



Нээлтэй
Нийгэм
Форум

БОДЛОГЫН СУДАЛГААНЫ ТЭТГЭЛЭГТ ХӨТӨЛБӨР

ПАРЛАМЕНТАД БОДЛОГО БОЛОВСРУУЛАХ,
ШИЙДВЭР ГАРГАХ ҮЙЛ ЯВЦАД ИРГЭДИЙН
ОРОЛЦООГ НЭМЭГДҮҮЛЭХ НЬ

ЭРХ ЗҮЙН ОРЧИН БА ИНСТИТУТЧИЛАЛ

- Бодлогын судлаач:** Ч.ТАМИР
2005 оны Бодлогын судалгааны
тэтгэлэгт хөтөлбөрийн судлаач,
МУИС-ийн багш
- Судалгааны зөвлөх:** ДЭВИД РЕКОШ
АНУ-ын Колумбийн Их
Сургуулийн багш
- Судалгааны шүүмжлэгч:** Ж.НАРАНТУЯА
УИХТГ-ын I нарийн бичгийн дарга

DDC
328.4
T-204

НЭЭЛТТЭЙ НИЙГЭМ ФОРУМ

Хаяг: Жамъян гүний гудамж-5/1,
Сүхбаатар дүүрэг, Улаанбаатар-48,
Монгол Улс
Утас: 976-11-313207
Факс: 976-11-324857
Вэб: <http://www.forum.mn>
И-мэйл: osf@forum.mn

Уг судалгаагаар гаргасан дүгнэлт, саналууд нь судлаачийн үзэл бодлыг илэрхийлнэ.

© Энэхүү номыг хэсэгчлэн болон бүтнээр нь хэвлэхийг хүсвэл ННФ-ын хаягаар хандаж зохих зөвшөөрөл авна уу.

Энэ судалгааны тайланг сонирхсон байгууллага, хувь хүмүүст хямдралтай үнээр худалдана.

ISBN 978-99929-0-257-4

“ADMON” компанид эхийг бэлтгэж хэвлэв.

ГАРЧИГ

| | |
|-------------------------------------------------------------------------------------------------------------|----|
| 1. Удиртгал | 4 |
| 2. Парламентын бодлого боловсруулах үе явц дахь иргэдийн оролцооны өнөөгийн нөхцөл байдал | 6 |
| 2.1. Иргэдийн оролцоо яагаад чухал вэ? | 11 |
| 2.2. Идэвхтэй оролцоо бий болоход юу саад болдог вэ? | 12 |
| 2.3. Иргэд идэвхтэй оролцогч болж чадах уу? | 14 |
| 3. Бодлогын судалгааны арга зүй | 17 |
| 4. Иргэдийн оролцоог зохицуулсан бодлогын орчин | 22 |
| 4.1. Иргэдийн оролцооны талаарх бодлогын баримт бичгүүд | 22 |
| 4.2. Иргэд хууль санаачлагчдад саналаа уламжлах болон хуулийн төсөл санаачлах, боловсруулах үе шат. | 23 |
| 4.3. Хуулийн төсөл боловсруулах үе шат | 31 |
| 4.4. Хуулийн төслийг өргөн мэдүүлэх үе шат. | 35 |
| 4.5. Хуулийн төслийг Байнгын хороогоор хэлэлцэх үе шат | 35 |
| 4.6. Хуулийн төслийг УИХ-аар хэлэлцэх үе шат | 39 |
| 4.7. Хууль батлагдсаны дараах үе шат ба Ерөнхийлөгч хуульд хориг тавихын өмнөх иргэдийн санал. | 40 |
| 5. Бодлогын хувилбарууд | 41 |
| 5.1. УИХТГ-т бүтцийн өөрчлөлт хийх | 41 |
| 5.2. УИХ-ын Байнгын хороог бэхжүүлэх. | 42 |
| 5.3. Бодлогын мэдээлэл, судалгааны институт бий болгох | 44 |
| 6. Бодлогын судалгааны дүгнэлт | 46 |
| 7. Бодлогын зөвлөмж. | 49 |
| 8. Ном зүй | 56 |
| 9. Товчилсон нэрс | 59 |
| 10. Хавсралт. | 60 |

1. Удиртгал

Монголын Парламентад бодлого боловсруулах, шийдвэр гаргах үйл явцад иргэдийн идэвхтэй оролцоог дээшлүүлэх асуудал улам бүр хурцаар тавигдах боллоо. Чухамдаа Монгол улс ардчиллын замаар цаашид хурдацтай хөгжих эсэх нь иргэдийг улс орны хөгжлийн бодлого болон тулгамдсан асуудлыг шийдвэрлэх үйл явцад идэвхтэй оролцогч болгож, улмаар хөгжлийн бодлого стратеги хэр зэрэг уялдахаас ихээхэн хамаарах юм. Өөрөөр хэлбэл, Монголын ард түмний хөгжил цэцэглэлт¹, төр засгийн нээлттэй байдал, төр иргэн хоёрын хооронд түншлэлийн харилцааг бэхжүүлэхээс ихээхэн шалтгаалах ба бодлого боловсруулах үйл явцад иргэдийн идэвхтэй оролцоог хангах боломжийг бүрдүүлж өгснөөр иргэдийн төрд итгэх итгэл дээшлэх юм. Энэ нь аливаа улс орны төр засгийн анхаарлын төвд байдаг асуудал юм. Манай Парламентын хувьд иргэдийн зүгээс үзүүлэх итгэл ус агаар мэт дутагдаж байгаагаас гадна Засгийн газрын хувьд иргэдтэй холбох ил тод, тайлагнах механизм хөгжлийн шатандаа байна².

Сүүлийн хоёр жилийн хугацаанд буюу 2004 оны Парламентын сонгуулиас хойш нийгэм улс төрийн амьдрал ихээхэн идэвхжиж, зөвхөн 2005 оны эхний улирлын байдлаар 40 гаруй иргэний хөдөлгөөн³, холбоод шинээр үүсэн авилгал, ядуурал зэрэг нийгмийн асуудалтай хурц тэмцэхийг шаардаж байна. Парламентыг ил тод, нээлттэй болгох, иргэдийн оролцоог дээшлүүлэх явдал чухлаар тавигдаж байна. Хэдийгээр энэ асуудал нь манайд сүүлийн 10 гаруй жилийн туршид ихээхэн яригдан, төдийлөн шинэлэг сэдэв бус мэт сэтгэгдэл төрөхийг үгүйсгэхгүй. Гэхдээ Үндсэн хуульд заасан хүмүүнлэг, иргэний, ардчилсан нийгэм байгуулан, ардчиллын замаар замнахад тулгарч буй саад бэрхшээлийг даван туулахад нэн чухал, түүнчлэн сүүлийн үед өндөр хөгжилтэй орнуудад иргэдийн оролцоотой ардчиллын асуудлыг шинээр авч үзэх болсон зэргийг харгалзвал эл сэдэв шинэ юм.

Энэхүү бодлогын судалгааны зорилго нь Монголын Парламентад бодлого боловсруулах, шийдвэр гаргах үйл явцад иргэдийн идэвхтэй

¹ Эдвин Рекош “Нээлттэй хэлэлцүүлгийн үндэс” ном 2005 англи хэл дээр

² Дэлхийн Банкны баримт бичиг Mongolia-Country assistance 2004

³ Ч.Тамир “Улс төрийн системийн задрал” нийтлэл, Өдрийн сонин 2006-3-24

оролцоог бий болгох, институтчилалыг боловсронгуй болгоход оршино. Судалгааны хүрээнд бодлого боловсруулах үйл явцад иргэдийн оролцоог зохицуулсан гол хууль эрхзүйн актад дүн шинжилгээ хийн, батлагдсан хууль эрхийн актыг хэрэгжүүлж байгаа дүрэм, журам, бүтцийг судлаж цаашид иргэдийн оролцооны өнөөгийн нөхцөл байдал, хууль эрх зүйн орчин, институтчиллыг сайжруулахад нэн түрүүнд хэрэгжүүлэх арга хэмжээ болон цаашид анхаарах асуудлыг хамарлаа. Энэхүү сэдэв нь Мэдээллийн эрх чөлөө, Парламентын чадавхийг сайжруулах, УИХ-ын гишүүдийн ёс зүй, Парламент дахь бодлогын судалгааны төв, ТББ-ууд, е-засаглал зэрэг бусад олон асуудалтай холбоотой юм. Иймээс судалгаандаа санал зөвлөмж боловсруулах, бодлогын хувилбарыг гаргахдаа өөрийн орны улс төрийн соёл, хууль эрхзүй, засаглалын тогтолцооны онцлог, мэдээллийн технологийн хөгжил зэргийг харгалзахын сацуу ардчиллын замаар замнаж байгаа бусад улс орнуудын иргэдийн оролцоог дэмжих хууль эрхзүйн орчин, арга хэрэгсэл, механизм зэргийг судлахыг хичээсэн болно.

2. Парламентын бодлого боловсруулах үе явц дахь иргэдийн оролцооны асуудлууд болон өнөөгийн нөхцөл байдал

Монгол улс постсоциалист орны хувьд аливаа шилжилтийг хийхдээ нийгэм эдийн засгийн⁴ хувьд амжилт олохыг эрмэлзэхийн хэрээр өөрийн дотоод ардчиллыг бэхжүүлж, засаглалын үр нөлөөг сайжруулах, нээлттэй, ил тод, хариуцлагатай Парламентыг төлөвшүүлэхэд анхаарах ёстой. 1990 оноос постсоциалист орнуудад ардчилсан гэж хэлж болохуйц тогтолцоо бүрэлдэж эхэлсэн боловч нэлээд олон улс эргээд авторитар дэглэм рүү шилжсэнийг судлаачид тэмдэглэдэг⁵. Харьцангуй утгаараа газар зүйн хувьд нэг орон зайд хамаарах, хуучин ЗХУ-ын маш хүчтэй нөлөөнд байсан Казахстан, Киргизстан, Туркменистан зэрэг оронд коммунизмын сүйрлийн дараах эхний арван жилийн эцэст дарангуйлагч дэглэм бүрэн тогтжээ⁶. Чухамдаа цөөн биш судлаач эдгээр оронтой Монголыг харьцуулан дарангуйллын засаглалыг тойрсон, ардчиллын зүгт бодитой алхам хийсэн гэсэн нэгэн утгатай дүгнэлтийг өгч байгаа боловч энэ нь тайвшрах зүйл огт биш юм. Монгол орны туулж өнгөрүүлсэн 15 жилийн түүхийн алдаа оноог дэнслэн харахад засгийн эрхийг улс төрийн нэг хүчнээс нөгөөд тайван замаар буюу сонгуулиар шилжүүлж чадсан нь дээрх өөдрөг дүгнэлт хийх үндэслэл болдог. Хэрвээ улс төрийн дэглэмийг ардчилсан ба авторитар гэсэн зарим тохиолдолд хэт явцуу гэж хэлж болохуйц хоёр л сонголтын үүднээс үнэлвэл Монгол орон эхний жагсаалтанд багтана. Гэвч Монголын *ардчилал балчир байна*⁷, *ардчиллын төлөө эргэлт буцалтгүй*⁸ замнаж байгаа гэсэн дүгнэлт нь манай улсад цаашид ардчилал лав бэхжиж, улам итгэлтэйгээр урагшлана гэсэн баталгаа бас биш юм. Тиймээс цаашид Монгол орон

⁴ “Эдийн засгийн өсөлтийг хангах замаар ядуурлыг бууруулах стратегийн баримт бичиг”

⁵ М.Стивен Фиш. Төв (өвөр) азийн гажуудал: Монголын ардчиллын харьцуулсан төлөв байдал. Ардчиллын чанар: Судалгааны өгүүллийн эмхэтгэл 2005

⁶ Мөн тэнд 218 х.

⁷ Монголын хүний хөгжлийн илтгэл. 1997.

⁸ Ийм дүгнэлтийг АНУ-ын Ерөнхийлөгч Ж.Буш Монголд айлчлахдаа хэлсэн.

хэр зэрэг хурдацтай хөгжих нь бид өөрийн дотоод ардчиллыг хангасан тогтолцоог бий болгохоос хамаарна. Өөрөөр хэлбэл сонгуулиас гадна ардчиллын бусад шалгуур, үзүүлэлтийг бид ярих эрхтэй, тийм хэрэгцээ шаардлага ч нийгэмд үүсээд байна.

Барууны орнуудад сүүлийн үед хийгдэж байгаа судалгаагаар сонгуульд бүхнийг найдаж орхих нь ардчиллыг бэхжүүлэхэд учир дутагдалтай байна гэсэн шүүмжлэл өрнөж сонгуулиас бусад үед бодлого боловсруулах үйл явцад иргэдийн идэвхтэй оролцоог хөхүүлэн дэмжих нь төрийн үүрэг⁹ гэж үзэх болжээ. Тийм ч учраас Монгол улсад ардчилсан тогтолцооны суурь байгууламжийг бэхжүүлж, төр засаг иргэдийн хооронд үр бүтээлтэй холбоо харилцааг бий болгох зорилт тавигдаж байна. Магадгүй хамгийн нарийн, төвөгтэй асуудлын нэг нь төрийн албан хаагчдаас иргэдийн санал хүсэлтэд өндөр мэдрэмжтэй хандаж, төрийн үйл хэрэгт оролцох иргэдийн Үндсэн хуулийн эрхийг баталгаажуулах явдал юм. *Ардчилсан тогтолцооны хүрээнд төрийн аливаа бодлогыг боловсруулж хэрэгжүүлэхэд цоо шинэ сэтгэлгээ шаардагддаг. Төр болоод төрийн албан хаагчид “дарга байхын” төлөө бус харин хамтран зүтгэгч, шинийг эрэлхийлэгч байж иргэдэд үйлчлэх үүрэг хүлээдэг¹⁰ гэнэ.* Тийм ч учраас нээлттэй байх нь аливаа ардчилсан Парламентын үндсэн шинж мөн. Нээлттэй ил тод байдал нь иргэдийн улс төрийн оролцоог идэвхжүүлж, хэлэлцэж буй асуудалд тэдний анхаарлыг хандуулж дэмжлэг авах буюу шүүмжлэл өрнүүлэх боломжтой болдог.

Тодорхой утгаараа хүн төрөлхтөний түүхэн дэх ардчиллын хөгжлийн эхэн үе¹¹ дахин шинэ өнгө аястай эргэж ирж байна. Тийм учраас шууд ардчиллын элементийг сонгуулийн ардчилалтай хослуулснаар төр бэхжиж, төр иргэн хоёрын хооронд түншийн холбоо тогтдог, үүсээд байгаа *ардчиллын хомсдлыг¹²* арилгадаг. Арга зүйн хувьд шууд ба төлөөллийн ардчиллын холимог гэж хэлж болохуйц ийм хандлагын үүднээс асуудалд хандвал манай ардчилал нь иргэдийн идэвхтэй, шууд оролцоон дээр суурилах учиртай.

Монгол улс нь сонгуульчлагдсан ардчилсан төртэй улс боловч дан ганц сонгуульд найдах нь наанадаж ардчиллыг ихээхэн бүрхэгдүүлэх, цаашилбал ардчиллын хөгжлийг сааруулсан хэрэг болно. Тиймээс бодлого боловсруулах үйл явцад иргэдийн шууд, идэвхтэй оролцоог дээшлүүлэх асуудал чухлаар тавигдаж байгаа юм. Үүнийг олон шалтгаанаар тайлбарлаж болох хэдий ч наад зах нь тавигдах дараах шаардлагыг дурдаж болно.

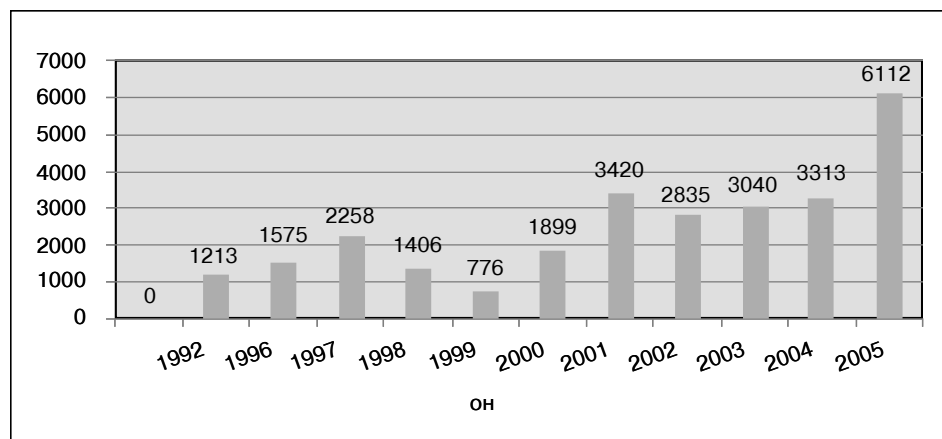
⁹ Open Government. OECD. Fostering Dialogue with Civil Society. 2003. Citizens as Partners. Information, consultation, and public participation in policy-making. OECD. 2005. Иргэн түншлэгч болох нь. (Бодлого боловсруулах явцад мэдээлэх, зөвлөлдөх, олон нийтийг оролцуулах) ЭЗХАХБ-ын гарын авлага. 2002. МННХ (Соросын сан). 15 х. Evaluating Public Participation in Policy Making. OECD. 2005.

¹⁰ Хүний хөгжлийн илтгэл. 1997.

¹¹ Роберт Даль. Ардчиллын тухай. 2004.,

¹² Иргэн түншлэгч болох нь. (Бодлого боловсруулах явцад мэдээлэх, зөвлөлдөх, олон нийтийг оролцуулах) ЭЗХА ХБ-ын гарын авлага. 2002. МННХ (Соросын сан). 15 х.

Иргэд Парламентад хандаж захидал бичих нь ихэссээр байна. Судалгаанаас үзэхэд иргэдийн Парламентад хандаж захидал бичих явдал ихэсчээ. Үүнийг Парламентад боловсруулж буй аливаа бодлогын үйл ажиллагаанд оролцох сонирхол ихэсч байна гэж дүгнэж болно. УИХ-ын Тамгын газарт (УИХТГ) иргэдийн ирүүлэх захидал¹³ динамик зүүлэлттэй байгаа боловч ерөнхий хандлага нь тогтмол өсчээ.



Парламент анх байгуулагдаад байсан 1992 онд 1213 хүн захидал ирүүлж байсан бол 1996 онд 1575 болж бараг 25 хувиар, 2001 оноос эхлэн энэ тоо 3420-д хүрсэн бөгөөд 2003, 2004 онуудад бага зэрэг буурснаа 2005 онд огцом өсч 6112 хүн захидал илгээжээ. Экспертийн судалгаанаас үзэхэд УИХ-ын сонгууль явагдсаны дараа жил иргэдийн захидал бичих нь ихэсдэг үүнийг намууд ба улс төрчдийн амлалт мөн иргэдийн шинэ төр засгаасаа амлалтаа биелүүлэхийг хүсч хүлээж байдагтай холбон тайлбарлаж болно. Статистикаас үзэхэд сүүлийн 3 сонгуулийн дараах жилд тухайлбал 1997, 2001, 2005 онуудад захидал ирэх нь хамгийн өндөр хувьтай байна. Иймээс энэхүү статистикийн мэдээн дээр тулгуурлан цаашид иргэдийн парламентад хандах нь улам бүр ихсэх болов уу гэсэн таамаглалыг дэвшүүлж болох юм.

Иргэний оролцоо ба иргэний хөдөлгөөний эрчимжилт. Сүүлийн 2 жилд иргэний хөдөлгөөн, эвсэл холбоо олноор байгуулагдах боллоо. 1990 онд Монголд социализм нуран унаж ардчилсан хөдөлгөөн өрнөхөд 60 орчим хөдөлгөөн, холбоо бүртгэгдсэн байдаг¹⁴ бол 2004 оны парламентын сонгуулийн дараагаас өдгөө хүртэл нийт 40 гаруй хөдөлгөөн¹⁵, холбоод шинээр үүсч, идэвхжиж эхэллээ. Экспертийн судалгаа, фокус судалгаанд оролцогчид¹⁶ эдгээр хөдөлгөөн, холбоо

¹³ Иргэдээс УИХ-д хандаж ирүүлсэн захидлыг Иргэдээс төрийн байгууллага, албан тушаалтанд гаргасан өргөдөл, гомдлыг шийдвэрлэх тухай хуулиар зохицуулдаг. Энэ хуулийн дагуу захидлыг өргөдөл, гомдол гэж хоёр ангилна. Улс нийгмийн ач холбогдолтой болон бусад асуудлаар төрийн байгууллага, албан тушаалтанд хандаж гаргасан хүсэлтийг өргөдөл гэнэ. Өргөдөл нь хүсэлт, санал, мэдэгдэл, мэдээлэл, шаардлагын зэрэг шинжтэй байж болдог.

¹⁴ Хорьдугаар зууны Монгол. 1995, ШУА Түүхийн хүрээлэн. 103 х.

¹⁵ Ч.Тамир. Улс төрийн системийн задрал нийтлэл Өдрийн сонин, 2006-3-24

¹⁶ Судалгааны хүрээнд Ч.Тамирын явуулсан фокус бүлгийн (цаашид ФБС гэх.) болон экспертийн (цаашид ЭС гэх.) судалгаанаас.

байгуулагдах болсон үндсэн шалтгааныг бодлого боловсруулах үйл явцад иргэд оролцох боломжгүй байгаатай холбож үзсэн. Ингэхдээ ихэнхи эксперт тайлбарлахдаа намуудын дотоод хямрал, цаашилбал төр нь иргэнийхээ ашиг сонирхлыг төлөөлж чадахгүй байгаагийн илрэл¹⁷ гэжээ. Өөрөөр хэлбэл, *ард түмнийг төлөөлөх парламентын чиг үүрэг нь түүний үйл ажиллагааг зохицуулж буй хууль тогтоомжинд сайтар тусгагдаагүй ба тайлагнаж буй байдал нь олон нийтээс хүсч хүлээсэн тэр хэмжээнд хүрэхгүй байна. Парламентын гишүүд нь сонгогчидтойгоо харилцах туршилага дутмаг байдаг нь нийтлэг байхаас гадна иргэд нь гишүүнийхээ чиг үүрэг, бүрэн эрхийн хүрээ, хязгаар, болон хариуцлагын талаар бүрэн мэдээлэл, ойлголтгүйгээс болж төлөөллийн асуудал улам хурцадмал болдог*¹⁸.

Энэ нөхцөл байдал нь 2006 оны 1 дүгээр сард Засгийн газрыг огцруулж, нэг бус парламентын гишүүн Парламентыг хугацаанаас нь өмнө татан буулгах, ээлжит бус сонгууль¹⁹ явуулах санал дэвшүүлэхэд хүргэсэн. Нэг хэсэг нь эдгээр хөдөлгөөн, холбооны үүсэл, идэвхжилийг улс төрд өөрийн байр суурийг олж авах гэсэн хүмүүсийн хүсэл зориг, амбицтай холбон тайлбарлаж байхад, нөгөө талаас ардчилсан нийгэмд байдаг хэвийн зүйл гэсэн байр суурь бас байна. Энэхүү байр суурь зарим хүмүүсийн зүгээс нэлээд дэмжлэг олж байгаа боловч асуудлыг хэт хялбарчилсан, гадаад өнгөн хэсгийг харсан, нийгмийн учир шалтгааныг нь анхаараагүй гэсэн шүүмжлэл зүй ёсоор хүлээх ёстой. Тиймээс аль ч байр сууринаас хандсан энэ бүхэн нь Парламентад бодлого боловсруулах түвшинд иргэдийн оролцоог нэмэгдүүлэх нь чухал гэсэн дүгнэлтэнд хүргэж байгаа бөгөөд энэ нь нийгмийн бодит хэрэгцээ, шаардлагаас үүдэлтэй юм.

Олон түмний итгэл. Одоогоос 5 жилийн өмнө гарсан НҮБ-ын баримт бичигт *уламжлалт ёсоор төвлөрсөн байдалтай байгаа Монголын улс төрийн тогтолцоо, өнгөрсөн үеийн Парламентын бэлгэдлийн шинжтэй үүрэг роль, мөн өнөө үеийн УИХ-ын гишүүдэд ил тод байдал үгүй болж, үйл ажиллагаагаа олон нийтийн өмнө хариуцдаггүй байдлаас үүдэн УИХ-ын гишүүдийн талаар тааламжгүй ойлголтыг төрүүлж парламентад итгэх олон түмний итгэлийг бууруулсан байна*²⁰ гэжээ. Парламентад үзүүлэх олон түмний итгэл өнгөрсөн хугацаанд дээшлэх бус жил тутам улам буурч байгааг олон нийтийн санал асуулгын дүнгээс харж болно²¹.

Хүснэгтээс харахад төрийн институтад итгэх итгэл буурсан байна. Ийнхүү олон түмний итгэл сулрах нь ардчилсан засаглалтай

¹⁷ Экспертийн судалгаанаас

¹⁸ Word Governance Survey in Mongolia. www.odi.org.uk/WGA_Governance/Docs/

¹⁹ УИХ-ын Э.Бат-Үүл, Х.Гүндалай зэрэг нэлээд хэдэн гишүүд Парламентыг тарааж ээлжит бус сонгууль явуулахыг санал болгосон.

