

## ТАНИЛЦУУЛГА

Төрийн хяналт шалгалтын тухай хуулийн шинэчилсэн найруулгын төслийн талаар

Монгол Улсын Их Хурлаас 1995 оны 3 дугаар сарын 27-ны өдөр баталсан Төрийн хяналт шалгалтын тухай хуулиар төрийн санхүү, төсвийн хяналт шалгалтыг хэрэгжүүлэх Төрийн хянан шалгах хороо, аймаг, нийслэлийн хянан шалгах хороо, түүний хянан байцаагчаас хэрэгжүүлэх хяналт шалгалт, салбарын сайд тус бүрийн эрхлэх асуудлын хүрээнд хэрэгжүүлж байсан улсын хяналтын алба, тэдгээрийн улсын байцаагчаас хэрэгжүүлэх хяналт шалгалтын харилцааг зохицуулсан байсан.

Улсын Их Хурлын 1998 оны 18 дугаар тогтоолын 01 дүгээр хавсралтаар батлагдсан “Эрх зүйн шинэтгэлийн хөтөлбөр”-ийн 40-д “Хууль тогтоомжийн биелэлтийг зохион байгуулах, түүнд хяналт тавих чиг үүргийг хэрэгжүүлэх механизмыг боловсронгуй болгож, төрийн хяналтын нэгдсэн тогтолцоог бий болгоно” гэж заасны дагуу 2003 онд Төрийн хяналт шалгалтын тухай хуулийг баталж, салбарын сайд тус бүрийн дэргэд байсан улсын хяналтын албаны 13 агентлаг, нэгжийг татан буулгаж, төрийн хяналт шалгалтын нэгдмэл тогтолцоог бий болгосон нь чухал алхам болсон.

Түүнээс хойшхи 18 жилийн хугацаанд нийт 6 удаа нэмэлт, өөрчлөлт орсон бөгөөд уг нэмэлт, өөрчлөлтөөс 4 нь бусад хуулийн шинэчлэлттэй дагалдаж хийгдсэн, харин 2006 онд орон нутгийн мэргэжлийн хяналтын газрын даргыг томилохтой холбоотой, 2010 онд хяналт шалгалтын зарчим, төрөл, түүнийг хэрэгжүүлэх журам, хяналт шалгалтын объектын эрсдэлийн түвшинг үнэлэх, шинжилгээнд дээж авах зэрэг нэмэлт, өөрчлөлтийг хийсэн.

Одоо хүчин төгөлдөр үйлчилж буй Төрийн хяналт шалгалтын тухай хуулийн хэрэгжилтийн үр дагаварыг үнэлэх судалгааг Хууль зүйн үндэсний хүрээлэн хийсэн бөгөөд энэхүү судалгаанаас гадна гадаад орны туршлага, нийтлэг чиг хандлагыг судалсны үндсэн дээр уг хуулийн шинэчилсэн найруулгын төслийг боловсруулсан болно.

Дээрх судалгааны үр дүнд төрийн хяналт шалгалтын хэрэгцээ, шаардлага, эрх зүйн зохицуулалтын онцлог, хяналт шалгалтын байгууллагын тогтолцоог шинжлэх ухааны үндэстэй үнэлж дүгнэж, хуулийн төсөлд тусгахыг зорьсон.

Төрийн хяналт шалгалт бол хууль, журмын хэрэгжилтийг хангуулах чухал механизм бөгөөд аливаа эрсдэлтэй үйл ажиллагааны улмаас үүсч болзошгүй хор хохирлоос урьдчилан сэргийлэх зорилготой “үр дагавар үүсэхээс өмнөх хяналт” (ex ante regulation) юм. Зөрчил болон гэмт хэргийг шалган шийдвэрлэж, буруутай этгээдэд хариуцлага хүлээлгэх механизм нь “үр дагавар үүссэний дараах хяналт” (ex post liability) болдог байна. Эдийн засаг, эрх зүйн судлаачид эдгээр хоёр өөр хяналтын механизмыг хослуулан хэрэглэхийг зөвлөдөг. Иймээс Монгол Улсын Их Хурлаас баталсан хууль, бусад шийдвэр, Засгийн газар болон бусад эрх бүхий байгууллагаас нийтээр дагаж мөрдүүлэхээр гаргасан хэм хэмжээний аргуудын хэрэгжилтэд хяналт тавих тогтолцоонд Төрийн хяналт шалгалтын тухай хууль чухал

