны шүүхийн 128/ШШ2025/0656 дугаартай шийдвэр
9. Хэнтий аймаг дахь Захиргааны хэргийн анхан шатны шүүхийн 127/ШШ2026/0002 дугаартай шийдвэр: https://shuukh.mn/single_case/18647?daterange=2022-01-01%20-%202025-12-30&id=1&court_cat=3&bb=1

10. Хэнтий аймаг дахь Захиргааны хэргийн анхан шатны шүүхийн 127/ШШ2026/0002 дугаартай шийдвэр: https://shuukh.mn/single_case/18508?daterange=2025-01-01%20-%202025-12-31&id=1&court_cat=3&bb=1
11. Шүүхийн шийдвэрийн нэгдсэн сан: <https://shuukh.mn/>