²⁰ НҮБ-ын Ардчилсан засаглалын Парламентын чадавхийг дээшлүүлэх төслийн баримт бичиг (2001 оны 3 сар)

²¹ МУИС-ийн Социологийн тэнхмийн дэргэдэх Социологийн академи судалгааны төвийн Улс төрийн институцийн мониторинг.

| Итгэх төвшин | 2003-8 сар | 2003-12 сар | 2005-3 сар | 2005-11 сар |
|---------------|------------|-------------|------------|-------------|
| Ерөнхийлөгч | Итгэдэг | 46.4 | 45.6 | 44.8 |
| | Дунд зэрэг | 29.4 | 40.4 | 42.3 |
| | Итгэдэггүй | 8.2 | 6.4 | 9.7 |
| УИХ | Итгэдэг | 24.4 | 21.9 | 19.8 |
| | Дунд зэрэг | 40.4 | 49.2 | 53.9 |
| | Итгэдэггүй | 19.5 | 20.1 | 22.3 |
| Засгийн газар | Итгэдэг | 27.7 | 24.2 | 19.4 |
| | Дунд зэрэг | 37.7 | 45.7 | 49.4 |
| | Итгэдэггүй | 16.0 | 18.7 | 26.4 |

аль ч оронд түгээмэл ажиглагддаг зүйл мөн боловч системийн онолын үүднээс авч үзвэл төрийн институтад итгэдэг иргэдийн тоо 25 хувиас багассан тохиолдолд систем хэвийн оршин тогтнох боломжгүй болно гэж үздэг.

НҮБ-ын судалгаанд оролцсон иргэдийн 41,3 хувь нь²² улсын төсөв боловсруулах, хэрэгжүүлэх, хянаж шалгахад оролцохыг хүсдэг гэдгийг харуулсан. Дээрхийг нэгтгэн дүгнэхэд нэгд, иргэд төр засагтаа итгэх эсэх нь төрийн үйл хэрэгт иргэдийн оролцооны төвшнөөс шууд хамааралтай, хоёрт, иргэд өөрсдийн дуу хоолойг төрд хүргэхэд ихээхэн анхаарах болсон байна.

Засаглалын ил тод байдал, иргэний эрх. Бодлого боловсруулах үйл явцад иргэдийн оролцоог дээшлүүлэх нь засаглалын ил тод байдал, иргэний эрхийн хэрэгжилтээс шууд хамаардаг. 2005 оны Фридом Хаусийн судалгаагаар Монгол улс төрийн ба иргэний эрх 2 оноо авч эрх чөлөөтэй гэсэн ангилалд багтсан. Үүнийг хөрш зэргэлдээ ОХУ, БНХАУ болон Төв Азийн орнуудтай харьцуулахад 1-3 пунктээр дээгүүр байгаа боловч постсоциалист Чех, Польш, Унгар, Словени, Словак, Прибалтикийн орнуудаас хоцорч байна²³. Ерөнхий үзүүлэлт ийм байгаа боловч ажилгүйдэл, ядуурал ихтэй, авилгал²⁴ даамжирсан зэрэг сөрөг талыг тооцвол цаашид бодлого боловсруулах иргэдийг оролцоог дээшлүүлэх асуудал улам бүр бэрхшээлтэй байх болно.

²² Улс, орон нутгийн төсвийг төлөвлөн боловсруулах, гүйцэтгэлд нь хяналт тавихад иргэдийн оролцоог нэмэгдүүлэх боломж ба арга хэлбэр. 2003 он. УИХ-ын тамгын газар, НҮБ-ийн хөгжлийн хөтөлбөр

²³ Фридом Хаусийн судалгаа 2005 он Монгол орон улс төрийн ба иргэний эрх 2, эрх чөлөөтэй гэсэн ангилалд багтсан. <http://www.freedomhouse.org>

²⁴ 2005 онд Трансперанси Интернэйшнл байгууллагын судалгаагаар Монгол орон авилгалын зэрэглэлээр 85-р байрт орсон

2.1 Иргэдийн оролцоо яагаад чухал вэ?

Сүүлийн үед барууны ардчилсан орнуудад²⁵ оролцооны ардчилалыг хөндөх болсон ба үүнийгээ дараах байдлаар үндэслэн тайлбарласан байна.

Иргэд идэвхтэй оролцогч болно. Хөгжлийн тэргүүлэх чиглэлийн асуудлаар бодлого боловсруулахад иргэд идэвхтэй оролцож өөрсдөө хэрэгцээгээ тодорхойлох боломжтой болно. Сайн бодлого гэдэг нь иргэд өөрсдөө тодорхойлсон, иргэдэд ойлгомжтой, хэрэгжүүлэхэд нь иргэд хамтарч ажилладаг бодлогыг хэлдэг. Иргэд оролцооноор бодлогыг хэрэгжүүлэх талаар төрөл бүрийн хэвшлийн хамтын ажиллагаа буй болж бодлогыг өөриймсгөөр хүлээн авдаг, өөрөөр хэлбэл бодлого нь зорилтот бүлэгтэйгээ зөрчилддөггүй, тэдний чадавхийг илүү сайн ашиглахад хүргэдэг.

Иргэдийн төрд итгэх итгэл дээшлэнэ. Орчин үед иргэдийн төрд итгэх итгэл буурах хандлага ажиглагдаж байгаа бөгөөд төр засгийн зүгээс иргэдийн итгэлийг олж авах нь чухал болоод байна²⁶. Хэрвээ иргэд бодлого боловсруулах үйл явцад оролцоо өндөр байвал төрд үл итгэсэн байдлаар хандах нь буурна. Төр засгийн хувьд иргэдийн ийм нааштай хандлага юутай ч зүйрлэшгүй их шагнал болно. *Парламентаас хууль, Засгийн газар, яамдаас бодлого, шийдвэр гарган олон нийтэд тунхаглан зарлах нь хялбар байдаг боловч харин тэдгээрийг боловсруулах, хэрэгжүүлэхэд хэвлэл мэдээлэл, эрдэм шинжилгээний байгууллагууд, хувийн хэвшил, иргэний нийгэм, нийгмийн санаа бодлыг бүрдүүлэгчид, ард олныг ухамсартайгаар оролцуулах нь илүү бэрхшээлтэй байдаг. Ийнхүү олон нийтийн оролцоог хангаснаар бодлогын залгамж чанар, тогтвортой байдал буй болохын зэрэгцээ бодлогыг хэрэгжүүлэх талаар төрөл бүрийн хэвшилд хамаарах байгууллагуудын хооронд гүн гүнзгий хамтын ажиллагаа бий болж бодлогыг өөриймсгөөр хүлээн авч хэрэгжүүлдэг болно. Энэ нь дээр дурдсан хамтын ажиллагааны үр дүн юм²⁷.* Ийнхүү иргэдээс дэмжлэг хүлээсэн бодлого цаашдаа залгамж чанараа сайн хадгалдаг байна.

Төр иргэний хооронд түншлэлийн харилцаа тогтоно. Бодлого боловсруулах, хэрэгжүүлэх үйл явц ил тод, нээлттэй болж иргэдийн хүлээх хариуцлага нэмэгддэг. Төр нь иргэнээ сонсдог, иргэн нь төрийн үйл хэрэгт оролцдог түншийн харилцаа тогтох ба түншийн хэн нэг нь давамгайлдаггүй, харилцан эрх тэгш эрхтэй, бие биенээ сонсдог,

²⁵ Open Government. OECD. Fostering Dialogue with Civil Society. 2003. Citizens as Partners. Information, consultation, and public participation in policy-making. OECD. 2005. Иргэн түншлэгч болох нь. (Бодлого боловсруулах явцад мэдээлэх, зөвлөлдөх, олон нийтийг оролцуулах) ЭЗХА ХБ-ын гарын авлага. 2002. МННХ (Соросын сан). 15 х. Consise Report of the debates of the First Convention of civil society organised at European Level.

²⁶ Иргэн түншлэгч болох нь. (Бодлого боловсруулах явцад мэдээлэх, зөвлөлдөх, олон нийтийг оролцуулах) ЭЗХА ХБ-ын гарын авлага. 2002. МННХ (Соросын сан). 15 х.

²⁷ 2000 онд баталсан ЗГ-ын Хүний аюулгүй байдлыг хангах Сайн Засаглал хөтөлбөр.

хүндэлдэг өөрөөр хэлбэл хамтрагчид байдаг. Монголын түүхэнд төр иргэн хоёрын хооронд ийм харилцаа байсангүй. Тиймээс уламжлалт сэтгэлгээ, ажлын арга барил, асуудалд хандах хандлага, тогтсон үзэл, хүлээлт, баримталж ирсэн дүрэм журам, хэм хэмжээ зэрэг бүхэлдээ соёл гэж хэлж болох хүчин зүйл нь төр иргэнийг түнш гэж үзэх үзэл бүрэлдэхэд саад тотгор болж байна

2.2 Идэвхтэй оролцогч болоход юу саад болдог вэ?

Гадаад, дотоодын судалгаа, бодлогын баримт бичиг, илтгэлд Монголчуудын идэвхи, оролцоо ихээхэн сул гэсэн дүгнэлт элбэг тохиолдоно. Гэвч чухам яагаад ингэж дүгнэх болсныг тайлбарлахгүйгээр үүнийг мөрдлөг болгох нь учир дутагдалтай юм. Тиймээс иргэдийн оролцоо сул байгаагийн бодитой шалтгааныг дараах хүчин зүйлсээр тайлбарлаж болно.

1. Газар зүйн алслагдмал байдал буюу ялгаатай амьдрах хэв маяг.

Одоогоос 10 гаруй жилийн өмнөх судалгааны илтгэлд *дэд бүтцийн сул тогтолцоо, тээврийн хэрэгслийн хомсдол, бага орлоготой байгаагаас болж хөдөөгийн алслагдсан зах хязгаарт амьдарч байгаа хүмүүс улс үндэсний эдийн засаг, нийгмийн хөгжлийн урсгалын гадна үлдэж байна*²⁸ гэжээ. Энэ байдал одоо ч сайжраагүй ба өнөөдрийг хүртэл дэлхийн бусад орноос Монголын ялгагдах онцлог нь нүүдлийн хийгээд суурин амьдрах хэв маягийг хослуулсан²⁹ учир хот болон хөдөөгийн иргэдийн хувьд бодлого боловсруулах үйл явцад оролцох бололцоо харилцан адилгүй байдаг. Энэ тухай *томоохон хот сууринаас бусад газартай харилцах холбооны сүлжээ болон холын зайнд мэдээлэл түгээх дэд бүтэц муу хөгжсөн байгаа нь олон нийтэд хүрч ажиллах хүчин чармайлтын үр дүнг бууруулж байна*³⁰ гэж дүгнэсэнтэй санал нийлж байгаа юм.

2. Монголчуудын уламжлалт сэтгэлгээ, хандлага.

Дараагийн шалтгаан бол нүүдэлчдийн нийгэм, төрийг үзэх уламжлалт үзэл юм. Манай улсад төр нь иргэдээ сонсдог барууны сонгодог ардчиллын уламжлал байсангүй. Чухамдаа ардчилал хөгжсөн орнуудтай харьцуулахад манай иргэд бодлого боловсруулах, хэрэгжүүлэх үйл явцад идэвхтэй оролцох боломжтой болсоор дөнгөж 15 жил өнгөрч байна. Тийм учраас *Монголын ардчилал эрийн цээнд хүрч байна, эсхүл нялх балчир байна* гэсэн тодотгол байнга дагалддаг.

3. Төвлөрсөн систем.

Социализмын үеийн төвлөрүүлэн удирдах систем, түүний үр дагавар болсон нийгмийн сэтгэлгээ иргэдийн идэвхтэй

²⁸ Монголын хүний хөгжлийн илтгэл. 1997. 87 х.

²⁹ Нийт иргэдийн 20 орчим хувь нь нүүдэллэн мал аж ахуй эрхлэн амьдарч байгаа болно.

³⁰ НҮБ-ын Ардчилсан засаглалын Парламентын чадавхийг дээшлүүлэх төслийн баримт бичиг /2001 оны 3 сар./

оролцоонд ихээхэн сөрөг нөлөө үзүүлж байна. *Иргэдийн зүгээс хувийн болон нийгмийн үүрэг хүлээх эрмэлзэлийг нь бууруулж байдаг төвлөрсөн удирдлагын тогтолцооны үеэс улбаатай инерци хадгалагдах, санаачлага дутагдах зэргээс шалтгаалан иргэдийн оролцооны түвшин муу байна*³¹. Тийм ч учраас 1990 оноос хойш донор хандивлагчдын анхаарч ирсэн зорилтын нэг бол төвлөрлийг сааруулах юм. Эл зорилтын хүрээнд засгийн газрын үйл ажиллагааг илүү ил тод, хариуцлага хүлээх чадвартай болгох, шийдвэр гаргах үйл ажиллагааг олон түмэнд ойртуулж, орон нутгийн засаг захиргааны эрх мэдлийг нэмэгдүүлж хүлээх үүрэг хариуцлагыг өндөржүүлэх явдал юм. Тийм учраас иргэд бодлого боловсруулах хэрэгжүүлэх, хяналт тавих үйл явцтай холбоотой ойлголт, мэдлэг, чадвар, туршлага хангалттай биш, өөрөөр хэлбэл улс төрийн соёл бүрэлдээгүй байна.

4. Мэдээлэлтэй оролцогч. Экспертийн судалгаанд³² оролцогчид иргэдийн оролцоо мэдэх эрх чөлөө, иргэдэд мэдээлэл тогтмол хүргэгч системтэй ихээхэн холбоотой ажээ. *Ил тод байх зарчимд гол саад болж байгаа үзэгдэл бол мэдээлэл олж авах эх сурвалж хязгаарлагдмал байгаа бөгөөд юуны өмнө тогтсон буюу бүхний мэдэх тийм систем байхгүй байгаатай холбоотой*³³. Зөвхөн Парламентын вэб сайтаар үйлчлүүлсэн хүмүүсийн тус сайтаас явуулсан санал асуулгаас³⁴ үзэхэд 46 хувь нь хууль тогтоолын төсөлтэй танилцах зорилготой байдаг гэсэн бол, 18 хувь нь хуралдааны тухай мэдээллийг сонирхдог гэж хариулжээ. Энэ нь бодлого боловсруулах үйл явцын талаархи мэдээлэл иргэдэд хэр зэрэг чухал байгааг харуулна. Үүний зэрэгцээ *мэдээллийг эрх мэдлийн хэрэгсэл мэтээр өнөөг хүртэл ойлгож ихэнхи тохиолдолд чанд нууцлан хадгалдаг хэвээр байна. Тайлагнах, иргэдийн оролцоог хангах, засаглалын мэдээллийг нээлттэй болгох шинэчлэл нь бүрэн хийгдээгүйн улмаас хүний эрхийг хөгжүүлэх явдалд саад болж байгааг тэмдэглэжээ*³⁵. Үүнийг амьдрал дээр иргэд, байгууллагуудын хувьд мэдээлэл олж авах асуудал туйлын хүндрэлтэй байгаа бөгөөд дээд түвшинд гаргаж байгаа олон тооны шийдвэр нүднээс далд хийгдэж байна³⁶ гэж дүгнэх нь элбэг тохиолдоно.

Азийн сангийн урилгаар Хууль тогтоох ажиллагаан дахь судалгаа шинжилгээний чадавхийг бэхжүүлэх нь төсөл дээр 2003 онд Монголд ирж ажилласан Проф Томас Гинсбург³⁷ *Монголд мэдээллийг дамжуулахад тулгарч байгаа хүндрэлүүдтэй холбоотой юм. Өргөн утгаар нь авч үзвэл, Монголын хууль тогтоох байгууллагын болон засаг захиргааны байгууллагын ил тод байдал дутагдалтай байдлаас*

³¹ Монголын хүний хөгжлийн илтгэл. 1997. 45 х.

³² ФБС.

³³ Монголын хүний хөгжлийн илтгэл. 2004. 46 х.

³⁴ 2001 оноос эхлэн Парламент веб хуудас ажиллуулж эхэлсэн. Парламентын веб сайтанд орсон хүмүүсийн дунд явуулсан санал асуулга. <http://www.parl.gov.mn>

³⁵ (Word Governance Survey in Mongolia. www.odi.org.uk/WGA_Governance/Docs/)

³⁶ Монголын хүний хөгжлийн илтгэл. 2004.

³⁷ Т.Гинсбург. Хууль тогтоох ажиллагаан дахь судалгаа шинжилгээний чадавхийг бэхжүүлэх нь., 2003

шалтгаалж байгаа ба энэ талаар олон жил ярьж байна. Төрийн үндсэн мэдээлэл байнга нууц байдалтай байна. Одоо хэлэлцээж байгаа мэдээллийн эрх чөлөөний хуулийг батлахыг хичээж байгаа ба энэ нь зохион байгуулалтын талыг сайжруулахад зарим талаар туслах боловч хүнд сурталтны сэтгэлгээ болон нууцыг хадгалах уламжлал нь хамгийн хүндрэлтэй асуудал юм. Энэ сэтгэлгээ нь УИХ-ын ил тод байдлыг нэмэгдүүлэхэд саад болж байна. Ил тод байдал дутагдалтай байгаа нь олон нийтийн зүгээс хууль тогтоох үйл явцад анхаарал хандуулахад саад болж байна. Түүнчлэн олон нийт хууль тогтоох үйл явцын талаар мэдэхгүй байгаа тохиолдолд хууль тогтоогчдыг мэдээллээр хангах шалтгаан тэдэнд бараг үгүй байх болно³⁸ гэсэнтэй бүрэн санал нийлж байна.

5. Ядуурал, нийгмийн тулгамдсан асуудал. Орлогын ялгаатай байдал, амьжиргааны түвшний зөрүү, ахуй, амьдралын орчны ялгаа, хувь хүнээс биш төрийн зүгээс бүрдүүлвэл зохих оролцооны суурь нөхцөл хангалтгүйгээс иргэн бүрийн оролцооны тэгш боломж хязгаарлагдмал байна³⁹. Олон жил ужигарсан ядуурал, нийгмийн хэмжээнд үргэлжилсээр байгаа нь иргэдийн оролцоонд хамгийн таагүй нөлөө үзүүлдэг хүчин зүйл юм. 2004 онд Дэлхийн банк, НҮБХХ, Үндэсний статистикийн газраас эрхлэн гаргасан судалгаагаар *Монгол улсын хүн ам доод хязгаараар 36.1, дээд хязгаараар 56.1 хувь нь ядуу байгаа бөгөөд хүн амын хамгийн чинээлэг давхрааны хэрэглээ хамгийн ядуу хэсгийнхээс 5.5 дахин их, боловсролдоо зориулдаг зардал нь 60 хувь илүү, эрүүл мэнддээ зарцуулдаг нь 7 дахин их байна. Ядуу зүдүү байдлаасаа болоод хүний эрхийн наад захын шаардлага, иргэний оролцооны хамгийн энгийн хэлбэр ч олонхийн хувьд хангагдахгүй байна.*⁴⁰ Тийм ч учраас 2004 оны хүний хөгжлийн илтгэлд ядуурлын улмаас иргэн хүн өөрийнх нь амьдралыг хөндсөн бодлого боловсруулахад оролцож чадах гүйд хүрдэг гэсэн дүгнэлтийг хийжээ⁴¹.

6. Хууль эрх зүйн орчин, ба институтчиллын саад бэрхшээл. Нэлээд тодорхой гэж хэлж болох шалтгаан бол хууль эрх зүйн орчин ба институтчиллын асуудал юм. Энэ судалгаа бүхэлдээ энэ тухай өгүүлэх учраас дараагийн бүлгээс энэ тухай уншина уу.

2.3 Иргэд идэвхтэй оролцогч болж чадах уу?

1992 оны Үндсэн хуульд хүмүүнлэг, иргэний ардчилсан нийгэм цогцлуулан хөгжүүлэхийг эрхэм зорилго болгоно гэсэн нь иргэний нийгэм гэж ямар нийгмийг хэлэх тэр нь социализм, коммунизмаас

³⁸ Т.Гинсбург. Хууль тогтоох ажиллагаан дахь судалгаа шинжилгээний чадавхийг бэхжүүлэх нь., 2003

³⁹ Монгол улсад ардчиллыг бэхжүүлэх үйл ажиллагааны үндэсний хөтөлбөрийн төсөл.

⁴⁰ Монгол улсад ардчиллыг бэхжүүлэх үйл ажиллагааны үндэсний хөтөлбөрийн төсөл.

⁴¹ Монгол улсын Хүний хөгжлийн илтгэл. 2004.

юугаараа ялгагдах, ер нь бидний хүрэх нийгэм мөн эсэх талаар мэтгэлцээн өрнүүлжээ. Уг заалтыг тэр үеийн нөлөө бүхий эрдэмтэн К.Зардыхан томъёолж батлуулсан гэлцдэг бөгөөд АИХ-ын зарим депутатууд эргэлзэж байсан нь Монголчууд иргэн гэж хятад хүнийг ойлгодог түүхэн уламжлалт үзэл нөлөөлсөн болов уу.

Ф.Фукуяма⁴² ардчилал нь хөгжлийн түвшингээс хамааран нийтлэг орших 4 шат байгааг тэмдэглээд эхнийх нь үзэл суртлын төвшинд ардчилсан институт, ардчиллын зөв буруугийн тухай норматив итгэл үнэмшил бүрэлдэн бий болох үеийг, дараа нь институтын түвшинд ардчилсан үндсэн хууль, хуулийн систем, намын тогтолцоо, зах зээлийн бүтэц бүрэлддэг үеийг, харин гурав дахь шатанд иргэний нийгмийн төвшинд ардчилсан улс төрийн институт, төрөөс тусдаа иргэний нийгмийн бүтэц бүрэлдэж эрх мэдэл, бодлого боловсруулах үйл явцад нөлөөлөх чадвартай болдог. Сүүлчийн шатанд гэр бүлийн бүтэц, шашин, үнэт зүйл, ёс суртахуун зэрэг соёлын бүхий л шатанд ардчилал нэвчин орж бэхэждэг ажээ. Арга зүйн шинжтэй эл ангиллаас үзвэл манай орны хувьд дөнгөж 2-р шатандаа явж байгаа болов уу гэж үзэх үндэслэлтэй байна. Тиймээс цаашид иргэдийг идэвхтэй оролцогч болгож чадах эсэхээс үндсэн хуульд заасан хүмүүнлэг, иргэний ардчилсан нийгэм байгуулах зорилт хамаарах болно.

Иргэдийн улс төрийн ухамсар хоцронгуй, боловсрол нимгэн, мэдээллийн эх үүсвэр ашиглах боломж, чадавхи жигд биш, идэвхгүй байдалтай зэрэг хувь хүнээс өөрөөс нь зонхилж хамаарсан хүчин зүйлийн сөрөг нөлөө харьцангуй өндөр байна гэсэн нэлээд түгээмэл байдаг дүгнэлт⁴³, иргэд бодитой оролцогчийн төвшинд хүрч төлөвшөөгүй байгаа явдал нь асуудлын бэрхшээл үү? эсвэл үр дагавар уу? гэдгийг нягтлах хэрэгтэйг харуулна. Үүнийг дэмжиж буй болон эсэргүүцэгчдийн аль аль нь шууд болон шууд бус утгаар иргэдийн идэвхгүй байдал, уламжлалт сэтгэлгээг иш үндэс болгодог. Гэхдээ иргэн шууд идэвхтэй оролцогч болж төрдөггүй бөгөөд ийнхүү төлөвшүүлэхэд нөлөө үзүүлэгч хүчин зүйлс нь парламентын ил тод байдал, хүрэлцээтэй мэдээлэл, олон нийтийн хэлэлцүүлэг, хууль эрх зүйн, институтчилал зэрэг юм. Бусад улс орнуудад ийм байдаг байна⁴⁴. Бодлого боловсруулах үйл явцын талаар мэдээлэл авах бололцоо нөхцөл хязгаарлагдмал, улс төрийн хүсэл зориг бүрэлдээгүй, хууль эрхийн зохицуулалт, хэрэгжилт саад тотгор болж буй нөхцөлд иргэдийн өнөөгийн оролцоог хангалттай гэж үнэлж, иргэд өөрт нь байгаа боломжийг муу ашигладаг гэж бурууг чихэх замаар асуудлыг хаах гэж оролдох нь хүмүүнлэг иргэний ардчилсан нийгмийг⁴⁵ байгуулах эцсийн зорилготой зөрчилдөх юм.

⁴² Primacy culture.Democracy 1995.

⁴³ Монгол улсад ардчиллыг бэхжүүлэх үйл ажиллагааны үндэсний хөтөлбөрийн төсөл. 2005 он.

⁴⁴ Legislative Framework Supporting Citizen Participation in Local Government in Bulgaria and United States. LGI. October. 2001. Sofia.

⁴⁵ Үндсэн хууль. 1992., Consise Report of the debates of the First Convention of civil society organised at European Level.

