



МОНГОЛ УЛСЫН
ҮНДСЭН ХУУЛИЙН ЦЭЦИЙН
ДУГНЭЛТ

2016 оны 01 сарын 29 өдөр

Дугаар 01

Улаанбаатар хот

Монгол Улсын Засгийн газрын
2015 оны 348 дугаар тогтоолоор баталсан
“Эдийн засгийн ил тод байдлыг дэмжих тухай
хуулийг хэрэгжүүлэх журам”-ын зарим заалт
Үндсэн хуулийн холбогдох заалтыг
зөрчсөн эсэх маргааныг
хянан шийдвэрлэсэн тухай

Үндсэн хуулийн цэцийн хуралдааны
танхим 14.00 цаг

Монгол Улсын Үндсэн хуулийн цэцийн дунд суудлын хуралдааныг Үндсэн хуулийн цэцийн гишүүн Д.Наранчимэг даргалж, Үндсэн хуулийн цэцийн гишүүн П.Очирбат, Ш.Цогтоо, Д.Сугар, Д.Ганзориг /илтгэгч/ нарын бүрэлдэхүүнтэй, хуралдааны нарийн бичгийн даргаар Ц.Долгормааг оролцуулан Үндсэн хуулийн цэцийн хуралдааны танхимд нээлттэй хийв.

Үндсэн хуулийн цэцийн дунд суудлын хуралдаанд мэдээлэл гаргагч, иргэн О.Тэнгис, Ц.Монгол, Монгол Улсын Засгийн газрын итгэмжлэгдсэн төлөөлөгч Засгийн газрын Хэрэг эрхлэх газрын Хууль, эрх зүйн газрын дарга Д.Мөнх-Эрдэнэ, Сангийн яамны Төрийн нарийн бичгийн дарга Х.Ганцогт нар оролцов.

Үндсэн хуулийн цэцийн дунд суудлын хуралдаанаар Монгол Улсын Засгийн газрын 2015 оны 348 дугаар тогтоолоор баталсан Эдийн засгийн ил тод байдлыг дэмжих тухай хуулийг хэрэгжүүлэх журмын 2.1.1; 2.1.2 дахь заалт Үндсэн хуулийн холбогдох заалтыг тус тус зөрчсөн эсэх тухай маргааныг хянан хэлэлцэв.

Нэг. Нийслэлийн Баянзүрх дүүргийн 18 дугаар хорооны оршин суугч, иргэн О.Тэнгис Үндсэн хуулийн цэцэд ирүүлсэн мэдээлэлдээ:

“ 1. Монгол Улсын Засгийн газрын 2015 оны 348 дугаар тогтоолоор баталсан Эдийн засгийн ил тод байдлыг дэмжих тухай хуулийг хэрэгжүүлэх журам”-ын 2.1.1, 2.1.2 дахь заалтууд нь дараах үндэслэлээр Үндсэн хуулийн холбогдох заалтыг зөрчиж байна. Эдийн засгийн ил тод байдлыг дэмжих тухай хуулийг хэрэгжүүлэх журмын 2.1.1 дэх заалтад “нуун дарагдуулсан” гэж хувь хүн, хуулийн этгээд хөрөнгө, орлого, үйл ажиллагаагаа Эдийн засгийн ил тод байдлыг дэмжих тухай хуулийн 4.1-д заасны дагуу 2015 оны 4 дүгээр сарын 1-ний өдрөөс өмнө мэдүүлэх, бүртгүүлэх, тайлагнах үүргээ биелүүлээгүйн улмаас холбогдох албан татвар болон нийгмийн даатгалын шимтгэлийг төлөөгүй, дутуу төлсөн байхыг ойлгох бөгөөд энэ нь холбогдох төрийн байгууллага, албан тушаалтны аливаа хяналт

050127

шалгалтаар тогтоогдоогүй байхыг,” гэсэн нь доор дурдсан үндэслэлээр хууль бус бөгөөд Монголын иргэн, компаниудад Улсын Их Хурлаас хууль баталж, татварын ершөөл эдлүүлэх эрх олгосныг Засгийн газрын журмаар хязгаарлаж байна. Үүнд:

“Нуун дарагдуулсан” гэдэг үг хэллэг нь заавал түүнийг хяналт шалгалтаар тогтоогоогүй бол “нуун дарагдуулсан” болдог эсхүл төрийн хяналт шалгалтаар тогтоочоор нуун дарагдуулж байгаагүй болдог гэсэн ойлголттой огт холбоогүй юм. Харин ч нуун дарагдуулсан байна гэдгийг хяналт шалгалтаар тогтоож, баримтаар нотолсны дараагаар “нуун дарагдуулсан” байна гэдгийг илрүүлдэг билээ. Иймээс хяналт шалгалтаар “нуун дарагдуулсан”-ыг илрүүлсэн нь нуун дарагдуулсан үйлдэл байсныг ил болгож байгаа болохоос “нуун дарагдуулсан” байсныг “нуун дарагдуулаагүй” болгодог асуудлыг араасаа дагуулахгүй юм. “Нуун дарагдуулсан” гэдэг ойлголт тухайн нуусан зүйлийг хяналт шалгалтаар илрүүлсэн, эсхүл илрүүлээгүйгээс үл хамаарах асуудал бөгөөд энэхүү үйлдлийг гүйцэтгэж буй субъектийн тухайн үйлдэлдээ хандаж буй сэтгэл зүйн байдал буюу субъектив шинжтэй холбоотой ойлголт юм.

