



НЭЭЛТТЭЙ
НИЙГЭМ
ФОРУМ

ХУУЛЬ, ТОГТООМЖИЙН ТӨСЛИЙН ИЛ ТОД БАЙДАЛ БА ОЛОН НИЙТЭЭР ХЭЛЭЛЦҮҮЛЭХ ШААРДЛАГЫН ХЭРЭГЖИЛТ

Р.ОЮУНДЭЛГЭР, СУДЛААЧ
Б.АРИУНЗАЯА, СУДЛААЧ
Д.ЭРДЭНЭЧИМЭГ, ЗӨВЛӨХ, ННФ-ЫН
ЗАСАГЛАЛЫН ХӨТӨЛБӨРИЙН МЕНЕЖЕР

Улаанбаатар 2025

© Нээлттэй нийгэм форум, 2025.

Энэхүү тайлангийн үр дүн, дүгнэлт, санал зөвлөмж нь судлаачдын дүгнэлт бөгөөд Нээлттэй Нийгэм Форумын албан ёсны байр суурийг илэрхийлэхгүй болно.

Хаяг: Жамьян гүний гудамж
Сүхбаатар дүүрэг, Улаанбаатар-14240
Вэб: <http://www.forum.mn>
И-мэйл: osf@forum.mn

ISBN 978-9919-529-02-4

АГУУЛГА

УДИРТГАЛ..... 9

НЭГ. ХУУЛЬ ТОГТООМЖИЙН ТӨСЛИЙН ИЛ ТОД БАЙДАЛ, ОЛОН НИЙТИЙН ХЭЛЭЛЦҮҮЛГИЙН ЭРХ ЗҮЙН ЗОХИЦУУЛАЛТ.....13

- 1.1 Хууль тогтоомжийн төслийн ил тод байдлын зохицуулалт14
- 1.2 Хууль тогтоомжийн төслийг олон нийтээр хэлэлцүүлэх зохицуулалт1
 - Боловсруулалтын шатанд хуулийн төслийн хэлэлцүүлэгт тавих шаардлага16
 - Хуулийн төслийг өргөн мэдүүлсний дараах олон нийтийн хэлэлцүүлгийн шаардлага 25

ХОЁР. ХУУЛЬ ТОГТООМЖИЙН ТӨСЛИЙН ИЛ ТОД БАЙДАЛ, ОЛОН НИЙТЭЭР ХЭЛЭЛЦҮҮЛЭХ ШААРДЛАГЫН ХЭРЭГЖИЛТ29

- 2.1 Хуулийн төслийн ил тод байдал, олон нийтийн хэлэлцүүлгийн хэрэгжилт 30
 - Хуулийн төсөл, түүний бүрдүүлбэрийн ил тод байдлын хэрэгжилт..... 30
 - Олон нийтийн хэлэлцүүлгийн хэрэгжилт 36
- 2.2 Хууль санаачлах эрх бүхий үндсэн субъектүүдийн зүгээс хуулийн төслийн ил тод байдал, олон нийтийн хэлэлцүүлгийн шаардлагыг хэрэгжүүлэхэд анхаарах асуудлууд 48
 - Засгийн газрын хууль санаачлах үйл явцад анхаарах асуудал..... 48
 - УИХ-ын гишүүний хууль санаачлах үйл явцад анхаарах асуудал 50
 - Ерөнхийлөгчийн хууль санаачлах үйл явцад анхаарах асуудал 50
- 2.3 Хууль тогтоомжийн төсөл боловсруулах үйл ажиллагаанд тавих институтийн хяналт51
 - Хуулийн төсөл боловсруулах шатны хяналт..... 52
 - Хуулийн төслийг өргөн мэдүүлэх шатны хяналт 54

ГУРАВ. ХУУЛИЙН ТӨСЛИЙГ НИЙТЛЭХ, САНАЛ АВАХ ЦАХИМ СИСТЕМ..... 58

ДӨРӨВ. ДҮГНЭЛТ ЗӨВЛӨМЖ 64

- 4.1 Хууль тогтоомжийн тухай хуулийн хэрэгжилттэй холбоотой дүгнэлт, зөвлөмж 64
- 4.2 Хууль тогтоомжийн тухай хуулийг сайжруулахтай холбоотой дүгнэлт, зөвлөмж 67

ЭХ СУРВАЛЖ71

ХҮСНЭГТИЙН ЖАГСААЛТ

Хүснэгт 1.	Олон нийтийн хэлэлцүүлгийн үе шат	16
Хүснэгт 2.	Хуулийн төслийн төрөл, түүнд хамаарах судалгаа, хийгдэх үе шат	21
Хүснэгт 3.	Олон нийтийн хэлэлцүүлгийн хэлбэр	25
Хүснэгт 4.	Хуулийн төслийг өргөн мэдүүлсний дараа олон нийтээс санал авах зохицуулалт	28
Хүснэгт 5.	Боловсруулалтын шатанд нээлттэй болгосон хуулийн төслийн бүрдүүлбэр	31
Хүснэгт 6.	Хуулийн төсөлд санал авах хугацаа	39
Хүснэгт 7.	Хэлэлцүүлгийн хэлбэрийг хослуулан хэрэглэсэн тохиолдол.....	42
Хүснэгт 8.	Боловсруулалтын шатанд нийтлэгдээгүй хуулийн төслийн бүрдүүлбэрт олон нийтийн хэлэлцүүлгийн талаар тусгасан байдал	45
Хүснэгт 9.	Хуулийн төсөлд санал аваагүй үндэслэлийг төслийн баримт бичигт тусгасан байдал	46
Хүснэгт 10.	Өргөн мэдүүлсний дараа нийтлэгдсэн хуулийн төслийн бүрдүүлбэр	47
Хүснэгт 11.	Засгийн газрын санаачилсан хуулийн төсөлд хийгдэх институтийн хяналт.....	53
Хүснэгт 12.	УИХ-ын гишүүн, Ерөнхийлөгчийн санаачилсан хуулийн төсөлд хийгдэх институтийн хяналт.....	53
Хүснэгт 13.	Өргөн мэдүүлсэн хуулийн төсөлд хийх институтийн хяналт.....	55
Хүснэгт 14.	Хуулийн төслийг нийтлэх, санал авах цахим систем	58
Хүснэгт 15.	Хууль санаачлагчдын цахим хуудаст хийсэн ерөнхий үнэлгээ.....	59
Хүснэгт 16.	Хууль санаачлагчдын цахим хуудаст хийсэн нарийвчилсан шинжилгээ.....	60

ГРАФИКИЙН ЖАГСААЛТ

График 1. 2020–2024 онд боловсруулагдсан хуулийн төслийг ангилсан нь, төрлөөр.....	19
График 2. 2020–2024 онд боловсруулагдсан хуулийн төслийг ангилсан нь, хууль санаачлагчаар.....	29
График 3. 2020–2024 онд УИХ-д өргөн мэдүүлэгдсэн хуулийн төсөл	30
График 4. 2020–2024 онд УИХ-аар батлагдсан хуулиуд.....	30
График 5. Хуулийн төслийг нийтэлсэн эсэх	30
График 6. Нийтлэгдсэн хуулийн төслийг татан авах боломжтой эсэх	30
График 7. Хуулийн төслийг олон нийтээр хэлэлцүүлсэн эсэх	36
График 8. Хуулийн төслийн бүрдүүлбэрт олон нийтийн хэлэлцүүлгийн үр дүнг тусгасан байдал: Хууль санаачлагч тус бүрээр.....	37
График 9. Хуулийн төслийг нийтэлснээс хойш өргөн мэдүүлсэн хугацаа	37
График 10. Хуулийн төсөлд санал авах хугацаа тогтоосон эсэх	39
График 11. Хуулийн төсөлд санал авах хэлбэр	42
График 12. Саналын товъёгийг нийтэлсэн эсэх	44

ХАВСРАЛТЫН ЖАГСААЛТ

Хавсралт 1. Өргөн мэдүүлснээс хойш 30 хүртэл хоногийн хугацаанд батлагдсан хуулиуд	74
Хавсралт 2. Хуулийн төслийн саналын товъёг боловсруулах загвар.....	76
Хавсралт 3. УИХ-ын гишүүдийн санаачилсан зарим хуулийн төсөлд санал авах этгээдийг тодорхойлсон байдал ...	77

ТОВЧИЛСОН ҮГ

МУЗГТХ	Монгол Улсын Засгийн газрын тухай хууль
МУИХЧХДТХ	Монгол Улсын Их Хурлын чуулганы хуралдааны дэгийн тухай хууль
НСтХ	Нийтийн сонсголын тухай хууль
УИХ	Улсын Их Хурал
ХТТХ	Хууль тогтоомжийн тухай хууль
ЭЗХАХБ	Эдийн засгийн хамтын ажиллагаа, хөгжлийн байгууллага

ӨМНӨХ ҮГ

2024 оны УИХ-ын сонгуулиар бүрэлдсэн парламент хууль тогтоомж хүн бүрд адил, тэгш үйлчилдэг, хэн нэгэнд зүй бус давуу байдал бий болгодоггүй, хүний эрхийг дээдэлсэн, тодорхой, ойлгомжтой байхыг чухалчилж, Хууль тогтоомжийн тухай хуульд нэмэлт өөрчлөлт оруулахаар ажиллаж байгаа энэ цаг үед "Хууль тогтоомжийн төслийн ил тод байдал ба олон нийтийн оролцоо" сэдэвт судалгааны тайланг Та бүхэнд хүргэж байгаадаа баяртай байна.

Улс орны нийгэм, эдийн засгийн асуудлаарх иргэдийн идэвх, оролцоо нь төр засгийн шийдвэр иргэдийнхээ хүсэл зоригт тулгуурласан, оновчтой хийгээд үр нөлөөтэй байх, хүний эрх, эрх чөлөөг хүндэтгэн хэрэгжүүлэх зэрэг ардчилсан нийгмийн үнэт зүйлсийг бэхжүүлэн хамгаалахад нэн чухал. Ийм ч учраас манай улс иргэдийн төрийн үйл хэрэгт шууд болон төрийн эрх барих төлөөлөгчдийн байгууллагаараа уламжлан оролцох эрхийг Үндсэн хуульдаа тусган баталгаажуулж, иргэдийн оролцооны механизмуудыг бий болгон хэрэгжүүлж ирсэн билээ. Үүний нэг нь хууль тогтоох үйл ажиллагаа дах иргэд, олон нийтийн оролцоо юм.

2015 онд батлагдсан Хууль тогтоомжийн тухай хуулиар олон нийтийн хэлэлцүүлгийг хуульчилж, хуулийн төсөл боловсруулах ажиллагаанд баримтлах зарчим, заавал хэрэгжих албан ёсны үе шат болгон баталгаажуулж, дагаж мөрдвөл зохих процессын нарийвчилсан журмуудыг тогтоожээ. Харин сүүлийн жилүүдэд хууль тогтоох үйл ажиллагаанд баримтлах энэхүү зарчим зөрчигдөх явдал газар авч, улмаар хүний эрх, эрх чөлөө, нийтийн ашиг сонирхлыг хөндсөн хууль тогтоомжууд батлагдан гарах болсон нь олон нийтийн шүүмжлэл дагуулах болов.

Энэхүү судалгаагаар хууль тогтоомжийн төсөл боловсруулахад ил тод байдал, олон нийтийн оролцоог хангах заалтуудын хэрэгжилтэд дүн шинжилгээ хийж, тулгамдаж буй асуудлыг шийдэхэд чиглэсэн санал зөвлөмжийг боловсруулсан байна. Хуулийн төслийн нээлттэй байдалд тавих нарийвчилсан шалгуур байхгүйгээс хууль санаачлагч тус бүр өөр өөрийн цахим хуудсанд харилцан адилгүй байдлаар нийтэлж байна. Гэхдээ цахим орчинд байршуулсан хуулийн төсөл нь дийлэнх тохиолдолд татан авч нарийвчлан шинжлэх боломжгүй,

бүрдэл дутуу буюу үзэл баримтлал, холбогдох тооцоо, судалгаа, дагалдах хуулийн төслийг ил тод болгохгүй байх дутагдал нийтлэг байна. Тэрчлэн олон нийтийн хэлэлцүүлгийг зөвхөн цахим хэлэлцүүлгээр хязгаарлан эрх, ашиг сонирхол нь хөндөгдөх талуудыг оновчтой тодорхойлж, тухайлсан хэлэлцүүлэг зохион байгуулах шаардлагыг тэр бүр хэрэгжүүлэхгүй байна. Хуулийн төсөл боловсруулах, өргөн мэдүүлэх шатанд хийгдэх хяналт шинжилгээний хүрээнд олон нийтийн хэлэлцүүлгийг зохих ёсоор хийсэн эсэхийг үнэлэх асуудал багтдаггүй зэрэг асуудлыг уг судалгаагаар хөндөн гаргажээ.

Хуулийн төсөл боловсруулах шатанд ил тод байдал, олон нийт, ялангуяа эрх, хууль ёсны ашиг сонирхол нь хөндөгдөх талуудын бодит оролцоог хангах чиглэлээр хууль санаачлагчдын үүрэг, хариуцлагыг нэмэгдүүлэх, Хууль тогтоомжийн тухай хуулийг боловсронгуй болгоход энэхүү судалгааны тайлан зохих хувь нэмэр оруулна гэдэгт найдаж байна. Судалгааг амжилттай хийж гүйцэтгэсэн судлаач Р.Оюундэлгэр, Б.Ариунзаяа нарт талархал илэрхийлэхийн хамт ННФ-ын Засаглалын хөтөлбөрийн менежер Д.Эрдэнэчимэг, хөтөлбөрийн зохицуулагч О.Сэлэнгэ, мэдээлэл, технологийн асуудал хариуцсан менежер Э.Сайнтүвшин нарын тайланг сайжруулахад оруулсан хувь нэмрийг тэмдэглэхэд таатай байна.

ННФ-ын гүйцэтгэх захирал П.Эрдэнэжаргал

УДИРТГАЛ

Өдгөө Монгол Улсад эрх зүйн орчны өөрчлөлт, шинэчлэл эрчимтэй өрнөж байна. Монгол Улсын Их Хурлын (УИХ) нэг удаагийн ээлжит чуулганаар хэлэлцэж буй хууль тогтоомжийн тоо болон 2019 он, 2023 онд Монгол Улсын Үндсэн хуульд оруулсан нэмэлт өөрчлөлтийг¹ хэрэгжүүлэхтэй холбоотой Хууль тогтоомжийг боловсронгуй болгох үндсэн чиглэлд² тусгагдсан хуулийн төслийн тоо үүнийг илтгэнэ.