Нөгөө талаас өнөөдөр нийгэмд өрнөж байгаа улс төрийн үйл явдлыг үнэлэн үзвэл Монголчуудыг идэвхгүй, оролцоо багатай гэж хэлэхэд төвөгтэй. Гагцхүү иргэд идэвхтэй оролцогч болон төлөвшихөд олж авч байгаа мэдээлэл хангалттай байна уу? Түүнийг хүргэж байгаа сүлжээ тогтвортой ажиллаж байна уу? Иргэдийн оролцоог шаардсан ардчиллын арга хэрэгслийг ашиглах боломж бүрдсэн үү? (Жишээлбэл ард нийтийн санал асуулга явуулах) Хууль эрх зүйн орчин нь орчин үеийн стандартад нийцэж байна уу? Институт нь ажиллаж байна уу? улс төрчдөд нь хүсэл зориг бүрэлдсэн үү? гэсэн асуултанд хариулах хэрэгтэй юм. Хэрвээ энэ бүх асуултанд шууд хариулж чадахгүй бол иргэд идэвхтэй оролцогч байж чадахгүй байгаа тухай биш харин иргэнийг идэвхтэй оролцогч болгоход учирч байгаа саад бэрхшээлийг арилгах тухай ярилцах шаардлагатай. Бодлого боловсруулах үйл явцад иргэдийг оролцуулах талаар маш их амжилт олсон улс⁴⁶ олон бий. Манай улс өнгөрсөн 15 жилийн хугацаанд ардчиллыг институтийн түвшинд бий болгожээ. Үндсэн хууль ба бусад хуулийн тогтолцоо⁴⁷, эрх мэдлийн хуваарилалт, зах зээлийн эдийн засаг, бие даасан шүүх тогтолцоо, ТББ гэх мэт институтууд бүрэлдсэн ба хууль эрх зүйн суурийг бий болгосон. Гэвч энэ бүгд иргэдийн оролцоогүйгээр бензингүй машинтай яг ижил юм. Өөрөөр хэлбэл энэ бүх арга хэрэгсэл, механизмыг иргэдийн идэвхтэй оролцоо л хөдөлгөж ажиллуулж байдаг. Тиймээс иргэдийн идэвхтэй оролцоог хангаснаар бодлого боловсруулах үйл явц сайжрана, улмаар бодлогын хэрэгжилт сайжрана, бодлогын тогтвортой байдал бий болно. Бодлого хэдийчинээ сайн байх тусам бид төдийчинээ хурдан хөгжинө. Дүгнээд хэлэхэд монголын ардчилал нь иргэдээ бодлого боловсруулах үйл явцад идэвхтэй оролцогч болгож чадахаас хамаарна. Энэ үйл явц нь олон экспертийн онцолж байгаачлан институт, хууль эрхийн орчин бүрдүүлэхээс илүү хүнд хэцүү цаг хугацаа шаардах бөгөөд *нийгмийн янз бүрийн давхаргын ашиг сонирхол, бодол санааг уялдуулан зохицуулсан тогтолцоог бүрэлдүүлнэ гэдэг бол цаг хугацаа шаардах үйл явц юм*⁴⁸ гэснийг анхаарахгүй өнгөрөх аргагүй юм.

⁴⁶ The Health Canada Policy Toolkit for Public Involvement in Decision Making. <http://www.hc.gc.ca>

⁴⁷ 1992 онд Парламент байгуулагдсанаасаа хойш 2006 оны намрын чуулган хүртэл нийтдээ 395 хууль шинээр баталсан гэсэн статистикийг ХЗЯ-ны мэргэжилтнүүд гаргадаг.

⁴⁸ Монгол улсын Хүний хөгжлийн илтгэл. 2004. 26 х.

3. Бодлогын судалгааны арга зүй

Бодлогын судалгааны зорилго ба зорилт

Судалгаанд дэвшүүлсэн үндсэн зорилго нь Парламентад бодлого боловсруулах шийдвэр гаргах үйл явцад иргэдийн оролцоог дээшлүүлэх, институтчилалыг боловсронгуй болгох юм.

Бодлогын судалгааны дээрх зорилгыг хэрэгжүүлэх үүднээс дараах зорилтуудыг дэвшүүллээ.

- Парламентаас бодлого боловсруулах шийдвэр гаргах үйл явцад иргэдийн оролцоог зохицуулсан хууль эрхийн актад шинжилгээ хийх.
- Иргэдийн оролцоог зохицуулж байгаа хуулийн хэрэгжилт, түүнд саад болж буй институтчилалын үйл явцад дүн шинжилгээ хийх.
- Парламентаас бодлого боловсруулах шийдвэр гаргах үйл явц дахь иргэдийн оролцоог тоон болон чанарын судалгааны аргуудыг ашиглан бодит байдлыг үнэлэх.
- Парламентын түвшинд бодлого боловсруулах шийдвэр гаргах үйл явцад иргэдийн оролцоог дээшлүүлэх бүтэц, арга, хэлбэр, механизмыг бусад орнуудын туршлага дээр судлан тодорхой санал зөвлөмжийг дэвшүүлэх.

Судалгааны таамаглал

Судалгааны хүрээнд дэвшүүлсэн таамаглал нь “Хэрвээ Парламентад бодлого боловсруулах, шийдвэр гаргах үйл явцад иргэдийн оролцоо дээшилбэл бодлого боловсруулах үйл явц, бодлогын чанар сайжирна.”

Судалгааны арга зүй

1. Шинжилгээ хийх нэгж

1992-2005 оны байдлаар сонгон авсан Парламентаас батлагдан гарсан хууль, тогтоол, шийдвэр гаргах үйл явц дахь иргэдийн оролцоо нь шинжилгээний нэгж мөн.

2. Тохирох кейс

Бодлогын судалгааны кейс нь 1992-2005 оны байдлаар сонгон авсан хууль ба тогтоол байв. Түүнчлэн Парламентын түвшинд бодлого боловсруулах үйл явцад иргэдийг оролцуулах талаар арвин туршлагатай, ардчилал өндөр хөгжсөн орнуудын жишээг ашиглав.

3. Тайлбарлах ба хянагч хувьсагч /Independent and Dependent variables/

3.1. Бодлогын хувьсагч

Иргэдийн идэвхтэй оролцоог дээшлүүлэхэд тохиолдох олон саад бэрхшээл байдгаас бодлогын судалгаа, нөлөөллийн үйл ажиллагаагаар өөрчлөх боломжтой хувьсагчаар хуульд нэмэлт өөрчлөлт оруулах, хуулиудын өөр хоорондын уялдаа холбоог сайжруулах, Парламентад иргэдийн идэвхтэй оролцоог дэмжсэн бүтцийг бий болгох тодорхой арга, механизмыг боловсруулах зэргийг авч үзлээ.

3.2. Нөхцөл байдлын хувьсагч

Харин иргэдийн идэвхтэй оролцоог дээшлүүлэхэд богино хугацаанд өөрчлөх боломжгүй буюу нөхцөл байдлын хувьсагчаар үндсэн хуулийн зарим заалт, бодлого боловсруулагчдын эрх ашиг ба хүнд суртал, мөн иргэдийн идэвхтэй оролцоонд нөлөөлж байгаа улс төр, эдийн засаг, соёлын бусад хүчин зүйлсийг (өмнө өгүүлсэн) оруулсан болно.

3.3. Тайлбарлагч хувьсагч буюу үр дүн

Бодлогын хувьсагчид өөрчлөлт оруулснаар гарах үр дүн буюу тайлбарлагч хувьсагч:

- Бодлогод иргэдийн нөлөөлөл сайжрана, эрх зүйн саад бэрхшээл үгүй болно.
- Хуулийн хэрэгжилт, институтчилал сайжирна.
- Иргэдийн оролцоо дээшлэх.

| Тохиолдол буюу кейс | Нөхцөл байдлын хувьсагч /өөрчлөх боломжгүй/ | Бодлогын хувьсагч /өөрчлөх боломжтой/ | Тайлбарлагч хувьсагч, үр дүн |
|--------------------------------------|------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|--------------------------------------------------------------------|
| Хуулийн зарим заалтууд | Үндсэн хуулийн зарим заалт | Хуульд өөрчлөлт оруулах буюу, хуулиудын уялдаа холбоог сайжруулах. | Бодлогод иргэдийн нөлөөлөл сайжрах, эрх зүйн саад бэрхшээл арилах. |
| Хуулийн хэрэгжилт буюу институтчилал | Бодлого боловсруулагчдын эрх ашиг ба хүнд суртал | Иргэдийн оролцоог дэмжсэн бүтцийг бий болгох, Бодлого боловсруулах үйл ажиллагааны дүрэм журмыг боловсронгуй болгох. | Хуулийн хэрэгжилт, институтчилал сайжирна. |
| Иргэдийн оролцооны өнөөгийн байдал | Оролцоонд нөлөөлж байгаа улс төр, эдийн засаг, соёлын бусад хүчин зүйлс /төрөө шүтэх уламжлалт үзэл, ядуурал, ажилгүйдэл гэх мэт./ | Иргэдийн оролцоог сайжруулах бүтэц, тодорхой механизм, аргыг бий болгох. | Иргэдийн оролцоо дээшлэнэ. |

Мэдээлэл цуглуулах ба дүн шинжилгээ хийх

Бодлогын судалгаанд тоон болон чанарын дараах аргуудыг ашигласан.

Тоон аргууд:

1. *Контент анализын арга:*

Энэ аргаар Парламентын ТГ-т иргэдээс ирүүлсэн захидалд дүн шинжилгээ хийн боловсруулж хэн, ямар асуудлаар, хэзээ парламентад ханддаг гэдгийг оноор нь харьцуулан судлав. Мөн бичиг баримт боловсруулах аргаар судлах гэж байгаа асуудалтай холбоотой гадаад болон дотоодын сонин, сэтгүүл, ном, хууль, албан ба албан бус бичиг баримт, судалгаа шинжилгээний материал, илтгэл, тайлан зэргийг судлан шинжлэв.

2. *Статистик арга:*

УИХТГ-т бодлого боловсруулах үйл явцтай холбоотой 1992-2005 онд иргэдээс ирүүлсэн санал, хүсэлт баримт бичгүүлийг статистик аргаар боловсруулав.

Чанарын аргууд:

1. *Экспертийн сурвалжлага:*

Тухайн асуудлаар эксперт хүмүүстэй ярилцлага зохион байгуулж тэдний судалгаа, санал, туршлага зэргийг нь судлан түүнийг бодлогын баримт бичиг боловсруулахад ашиглав.

2. *Санал асуулга:*

Судлах гэж байгаа асуудалтай холбоотой олон нийтийн санал асуулгыг явуулж дүнг нэгтгэн бодлогын судалгааны баримт бичиг боловсруулахад ашиглав.

3. *Фокус бүлгийн ярилцлага:*

Тодорхой асуудлуудаар 10 орчим хүнтэй бүлгийг цуглуулан ярилцаж холбогдох мэдээллийг цуглуулж бодлогын баримт бичиг боловсруулахад ашиглав.

Холбогдох ойлголт, ухагдахууны тодорхойлолт

- *Иргэдийн оролцоо:*

Иргэдийн оролцоог мэдээлэх, зөвлөлдөх, идэвхтэй оролцоо гэж гурав⁴⁹ ангилсан байдаг. Судалгаанд зөвлөлдөх ба идэвхтэй оролцоог сонгон авсан.

- *Зөвлөлдөх оролцоо:*

Төр бодлого боловсруулах асуудлаараа иргэдийн хариу үйлдлийг хүсч байдгаас гадна түүнийг хүлээн авч байдаг. Бодлого

⁴⁹ Иргэн түншлэгч болох нь (Бодлого боловсруулах явцад мэдээлэх, зөвлөлдөх, олон нийтийг оролцуулах) Эдийн засгийн хамтын ажиллагаа, хөгжлийн байгууллагаас гаргасан гарын авлага 2002 15 х.

боловсруулах явцад тэрхүү хариу үйлдлийг хүлээн авахын тулд ямар асуудлаар хэний санаа бодлыг сонсохоо төр урьдчилан тодорхойлдог. Иргэдийн хариу үйлдлийг хүлээн авахын тулд тэднийг урьдчилан мэдээллээр хангах шаардлага төрд үүснэ. Төр иргэдийн хооронд ийм хязгаарлагдмал маягийн хос урсгалтай харилцаанаас зөвлөгөөн бий болдог. Хуулийн төсөлд иргэдээс санал авах, олон нийтийн дунд санал асуулга явуулах зэргийг жишээ болгон дурдаж болно⁵⁰.

- **Идэвхтэй оролцоо:**

Энэ нь бодлого боловсруулах асуудлаар санал солилцоход иргэдийн өөрсдийн нь оруулж буй хувь оролцоо юм. Харин бодлого томъёолох, эцсийн шийдвэр гаргах эрхийг төр эдэлнэ. Бодлого боловсруулах явцад иргэнийг оролцуулна гэдэг бол түншлэлийн зарчимд тулгуурласан төр иргэдийн хоорондох хос урсгалтай харилцааны хөгжиж гүнзгийрсэн хэлбэр юм. Ажлын хэсэг, жирийн олны хурал цуглаан, харилцан ярилцлага гэх мэт жишээг татаж болно⁵¹.

- **Институтчилал:**

Энэхүү ойлголтыг нэлээд өргөнөөр авч үзэж байна. Иргэд бодлого боловсруулах шийдвэр гаргах үйл явцад оролцох нөхцөл бололцоог зохицуулсан төрөөс баталсан хууль эрхийн акт, дүрэм, журам, бодлого, шийдвэр мөн хуулийг хэрэгжүүлэх институтын үйл ажиллагааг хэлнэ. Үүнд хуулийн хэрэгжилтийн асуудал ч орно⁵².

- **Парламент:**

Үндсэн хуульд зааснаар Монгол улсын УИХ бол төрийн эрх барих дээд байгууллага мөн бөгөөд хууль тогтоох эрх мэдлийг гагцхүү УИХ хадгална гэжээ. УИХ хууль батлах, нэмэлт өөрчлөлт оруулах, төрийн гадаад дотоод бодлогын үндсийг тодорхойлох, УИХ-ын БХ, Засгийн газар, хуульд зааснаар УИХ-д ажлаа шууд хариуцан тайлагнадаг бусад байгууллагын бүтэц, бүрэлдхүүнийг тогтоох, өөрчлөх, Ерөнхий сайд, Засгийн газрын гишүүд, хуульд зааснаар УИХ-д ажлаа шууд хариуцан тайлагнадаг бусад байгууллагын бүрэлдхүүнийг томилох, өөрчлөх, огцруулах, төрийн санхүү, зээл албан татвар, мөнгөний бодлого, улсын эдийн засаг, нийгмийн хөгжлийн үндсэн чиглэлийг тодорхойлж, Засгийн газрын үйл ажиллагааны хөтөлбөр, улсын төсөв, түүний гүйцэтгэлийн тайланг батлах, ард нийтийн санал асуулга явуулах зэрэг онцгой бүрэн эрхийг эдэлдэг байна. УИХ үйл ажиллагааныхаа зохих салбар, чиглэлээр БХ-той байна. УИХ нь хууль, тогтоол гаргана⁵³.

- **Тамгын газар:**

Улсын Их Хурал нь өөрийн гишүүд, Байнгын болон бусад хорооны үйл ажиллагаанд мэргэжил, арга зүй, техник, зохион

⁵⁰ Иргэн түншлэгч болох нь (Бодлого боловсруулах явцад мэдээлэх, зөвлөлдөх, олон нийтийг оролцуулах) Эдийн засгийн хамтын ажиллагаа, хөгжлийн байгууллагаас гаргасан гарын авлага 2002. 15 х.

⁵¹ Иргэн түншлэгч болох нь (Бодлого боловсруулах явцад мэдээлэх, зөвлөлдөх, олон нийтийг оролцуулах) Эдийн засгийн хамтын ажиллагаа, хөгжлийн байгууллагаас гаргасан гарын авлага 2002 16 х.

⁵² Засаглалын нэр томъёоны тайлбар. /Монгол, Англи хэл дээр/ Монгол улсын Засгийн газар, Хүний аюулгүй байдлыг хангах сайн засаглал хөтөлбөр. УБ. 2003 он.

⁵³ Монгол Улсын Их Хурлын тухай хууль.

байгуулалтын туслалцаа үзүүлэх болон ажиллах нөхцлөөр хангах үүрэг бүхий Тамгын газартай байна⁵⁴ гэж заасан. Төрийн эрх барих дээд байгууллага- Улсын Их Хурлаас хууль тогтоох, хянан шалгах бүрэн эрхээ хэрэгжүүлэхэд нь иж бүрэн зөвлөгөө, туслалцаа, үйлчилгээ үзүүлэх чадавхитай бие даасан өндөр мэргэшсэн төрийн захиргааны байгууллага болон төлөвших эрхэм зорилготой.

- **Байнгын хороо:**

Байнгын хороо (цаашид БХ гэх) нь хууль санаачлагчаас өргөн мэдүүлсэн хууль, УИХ-ын бусад шийдвэрийн төслийг урьдчилан хэлэлцэж санал, дүгнэлт гарган нэгдсэн хуралдаанд хэлэлцүүлэх, эрхлэх асуудлын хүрээнд төрийн бодлого боловсруулах, УИХ-ын хяналтыг хэрэгжүүлэх чиг үүрэгтэйгээр ажиллана.

- **Захидал:**

Иргэдээс Парламентад хандан шуудангаар болон УИХ-ын гишүүдээр дамжуулан Парламентын захидал харилцааны албанд ирүүлж байгаа бичмэл өргөдөл, гомдол юм.

- **Өргөдөл:**

Улс нийгмийн ач холбогдолтой болон бусад асуудлаар төрийн байгууллага, албан тушаалтанд хандаж гаргасан хүсэлтийг өргөдөл гэнэ. Өргөдөл нь хүсэлт, санал, мэдэгдэл, мэдээлэл, шаардлагын зэрэг шинжтэй байж болно⁵⁵.

- **Гомдол:**

Төрийн байгууллага, албан тушаалтны шийдвэр, үйл ажиллагаагаар иргэдийн хуулиар хамгаалагдсан эрх, эрх чөлөө, ашиг сонирхол зөрчигдсэн гэж үзэж сэргээлгэхээр гаргасан хүсэлтийг гомдол гэнэ⁵⁶.

- **Өргөдөл гомдол гаргах хугацаа:**

Өргөдөл гомдлыг хүлээн авсан өдрөөс хойш 30 хоногт багтаан шийдвэрлэнэ. Шаардлагатай тохиолдолд уг хугацааг тухайн байгууллагын удирдах албан тушаалтан 30 хүртэл хоногоор нэмж сунгаж болно. Хугацаа сунгасан тухай өргөдөл гомдол гаргагчид мэдэгдэнэ. Саналын шинжтэй өргөдлийн хариуг 90 хоногт багтаан өгнө⁵⁷.

⁵⁴ Монгол Улсын Их Хурлын тухай хуулийн 26 дугаар зүйлийн 4 дэх хэсэгт

⁵⁵ Иргэдээс төрийн байгууллага, албан тушаалтанд гаргасан өргөдөл гомдлыг шийдвэрлэх тухай хуулийн 4.1-р зүйл. 1995

⁵⁶ Мөн тэнд ИТБАТГӨГШТхууль. 1995

⁵⁷ Мөн тэнд ИТБАТГӨГШТхууль. 1995

4. Иргэдийн оролцоог зохицуулсан бодлогын орчин

4.1. Иргэдийн оролцооны талаарх бодлогын баримт бичгүүд

1996 оноос хойш баталсан бодлогын олон баримт бичигт иргэдийн оролцоог дээшлүүлэхийн чухлыг тэмдэглэжээ. Тухайлбал 1996 онд баталсан Монгол улсын хөгжлийн үзэл баримтлалд⁵⁸ “хууль тогтоох, байгууллагын зохион байгуулалт, үйл ажиллагааг боловсронгуй болгож, төрийн үйл хэрэгт олон түмний шууд болон төлөөллийн байгууллагаар дамжуулан оролцох арга хэлбэрийг төгөлдөржүүлнэ. Төрийн гүйцэтгэх байгууллагын зарим чиг үүргийг төрийн бус байгууллагуудаар гүйцэтгүүлэх нөхцөлийг бүрдүүлэх замаар нийгмийн янз бүрийн давхарга, бүлгүүдийн сонирхлыг төрийн бодлогод тусгах бололцоог хангана” гэж заажээ. Мөн “улс төр, эдийн засгийн шийдвэр гаргах төвшинд эмэгтэйчүүдийн оролцоог дээшлүүлнэ⁵⁹, ардчиллын үйл явцад иргэдийн оролцоог нэмэгдүүлнэ, засаглалын үйл явцад олон нийтийг өргөн оролцуулна⁶⁰, засгийн бүх эрх ард түмний мэдэлд байж ард түмэн шууд буюу төлөөлөгчдийн байгууллагаараа уламжлан энэхүү эрхээ эдлэх зарчмуудыг хангах механизмыг төгөлдөржүүлнэ⁶¹, төрийн мэдээллийг нээлттэй болгох, иргэд төрийн үйл ажиллагаанд хяналт тавих, санал асуулга, нийгмийн судалгаанд мэдээлэл, холбооны технологийг өргөн хэрэглэх⁶²” гэх зэрэг заалт бий. 2000 онд баталсан Засгийн газрын Сайн Засаглал үндэсний хөтөлбөрт “Засгийн газар, яамдын хувьд тэрчлэн төрийн бодлого боловсруулах явц ба үйлчлүүлэгчдийн хооронд болон нийгмийн санал бодол ба түүнийг бүрдүүлэгчдийн хооронд зөвшилцөл бий болгох нь нэн чухал⁶³” гэжээ. Мөн Засгийн газрын

⁵⁸ 1996 онд баталсан Монгол улсын хөгжлийн үзэл баримтлал. Төрийн оновчтой зохицуулалт, ардчиллын бэхжилт-хөгжлийн баталгаа гэсэн VI хэсэг.

⁵⁹ 1996 онд батлагдсан Төрөөс баримтлах хүн амын бодлого. 86-р зүйл.

⁶⁰ 1996 онд батлагдсан Монгол улсын төрөөс засгийн газрын үйл ажиллагааны чиглэл, бүтцийн ерөнхий тогтолцооны өөрчлөлт, шинэчлэлийн талаар баримтлах бодлого.

⁶¹ 1998 онд баталсан Монгол улсын эрх зүйн шинэтгэлийн хөтөлбөр. 7-р зүйл.

⁶² 2000 онд баталсан Монгол улсын мэдээлэл, холбооны технологийн хөгжлийн 2010 он хүртэл үзэл баримтлал.

⁶³ 2000 онд баталсан ЗГ-н Хүний аюулгүй байдлыг хангах Сайн Засаглал хөтөлбөр.

мөрийн хөтөлбөрт иргэдийн оролцооны асуудлыг анхаарлын гадна үлдээсэнгүй. Тухайлбал 1996-2000 оны Засгийн газар “*өөрийн чиг үүргийг зах зээлийн эдийн засаг бүхий ардчилсан нийгэм дэх шаардлагын дагуу тогтоож, түүний үйл ажиллагааг иргэдэд үйлчлэх, тэдний санал, өргөдөл гомдлыг барагдуулах, ашиг сонирхлыг нь хамгаалах нийгмийн эрүүл орчин бий болгоход чиглүүлнэ*” гэж зааж байв. 2000-2004 оны Засгийн газрын мөрийн хөтөлбөрт иргэдийн шууд оролцоог дэмжсэн заалт байхгүй боловч *төрийн бус байгууллагыг дэмжиж, төрийн бодлого боловсруулах, хэрэгжүүлэх үйл ажиллагаанд болон ялангуяа нийгмийн салбарт оролцоог нь өргөжүүлнэ* гэжээ. Харин 2004 онд байгуулагдсан Засгийн газрын мөрийн хөтөлбөр, үйл ажиллагааны хөтөлбөрийг хэрэгжүүлэх арга хэмжээний төлөвлөгөөг гаргасан бөгөөд *төрийн бодлого боловсруулах, шийдвэр гаргах явцыг нээлттэй болгож*⁶⁴, *дээрхи асуудлыг аль болох ашиг сонирхол нь хөндөгдөж байгаа тал болон иргэдийн санаа бодолд тулгуурлан шийддэг жишиг тогтооно* гэсэн зорилтыг дэвшүүлсэн. Эндээс дүгнэхэд бодлогын баримт бичигт иргэдийн оролцооны талаар тодорхой зорилго дэвшүүлсэн боловч гагцхүү эдгээр зорилтын хэрэгжилт амьдрал дээр ихээхэн хангалтгүй байгаа нь доор дурдсан асуудлууд харуулж байна.

Дараагийн бүлгүүдэд хуулийн төсөл санаачлах, боловсруулах, хэлэлцэх явц бүрд иргэдийн оролцооны эрх зүйн орчинг үнэлэн, түүнчлэн бодит нөхцөл байдалтай нь харьцуулан авч үзлээ.