Монгол Улсын Их Хурлаас энэхүү хуулийг гаргахдаа “нуун дарагдуулсан” бүх субъектүүдийг хамруулахаар хуульчилсан. Гэтэл дээрх тогтоолоор баталсан Эдийн засгийн ил тод байдлыг дэмжих тухай хуулийг хэрэгжүүлэх журмын 2.1.1 дэх заалтад “Нуун дарагдуулсан” гэсэн нэр томъёог тайлбарлахдаа төрийн байгууллага, албан тушаалтны аливаа хяналт шалгалтаар тогтоогдоогүй байхыг ойлгоно гэсэн нь нийт нуун дарагдуулсан бүх этгээдүүдээс зөвхөн хяналт шалгалтаар илрээгүй этгээдүүдийг хамруулна гэж байгаа нь хуулиар бүгдэд олгосон эрхийг зөвхөн зарим хэсэгт нь хамруулахаар өөрчилсөн нь Үндсэн хуулийн Хорин тавдугаар зүйлийн 1 дэх хэсгийн 1 дэх заалтын Улсын Их Хурал хууль батална гэсэн эрхэд халдаж байна.

Эдийн засгийн ил тод байдлыг дэмжих тухай хуулийн 6 дугаар зүйлийн 6.4 дэх хэсэгт “Энэ хуулийг хэрэгжүүлэхтэй холбогдсон журмыг Засгийн газар батална.” гэсэн болохоос энэ хуулийн зүйл заалт, үйлчлэх хүрээ, хэмжээг хязгаарлаад хэнийг хуулийн үйлчлэлд хамруулах, хэнийг хамруулахгүйг журмаараа тогтоо гэсэн эрхийг хуулиар Засгийн газарт олгоогүй байна. Нөгөө талаас Улсын Их Хурлаас энэхүү хуулийг батлахдаа “Нуун дарагдуулсан” гэдэгт хамаарах этгээдүүд нь төрийн хяналт шалгалтаар илрээгүй нөхдүүд байна гээд хуульчилчихсан бол өөр хэрэг билээ.

Гэтэл Улсын Их Хурлаас ийм хязгаарлалтыг хуульдаа тогтоогоогүй байхад “Нуун дарагдуулсан” гэдэгт бүх субъектийг хамруулахгүй зөвхөн төрийн хяналт шалгалтаар илрээгүй хэсгийг хамруулна гэсэн нь Засгийн газрын тогтоолоор /журмаар/ хуулийн үйлчлэлийг хязгаарласан асуудлыг бий болгож байна. Энэ нь Үндсэн хуулийн Арван дөрөвдүгээр зүйлийн 1 дэх хэсгийн “... Хүн бүр хууль, шүүхийн өмнө эрх тэгш” гэсэнтэй бүрэн нийцэх юм. Гэтэл Засгийн газар тогтоолоороо хуулийн өмнө бүгд эрх тэгш байх Үндсэн хуулийн үзэл санааг зөрчсөн байна.

Үндсэн хуулийн Тавьдугаар зүйлийн 1 дэх хэсгийн 4 дэх заалтад “... хуулийг зөв хэрэглэх талаар албан ёсны тайлбар гаргах” эрх нь зөвхөн Улсын дээд шүүхэд байна гэсэн байхад журмынхаа нэр томъёог тайлбарлаж байгаагаар, хуульд буй нэр томъёог тайлбарлах ажиллагааг Засгийн газрын журмаар гүйцэтгэсэн байна.

2. Мөн журмын 2.1.2 дахь заалтад ““хууль хэрэгжих хугацаа” гэж Эдийн засгийн ил тод байдлыг дэмжих тухай хууль батлагдсан өдөр буюу 2015 оны 8 дугаар сарын 7-ны өдрийн 00.00 цагаас 2015 оны 12 дугаар сарын 31-ний өдрийн 24.00 цаг

хүртэлх хугацааг”; гэсэн нь дараах үндэслэлээр хууль бус юм. Эдийн засгийн ил тод байдлыг дэмжих тухай хууль нь энд заасан хугацаагаар хязгаарлагдахгүй юм. Тухайлбал, Эдийн засгийн ил тод байдлын тухай хуулийн дагуу нуусан орлогоо ил болгож тайлан гаргасан этгээдэд 2015 оны 12 дугаар сарын 31-ний өдрөөс хойш хэдэн арван жилийн дараа ч акт, торгууль оногдуулж болохгүй юм. Гэтэл Засгийн газраас өөрийн гаргаж буй журмаараа Улсын Их Хурлаас баталсан хуулийн хэрэгжих хугацааг 2015 оны 12 дугаар сарын 31-ний өдрөөр дуусгавар болохоор, үүнээс цааш хэрэгжих боломжгүй гэсэн хугацаа тогтоож өгснөөрөө Улсын Их Хурлаас баталсан хуулийн үйлчлэлийг дуусгавар болгохоор хуулиас давсан эрх хэмжээ бүхий журам баталж байгаа нь мөн Үндсэн хуулийн Хорин тавдугаар зүйлийн 1 дэх хэсгийн 1 дэх заалтын “хууль батлах, нэмэлт, өөрчлөлт оруулах” гэсэн зөвхөн Улсын Их Хуралд олгосон онцгой бүрэн эрхэд халдаж байна.” гэжээ.

Хоёр. Нийслэлийн Чингэлтэй дүүргийн 1 дүгээр хорооны оршин суугч, иргэн Ц.Монгол Үндсэн хуулийн цэцэд хандан дараах агуулга бүхий мэдээллийг ирүүлжээ. Үүнд:

“Монгол Улсын Засгийн газар 2015 оны 8 дугаар сарын 31-ний өдрийн 348 дугаар тогтоолоор “Эдийн засгийн ил тод байдлын дэмжих тухай хуулийг хэрэгжүүлэх журам”-ыг баталжээ. Энд 2.1.1 заалтад “нуун дарагдуулсан” гэдэг ойлголтыг “хувь хүн, хуулийн этгээд хөрөнгө, орлого, үйл ажиллагаагаа Эдийн засгийн ил тод байдлыг дэмжих тухай хуулийн 4.1-д заасны дагуу 2015 оны 4 дүгээр сарын 1-ний өдрөөс өмнө мэдүүлэх, бүртгүүлэх, тайлагнах үүргээ биелүүлээгүйн улмаас холбогдох албан татвар болон нийгмийн даатгалын шимтгэлийг төлөөгүй, дутуу төлсөн байхыг ойлгох бөгөөд энэ нь холбогдох төрийн байгууллага, албан тушаалтны аливаа хяналт шалгалтаар тогтоогдоогүй байхыг” ойлгохоор тайлбарласан байна.