УИХ-ын чуулганы хэлэлцэх асуудлын тов, дарааллыг авч үзвэл 2000 онд нэг удаагийн ээлжит чуулганаар 19 орчим хууль тогтоомжийн төслийг хэлэлцэхээр товлдог байсан³ нь 2010 он гэхэд 28 болж нэмэгдсээр,⁴ сүүлийн гурван жилд дунджаар 66 орчим хууль тогтоомжийн төслийг (2021 онд 73,⁵ 2022 онд 64,⁶ 2023 онд 62⁷) товлон хэлэлцэх болжээ. Түүнчлэн хэлэлцэх асуудлын тов, дараалалд тусгагдаагүй хуулийн төслийг хэлэлцэх асуудлын дараалалд оруулах,⁸ нэн яаралтай горимоор өргөн мэдүүлж хэлэлцүүлэх⁹ боломж нээлттэй байна.

¹ "Монгол Улсын Үндсэн хуульд оруулсан нэмэлт, өөрчлөлтөд хууль тогтоомжийг нийцүүлэх, түүнтэй холбогдуулан авах арга хэмжээний тухай" МУИХ-ын 2020 оны 02 дугаар тогтоолын хавсралтаар 31 орчим хууль тогтоомжийн төсөл; "Монгол Улсын Үндсэн хуульд оруулсан өөрчлөлттэй холбогдуулан авах арга хэмжээний тухай" МУИХ-ын 2023 оны 44 дүгээр тогтоолын хавсралтаар 7 хуулийн төсөл тусгажээ. <https://legalinfo.mn/mn/detail?lawid=14950> хамгийн сүүлд 2024.08.18-д хандав.

² "Монгол Улсын хууль тогтоомжийг 2024 он хүртэл боловсронгуй болгох үндсэн чиглэл батлах тухай" МУИХ-ын 2021 оны 12 дугаар тогтоолын хавсралтаар нийт 153 хуулийн төсөл тусгажээ. <https://legalinfo.mn/mn/detail?lawid=16147375266521> хамгийн сүүлд 2024.08.18-д хандав.

³ "2000 оны намрын ээлжит чуулганаар хэлэлцэх асуудал" МУИХ-ын 2000 оны 34 дүгээр тогтоол. <https://legalinfo.mn/mn/detail?lawid=576988> хамгийн сүүлд 2024.08.18-д хандав.

⁴ "2010 оны хаврын ээлжит чуулганаар хэлэлцэх асуудал" МУИХ-ын 2000 оны 51 тоот захирамж. <https://www.parliament.mn/laws/45/> хамгийн сүүлд 2024.08.18-д хандав.

⁵ "Монгол Улсын Их Хурлын 2021 оны намрын ээлжит чуулганаар хэлэлцэх асуудлын тухай" МУИХ-ын 2021 оны 75 дугаар тогтоол. <https://legalinfo.mn/mn/detail?lawid=16230710607571> хамгийн сүүлд 2024.08.18-д хандав.

⁶ "Монгол Улсын Их Хурлын 2022 оны намрын ээлжит чуулганаар хэлэлцэх асуудлын тухай" МУИХ-ын 2022 оны 52 дугаар тогтоол. <https://legalinfo.mn/mn/detail?lawid=16530825973761>, хамгийн сүүлд 2024.08.18-д хандав.

⁷ "Монгол Улсын Их Хурлын 2023 оны намрын ээлжит чуулганаар хэлэлцэх асуудлын тухай" МУИХ-ын 2023 оны 76 дугаар тогтоол. <https://legalinfo.mn/mn/detail?lawid=16759902715531> хамгийн сүүлд 2024.08.18-д хандав.

⁸ Мөн тэнд.

⁹ Монгол Улсын Их Хурлын чуулганы хуралдааны дэгийн тухай хуулийн (2020) 21 дүгээр зүйлийн 21.1 дэх хэсэг "Засгийн газрын хуралдааны шийдвэрийг үндэслэн Ерөнхий сайд үндэсний эдийн засгийн аюулгүй байдлыг хангахтай холбогдуулан хууль, тогтоолын төслийг нэн яаралтай хэлэлцүүлэхээр Улсын Их Хуралд бичгээр хүсэлт тавьсан бол Улсын Их Хурлын дарга өмнө баталсан хэлэлцэх асуудлын тов, дараалалд өөрчлөлт оруулж, чуулганаар хэлэлцүүлэх тухай захирамж гаргана".

Хууль тогтоомжийн шинэчлэл эрчимтэй өрнөж буй энэ үед хуулийн төсөл боловсруулах үйл явцад олон нийтийн оролцоог хангах замаар иргэдийн Үндсэн хуулиар баталгаажсан төрийг удирдах хэрэгт оролцох эрхийг хэрэгжүүлэх, хууль тогтоох үйл ажиллагааны чанар, үр нөлөөг сайжруулах нь нэн чухал байна.

Тиймээс энэхүү судалгааны хүрээнд УИХ-ын найм дахь удаагийн сонгуулиар бүрдсэн 2020–2024 оны парламентын бүрэн эрхийн хугацаанд боловсруулсан хуулийн төслүүдэд Хууль тогтоомжийн тухай хууль (ХТТХ) болон бусад хуулиар тогтоосон ил тод байдал, олон нийтийн хэлэлцүүлгийн шаардлагын хэрэгжилтийг үнэлэн холбогдох санал зөвлөмжийг боловсруулав.

Энэ хугацаанд боловсруулсан, өргөн мэдүүлсэн, баталсан хуулийн төслийн мэдээллийг хууль санаачлагчдын албан ёсны цахим хуудас, Төрийн мэдээлэл сэтгүүл болон Эрх зүйн мэдээллийн нэгдсэн сангаас татан авч, шинжлэн дүгнэв.

Судалгааны хугацаанд боловсруулагдсан нийт 254 бие даасан хуулийн төслийн 65 хувь буюу 164 төслийг боловсруулалтын шатанд санал авахаар нийтэд танилцуулсан бол үлдсэн 35 хувь буюу 90 төслийг зөвхөн өргөн мэдүүлсний дараа цахим орчинд байршуулж, нийтэд танилцуулсан байна. Иймд хуулийн төсөл боловсруулах шатанд тавигдах ил тод байдал, хэлэлцүүлгийн шаардлагын хэрэгжилтийг тэдгээр 164 хуулийн төслийн хүрээнд шалгасан болно. Энэхүү судалгаанд хууль тогтоомжийг олон нийтийн хэлэлцүүлэггүйгээр батлах нөхцөл, ялангуяа Засгийн газраас нэн яаралтай горимоор хууль өргөн мэдүүлж буй үйл явцыг тухайлан авч үзээгүй бөгөөд Нээлттэй Нийгэм Форум энэ талаар бие даасан шинжилгээ хийсэн болно.¹⁰

Хууль тогтоох үйл ажиллагааны чанар, үр нөлөөг нэмэгдүүлэх үндсэн механизм нь хууль тогтоомжийн төслийг олон нийтээр хэлэлцүүлэх (public consultation on draft law) билээ. Хууль тогтоомжийн төслийг олон нийтээр хэлэлцүүлэх нь олон талын мэдээлэл, судалгаа, байр суурийг үндэслэн түүний чанарыг сайжруулах, зөвшилцлийг бий болгож хэрэгжилтийг хангах, хэрэгжүүлэхтэй холбогдон гарах зардлыг бууруулах зэрэг үр нөлөөтэй. Олон нийтийн хэлэлцүүлгийн эн тэргүүний зорилго нь хууль тогтоомжийн хүлээн зөвшөөрөгдөх байдлыг нэмэгдүүлж, нээлттэй, ардчилсан арга замаар шийдвэр гаргах явдлыг дэмжихэд оршино.¹¹

¹⁰ Бодлогын асуудал, Нээлттэй нийгэм форумаас эрхлэн гаргаж буй цуврал, дугаар №48, "Хууль тогтоомжийг олон нийтийн хэлэлцүүлэггүйгээр хэлэлцэн батлах зохицуулалт, анхаарах асуудал" (2024). <https://forum.mn/product/434676>

¹¹ European Assistance Mission to the Albanian Justice System, Law Drafting Manual: A Guide to the Legislative Process in Albania (2006) p.37. ("EUMAJIS") <https://ial-online.org/wp-content/>

Эдийн засгийн хамтын ажиллагаа, хөгжлийн байгууллага (ЭЗХАХБ)-аас гаргасан "Хуулийн төсөл боловсруулах үйл ажиллагааны гарын авлага"-д олон нийтийн хэлэлцүүлгийг зохих ёсоор явуулахтай холбоотой дараах үндсэн шаардлагыг тодорхойлсон байдаг.¹²

А. Хуульчилбал зохих шаардлагууд:

- Тухайн хуулийн төслийн нөлөөлөлд өртөх бүх этгээдийг хэлэлцүүлэгт заавал хамруулах, тэдэнд мэдээлэл өгөх, санал өгөх хугацаа, арга хэрэгсэл, саналыг харгалзан үзэх, эргэж мэдэгдэх журам;
- Хэлэлцүүлгийг шударга, нээлттэй, үр дүнтэй байдлаар явуулах хөшүүрэг;
- Дээрх шаардлагын хэрэгжилтэд тавих хяналт.

Б. Хуулийн үйлчлэлд хэн, хэзээ, ямар нөхцөлд өртөж болохыг урьдчилан тодорхойлох

В. Хуулийн үйлчлэлд өртөж буй этгээдэд учрах зардал, түүний хүлээн зөвшөөрөгдөх байдлыг тодорхойлох

Г. Хуулийн хэрэгцээ шаардлага, зардал ба үр дагавар, холбогдох бусад шинжилгээний дүнг танилцуулах

Д. Олон нийт, холбогдох талуудыг хэлэлцүүлэгт оролцуулахын тулд хуулийн төслийг сайтар сурталчлан мэдээлэх

Е. Хуулийн төслийг сайжруулахад нарийн мэргэжлийн зөвлөхүүдийн оролцоог хангах

Эдгээр үндсэн шаардлагыг бүрэн хэрэгжүүлсэн нөхцөлд олон нийтийн хэлэлцүүлэг төлөвлөсөн зорилго, үр дүндээ хүрэх боломж бүрдэнэ гэж үздэг.

uploads/2018/05/Rep.-Albania.pdf last accessed on 23 June 2024.

¹² OECD Centre for Co-operation with the Economies in Transition and the European Union's Phare Programme, (1997) Checklist on Law Drafting and Regulatory Management in Central and Eastern Europe, SIGMA – Support for Improvement in Governance and Management in Central and Eastern European Countries, OECD Publishing, Paris, p.15. and p.24, <https://doi.org/10.1787/5kml6g2zl0bw-en>, last accessed on 11 August 2024.

The CARDS programme, of Community Assistance for Reconstruction, Development and Stabilization (2006) Law Drafting Manual: A Guide to the Legislative Process in Albania, p.38. ("CARDS programme") <https://ial-online.org/wp-content/uploads/2018/05/Rep.-Albania.pdf> last accessed on 11 August 2024.



НЭГ. ХУУЛЬ ТОГТООМЖИЙН ТӨСЛИЙН ИЛ ТОД БАЙДАЛ, ОЛОН НИЙТИЙН ХЭЛЭЛЦҮҮЛГИЙН ЭРХ ЗҮЙН ЗОХИЦУУЛАЛТ

Олон нийтийн хэлэлцүүлгийн тухай ойлголт нь Монгол Улсын Үндсэн хуулиар баталгаажсан "засгийн бүх эрх ард түмний мэдэлд байх" зарчим болон "шууд буюу төлөөлөгчдийн байгууллагаараа уламжлан төрийг удирдах хэрэгт оролцох", "үг хэлэх, үзэл бодлоо илэрхийлэх" иргэний үндсэн эрхээс эхтэй ба төрийн үйл ажиллагааны ардчилсан ёсны зарчмын илрэл болдог. Ардчилсан ёсны зарчмын дагуу ард түмэн нь засаглах эрх мэдлийг хэрэгжүүлэх дээд байгууллагыг сонгон байгуулахаас гадна төрийн бусад үйл ажиллагаанд оролцох, хяналт тавих эрхтэй.¹

Монгол Улсын Үндсэн хуулийн дээрх зарчим, иргэдийн үндсэн эрхийг хангах гол хуулиудын нэг нь Хууль тогтоомжийн тухай хууль (ХТТХ) юм. Тус хуулийн 1 дүгээр зүйлийн 1.1 дэх хэсэгт "Энэ хуулийн зорилго нь хууль, Улсын Их Хурлын бусад шийдвэрийг санаачлан боловсруулах, хууль тогтоомжийн төсөлд тавигдах шаардлагыг тодорхойлох, олон нийтийн оролцоог хангах ... хууль тогтоомжийн хэрэгжилтийн үр дагаврыг үнэлэхтэй холбогдсон харилцааг зохицуулахад оршино" хэмээн тодорхойлсон. Цаашлаад тус хуулийн 9 дүгээр зүйлийн 9.5 дахь хэсэгт "Хууль тогтоомжийн төсөл боловсруулах явцад ... иргэн, хуулийн этгээдээс санал авч, төсөл боловсруулахад харгалзан үзнэ" гээд тус хуулийг хэрэгжүүлэхэд "ил тод, нээлттэй байх", "олон нийтийн оролцоог хангах" болон "судалгаа шинжилгээнд үндэслэсэн байх" зарчмыг баримтлахаар тусгажээ. Энэ нь хууль тогтоох ажиллагааны бүхий л үе шатанд ил тод байдал, олон нийтийн оролцоог хангах, нэн ялангуяа хуулийн төслийг боловсруулах шатанд олон нийтээр хэлэлцүүлэх шаардлагыг илэрхийлнэ.

Монгол Улсад хууль тогтоох үйл ажиллагааг ХТТХ болон Монгол Улсын Их Хурлын чуулганы хуралдааны дэгийн тухай хууль (МУИХЧХДТХ)-иар голчлон зохицуулж байна. Тэрчлэн Нийтийн сонсголын тухай хууль (НСтХ)-д хууль тогтоомжийн төслийн сонсгол зохион байгуулахтай холбоотой зохицуулалт бий.

