**ХУУЛИАР НИЙТЭЭР ДАГАЖ МӨРДӨХ ХЭМ ХЭМЖЭЭ ТОГТООХ ЭРХИЙГ ЗАХИРГААНЫ БАЙГУУЛЛАГАД ШИЛЖҮҮЛЭХ ЗААЛТЫН ХҮРЭЭ ХЯЗГААР, ХУУЛЬ, ХЭМ ХЭМЖЭЭНИЙ АКТЫН ХАРИЛЦАН ХАМААРЛЫГ ТОДОРХОЙЛОХ ОНОЛЫН ХАРЬЦУУЛСАН СУДАЛГАА**

Агуулга

1. [ТОВЧИЛСОН ҮГИЙН ЖАГСААЛТ 6](#_Toc163121116)
2. [УДИРТГАЛ 7](#_Toc163121117)

[СУДАЛГААНЫ ЗОРИЛГО: 7](#_Toc163121118)

[СУДАЛГААНЫ ХАМРАХ ХҮРЭЭ: 7](#_Toc163121119)

[СУДАЛГААНЫ АРГА ЗҮЙ: 7](#_Toc163121120)

[СУДАЛГААНЫ БҮТЭЦ: 7](#_Toc163121121)

1. [ҮНДСЭН ХЭСЭГ 8](#_Toc163121122)
2. [НЭГ.ХБНГУ 8](#_Toc163121123)

[ХБНГУ-ЫН НИЙТ ЭРХ ЗҮЙН ЭХ СУРВАЛЖИЙН ТОЙМ 8](#_Toc163121124)

[ХБНГУ-д үйлчилж буй эрх зүйн нийт эх сурвалж: 9](#_Toc163121125)

[Формал хуулийг хэм хэмжээний бусад актаас ялгах шалгуур 13](#_Toc163121126)

[ГҮЙЦЭТГЭХ ЭРХ МЭДЛИЙН АКТ I - RECHTSVERORDNUNG 14](#_Toc163121127)

[Хэрэглэх хүрээ 15](#_Toc163121128)

[Хэм хэмжээ тогтоох эрх олгосон хуульд тавигдах шаардлага 16](#_Toc163121129)

[Rechtsverordnung буюу тогтоолд тавих шаардлага 19](#_Toc163121130)

[Эрх зүйн үр дагавар 23](#_Toc163121131)

[ГҮЙЦЭТГЭХ ЭРХ МЭДЛИЙН АКТ II - SATZUNGEN 24](#_Toc163121132)

[ЗАХИРГААНЫ ХЭМ ХЭМЖЭЭНИЙ АКТ -VERWALTUNGSVORSCHRIFT 25](#_Toc163121133)

[Урьдчилсан нөхцөл 26](#_Toc163121134)

[Захиргааны үзэмж ба сонголт хийх эрхийг чиглүүлэх нь 27](#_Toc163121135)

[Хэм хэмжээг тодруулах тайлбарлах чиг үүрэг бүхий захиргааны хэм хэмжээний акт 28](#_Toc163121136)

[ШҮҮХИЙН ПРАКТИК БА ХЭМ ХЭМЖЭЭНИЙ АКТЫГ ХЯНАЖ БУЙ БАЙДАЛ 29](#_Toc163121137)

[ДҮГНЭЛТ БА ХАРЬЦУУЛАЛТ 30](#_Toc163121138)

1. [ХОЁР.УНГАР УЛС 31](#_Toc163121139)

[УДИРТГАЛ 31](#_Toc163121140)

[ЭРХ ШИЛЖҮҮЛЭХ ТУХАЙ ЗОХИЦУУЛАЛТ 32](#_Toc163121141)

[Засгийн газрын тогтоол 33](#_Toc163121142)

[Ерөнхий сайдын захирамж 33](#_Toc163121143)

[Сайдын захирамж 34](#_Toc163121144)

[Унгарын Үндэсний банкны ерөнхийлөгчийн захирамж 34](#_Toc163121145)

[Бие даасан зохицуулалтын байгууллагын даргын тогтоол 34](#_Toc163121146)

[Орон нутгийн засаг захиргааны нэгжийн захирагчийн тогтоол 34](#_Toc163121147)

[ДОТООДЫН УЛС ТӨРИЙН БОЛОН БУСАД ЗОХИЦУУЛАЛТЫН ОНЦЛОГО 36](#_Toc163121148)

[Бүс нутгийн зохицуулалт 37](#_Toc163121149)

[ХУУЛИАР ХЭМ ХЭМЖЭЭНИЙ АКТ ТОГТООХ ЭРХИЙГ ШИЛЖҮҮЛЭХ ТУХАЙ ОНОЛЫН ҮНДЭСЛЭЛ 38](#_Toc163121150)

1. [ГУРАВ.ЯПОН УЛС 40](#_Toc163121151)

[“ХУУЛЬД ҮНДЭСЛЭХ” ЗАРЧИМ 40](#_Toc163121152)

[Хууль дээдлэх зарчим 40](#_Toc163121153)

[Хуульд үндэслэх зарчмын талаарх онол 41](#_Toc163121154)

[ЗАХИРГААНЫ БАЙГУУЛЛАГЫН ХЭМ ХЭМЖЭЭНИЙ АНГИЛАЛ, ХЭЛБЭР 43](#_Toc163121155)

[Захиргааны байгууллагын хэм хэмжээний ангилал 43](#_Toc163121156)

[Захиргааны байгууллагын хэм хэмжээний актын илрэн гарах хэлбэр 45](#_Toc163121157)

[ХУУЛИАР ХЭМ ХЭМЖЭЭНИЙ АКТ ГАРГАХ ЭРХ ШИЛЖҮҮЛЭХ ХЭЛБЭР, ХЯЗГААР 46](#_Toc163121158)

[Эрх шилжүүлэх хэлбэр, түүний хязгаар 47](#_Toc163121159)

[Хуулиар эрх шилжүүлсэн хэм хэмжээний актын агуулга 49](#_Toc163121160)

[ДҮГНЭЛТ, ЗӨВЛӨМЖ 52](#_Toc163121161)

1. [ДӨРӨВ.АМЕРИКИЙН НЭГДСЭН УЛС (АНУ) БОЛОН ИБУИНВ УЛС (АНГЛИ) 54](#_Toc163121162)

[Удиртгал 54](#_Toc163121163)

[Захиргааны хэм хэмжээний акт гаргах эрх зөвшөөрөгдсөн байдал 56](#_Toc163121164)

[Хууль, хэм хэмжээний актын хоорондын харьцаа, хамаарал 58](#_Toc163121165)

[Хууль, хэм хэмжээний актын хамрах хүрээ, зааг 60](#_Toc163121166)

[Хяналт: 62](#_Toc163121167)

[АНУ-ын үзэл баримтлал, онол 65](#_Toc163121168)

[Английн үзэл баримтлал, онол 69](#_Toc163121169)

[Дүгнэлт: 73](#_Toc163121170)

1. [Нэгдсэн дүгнэлт 75](#_Toc163121171)

[Захиргааны хэм хэмжээний актад хамаарах судалгааны үр дүн 75](#_Toc163121172)

[I. ҮнХ-д хэм хэмжээ тогтоох эрхийг зохицуулсан байдлыг харьцуулах нь 75](#_Toc163121173)

[II.Монгол Улсын ҮнХ-тай харьцуулах нь 80](#_Toc163121174)

1. [ЭХ СУРВАЛЖ 84](#_Toc163121175)

[ГАДААД ХЭЛ ДЭЭРХ ЭХ СУРВАЛЖ 84](#_Toc163121176)

[ШҮҮХИЙН ШИЙДВЭР 88](#_Toc163121177)

[ЦАХИМ ЭХ СУРВАЛЖ 88](#_Toc163121178)

# ТОВЧИЛСОН ҮГИЙН ЖАГСААЛТ

ҮнХ-Үндсэн хууль

ЗГ- Засгийн газар

ХБНГУ-Холбооны Бүгд Найрамдах Герман улс

АНУ-Америкийн Нэгдсэн улс

ОХУ-Оросын Холбооны улс

ИБУИНВУ-Их Британи Умард Ирландын Нэгдсэн Вант улс

ГҮнХ – Герман Улсын Үндсэн хууль

НӨУБ-Нутгийн өөрөө удирдах байгууллага

ХҮнХШ-Холбооны Үндсэн хуулийн шүүх

ҮнХШ-Үндсэн хуулийн шүүх

ЕХ-Европын холбоо

ОУ-Олон улс

ЗХХА- Захиргааны хэм хэмжээний акт

ЗЗНДН-Засаг захиргаа нутаг дэвсгэрийн нэгж

ӨЗБ-Өөрийн зохицуулалттай байгууллага

# Удиртгал

Энэхүү судалгааг Хууль зүй, дотоод хэргийн яамны захиалгаар судлаач Ц.Цогт[[1]](#footnote-1), Б.Буянхишиг[[2]](#footnote-2), Б.Нинжин[[3]](#footnote-3), Б.Дөлгөөн[[4]](#footnote-4), Г.Давааням[[5]](#footnote-5), М.Нинжбадгар[[6]](#footnote-6) нар гүйцэтгэлээ.

## СУДАЛГААНЫ ЗОРИЛГО:

Монгол Улсын захиргааны эрх зүйн системчлэлийг сайжруулах хүрээнд эрх зүйн бүлийн төлөөлөл болгон сонгосон улсын хууль, захиргааны хэм хэмжээний актын харилцан хамаарал, зааг, хэм хэмжээний актаар зохицуулах харилцааны ялгаа, хамрах хүрээний талаарх эрх зүйн онолын үндэслэлийг судалж, дүгнэлт өгөхөд оршино.

Ингэхдээ сонгосон улсуудын захиргааны хэм хэмжээгээр зохицуулах харилцаа, эрх шилжүүлэх онолын үндэслэл, хэм хэмжээний актын хяналтын хэлбэрийг харьцуулан судлах замаар хэм хэмжээ тогтоосон акт гаргах эрхийг хуулиар шилжүүлэхэд анхаарах асуудлыг хөндөнө.

## СУДАЛГААНЫ ХАМРАХ ХҮРЭЭ:

Судалгааны объект нь гадаадын зарим улс (ХБНГУ, Унгар, Япон, АНУ, Англи)-ын эрх зүйн эрх сурвалж, захиргааны хэм хэмжээний актын зохицуулалт, онолын үзэл баримтлал, шүүхийн практик болно. Мөн Франц (Европын холбоо) -ын жишээг Англи хэл дээрх судалгааны материал дээр үндэслэн хамруулахыг зорьсон.

## СУДАЛГААНЫ АРГА ЗҮЙ:

Судалгааг гүйцэтгэхдээ харьцуулсан судалгааны арга зүйг ашиглав.

## СУДАЛГААНЫ БҮТЭЦ:

Энэхүү судалгаа нь удиртгал, үндсэн хэсэг, дүгнэлт гэсэн хэсгээс бүрдэх харьцуулсан судалгаа болно.

# ҮНДСЭН ХЭСЭГ

Харьцуулсан судалгааны хүрээнд Унгар, Герман, Япон, Англи, АНУ, Англи улсыг эрх зүйн бүлүүдийн төлөөлөл болгон сонгож, холбогдох эрх зүйн зохицуулалт, онолын үзэл баримтлал, шүүхийн практикыг авч үзлээ.

# НЭГ.ХБНГУ

## ХБНГУ-ЫН НИЙТ ЭРХ ЗҮЙН ЭХ СУРВАЛЖИЙН ТОЙМ

ХБНГУ нь нэг талаас Европын Холбооны гишүүн орон, нөгөө талаас холбооны улсын тогтолцоотой тул зайлшгүй эх сурвалжийн онолын түвшинд хэм хэмжээг дараах байдлаар шаталсан бүтцэд оруулан системчлэх шаардлага тулгарчээ. Тухайлбал үүнд:

Захиргааны байгууллагын хэм хэмжээний акт /Verwaltungsvorschift/

### ХБНГУ-д үйлчилж буй эрх зүйн нийт эх сурвалж:

* Олон улс үндэстний нэгдмэл эрх зүйн актЕвропын Холбоонд нэгдэх үйл явц болон эрх зүйн зохицуулалтын агуулга даяаршиж буйтай холбогдуулан олон улс үндэстнийг хамарсан нэгдмэл хуулийн ач холбогдол их бөгөөд олон улсын чанартай нэгдмэл хууль тогтоомжийг төрийн онолд суурилсан эх сурвалжийн онолыг ашиглан ангилдаг.
	+ Олон улсын хэм хэмжээний акт Олон улсын эрх зүй нь 2 төрлийн эрх зүйн эх сурвалжид тулгуурлана. Үүнд олон улсад нийтлэг үйлчлэх хэм хэмжээ ба олон улсын гэрээний хэм хэмжээ багтдаг. Олон улсын шүүхийн дүрмийн 38-ын 1 дэх хэсгийн c-e хүртэлх зохицуулалтад олон соёл бүхий үндэстнүүдийн хүлээн зөвшөөрсөн нийтлэг хэм хэмжээ, эдгээрт хамаарах олон улсын шүүгчдийн шийдвэр, олон улсын судлаачдын номлол, үзэл баримтлал багтана. Эдгээрийг ХБНГУ-ын ҮнХ-ийн 25-д заасны дагуу соёрхон батлах ба ҮнХ ба ердийн хуулийн дунд оршдог эрх зүйн эх сурвалж гэж үздэг. Харин олон улсын гэрээг ГҮнХ-ийн 59-р зүйлийн 2-ын дагуу соёрхон баталдаг тул энэхүү соёрхон баталсан актын эрэмбээр тэдгээрийг ангилж үздэг байна[[7]](#footnote-7).
	+ Европын холбооны эрх зүйн акт Европын Холбооны эрх зүйн акт нь анхдагч ба хоёрдогч эх сурвалжаас бүрдэнэ.
* Үндсэн Хууль буюу basic normХБНГУ-ын ҮнХ-ийг ***Grundgesetz*** гэх ба энэ нь төрийн зохион байгуулалтын үндсийг зохицуулна. Хууль тогтоох, сахиулах, гүйцэтгэх эрх мэдлийн 3 байгууллага нь ҮнХ-ийг дээд хэм хэмжээ хэмээн сахин биелүүлнэ. Түүнчлэн хувийн эрх зүйн субъектүүд сахин биелүүлэх үүргийг ҮнХ-даа тусгасан. Үндсэн эрхийн зохицуулалтыг гэхдээ хувийн эрх зүйн харилцаанд гагцхүү тодорхойгүй нэр томьёог ҮнХ-д нийцүүлэн тайлбарлах замаар мөрдлөг болгоно. ХБНГУ-ын ҮнХ нь дотоодын эрх зүйн хамгийн дээд хүчин чадал бүхий эх сурвалж бөгөөд энэ нь Үндсэн Хуулийн Шүүхийн үйл ажиллагаанд бусад хуулийг ҮнХ-д нийцэх эсэхийг шалгах аргаар хэрэгждэг.
* Парламентаас баталсан хууль тогтоомж ардчилсан засаглалын гол арга хэрэгсэл болох тухайПарламентаас баталсан хууль тогтоомж нь ерөнхий-хийсвэр шинжтэй формал хууль бөгөөд 19-р зуунаас эхлэн ард түмний төлөөллийн зөвшөөрлөөр батлагдах шаардлагаар бусад хэм хэмжээний актаас ялгардаг, хууль тогтоогчийн монопол эрх хэмжээг илэрхийлдэг[[8]](#footnote-8). Эх газрын эрх зүйн тогтолцоонд амьдралын бүх салбарыг хамарсан нийтлэг хууль тогтоомж нь эрх зүйн тогтолцоог бүрдүүлэгч зорилтот бөгөөд баталгаат арга хэрэгсэл юм. Томоохон хуулийг кодекс буюу кодификац хэмээн нэрлэх ба Германы эрх зүй нь энэ утгаар кодификацжуулсан тогтолцоо болох нь Иргэний хуулийн кодекс, Арилжааны кодекс, Эрүүгийн Кодекс, Аж ахуйн үйл ажиллагааны кодекс зэрэг уламжлалт ном, номоор нь кодификацжуулсан хуулийн бүтцээс харж болно. ҮнХ-д нийцүүлэн баталсан хууль тогтоомж нь парламентын ардчилал бүхий улс оронд төрийн эрх мэдлийг хэрэгжүүлэх гол институт бөгөөд энэ үзэл нь хууль сахиулах байгууллага болон эрх зүйн шинжлэх ухааны чиг үүргийг зөв тодорхойлоход чухал ач холбогдолтой. Парламентын олонхоос баталсан улс төрийн хүсэл зоригийг хэм хэмжээгээр тусгаж илэрхийлсэн гэдэг утгаараа хууль нь улс төрийн үзэл баримтлалын тулаанд тэргүүлэх үзэл баримтлалыг өөртөө шингээсэн ард түмний хүсэл зоригийн биелэл юм. Хуулийг хэрэгжүүлэх үүрэг нь гүйцэтгэх эрх мэдлийн болон шүүх эрх мэдлийн байгууллагад ноогдох ба тэдгээр нь формал хуулийн хүрээнд хэм хэмжээний акт батлах “шилжүүлсэн” эрх хэмжээ эдэлнэ.
* Гүйцэтгэх эрх мэдлийн акт IХууль тогтоох ажиллагаа нь төрийн зүгээс хэм хэмжээ тогтоох цорын ганц арга зам биш бөгөөд гүйцэтгэх эрх мэдлийн акт нь ерөнхий-хийсвэр зохицуулалт агуулдаг. *Rechtsverordnung* буюу тогтоол нь гүйцэтгэх эрх мэдлийн органуудад хуулиар эрх олгосны дүнд тусгай ажиллагааны явцад батлагддаг хэм хэмжээний акт юм. Энэ тохиолдолд ҮнХ-ийн эрх мэдэл хуваарилах зарчмаас хазайж, төрийн 3 эрх мэдлийн хяналт тэнцлийн асуудал хөндөгдөх тул ҮнХ-ийн 80-р зүйлийн 1 дэх хэсэгт гүйцэтгэх эрх мэдлийн актыг зөвхөн хязгаарлагдмал хүрээнд нийтээр дагаж мөрдөхөөр гаргахыг зөвшөөрдөг. Тухайлбал зохицуулалт шаардлагатай амьдралын чухал салбаруудыг парламентын сөрөг хүчний хяналтын дор батлах ба хууль тогтоогч гүйцэтгэх засаглалын хэм хэмжээ тогтоох үйл явцыг удирдан чиглүүлэх үүрэгтэй. Гүйцэтгэх эрх мэдлийн акт нь хууль тогтоох ажиллагаатай харьцуулахад түргэн шуурхай аргаар хэм хэмжээг бүтээх, түүнийг өөрчлөх, хүчингүй болгох боломжийг олгодог. Үүний тусламжтай эрх зүйн тогтолцоог өөрчлөгдсөн үйл баримт, үнэт зүйлсийн үнэлэмжид нийцүүлэх боломжтой тул нийгэм, технологийн хурдацтай хөгжилд хууль тогтоогчийн суурь шийдлийг нийцүүлэн хэрэгжүүлэх, түүнийг нөхөх гол арга хэрэгсэл ажээ.
* Гүйцэтгэх эрх мэдлийн акт IIНийтийн эрх зүйн хуулийн этгээд, хамтрал, нэгдлүүд (нутгийн удирдлагын байгууллага, бүс нутгийн холбоод, өмгөөллийн болон эмч нарын холбоод, их сургуулиуд, мэргэжлийн сургуулиуд, холбооны төв банк) нь чиг үүргээ хэрэгжүүлэхийн тулд хэм хэмжээний акт гаргах шаардлагатай. Үүнийг *Satzung* гэх ба захиргааны дүрэм журам хэмээн орчуулах ба эдгээр нь эрх зүйн дотоод харилцаагаа энэ актаар зохицуулна. Захиргааны акт батлах эрх хэмжээ нь тус нэгжийн бие даасан байдлын илрэл юм. Гүйцэтгэх эрх мэдлийн тогтоол гаргах эрх хэмжээтэй харьцуулахад захиргааны акт нь /парламент ба гүйцэтгэх эрх мэдлийн хоорондын/ эрх мэдэл хуваарилах зарчмыг хөндөхгүй бөгөөд нийтийн эрх зүйн субъектүүд нь дотоод ардчилалдаа тулгуурлан тогтоож буй хэм хэмжээний акт байх тул “дөрөв дэх эрх мэдэл” хэмээн нэрлэгдэх нь бий.
* Коллектив хэм хэмжээний актХөдөлмөрийн харилцааг үүсгэх, дуусгавар болгохтой холбоотой үйлдвэрчний эвлэл холбоод, байгууллагуудтай хийх тарифт хэлцэл нь шууд бөгөөд заавал үйлчлэх хэм хэмжээ мөн. Энэ төрлийн нэгдсэн тариф нь хуулийн зохицуулалтын адил бүх хөдөлмөрийн харилцаанд үйлчлэх тул хэм хэмжээний шинжтэй.
* Заншлын эрх зүйУламжлалт эх сурвалжийн онол нь заншлын эрх зүйг обьектив эрх зүй тогтолцооны бие даасан хэлбэр хэмээн хүлээн зөвшөөрөх хандлагатай. Хууль эрх зүйн бүтээлүүдэд заншлын хэм хэмжээ нь уг тогтолцоонд бодитоор хэрэгжсэн байх шаардлага тавьдаг. Бодитоор хэрэгжих гэдэгт тухайн эрх зүйн хамтралын эрх зүйн ухамсарт шингэсэн нийтлэг зохицуулалт байхыг ойлгоно. Нийгмийн бүлгийн дийлэнх олонх үүнийг мөрдвөл зохино хэмээн үздэг байх нь энд гол шалгуур болдог. Өнөө үед олон улсын эрх зүйн нийтлэг заншил ихээхэн ач холбогдолтой байгаа бол *culpa in contrahendo* зэрэг зарим институт нь хуулийн шинэтгэлийн хүрээнд хуульд тусгалаа олжээ. Ямар төрлийн хэм хэмжээг заншлын эрх зүй хэмээн хүлээн зөвшөөрөх вэ гэдгийг шүүхийн практикаар эцэслэн тогтоох шаардлага тавигдаж буй нь олон төрлийн заншлын хэм хэмжээг ашиглахад саад болох эрсдэлтэй аж.
* Шүүхийн жишигШүүхийн тогтоосон хэм хэмжээ, шүүхийн жишгийн талаар нэгдсэн ойлголт хараахан бүрдэж амжаагүй байгаа ч үүнд шүүхийн үзэмж, үнэлгээ оролцоогүйгээр агуулгыг нь тогтоож үл болох бүхий л шийдлийг хамруулан ойлгодог. Тухайлбал үүнд хуулийн хийдлийн хүрээнд, мөн хуулиас агуулгын хүрээнд өөр дүгнэлтэд хүрч буй дээд шатны шүүхийн практик багтана. Түүнчлэн тодорхойгүй нэр томьёог тодорхойлсон, нийтлэг зохицуулалтыг тайлбарласан бүхий л тайлбар багтана.
* Хуульчдын тогтоосон эрх зүйЗарим судлаачдын үзэл баримтлалд эрх зүйн өндөр мэдлэг бүхий эрдэмтдийн үзэл онол, урт удаан хэлэлцүүлгийн үр дүн хэм хэмжээний шинжтэй гэж үздэг. Гэхдээ энэ үзэл нь 19-р зууны түүхэн урсгал ба ухагдахууны философид түлхүү хамаарч байсан бол өдгөө эрх зүйт төрийн зарчимд нийцэхгүй гэж үзэх болсон. Хуулийн шинжлэх ухаанд хуульч судлаачид нь нээлттэй байгаа эрх зүйн асуудлаар өөрсдийн санаа бодлыг илэрхийлэх нь нээлттэй бөгөөд үүнийг хууль тогтоох байгууллагад хандсан зөвлөмж хэмээн үзэж, хэм хэмжээний шинжийг үгүйсгэх болжээ. Тэгэхээр хэм хэмжээг хууль тогтоох байгууллага батлах тэргүүн үүрэгтэй хэвээр бөгөөд тодорхойгүй, дутуу асуудлаар шүүх эрх мэдлийн байгууллага хэм хэмжээ бий болгох үзэгдэл нийтлэг тул хууль зүйн шинжлэх ухаан дангаар хэм хэмжээ бүтээх боломжгүй байна.
* Жам ёсны эрх зүй эрх зүйн эх сурвалж болох эсэхЭрх зүйн позитивизм ноёрхсон өнөө үед жам ёсны эрх зүй нь эрх зүйн эх сурвалж байх явдлыг үеэ өнгөрөөсөн хэмээн үзэх нь бий. Гэхдээ үндсэн эрхийн, тухайлбал геннийн технологи зэрэг ёс зүйн өндөр хөгжил шаардлагатай цөөн салбарт жам ёсны эрх зүй нь хуулийн хөгжүүлэх хөшүүрэг хэвээр байна.
* Захиргааны байгууллагын хэм хэмжээний акт /*Verwaltungsvorschift*/: Аливаа төрийн байгууллагаас хуульд заасан эрх хэмжээг хэрэгжүүлэх явцад гаргасан дотоод хэм хэмжээг ойлгоно. Энд ГҮнХ-ийн амин чухал зүйлийг парламентын хуулиар зохицуулах зарчим хөндөгдсөн эсэхийг анхаарах шаардлагатай.

### Формал хуулийг хэм хэмжээний бусад актаас ялгах шалгуур

Дээрх хэм хэмжээний шатлалыг бүрдүүлж буй эх сурвалжуудаас формал хууль тогтоомж ба 19-р зууны монархийн баталсан бусад актуудын мөн чанар нь эдгээрийг батлах эрх хэмжээ бүхий субъектийг тодорхойлох, ямар легитимац бүхий эрх хэмжээг хэрэгжүүлж байгааг ялгах үзүүлэлт болж байв. Эхэн үеийн хууль тогтоох онолд 1) эрх чөлөө ба өмчид халдах шинжтэй бүх зохицуулалтыг, 2) нийгмээс тавьж буй бүх хязгаарлалтыг, тухайлбал бие даасан эрх зүйн харилцаанд оролцогчдын дунд зааг ялгаа гаргасан бүх тохиолдлыг, 3) нийтээр дагаж мөрдвөл зохих хийсвэр хэм хэмжээ бүрийг формал хуулиар зохицуулах ёстой гэж үзэж байсан[[9]](#footnote-9). Формал хууль нь хууль тогтоогчийн эрх хэмжээтэй салшгүй холбоотой тул аажим праламентын зөвшилцөл шаардлагатай бүх актыг “Gesetz буюу хууль” хэмээн нэрлэх болсон ба улсын жилийн төсөв батлах, төсвийн тодотгол зэрэг нь угтаа хуулийн ангилалд хамаарахгүй ч формал хуулийн хэв загвараар батлагдах болжээ. Улмаар эндээс формал хуулийн талаарх *дуалист онол* үүсэж хөгжсөн байна.

Формал хууль нь энэ төрлийн хэм хэмжээг батлах хэв загварт суурилсан ойлголт бөгөөд ГҮнХ-д заасан хууль тогтоогчийн гаргасан бүх акт нь формал хуулийн шинжтэй байхад материаллаг эрх зүйн хууль гэсэн ойлголт нь агуулгын хувьд нийтээр дагаж мөрдөх шинжтэй байх гэсэн шалгуурыг тавьж байснаар “хууль” хэмээх ухагдахуун нь бусад тогтоол, журмыг хамарсан ойлголт болж төлөвшжээ. Энэхүү хуулийн талаарх дуалист онолыг өнөөг хүртэл хэрэглэдэг бөгөөд хуулийн тухай формал ба материаллаг үзэл дийлэнх нөхцөлд давхцаж, ирсэн ч зах хязгаараараа ялгамжтай хөгжиж байна. Өдгөө дан формал шинжтэй хууль гэдэгт /нийтээр дагаж мөрдөх шинжгүй учир/ Төсвийн тухай хууль, нэгдсэн төсвийн төлөвлөгөө, тодотгол (ГҮнХ-ийн 110-ын 2.1), мөн олон улсын гэрээ, хэлэлцээрийг соёрхон баталсан хуулиуд (ГҮнХ-ийн 59-ийн 2.1) багтана[[10]](#footnote-10). Харин дан материаллаг хуулийн ангилалд захиргааны хэм хэмжээний акт буюу өмнөх хэсгийн **Гүйцэтгэх эрх мэдлийн акт I/II** багтана. Ийнхүү хуулийн хэлбэр, агуулгаас шалтгаалсан энэ ангиллаас гадна хуулийг агуулгаар нь нийтээр дагаж мөрдөх, тодорхой нөхцөл байдалд тохируулсан, тодорхой тохиолдлыг хамрах шинжтэй, зохион байгуулалтын шинжтэй хэмээн ангилах боломжтой. Захиргааны хэм хэмжээний акт ч мөн формал хуулийн адил хийсвэр-ерөнхий агуулгатай, нийтээр дагаж мөрдөх шинжтэй байж болох ба дээрх хууль тогтоомжийн агуулгын ангилалд нийцүүлэн батлах боломжтой байдаг. Жишээ нь засаг захиргааны нэгжийн баталсан жилийн төсөв, хот төлөвлөлтийн төлөвлөгөө зэрэг нь бусад нийтээр дагаж мөрдөх захиргааны хэм хэмжээний актаас ялгарч байна.

Дээрх 2 төрлийн хэм хэмжээ нь төр-иргэний харилцаанд нэгэн адил үйлчлэх боломжтой, гадагш чиглэсэн эрх зүйн актууд боловч ялангуяа үндсэн эрхийн хязгаарлалтын хүрээнд захиргааны хэм хэмжээний акт нь эрх хязгаарлах анхдагч эх сурвалж биш, харин гүйцэтгэх эрх мэдлийн байгууллагад хуулиар эрх хэмжээ олгосны үндсэн дээр батлагддаг “үүсмэл” шинжтэй акт байдаг онцлогтой. Тийм ч учраас формал хууль батлах уу, гүйцэтгэх эрх мэдлийн акт гаргах уу гэдэг асуулт нь эрх мэдэл хуваарилалтын өнцгөөс чухал ач холбогдолтой, холбогдох эрх мэдлийн эрх хэмжээтэй салшгүй холбоотой юм. Энд ҮнХ ямар асуудлыг формал хуулиар зохицуулахаар “хадгалсан”, ямар асуудлыг захиргааны хэм хэмжээгээр чөлөөтэй зохицуулах эрх олгож, шилжүүлсэн юм бэ? гэдэг төр эрх зүйн шинжтэй асуулт тавигдана.

Өөрөөр хэлбэл яг ямар асуудлыг формал хуулиар зохицуулах ёстойг тодорхойлохоос гадна юуг хуулиар ер нь зохицуулах боломжтой вэ гэсэн хууль тогтоох үйл ажиллагааны дээд, доод хязгаарын асуудал энд яригдана. Үүнийг хууль хэмээх ухагдахууны тусламжтай тодорхойлоход бэрх тул нэмэлт категори шаардлагатай. Нийгэм, улс төрийн харилцааг зохицуулахад нэг талаас хууль тогтоогч ба гүйцэтгэх засаглалын, нөгөө талаас эдгээр эрх мэдлийн салаа нь шүүх эрх мэдэлтэй харьцуулахад ямар эрх хэмжээтэй байх вэ гэдгээс дээрх шийдэл шууд хамаарна. Шүүх эрх мэдлийг гагцхүү шүүгч нар болон шүүх байгууллагад хадгалах бол хууль тогтоогч шүүхийн үйл ажиллагаанд хөндлөнгөөс нөлөөлөх ёсгүй. Харин эсрэгээрээ гүйцэтгэх засаглалын үйл ажиллагаанд хууль тогтоогч нөлөөлж болохгүй талаар бага судлагдсан ба сайд нар чиг үүргээ хэрэгжүүлэх, зэвсэгт хүчнийг захирах эрх, гадаад бодлого, хууль хэрэгжүүлэх зэрэгт хууль тогтоогч оролцох ёсгүй гэжээ.

## ГҮЙЦЭТГЭХ ЭРХ МЭДЛИЙН АКТ I - RECHTSVERORDNUNG

ГҮнХ-ийн 80-р зүйл нь гүйцэтгэх засаглалаас хэм хэмжээний акт гаргах чухал хэсгийг зохицуулдаг[[11]](#footnote-11). Энэ нь орчин үеийн аж үйлдвэрийн болон нийгмийн чиг баримжаат улсад хэм хэмжээ тогтоох хэрэгцээ шаардлагыг парламент дангаар хэрэгжүүлэх боломжгүй, нөгөө талаас гүйцэтгэх эрх мэдэлд тун явцуу хүрээнд хэм хэмжээ тогтоох эрх мэдэл олгох ёстойн илрэл юм. Өөрөөр хэлбэл парламент хууль тогтоох эрх мэдлээ бусад зөвлөлд шилжүүлэх зэргээр алдах ёсгүй. Харин МУ-ын ҮнХ-д нэгдсэн ийм зохицуулалт байхгүй, гагцхүү ЗГ-ын тухай зэрэг тухайлсан эрх олгосон зохицуулалт тусгагдсан. ГҮнХ-ийн 80-р зүйл нь гүйцэтгэх засаглалд хэм хэмжээ тогтоох оригинал эрх хэмжээ байхгүй гэдгийг тодотгох, хууль дээдлэх ёсыг чанд сахих үндсэн дээр л парламентын хууль тогтоох эрх мэдлийг “эвдэж”, үүнээс хазайх боломж олгодог. Энэ утгаараа ГҮнХ-ийн 80-р зүйл нь эрх мэдэл хуваарилах зарчмыг хязгаарлах бус, харин ч түүнийг тодотгосон, ардчилсан эрх зүйт төрийн буюу хууль дээдлэх зарчмыг дэмжсэн зохицуулалт болжээ[[12]](#footnote-12). Тусгай зохицуулалт нь ГҮнХ-ийн 109.4, 119-ийн эхний өгүүлбэр, 127, 129 болон 132.4 юм. Гүйцэтгэх эрх мэдлийн акт I нь хэдийд хуулийн хүчин төгөлдөр болох тухай ГҮнХ-ийн 82.2-т тусгасан[[13]](#footnote-13).

### Хэрэглэх хүрээ

Гүйцэтгэх эрх мэдлийн акт I буюу тогтоол нь бусад хуулийн хэм хэмжээнээс агуулгын түвшинд бус харин түүнд тавигдсан формал шаардлагаараа ялгагдана. Үүнд *Rechtsverordnung* буюу тогтоол гэсэн нэршлийг ашигласан байдал, ГҮнХ-ийн 82.1-ийн 2 дахь өгүүлбэрт заасан хэлбэрээр нийтэд ил болгосон, мөн эрх олгосон парламентын хуульд тулгуурлан түүнийг эшилсэн зэрэг багтана. Ийнхүү эрх олгосон хуулийг эшлэх нь *Rechtsverordnung* буюу тогтоол болохыг илэрхийлж байгаа бол үүнд тавигдах ГҮнХ-ийн 80-ын агуулгын шаардлагууд нь хууль бус эсэхийг шалгах нөхцөл болно. Энэхүү актад хуулиар өөрчлөлт оруулсан бол энэ өөрчлөлтийг мөн өмнөх бүлгийн эх сурвалжийн пирамидад эзлэх байр суурь нь өөрчлөгдөхгүй.