Энэ нь Эдийн засгийн ил тод байдлыг дэмжих тухай хуулийн 1 дүгээр зүйлийн 1.1 дэх заалтын “нуун дарагдуулсан” өөрийн өмчлөлийн хөрөнгө гэдгийг тайлбарласан албан ёсны тайлбар болжээ.

Түүнчлэн журмын 2.1.2 дахь заалт нь “хууль хэрэглэх хугацаа” гэдэг ойлголтыг тайлбарласан албан ёсны тайлбар гаргасан байна. “Хууль хэрэгжих хугацаа” гэж Эдийн засгийн ил тод байдлыг дэмжих тухай хууль батлагдсан өдөр буюу 2015 оны 8 дугаар сарын 7-ны өдрийн 00.00 цагаас 2015 оны 12 дугаар сарын 31-ний өдрийн 24.00 цаг хүртэлх хугацааг,” гэж тодорхойлсон нь “Эдийн засгийн ил тод байдлыг дэмжих тухай хуулийн 3 дугаар зүйлийн 3.1 дэх хэсгийн тайлбарласан албан ёсны тайлбарын шинжийг агуулсан гэж үзэх үндэслэл бүхий болжээ.

Монгол Улсын Засгийн газрын 2015 оны 8 дугаар сарын 31-ний өдрийн 348 дугаар тогтоолоор баталсан Эдийн засгийн ил тод байдлыг дэмжих тухай хуулийг хэрэгжүүлэх журмын хоёрт нэр томъёоны тодорхойлолт гэсэн 2.1.1, 2.1.2 дахь заалтууд нь Монгол Улсын Үндсэн хуулийн Гучин наймдугаар зүйлийн 2 дахь хэсгийн Засгийн газар төрийн хуулийг биелүүлж, аж ахуй, нийгэм, соёлын байгуулалтыг удирдах нийтлэг чиг үүргийн дагуу хэрэгжүүлэх үндсэн бүрэн эрхэд үл хамаарах эрхийг хэрэгжүүлсэн, улмаар Тавьдугаар зүйлийн 1 дэх хэсгийн 4 дэх заалтын “Үндсэн хуулиас бусад хуулийг зөв хэрэглэх талаар албан ёсны тайлбар гаргах” Монгол Улсын дээд шүүхийн бүрэн эрхэд халдсан байна.” гэжээ.

Гурав. Монгол Улсын Засгийн газрын итгэмжлэгдсэн төлөөлөгч, Засгийн газрын Хэрэг эрхлэх газрын Хууль, эрх зүйн газрын дарга Д.Мөнх-Эрдэнэ дараах агуулга бүхий тайлбарыг ирүүлсэн байна. Үүнд:

“Эдийн засгийн ил тод байдлыг дэмжих тухай хуулийн 1 дүгээр зүйлийн 1.1 -д “Энэ хуулийн зорилт нь хувь хүн, хуулийн этгээд бусдын нэр дээр бүртгүүлсэн, нуун дарагдуулсан өөрийн өмчлөлийн хөдлөх болон үл хөдлөх эд хөрөнгө, түүнтэй адилтгах бусад хөрөнгө, олсон орлого, үзүүлсэн үйлчилгээгээ ил тод болгон үнэн зөв, шударгаар санхүү, татварын болон нийгмийн даатгалын тайланд тусгаж, шинээр тайлагнасан, гаалийн байгууллагад нөхөн мэдүүлсэн, улсын бүртгэлд шинээр бүртгүүлсэн байх ба эдгээр үйл ажиллагаа нь хувь хүн, хуулийн этгээдийн зүгээс сайн дурын үндсэн дээр хийгдсэн тохиолдолд тэдгээрийг хуульд заасан хариуцлага болон албан татвараас нэг удаа чөлөөлөхтэй холбогдсон харилцааг зохицуулахад оршино.” гэж заасан байна.

Мөн уг хуулийн 2 дугаар зүйлийн 2.2-т “Энэ хуулийн 3.1-д заасан хугацаанд хөрөнгө, орлогоо сайн дурын үндсэн дээр ил болгон бүртгүүлээгүй, мэдүүлээгүй, тайлагнаагүй хувь хүн, хуулийн этгээдэд энэ хууль үйлчлэхгүй.” гэж хуульчилсан.

Эдийн засгийн ил тод байдлыг дэмжих тухай хуулийн зорилго болон уг хуулийн үйлчлэх хүрээг тогтоосон 2 дугаар зүйлийн 2.2 дахь хэсгийн зохицуулалтаас үзэхэд хувь хүн, хуулийн этгээд нь бусдын нэр дээр бүртгүүлсэн, нуун дарагдуулсан үл хөдлөх хөрөнгө, орлого, үйлчилгээ өөрөө сайн дурын үндсэн дээр ил тод болгон үнэн зөв, шударгаар тайландаа тусгаж, шинээр тайлагнасан, нөхөн мэдүүлсэн, улсын бүртгэлд бүртгүүлсэн тохиолдолд уг хуулийн үйлчлэлд хамаарах нь тодорхой байна.