¹ Г.Совд нар, Монгол Улсын Үндсэн хуулийн тайлбар, УБ., 2000. 26 дахь тал.

Хууль тогтоох ажиллагаа нь хууль санаачлах, хуулийн төслийг боловсруулах, өргөн мэдүүлэх, хэлэлцүүлэх, батлах гэсэн үндсэн таван үе шатаас бүрдэнэ. Харин олон нийтийн хэлэлцүүлэг нь (i) хуулийн төсөл боловсруулах², (ii) өргөн мэдүүлэхийн өмнөх³, (iii) зарим онцгой тохиолдолд УИХ-ын чуулганы хуралдааны хэлэлцүүлгийн үе шатанд⁴ хэрэгжинэ.

1.1. Хууль тогтоомжийн төслийн ил тод байдлын зохицуулалт

ХТТХ-ийн 4 дүгээр зүйлийн 4.1 дэх хэсэгт хуульчлагдсан "ил тод, нээлттэй байх", "олон нийтийн оролцоог хангах" зарчмууд нь өөр хоорондоо салшгүй холбоотой. Тодруулбал, олон нийтийн оролцоог хангахын тулд хуулийн төслийг ил тод болгож, иргэдийг мэдээллээр хангах нь гарцаагүй.

Ил тод байдлыг хангахтай холбоотой процессын зохицуулалтыг ХТТХ-ийн 38 дугаар зүйлийн 38.2 дахь хэсэгт хуульчилсан ба хууль санаачлагч албан ёсны цахим хуудсандаа хууль тогтоомжийн төслийг дор дурдсан баримт бичгийн хамт байршуулах үүрэгтэй. Үүнд:

- Хууль тогтоомжийн төслийн үзэл баримтлал;
- Товч болон дэлгэрэнгүй танилцуулга;
- Хууль тогтоомжийн хэрэгцээ, шаардлагыг тандан судалсан, эсхүл хууль тогтоомжийн хэрэгжилтийн үр дагаварт үнэлгээ хийсэн, хууль тогтоомжийн төслийн үр нөлөөг үнэлсэн, хууль тогтоомжийг хэрэгжүүлэхтэй холбогдон гарах зардлын тооцоо хийсэн тайлан;
- Дагалдаж өөрчлөлт оруулах хууль тогтоомжийн төсөл.⁵

Хуулийн төслийн бүрдүүлбэрийн хэрэгжилт, ил тод байдал нь олон нийтийн хэлэлцүүлгийн чанар, үр нөлөөнд шууд хамааралтай. Бүрдүүлбэрийг бүрэн хангаж, ил тод болгох нь олон нийтэд тухайн хуулийн төсөл нь агуулга, процессын хувьд хуулиар тогтоосон шаардлагад нийцэж байгаа эсэхийг хянах, судалгаа шинжилгээнд үндэслэн мэдлэг, мэдээлэлтэйгээр хэлэлцүүлэгт оролцох боломж олгоно.

² Хууль тогтоомжийн тухай хуулийн 8 дугаар зүйлийн 8.1 дэх хэсэг.

³ Хууль тогтоомжийн тухай хуулийн 38 дугаар зүйлийн 8.1 дэх хэсэг.

⁴ Монгол Улсын Их Хурлын чуулганы хуралдааны дэгийн тухай хуулийн 38 дугаар зүйлийн 38.1 дэх хэсэг.

⁵ Хууль тогтоомжийн тухай хуулийн 40 дүгээр зүйлийн 40.1.1–40.1.3 дахь заалт.

Ил тод байдлын зарчим нь хуулиар тодорхойлсон олон нийтээс санал авахгүй хуулийн төсөлд ч мөн адил хамаарна. Учир нь ХТХ-ийн 38 дугаар зүйлийн 38.8 болон 38.9 дэх хэсэгт "Хууль санаачлагч ... олон нийтийн хэлэлцүүлэг зохион байгуулахгүй", "...зохион байгуулахгүй байж болно" гэж заасан боловч энэ нь төслийг боловсруулалтын шатанд нийтэд мэдээлэхгүй гэсэн агуулгыг илэрхийлэхгүй.

Хуулийн төслийг олон нийтээр хэлэлцүүлэх шаардлагагүй нөхцөл, ялангуяа нэн яаралтай горимоор хууль өргөн мэдүүлэхтэй холбоотой хууль зүйн дүн шинжилгээг "Хууль тогтоомжийг олон нийтийн хэлэлцүүлэггүйгээр хэлэлцэн батлах зохицуулалт, анхаарах асуудал"⁶ тайлангаас авч үзнэ үү.

Эцэст нь хэлэхэд, ил тод, нээлттэй байдлын зарчим нь хууль санаачлах, төлөвлөх, боловсруулах, өргөн мэдүүлэх, хэлэлцүүлэх бүхий л үе шатанд баримтлах үндсэн зарчим байна. Өөрөөр хэлбэл, Засгийн газрын боловсруулсан хууль тогтоомжийг шинэчлэх төлөвлөгөө буюу үндсэн чиглэл,⁷ бүх хууль санаачлагчийн боловсруулсан хууль, тогтоомжийн төсөл, тэдгээрийг УИХ-ын байнгын хороодын болон чуулганы нэгдсэн хуралдаанаар хэлэлцэх зэрэг бүх үе шат олон нийтэд нээлттэй байх учиртай. Түүнчлэн батлагдсан хуулийг нийтлэх,⁸ хууль тогтоомжийн сан бүрдүүлэх,⁹ хууль тогтоомжийг олон нийтэд сурталчлах,¹⁰ хууль тогтоомжийн орчуулгыг англи хэлээр бэлтгэж, мэдээллийн нэгдсэн санд байршуулах нь ч ил тод, нээлттэй байдлыг хангах үндсэн зарчмын илрэл болдог.

1.2. Хууль тогтоомжийн төслийг олон нийтээр хэлэлцүүлэх зохицуулалт

Хуулийн төсөлд олон нийт, холбогдох талуудаас санал авах ажиллагаа нь хууль тогтоох ажиллагааны үе шатаас хамааран харилцан адилгүй зохицуулалттай. Хуулийн төслийг өргөн мэдүүлэхээс өмнө боловсруулах шатанд хэлэлцүүлэг зохион байгуулах үйл явцыг ХТХ-иар зохицуулдаг бол өргөн мэдүүлсний дараах хэлэлцүүлгийг ХТХ болон МУИХЧХДТХ-иар зохицуулж байна. Иймд тус тайланд хууль тогтоох үйл ажиллагаа дах олон нийтийн хэлэлцүүлгийн

⁶ Бодлогын асуудал, Нээлттэй нийгэм форумаас эрхлэн гаргаж буй цуврал, дугаар №48, "Хууль тогтоомжийг олон нийтийн хэлэлцүүлэггүйгээр хэлэлцэн батлах зохицуулалт, анхаарах асуудал" (2024). <https://forum.mn/product/434676>

⁷ Хууль тогтоомжийн тухай хуулийн 7 дугаар зүйлийн 7.1 дэх хэсэг.

⁸ Хууль тогтоомжийн тухай хуулийн 43 дугаар зүйл.

⁹ Хууль тогтоомжийн тухай хуулийн 45 дугаар зүйл.

¹⁰ Хууль тогтоомжийн тухай хуулийн 46 дугаар зүйл.

зохицуулалтыг хуулийн төслийг боловсруулалтын шатны ба өргөн мэдүүлсний дараах гэсэн 2 хэсэгт хуваан авч үзлээ.

Боловсруулалтын шатанд хуулийн төслийн хэлэлцүүлэгт тавих шаардлага

ХТХ-ийн 9 дүгээр зүйлийн 9.5 дахь хэсэгт "Хууль тогтоомжийн төсөл боловсруулах явцад иргэн, хуулийн этгээдээс санал авч, төсөл боловсруулахад харгалзан үзнэ", 38 дугаар зүйлийн 38.1 дэх хэсэгт "Хуульд өөрөөр заагаагүй бол хууль санаачлагч хууль тогтоомжийн төслийг УИХ-д өргөн мэдүүлэхээс өмнө олон нийтийн хэлэлцүүлэг зохион байгуулж, холбогдох материалыг баримтжуулан хууль тогтоомжийн төслийн бүрдүүлбэрт хавсаргана" гэж заасан нь хуулийн төсөл боловсруулахад олон нийтийн оролцоог хангах хууль зүйн суурь үндэслэл юм.

Европын холбооноос Албани Улсад зориулж гаргасан "Хуулийн төсөл боловсруулах гарын авлага"-д тусгаснаар олон нийтийн хэлэлцүүлэг нь (i) мэдэгдэх, (ii) зөвлөлдөх, (iii) оролцох гэсэн үндсэн үе шатаас бүрдэнэ. Эхний шатанд хууль тогтоомжийн төслийг олон нийтэд мэдэгдэж, сонирхогч талууд, ялангуяа төслийн нөлөөлөлд өртөх талуудад хэлэлцүүлэгт оролцох урилга, мэдээлэл өгнө. Зөвлөлдөх шат нь хүчин төгөлдөр үйлчилж буй хууль тогтоомжийг үнэлж дүгнэн тулгамдаж буй асуудлыг илрүүлэх зорилготой бол оролцооны үе шатанд ашиг сонирхол нь хөндөгдөх талуудын саналыг боловсруулж буй хуулийн төсөлд тусгадаг байна.¹¹

Хүснэгт 1. Олон нийтийн хэлэлцүүлгийн үе шат

Олон нийтийн хэлэлцүүлгийн үе шат	Хууль тогтоомжийн тухай хуульд тусгагдсан байдал
Мэдэгдэх	38.2.Хууль санаачлагч албан ёсны цахим хуудсандаа хууль тогтоомжийн төсөл болон энэ хуулийн 40.1.2, 40.1.3-т заасан баримт бичгийг байршуулж, хууль тогтоомжийн төсөлд санал өгөх хугацааг тодорхой заана.
Зөвлөлдөх	38.6.Олон нийтийн хэлэлцүүлгийг дараах хэлбэрээр явуулна: 1.бичгээр санал авах; 2.уулзалт, хэлэлцүүлэг зохион байгуулах; 3.санал асуулга явуулах; 4.цахим хэлбэрээр хэлэлцүүлэг явуулах; болон 5.бусад хэлбэр.

¹¹ The CARDS programme, of Community Assistance for Reconstruction, Development and Stabilization (2006) Law Drafting Manual: A Guide to the Legislative Process in Albania, p.38. ("CARDS programme") <https://ial-online.org/wp-content/uploads/2018/05/Rep.-Albania.pdf> last accessed on 11 August 2024.

Оролцох	<p>38.5.Хууль санаачлагч энэ хуулийн 38.3-т заасны дагуу ирүүлсэн саналыг харгалзан үзнэ.</p> <p>38.7.Хууль санаачлагч олон нийтийн хэлэлцүүлгийн хугацаа дууссан өдрөөс хойш 30 хоногийн дотор хуулийн төсөлд тусгасан болон тусгаагүй саналын товъёгийг бэлтгэн албан ёсны цахим хуудсандаа байршуулна.</p> <p>40.1.Улсын Их Хуралд өргөн мэдүүлэх хууль тогтоомжийн төсөлд дараах баримт бичгийг хавсаргана:</p> <p>40.1.10.энэ хуулийн 38.7-д заасан саналын товъёг.</p>
---------	--

Дээрхээс үзвэл ХТТХ дахь олон нийтийн хэлэлцүүлгийн зохицуулалт нь олон улсын нийтлэг жишигт нийцсэн байна. Тухайлбал, (i) "мэдэгдэх" нөхцөлийг хуулийн төсөл, холбогдох баримт бичгийг цахим хуудаст байршуулах; (ii) "зөвлөлдөх" нөхцөлийг цахимаар, бичгээр санал авах, биечилсэн уулзалт, хэлэлцүүлэг зохион байгуулах; (iii) "оролцоог хангах" нөхцөлийг холбогдох талуудаас ирүүлсэн саналыг харгалзан үзэх, саналын товъёгийг мэдээлэх замаар тус тус хэрэгжүүлэхээр хуульчилсан байна.

ХТТХ-ийн 8 дугаар зүйлийн 8.1 дэх хэсэгт зааснаар хууль тогтоомжийн төсөл боловсруулах ажиллагаа нь дараах дэс дараалал бүхий үе шатыг дамжин хэрэгжинэ. Үүнд:

1. Хууль тогтоомжийн хэрэгцээ, шаардлагыг урьдчилан тандан судлах, эсхүл тухайн харилцааг зохицуулж байгаа хууль тогтоомжийн хэрэгжилтийн үр дагаварт үнэлгээ хийх;
2. Хууль тогтоомжийн төслийн үзэл баримтлалыг боловсруулж, батлах;
3. Хууль тогтоомжийн төслийг боловсруулах;
4. Хууль тогтоомжийн төслийн үр нөлөөний үнэлгээ, зардлын тооцоог хийх;
5. Эрх, хууль ёсны ашиг сонирхол нь хөндөгдөх иргэн, хуулийн этгээдийн төлөөлөл, олон нийтээр хууль тогтоомжийн төслийг хэлэлцүүлж, санал авах;
6. Хууль тогтоомжийн төсөлд холбогдох төрийн болон төрийн бус байгууллага, мэргэжлийн ба судалгааны байгууллагын саналыг авах;
7. Хууль тогтоомжийн төслийг Засгийн газрын хуралдаанаар хэлэлцүүлэх;
8. Хууль тогтоомжийн төслийн бүрдүүлбэрийг хангаж, УИХ-д өргөн мэдүүлэх.

Эдгээр ажиллагаа нь өөр хоорондоо салшгүй хамааралтай тул аль нэг үе шатыг алгасах боломжгүй бөгөөд тийнхүү алгасах эсхүл дутуу хэрэгжүүлэх нь эцэстээ батлагдан гарах хууль тогтоомжийн чанарт

сөрөг нөлөөтэй.

Олон нийтийн хэлэлцүүлэг нь хуулийн төсөл боловсруулах ажлын бие даасан нэг үе шат болно. Тодруулбал, хэрэгцээ шаардлага, хэрэгжилтийн үр дагаврыг тодорхойлсны үндсэн дээр үзэл баримтлал, эх бичвэрийг боловсруулж, хэрэгжүүлэхтэй холбогдон гарах зардал, үр нөлөөг тооцсоны дараа хуулийн төслийг олон нийтээр хэлэлцүүлэх учиртай. Тийнхүү олон нийтийн хэлэлцүүлэг явагдсаны дараа холбогдох төрийн болон төрийн бус байгууллага, мэргэжлийн болон судалгааны байгууллагаас санал авч, Засгийн газрын хуралдаанаар хэлэлцүүлэн, УИХ-д өргөн мэдүүлнэ.

