

**Төрийн албан хаагчийн хөдөлмөрийн харилцааны эрх
зүйн зохицуулалт: Тулгамдсан асуудал ба шүүхийн
практик**

**The Legal Framework of Civil Servants' Employment
Relations: Issues and Judicial Practice**

Магсарын Нармандах

Хууль зүйн ухааны магистр (LL.M.).

Монгол Улсын Их Сургуулийн

Захиргаа, хүний нөөцийн газрын Хуулийн зөвлөх

Улаанбаатар хот, Монгол Улс

narmandakh_m@num.edu.mn

Содномын Должин

Хууль зүйн ухааны доктор (Ph.D.).

Монгол Улсын Их Сургуулийн

Захиргаа, хүний нөөцийн газрын дарга

Улаанбаатар хот, Монгол Улс

doljin_s@num.edu.mn

© M.Narmandakh, S.Doljin, 2025



[Attribution-NonCommercial 4.0 International
\(CC BY-NC 4.0\)](https://creativecommons.org/licenses/by-nc/4.0/)

[Товч утга]

Энэхүү өгүүлэлд Монгол Улсын төрийн албан хаагчийн хөдөлмөрийн харилцааны эрх зүйн зохицуулалтыг онолын болон практикийн түвшинд шинжилж, тулгамдаж буй үндсэн асуудлуудыг харьцуулсан шинжилгээ, хууль зүйн тайлбар, шүүхийн практикт дүн шинжилгээ хийлээ. Төрийн албаны болон хөдөлмөрийн эрх зүйн давхар зохицуулалт нь хууль хэрэглээний тодорхой бус байдал, зөрчил үүсгэж, маргаан шийдвэрлэх ажиллагаанд хүндрэл бий болгож байгааг тогтоов. Түүнчлэн улс төрийн болон нийгмийн хүчин зүйлсийн нөлөөлөл нь төрийн албаны тогтвортой байдал, мерит зарчмын хэрэгжилтэд сөргөөр нөлөөлж, ажлаас чөлөөлөх шийдвэрийн хууль зүйн үндэслэлд сөрөг нөлөө үзүүлж байна. Шүүхийн практикт ажлаас хууль бусаар чөлөөлсөн шийдвэрийг хүчингүй болгож, ажилд эгүүлэн тогтоох хандлага давамгайлж буй нь эрх зүйн зохицуулалтын хийдэл, институтийн сул талыг илтгэж байна. Иймд эрх зүйн зохицуулалтын уялдаа холбоог хангах, хууль хэрэглээний нэгдмэл байдлыг бэхжүүлэх шаардлагатай гэж дүгнэв.

[Түлхүүр үг]

Төрийн албан хаагч, хөдөлмөрийн харилцаа, хууль тогтоомжийн зөрчилдөөн, ажлаас чөлөөлөх, улс төрийн нөлөөлөл, шүүхийн практик.

I. Оршил

Төрийн алба нь төрийн үйл ажиллагааны тасралтгүй, тогтвортой байдлыг хангах үндсэн чиг үүрэгтэй институт юм. Төрийн албан хаагчийн эрх зүйн байдал, хөдөлмөр эрхлэлтийн харилцааны зохицуулалт нь төрийн удирдлагын үр нөлөө, чанарт шууд нөлөөлдөг. Орчин үеийн төрийн удирдлагын онолд мерит зарчимд суурилсан, улс төрөөс хараат бус, мэргэшсэн төрийн албыг бүрдүүлэх нь сайн засаглалын чухал үзүүлэлтэд тооцогдож байна. Гэвч Монгол Улсад төрийн албан хаагчийн хөдөлмөрийн харилцааг зохицуулж буй эрх зүйн орчинд зарим зөрчил, давхардал байсаар байна. Ялангуяа төрийн албан хаагчийг ажлаас чөлөөлөх, халахтай холбоотой маргаан шүүхэд нэмэгдэж байгаа нь тус маргааныг шийдвэрлэхэд материаллаг эрх зүйн зохицуулалтын тодорхой бус байдлыг зайлшгүй анхаарах цаг үе нэгэнтээ бий болжээ. Мөн төрийн албан хаагчийн хөдөлмөр эрхлэлтийн харилцаанд улс төр, нийгмийн хүчин зүйлс нөлөөлөх нь практикт түгээмэл бөгөөд энэ нь төрийн албаны тогтвортой байдалд сөргөөр нөлөөлөх нөхцөлийг бүрдүүлж байна. Иймд эрх зүйн зохицуулалтын үр нөлөө болон түүний хэрэгжилтийн бодит байдлыг судлах шаардлага үүсэж байна.

II. Үндэсний хууль тогтоомжийн зөрчилдөөний хэм хэмжээ

Төрийн албаны тухай хуульд *“Төрийн зорилт чиг үүргийг Монгол Улсын Үндсэн хууль, хууль тогтоомжид заасан бүрэн эрхийн хүрээнд хэрэгжүүлэх үйл ажиллагааг төрийн алба гэнэ”* гэж тодорхойлсон. Төрийн алба нь нийгмийн амьдралын бүх хүрээнд төрийн зорилт, чиг үүргийг хэрэгжүүлэхийн тулд төрийн албан хаагч албан тушаалын бүрэн эрхээ хууль тогтоомжийн хүрээнд явуулдаг.

“Төрийн албан хаагч”¹ гэдэг нь төрийн албан тушаалыг эрхэлж, эрх үүргээ хэрэгжүүлсний төлөө цалин авдаг, ажиллах нөхцөл, баталгаагаар хангагдсан этгээдийг хэлнэ. Үүнээс дүгнэхэд төрийн албан хаагч нь дараах эрх зүйн онцлог статустай субъект юм. Үүнд:

1. Төрийн байгууллагын чиг үүргийг хэрэгжүүлэгч;
2. Эрх зүйн байдал нь тусгай хуулиар зохицуулагдсан;
3. Хөдөлмөрийн гэрээт ажилтнаас ялгаатай;
4. Хөдөлмөрийн харилцаа нь төрийн албаны тусгай эрх зүйгээр зохицуулагддаг.