4.2 Иргэд хууль санаачлагчдад саналаа уламжлах болон хуулийн төсөл санаачлах, боловсруулах үе шат

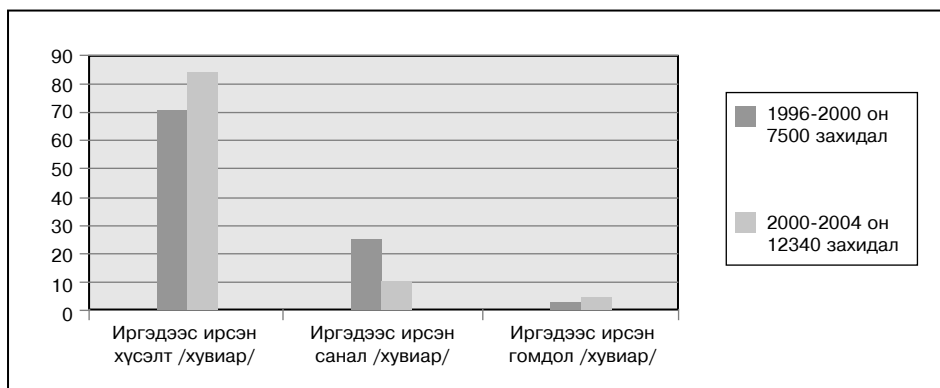
Үндсэн хуулиар Ерөнхийлөгч, УИХ-ын гишүүн, ЗГ хууль санаачлах эрх эдэлнэ гэж заасан. Үндсэн хуулиас гадна бодлого боловсруулагч болон иргэн хоёрыг хооронд нь холбож байгаа шууд холбоотой хоёр хууль, хоёр тогтоол үйлчилж байна Энэ нь 2001 оны “Хууль, УИХ-ын бусад шийдвэрийн төсөл боловсруулах, өргөн мэдүүлэх журмын тухай” хууль болон 2006 оны “Монгол Улсын Их Хурлын тухай хууль” юм

Үүнээс УИХ-ын эрх зүйн байдлын тухай хуулийг өнгөрсөн хугацаанд 2 удаа, УИХ-ын гишүүний эрх зүйн байдлын тухай хуулийг мөн 2 удаа өөрчилж улмаар 2006 онд нэгтгэжээ.

⁶⁴ 2004-2006 оны ЗГ-ын мөрийн хөтөлбөр. Төрийн удирдлага, иргэний оролцоо гэсэн 1-р хэсгийн 1-1-1-д

| Хууль санаачлах | Өнөөгийн байдал, асуудал ба бэрхшээл |
|----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| <p>1 1-6-д иргэн, байгууллагаас ирүүлсэн хуулийн төслийн саналыг Парламентад уламжлах, үндсэн чиглэлд тусгуулна. (Хууль, бусад шийдвэрийн төсөл боловсруулах, өргөн мэдүүлэх журмын тухай хууль, цаашид ХБШТБӨМЖТХ товчлох)</p> | <p>Иргэд хууль санаачлагчийн хэнд, ямар хэлбэрээр яаж, хэзээ уламжлахаа мэдэхгүй. Үүнийг зохицуулсан журам байхгүй, энэ тухай мэдээлэл ил тод бус, боловсронгуй бус.</p> |
| <p>2 3-2-д иргэн, хуулийн этгээд хуулийн төслийн саналаа хууль санаачлагчид бичгээр уламжлах бөгөөд тэрээр уг саналыг үндэслэлтэй гэж үзвэл тухайн асуудлаар хууль санаачилж болно. (ХБШТБӨМЖТХ)</p> | <p>Иргэдийн хууль санаачлагчид бичгээр уламжлахдаа баримтлах стандарт, шаардлага нь тодорхой бус, ямар тохиолдолд үндэслэлгүй гэж үзэх, үүнийг үндэслэл нотолгоотой хариу мэдэгдэх нь жишиг тодорхойгүй.</p> |
| <p>3 9-2-д хуулийн төслийн үзэл баримтлалыг хууль санаачлагчаас өгсөн чиглэлийн дагуу тухайн хуулийн төсөл боловсруулах ажлын хэсэг, хуулийн этгээд, иргэн боловсруулж болно. (ХБШТБӨМЖТХ)</p> | <p>Иргэд хуулийн үзэл баримтлалыг боловсруулах, хууль санаачлагч субьекттэй хэрхэн харилцах асуудал тодорхойгүй, хууль санаачлагч тухайн асуудлаар иргэдийн дэвшүүлсэн саналыг хэрхэн тусгах, жишиг, зохицуулалт, туршлага байхгүй.</p> |

Хүснэгтээс харахад иргэн, байгууллагаас ирүүлсэн хуулийн төслийн саналыг Парламентад хэрхэн уламжлахыг зохицуулалт одоогоор байхгүй байна. Мөн хуулийн төслийн тухай саналаа хууль санаачлагчид бичгээр уламжлана гэж заасан боловч үүнийг ямар механизмаар⁶⁵ хэрэгжүүлэх нь өдгөө хүртэл тодорхойгүй, зохицуулалт байхгүй гэж экспертүүд үзсэн байна. Үүнд хууль санаачлагч гурван субьектын нэг Парламентын гишүүнд иргэд яаж, ямар арга замаар, хэзээ, хэрхэн уламжлах асуудал зохицуулалтгүй байна. Өнөөгийн байдлаар иргэд Парламентад хандаж захидал бичих явдал түгээмэл байгаа бөгөөд Парламентын захидал харилцааны хэлтсээс гаргасан тоо баримт дээр үндэслэн гаргасан судалгаанд захидлын тоо сүүлийн жилүүдэд ихээхэн нэмэгджээ. Эл захидлыг ангилан хуулийн төсөл, бодлогын асуудалтай холбоотой хэсгийг тодруулбал дараах байдалтай байна.



⁶⁵ Экспертийн ярилцлага

Графикаас харахад 1996-2000 оны Парламентын үед иргэдийн ирүүлсэн нийт захидлын 28.6 орчим хувийг⁶⁶ санал эзэлж байсан бол дараагийн Парламентын үед 11 орчим хувь болж багасжээ. Ямар боловч ихэнхи захидал шууд бодлогын асуудалд холбоогүй, хувийн амьдрал, зовлон бэрхшээлийг дурдаж тусламж хүссэн байдаг байна.

Нийт ирсэн захидлыг⁶⁷ хэнд ирснээр нь ангилан үзвэл дараах байдалтай байна.

| Категори | 1996 - 2000 | | 2000 - 2004 | |
|-----------------------|-------------|-------------|--------------|-------------|
| 1 Их хурлын удирдлага | 1562 | 20.80 % | 1200 | 9.7% |
| 2 НББХ | 1109 | 14.70% | 3581 | 29.0% |
| 3 ХЗБХ | 1014 | 13.52% | 1278 | 10.4% |
| 4 ТББХ | 685 | 9.10% | 1655 | 13.4% |
| 5 АБГББХ | 988 | 13.17% | 1578 | 12.8% |
| 6 Төсвийн БХ | 362 | 4.80% | 969 | 7.9% |
| 7 Байгаль орчны БХ | 238 | 3.17% | 575 | 4.5% |
| 8 ЭЗБХ | 415 | 5.5% | 1410 | 11.4% |
| 11 Нийт | 7500 | 100% | 12340 | 100% |

УИХ-ын дарга, дэд даргад хандсан захидал 20.8 хувиас 9.7 хувь болж буурчээ. БХ тухайлбал НББХ-ны болон ЭЗБХ-ны даргад ирүүлсэн захидал 2 дахин өсчээ. Мөн ТББХ, ТБХ-нд ирүүлсэн захидал бага зэрэг өсчээ. Харин ХЗБХ, АБГББХ-нд ирсэн захидлын тоо багассан байна.

Захидлыг хотын ба хөдөөгийн иргэд бараг адилхан ирүүлжээ.

| Категори | 2000-2004 | |
|--------------|--------------|-------------|
| 1. Хотоос | 6508 | 52.3% |
| 2. Хөдөөнөөс | 5832 | 47.3% |
| Нийт | 12340 | 100% |

Иргэдээс ирүүлж буй захидал хүлээн авах үе шатын хувьд авч үзэхэд эхлээд Төрийн холбоо, холбооноос ТГ-ын захидал харилцааны

⁶⁶ Өргөдөл, гомдол нь төр засгийн үйл ажиллагаа, хууль, ажилтнуудтай шууд холбоотой байдаг бол хүсэлт нь дийлэнхи нь зөвхөн өөрийн гэр бүлд гэр олгуулах, хүүхдийн сургалтын төлбөрийг төлүүлэх, эмчилгээний зардал, ажилд орох, гадаадад явах зэрэг хувийн хүсэлт байдаг.

⁶⁷ УИХТГ-аас захидал харилцааг хариуцсан ажилтаны гаргадаг албан ёсны баримтан дээр үндэслэн эл тоог гаргав.

албанд, албанаас УИХ-ын гишүүний туслах, БХ, тэгээд ажлын хэсэг, бусад байгууллага гэсэн дарааллаар явдаг байна. Захидал төрийн холбоонд ирснээс эхлээд бүртгэх, программд шивж оруулах, холбогдох субьектэд хүргэх зэрэгт төдийлөн саад гардаггүй байна. Харин УИХ-ын гишүүд иргэдээс ирүүлсэн захидлыг хариу өгөлгүй хуулийн хугацааг хэтрүүлэх тохиолдол гардаг байна. Гэхдээ энэ талаар нарийвчилсан судалгаа хийгддэггүй байна.

Иргэдээс төрийн байгууллага, түүн дотроо Парламент санал, хүсэлт хүлээн авах шийдвэрлэх харилцааг Иргэдээс төрийн байгууллага, албан тушаалтанд гаргасан өргөдөл, гомдлыг шийдвэрлэх тухай хуулиар зохицуулсан байдаг.

Хуулийн 6-р зүйлийн 1-2-т заасны дагуу бодлого, хуулийн асуудлаар санал ирүүлсэн иргэдэд ихэнхдээ захидлыг хүлээн авсан гэдгийг мэдэгдээд л өнгөрдөг байна. Хуульд заасан өргөдөл, гомдлын хариуг авах, өргөдөл, гомдолтойгоо холбогдуулж тайлбар, нотлох баримт гаргах гэсэн хуулийн заалтыг хэрэгжүүлэх шаардлагатай байгаа юм. Ингэхдээ парламентын гишүүдийн туслах, захидал харилцааны мэргэжилтнүүд иргэдийн өргөдөл, гомдолд хариу өгөхдөө шалтгаан, үндэслэл, нотлох баримтыг хангах учиртай.

Харин иргэдийн өргөдөл, гомдолдоо хүссэн асуудал нь УИХ-ын гишүүний эрх мэдэлд шууд хамаарахгүй тохиолдолд зохих байгууллагад нь шилжүүлэх, холбогдох БХ-нд уламжилснаар дуусгавар болдог. Үүнийг хуулиар хариу өгсөнд тооцдог боловч тухайн асуудал нь шийдвэрлэгдээгүй үлддэг. Тиймээс нарийвчилсан зохицуулалт шаардлагатай байгаа нь харагдаж байна. Мөн түүнчлэн сүүлийн 2 жилийн хугацаанд 40 гаруй хөдөлгөөн, холбоод шинээр үүсэн хөдөлгөөнүүд Парламентад бүрэн бус тооцоогоор 10⁶⁸ гаруй удаа өргөх бичиг, шаардах бичиг өгсөн боловч энэ талаар хэрхэн шийдвэрлэх зохицуулалт байхгүй байна⁶⁹.

| Иргэдээс төрийн байгууллага, албан тушаалтанд гаргасан өргөдөл, гомдлыг шийдвэрлэх тухай хууль | Асуудал ба бэрхшээл |
|--------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|------------------------------------------------------------------|
| 1. 6-р зүйл Өргөдөл, гомдол гаргагч дараахь эрх эдэлнэ: 1/ гаргасан өргөдөл, гомдлынхоо хариуг авах; 2/ өргөдөл, гомдолтойгоо холбогдуулж тайлбар, нотлох баримт гаргах; | Хуулийн 2-т заасан нотлох баримтыг гаргах тал дээр анхаардаггүй. |

⁶⁸ Үүнд Эрүүл нийгмийн төлөөх иргэний хөдөлгөөн, Эрс шинэчлэл хөдөлгөөн, Монголын Чөлөөт Ахмадын холбоо, Хөгжлийн төлөөх иргэний хөдөлгөөн, Хөгжлийн бэрхшээлтэй иргэдийн жагсаал, САПУ-гийн хохирогчдын түр хороо зэргийг оруулан тооцсон болно.

⁶⁹ Фокус бүлгийн судалгаанаас.2006 он.

| Иргэдээс төрийн байгууллага, албан тушаалтанд гаргасан өргөдөл, гомдлыг шийдвэрлэх тухай хууль | Асуудал ба бэрхшээл |
|-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| <p>2. 7-р зүйлд</p> <p>1. Өргөдөл, гомдлын талаар төрийн байгууллага, албан тушаалтан дараахь нийтлэг үүрэг хүлээнэ:</p> <p>1/ иргэдээс өргөдөл, гомдол гаргах эрхээ хэрэгжүүлэх нөхцөлийг бүрэн хангах;</p> <p>2/ харьяаллын дагуу ирсэн өргөдөл, гомдлыг заавал хүлээн авах;</p> <p>3/ өргөдөл, гомдолд дурдсан асуудал бүрийг эрх хэмжээнийхээ хүрээнд хянан үзэж, үндэслэлтэй шийдвэрлэх;</p> <p>4/ өргөдөл, гомдлыг хугацаанд нь барагдуулах;</p> <p>5/ өргөдөл, гомдолд дурдсан төр, байгууллага, хувь хүний нууцыг хадгалах;</p> <p>6/ өргөдөл, гомдолд үндэслэл бүхий хариу өгөх.</p> | <p>Иргэдэд өгч байгаа хариу ихэнхи тохиолдолд тоо баримтгүй, үндэслэл муутай байдаг.</p> |
| <p>3. 12-р зүйл Өргөдөл гомдлыг хүлээн авах, бүртгэх</p> <p>Төрийн бүх байгууллага өргөдөл, гомдол гаргагчийг хүлээн авч уулзах байр, өргөдөл, гомдол хүлээн авах цагийн хуваарийг тогтоож, нийтэд мэдэгдэнэ. Хол газраас ирсэн иргэнийг хүлээлгэлгүйгээр хүлээн авч уулзана.</p> <p>2. Уулзах байранд ирж амаар биечлэн гаргасан өргөдөл, гомдлыг түүнийг хүлээн авах үүрэг бүхий ажилтан тэмдэглэн авч, тусгай бүртгэлд бүртгэнэ.</p> | <p>УИХ-ын гишүүдийн хувьд иргэдтэй уулзах тусгайлсан хуваарь байдаггүй, хөдөө орон нутгаас ирсэн иргэнийг хүлээлгэлгүй авч уулзахыг заасан ч зохицуулсан механизм байхгүй учраас хэрэгждэггүй, Парламентын гишүүд</p> |
| <p>4. 3. Бичгээр ирүүлсэн өргөдөл, гомдлыг тухайн байгууллагын бичиг хэрэг хариуцсан ажилтан хүлээн авч, дарааллын дагуу бүртгэнэ.</p> <p>4. Энэ зүйлийн 2, 3 дахь хэсэгт зааснаар бүртгэсэн өргөдөл, гомдлыг түүнийг шийдвэрлэх албан тушаалтанд өдөрт нь багтаан шилжүүлнэ.</p> <p>5. Гомдлыг түүнд холбогдож байгаа албан тушаалтанд өөрт нь шилжүүлэхийг хориглоно.</p> <p>6. Өргөдөл, гомдлыг албан тушаалтан шууд хүлээн авч болно.</p> <p>7. “Нууц”, “гарт нь” гэж хаягласан өргөдөл, гомдлыг тухайн албан тушаалтанд шууд өгнө.</p> <p>8. Өргөдөл, гомдлыг энэ зүйлийн 6,7 дахь хэсэгт зааснаар хүлээн авсан албан тушаалтан дараахь журмыг биелүүлнэ:</p> <p>1/ өөрийн эрх хэмжээнд хамаарах өргөдөл, гомдлыг хүлээн авснаас хойш, түүнчлэн албан тушаалтан томиллолтоор өөр газар ажиллаж байгаа бол ирснээс хойш 6 цагийн дотор энэ зүйлд заасан бүртгэлд бүртгүүлнэ;</p> <p>2/ ирсэн өргөдөл, гомдолд албан тушаалтныг өөрийн нь холбогдуулсан, эсхүл өргөдөл, гомдол тухайн албан тушаалтны эрх хэмжээнд хамаарахгүй бол энэ зүйлийн 3 дахь хэсэгт заасан ажилтанд хүлээлгэн өгнө.</p> | <p>Тойрогтоо ажиллаж ирээд иргэдээс ирүүлсэн өргөдөл гомдлыг 6 цагийн дотор бүртгүүлэх заалт биелдэггүй байна.</p> |

| Иргэдээс төрийн байгууллага, албан тушаалтанд гаргасан өргөдөл, гомдлыг шийдвэрлэх тухай хууль | Асуудал ба бэрхшээл |
|-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-------------------------------------------------------------------------------------|
| 5. 1. Өргөдөл, гомдлыг хүлээн авсан өдрөөс хойш 30 хоногт багтаан шийдвэрлэнэ. Шаардлагатай тохиолдолд уг хугацааг тухайн байгууллагын удирдах албан тушаалтан 30 хүртэл хоногоор сунгаж болно. Хугацаа сунгасан тухай өргөдөл, гомдол гаргагчид мэдэгдэнэ. | Хугацаа хэтэрхий урт, шаардлагатай гэж ямар тохиолдлыг хэлэхийг зааж өгөөгүй байна. |
| 6. 2. Саналын шинжтэй өргөдлийн хариуг 90 хоногт багтаан өгнө. | Нийтдээ 18 долоо хоног |

Өнөөгийн хуулиар иргэдээс ирүүлсэн өргөдөл гомдлыг 30 хоног буюу 6 долоо хоногт багтааж, шаардлагатай гэж үзвэл дээд шатны даргын зөвшөөрлөөр дахин 30 хоногоор сунгах бололцоотой. Харин саналыг 90 хоногт багтааж хариу өгнө гэж заасан нь бусад орнуудаас хамаагүй их байгаа юм. Практик дээр захидал харилцааны хэлтэст 30 хоногоос сунгах явдал бараг гардаггүй боловч эдгээр заалтыг эргэн харах шаардлагатай.

Иргэдийн оролцооны өөр нэгэн түгээмэл хэлбэр нь Парламентын гишүүдтэй уулзаж амаар өөрийн саналыг уламжлах юм. УИХ-ын тухай хуулийн 38-ын 1-д зааснаар УИХ нь төрийн ордонд байрладаг ба “Төрийн ордны тухай” хуулиар зохицуулагддаг. Иргэд гишүүнтэй уулзахын тулд баримт бичгийг үндэслэн уулзахыг хүссэн гишүүний өрөө рүү утсаар залгаж уулзах эсэхийг асуудаг. УИХ-ын гишүүдийн утас нь авахгүй байх, гишүүн байхгүй байх, уулзах боломжгүй байх гэх зэрэг олон саад бэрхшээл гардаг. Хэдийгээр нэвтрэх боломжтой болсон ч жинсэн өмд, эмэгтэйчүүдийг богино банзал өмсөхийг журмаар хориглодог.

Парламентын гишүүдийн хувьд иргэдтэй уулзах тусгайлсан хуваарь байдаггүй учраас иргэдэд бэрхшээл учирдаг. Судалгаанаас үзэхэд тухайн тойргийн идэвхтэй, ахмад голдуу хүмүүс өөрийн сонгосон гишүүнтэй уулзах хүсэлтэй ирдэг. Харамсалтай нь эрхэм гишүүд сонгогчтойгоо уулзахыг хүсэхгүй байх нь элбэг. Тухайлбал, судалгаанд оролцсон нэг иргэн хотод ирж 2 долоо хоногийн турш гишүүнтэйгээ уулзах гэж хөөцөлдсөн боловч амжилт олоогүй, туслах нь гадаад явсан гэж хэлсэн гэтэл орой нь ТВ-ээр шууд ярилцлага өгч байсан гэж өгүүлсэн.

Хөдөө, орон нутгаас ирсэн иргэдийг хүлээлгэлгүй авч уулзахыг хуульд заасан ч зохицуулсан механизм байхгүй учраас хэрэгждэггүй байна. Мөн хуулиар Парламентын гишүүд тойргийнхоо иргэдтэй уулзаж ирээд иргэдийн өргөдөл гомдлыг 6 цагийн дотор бүртгүүлэх заалт бас амьдрал дээр биелдэггүй байна. Тийм ч учраас иргэдээс ирүүлж байгаа хуулийн төслийн санал ихэнхдээ үр дүнд хүрдэггүй гэж экспертүүд үзсэн. Тухайлбал өнгөрсөн хугацаанд зарим нэг хуулийг

санаачлах тухай саналыг иргэд гаргаж байсан боловч УИХТГ тэрхүү саналыг холбогдох БХ-руу явуулаад тэгээд л сураг тасардаг⁷⁰. Цөөнгүй удаа тодорхой асуудлаар ард нийтийн санал асуулга явуулах санал иргэдээс гарсан ч ТББХ-ны дарга дээр очоод л хариу ч байдаггүй таг чиг болдог. БХ өнөөдрийг хүртэл албан ёсны ажлын албагүй, төсөв санхүүжилтгүй, дарга нь ч тогтвортой биш өөрөөр хэлбэл цоорхой хувинтай ижил байгаа юм.

Хуулийн төслийн үзэл баримтлалыг хууль санаачлагчаас өгсөн чиглэлийн дагуу иргэн боловсруулж болно гэсэн хуулийн 9-ын 2-р заалт нь иргэдэд зөвшөөрөл өгсөн, тунхагийн шинжтэй бөгөөд үүнийг хэдийд хэрхэн яаж хэрэгжүүлэх нь бас л тодорхойгүй. Парламентын гишүүд өөрөө эс бөгөөс туслах, судалгааны алба ер нь аль нь судлах гэдгийг нарийвчлаагүй, мөн ямар тохиолдолд шаардлагатай гэж үзэхийг заагаагүй байна.

| УИХ-ын гишүүний эрх зүйн байдлын тухай хууль болон УИХ-ын эрх зүйн байдлын тухай хуучин хуулиар | УИХ-ын гишүүний эрх зүйн байдлын тухай шинэ хуулиар |
|---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| 1 Энэ талаар заалт байхгүй. | 7-гийн 1-ийн 14-т хууль, УИХ-ын бусад шийдвэрийн талаар иргэд, байгууллагаас ирүүлсэн саналыг судлан үзэж, шаардлагатай гэж үзвэл төсөл санаачлах, шаардлагагүй бол энэ тухай хариуг бичгээр өгөх. |
| 2 Хуулийн 2-5-д <i>сонгогчдоо төлөөлөх, тэдэнтэй тогтмол холбоотой ажиллах ёстой</i> . (УИХ-ын гишүүний эрх зүйн байдлын тухай хууль) | 7-гийн 1-ийн 15-д иргэн байгууллагаас ирүүлсэн өргөдөл гомдлыг судлан шийдвэрлэж хариуг нь шууд өгөх, эсхүл хариуцан шийдвэрлэх эрх, бүхий үүрэг бүхий байгууллага, албан тушаалтанд шилжүүлж энэ тухай хариу мэдэгдэх гэж заажээ. |
| 3 Энэ талаар заалт байхгүй. | Мөн 7-гийн 2-т гишүүнээс шилжүүлсэн өргөдөл, гомдлыг хүлээн авсан байгууллага, албан тушаалтан нь хуульд заасан хугацаанд асуудлыг шийдвэрлэж хэрхэн шийдвэрлэсэн тухайгаа бичгээр хариу мэдэгдэх үүрэгтэй гэж заажээ. |

Улсын төсөв, дараа жилийн төсвийн хүрээний мэдэгдэл болон улс орны нийгэм, эдийн засгийн онцгой чухал асуудлаар Парламентын чуулганаар хэлэлцэх явцад Байнгын хороод сонгогчдоос санал авч болно гэсэн заалт нь улс орны нийгэм эдийн засгийн онцгой чухал асуудал гэж ямар асуудал байхыг тодорхой зааж өгөөгүй боловч байнгын хороод сонгогчдоос санал авч болно гэсэн чухал заалт байв. Гэвч манай улсын төсвийн хүрээний мэдэгдэл хийхэд сонгогчдоос санал авч байсан туршлага одоогоор байхгүй байна.

⁷⁰ Судалгаанаас үзэхэд Парламентад БХ-ны дарга тогтвортой биш байдаг. Шинэ УИХ-ын тухай хуулийн 22-н 3-д БХ-ны даргыг 1 жилийн хугацаагаар сонгодог, улируулан сонгож болдог./Хуучин хуульд ч адил/

УИХ-ын эрх зүйн байдлын тухай хуулинд иргэд байгууллагаас ирүүлсэн саналыг судлан үзэж, шаардлагатай гэж үзэх гэснийг ямар тохиолдолд шаардлагатай гэж үзэх, ямар тохиолдолд тэгж үзэхгүй гэдгийг нарийвчлан заах ёстой. Ингэхгүйгээр сонгогчдын ирүүлсэн саналыг хэрхэх нь тодорхойгүй ба ач холбогдол өгөхгүй байх бололцоог хуулиар бий болгож байна. Тийм ч учраас энэ хуулийн заалт өмнөх хуулиас сайжирч чадсангүй.