ГҮнХ-ийн 80-р зүйл нь нийтээр дагаж мөрдөх шинжтэй тарифт хэлэлцээр, Холбооны Хөдөлмөрийн газрын бүх гишүүдийн хурлын тогтоол, Дотоодын хөдөлмөр эрхлэлтийн зөвлөлийн шийдвэрүүд, сүм хийдийн татварын зохицуулалт, Холбооны банкны нөөцийн доод хязгаарыг тогтоох заалт, гүйцэтгэх эрх мэдлийн акт II буюу НӨУБ-ийн дүрэм, журмуудад, мөн захиргааны байгууллагаас гаргасан хэм хэмжээний актын хувьд үйлчлэхгүй. Гэсэн ч эдгээрийн заримд нь /Холбооны эмч нарын болон эрүүл мэндийн даатгалын сангийн удирдамж зэрэгт/ ГҮнХ-ийн 80.1-ийн 2 дахь өгүүлбэрт заасан тодорхой байх зарчим үйлчилнэ гэжээ.

ГҮнХ-ийн 80-р зүйл нь холбооны улсын хууль тогтоомжид заасан эрх хэмжээг илтгэх ба муж улсын гүйцэтгэх эрх мэдлийн актын хүрээнд ГҮнХ-ийн 28-р зүйлд заасан ардчилсан эрх зүйт төрийн зарчмаар дамжин нэгэн адил үйлчилдэг.

### Хэм хэмжээ тогтоох эрх олгосон хуульд тавигдах шаардлага

#### а) Хэм хэмжээ тогтоох эрх бүхий этгээд (гүнх-ийн 80.1-ийн 1, 80.4)

Энэ заалтад гүйцэтгэх засаглалаас хэм хэмжээ тогтоох эрх бүхий этгээдийг тодорхой нэрлэсэн ба уг эрх хэмжээг холбооны болон мужийн дээд байгууллагуудад шилжүүлэх эрхгүй. Эрх хэмжээг цааш шилжүүлэх тохиолдлыг доорх хэсгээс үзвэл хуулиар урьдчилж шилжүүлэх талаар зохицуулж үл болно. Эдгээр эрх бүхий этгээдээс хууль тогтоогч сонгох ба ГҮнХ-д зааснаас өөр эрх бүхий этгээдийг эрх олгосон хуульд нэрлэн заасан нөхцөлд хууль тогтоогч үүнийг залруулах үүрэгтэй.

Үүнд юуны өмнө Холбооны ЗГ бүхэлдээ хамтын шийдвэр гарган хэм хэмжээ тогтоох, 2/. Холбооны сайд гадагш чиглэсэн актыг ЗГ-ын шийдвэрээс үл хамааран тогтоох эрхтэй. Хэм хэмжээ тогтоох харьяаллын дагуу Холбооны ЗГ-т эрх хэмжээ олгогдохоор байхад сайд акт гаргасан нөхцөлд ч энэ зарчим үйлчилдэг. Харин муж улсын түвшинд гагцхүү мужийн ЗГ-т энэ эрх хэмжээг олгох ба мужийн сайд нар хэм хэмжээ тогтоох эрхгүй. Мужийн сайд нар нь гагцхүү мужийн ЗГ-ын эрх хэмжээний хүрээнд хэм хэмжээ тогтоох эрх эдэлнэ.

1994 оноос эхлэн ЗГ-ын тогтоолыг төлөөлөх шинжтэй хууль батлах эрхийг мужийн ЗГ-т олгосон / ГҮнХ-ийн 80.4/ ба энэ нь мужийн парламентыг хүчирхэгжүүлэх, бие даасан байдлыг дэмжих дотоод оролдлого байв.

ГҮнХ-ийн 80.1-д энэхүү эрх хэмжээг гагцхүү хуульд заасан хүрээнд эдлэхээр заасан ба үүнийг давсан агуулга тусгагдахгүй, мөн хуулийг эшлэх зарчмыг баримтлах баталгааг илэрхийлдэг[[14]](#footnote-14). Энэ эрхээ гагцхүү ГҮнХ, эрх олгосон хуулийн хүрээнд цааш шилжүүлнэ. Хэрэв хамтын тогтоол буюу хэм хэмжээний акт гаргах нөхцөлд бүх оролцогч хэм хэмжээ тогтоох эрх бүхий этгээд байх ёстой. Өнөөгийн байдлаар холбооны сайд нарын хамтарсан тогтоол байх боловч, холбооны бүтцээс бол Холбооны ба мужийн ЗГ, эсвэл мужийн ЗГ-ууд хамтарсан тогтоол гаргах боломжгүй байна.

Зарим яаралтай тохиолдолд *Rechtsverordnung* буюу тогтоол гаргасан субъект нь ГҮнХ-ийн 80.1-ийн 1-т заасан этгээдийн зөвшөөрөл олгогдох болзол зааж, үүнийг батлах тохиолдол гардаг[[15]](#footnote-15). Энэ тохиолдолд мөн Бундесрат зөвшөөрөл олгох эрхтэй.

Энд ГҮнХ-ийн 80-ын тусгай заалтууд үйлчлэхээс бусад нөхцөлд нийтийн сонсголыг бусад төрийн байгууллага, иргэдийн дунд зохион байгуулж, хэм хэмжээ тогтоох үйл ажиллагаанд татан оролцуулах боломжтой.

##### б) Хэм хэмжээ тодорхой байх шаардлага (гүнх-ийн 80.1-ийн 2)

Хэм хэмжээ тогтоох эрх хэмжээ олгож буй хуульд тогтоолын агуулга, зорилго болон цар хүрээг тодорхой зааж өгнө. ХҮнХШ[[16]](#footnote-16)-ээс хэд хэдэн томьёоллыг энд хэрэглэхээр уг заалтыг тайлбарлаж байжээ. Үүнд юуны өмнө “*хууль тогтоогч өөрөө шийдэх*” томьёолол нь яг ямар асуудлыг хэм хэмжээний актаар шийдвэрлүүлэхийг (*агуулгыг тодорхойлох*), уг актын хүрээ хязгаарыг (*цар хүрээг тодорхойлох*), мөн хэм хэмжээний актын *зорилгыг* хууль тогтоогч өөрөө бүрэн тодорхойлж, хуульд тусгах ёстой гэсэн шаардлага тавихыг хэлнэ[[17]](#footnote-17). ХҮнХ-ийн шүүх “зорилтот хөтөлбөрийн” хэлбэрээр үүнийг томьёолсон байх ба үүнд хууль тогтоогч хэм хэмжээний актаар хүрэх зорилтот хөтөлбөрийг хуульд өгөхийг ойлгоно[[18]](#footnote-18). Өөр нэг томьёололд “урьдчилан харах” боломжийг дурдсан нь иргэд эрх олгосон заалт бүхий хуулийг уншаад ямар нөхцөлд, ямар хэлбэрээр энэхүү эрх хэмжээг хэрэгжүүлж болохыг төвөггүй ойлгох, эрх хэмжээ олгосон заалтаас хэм хэмжээний акт ямар агуулгатай болохыг таамаглах боломжтой байхыг гол болгожээ[[19]](#footnote-19).

Эрх олгосон хуулийн хэм хэмжээний актад тавьж буй шаардлагыг хууль тайлбарлах ерөнхий аргыг ашиглан тодорхойлох боломжтой. Өөрөөр хэлбэл эдгээр хуульд “олон нийтийн аюулгүй байдал”, “нийтийн зан суртахуун” зэрэг тодорхойгүй нэр томьёог ашиглах нь эрх олгосон хууль тодорхой байх зарчимд үл харшилна. ХҮнХШ-ийн ерөнхий хандлага нь эрх олгосон хуулийн заалт хэт ерөнхий агуулгатай байх, гүйцэтгэх эрх мэдлийн байгууллагад дур зоргоор хандах боломжийг хязгаарлах, үүнээс сэргийлэх зорилготой боловч хэт өндөр шаардлага тавихаас мөн зайлсхийсэн байна.

Дээрхээс үзвэл эрх олгосон хуулийн заалтыг тайлбарлах үндсэн 3 арга тогтжээ. Үүнээс хамгийн чухал нь эрх олгосон хуулийн зорилго бөгөөд зорилго нь тодорхой бол тогтоох гэж буй хэм хэмжээний актын агуулга, цар хүрээг мөн тогтоох боломжтой болно гэсэн үзэл баримтлал юм[[20]](#footnote-20). Зорилго тодорхой байна гэдэг нь хэм хэмжээний актын хэв шинж гэхээсээ илүү уг агуулга байж болох эсэхийг тодорхойлсон байхыг ойлгоно. Тиймээс хууль нь өөрөө хэм хэмжээний акт баталснаар хэрэгжихээр байгаа нөхцөлд хэм хэмжээ тогтоох эсэхээ сонгож болохоор заалт оруулж үл болно. Түүнчлэн хэм хэмжээний агуулга иргэдийн үндсэн эрхэд хэрхэн нөлөөлөх буюу халдлагын хүнд хөнгөнийг бодолцож үзсэн байх ёстой. Хэрэв тухайн хэм хэмжээний актаар иргэдийн үндсэн эрхийг ноцтой хязгаарлахаар нөхцөл үүсэх бол эрх олгосон хууль илүү тодорхой агуулгатай байх шаардлагатай. Эцэст нь хэм хэмжээний зохицуулах агуулгын онцлогийг харгалзан үзнэ. Хэм хэмжээний актын ярвигтай байдал, хөгжлийн динамик зэрэг нь энд чухал ач холбогдолтой.

Эрх олгосон хуулийн заалтыг өөр хооронд нь ялгах ба тухайлбал хүний эрхийг хязгаарлах агуулга бүхий хэм хэмжээ тогтооход иргэдэд эрх олгосон хэм хэмжээний актаас өндөр шаардлага тавих нь ойлгомжтой.

Эрх зүйн үндэслэлийг уг хэм хэмжээ тогтоосон тогтоолд заавал дурдана. Хэрэв хуулиар олгосон эрх хэмжээг цааш нь шилжүүлж болохоор зохицуулсан бол ийнхүү шилжүүлэхэд тухайн хэм хэмжээ тогтоосон тогтоолоор мөн эрх шилжүүлэх асуудлыг шийдвэрлэсэн байх шаардлагатай.

### Rechtsverordnung буюу тогтоолд тавих шаардлага

#### а) Хэм хэмжээ тогтоох бүрэн эрх

Гүйцэтгэх эрх мэдлийн акт I буюу ЗГ-ын эсвэл сайд нарын тогтоол эрхийг хуулиар олгосон байх нь эдгээр тогтоолд тавигдах эхний шаардлага юм. Энд хууль дээдлэх ба суурь асуудлыг хуулиар зохицуулах зарчмын шаардлагыг тавих ба гүйцэтгэх эрх мэдлийн акт нь формал хуулиас доогуур түвшний хэм хэмжээ гэдгийг илэрхийлдэг. Формал хуулиас эх аваагүй, бие даасан шинжтэй гүйцэтгэх эрх мэдлийн тогтоолууд нь хуулийн ижил эрэмбэтэй байх онцгой тохиолдлыг гагцхүү хуулийг төлөөлөх шинжтэй тогтоолын хүрээнд зөвшөөрдөг тухай өмнөх хэсэгт дурдсан. Ийнхүү хуулиас эх аваагүй тогтоолыг зөвхөн ГҮнХ-ийн 119, 127[[21]](#footnote-21)-д зааснаас бусад тохиолдолд гаргахыг хориглоно. Харин хуульд ЗГ-ын тогтоол нь зарим хуулийн зохицуулалтыг өөрөөр зохицуулж болох тухай зааж боломжтой ба үүнийг тогтоолд эрхийг хадгалах буюу хуулийг өөрчлөх хүчин чадалтай тогтоол гаргах эрх хэмжээ гэнэ. Түүнчлэн өөр хууль батлах, хүчин төгөлдөр болгох. агуулга бүхий шийдвэрийг гүйцэтгэх эрх мэдлийн тогтоолоор батлах тохиолдол бий. Эрх зүйн ангиллын хувьд хуулиар эрх хэмжээ олгосон зохицуулалт нь эрх хадгалах шинжтэй, харин хойшлуулах болзлын шинжийг агуулахгүй. Өөрөөр хэлбэл хожим гарч буй хууль нь тогтоолыг батлах эрх хэмжээг өөрөө зохицуулах боломжтой. Ингэхдээ хэм хэмжээ тогтоосон актыг хуулийн эрэмбэтэй адилхан, эсвэл тогтоолын эрэмбэтэй гэж 2 ангилдаг. Гүйцэтгэх эрх мэдлийн хэм хэмжээний актыг гагцхүү эрх олгогдсон этгээд гаргах ба агуулгын шийдлийг гагцхүү тогтоол гаргагчид оноож өгөх боломжтой.

Гүйцэтгэх эрх мэдлийн тогтоол нь эцсийн хугацаа буюу түүнийг батлах, нийтэд зарлан түгээх мөчид хүчин төгөлдөр эрх хэмжээ олгосон хуулийн зохицуулалтад тулгуурласан байх ёстой. Өөрөөр хэлбэл эрх олгосон хуулийн заалтыг дор хаяж тогтоол хүчин төгөлдөр болох өдөр хүчин төгөлдөр үйлчилж эхлэхээр тооцож батална гэсэн үг. Энэхүү тогтоолыг гаргах эрх хэмжээ нь хожим үгүй болсон эсвэл өөрчлөгдсөн нөхцөлд тогтоолын хүчин төгөлдөр байдал хэвээр хадгалагдаж үлдэнэ. Онцгой тохиолдолд гүйцэтгэх эрх мэдлийн тогтоол нь өөрөө тухайн хүчингүй болсон хуулиас тусдаа бие даасан, утга төгөлдөр, зохицуулалт агуулаагүй бол энэ зүйл хамаарахгүй. Гэхдээ энэ шаардлагаас гагцхүү ГҮнХ-ийг батлахаас өмнөх гүйцэтгэх эрх мэдлийн актыг чөлөөлсөн ба ГҮнХ-ийн хүрээнд уг тогтоол нь эрх хэмжээ олгосон хуулийн хувь заяаг нэгэн адил хуваалцаж, түүнийг хүчин төгөлдөр бус болсон тохиолдолд нэгэн адил хүчингүй болох юм. Дээрхээс гадна гүйцэтгэх эрх мэдлийн акт нь шинэ. хууль баталсан эрх зүйн нөхцөл байдалтай нийцэхгүй байх тохиолдол гардаг.

#### б) Формал шаардлага

Эрх олгосон хуулийг эшлэх формал шаардлага нь хууль тогтоох эрхийг шилжүүлсэн нөхцөл байдлыг ойлгомжтой хянах боломжоор хангах зорилготой тул эрх зүйн тодорхой байдалд үйлчилнэ. Гүйцэтгэх эрх мэдлийн актын эрх зүйн үндэс гэдэгт уг тогтоолыг гаргах эрх олгосон тодорхой нэг хуулийн зүйл заалтыг ойлгоно. Хэрэв энэ талаар эргэлзээ төрвөл хуулийн догол мөр, бүлэг, өгүүлбэр, дугаарлалт зэргээр нарийвчлан уг заалтыг тодорхойлно. Харин хуулийг бүхэлд нь ерөнхий хэлбэрээр дурдах явдал хангалтгүй. Мөн эрх зүйн үндэслэл нь олон улсын болон европын холбооны хууль тогтоогчийн гаргасан шийдвэр өөрөө тухайн тогтоолоор хэрэгжүүлэх эрх зүйн хэм хэмжээ байх боломжгүй. Хуулийн эшлэл хийх шаардлагыг хангахдаа тухайн ЗГ-ын эсвэл сайдын тогтоолын тунхаг хэсэгт энэ талаар дурдсан байх нь хангалттай. Хуулийн эшлэл хийх шаардлагыг хангахад төрийн мэдээлэл зэрэг албан ёсны мэдээллийн хэрэгслийн яг хаанаас олж болох тухай байршлыг дурдах албагүй; хуулийн эшлэл хийх шаардлага нь мөн уг эрх хэмжээг агуулгын хувьд бүрдүүлж байгаа өөр бусад хэм хэмжээг давхар эшлэхийг шаарддаггүй. Гүйцэтгэх эрх мэдлийн актыг хуулиар өөрчлөх тохиолдолд хуулийг өөрчилсөн актад формал хуулийн эшлэл хийх шаардлагад нийцэх албагүй. Гүйцэтгэх эрх мэдлийн актыг хэд хэдэн эрх бүхий этгээд хамтарч гаргах нөхцөлд тэдгээрт холбогдох бүх эрх зүйн үндэслэлийг хуулийн эшлэл хэлбэрээр тусгах ба эмхэтгэгдэж нэгтгэж буй тогтоолын хувьд тогтоол гаргах эрх хэмжээг хэд хэдэн хуульд тархаан зохицуулсан эсвэл эрх зүйн нэг хэм хэмжээнд тулгуурласан зэргээс хамаарч эдгээр тогтоолын агуулгыг бүхэлд нь хамрах шинж бүхий хуулийн зүйл заалтуудыг эшлэх ёстой. Харин тогтоолын зүйл заалт бүрд хамаарах хэд хэдэн эрх зүйн үндэслэл байгаа тохиолдолд нийт тогтоолын хувьд бүх хуулийн эшлэлийг нэгтгэж хийх ба тогтоолын зүйл заалт бүрд тэдгээрийн үндэс болсон хуулийн хэм хэмжээг тус бүрд нь эшлэх шаардлагагүй.

ГҮнХ-ийн хүрээнд нь ЗГ-ын тогтоол зэрэгт холбогдох этгээдийн зөвшөөрөл авсан байхыг шаардах ба үүнийг тогтоолын агуулгаар 3 ангилж үзнэ. *Нэгдүгээрт*, харилцаа холбооны салбарт гарсан гүйцэтгэх эрх мэдлийн акт нь захидал харилцаа болон цахим дамжуулалт ашигласан харилцаанд нийтлэг үйлчлэх ба холбооны төмөр зам болон төмөр замыг барих ашиглалтад оруулах, ашиглах нөхцөлтэй холбоотой хураамжийг тогтоох агуулгатай байна. Холбооны хуульд тулгуурлан гаргасан гүйцэтгэх эрх мэдлийн акт нь ихэвчлэн Бундесратын зөвшөөрөл шаардахаар заасан. Эдгээрийг холбооны ЗГ-ын тогтоол гэж нэрлэх ба Бундесратын зөвшөөрөл авах шаардлага нь эрх зүйн үндэс болсон хуулийн хэм хэмжээ өөрөө Бундесратын зөвшөөрөлтэй зохицуулах материаллаг агуулгатай байх эсэхээс шалтгаална. Хуулиар эрх хэмжээ олгосон зохицуулалтаас өөр зүйл заалт батлахад Бундесратын зөвшөөрөл шаардлагатай эсэх нь тогтоол батлахад шууд хамаарахгүй. *Гуравдугаарт*, муж улсын засгийн газрууд тогтоол гаргах эсвэл мужийн нутгийн удирдлагын шинжтэй асуудлаар тогтоол гаргах тохиолдолд захиргааны хэм хэмжээ батлахтай адил төстэй зөвшөөрөл авах шаардлагууд үйлчилнэ. Сүүлийн ангилалд буй тогтоолууд нь 2006 оны ГҮнХ-ийн өөрчлөлтөөр хязгаарлагдсан хэдий ч практикт хамгийн их ач холбогдолтой тогтоолын хэлбэр болжээ.

Зөвшөөрөл шаардлагатай байх тохиолдлыг 2 тохиолдолд хязгаарлах ба Холбооны ЗГ-ын эсвэл сайдын тогтоолын хүрээнд зөвшөөрөл авах шаардлагыг хуульчилсан ба энэхүү шаардлага нь хуульд өөр өөр зааснаас улбаалан хязгаарлагдах тул уг хуулийн зохицуулалтыг өргөжүүлэн тайлбарлах зөвтгөх эрх зүйн үндэслэл шаардлагагүй байх тохиолдлыг энд дурдаж болно. Муж улсын ЗГ-ын тогтоолууд нь холбооны ҮнХ-ийн аль нэг органы зөвшөөрөл шаардах нөхцөлд холбооны улсын зарчмыг зөрчих тул ийм шаардлагыг тавьдаггүй, зөвхөн хуулиар тогтоол гаргах эрх хэмжээгээ цааш шилжүүлэх нөхцөлд үйлчилдэг. Харин эрх олгосон хуулийн зохицуулалтын хүрээнд ҮнХ-ийн бусад органы зөвшөөрөл шаардлагагүй байхаар зохицуулсан нөхцөлд энэ шаардлагаас чөлөөлөгдөнө. ГҮнХ-ийн 84.1[[22]](#footnote-22)-т заасан асуудалд энэ шаардлага мөн нэгэн адил үйлчлэхгүй. Зөвшөөрөл шаардлагатай тогтоолыг өөрчлөн батлах нөхцөлд эсвэл түүнийг хүчингүй болгох тохиолдолд зөвшөөрөл шаардлагагүй. Процессын эрх зүйн үүднээс Бундесратын зөвшөөрөл шаардлагатай хэм хэмжээний актын хувьд Бундесрат нь тогтоол санаачлах эрх эдлэх ба холбооны ЗГ-с уг санаачилгыг авч хэлэлцүүлэх үүрэгтэй ч заавал тогтоол батлах албагүй. Эдгээр батлагдсан тогтоол нэг бүрийг хамааруулан үндэслэл бичих шаардлагагүй, харин хууль, тогтоол батлах формал шаардлагыг нэгэн адил мөрдөж, батлах болон олон нийтэд зарлан нийтлэх шаардлага тавигдана.

#### в) Хэм хэмжээ тогтоох эрх хэмжээгээ цааш шилжүүлэх

Тогтоол гаргах эрх олгосон зохицуулалтыг цааш шилжүүлэх буюу суб-делигац хийх тухай ойлголт хуулиар зөвшөөрсөн хүрээнд байх боломжтой ба тогтоолоор эрх шилжүүлж болно. Энэхүү эрхээ шилжүүлсэн гинжин холбоос байх боломжтой ба шилжүүлэхийг зөвшөөрсөн хууль нь анх тогтоол гаргах эрх олгосон хуулиас өөр бөгөөд ихэвчлэн хожуу батлагдана. Тогтоол гаргах эрх хэмжээг шилжүүлэн авсан эрх бүхий этгээдийн цар хүрээг анхны эрх олгосон хуульд тодорхой тусгах албагүй. Ийнхүү эрх хэмжээг цаашид шилжүүлснээр ГҮнХ-ийн 80.1.1-д зааснаас өөр бусад орган уг тогтоолыг гаргана гэсэн үг бөгөөд холбооны болон муж улсын эрх бүхий байгууллагад уг эрхээ шилжүүлэх тохиолдолд эсвэл эсрэгээрээ өөр муж улсад шилжүүлэх нөхцөлд зарим хязгаарлалт үйлчилдэг. Эрхийг шилжүүлэх заалт нь хойшлуулах болзлын шинжтэй байж болохгүй, мөн төрийн даалгавраар захиргааны. зарим үйлчилгээг эрхэлж буй хувь этгээдэд тогтоол гаргах эрхийг шилжүүлж үл болно. Хуулийн эшлэл хийх шаардлага нь энэ тохиолдолд эрх шилжүүлсэн хэм хэмжээний заалт, цааш эрхээ шилжүүлэх тухай тогтоолыг эшлэхийг шаардана.

### Эрх зүйн үр дагавар

Хуульд нийцсэн байх шаардлагыг хангаагүй хэм хэмжээний акт хүчин төгөлдөр бус бол хуулийн шаардлагыг хангасан тогтоол нь хүчин төгөлдөр байна. Хуулийн хүчин төгөлдөр баталсан гүйцэтгэх эрх мэдлийн акт буюу тогтоол нь гадагш чиглэсэн байх ба эрх зүйн субъект бүрд нэгэн адил үйлчилнэ. Дээрх шаардлагыг хангаагүй тогтоол, ялангуяа ЗГ-ын болон сайдын тогтоол нь хуулиар олгосон эрх хэмжээг давсан агуулгатай, түүнчлэн эрх олгосон хуулийг эшлэх шаардлагыг зөрчсөн тохиолдолд хүчин төгөлдөр бус болно. Мөн хуульд заасан сонсгол хийх үүргийг биелүүлээгүй ба уг сонсгол нь эрх хэмжээ олгосон зохицуулалтын бүрэлдэхүүнд багтсан ба гүйцэтгэх эрх мэдлийн акт тогтоох бэлтгэл үе шатанд үл хамаарах нөхцөлд тогтоол хүчингүй болно. Энэ төрлийн зөрчлийг илт процессын алдаа гэх ба үүнээс бусад шалтгаанаар хүчингүй болсон ЗГ-ын болон сайдын тогтоол нь тухайн цаг үеэс хүчин төгөлдөр бус болно. Цөөн тохиолдолд эрх зүйн үндэслэлгүй батлагдсан тогтоолын хүрээнд шилжилтийн зохицуулалт хэрэглэж, уг асуудлыг хүчинтэй акт гартал зохицуулахыг зөвшөөрдөг.

Хангалттай хуулийн үндэслэлгүйгээр батлагдсан гүйцэтгэх эрх мэдлийн актууд нь эрх олгосон хууль, түүний заалтыг хожим баталснаар хүчин төгөлдөр болохгүй, мөн парламентын зөвшөөрөл нэгэнт хүчин төгөлдөр бус тогтоолыг хүчинтэй болгох “эдгээх” үр нөлөө байхгүй. ГҮнХ-ийн 80-д тулгуурлан батлагдсан тогтоолууд нь хэм хэмжээний шатлалын хувьд нэг бол холбооны эсвэл муж улсын эрх зүйн хэм хэмжээний ангилалд багтана. Энэхүү нийт эх сурвалжийн пирамидад эзлэх байр суурь нь холбооны эсвэл муж улсын органы аль нь тухайн актыг баталснаас шууд хамаарна. Хуулиар эрх олгосон зохицуулалт нь тогтоол батлах сонголт /үзэмж/ хийх эрх агуулсан нөхцөлд холбогдох этгээдийг зайлшгүй хэм хэмжээ батлах үүрэг ноогдуулахгүй. Гэхдээ эрх олгосон хуульд уг үүргийг дурдсан эсвэл хууль өөрөө тогтоолгүйгээр хэрэгжих боломжгүй нөхцөлд тогтоол гаргах үүргийг агуулсан гэж үзнэ. Түүнчлэн тогтоол баталж буй эрх бүхий этгээдийн эс үйлдэхүй нь ҮнХ-ийн тэгш эрхийн зарчим, үндсэн эрхийн хамгаалалтыг зөрчиж байгаа нөхцөлд зайлшгүй тогтоол батлах үүрэгтэй гэж үзнэ. Тогтоолыг хүчин төгөлдөр бус болгох тохиолдолд энэ зарчим нэгэн адил үйлчилнэ. Эдгээр шаардлага хангагдсан нөхцөлд хувь этгээдэд тухайн зохих ЗГ-ын болон сайдын тогтоолыг даруй батлахыг шаардах субъектив эрх үүсэх ба ийнхүү тогтоол батлах объектив хэм хэмжээний заалт нь хувь этгээдийн ашиг сонирхлыг хамгаалах зорилготой бол энэ зарчим үйлчилнэ.

## ГҮЙЦЭТГЭХ ЭРХ МЭДЛИЙН АКТ II - SATZUNGEN

Нийтийн эрх зүйн хуулийн этгээд, хамтрал, нэгдлүүд (нутгийн удирдлагын байгууллага, бүс нутгийн холбоод, өмгөөллийн болон эмч нарын холбоод, их сургуулиуд, мэргэжлийн сургуулиуд, холбооны төв банк) нь чиг үүргээ хэрэгжүүлэхийн тулд хэм хэмжээний акт гаргах шаардлагатай. Үүнийг *Satzung* гэх ба захиргааны дүрэм журам хэмээн орчуулах ба эдгээр нь эрх зүйн дотоод харилцаагаа уг эрх зүйн актаар зохицуулна. Захиргааны акт батлах эрх хэмжээ нь тус нэгжийн бие даасан байдлын илрэл юм. Гүйцэтгэх эрх мэдлийн тогтоол гаргах эрх хэмжээтэй харьцуулахад захиргааны акт нь /парламент ба гүйцэтгэх эрх мэдлийн хоорондын/ эрх мэдэл хуваарилах зарчмыг хөндөхгүй бөгөөд нийтийн эрх зүйн субъектүүд нь дотоод ардчилалдаа тулгуурлан тогтоож буй хэм хэмжээний акт байх тул “дөрөв дэх эрх мэдэл” хэмээн нэрлэгдэх нь бий.

Төрийн байгууллагын бүтцэд хамаарч буй нийтийн эрх зүйн хуулийн этгээд хараат бус, бие даасан байдлыг хуулиар хүлээн зөвшөөрсөн хүрээнд өөрийн нутаг дэвсгэр дэх иргэдэд үйлчлэхдээ баталсан эрх зүйн хэм хэмжээг дүрэм гэнэ. Дүрмийг бие даан батлах эрх нь амьдралын тодорхой нэг салбарт өөрийн удирдлагыг хэрэгжүүлэх зорилготой, агуулгыг чөлөөтэй тодорхойлох эрхээр нөхцөлдсөн, бие даасан шинжтэй эрх зүйн зохицуулалтыг өөрийн чиг үүргийн хүрээнд баталснаар хэрэгжинэ. Бие даан дүрэм журам батлах эрх нь энэ хүрээнд хууль тогтоогчийн хууль батлах бүрэн эрхийг үгүйсгэсэн байх ёсгүй ба хуулийн этгээдийн орган бүтцээс дүрэм журам батлах явцад түүний агуулгад огт нөлөөлөхгүй байхаар хууль тогтоох эрх мэдлийг хязгаарлахыг хориглоно. Ялангуяа холбогдох этгээдийн үндсэн эрх, тухайлбал тодорхой мэргэжлийн бүлэгт хамаарах субъектив эрх зэргийг хөндөхгүй байх, хүний эрх, эрх чөлөөтэй нягт холбоотой асуудлыг формал хуулиар зохицуулах зарчим үйлчилдэг. Энэ хүрээнд нийтийн эрх зүйн этгээдийн бие даасан байдалд эрх зүйт төрийн зарчмын үндсэн дээр хязгаар тогтоож өгдөг.

Эрх зүйн тогтолцоо шаталсан бүтэцтэй байх А.Меркелийн үзэл, Ханс Кельзений цэвэр эрх зүйн онол нь нутгийн өөрөө удирдах байгууллагын дүрэм журам ҮнХ-д нийцтэй байхыг шаардах бол эрх зүйт төрийн зарчим нь төрийн үйл ажиллагаа харьцангуй байх буюу тэнцвэрийн зарчмыг харгалзан үзсэн байхыг шаарддаг. Өөрөөр хэлбэл үндсэн эрх, эрх чөлөөг хуулиар хязгаарлах нөхцөлд тэнцвэрийн зарчим нь уг хязгаарлалтын арга, хэлбэр, цар хүрээг тодорхойлдог. Эрх зүйт төрийн зарчмын дагуу төрийн аливаа халдлага буюу эрхийн хязгаарлалт нь холбогдох этгээдийн эрхийг шаардлагагүй тохиромжгүй огт тэвчих бол боломжгүй хязгаарлалтуудаас хамгаалдаг. Нийт эрх зүйн тогтолцоонд хууль тогтоогч нь улс төрийн зорилго буюу нийтийн ашиг сонирхлыг. тодорхой тохиолдолд хэрхэн. хэрэгжүүлэх талаар шийдвэрлэх өргөн цар хүрээ бүхий эрх хэмжээтэй. Энэ зорилгыг хэрэгжүүлэх явцад үндсэн эрх, эрх чөлөөг хязгаарлах зохицуулалт тусгах нь эрхийн халдлага болох тул хангалттай зөвтгөх үндэслэлтэй байх, нийтийн ашиг ашиг сонирхлыг хамгаалахад *тохиромжтой, шаардлагатай, хүлээн зөвшөөрөхүйц* *тохиромжтой* байх ёстой. Хэрэв энэ зорилгод хүрэхийн тулд илүү зөөлөн арга зам бий бол тухайн зохицуулалтаар илрэх халдлагыг хууль бус гэж үзнэ.

## ЗАХИРГААНЫ ХЭМ ХЭМЖЭЭНИЙ АКТ -VERWALTUNGSVORSCHRIFT

ГҮнХ-ийн 84.2-т Холбооны улсын ЗГ нь Бундесратын зөвшөөрөлтэйгөөр захиргааны хэм хэмжээний акт гаргаж болно хэмээн заасан. Холбооны ЗГ нь энд бүхэлдээ яригдах ба хамтын бүтэц бүхий органы хувьд уг эрх хэмжээг эдэлнэ. Тиймээс ЗГ-ын сайд нар дангаар ийнхүү захиргааны хэм хэмжээ акт тогтоох эрхгүй юм. Захиргааны хэм хэмжээний акт нь захиргааны олон тооны үйл хөдлөлийг хийсвэр хэлбэрээр тодорхойлох, гэхдээ гадагш шууд чиглэсэн эрх зүйн үр дагаваргүй хэм хэмжээг ойлгоно[[23]](#footnote-23).

ГҮнХ-ийн 86.1-д холбооны өөрийн удирдлагыг шууд ба шууд бус хэрэгжүүлэх холбооны засаглалын хүрээнд холбооны улсын ЗГ нь захиргааны хэм хэмжээний ерөнхий акт гаргах эрхтэй. Эдгээр нь ерөнхий байх шаардлагатай ч, шууд гадагш чиглэсэн эрх зүйн үр дагаваргүй байдаг онцлогтой. Ерөнхий агуулга бүхий захиргааны хэм хэмжээний актын үйлчлэлд холбооны байгууллагууд болон шууд бус холбооны удирдлагыг хэрэгжүүлэгч нэгжүүд багтана. Холбооны ЗГ нь хамтын бүтцээр хэм хэмжээ тогтоох бүрэн эрх олгогдсон боловч сайд нарын өөрийн нөөц дэх бүрэн эрхийг үгүйсгэхгүй. Холбооны ЗГ ийнхүү ерөнхий агуулга бүхий захиргааны хэм хэмжээний акт батлах эрхээ эдлээгүй бол сайд нарын хувьд удаах шатны байгууллага газруудад зааварчилгаа өгөх эрх нь хэвээр хадгалагдана.