Төрийн албан хаагчийг улс төрийн, захиргааны, тусгай, үйлчилгээний албан тушаал гэж ангилдаг. Эдгээр төрийн албан

¹ Төрийн албаны тухай хууль (2017)-ийн 3 дугаар зүйлийн 3.1.2, *Төрийн мэдээлэл эмхэтгэл: 2018 он, №01.*

хаагч тус бүр хөдөлмөрийн эрх зүйн харилцаанд томилгоо, чиг үүрэг мөн ажил олгогч талтай Үр дүнгийн гэрээ, Хөдөлмөрийн гэрээг байгуулдгаараа ялгаатай байдаг. Улс төрийн албан тушаалтанд сонгууль, томилгооны журмаар томилогддог, бүрэн эрхийн хугацаатай албан хаагч, захиргааны албан тушаалтанд төрийн бодлого боловсруулах, хэрэгжүүлэх чиг үүрэгтэй албан хаагч, төрийн тусгай албан тушаалтанд үндэсний болон хүн амын аюулгүй байдлыг хангах, нийгмийн хэв журмыг сахиулах чиг үүрэгтэй албан хаагч, үйлчилгээний албан тушаалтанд төрийн үйлчилгээг хэрэгжүүлэх, байгууллагын хэвийн үйл ажиллагаанд туслах хөдөлмөрийн гэрээт албан хаагч тус тус хамаарна гэж тодорхойлсон.

Төрийн албан хаагчийн хөдөлмөр эрхлэлтийн харилцаа нь нийтийн болон хувийн эрх зүйн давхар зохицуулалтад хамаарч байгаа тул хууль хэрэглэнд дараах тодорхой бус байдал үүсгэж байна. Үүнд:

1. Суурь зөрчил

2017 онд Монгол Улсын “Төрийн албаны тухай хууль” -ийн шинэчилсэн найруулгыг баталсан бөгөөд 2019 онд хүчин төгөлдөр үйлчилж эхэлсэн. Эдгээр хууль нь төрийн албан хаагчийн эрх зүйн байдлыг зохицуулах үндсэн баримт бичиг юм. Гэхдээ практикт төрийн албан хаагчийн хөдөлмөрийн харилцаанд Төрийн албаны тухай хууль үйлчлэх ёстой ч, шүүхийн практикт Хөдөлмөрийн тухай хууль-ийг давхар хэрэглэж ² байна. Шүүхийн практикийг ишлэв.³ Тодруулбал, Ажлаас чөлөөлөх маргааныг шийдвэрлэхэд Төрийн албаны тухай хуульд заасан томилох, чөлөөлөх үндэслэлийг хэрэглэх үү эсхүл Хөдөлмөрийн тухай хуульд заасан ажил олгогчийн санаачилгаар хөдөлмөрийн гэрээг цуцлах заалтыг үндэслэл хэсэгт хэрэглэх үү гэсэн маргааныг дагуулж байна. Өөрөөр хэлбэл дээрх хууль хэрэглээний тодорхойгүй байдлаас ажлаас чөлөөлөгдөх үндэслэл зөрүүтэй тайлбарлагдаж⁴ (шүүхийн шийдвэрийг ишлэв) байна.

Шүүхийн практикт Төрийн албаны тухай хууль⁵, Захиргааны ерөнхий хуулийн⁶ нарийвчилсан зохицуулалтыг хэрэглэхгүй харин

² Төрийн албаны тухай хууль (2017)-ийн 41 дүгээр зүйлийн 41.4. “Төрийн албан хаагчийн хөдөлмөрийн харилцаатай холбоотой, энэ хуулиар зохицуулаагүй бусад асуудлыг Хөдөлмөрийн тухай хуулиар нарийвчлан зохицуулна.”, *Төрийн мэдээлэл эмхэтгэл: 2018 он, №01*.

³ Нийслэл дэх Захиргааны хэргийн анхан шатны шүүхийн 2026 оны 01 сарын 09-ны өдрийн 128/ШШ2026/0056 шийдвэр, https://shuukh.mn/single_case/20134?start_date=&end_date=&id=1&court_cat=3&bb=1.

⁴ Нийслэл дэх ЗХАШШ-ийн 2026 оны 01 сарын 22-ны өдрийн 128/ШШ2026/0105 шийдвэр, https://shuukh.mn/single_case/20194?daterange=2026-01-01%20-%202026-03-28&id=1&court_cat=3&bb=1.

⁵ Төрийн албаны тухай хууль (2017), <https://legalinfo.mn/mn/detail?lawId=13025>.

⁶ Захиргааны ерөнхий хууль (2015)-ийн 26 дугаар зүйлийн 26.1.”Захиргааны акт, захиргааны гэрээг батлан гаргахын өмнө эрх, хууль ёсны ашиг сонирхол нь

Хөдөлмөрийн тухай хуулийн илүү процессын зохицуулалтыг хэрэглэж байна. Үүний улмаас ажил олгогчоос ажилтанд сахилгын зөрчил оногдуулсан маргааныг шүүхэд шийдвэрлэхэд ажилтан буюу тухайн албан хаагчид нь хариу тайлбар өгөх боломжийг олгохгүй байна. Үүнээс улбаалан ажлаас чөлөөлсөн шийдвэрийг хүчингүй болгох, ажилд эгүүлэн тогтоох шийдвэрийн үндэслэл болж байгаа нь хууль хэрэглээний нэгдмэл байдал хангалтгүй байгааг харуулж байна.

Энэ нь төрийн албан хаагч хууль ёсны үндэслэлгүй ажлаас чөлөөлөгдсөн тохиолдолд нийтийн эрх зүй маргаан уу эсхүл хувийн эрх зүйн маргааныг тогтооход тодорхойгүй байдал үүсгэж байна.