Тус хуулийн 7-гийн 1-ийн 15-д заасныг судлан үзэхэд эл заалт ихээхэн ерөнхий байна. Өнөөдөр УИХ-д ирүүлж байгаа захидлын ихэнхи буюу 85-аас багагүй хувь нь өөрсдийн хувийн амьдралтай холбоотой асуудал байдгийг өмнө дурдсан. Ийм захидлыг БСШУЯ, НХХЯ зэрэг байгууллагад шилжүүлдэг аж. Тиймээс эдгээр субъектын өөр хооронд иргэдийн хүсэлтийг шилжүүлэх үйл явцыг хуулиар нарийвчлан зохицуулах шаардлага үүсээд байна. Учир нь хариуг нь шууд өгөх гэдэг нь тодорхойгүй байна. Тухайлбал, иргэд хуулийн төсөлд санал өгөхөд хүлээн авснаар эсвэл ажлын хэсэгт дамжуулснаар хариу өгсөнд тооцох эсэх гэсэн асуудал гарч байгаа тул хуулийн 7-гийн 2 дугаар заалт амьдрал дээр огт хэрэгжихгүй байгаа бөгөөд ийм тодорхойгүй байдлыг хуулийн 19-ийн 2.9-р заалтаас харж болно.

Өнөөгийн практикаар тухайн БХ-ны дарга, УИХ-ын даргатай холбогдох бусад шийдвэрийн төслийн талаар санал дүгнэлт гаргах, олон нийтээс санал авах эсэх асуудлаар зөвшилцдөг. Үүнд Парламентын даргын байр суурь чухал үүрэгтэйг тэмдэглэх ёстой. Ингэж тогтсон механизм бүрэлдэж чадахгүй байгаа учраас хэрэгжих боломжгүй байна. Мөн уг заалтанд шийдвэрлэлтийн байдлыг хуралдаанаараа хэлэлцэх гэдгийг маш бүрхэг оруулж өгсөн. Өөрөөр хэлбэл, ямар тохиолдолд шийдвэрлэсэн гэж үзэх нь тодорхойгүй нөхцөлд хуралдаанаараа хэлэлцэх нь аливаа үр дүн гаргах нь эргэлзээтэй бөгөөд иргэдийн ирүүлсэн саналыг БХ, ажлын хэсэгт шилжүүлээ гэсэн мэдээлэл нэр төдий өгөх байдлаар хязгаарлагдаж болзошгүй.

Иргэд Парламентын гишүүнтэй уулзахыг хүсвэл ихэнхи тохиолдолд туслахаар нь дамжуулж холбогддог. Иймд гишүүдийн туслах нь олон нийттэй холбогч гүүр болох учиртай. 2004 оноос хойш ажиллаж байгаа туслахуудын 30 хувь нь дөнгөж 2 хүртэл жил, 23 хувь нь дөнгөж 3-5 жил⁷¹ ажилласан, ажлын туршлага багатай, дөнгөж сургуулиа төгссөн залуучууд ажиллаж байна. Туслахын ажлын ачааллыг өөрсдөөр нь үнэлүүлэхэд 30 хувь нь их, 66 хувь нь дунд зэрэг гэсэн. Тийм ч учраас гишүүдийн туслахыг тогтвортой бус бүлэг гэж үзэх нь тогтсон ойлголт бөгөөд УИХТГ-т ажлыг нь үнэлэх үнэлэмж УИХТГ-ын ажилтнуудаас бага юм. УИХТГ эдгээр туслахыг хариуцдаг төдийгүй туслах, туслах-бие төлөөлөгч нарт зориулсан сургалтыг явуулдаг. Зөвхөн 1996-2000 онд Парламентын гишүүдийн бие төлөөлөгчдөд зориулсан сургалтыг 3 удаа, 2000-2004 онд мөн

⁷¹ Судлаач Д.Мөнх-Очирын судалгаа.

түүнээс цөөнгүй, харин 2004 оноос хойш зарим донор⁷² байгууллагууд тэдэнд анхаарлаа хандуулж ажиллах болжээ.

Парламентын гишүүн ба иргэн хоёрыг холбох өөр нэгэн гүүр болох туслах-бие төлөөлөгчийн хувьд асуудал бүр төвөгтэй. Тэд орон нутагтаа ажиллах орон байргүй байх нь ч элбэг. Хэдийгээр орон нутгийн захиргаа тэднийг байраар хангах үүргийг хүлээдэг боловч тухайн орон нутгийн сонгуульд аль нам ялснаас хамаараад ялгаварлах хандлага байдаг бөгөөд энэ нь гишүүд сонгогчтойгоо ажиллах ажлын эрчийг бууруулдаг. Тийм ч учраас туслах-бие төлөөлөгчийг өөр ажилтай хүмүүс хавсарга байдлаар хийдэг. Намын ажилтнаас эхлээд заримдаа жолооч, тэр ч бүү хэл шүүхийн ажилтан хүртэл бий. Судалгаанаас үзэхэд 2000-2004 оны УИХ-ын гишүүдийн туслах-бие төлөөлөгчөөр ажиллаж байсан хүмүүсийн 85⁷³ хувь /12/ нь үндсэн ажлынхаа гүйцэтгэхийн зэрэгцээ хавсардаг.

Эндээс дүгнэхэд Парламентын гишүүн ба иргэн хоёрыг холбох учиртай гишүүдийн туслах, туслах-бие төлөөлөгчийн үйл ажиллагааны хууль эрх зүйн зохицуулалтыг боловсронгуй болгох, үйл ажиллагааны дүрэм журмыг сайжруулахгүй бол иргэдийн оролцоог дээшлүүлэх үйл явцад сөргөөр нөлөөлөх болно.

4.3. Хуулийн төсөл боловсруулах үе шат

Хуулийн төсөл боловсруулах үе шат нь хууль санаачлагч нь санаачлан боловсруулах хуулийн төслийнхөө талаар урьдчилан төлөвлөж, түүнийгээ хууль боловсронгуй болгох үндсэн чиглэлд⁷⁴ тусгуулснаар эхлэдэг. Хууль боловсронгуй болгох үндсэн чиглэлийн төслийг ХЗДХЯ холбогдох бусад байгууллагын саналыг авч нэгтгэн судалсны үндсэн дээр ЗГ-ын үйл ажиллагааны хөтөлбөрт нийцүүлэн тодорхой хугацаагаар боловсруулна. Энэ үндсэн чиглэлийн төслөө ЗГ хуралдаанаараа хэлэлцэн Парламентад өргөн мэдүүлж батлуулдаг. Парламент чуулганаараа хэлэлцэх хуулийн жагсаалт, дэс дарааллыг тогтоохдоо энэхүү үндсэн чиглэлийг баримталдаг. Гэсэн хэдий ч үндсэн чиглэлд тусгагдаагүй боловч зайлшгүй шаардлагатай гэж үзвэл хууль санаачлагч нь хуулийн төсөл санаачилж Парламентад шууд өргөн мэдүүлж болдог. Үндсэн чиглэлд тусгагдсан хуулийн төслийг боловсруулах ажлыг тухайн хууль санаачлагч хариуцан зохион байгуулдаг. Үүнд нэгдүгээрт, хуулийн төслийг өөрөө боловсруулах, хоёрдугаарт, холбогдох байгууллагын шинжээч, эрдэмтэн, мэргэжлийн хүмүүсээс бүрдсэн ажлын хэсэг байгуулж ажиллуулах, гуравт, хуулийн

⁷² БНОУХ-гийн хийсэн сургалт.

⁷³ Судлаачийн хийсэн тооцоо., Эх сурвалж: Төсөв: Иргэний хяналт, оролцоо УИХ., НҮБХХ., 2003.

⁷⁴ Энэ Үндсэн чиглэлийг Парламентад олонхи болсон нам, ЗГ-ын сонгуулийн мөрийн хөтөлбөрийг үндэслэн боловсруулж 4 жилээр төлөвлөж ажилладаг. Парламентын ТГ уг үндсэн чиглэлийг баримтлахыг хичээдэг боловч хууль санаачлагчид үүнийг баримтлах албагүй гэж үздэг байна.

этгээд, иргэний гэрээний үндсэн дээр гүйцэтгүүлнэ⁷⁵ гэж заажээ. Энэ заалт нь иргэд ажлын хэсэгт орж ажиллах боломжийг ч хориглоогүй боловч энэ заалтыг хэрэгжүүлэх дүрэм журам байхгүй байна.

Энэ үе шатанд холбогдох эрдэмтэн, мэргэжлийн хүнийг хуулийн төсөл боловсруулах ажилд татан оруулах, төсөл боловсруулах ажлын явцын талаар шаардлагатай гэж үзвэл олон нийтэд мэдээлэх, иргэн, байгууллагаас ирүүлсэн хуулийн төслийн талаар Парламентад уламжлах, үндсэн чиглэлд тусгуулах, өргөн мэдүүлсэн хуулийн төслөө татаж авах зэрэг бүрэн эрх эдэлдэг. Үүнтэй холбоотой гарч байгаа зардлыг хууль санаачлагч өөрийн төсөвтөө суулган Санхүү, эдийн засгийн яамаар батлуулан гаргадаг. Хуулийн төслийг зөвхөн ашгийн бус байгууллага санхүүжүүлэх боломжтой байдаг. Одоогийн хуулиар энэ шатанд иргэн бодлого боловсруулах ажилд нэгдүгээрт, ажлын хэсэгт өөрөө орж ажиллах, хоёрт, төрийн бус байгууллагаар дамжин оролцох, гуравт, санал хүсэлт гаргах, хэлэлцүүлэгт оролцох байдлаар оролцох бололцоотой байна. Хуулийн төсөл боловсруулах ажилд ХЗДХЯ мэргэжлийн зохицуулалт хийж гол үүргийг гүйцэтгэдэг байна.

| | Хууль тогтоох ажил зохион байгуулах, санхүүжүүлэх үйл явц | Асуудал ба бэрхшээл |
|---|----------------------------------------------------------------------------------------------------------------|------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| 1 | 6.1.5-д хуулийн төсөл боловсруулах ажлын талаар шаардлагатай гэж үзвэл олон нийтэд мэдээлнэ. (ХБШТБӨМЖТХ) | Ямар тохиолдолд шаардлагатай гэж үзэх, тодорхой бүлгүүдэд хэрхэн мэдээлэл түгээх арга зам нь тодорхойгүй. |
| 2 | Хуулийн 9-9 хуулийн төсөл боловсруулах явцад байгууллага иргэдээс санал авч харгалзан үзэж болно. (ХБШТБӨМЖТХ) | Санал авах эсэхийг ажлын хэсгийн үзэмжээр шийддэг. Иргэд байгууллагаас саналыг хэзээ, хэн, яаж, ямар зардлаар авах нь тодорхойгүй. |

Хуулийн төслийг шаардлагатай гэж үзвэл олон нийтэд мэдээлнэ гэсэн хуулийн заалт нь ямар тохиолдолд шаардлагатай гэж үзэх, түүнийг хэн тодорхойлох, хэрвээ мэдээлэх болвол ямар арга замаар мэдээлэх, хэдэн удаа мэдээлэх, хэн мэдээлэх, ямар үед мэдээлсэн гэж үзэх зэргийг тодруулах шаардлагатай. Хуулийн 9.9 заалтанд хуулийн төсөл боловсруулах явцад байгууллага иргэдээс санал авч харгалзан үзэж болно гэсэн нь санал авахгүй ч байж болно гэсэн хоёрдмол санааг гаргасан. Уг хуульд⁷⁶ өргөдөл нь хүсэлт, санал, мэдэгдэл, мэдээлэл, шаардлагын зэрэг шинжтэй байж болно гэж 5 хэлбэрийг дурдсан ч зөвхөн нэгийг нь буюу саналыг нь зөвшөөрч бусдыг орхигдуулсан байна. Мөн санал авбал яаж авах, хэн авах, хэрхэн авах, хэзээ авах зэргийг зохицуулалтгүй болгоход хүргэсэн байна.

⁷⁵ Иргэдээс төрийн байгууллага, албан тушаалтанд гаргасан өргөдөл, гомдлыг шийдвэрлэх тухай хууль. 1995.

⁷⁶ Иргэдээс төрийн байгууллага, албан тушаалтанд гаргасан өргөдөл, гомдлыг шийдвэрлэх тухай хууль. 1995.

| УИХ-ын гишүүний эрх зүйн байдлын тухай хууль, УИХ-ын эрх зүйн байдлын тухай хуучин хууль | УИХ-ын эрх зүйн байдлын тухай шинэ хууль |
|-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| <p>32.1.3-д Парламентын ТГ нь хууль, Парламентын бусад шийдвэрийн төсөл өргөн мэдүүлэх, хэлэлцүүлэх, батлах, нийтлэх үйл ажиллагааг зохион байгуулан хэрэгжүүлэх, (УИХ-ын эрх зүйн байдлын тухай хууль)</p> <p>32.1.11-д Парламентын тамгын газар нь Парламентын олон нийттэй харилцах ажиллагаа зохион байгуулах, Парламентын иргэд байгууллагаас ирүүлсэн өргөдөл, санал, гомдлыг нэгтгэж Парламентын чуулганд мэдээлэх, шийдвэрлүүлэх арга хэмжээг зохион байгуулах, (УИХ-ын эрх зүйн байдлын тухай хууль)</p> | <p>39.1.3-д Парламентын ТГ нь хууль, Парламентын бусад шийдвэрийн төсөл өргөн мэдүүлэх, хэлэлцүүлэх, батлах үйл ажиллагааны зохион байгуулалтын бэлтгэлийг хангах,</p> <p>39.1.10-д Парламентын ТГ нь Парламентаас олон нийттэй харилцах ажиллагааг зохион байгуулах,</p> <p>39.1.11-д Парламентын ТГ нь гишүүдэд иргэд байгууллагаас ирүүлсэн өргөдөл, санал, гомдлын шийдвэрлэлтийн байдлыг нэгтгэн дүгнэж УИХ-ын дарга, гишүүдэд мэдээлэх,</p> <p>41.1.4-д ЕНБД-ын эрхлэх ажлын хүрээнд тамгын газрын ажилтан, гишүүний туслах, бие төлөөлөгч-туслахыг томилох чөлөөлөх,</p> <p>41.1.5-д УИХ-аас олон нийттэй харилцах ажлыг зохион байгуулах гэсэн заалтууд орсон байна.</p> |
| <p>11.4-д зааснаар УИХ-ын гишүүн тойргийн сонгогчиддоо үйл ажиллагааныхаа талаар мэдээлэх, сурталчлах зардал болон хэвлэлийн захиалгын зарим төлбөрийг улсын төсвөөс гаргадаг байна.</p> <p>12-р зүйлд заасны дагуу УИХ-ын гишүүн өөрийн төсөвтөө багтаан гэрээний үндсэн дээр туслах, бие төлөөлөгч-туслах авч ажиллуулж болно. УИХ-ын гишүүн өөрийн туслах, бие төлөөлөгч-туслахтай байгуулах гэрээний үлгэрчилсэн нөхцөл, журмыг УИХ-дарга баталдаг. (УИХ-ын гишүүний эрх зүйн байдлын тухай хууль)</p> | <p>35.3-т зааснаар гишүүний сонгогдсон тойрогтоо ажиллахтай холбогдсон зардлын хэмжээг УИХ тогтооно,</p> <p>35.4-т зааснаар гишүүний цалин, түүний туслах, бие төлөөлөгч-туслахын зардал, бүрэн эрхээ хэрэгжүүлэхэд зайлшгүй шаардлагатай бусад хангамжийг УИХ тогтооно.</p> <p>35.5-т зааснаар гишүүн үйл ажиллагааныхаа талаар тойргийнхоо сонгогчдод мэдээлэх, сурталчлах зардал болон хэвлэлийн захиалгын зарим төлбөрийг улсын төсвөөс санхүүжүүлнэ, 35.6-т зааснаар гишүүний төсвийг УИХ-аас баталсан журмын дагуу ТГ, тухайн гишүүний зөвшөөрөлтэйгээр зарцуулах бөгөөд зарцуулалтанд ТББХ хяналт тавина.</p> |

Хуулийн 39-р зүйлд УИХТГ нь зохион байгуулалтын бэлтгэлийг хангах, Парламентаас олон нийттэй харилцах ажиллагааг зохион байгуулах гэж тусгайлан заасан нь энэ асуудалд ихээхэн анхаарч байгааг харуулсан боловч олон нийттэй ажиллах гэдгийн хүрээнд чухам ямар асуудлыг оруулах, үүнийг хэн, хэрхэн тодорхойлох асуудал бүрхэг үлдсэн. Олон нийттэй ажиллах гэдэгт өнөөгийнх шиг хэвлэлийн бага хурал, ганц нэг семинар, захидал харилцааг хамааруулж байна уу эсвэл илүү өргөн хүрээтэй юу гэдгийг тодруулах шаардлагатай байна. Парламентын үйл ажиллагааны стратеги төлөвлөгөөнд энэ тухай төлөвлөгдсөн олон чухал зорилтууд байгаа боловч хэрэгжихэд олон хүчин зүйл саад болжээ.

Шинэ хуулийн 35-р заалт нь холбогдох субъектын хувьд санхүүжилтын асуудлыг өмнөх хуулиас илүүтэй нарийвчлан заасан нь давуутай болсон боловч хэрэгжилтийн байдлаас ихээхэн хамаарна. Мөн УИХ-ын гишүүд, туслахууд хуульд заасан өөрсдийн эрхийг эдлэхийг хэр зэрэг чармайхаас олон нийттэй харилцах ажил шалтгаална.

| | УИХ-ын дэгийн тухай хуучин хууль /2004 онд нэмэлт өөрчлөлт орсон / | УИХ-ын чуулганы хуралдааны дэг /2006 онд шинээр эмхтгэн найруулсан / |
|---|----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|--------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| 3 | 22-17-д хуулийн төсөлд олон нийтээс санал авахтай холбогдсон зардлыг УИХ-ын жил бүрийн төсөвт тусгана. | 18-ын 17-д энэ дэгийн 18.15-д заасан санал авахтай холбогдсон зардлыг УИХ-ын жил бүрийн төсөвт тусгана. |
| 4 | 22-14-д хуулийн төслийг хэвлэлд нийтлүүлэх, санал авах, ирсэн саналыг нэгтгэх, судлах ажлыг холбогдох БХ, ТГ хамтран зохион байгуулна. | 18-ын 18-д хуулийн төслийг хэвлэлд нийтлүүлж санал авах, түүнийг нэгтгэн судлах болон нээлттэй хуралдаанаараа хэлэлцүүлэх үйл ажиллагааны зохион байгуулалтын асуудлыг БХ, Тамгын газар хариуцна гэж заажээ. |

Парламентын олон нийттэй харьцах ажлыг чанарын шинэ төвшинд гаргах, хуулийн хүснэгтэнд дурдсан заалтыг хэрэгжилтэнд дараах зүйлийг анхаарах шаардлагатай. Төслийг өдөр тутмын сонинд хэвлэхээр заасан хэдий ч тухайн жилд баталж байгаа хичнээн хуулийг ямар зардлаар хэн гаргаж хэвлэх вэ гэдэг асуудал тодорхойгүй байна. Судалгаанаас үзэхэд төслийг сонинд хэвлэхэд багагүй⁷⁷ зардал гардаг ба өнөөдрийг хүртэл үүнийг хандивлагчид төлсөн. Өмнөх УИХ-ын дэгийн тухай хуулинд ийм заалт байсан ба тухайн үеийн туршлагаас харахад төслийг сонинд хэвлүүлж санал авч болно, мөн авахгүй ч байж болдог. Сонинд хэвлүүлж санал авах ажил сүүлийн 2 жилд донорууд ихээхэн анхаарал тавьсны ачаар хийгдэж байгаа боловч статистикийн⁷⁸ хувьд маш цөөн, нийт батлагдаж байгаа хуулийн 2 хувьд ч хүрэхгүй юм. Манай улсын төрийн байгууллага үйл ажиллагаагааны санхүүжилтийг төлөвлөх зарчмаар ажиллаж байдаг ч цаашид хангалттай мөнгө байхгүй гэсэн шалтгаанаар хэвлэхгүй байх магадлалтай юм. Харин УИХ-ын шинэ дэгийн 18.15-д заасан санал авахтай холбогдсон зардлыг УИХ-ын жил бүрийн төсөвт тусгана гэж заасан нь өмнөх дэгийн заалтаас илүү нарийн болсон боловч бусад хэлбэрийг тусгасангүй. Мөн шинэ дэгд төслийн талаар санал авах болон нээлттэй хэлэлцүүлэх үйл ажиллагааны зохион байгуулалтын асуудлыг БХ болон УИХТГ хариуцна гэж заасан нь өмнөхөөс арай сайжирсан боловч тус бүрийн гүйцэтгэх үүргийг нарийвчлан зааж өгөөгүй байгаа нь асуудал бүрхэг үлдэх бололцоотой байна.

⁷⁷ Нэг хуулийн төслийг хэвлэхэд 500 орчим ам долларын зардал гардаг.

⁷⁸ Ийм статистик гаргахад ихээхэн хүндрэл гарсан. Тухайлбал, сүүлийн үед сонгуулийн, татварын, олон нийтийн радио телевизийн зэрэг цөөхөн хуулийг сонин дээр хэвлэж байсан.

4.4. Хуулийн төслийг өргөн мэдүүлэх үе шат

Хуулийн төслийг боловсруулж дуусмагц хууль санаачлагч уг төсөлд холбогдох төрийн захиргааны болон бусад байгууллага, мэргэжлийн шинжээч, их дээд сургуулийн багш, эрдэмтэн, төрийн бус байгууллага, иргэний саналыг авч үндэслэлтэй гэж үзвэл тусгаж болдог байна. Ерөнхийлөгч, УИХ-ын гишүүн хууль санаачилж байгаа бол төслөө ЗГ болон хуулийг хэрэгжүүлэх, хяналт тавих чиг үүрэг бүхий холбогдох бусад байгууллагад явуулах ёстой. Энэ тохиолдолд эдгээр байгууллагууд хуулийн төслийг хэлэлцэн санал дүгнэлтээ бичгээр өгдөг. Харин ЗГ хууль санаачилж байгаа бол төсөл боловсруулсан яам бусад яамдын саналыг авч үндэслэлтэй гэж үзвэл төсөлд тусгана. Төслөө сайдын зөвлөлөөр хэлэлцсэний эцэст хууль зүйн асуудал эрхэлсэн ЗГ-ын гишүүнд хянуулахаар ирүүлнэ. ЗГ-ын гишүүн төсөл шаардлагад нийцэж байгаа эсэхийг хянаж Засгийн газрын хуралдаанд хэлэлцүүлэх буюу УИХ-д өргөн мэдүүлдэг байна.

| Хуулийн төслийг өргөн мэдүүлэх үйл явц | Асуудал ба бэрхшээл |
|--------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| 1 18.3 заалт Хууль санаачлагч хуулийн төсөлд холбогдох ТББ, иргэний саналыг авч үндэслэлтэй гэж үзвэл тусгана. (ХБШТБӨМЖТХ) | Ямар тохиолдолд үндэслэлтэй гэж үзэх нь тодорхойгүй. Санал авах журам, хэн авах, хэрхэн авах зэрэг тодорхойгүй, нарийвчилсан заалт байхгүй. |

Энэ үе шатанд хуульд зааснаар ТББ, иргэний саналыг авч үндэслэлтэй гэж үзвэл тусгана гэж заасан нь мөн л дээр өгүүлсэн зөвхөн саналыг онцолсон мөн, юуг үндэслэлтэй гэж үзэх, хэн тэгж үзэх, ямрыг нь үндэслэлгүй гэж үзэх, хэрэв тусгах бол хэрхэн яаж тусгах зэрэг тодорхойгүй байна

4.5. Хуулийн төслийг Байнгын хороогоор хэлэлцэх үе шат

Хуулийн төслийг Байнгын хороогоор хэлэлцэх үед иргэдийн оролцоог хангасан өргөн боломжийг бий болгох, өнөөгийн хуулийн хүрээнд байгаа боломжийг сайн ашиглах нь чухал юм.