Гэтэл иргэн О.Тэнгис, Ц.Монгол нар өргөдөл, мэдээлэлдээ “Эдийн засгийн ил тод байдлыг дэмжих тухай хуулийг хэрэгжүүлэх журам”-ын 2.1.1 дэх заалтыг хууль бус бөгөөд Улсын Их Хурлаас хууль баталж, иргэн, хуулийн этгээдэд татварын өршөөл эдлүүлэх эрх олгосныг Засгийн газрын журмаар хязгаарласан, Монгол Улсын Үндсэн хуульд нийцээгүй гэх зэргээр дүгнэсэн нь үндэслэлгүй байна. Тухайлбал, иргэн О.Тэнгис өргөдөлдөө “... Улсын Их Хурлаас энэхүү хуулийг гаргахдаа “нуун дарагдуулсан” бүх субъектуудийг хамруулахаар хуульчилсан бол Засгийн газрын журмаар нуун дарагдуулсан бүх этгээдүүдээс зөвхөн хяналт шалгалтаар илрээгүй этгээдүүдийг хамруулна гэж хуулиар бүгдэд олгосон эрхийг зөвхөн зарим хэсэгт нь хамруулахаар өөрчилсөн нь Үндсэн хуулийн 25.1.1-д Улсын Их Хурал хууль батална гэсэн эрхэд халдаж, Улсын Их Хурлын хууль тогтоох эрхийг хязгаарлаж байна” гэжээ.

Харин “Эдийн засгийн ил байдлыг дэмжих тухай хуулийг хэрэгжүүлэх журам”-ын 2.1.1-д уг журамд хэрэглэсэн “нуун дарагдуулсан” гэсэн нэр томъёог хувь хүн, хуулийн этгээд хөрөнгө, орлого, үйл ажиллагаагаа Эдийн засгийн ил тод байдлыг дэмжих тухай хуулийн 4.1-д заасны дагуу 2015 оны 4 дүгээр сарын 1-ний өдрөөс өмнө мэдүүлэх, бүртгүүлэх, тайлагнах үүргээ биелүүлээгүйн улмаас холбогдох албан татвар болон нийгмийн даатгалын шимтгэлийг төлөөгүй, дутуу төлсөн байхыг, энэ нь холбогдох төрийн байгууллага, албан тушаалтны аливаа хяналт шалгалтаар тогтоогдоогүй байхыг ойлгохоор заасан. Энэхүү нэр томъёоны тодорхойлолт нь Эдийн засгийн ил тод байдлыг дэмжих тухай хуулийн үзэл баримтлал болон уг хуулийн зорилго, үйлчлэх хүрээг тогтоосон 1.1, 2.2 дахь хэсэгт бүрэн нийцэж байгаа болно.

Өөрөөр хэлбэл, хууль тогтоогчийн зүгээс иргэн О.Тэнгисийн өргөдөлдөө дурдсанчлан уг хуулийн үйлчлэх хүрээнд хөрөнгө, орлого, үйлчилгээгээ нуун

дарагдуулсан бүх этгээд бус, бусдын нэр дээр бүртгүүлсэн, нуун дарагдуулсан үл хөдлөх хөрөнгө, орлого, үйлчилгээг өөрөө сайн дурын үндсэн дээр ил тод болгон үнэн зөв, шударгаар тайландаа тусгаж, шинээр тайлагнасан, нөхөн мэдүүлсэн, улсын бүртгэлд бүртгүүлсэн хувь хүн, хуулийн этгээд хамаарахаар хуульчилсан тул хөрөнгө, орлого, үйлчилгээгээ нуун дарагдуулсныг нь хууль, хяналтын байгууллагаас нэгэнт тогтоосон этгээдийг уг хуулийн үйлчлэх хүрээнд хамруулахаар хуулийг хэрэгжүүлэх журамд тусгах боломжгүй юм. Энэ тохиолдолд Эдийн засгийн ил тод байдлыг дэмжих тухай хуулийн 1.1, 2.1, 3.1, 4.1, 5.1-д заасан хуулийн үйлчлэх хүрээнд хамаарах гол нөхцөл болох "сайн дурын үндсэн дээр ..." гэсэн шаардлага хангагдахгүй болох нь тодорхой юм.

Үндсэн хуулийн цэцэд нэр бүхий иргэдийн гаргасан өргөдөл, мэдээллээс үзэхэд иргэдийн дунд "Эдийн засгийн ил тод байдлыг дэмжих тухай хуулийг хэрэгжүүлэх журам"-д хэрэглэсэн дээрх нэр томъёоны талаар зөрүүтэй ойлголт байгаа нь тодорхой болсон тул Засгийн газрын 2016 оны 1 дүгээр сарын 4-ний өдрийн 8 дугаар тогтоолоор "Эдийн засгийн ил тод байдлыг дэмжих тухай хуулийг хэрэгжүүлэх журам"-д өөрчлөлт оруулж, "хууль хэрэгжих хугацаа" гэсэн нэр томъёог хассан болохыг энэ дашрамд дурдах нь зүйтэй байна.

Эдийн засгийн ил тод байдлыг дэмжих тухай хуулийн 6 дугаар зүйлийн 6.4-т "Эдийн засгийн ил тод байдлыг хэрэгжүүлэх журмыг Засгийн газар батална" гэж заасны дагуу Засгийн газрын 2014 оны 348 дугаар тогтоолоор уг хуулийг хэрэгжүүлэхтэй холбогдсон журмыг баталсан. Ийнхүү батлахдаа уг хуулийн үзэл баримтлал, зорилго, зохицуулалтад нийцээгүй асуудлыг журамд тусгаагүй болно.

Хууль тогтоогчийн зүгээс хууль хэрэгжүүлэхтэй холбогдсон журмыг батлах эрхийг тодорхой байгууллага, албан тушаалтанд олгох нь түгээмэл байдаг бөгөөд Засгийн газрын хувьд Улсын Их Хурлаас олгосон бүрэн эрхийн хүрээнд хуулийг хэрэгжүүлэх журмыг тогтоолоороо батлан мөрдүүлж байна.