2. Нийтийн ба хувийн эрх зүйн хууль тогтоомжийн процессын зөрчилдөөн

Төрийн албан хаагчийг хууль ёсны үндэслэлгүй ажлаас чөлөөлөгдсөн тохиолдолд үйлчлэх нийтийн ба хувийн эрх зүйн хууль тогтоомжийн процессын дараах зөрчилдөөн байна. Үүнд:

Төрийн албаны тухай хуульд⁷:

1. Сахилгын зөрчлийг албан ёсоор тогтооно. Нарийн олон шат дараалалтай.
2. Дотоод шалгалт, хяналтыг заавал явуулна. Хугацаатай
3. Албан хаагчид тайлбар өгөх боломж олгоно,
4. Шийдвэр гаргахдаа холбогдох байгууллага, албан тушаалтны санал заавал авна.
5. Зарим тохиолдолд Төрийн албаны зөвлөл-ийн оролцоо шаардлагатай.

Хөдөлмөрийн тухай хуульд⁸:

1. Хөдөлмөрийн гэрээг цуцлах үйл явц нь **харьцангуй уян хатан, энгийн** байдлаар зохицуулагдсан. Ажил олгогчид илүү өргөн эрх олгосон байна.
2. Ажил олгогчийн санаачилгаар хөдөлмөрийг гэрээг шууд цуцлах боломжтой.
3. Урьдчилан мэдэгдэнэ.
4. Зарим тохиолдолд сахилгын арга хэмжээ авна.
5. Процессын хувьд Төрийн албаны тухай хууль шиг олон шат дамжлага шаарддаггүй.

хөндөгдөж болзошгүй этгээдэд захиргааны шийдвэр гаргахад ач холбогдол бүхий нөхцөл байдлын талаар тайлбар, санал гаргах боломж олгоно.”, *Төрийн мэдээлэл эмхэтгэл: 2015, №28.*

⁷ *Өмнөх эшилэл 5.*

⁸ Хөдөлмөрийн тухай хуулийн 123 дугаар зүйлийн 123.3. “Ажил олгогч хөдөлмөрийн сахилгын шийтгэл ногдуулахаас өмнө ажилтанд мэдэгдэж, тайлбар авч, сахилгын зөрчлийн шинж, үр дагаврыг харгалзан энэ хуулийн 123.2-т заасан хөдөлмөрийн сахилгын шийтгэлийг сонгож хэрэглэнэ.”, *Төрийн мэдээлэл эмхэтгэл: 2021, №31.*

6. Заримдаа шалгалтыг заавал хийх шаардлагагүй.

7. Зөрчлийг шалган шийдвэрлэхэд ажил олгогч шууд хяналтыг тавьдаг.

Практикт төрийн албан хаагчид сахилгын шийтгэл ногдуулахдаа Хөдөлмөрийн тухай хуулийн хялбар зохицуулалтыг ашиглаж сахилгын зөрчил шалгахдаа процессыг товчлох,⁹ дутуу хийх, тайлбар авахгүй байх, шууд ажлаас чөлөөлөх шийдвэр гаргах зэргээр Төрийн албаны тухай хуулийг зөрчиж байна. Энэ тохиолдолд шүүх хууль бус шийдвэрийг хүчингүй болгох, ажилд эгүүлэн тогтоох шийдвэрийг¹⁰ гаргаж байна.

III. Улс төр, нийгмийн хүчин зүйлсийн нөлөөлөл

Улс төр, нийгмийн хүчин зүйлс нь төрийн албан хаагчийн хөдөлмөр эрхлэлтийн харилцаанд ихээхэн сөргөөр нөлөөлж байна. Тодруулбал: Улс төрийн хүчин зүйлс буюу Засгийн газрын бодлого, улс төрийн намын зорилго, эрх баригчдын ашиг сонирхол хамаарах бөгөөд эдгээр нь төрийн албан хаагчийг албан тушаалд томилох, чөлөөлөх, шилжүүлэх шийдвэрт шууд болон шууд бусаар нөлөөлөх боломжтой. Харин нийгмийн хүчин зүйлс буюу Иргэдийн хүлээлт, хэвлэл мэдээллийн нөлөөлөл, олон нийтийн санал бодол нь төрийн байгууллагын үйл ажиллагаа, шийдвэр гаргалтад тодорхой хэмжээгээр нөлөөлж, зарим тохиолдолд шийдвэрийн чиг хандлагыг тодорхойлох хүчин зүйл болж байна.

Түүнчлэн улс төрийн нөлөөлөл нь зөвхөн шууд томилгоо, халалтаар илрэхгүй, харин байгууллагын бүтэц өөрчлөх, албан тушаалын тодорхойлолт шинэчлэх, гүйцэтгэлийн үнэлгээг ашиглах зэрэг шууд бус хэлбэрээр илэрч байна. OECD-Organisation for Economic Co-operation and Development (2019)-ийн судалгаа¹¹-аар төрийн албаны тогтвортой байдал нь улс төрийн нөлөөллийн түвшинтэй урвуу хамааралтай болохыг тогтоосон. Өөрөөр хэлбэл улс төрийн нөлөө ихсэх тусам төрийн албаны тогтвортой байдал, мэргэшсэн боловсон хүчний хадгалалт буурдаг байна. Иймээс төрийн албан хаагчийн хөдөлмөр эрхлэлтийн харилцаанд улс төрийн нөлөөллийг хязгаарлах нь зөвхөн хууль тогтоомжийн асуудал бус, харин институтийн хараат бус байдал, тогтвортой байдал, хяналтын механизм, хариуцлагын тогтолцоог бэхжүүлэх цогц асуудал юм.

⁹ Төв аймаг дахь ЗХАШШ-ийн 2026.02.10 өдрийн 123/ШШ2026/022 шийдвэр, https://shuukh.mn/single_case/20218?daterange=2026-01-01%20-%202026-03-28&id=1&court_cat=3&bb=1.

¹⁰ Шүүхийн ерөнхий зөвлөл, <https://judcouncil.mn/>.