Түүнчлэн НСтХ-иар хууль санаачлагч нь дараах хууль тогтоомжийн төсөлд нийтийн сонсгол зохион байгуулах үүрэгтэй. Үүнд (i) хүний эрх, эрх чөлөө, хуулийн этгээдийн эрх, хууль ёсны ашиг сонирхлыг хязгаарлахтай холбоотой асуудлыг шийдвэрлэх; (ii) нийтийн ашиг сонирхолд шууд хамааралтай эдийн засаг, нийгмийн болон байгаль орчны асуудлыг шийдвэрлэх; (iii) зөвшөөрөл шинээр бий болгох асуудлаарх хууль тогтоомжийн төсөл хамаарна.¹²

Хуулийн төслийг боловсруулах үе шатанд олон нийтийн хэлэлцүүлэг зохион байгуулсан нь нийтийн сонсголыг давхар хэрэгжүүлэхгүй байх үндэслэл болохгүй.

Тиймээс нийтийн сонсголыг хуульд заасан үндэслэлээр олон нийтийн хэлэлцүүлгээс тусад нь зайлшгүй хийх шаардлагатай.¹³

НСтХ-д заасан нийтийн сонсголын зохицуулалт нь ХТХ-д заасан олон нийтийн хэлэлцүүлгээс тусдаа, бие даасан шаардлага байх тул ХТХ-ийн 38.9-д заасан олон нийтийн хэлэлцүүлэг хийх шаардлагагүй хууль тогтоомжийн төсөлд ч нийтийн сонсгол явуулах боломжтой байна. Тэрчлэн НСтХ-д өргөн мэдүүлэгдсэн хууль тогтоомжийн төсөлд иргэн, хуулийн этгээдийн хүсэлт, байнгын хорооны гишүүдийн саналаар сонсгол хийхээр заасан боловч үүний дагуу сонсгол хийгдэж байсан эсэх тухай мэдээлэл хомс байна.

Сонсголд оролцогч нь тайлбар, санал хэлэх, сонсголын тэмдэглэл, шийдвэртэй танилцах¹⁴ эрхтэй боловч тэдгээрийн тайлбар, саналыг сонсголын шийдвэрт заавал тусгах, тусгасан эсэхийг эргэж мэдэгдэх шаардлагагүй байдаг нь түүний бас нэгэн онцлог юм.

¹² Нийтийн сонсголын тухай хуулийн 7 дугаар зүйлийн 7.1 дэх хэсэг.

¹³ Нийтийн сонсголын тухай хуулийн 7 дугаар зүйлийн 7.4 дэх хэсэг.

¹⁴ Нийтийн сонсголын тухай хуулийн 15 дугаар зүйлийн 15.1.1; 15.1.2 дахь заалт.

Иймд цаашид НСтХ-ийн зохицуулалтыг ХТтХ-иар зохицуулсан олон нийтийн хэлэлцүүлэгтэй уялдуулан хэрэгжүүлэх, давхардлыг тооцох замаар харилцан нэг нэгнээ нөхөх боломжийг бүрдүүлэх нь чухал байна. Харин энэхүү судалгааны хүрээнд нийт судалсан хуулийн төслийн бүрдүүлбэрт нийтийн сонгол хийгдсэн эсэх тухай мэдээлэл тусгагдаагүй байсан тул нарийвчилсан шинжилгээ хийх боломжгүй байв.

ХТтХ-иар хуулийн төслийг дараах төрөлд хуваан агуулгаас нь хамаарч төрөл тус бүрд тусгай шаардлага тогтоон, дагалдах баримт бичгийг харилцан адилгүй байдлаар тодорхойлсон байна.¹⁵ Үүнд:

- Анхдагч хуулийн төсөл;
- Хуульд өөрчлөлт оруулах хуулийн төсөл;
- Шинэчилсэн найруулгын төсөл;
- Багц хуулийн төсөл;
- Хууль хүчингүй болсонд тооцох тухай хуулийн төсөл.

Судалгааны хамрах хугацаанд боловсруулагдсан 254 хуулийн төслийг төрлөөр нь авч үзвэл, 26 хувь нь анхдагч хуулийн төсөл, 45 хувь нь хуульд өөрчлөлт оруулах тухай, 28 хувь нь шинэчилсэн найруулгын төсөл байна. Харин багц хуулийн төсөл хамгийн цөөн буюу нэг байна. (График 1). Хуульд өөрчлөлт оруулах тухай хуулийн төсөл хамгийн олон буюу 115 байгаагийн дөрөв нь хуулийн давхардал, хийдэл, зөрчлийг арилгах зорилгоор хэд хэдэн хуульд нэгэн зэрэг өөрчлөлт оруулах төсөл байна.

График 1. 2020–2024 онд боловсруулагдсан хуулийн төслийг ангилсан нь, төрлөөр



Тодорхой салбарын хоорондоо уялдаатай хэд хэдэн хуулийн төслийг нэгэн зэрэг хамтад нь хэлэлцүүлэх тохиолдолд багц хуулийн төсөл

¹⁵ Хууль тогтоомжийн тухай хуулийн 22 дугаар зүйлийн 22.1 дэх хэсэг.

санаачлан боловсруулж болох талаар ХТТХ-ийн 26 дугаар зүйлийн 26.1 дэх хэсэгт заасан байдаг. Энэ заалтыг 2023 оны 5 дугаар сарын 4-ний өдрийн хуулиар хүчингүй болгосон боловч ХТТХ дах багц хуультай холбоотой бусад заалтууд (14 дүгээр зүйлийн 14.4, 14.5, 29 дүгээр зүйлийн 29.4, 51 дүгээр зүйлийн 51.1) хүчинтэй хэвээр үлджээ. Энэ нь багц хуулийн төсөл огт боловсруулж болохгүй гэсэн үг бус, гагцхүү багцад багтсан хуулийн төсөл тус бүрийг ХТТХ-иар тогтоосон шаардлагад нийцүүлэх агуулгатай байна. Өөрөөр хэлбэл, багц хууль нэрийн дор анхдагч болон хуулийн шинэчилсэн найруулга, хуульд зарчмын шинжтэй өөрчлөлт оруулах төслүүд холбогдох тооцоо, судалгаагүй, олон нийтийн хэлэлцүүлэггүйгээр батлагддаг байдлыг залруулах боломж олгож байна.

Тэрчлэн дээр дурдсан хуулийн төслийн төрлүүдийн алинд нь ч хамаарахгүй, нэг удаагийн шинжтэй зохицуулалт бүхий хуулийн төслүүд байна. Тухайлбал, Гаалийн болон нэмэгдсэн өртгийн албан татвараас чөлөөлөх тухай, Нийгмийн даатгалын шимтгэл төлөгчийг торгох шийтгэл, алдангиас нэг удаа чөлөөлөх тухай, Зарим төрлийн хяналт шалгалтын үйл ажиллагааг түр зогсоох тухай болон Олон улсын гэрээ соёрхон батлах тухай хуулийн төслийг дурдаж болно. Тухайлбал, Хууль тогтоомжийг 2024 он хүртэл боловсронгуй болгох үндсэн чиглэлд Дэлхийн шуудан холбооны дүрмийн 10 дугаар нэмэлт протокол, Цөмийн зэвсгийг хориглох тухай гэрээ, Иргэний нисэхийн эсрэг хууль бус үйлдэлтэй тэмцэх тухай конвенц зэрэг олон улсын гэрээ соёрхон батлах арван хуулийн төсөл тусгагдсанаас долоо нь батлагджээ.

Эдгээр хуулийн төсөл нь дийлэнх тохиолдолд тодорхой хугацаанд үүссэн нөхцөл байдлыг даван туулах эсхүл нарийвчилсан асуудлаар зохицуулалт бүрдүүлэх эсхүл олон улсын гэрээг соёрхон баталж нэгдэн орох агуулгатай. Иймд эдгээрийг анхдагч хуулийн төсөл гэж үзэхээс илүүтэй тусад нь төрөл үүсгэж, агуулга, хэлбэр, процессын хувьд тавигдах шаардлагыг тодорхой болгох нь зүйтэй.

Хуулийн төслийн төрлөөс хамаарч түүнд тавих шаардлага харилцан адилгүй байх талаар өмнө дурдсан билээ. Энэхүү ялгаа нь хуулийн төсөлтэй холбоотой судалгаа шинжилгээ дээр тодорхой харагдана. Жишээлбэл, анхдагч хуулийн төсөлд хэрэгцээ шаардлагын тандан судалгааг, харин шинэчилсэн найруулга, нэмэлт өөрчлөлтийн төсөлд одоо үйлчилж байгаа хуулийн хэрэгжилт, үр дагаврын үнэлгээ хийнэ. (Хүснэгт 2)

Хүснэгт 2. Хуулийн төслийн төрөл, түүнд хамаарах судалгаа, хийгдэх үе шат

Судалгааны төрөл	Уг судалгаанд хамаарах хуулийн төслийн төрөл	Уг судалгаа хийгдэх үе шат
Хууль тогтоомжийн хэрэгцээ, шаардлагын тандан судалгаа	<ul style="list-style-type: none"> Анхдагч хуулийн төсөл Хуульд өөрчлөлт оруулах хуулийн төсөл (хүчин төгөлдөр үйлчилж байгаа хуульд зарчмын шинжтэй зохицуулалт шинээр нэмэх) 	Хуулийн төсөл боловсруулахын өмнө
Хууль тогтоомжийн хэрэгжилт, үр дагаврын үнэлгээ	<ul style="list-style-type: none"> Шинэчилсэн найруулгын төсөл Хуульд өөрчлөлт оруулах хуулийн төсөл 	
Хууль тогтоомжийн үр нөлөөний үнэлгээ	<ul style="list-style-type: none"> Анхдагч хуулийн төсөл Хуульд өөрчлөлт оруулах хуулийн төсөл 	Хуулийн төсөл боловсруулсны дараа
Зардлын тооцоо	<ul style="list-style-type: none"> Шинэчилсэн найруулгын төсөл 	

ХТТХ-ийн 38 дугаар зүйлийн 38.2 дахь хэсэгт зааснаар хууль санаачлагч хуулийн төслийг нийтлэхдээ дээрх судалгааны тайланг хамт байршуулах үүрэгтэй ба энэ нь хэлэлцүүлэгт оролцогчдод хуулийн төслийн хэрэгцээ шаардлага, хуулиар зохицуулах нийгмийн харилцааны онцлог, зохицуулалтын хувилбар, тэдгээрийн давуу ба сул талын тухай мэдээлэл авсны үндсэн дээр бодитой, оновчтой санал өгөх боломж олгоно.

Олон нийтийн хэлэлцүүлгийн зохион байгуулалт

Олон нийтийн хэлэлцүүлгийн зорилго нь хуулийн төсөлд олон нийт, нэн ялангуяа эрх, хууль ёсны ашиг сонирхол нь хөндөгдөх талуудаас санал авах явдал болно. Энэ нь дан ганц санал аваад гүйцэх ажиллагаа биш бөгөөд санал авах этгээдийг зөв тодорхойлж, тэднийг мэдээллээр хангахаас эхлэн санал авах үйл ажиллагааг үр дүнтэй зохион байгуулах замаар хуулийн төслийн талаарх олон нийтийн байр суурийг оновчтой тодорхойлж, нийгмийн хэрэгцээ шаардлага, бодит байдалд нийцсэн, хэрэгжих чадамжтай хууль бүтээх цогц агуулгатай.

ХТТХ-иар хууль санаачлагч нь хууль тогтоомжийн төсөл боловсруулах ажлыг хариуцан зохион байгуулах,¹⁶ холбогдон гарах зардлыг өөрийн төсвөөс санхүүжүүлэх¹⁷ үүргийг хүлээдэг. Иймд олон нийтийн хэлэлцүүлгийг өөрийн санхүү, хүний нөөц, захиргааны боломж бололцоонд тулгуурлан үр ашигтай, өгөөжтэй зохион байгуулахад хууль санаачлагч анхаарах учиртай.

¹⁶ Хууль тогтоомжийн тухай хуулийн 9 дүгээр зүйлийн 9.1 дэх хэсэг.

¹⁷ Хууль тогтоомжийн тухай хуулийн 11 дүгээр зүйлийн 11.1 дэх хэсэг.

Олон нийтийн хэлэлцүүлгийн зохион байгуулалт нь санал авах этгээдийг тодорхойлж буй байдал болон тэдгээрээс санал авах арга хэлбэрээр тодорхойлогдоно. Өөрөөр хэлбэл, хуулийн үйлчлэлд өртөх этгээдийг зөв тодорхойлж, тэдний онцлог, хэрэгцээнд нийцсэн арга хэлбэрээр хэлэлцүүлгийг зохион байгуулах нь чухал.

Хуулийн төсөлд санал авах хугацаа

Хууль тогтоомжийн төсөлд санал авах хугацааг тодорхойлоход нэг талаас иргэн, хуулийн этгээдэд санал өгөх хангалттай боломж олгох, нөгөө талаас төслийг аль болох богино хугацаанд үр ашигтайгаар батлах ашиг сонирхлын тэнцвэрийг харгалзах ёстой.¹⁸ Улс орнуудын туршлагаас үзвэл хуулийн төсөлд бичгээр санал авах хугацаа доод тал нь 15–30 хоног байдаг. Гэвч хуулийн төслийн төрөл, хэмжээ, зохицуулалтын цар хүрээ, хөндөгдөж буй асуудал болон өмнө нь олон нийтээр хэлэлцүүлсэн эсэх, ашиг сонирхол нь хөндөгдөж буй иргэд, аж ахуй нэгж, байгууллагын тоо зэрэг хүчин зүйлсийг харгалзан санал авах хугацааг уян хатан байдлаар тогтоох нь зүйтэй гэж үздэг.¹⁹ Тухайлбал, хуулиар зохицуулах харилцааны нарийн төвөгтэй байдлыг харгалзан 180 ба түүнээс дээш хоногоор санал авах хугацаа тогтоох тохиолдол ч байдаг. Үүнээс гадна санал авах хугацаа дуусахад хангалттай тооны, чанартай санал хүлээн аваагүй бол хугацааг сунгах, дахин сэргээх боломжтой.²⁰

Манай улсад хуулийн төсөлд санал авах хугацааг ялгамжтай байдлаар тодорхойлсон. Тодруулбал, ХТТХ-ийн 38 дугаар зүйлийн 38.3 дахь хэсэгт "Хууль, Монгол Улсын олон улсын гэрээнд өөрөөр заагаагүй бол энэ хуулийн 38.2-т заасан хугацаа 15-аас доошгүй хоног байна", 38.4-т "Хууль санаачлагч худалдаа, хөрөнгө оруулалт, татвар зэрэг бизнесийн орчинд нөлөөлөх хууль тогтоомжийн төсөл боловсруулсан бол ... 60 хоногоос доошгүй хугацаанд байршуулж, олон нийтээс саналавна" гэж заасан. Удаах 60 хоногийн зохицуулалтыг 2023 оны 5 дугаар сарын 4-ний өдрийн хуулиар нэмсэн боловч тус зохицуулалт хэрэгжиж эхэлснээс хойш огт хэрэглэгдээгүй байгааг дурдах нь зүйтэй.