Захиргааны хэм хэмжээний акт гэдэгт захиргааны зохион байгуулалт бүтцийн хүрээнд дотоод үйл ажиллагаагаа зохицуулахаар гаргасан хэм хэмжээг ойлгох ба энэ нь өөрт захирагдаж буй байгууллага, хяналтдаа байгаа албан тушаалтнуудыг албан үүргээ зохих ёсоор гүйцэтгэхэд дэмжлэг үзүүлэх, хууль ба бусад эрх зүйн зохицуулалтын хүрээнд захиргааны нийт зохион байгуулалт, үйл хөдлөл хийх журмыг нарийвчлан боловсруулах зорилготой. Захиргааны хэм хэмжээний акт нь дотоод үйл ажиллагаанд мөрдөгдөх заавар агуулах ба энэ нь гүйцэтгэх эрх мэдлийн хуулийг зохих ёсоор хэрэгжүүлэх үндсэн даалгавартай холбоотой үүссэн. Тиймээс энэ чиг үүргийн хүрээнд иргэд хувь этгээдэд нэмэлт эрх үүргийг оногдуулах буюу эрх үүргийн тогтолцоог өөрчлөх ёсгүй. Захиргааны хэм хэмжээний акт нь ГҮнХ-ийн 20.3-т заасан формал хууль биш тул шүүх үүнийг заавал дагаж мөрдөх албагүй. Шалтгаан нь хуулийн зохицуулалтын мөн чанар агуулаагүй захиргааны байгууллагын хэм хэмжээний актад хууль дээдлэх ҮнХ-ийн зарчим шууд үйлчлэхгүй. Захиргааны удирдлагыг хэрэгжүүлэхэд олон тооны захиргааны хэм хэмжээний актыг бий болгох шаардлага гардаг бөгөөд үүгээр дамжуулан. албаны үйл ажиллагааны нарийвчлалыг төрийн байгууллага өөрөө тогтоох боломжтой. Энэ утгаараа захиргааны хэм хэмжээний актууд нь хуулийг хэрэгжүүлэх зорилготой, хэм хэмжээг тайлбарласан утгатай байхын сацуу захиргааны удирдлага, үйл ажиллагааг нийт улс орон даяар нэгдсэн хэлбэрээр явуулах, холбогдох асуудлыг шийдвэрлэх, үйл баримтыг тогтооход нөлөөлөх шинжтэй байх боломжтой. Гүйцэтгэх эрх мэдэлд хуулиар ЗХХА-ын агуулгыг тодорхойлох, тодорхой тушаал шийдвэрээр үзэмж буюу сонголт хийх эрхийг хуульд дурдсан чиглэлийн дагуу хэрэгжүүлэх эрх хэмжээг олгодог. Захиргааны хэм хэмжээний актын 3 гуравдагч категорит үзэмж буюу захиргааны сонголтыг хэрэгжүүлэх зөвлөмж өгөх чиг үүрэгтэй актууд багтах ба үүгээрээ ЗГ-ын тогтоолтой ойролцоо үр нөлөөтэй юм.

### Урьдчилсан нөхцөл

Захиргааны хэм хэмжээний актууд нь хуулийн зохицуулалт биш тул энэ утгаараа тогтоолтой харьцуулахад тусгайлсан эрх олгосон хуулийн үндэслэлийг шаардахгүй. Мөн хуулийн зохицуулалтын адил нийтэд ил болгох, хэвлэн нийтлүүлэх үүргийг захиргааны байгууллагад хүлээлгэдэггүй. Захиргааны хэм хэмжээний актаар зохицуулсан салбарт хуулийн зохицуулалт байхгүй, өөр эрх зүйн хэм хэмжээ батлагдаагүй бол гүйцэтгэх эрх мэдлийн зүгээс хууль хэрэгжүүлэх эрхээ цаашаа шилжүүлэн дотоод хэм хэмжээ батлах замаар уг салбарт шийдвэр гаргах, үйл ажиллагаа явуулах арга хэлбэрээ оновчтой зохицуулах боломж бүрдэнэ. ГҮнХ-д тусгайлан зохицуулсан холбооны ЗГ нь Бундесратын тусламжтай нийтлэг захиргааны хэм хэмжээний актыг холбооны хууль тогтоомж хэрэгжүүлэх явцдаа батлах тухай заасан нь муж улсын түвшинд холбогдох хууль тогтоомжийг батлаагүй нөхцөлд холбооны ЗГ-с ЗХХА батлах боломжтойг илтгэдэг зохицуулалт юм. Харин түүнтэй харьцуулахад ГҮнХ-ийн 86.1 нь Холбооны өөрийн захиргааны удирдлагыг хэрэгжүүлэх, холбооны байгууллагууд, алба, газар, нийтийн эрх зүйн агентлаг зэргийг татан оролцуулахыг ойлгох ба энэ нь холбооны ЗГ-аас нийтлэг, ерөнхий захиргааны хэм хэмжээ батлах эрхийг үгүйсгэхгүй.

Хэм хэмжээний гадагш чиглэсэн байдал захиргааны хэм хэмжээний актын эрх зүйн хүчин чадал, мөн бусдын эрх үүргийг үндэслэх чадвар нь захиргааны байгууллагын хууль дээдлэх зарчимд тулгуурлана. Өмнөх хэсэгт дурдсан ЗГ-ын тогтоол болон нутгийн өөрөө удирдах байгууллагын дүрэмтэй харьцуулахад захиргааны хэм хэмжээний актыг батлахад гүйцэтгэх эрх мэдлийн байгууллагаас хуулиар эрх олгосон хэм хэмжээ шаарддаггүй онцлогтой ч гэсэн захиргааны хэм хэмжээний акт нь хуулийн зохицуулалттай адилхан гадагш нөлөөлөх эсвэл захиргааны байгууллагад хуулийн хэм хэмжээг тодотгох эрх мэдлийг олгосноор шууд бус гадагш нөлөө үзүүлэх, улмаар шууд бус хэлбэрээр захиргааны байгууллагыг түүнийг дагаж мөрдөж байгаа нь иргэдэд энэхүү хэм хэмжээний актад үндэслэн адил тэгш эсвэл тэгш бус хандах нөхцөл бүрдэж, улмаар эрх зүйт төрийн итгэл үнэмшлийг хамгаалах зарчим хөндөгдөх тохиолдол гарч болзошгүй. Энэ тохиолдолд эрх зүйн үр дагаврыг шүүх хянах ёстой бөгөөд хуулийн давамгай үйлчлэл болон хууль дээдлэх ёс нь захиргааны хэм хэмжээний актыг хуулиар зохицуулах эрхийг хэрхэн олгосныг шалгах масштаб болдог.

### Захиргааны үзэмж ба сонголт хийх эрхийг чиглүүлэх нь

Захиргааны үзэмжийг чиглүүлэх шинжтэй хэм хэмжээний акт нь гуравдагч этгээд буюу хувь этгээдийн шаардах эрх эсвэл үүргийг үндэслэх гадагш нөлөөтэй байхыг үгүйсгэхгүй. Энэ төрлийн захиргааны хэм хэм хэмжээний актаар хүрэхийг зорьж буй үр дүн нь нийтэд тэгш хандах бөгөөд үүнээс захиргааны байгууллага иргэдэд тэгш хандах субъектив шаардах эрхийг үүсдэг. Захиргааны хэм хэмжээний актын гадагш чиглэсэн нөлөөллийг ГҮнХ-ийн 3.1-т заасан тэгш хандах зарчим болон тэгш хандах шаардлага, мөн эрх зүйт төрийн итгэл үнэмшлийг хамгаалах зарчимд тулгуурласан гэж үздэг. Үүний дагуу иргэдийн итгэл үнэмшлийн дагуу тэдэнд нийтээр нь адил тэгш хандах тууштай захиргааны практикийг бий болгох нөхцөл болж, иргэдийн эрхийн хамгаалалтын хүрээнд үүнийгээ хэрэгжүүлэх шаардлагатай болдог. Захиргааны үзэмжийг чиглүүлэх зорилготой нэгэн чухал жишээнд эдийн засгийн захиргааны эрх зүйн татаас олгох зөвлөмжүүд багтах бөгөөд төрийн албаны эрх зүйн тусламж үйлчилгээ үзүүлэхтэй зохицуулалтыг нэрлэж болно. Захиргааны хэм хэмжээний актын гадагш чиглэсэн нөлөө нь мөн захиргааны байгууллагын зүгээс хууль дээдлэх зарчимд үндэслэнэ. Энэ утгаараа захиргааны байгууллагад ямар цар хүрээнд, ямар шалгуур бүхий сонгох эрх чөлөөг олгосныг зөвхөн хуулийн дагуу тодорхойлох боломжтой. Хууль тогтоогч нь хуулийг хэрэгжүүлэх явцдаа үндсэн эрхийн хамгаалалтын хүрээ хөндөгдсөн нөхцөлд ч шийдвэр гаргах эрх чөлөөг захиргааны байгууллага бие даан хэрэгжүүлэх эрх чөлөөг олгосон.

### Хэм хэмжээг тодруулах тайлбарлах чиг үүрэг бүхий захиргааны хэм хэмжээний акт

Хуульд зааснаар захиргааны байгууллага нь хууль хэрэгжүүлэхтэй холбоотой туслах чанарын хэм хэмжээ бүтээх боломжтой ба энэ төрлийн хуулийн зохицуулалтыг ҮнХ-ийн хууль дээдлэх ёс зэрэг тэргүүлэх зарчмын дагуу тодорхойлно. Хэрэв захиргааны хэм хэмжээний акт шууд гадагш чиглэсэн нөлөөтэй нь тогтоогдвол ийнхүү бие даан шийдвэр гаргах зохицуулалт хийх эрх чөлөөг хэм хэмжээ тодотгосон захиргааны хэм хэмжээний актаар батлах эрх олгосон байх нь элбэг. Энэ нь холбогдох хуулийн зохицуулалтад тусгалаа олсон байх шаардлагатайн сацуу энэ хуулийн зохицуулалтыг захиргааны байгууллага шинжлэх ухаан техникийн аргаар тодорхойлох, цар хүрээг үнэлэх, шинжлэх ухаан техникийн шинжтэй дүгнэлт хийх, үнэлгээ гаргахдаа бусад техникийн баталгаат байдалтай холбоотой хууль тогтоомжийн нэгэн адил мөрдөж ажиллана. Хуулийн хэм хэмжээг дэлгэрүүлэн тайлбарлах зорилготой захиргааны хэм хэмжээний актыг хэрэглэх хүрээ нь хэм хэмжээ тайлбарлах бүрэн эрхт байгууллагын акт биш ч гэсэн хууль тайлбарлах ерөнхий аргын дагуу тайлбарлан ойлгохыг шаарддаг. Хуулийн хэм хэмжээтэй төстэй эрх зүйн үр дагавар, түүний нөлөөлөл нь захиргааны шийдвэр гаргах ажиллагаа үеэ өнгөрөөсөн, алдаатай хууль хэрэгжүүлж буй нөхцөлд захиргааны хэм хэмжээний актын хялбаршуулах техникийн засагдаагүй бол үйлчлэхгүй.

## ШҮҮХИЙН ПРАКТИК БА ХЭМ ХЭМЖЭЭНИЙ АКТЫГ ХЯНАЖ БУЙ БАЙДАЛ

ХБНГУ-ын ҮнХШ төрийн үйл ажиллагаа хуульд нийцсэн байх, хуулийн зохицуулалтгүй иргэдэд чиглэсэн үйл ажиллагаа явуулахгүй байх, хууль тогтоогч амин чухал шийдвэрийг өөрөө гаргах ёстой тухай ерөнхий онолыг боловсруулсан[[24]](#footnote-24). Парламентын хууль тогтоох ерөнхий бүрэн эрхийн хүрээнд өөр этгээд, тэр дундаа гүйцэтгэх эрх мэдлийн байгууллага хэм хэмжээ тогтоох ёсгүй гэжээ. Аливаа асуудлыг амин чухал эсэхийг дүгнэх нь суурь асуудлыг хуулиар зохицуулах буюу парламентын эрх хэмжээг хадгалах онолоос /Gesetzesvorbehalt/ бага зэрэг ялгаатай. Энэхүү материаллаг хууль батлах шалгуур нь эрх зүйт төрийн зарчмын гол агуулгыг бүрдүүлэх ба парламентын хууль тогтоогч өөрөө халдлагын хүнд хөнгөнөөс хамаатуулан эрх зүйн тодорхой байдлыг бий болгох үндсэн үүрэгтэй.

Суурь шинжтэй шийдэл гэдэгт “хуулиар зохицуулбал зохих суурь шийдлийн хүрээнд ялангуяа төрийн үйл ажиллагаа хувь этгээдийн үндсэн эрхэд халдсан нөхцөлд уг эрх хэмжээг хуулиар олгосон байх шаардлагатай нөхцөл нь хууль тогтоох байгууллагын эрх хэмжээнд хамаарна”[[25]](#footnote-25). Амин чухал асуудал буюу суурь шийдлийг тогтооход нээлттэй бөгөөд хэд хэдэн куммулятив шалгуурыг ашиглах боломжтой. Энд ҮнХ-ийн ерөнхий зарчмын шинжтэй зохицуулалтууд, тухайлбал үндсэн эрхийн баталгаа болон ардчилсан зарчим үйлчлэх тул тухайн тохиолдол нь хууль тогтоогчийн бүрэн эрхэд хамаатуулах уу эсвэл гүйцэтгэх эрх мэдэлд шилжүүлэх үү гэдгийг тодорхойлоход ҮнХ-ийн зохицуулалтын аргыг ашигладаг. Үүнд 1) Тухайн салбарын онцлог, ач холбогдлыг тодорхойлох ба дараа нь 2) зохицуулалтын агуулга, үндсэн эрхийг хир гүн гүнзгий хөндөж буйг нь шалгадаг.

ХБНГУ-ын захиргааны шүүхүүд нь төр ба иргэний хуулийн этгээдийн хоорондын нийтийн эрх зүйн харилцаанд гарч буй төрийн байгууллагын шийдвэрийг хянахдаа тухайн гүйцэтгэх эрх мэдлийн актад тулгуурласан шийдвэр, акт нь хуульд нийцэж буй эсэхийг хянах ба энэ хүрээнд төрийн үйл ажиллагаа гүйцэтгэх эрх мэдлийн акт/ЗХХА-т нийцтэй эсэх, энэ нь эрх олгосон хуулийн хүрээнд батлагдсан эсэх, эдгээр нь ГҮнХ-д нийцэж буй эсэх гэсэн шалгалтыг тухай бүр нь хийж гүйцэтгэдэг. Ингэснээр хууль хэрэглээний нэгдмэл байдлыг хангахын сацуу эх сурвалжийн эрэмбэ хадгалагдах бүрэн боломжтой байна.

## ДҮГНЭЛТ БА ХАРЬЦУУЛАЛТ

ГҮнХ-ийн дээрх зохицуулалтууд нь гүйцэтгэх эрх мэдлийн актад тавих хязгаарлалтыг агуулах ба ийм заалт байхгүй нь гүйцэтгэх эрх мэдлийн актыг зөвхөн хязгаарлагдмал хүрээнд нийтээр дагаж мөрдөхөөр гаргах боломжтойн илрэл юм. Зохицуулалт шаардлагатай амьдралын чухал салбаруудыг парламентын сөрөг хүчний хяналтын дор хууль тогтоогч өөрөө батлах ба гүйцэтгэх засаглалын хэм хэмжээ тогтоох үйл явцыг удирдан чиглүүлэх үүрэгтэй.

Эрх зүйн дотоод харилцаагаа ЗЗНДН зэрэг нь дүрэм гэх мэт хэм хэмжээний актаар зохицуулах ба захиргааны хэм хэмжээний акт батлах эрх нь тус нэгжийн бие даасан байдлын илрэл бөгөөд хууль тогтоогчийн бүрэн эрхийг хөндөхгүй.

Гүйцэтгэх эрх мэдлийн тогтоол гаргах эрх хэмжээтэй харьцуулахад захиргааны (дотогш чиглэсэн) хэм хэмжээний актыг батлахад (парламент ба гүйцэтгэх эрх мэдлийн хоорондын) эрх мэдэл хуваарилах зарчим хөндөх нь ховор аж. Энд нийтийн эрх зүйн субъектүүд нь дотоод ардчилалдаа тулгуурлан тогтоож буй хэм хэмжээний акт байх тул “дөрөв дэх эрх мэдэл”-ээ хэрэгжүүлж байдаг.

ХБНГУ-д гүйцэтгэх эрх мэдлийн актын төрөл зүйл маш олон янз байх тул эдгээрийг харилцан адилгүй шаардлага тавихын сацуу “захиргааны хэм хэмжээний акт” гэдгээс өөр тогтсон нэршлийг ашиглаж байна. Захиргааны хэм хэмжээний акт /Verwaltungsvorschrift/ гэсэн нэршлийг нийтээр дагаж мөрдөх шинжтэй гүйцэтгэх эрх мэдлийн актын хүрээнд хэрэглэхгүй байгаа нь энэ нэршил захиргааны дотоод удирдлагад тулгуурласантай холбоотой, гагцхүү захиргааны дотогш чиглэсэн хэм хэмжээний актад энэ нэрийг ашиглах ба шүүхийн хяналтын хүрээ нь хуулийг хянах хяналтаас илүү ерөнхий шинжтэй, захиргааны үйл ажиллагаагаа зохицуулах бүрэн эрхэд илүү ач холбогдол өгсөн байна.

# ХОЁР.УНГАР УЛС

## УДИРТГАЛ

1989-1990 онуудад Унгар улс нь социалист дэглэмээс либерал үндсэн хуульт ардчилал руу шилжсэн бөгөөд үүнийгээ дагаад Унгарын Үндэсний Ассемблейд (Országgyűlés) хууль тогтоох үүргийг хуваарилан институтийн чухал өөрчлөлтийг авчирсан. Социалист дэглэмийн үед хууль тогтоох эрх мэдэл нь эрх баригч нам болон сайд нарын зөвлөлд хамаардаг байсан бөгөөд эрх мэдлийн тодорхой хуваарилалт байгаагүй. Өөрөөр хэлбэл, социалист дэглэмийн үед эрх зүйн харилцаа тогтоолоор зохицуулагдаг байсан ба 1990 оноос хойш хууль тогтоох нь парламентын чиг үүрэг болон өргөжсөн.

Унгар улсын энэхүү өөрчлөлт нь ардчилсан засаглалд шилжсэн орнуудад түгээмэл ажиглагддаг зарчмын дагуу явсан бөгөөд улс төрийн намын тогтолцооны хөгжил, парламентын фракцын үүсэл болон хууль тогтоох чиг үүргийн хүрээнд гүйцэтгэх эрх мэдэл өргөжсөн зэргийг дурдаж болно.

1990 оноос 2010 он хүртэлх парламентын тогтолцооны тухай унгарын зарим судлаачид хууль тогтоох байгууллага нь үндсэн чиг үүргээ хэрэгжүүлэхдээ засгийн газрын хэт нөлөөлөл дор үйл ажиллагаа явуулдаг “харьяа” байгууллага болон доройтсон хэмээн үзэх нь элбэг байжээ.[[26]](#footnote-26) Өөрөөр хэлбэл, гүйцэтгэх эрх мэдлийн хүрээ буюу захиргааны хэм хэмжээний актаар зохицуулж болох харилцаа өргөжсөнөөр парламентын чиг үүргийн нөлөөлөл багассан гэж үзсэн байна. Үүний гол шалтгаануудад, эрх мэдлийн хуваарилалтын хяналтын тогтолцоо хангалтгүй байсан болон улс төрийн нөхцөл байдлаас үүссэн парламентад ирэх ЗГ-ын нөлөө хүчтэй байсан зэрэг багтана.[[27]](#footnote-27)

Үүнээс хойш, 2010 оны парламентын сонгуулиар Унгарын улс төрийн тогтолцоо эрс өөрчлөгдсөн[[28]](#footnote-28) ба судлаачид нийтлэг байдлаар тус улсыг либерал үндсэн хуульт ардчилсан засаглал болон авторитар дэглэмийн хооронд байгааг онцлон дурджээ. Тус сонгуулийн дараагаар Унгар улс ҮнХ-даа өөрчлөлт оруулан, Хууль тогтоомжийн тухай CXXX-р хуулийг мөн баталжээ.

## ЭРХ ШИЛЖҮҮЛЭХ ТУХАЙ ЗОХИЦУУЛАЛТ

Унгарын ҮнХ-ийн 15-р зүйлийн 3-р хэсэгт “Засгийн газар үүргээ гүйцэтгэхдээ Үндэсний Ассамблейн актаар зохицуулагдаагүй эсхүл тухайн актаар олгогдсон эрхийн хүрээнд тогтоол гаргана” хэмээсэн байгаа нь хуулиар хэм хэмжээний акт тогтоох эрхийг шилжүүлэх боломжийг олгосон байна.[[29]](#footnote-29) Цаашлаад, Хууль тогтоомжийн тухай CXXX-р хуулийн 4-р зүйлд “Хуулиар зохицуулах харилцаанд тухайн зохицуулалтыг хэрэгжүүлэх үндсэн байгууллагуудыг актад тусгана” гэжээ.[[30]](#footnote-30) Ийнхүү хуульд эрх хүлээн авч болох буюу тухайн харилцааны хэрэгжилтийг хангах субъектыг дурдах нь хуулиар баталгаажсан процесс юм. Мөн хуулийн 5-р зүйлийн 2-р хэсэгт хуулиар хэм хэмжээний актыг тогтоох эрх шилжүүлэхэд тавигдах хязгаарлалтыг заасан байх бөгөөд үүнд:

* Эрх зүйн үндсэн чиг үүргийн гүйцэтгэдэг байгууллагууд хамаарах болон тэдгээрийн эрх, үүргийг зохицуулах тухай,
* Хуулийг бүхэлд нь хэрэгжүүлэх тухай,
* Эрх шилжүүлэх тухайн актад заагаагүй асуудлыг зохицуулах зэрэг нь боломжгүйг тусгажээ.[[31]](#footnote-31)

Цаашлаад, мөн хуулийн 5-р зүйлийн 4-р хэсэгт “Засгийн газрын гишүүнд тогтоол гаргах эрх олгосон тухай актад тухайн эрх хүлээн авагчийг чиг үүргээр нь тодорхойлно. Хэрэв Засгийн газрын гишүүнд олгосон хууль тогтоох эрх мэдэл нь бие даасан бус бол зөвшөөрөл олгох эрх бүхий этгээдийг тодорхойлж өгнө” хэмээн тусгажээ.[[32]](#footnote-32) Энэ нь хуулиар хэм хэмжээний акт тогтоох эрхийг шилжүүлэх тухайн эрх зүйн зохицуулалтын үндэс болно. Үүнээс үзэхэд, хуулиар хэм хэмжээний акт тогтоох эрхийг шилжүүлэх нь нээлттэй бөгөөд гагцхүү тухайн эрхийг хүлээж авч буй этгээдийн гүйцэтгэх чиг үүргийн, хэм хэмжээ тогтоох харилцаа зэргийг тодорхойлж өгөх ёстой ба хэрхэн ямар шалгуураар тогтоохыг тусгайлан зохицуулаагүй байна.

Хуулиар хэм хэмжээний акт тогтоох эрх шилжүүлэх хүрээнд гүйцэтгэх эрх мэдлийн гаргадаг дараах хэм хэмжээний актууд байна. Үүнд: Засгийн газрын тогтоол, Ерөнхий сайдын захирамж, сайдын тогтоол, Унгарын Үндэсний банкны ерөнхийлөгчийн захирамж, бие даасан зохицуулах байгууллагын тэргүүн нарын тогтоол, орон нутгийн засаг захиргааны тогтоол зэргийг хүлээн зөвшөөрдөг.[[33]](#footnote-33) Түүнчлэн, үндэсний хямралын үед Үндэсний батлан хамгаалах зөвлөл, онцгой байдлын үед Ерөнхийлөгч зарлиг гаргаж болно. Дэлгэрүүлэн авч үзвэл,

Засгийн газрын тогтоол Засгийн газрын тогтоол гаргах бүрэн эрх нь ҮнХ-д тусгагдсан буюу 1/ “үндсэн” эрхийн хүрээнд болон 2/ бусад хууль тогтоомжоор олгосон бүрэн эрхэд суурилсан байна. *Нэгдүгээрт*, Унгар улсын ҮнХ-ийн 15 дугаар зүйлийн 3 дахь хэсэгт “Засгийн газар хуулиар зохицуулаагүй аливаа асуудлаар эрх хэмжээнийхээ хүрээнд тогтоол гаргаж болно” гэсэн нь “үндсэн” эрхийг тогтоосон байдал юм.[[34]](#footnote-34) Засгийн газрын тогтоол аливаа хуультай зөрчилдөх ёсгүй ба парламентын эрх мэдлийг хязгаарлахгүй. Энэ нь парламент хууль эрх зүйн зохицуулалтын аль ч салбарыг өөрийн эрх мэдлийн хүрээнд багтаан зохицуулах эрхтэйг хэлнэ. Хоёрт, Хууль тогтоомжийн тухай 2010 оны CXXX тоот хуульд зааснаар Засгийн газар парламентын хуулиар шилжүүлсэн эрхийн үндсэн дээр хуулийг хэрэгжүүлэхтэй холбоотой тогтоол гаргаж болно.[[35]](#footnote-35) Мөн хуулийн 5-р зүйлийн 1-р хэсгийн дагуу хуулийг хэрэгжүүлэхтэй холбоотой тогтоол гаргах үндэслэл болсон хуульд тухайн эрх шилжиж буй субъект, эрхийн чиг үүрэг болон хамрах хүрээг зааж өгнө.[[36]](#footnote-36) Эрх хүлээж авсан субъект нь хэм хэмжээ тогтоох акт гаргах эрхээ өөр этгээдэд шилжүүлж болохгүй.[[37]](#footnote-37)

Ерөнхий сайдын захирамж ҮнХ-д зааснаар Ерөнхий сайд салбар сайд нарыг томилсон тухай болон бусад захирамжийг гаргах эрхтэй.[[38]](#footnote-38) Ерөнхий сайдын захирамж нь хууль тогтоомжийн хүчин чадлын дагуу сайд нарын тогтоолтой ижил түвшинд эрэмбэлэгддэг.

Сайдын захирамж ҮнХ-ийн дагуу сайд нар өөрийн үзэмжээр эсвэл бусад сайдуудтай зөвшилцсөний үндсэн дээр хууль эсвэл засгийн газрын тогтоолоор олгогдсон эрхийн хүрээнд өөрийн чиг үүргийг хэрэгжүүлэхтэй холбоотой захирамж гаргадаг. Ийм тогтоол нь аливаа хууль, засгийн газрын тогтоол, Унгарын Үндэсний банкны ерөнхийлөгчийн тогтоолтой зөрчилдөж болохгүй.[[39]](#footnote-39)

Унгарын Үндэсний банкны ерөнхийлөгчийн захирамж Унгарын Үндэсний банкны ерөнхийлөгч үндсэн хуулиар тодорхойлсон бүрэн эрхийнхээ хүрээнд хуулиар олгогдсон эрхийн дагуу тогтоол гаргаж болох бөгөөд энэ нь аливаа хууль тогтоомжтой зөрчилдөхгүй.[[40]](#footnote-40)

Бие даасан зохицуулалтын байгууллагын даргын тогтоол ҮнХ-ийн 23 дугаар зүйлийн 4 дэх хэсэгт зааснаар, үндсэн хуулиар тодорхойлсон эрх хэмжээнийхээ хүрээнд бие даасан зохицуулалтын байгууллагын дарга нар хуулиар тогтоосон зөвшөөрлийн дагуу тогтоол гаргадаг.[[41]](#footnote-41) Эдгээр тогтоол нь аливаа хууль, Засгийн газрын тогтоол, Ерөнхий сайдын захирамж, сайдын захирамж, Унгарын Үндэсний банкны ерөнхийлөгчийн аливаа захирамжтай зөрчилдөж болохгүй.

Орон нутгийн засаг захиргааны нэгжийн захирагчийн тогтоол ҮнХ-ийн 32 дугаар зүйлийн 2-т зааснаар орон нутгийн засаг захиргаа эрх хэмжээнийхээ хүрээнд хууль, актаар зохицуулагдаагүй орон нутгийн нийгмийн харилцааг зохицуулах зорилгоор тогтоол гаргаж болно.[[42]](#footnote-42)

Мөн Засгийн газрын тогтоолоос бусад хэм хэмжээ тогтоосон актыг гаргасан субъект хуулиар зөвшөөрөгдсөн тохиолдолд өөрийн эрхийг холбогдох албан тушаалтанд шилжүүлэх боломжтой юм.

Гэвч, судлаачдын үзэж байгаагаар, бодит байдал дээр ҮнХ-д заасан хуулиар хэм хэмжээний акт тогтоох эрхийг шилжүүлэх процесс нь Унгар улсад төдийлөн үр дүнтэй хэрэгжихгүй байна. 2010 оны сонгуулийн дараагаар тус улсын парламент засгийн газартай хамтран “Үндэсний хамтын ажиллагааны тогтолцоо”-г хэрэгжүүлэхээ мэдэгдсэн. Уг тогтолцооны хүрээнд ҮнХ, нийгэм болон эдийн засгийн өөрчлөлтүүд хийгдсэн ба Унгар улсын Үндэсний Ассамблей 2010-2014 онуудад нийт 859 хууль баталсан байна.[[43]](#footnote-43) Энэхүү үзүүлэлт нь парламент өөрийн хууль тогтоох эрх мэдлийг гүйцэтгэх засаглал руу шилжүүлээгүйтэй шууд холбоотой.[[44]](#footnote-44) Хууль тогтоох үйл ажиллагаа нь Үндэсний Ассамблейн үндсэн чиг үүрэг боловч тус процесст засгийн газрын үзүүлэх улс төрийн нөлөө өндөр юм. Энэхүү улс төрийн нөлөөлөл нь эрх баригч намын төлөөлөл парламент болон засгийн газрын дийлэнхийг бүрдүүлдэгтэй холбоотой. Үүнээс гадна, шинээр баталж буй хуулийн ихэнх хувийг Засгийн газар өргөн барьдаг бөгөөд хуулийн төсөл өргөн барихаас өмнө засгийн газар нөлөөллийн шинжилгээ хийх, олон нийтийн дунд хуулийн төслийг нийтлэн хэлэлцүүлэг явуулах зэрэг үүргийг хүлээдэг байна.[[45]](#footnote-45)

Үүнээс гадна, богино хугацаанд олон тооны хууль баталсан нь хууль тогтоомжийн төслийг сайтар нягталж, хэлэлцэхээс илүүтэйгээр парламентын үр бүтээлтэй байдлыг илүүд үзэх нөхцөл байдлыг бий болгожээ.[[46]](#footnote-46) Энэ нь эргээд хэм хэмжээний актаар эрх шилжүүлэхгүй байх нь сөрөг үр дагавартайг мөн харуулсан жишээ болсон. Унгар улсын эрх шилжүүлэх жишгээр Үндэсний Ассамблейн хууль тогтоох эрх мэдэл нь ерөнхий бөгөөд нээлттэй, өөрөөр хэлбэл аливаа эрх зүйн харилцаа өмнө нь Засгийн газрын актаар зохицуулагдаж байсан ч парламентын хууль тогтоомжийн субъект байх бүрэн боломжтой юм.[[47]](#footnote-47) Ингэснээр, тус улсын парламентад ирэх ачаалал нэмэгдэж улмаар батлагдаж буй хуулиудын чанарт сөргөөр нөлөөлж эхэлсэн ба техникийн алдаа ихтэй байх нь элбэг болсон байна.

Тухайлбал, 2011 онд батлагдсан хуулиудын гуравны нэгт нэг жилийн дотор нэмэлт өөрчлөлт орсон бол тус оны арван хоёрдугаар сард батлагдсан арван найман хууль тогтоомжид тухайн сардаа нэмэлт, өөрчлөлт оруулсан үзүүлэлт гарсан байна.[[48]](#footnote-48) Ийнхүү шинээр батлагдсан хуулиудыг хүчин төгөлдөр хэрэгжиж эхлэхээс өмнө өөрчлөх шаардлага үүссэн нь хууль батлах сүүлийн санал асуулгын дараагаар нь найруулагад алдаа байгааг анзаарсантай шууд холбоотой. Энэ нь хууль эрх зүйн орчны аюулгүй болон тогтворгүй байдалд ноцтой эрсдэл учруулж шинэ хууль тогтоомжийг хэрэгжихэд бэлтгэх явцыг ихээхэн хүндрүүлжээ.

Цаашлаад, энэ мэтчилэн алдаатай, гүйцэд хянагдаагүй хуулиуд хэрэгжиж эхэлснээр Унгар улс бүс нутгийн болон олон улсын байгууллагуудын шүүмжлэлд өртөж эхэлсэн. Дэлгэрүүлбэл, Европын Холбооны хууль тогтоомжийг зөрчсөн гэх зөрчлийн тоо 2010 оноос эрс нэмэгдэж, ЕХ-ны Венецийн Комисс Унгарын томоохон багц хуулиудыг хатуу шүүмжилж; мөн Европын Хүний Эрхийн Шүүх тус улсын баталсан хуулиуд нь Европын хүний эрхийн конвенцыг зөрчиж буйтай холбоотой хэд хэдэн шүүхийн ажиллагааг эхлүүлсэн байна.

Үүнээс үзэхэд, бүхий л эрх зүйн харилцааг парламентаас баталсан актаар зохицуулах нь төдийлөн оновчтой биш ба улс төрийн чухал/нэн чухал асуудлыг шийдвэрлэх эрхийг парламентын мэдэлд байлгаж, бусад эрхийг Засгийн газар болон бусад яам, агентлагт шилжүүлэх нь зүйтэй юм.[[49]](#footnote-49)

## ДОТООДЫН УЛС ТӨРИЙН БОЛОН БУСАД ЗОХИЦУУЛАЛТЫН ОНЦЛОГ

Унгар улс шинэ ҮнХ-аа 2011 онд баталсан ба үүнээс хойш 2021 он хүртэл нийт 9 удаа нэмэлт өөрчлөлт оруулсан байгаа нь улс төрийн тогтворгүй байдлын илрэл хэмээн үзэж болохоор байна.[[50]](#footnote-50)

Унгар улсад одоогийн байдлаар хэрэгжиж буй тогтолцооны дагуу хууль тогтоох эрх мэдэл бүхэлдээ парламентад байх боловч де-факто Засгийн газрын нөлөөлөл өндөр түвшинд байгаа нь хууль тогтоох эрх нь дан парламентад хамааралтай эсэхэд эргэлзээ төрүүлэхүйц байна. Түүнчлэн зохицуулж буй харилцаанаас хамааран хоёр төрлийн хуулийг баталдаг байна: кардинал болон энгийн хууль.

Кардинал хууль нь парламентын гишүүдийн 2/3-ын үнэмлэхүй саналаар дэмжигдэж батлагддаг эсвэл өөрчлөгддөг хууль бөгөөд улс орны хувьд нэн чухал байж болох бодлого, салбарын зохицуулалтууд хамрах хүрээнд багтдаг байна. Тухайлбал, нийгмийн суурь болсон гэр бүлийн харилцаа болон татварын бодлоготой холбоотой зохицуулалтуудыг нь 2010 оны ҮнХ-аар кардинал хуулийн хамрах хүрээнд багтаажээ. Мөн, кардинал хуулийн зохицуулалтад терроризм, онцгой дэглэмийн үеийн зохицуулалт ҮнХ-д өөрчлөлт оруулах зэрэгтэй холбоотой асуудал болон Үндсэн хуулийн цэц, дээд шүүхийн шүүгч зэргийн томилохтой холбоотой болон бусад зохицуулалтууд зүй ёсоор багтдаг байна.[[51]](#footnote-51) Кардинал хуулиар зохицуулагдаагүй бусад харилцаа энгийн хуулиар зохицуулагдана.

Ийнхүү эрх шилжүүлэх тухай яригдахад, эрх шилжүүлсэн харилцааны ex-ante болон ex-post хяналтыг мөн дурдах шаардлага үүснэ.

### Бүс нутгийн зохицуулалт

Унгар, Польш, Чех зэрэг зүүн европын орнууд нь Европын Холбооны гишүүд болохын учир, ЕХ-ны институт хоорондын эрх шилжүүлэх онолын ойлголтыг өөрийн улсын эрх мэдэл хуваарилах зарчимд болон түүхэн хөгжлийн онцлогт нийцүүлэн хэрэгжүүлдэг байна.