Хуулиар эрх олгосны дагуу Засгийн газар тухайн хуулийг хэрэгжүүлэхтэй холбогдсон журмыг батлахдаа уг журамд хэрэглэсэн нэр томъёог хэрхэн ойлгох талаар тодорхой заасан нь Монгол Улсын Үндсэн хуулийн Тавьдугаар зүйлийн 1 дэх хэсгийн 4 дэх заалтын дагуу Үндсэн хуулиас бусад хуулийг зөв хэрэглэх талаар албан ёсны тайлбар гаргах бүрэн эрхийг Улсын дээд шүүх хэрэгжүүлэхээр хуульчилсныг зөрчсөн гэж үзэх үндэслэл биш гэж үзэж байна.

Учир нь энэхүү тодорхойлолт нь тухайн журамд хэрэглэсэн нэр томъёоны тодорхойлолт болохоос хуулийн албан ёсны тайлбар биш юм. Тийм ч учраас Эдийн засгийн ил тод байдлыг хэрэгжүүлэх журмын холбогдох хэсэгт "Хоёр. Нэр томъёоны тодорхойлолт", "2.1. Энэ журамд хэрэглэсэн дараах нэр томъёог доор дурдсан утгаар ойлгоно" гэх мэтээр заасан бөгөөд түүнд "хуулийн албан ёсны тайлбар"-тай холбогдох аливаа зохицуулалт тусгаагүй болно.

Монгол Улсын Үндсэн хуулийн Гучин наймдугаар зүйлийн 2 дахь хэсэгт заасанчлан төрийн хуулийг биелүүлж, аж ахуй, нийгэм, соёлын байгуулалтыг удирдах нийтлэг чиг үүргийг хэрэгжүүлэгч, төрийн гүйцэтгэх дээд байгууллагын хувьд Засгийн газрын шийдвэрийг Засгийн газрын тухай хуулийн 30 дугаар зүйлийн 8 дахь хэсэгт заасны дагуу Монгол Улсын нутаг дэвсгэрт нийт байгууллага, аж ахуйн нэгж, албан тушаалтан биелүүлэх үүрэгтэй.

Засгийн газрын шийдвэрийг биелүүлэх үүрэгтэй нийт байгууллага, аж ахуйн нэгж, албан тушаалтны хувьд тухайн шийдвэрт хэрэглэсэн нэр томъёо салаа утгатай, тодорхойгүй нөхцөлд хэрхэн зөв ойлгож, биелүүлэх билээ. Иймд Улсын Их Хурлаас хуулиар эрх олгосны дагуу баталсан журамд хэрэглэсэн нэр томъёоны тодорхойлолтыг Улсын дээд шүүхийн хуулийг зөв хэрэглэх талаар албан ёсны тайлбар гаргах бүрэн эрхэд халдсан мэтээр гуйвуулан тайлбарлаагүй.

Хууль зүйн шинжлэх ухаанд эрх зүйн хэм хэмжээний тайлбарыг хэл зүйн, захиргааны, хууль тогтоогчийн хүсэл зоригт тулгуурласан, тоймчилсон, бүдүүвчилсэн, хатуу, тодорхой, заншлын, тодорхой сургааль, номлолд тулгуурласан, түүхэн гэх мэтээр олон төрөлд ангилдаг бөгөөд захиргааны эрх зүйн акт буюу журмын агуулга, утга санааг зөв ойлгож, хэрэглэх талаар баталсан этгээд нь тайлбар, тодорхойлолт гаргах нь түгээмэл явдал.

Эдийн засгийн ил тод байдлыг дэмжих тухай хуулийн 3 дугаар зүйлийн 3.1 дэх хэсэгт заасны дагуу хувь хүн, хуулийн этгээд сайн дурын үндсэн дээр хөрөнгө, орлогоо ил болгож бүртгүүлэх, мэдүүлэх, тайлагнах хугацаа нь уг хууль хүчин төгөлдөр болсон өдрөөс эхлэн 2016 оны 02 дугаар сарын 20-ны өдөр дуусгавар болох тул Монгол Улсын эдийн засагт онцгой ач холбогдолтой хуулийг хэрэгжүүлэх үүрэг бүхий Засгийн газрын хувьд хууль тогтоогчоос олгосон бүрэн эрхийн хүрээнд буюу хүчин төгөлдөр үйлчилж байгаа хууль, эрх зүйн орчны хүрээнд холбогдох журмыг батлан мөрдүүлэх арга хэмжээ авсан гэж үзэж байна.” гэжээ.

Дөрөв. Монгол Улсын Засгийн газрын итгэмжлэгдсэн төлөөлөгч, Сангийн яамны Төрийн нарийн бичгийн дарга Х.Ганцогт дараах агуулга бүхий тайлбарыг ирүүлсэн байна. Үүнд:

Монгол Улсын Засгийн газраас 2015 оны 348 дугаар тогтоолоор баталсан “Эдийн Засгийн ил тод байдлыг дэмжих тухай хуулийг хэрэгжүүлэх журам”-аар “нуун дарагдуулсан” гэж шинэ нэр томъёог тодорхойлоогүй Эдийн засгийн ил тод байдлыг дэмжих тухай хуулийн 6 дугаар зүйлийн 6.4-т заасан эрхийн хүрээнд Засгийн гараас хуулийг хэрэгжүүлэхтэй холбоотой журмыг батлан гаргахдаа хуульд байнга хэрэглэгдэж байгаа агуулгыг тухайлбал, тус хуулийн 1 дүгээр зүйлийн 1.1 дэх хэсэгт заасан хуулийн зорилт, 2 дугаар зүйлд заасан хуульд хамрагдах этгээд, 4 дүгээр зүйлийн 4.1 дэх хэсэгт заасан бүртгүүлэх, мэдүүлэх ажиллагаа, 5 дугаар зүйлийн 5.1 дэх хэсэгт заасан хөрөнгө, орлого, үйл ажиллагаагаа ил болгон мэдүүлэх талаарх зохицуулалтуудад заасан “нуун дарагдуулсан” гэснийг журамд нэгтгэн тусгасан болно.