ХТТХ-иар тухайн хуулийн зохицуулах харилцааны онцлогоос хамааран санал авах хугацааг ялгаатай тогтоосон нь ач холбогдолтой боловч тухайн нөхцөл байдал, нийгмийн хэрэгцээ шаардлагаас үүдэн

¹⁸ Transparency International (2016) Participatory Law Making, Public Consultations and Petitions, p.4. ("Transparency International") https://knowledgehub.transparency.org/assets/uploads/helpdesk/Participatory_law_making,_public_consultations_and_petitions_2016.pdf last accessed on 22 June 2024.

¹⁹ Emina Nuredinoska & Katerina HadziMiceva Evans (2010) Manual on Public Participation in the Law Making Process, p.11. https://ecnl.org/sites/default/files/2020-10/Manual%20on%20participation_ENG.pdf

²⁰ A Guide to the Rule Making Process, p.5.

хугацааг сунгах, сэргээх зэрэг уян хатан зохицуулалт дутмаг байна. Өөрөөр хэлбэл, практикт санал авахаар тогтоосон хугацааны дотор хангалттай тооны чанартай санал ирээгүй тохиолдолд санал авах хугацааг үргэлжлүүлэн сунгаж болох, санал авах арга, хэлбэрийг өөрчлөн хугацааг дахин шинээр тоолох зэрэг зохицуулалтыг хуульчлах шаардлагатай.

Санал авах этгээд

Хуулийн төслийн хэлэлцүүлэгт оролцох бүх талыг тэр бүр нарийн тодорхойлох боломжгүй боловч зарчмын хувьд хуулийн үйлчлэлд өртөх талуудын оролцоог зайлшгүй хангах учиртай. Тиймээс олон улсад хэлэлцүүлэг нь хэт явцуу хүрээг хамарснаас олон талыг хамарсан нь илүү ач холбогдолтой гэж үздэг.²¹ Эрх, ашиг сонирхол нь хөндөгдөх талыг тодорхойлоход (i) бодлогын нөлөөлөлд өртөгч, (ii) хэрэгжилтийн үйлчлэлд өртөгч, (iii) бодлогын хүрээнд ашиг сонирхол бүхий талуудыг хамрах ёстой байна.²²

Олон нийтийн хэлэлцүүлгийг субъектээр нь (i) ерөнхий буюу олон нийтийг хамарсан, (ii) зорилтот бүлгийг хамарсан, (iii) хосолмол гэж ангилж болно. Эдгээрийн онцлогийг авч үзвэл:

- *Олон нийтийн хэлэлцүүлэг*: Уг хэлбэрийг хэрэглэх нь тэр бүр оновчтой биш боловч санал авах этгээдийг урьдчилан тодорхойлох боломжгүй тохиолдолд олон талын байр суурийг тандах зорилгоор хийж болдог. Гэвч олон нийтэд хангалттай мэдээлэл хүргээгүй тохиолдолд ач холбогдол багатай бөгөөд хэт олон тооны санал цугларах сул тал үүсдэг. Санал нь агуулгын хувьд давхардсан байхаас гадна зохион байгуулалт хийх, саналыг харгалзан үзэж, хуулийн төслийг сайжруулахад хүндрэл учирч болзошгүй.²³
- *Зорилтот бүлгийн хэлэлцүүлэг*: Хуулийн зохицуулалтад хамаарах эсхүл ашиг сонирхол нь хөндөгдөх төлөөллийн хүрээнд зорилтот хэлэлцүүлэг хийх нь илүү үр нөлөөтэй гэж үздэг.²⁴ Энэ нь олон нийтийн хэлэлцүүлэгтэй харьцуулахад илүү мэдээлэлд тулгуурласан, оновчтой санал шүүмж өрнүүлэх бололцоо олгодог онцлогтой. Түүнчлэн санал авах ажиллагааг зохион байгуулах, саналыг харгалзан үзэхэд илүү хялбар байх²⁵ боловч зорилтот бүлэг, түүний хамрах хүрээг хууль санаачлагч өөрийн үзэмжээр буюу оновчгүй, дутуу тодорхойлбол

²¹ CARDS programme, p.39.

²² Transparency International, p.3.

²³ CARDS programme, p.40

²⁴ CARDS programme, p.39.

²⁵ Ibid.

хэлэлцүүлгийн үр нөлөөг бууруулах эрсдэлтэй.²⁶

- *Хосолмол хэлэлцүүлэг*: Хэлэлцүүлгийг өргөн хүрээнд нийтэд нээлттэй байдлаар явуулахын зэрэгцээ тодорхой хүрээний бүлэгт тухайлан хандаж санал авах хэлбэртэй хослуулж болно.²⁷ Энэ нь зорилтот болон олон нийтийн хэлэлцүүлгийн аль алиных нь сул талыг нөхөх боловч хууль санаачлагчаас илүү их хүчин чармайлт, нэмэлт нөөц (хүний нөөц, цаг хугацаа, зохион байгуулалтын ажиллагаа зэрэг) шаардах магадлалтай.

Бүх хуулийн төсөлд тохирсон хэлэлцүүлгийн нэг арга хэлбэр гэж байхгүй тул тухайн хуулиар зохицуулах харилцааны онцлог, үйлчлэх хүрээнээс хамаарч тохирох хэлбэрийг сонгох нь зүйтэй.²⁸

ХТТХ-ийн 8 дугаар зүйлийн 8.1.5-д хуулийн төсөлд санал авах этгээдийг "эрх, хууль ёсны ашиг сонирхол нь хөндөгдөх иргэн, хуулийн этгээдийн төлөөлөл, олон нийт..." гэж ерөнхий байдлаар тодорхойлсон боловч тэдгээрийг хэрхэн тогтоох талаар нарийвчлан зохицуулаагүй.

Ийнхүү ерөнхий байдлаар тодорхойлсон нь тухайн хуулийн төслөөс хамааран эрх, хууль ёсны ашиг сонирхол нь хөндөгдөх этгээдийг уян хатан байдлаар тогтоох боломж олгож байгаа боловч хууль санаачлагчийн мэргэжлийн ур чадвар дутмаг тохиолдолд энэхүү нөхцөлийг давуу тал болгон ашиглаж чадахгүй байх эрсдэлтэй. Практикт хууль санаачлагч эрх ашиг нь хөндөгдөж болзошгүй этгээдийг зөв тодорхойлж байгаа эсэх, хэлэлцүүлгийн зохион байгуулалт, санал авах хэлбэр нь тэдний онцлогт нийцсэн эсэх тухай асуудал гардаг.

Түүнчлэн ХТТХ-иар хуулийн төсөлд "эрх, хууль ёсны ашиг сонирхол нь хөндөгдөх иргэн, хуулийн этгээд"-ээс санал авсны дараа "холбогдох төрийн болон төрийн бус байгууллага, мэргэжлийн болон судалгааны байгууллага"-аас санал авахаар хуульчилсан. Тиймээс эдгээр субъектүүдийг өөр хооронд нь орлуулж болохгүй ба ХТТХ-ийн 9 дүгээр зүйлийн 9.5 дахь хэсэгт заасны дагуу тус тусад нь санал авч, төсөл боловсруулахад саналыг ижил хэмжээнд харгалзан үзэх учиртай.

²⁶ Ibid.

²⁷ Ibid.

²⁸ Ibid.

Хуулийн төсөлд санал авах хэлбэр

ЭЗХАХБ-аас олон нийтийн хэлэлцүүлгийн хэлбэрийг идэвхтэй болон идэвхгүй гэж хоёр ангилжээ.²⁹ Ашиг сонирхол нь хөндөгдөж болзошгүй этгээдүүдэд албан ёсоор хандаж, санал авах нь идэвхтэй хэлбэр бол техник технологийн тусламжтайгаар төслийг нээлттэй байршуулж, санал авах нь идэвхгүй хэлбэр болно. Улс орнуудад хууль тогтоомжийн төслийг олон нийтээр хэлэлцүүлэх, санал авах ажиллагааг дараах үндсэн таван хэлбэрээр зохион байгуулж байна.³⁰ (Хүснэгт 3)

Хүснэгт 3. Олон нийтийн хэлэлцүүлгийн хэлбэр

Санал авах хэлбэр	Тайлбар	Давуу тал	Сул тал	Хэрэглэж буй улс
Албан бусаар зөвлөлдөх (Informal consultation)	Утас, захидал, цахим шуудангаар санал авах	Чирэгдэл багатай, уян хатан, богино хугацаанд зохион байгуулах	Албан бус байдлаар хэрэгжих тул ил тод, хариуцлагатай байдал харьцангуй сул, хууль санаачлагчийн хүсэл зоригоос хамаарах эрсдэлтэй	Их Британи, Франц, Япон, Канад
Хуулийн төслийг олон нийтэд түгээж санал авах (Circulation of proposals for public comment)	Интернэт, мэдээллийн технологийн тусламжтайгаар төслийг өргөн хүрээнд, системтэйгээр түгээж аль болох олон хүнээс санал авах	Цаг хугацаа, цар хүрээний хувьд уян хатан бөгөөд албан бусаар зөвлөлдөх хэлбэртэй харьцуулахад илүү системтэй, зохион байгуулалт сайтай	Хэт олон саналд дарагдаж, санал тус бүрд анхаарал хандуулж чадахгүй байх болон судалгаа мэдээлэлд тулгуурласан үндэслэл бүхий, оновчтой санал авахгүй байх	Ихэнх улс орнуудад түгээмэл байна.
Холбогдох талуудад тухайлан мэдэгдэж, санал авах (Public notice-and-comment)	Ашиг сонирхол нь хөндөгдөж болзошгүй этгээдүүдэд төслийг тухайлан илгээж, хариу санал ирүүлэх боломж олгох	Илүү хүртээмжтэй, зохион байгуулалттай, албан ёсны хэлбэрт тооцогддог	Маргаантай асуудлаар санал авахад ихэвчлэн энэ аргыг хэрэглэдэг. Бусад тохиолдолд цөөн санал ирдэг, олон нийтийн оролцоо сул	Ихэнх улс орнуудад түгээмэл байна.

²⁹ Transparency International, p.2.

³⁰ OECD, pp.2-5.

Олон нийтийн сонсгол (Public hearing)	Ашиг сонирхол нь хөндөгдөж буй этгээдэд саналаа биечлэн илэрхийлэх боломж олгоно.	Сонирхсон бүх этгээдэд нээлттэй, санал бодлоо биечлэн илэрхийлэх боломж олгох	Үр дүн нь урьсан этгээдийн тоо, сонсгол зохион байгуулах газар, түүний багтамж, цаг хугацаанаас хамаарна. Ихэвчлэн нэг удаа зохион байгуулагддаг, хүртээмжгүй тул бусад хэлбэртэй хослон хэрэглэх нь зүйтэй	АНУ, ХБНГУ, Финланд, Канад
Зөвлөх байгууллага (Advisory Body)	Хороо, ажлын хэсэг байгуулах зэргээр хууль тогтоомжийн төслийг боловсруулах, сайжруулахад хэрэглэдэг	Хуулийн төслийг бүхэлд нь хамардаг, үр нөлөө сайтай	Ихэвчлэн хуулийн төслийг боловсруулах, хянах, үнэлэхэд хэрэглэгдэнэ. Оролцооны хувьд хязгаарлагдмал тул бусад хэлбэртэй хослуулан хэрэглэх нь зүйтэй	Нидерланд, ХБНГУ, Их Британи, Мексик, БНСУ ³¹

Хамгийн сүүлд дурдсан зөвлөлдөх байгууллагыг олон нийт гэдэгт шууд хамааруулахад учир дутагдалтай. Тийм ч учраас тэдгээрийг ХТТХ-ийн 8 дугаар зүйлийн 8.1.5 ба 8.1.6-д "иргэн, хуулийн этгээдийн төлөөлөл, олон нийт" ба "төрийн болон төрийн бус байгууллага, мэргэжлийн болон судалгааны байгууллага" гэж ялган тодорхойлсон байдаг. Гэтэл хуульч санаачлагчдын зүгээс төрийн бус болон мэргэжлийн, судалгааны байгууллагын төлөөллийг хуулийн төсөл боловсруулах ажлын хэсэгт оруулсан эсхүл тэдгээрээс санал авснаа олон нийтээс санал авсан, хэлэлцүүлэг зохион байгуулсан мэтээр ойлгож тайлагнах явдал нийтлэг гардаг.

Манай улсад ХТТХ-ийн 38 дугаар зүйлийн 38.6 дахь хэсэгт олон нийтийн хэлэлцүүлгийн дараах таван хэлбэрийг хуульчилсан. Үүнд: (i) бичгээр санал авах, (ii) уулзалт хэлэлцүүлэг зохион байгуулах, (iii) санал асуулга явуулах, (iv) цахим хэлбэрээр хэлэлцүүлэг явуулах болон (v) бусад.

Саналын товъёг ба саналыг хуулийн төсөлд тусгасан байдлыг мэдээлэх нь

ХТТХ-ийн 9 дүгээр зүйлийн 9.5 дахь хэсэгт "Хууль тогтоомжийн төсөл боловсруулах явцад ... иргэн, хуулийн этгээдээс санал авч, төсөл боловсруулахад харгалзан үзнэ", 38 дугаар зүйлийн 38.5 дахь

³¹ OECD, pp.2-6.