ЕХ нь парламентын эрхийг гүйцэтгэх засаглал руу шилжүүлэхдээ зөвхөн “хэрэгжүүлэх” эрхийг шилжүүлэх зарчмыг гол болгон баримталдаг. Тодруулбал, парламентаас гүйцэтгэх засаглал руу зөвхөн аливаа эрхийг хэрэгжүүлэх эрх мэдэл шилждэг бөгөөд гагцхүү хэрэгжүүлэх эрхийг тодорхойлох шаардлага үүсдэг. Эсрэгээрээ, АНУ болон ХБНГУ-ын зохицуулалтад аль эрхийг шилжүүлэх ёстой гэхээсээ илүүтэйгээр парламент нь ямар төрлийн харилцааг зохицуулах ёстойг тодорхойлдгоороо ялгаатай.

Үүнтэй холбоотойгоор, Европын Холбооны Шүүхээс ямар төрлийн харилцаа нь (тэдгээрийн элементүүд) хэрэгжүүлэх шинж чанартай болохыг тайлбарласан бөгөөд ингэхдээ “Хууль тогтоогч өөрийн эрх мэдлийн хүрээн дэх чухал/нэн чухал харилцааг тодорхойлох бөгөөд бусад харилцаа нь хэрэгжүүлэх шинж чанартай буюу гүйцэтгэх засаглалд шилжиж болохуйц байна” гэжээ.[[52]](#footnote-52) Өөрөөр хэлбэл, парламент өөрийн зохицуулах онцгой бүрэн эрхийн харилцааг тодорхойлон тэдгээрийг зөвхөн хуулиар зохицуулах бол бусад эрх зүйн харилцаа нь “хэрэгжүүлэх” шинж чанартайд тооцогдон хэм хэмжээ тогтоосон захиргааны актаар зохицуулагдах боломжтой юм. Энэхүү эрх шилжүүлэх зохицуулалт нь баруун европын орнууд, тэр дундаа Англи, Францаас өөр байна.[[53]](#footnote-53)

Иймд, Европын Парламент хууль тогтоох эрх шилжүүлэхдээ, хоёр төрлийн хязгаарлалтыг авч үзэх шаардлагатай. Нэгт, өөрийн бүрэн эрхийн хүрээнд багтах харилцаа нь “чухал эсвэл нэн чухал” шинж чанартай байх болон Хоёрт, гүйцэтгэх засаглал руу шилжүүлэх эрх нь “хэрэгжүүлэх” шинж чанартай байх зэрэг болно.

Унгар улсын одоогийн байгаа зохицуулалтаар буюу ҮнХ-ийн Төгсгөлийн заалтын 4-р хэсэгт “Засгийн газар Үндсэн хуулийг хэрэгжүүлэхэд шаардлагатай хуулийн төслийг Үндэсний Ассамблейд өргөн мэдүүлнэ” хэмээн тусгасан бөгөөд эрх шилжүүлэх нь гүйцэтгэх эрх мэдлийг хэрэгжүүлдэг байгууллагуудад “хэрэгжүүлэх” шинж чанартай эрхийг шилжүүлэх санааг мөн бататгаж байна. Түүнчлэн, кардинал хуулиар зохицуулсан харилцаа нь Европын Холбооны Шүүхийн тайлбарласан “Хууль тогтоогч өөрийн эрх мэдлийн хүрээн дэх чухал/нэн чухал харилцааг тодорхойлох бөгөөд бусад харилцаа нь хэрэгжүүлэх шинж чанартай буюу гүйцэтгэх засаглалд шилжиж болохуйц байна” гэсэн санааг илэрхийлсэн байна.

## ХУУЛИАР ХЭМ ХЭМЖЭЭНИЙ АКТ ТОГТООХ ЭРХИЙГ ШИЛЖҮҮЛЭХ ТУХАЙ ОНОЛЫН ҮНДЭСЛЭЛ

Унгар болон бусад зүүн европын орнууд социалист нийгмээс ардчилал руу шилжсэн түүхтэй ОХУ-тай зохицуулалт зарим талаараа төсөөтэй тул хуулиар хэм хэмжээний акт тогтоох эрхийг шилжүүлэх тухай онол суурь мөн төсөөтэй бөгөөд дараах зарчмуудыг дурдаж болно:

а) Эрх мэдлийг хуваарилах зарчим – хууль тогтоох байгууллага нь парламент байна.

б) Хууль дээдлэх зарчим (теория верховенства права)

Хууль дээдлэх зарчим нь дараах элементүүдээс бүрдэнэ:

* Аливаа эрх зүйн актыг үндсэн хуулиар олгогдсон эрхийн хүрээнд эрх мэдэл бүхий байгууллага гаргана. ҮнХ-д заасан эрх бүхий байгууллага нь парламент болон парламентаас эрх шилжсэн гүйцэтгэх эрх мэдлийн байгууллагууд байна.[[54]](#footnote-54)
* Эрх зүйн хэм хэмжээний акт нь хуульд нийцсэн байна. ҮнХ-д заасан хууль тогтоох байгууллагаас гаргасан хууль нь бусад эрх зүйн хэм хэмжээ тогтоосон актаас давуу хүчинтэй байна. Бусад эрх зүйн хэм хэмжээ тогтоосон актууд хуультай зөрчилдөж болохгүй ба эрх шилжүүлсэн хэмжээнээс мөн давахгүй.[[55]](#footnote-55) Өөрөөр хэлбэл хэм хэмжээ тогтоосон акт нь хуульд нийцэж мөн хуульд үндэслэсэн байна.
* Бусад – хуулиар хэм хэмжээний акт тогтоох эрхийг хүлээж авсан эрх бүхий байгууллага нь гагцхүү өөрийн чиг үүргийг хэрэгжүүлэх зорилготой хэм хэмжээний актыг гаргана.[[56]](#footnote-56) Ингэхдээ, эрх олгосон хуулийн хүрээгээр хязгаарлагдана.[[57]](#footnote-57)

Иймд, онолын хувьд хуулиар хэм хэмжээ тогтоосон акт гаргах эрх шилжүүлэхэд,

* Эрх шилжүүлсэн акт нь хэм хэмжээ тогтоосон актыг хамрах хүрээг тодорхойлно.
* Хэм хэмжээ тогтоосон акт хуульд нийцэлтэй байна.
* Хэм хэмжээ тогтоосон акт эрх шилжүүлсэн акт болон бусад хууль тогтоомжид захирагдана.
* Хэм хэмжээ тогтоох эрх хүлээж авсан этгээд зөвхөн өөрийн чиг үүргийн харилцааг актаар зохицуулна зэрэг үндсэн зарчмыг гаргаж болно.

Үүнээс гадна, хуулиар болон хэм хэмжээний актаар зохицуулах харилцааг хууль тогтоох эрх мэдлийг хэрэгжүүлдэг парламент нь өөрийн үзэмжээр тодорхойлдог байна. Харин хэм хэмжээний актаар зохицуулах харилцаанд түгээмэл нэг шалгуур тавигддаг ба тухайн харилцаа нь “хэрэгжүүлэх” шинж чанартай байна гэжээ. Энэ нь гүйцэтгэх засаглалын чиг үүргийн тодорхойлолттой ижил байна.[[58]](#footnote-58)

# ГУРАВ.ЯПОН УЛС

## “ХУУЛЬД ҮНДЭСЛЭХ” ЗАРЧИМ

### Хууль дээдлэх зарчим

Уг зарчим(法律による行政の原理) нь захиргааны эрх зүйд үндсэн гурван зарчим болон тусгалаа олсон байдаг.

* Хуулиар хэм хэмжээ тогтоох （法律の法規創造力）: Зөвхөн хуулиар л хүний эрх, үүргийг хөндөх хэм хэмжээг тогтооно гэх зарчим юм. Тус зарчим нь Япон Улсын ҮнХ-ийн 41 дүгээр зүйлд Парламент нь хууль тогтоох эрх мэдлийг хэрэгжүүлэх “цор ганц” байгууллага гэж зааснаар илрэн гардаг. Гэхдээ зарим судлаачдаас хэм хэмжээ тогтоох эрхийг гүйцэтгэх эрх мэдлийн байгууллагад шилжүүлж болно гэх утгаар тус зарчмыг ойлгох нь зүйтэй гэж үздэг[[59]](#footnote-59).
* Хуулийн давуу байдал（法律の優位）: Захиргааны үйл ажиллагаа хуульд нийцэх ёстой бөгөөд хууль зөрчсөн захиргааны үйл ажиллагаа нь хүчингүй болно гэх үзэл санаанд суурилдаг. Засгийн газрын баталсан хэм хэмжээний акт нь хуультай зөрчилдвөл хүчингүй болох бөгөөд өөрөөр хэлбэл доод эрэмбийн эрх зүйн акт нь дээд эрэмбийн эрх зүйн актыг зөрчиж болохгүй гэх зарчим юм.
* Хуульд үндэслэх（法律の留保）: Захиргаа хуулиар эрх олгогдсон тохиолдолд л үйл ажиллагаа явуулж болно гэх зарчим юм. Үндсэн хуулийн 41 дүгээр зүйлд зааснаар Парламент л хууль батлах бүрэн эрхийг хэрэгжүүлэх хэдий ч Парламент нь хуулиар “ерөнхий” агуулгыг хуульчилж, түүнд үндэслэн гүйцэтгэх эрх мэдлээс нарийвчилсан зохицуулалтыг тогтоох өөрөөр хэлбэл хууль тогтоох эрх мэдлийг хуваан хэрэгжүүлэх боломжтой.[[60]](#footnote-60) Уг зарчим нь захиргаанаас ямар шинж бүхий үйл ажиллагаа явуулахад хуулийн үндэслэл шаардагдах тухайд хэд хэдэн онолын үзэл хандлагад хуваагддаг.

### Хуульд үндэслэх зарчмын талаарх онол

#### Сөрөг нөлөөлөл бүхий захиргааны үйл ажиллагаа нь хуульд үндэслэх онол（侵害留保説）

Уг онол захиргааны байгууллагын иргэний эрхийг хязгаарлаж, үүрэг бий болгох зэрэг “сөрөг нөлөөлөл бүхий үйл ажиллагаа” явуулах тохиолдолд заавал хуулийн үндэслэл шаардагдана гэж үздэг бөгөөд харин иргэнд эрх олгох зэргээр ашигтай, давуу байдал олгох “эерэг нөлөөлөл бүхий үйл ажиллагаа”-ны хувьд хуулийн үндэслэл шаардагдахгүй гэж үздэг[[61]](#footnote-61).

#### Захиргааны бүх үйл ажиллагаа хуульд үндэслэх онол （全部留保説）

Шинэ Үндсэн хуулийн хүрээнд “засгийн бүх эрх ард түмний мэдэлд байх”[[62]](#footnote-62) зарчим нэвтэрснээр “Сөрөг нөлөөлөл бүхий захиргааны үйл ажиллагаа нь хуульд үндэслэх онол” нь хуучирч, бүхий л захиргааны үйл ажиллагаанд хуулийн үндэслэл буюу эрх олгогдсон байх ёстой гэх “Захиргааны бүх үйл ажиллагаа хуульд үндэслэх” онол гарч ирсэн байна. Гэвч уг онолын дагуу хуулиар эрх олгоогүй бол захиргаа нь чөлөөтэй үйл ажиллагаа явуулах боломжгүй бөгөөд бодит байдал дээр шаардлагатай байсан ч, хууль байхгүй бол тодорхой арга хэмжээ авах боломжгүй болж, улмаар захиргаа иргэдийн хэрэгцээ шаардлагад тулгуурлан шуурхай хариу арга хэмжээ авч чадахгүй нөхцөлийг үүсгэдэг байна[[63]](#footnote-63). Мөн тус онолыг баримталсан тохиолдолд захиргаанд эрх олгосон хууль олноор батлагдах нөхцөл бүрдэж, эцсийн дүндээ хуулиар гүйцэтгэх эрх мэдлийг хянах боломжгүй болно хэмээн үзэх судлаачид байдаг.

#### Бусад онол

Дээрх хоёр онолоос гадна захирамжилсан захиргааны үйл ажиллагааны хувьд хуулийн үндэслэл шаардагдана гэх “Захирамжилсан үйл ажиллагаа хуульд үндэслэх онол”, зөвхөн нэн чухал агуулга бүхий үйл ажиллагаанд хуулийн үндэслэл шаардана гэх “Нэн чухал агуулга бүхий үйл ажиллагаа хуульд үндэслэх онол” , нийгмийн халамж, үйлчилгээтэй холбоотой үйл ажиллагаанд хуулийн үндэслэл шаардана гэх онолуудыг судлаачид дэвшүүлдэг[[64]](#footnote-64).

|  |  |  |
| --- | --- | --- |
| Голлох онолууд | Захирамжилсан үйл ажиллагаа | Захирамжилсан бус үйл ажиллагаа |
| Сөрөг нөлөөлөл бүхий үйл ажиллагаа | Эерэг нөлөөлөл бүхий үйл ажиллагаа |
| Сөрөг нөлөөлөл бүхий захиргааны үйл ажиллагаа нь хуульд үндэслэх онол |  |  |  |
| Захирамжилсан үйл ажиллагаа хуульд үндэслэх онол |  |  |  |
| Захиргааны бүх үйл ажиллагаа хуульд үндэслэх” онол |  |  |  |
| Нэн чухал агуулга бүхий үйл ажиллагаа хуульд үндэслэх онол |  |  |  |

*Хүснэгт 1. Хуульд үндэслэх зарчим дахь үзэл хандлагууд*

Дээрхээс үзвэл хэм хэмжээний актын шинж нь захирамжилсан эсэх, иргэнд сөрөг нөлөөлөл үзүүлэх эсэхээс хамааран хуулийн үндэслэл шаардлагатай эсэхийг тогтооход чиглэсэн ялгаатай онолууд “хуульд үндэслэх” зарчмын хүрээнд үүссэн байна.

## ЗАХИРГААНЫ БАЙГУУЛЛАГЫН ХЭМ ХЭМЖЭЭНИЙ АНГИЛАЛ, ХЭЛБЭР

Захиргааны байгууллага нь хуулийн биелэлтийг механик байдлаар хангах боломжгүй бөгөөд хуулийн хийсвэр агуулгыг бодит байдал дээр хэм хэмжээний актаар нөхөх байдлаар хэрэгжүүлэх, хуулиар нийгмийн амьдралын бүх харилцааг зохицуулах боломжгүй байдаг тул илүү нарийвчилсан зохицуулалтыг хэм хэмжээний актаар тогтоох шаардлагатай тулгардаг. Тиймээс гүйцэтгэх эрх мэдлийн байгууллагаас гаргаж буй захиргааны хэм хэмжээний акт нь өргөн цар хүрээтэй байхаас гадна агуулгын хувьд иргэдийн амьдралд үзүүлэх нөлөөллийн хувьд хуулиас дутахааргүй байдаг.

Гэвч ҮнХ-ийн 41 дүгээр зүйлд заасны дагуу хууль тогтоох эрх мэдлийг гагцхүү Парламент л хэрэгжүүлэх тул гүйцэтгэх эрх мэдлийн байгууллагаас хэм хэмжээний акт тогтооход хуулиар эрх шилжүүлсэн байх （立法の委任）шаардлага тавигддаг.

### Захиргааны байгууллагын хэм хэмжээний ангилал

Захиргааны байгууллагаас тогтоох хэм хэмжээг （行政立法）түүний шинжээр нь иргэдийн эрх, хууль ёсны ашиг сонирхол, үүрэгтэй холбоотой, өөрөөр хэлбэл гадагш чиглэсэн шинжтэй бол “хэм хэмжээний акт （法規命令）” гэх бол захиргааны байгууллагын дотооддоо баримтлах хэм хэмжээг “дотоод журам[[65]](#footnote-65)（行政規則）” гэж ангилдаг[[66]](#footnote-66). Түүнчлэн хэм хэмжээний актыг түүний агуулга болон хуулиар эрх шилжүүлсэн хэлбэрээс шалтгаалан, “хуулийг дагаж мөрдөх журам（執行命令）” болон “хуулиар эрх шилжүүлсэн хэм хэмжээний акт（委任命令）” гэж хоёр ангилдаг.[[67]](#footnote-67)

*Схем 1. Захиргааны байгууллагын хэм хэмжээний ангилал*

#### а) Хуулиар эрх шилжүүлсэн хэм хэмжээний акт

Хуулиар эрх шилжүүлсэн хэм хэмжээний акт нь хуулиар **тухайлан/тодорхой** байдлаар олгогдсон эрхэд үндэслэн, **иргэний эрх, үүрэгт хамаарах агуулгыг** тогтоодог. ҮнХ-ийн 73 дугаар зүйлийн 73.6-д “*Үндсэн хууль болон бусад хуулийн заалтыг хэрэгжүүлэх зорилгоор* ***Засгийн газар тогтоол*** *гаргаж болно. Гэхдээ хуулиар эрх шилжүүлснээс бусад тохиолдолд* ***хариуцлага хүлээлгэх*** *журмыг тусгаж болохгүй*” хэмээн зохицуулсан. Энэ нь хуулиар эрх шилжүүлж авсан тохиолдолд хэм хэмжээ тогтоосон актад хариуцлагын заалтыг тусгаж болохыг тодотгосон заалт юм. Хуулиар эрх шилжүүлж авсан тохиолдолд иргэний эрх, эрх чөлөөний хязгаарлалтын хүнд хэлбэр болох хариуцлагын талаар зохицуулахыг зөвшөөрсөн тул хүний эрх, үүрэгт хамаарах зохицуулалтыг хэм хэмжээний актаар зохицуулж болохыг Үндсэн хууль зөвшөөрсөн хэмээн үздэг байна[[68]](#footnote-68).

Гэхдээ ҮнХ-ийн дээрх заалтад зөвхөн “Засгийн газрын тогтоол”-д эрх шилжүүлж болох тухай зохицуулсан. Үүнтэй холбогдуулан “өөрт шилжсэн хэм хэмжээ тогтоох эрхийг дахин өөр этгээдэд дамжуулах （再委任）” гэх ойлголт байдаг. Өөрөөр хэлбэл хуулиар засгийн газарт тогтоол гаргах эрх олгоход засгийн газар тус эрхээ яам руу дахин шилжүүлэх боломжтой эсэх тухай маргаан гардаг. Япон Улсын хувьд хэдийн ҮнХ-д “Засгийн газрын тогтоол” гэж заасан хэдий ч хэм хэмжээний тогтоох эрхийг дахин өөр этгээдэд дамжуулахыг хүлээн зөвшөөрдөг[[69]](#footnote-69). Тиймээс хууль нь засгийн газрын тогтоолд эрх шилжүүлж, засгийн газрын тогтоол нь зохицуулах асуудлын хүрээнд нарийвчлан хэм хэмжээ тогтоохыг засгийн газрын хэрэг эрхлэх газар, яамдад дахин шилжүүлэх хуулиар зөвшөөрсөн хүрээнд бол хууль бус гэж үзэхгүй. Гэхдээ тухайн эрх шилжүүлсэн анхдагч хууль нь дамжуулан эрх шилжүүлэхийг зөвшөөрөх агуулгатай эсэхийг тухайлан үзэх шаардлагатай гэж үздэг.[[70]](#footnote-70)

#### б) Хуулийг дагаж мөрдөх журам

Хуулийг дагаж мөрдөх журам нь хэдийн хуулиар тодорхойлогдчихсон иргэний эрх, үүргийн тухай агуулгыг **илүү нарийвчилж**, хуулийг биелүүлэхийн тулд гаргадаг бөгөөд хуулиар **ерөнхий байдлаар** эрх шилжүүлсэн байхад хангалттай гэж үздэг[[71]](#footnote-71). Үндэслэл болох зохицуулалт нь Үндсэн хуулийн 73 дугаар зүйлийн 73.6 бөгөөд “засгийн газрын тогтоол” нь мөн доод шатны яамны сайдад хуулийг дагаж мөрдөх журам гаргуулахаар эрхээ шилжүүлж болно /*Хуулиар эрх шилжүүлсэн хэм хэмжээний акттай хэсгийг харна уу*/.

### Захиргааны байгууллагын хэм хэмжээний актын илрэн гарах хэлбэр

Япон улсын хувьд төрийн гүйцэтгэх эрх мэдлийн төв байгууллага болон орон нутгийн захиргааны байгууллагаас хэм хэмжээний акт гаргах бүрэн эрхтэй байна. Тухайн гаргаж буй байгууллагаас шалтгаалан өөр өөр нэршилтэй байх боловч тус улсын хувьд хэм хэмжээний акт гаргах байгууллагыг нарийвчлан тодорхойлсон байдаг. Гүйцэтгэх эрх мэдлийн төв байгууллагаас дараах хэлбэрээр хэм хэмжээ тогтоосон акт гаргаж болно.

*Хүснэгт 2. Хэм хэмжээний актын илрэн гарах хэлбэр*

|  |  |
| --- | --- |
| ИЛРЭН ГАРАХ ХЭЛБЭР | ХУУЛЬ ЗҮЙН ҮНДЭСЛЭЛ |
| *Засгийн газрын тогтоол* | * Үндсэн хуулийн 73.6,
* Засгийн газрын тухай хуулийн 11,
* Засгийн газрын хэрэг эрхлэх газрын бүтцийн тухай хуулийн 7.2,
* Төрийн гүйцэтгэх эрх мэдлийн бүтцийн тухай хуулийн 11
 |
| *Засгийн газрын хэрэг эрхлэх газрын журам* | * Засгийн газрын хэрэг эрхлэх газрын бүтцийн тухай хуулийн 7.3, 7.4
 |
| *Сайдын тушаал* | * Төрийн гүйцэтгэх эрх мэдлийн бүтцийн тухай хуулийн 12
 |
| *Бие даасан зөвлөл[[72]](#footnote-72) болон агентлагийн даргын тушаал* | * Төрийн гүйцэтгэх эрх мэдлийн бүтцийн тухай хуулийн 13
 |
| *Бие даасан захиргааны байгууллага /Төрийн албаны зөвлөл, Аудитын зөвлөл гм/ -ын дүрэм* | * Аудитын зөвлөлийн тухай хуулийн 38
* төрийн албаны тухай хуулийн 16.1
 |

Харин орон нутгийн байгууллагаас тогтоох хэм хэмжээ нь засаг даргын захирамж (Нутаг дэвсгэрийн нэгжийн тухай хуулийн 15) болон зөвлөлийн дүрэм зэрэг хэлбэрээр илрэн гарна.

## ХУУЛИАР ХЭМ ХЭМЖЭЭНИЙ АКТ ГАРГАХ ЭРХ ШИЛЖҮҮЛЭХ ХЭЛБЭР, ХЯЗГААР

ҮнХ-аар хууль батлах бүрэн эрхийг гагцхүү Парламент хэрэгжүүлнэ хэмээн тусгасан. Гэсэн хэдий ч Парламент нь 1) чуулганы хугацаагаар хязгаарлагдах хурал бөгөөд захиргаа байгууллагын адилаар байнгын ажиллагаа бүхий бүтэцгүй, 2) хуулиар улс орон даяар хэрэгжих суурь харилцааг зохицуулах тул мэргэжлийн эсхүл бүс нутгийг харгалзсан зохицуулалт тусгах боломжгүй, 3) олонхоор шийдвэр гаргах улс төрийн байгууллага бөгөөд улс төрөөс ангид байдлаар шийдвэрлэх асуудал байгаа зэрэг нөхцөл байдлаас хамаарч, хуулиар хэм хэмжээний актаар нарийвчилсан харилцааг зохицуулахаар эрх шилжүүлэх нь түгээмэл байдаг[[73]](#footnote-73).

Түүнчлэн орчин үед төрийн ажил үүрэг нь нийгмийн харилцааны олон талт, өргөн цар хүрээний харилцаатай уялдуулан уян хатан байдлаар хурдан шуурхай зохицуулах шаардлагатай тулгарч байгаа тул эрх шилжүүлэх нь цаг үеийн нөхцөл байдлаас үүдсэн зайлшгүй зүйл хэмээн дүгнэж болно[[74]](#footnote-74).

Энэ ч утгаараа, хуулиар эрх шилжүүлэх асуудал нь төрийн хөгжилтэй уялдаж байгаа хэмээн үзвэл эрх шилжүүлэх хэрэгцээ шаардлага, ач холбогдлыг хүлээн зөвшөөрсний үндсэн дээр оновчтой хэлбэр, хяналтыг хэрэгжүүлэх нь Үндсэн хуулийн эрх зүйн хүрээнд оновчтойд тооцогддог байна.

### Эрх шилжүүлэх хэлбэр, түүний хязгаар

ҮнХ-ийн 41 дүгээр зүйлд парламент нь “цорын ганц” хууль тогтоох байгууллага хэмээн заасан байдаг тул тодорхой харилцааг хэм хэмжээний актаар зохицуулахаар эрх шилжүүлэх нь Үндсэн хуулийн зөрчлийг үүсгэх эрсдэл бий. Шүүхийн жишигт “... хууль нь хэм хэмжээний актад эрх шилжүүлэх тохиолдолд тус хуулийн зохицуулалтаас эрх шилжүүлж буй зорилго, агуулга, түвшин зэрэг нь тодорхой байх шаардлагатай бөгөөд.... хуульд ерөнхий байдлаар (概括的), цулгуй цаасаар（白地的）эрх шилжүүлэхийг зөвшөөрөхгүй” [[75]](#footnote-75) гэх үзэл хүлээн зөвшөөрөгддөг. Өөрөөр хэлбэл эрх шилжүүлж буй заалт нь хэт ерөнхий байж болохгүй ба ямарч шалгуургүй хоосон цаасаар эрх шилжүүлэх нь Үндсэн хуулийн зөрчилд тооцогдоно.

Цулгуй хоосон цаас (*white paper*)-аар эрх шилжүүлэх гэдэг нь тухайн харилцааг бүхлээр нь хэм хэмжээний актаар зохицуулахаар эрх шилжүүлэхийг хэлнэ. Өөрөөр хэлбэл, хуулиар эрх шилжүүлэхдээ “... холбоотой бүхий л харилцааг хэм хэмжээний актаар зохицуулна” хэмээн заасан тохиолдолд парламентаас хэрэгжүүлэх ёстой хууль тогтоох бүрэн эрхийг хэрэгжүүлээгүй хэмээн үзэхэд хүрдэг. Улмаар эрх шилжүүлсэн хуулийн заалт нь ҮнХ-ийн 41 дүгээр зүйлийн зөрчлийг үүсгэх тул зөвшөөрөгддөггүй. Доорх хэсэгт цулгуй хоосон цаасаар эрх шилжүүлсэн эсэхтэй холбоотой leading case -үүдийг судлан үзье.

а) Төрийн албан хаагчийн тухай хуулиар Төрийн албаны зөвлөлд төрийн албан хаагчийн улс төрийн үйл ажиллагаанд тавих хязгаарлалтыг тогтоох тухай эрх шилжүүлсэн нь Үндсэн хууль зөрчсөн эсэх тухай маргаан[[76]](#footnote-76):

Төрийн албан хаагчийн тухай хуулийн 102 дугаар зүйлийн 1 дэх хэсэгт төрийн албан хаагчийн улс төрийн үйл ажиллагаанд тавих хязгаарлалтын тухайд “*Төрийн албаны зөвлөлийн дүрэмд заасан улс төрийн үйл ажиллагаа явуулахыг хориглоно*” гэж заасан бөгөөд энэхүү эрх шилжүүлсэн заалтад үндэслэн Төрийн албаны зөвлөлийн дүрэмд нийт 17 төрлийн улс төрийн үйл ажиллагааг хязгаарласан. Энэхүү маргаан нь төрийн албан хаагчид хориглох улс төрийн үйл ажиллагааг бүхэлд нь хэм хэмжээний актаар зохицуулахаар эрх шилжүүлсэн нь цагаан цаасаар эрх шилжүүлэхэд хамаарах эсэх тухай маргаан байсан.

Дээд шүүхээс хуулиар эрх шилжүүлсэн арга нь цагаан цаасаар эрх шилжүүлсэнд хамаарахгүй бөгөөд Үндсэн хууль зөрчөөгүй гэж үзэхдээ *“..төрийн албан хаагчийг хариуцлагажуулах өнцгөөс харвал, шаардлагатай хязгаарлалтуудыг тогтоосон*...”[[77]](#footnote-77) байна гэж тайлбарласан. Өөрөөр хэлбэл “Төрийн албаны зөвлөл нь улс төрийн нөлөөнөөс ангид, төвийг сахисан, бие даасан, хараат бус байгууллага тул маргаан бүхий асуудалтай холбоотой шийдвэрийг бие даан гаргах эрхтэй” гэж үзсэн бөгөөд энэ нь цагаан цаасаар эрх шилжүүлсэнд хамаарахгүй гэж дүгнэсэн дээд шүүхийн шийдвэрийг судлаачид ч зөвтгөдөг.[[78]](#footnote-78)

б) Сургууль дахь боловсролын тухай хуулиар Боловсролын яамны сайдад сурах бичгийн магадалгааны шалгуур, журмыг тогтоох тухай эрх шилжүүлсэн нь Үндсэн хууль зөрчсөн эсэх тухай маргаан**[[79]](#footnote-79):**

Сургууль дахь боловсролын тухай хуульд Боловсролын яамны сайдын баталсан “магадалгаа”-г хангасан сурах бичгийг хэрэглэнэ хэмээн заасан байна.[[80]](#footnote-80)Гэхдээ магадалгааны шалгуур зэргийн талаар хуулийн зохицуулалт байхгүй байсан тул Сургууль дахь боловсролын тухай хуулийн дээрх заалтад үндэслэн Боловсролын яамны сайдаас “Сурах бичгийн магадалгааны журам” болон “Сурах бичгийн магадалгааны шалгуур”-ыг баталсан байна. Энэхүү хэм хэмжээний актыг судлаачид цагаан цаасаар эрх шилжүүлсэн хэм хэмжээний акт байсан гэж үздэг[[81]](#footnote-81) боловч Дээд шүүхээс цагаан цаасаар эрх шилжүүлсэн Үндсэн хууль зөрчсөн хэм хэмжээний акт биш гэж үзсэн. Тодруулбал шүүхээс Боловсролын яамны сайдын хэм хэмжээний акт нь “*холбогдох хуулиудын агуулгаас үзэхэд сурах бичигт тооцох нөхцөлийг хянах агуулга болон шалгуурыг тодорхой болгосон акт*” байх бөгөөд хуулиар эрх шилжүүлсэн заалт хангалтгүй гэх үндэсгүй гэжээ[[82]](#footnote-82). Өөрөөр хэлбэл хуульд ямар шалгуураар сурах бичгийг магадлах тухай тодорхой заалт байхгүй бөгөөд захиргааны байгууллагын эрх хэмжээний хүрээнд магадалгааг тогтоосон хэмээн үзсэн.

Дээрх 2 кэйсийн хувьд хуулиар хэм хэмжээ тогтоох эрх шилжүүлэхдээ ерөнхий байдлаар, цагаан цаасаар шилжүүлсэн гэж үзээгүй байх бөгөөд ингэхдээ тухайн захиргааны байгууллагын “мэргэшсэн байдал”, “хараат бус, бие даасан байдал” зэргийг харгалзан үзэж эрх шилжүүлсэн хэм хэмжээний актыг хууль ёсных байсан эсэхийг дүгнэсэн байна.

### Хуулиар эрх шилжүүлсэн хэм хэмжээний актын агуулга

Хуулиар эрх шилжүүлэх нь зөвхөн хуулийн зохицуулалтыг нөхөх, хуулийн зохицуулалтыг илүү нарийвчлах, хуулийн зохицуулалтыг тайлбарлах зорилготой тохиолдолд зөвшөөрөгдөнө.[[83]](#footnote-83) Мөн захиргааны байгууллага нь зөвхөн эрх шилжүүлсэн зорилгын хүрээнд л хэм хэмжээний актыг гаргах шаардлага тавигдана. Шилжүүлсэн эрхийн хүрээнд зохицуулалтын агуулгыг хэрхэн буулгах вэ гэдэг нь захиргааны байгууллагын сонгох боломжид хамаарах боловч, уг хэм хэмжээний акт нь хуулийн зорилгоос зөрсөн эсхүл урвуулан ашигласан байх тохиолдолд хэм хэмжээний актыг хууль бусад тооцдог.

#### а) Эрх шилжүүлсэн хэм хэмжээний актыг хууль бус гэж үзсэн тохиолдлууд:

* Төрөөс дайчлан худалдан авсан тариалангийн газрын эзэнд олгох нөхөн төлбөрийн талаар зохицуулсан Тариалангийн газрын тухай хуулийн 80 дугаар зүйлийн 1 дэх хэсгийн дагуу эрх шилжүүлэн авч Засгийн газраас “Тариалангийн газрын тухай хуулийг дагаж мөрдөх журам”-ыг баталсан. Гэвч тус журамд “хуулиар нөхөн төлбөр олгогдохоор тодорхой хуульчилсан хүрээг хассан” зохицуулалт оруулсан байна. Шүүхээс дээрх засгийн газрын тогтоолыг “хуулиар эрх шилжүүлсэн хүрээг хэтрүүлсэн хууль бус акт” хэмээн шийдвэрлэсэн[[84]](#footnote-84) бөгөөд энэхүү шийдвэр нь шүүхээс эрх шилжүүлэн авсан хэм хэмжээний актыг хууль бус гэж үзсэн анхны тохиолдол юм.
* Хорих байгууллагын тухай хуулийн 50 дугаар зүйлд Хорих байгууллагын тухай хуулийг дагаж мөрдөх журмаар хорих байгууллага дахь эргэлтийн хязгаарлалтыг зохицуулж болох тухай эрх шилжүүлсэн. Тус шилжүүлсэн эрхэд үндэслэн Хорих байгууллагын тухай хуулийг дагаж мөрдөх журмаар хорих байгууллагад хоригдож буй хүнийг насанд хүрээгүй хүүхэд эргэхийг хориглож, зөвхөн хорих байгууллагын даргын сонгох боломжийн хүрээнд, дарга зөвшөөрөл олгосон тохиолдолд эргэлтээр оруулах тухай тусгасан. Энэхүү маргаан нь эргэлтийн хязгаарлалтыг тогтоосон хэм хэмжээний акт хууль ёсных эсэхтэй холбоотой маргаан бөгөөд Дээд шүүхээс “..хуулиар эргэлтийн цаг, журам зэрэгт тавих хязгаарлалтыг хэм хэмжээний актаар тогтоох эрх шилжүүлсэн бөгөөд эргэлтийг шууд хориглох талаар эрх шилжүүлээгүй” хэмээн дүгнэж[[85]](#footnote-85) тус хуулиар олгогдсон хүрээг хэтрүүлсэн хэмээн үзсэн байна.
* Хүүхэд асран хамгаалах тэтгэмж олгох тухай хуулийн 4 дүгээр зүйлийн 1.5 дахь хэсгээр эрх шилжүүлсний дагуу Хүүхэд асран хамгаалах тэтгэмжийг олгох тухай хуулийг дагаж мөрдөх журамд асран хамгаалах тэтгэмж олгогдохгүй хүүхдийн хүрээг тодорхойлсон. Тус журмын 1 дүгээр зүйлийн 2-ын 3 дахь хэсэгт “*Эх нь гэрлэлтийн бүртгэлгүйгээр (гэрлэлтээ бүртгүүлээгүй ч бодит байдал дээр хамтран амьдарч, гэр бүл бүхий харилцаанд байгаа нөхцөлийг хамруулна) төрүүлсэн хүүхэд*” гэж заасан байна. Гэвч хаалт доторх хэсэг буюу “эцэг нь мэдэж байгаа” хүүхдийг тус заалтаар тэтгэмжид хамаарах хүүхдээс хассан хэсэг нь хуулиар олгогдсон хэм хэмжээ тогтоох эрхийг урвуулан ашигласанд тооцогдоно гэж үзсэн[[86]](#footnote-86).
* Эмийг шуудангаар /онлайнаар/ худалдан борлуулах тухай зохицуулсан Хөдөлмөр нийгмийн хамгааллын яамны хэм хэмжээний акт болох “Эмийн тухай хуулийг дагаж мөрдөх журам” нь хууль ёсных эсэхийг маргасан[[87]](#footnote-87).　Шүүхээс “...эмийг шуудангаар худалдан борлуулахыг хязгаарлахад шуудангаар эм борлуулдаг үйл ажиллагааг түшиглэн орлого олдог этгээдийн ажил хөдөлмөр эрхлэх эрх чөлөөг тодорхой түвшинд хязгаарласан зүйл гэдгийг харгалзан үзэх...” ёстой бөгөөд “ тус журмын зохицуулалт нь Эмийн тухай хуулийн үзэл санаанд нийцэж байгаа бөгөөд хуулиар шилжүүлсэн эрхийг урвуулан ашиглаагүй гэж үзэхийн тулд хууль батлах үе шат дахь саналуудыг харгалзан үзэж, хуулийн зохицуулалтаас эрх шилжүүлсэн заалтын үзэл санааг тогтоох хэрэгтэй” гээд тус журмаар эмийг шуудангаар худалдан борлуулахыг бүхэлд нь хориглох нь Эмийн тухай хуулиар шилжүүлсэн эрхийг урвуулсан, хууль бус гэж үзсэн.