Өргөн мэдүүлсэн хуулийн төслийг УИХТГ хүлээн аваад УИХ-ын даргад өргөн мэдүүлэх хугацааг товлон мэдэгддэг. УИХ-ийн дарга төслийн агуулгыг үндэслэн БХ-нд шилжүүлдэг. Төслийг БХ-гоор нам эвслийн бүлгээр дамжуулан хэлэлцдэг. Энэ үед олон нийтээс ирүүлсэн саналыг сайтар судалж үзсэний үндсэн дээр зохих БХ нь шаардлагатай гэж үзвэл санал өгсөн иргэн эсхүл хуулийн этгээдийн төлөөлөгчийг БХ-ны хуралдаанд урьж ирүүлээд саналын талаар асуулт тавьж, хариулт авч болдог. Мөн олон нийтээс санал авахдаа уг төслийг өдөр

тутмын хэвлэлд нийтлүүлж, олон нийтээс санал авч болдог ба уг ажлыг БХ, УИХТГ хамтран зохион байгуулдаг байна.

| УИХ-ын гишүүний эрх зүйн байдлын тухай хууль болон УИХ-ын эрх зүйн байдлын тухай хуучин хууль | УИХ-ын эрх зүйн байдлын тухай шинэ хууль |
|----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| <p>1 17-р зүйлийн 1.9-д БХ хууль, бусад шийдвэрийн төслийн талаар санал дүгнэлт гаргахад туслалцаа авах, мэргэжлийн байгууллага болон <i>олон нийтээс санал авах зорилгоор</i> шинжээч, мэргэжилтнээс бүрдсэн ажлын хэсэг байгуулж ажиллуулах, (УИХ-ын эрх зүйн байдлын тухай хууль)</p> <p>7.1.1-д УИХ-ын гишүүн нь бүрэн эрхээ хэрэгжүүлэхдээ хууль санаачлах, тодорхой асуудал хэлэлцүүлэхээр УИХ-д саналаа өргөн мэдүүлэх, санаачилсан хууль, шийдвэрийн төслөө өөрийн саналаар эгүүлэх татах зэрэг эрхийг эдэлдэг байна. (УИХ-ын гишүүний эрх зүйн байдлын тухай хууль)</p> | <p>19.2.1-д зааснаар БХ нь өргөн мэдүүлсэн хууль, УИХ-ын бусад шийдвэрийн төслийн талаар санал, дүгнэлт гаргах,</p> <p>19.2.9-д хууль, УИХ-ын бусад шийдвэрийн төслийн талаар санал, дүгнэлт гаргахад туслалцаа авах, мэргэжлийн байгууллага болон олон нийтээс санал авах зорилгоор шинжээч мэргэжилтнээс бүрдсэн ажлын хэсэг байгуулж ажиллуулах,</p> <p>19.2.10-д УИХ-ын бүрэн эрхэд хамаарах асуудлаар гишүүд болон байнгын хороонд ирүүлсэн өргөдөл, гомдлын шийдвэрлэлтийн байдлыг хуралдаанаараа хэлэлцэх гэж заасан.</p> |
| <p>2 19.6-д Дэд хороо нь тухайн эрхэлсэн асуудлаараа шалгалт, судалгаа хийх, холбогдох мэдээлэл авах, зохих албан тушаалтан, <i>иргэд, байгууллагаас тайлбар авах</i>, бусад шийдвэрийн төсөл боловсруулж байнгын хорооныхоо, эсхүл УИХ-ын нэгдсэн хуралдаанаар хэлэлцүүлэх эрхтэй байна. (УИХ-ын эрх зүйн байдлын тухай хууль)</p> | <p>Дэд хороо нь тухайн эрхэлсэн асуудлаараа шалгалт судалгаа хийх, холбогдох мэдээлэл авах, зохих албан тушаалтан, <i>иргэд байгууллагаас тайлбар авах</i>, эрхтэй гэжээ.</p> |

Мөн шинэ хуулиар дэд хороо нь эрхэлсэн асуудлаараа шалгалт судалгаа хийх, иргэд байгууллагаас тайлбар авах эрхтэй гэдгийг зааж өгсөн. Гэвч үүнийг хэрхэн хэрэгжүүлэх, төсөв санхүүгийн зардал, БХ-ноос хэрхэн ялгагдах, Тамгын газар яаж оролцох зэрэг нь бүрхэг үлдсэн.

| УИХ-ын дэгийн тухай хуучин хууль /2004 онд нэмэлт өөрчлөлт орсон/ | УИХ-ын чуулганы хуралдааны дэг /2006 онд шинээр эмхтгэн найруулсан/ |
|---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| <p>1 22.13-д Парламентын нэгдсэн хуралдаанаар хуулийн төслийг хэлэлцүүлэх эсэх тухай асуудлыг шийдвэрлэхдээ шаардлагатай гэж үзвэл анхны хэлэлцүүлэг явуулахаас өмнө уг төслийг өдөр тутмын хэвлэлд нийтлүүлж, олон нийтээс санал авч болно.</p> <p>22.15-д хуулийн төслийг өдөр тутмын хэвлэлд нийтлэхдээ санал ирүүлэх хугацаа, саналыг хүлээн авах БХ-ны нэрийг заасан байна.</p> | <p>18.15-д төр нийгмийн анхаарал, ашиг сонирхлыг хөндсөн төслийг нэгдсэн хуралдаан хэлэлцэх нь зүйтэй гэж шийдвэрлэсний дараа анхны хэлэлцүүлэг явуулахаас өмнө уг төслийг өдөр тутмын хэвлэлд нийтлүүлж олон нийтээс санал авах ажлыг дараахь журмаар холбогдох байнгын хороо зохион байгуулж болно.</p> <p>18.15.1-д төслийг өдөр тутмын хэвлэлд нийтлэхдээ санал ирүүлэх хугацаа, түүнийг хүлээн авах БХ-ны нэрийг заасан байх,</p> <p>18.15.2-д олон нийтээс ирүүлсэн саналыг судалж үзсэний үндсэн дээр холбогдох байнгын хороо шаардлагатай гэж үзвэл төсөлд санал өгсөн иргэн буюу хуулийн этгээдийн төлөөлөгчийг БХ-ны хуралдаанд урьж ирүүлэн саналынх нь талаар асуулт асуух гэжээ.*</p> |
| <p>2 22.16-д олон нийтээс ирүүлсэн саналыг судалж үзсэний үндсэн дээр зохих БХ шаардлагатай гэж үзвэл хуулийн төсөлд санал өгсөн иргэн буюу хуулийн этгээдийн төлөөлөгчийг БХ-ны хуралдаанд урьж ирүүлэн, тухайн саналын талаар асуулт тавьж, хариулт авч болно.</p> <p>Нээлттэй сонголт хийх гэсэн хэсэгт 1-д БХ шаардлагатай гэж үзвэл Парламентын чуулганаар хэлэлцэх тодорхой төслийн талаар эрдэмтэн, шинжээчид, мэргэжлийн байгууллагын болон сонирхлын бүлгийн хүмүүсээс санал сонсох, мэдээлэл авах зорилгоор нээлттэй сонсож болно. 2-т тухайн БХ-ны дарга нээлттэй сонсох төслийн сэдэв, өдөр, цагийг 1 сарын өмнө Парламентын даргатай зөвшилцөн товлож нийтэд зарлана. 3-д нээлттэй сонсох үйл ажиллагаанд оролцох хүмүүсээс санал мэдээллийг урьдчилан авч Байнгын хорооны гишүүдэд 3-аас доошгүй хоногийн өмнө тараасан байна. 4-д байнгын хорооны хуралдаанд асуудлыг нээлттэй сонсох үйл ажиллагаанд оролцогчдоод санал, мэдээлэлтэй нь холбогдуулж Байнгын хорооны гишүүд асуулт тавьж хариулт авч болно. 5-д нээлттэй сонсох үйл ажиллагааны зохион байгуулалтын асуудлыг БХ, УИХТГ хариуцна гэжээ.</p> | <p>18.16-д БХ төслийн талаар эрдэмтэд, шинжээчид, сонирхлын бүлэг, мэргэжлийн байгууллагын санал сонсох, мэдээлэл авах зорилгоор дараахь журмаар нээлттэй хуралдааныг зохион байгуулж болно.</p> <p>18.16.1-д БХД нээлттэй хуралдаанаар хэлэлцүүлэх төслийн сэдэв, өдөр, цагийг нэг сарын өмнө УИХ-ын даргатай зөвшилцөн товлож олон нийтэд зарлана.</p> <p>18.16.2-д нээлттэй хуралдаанд оролцох хүмүүсээс санал, мэдээллийг урьдчилан авч 3-аас доошгүй хоногийн өмнө БХ-ны гишүүдэд тараах,</p> <p>18.16.3-д нээлттэй хуралдаанд оролцогчдоос санал, мэдээлэлтэй нь холбогдуулж гишүүд асуулт асуух гэж заажээ.</p> |

* 2004 онд хийсэн нэмэлт өөрчлөлт

| | УИХ-ын дэгийн тухай хуучин хууль /2004 онд нэмэлт өөрчлөлт орсон/ | УИХ-ын чуулганы хуралдааны дэг /2006 онд шинээр эмхтгэн найруулсан/ |
|---|----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| 4 | 22.14-д хуулийн төслийг хэвлэлд нийтлүүлэх, санал авах, ирсэн саналыг нэгтгэх, судлах ажлыг холбогдох БХ, УИХТГ хамтран зохион байгуулна. | 18.18-д хуулийн төслийг хэвлэлд нийтлүүлж санал авах, түүнийг нэгтгэн судлах болон нээлттэй хуралдаанаараа хэлэлцүүлэх үйл ажиллагааны зохион байгуулалтын асуудлыг БХ, УИХТГ хариуцна гэж заажээ. |
| 5 | 32.1.11-д УИХ-д иргэд байгууллагаас ирүүлсэн өргөдөл, санал, гомдлын талаар холбогдох байнгын хороонд, шаардлагатай тохиолдолд УИХ-ын нэгдсэн хуралдаанд УИХТГ-ын ерөнхий нарийн бичгийн дарга мэдээлнэ. | 5.1-д Нээлттэй хуралдаанд хэлэлцэж байгаа асуудлыг боловсруулахад ажлын хэсгийн бүрэлдхүүн, түүнчлэн хэвлэл мэдээллийн байгууллагын төлөөлөгчид оролцож болно. |

2004 онд хийсэн нэмэлт өөрчлөлтөөр орсон УИХ-д иргэд байгууллагаас ирүүлсэн өргөдөл, санал, гомдлын талаар холбогдох Байнгын хороонд, УИХ-ын нэгдсэн хуралдаанд мэдээлэх тухай заалт нь 2006 онд шинэчлэн найруулсан дэгээс хасагдсан ба ингэснээр нэгдсэн хуралдаанд иргэдийн саналыг танилцуулах бололцоогүй болжээ.

УИХ-ын дэгийн олон нийтийн хэлэлцүүлэгтэй холбоотой заалтын шүүмжлэлтэй асуудал нь төр нийгмийн анхаарал, ашиг сонирхлыг хөндсөн төсөл гэж ямар төслийг хэлэх, үүнийг хэн тодорхойлох зэрэг асуудлууд юм. Мөн энд зөвхөн эхний хэлэлцүүлгийн өмнө л олон нийтийн саналыг авахаар заасан нь ихээхэн хязгаарлагдмал зүйл болсон. Учир нь төслийг батлагдахын өмнө эцсийн хувилбараар хэлэлцүүлэн, шууд ашиг сонирхол нь хөндөгдөж байгаа иргэдийн саналыг сонсох асуудал тусгагдаагүй байна.

Нээлттэй сонголт хэлбэр нь маш чухал хэлбэр юм⁷⁹. Хуучин УИХ-ын дэгийн тухай хуульд БНОУХ-гийн идэвхтэй үйл ажиллагааны үр дүнд Нээлттэй сонгох гэсэн хэсэг, нэмэлт өөрчлөлтөөр 2004 онд оржээ. Үүний дагуу Нээлттэй сонгох гэсэн үйл ажиллагааг БНОУХ, ТБББХ, УИХТГ хамтран 2006 оны 2 сард хийсэн. Харин шинээр баталсан дэгт Нээлттэй сонгох гэсэн оноосон нэрийг нь сольж Нээлттэй хэлэлцүүлэг болгосон нь илүү өргөн боломжийг бий болгох гэсэн юм шиг харагдах боловч нэгэнт туршиж амжилт олоод байсан НС-ыг бүрхэгдүүлэх, түүний дүрэм журмыг баримтлах албагүй мэтээр туссан нь ухралт ч байж болзошгүй юм. Мөн БХ-ны хуралдаанд оролцогчдыг хэрхэн сонгох гэдгийг нарийвчлан зохицуулсан журам⁸⁰ гаргах шаардлагатай болох юм. Үүнд, жишээлбэл оролцогчдыг сонгохдоо түрүүлж саналаа ирүүлснийг бүртгэнэ гэх зэрэг ил тод зарчмыг баримтласан журам байх. Ашиг сонирхлын зөрчилтэй хуулийн

⁷⁹ Кеннет Крафт. АНУ-ын Конгрессийн зөвлөх, доктор “УИХ-ын тухай хууль, УИХ-ын хуралдааны дэгд оруулсан нэмэлт, өөрчлөлтийн ач холбогдол, Конгрессийн туршлага, жишээ”. Хууль тогтоох үйл ажиллагаа-олон улсын туршлага. 2005. БНОУХ, УИХ.

⁸⁰ Энэ талаар нэлээд тодорхой саналыг БНОУХ санал болгосон.

төслийг хэлэлцэх үед талууд өөрийн байр суурийг хамгаалахаар идэвхтэй үйл ажиллагаа явуулдаг нь туршилтын журмаар хийгдсэн Ашигт малтмалын хуулийн асуудлаархи Байнгын хорооны Нээлттэй сонгогч хийхэд ажиглагдсан.

Хэдийгээр шинэ хуулиар БХ өөрийн дүрмийг батална, үүндээ Нээлттэй сонголыг оруулна гэж БНОУХ найдаж байгаа. Гэвч бодит байдал дээр эл асуудал орхигдож магадгүй нөхцөлд байна. Бүхэлдээ Нээлттэй сонсох хийх заалт шинэ хуульд илүү бүрхэг, муу туссан гэсэн дүгнэлтийг хийж болохоор байна.

4.6. Хуулийн төслийг УИХ-аар хэлэлцэх үе шат

Хуулийн төслийг УИХ-аар хэлэлцэх үед иргэд УИХ-ын танхимд ажиглалт хийх бололцоог олгох нь ихээхэн чухал юм.

| УИХ-ын гишүүний эрх зүйн байдлын тухай хууль болон УИХ-ын эрх зүйн байдлын тухай хуучин хууль | УИХ-ын эрх зүйн байдлын тухай шинэ хууль |
|-----------------------------------------------------------------------------------------------|-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| 14.4 заалт Чуулганд иргэд байлцаж болно. Энэ журмыг УИХ-ын дарга тогтооно. | 29.12 заалт Иргэд, гадаад, дотоодын зочид төлөөлөгчид чуулганы үйл ажиллагаатай танилцах, эрхтэй бөгөөд энэ талаар мөрдөх журмыг УИХ-ын дарга батална. |

Дээрх харьцуулалтаас үзэхэд иргэд чуулганы үйл ажиллагаанд байлцаж болно гэсэн заалтыг иргэд танилцаж болно гэж агуулгыг нь улам явцууруулжээ. Мөн хуульд заасан журмыг хэрхэн яаж боловсруулснаас хамаарах иргэд ажиглалт хийх бололцоо хангагдах нь шалтгаалах болно.

| УИХ-ын дэгийн тухай хуучин хууль /2004 онд нэмэлт өөрчлөлт орсон / | УИХ-ын чуулганы хуралдааны дэг /2006 онд шинээр эмхтгэн найруулсан / |
|------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|----------------------------------------------------------------------|
| 5 32-1-11-д УИХ-д иргэд байгууллагаас ирүүлсэн өргөдөл, санал, гомдлын талаар холбогдох байнгын хороонд, шаардлагатай тохиолдолд УИХ-ын нэгдсэн хуралдаанд УИХТГ-ын ерөнхий нарийн бичгийн дарга мэдээлнэ. | Уг заалтыг хэрэгждэггүй гэсэн шалтгаанаар хассан. |

УИХ-ын дэгийн тухай хуучин хуулинд 2004 онд хийсэн нэмэлт өөрчлөлтөөр орсон 32-1-11 дэх заалтыг хэрэгждэггүй⁸¹ гэсэн үндэслэлээр 2006 онд шинэчлэн найруулахдаа хассан нь хуралдаанд иргэдийн саналыг танилцуулах бололцоог хаасан байна.

⁸¹ Экспертийн судалгаа.

4.7. Хууль батлагдсаны дараах үе шат ба Ерөнхийлөгч хуульд хориг тавихын өмнөх иргэдийн санал

Нэгэнт Парламентаар баталсан хуульд хориг тавих эрхийг Ерөнхийлөгч Үндсэн хуулиар эдэлдэг. Ингэхдээ Ерөнхийлөгч уг хууль нь Үндсэн хууль болон бусад хууль тогтоомжийг зөрчсөн эсэхийг үндэслэл болгодог ажээ. Өнгөрсөн хугацаанд Парламентаас баталсан хуульд Ерөнхийлөгч хориг тавьсан тохиолдол 5 хувьд ч хүрэхгүй байна.

| Хууль батлагдсаны дараах үйл явц | Асуудал ба бэрхшээл |
|----------------------------------------------------------------------------------------|----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| 1 УИХ-ын нэгдсэн хуралдаанаас батласан хуулийг ерөнхийлөгч хориг тавих эсэхийг шийднэ. | Ерөнхийлөгч тухайн хууль Үндсэн хууль болон бусад хууль тогтоомжтой зөрчилдсөн байна эсэхийг зөвхөн үндэслэл болгодог ба иргэдийн саналыг харгалзан үзэх механизм байхгүй. |

Мөн Ерөнхийлөгчийн тамгын газраас⁸² гаргасан иргэдийг хүлээн авч уулзах журамд УИХ-аас баталсан шийдвэрт иргэдийн саналыг авах түүнийг хоригт тусгах талаар зохицуулалт байхгүй боловч зарим шийдвэр олон нийтийн саналыг харгалзсан сэтгэгдэл төрөхөөр байдаг. Үүнд, Парламентын гишүүд өөрийн тойрогт 100 сая төгрөг хуваарилах хуулинд Ерөнхийлөгч хориг тавьсныг дурдаж болох юм.

Иймээс Парламентаар батлагдсан хуулийн төслийн талаархи иргэдийн саналыг Ерөнхийлөгч хуульд хориг тавихын өмнө судалж харгалзах хүчин зүйл болговол үр дүнтэй байж болох юм.

⁸² Иргэдээс Монгол улсын Ерөнхийлөгч, түүний тамгын газарт хандаж гаргасан өргөдөл, гомдлыг хүлээн авч шийдвэрлэх журам., Монгол улсын Ерөнхийлөгчтэй иргэдийг уулзуулах журам., 2005 он.

5. Бодлогын хувилбарууд

5.1 УИХТГ-т бүтцийн өөрчлөлт хийх

Иргэдийн зүгээс Парламентад хандах нь ихсэж байгаа боловч УИХТГ-ын хуулийн төсөл боловсруулах ажлын хэсэг ба БХ-ны хоорондын уялдаа холбоо сул, боловсруулж буй хуулийн талаар мэдээлэх, хэлэлцүүлэх эсэх нь ажлын хэсгийн санаачлагаас хамаардаг, хуулийн заалт байгаа ч түүнийг ашиглаж хэвшээгүй зэрэг институтчилалтай холбоотой бэрхшээл гардаг. Тиймээс иргэдийн зүгээс бодлогын асуудлаар гаргаж байгаа аливаа санал, санаачлага, идэвхтэй оролцоог дэмжиж, холбогдож ажиллах зохистой бүтцийг бий болгох шаардлагатай байна. Ийм бүтцийг бий болгохын тулд байгууллагын дотоод зохион байгуулалтын өөрчлөлт хийх шаардлагатай ба иргэдийн идэвхтэй оролцоог дэмжсэн бүтэц, механизмыг бүрдүүлэхэд чиглэсэн өөрчлөлтийг УИХТГ-т хийх нь хойшлуулшгүй зорилт болоод байна. Өнөөгийн УИХТГ-ын бүтэц нь бодлого боловсруулах үйл явцад иргэдийг оролцуулахад чамлалтгүй ажлыг хийж байгаа нь эргэлзээгүй. УИХТГ-ын захиргаа, олон нийттэй харилцах хэлтэст 28 хүн ажиллаж буйгаас 2 хүн захидал харилцааг, 1 хүн иргэдийг Парламенттай танилцуулах ажлыг зохион байгуулахад, дээр нь нэг хүн нэмэгдээд нийтдээ 4 хүн л олон нийтийн гэж шууд хэлж болохуйц ажилд хамаарч байна. Тамгын газрыг өөрчлөх асуудлаар тусгайлсан судалгаа хүртэл хийгджээ⁸³. Энэ судалгаанаар олон нийттэй харилцах хэлтсийг /цаашид ОНХХ гэх/ тусад нь байгуулах зөвлөмж гарсан. Энэ нь чухал зөвлөмж бөгөөд наад зах нь 6-8 хүн ажиллаж байж олон нийттэй харьцах чиг үүргийг гүйцэтгэх бололцоотой болох юм. Үүнд, захидал харилцааг 2 хүн, ТББ хариуцсан 1 хүн, УИХ-ын сурталчилгааны төвийг хариуцсан 1 хүн, Иргэдийг Парламенттай танилцуулах ажлыг 1 хүн, олон нийтээс ирүүлж байгаа болон олон нийтэд түгээх мэдээллийг боловсруулах, бэлтгэх 1 хүн, туслах, туслах-бие төлөөлөгч хариуцсан 1 хүн гээд дунджаар тооцоход 7 хүн байх нь зохистой. Түүнчлэн, одоогийн номын сан, архив зэргийг уг бүтцэд

⁸³ “УИХТГ-ын чадавхийг бэхжүүлэх нь” судалгаа. 2005. НҮБХХ,

багтааж болно. Хэвлэл мэдээллийн хэсгийг олон нийттэй харилцах хэлтэст нийлүүлж болох боловч эерэг ба сөрөг талыг нь сайтар эрэгцүүлэх шаардлагатай, эс бөгөөс ОНХХ дотроо харьцангуй бие даасан ХМА байж болох юм.

5.2 УИХ-ын Байнгын хороог бэхжүүлэх

Бодлого боловсруулах шийдвэр гаргах үйл явцад иргэдийн оролцоог нэмэгдүүлэхэд УИХ-ын дотоод зохион байгуулалтыг боловсронгуй болгох асуудал чухал нөлөөтэй. Ялангуяа сүүлийн үед Америк хэв загварыг дагасан Парламентын БХ хүчтэй байх ёстой гэсэн байр суурь нэлээд хүчтэй илрэх боллоо. Үнэхээр ч олон орны туршлагаас харахад Парламент өөрөө чадавхитай байх эсэх нь БХ-ноос шалтгаалдаг⁸⁴. Үүнтэй зэрэгцэн Парламентын засаглалтай манай улсад БХ хүчтэй албатай байх нь зөв эсэх талаар, хэр зэрэг тохиромжтой эсэх дээр судлаачид нэлээд ярилцдаг. Бодлогын зарим баримт бичигт *БХ-доос олон нийтийн дунд хэлэлцүүлэг явуулж санал бодлыг нь хүлээн авах ажлын харилцаа холбоо муу хөгжсөн бөгөөд ач холбогдол бүхий нийгэм-эдийн засгийн асуудлаар найдвартай судалгаа шинжилгээ ба үнэлэлт алга*⁸⁵ гэсэн нь бодит байдалтай нийцэж байна. Өөрөөр хэлбэл, БХ-г хэр зэрэг бэхжүүлснээс иргэдийн оролцооны асуудал нэлээдгүй хамаарах болно. Үүний шалтгаан нь нэгдүгээрт, бүхий л мэдээлэл БХ-гоор дамждаг, хоёрдугаарт, Парламентад хэлэлцэгдэх бүхий л асуудал БХ-гоор дамждаг, БХ тухайн асуудлыг хэлэлцэхгүй гэж буцаах эрхгүй боловч түүнээс гарсан санал дүгнэлт нь нэгдсэн хуралдаан дээр маш хүчтэй нөлөөг үзүүлдэг нь БХ-ны эрх мэдлийг тодорхойлдог. Гуравдугаарт, БХ-ны гишүүд иргэдээс сонгуулиар шууд сонгогддог парламентын гишүүний хувьд төлөөллийн чиг үүрэгтээ УИХТГ-ын ажилтнуудаас (хэдийгээр төрийн албан хаагч боловч) илүүтэй санаа зовдог гэж хэлж болох юм. Тиймээс Парламентын засаглалтай манай орны хувьд БХ-г бэхжүүлэх нь чухал юм.

Өнөөдрийн байдлаар манай улсын УИХ шинэхэн, БХ дөнгөж л бүтцийн төдий байгаа гэж шууд хэлж болох боловч сүүлд шинээр баталсан хуульд БХ өөрийн дүрэмтэй, үйл ажиллагааны төсөвтэй байх, ажлын албатай байна гэж заасан.

⁸⁴ Парламентын албаны ажилтнуудад. УБ., 2005. БНОУХ, УИХ. Хавсралт судалгаа.