хэсэгт "Хууль санаачлагч ... ирүүлсэн саналыг харгалзан үзнэ" гэж заасан ба саналыг харгалзан үзсэн байдлыг баримтжуулах зорилгоор:

- 33 дугаар зүйлийн 33.2 дахь хэсэгт "Хуулийн төслийн товч танилцуулгад дараах мэдээллийг тусгана гэсний дотор хуулийн төслийг олон нийтээр хэлэлцүүлсэн дүн";
- 38 дугаар зүйлийн 38.7 дахь хэсэгт "Хууль санаачлагч олон нийтийн хэлэлцүүлгийн хугацаа дууссан өдрөөс хойш 30 хоногийн дотор хуулийн төсөлд тусгасан болон тусгаагүй саналын товъёгийг бэлтгэн албан ёсны цахим хуудсандаа байршуулна";
- 40 дүгээр зүйлийн 40.1 дэх хэсэгт "УИХ-д өргөн мэдүүлэх төсөлд дараах баримт бичгийг хавсаргана" гэсний дотор "саналын товъёг" гэж тус тус заажээ.

Дээрх заалтууд нь хуулийн төслийг олон нийтээр хэлэлцүүлсний дараа хийгдэх ажиллагаанд хамаарах материаллаг болон процессын зохицуулалтыг агуулсан. Материаллаг шаардлагын хувьд олон нийтийн саналыг харгалзан үзэх үүргийг хууль санаачлагчид хүлээлгэсэн бол хэлэлцүүлгийн үр дүнг хуулийн төслийн товч танилцуулгад тусгах, баримт бичгийн бүрдүүлбэрт саналын товъёгийг хавсаргах, хуулийн төсөлд тусгасан болон тусгаагүй саналыг тухайн төслийг анх байршуулсан цахим хуудсаар дамжуулан мэдээлэх зэрэг процессын шаардлага байдаг.

Нэг талаас өргөн мэдүүлэх хуулийн төслийн товч танилцуулгад хэлэлцүүлгийн үр дүнг тусгаж, саналын товъёгийг бүрдүүлбэрт хавсаргах нь хууль тогтоогчийг мэдээллээр хангах, хуулийн үйлчлэлд өртөх этгээдийн байр суурь, санал шүүмжийг (тодорхой хэмжээнд) тольдон харуулах замаар хуулийн хэрэгжих чадамжийг урьдчилан таамаглах боломж олгох ач холбогдолтой. Нөгөө талаас саналын товъёгийг цахим хуудаст байршуулах нь санал өгсөн этгээдэд хариу өгөх, саналыг хуулийн төсөлд тусгаагүй үндэслэл, шалтгааныг тайлбарлах замаар хэтдээ олон нийтийн хуулийн төсөл боловсруулах ажиллагаанд оролцох идэвх санаачилга буурахаас сэргийлэх, хууль тогтоох үйл ажиллагаанд итгэх итгэлийг нэмэгдүүлэх, хуулийн төслийн чанарыг сайжруулах зорилготой.

Харин ийнхүү хуулиар тогтоосон олон нийтийн хэлэлцүүлгийн материаллаг болон процессын шаардлагыг зохих ёсоор хэрэгжүүлэхгүй байвал иргэдийн хуулийн төсөлд санал өгөх идэвх оролцоо, хууль тогтоох үйл ажиллагаа дахь итгэлийг бууруулах, олон нийтийн санаа бодол хууль тогтоогчид хүрэхгүй байх, улмаар хуулийн хэрэгжих чадамжийг бууруулах зэрэг сөрөг үр дагавартай.

Хуулийн төслийг өргөн мэдүүлсний дараах олон нийтийн хэлэлцүүлгийн шаардлага

Хуулийн төслийг өргөн мэдүүлсний дараа хийгдэх олон нийтийн хэлэлцүүлгийн шаардлагыг МУИХЧХДТХ-иар зохицуулж байна. Судалгааны хамрах хугацаанд 2020 онд батлагдсан МУИХЧХДТХ үйлчилж байсан ба тус хуулийг 2024 онд шинэчлэн найруулжээ. Шинэчилсэн найруулгаар УИХ-д өргөн мэдүүлэгдсэн хуулийн төслийг олон нийтээр хэлэлцүүлж санал авахтай холбоотой зүйл, заалтын дугаар хэрхэн өөрчлөгдсөнийг доорх хүснэгтэд харуулав. (Хүснэгт 4).

Хүснэгт 4. Хуулийн төслийг өргөн мэдүүлсний дараа олон нийтээс санал авах зохицуулалт

Шийдвэр гаргах этгээд	Үндэслэл	МУИХЧХДТХ-ийн холбогдох заалт	
		2020 он	2024 он
Нэгдсэн хуралдаан	Хууль, УИХ-ын тогтоолын төсөлд олон нийтийн санал авах эсэхийг шийдвэрлэнэ. Хэлэлцүүлгийг холбогдох байнгын хороо зохион байгуулна.	37.1 дэх хэсэг	38.1 дэх хэсэг
Холбогдох байнгын хороо	Хэлэлцэж байгаа хуулийн төсөл болон тухайн төслийн талаар гаргасан санал нь улсын болон орон нутгийн төсөв, түүнчлэн санхүү, хөрөнгө оруулалт, бизнесийн орчинд шууд ба шууд бус байдлаар сөргөөр нөлөөлж болзошгүй гэж үзвэл олон нийтийн хэлэлцүүлэг, нийтийн сонсгол зохион байгуулж болно.	39.25 дахь хэсэг	39.27 дахь хэсэг
	Судалгаа, үр нөлөөний үнэлгээ тусгайлан хийлгэх, эрх зүйн дүгнэлт гаргуулах, олон нийтийн хэлэлцүүлэг, нийтийн сонсгол зохион байгуулах бол анхны хэлэлцүүлгийг түр хугацаагаар хойшлуулж болно.	39.29 дэх хэсэг	39.31 дэх хэсэг
	Хуулийн төслийн анхны хэлэлцүүлэг явуулах үеэр тухайн хуулийн төсөлтэй холбогдуулан иргэн, байгууллагаас бичгээр болон цахим хэлбэрээр санал ирүүлсэн, байнгын хорооноос олон нийтийн хэлэлцүүлэг, нийтийн сонсгол зохион байгуулсан бол энэ тухай мэдээллийг сонсоно.	39.26 дахь хэсэг	39.28 дахь хэсэг

Дээрхээс үзвэл УИХ-ын чуулганы хуралдааны хэлэлцүүлгийн шатанд бүх хуулийн төслийг олон нийтээр хэлэлцүүлэх шаардлагагүй бөгөөд тийнхүү хэлэлцүүлэх эсэхийг чуулганы нэгдсэн хуралдаан (хуулийн төслийг хэлэлцэх эсэхийг шийдвэрлэх шатанд) эсхүл байнгын хорооны шийдвэр (анхны хэлэлцүүлгийн өмнө)-ээр тогтооно.

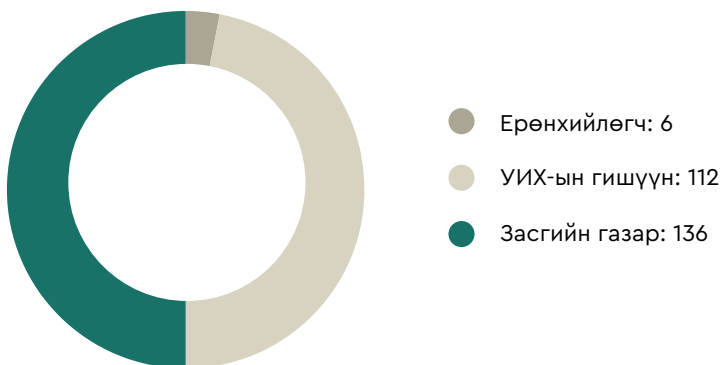


ХОЁР. ХУУЛЬ ТОГТООМЖИЙН ТӨСЛИЙН ИЛ ТОД БАЙДАЛ, ОЛОН НИЙТЭЭР ХЭЛЭЛЦҮҮЛЭХ ШААРДЛАГЫН ХЭРЭГЖИЛТ

2.1. Хуулийн төслийн ил тод байдал, олон нийтийн хэлэлцүүлгийн хэрэгжилт

Судалгааны хамрах хугацаа буюу 2020–2024 онд боловсруулагдсан нийт 254 хуулийн төслийн 136 төсөл буюу 54 хувийг Засгийн газар, 112 төсөл буюу 44 хувийг УИХ-ын гишүүд, үлдсэн 6 төсөл буюу 2 хувийг Ерөнхийлөгч тус тус санаачилжээ. (График 2)

График 2. 2020–2024 онд боловсруулагдсан хуулийн төслийг ангилсан нь, хууль санаачлагчаар



Нийт боловсруулсан 254 хуулийн төслийн 187 төсөл буюу 73.7 хувь УИХ-д өргөн мэдүүлэгдсэн бол 67 төсөл буюу 26.3 хувь өргөн мэдүүлэгдээгүй байна (График 3). Хууль санаачлагчдын зүгээс хуулийн төслийг өргөн мэдүүлээгүй шалтгаан болон хуулийн төсөл боловсруулах ажлын төлөвлөлт, түүний явцыг нийтэд мэдээлдэггүй байна. УИХ-д өргөн мэдүүлэгдсэн 187 хуулийн төслийн 92 буюу 49 хувь нь эцэслэн батлагджээ. (График 4). Өөрөөр хэлбэл, УИХ-ын өнгөрсөн 4 жилийн бүрэн эрхийн хугацаанд боловсруулагдсан нийт 254 бие даасан хуулийн төслийн 92 төсөл буюу 36.2 хувь нь эцэслэн батлагдсан байна. (Үүнд бие даасан хуулиудтай хамт өргөн

мэдүүлэгдсэн дагалдах хуулийн төсөл багтаагүй болно.)

График 3. 2020–2024 онд өргөн мэдүүлэгдсэн хуулийн төсөл

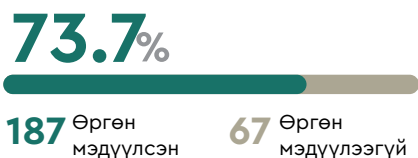
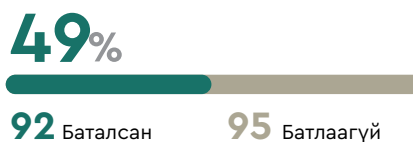


График 4. 2020–2024 онд батлагдсан хуулиуд



Хуулийн төсөл, түүний бүрдүүлбэрийн ил тод байдлын хэрэгжилт

Судалгаанд хамрагдсан 254 хуулийн төслийн 164 төсөл буюу 64.6 хувийг боловсруулалтын шатанд нийтэд ил тод болгосон бол үлдсэн 90 төсөл буюу 35.4 хувийг зөвхөн өргөн мэдүүлсний дараа нээлттэй болгожээ (График 5). Боловсруулалтын шатанд нийтлэгдсэн 164 хуулийн төслийн 154 төсөл буюу 94 хувь нь татаж авах боломжтой байсан бол зарим яамдын цахим хуудаст байршсан хуулийн төслийг татан авч ашиглах боломжгүй буюу нээлттэй мэдээллийн шаардлагад нийцэхгүй байна.³² Энэ нь иргэд төсөлтэй нарийн танилцах, харьцуулан судлах нөхцөлийг хязгаарлаж байна. (График 6).

График 5. Хуулийн төслийг нийтэлсэн байдал

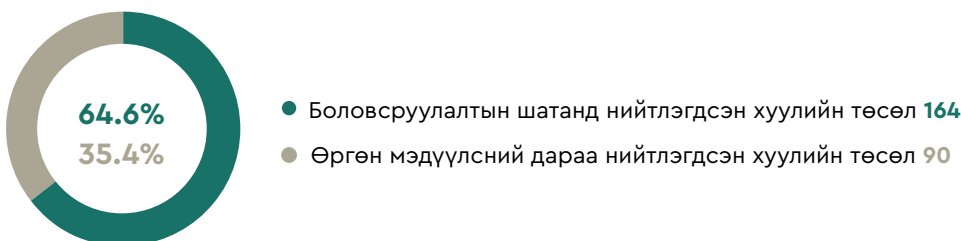
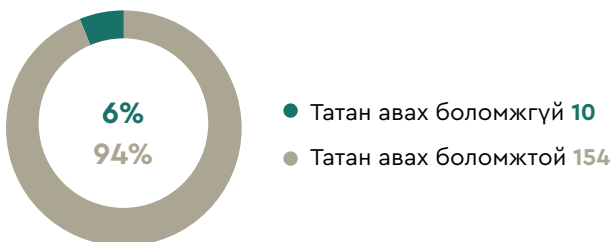


График 6. Нийтлэгдсэн хуулийн төслийг татан авах боломжтой эсэх



³² Нийтийн мэдээллийн ил тод байдлын тухай хуулийн 12 дугаар зүйлийн 12.3 дахь хэсэгт "Нээлттэй өгөгдлийг төлбөртэй болон төлбөргүйгээр ашиглуулж болох бөгөөд хандахад хялбар байх, хуулах, эрэмбэлэх, хайлт хийх боломжтой байх" ашиглах нөхцөлийг тодорхойлсон.