Өөрөөр хэлбэл, хуульд заасан агуулгаас хэтрүүлэн журамлаагүй бөгөөд хуулийг тайлбарлаагүй. Харин хуулийн агуулгыг нийтэд зөвөөр таниулж, хэрэгжүүлэх, хуульд хамруулаагүй харилцааг ялган томъёолох зорилгоор тусгасан. Учир нь нуун дарагдуулсан үйлдэлтэй холбоотойгоор нуун дарагдуулсан үйлдлийг эрх бүхий этгээдээс тогтоогоогүй, хариуцлага хүлээгээгүй байх /захиргааны акт үйлдэгдээгүй/, нуун дарагдуулсан үйлдлийг эрх бүхий этгээдээс тогтоосон байх, өөрөөр хэлбэл, тогтоогдсон зөрчлийн хүрээнд хариуцлага хүлээлгэсэн байх /захиргааны акт үйлдэгдсэн/ гэсэн эрх зүйн үр дагавар үүсэхээр байна.

Иймд Эдийн засгийн ил тод байдлыг дэмжих тухай хуулийн хүрээнд нуун дарагдуулсан үйлдлийг хэрхэн авч үзсэнийг харвал:

Тус хуулийн 4 дүгээр зүйлийн 4.1, 4.2, 5 дугаар зүйлийн 5.2-т заасны дагуу иргэн, хуулийн этгээд нь сайн дурын үндсэн дээр нуун дарагдуулсан зүйлээ эрх бүхий байгууллагад мэдүүлж, ийнхүү мэдүүлснийхээ төлөө хүлээх ёстой хариуцлагаас чөлөөлөгдөж байгаа юм. Харин эсрэгээр тус хуульд заасан хугацаанаас өмнө эрх бүхий байгууллагын хяналт шалгалтаар нуун дарагдуулсан нь тогтоогдсон буюу ил болсон мэдээллийг бүртгэх асуудал энэ хуульд хамааралгүй байна.

Тухайлбал, татварын харилцааны хувьд авч үзэхэд, Татварын ерөнхий хуулийн 18 дугаар хуулийн 18.1.1, 18.1.2-т заасны дагуу татвар төлөгч нь өөрөө татвараа тодорхойлж, тайландаа тусгадаг байхаар хуульчилсан. Харин татвар төлөгчийн дээрх өөрөө мэдүүлсэн тайланд татварын албанаас хяналт шалгалт хийж зөрчил илрүүлсэн тохиолдолд Татварын ерөнхий хуулийн 34 дүгээр зүйлийн 34.1-д зааснаар акт үйлдэж, гарсан зөрчил буюу татварын албанд ил болсон тоон дүнгээр татварын албанаас нөхөн ногдуулалт хийж, татвар төлөгчийн тодорхойлсон тайланд өөрчлөлт оруулах замаар мөн хуулийн 55 дугаар зүйлд заасан татварын өр үүсгэн бүртгэдэг. Энэ нь үндсэндээ татварын албанаас албадлагаар нуун дарагдуулсан зүйлийг ил болгон бүртгэж, татвар төлөгчийн тайланд өөрчлөлт оруулах замаар хариуцлага хүлээлгэх ажиллагаа юм.

Иймээс “нуун дарагдуулсан” гэснийг эрх бүхий этгээдийн хяналт шалгалтын хүрээнд тогтоон, албадлагаар нөхөн ногдуулсан буюу хариуцлага хүлээлгэсэн үйлдэлд бус харин иргэн, хуулийн этгээд нь өөрөө сайн дурын үндсэн дээр мэдүүлэх, мэдүүлсний дараа тогтоогдох хариуцлагаас чөлөөлөхөд хэрэглэхээр хуульд заасан бөгөөд ийнхүү заасныг журамд тодотгож өгсөн нь УИХ-ын баталсан хуулийн зохицуулалтыг гажуудуулаагүй бөгөөд хуулийг тайлбарлах бус харин хуульд заасан агуулгыг Засгийн газар эрх хэмжээний хүрээнд журамласан болно.

Нуун дарагдуулсан үйлдэлд хяналт шалгалтаар ил болгосон зөрчлийг хамруулах нь өөрөө хууль тайлбарласан. УИХ-ын хууль батлах эрхийг зөрчсөн шийдвэр болохоор байх тул уг асуудлыг хуулийн хүрээнд нэг мөр журамлах зорилгоор Засгийн газрын тогтоолд тусгасан болно.

Иймд журмын 2.1.1 дахь заалтын “нуун дарагдуулсан” гэх ойлголт нь Үндсэн хуульд заасан Улсын Их Хурлын хууль батлах эрх, Улсын дээд шүүхийн хуульд тайлбар хийх эрх болон хүний эрх тэгш эрхийг зөрчөөгүй болно.” гэжээ.

Тав. Монгол Улсын дээд шүүхээс Үндсэн хуулийн цэцэд ирүүлсэн тайлбартаа:

“... Монгол Улсын Үндсэн хуулийн Тавьдугаар зүйлийн 1 дэх хэсгийн 4 дэх заалтад Монгол Улсын дээд шүүх нь “Үндсэн хуулиас бусад хуулийг зөв хэрэглэх талаар албан ёсны тайлбар гаргах” бүрэн эрхтэй бөгөөд тухайн тайлбарлаж буй хуулийн заалтыг нэг мөр зөв ойлгон хэрэглэх зорилгоор Улсын дээд шүүхээс гаргаж буй энэхүү тайлбар нь албан ёсны, дагаж мөрдөх шинжтэй байдгаараа онцлогтой байна. Улсын дээд шүүхийн тайлбараар хуулийн заалт түүний агуулгыг эрх зүйн үүднээс тайлбарладаг бөгөөд эрх бүхий этгээдээс гаргаж байгаагийн хувьд уг тайлбарыг албан ёсны гэж үздэг. Харин бусад этгээдийн хувийн хуулийн заалт, хэм хэмжээг онолын, шинжлэх ухааны үүднээс тайлбар хийхийг хуулиар хориглоогүй болно. Үүнээс үзэхэд тайлбар гаргаж буй этгээдтэй нь холбогдуулан хуулийн тайлбарыг албан ёсны албан ёсны бус тайлбар гэж ангилж болно.