Дээрх дөрвөн шийдвэрээс үзвэл тухайн хэм хэмжээний акт нь иргэний эрхийг хязгаарлаж, үүрэг тогтоосон байгаа тохиолдолд эрх шилжүүлсэн хуулийн үзэл санаа, зорилго, эрх шилжүүлсэн заалтын агуулга зэргийг бүхэлд нь харгалзан үзэж, хэм хэмжээний актын хууль ёсны байдлыг хянаж байна.

#### б) Эрх шилжүүлсэн хэм хэмжээний актыг хууль бус гэж үзээгүй тохиолдол:

Галт зэвсэг, зэвсгийн чанартай зүйл эзэмшигчийн хяналтын хуулийн 14 дүгээр зүйлийн 1-т Соёлын агентлагийн дарга нь урлаг, соёлын үнэ цэн бүхий эртний галт зэвсэг болон сэлэм /хутга/ зэргийг бүртгэх тухай зохицуулсан бөгөөд тус зүйлийн 5 дахь хэсэгт бүртгэх хэлбэр, бүртгэх эрх бүхий зөвлөл, үнэлгээ явуулах шалгуур, журам болон бусад шаардлагатай нарийвчилсан асуудлыг Соёлын яамны сайд тогтооно гэж эрх олгосон байна. Энэхүү заалтад үндэслэн сайдын тушаалаар Галт зэвсэг, зэвсгийн чанартай зүйлийн бүртгэлийн журам батлагдсан бөгөөд тус журмын 4 дүгээр зүйлийн 2 дахь хэсэгт хутга, сэлмийн чанартай зүйлийг зөвхөн “Японд үйлдвэрлэсэн байх” гэсэн шалгуур тогтоосон байна. Өөрөөр хэлбэл гадаад улсад үйлдвэрлэсэн хутга, сэлмийн чанартай зүйлийг бүртгүүлэх боломжгүй болсон. Энэхүү хэргийн хувьд шүүхээс “хуулийн эрх шилжүүлсэн агуулгаас зөрөөгүй” хэмээн үзжээ[[88]](#footnote-88). Уг шийдвэрийн тухайд судлаачид аюултай эд зүйлийн эзэмшилтэй холбоотой тусгай хуулийг тайлбарлахад хэм хэмжээний актыг баталсан захиргааны байгууллагын мэргэшсэн байдлыг чухалчилсан хэмээн тайлбарладаг[[89]](#footnote-89).

#### в) Захиргааны байгууллага хэм хэмжээний акт гаргаагүй эс үйлдэхүйг хууль бус гэж үзсэн тохиолдол:

Түүнчлэн, хэм хэмжээний акт нь хуульд нийцсэн эсэхээс гадна захиргааны байгууллага хуулиар эрх шилжүүлсэн хэм хэмжээний актыг батлаагүй эсхүл нэмэлт өөрчлөлтийг тусгаагүй зэрэг эс үйлдэхүйг үзүүлсэн тохиолдолд хууль бус хэмээн үзсэн шийдвэрийг гаргадаг байна[[90]](#footnote-90).

Тухайлбал нүүрсний уурхайд ажиллаж байхдаа уушиг тоосжих өвчнөөр өвчилсөн гэх уурхайн хуучин ажилтнууд болон тэдний ар гэрийн хүмүүс нь төрөөс хэм хэмжээний акт гаргах үүргээ биелүүлээгүй өөрөөр хэлбэл “Уул уурхайн аюулгүй байдлын тухай хууль”-д үндэслэн сайдын тушаал гаргах эрх хэмжээгээ биелүүлээгүй гэх маргаанд*[[91]](#footnote-91)* Дээд шүүхээс “Уул уурхайн аюулгүй байдлын тухай хууль нь уурхайд ажиллагсад аливаа аюул учрахаас урьдчилан сэргийлэх зорилготой хууль юм (тус хуулийн 1.1)...Тус хууль нь уул уурхайн асуудал эрхэлсэн сайдад уурхайн бохирдлоос хамгаалах, урьдчилан сэргийлэхэд шаардлагатай арга хэмжээг авах ёстой тухай хуулийн 4 дүгээр зүйлийн 2-оор зохицуулсан. Мөн тус хуулийн 30 дугаар зүйлд технологийн дэвшил болон анагаах ухааны сүүлийн үеийн аргад нийцүүлэн арга хэмжээг яаралтай зохион байгуулахын тулд, уг эрх мэдлийг тухайн салбарын асуудал эрхэлсэн сайдад нь олгосон зохицуулалт байна. Гэвч Уул уурхайн сайд нь захиргааны хэм хэмжээний акт батлан гаргах үүргээ биелүүлээгүйгээс хуулиар хамгаалагдсан уурхайчдын эрх зөрчигдсөн байна...” гэж үзэж, төрөөс хохирол гаргуулах тухай нэхэмжлэлийн шаардлагыг хангасан юм.

## ДҮГНЭЛТ, ЗӨВЛӨМЖ

Японы Улсын хувьд нийгмийн харилцааны олон талт байдал, цар хүрээнээс хамаарч парламентаас захиргааны байгууллагад хэм хэмжээ тогтоох эрхийг хуулиар шилжүүлэх нь зохистой хэмээн үздэг. Захиргааны байгууллагын тогтоох хэм хэмжээ нь зохицуулах асуудал, эрх шилжүүлэх хэлбэр зэргээс шалтгаалан “хуулиар эрх шилжүүлсэн хэм хэмжээний акт” болон “хуулийг дагаж мөрдөх журам”-аас бүрдэнэ. **Хуулиар эрх шилжүүлсэн хэм хэмжээний акт** нь **хуулиар тухайлан/тодорхой байдлаар олгогдсон эрхэд үндэслэн, иргэний эрх, үүрэгт хамаарах агуулгыг тогтоодог** бол **хуулийг дагаж мөрдөх журам** нь **хэдийн хуулиар тодорхойлогдчихсон иргэний эрх, үүргийн тухай агуулгыг илүү нарийвчилж, хуулийг биелүүлэхийн тулд гаргадаг** бөгөөд хуулиар ерөнхий байдлаар эрх шилжүүлсэн байхад хангалттай гэж үздэг.

Шүүхийн жишигт “... **хууль нь хэм хэмжээний актад эрх шилжүүлэх тохиолдолд тус хуулийн зохицуулалтаас эрх шилжүүлж буй зорилго, агуулга, түвшин зэрэг нь тодорхой байх шаардлагатай бөгөөд.... хуульд ерөнхий байдлаар, цагаан цаасаар эрх шилжүүлэхийг зөвшөөрөхгүй**” гэх үзэл хүлээн зөвшөөрөгддөг хэдий ч **тухайн захиргааны байгууллагын “мэргэшсэн байдал”, “хараат бус, бие даасан байдал”** зэргээс шалтгаалан “ерөнхий байдлаар” эрх шилжүүлсэн тохиолдлыг хууль ёсны гэж үзсэн тохиолдлууд байна.

Шүүхээс эрх шилжүүлсэн хэм хэмжээний актыг хянахдаа үндсэндээ хоёр асуудлыг харгалзан үзэж байна. Нэгдүгээрт, **иргэний үндсэн эрх, үүрэг хамаарах асуудлын хүрээнд үйлчлэх хэм хэмжээний акт нь хуулиар тогтоосон эрх зүйн байдлыг дордуулахгүй байх**  шаардлагатай гэж үздэг. Нөгөөтээгүүр, хэм хэмжээний акт нь иргэний эрхийг хязгаарлаж, үүрэг тогтоосон байгаа тохиолдолд **эрх шилжүүлсэн хуулийн үзэл санаа, зорилго, эрх шилжүүлсэн заалтын агуулга зэргийг бүхэлд нь харгалзан үзэж**, хэм хэмжээний актын хууль ёсны байдлыг хянаж байна.

* Парламентаас хуулиар холбогдох харилцааг бүхлээр нь хэм хэмжээний актаар зохицуулахаар эрх шилжүүлсэн тохиолдолд ҮнХ-ийн 41 дүгээр зүйлд заасан “парламент нь цор ганц хууль тогтоох байгууллага” гэсэн үзэл санаанд нийцэхгүй.

**Зөвлөмж**: хуулиар эрх шилжүүлэхдээ хэм хэмжээний актаар зохицуулах харилцааг тодорхой заах нь зохистой байна.

* Захиргааны байгууллагын хүрээнд хуулиар эрх шилжүүлсэн хэм хэмжээний акт нь эрх шилжүүлсэн хуулийн агуулгын хүрээнд зөрүү үүсгэсэн, хүрээг хэтрүүлсэн тохиолдолд хууль бусад тооцогдохоор байна.

**Зөвлөмж**: иргэний үндсэн эрх, үүрэгт хамаарах харилцааг зохицуулсан хуулийн эрх шилжүүлсэн заалтын хүрээнд хэм хэмжээний акт гаргахдаа эрх зүйн байдлыг дордуулахгүй байх нь зүйтэй.

**Зөвлөмж**: иргэний үндсэн эрх, үүрэгт хамаарах харилцааг зохицуулах хэм хэмжээний акт гаргахдаа эрх шилжүүлсэн хуулийн зорилго, үзэл санааг урвуулан ашиглах, хэтрүүлэхгүй байх нь зүйтэй.

# ДӨРӨВ.АМЕРИКИЙН НЭГДСЭН УЛС (АНУ) БОЛОН ИБУИНВ УЛС (АНГЛИ)

## Удиртгал

Энэ хэсэгт Жишгийн эрх зүйн тогтолцоо (Common law)-нд хууль тогтоогчоос хэм хэмжээ тогтоох эрхийг бусад этгээдэд шилжүүлэх талаар баримталж буй онол, практикийн талаар судаллаа.

Жишгийн эрх зүйн тогтолцооны төлөөлөл болгон Америкийн нэгдсэн улс (АНУ), Их Британи Умард Ирландын Нэгдсэн Вант Улс (Англи)-ын онцлогыг Англи хэл дээрх зарим судалгааны сан[[92]](#footnote-92) дах нэг сэдэвт эрдэм шинжилгээний өгүүлэл, нийтлэлд[[93]](#footnote-93) тулгуурлан түүхэн цаг хугацаа болон өөрчлөлт хувьсал, тогтвортой байдлын үүднээс нь дүн шинжилгээ хийх замаар судлан үзлээ.

Уламжлалт ардчилсан зарчим (traditional democratic principle)-ын дагуу нийтээр дагаж мөрдөх хэм хэмжээг парламентын төлөөлөгчдийн санал хураалтаар батлах ёстой. Гэвч орчин үеийн засаг захиргааны нарийн төвөгтэй байдал, техник шинж нь хууль тогтоох эрх мэдлийг тодорхой хэмжээгээр гүйцэтгэх засаглалд шилжүүлэх шаардлагыг бий болгосон.

Жишгийн эрх зүйн бүлд судлаачид хэм хэмжээ тогтоох эрхийг бусад этгээдэд шилжүүлэх талаар ялгаатай байр суурийг баримталж байна. Нэг хэсэг нь ийнхүү шилжүүлэх нь эрх мэдлийн тэнцвэр алдагдахад хүргэнэ[[94]](#footnote-94) гэж үзэж байгаа бол нөгөө хэсэг нь хэм хэмжээ тогтоох эрх парламентаас баталсан хуульд үндэслэдэг тул энэ эрхийг нэмэгдүүлэх нь парламентын хууль тогтоох эрх мэдлийг давамгайлахгүй гэж маргадаг. Эдгээр судлаачид эрх шилжүүлсэн зохицуулалтын хэрэглээ өсч байгаа нь засгийн газрын үүрэг хариуцлага нарийн төвөгтэй, хамрах хүрээ өргөн байгаатай холбоотой, үүнийг зөвхөн нарийвчилсан зохицуулалт бүхий хууль дангаар үр дүнтэй зохицуулах боломжгүй гэж үздэг. Мөн тэд захиргааны хэм хэмжээний акт парламентаас тогтоосон хүрээнд байх, Үндсэн хуулийн зарчимд нийцсэн байх, эдгээрийг баталгаажуулахын тулд шүүхийн хяналт, парламентын хяналт зэргээр хоёр эрх мэдлийн хяналт, тэнцвэрийг хадгалах нь чухал гэдгийг мөн онцолдог.[[95]](#footnote-95)

АНУ, Англи улсуудын аль аль нь орчин үеийн засаглалд нийтээр дагаж мөрдөх хэм хэмжээ тогтоох бүрэн эрхийг тодорхой хэмжээгээр шилжүүлэх зохицуулалт зайлшгүй шаардлагатайг хүлээн зөвшөөрч байгаа боловч уг зохицуулалтын хууль ёсны байдлыг хангах арга барил нь ялгаатай байна. Хоёр улсын захиргааны хэм хэмжээний актад хандах хандлагын зөрүү нь улс төрийн тогтолцоо, хууль эрх зүйн уламжлал зэрэг хэд хэдэн хүчин зүйлээс шалтгаалдаг.

АНУ-д дүрэм, журам тогтоох ажиллагаанд шүүх харьцангуй идэвхтэй хяналт тавьдаг бөгөөд энэ нь тус улсын бичмэл үндсэн хууль болон шүүхийн хяналтын уламжлалтай салшгүй холбоотой. Харин Англид захиргааны хэм хэмжээний актын хяналтыг парламентын бүрэн эрхт байдал, сайдын хариуцлагад тулгуурлан хэрэгжүүлдэг. АНУ хэм хэмжээ тогтоох харилцаанд процедурын шударга байдал, олон нийтийн оролцоог чухалчилдаг бол Англи парламентын хяналтад анхаарлаа хандуулдаг болно.

Мөн эдгээр улсад захиргааны хэм хэмжээний акт батлах бүрэн эрхтэй холбоотой үүсдэг үр ашигтай байдал болон ардчилсан хяналт хоорондын тэнцвэрийг хангах, ийнхүү батлах ажиллагаанд олон нийтийн оролцоог нэмэгдүүлэх зэрэг нийтлэг бэрхшээл тулгарч байна. Захиргааны хэм хэмжээний актыг хуульд заасан зорилгод нийцүүлэн тогтоох шаардлагатай[[96]](#footnote-96) бөгөөд ийнхүү тогтоосон захиргааны хэм хэмжээний акт нь батлагдсан өдрөөс бус нийтлэгдсэн өдрөөс эхлэн хүчин төгөлдөр[[97]](#footnote-97) болно.

АНУ, Англи улсуудаар жишээ болгон Жишгийн эрх зүйн бүлд захиргааны хэм хэмжээний акт гаргах эрх хүлээн зөвшөөрөгдсөн байдал, хууль, хэм хэмжээний актын харьцаа, хамаарлыг авч үзвэл дараах нийтлэг байдал тогтоогдож байна.

## Захиргааны хэм хэмжээний акт гаргах эрх зөвшөөрөгдсөн байдал

Хууль, хэм хэмжээний акт хоорондын хамаарлыг (ялгааг) тодорхойлохдоо суурь болгодог үзэл онол нь **парламент тусгаар улсыг илэрхийлэл бөгөөд бүрэн, дээд хүчин чадалтай** (*“Parliamentary sovereignty” and “Parliamentary supremacy”[[98]](#footnote-98)*) буюу Монгол Улсын Үндсэн хуулийн “төрийн эрх барих дээд байгууллага” гэсэн зохицуулалтай дүйхүйц ойлголт юм. Ардчилсан тогтолцоотой улс “эрх зүйт ёс”-нд захирагдах бөгөөд төрийн дээд эрх нь хууль тогтоох замаар хэрэгжих учир зөвхөн энэ эрхийг хэрэгжүүлж буй этгээдэд “төрийн эрх барих дээд” чиг үүрэг хадгалагдана гэсэн санаа юм. Үүний зэрэгцээ, хууль тогтоох эрх нь гүйцэтгэх эрх мэдлийг хянах боломжтой байх нь парламентийн бүрэн, дээд хүчин чадлыг илтгэнэ гэж үздэг.

Эрх мэдэл хуваарилах онолын үүднээс хууль тогтоох эрх зөвхөн парламентад хадгалагдах ёстой[[99]](#footnote-99) учир “хэм хэмжээ тогтоох эрхийг шилжүүлж болохгүй” гэдэг үзэл баримтлал цагийн эрхэнд хатуу баримтлагдахаа больсон.[[100]](#footnote-100) Хууль тогтоогч зөвхөн өөрөө хэм хэмжээ тогтоох ёстой гэх онол үзэл сулран өөрчлөгдсөн төдийгүй, хэм хэмжээ тогтоох эрх шилжүүлдэг энэ үзэгдэл дор хаяж дөрвөн зуун (Англи[[101]](#footnote-101))-ны түүхтэй, ингэхдээ анхлан ихээхэн ховор байсан бол явцдаа захиргааны тогтоосон хэм хэмжээ нь парламентын баталсан хуулиас тоо хэмжээ, зохицуулалтын цар хүрээний хувьд харьцуулахгүй их болсон аж. Тиймээс захиргаа хэм хэмжээний акт гаргах нь төрийн үйл ажиллагааны хэвийн арга хэрэгсэл болсон.[[102]](#footnote-102)

Захиргаанаас хэм хэмжээ тогтоосон акт гаргах эрхийг зөвшөөрөх нь онцгой, ховор тохиолдол биш харин нийтлэг зөвшөөрөгдсөн нөхцөл болсон. Гэхдээ захиргааны хэм хэмжээний акт нь эрх зүйн (шүүхийн, *non-delegation doctrine гэх мэт онол шалгуураар*) болон ардчилсан зарчмын (улс төрийн, *legislative veto гэх мэт арга замаар*) гэсэн хоёр төрлийн хяналтад заавал байх ёстой нь нийтлэгээр хүлээн зөвшөөрөгдөж тогтсон байна.

Орчин цагийн төрийн удирдлагын хэлбэр нь (*олон талт, харилцан хамааралтай, нарийн төвөгтэй болсон*) илүү тодорхой, нарийвчилсан, цаг хугацааны хувьд яаралтай, олон тооны хэм хэмжээний **зохицуулалтыг шаардах болсон**. Үүний зэрэгцээ парламент энэ бүх шаардлагыг хангасан цорын ганц хууль тогтоогч байх боломжгүйд хүрсэн[[103]](#footnote-103) зэрэг нь хэм хэмжээ тогтоох “эрхийг шилжүүлж болох болохгүйн” тухай биш харин шилжүүлэхдээ “*зохих ёсоор шилжүүлсэн эсэх, шилжүүлсэн эрхийн хүрээнд гарсан эсэх*” -ийг хянах тухайд чиглэх болжээ.[[104]](#footnote-104)

АНУ-д[[105]](#footnote-105) зохицуулах чиг үүрэг бүхий бие даасан агентлагууд (*the independent regulatory commissions*) нь салбар салбартаа хэм хэмжээ тогтоох замаар зохицуулалтын чиг үүрэг гүйцэтгэдэг өндөр эрх мэдэлтэй, хэм хэмжээ тогтоох эрхийг шилжүүлж авсан гол байгууллага байсаар ирсэн. Энэхүү бие даасан агентлагуудад эрх шилжүүлэхдээ зохицуулалт хийх эрх хэмжээгээ хэрэгжүүлэх тэдний мэргэшсэн байдалд улс төрийн оролцоо, нөлөөлөл оруулахгүй байхыг бодолцсон байдаг. Хэдийгээр энэ нь хэм хэмжээ тогтооход ардчилсан ёсны (*хууль тогтоогч ард түмний төлөөллийн хувьд*) хяналт тавьж оролцох байдлыг хязгаарласан нь маргаан дагуулдаг ч өнөөг хүртэл хэрэгжсээр байна.

Англи[[106]](#footnote-106) бичмэл үндсэн хуульгүйн хувьд хэм хэмжээ тогтоох эрхийг шилжүүлэх асуудалд үндсэн хуулийн төвшины хязгаарлалт байхгүй. АНУ-тай харьцуулбал хэм хэмжээний актаар зохицуулж, хүрэхээр зорьж буй зүйл нь дутмаг тул хэм хэмжээний акт гаргах эрхийн хязгаарлалтад төдийлөн ач холбогдол өгдөггүй гэжээ.[[107]](#footnote-107)

## Хууль, хэм хэмжээний актын хоорондын харьцаа, хамаарал

Хэм хэмжээ тогтоосон акт буюу “*Delegated Legislation*” болон хууль хоорондын хамаарлыг тодорхойлоход **шүүхийн тогтоосон (doctrine**) онол шалгуур нь *the major question doctrine[[108]](#footnote-108), a novel rule of law-based ground of view* зэрэг байх боловч эдгээрээс хэм хэмжээний актын зохицуулалтын цар хүрээг тодорхойлоход хэрэглэгддэг шалгуур онол нь *the non-delegation doctrine* байсан. Энэ “хэм хэмжээ тогтоох эрхийг шилжүүлж болохгүй” гэх үзэл баримтлал дан ганц АНУ-д биш Европд ч өөрийн хэлбэрээр[[109]](#footnote-109) оршин байж ирсэн боловч үүнийг хатуу баримтлах нь суларсаар иржээ.[[110]](#footnote-110)

Хууль, хэм хэмжээний актын хамаарлын тухайд парламент нийгмийн харилцааны зохицуулалтын чухал арга хэмжээний ерөнхий зарчмыг тогтоож өгсний дараа эдгээр зарчмыг үндэслэн иргэдийн өдөр тутмын харилцааг зохицуулах нь захиргааны үүрэг болж эхэлсэн. Учир нь цаг ирэх тутам ач холбогдол болон цар хүрээ нь нэмэгдэж буй “зохицуулах” чиг үүргийг хэрэгжүүлэхэд шаардагдах мэргэжилтэн, хүн хүчний боломжтой болсон захиргаа л энэ үүргийг гүйцэтгэх нь зохимжтой болсон. Тухайн тодорхой харилцааг зохицуулахад шаардагдах мэргэшил мэдлэг хуримтлуулсаны хувьд хэм хэмжээний акт гаргах замаар зохицуулах чиг үүрэг захиргаанд ногдох нь зүйн хэрэг болсон төдийгүй шаардлагатай нэмэлт, өөрчлөлтийг цаг тухайд хийх эрх ч үүнд хамаарч ирсэн байна.

1928 оны *J. W. Hampton, Jr. & Co. v. United States* хэрэгт АНУ-д хэм хэмжээ тогтоох эрхийг шилжүүлэхэд ямар шаардлага хангасан байх талаарх (үндсэн хуулийн эрх зүйн) шалгуурыг тогтоосон. Уг шалгуур нь хууль тогтоогч шилжүүлж буй хэм хэмжээ тогтоох эрхийн “*цар хүрээ, хязгаар*”-ыг тодорхой бөгөөд ойлгогдохоор (*“intelligible principle” standard*)[[111]](#footnote-111) заасан байх явдал аж. Хууль тогтоогчоос эрх шилжүүлэхдээ хэм хэмжээний актаар зохицуулалт хийх “хязгаар” нь тодорхойгүй, ямар зарчим, бодлогыг баримтлах нь тодорхойгүй, хэм хэмжээг тогтоох чиг, стандартыг заагаагүй бол “*эрх шилжүүлэх шалгуур*”-т нийцээгүй гэж үзнэ.

Энэ шалгуурын хэрэглээнээс үзвэл эрх шилжүүлэх боломжийг харьцангуй өргөн хүрээнд зөвшөөрдөг бөгөөд зохих хэмжээний сонгох боломж (*discretion*)-ийг ч хүлээн зөвшөөрөх болсон байна. АНУ-ын Үндсэн хуулийн “хууль тогтоох бүх эрх Конгрест хадгалагдана” гэсэн заалттай холбогдон хэм хэмжээ тогтоох эрх шилжүүлэх маргааныг *“intelligible principle”* гэх шалгуур зарим шүүмжлэлтэй тулгардаг ч хэрэглэгдсэн хэвээр[[112]](#footnote-112) байна. Үүнтэй ижил төстэй *“specificity principle”* гэх шалгуурыг[[113]](#footnote-113) Европын холбоо хэрэглэгдэг байна.

Түүнчлэн, улс орны эдийн засаг, нийгмийн амьдралыг бүхэлд нь хамарсан асуудал, эсхүл эрх шилжүүлэн авч буй этгээдийн уламжлалт чиг үүрэгт хамааралгүй асуудлаар эрх шилжүүлж буй тохиолдолд “*илүү нарийвчлал, хангалттай заавар*”-тайгаар[[114]](#footnote-114) эрх шилжүүлэх ёстой гэж үзэх нь байна.

Англид уламжлалт ойлголтоор, эрх олгож буй хууль нь гол асуудлаа парламентын хэлэлцүүлгийн дүнд өөртөө агуулж, харин хэм хэмжээ тогтоосон акт нь шилжүүлсэн эрхийн хүрээнд асуудлыг нарийвчлах харьцаатай байсан. Гэтэл “хөндий-хууль” буюу *“skeleton legislation”* нь захиргаанд чухал асуудлаар хэм хэмжээ тогтоох эрхийг шилжүүлэхдээ ямар нэг хязгаар, зааваргүй үлдээх нь бий. Энэ хийдэл дүүрэн хууль нь захиргааны сонголтоор олон асуудал зохицуулах нөхцлийг үүсгэж, улмаар эрх хэмжээгээ хэтрүүлэхэд түлхдэг.

Хууль, хэм хэмжээний актын харьцаа, хамаарлыг тодорхойлоход[[115]](#footnote-115) юун түрүүнд, захиргааны хэм хэмжээ тогтоосон акт нь ардчилалын зарчмын (*democratic legitimacy*) үүднээс хүлээн зөвшөөрөгдөх магадлал нь хуультай харьцуулахад дутмаг, дараагийн дугаарт, хэм хэмжээний акт нь зөвхөн шилжүүлсэн эрхийг цааш нарийвчлан хэрэгжүүлэх зорилгыг агуулдаг, түүгээр хязгаарлагдагт оршиж байна.

Ард түмний төлөөллийг хангах (ардчилалын зарчмын) дутагдлыг нөхөх нэг арга нь хэм хэмжээний актыг бэлтгэх, боловсруулах шатанд олон нийтийн оролцоог хангах явдал байна. Хэм хэмжээ тогтоох эрхийг захиргаанд шилжүүлэхдээ цар хүрээ, хязгаарыг тодорхой зааж өгөөгүйгээс тэдгээр нь батлагдаж гарахдаа иргэний эрх, үүрэгт сөрөг нөлөөтэй гарах боломжтой.[[116]](#footnote-116) *The Public Law Project* -ийн нэхэмжлэлтэй хэрэгт[[117]](#footnote-117) (a) парламентын баталсан эх хуулийн заалт дах шилжүүлсэн эрх хэмжээний цар хүрээ юу болох; (b) хэм хэмжээ тогтоосон хоёрдогч актын зорилго, үр нөлөө, үйлчлэл нь дээрх эх хуулиар шилжүүлсэн эрхийн цар хүрээний дотор байгаа эсэх гэсэн хоёр шатлалтай шалгуур тогтоосон.[[118]](#footnote-118) Үндсэндээ, “***doctrine of ultra vires*”** хэрэглэх замаар захиргааны байгууллага хуулиар өөрт нь шилжүүлсэн эрхээс хэтрүүлж болохгүй гэсэн шалгуур хэрэглэдэг.

## Хууль, хэм хэмжээний актын хамрах хүрээ, зааг

Английн *R (on the application of Javed) v Secretary of State for the Home Department (2001)* хэрэг гүйцэтгэх эрх мэдэл буюу захиргааны байгууллага захиргааны хэм хэмжээний актыг чөлөөтэй тайлбарлах, хэрэглэх боломжтой ч тодорхой хязгаарлалтад захирагдах зарчимыг тогтоосон. Ялгаварлан гадуурхахгүй байх, эрх тэгш хандах зэрэг суурь зарчим, захиргааны хэм хэмжээний актын дагуу авч буй арга хэмжээ нь уг актыг батлах эрх олгосон хуулийн зорилго, зохицуулалттай нийцсэн байх шаардлагыг уг хязгаарлалт тавьдаг. Үндсэндээ, захиргааны хэм хэмжээний актын дагуу хэрэгжүүлэх үйл ажиллагаа нь хууль тогтоох байгууллагаас баталсан уг актыг гаргах эрх олгосон хуульд заасан эрхийг үндсээр нь өөрчлөх, тус хуулиар олгосон эрхийг зөрчих, эрх зүйн байдлыг дордуулах хэмжээнд хүрч болохгүйг энэ хэрэг харуулсан. Бодлого тодорхойлохтой холбоотой нийтээр дагаж мөрдөх хэм хэмжээ тогтоох эрхийг хууль тогтоогч хадгалж, эдгээр бодлогыг хэрэгжүүлэх нарийвчилсан зохицуулалт тогтоох эрхийг захиргааны байгууллага, бусад этгээдэд шилжүүлэх замаар захиргааны хэм хэмжээний акт боловсруулж, батлахтай холбоотой үүсч болох асуудлыг шийдвэрлэх боломжтой гэж судлаачид үздэг байна.

Захиргааны хэм хэмжээний акт тогтоох эрхийг бусад этгээдэд шилжүүлэх нь үндсэн хуулийн үзэл санаа, зарчимыг алдагдуулахгүй байх шаардлагатай. Өөрийн хууль тогтоох үндсэн эрх мэдлээ хадгалахын зэрэгцээ нийтээр дагаж мөрдөх хэм хэмжээ тогтоох эрхийг бусад этгээдэд үндэслэлтэй шилжүүлэх боломжийг парламентад олгох тэнцвэртэй хандлагыг[[119]](#footnote-119) баримтлах нь үндсэн хуулийн хүрээнд үр дүнтэй засаглалыг баталгаажуулах, хэрэгжүүлэх боломжийг бүрдүүлнэ.[[120]](#footnote-120)

Захиргааны хэм хэмжээний актаар зохицуулж буй зарим харилцааг жишээ болгон энд жагсаав. Эдгээр акт эрх олгосон хуулиар тогтоосон зорилгод нийцэж байх шаардлагатай. Энэхүү хандлагын хүрээнд эрх шилжүүлэх нь хууль тогтоох процессын шударга байдал, үндсэн хуулийн зарчимыг алдагдуулахгүй байх баталгаа болдог.[[121]](#footnote-121)

* Стандарт тогтоох: Эрүүл мэнд, аюулгүй байдал, байгаль орчныг хамгаалах, бусад чиглэлийн болон шинжлэх ухаан, техник, үйлдвэрлэлийн тусгай туршлагад тулгуурласан стандарт, удирдамж тогтоох эрхийг захиргааны байгууллагад шилжүүлэх боломжтой.
* Лиценз болон зөвшөөрөл олгох: Төрөл бүрийн үйл ажиллагааны тусгай зөвшөөрөл, зөвшөөрөл олгох, сунгах, хүчингүй болгох зохицуулалт тогтоох эрхийг бусад этгээдэд шилжүүлж болно. Энэ нь тодорхой мэргэжил, үйлдвэрлэл, үйл ажиллагаа хууль тогтоомжоор тогтоосон болон мэргэжлийн стандартад нийцэж байгаа эсэхийг баталгаажуулах чухал үүрэгтэй.
* Мэдээлэл цуглуулах, тайлагнах: Мэдээлэл цуглуулах, судалгаа хийх, үр дүнг хууль тогтоох байгууллагад тайлагнах үүргийг захиргааны байгууллагад шилжүүлж болно. Энэ функц нь хууль тогтоогчдыг тодорхой асуудлын талаар шинэ, нарийвчилсан мэдээллээр хангах замаар мэдээлэлтэй бодлого боловсруулахад дэмжлэг үзүүлдэг.

## Хяналт:

Захиргааны хэм хэмжээ тогтоосон актаар нийгмийн харилцааг зохицуулж буй тоо нь хуультай харьцуулахгүй их болсон.[[122]](#footnote-122) Жишээ нь Англид 2020 онд 29, 2021 онд 35, 2022 онд 48 хууль, гэтэл 2020 онд 1619, 2021 онд 1466, 2022 онд 1381 хэм хэмжээний акт баталсан[[123]](#footnote-123) байна. Тиймээс хэм хэмжээ тогтоох эрх шилжүүлж буй байдалд хяналт байх нь гарцаагүй, харин энэ хяналтыг ардчилсан зарчмын үүднээс[[124]](#footnote-124) хууль тогтоогч тавих, шүүхийн процессоор эрх зүйн хяналт нь оновчтой юу гэдэг асуудлыг шийдэх ёстой болдог аж.

Жишгийн эрх зүйн бүлд хамаарах эдгээр улсуудын[[125]](#footnote-125) туршлагаас үзвэл, 1-рт хэм хэмжээ тогтоох эрх шилжүүлж буй нь эрх зүйт ёс (*rule of law*)-ны зарчимд хийцэж буй эсэх, 2-рт шилжүүлж авсан эрхээ хэрэгжүүлэхдээ эрх зүйт ёсны зарчимд нийцүүлсэн эсэх гэсэн хоёр хэсэгт тус тусд нь хяналт тавих ёстой гэж үздэг байна.