⁸⁵ НҮБ-ын Ардчилсан засаглалын Парламентын чадавхийг дээшлүүлэх төслийн баримт бичигт /2001 оны 3 сар./

| УИХ-ын гишүүний эрх зүйн байдлын тухай хуучин хуулиар | УИХ-ын эрх зүйн байдлын тухай шинэ хуулиар |
|------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| <p>1 16.3-д Байнгын болон дэд хороо дүрэмтэй байна. БХ-ны үлгэрчилсэн дүрмийг УИХ батална.</p> <p>/2004 оны 5-13-ны нэмэлт өөрчлөлтөөр/</p> <p>16.4-д УИХ-ын тамгын газрын төсөвт БХ-ын ажлын албаны үйл ажиллагааны зардлыг тусгайлан тусгана./2004 оны 5-13-ны нэмэлт өөрчлөлтөөр/</p> | <p>20.8-д БХ хууль тогтоомжинд нийцсэн дүрэмтэй байх бөгөөд түүнийг хуралдаанаараа батлана.</p> <p>20.10-д БХ-ны үйл ажиллагааны зардлыг Зөвлөлөөс баталсан хуваарийн дагуу УИХ-ын төсөвт тусгана.</p> <p>20.12-д БХ ажлын албатай байна.</p> |

Эндээс харахад шинэ хуулиар өмнөх заалтыг илүү тодорхой болгосноор хэрэгжих магадлалыг сайжруулсан гэж үзэж болох боловч үүнийг хэрэгжүүлэхэд багагүй бэрхшээлтэй тулгарах юм. БХ-ны ажлын алба, санхүүжилт зэргийг УИХТГ-аас тусдаа харьцангуй бие даалгахаар тусгасан байгаа боловч БХ-ны бэхжилт нь БХ-ны даргыг зөвхөн 1 жилийн хугацаагаар сонгодог заалтыг өөрчилж БХ-ны даргыг харьцангуй тогтвортой ажиллуулах эсэхээс хамаарна. Мөн хуульд заасан эдгээр заалтыг хэрэгжүүлэхэд БХ-ны дарга нар хэр зэрэг хүлээн авч амьдрал дээр бие даан ажиллахыг хүсэх, мөн УИХ-ын даргын эл асуудалд хэрхэн хандахаас их зүйл шалтгаална.

БХ-нд баримтлах зарчмуудад⁸⁶ **Нэгдүгээрт:** *Нээлттэй ЗГ, БХ-ны Нээлттэй сонсгол, Хорооны хэлэлцүүлгийг зохион байгуулдаг, Хоёрдугаарт: БХ-гоор хэлэлцэгдэж яригдсан асуудлыг тэдний гаргасан шийдвэрийг бүгдийг тэмдэглэж авдаг бөгөөд олон нийтэд мэдээлэл нь нээлттэй байдаг, Гуравдугаарт: Хорооны тодорхой дүрэм журамтай байх, Дөрөвдүгээрт: Хороонд мэргэшсэн боловсон хүчинтэй байх* зэрэг ордог байна. Судалгаанаас үзэхэд АНУ, Англи зэрэг орнуудад БХ-ны ажилтнууд төрийн албан хаагч байдаг байна. Харин шинэ хуулиар БХ болгон өөрийнхөө дүрмийг хуралдаанаараа батлана гэсэн нь нэг талын сайн боловч нөгөө талын сөрөг үр дагавартай байж болзошгүй. Мөн шинэ хуулиар ажлын албыг хуульчилж өгсөн ба уг асуудлаар Ж.А.Фолсом санал ирүүлэхдээ *БХ бүр дөрвөөс доошгүй мэргэшсэн ажилтантай байна, хороодын мэргэшсэн ажилтнууд нь улс төр судлаач, хуульч, эдийн засагч, болон УИХ-ын тамгын газраас шилжиж ирсэн өөр салбарын мэргэжилтнүүд байна*⁸⁷ гэсэн нь анхаарах ёстой юм.

Өнөөгийн нөхцөлд УИХТГ-т эрх мэдэл төвлөрдөг бөгөөд БХ-нд референт, НБД гэсэн 2 хүн харьяалагдан техник, зохион байгуулалтын чанартай асуудал голлодог байна. Тиймээс өнөөдрийг хүртэл БХ дарга нь хэлбэр төдий албан тушаал болон өрөө, ширээ сандлыг эс тооцвол БХ-г бие даан ажиллуулах, хэлэлцэж байгаа

⁸⁶ Кеннет Крафт. АНУ-ын Конгрессийн зөвлөх, доктор Монгол их хурлын тухай хууль, УИХ-ын хуралдааны дэгд оруулсан нэмэлт, өөрчлөлтийн ач холбогдол, Конгрессийн туршлага, жишээ., Хууль тогтоох үйл ажиллагаа-олон улсын туршлага. 2005. БНОУХ., МУИХ.,

⁸⁷ АНУ-ын БНОУХ-гийн Ерөнхийлөгч бөгөөд Гүйцэтгэх захирал, доктор Жорж А.Фолсомоос 2004. 3.01-ний өдөр ирүүлсэн зөвлөмжөөс.

хуулийг олон нийтээр хэлэлцүүлэх зэрэгт зориулсан төсөв, боловсон хүчин байхгүй байдаг. Тиймээс цаашид БХ-г улам бүр бэхжүүлж УИХТГ-ын зарим ачааллаас хөнгөлөх ёстой. БХ-г бэхжүүлэхдээ УИХТГ-ыг сулруулах бус харин УИХТГ-ын ачааллаас хуваалцах, харилцан функцыг нь уялдуулах шаардлагатай байна. Нэлээд олон тохиолдолд тухайлбал, гол баримт⁸⁸ бичгүүдэд БХ-г цаашид улам бэхжүүлэх ёстой гэсэн дүгнэлт гарсан нь уг асуудлын ач холбогдлыг ойлгуулахад тодорхой хувь нэмрийг оруулсан.

5.3 Бодлогын мэдээлэл, судалгааны институт бий болгох

Зарим экспертийн онцолсноор иргэдийн идэвхтэй оролцоог дэмжсэн бүтцэд иргэдийн санал хүсэлтийг бодлого боловсруулагч нарт шаардлагатай мэдээлэл, хэрэглэгдхүүн болгон боловсруулах институт тун чухал байр суурь эзэлнэ. Оролцооны хэлбэрээс хамааран эл асуудал өөр өөрөөр тавигдаж болох боловч ерөнхийдөө мэдээлэл хүлээн авч боловсруулж, шаардлагатай хүмүүст хүргэх асуудал зайлшгүй хөндөгдөнө. Зөвхөн иргэдээс ирүүлж байгаа төрөл бүрийн санал, захидлыг тодорхой аргачлалаар боловсруулан хууль боловсруулагчдад ашиглаж болохуйц хэрэглэгдхүүн болгон боловсруулах ажлыг мэргэжлийн баг хийнэ гэдгийг онцгой анхаарах ёстой юм. Үүнийг проф Гинсбүрг *“боломжийн бодлогын үрээр мэдээлэл сайн тархсан тохиолдолд үүн дээрээ эргээд анализ хийхгүй байгаа нь чанаргүй бодлого боловсруулахад нөлөөлж байна. Бие даасан судлаачид ажлын хэсгүүдэд ажиллах замаар шийдвэр гаргахад оролцож болох ба иргэдийн оролцоо бага байгаа нь чанар муутай бодлого боловсруулах хуулийг дагаж мөрдүүлэх болон хэрэгжүүлэхэд муугаар нөлөөлөх, мөн батлагдсан хууль болон түүний нийгэм улс төр болон эдийн засагт үйлчлэх өөргийн хооронд том зөрөө гарахад хүргэж байна* гэж дүгнэжээ. Мөн өөр нэг баримт бичигт манай хууль тогтоох ажиллагааны нэг дутагдал бол шинээр гарах хуулийн төсөлд холбогдох судалгаа дүн шинжилгээ хийх чадавхи сул, ялангуяа тухайн хуулиас үүсэх эдийн засаг, нийгэм, хүйс хоорондын харьцаа, соёл, төсвийн үр дагаврыг судлан шинжлэх явдал муу байна⁸⁹” гэсэн байна.

1994 онд УИХ-ын дэргэдэх Судалгааны төвийг байгуулсан боловч 1996 онд татан буулгаж Парламентын УИХТГ-ын дэргэд Мэдээлэл, судалгаа, лавламжийн албанд харьяалуулан цөөхөн (3) хүнтэй ажиллуулж байгаад улмаар 2000 онд татан буулгажээ. Өдгөө

⁸⁸ НҮБ-ын Ардчилсан засаглалын Парламентын чадавхийг дээшлүүлэх төслийн баримт бичигт /2001 оны 3 сар./ Парламентын Стратеги төлөвлөгөө 2002. Т.Гинсбүрг. Хууль тогтоох ажиллагаан дахь судалгаа шинжилгээний чадавхийг бэхжүүлэх нь., 2003

⁸⁹ НҮБ-ын Ардчилсан засаглалын Парламентын чадавхийг дээшлүүлэх төслийн баримт бичигт /2001 оны 3 сар./

УИХТГ-т мэдээлэл, лавлагаа, хариуцсан 2 хүн ажиллаж байна. Тийм ч учраас Проф Гинсбүрг Монгол улсын хууль тогтоох явц дахь судалгаа, шинжилгээний чадавхийг сайжруулах талаар бодлогын судалгаанд “*парламент нь Монголын ардчиллын цөм боловч бодлогын асуудлаар дүн шинжилгээ хийх чадавхи сул байгаа, альтернатив бодлогын саналын үр ашиг болон түүний үнэ өртөгийг авч хэлэлцэх чадвар бараг байхгүй, хуулийг шинээр санаачлах, төсвийг хянахад маш бага үүрэг рольтой байна. Мөн Парламент нь цөөн ажилтантай, тамгын газар болон номын сан ажилладаг ба аль нэгэн хэрэгцээт судалгаа мөн Парламентын гишүүдэд зориулан өндөр чанарын судалгаа хийх чадваргүй байна. Үүний үр дүнд ЗГ-ын харуцлагын тогтолцоонд сөргөөр нөлөөлж олон нийтээс тэдний улс төрийн шийдвэр болон үйл ажиллагаанд сэтгэл ханамжгүй байдал үүсэх нөхцөл болж байна*⁹⁰” гэсэнтэй санал нийлж байна.

Монголд ардчилсан засаглалыг дэмжих чиглэлээр ажиллаж байгаа донорын хүсэлт, дотоодын зарим хүмүүсийн санаачлагаар Бодлогын шинжилгээний төвийг 2002 онд байгуулсан боловч уг төв санхүүжилтээ өөрийн үйл ажиллагаанаас олохоор дүрмэнд нь заасан тул төсвөөс санхүүжилт бараг аваагүй байна. Хэдийгээр зарим нэг БХ тус төвд судалгаа захиалж хийлгэсэн ганц нэгхэн жишээ байгаа боловч энэ нь байнгын хэвшил болж чадаагүй байгаа учраас санхүүжилтийн бэрхшээлээс болж өдгөө хаагдах эсэх дээрээ тулсан. Нөгөө талаас тус төв захиалгыг хэрэгжүүлэхдээ бодлогын судалгааны гол онцлог болох маш богино хугацаанд, прагматик үр дүнтэйгээр гүйцэтгэхтэй холбогдсон бэрхшээл гардаг байна. Энэ нь уламжлалт академик чиглэлийн судалгааны хандлагаас татгалзаж чаддаггүйтэй холбоотой гэдгийг экспертүүд тэмдэглэсэн. Экспертийн судалгаанд оролцогчдын үзэж байгаагаар манай бодлого боловсруулагчид бодлогын судалгаа шинжилгээн дээр тулгуурлаж шийдвэр гаргахандаа хойрго ханддаг нь гол саад бэрхшээл болдог байна.

⁹⁰ Т.Гинсбүрг. Хууль тогтоох ажиллагаан дахь судалгаа шинжилгээний чадавхийг бэхжүүлэх нь., 2003

6. Бодлогын судалгааны дүгнэлт

Парламентад бодлого боловсруулах үйл явцад иргэдийн оролцоог дээшлүүлэх зорилго нь иргэдийн оролцоонд нөлөөлж байгаа урт хугацааны хүчин зүйлс буюу ажилгүйдэл, ядуурал, газарзүйн алслагдмал байдал зэрэг объектив хүчин зүйлээс гадна төрөө дээдлэх монголчуудын уламжлалт үзэл, иргэдийн улс төрийн соёл, төр засгийн байгууллагын хаалттай байдал, хууль боловсруулах үйл явцын талаар иргэдийн мэдлэг, боловсрол хангалтгүй байдал, хуучны төвлөрсөн сэтгэлгээний инерци зэрэг олон хүчин зүйлтэй холбоотой бөгөөд нийгэм улс төрийн нэн төвөгтэй цаг үед явагдаж байгаагаараа онцлог юм. Гэвч энэ нь бэрхшээлтэй боловч зайлшгүй хэрэгжүүлэх шаардлагатай зорилго бөгөөд эл асуудлаар хоёрдмол байр суурь нь иргэдийн төрд итгэх итгэл, төрийн бодлого хэрэгжилтэнд сөрөг нөлөө үзүүлэх болно. Ардчилал гүнзгийрч, иргэний нийгэм хөгжиж, зах зээл, харилцаа холбоо өргөжихийн хэрээр оролцооны олон шинэ боломжийг нээж байгаа бөгөөд үүнийг хэрхэн ашиглахаас хөгжил дэвшил хамаарах болно.

Хууль зүйн зохицуулалтын хүрээнд:

- Үндсэн хуулийн иргэдийн оролцооны тухай заалтыг бусад гол хуулиудад тусгаж хэрэгжүүлж эхлээд төдийлөн удаагүй байна. Гэсэн хэдий ч эдгээр хуульд өнгөрсөн богино хугацаанд нэлээд хэдэн удаа өөрчлөлт оруулсан нь эл асуудал чухал байгааг харуулж байна. Эдгээр өөрчлөлт нь улам боловсронгуй болгоход чиглэглэдсэн нь эргэлзээгүй боловч зарим тохиолдолд хуулийг шинэчлэхдээ өмнөхөөсөө ухрах хандлага гарч байна. Жишээлбэл, 2006 онд баталсан УИХ-ын тухай хууль ба Хуралдааны дэгд олон нийтийн оролцоотой холбоотой заалтыг хуучинтэй харьцуулахад улам бүрхэг болсон, зарим тохиолдолд хэрэгжихгүй байгаа гэсэн шалтгаанаар шууд хасах арга хэлбэрийг сонгож авсан байна.
- Бодлого боловсруулах үйл явцад иргэдийн оролцоог дээшлүүлэх бүхий л боломжийг эрж хайж эрх зүйн орчин болон институтчиллын нөхцөл байдалд шинэчлэлийг давхар хийх шаардлагатай. Гэхдээ бодлого боловсруулах, хэрэгжүүлэх,

хянах үйл явцад иргэдийн оролцоог дээшлүүлэхэд онцгой анхаарч боловсронгуй болгоход чиглэгдэх арга замыг хайх.

- Хэдийгээр бодлого боловсруулах үйл явцад иргэдийн оролцоог дээшлүүлэх асуудлыг хууль, эрх зүйн орчны хүрээнд нэлээд олон заалтаар нарийвчлан зохицуулах гэж оролдсон ч өнөөгийн шатанд эдгээр хуулийн зарим заалтыг нэгтгэн нэгэн бүхэл зүйл болгон уялдуулах, боловсронгуй болгох, тайлбар хийх, тодотгох, нарийвчлах шаардлагатай байгаа юм.
- Хуулийн шинжилгээнээс харахад иргэдийн оролцоог зохицуулсан гол хуулийн заалтууд давхацсан, ихэнхдээ тунхаг төдий, өөр хоорондоо уялдаа холбоо муутай байна. Тухайлбал, *санал авч болно* гэсэн хуулийн заалт нь өнгөц харахад илүү өргөн боломжийг олгож буй мэт боловч бодит байдал дээр түүнийг хэрэгжүүлэхгүй байх нөхцлийг бүрдүүлж байгаа нь судалгаагаар нотлогдож⁹¹ байна. Түүнчлэн, хуулинд байгаа *шаардлагатай гэж үзвэл, нэн чухал харилцаа, олон нийтээс санал авч болно, үндэслэлтэй гэж үзвэл* гэх зэрэг нэн тодорхойгүй заалтыг жишээ болгож болно. Мөн Үндсэн хууль ба холбогдох бусад хууль тогтоомжид заасан *уламжлах* гэдэг үгийг эрх бүхий этгээд нь тайлбар хийх шаардлагатай гэдэг нь харагдлаа.
- Иргэдийн оролцоог зохицуулсан хуулийн заалтад хэрэгжүүлэх механизмыг нарийвчлан заагаагүй учраас хэн, хэзээ, яаж, ямар санхүүжилтаар хэрэгжүүлэх нь тодорхойгүй байна. Түүнчлэн, журам гаргана гэж заасан боловч журам нь гараагүй, гарсан тохиолдолд тухайн хуулийн эсрэг агуулгатай байх эсвэл нарийвчлан заагаагүй байдал харагдаж байна. Үүнийг дагаад хэрэгжих механизм нь бүрдээгүйгээс батлагдсан хуулийг хэрэгжүүлэгч субъектууд ихэвчлэн өөрийн үзэмжээр шийдвэр гаргаж хэвшжээ.
- Иргэдийн оролцоог зохицуулсан голлох хоёр хууль болох Иргэдээс төрийн байгууллага албан тушаалтанд өргөдөл гомдол гаргах хууль, Хууль бусад шийдвэрийн төсөл боловсруулах, өргөн мэдүүлэх журмын тухай хуулийг шинээр эмхэтгэн найруулах шаардлагатай байна. Үүнд нэн тэргүүнд иргэдийн өргөдөл гомдолд хариу өгөх хугацааг ажлын 5 хоног болгон багасгах, иргэдийн өргөх бичиг, шаардах бичиг, мэдэгдэл зэргийг хуульд тусгах шаардлагатай байна.
- Сонгогдсон гишүүн буюу төлөөлөгчдийн байгууллага болон иргэн хоорондын холбоог бэхжүүлэх, сонгогчдын өмнө хүлээх хариуцлагын механизмыг бий болгох, сонгуулиас бусад үед сонгогчид төрөл бүрийн арга механизмаар төлөөлөгчдийн байгууллагад нөлөөлөх зэрэг асуудал орхигдсоныг цаашид анхаарах хэрэгтэй байна.

⁹¹ Иргэдийн дунд явуулсан фокус, мөн экспертийн судалгаанаас энэ нь тод харагдсан.

Бодлогын баримт бичгүүдийн талаар:

- Хөгжлийн агуулгатай бодлогын голлох баримт бичигт иргэдийн оролцоог бодлого боловсруулах төвшинд дээшлүүлнэ гэж тунхагласан нь эл асуудал байнга төр засгийн анхааралд байдаг гэсэн сэтгэгдлийг төрүүлэхээр байна. Эдгээр баримт бичгүүд үр өгөөжөө өгч байгаа нь эргэлзээгүй боловч бодит ажлаас илүүтэй хүсэл мөрөөдлийг илүүтэй илтгэж байна гэсэн шүүмжлэлд өртөх юм.
- Шилжилтийн эхэнд батлагдсан ихэнхи бодлогын баримт бичигт иргэдийн оролцоог ТББ-ын хөгжилтэй илүүтэй их холбон үзэж, иргэдийн шууд идэвхтэй оролцооны талаар төдийлөн дурдаагүй байна. Бодлогын баримт бичиг, мөрийн хөтөлбөрт ихээхэн анхаарал хандуулж байсан мэт боловч бодит байдал дээр хүсэл зориг ихэнхи тохиолдолд бага байна. Түүнчлэн, хэрэгжүүлэх механизм, зарим талаараа экспертиз, чадвар дутагдаж байгаатай холбоотой. Гэвч энэ хандлага сүүлийн 2 жилд өөрчлөгдөж байгааг тэмдэглэх хэрэгтэй.
- Иргэдийн оролцоог ерөнхийд нь ихээхэн ярьж, бичиж, тунхаглаж байгаа боловч нарийвчилсан судалгаа төдийлөн хийгдээгүй байна. Орон нутгийн түвшин дэх зарим нэгэн судалгаа, олон улсын байгууллагын гарын авлагын шинжтэй материалыг эс тооцвол аливаа материал алга байна.

Институтийн талаар:

- Өнөөдрийн байдлаар иргэдийн оролцоотой холбогдон ажиллаж байгаа субъектуудыг өөр хооронд нь уялдаатай ажиллуулж чадвал багагүй хүч болох юм. Ингэхийн тулд УИХТГ-т олон нийтийн харилцааны хэлтсийг бие даасан байдалтайгаар байгуулах шаардлагатай байна.
- Парламентад бодлого боловсруулах үйл явцад иргэдийг оролцоог дээшлүүлэх зорилт нь БХ-г бэхжүүлэхээс ихээхэн хамаарна. Тиймээс БХ-ны үйл ажиллагааг хуульд зааснаар бие даан ажиллах бэхжүүлэх шаардлагатай. БХ-ны үйл ажиллагаа нь ихэнх тохиолдолд даргаас шалтгаалахаар хууль, журамд заасан мөртлөө даргыг ганцхан жилийн хугацаагаар сонгодог нь БХ-ны бэхжилтэнд ихээхэн сөргөөр нөлөөлж байна.
- УИХ-д Бодлогын судалгааны институтийг байгуулахгүйгээр энэхүү зорилтыг шийдвэрлэхэд хүндрэлтэй байх болно.

7. Бодлогын зөвлөмж

Зөвлөмж 1. Иргэд хуулийн төсөл санаачлах асуудлаар хууль санаачлагчид хандах өөрийн саналыг уламжлах боломжийг нэмэгдүүлэх

1. Хууль эрх зүйн хүрээнд:

- Хууль бусад шийдвэрийн төсөл боловсруулах, өргөн мэдүүлэх журмын тухай хуулийн 1-6-д иргэн, байгууллагаас ирүүлсэн хуулийн төслийн саналыг холбогдох байгууллагаар дамжуулан хууль санаачлагчид холбогдох журмын дагуу уламжлан, үндсэн чиглэлд тусгуулах, тусгай журмаар иргэдээс ирүүлсэн хуулийн төслийн саналыг хүлээн авах стандарт, загварыг батлах талаар тусгах.
- Тус хуулийн 3-2-д заасан иргэн, хуулийн этгээд хуулийн төслийн саналаа хууль санаачлагчид бичгээр уламжлах бөгөөд тэрээр уг саналыг үндэслэлтэй гэж үзвэл тухайн асуудлаар хууль санаачилж, хэрэв үндэслэлгүй гэж үзвэл тэр үндэслэлийг харуулсан хариуг бичгээр өгөхөөр тусгах.
- Тус хуулийн 9-2-д хуулийн төслийн үзэл баримтлалыг /хууль санаачлагчаас өгсөн чиглэлийн дагуу/ тухайн хуулийн төсөл боловсруулах ажлын хэсэг, хуулийн этгээд, иргэн боловсруулж хууль санаачлагчид илгээхээр тусгах.

2. Зохион байгуулалтын хувьд:

- Иргэд хуулийн төсөл санаачлах асуудлаар хууль санаачлагчид хандах, өөрийн саналыг уламжлах боломжийг нэмэгдүүлэх асуудлыг УИХ-н стратеги төлөвлөгөө үйл ажиллагааны хөтөлбөрт нарийвчлан тусгах,
- Иргэдээс ирүүлсэн хуулийн төсөл санаачлахтай холбоотой санал тус бүрд УИХ-н гишүүд, ажлын хэсгийн гишүүд, БХ-ны ажлын хэсэг үндэслэл бүхий хариуг өгдөг болох асуудлыг УИХТГ-ын дүрмэнд тусгах,

3. Практикийн хувьд:

- УИХ-ын гишүүдийн туслах нь иргэдтэй уулзаж байх үед амаар тавьсан санал хүсэлтийг тэмдэглэн авч холбогдох субъектэд тавьж шийдвэрлүүлэх, нэг хувийг захидал хариуцсан ажилтанд хүргэж өгөх,
- БХ олон нийтийн санаа бодлыг төвтэй хамтран тогтмол санал асуулга явуулдаг байх,
- Орон нутагт дахь Парламентын сурталчилгааны төвийн ажилтан ба УИХ-ын гишүүдийн туслах-бие төлөөлөгчид хамтарч ажиллах,
- ОНХХ-ын захидал харилцаа хариуцсан ажилтан нийт ирүүлсэн хуулийн төслийн саналыг тусгай ангилалд оруулан дүн мэдээг тусад нь гаргадаг болгох

4. Мэдээллийн хувьд:

- ОНХХ ба Парламентын үйл ажиллагааг сурталчилах төвөөр дамжуулан ТББ, ХМБ-аар дамжуулан чуулганаар хэлэлцэх гэж байгаа хуулийн төслийн жагсаалтыг тогтмол олон нийтэд мэдээлж байх,
- Парламентын үйл ажиллагааг сурталчлах төвд тухайн хэлэлцэх хуулийн жагсаалтыг тодорхой хугацааны өмнө хүргүүлэх, хугацааг заах
- ОНХХ-ны ажилтан чуулган бүрээр иргэдээс ирүүлсэн хуулийн төслийн талаархи санал, хуулийн төслийн үзэл баримтлалыг боловсруулж ирүүлсэн байдлыг өдөр тутмын сонинд, ТББ-д тогтмол мэдээлдэг байх.

5. Санхүүжилтийн хувьд:

- Иргэдээс ирүүлж байгаа хуулийн төслийн саналыг мэргэжилтнүүд судлах, үндэслэл бүхий хариу өгөх, уулзалт зохион байгуулах зэрэг ажлыг зохион байгуулах зардлыг УИХТГ-ын ОНМХ-ны албаны төсөвт бүтээгдхүүн нийлүүлэх гэрээний дагуу төлөвлөж тусгах.