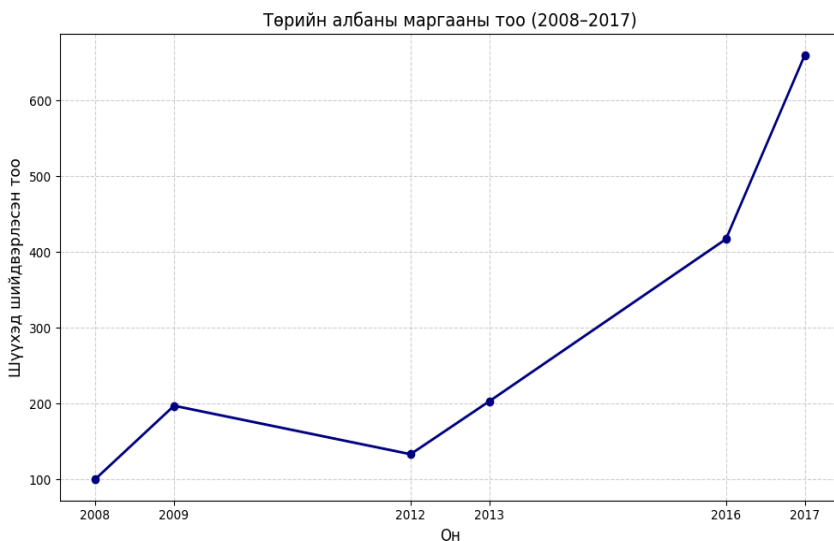
¹¹ The OECD (Organisation for Economic Co-operation and Development), <https://www.oecd.org/>.

2008-2009 оны судалгаагаар маргаан бараг хоёр дахин өссөн боловч 2012 онд бууралт ажиглагдсан ч 2013 онд дахин өссөн байна. Гэтэл 2016–2017 онд хамгийн өндөр өсөлттэй гарсан нь сонгуулийн дараа төрийн албан хаагчийн маргаан ихэссэн байна. Энэ нь сонгуулийн дараах жилүүдэд төрийн албаны маргаан огцом өгдөг нь улс төрийн нөлөөлөл бодитой байгааг харуулж байна.

Хүснэгт 1. Сонгуулийн жилийн дараах төрийн албаны маргаан (2008–2017)¹²

Он	Шүүхэд шийдвэрлэсэн төрийн албаны маргаан	Өөрчлөлтийн хувь (%)
2008	100	-
2009	197	+97
2012	133	-32
2013	203	+52
2016	417	+105
2017	660	+58

График 1. Захиргааны шүүхээр шийдвэрлэгдсэн төрийн албан хаагчийн хөдөлмөрийн харилцаатай холбоотой маргаан



Улс төрийн нөлөө нь албан тушаалын тогтвортой байдал, шударга ёс, мэргэшсэн боловсон хүчний хадгалалтад сөргөөр нөлөөлдөг бол нийгмийн хүчин зүйлс нь шийдвэр гаргалт, албан тушаалын үнэлгээ, ёс зүйд шууд нөлөөлж байна. Эндээс дүгнэхэд төрийн албан хаагчийн эрхийг хамгаалах, улс төр, нийгмийн хүчин зүйлсийн хяналтыг

¹² Өмнөх эшлэл 10.

сайжруулах эрх зүйн зохицуулалт шаардлагатай байна.

IV. Төрийн албан хаагчийн хөдөлмөрийн маргааны шүүхийн практик

1) Шүүхэд хандах төрийн албан хаагчийн эрхийн үндсэн зохицуулалт

Төрийн албаны тухай хуульд төрийн албан хаагчийг хууль бусаар чөлөөлсөн, халсан, түр чөлөөлсөн тохиолдолд түүний эрхийг хуулиар хамгаалсан. Тухайлбал хууль бус шийдвэр гаргасан албан тушаалтны шийдвэрийг Төрийн албаны төв байгууллага хүчингүй болгох, эрх бүхий этгээдийг үүрэгт ажлаас чөлөөлөх, төрийн албанаас гурван жилийн хугацаанд эргэж орох эрхгүйгээр халах, төрд учирсан хохирлыг нөхөн төлүүлэх¹³ зохицуулалт хуульд тусгагдсан. Төрийн албаны төв байгууллагын гаргасан хөдөлмөрийн маргаантай холбоотой шийдвэрийг төрийн албан хаагч зөвшөөрөхгүй тохиолдолд шүүхэд 30 хоногт гомдол гаргах эрхтэй,¹⁴ тухайн маргааныг шүүхээр шийдвэрлүүлэх зохицуулалттай.

Төрийн албаны төв байгууллага буюу Төрийн албан зөвлөл нь чиг үүргийн хүрээнд 2019-2024 онд төрийн 1202 байгууллагын, давхардсан тоогоор 20596 төрийн захиргааны албан хаагчийг хамруулсан төлөвлөгөөт болон төлөвлөгөөт бус шалгалтыг зохион байгуулсан байна. Төрийн албаны зөвлөлийн 2023 оны хяналт шалгалтаар төрийн захиргааны албан тушаалтны 5.8 хувь нь зөрчилтэй томилгоотой¹⁵ байсан бол 2024 оны дээрх шалгалтаар улсын хэмжээнд төрийн албанд 2000 зөрчилтэй томилгоог илрүүлж, зөрчил арилгах хугацаатай үүрэг даалгавар өгч ажилласан байна. Хууль бус 209 шийдвэрийг Төрийн албаны зөвлөл хүчингүй болгож, 45 шийдвэрийг түр түдгэлзүүлж, шүүхийн байгууллагаар шийдвэрлүүлсэн байна.¹⁶

График 2. Зөрчлийн төрөл (2024 он)

¹³ Эрх зүйн мэдээллийн нэгдсэн систем, <https://legalinfo.mn/mn>.

¹⁴ Мөн тэнд.

¹⁵ Монгол улсын төрийн албаны зөвлөл, <https://web.csc.gov.mn/content/>.

¹⁶ Мөн тэнд.



2) Шүүхийн шийдвэрийн чиг хандлага

Монгол Улсад Захиргааны хэргийн шүүхээр хянан шийдвэрлэсэн төрийн албан хаагчийн хөдөлмөрийн харилцаатай холбоотой маргааны тоо буурахгүй байна. 2018-2020 онд төрийн байгууллагын ажил олгогчийн буруугаас ажлаас үндэслэлгүй халагдсан төрийн жинхэнэ, улс төр, төрийн үйлчилгээний албан хаагчтай холбоотой 1241 хэргийг шүүх шийдвэрлэсэн¹⁷ байна.