үүрэгтэй гэсэн дүгнэлт гарна. Хяналт шалгалтын хамрах хүрээг тогтоохдоо аюулгүй байдал, нийтийн ашиг сонирхол, эрх зүйн тэгш бус харилцаанд оролцогч эмзэг талын эрх, хууль ёсны ашиг сонирхлыг хамгаалах зорилгыг чухалчлан, нөхөж баршгүй хохирол учруулах эрсдэлтэй үйл ажиллагааг илүүтэй анхаарах нь чухал байна. Харин хувийн эрх зүйн гэрээ, гэм хорын хариуцлагын механизмаар үр дагавар нь арилах боломжтой, зах зээлийн өрсөлдөөний үр дүнд чанар, стандарт нь сайжрах боломжтой салбарт хяналт шалгалтыг багасгах чиглэл баримтлах нь зүйтэй байна.

Дэлхий улс орнуудын чиг хандлагаас үзэхэд хууль, журмын төсөлд эрх зүйн зохицуулалтын ямар аргыг ашиглах талаар өргөн хэмжээнд судалж, энэ чиглэлд дорвитой ахиц гарсан хэдий ч батлагдсан, хууль, журмыг хэрэгжүүлэх, биелэлтийг хангах, үүнд хяналт тавих асуудал судалгаа шинжилгээний түвшинд шинэлэг асуудал болж байгаа ба олон улсын байгууллагууд төрөл бүрийн заавар, зөвлөмж гарган үүнд анхаарал хандуулах болсон. Тухайлбал, Эдийн засгийн хамтын ажиллагаа, хөгжлийн байгууллагаас 2014 онд хяналт шалгалтын 11 зарчмыг боловсруулан нийтэлсэн байна. Хяналт шалгалт нь захиргааны үйл ажиллагааны нэг хэсэг болохын хувьд уг үйл ажиллагаа нь Захиргааны ерөнхий хуульд нийцсэн байхаас гадна төрийн хяналт шалгалтын онцлогийг харгалзсан нарийвчилсан зохицуулалт байх учиртай. Ялангуяа төрийн хяналт шалгалтын үйл ажиллагаанд Захиргааны ерөнхий хуульд заасан нийтлэг зарчмыг баримтлахаас гадна тухайн үйл ажиллагааны онцлогийг тусгасан тусгай зарчмуудыг бий болгох шаардлагатай.

Аливаа хууль, журмыг хэрэгжүүлэх үндсэн чиг үүрэг бүхий агентлагийн үйл ажиллагаанд тавих хөндлөнгийн хяналтын механизмыг харьцуулан судалж үзэхэд энэхүү хяналтыг нийт хэрэгжүүлэгч агентлагийн хэмжээнд хариуцах тусгай чиг үүрэг бүхий агентлаг байх нь үр дүнтэй байна. Төрийн хяналт шалгалтын тухай хуулиар хяналт шалгалтын үйл ажиллагааг эрхлэх гол чиг үүрэг бүхий мэргэжлийн хяналтын байгууллагын нэгдмэл, төвлөрсөн тогтолцоо, бүтэц, бүрэлдэхүүнийг илүү нарийвчлан тогтоохоос гадна мэргэжлийн хяналт нь иргэн, аж ахуйн нэгж төдийгүй төрийн холбогдох байгууллага, албан тушаалтныг хамрах учраас энэ онцлогийг илүү ойлгомжтой, тодорхой болгохыг зорьсон. Үүнээс мэргэжлийн хяналтын байгууллагад ажиллаж буй улсын байцаагч нарын бие даасан, хараат бус байдлыг хангах үүднээс тэдний ажиллах нөхцөл, баталгааг тусгайлан авч үзэж, онцлог байдлаар зохицуулах шаардлага урган гарна.

Манай улсын хувьд төрийн хяналт шалгалтын тогтолцоо нь парламентын хяналт, шүүхийн хяналт, гүйцэтгэх засаглалын хяналтаас бүрдэж байна. Гүйцэтгэх засаглалын хяналтын нэг хэлбэр болох эрх бүхий байгууллагаас хэрэгжүүлэх хяналт шалгалтын үйл ажиллагааг зохицуулах зорилгоор Төрийн хяналт шалгалтын тухай хуулийг 2003 онд шинэчлэн баталсан ба парламентын болон шүүхийн хяналт нь холбогдох хуулиар зохицуулагдана.