Зөвлөмж 2. Хуулийн төслийг хууль санаачлагч УИХ-ын даргад өргөн барьж, анхны хэлэлцүүлэг хийхээс өмнө олон нийтээс санал авах.**1. Хууль эрх зүйн хүрээнд:**

- УИХ-ын тухай хуулийн 7.1.14-ийн заалтанд хууль, УИХ-ын бусад шийдвэрийн талаар иргэд, байгууллагаас ирүүлсэн саналыг судлан үзэж, шаардлагатай гэж үзвэл төсөл санаачлах, шаардлагагүй бол шалтгаан, үндэслэл, тоо баримт зэргийг тусгасан хариуг бичгээр өгөхөөр тусгах,

2. Зохион байгуулалтын хувьд:

- УИХТГ-ын бүтцэд хийх өөрчлөлтийн хүрээнд одоогийн захиргаа олон нийттэй харилцах хэлтсийг задалж Олон нийтийн харилцааны (ОНХХ гэж товчлох) хэлтсийг байгуулж УИХТГ-ын дүрэмд тусгах,
- УИХТГ-ын ОНХХ-ээс хуулийн төслийг хэвлэлд нийтлэх, иргэдээс санал авах харилцааг тодорхой стандартын дагуу, тогтмолжуулах асуудлыг зохицуулсан журмыг УИХТГ-ын дүрмийн хүрээнд боловсруулах, иргэдээс ирүүлсэн саналд үндэслэл бүхий хариуг бичгээр өгөх асуудлыг ОНХХ-ны албанд хариуцуулах, загвар захидлыг бэлтгэх,
- Анхны хэлэлцүүлэг хийхээс өмнө өдөр тутмын хэвлэлд нийтлүүлж олон нийтээс санал авах асуудлыг УИХ-н стратеги төлөвлөгөө үйл ажиллагааны хөтөлбөрт дахин нарийвчлан тусгах,
- БХ-ны ажлын албыг хуульд заасны дагуу бий болгох, олон нийтээс ирүүлж байгаа санал дээр ажиллуулах үүргийг тусгах, дээрх асуудлыг БХ өөрийн дүрмэндээ батлах, БХ судалгааны төвүүдтэй хамтран төр нийгмийн анхаарал, ашиг сонирхлыг хөндсөн төслийн талаархи олон нийтийн санаа бодлын судалгаа хийх асуудлыг БХ-ны дүрмэнд тусгах асуудлыг хуулийн зохицуулалттай болгох,
- Бодлогын шинжилгээний төвийг өргөтгөн зохион байгуулах, ОНХХ-т ирүүлсэн өргөдөл, гомдолд дүн шинжилгээ хийх ажилд 2-оос доошгүй судлаачийг ажиллуулж, тодорхой стандарт, загварын дагуу мэдээллийг боловсруулж холбогдох хүмүүст тухайлбал УИХ-н гишүүд, ажлын хэсгийн гишүүд, БХ-ны ажлын хэсэгт илгээдэг болох асуудлыг УИХТГ-ын дүрмэнд тусгах,
- Орон нутаг дахь Парламентын үйл ажиллагааг сурталчилах төвийг Төрийн мэдээллийн төв болгон өргөжүүлэхээр холбогдох шийдвэрт өөрчлөлт оруулах, иргэдийн саналыг авах ажлыг хэвшүүлэх,

- Парламентын сурталчилгааны төвд ажиллаж буй төслийн ажилтныг тогтворжуулж чанаржуулахын тулд орон тооны ажилтан болгох өөрчлөлтийг ЗГХЭГ-аас баталдаг ЗДТГ-ын бүтцийн журамд оруулах
- УИХ-ын гишүүний туслахын статусыг дээшлүүлэх, гишүүн иргэдтэй шууд харилцахад гишүүний туслахын үүргийг тодорхой болгох,
- Хуулийн төслийн талаар байнга санал ирүүлдэг идэвхтэй хүмүүстэй УИХТГ-ын ОНХХ байнгын харилцаа тогтоож, тэднээс тогтмол санал авах, энэ ажилд орон нутагт дахь Парламентын сурталчилгааны төвийн ажилтан ба УИХ-ын гишүүдийн туслах-бие төлөөлөгчдийг татан оролцуулах,
- ОНХХ-ын захидал харилцаа хариуцсан ажилтан УИХ-ын гишүүдээс сонгогчдын талаар ирүүлсэн саналыг хүлээн авч тусгай ангилалд оруулан дүн мэдээг гаргадаг болгох,
- Иргэдийн захидлыг хэнд хандаж ирүүлснээс нь хамааран ОНХХ-ны захидал харилцаа хариуцсан ажилтан, БХ-ны ажилтан, УИХ-ын гишүүдийн туслах нар хамтарч ИТБАТӨГГЖ-ын хуульд заасны дагуу үндэслэл бүхий хариу өгөх, ингэхдээ асуудлыг хүлээж аваагүй шалтгаан, үндэслэл, нотолгоо, санал хураалтын дүн зэргийг хавсаргах,

4. Мэдээллийн хувьд:

- ОНХХ өдөр тутмын аль нэг сонинтой урт хугацааны гэрээ байгуулж хуулийн төслийг хэвлэн нийтлэх ажлыг тогтмолжуулах,
- Парламентын үйл ажиллагааг сурталчлах төвд тухайн хэлэлцэх хуулийн төслийг 2 долоо хоногоос өмнө хүргүүлэх ажлыг ОНХХ-ийн сурталчилгааны төвийг хариуцсан ажилтан зохион байгуулах,
- ОНХХ-ийн захидал харилцаа хариуцсан ажилтан чуулган бүрээр иргэдээс ирүүлсэн санал, хэрхэн шийдвэрлэснийг дэлгэрэнгүйгээр ТББ, иргэд, өдөр тутмын сонинд тогтмол мэдээлдэг байх.

5. Санхүүжилтийн хувьд:

- Үндсэн чиглэлд заасны дагуу тухайн жилдээ хэлэлцэх хуулийн төслийн сонинд хэвлүүлэх зардлыг ОНХХ-ийн төсөвт бүтээгдхүүн нийлүүлэх гэрээний дагуу төлөвлөж тусгах,
- БХ хуульд заасны дагуу хуулиудыг хэлэлцүүлэх, санал авах ажлыг зохион байгуулахад шаардлагатай зардлыг төсөвтөө тусгах,

- Бодлогын шинжилгээний төвийг улсын төсвөөр шууд санхүүжүүлдэг хэлбэрт шилжих,
- Бодлогын шинжилгээний төвийг бодлогын судлаачдаар бэхжүүлэх,
- Орон нутаг дахь Парламентын үйл ажиллагааг сурталчилах төвийн үйл ажиллагааг донорууд үргэлжлүүлэн санхүүжүүлэх,
- Энэ чиглэлээр ажиллаж буй хандивлагч байгууллагуудын үйл ажиллагааг уялдуулах.

6. Боловсон хүчний хувьд:

- УИХ-ын БХ-ны ажлын албыг хуульд заасны дагуу бий болгох. Үүнд наад зах нь 4 мэргэжлийн боловсон хүчинтэй болох,
- УИХТГ-ын ОНХХ, Орон нутаг дахь Парламентын үйл ажиллагааг сурталчлах төвийн ажилтнуудыг олон нийтийг идэвжүүлэх, харилцах талаар тусгайлсан хөтөлбөрөөр сургах, дахин бэлтгэх,
- УИХ-ын гишүүний туслах, туслах-бие төлөөлөгчийг иргэдтэй харилцах чиглэлээр чадавхижуулах.

Зөвлөмж 3. Иргэд УИХ-ын чуулганы үйл ажиллагааг ажиглах нөхцлийг бүрдүүлэх

1. Хууль эрх зүйн хүрээнд:

- УИХ-ын дэгийн 29-ын 12-т иргэд чуулганы үйл ажиллагааг ажиглах эрхтэйг заах,
- УИХ-ын үйл ажиллагааг ажиглахыг хүссэн иргэдэд аливаа хязгаарлалтгүйгээр ажиглах боломжийг хангасан мөрдөх журмыг ОНХХ боловсруулах,
- Журманд ажиглах хүний тоо, хугацаа, хэрхэн зохион байгуулах зэргийг тусгах,
- Иргэд төрийн ордонд нэвтрэхэд саад болж буй зарим нэг зохицуулалтыг өөрчлөх, Үүнд иргэд жинсэн өмд, богино банзалтай орж болохгүй зэрэг зохицуулалтыг хасах.

2. Практикийн хувьд:

- Иргэд чуулганы үйл ажиллагаанд суух хүсэлтээ илэрхийлсэн захидлын загварыг гаргах,

- Чуулганы үеэр өдөрт хичнээн иргэд ажиглах техникийн бололцоотойг тооцон төлөвлөж,
- Орон нутгийн иргэд дараалалгүйгээр үйлчлүүлэх боломжийг хангах,
- Иргэдийг чуулганы үйл ажиллагаанд ажиглах үйл ажиллагааг УИХТГ-ын ОНХХ-ын 1 ажилтан зохион байгуулан ажиллах,

3. Мэдээллийн хувьд:

- ОНХХ өдөр тутмын сонингуудад хэзээ, хичнээн, хүн, ямар хугацаагаар ажиглах бололцоотойг тогтмол мэдээлэх, ингэхдээ хариуг хүлээн авах хаяг, хүний нэрийг хамт бичих,

4. Санхүүжилтийн хувьд:

- УИХ-ын чуулганы танхимд иргэд ажиглах бололцоо бий болгох үүднээс нэмэлт тоноглол хийх, шаардлагатай төсвийг шийдвэрлэх.

Зөвлөмж 4. Иргэд хуулийн төсөл дээр саналаа хэлэх, зөвлөлдөх бололцоог нэмэгдүүлэх

1. Хууль эрх зүйн хүрээнд:

- Хууль бусад шийдвэрийн төсөл боловсруулах, өргөн мэдүүлэх журмын тухай хуулинд иргэдийн оролцоог зохицуулсан дэлгэрэнгүй заалтыг оруулах, бүрхэг заалтуудыг тодорхой болгох, хязгаарлалт бий болгож буй “шаардлагтай бол”, “үндэслэлтэй гэж үзвэл” гэх мэт заалтыг хасах.
- Иргэдээс төрийн байгууллага албан тушаалтанд өргөдөл гомдол гаргах хуулинд өөрчлөлт оруулан, иргэдийн саналд шуурхай хариу ирүүлдэг, эргэх холбоо бий болгох зохицуулалт оруулах,
- Парламентын стратеги төлөвлөгөөнд иргэд Парламентын гишүүнтэй мэдээлэх, зөвлөлдөх бололцоог нэмэгдүүлсэн үйл ажиллагааг тусгах,
- Парламентын гишүүд иргэдтэй уулзах журмыг боловсруулах,

2. Практикийн хувьд:

- Орон нутагт дахь Парламентын үйл ажиллагааг сурталчилах төв ба УИХ-ын гишүүдийн туслах-бие төлөөлөгчид хамтарч ажиллах

- Парламентын гишүүд орон нутагт ажиллах хуваарийг жилийн өмнө гаргаж уулзах иргэдэд мэдээлдэг байх
- Долоо хоног бүрт 4-оос доошгүй цагийг УИХ-ын гишүүд иргэдийг хүлээн авч мэдээлэх, зөвлөлдөх бололцоо бий болгосон төлөвлөгөөг гаргаж нэвтрүүлэх,
- Онцгой ачаалалтай өдрүүдэд иргэдэд үйлчлэх байранд хоёр цонхыг зэрэг ажиллуулахаар зохион байгуулах,

3. Мэдээллийн хувьд:

- ОНХХ ба УИХ-ын гишүүдийн туслахтай хамтран чуулган бүрээр иргэдтэй 76 гишүүн бүр уг хугацаанд иргэдтэй уулзаж, санал авсан талаар бүртгэх, статистик мэдээлэл болгон гаргах.

Ном зүй

1. Ном зохиол

1. Роберт Даль. Ардчиллын тухай. 2004.
2. Засаглалын нэр томъёоны тайлбар. /Монгол, Англи хэл дээр/ Монгол улсын Засгийн газар, Хүний аюулгүй байдлыг хангах сайн засаглал хөтөлбөр. УБ. 2003 он.
3. Кеннет Крафт. АНУ-ын Конгрессийн зөвлөх, доктор Монгол их хурлын тухай хууль, УИХ-ын хуралдааны дэгд оруулсан нэмэлт, өөрчлөлтийн ач холбогдол, Конгрессийн туршлага, жишээ., Хууль тогтоох үйл ажиллагаа-олон улсын туршлага. 2005. БНОУХ., МУИХ.
4. Иргэн түншлэгч болох нь. (Бодлого боловсруулах явцад мэдээлэх, зөвлөлдөх, олон нийтийг оролцуулах) ЭЗХА ХБ-ын гарын авлага. 2002. МННХ (Соросын сан). 15 х.
5. Парламентын албаны ажилтнуудад. УБ., 2005. БНОУХ, УИХ.
6. Төсөв: Иргэний хяналт, оролцоо УИХ., НҮБХХ., 2003.
7. Улс, орон нутгийн төсвийг төлөвлөн боловсруулах, гүйцэтгэгчдэд нь хяналт тавихад иргэдийн оролцоог нэмэгдүүлэх боломж ба арга хэлбэр. 2003 он. УИХТГ, НҮБ-ын хөгжлийн хөтөлбөр,
8. Хорьдугаар зууны Монгол. 1995, ШУА Түүхийн хүрээлэн. 103 х.
9. Эдвин Рекош. Нээлттэй хэлэлцүүлгийн үндэс. 2005.
10. Citizens as Partners. Information, consultation, and public participation in policy-making. OECD. 2005.
11. Primacy culture.//Democracy 1995.
12. Open Government. OECD. Fostering Dialogue with Civil Society. 2003.
13. Evaluating Public Participation in Policy Making. OECD. 2005.

2. Хууль ТОГТООМЖ

1. Үндсэн хууль. 1992.
2. Монгол улсын их хурлын тухай хууль. 2006.
3. Иргэдээс төрийн байгууллага, албан тушаалтанд гаргасан өргөдөл гомдлыг шийдвэрлэх тухай хууль. 1995
4. Хууль, УИХ-ын бусад шийдвэрийн төсөл боловсруулах, өргөн мэдүүлэх журмын тухай хууль. 2001.
5. УИХ-ын хуралдааны дэг. 2006.
6. Иргэдээс Монгол улсын Ерөнхийлөгч, түүний тамгын газарт хандаж гаргасан өргөдөл, гомдлыг хүлээн авч шийдвэрлэх журам., Монгол улсын Ерөнхийлөгчтэй иргэдийг уулзуулах журам., 2005 он.

3. Бодлогын баримт бичгүүд

1. Монгол улсад ардчиллыг бэхжүүлэх үйл ажиллагааны үндэсний хөтөлбөрийн төсөл.
2. Монгол улсын хөгжлийн үзэл баримтлалын баримт бичиг. Төрийн оновчтой зохицуулалт, ардчиллын бэхжилт-хөгжлийн баталгаа гэсэн VI хэсэгт, 1996.
3. НҮБ-ын Ардчилсан засаглалын Парламентын чадавхийг дээшлүүлэх төслийн баримт бичигт /2001 оны 3 сар./
4. 1996 онд баталсан Төрөөс баримтлах хүн амын бодлого.
5. 1998 онд баталсан Монгол улсын эрх зүйн шинэтгэлийн хөтөлбөр.
6. 2000 онд баталсан Монгол улсын мэдээлэл, холбооны технологийн хөгжлийн 2010 он хүртэл үзэл баримтлал.
7. 2000 онд баталсан ЗГ-ын Хүний аюулгүй байдлыг хангах Сайн Засаглал хөтөлбөр.
8. 1996-2000 оны ЗГ-ын мөрийн хөтөлбөр.
9. 2000-2004 оны ЗГ-ын мөрийн хөтөлбөр.
10. 2004-2006 оны ЗГ-ын мөрийн хөтөлбөр.
11. АНУ-ын БНОУХ-гийн Ерөнхийлөгч бөгөөд гүйцэтгэх захирал, доктор Жорж А.Фолсомоос 2004. 3.01-ний өдөр ирүүлсэн зөвлөмж.

4. Судалгааны баримт бичгүүд

1. Mongolia-Country assistance 2004
2. Consise Report of the debateas of the First Convention of civil society rganized at European
3. Level. Legislative Framework Supporting Citizen Participation in Local Government in Bulgaria and United States. LGI. October. 2001. Sofia.
4. Т.Гинсбүрг. Хууль тогтоох ажиллагаан дахь судалгаа шинжилгээний чадавхийг бэхжүүлэх нь., 2003
5. Монголын хүний хөгжлийн илтгэл. 1997
6. Монголын хүний хөгжлийн илтгэл. 2000
7. Монголын хүний хөгжлийн илтгэл. 2004
8. Ч.Тамир. Хэрэглэхгүй бол сайхан хуулиар яах юм билээ. Ард нийтийн санал асуулгын хуулийг өөрчлөх саналын тухайд. 2006 оны 2-р сарын 19. ӨС
9. Ч.Тамир. Улс төрийн системийн задрал. ӨС., 2006-3-24
10. УИХТГ-ын чадавхийг бэхжүүлэх нь судалгаа. 2005. НҮБХХ.
11. М.Стивен Фиш. Төв (өвөр) азийн гажуудал: Монголын ардчиллын харьцуулсан төлөв байдал. Ардчиллын чанар: Судалгааны өгүүллийн эмхэтгэл. 2005.

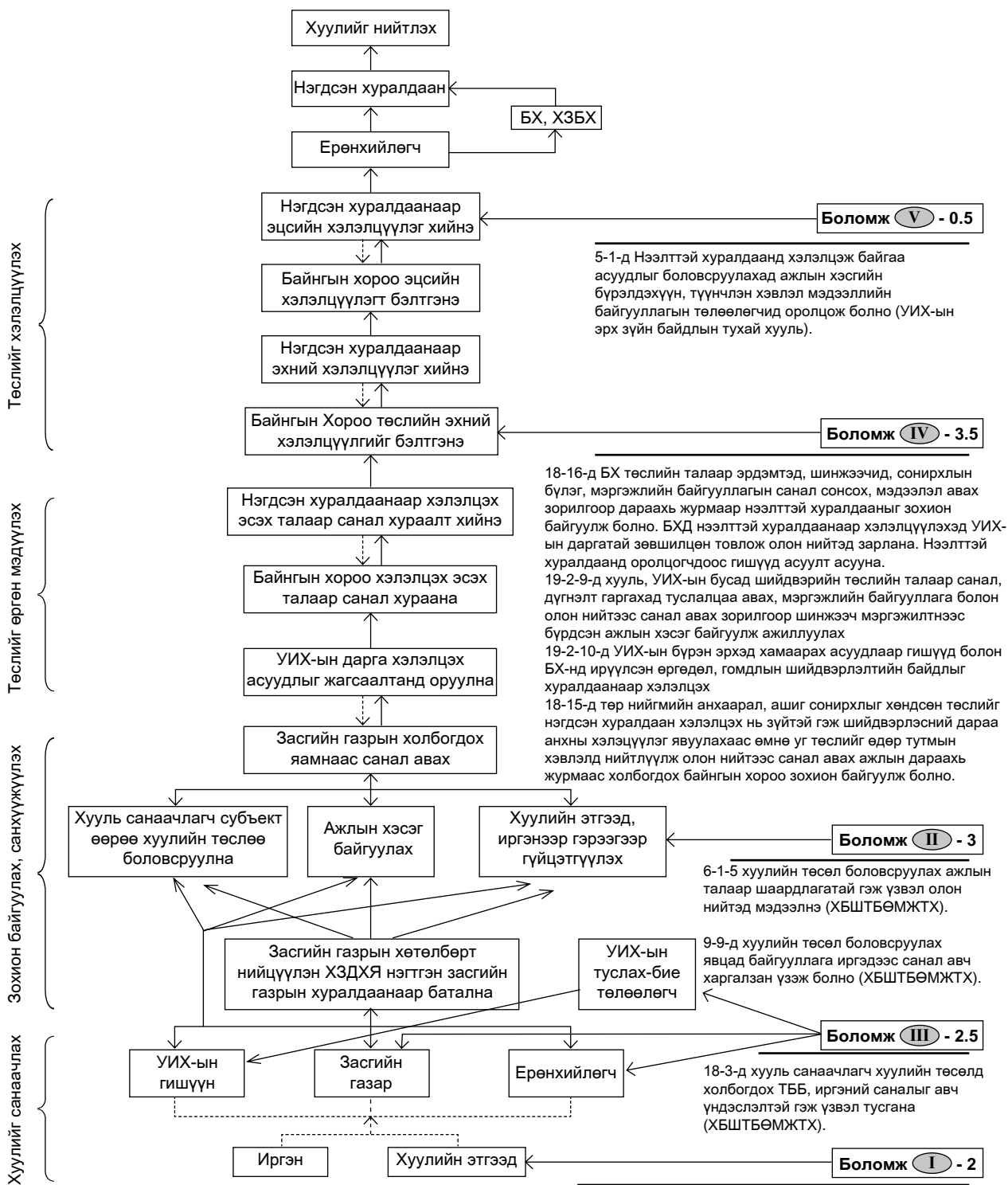
5. Интернэт эх сурвалж

1. http://www.odi.org.uk/WGA_Governance/Docs/ (Word Governance Survey in Mongolia.)
2. <http://www.freedomhouse.org>
3. <http://www.parl.gov.mn>
4. <http://www.hc.gc.ca> The Health Canada Policy Toolkit for Public Involvement in Decision Making.

Товчилсон нэрс

| | |
|-------------|-----------------------------------------------------------------------------------------------|
| АБГББХ | Аюулгүй байдал, гадаад бодлогын байнгын хороо |
| АИХ | Ардын Их Хурал |
| АС | Азийн сан |
| БНОУХ | Бүгд найрамдахчуудын олон улсын хүрээлэн |
| БСШУЯ | Боловсрол соёл шинжлэх ухааны яам |
| БХ | Байнгын хороо |
| БХД | Байнгын хорооны дарга |
| ЗГ | Засгийн Газар |
| ЗГХЭГ | Засгийн газрын хэрэг эрхлэх газар |
| ЗДТГ | Засаг даргын тамгын газар |
| ИТБАИГӨГШТХ | Иргэдээс төрийн байгууллага, албан тушаалтанд гаргасан өргөдөл гомдлыг шийдвэрлэх тухай хууль |
| НББХ | Нийгмийн бодлогын байнгын хороо |
| ННФ | Нээлттэй нийгэм форум |
| НҮБ | Нэгдсэн үндэстний байгууллага |
| НҮБХХ | Нэгдсэн үндэстний байгууллагын хөгжлийн хөтөлбөр |
| НХХЯ | Нийгмийн хамгаалал хөдөлмөрийн яам |
| ОНХХ | Олон нийтийн харилцааны хэлтэс |
| ТББ | Төрийн бус байгууллага |
| ТББХ | Төрийн байгуулалтын байнгын хороо |
| ҮХ | Үндсэн хууль |
| УИХ | Улсын Их Хурал |
| УИХТГ | Улсын Их Хурлын тамгын газар |
| ХЗБХ | Хууль зүйн байнгын хороо |
| ХБШТБӨМЖТХ | Хууль бусад шийдвэрийн төсөл боловсруулах, өргөн мэдүүлэх журмын тухай хууль |
| ХЗДХЯ | Хууль зүй дотоод хэргийн яам |
| ФБС | Фокус бүлгийн судалгаа |
| ЭЗБХ | Эдийн засгийн байнгын хороо |
| ЭЗХАХБ | Эдийн засгийн хамтын ажиллагаа хөгжлийн байгууллага |
| ЭС | Экспертийн судалгаа |

Монголын Парламентад бодлого боловсруулах үйл ажиллагаа ба иргэдийн оролцоо



Тэмдэглэгээ: —> - Илгээх
-----> - Буцаах

1-6-д иргэн байгууллагаас ирүүлсэн хуулийн төслийн саналыг Парламентад уламжлах, үндсэн чиглэлд тусуулна (ХБШТБӨМЖТХ).
3-2-д иргэн хуулийн этгээд хуулийн төслийн саналаа хууль санаачлагчид бичгээр уламлах бөгөөд тэрээр уг саналыг үндэслэлтэй гэж үзвэл тухайн асуудлаар хууль санаачилж болно (ХБШТБӨМЖТХ).
9-2-д хуулийн төслийн үзэл баримтлалыг хууль санаачлагчаас өгсөн чиглэлийн дагуу тухайн хуулийн төсөл боловсруулах ажлын хэсэг, хуулийн этгээд иргэд боловсруулж болно (ХБШТБӨМЖТХ).
7-1-14-т хууль, УИХ-ын бусад шийдвэрийн талаар иргэд, байгууллагаас ирүүлсэн саналыг судлан үзэж, шаардлагатай гэж үзвэл төсөл санаачлах, шаардлагатай бол энэ тухай хариуг бичгээр өгөх (УИХ-ын эрх зүйн байдлын тухай хууль).