Хуулийн төслийн бүрдүүлбэрийг хангаж, холбогдох баримт бичгийг ил тод болгох нь олон нийтийн хэлэлцүүлгийн үр дүнд нөлөөлнө. Өргөн мэдүүлэхээс өмнө буюу боловсруулалтын шатанд нээлттэй болсон 164 хуулийн төслийн бүрдүүлбэр, түүний ил тод байдлын хэрэгжилтийг доорх хүснэгтээр үзүүлэв. (Хүснэгт 5)

Хүснэгт 5. Боловсруулалтын шатанд нээлттэй болгосон хуулийн төслийн бүрдүүлбэр

Хуулийн төслийн бүрдүүлбэр	Хууль тогтоомжийн тухай хуулийн холбогдох зохицуулалт	Бүрдүүлбэр хангасан хуулийн төсөл	
		тоо	хувь
Хууль тогтоомжийн хэрэгцээ, шаардлагын тандан судалгаа, ба Хууль тогтоомжийн хэрэгжилт, үр дагаврын үнэлгээний тайлан	14.1.Хууль санаачлагч хууль тогтоомжийн хэрэгцээ, шаардлагыг урьдчилан тандан судалсны, эсхүл хууль тогтоомжийн хэрэгжилтийн үр дагаварт үнэлгээ хийсний үндсэн дээр үзэл баримтлалын төсөл боловсруулна.	59 хуулийн төсөл	35.9 хувь
<p>Дээрх судалгаанууд нь хуулийн төсөл боловсруулах зорилго, үндэслэл, хэрэгцээ шаардлагыг тодорхойлох суурь болох тул хуулийн төсөл боловсруулах ажлын хамгийн эхэнд хийгдэх ёстой.³³ Хуулийн төслийн үзэл баримтлалыг эдгээр судалгааны үр дүнд суурилан боловсруулах учиртай. УИХ-д өргөн мэдүүлэхээс өмнө нийтлэгдсэн 164 хуулийн төслийн дөнгөж 35.9 хувь нь дээрх тайланг хамт нийтэлсэн нь маш хангалтгүй үзүүлэлт юм. Үүнээс хуулийн төслийг боловсруулж эхлэхээс өмнө хэрэгцээ шаардлага эсхүл тухайн харилцааг зохицуулж байгаа хууль тогтоомжийн хэрэгжилт, үр дагаврыг үнэлэх ажиллагаа хийгдэхгүй байгаа нь харагдаж байна. Мөн судалгаа хийгдсэн боловч тайланг ил тод болгоогүй байх магадлалтай.</p> <p>Тухайлбал, Боловсролын ерөнхий хуулийн төсөл болон бусад дагалдах хуулийн төсөлд иргэний нийгмийн байгууллагаас өгсөн саналд "Хууль тогтоомжийн тухай хуульд зааснаар хүчин төгөлдөр үйлчилж байгаа хуулиудад таван жил тутамд хуулийн хэрэгжилтийн үр дагаврын үнэлгээ хийдэг. Энэ үнэлгээ, судалгаагаар эдгээр хуулийн хэрэгжилтийн бодит байдалд дүн шинжилгээ хийж, гарч буй хүндрэл, бэрхшээлтэй асуудал, нийгэмд үзүүлж байгаа эерэг, сөрөг байдлыг тодорхойлох, хууль зорилгодоо хүрсэн эсэх, хэрэгжилтийн түвшин ямар байгаа зэргийг судалгаагаар тогтоодог. Одоо үйлчилж байгаа Сургуулийн өмнөх боловсролын хуульд Хууль тогтоомжийн тухай хуульд заасны дагуу хэрэгжилтийн үр дагаварт үнэлгээ хийгээгүй байгаа нь хууль боловсруулах ажил судалгаа шинжилгээ нь дээр үндэслэх зарчмыг зөрчиж байгаа болно" гэжээ.³⁴</p> <p>Хэрэгцээ, шаардлагын тандан судалгаа болон хэрэгжилт, үр дагаврын үнэлгээгүй боловсруулагдсан хуулийн төсөл нь дараах сул талтай.³⁵ Үүнд:</p> <ul style="list-style-type: none"> - Монгол Улсын Үндсэн хууль, олон улсын гэрээ, бусад хуультай нийцэхгүй байх; - Заавал шинээр хууль гаргах эсхүл хүчин төгөлдөр хууль тогтоомжийг өөрчлөх шаардлагагүй байх; - Зохицуулалтын боломжит хувилбаруудыг харьцуулан үнэлээгүйгээс хэрэгжих боломжгүй, үр нөлөө багатай, оновчгүй, хүний эрх, эдийн засаг, нийгэм, байгаль орчинд сөрөг нөлөө бүхий зохицуулалт хуульчлагдах; - Зарим асуудлаар бусад улс орны сайн туршлагыг судлан нутагшуулах боломжийг алдах гэх мэт. 			

³³ Хууль тогтоомжийн тухай хуулийн 8 дугаар зүйлийн 8.1.1 дэх заалт.

³⁴ "Боловсролын ерөнхий хуулийн шинэчилсэн найруулгын төсөл болон бусад дагалдах хуулийн төсөлд иргэний нийгмийн байгууллагаас ирүүлсэн саналын товчоо" баримт бичгийн 5 дахь хэсэг, Монголын төрийн бус өмчийн цэцэрлэгүүдийн холбооны нэгдсэн зөвлөл (2020.12.31, №А12/30)-ийн санал, <https://d.parliament.mn/tusul/de827df8-0901-4fd1-9786-16856b8575dd> хамгийн сүүлд 2024.08.09-д хандав.

³⁵ Бодлогын асуудал №40, "Дагалдах хууль, түүнд тавигдах шаардлага: Төсвийн тухай хуулийн

Хууль тогтоомжийн төслийн үзэл баримтлал	14.2.Энэ хуулийн 14.1-д заасан үзэл баримтлалын төсөлд дараах асуудлыг тусгана: 14.2.1.хууль тогтоомжийн төсөл боловсруулах болсон үндэслэл, шаардлага; 14.2.2.хууль тогтоомжийн зорилго, ерөнхий бүтэц, зохицуулах харилцаа, хамрах хүрээ; 14.2.3.хууль тогтоомж батлагдсаны дараа үүсэж болох эдийн засаг, нийгэм, хууль зүйн үр дагавар, тэдгээрийг шийдвэрлэх талаар авч хэрэгжүүлэх арга хэмжээний санал.	113 хуулийн төсөл	68.9 хувь
<p>Өргөн мэдүүлэхээс өмнөх шатанд ил тод болсон 164 хуулийн төслийн 51 буюу 31.1 хувьд үзэл баримтлал нийтлэгдээгүй. Энэ нь хуулийн төсөл боловсруулах ажиллагааны эрэмбэ дараалал алдагдаж, үзэл баримтлалыг урьдчилан батлах, хуулийн төслийг түүнд нийцүүлэн боловсруулах зэрэг хуулийн шаардлага практикт бүрэн хэрэгжихгүй байгааг илтгэж байна. Тэрчлэн хуулийн төсөлд олон нийтээс санал авахад холбогдох баримт бичгийг хамт нийтлэх үүргээ хууль санаачлагчид тэр бүр биелүүлэхгүй байна.</p> <p>Боловсролын багц хуулийн төслийн хэлэлцүүлгийн үеэр гарсан саналд "Сургуулийн өмнөх болон бага, дунд боловсролын тухай хуулийн үзэл баримтлал нь батлагдаагүй, эсхүл ил тод болоогүй байхад хуулийн төслийн бичвэрийг бичиж, санал авах ажиллагаа явуулж байгаа нь хуульд нийцэхгүй байна"³⁶ гэжээ. Хууль санаачлагчийн зүгээс уг саналд "Хууль тогтоомжийн тухай хуульд заасан шаардлагын дагуу үзэл баримтлалыг Хууль зүй, дотоод хэргийн сайдтай хамт баталсан" гэсэн хариу өгсөн боловч үзэл баримтлалын нийтлэгдсэн хувилбар нь баталгаажуулсан тамга тэмдэг, огноогүй тул тулган баталгаажуулах боломжгүй байв.</p>			
Хуулийн төсөл	16.1.Хууль тогтоомжийн төслийг үзэл баримтлалд нь нийцүүлэн боловсруулна.	159 хуулийн төсөл	96.9 хувь
Олон нийтийн хэлэлцүүлгийн зар гаргасан байх боловч хуулийн төслөө нийтлээгүй таван тохиолдол байгаа нь бүгд яамдын түвшинд боловсруулагдсан хуулийн төсөл байна.			
Дагалдах хуулийн төсөл	16.3.Хууль тогтоомжийн төсөл боловсруулахдаа бусад хуульд оруулах нэмэлт, өөрчлөлт, тэдгээрийг дагаж гарах шийдвэрийн төслийг хамт боловсруулж, холбогдох тооцоо, судалгаа хийсэн байна.	56 хуулийн төсөл	50.9 хувь

дагалдах хуулиудад хийсэн дүн шинжилгээ", 3 дахь тал, Нээлттэй нийгэм форумаас эрхлэн гаргаж буй цуврал.

³⁶ "Боловсролын ерөнхий хууль (Шинэчилсэн найруулга) төсөл болон бусад дагалдах хуулийн төсөлд иргэний нийгмийн байгууллагаас ирүүлсэн саналын товчоо" баримт бичгийн 4 дэх хэсэг, Монголын төрийн бус өмчийн цэцэрлэгүүдийн холбооны нэгдсэн зөвлөл (2020.12.31, №А12/30)-ийн санал, <https://d.parliament.mn/tusul/de827df8-0901-4fd1-9786-16856b8575dd>, хамгийн сүүлд 2024.08.09-д хандав.

Дагалдах хуулийн агуулга нь тухайн боловсруулж буй хууль тогтоомжийн үзэл санаа, үндсэн зарчим, зохицуулалтыг хэрэгжүүлэхэд чиглэсэн буюу тухайн хуулиар зохицуулах нийгмийн харилцаатай холбоотой байхаас гадна өөрчлөлт оруулах зайлшгүй шаардлага үүссэн байх ёстой.³⁷

Өргөн мэдүүлэгдсэн 164 хуулийн төслийн 110 төсөл буюу 67 орчим хувь нь дагалдах хууль тогтоомжийн төсөл байх шаардлагатай төсөлд хамаарч байсан бол 26 төсөл буюу 16 хувь нь дагалдах хуулийн төсөлгүй байв. Харин үлдэх 28 төслийг дагалдах хуулийн төсөлтэй байх шаардлагатай эсэхийг тодорхойлох боломжгүй байна. Дагалдах хуулийн төсөл байх ёстой 110 төслөөс 54 төслийн дагалдах хууль нь олон нийтийн хэлэлцүүлгийн шатанд нийтлэгдээгүй. Хуулийн төслийг цахим орчинд байршуулан санал авах явцдаа дагалдах хуулийн төслийг хамт нийтлэхгүй байгаа нь дагалдах хуулийн ач холбогдол, ХТТХ-иар тогтоосон шаардлагад нийцсэн эсэхийг үнэлэх боломжгүй болгож, хэлэлцүүлгийн үр нөлөөг бууруулж байна. Цаашлаад тухайн баталж буй хуулийн зохицуулалтын үр нөлөөг бууруулах ч эрсдэлтэй. Иймд дагалдах хуулийн төсөлд олон нийтийн хэлэлцүүлгийн шаардлага нэгэн адил хамаарах эсэх талаар ХТТХ-ийн зохицуулалтыг илүү тодорхой болгох шаардлагатай байна. Тухайлбал, ХТТХ-ийн 38 дугаар зүйлийн 38.9 дэх хэсэгт олон нийтийн хэлэлцүүлэг хийхгүй хуулийн төслийн дагалдах хуульд олон нийтийн хэлэлцүүлгийн шаардлага мөн адил хамаарах эсэх нь ойлгомжгүй байна.

Хууль тогтоомжийн төслийн үр нөлөөний үнэлгээ	17.2.Энэ хуулийн 12.1.3-т заасан аргачлалын дагуу хууль тогтоомжийн төслийн үр нөлөөг дараах байдлаар үнэлж, зөвлөмж гаргана. 17.3.Хууль тогтоомжийн төслийг батлан хэрэгжүүлснээр гарах үр нөлөөг тооцсоны үндсэн дээр шаардлагатай бол тухайн хууль тогтоомжийн төсөл, эсхүл түүний зарим зүйл, заалтыг дахин боловсруулна.	43 хуулийн төсөл	26.2 хувь
<p>Үр нөлөөний үнэлгээг хуулийн төслийн зорилгод хүрэх байдал, практикт хэрэгжих боломж, ойлгомжтой, хүлээн зөвшөөрөгдөх байдал, зардал, харилцан уялдаа зэрэг шалгуурын хүрээнд хийдэг.³⁸ Өөрөөр хэлбэл, хуулийн хэрэгжих чадамжийг урьдчилан тодорхойлох зорилготой ба уг үнэлгээний дүнд үндэслэн (шаардлагатай тохиолдолд) хуулийн төсөл, зүйл заалтыг сайжруулах, дахин боловсруулах ажил хийгдэнэ.</p> <p>Боловсруулалтын шатанд олон нийтээр хэлэлцүүлэх зорилгоор нийтэлсэн 164 төслийн зөвхөн 26.2 хувь нь үр нөлөөний үнэлгээний тайланг нийтэлсэн байгаа нь хангалтгүй үзүүлэлт юм.</p>			
Хууль тогтоомжийг хэрэгжүүлэхтэй холбогдон гарах зардлын тооцоо хийсэн тайлан	18.1.Хууль тогтоомжийн төслийг баталснаар тухайн хууль тогтоомжийн үйлчлэх хүрээнд хамрагдах иргэн, хуулийн этгээд, төрийн байгууллагын үйл ажиллагаанд үүсэх зардлын тооцоог тухай бүр гаргаж, зардал, үр өгөөжийн харьцааг энэ хуулийн 12.1.4-т заасан аргачлалын дагуу тодорхойлно.	40 хуулийн төсөл	24.4 хувь

³⁷ Бодлогын асуудал №40, "Дагалдах хууль, түүнд тавигдах шаардлага: Төсвийн тухай хуулийн дагалдах хуулиудад хийсэн дүн шинжилгээ", 2 дахь тал, Нээлттэй нийгэм форумаас эрхлэн гаргаж буй цуврал.

³⁸ "Аргачлал батлах тухай" Засгийн газрын 2016 оны 59 дүгээр тогтоол. Хавсралт 3. Хууль тогтоомжийн төслийн үр нөлөөг үнэлэх аргачлал, 2.2 дахь хэсэг, <https://legalinfo.mn/mn/detail?lawid=11993>, хамгийн сүүлд 2024.08.18-д хандав.

Уг тооцоогоор хуулийг хэрэгжүүлэхэд холбогдох талуудын гүйцэтгэх үүрэг (жишээлбэл хуульд заасны дагуу тоо баримт, тайлан, холбогдох бусад мэдээллийг гаргаж өгөх зэрэг)-ийг тогтоож, зардлыг тооцох ба тухайн зардлыг бууруулах боломжийг шалгана.³⁹ Нийт хуулийн төслийн 24.4 хувьд хууль тогтоомжийг хэрэгжүүлэхтэй холбогдон гарах зардлын тооцооны тайланг хавсаргажээ. Харин үлдсэн төслүүдэд уг тооцоо хийгдсэн эсэх нь тодорхойгүй байна.