Төрийн хяналт шалгалтын тухай хуулийн 3.1-д “Төрийн хяналт шалгалт нь Улсын Их Хурал, Ерөнхийлөгч, Төрийн аудитын байгууллага болон төрийн захиргааны байгууллагын хяналт шалгалт /цаашид “мэргэжлийн хяналт” гэх/, Үндсэн хуулийн Цэц, шүүх, прокурорын хяналт, нутгийн өөрөө удирдах байгууллагаас энэ хуулийн дагуу хэрэгжүүлэх хяналт шалгалтаас бүрдэнэ.” гэж заасан нь:

- Засгийн газар, яам, агентлаг, Засаг даргаас хэрэгжүүлэх хяналтыг бүхэлд нь орхигдуулсан;
- Улсын Их Хурлаас байгуулагддаг бөгөөд хяналт шалгалт хэрэгжүүлдэг бусад байгууллага (Монголбанк, Санхүүгийн зохицуулах хороо, Хүний эрхийн үндэсний комисс зэрэг)-ыг орхигдуулсан;
- Үндсэн хуулийн эрх зүйгээр зохицуулагдах Улсын Их Хурлын хяналт шалгалт болон шүүх эрх мэдлийн, Үндсэн хуулийн (цэцийн) хяналтыг хамааруулсан;
- Манай улсын засаглалын тогтолцооны хүрээнд хэрэгжих боломжтой эсэх нь онол болон арга зүйн хувьд маргаантай байж болох Ерөнхийлөгчийн хяналт шалгалтыг оруулсан байна.

Төрийн хяналт шалгалтын тухай хуулийн 3.3-т “Засгийн газар, яам, агентлаг, аймаг, нийслэл, сум, дүүрэг, баг хорооны Засаг даргын хяналт шалгалт, хууль тогтоомжоор тусгайлан эрх олгогдсон мэргэжлийн хяналт, түүнчлэн нутгийн өөрөө удирдах байгууллагаас хийх хяналт шалгалтын харилцааг зохицуулна” гэсэн боловч эдгээр байгууллага энэ хуулийн ерөнхий зарчим, зүйл, заалтыг хэрхэн яаж хэрэглэж хяналт шалгалт хийх зохицуулалт байхгүй байна.

Засгийн газар, салбарын яамд хуулийн биелэлтийг хянан шалгахдаа өөрийн системийн харьяа газар, байгууллагын хүрээнд дотоод хяналт шалгалтыг явуулахад энэ хуулиар зохицуулагдах уу эсхүл зөвхөн гадны хяналт шалгалт хэрэгжүүлэх харилцаа энэ хуулиар зохицуулагдах уу гэдэг нь тодорхойгүй байна.

Өнгөрсөн хугацаанд Монгол Улсын хууль тогтоомжид хийгдсэн өөрчлөлт, шинэчлэлт нь төрийн хяналт шалгалтын үйл ажиллагаатай холбоотой байна. Тухайлбал, Монгол Улсын яамны эрх зүйн байдлын тухай хууль, Засгийн газрын агентлагийн эрх зүйн байдлын тухай хууль, Захиргааны ерөнхий хууль, Гаалийн тухай хууль, Татварын ерөнхий хууль, Өрсөлдөөний тухай хууль, Монгол Улсын засаг захиргаа, нутаг дэвсгэрийн нэгж, түүний удирдлагын тухай хууль батлагдсан. Эдгээр хууль тогтоомжтой Төрийн хяналт шалгалтын тухай хуулийг нийцүүлэх, уялдуулах шаардлага зүй ёсоор тавигдаж байна.

Тухайн салбарт хяналт шалгалт явуулах талаар тусгайлан зохицуулсан хууль үйлчилж байгаа нөхцөлд уг хуулийг баримтлах, харин тийм хуулийн зохицуулалт байхгүй бол Төрийн хяналт шалгалтын тухай хуулийн ерөнхий зохицуулалтыг дагаж мөрдөх зарчмыг нэвтрүүлснээр хууль хоорондын уялдаа холбоо, давхардал, хийдлийг арилгахад тус дөхөм болох юм. Захиргааны ерөнхий хуулийн “тусгайлан хуулиар зохицуулаагүй харилцаанд ерөнхий хуулийг хэрэглэнэ” гэсэн ерөнхий зарчмыг баримтлан мэргэжлийн хяналтын байгууллагын үйл ажиллагаанд зайлшгүй шаардлагатай байдаг “захиргааны харилцан туслах”, “захиргааны албадлага хэрэглэх”, “захиргааны шийдвэрийг биелүүлэх” зэрэг зохицуулалтыг илүү бодитой хэрэгжих нөхцөлийг хуулийн төсөлд хангаж өгөх шаардлага байна.