Хэм хэмжээ тогтоосон акт гаргах эрхийг олгохдоо эрх зүйт ёсны зарчмыг зөрчсөн эсэхэд хяналт тавих нь шилжүүлж болох эрхийн “цар хүрээ, хэмжээ” хязгаарыг тогтоохтой[[126]](#footnote-126) холбоотой бөгөөд ихэвчлэн *non-delegation* *doctrine* эсхүл түүнтэй дүйцэх шалгуураар хэмждэг байна. Шилжүүлж буй эрх нь **a**) хязгааргүй мөн **b**) тодорхойгүй байж болохгүй бөгөөд уг эрхийг хэрэгжүүлэхэд шаардлагатай хангалттай чиг, хүрээ, зааврыг захиргаанд эрх олгож буй хуулиар зааж өгөх ёстой. Энэ хэсэгт эрхээ шилжүүлж буй этгээдийн шийдвэр буюу хууль тогтоогчийн үйлдэлд тавигдах шаардлага хөндөгдөх бөгөөд хууль тогтоогчийн шийдвэрт хяналт тавих аргаар (манайхаар Үндсэн хуулийн хяналт) хэрэгжих юм.

Шилжүүлж авсан эрхийг хэрэгжүүлэхдээ эрх зүйт ёсны зарчмыг[[127]](#footnote-127) зөрчсөн эсэхэд хяналт тавих нь захиргааны үйл ажиллагаанд тавих (*ex ante, ex post* гэсэн хоёр) хяналтаар хэрэгжих учиртай. Энэ нь захиргааны хэргийн шүүхийн магадлах ажиллагаагаар (*judicial review of administrative rule-making*) хэм хэмжээ тогтоосон актыг батлагдсан дараа (*ex post*) хянагдана. Шилжүүлж авсан хэм хэмжээ тогтоох эрхийг захиргаа хэрэгжүүлэхдээ олгосон эрх хэмжээг хэтрүүлэхгүй байх[[128]](#footnote-128), хууль дээдлэх, хуульд үндэслэх, олон нийтийн оролцоог хангах, нийтлэсэн байх, тодорхой байх, хувь хүний хуулиар олгосон эрхийг зөрчихгүй байх гэх мэт[[129]](#footnote-129) шаардлагын үүднээс хяналт тавина.

Англид хүчин чадал, чиг үүрэг ялгаатай олон төрлийн хэм хэмжээний акт (*Statutory Instrument*)[[130]](#footnote-130) байна. АНУ-ын хувьд хяналтыг хууль тогтоогчоос илүүтэй шүүхэд хариуцуулсан[[131]](#footnote-131) байдаг бол урьдчилсан хяналт буюу *ex ante* хяналтыг Англи (мөн Европын холбооны парламент) өргөн хэрэглэдэг байна. Англид зарим хэм хэмжээний актыг заавал парламентад хүргүүлж, зохих процессыг хангасан байх[[132]](#footnote-132) шаардлагатай бөгөөд *эрх шилжүүлж буй хуульд энэ шаардлагыг зааж* өгдөг.

Урьдчилсан хяналтыг хэрэгжүүлдэг дараах аргууд[[133]](#footnote-133) байна: хэм хэмжээний актыг 1) парламентад хүргүүлж, тодорхой хугацаанд[[134]](#footnote-134) танилцуулах, асуулт тодруулга авч болно, өөр процесс байхгүй, хугацаа дуусмагц хэм хэмжээний акт шууд хүчинтэй болно; 2) парламентад хүргүүлж, энэ тодорхой хугацаанд уг актын (*draft*) үйлчлэл нь түдгэлзсэн байна, парламентын гишүүд хэм хэмжээний акттай холбоотой асуулт тавьж, тодруулга авч болно, өөр процесс байхгүй; 3) парламентад хүргүүлж, энэ тодорхой хугацаанд уг хэмжээний акт үйлчлэлтэй байх боловч гишүүдээс хүчингүй болгох талаар санал гарвал, парламент хэлэлцэж шийднэ; 4) парламентад хүргүүлж, түүнийг тодорхой хугацаанд парламент батлахгүй бол хүчингүй болдог.

Хэм хэмжээ тогтоосон акт гаргах эрх олгож буй хуульд уг хуулийн дагуу батлан гаргах хэм хэмжээний актыг парламент зохих хугацаанд хэлэлцэж *хүчингүй болгоогүй бол* (*negative method*) акт үйлчлэх зохицуулалт нь ихээхэн хэрэглэгддэг ч төдийлөн үр нөлөөтэй парламентын хяналт гэж үздэггүй.[[135]](#footnote-135) Учир нь парламент тэр бүр ийм санал гарах, хэлэлцэж олонхын саналаар ХХА-ыг хүчингүй болгох боломжгүй байдаг. Үүний эсрэг, *affirmative* арга нь татвар хураамж, өөр бусад чухал асуудлыг хэм хэмжээний акт зохицуулж буй цөөн тохиолдолд хэрэглэгддэг боловч парламентын жинхэнэ хяналт болдог, учир нь хэм хэмжээний актыг парламент хэлэлцэн зөвшөөрч баталсан тохиолдолд хүчинтэй үйлчилнэ.

Хэм хэмжээ тогтоох эрх шилжүүлсэн байдлыг хянах чиг үүрэг бүхий Парламентын хяналтын хороо (*Select Committee on Delegated Powers and Deregulation[[136]](#footnote-136)*) ажиллах бөгөөд анхнаасаа “хэм хэмжээ тогтоох эрх шилжүүлсэн” байдалд чухал хяналт хэрэгжүүлдэг байж,[[137]](#footnote-137) тухайлбал шилжүүлж болох эсэх нь эргэлзээтэй асуудлаар олгосон эсэх гэх мэт.

Энэ хорооны чиг үүрэг нь юун түрүүнд, эрх шилжүүлэх заалт үндэстэй юу, ялангуяа уг хэм хэмжээг хууль тогтоогч өөрөө хэрэгжүүлэх шаардлагатай эсэх, хэм хэмжээний актаар хуулийн зүйл, заалтыг өөрчлөх (*Henry VIII powers[[138]](#footnote-138)*) эрх олгогдсон хэсэгт тусгай анхаарал хандуулах зэргээр зөвлөмж гаргана. Энэхүү зөвлөмж нь Парламентад хэлэлцэгдэж буй хуулиудын “эрх шилжүүлэх” зохицуулалт бүхий хэсгийг зөвшөөрөх, татгалзахад[[139]](#footnote-139) чухал шалгуур болдог аж.

Улс тус бүрийн захиргааны хэм хэмжээний акт батлах эрх олгохтой холбоотой баримталж буй үзэл баримтлал, онолыг дор харуулав.

### АНУ-ын үзэл баримтлал, онол

Төрийн эрх мэдэл хуваарилалтын зарчим (separation of powers)-ыг үл харгалзан хууль тогтоох байгууллага нийтээр дагаж мөрдөх хэм хэмжээ тогтоох тодорхой эрх мэдлийг гүйцэтгэх засаглалын байгууллага эсхүл тодорхой этгээдэд техникийн болон тусгайлсан зэрэг асуудлаар шилжүүлэх шаардлага, практик АНУ-д байсаар иржээ.

АНУ-д зохицуулалт эсхүл журам, дүрэм гэж нэрлэгддэг захиргааны хэм хэмжээний акт нь улс төр, шүүх, эрдэм шинжилгээний хүрээнд нэлээд маргаан, мэтгэлцээ дагуулсан сэдэв юм. Хэм хэмжээ тогтоох эрхийг бусад этгээдэд шилжүүлж болохгүй гэх зарчим (non-delegation doctrine)-ыг АНУ-д зөөлрүүлж хэрэглэх болсонтой холбогдуулан Конгресс гүйцэтгэх засаглалд нийтээр дагаж мөрдөх хэм хэмжээ тогтоох өргөн эрх мэдэл олгосон. Энэ нь хууль ёсны байдлын хямралд хүргэж байна гэх шүүмжлэлийг дагуулдаг.[[140]](#footnote-140)

Тус улсад хуулиар батлах хүрээ, хязгаарыг тогтоож, тодорхой этгээдэд бүрэн эрх олгох байдлаар захиргааны хэм хэмжээний акт батлах эрхийг шилжүүлдэг.[[141]](#footnote-141) Захиргааны хэм хэмжээний актыг хуулиар зохицуулаагүй орон зайг нөхөх, ялангуяа байгаль орчныг хамгаалах, аюулгүй байдал, хэрэглэгчийн эрхийг хамгаалах асуудал зэрэг салбаруудад нарийвчилсан зохицуулалт бий болгох зорилгоор боловсруулж, баталдаг.[[142]](#footnote-142)

АНУ-ын хууль тогтоомж олон нийтийг хэм хэмжээ тогтоох ажиллагаанд бүрэн оролцуулах, хууль тогтоомжоор захиргааны хэм хэмжээний акт гаргах хүрээг бодитой зааж өгөөгүйгээс үүсэх хохирлыг нөхөн төлөх замаар захиргааны хэм хэмжээний акт тогтоох зохицуулалтын арьдчилсан хууль ёсны байдал (democratic legitimacy of delegated legislation)-тай холбоотой үүсдэг асуудлыг шийдвэрлэж байна.[[143]](#footnote-143)

АНУ-ын хууль тогтоомжид гүйцэтгэх эрх мэдлээс тогтоосон хэм хэмжээ улс төрийн үзэл баримтлалаас ангид, зөвхөн объектив дүгнэлтэд тулгуурласан, олон нийтийн ашиг сонирхолд нийцсэн байх шаардлагыг тавьдаг бөгөөд уг нөхцөлийг хангахын тулд insulation from the democratic process бодлогыг баримталдаг. Энэ хандлага Конгресс болон Ерөнхийлөгчид улс төрийн хариуцлага хүлээдэггүй захиргааны байгууллагын “мэргэжилтэн менежер” болон бие даасан зохицуулах хороод дээр тулгуурладаг байна.[[144]](#footnote-144)

АНУ-д захиргааны хэм хэмжээний акт тогтоох бүрэн эрх олгох зохицуулалтыг тойрсон гол асуудал нь үр дүнтэй засаглалыг хэрэгжүүлэхэд шаардлагатай бүрэн эрхийг шаардлагатай хэмжээгээр шилжүүлэх болон гүйцэтгэх эрх мэдэл уг бүрэн эрхийг хэтрүүлэхээс сэргийлэх хяналт хоорондын тэнцвэрийг хадгалах явдал юм. Уг тэнцвэрийг хангах хүрээнд зөөлрүүлэн хэрэглэх болсон *non-delegation doctrine*-ын дагуу шүүх захиргааны хэм хэмжээний акт батлах эрх шилжүүлэн авсан этгээдэд зориулан *intelligible principle* батлахыг Конгрессоос шаарддаг. Тус улсад захиргааны хэм хэмжээний акт батлах эрхийн хууль ёсны байдалд дараах аргаар хяналт тавьдаг.[[145]](#footnote-145)

*Олон нийтийн оролцоо:* АНУ-ын арга барилын нэг онцлог шинж нь Захиргааны хэрэг хянан шийдвэрлэх тухай хуульд (Administrative Procedure Act)-д заасны дагуу захиргааны хэм хэмжээний акт тогтоох, төслийг боловсруулах явцад олон нийтийн оролцоог чухалчилдагт оршино. Захиргааны хэрэг хянан шийдвэрлэх тухай хуулийн дагуу захиргааны хэм хэмжээний актыг боловсруулах, батлах талаар олон нийтэд мэдэгдэх, санал өгөх боломжоор хангах, олон нийтээс өгсөн саналыг тусгах эсэх талаар нээлттэй хэлэлцэх зэрэг ажиллагааг захиргааны байгууллага гүйцэтгэнэ. Энэхүү загвар хууль ёсны байдал зөвхөн сонгогдсон гишүүдийн бус олон нийтийн шууд оролцоонд үндэслэдэг гэж үздэг бодлогын шийдвэр гаргахад иргэдийн оролцоог хангах зарчим (participatory democracy approach)-д тулгуурладаг. Олон нийтийн оролцоог хангах энэхүү аргаар нийтээр дагаж мөрдөх хэм хэмжээ тогтоох бүрэн эрхийг захиргааны байгууллагад өргөнөөр шилжүүлсэнтэй холбоотой конгрессын шууд хяналт буурч байгааг нөхдөг байна. Энэ хандлагаар захиргааны хэм хэмжээний акт тогтоох үйл ажиллагааг ил тод, хариуцлагатай, хүртээмжтэй байлгах, нийтээр дагаж мөрдөх хэм хэмжээ тогтоох уламжлалт ажиллагаанаас давж ардчилсан оролцоог хангахыг зорьдог.

*Шүүхийн хяналт:* АНУ-ын шүүхүүд захиргааны хэм хэмжээний акт тогтоох ажиллагаанд хяналт тавьдаг. Шүүхийн хяналт эрх шилжүүлэн авсан этгээд буюу захиргааны байгууллага хуулиар олгосон бүрэн эрхээ хэтрүүлэхгүй байх, процедурын шаардлагаа хангаж ажиллах баталгаа болдог. [Chevron U.S.A. v. NRDC](https://supreme.justia.com/cases/federal/us/467/837/)-ийн шийдвэрээс үүсэлтэй Чеврон (Chevron)-ы зарчмаар захиргааны байгууллагад түүний хэрэгжүүлдэг хууль учир дутагдалтай, цоорхой байх тохиолдолд тэдгээрийг үндэслэлтэй, зөв нөхөж тайлбарлах эрхийг олгох ойлголтыг илэрхийлдэг.[[146]](#footnote-146) Тус онолын дагуу захиргааны байгууллага тухайн харилцааны хувьд шүүхээс илүү мэргэшсэн этгээд тул Конгресс хуулиар зохицуулсан харилцааг нарийвчлан зохицуулах эрхийг захиргааны байгууллагад итгэмжлэн олгодог болно.[[147]](#footnote-147) Гэвч энэ онол цаашид үргэлжлэх эсэх, эсхүл хуулийг зөвхөн шүүх хэрэг, маргаан шийдвэрлэх замаар тайлбарлах эсэх нь АНУ-ын дээд шүүхэд хэлэлцэгдэж байгаа in [Loper Bright Enterprises v. Raimondo](https://www.supremecourt.gov/search.aspx?filename=/docket/docketfiles/html/public/22-451.html) and [Relentless v. Department of Commerce](https://www.supremecourt.gov/search.aspx?filename=/docket/docketfiles/html/public/22-1219.html) хэргүүдийн шийдвэрээс хамаарна.

АНУ-ын шүүхийн нийтээр дагаж мөрдөх хэм хэмжээ тогтоох бүрэн эрх шилжүүлэхтэй холбоотой зарим онцлох шийдвэрийг дор тоймлов:

* Chevron U.S.A., Inc. v. Natural Resources Defense Council, Inc. (1984)[[148]](#footnote-148): Захиргааны байгууллагад учир дутагдалтай, цоорхой хуулийн зохицуулалтыг үндэслэлтэй, зөв нөхөж тайлбарлах эрхийг олгох зарчим тогтоосон.
* Whitman v. American Trucking Associations (2001)[[149]](#footnote-149): Хууль тогтоох эрх мэдлийг бусад этгээдэд шилжүүлэхгүй байх тухай зарчим (non-delegation doctrine)-ын дагуу захиргааны хэм хэмжээний акт батлах эрх шилжүүлэн авсан этгээдэд хуулийг хэрэгжүүлэх бодлого, журам батлахтай холбоотой intelligible principle тогтоохыг Конгрессоос шаардах зарчим тогтоосон.
* Mistretta v. United States (1989)[[150]](#footnote-150): Тодорхой удирдамж өгсөн тохиолдолд чухал шийдвэр гаргах эрх мэдлийг шилжүүлэн олгох боломжтой гэсэн санааг бататгасан.
* INS v. Chadha (1983)[[151]](#footnote-151): Хууль тогтоомжид хориг тавих нь presentment clause болон төрийн эрх мэдэл хуваарилах зарчмыг зөрчинө гэх үндэслэлээр тус зохицуулалтыг хүчин төгөлдөр бусд тооцсон.

АНУ-ын хувьд захиргааны хэм хэмжээний акт батлах эрхийн хууль ёсны байдлыг хангахтай холбоотой үүсч буй бэрхшээлийг дараах байдлаар шийдвэрлэх боломжтой гэж судлаачид үзсэн.[[152]](#footnote-152)

* Бодлогын чухал шийдвэр гаргах процессыг сонгогдсон төлөөлөгчдийн хяналтад байлгах зэргээр парламентын хяналтыг сайжруулах,
* захиргааны хэм хэмжээ тогтоосон акт парламентаас тогтоосон хүрээнд байгаа эсэх, тогтоосон зорилтод нийцсэн эсэхийг шүүхээс хянах хяналтыг нэмэгдүүлэх,
* захиргааны мэргэшсэн байдлыг шүүх хүндэтгэхийн зэрэгцээ захиргааны хэм хэмжээний актад тавих шүүхийн хяналтыг сайжруулах.

### Английн үзэл баримтлал, онол

Англид нийтээр дагаж мөрдөх хэм хэмжээ тогтоох бүрэн эрх шилжүүлэх талаар тогтоосон Үндсэн хуулийн хязгаарлалт байхгүй бөгөөд уг эрх шилжүүлэх харилцаанд *parliamentary sovereignty*-д үндэслэн хууль тогтоох байгууллага голчлон хяналт тавьдаг. Англид захиргааны хэм хэмжээний акт батлах бүрэн эрхийг шилжүүлэхтэй холбоотой маргаан харьцангуй бага өрнөдөг боловч үр ашигтай засаглалыг бий болгох болон хариуцлагыг бататгах хоорондын тэнцвэрийг тогтоох талаар маргаан гардаг.

Захиргааны хэм хэмжээний акт нь зохицуулалт, журам, дүрэм зэрэг төрөлтэй бөгөөд тус улсын захиргааны хэм хэмжээний акт батлах үйл явц албан бус, олон нийтийн оролцоо багатай байдаг. Гүйцэтгэх эрх мэдлийн байгууллага нарийвчилан зохицуулах боломжийг олгосон skeleton legislation, эрх олгох хуулийг хууль тогтоох байгууллага батлах боломжтой.[[153]](#footnote-153) Англид хууль тогтоомжид захиргааны хэм хэмжээний акт гаргах харилцаанд уян хатан байдлыг зөвшөөрдөг бөгөөд тус актыг батлах бүрэн эрхийг шилжүүлэх зохицуулалтын агуулга, түүнд тавих процедурын шаардлага харьцангуй уян хатан тогтдог байна.[[154]](#footnote-154)

Гүйцэтгэх засаглалаас тухайн харилцааг зохицуулж буй хуульд нэмэлт, өөрчлөлт оруулах, хүчингүй болгох боломжийг олгодог "Генри VIII заалт" (*Henry VIII clauses*)[[155]](#footnote-155)-ын хэрэглээ Англид өсөлттэй байна.[[156]](#footnote-156) Нийтээр дагаж мөрдөх хэм хэмжээ тогтоох эрх мэдлийг бусад этгээдэд шилжүүлэх практик нэмэгдсэн, мөн "Генри VIII заалт" нь хууль тогтоох болон гүйцэтгэх эрх мэдлийн тэнцвэрт байдалд шилжилт үүсгэж байгаа нь парламентын бүрэн эрхэд сөрөг нөлөө үзүүлж болзошгүй гэсэн болгоомжлол тус улсын хууль зүйн салбарт бий болсон.

Хэм хэмжээ тогтоох бүрэн эрхийг гүйцэтгэх засаглал буюу сайд нарт их хэмжээгээр шилжүүлэхэд хэт бэлэн байдал болон эрх шилжүүлэх зохицуулалтыг хэзээ, хэрхэн ашиглаж байгааг дахин үнэлэх, эрх шилжүүлэхтэй холбогдуулан үр ашигтай засаглалыг бий болгох болон ардчилсан хариуцлагыг бататгах хоорондын тэнцвэрийг тогтоох шаардлага үүссэнийг судлаачид тэмдэглэдэг.[[157]](#footnote-157) Англид захиргааны хэм хэмжээний акт батлах эрхийн хууль ёсны байдалд дараах аргаар хяналт тавьдаг байна.[[158]](#footnote-158)

Урьдчилан зөвлөлдөх:[[159]](#footnote-159) Зохицуулалтыг батлахын өмнө захиргааны байгууллага тухайн зохицуулалтын нөлөөлөлд өртөх этгээд, эсхүл тухайн харилцаанаас хамааран зөвлөх эрх бүхий байгууллага, этгээдтэй заавал зөвлөлдөх шаардлагатай. Энэ шаардлага захиргааны хэм хэмжээний акт санамсаргүй сөрөг нөлөө үзүүлэлгүй, актад заасан зорилтын хүрээнд үйлчлэхэд чиглэдэг.

Захиргааны хэм хэмжээний актыг нийтлэх ба хүртээмжтэй байдал: Захиргааны хэм хэмжээний актын нийтэд хүртээмжтэй байдлыг нэмэгдүүлэх хүрээнд тэдгээрийг тогтмол хэвлэх, тайлбар тэмдэглэл нийтлэх зэрэг хүчин чармайлт гарч байгаа боловч хүртээмжийг иж бүрэн хангахад бэрхшээлтэй хэвээр байна.

Парламентын хяналт: Нийтээр дагаж мөрдөх хэм хэмжээг ихэнх тохиолдолд парламентад танилцуулах шаардлагатай бөгөөд хууль тогтоогч хэм хэмжээг зөрчилтэй гэж үзвэл хүчингүй болгож болно. Хууль эрх зүйн баримт бичгийн хэмжээ, зохицуулалтын техник шинж чанараас шалтгаалан хууль тогтоох байгууллагын гишүүд захиргааны хэм хэмжээний актад нарийвчилсан шалгалт хийхэд хүндрэлтэй байдаг. Энэ нөхцөл байдал нь ардчилсан хяналтын бодит цар хүрээ, ялангуяа өргөн хүрээг хамарсан захиргааны хэм хэмжээний акт тогтоох эрх олгосон хууль болон "Генри VIII заалт"-ыг хэрэглэх талаар асуулт үүсгэж байна. Мөн практикт парламентын хяналтын үр дүнтэй байдлын талаар зовнил ажиглагддаг.

Шүүхийн хяналт: Шүүх захиргааны хэм хэмжээний актын хууль ёсны байдал, акт парламентаар тогтоосон хүрээнээс хэтэрсэн эсэх, процедурын шаардлагыг хангаж байгаа эсэхийг хянадаг. Англид шүүхийн хяналт захиргааны хэм хэмжээний актын процессын үндэслэлд анхаарлаа хандуулдаг нь үндэслэлгүй зохицуулалтыг үр дүнтэй хянах боломжийг бууруулдаг. Мөн шүүх парламентын бүрэн эрхт байдал, захиргааны мэргэшсэн байдлыг хүндэтгэж үздэг бөгөөд энэ нь захиргааны хэм хэмжээний акт батлах замаар гаргасан бодлогын шийдвэрт хөндлөнгөөс оролцох шүүхийн сонирхлыг бууруулдаг байна.

Английн шүүхийн нийтээр дагаж мөрдөх хэм хэмжээ тогтоох бүрэн эрх шилжүүлэхтэй холбоотой зарим онцлох шийдвэрийг дор тоймлов:

* Aylesbury Mushrooms (1972)[[160]](#footnote-160): Зохицуулалт буюу захиргааны хэм хэмжээний актыг эрх олгосон хуульд заасан процедурын дагуу боловсруулж, батлах зарчимыг тогтоосон.
* R (on the application of Javed) v Secretary of State for the Home Department (2001)[[161]](#footnote-161): Захиргааны хэм хэмжээний акт батлах бүрэн эрх шилжүүлэн авсан этгээд хуулиар тогтоосон хүрээнд хэр хол явж болох хязгаарыг судалсан. Энэ нь хууль тогтоох болон гүйцэтгэх засаглалын эрх мэдлийн тэнцвэрт байдал, гүйцэтгэх эрх мэдлийн шийдвэр гаргах хүрээ, гүйцэтгэх эрх мэдэл бүрэн эрхээ хэтрүүлэхээс хамгаалах хамгаалалтын талаар чухал асуултуудыг гаргаж ирсэн.
* R v Secretary of State for Health, ex parte US Tobacco International Inc (1992)[[162]](#footnote-162): Захиргааны хэм хэмжээний актыг боловсруулж, батлахдаа эрх олгосон хуульд заасан зохих журмыг баримтлах талаар зарчим тогтоосон.
* R v Secretary of State for the Environment, Transport and the Regions, ex parte Spath Holme Ltd (2001)[[163]](#footnote-163): Парламентаас баталсан хуулиар олгосон бүрэн эрхийг хэрэглэх, тайлбарлах асуудлыг хөндсөн.
* British Oxygen Company Ltd v Board of Trade (1971)[[164]](#footnote-164): Захиргааны хэм хэмжээний актад заасан шийдвэр гаргахдаа зохих зохицуулалт, бодлогыг баримтлах ч шийдвэртээ үндэслэлтэй хандах, тохиолдолд бүрийг харгалзан үзэх шаардлагыг онцлон тэмдэглэсэн. [[165]](#footnote-165)

Англи захиргааны хэм хэмжээний акт батлах эрхийн хууль ёсны байдлыг хангахтай холбоотой үүсч буй бэрхшээлийг дараах байдлаар шийдвэрлэх боломжтой гэж судлаачид үзсэн.[[166]](#footnote-166)

* Захиргааны хэм хэмжээний акт боловсруулж, батлах ажиллагаанд олон нийтийн оролцоог хангах.[[167]](#footnote-167) Ач холбогдол өндөртэй захиргааны хэм хэмжээний акт боловсруулж, батлахдаа олон нийтийн саналыг авах нь ил тод, хариуцлагатай байдлыг нэмэгдүүлж[[168]](#footnote-168), дүрэм, журам тогтоох ажиллагаанд олон нийт илүү өргөн хүрээтэй дуу хоолойгоо хүргэх боломж нэмэгдэнэ.[[169]](#footnote-169)
* Парламентын хяналтыг сайжруулах. Захиргааны хэм хэмжээний актыг хянах үүрэгтэй хууль тогтоох байгууллагын хороодын нөөц боломж, бүрэн эрхийг нэмэгдүүлэх нь парламентын хяналтын үр дүнг нэмэгдүүлэх боломжийг бүрдүүлнэ. Ач холбогдол өндөртэй захиргааны хэм хэмжээний актыг илүү нарийвчлан шалгах, хэлэлцэх тогтолцоог бүрдүүлэх нь зохих ёсоор шалгахгүйгээр автоматаар батлах (rubber-stamping) асуудлыг багасгах боломжтой.
* Захиргааны хэм хэмжээний актын хязгаарыг тодорхой болгох. Нийтээр дагаж мөрдөх хэм хэмжээ тогтоох бүрэн эрхийг бусад этгээдэд шилжүүлэх талаар ялангуяа "Генри VIII заалт"-ын хэрэглээнд хатуу удирдамж тогтоож өгөх нь томоохон өөрчлөлт ил тод, хууль тогтоох эрх мэдлийн зохих оролцоотой хууль тогтоомжид орох нөхцөлийг баталгаажуулна.
* Захиргааны хэм хэмжээний актыг нийтлэх, хүртээмжтэй байдлыг нэмэгдүүлэх. Бүх захиргааны хэм хэмжээний актыг албан ёсны хэвлэлд хэвлэх, цахим орчинд байршуулах зэргээр нийтлэх, олон нийт, сонирхогч этгээд амархан хандах боломжтой байлгах замаар ил тод байдлыг хангах шаардлагатай. Ингэснээр иргэд болон аж ахуй нэгж өөрсдөд нь нөлөө үзүүлэх зохицуулалтын талаар мэдээлэлтэй байх боломжтой.
* Шүүхийн хяналтын хүрээг тодорхой болгох. Захиргааны хэм хэмжээний актыг шүүхээс хянах хүрээг өргөжүүлэх, шүүхийн хяналтын хүрээг тодорхой заах шаардлагатай.
* Захиргааны хэм хэмжээний актыг дүгнэх, хүчин төгөлдөр бус болох нөхцөл тусгах. Захиргааны хэм хэмжээ батлах эрх олгосон хуульд актыг дүгнэх, хүчин төгөлдөр бус болох нөхцөлийг тусгах нь уг актыг хамааралтай, үр ашигтай талаас нь цаг хугацааны давтамжтай дүгнэх нөхцөлийг бүрдүүлнэ. Мөн мөн хоцрогдсон, шаардлагагүй зохицуулалт тодорхойгүй хугацаагаар хүчин төгөлдөр мөрдөгдөхөөс сэргийлэх ач холбогдолтой.

## Дүгнэлт:

Англи, АНУ-ын эрх зүйн хэрэглээнд хууль тогтоогч хэм хэмжээ тогтоох эрхээ захиргааны байгууллагад шилжүүлэх нь түгээмэл зөвшөөрөгдсөн бөгөөд гагцхүү энэхүү эрхийг a) шилжүүлэх болон шилжүүлсэн эрхийг b) хэрэгжүүлэх гэсэн хоёр хэсэгт ардчилсан ёсны болон эрх зүйт ёсны зарчмын үүднээс үр нөлөөтэй хяналт тавих ёстой гэж үздэг байна.

Шалгуур нь хууль тогтоогч шилжүүлж буй хэм хэмжээ тогтоох эрхийн “*цар хүрээ, хязгаар*”-ыг тодорхой бөгөөд ойлгогдохоор заасан байх бөгөөд “хязгаар” нь тодорхойгүй, ямар зарчим, бодлогыг баримтлах нь тодорхойгүй, хэм хэмжээг тогтоох чиг, стандартыг заагаагүй бол “*эрх шилжүүлэх шалгуур*”-т нийцээгүй гэж үздэг.

# Нэгдсэн дүгнэлт

## Захиргааны хэм хэмжээний актад хамаарах судалгааны үр дүн

Харьцуулан судлахаар сонгон авсан манай улстай эрх зүйн бүл нэг гэгдэх Герман, Унгар, Япон (түүнчлэн, *Францын (Европын холбоо) зохицуулалтыг харгалзан үзсэн[[170]](#footnote-170)*) улс болон АНУ, Англи улсын “*хууль, хэм хэмжээ тогтоосон акт хоорондын харьцаа, эрх шилжүүлэх нөхцөл, шалгуур*”-ын эрх зүйн хэрэглээ, түүнийх нь онолын үндсийг дараах байдлаар нэгтгэн, танилцуулж байна. *Нэгтгэн дүгнэвэл*, харьцуулсан судалсан улсуудын хувьд 1) хэм хэмжээ тогтоох эрхийг захиргаанд шилжүүлэх нь зайлшгүй зөвшөөрөгдсөн, 2) хууль өөртөө эрх шилжүүлж буй зорилго, агуулга, цар хүрээ хязгаарыг заасан байх, 3) эрх шилжүүлсэн байдлыг парламентын (ардчилсан зарчмын үүднээс-урьдчилсан) болон шүүхийн (эрх зүйт ёсны үүднээс-удаах) хяналтын механизмыг ажилладаг.

### I. ҮнХ-д хэм хэмжээ тогтоох эрхийг зохицуулсан байдлыг харьцуулах нь

1. ХБНГУ-д хэм хэмжээ тогтоох эрх захиргаанд шилжүүлэхийг ҮнХ-ийн хүрээнд зөвшөөрөх бөгөөд гагцхүү хууль тогтоогч[[171]](#footnote-171) нь шилжүүлж буй эрх хэмжээнийхээ “агуулга, зорилго болон цар хүрээг” харьцангуй тодорхой зааж өгөх ёстой.[[172]](#footnote-172) Энэ нь хууль тогтоогч *суурь шинжтэй асуудлыг* өөрөө шийдвэрлэх ёстой гэх “*Wesentlichkeitstheorie*”[[173]](#footnote-173) онолд үндэслэх агаад жишгийн эрх зүйн “*non-delegation*” доктринтой дүйх ойлголт юм. Энэ нь ҮнХ-ийн эрх зүй дэх ардчилсан ёсны болон эрх зүйт ёсны зарчмаас улбаатай бөгөөд юуг суурь асуудал (*essential matters*) гэж үзэх нь туйлын тодорхой биш боловч үндсэн эрх, эрх зүйт ёс, ялангуяа “эрх зүйн тодорхой байдал” зэрэгт нөлөөлөх шинжтэй асуудлууд багтах[[174]](#footnote-174) нь тодорхой байдаг аж. Хэрэв эрх олгож буй хууль нь өөрөө шилжүүлж буй эрх хэмжээнийхээ “агуулга, зорилго болон цар хүрээг” тодорхой заагаагүй бол *void* буюу хүчин төгөлдөр бус болно.

Холбооны ҮнХШ-ээс хэд хэдэн томьёоллыг энд хэрэглэхээр уг заалтыг тайлбарлаж байжээ. Үүнд юуны өмнө “*хууль тогтоогч өөрөө шийдэх*” томьёолол нь яг ямар асуудлыг хэм хэмжээний актаар шийдвэрлүүлэхийг (*агуулгыг тодорхойлох*), уг актын хүрээ хязгаарыг (*цар хүрээг тодорхойлох*), мөн хэм хэмжээний актын *зорилгыг* хууль тогтоогч өөрөө бүрэн тодорхойлж, хуульд тусгах ёстой гэсэн шаардлага тавихыг хэлнэ. ХҮнХ-ийн шүүх “зорилтот хөтөлбөрийн” хэлбэрээр үүнийг томьёолсон байх ба үүнд хууль тогтоогч хэм хэмжээний актаар хүрэх зорилтот хөтөлбөрийг хуульд өгөхийг ойлгоно. Өөр нэг томьёололд “урьдчилан харах” боломжийг дурдсан нь иргэд эрх олгосон заалт бүхий хуулийг уншаад ямар нөхцөлд, ямар хэлбэрээр энэхүү эрх хэмжээг хэрэгжүүлж болохыг төвөггүй ойлгох, эрх хэмжээ олгосон заалтаас хэм хэмжээний акт ямар агуулгатай болохыг таамаглах боломжтой байхыг гол болгожээ.

*2. Японы хувьд*, ҮнХ-ийн 41 дүгээр зүйлд парламент нь “цорын ганц” хууль тогтоох байгууллага хэмээн заасан байхын зэрэгцээ 73 дугаар зүйлийн 73.6-д “*Үндсэн хууль болон бусад хуулийн заалтыг хэрэгжүүлэх зорилгоор Засгийн газар тогтоол гаргаж болно. Гэхдээ хуулиар эрх шилжүүлснээс бусад тохиолдолд хариуцлага хүлээлгэх журмыг тусгаж болохгүй*” хэмээн зохицуулсан тул шүүхийн жишигт “... хууль нь хэм хэмжээний актад эрх шилжүүлэх тохиолдолд тус хуулийн зохицуулалтаас эрх шилжүүлж буй *зорилго, агуулга, түвшин зэрэг нь тодорхой байх* шаардлага тавьдаг бөгөөд ерөнхий байдлаар (概括的), цулгуй цаасаар（白地的）эрх шилжүүлэхийг зөвшөөрөхгүй” гэх шалгуур тогтсон.

Өөрөөр хэлбэл эрх шилжүүлж буй заалт нь хэт ерөнхий байж болохгүй ба ямарч шалгуургүй хоосон цаасаар эрх шилжүүлэх нь ҮнХ-ийн зөрчилд тооцогддог аж. Түүнчлэн хэм хэмжээний актыг түүний агуулга болон хуулиар эрх шилжүүлсэн хэлбэрээс шалтгаалан, “хуулийг дагаж мөрдөх журам（執行命令）” болон “хуулиар эрх шилжүүлсэн хэм хэмжээний акт（委任命令）” гэж хоёр ангилдаг.