Үндсэн хуулийн Гучин наймдугаар зүйлийн 2 дахь хэсэг, Монгол Улсын Засгийн газрын тухай хуулийн 7 дугаар зүйлд зааснаар Монгол Улсын Засгийн газар нь Үндсэн хууль, бусад хуулийн биелэлтийг улс даяар зохион байгуулж хангах ажлын хүрээнд хуулийг биелүүлэх зорилгоор тогтоол, захирамж гаргаж биелэлтэд нь хяналт тавих, хууль тогтоомжийг боловсронгуй болгох арга хэмжээ авч, эрх зүйн мэдээлэл, сургалт, хууль тогтоомжийг тайлбарлан таниулах ажлыг зохион байгуулах эрхтэй байна.

Монгол Улсын Засгийн газрын 2015 оны 348 дугаар тогтоолоор “Эдийн засгийн ил тод байдлын дэмжих тухай хуулийг хэрэгжүүлэх журам”-ыг баталсан нь Засгийн газарт хуулиар олгосон эрхийн хүрээнд хамаарч байна.

Уг журмын 2.1.1 дэх заалтаар Эдийн засгийн ил тод байдлын дэмжих тухай хуулийн 1 дүгээр зүйлийн 1.1 дэх заалтын “... нуун дарагдуулсан ...” гэснийг, журмын 2.1.2 дахь заалтаар хуулийн 4 дүгээр зүйлд заасан “... хуулийн хэрэгжих хугацаа ...” гэснийг тус тус томъёоны болон хэрэгжүүлэх аргачлалын хувьд тодотгон тайлбарлажээ.

Засгийн газар хуульд заасан эрхийн дагуу тогтоол гаргаж, уг тогтоолоор хууль хэрэглэх журмыг баталсан байх ба аливаа журам нь тухайн асуудлыг хэрэгжүүлэх дэс дараалал /процедур/-ыг тогтоодог.

Эдийн засгийн ил тод байдлын дэмжих тухай хуулийн 6 дугаар зүйлийн 6.4-д заасны дагуу Монгол Улсын Засгийн газрын 2015 оны 348 дугаар тогтоолоор “Эдийн засгийн ил тод байдлын дэмжих тухай хуулийг хэрэгжүүлэх журам”-ыг баталж хуулийн зарим заалтын талаар тайлбар тодруулга хийсэн нь нэг талаас хуулийн хэрэгжилт, биелэлтийг нь ханган ажиллах талаар Үндсэн хуулиар олгосон Засгийн газрын бүрэн эрхэд хамаарч байгаагаас гадна, нөгөө талаас дээр дурдсанаар тайлбар гаргаж буй этгээдийн хувьд “Эдийн засгийн ил тод байдлын дэмжих тухай хуулийг хэрэгжүүлэх журам”-аар хуулийн зарим заалтыг хэрэглэх талаар тайлбар хийж аргачлал өгсөн нь нь албан бус тайлбар байна.

Иймд Засгийн газрын дээрх үйл ажиллагааг Үндсэн хуулиас бусад хуулийг зөв хэрэглэх талаар албан ёсны тайлбар гаргах Монгол Улсын дээд шүүхийн бүрэн эрхэд халдсан гэж үзэхгүй байна.” гэжээ.

Зургаа. Мэдээлэл гаргагч О.Тэнгис Цэцийн дунд суудлын хуралдааны явцад Засгийн газрын 2015 оны 348 дугаар тогтоолоор баталсан Эдийн засгийн ил тод байдлыг дэмжих тухай хуулийг хэрэгжүүлэх журмын 2.1.1 дэх заалт нь Үндсэн хуулийн Тавдугаар зүйлийн 3 дахь хэсгийн “Өмчлөгчийн эрхийг гагцхүү хуульд заасан үндэслэлээр хязгаарлаж болно.” гэснийг зөрчсөн эсэхийг тогтоолгохоор мэдээллийн шаардлагаа нэмэгдүүлэв.

ҮНДЭСЛЭЛ:

1. Монгол Улсын Үндсэн хуулийн Гучин наймдугаар зүйлийн 2 дахь хэсэг, Монгол Улсын Засгийн газрын тухай хуулийн 7 дугаар зүйлд зааснаар Монгол Улсын Засгийн газар нь Үндсэн хууль, бусад хуулийн биелэлтийг улс даяар зохион байгуулж хангах ажлын хүрээнд хуулийг биелүүлэх зорилгоор тогтоол, захирамж гаргах биелэлтэд нь хяналт тавих, хууль тогтоомжийг боловсронгуй болгох арга хэмжээ авч, эрх зүйн мэдээлэл сургалт, хууль тогтоомжийг тайлбарлан таниулах ажлыг зохион байгуулах бүрэн эрхтэй байна.

2. Монгол Улсын Засгийн газар 2015 оны 348 дугаар тогтоолоор “Эдийн засгийн ил тод байдлыг дэмжих тухай хуулийг хэрэгжүүлэх журам”-ыг баталсан нь Засгийн газарт Үндсэн хууль болон холбогдох бусад хуулиар олгосон бүрэн эрхийн хүрээнд хамаарч байна.