Төрийн байгууллагын ажил олгогчийн буруугаас ажлаас үндэслэлгүй халагдсан төрийн үйлчилгээний албан хаагчтай холбоотой 2018 онд 341, 2019 онд 367, 2020 онд 275 хэргийг тус тус шүүхээр хянан шийдвэрлэсэн. Өөрөөр хэлбэл, иргэний хэргийн анхан шатны шүүхээр шийдвэрлэсэн ажлаас үндэслэлгүй халагдсан хэргийн 36-50 орчим хувийг төрийн албан хаагчдын ажлаас үндэслэлгүй халагдсан маргаан эзэлж байна. Ажлаас үндэслэлгүй халагдсан үндэслэлээр шүүхээр шийдэгдэж байгаа хэргийн статистик мэдээллээс харахад 60-70 хувь нь нэхэмжлэгчийн талд шийдвэрлэгдэж, нэхэмжлэгчийн нэхэмжлэлийн шаардлагыг бүхэлд нь хангаж, маргаан бүхий захиргааны акт хууль бус болохыг тогтоож, түүнийг хүчингүй болгон шийдвэрлэсэн байна. Тухайлбал, 2019-2021 оны хооронд Захиргааны хэргийн шүүхээр хянан шийдвэрлэсэн төрийн албан хаагчийн ажлаас халагдсан маргааны хариуцагчаар татагдсан албан тушаалтнуудыг ангилж үзэхэд:

Хүснэгт 2. 2019-2021 оны хооронд ЗХШ-ээр хянан шийдвэрлэсэн ажлаас

¹⁷ Өмнөх эшлэл 10.

халагдсан маргааны хариуцагчаар татагдсан албан тушаалтнуудыг ангилбал (2019-2021)

Албан тушаалын төрөл	Хувь %
Засгийн газрын гишүүн	5
Төрийн нарийн бичгийн дарга	6
Аймаг, нийслэл, сум, дүүргийн Засаг дарга, тамгын газрын дарга	35
Засгийн газар, яамны харьяа агентлаг, аймаг, нийслэлийн Засаг даргын дэргэдэх агентлагийн дарга	45
Аймаг, нийслэл, сум, дүүргийн Иргэдийн Төлөөлөгчдийн хурал, тэдгээрийн тэргүүлэгчид, дарга	3

Эндээс дүгнэхэд Засгийн газар, яамны харьяа агентлаг, аймаг, нийслэлийн Засаг даргын дэргэдэх агентлагийн дарга (45%) ба Аймаг, нийслэл, сум, дүүргийн Засаг дарга, тамгын газрын дарга (35%) нь нийт халагдсан маргааны 80%-ийг эзэлж байна. Энэ нь дээд, дунд шатны удирдах албан тушаалтнуудын ажлын гүйцэтгэл, хариуцлага, захиргааны маргаанд татагдах магадлал өндөр байгааг харуулж байна.

Шүүхийн практикт төрийн албан хаагчийг ажлаас хууль бусаар чөлөөлснийг тогтоож, ажилд нь эгүүлэн тогтоох шийдвэр гарсаар байгаа нь улс төрийн болон удирдлагын нөлөөллөөр гаргасан шийдвэрүүд хуульд нийцэхгүй байгааг харуулж байна. Гэсэн хэдий ч шүүхийн шийдвэр гарсны дараа ч төрийн байгууллагууд ижил төстэй зөрчлийг давтан гаргах хандлага ажиглагдаж байгаа нь хариуцлагын механизм хангалтгүй байгааг илтгэж байна. Тухайлбал 2019-2020 онд албан тушаалтны буруутай шийдвэрийн улмаас төрийн байгууллагаас гаргуулахаар шүүхээр шийдвэрлэсэн мөнгөн дүнгийн хэмжээ ойролцоогоор 4 тэрбум орчим төгрөг¹⁸ болсон байна.

График 3. Төрийн байгууллагын ажил олгогчийн буруугаас ажлаас

¹⁸ Өмнөх эшлэл 10.

халагдсан ажилтанд шүүхийн шийдвэрийн дагуу олгосон нөхөн төлбөрийн хэмжээ (2019-2020)¹⁹

Ажлаас халагдсан ажилтнуудын нөхөн олговор

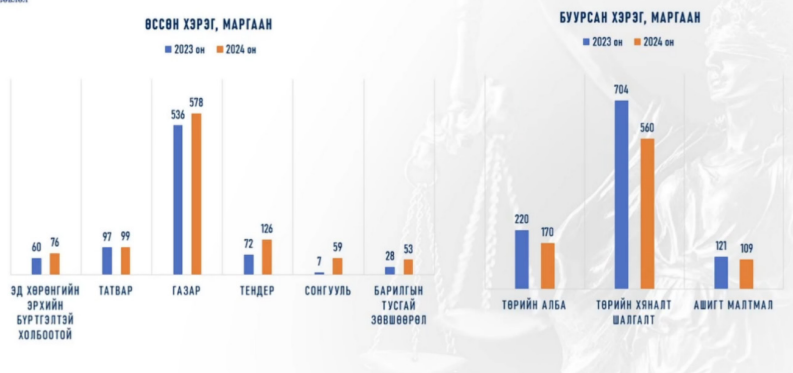


Шүүхийн шийдвэрийн дагуу нөхөн олговрыг олгосон боловч шийдвэр гаргасан буруутай албан тушаалтнуудаар төлүүлээгүй байна. Үүнээс дүгнэхэд учирсан хохирлыг төрөөс нөхөн төлүүлэх шүүхийн шийдвэрийн хэрэгжилт 30 орчим хувьтай, харин төр буруутай албан тушаалтнаар хохирлыг нөхөн төлүүлэх хуулийн зохицуулалт хэрэгжихгүй байна.