*3. Унгарын хувьд*, ҮнХ-ийн 15-р зүйлийн 3-р хэсэгт “*Засгийн газар үүргээ гүйцэтгэхдээ Үндэсний Ассамблейн актаар зохицуулагдаагүй, эсхүл хуулиар олгогдсон эрхийн хүрээнд тогтоол гаргана*” хэмээсэн байгаа нь хуулиар хэм хэмжээний акт тогтоох эрхийг шилжүүлэх боломжийг олгосон байна. Түүнчлэн, Хууль тогтоомжийн тухай хуулийн 4-р зүйлд “*хуулиар зохицуулах харилцаанд тухайн зохицуулалтыг хэрэгжүүлэх үндсэн байгууллагууд болон зохицуулалтын зорилго хүрэхэд шаардагдах чухал баталгааг тусгана*” гэжээ. Мөн хуулийн 5-р зүйлийн 2-р хэсэгт хуулиар хэм хэмжээний актыг тогтоох эрх шилжүүлэхэд тавигдах хязгаарлалтыг заасан байх бөгөөд үүнд: 1) эрх зүйн үндсэн чиг үүргийн гүйцэтгэдэг байгууллагууд хамаарах болон тэдгээрийн эрх, үүргийг зохицуулах тухай, 2) хуулийг бүхэлд нь хэрэгжүүлэх тухай, болон 3) эрх шилжүүлэх тухайн актад заагаагүй асуудлыг зохицуулах зэрэг нь боломжгүйг тусгажээ.

*4. Англи, АНУ-ын хувьд*, эрх зүйн хэрэглээнд хууль тогтоогч хэм хэмжээ тогтоох эрхээ захиргааны байгууллагад шилжүүлэх нь түгээмэл зөвшөөрөгдсөн бөгөөд гагцхүү энэхүү эрхийг a) шилжүүлэх, шилжүүлсэн эрхийг b) хэрэгжүүлэх гэсэн хоёр хэсэгт ардчилсан ёсны болон эрх зүйт ёсны зарчмын үүднээс үр нөлөөтэй хяналт тавих ёстой гэж үздэг байна. АНУ-д хэм хэмжээ тогтоох эрхийг шилжүүлэхэд ямар шаардлага хангасан байх талаарх (ҮнХ-ийн эрх зүйн) шалгуурыг тогтоосон. Уг шалгуур нь хууль тогтоогч шилжүүлж буй хэм хэмжээ тогтоох эрхийн “*цар хүрээ, хязгаар*”-ыг тодорхой бөгөөд ойлгогдохоор (*“intelligible principle” standard*) заасан байх явдал аж. Хууль тогтоогчоос эрх шилжүүлэхдээ хэм хэмжээний актаар зохицуулалт хийх “хязгаар” нь тодорхойгүй, ямар зарчим, бодлогыг баримтлах нь тодорхойгүй, хэм хэмжээг тогтоох чиг, стандартыг заагаагүй бол “*эрх шилжүүлэх шалгуур*”-т нийцээгүй гэж үзнэ.

Урьдчилсан хяналт буюу *ex ante* хяналтыг Англи (мөн Европын холбооны парламент) өргөн хэрэглэдэг байна. Англид зарим хэм хэмжээний акт *заавал парламентад хүргэгдэж, зохих процесс хийгдсэн* байх шаардлагатай бөгөөд *эрх шилжүүлж буй хуульд энэ шаардлагыг зааж* өгдөг. Хэм хэмжээ тогтоох эрх шилжүүлсэн байдлыг хянах чиг үүрэг бүхий Парламентын хяналтын хороо ажиллах бөгөөд анхнаасаа “хэм хэмжээ тогтоох эрх шилжүүлсэн” байдалд чухал хяналт хэрэгжүүлдэг.

5. *Францын (Европын холбооны гишүүн)* зохицуулалтыг харгалзан үзвэл хууль, захиргааны хэм хэмжээний актаар зохицуулах “харилцааг” зааглан хуульчлах, ингэхдээ зөвхөн хуулиар зохицуулах ёстой харилцааг “эрх шилжүүлэх” тусгай шаардлагын дагуу захиргаанд шилжүүлдэг. Францын ҮнХ-ийн 34-р зүйлд “хуулиар зохицуулах харилцааг”[[175]](#footnote-175) жагсаан заагаад үүнээс бусад нь “гүйцэтгэх эрх мэдлийн шийдвэрээр зохицуулах харилцаа” болно гэдгийг 37-р зүйлд ялган заажээ. Хэрэв сонгодог утгаар нь “хууль тогтоох эрх шилжүүлэх” гэдгээр авч үзвэл шилжүүлэх нь Францын *ordonnances[[176]](#footnote-176)* шиг байх ёстой. Энэ нь тус улсын ҮнХ-ийн 38-р зүйлд зааснаар хуулиар зохицуулах харилцааг Засгийн газраас Төрийн зөвлөл (*Conseil d'État*)-тэй урьдчилан зөвлөлдсөний үндсэн дээр боловсруулж, Ерөнхийлөгч гарын үсэг зурж, хэвлэгдснээр хүчинтэй үйлчлэх боловч, зөвхөн “эрх олгосон хууль” (*lois d’habilitation*) байхаас гадна уг хуульд заасан хугацаанд багтаж баталсан тохиолдолд хуулийн адил хүчинтэй болно.

Францын гүйцэтгэх эрх мэдлийн байгууллагууд “хуулиар зохицуулахаар” ҮнХ-д тухайлан зааснаас бусад харилцааг (*Regulation* (*règlements*)[[177]](#footnote-177) зохицуулах эрхтэй. Хэдий зөвхөн хуулиар зохицуулах харилцааг жагсаалтын зарчмаар (*legislative domain*) ҮнХ-д заасан боловч бодит байдалд хууль тогтоогчийн эрх үүгээр хатуу хязгаарлагдах нь үгүй[[178]](#footnote-178) аж. Засгийн газар өөрийнх нь зохицуулах харилцааг (*regulatory domain*) хууль тогтоогч хөндсөн гэж үзвэл ҮнХ-ийн зөвлөлд хандах эрхтэй байна. Харин хэм хэмжээ тогтоох эрх шилжүүлэхгүй, зөвхөн парламентаас[[179]](#footnote-179) тогтоосон хэм хэмжээг “хэрэгжүүлэх” [[180]](#footnote-180)-д шаардлагатай зохицуулалт хийх эрх олгож буй гэж үзвэл Европын Холбоо шиг “хэм хэмжээг хэрэгжүүлэх акт”-ыг ялган[[181]](#footnote-181) тодорхойлж, цар хүрээг нь тогтоох хэрэгтэй байж болох юм. Европын Парламент хууль тогтоох эрх шилжүүлэхдээ, хоёр төрлийн хязгаарлалтыг авч үзэх шаардлагатай: нэгт, өөрийн бүрэн эрхийн хүрээнд багтах харилцаа нь “чухал эсвэл нэн чухал” шинж чанартай байх; болон гүйцэтгэх засаглал руу шилжүүлэх эрх нь “хэрэгжүүлэх” шинж чанартай байх зэрэг болно. Гол ялгаа[[182]](#footnote-182) нь “хэм хэмжээг хэрэгжүүлэх акт” нь ямар нэг байдлаар хэм хэмжээ тогтоохгүй.

#### Нэгтгэл:

1. Хууль тогтоох ажиллагаа нь парламентын үндсэн үүрэг тул гүйцэтгэх эрх мэдлийн байгууллагаас хэм хэмжээ тогтоох акт баталснаар ҮнХ-ийн эрх мэдэл хуваарилалтын зарчим алдагдах эрсдэлтэй. Судалгаанд хамрагдсан улс орнууд үүнийг ҮнХ-ийн зарчмаас хазайх тохиолдол хэмээн үзэж, ҮнХ-иар нарийвчлан зохицуулсан. Энэ хүрээнд Франц зэрэг улсад зөвхөн хуулиар тогтоох харилцааг нарийвчлан дурдсан байх бол Германд “*Wesentlichkeitstheorie*”[[183]](#footnote-183) онол, жишгийн эрх зүйд “*non-delegation*” доктрин ашиглаж байна. Дийлэнх улс орон ЗХХА-ыг дотор нь төрөлжүүлэн ангилсан ба гүйцэтгэх эрх мэдлийн оргилд буй ЗГ-ын болон сайдын тогтоол зэрэг нийтээр дагаж мөрдөх шинжтэй хэм хэмжээ тогтоох, энэ эрхээ цааш шилжүүлэхэд ҮнХ-ийн зохицуулалт шаардлагатай.

2. ҮнХ-ийн тус зохицуулалтаар эрх олгосон хуульд өөрт нь тавих шаардлагыг тусгах ба энэ нь гүйцэтгэх эрх мэдлийн байгууллагаас гаргасан акт хууль тогтоох бүрэн эрхэд халдсан эсэхийг хянах, мөн аливаа хэм хэмжээний актыг эрх олгосон хуулийн эрэмбийг дагах шинжтэй системчлэх хүчин зүйл болж байна.

3. Эрх олгосон хуулийн “*зорилго, агуулга, цар хүрээ хязгаарын*” хүрээнд хэм хэмжээний акт батлагдсан байх шалгуур нь уг хэм хэмжээний актыг өөрийг нь хуульд нийцсэн эсэхийг хянах боломж олгоно.

4. Эцэст нь гүйцэтгэх эрх мэдлийн актыг үндэслэн явуулж буй төрийн үйл ажиллагаа хуульд нийцсэн эсэхийг дээрх шатлалын дагуу хянах боломжийг бүрдүүлж, хэм хэмжээний зөрчилдөөн гарахаас сэргийлнэ.

5. Гүйцэтгэх эрх мэдлийн байгууллага аль ч шатандаа захиргааны дотоод үйл ажиллагаагаа зохицуулах эрхтэй ба энэ хүрээнд эрх олгох зохицуулалт нь тус байгууллагын чиг үүргийг зохицуулсан хэм хэмжээнд тусгалаа олсон гэж үзнэ. Тухайлбал ҮнХ-ийн байгууллагын дотоод хэм хэмжээний акт нь ҮнХ-д, бусад төрийн байгууллагын эрх хэмжээ холбогдох хуульд тусгалаа олсон байх ажээ.

### II.Монгол Улсын ҮнХ-тай харьцуулах нь

#### 1. Хууль тогтоох эрх ба ЗХХА батлах эрхийн харилцан хамаарлыг дүгнэх нь:

Монгол Улсын ҮнХ-ийн 20-р зүйлд “хууль тогтоох эрх мэдлийг гагцхүү Улсын Их хуралд хадгална”, 25-р зүйлд “Улсын Их Хурал ... дараах асуудлыг өөрийн *онцгой бүрэн эрхэд хадгалж* шийдвэрлэнэ: 1/хууль батлах, нэмэлт, өөрчлөлт оруулах;” гэж заасан. Үндсэн хуульд эрх шилжүүлэхтэй холбоотой тухайлсан зохицуулалт нь 62-р зүйлийн 62.3-н “*Улсын Их Хурал, Засгийн газраас шаардлагатай хэмээн үзсэн тохиолдолд өөрийн бүрэн эрхэд хамаарах зарим асуудлыг шийдвэрлүүлэхээр аймаг, нийслэлийн Хурал, Засаг даргад шилжүүлж болно*” гэсэн заалт юм.

Манай улсад хууль тогтоох онцгой бүрэн эрхийг шилжүүлэхгүй, УИХ-д хадгалах эрх мэдэл хуваарилалтын зарчим нь харьцангуй тодорхой бөгөөд нэн чухал асуудлыг гагцхүү хуулиар зохицуулахаар Монгол Улсын Үндсэн хуульд тодотгон заасан. Тухайлбал улсын хилийг бататгах, төр, сүм хийдийн хоорондын харилцаа, стратегийн ач холбогдол бүхий ашигт малтмалын ордыг ашиглах, иргэний харьяалал хийгээд харьяат болох, хувь хүний нууцыг тогтоон хамгаалах, гадаадад явах, оршин суух эрхийг хязгаарлах нөхцөл, харьяатаас гарах үндэслэл, журам, Улсын Их Хурлын болон аймаг, нийслэлийн Төлөөлөгчдийн Хурлын сонгуулийн журам, жагсаал, цуглаан хийх журмыг тогтоох нь үүнд хамаарна.

Практикт гэхдээ маш олон тооны ЗХХА батлагдаж, зарим хэсэг нь ХЗДХЯ-нд бүртгэлтэй байдаг. Ялангуяа яам, агентлаг, эдийн засгийн секторыг хянах, төрийн үйл ажиллагаанд ЗХХА батлах нь хэвшмэл үзэгдэл юм. Тиймээс Монгол Улсын Их Хурлын тухай хууль, Хууль тогтоомжийн тухай хууль[[184]](#footnote-184), Захиргааны ерөнхий хуулиар хууль батлах, нэмэлт, өөрчлөлт оруулах УИХ-ын онцгой бүрэн эрхийн хүрээнд *хуулиар эрх олгосон дагуу* захиргааны хэм хэмжээ тогтоосон акт гаргах нөхцөлийг тодорхойлж өгчээ. Гэсэн ч МУ-д гүйцэтгэх эрх мэдлийн хэм хэмжээний акт тогтоох эрх олгосон ҮнХ-ийн ерөнхий заалт байхгүй бөгөөд дээр дурдсан тусгай заалтууд нь нийт батлагдаад буй ЗХХА-ын зөвтгөх нөхцөл болохгүй байна. Өөрөөр хэлбэл ҮнХ-ийн эрх мэдэл хуваарилалтын зарчим хөндөгдөж буй нөхцөлд гүйцэтгэх эрх мэдлийн байгууллагад ЗХХА тогтоох ерөнхий бүрэн эрх олгосон заалтыг дан ганц ердийн хуулиар бус, харин ҮнХ-д тусгах нь ҮнХ-ийн эрх мэдэл хуваарилах зарчимд нийцнэ.

**Зөвлөмж №1:** Гүйцэтгэх эрх мэдлийн байгууллага хууль хэрэгжүүлэх үүргээ гүйцэтгэхэд ЗХХА тогтоох нь зайлшгүй тул ҮнХ-д энэ эрхийг хэзээ, хэдийд, ямар цар хүрээтэй олгох тухай зохицуулалт шаардлагатай.

ҮнХ-ийн эрх зүйн түвшинд парламентын шийдвэр гаргах бүрэн эрхийг гүйцэтгэх эрх мэдэл шийдвэр гаргахаар шилжүүлэх зохицуулалт тусгасан нөхцөлд энэ хүрээнд тухайн харилцааг гагцхүү хуулиар зохицуулахаар заасан хязгаарыг хатуу баримтлах, иргэний үндсэн эрхийг зохицуулсан, хариуцлага, шийтгэл ногдуулах, татвар, хураамж хэмжээ тогтоох гэх мэт асуудлыг хууль тогтоох эрх мэдэлд хадгалах ҮнХЭЗ-н онолын судалгаа хийж, ЗХХА-аар шилжүүлэх эрх нь “хууль хэрэгжүүлэх” шинжтэй байхад анхаарах ба хуулийн техникийн хувьд нэрлэн тоочих аргыг ашиглах уу, ҮнХ тайлбарлах бүрэн эрх бүхий этгээдэд даатгах уу гэдгээ шийдэх шаардлагатай.

**Зөвлөмж №2:** Хууль тогтоомжийн тухай хуульд эрх шилжүүлэх хуулийн заалтад тавих шаардлагыг тусгах, эшлэл хийх шаардлагыг чиглүүлэх агуулгыг тусгах нь зүйтэй.

Өдгөө эрх олгож буй хууль өөрөө захиргааны хэм хэмжээ тогтоох актаар зохицуулах харилцааны “агуулга, зорилго, хүрээг” тодорхойлж өгдөггүй, тийм шаардлага ч Хууль тогтоомжийн тухай хуулиар тодорхой тавигддаггүй нь маргаан үүссэн үед шүүх харьцуулж хянах шалгуургүй байхад[[185]](#footnote-185) хүргэнэ. ҮнХ-иас ЗХХА тогтоох эрх олгосон зохицуулалтад “тавигдах хязгаарлалт” нь хуульд зохицуулах харилцааны “*агуулга, зорилго, цар хүрээг”* тодорхой заасан байх, мөн эрх олгосон заалтыг эшлэхийг даалгах явдал юм. Энэ хүрээнд ҮнХ-ийн заалтыг эрх олгох хууль өөрөө эшлэх бол эрх олгосон хэм хэмжээг ЗХХА эшлэсэн байх Хууль тогтоомжийн тухай хуульд заасан шаардлага нэгэн адил үйлчилнэ.

Энэ зөвлөмжийн хүрээнд ашиглаж болох шалгуурыг ХБНГУ-ын судалгаанаас үзвэл 1) Хэм хэмжээ тогтоох эрх бүхий этгээдийг тодорхой заах, 2) ямар асуудлыг хэм хэмжээний актаар шийдвэрлүүлэхийг (*агуулгыг тодорхой байдал*), 3) хэм хэмжээний акт үйлчлэх хүрээ хязгаарыг, 4) хэм хэмжээний актын *зорилгыг* бүрэн хэмжээнд тусгана.

#### 2. Эрэмбийн асуудал ба ЗХХА-ын төрөл зүйл:

Хуулиас доогуур эрэмбийн хэм хэмжээ тогтоосон акт нь “хуульд нийцсэн байх, хуулиар тусгайлан эрх олгогдсон байх, хуулиар эрх олгосноос бусад тохиолдолд хуулиар хориглоогүй асуудлаар хориглосон зохицуулалт тогтоохгүй байх”, ялангуяа *эрх олгосон тухайн хуулийн агуулга, зорилго, хүрээнд нийцсэн байх* шаардлага тавигддаг. Энэ утгаараа хэм хэмжээний системчлэл нь эрх олгосон хуулийн эрэмбийг дагах зарчим үйлчилнэ. Нөгөө талаас гүйцэтгэх эрх мэдлийн байгууллагын босоо тогтолцоог дагаж эрэмбэлэгдэх зарчим үйлчилнэ.

Системчлэлийн тухайд ХЗҮХ/ХЗС-иас бэлтгэсэн “Хууль тогтоомж болон захиргааны актын системчлэл, эрх зүйн актын ангилагчийн шинэчлэлт” сэдэвт 2023 оны судалгааг үзнэ үү.

#### 3. ЗХХА-ын төрөл, ангилал, системчлэлийн асуудал:

Нийтээр дагаж мөрдөх ЗХХА нь хуулийг орлох, өөрчлөх, тодотгох шинжтэй, эсвэл дотоод үйл ажиллагааг зохицуулсан хэм хэмжээний акт гэдгийг төрөлжүүлж үзэх нь дээр дурдсанчлан эрх олгох заалтыг ҮнХ-д хоёр тусдаа зохицуулалт байх уу эсвэл нэг ерөнхий заалт, бусад тухайлсан хэм хэмжээ байх уу гэдгийг шийдвэрлэхэд ач холбогдолтой. Харин захиргааны дотоод хэм хэмжээний акт нь гол төлөв дотоод үйл ажиллагаанд чиглэсэн байгаа ч, гадагш чиглэсэн нөлөө үзүүлж эхлэхэд түүнийг формал хуульд шилжүүлэх процедур хэрэгтэй бөгөөд шүүхийн зүгээс хуулиар зохицуулах асуудал мөн эсэхэд хяналт тавих тогтолцоог хангах нь зүйтэй.

МУ нь нэгдмэл улс тул нутгийн өөрөө удирдах/ ӨЗБ-ын бие даан хэм хэмжээ батлах асуудал хязгаарлагдмал хүрээнд хэрэгжиж байна. Гэсэн ч ашигт малтмал, үнэт цаасны зах зээл зэрэгт чухал салбарт хууль тогтоогч ба НӨУБ-д өөрийгөө зохицуулах эрх олгосон ҮнХ-ийн зохицуулалт нь нэг нь нөгөөгийнхөө эрх хэмжээнд халдахгүй байх баталгаа болохуйц хэмжээнд буй эсэхийг нягтлах, энэ салбарын актыг хууль тогтоох онолын дагуу 1) төрийн чиг үүргийг хэрэгжүүлэх хүрээнд эрх хэмжээ тогтоох эрхийг шилжүүлсэн, 2) нутгийн өөрийгөө зохицуулах эрхийн хүрээнд батлагдсан хэмээн ялган ангилж, тавигдах шаардлага, хяналтыг хэрэгжүүлэх тогтолцоог боловсронгуй болгох шаардлагатай.

**Зөвлөмж №3:** Монгол Улсын Их Хурлын тухай хуульд хуулийн төслийн “эрх шилжүүлэх” заалт дээрх шаардлагыг хангасан эсэхийг урьдчилан хянах процедур бий болгох (хугацаа тогтоох, хяналтын хороо (*ex-ante*) гэх мэт);

ҮнХ-ийн эрх зүйн хяналт нь удаах хяналтын хэлбэр бөгөөд энэ хүрээнд хууль батлагдсан мөчөөс эхлэн ҮнХ-ийн байгууллага хоорондын болон НУӨБ, ӨЗБ хоорондын хэм хэмжээг хянуулах механизмыг боловсронгуй болгох шаардлагатай. Энэ хэсэгт эрхээ шилжүүлж буй этгээдийн шийдвэр буюу хууль тогтоогчийн үйлдэлд тавигдах шаардлага хөндөгдөх бөгөөд ҮнХ-ийн хяналт (*ex-post*) юм.

# Эх сурвалж

## ГАДААД ХЭЛ ДЭЭРХ ЭХ СУРВАЛЖ

1. Constitution of Germany
2. Badura, Peter: Staatsrecht
3. Maurer, Hartmut: Staatsrecht I
4. Jarass/Pieroth: GG für die BRD
5. Viktor Zoltan Kazai, “The instrumentalization of Parliamentary Legistlation and its Possible Remedies Lessons from Hungary”
6. G.Ilonski, “From Minimal to Subordinate. A Final Verdict? The Hungarian Parliament, 1990-2002”, The Journal of Legislative Studies, 1, 2007,
7. Hungarian Fundamental Law
8. Унгарын Хууль тогтоомжийн тухай CXXX-р хууль
9. A.Gyulai, “Az Országgyűlés”, 2015
10. Georg Haibach, Comitology after Amsterdam: A Comparative Ananlysis of the Delegation of Legislative Powers, 1997.
11. I. N. Kiryakova, Preconditions of Delegated Legislation Appearance in Roman-Germanic Legal Family Countries, 2010 RUSS. JURID. J. 171. (2010).
12. V. S. Troytski, Delegated Legislation: theory and practice, 2005.

Стельникова Н.А., Делегированное законодательство в современном праве: понятие, причины применения и значимость, Право и государство: теория и практика, 2016,

Georg Haibach, Comitology after Amsterdam: A Comparative Ananlysis of the Delegation of Legislative Powers, 1997,

J. A. G. Griffith, “Constitutional Significance of Delegated Legislation in England,” *Mich. L. Rev.* 48, no. 8 (1949–1950)

Cecil T. Carr, “Delegated Legislation in the United States,” *J. Comp. Legis. & Int’l L. 3d Ser.* 25 (1943)

G. W. Keeton, “Delegated Legislation and Its Control in England,”

Hermann Punder, “Democratic Legitimation of Delegated Legislation - A Comparative View on the American, British and German Law,”

Bernard Schwartz, “Delegated Legislation in America - Procedure and Safeguards,”

Punder, “Democratic Legitimation of Delegated Legislation - A Comparative View on the American, British and German Law,”

Michael Asimow, “Delegated Legislation: United States and United Kingdom,” *Oxford J. Legal Stud.* 3, no. 2 (1983)

Robert Schutze, “Delegated Legislation in the (New) European Union: A Constitutional Analysis,” *Mod. L. Rev.* 74, no. 5 (2011)

Dan Meagher and Matthew Groves, “The Common Law Principle of Legality and Secondary Legislation,” *U.N.S.W.L.J.* 39, no. 2 (2016)

Jake Rylatt and Joe Tomlinson, “Delegated Legislation, Brexit, and the Courts Case Note,” *Jud. Rev.* 22, no. 3 (2017)

Keeton, “Delegated Legislation and Its Control in England,”

Hermann Pünder, "Democratic Legitimation of Delegated Legislation - A Comparative View on the American, British and German Law," (2009),

1. Michael Asimow, "Delegated Legislation: United States and United Kingdom," Oxford Journal of Legal Studies 3 (1983),
2. Elizabeth Mills, "Whitman v. American Trucking Associations, Inc.," Ecology Law Quarterly 29, no. 2 (2002),

U.S. Reports: Chevron U.S.A., Inc. v. Natural Resources Defense Council, Inc.

U.S. Reports: Mistretta v. United States (1989),

U.S. Reports: INS v. Chadha (1983)

Aylesbury Mushrooms," The Institute for Research on Public Administration” (1972),

French Constitution (1958).

Asimow, Michael. “Delegated Legislation: United States and United Kingdom.” Oxford J. Legal Stud. 3, no. 2 (1983): 253–76.

Bundesverfassungsgericht, 2 Senat. “Bundesverfassungsgericht - Decisions - Teacher Wearing a Headscarf.” Gerichtsentscheidung. Bundesverfassungsgericht. September 24, 2003. https://www.bundesverfassungsgericht.de/SharedDocs/Entscheidungen/EN/2003/09/rs20030924\_2bvr143602en.html.

Carr, Cecil T. “Delegated Legislation in the United States.” J. Comp. Legis. & Int’l L. 3d Ser. 25 (1943): 47–54.

Court, The Supreme. “AXA General Insurance Limited and Others (Appellants) v The Lord Advocate and Others (Respondents) (Scotland) - The Supreme Court.” accessed March 7, 2024 https://www.supremecourt.uk/cases/uksc-2011-0108.html.

———. “R (on the Application of The Public Law Project) (Appellant) v Lord Chancellor (Respondent) - The Supreme Court.” accessed March 18, 2024 https://www.supremecourt.uk/cases/uksc-2015-0255.html.

Devlin, J. Daniel. “Delegated Legislation.” Police J. 32, no. 1 (1959): 15–18.

Elliott, Catherine, and Catherine Vernon. French Legal System. Longman. 2000.

Fitzgerald, Richard C. “Safeguards in Delegated Legislation.” Can. B. Rev. 27, no. 5 (1949): 550–74.

Griffith, J. A. G. “Constitutional Significance of Delegated Legislation in England.” Mich. L. Rev. 48, no. 8 (1949–1950): 1079–1120.

Keeton, G. W. “Delegated Legislation and Its Control in England.” S. African L.J. 69, no. 1 (1952): 33–52.

Meagher, Dan, and Matthew Groves. “The Common Law Principle of Legality and Secondary Legislation.” U.N.S.W.L.J. 39, no. 2 (2016): 450–87.

Mendes, Joana. “Delegated and Implementing Rule Making: Proceduralisation and Constitutional Design.” Eur. L.J. 19, no. 1 (2013): 22–41.

Ojo, A. O. “Constitutionality of Delegated Legislation.” Nigerian L.J. 4 (1970): 99–106.

Punder, Hermann. “Democratic Legitimation of Delegated Legislation - A Comparative View on the American, British and German Law.” Int’l & Comp. L.Q. 58, no. 2 (2009): 353–78.

Pünder, Hermann. “German Administrative Procedure in a Comparative Perspective: Observations on the Path to a Transnational Ius Commune Proceduralis in Administrative Law.” Int J Const Law 11, no. 4 (October 1, 2013): 940–61.

Pywell, Professor Stephanie, and Tom West. “Delegated Legislation What Types Are There, and How Are They Made?” The Hansard Society’, n.d.

Rylatt, Jake, and Joe Tomlinson. “Delegated Legislation, Brexit, and the Courts Case Note.” Jud. Rev. 22, no. 3 (2017): 320–25.

Schutze, Robert. “Delegated Legislation in the (New) European Union: A Constitutional Analysis.” Mod. L. Rev. 74, no. 5 (2011): 661–93.

Schwartz, Bernard. “Delegated Legislation in America - Procedure and Safeguards.” Mod. L. Rev. 11, no. 4 (1948): 449–65.

Xhaferri, Zamira. “Delegated Acts, Implementing Acts, and Institutional Balance Implications Post-Lisbon.” Maastricht J. Eur. & Comp. L. 20, no. 4 (2013): 557–75.

“Comitology - EUR-Lex.” accessed March 18, 2024 https://eur-lex.europa.eu/EN/legal-content/glossary/comitology.html.

“Nature and Scope of Intelligible Principle Standard.” LII / Legal Information Institute. accessed March 23, 2024 https://www.law.cornell.edu/constitution-conan/article-1/section-1/nature-and-scope-of-intelligible-principle-standard.

“Origin of the Intelligible Principle Standard.” LII / Legal Information Institute. accessed March 18, 2024 https://www.law.cornell.edu/constitution-conan/article-1/section-1/origin-of-the-intelligible-principle-standard.

藤田宙靖『行政法Ⅰ（総論〔第４版〕）』（青林書院・2003年）。

宇賀克也『行政法概説Ⅰ（行政法総論〔第５版〕）』（有斐閣・2013年）。

櫻井敬子、橋本博之『行政法〔第4版〕』（弘文堂・2014年）。

高田敏『行政法（新版）』（有斐閣・2009年）。

村上武則『基本行政法〔第３版〕』（有信堂・2006年）。

塩野宏『行政法Ⅰ〔第３版〕』（有斐閣・2003年）。

## ШҮҮХИЙН ШИЙДВЭР

大阪高判昭和43・6・28行集19巻6号1130頁。

最大昭和33・7・9刑集12巻11号2407頁。

最判昭和33・5・1刑集12巻7号1272頁。

最判平成5・3・16民集47巻5号3483頁。

最判平成5・3・16民集47巻5号3483頁。

最大判昭和46年・1・20民集25巻１号１頁。

最判平成3・7・9民集45巻6号1049頁。

最判平成14・1・31民集56巻1号246頁。

最判平成25・1・11判時2177号35頁。

最判平成2・2・1民集44巻２号369頁。

最判平成26年・10・9民集68巻8号799頁。

最三小判平 16.4.27 民集 58 巻 4 号 1032 号，判タ 1152 号 120 頁。

## ЦАХИМ ЭХ СУРВАЛЖ

1. <https://heinonline.org>
2. <https://www.cambridge.org/core>
3. [www.gesetze.de](http://www.gesetze.de)
4. <https://www.jstor.org/>
5. [www.supremecourt.uk](http://www.supremecourt.uk).
6. <https://www.legislation.gov.uk>
7. <https://www.law.cornell.edu./>
8. <https://www.venice.coe.int>
9. <https://www.courts.go.jp/app/hanrei_jp/search1>
10. <https://elaws.e-gov.go.jp/>

 ---o0o---

1. МУИС-ийн ХЗС-ийн гэрээт дэд профессор, хууль зүйн доктор (*LL.D*) [↑](#footnote-ref-1)
2. МУИС-ийн ХЗС-ийн ахлах багш, хууль зүйн доктор (*Ph.D/Ass.juri*) [↑](#footnote-ref-2)
3. МУИС-ийн ХЗС-ийн ахлах багш, хууль зүйн доктор (*Ph.D*) [↑](#footnote-ref-3)
4. Шүүхийн сургалт, судалгаа, мэдээллийн хүрээлэнгийн Судалгааны төвийн эрхлэгч, хууль зүйн доктор (*LL.D*) [↑](#footnote-ref-4)
5. МУИС-ийн ХЗС-ийн ахлах багш, хууль зүйн доктор (*LL.D*) [↑](#footnote-ref-5)
6. Бие даасан судлаач, хууль зүйн мастер (*LL.M*) [↑](#footnote-ref-6)
7. Badura, Peter: Staatsrecht -Systematische Erläuterung des GGs, 3.Aufl., 2003, S.65. [↑](#footnote-ref-7)
8. Maurer, Hartmut: Staatsrecht I, 2.Aufl., 2001, §17 Rn.7, S.548. [↑](#footnote-ref-8)
9. Maurer, Hartmut: Staatsrecht I, 2.Aufl., 2001, §17 Rn.7, S.548. [↑](#footnote-ref-9)
10. Maurer, Hartmut: Staatsrecht I, 2.Aufl., 2001, §17 Rn.7, S.549. [↑](#footnote-ref-10)
11. ХБНГУ-ын ҮнХ-ийн 80-р зүйл: [www.gesetze.de](http://www.gesetze.de).

(1) Холбооны улсын Засгийн газар, Холбооны улсын сайд эсвэл муж улсын засгийн газарт хэм хэмжээ тогтоосон тогтоол гаргах эрхийг хуулиар олгож болно. Ингэхдээ олгож буй эрх хэмжээний агуулга, зорилго болон цар хүрээг хуул,д тодорхой зааж өгнө. Эрх зүйн үндэслэлийг уг хэм хэмжээ тогтоосон тогтоолд заавал дурдана. Хэрэв хуулиар олгосон эрх хэмжээг цааш нь шилжүүлж болохоор зохицуулсан бол ийнхүү шилжүүлэхэд тухайн хэм хэмжээ тогтоосон тогтоолоор мөн эрх шилжүүлэх асуудлыг шийдвэрлэсэн байх шаардлагатай.

(2) Холбооны улсын хууль тогтоомжид өөрөөр заагаагүй бол шуудан, харилцаа холбооны байгууламжийг ашиглах зарчим болон төлбөрийн тухай, Холбооны улсын мэдлийн төмөр замын байгууламжийн ашиглалтын төлбөр авах зарчмын тухай, төмөр зам барих ба ашиглах тухай Холбооны улсын Засгийн газар буюу Холбооны улсын сайдын баталсан хэм хэмжээ тогтоосон тогтоол, түүнчлэн Бундесратаас зөвшөөрсөн байвал зохих Холбооны улсын хууль тогтоомжийг үндэслэн гаргасан, эсвэл Холбооны улсын захиалгаар буюу муж улс бие даан хэрэгжүүлэх хэм хэмжээ тогтоосон тогтоолд Бундесратын зөвшөөрлийг авсан байх шаардлагатай.

(3) Бундесрат түүний зөвшөөрөл шаардагдах хэм хэмжээ тогтоосон тогтоолын төслийг Холбооны улсын Засгийн газарт өргөн мэдүүлж болно.

(4) Хэрэв Холбооны улсын хуулиар эсвэл Холбооны улсын хуульд үндэслэн муж улсын Засгийн газарт хэм хэмжээ тогтоосон тогтоол гаргах эрх олгосон тохиолдолд муж улс нь мөн тухайн асуудлыг хуулиар зохицуулах эрхтэй. [↑](#footnote-ref-11)
12. Jarass/Pieroth: GG für die BRD, Kommentar, 14.Aufl, 2016 он, Art.80, S. 930. [↑](#footnote-ref-12)
13. ХБНГУ-ын ҮнХ-ийн 82.2-р зүйл: [www.gesetze.de](http://www.gesetze.de).