3. Уг журамд хэрэглэсэн “нуун дарагдуулсан” гэсэн нэр томъёог хувь хүн, хуулийн этгээд хөрөнгө, орлого, үйл ажиллагаагаа Эдийн засгийн ил тод байдлыг дэмжих тухай хуулийн 4.1-д заасны дагуу 2015 оны 4 дүгээр сарын 1-ний өдрөөс өмнө мэдүүлэх, бүртгүүлэх, тайлагнах үүргээ биелүүлээгүйн улмаас холбогдох албан татвар болон нийгмийн даатгалын шимтгэлийг төлөөгүй, дутуу төлсөн байхыг ойлгохоор тайлбарласан нь Эдийн засгийн ил тод байдлыг дэмжих тухай хуульд заасан агуулгад нийцэж байгаа бөгөөд Монгол Улсын Үндсэн хуулийн Хорин тавдугаар зүйлийн 1 дэх хэсгийн 1 дэх заалтад заасан Улсын Их Хурлын хууль тогтоох бүрэн эрх, Тавьдугаар зүйлийн 1 дэх хэсгийн 4 дэх заалтад заасан Үндсэн хуулиас бусад хуулийг зөв хэрэглэх талаар албан ёсны тайлбар гаргах Улсын дээд шүүхийн бүрэн эрхэд тус тус халдсан гэх үндэслэл тогтоогдохгүй байна.

Мөн дээрх журмын 2.1.1 дэх заалтад “... энэ нь холбогдох төрийн байгууллага, албан тушаалтны аливаа хяналт шалгалтаар тогтоогдоогүй байхыг;” хэмээн тодорхойлсон нь Эдийн засгийн ил тод байдлыг дэмжих тухай хуулийн 1 дүгээр зүйлийн 1.1 дэх хэсэгт заасан хөрөнгө, олсон орлого, үзүүлсэн үйлчилгээгээ сайн дурын үндсэн дээр ил тод болгон үнэн зөв, шударгаар тайлагнасан, мэдүүлсэн, бүртгүүлсэн байх хуулийн агуулга, үзэл баримтлалд нийцүүлсэн гэж үзэхээр байна.

4. Монгол Улсын Засгийн газар 2016 оны 1 дүгээр сарын 4-ний өдрийн “Журамд өөрчлөлт оруулах тухай” 8 дугаар тогтоолын 2 дахь хэсэгт мөн журмын 2.1.2 дахь заалтыг хүчингүй болгосон тул уг заалттай холбогдуулан үүсгэсэн маргаанаар Үндсэн хуулийн цэцийн дунд суудлын хуралдаанаас дүгнэлт гаргах үндэслэлгүй байна.

Монгол Улсын Үндсэн хуулийн Жаран дөрөвдүгээр зүйлийн 1 дэх хэсэг, Жаран зургадугаар зүйлийн 2 дахь хэсгийн 1, Үндсэн хуулийн цэцэд маргаан хянан шийдвэрлэх ажиллагааны тухай хуулийн 31, 32 дугаар зүйлийг тус тус удирдлага болгон

МОНГОЛ УЛСЫН ҮНДСЭН ХУУЛИЙН НЭРИЙН ӨМНӨӨС ДҮГНЭЛТ ГАРГАХ НЬ:

1. Монгол Улсын Засгийн газрын 2015 оны 348 дугаар тогтоолоор батлагдсан Эдийн засгийн ил тод байдлыг дэмжих тухай хуулийг хэрэгжүүлэх журам”-ын 2.1.1 дэх заалтад ““нуун дарагдуулсан” гэж хувь хүн, хуулийн этгээд хөрөнгө, орлого, үйл ажиллагаагаа Эдийн засгийн ил тод байдлыг дэмжих тухай хуулийн 4.1-д заасны дагуу 2015 оны 4 дүгээр сарын 1-ний өдрөөс өмнө мэдүүлэх, бүртгүүлэх, тайлагнах үүргээ биелүүлээгүйн улмаас холбогдох албан татвар болон нийгмийн даатгалын шимтгэлийг төлөөгүй, дутуу төлсөн байхыг ойлгох бөгөөд энэ нь холбогдох төрийн байгууллага, албан тушаалтны аливаа хяналт шалгалтаар тогтоогдоогүй байхыг;” гэсэн нь Монгол Улсын Үндсэн хуулийн Тавдугаар зүйлийн 3 дахь хэсэгт “Өмчлөгчийн эрхийг гагцхүү хуульд заасан үндэслэлээр хязгаарлаж болно.”, Арван дөрөвдүгээр зүйлийн 1 дэх хэсэгт “Монгол Улсад хууль ёсоор оршин суугаа хүн бүр хууль, шүүхийн өмнө эрх тэгш байна.”, Хорин тавдугаар зүйлийн 1 дэх хэсгийн 1 дэх заалтад “хууль батлах, нэмэлт, өөрчлөлт оруулах;”, Гучин наймдугаар зүйлийн 2 дахь хэсэгт “Засгийн газар төрийн хуулийг биелүүлж, аж ахуй, нийгэм, соёлын

байгуулалтыг удирдах нийтлэг чиг үүргийн дагуу дараахь үндсэн бүрэн эрхийг хэрэгжүүлнэ.”, Тавьдугаар зүйлийн 1 дэх хэсгийн 4 дэх заалтад “Үндсэн хуулиас бусад хуулийг зөв хэрэглэх талаар албан ёсны тайлбар гаргах,” гэснийг тус тус зөрчөөгүй байна.

2. Энэхүү дүгнэлтийг Үндсэн хуулийн цэцэд маргаан хянан шийдвэрлэх ажиллагааны тухай хуулийн 36 дугаар зүйлийн 2 дахь хэсэгт заасны дагуу Улсын Их Хурал хүлээн авснаас хойш 15 хоногийн дотор хэлэлцэж, хариу ирүүлэхийг Монгол Улсын Их Хуралд уламжилсугай.

ДАРГАЛАГЧ

ГИШҮҮД



Д.НАРАНЧИМЭГ

П.ОЧИРБАТ

Ш.ЦОГТОО

Д.СУГАР

Д.ГАНЗОРИГ