График 4. Захиргааны хэргийн анхан шатны шүүхийн шүүн таслах мэдээ (2023-2024)

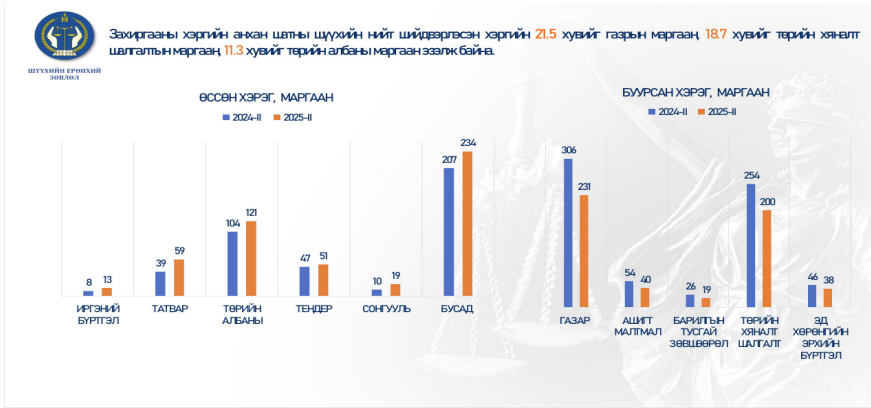


Захиргааны хэргийн анхан шатны шүүхийн нийт шийдвэрлэсэн хэргийн 23.7 хувийг газрын маргаан, 23 хувийг төрийн хяналт шалгалтын маргаан, 7 хувийг төрийн албаны маргаан эзэлж байна.



¹⁹ Төсвийн нэгдсэн гүйцэтгэлд хийгдсэн аудитын тайлан

График 5. Захиргааны хэргийн анхан шатны шүүхийн шүүн таслах мэдээ (2024-2025)



Шүүхийн шийдвэрийг судалж үзэхэд ажлаас үндэслэлгүй халагдсан төрийн албан тушаалтны 20 орчим хувь нь төрийн захиргааны албан тушаалтан, хоёр орчим хувь нь төрийн тусгай албан тушаалтан, 1 орчим хувь нь төрийн улс төрийн албан тушаалтан, харин 75-80 орчим хувь нь төрийн үйлчилгээний албан тушаалтан байна. Өөрөөр хэлбэл, гүйцэтгэх болон туслах албан тушаалын төрөлд ажиллаж байгаа захиргаа болон үйлчилгээний албан хаагчийн эрх илүү зөрчигдөж байгаа нь харагдаж байна. Тэгэхээр ялангуяа төрийн үйлчилгээний албан хаагчийн хөдөлмөрийн харилцаатай холбоотой эрх зүйн байдлыг хангах дээр анхаарах нь зүйтэй байна.

3) Төрийн албанд эгүүлэн оруулах, хохирлын нөхөн төлбөртэй холбоотой шүүхийн практик

Төрийн албаны тухай хууль²⁰ болон Иргэний хуульд²¹ төрийн албан хаагчид гэм хор учруулсан бол уг гэм хорыг түүний ажиллаж байгаа хуулийн этгээд буюу төр хариуцан арилгаж, гэм хорыг арилгасан байгууллага өөрт учирсан хохирлыг тухайн гэм буруутай этгээдээс шаардах эрхтэй байхаар хуульчилсан. Шүүхээр төрийн албан хаагчийг ажлаас халсан эрх зүйн акт хууль бус болохыг тогтоосныг “*шийдвэр гаргасан албан тушаалтны албан үүргээ зөрчсөн гэм бурууг шууд тогтоосон*” гэж үзэх үндэслэл болохгүй. Гагцхүү түүний шууд санаатай эсхүл илтэд болгоомжгүй үйлдэл тогтоогдсон нөхцөлд гэм хорыг хариуцах үндэслэл болно.

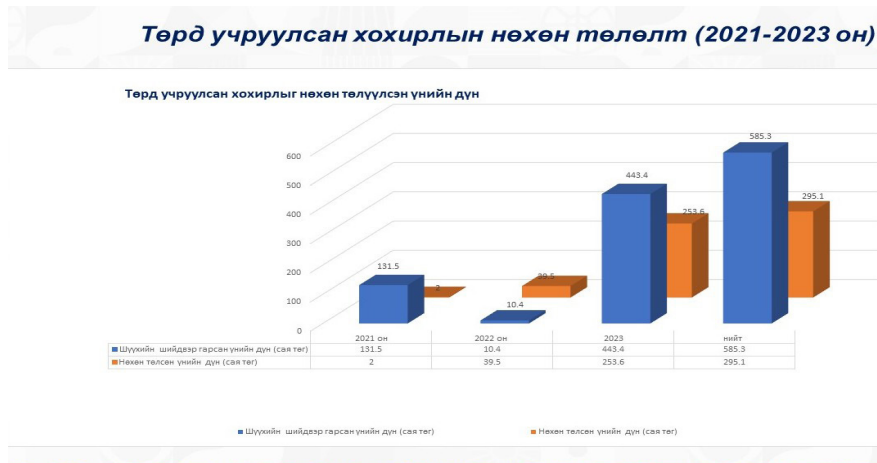
Шүүхийн шийдвэрээр төрийн албан хаагчийг урьд эрхэлж байсан

²⁰ Төрийн албаны тухай хууль (2017)-ийн 50 дугаар зүйлийн 50.1, *Төрийн мэдээлэл эмхэтгэл: 2018 он, №01.*

²¹ Иргэний хууль (2002)-ийн 498 дугаар зүйлийн 498.2, *Төрийн мэдээлэл эмхэтгэл: 2002 он, №07.*

ажилд эгүүлэн тогтоосон ч төрд учирсан хохирлыг нөхөн төлүүлэх хуулийн хэрэгжилт хангалтгүй байна.

График 6. Төрд учирсан хохирлын нөхөн төлөлт (2021-2023)



Төрийн албаны зөвлөлөөс 2025 онд хууль бус шийдвэр гаргасан албан тушаалтнаар 427,047,643 төгрөгийн төрд учирсан хохирлыг нөхөн төлүүлж, төрийн санд төвлөрүүлсэн байна.²²

4) Захиргааны болон хөдөлмөрийн эрх зүйн хоорондын шүүхийн хэрэглээ

Төрийн албан хаагчийн хөдөлмөрийн харилцаатай холбоотой маргааныг шийдвэрлэсэн шүүхийн харьяаллын тухайд Хөдөлмөрийн тухай хууль, Төрийн албаны тухай хуулийн зохицуулалт хоорондоо зөрчилтэй байна. Тухайлбал:

Хүснэгт 3. Хөдөлмөрийн маргааныг шийдвэрлэсэн шүүхийн харьяалал (2016–2024)²³

Шүүх	2016-2020	2022-2024
Иргэний	254	44
Захиргааны	21	14
Нийт	275	58

²² Өмнөх эшлэл 15.