2019 оны Үндсэн хуулийн нэмэлт, өөрчлөлтийг боловсруулах, хэлэлцэх шатанд төрийн хяналт шалгалтын асуудал багтаж байсан боловч уг асуудлыг холбогдох хуулиар зохицуулах боломжтой гэж үзсэн байдаг. Харин Үндсэн хуулийн Зургадугаар зүйлийн 2 дахь хэсэгт “Байгалийн баялгийг ашиглах төрийн бодлого нь урт хугацааны хөгжлийн бодлогод тулгуурлаж, одоо ба ирээдүй үеийн иргэн бүрд

эрүүл, аюулгүй орчинд амьдрах эрхийг нь баталгаажуулах, газрын хэвлийн баялгийн үр өгөөжийг Үндэсний баялгийн санд төвлөрүүлж тэгш, шударга хүртээхэд чиглэнэ. Иргэн эрүүл, аюулгүй орчинд амьдрах эрхийнхээ хүрээнд газрын хэвлийн баялгийг ашигласнаар байгаль орчинд үзүүлэх нөлөөллийн талаар мэдэх эрхтэй” гэсэн нэмэлт, өөрчлөлтийг оруулсан.

Төрийн гүйцэтгэх эрх мэдэлд хамаарах байгууллагын зүгээс иргэн, аж ахуйн нэгж, байгууллагын үйл ажиллагаа хуульд нийцэж буй эсэхэд хяналт тавих зорилготой хяналт шалгалт явуулах харилцааг Төрийн хяналт шалгалтын тухай хуулиас гадна бусад эрх зүйн актаар зохицуулж ирсэн сүүлийн 20 орчим жилийн практик, туршлагад тулгуурлан хяналт шалгалтын хэлбэр, арга, авах арга хэмжээ, эрх бүхий албан тушаалтны бүрэн эрх, хариуцлага зэргийг нэг мөр болгон хуульчилах нь хүний эрх, эрх чөлөөг захиргааны дур зоргоос хамгаалах, хяналт шалгалтын үр нөлөөг дээшлүүлэхэд чухал үүрэг гүйцэтгэнэ.

Төрийн хяналт шалгалтын явцад иргэн, аж ахуйн нэгж, байгууллагын эрх, хууль ёсны ашиг сонирхол хөндөгддөг бөгөөд одоогийн хуулиар хяналт шалгалтын ажиллагаанд иргэн, хуулийн этгээдийн эрх, хүлээх үүрэг, оролцооны зохицуулалт байхгүй.

Эрчим хүч, байгаль орчин, тээвэр гэх мэт тодорхой салбарын харилцааг зохицуулсан гол хуулиудад “улсын байцаагч” гэсэн хяналт шалгалт явуулах эрх бүхий албан тушаалтны чиг үүргийг тодорхойлон заасан байх боловч эдгээрийн нийтлэг бүрэн эрх, хяналт шалгалт явуулах эрх зүйн орчныг нарийвчлан зохицуулсан хууль үгүйлэгдэж байгаа ба одоо мөрдөж буй Төрийн хяналт шалгалтын тухай хууль нь зөвхөн мэргэжлийн хяналтын улсын байцаагчид хамааруулан зарим харилцааг зохицуулсан байна. Төрийн хяналт шалгалтын тухай хуулийн 1 болон 3 дугаар зүйлээс үзэхэд уг хууль нь төрийн хяналт шалгалтын нийтлэг стандарт, журмыг бий болгохыг зорьжээ. Гэтэл тус хуулийн ихэнх зохицуулалт мэргэжлийн хяналтын байгууллагаас хэрэгжүүлэх хяналт шалгалтын үндэслэл, журмыг зохицуулсан байгаа нь төрийн хяналт шалгалтын тогтолцоо, түүнд хамаарах хяналт шалгалтын төрөл, хэлбэр, тэдгээрийг хэрэгжүүлэх нийтлэг стандарт, журмыг тогтоох хуулийн зорилгод нийцэхгүй байна. Улмаар энэ нь салбарын онцлог гэдгээр хяналт шалгалтын байгууллагууд өөр хоорондоо ялгаатай хяналт шалгалтын үйл ажиллагааг холбогдох хуулиудаар бий болоход нөлөөлсөн байна.