Аливаа хууль болон эрх зүйн хэм хэмжээ тогтоосон тогтоол, шийдвэрт түүний хүчин төгөлдөр үйлчилж эхлэх өдрийг заасан байна. Энэ тухай заагаагүй нөхцөлд тэдгээрийг нийтэлсэн “Холбооны улсын хуулийн эмхэтгэл” хэвлэгдэн гарсан өдрөөс хойш арван дөрөв дэх хоногт хүчин төгөлдөр болно. [↑](#footnote-ref-13)
14. Jarass/Pieroth: GG für die BRD, Kommentar, 14.Aufl, 2016 он, Art.80, S. 933. [↑](#footnote-ref-14)
15. Jarass/Pieroth: GG für die BRD, Kommentar, 14.Aufl, 2016 он, Art.80, S. 934. [↑](#footnote-ref-15)
16. Холбооны Үндсэн Хуулийн Шүүх /BVerfG/. [↑](#footnote-ref-16)
17. BVerfGE 2, 307/334; 23, 62/72. [↑](#footnote-ref-17)
18. BVerfGE 5, 71/768; 8, 274/307; 58, 257/277. [↑](#footnote-ref-18)
19. BVerfGE 1, 14/60; 41, 251/266; 56, 1/12. [↑](#footnote-ref-19)
20. Jarass/Pieroth: GG für die BRD, Kommentar, 14.Aufl, 2016 он, Art.80, S. 935. [↑](#footnote-ref-20)
21. ХБНГУ-ын ҮнХ-ийн 119-р зүйл: [www.gesetze.de](http://www.gesetze.de). “*Дүрвэгсэд болон албадан хөөгдсөн иргэдийн ялангуяа тэднийг муж улсуудад хуваарилах асуудлыг зохицуулах Холбооны улсын хууль гартал Холбооны Засгийн газар Бундесратын зөвшөөрөлтэйгөөр нийтээр дагаж мөрдөх хэм хэмжээ тогтоож болно*.”

ХБНГУ-ын ҮнХ-ийн 127-р зүйл: [www.gesetze.de](http://www.gesetze.de). *Холбооны улсын Засгийн газар холбогдох муж улсуудын Засгийн газартай зөвшилцөн эдийн засгийн нэгдмэл нутаг дэвсгэрийг удирдах тухай эрх зүйг 124 эсвэл 125-р зүйлд заасны дагуу Холбооны улсын эрх зүйн хувьд үйлчилсэн хэвээр байвал энэхүү Үндсэн хууль нийтлэгдсэнээс хойш нэг жилийн дотор Баден, Их Берлин, Райнланд-Пфальц болон Вюрттемберг-Хоэнцоллерн муж улсад түүнийг мөрдүүлж болно*. [↑](#footnote-ref-21)
22. ХБНГУ-ын ҮнХ-ийн 84.1-р зүйл: [www.gesetze.de](http://www.gesetze.de).

 (1) Муж улс Холбооны улсын хуулиудыг өөрийн ажил хэрэг болгон хэрэгжүүлэхдээ холбогдох төрийн байгууллагыг байгуулж, төрийн захиргааны үйл ажиллагааны журмыг тогтооно. Холбооны улсын хуулиуд өөр зохицуулалттай байх тохиолдолд, түүнээс ялгаатай зохицуулалтыг муж улс тогтоож болно. Муж улс 2 дахь өгүүлбэрийн дагуу ялгаатай зохицуулалт тогтоосоны дараа уг асуудалтай холбогдуулан Холбооны улсаас баталсан холбогдох төрийн байгууллагыг байгуулж, төрийн захиргааны үйл ажиллагааны журмыг тогтоох хуулийн зохицуулалт нь Бундесратын зөвшөөрөлтэйгөөр өөрөөр тогтоогоогүй бол хамгийн эртдээ түүнийг хэвлэн нийтэлснээс хойш зургаан сарын дараа хүчин төгөлдөр болно. 72-р зүйлийн 3 дахь хэсгийн 3 дахь өгүүлбэр зохих ёсоор үйлчилнэ. Онцгой тохиолдолд Холбооны улс захиргааны үйл ажиллагааны журмыг Холбооны улсын хэмжээнд нэгдсэн байдлаар зохицуулах онцгой хэрэгцээ шаардлагын улмаас муж улсууд ялгаатай зохицуулалт хийх боломжгүй зохицуулж болно. Энэ хуульд Бундесратын зөвшөөрөл шаардлагатай. Холбооны улсын хуулиар тосгон, тосгодын холбоонд төрийн чиг үүргийг шилжүүлж болохгүй. [↑](#footnote-ref-22)
23. Badura, Peter: Staatsrecht -Systematische Erläuterung des GGs, 3.Aufl., 2003, S.550. [↑](#footnote-ref-23)
24. BVerfGE 40, 237/248; 98, 218, 151; BverfGE 101, 1, 34/49; BVerfGE 98, 218, 251; 101, 1/34. [↑](#footnote-ref-24)
25. BverfGE 49, 89 /162 дахь тал/, 61, 260 /275 дахь тал. [↑](#footnote-ref-25)
26. Viktor Zoltan Kazai, “The instrumentalization of Parliamentary Legistlation and its Possible Remedies Lessons from Hungary”, Trois juristes de gauche sous Weimar : Heller, Neumann, Kirchheimer, 2019.

G.Ilonski, “From Minimal to Subordinate. A Final Verdict? The Hungarian Parliament, 1990-2002”, The Journal of Legislative Studies, 1, 2007. [↑](#footnote-ref-26)
27. Мөн тэнд. [↑](#footnote-ref-27)
28. Одоогийн эрх баригч Fidezs нам үнэмлэхүй ялалт байгуулан өдийг болтол эрх мэдлээ хадгалсаар байна. [↑](#footnote-ref-28)
29. Article 15.3 of Hungarian Fundamental Law as of 15 December 2020. <https://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-REF(2021)046-e> [↑](#footnote-ref-29)
30. Хууль тогтоомжийн тухай CXXX-р хууль, <https://njt.hu/jogszabaly/en/2010-130-00-00> [↑](#footnote-ref-30)
31. Мөн хуулийн 5.2. [↑](#footnote-ref-31)
32. Мөн хуулийн 5.4. [↑](#footnote-ref-32)
33. Article T (2) of Hungarian Fundamental Law as of 15 December 2020. [↑](#footnote-ref-33)
34. Venice Commission of the European Union, Hungarian Fundamental Law as of 15 December 2020. <https://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-REF(2021)046-e> [↑](#footnote-ref-34)
35. Хууль тогтоомжийн тухай CXXX-р хууль, <https://njt.hu/jogszabaly/en/2010-130-00-00> [↑](#footnote-ref-35)
36. Мөн тэнд. [↑](#footnote-ref-36)
37. Мөн тэнд. [↑](#footnote-ref-37)
38. Article 16(2) of Hungarian Fundamental Law as of 15 December 2020. [↑](#footnote-ref-38)
39. Article 18(3) of Hungarian Fundamental Law as of 15 December 2020. [↑](#footnote-ref-39)
40. Article 41(5) of Hungarian Fundamental Law as of 15 December 2020. [↑](#footnote-ref-40)
41. Article 23(4) of Hungarian Fundamental Law as of 15 December 2020. [↑](#footnote-ref-41)
42. Article 32(2) of Hungarian Fundamental Law as of 15 December 2020. [↑](#footnote-ref-42)
43. A.Gyulai, “Az Országgyűlés”, 2015. [↑](#footnote-ref-43)
44. Viktor Zoltan Kazai, “The instrumentalization of Parliamentary Legistlation and its Possible Remedies Lessons from Hungary”, Trois juristes de gauche sous Weimar : Heller, Neumann, Kirchheimer, 2019. [↑](#footnote-ref-44)
45. Хууль тогтоомжийн тухай CXXX-р хуулийн 16-р зүйлийн 2-р хэсэг, <https://njt.hu/jogszabaly/en/2010-130-00-00> [↑](#footnote-ref-45)
46. Viktor Zoltan Kazai, “The instrumentalization of Parliamentary Legistlation and its Possible Remedies Lessons from Hungary”, Trois juristes de gauche sous Weimar : Heller, Neumann, Kirchheimer, 2019. [↑](#footnote-ref-46)
47. Мөн тэнд. [↑](#footnote-ref-47)
48. Мөн тэнд. [↑](#footnote-ref-48)
49. Viktor Zoltan Kazai, “The instrumentalization of Parliamentary Legistlation and its Possible Remedies Lessons from Hungary”, Trois juristes de gauche sous Weimar : Heller, Neumann, Kirchheimer, 2019. [↑](#footnote-ref-49)
50. Venice Commission of the European Union, Hungarian Fundamental Law as of 15 December 2020. <https://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-REF(2021)046-e> [↑](#footnote-ref-50)
51. Унгар улсын Үндсэн хууль, XIV, 26, 51A. [↑](#footnote-ref-51)
52. Georg Haibach, Comitology after Amsterdam: A Comparative Ananlysis of the Delegation of Legislative Powers, 1997. [↑](#footnote-ref-52)
53. Англи болон Франц улсуудын зохицуулалтад парламент нь шилжүүлэх эрхийнхээ хүрээг хязгаарлалтгүй өөрөө тогтоох боломжтой байдаг. [↑](#footnote-ref-53)
54. I. N. Kiryakova, Preconditions of Delegated Legislation Appearance in Roman-Germanic Legal Family Countries, 2010 RUSS. JURID. J. 171. (2010). [↑](#footnote-ref-54)
55. I. N. Kiryakova, Preconditions of Delegated Legislation Appearance in Roman-Germanic Legal Family Countries, 2010 RUSS. JURID. J. 171. (2010). [↑](#footnote-ref-55)
56. V. S. Troytski, Delegated Legislation: theory and practice, 2005. [↑](#footnote-ref-56)
57. Стельникова Н.А., Делегированное законодательство в современном праве: понятие, причины применения и значимость, Право и государство: теория и практика, 2016. [↑](#footnote-ref-57)
58. Georg Haibach, Comitology after Amsterdam: A Comparative Ananlysis of the Delegation of Legislative Powers, 1997. [↑](#footnote-ref-58)
59. 藤田宙靖『行政法Ⅰ（総論〔第４版〕）』（青林書院・2003年）54頁。 [↑](#footnote-ref-59)
60. 宇賀克也『行政法概説Ⅰ（行政法総論〔第５版〕）』（有斐閣・2013年）28頁。 [↑](#footnote-ref-60)
61. 櫻井敬子、橋本博之『行政法〔第4版〕』（弘文堂・2014年）17頁。 [↑](#footnote-ref-61)
62. Япон улсын Үндсэн хуулийн оршил болон 1 дүгээр зүйл. [↑](#footnote-ref-62)
63. 櫻井敬子、橋本博之『行政法〔第4版〕』（弘文堂・2014年）17頁。 [↑](#footnote-ref-63)
64. 櫻井敬子、橋本博之『行政法〔第4版〕』（弘文堂・2014年）17頁。 [↑](#footnote-ref-64)
65. Захиргааны байгууллагын дотоод журам нь түүний шинжээс хамааран “тайлбарласан стандарт （解釈基準）”, “зөвлөгөө мэдээлэл өгөх стандарт （行政指導指針）”, “сонгох боломжийн стандарт （裁量基準）”, “тэтгэмж, олговор олгох стандарт （給付基準）” гэж ангилагддаг. Эдгээр нь захиргааны байгууллагаас аливаа шийдвэр гаргахдаа дотооддоо баримтлах нэгдсэн “стандарт” юм. Гэвч энэ төрлийн дотоод журам нь зарим тохиолдолд гадагш чиглэсэн буюу иргэн, хуулийн этгээдийн эрх, хууль ёсны ашиг сонирхолд нөлөөлөл үзүүлэх шинжтэй байдаг бөгөөд үүнийг “дотоод журам нь гадагш чиглэсэн шинжтэй болох” гэж томьёолдог. [↑](#footnote-ref-65)
66. 櫻井敬子、橋本博之『行政法〔第4版〕』（弘文堂・2014年）61頁。 [↑](#footnote-ref-66)
67. 櫻井敬子、橋本博之『行政法〔第4版〕』（弘文堂・2014年）61頁。 [↑](#footnote-ref-67)
68. 櫻井敬子、橋本博之『行政法〔第６版〕』（成文堂・2019年）60頁。 [↑](#footnote-ref-68)
69. 最大昭和33・7・9刑集12巻11号2407頁。 [↑](#footnote-ref-69)
70. 塩野宏『行政法Ⅰ〔第３版〕』（有斐閣・2003年）85頁。 [↑](#footnote-ref-70)
71. 高田敏『行政法（新版）』（有斐閣・2009年）139頁。 [↑](#footnote-ref-71)
72. Үүнд Засгийн газрын хэрэг эрхлэх газар болон яамны бүтцэд хамаарах хэдий ч хэрэгжүүлэх үйл ажиллагаа нь “хараат бус, илүү мэргэшсэн” байдаг зөвлөлүүд хамаарна. Тухайлбал, Татварын ерөнхий газар, Шударга худалдааны хороо, Цаг уурын газар гм. [↑](#footnote-ref-72)
73. 櫻井敬子、橋本博之『行政法〔第６版〕』（成文堂・2019年）61頁。 [↑](#footnote-ref-73)
74. 櫻井敬子、橋本博之『行政法〔第６版〕』（成文堂・2019年）61-62頁。 [↑](#footnote-ref-74)
75. 大阪高判昭和43・6・28行集19巻6号1130頁。 [↑](#footnote-ref-75)
76. 最判昭和33・5・1刑集12巻7号1272頁。 [↑](#footnote-ref-76)
77. 村上武則『基本行政法〔第３版〕』（有信堂・2006年）134頁。 [↑](#footnote-ref-77)
78. 宇賀克也『行政法概説Ⅰ　行政法総論〔第5版〕』（有斐閣・2013年）272頁。 [↑](#footnote-ref-78)
79. 最判平成5・3・16民集47巻5号3483頁。 [↑](#footnote-ref-79)
80. Сургууль дахь боловсролын тухай хуулийн 34.1, 49, 62 дугаар зүйл. [↑](#footnote-ref-80)
81. 村上武則『基本行政法〔第３版〕』（有信堂・2006年）272頁。 [↑](#footnote-ref-81)
82. 最判平成5・3・16民集47巻5号3483頁。 [↑](#footnote-ref-82)
83. 村上武則『基本行政法〔第３版〕』（有信堂・2006年）134頁。 [↑](#footnote-ref-83)
84. 最大判昭和46年・1・20民集25巻１号１頁。 [↑](#footnote-ref-84)
85. 最判平成3・7・9民集45巻6号1049頁。 [↑](#footnote-ref-85)
86. 最判平成14・1・31民集56巻1号246頁。 [↑](#footnote-ref-86)
87. 最判平成25・1・11判時2177号35頁。 [↑](#footnote-ref-87)
88. 最判平成2・2・1民集44巻２号369頁。 [↑](#footnote-ref-88)
89. 櫻井敬子、橋本博之『行政法〔第６版　〕』（成文堂・2019年）64頁。 [↑](#footnote-ref-89)
90. 最判平成26年・10・9民集68巻8号799頁。 [↑](#footnote-ref-90)
91. 最三小判平 16.4.27 民集 58 巻 4 号 1032 号，判タ 1152 号 120 頁。 [↑](#footnote-ref-91)
92. <https://heinonline.org>, <https://www.cambridge.org/core>, <https://www.jstor.org/>, <https://www.ssrn.com> гэх мэт. [↑](#footnote-ref-92)
93. 1930-2023 оны хооронд бичигдсэн 40 орчим эрдэм шинжилгээ, судалгааны өгүүлэл нийтлэл ашигласан. [↑](#footnote-ref-93)
94. Robert Schützen, "‘Delegated’ Legislation in the (new) European Union: A Constitutional Analysis," The Modern Law Review 74 (2011). [↑](#footnote-ref-94)
95. J.A.G. Griffith, "The Constitutional Significance of Delegated Legislation in England," Michigan Law Review (1950): 1079. [↑](#footnote-ref-95)
96. Louis L. Jaffe, "An Essay on Delegation of Legislative Power," Columbia Law Review (1947): 359-376.

 Louis L. Jaffe Michigan Law Review , Jun., 1950, Vol. 48, No. 8 (Jun., 1950), pp. 1079-1120 J. A. G. Griffith D. J. Lanham, Delegated Legislation and Publication, 37 MOD. L. REV. 510 (1974).D. J. Lanham, Delegated Legislation and Publication, 37 MOD. L. REV. 510 (1974).D. J. Lanham, Delegated Legislation and Publication, 37 MOD. L. REV. 510 (1974).D. J. Lanham, Delegated Legislation and Publication, 37 MOD. L. REV. 510 (1974).D. J. Lanham, Delegated Legislation and Publication, 37 MOD. L. REV. 510 (1974).D. J. Lanham, Delegated Legislation and Publication, 37 MOD. L. REV. 510 (1974).D. J. Lanham, Delegated Legislation and Publication, 37 MOD. L. REV. 510 (1974).D. J. Lanham, Delegated Legislation and Publication, 37 MOD. L. REV. 510 (1974).D. J. Lanham, Delegated Legislation and Publication, 37 MOD. L. REV. 510 (1974).Bottom of Form [↑](#footnote-ref-96)
97. D. J. Lanham, "Delegated Legislation and Publication," Modern Law Review 37 (1974): 510. [↑](#footnote-ref-97)
98. J. A. G. Griffith, “Constitutional Significance of Delegated Legislation in England,” *Mich. L. Rev.* 48, no. 8 (1949–1950): 1084. [↑](#footnote-ref-98)
99. A. O. Ojo, “Constitutionality of Delegated Legislation,” *Nigerian L.J.* 4 (1970): 110. *The American rule against non-delegability of legislative powers is primarily based on the doctrine of separation of powers.* [↑](#footnote-ref-99)
100. Cecil T. Carr, “Delegated Legislation in the United States,” *J. Comp. Legis. & Int’l L. 3d Ser.* 25 (1943): 49–50. АНУ-ын ХХА-ын хөгжлийн жишээг 1940 он хүртэлх хөгжлийг 4 асуудлаар тодорхойлсон. [↑](#footnote-ref-100)
101. J. Daniel Devlin, “Delegated Legislation,” *Police J.* 32, no. 1 (1959): 15–18. [↑](#footnote-ref-101)
102. G. W. Keeton, “Delegated Legislation and Its Control in England,” *S. African L.J.* 69, no. 1 (1952): 34. Англи, АНУ хувьд 1900 -аад оны эхний хагас гэхэд захиргааны байгууллагад хэм хэмжээний акт гаргах эрх олгох нь хэвийн зөвшөөрөгдсөн байсан аж. [↑](#footnote-ref-102)
103. Hermann Punder, “Democratic Legitimation of Delegated Legislation - A Comparative View on the American, British and German Law,” *Int’l & Comp. L.Q.* 58, no. 2 (2009): 355. [↑](#footnote-ref-103)
104. Bernard Schwartz, “Delegated Legislation in America - Procedure and Safeguards,” *Mod. L. Rev.* 11, no. 4 (1948): 449. *The focus of inquiry has, therefore, shifted from the question of the desirability of delegation-few would dispute that today-to that of control. If we agree, as we must, that delegations of authority to administrative agencies are necessary, the problem then becomes largely one of safeguards.* [↑](#footnote-ref-104)
105. Punder, “Democratic Legitimation of Delegated Legislation - A Comparative View on the American, British and German Law,” 359. [↑](#footnote-ref-105)
106. Ibid. at 360. [↑](#footnote-ref-106)
107. Michael Asimow, “Delegated Legislation: United States and United Kingdom,” *Oxford J. Legal Stud.* 3, no. 2 (1983): 269. *Delegated legislation is relatively uncontroversial in Britain because government seeks to accomplish relatively little through this technique. Britain has fewer regulations and most of them are less important than in America.* [↑](#footnote-ref-107)
108. Улс, нийгмийн чухал асуудлыг хууль тогтоогч өөрөө шийдвэрлэх ёстой гэсэн үзэл баримтлалд тулгуурладаг. Үүнд эрх мэдлийг хуваарилах улс төрийн онол ч мөн суурь болдог. Энэхүү *доктрины* гол шаардлага нь захиргааны байгууллага нийтлэг чухал үр дагавар (улс төр, эдийн засгийн гэх мэт) бүхий харилцааг хэм хэмжээний акт гаргах замаар зохицуулах тохиолдолд **тухайн асуудлыг зохицуулах эрхийг хууль тогтоогчоос түүнд шилжүүлсэн тухай маш тодорхой нөхцлийг харуулах ёстойд** байдаг. [↑](#footnote-ref-108)
109. Robert Schutze, “Delegated Legislation in the (New) European Union: A Constitutional Analysis,” *Mod. L. Rev.* 74, no. 5 (2011): 662. [↑](#footnote-ref-109)
110. Ibid. at 663. It replaced the absolute non-delegation doctrine with a relative delegation doctrine. [↑](#footnote-ref-110)
111. “Origin of the Intelligible Principle Standard,” *LII / Legal Information Institute*, accessed March 18, 2024 www.law.cornell.edu. [↑](#footnote-ref-111)
112. “Nature and Scope of Intelligible Principle Standard,” *LII / Legal Information Institute*, accessed March 23, 2024 www.law.cornell.edu. *The modern application of the J. W. Hampton Court’s intelligible principle test and the broad deference it affords congressional delegations of authority to the other branches has* ***met with growing skepticism*** *from some members of the Court*. [↑](#footnote-ref-112)
113. Schutze, “Delegated Legislation in the (New) European Union.” Энэ нь эрх шилжүүлж буй хуульд “хэм хэмжээ тогтоосон актын зорилго, агуулга, цар хүрээ болон хугацаа” нь маш тодорхой тусгагдсан байх ёстой гэх шалгуур юм. (*Article 290 TFEU codifies the* ***'specificity principle'****: '[t]he objectives, content, scope and duration of the delegation of power shall be explicitly defined in the legislative act'.*) [↑](#footnote-ref-113)
114. “substantial guidance”. [↑](#footnote-ref-114)
115. The Supreme Court, “AXA General Insurance Limited and Others (Appellants) v The Lord Advocate and Others (Respondents) (Scotland) - The Supreme Court,” accessed March 7, 2024 www.supremecourt.uk. [↑](#footnote-ref-115)
116. Dan Meagher and Matthew Groves, “The Common Law Principle of Legality and Secondary Legislation,” *U.N.S.W.L.J.* 39, no. 2 (2016): 454. [↑](#footnote-ref-116)
117. The Supreme Court, “R (on the Application of The Public Law Project) (Appellant) v Lord Chancellor (Respondent) - The Supreme Court,” accessed March 18, 2024 www.supremecourt.uk. [↑](#footnote-ref-117)
118. Jake Rylatt and Joe Tomlinson, “Delegated Legislation, Brexit, and the Courts Case Note,” *Jud. Rev.* 22, no. 3 (2017): 323. [↑](#footnote-ref-118)
119. Columbia Law Review Association, "Permissible Scope of Delegation of Legislative Power to an Administrative Agency," *Columbia Law Review* 50, no. 8 (1950): 1141-1144. [↑](#footnote-ref-119)
120. John B. Cheadle, "Delegation of Legislative Functions” *The Yale Law Journal* 27, no. 7 (May 1918): 892-923. [↑](#footnote-ref-120)
121. Cheadle, "Delegation of Legislative Functions”. [↑](#footnote-ref-121)
122. Punder, “Democratic Legitimation of Delegated Legislation - A Comparative View on the American, British and German Law,” 355. [↑](#footnote-ref-122)
123. Professor Stephanie Pywell and Tom West, “Delegated Legislation What Types Are There, and How Are They Made?,” *The Hansard Society’*, n.d., 5. [↑](#footnote-ref-123)
124. “democratic accountability”. [↑](#footnote-ref-124)
125. АНУ, Англиас гадна Ирланд – “principles and policies”, Энэтхэг – “excessive delegation doctrine”, Австрали – “sufficiently precise” гэх мэт ижил төрлийн шалгуур тогтсон байдаг аж. [↑](#footnote-ref-125)
126. The permissibility of delegations of law-making power at the level of primary legislation. [↑](#footnote-ref-126)
127. Үүнд: “the requirements of clarity, accessibility, and non-retroactivity, accountability, public responsiveness, and individual liberty” зэрэг шалгуур багтана. [↑](#footnote-ref-127)
128. Morrill v. Jones, 106 U.S. 466 (1883). Англи шүүхийн хяналт ихэвчлэн энэ “олгосон эрхээс хэтрээгүй байх” хяналтаар хязгаарлагддаг байсан. Үүнтэй харьцуулбал АНУ-д илүү өргөн хүрээнд шүүхийн хяналт хэрэгждэг. [↑](#footnote-ref-128)
129. Schwartz, “Delegated Legislation in America - Procedure and Safeguards,” 464. *Judicial review of the reasonableness of delegated legislation confers upon the reviewing court a much wider discretion and power of scrutiny than review limited to the question of |ultra| vires.* [↑](#footnote-ref-129)
130. Pywell and West, “Delegated Legislation What Types Are There, and How Are They Made?” [↑](#footnote-ref-130)
131. Schwartz, “Delegated Legislation in America - Procedure and Safeguards,” 460. *Control of administrative action in America is left more to the courts of law, and the Congress is not thought of as being responsible even for the limited supervision over delegated legislation that Parliament exercises.* [↑](#footnote-ref-131)
132. Keeton, “Delegated Legislation and Its Control in England,” 42. [↑](#footnote-ref-132)
133. Statutory Instruments Act 1946, <https://www.legislation.gov.uk/ukpga/Geo6/9-10/36/contents> [↑](#footnote-ref-133)
134. Ихэвчлэн 40 хоног байдаг аж. [↑](#footnote-ref-134)
135. Richard C. Fitzgerald, “Safeguards in Delegated Legislation,” *Can. B. Rev.* 27, no. 5 (1949): 561. *The "negative" method is not a safeguard unless members of the two Houses are vigilant and, in any event, it is not often that a "prayer" for annulment is successful.* [↑](#footnote-ref-135)
136. <https://publications.parliament.uk/pa/ld199798/ldselect/lddelder.htm> *It is required "to report whether the provisions of any bill inappropriately delegate legislative power, or whether they subject the exercise of legislative power to an inappropriate degree of parliamentary scrutiny".* [↑](#footnote-ref-136)
137. Keeton, “Delegated Legislation and Its Control in England,” 43. *(i) That it imposes a charge on the public revenues or contains provisions requiring payments to be made to the Exchequer or -any Government department or to any local or public authority in consideration of any licence or consent, or of any services to be rendered, or prescribes the amount of any such charge of payments; (ii) that it is made in pursuance of an enactment containing specific provisions excluding it from challenge in the courts, either at all times or after the expiration of a specified period; (iii) that it appears to make some unusual or unexpected use of the powers conferred by the Statute under which it is made; (iv) that there appears to have been unjustifiable delay in the publication of it; (v) that for any special reason, its form or purport calls for elucidation.'* [↑](#footnote-ref-137)
138. Fitzgerald, “Safeguards in Delegated Legislation,” 558, fn 37. [↑](#footnote-ref-138)
139. *In examining a bill the Committee:*

*(1) considers whether the grant of secondary power is appropriate. This includes expressing a view on whether the power is so important that it should only be one granted by primary legislation;*

*(2) always pays special attention to Henry VIII powers - a provision in a bill which enables primary legislation to be amended or repealed by subordinate legislation with or without further parliamentary scrutiny;*

*(3) considers what form of parliamentary control is appropriate and, in particular, whether the proposed power calls for the affirmative rather than the negative resolution procedure;*

*(4) considers whether the legislation should provide for consultation in draft form before the regulation is laid before Parliament, and whether its operation should be governed by a Code of Conduct.* [↑](#footnote-ref-139)
140. Hermann Pünder, "Democratic Legitimation of Delegated Legislation - A Comparative View on the American, British and German Law," International and Comparative Law Quarterly 58 (2009): 361. [↑](#footnote-ref-140)
141. Cecil T. Carr, "Delegated Legislation in the United States," Journal of Comparative Legislation and International Law 3d ser. 25 (1943): 47. [↑](#footnote-ref-141)
142. Michael Asimow, "Delegated Legislation: United States and United Kingdom," Oxford Journal of Legal Studies 3 (1983): 253. [↑](#footnote-ref-142)
143. Pünder, "Democratic Legitimation." [↑](#footnote-ref-143)
144. Pünder, "Democratic Legitimation." [↑](#footnote-ref-144)
145. Pünder, "Democratic Legitimation." [↑](#footnote-ref-145)
146. Professor Thomas W. Merrill, "On the Future of the Chevron Doctrine," Columbia Law School Story Archive, 2024, <https://www.law.columbia.edu/news/archive/professor-thomas-w-merrill-future-chevron-doctrine>. [↑](#footnote-ref-146)
147. Christina Pazzanese, "‘Chevron deference’ faces existential test," The Harvard Gazette, 2024. [↑](#footnote-ref-147)
148. "U.S. Reports: Chevron U.S.A., Inc. v. Natural Resources Defense Council, Inc.," <https://tile.loc.gov/storage-services/service/ll/usrep/usrep467/usrep467837/usrep467837.pdf>. [↑](#footnote-ref-148)
149. Elizabeth Mills, "Whitman v. American Trucking Associations, Inc.," Ecology Law Quarterly 29, no. 2 (2002): 159-179. [↑](#footnote-ref-149)
150. "U.S. Reports: Mistretta v. United States (1989)," <https://www.loc.gov/item/usrep488361/>. [↑](#footnote-ref-150)
151. "U.S. Reports: INS v. Chadha (1983)," <https://tile.loc.gov/storage-services/service/ll/usrep/usrep462/usrep462919/usrep462919.pdf>. [↑](#footnote-ref-151)
152. Pünder, "Democratic Legitimation." [↑](#footnote-ref-152)
153. Pünder, "Democratic Legitimation." at 360. [↑](#footnote-ref-153)
154. Michael Asimow, "Delegated Legislation: United States and United Kingdom," Oxford J. Legal Stud. 3 (1983): 258-262. [↑](#footnote-ref-154)
155. Statute of Proclamations, 1539 [↑](#footnote-ref-155)
156. Pünder, "Democratic Legitimation." [↑](#footnote-ref-156)
157. S. A. De Smith, "Delegated Legislation in England," The Western Political Quarterly 2, no. 4 (Dec. 1949): 514-526. [↑](#footnote-ref-157)
158. Pünder, "Democratic Legitimation." [↑](#footnote-ref-158)
159. S. A. De Smith, Delegated Legislation in England (London: London School of Economics and Political Science, 1949) at 517. [↑](#footnote-ref-159)
160. “Aylesbury Mushrooms (1972)," The Institute for Research on Public Administration, <https://images.irpa.eu/wp-content/uploads/2007/06/Agricultural_19711.pdf>. [↑](#footnote-ref-160)
161. "R (on the application of Javed) v Secretary of State for the Home Department (2001)," The Supreme Court, <https://www.supremecourt.uk/cases/uksc-2015-0024.html>. [↑](#footnote-ref-161)
162. "R v Secretary of State for Health, ex parte US Tobacco International Inc (1992)," Incorporated Council of Law Reporting for England and Wales, <https://www.iclr.co.uk/document/1991004518/casereport_13631/html>. [↑](#footnote-ref-162)
163. "R v Secretary of State for the Environment, Transport and the Regions, ex parte Spath Holme Ltd (2001)," House of Lords, <https://publications.parliament.uk/pa/ld200203/ldjudgmt/jd021114/byrne-1.htm>. [↑](#footnote-ref-163)
164. “British Oxygen Company Ltd v Board of Trade (1971),” Vlex, <https://vlex.co.uk/vid/british-oxygen-company-ltd-792940589>. [↑](#footnote-ref-164)
165. H. L. A. Hart, "Discretion," Harvard Law Review 127, no. 2 (2013): 652-665. [↑](#footnote-ref-165)
166. Pünder, "Democratic Legitimation." at 368. [↑](#footnote-ref-166)
167. Cecil T. Carr, "Delegated Legislation in the United States," Journal of Comparative Legislation and International Law 3d ser. 25 (1943): 47. [↑](#footnote-ref-167)
168. Carr, Delegated Legislation in the United States. [↑](#footnote-ref-168)
169. Mukharji, "Delegated Legislation," *Journal of the Indian Law Institute* (1959): 465- [↑](#footnote-ref-169)
170. Францын хэсэгт хуульч Ц.Ганзаяа (*LL.M, Sorbonne University*) судалгааны эх сурвалж цуглуулах ажилд оролцсон. [↑](#footnote-ref-170)
171. Art 80 paragraph 1 sentence 2 Basic Law. [↑](#footnote-ref-171)
172. Hermann Pünder, “German Administrative Procedure in a Comparative Perspective: Observations on the Path to a Transnational Ius Commune Proceduralis in Administrative Law,” *Int J Const Law* 11, no. 4 (October 1, 2013): 948. [↑](#footnote-ref-172)
173. "Essential Question" Doctrine: "essential decisions" (like those affecting human rights or the existence of the state) require democratic legitimation by Parliament. [↑](#footnote-ref-173)
174. 2 Senat Bundesverfassungsgericht, “Bundesverfassungsgericht - Decisions - Teacher Wearing a Headscarf,” Gerichtsentscheidung (Bundesverfassungsgericht, September 24, 2003), www.bundesverfassungsgericht.de. [↑](#footnote-ref-174)
175. French Constitution (1958). Ингэхдээ жагсаалтыг 3 төрөлд хуваасан байна. Үүнд хууль тогтоогч 1) бүрэн эрхлэх, 2) журмыг тогтоох, 3) ерөнхий зарчмыг нь тогтоох харилцаа гэж ангилжээ. [↑](#footnote-ref-175)
176. Хууль тогтоох эрхий шилжүүлсний дагуу гарч буй хэм хэмжээ бөгөөд хуульд заасан шаардлага, процесс хангасан бол хуультай (тодорхой хугацаанд) ижил хүчин чадалтай байна. [↑](#footnote-ref-176)
177. Keeton, “Delegated Legislation and Its Control in England,” 51. [↑](#footnote-ref-177)
178. Catherine Elliott and Catherine Vernon, *French Legal System* (Longman, 2000), 45. Ялангуяа 1982 оны ҮнХ-ийн зөвлөлийн шийдвэрээс хойш. [↑](#footnote-ref-178)
179. European Parliament Resolution of 5 May 2010 on the power of legislative delegation 2010/2021(INI), recital B, and the respective Explanatory Statement (in Report on the power of legislative delegation, 2010/2021(INI), Committee on Legal Affairs, A7-0110/2010, 29.3.2010, at 8-9. [↑](#footnote-ref-179)
180. “Comitology - EUR-Lex,” accessed March 18, 2024 https://eur-lex.europa.eu. Implementing acts are intended to ensure uniform conditions of implementation of legally binding Union acts. [↑](#footnote-ref-180)
181. Zamira Xhaferri, “Delegated Acts, Implementing Acts, and Institutional Balance Implications Post-Lisbon,” *Maastricht J. Eur. & Comp. L.* 20, no. 4 (2013): 557–75. [↑](#footnote-ref-181)
182. Joana Mendes, “Delegated and Implementing Rule Making: Proceduralisation and Constitutional Design,” *Eur. L.J.* 19, no. 1 (2013): 27–28. [↑](#footnote-ref-182)
183. "Essential Question" Doctrine: "essential decisions" (like those affecting human rights or the existence of the state) require democratic legitimation by Parliament. [↑](#footnote-ref-183)
184. Уг хуулийн 48-р зүйлийг 2017 оны хуулиар хүчингүйд тооцсон. [↑](#footnote-ref-184)
185. УДШ нэгэн хэрэгт ЗХХА нь эрх шилжүүлсэн хуулийнхаа зорилгод нийцээгүй гэж шийджээ. <https://shuukh.mn/single_case/3131?daterange=2023-05-15%20-%202023-05-15&id=3&court_cat=3&bb=1> [↑](#footnote-ref-185)