²³ Монгол Улсын дээд шүүхийн нийт шүүгчийн хуралдааны тогтоол, 2024, дугаар 25, Иргэний болон захиргааны хэргийн харьяаллыг зааглахтай холбоотой Иргэний хэрэг шүүхэд хянан шийдвэрлэх тухай хууль болон Захиргааны хэрэг шүүхэд хянан шийдвэрлэх тухай хуулийн холбогдох зүйл, заалтыг тайлбарлах тухай, <https://legalinfo.mn/mn/detail?lawId=17142036396021>.

Шүүхийн практикт төрийн албан хаагч нь Захиргааны хэргийн шүүхэд ажлаас чөлөөлсөн захиргааны акт хууль ёсны эсэхийг тогтоолгохоор хандаж байгаа бол Иргэний хэргийн шүүхэд Хөдөлмөрийн тухай хуульд заасан үндэслэлийг зөрчиж ажлаас чөлөөлсөн эсэхийг тогтоолгохоор хандаж байна гэж үзэж байна. Үүнээс үүдэн иргэний болон захиргааны хэргийн шүүхээр аль хуулийг голлон хэрэглэх нь тодорхойгүй зөрчилдөөн үүсгэж байна.

Монгол Улсын Үндсэн хууль болон Иргэний хуульд хэрэв хоёр хууль хоорондоо зөрчилдөх тохиолдолд илүү дэлгэрэнгүй зохицуулалттай, эсхүл сүүлд батлагдсан хуулийг шүүх хэрэглэнэ гэж заасан байдаг.²⁴ Энэ нь төрийн албан хаагчийн маргаанд хэрэглэх хуулийг тодорхойлоход шүүхэд тодорхой шалгуур болдог боловч практикт маргаантай хэвээр байна.

Төрийн албаны хөдөлмөрийн маргааны өсөлт нь зөвхөн тоон үзүүлэлт бус, харин эрх зүйн зохицуулалтын зөрчил, институтийн тогтворгүй байдал, шүүхийн практикийн нэгдмэл бус байдлыг илтгэж байгаа бөгөөд цаашид хууль тогтоомжийн уялдаа холбоог сайжруулах, харьяаллын заагийг тодорхой болгох, төрийн албаны тогтвортой байдлыг хангах чиглэлд цогц шинэчлэл хийх шаардлагатай байна.

IV. Дүгнэлт, санал

Монгол Улсад төрийн албан хаагчийн хөдөлмөр эрхлэлтийн харилцааг зохицуулах эрх зүйн үндэс бүрдсэн хэдий ч хууль тогтоомжийн уялдаа сул, улс төрийн нөлөөлөл өндөр, төрийн байгууллагууд хууль зөрчиж, хууль бус буруу шийдвэр гаргасан тохиолдолд шүүх тухайн алдааг залруулж улмаар зөрчигдсэн эрхийг сэргээх үүргийг гүйцэтгэж байна.

Төрийн албан хаагч нь эрх зүйн хувьд давхар шинжтэй субъект бөгөөд нэг талаас хөдөлмөрийн эрх зүйн харилцаанд оролцогч, нөгөө талаас нийтийн удирдлагын чиг үүргийг хэрэгжүүлэгч онцгой статустай этгээд юм.

Энэхүү давхар шинж нь тэдний эрх зүйн байдал, эрх, үүрэг, хариуцлагын зохицуулалтыг ердийн хөдөлмөрийн харилцаанаас ялгаатай, илүү нарийвчилсан болон тусгай зохицуулалтаар авч үзэх шаардлагыг бий болгож байгаа тул дараах дүгнэлт, саналыг дэвшүүлж байна. Үүнд:

Нэгт. Төрийн албан хаагчийн ажлын байрны баталгаа нь хууль

²⁴ Иргэний хууль (2002)-ийн 3 дугаар зүйлийн 3.3. “Монгол Улсын Үндсэн хууль, энэ хуулиас бусад хууль хоорондоо зөрчилдвөл тухайн асуудлыг илүү нарийвчлан зохицуулсан хуулийн, тийм хууль байхгүй бол сүүлд хүчин төгөлдөр болсон хуулийн заалтыг хэрэглэнэ.”, *Төрийн мэдээлэл эмхэтгэл: 2002 он, №07.*

зүйн хувьд хангалттай тодорхой зохицуулагдсан хэдий ч бодит хэрэгжилтэд улс төрийн нөлөөлөл хүчтэй хэвээр байна. Сонгуулийн үр дүнтэй уялдан төрийн албан хаагчдыг өргөн хүрээнд чөлөөлөх, солих практик түгээмэл байгаа нь мерит зарчим, тогтвортой байдлын суурь зарчмыг алдагдуулж, төрийн албаны институтийн тогтвортой байдалд сөргөөр нөлөөлж байна. Энэ нөхцөлд шүүх нь төрийн албан хаагчийн эрхийг хамгаалах гол механизм болж, ажилд эгүүлэн тогтоох шийдвэрүүд олноор гарч байгаа нь захиргааны байгууллагын шийдвэр гаргалтын хууль зүйн зөрчил түгээмэл байгааг илтгэнэ.

Хоёрт. Хөдөлмөрийн тухай хууль болон Төрийн албаны тухай хуулийн давхар зохицуулалт нь эрх зүйн тодорхой бус байдал үүсгэж, нэг төрлийн харилцаанд өөр өөр эрх зүйн дэглэм хэрэглэх нөхцөлийг бүрдүүлж байна. Ялангуяа ажлаас чөлөөлөх, халах үндэслэл, журам, маргаан шийдвэрлэх харьяаллын хувьд зөрчил, давхардал илэрч байгаа нь хууль хэрэглээний нэгдмэл байдлыг алдагдуулж, шүүхийн практикт ч ялгаатай тайлбар үүсэхэд хүргэж байна.

Гуравт, төрийн албан хаагчийн ажлаас чөлөөлөгдөх, халахтай холбоотой маргаан нь мөн чанартаа захиргааны эрх зүйн шинжтэй бөгөөд захиргааны хэргийн шүүхийн харьяалалд хамаарч байгаа нь онол, практикийн хувьд үндэслэлтэй байна. Гэсэн хэдий ч хөдөлмөрийн болон захиргааны эрх зүйн зохицуулалтын зааг тодорхой бус байгаа нь маргаан шийдвэрлэх ажиллагаанд хүндрэл учруулж байна.

Санал, зөвлөмж

1. Төрийн албаны тухай хууль болон Хөдөлмөрийн тухай хуулийн хэрэглээний зааг, харьяаллыг тодорхой болгож, давхардал, зөрчлийг арилгах;

2. “Ерөнхий–тусгай” хуулийн хэрэглээний зарчмыг албан ёсоор тайлбарласан эрх зүйн акт, эсхүл тайлбар гаргах.

3. Ерөнхий, тодорхойгүй томъёоллыг (жишээ нь “шаардлагатай тохиолдолд”) багасгаж, шалгуур үзүүлэлтийг илүү тодорхой болгох;

4. Сахилгын болон захиргааны шийдвэр гаргах нэгдсэн процедур, стандарт (due process)-ыг хуульчлах.

5. Төрийн албан хаагчийн маргааныг захиргааны хэргийн шүүхийн харьяалалд төвлөрүүлэх, эсхүл урьдчилсан шатны байгууллагуудын (Төрийн албаны зөвлөл, хөдөлмөрийн маргаан шийдвэрлэх байгууллага) чиг үүргийг тодорхой ялгах;

6. Шүүхийн практикийг нэг мөр болгох зорилгоор тайлбар, жишиг шийдвэр (case law)

7. Төрийн албан хаагчийг чөлөөлөх, халах шийдвэрт хараат

бус хяналтын механизм (жишээ нь Төрийн албаны зөвлөлийн бүрэн эрхийг өргөжүүлэх) бий болгох;

8. Хууль бус шийдвэр гаргасан албан тушаалтанд бодит хариуцлага тооцох эрх зүйн зохицуулалтыг чангатгах.

9. Мерит зарчмыг бодитой хэрэгжүүлэх, улс төрийн томилгоог хязгаарлах;

10. Сонгуулийн дараах “олон нийтийн халаа сэлгээ”-г хууль зүйн түвшинд хязгаарлах тусгай механизм нэвтрүүлэх.

[Ном зүй]

- Б.Мөнхбат, Захиргааны эрх зүй I, II боть, Улаанбаатар, 2017 он.
- Д.Долгормаа, “Төрийн албаны тогтвортой байдлын эрх зүйн баталгаа”, Хууль зүйн шинжлэх ухааны сэтгүүл, №3, 2021 он.
- Д.Зүмбэрэлхам, Төрийн албаны эрх зүйн зохицуулалт, Улаанбаатар, 2020 он.
- Д.Лүндэжанцан, Монгол Улсын Үндсэн хуулийн эрх зүй, Улаанбаатар, 2018 он.
- Ж.Сүхбаатар, Монголын төрийн албаны эрх зүйн зохицуулалт, Улаанбаатар, 2018 он.
- Захиргааны ерөнхий хууль, 2015 он.
- Захиргааны хэргийн шүүхийн тухай хууль, 2015 он.
- Л.Батсүх, “Хөдөлмөрийн эрх зүйн болон төрийн албаны эрх зүйн зохицуулалтын уялдаа”, МУИС-ийн Эрдмийн бичиг, №12, 2020 он.
- Монгол Улсын Үндсэн хууль, 1992 он.
- Олон улсын хөдөлмөрийн байгууллага (ILO): www.ilo.org
- С.Энхцэцэг, Хөдөлмөрийн эрх зүйн онол, практик, Улаанбаатар, 2022 он.
- Төрийн албаны тухай хууль, 2017 он.
- Төрийн албаны зөвлөлийн албан ёсны цахим хуудас: www.csc.gov.mn
- Хөдөлмөрийн тухай хууль, 2021 он.
- Х.Жаргалсайхан, Төрийн албаны тогтвортой байдлын эрх зүй, Улаанбаатар, 2020 он.
- Шүүхийн ерөнхий зөвлөлийн цахим хуудас: <https://judcouncil.mn/>
- Эрх зүйн мэдээллийн нэгдсэн систем: <https://legalinfo.mn/mn>
- Auby, J.-B. Droit de la fonction publique. Paris, 2014.
- Battis, U. Beamtenrecht. München, 2017.
- Muramatsu, M. Public Administration in Japan. Tokyo, 2007.
- Pünder, H. Verwaltungsrecht. München, 2011.

[Abstract]

**The Legal Framework of Civil Servants’
Employment Relations: Issues and Judicial Practice**

Narmandakh Magsar

Master of Laws (LL.M.).

*Legal Counsel of the Administration and Human
Resources Office at the National University of Mongolia
Ulaanbaatar, Mongolia*

Doljin Sodnom

Doctor of Laws (Ph.D.).

*Head of the Administration and Human Resources
Office at the National University of Mongolia
Ulaanbaatar, Mongolia*

This article examines the legal regulation of civil servants’ employment relations in Mongolia at both theoretical and practical levels, analyzing the key challenges through comparative analysis, legal interpretation, and a review of judicial practice. The study finds that the dual regulation under civil service law and labor law creates ambiguity in legal application and leads to conflicts, thereby complicating dispute resolution processes. Furthermore, the influence of political and social factors negatively affects the stability of the civil service and the implementation of the merit principle, undermining the legal grounds for dismissal decisions. Judicial practice demonstrates a prevailing tendency to invalidate unlawful dismissal decisions and reinstate civil servants, which indicates gaps in the legal framework and institutional weaknesses. Therefore, the study concludes that it is necessary to ensure coherence in legal regulation and to strengthen the consistency of legal application.

[Keywords]

Civil servant, Employment relations, Legislative conflict, Dismissal, Political influence, Judicial practice.