Товч танилцуулга	<p>33.2.Хуулийн төслийн товч танилцуулгад дараах мэдээллийг тусгана:</p> <p>33.2.1.хуулийн төслийн ерөнхий агуулга, зохицуулах харилцаа, хуулийн төсөлд тусгасан зарчмын шинжтэй зохицуулалтын талаар;</p> <p>33.2.2.тухайн харилцааг урьд нь хууль, эрх зүйн бусад актаар зохицуулж ирсэн байдал;</p> <p>33.2.3.хуулийн төслийг боловсруулахтай холбогдуулан хууль санаачлагчаас авч хэрэгжүүлсэн арга хэмжээ;</p> <p>33.2.4.хуулийн төслийг олон нийтээр хэлэлцүүлсэн дүн;</p> <p>33.2.5.гадаад орны туршлага, бусад судалгаа, шинжилгээний тайлангийн дүгнэлт.</p>	53 хуулийн төсөл	32.3 хувь
------------------	---	------------------	-----------

Нийт хуулийн төслийн 32.3 хувьд товч танилцуулгыг хамт нийтэлсэн байна. Боловсруулалтын шатанд товч танилцуулга нь хуулийн төслийн ерөнхий агуулгыг тусгасан байх тул санал өгөх олон нийтэд төсөлтэй ажиллахад мэдээлэл, чиглэмж өгөх ач холбогдолтой. Харин өргөн мэдүүлсэн буюу хэлэлцүүлгийн шатанд байгаа хуулийн төслийн товч танилцуулгад төслийг олон нийтээр хэлэлцүүлсэн байдал, түүний дүнг тусгасан байдаг тул хууль тогтоогчдод хуулийн үйлчлэлд өртөх этгээдийн байр суурийг тодотгож өгөх, цаашлаад хууль батлагдсаны дараа хэрэгжих чадамжийг таамаглахад тустай.

³⁹ Мөн тэнд.

Дэлгэрэнгүй танилцуулга	<p>33.3.Хуулийн төслийн дэлгэрэнгүй танилцуулгад хуулийн төсөл болон дагаж гарах хуулийн төслийн зүйл, хэсэг, заалт тус бүрд дараах мэдээллийг агуулсан тайлбарыг тусгана:</p> <p>33.3.1.нэмэлт, өөрчлөлт оруулах, өөрчлөн найруулах, үг, өгүүлбэрийг хасах, хүчингүй болсонд тооцох болсон үндэслэл, шаардлага;</p> <p>33.3.2.зохицуулахаар тусгасан харилцааны агуулга, зохицуулалтыг хэрхэн ойлгох тухай;</p> <p>33.3.3.нэр томьёо, ухагдахууны үүсэл.</p> <p>33.4.Хуулийн төслийн дэлгэрэнгүй танилцуулгад энэ хуулийн 33.3-т заасан тайлбарыг шинэчилсэн найруулга бол бүлгээр, нэмэлт, өөрчлөлт бол зүйл, эсхүл хэсэг, заалт тус бүрээр багцлан тусгана.</p> <p>33.6.Хуулийн зохицуулалтыг тайлбарлан хэрэглэхэд хуулийн төслийн дэлгэрэнгүй танилцуулга, хуулийн төсөл, Улсын Их Хурлын чуулганы хуралдаанаар хэлэлцэх үеийн хуралдааны тэмдэглэлийг ашиглаж болох бөгөөд эдгээр нь хуулийн албан ёсны тайлбар болохгүй.</p>	48 хуулийн төсөл	29.3 хувь
<p>Нийт хуулийн төслийн дөнгөж 29.3 хувьд дэлгэрэнгүй танилцуулгыг хамт байршуулсан байна. Дэлгэрэнгүй танилцуулга нь тухайн хуулийн төсөлд тусгагдсан нэр томьёо, ухагдахууныг тайлбарлахаас гадна зохицуулалт тус бүрд орсон өөрчлөлтийг нэг бүрчлэн агуулсан байдаг тул олон нийтийн зүгээс үйлчилж буй хууль болон түүнд оруулах өөрчлөлтийг харьцуулан дүгнэж, илүү оновчтой санал өгөх боломж олгоно. Түүнчлэн ХТТХ-ийн 33 дугаар зүйлийн 33.6 дахь хэсэгт 2023 оны 5 дугаар сарын 4-ний өдөр нэмэлт оруулж, хуулийн зохицуулалтыг тайлбарлан хэрэглэхэд хуулийн төслийн дэлгэрэнгүй танилцуулга, хуулийн төсөл, УИХ-ын чуулганы хуралдаанаар хэлэлцэх үеийн тэмдэглэлийг ашиглаж болохоор зохицуулалт тусгасан нь дэлгэрэнгүй тайлбарын ач холбогдлыг улам нэмэгдүүлж байна.</p>			

Хуулийн төслийн бүрдүүлбэрийг нээлттэй байршуулсан үзүүлэлтийг ихээс нь бага руу эрэмбэлж үзвэл: (i) хуулийн төсөл, (ii) хууль тогтоомжийн үзэл баримтлал, (iii) дагалдах хуулийн төсөл, (iv) хэрэгцээ шаардлагын тандан судалгаа эсхүл хуулийн хэрэгжилтийн үр дагаврын үнэлгээний тайлан, (v) товч танилцуулга, (vi) дэлгэрэнгүй танилцуулга, (vii) хуулийн төслийн үр нөлөөний үнэлгээний тайлан, (viii) зардлын тооцоо гэсэн дараалалтай байна. Өөрөөр хэлбэл, боловсруулалтын шатанд ил тод болгосон 164 хуулийн төслийн тавиас дээш хувьд хуулийн төслийн үзэл баримтлал болон дагалдах хуулийн төслийг хамт нийтэлсэн байх бол бусад баримт бичгүүдийг нийтэлсэн байдал 24–35 орчим хувьтай байна.

УИХ-д өргөн мэдүүлэхээр ирүүлсэн хууль тогтоомжийн төслийн бүрдүүлбэрт тавих хяналтын талаар УИХ-ын Тамгын газрын холбогдох

мэргэжилтэнтэй ярилцахад "төслийн бүрдүүлбэрийг дотоод аргачлалын хүрээнд боловсруулсан шалгах хуудасны дагуу бүртгэн хянадаг ба бүрдүүлбэр бүрэн хангагдаагүй байх тохиолдол олон гардаг. Бүрдүүлбэр хангаагүй төслийг хууль санаачлагчид буцаадаг" хэмээсэн болно. Хуулийн төслийн бүрдүүлбэрийн хэрэгжилтийн дээрх үзүүлэлтийг зөвхөн хууль санаачлагчдын цахим хуудастаа байршуулсан баримт бичигт үндэслэн дүгнэсэн бөгөөд ийнхүү байршуулаагүй төслийн бүрдүүлбэрийг шалгах боломжгүй байв. Тэрчлэн дээр дурдсанчлан хууль санаачлагчид буцааж, бүрдүүлбэр хангуулсны дараа цахим хуудас дахь мэдээллийг дахин шинэчилдэггүй байна.

Олон нийтийн хэлэлцүүлгийн хэрэгжилт

Хууль тогтоомжийн төслийг олон нийтээр хэлэлцүүлсэн эсэхийг цахим орчинд байршуулсан төсөл, түүний бүрдүүлбэрт тулгуурлан тогтооход, нийт 254 хуулийн төслийн 99 төсөл буюу дөнгөж 39 хувьд нь ямар нэг байдлаар олон нийтийн хэлэлцүүлэг явагджээ. (График 7). Тодруулбал, УИХ-ын гишүүний санаачилсан хуулийн төслийн 30 хувь, Засгийн газрын санаачилсан төслийн 45 хувь, Ерөнхийлөгчийн санаачилсан төслийн 67 хувь нь олон нийтийн хэлэлцүүлгийн үр дүнг бүрдүүлбэрт тусгасан байна. (График 8).

График 7. Хуулийн төслийг олон нийтээр хэлэлцүүлсэн эсэх

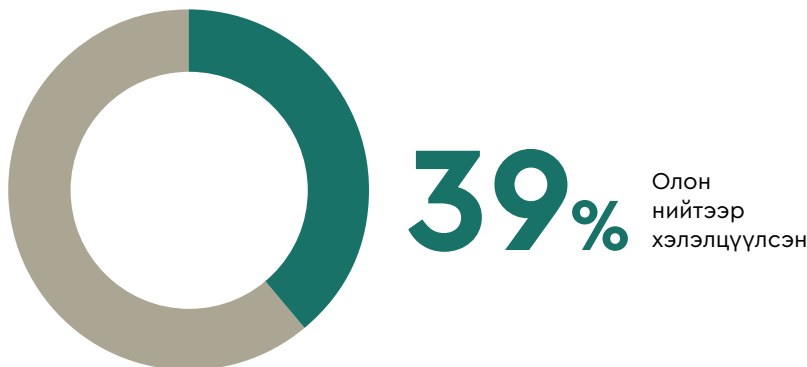
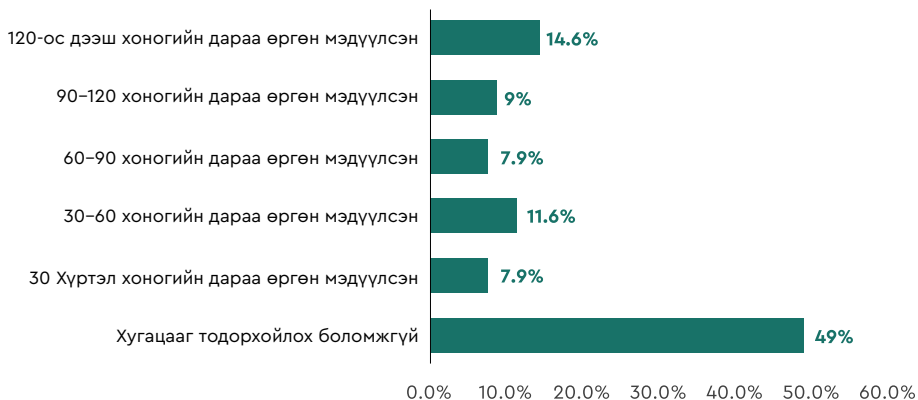


График 8. Хуулийн төслийн бүрдүүлбэрт олон нийтийн хэлэлцүүлгийн үр дүнг тусгасан байдал: Хууль санаачлагч тус бүрээр

Энэ нь хууль санаачлагчдын зүгээс боловсруулж буй хуулийн төслөө олон нийтээр хэлэлцүүлэх, хэлэлцүүлгийн үр дүнг баримтжуулан мэдээлэх байдал хангалтгүй байгааг харуулж байна.

Хуулийн төслийг олон нийтээр хэлэлцүүлэхээр цахим орчинд байршуулснаас хойш УИХ-д өргөн мэдүүлэх хүртэлх хугацаа харилцан адилгүй байна. Нийт 254 хуулийн төслөөс 187 төслийг өргөн мэдүүлсэн тул энэ хэсгийн үзүүлэлтэд өргөн мэдүүлээгүй 67 хуулийн төсөл багтаагүй болно.

Өргөн мэдүүлсэн 187 хуулийн төслийн 14.6 хувийг нийтэд ил тод болгосноос хойш 120-оос дээш хоногийн дараа, 9 хувийг 90–120 хоног, 7.9 хувийг 60–90 хоног, 11.6 хувийг 30–60 хоног, 7.9 хувийг 30 хүртэл хоногийн хугацаанд тус тус өргөн мэдүүлсэн бол үлдсэн 49 хувьд төслийн байршуулсан огноо тодорхойгүй тул хуулийн төслийг боловсруулж, нийтэд мэдээлснээс хойш өргөн мэдүүлэх хүртэл зарцуулсан хугацааг тодорхойлох боломжгүй байна. (График 9)

График 9. Хуулийн төслийг нийтэлснээс хойш өргөн мэдүүлсэн хугацаа

Хуулийн төслийг нийтэд ил тод болгож, санал авах хугацааг хуулиар тогтоосон тул олон нийтийн хэлэлцүүлгийг энэ хугацаанд багтаан зохион байгуулах шаардлагатай. Гэвч хуулийн төслүүд өргөн мэдүүлэгдэхгүй удаан хугацаагаар хүлээгдэх тохиолдол нийтлэг гардаг нь олон нийтийн хэлэлцүүлгийн хугацааг сунгах боломжтойг харуулж байна. Өргөн мэдүүлэгдсэн хуулийн төслийн бараг тал хувь нь цахим орчинд байршуулсан хугацааг тусгаагүй тул хуулиар тогтоосон хугацаанд төслийг нээлттэй хэлэлцүүлж, санал авсан эсэхийг хянах боломжгүй байна. Иймд хууль санаачлагчийн цахим хуудаст хуулийн төслийг байршуулсан хугацаа болон өргөн мэдүүлсэн хугацааг тодорхой тусгах нь зүйтэй.

Хуулийн төслийг өргөн мэдүүлснээс хойш батлах хүртэлх хугацааг эцэслэн батлагдсан 92 хуулийн төслийн хүрээнд авч үзвэл 41.2 хувьд хуулийн төслийг өргөн мэдүүлснээс хойш 120-оос дээш хоногийн дараа, 5.4 хувийг 90–120 хоног, 5.4 хувийг 60–90 хоног, 20 хувийг 30–60 хоног, 20 хувийг 30 хүртэл хоногийн хугацаанд тус тус баталсан байна. Харин үлдсэн 8 төслийн хувьд хуулийн төслийг өргөн мэдүүлснээс хойш батлах хүртэл зарцуулсан хугацааг тодорхойлох боломжгүй байгаа нь өргөн мэдүүлсний дараа нээлттэй болгоогүй, эсхүл өргөн мэдүүлсэн огноо нь тодорхойгүй байгаатай холбоотой.

УИХ-д өргөн мэдүүлснээс хойш 30 хоногийн дотор баталсан 16 хуулийн төслийн (Хавсралт 1-д тусгасан) хувьд олон нийт, эрх, хууль ёсны ашиг сонирхол нь хөндөгдөх талуудаас санал авсан эсэх нь тодорхойгүй буюу үүнтэй холбоотой мэдээллийг баримт бичгийн бүрдүүлбэрт тусгаагүй байна. Үүнд Нийслэл Улаанбаатар хотын замын хөдөлгөөний түгжрэлийг бууруулах, гэр хорооллыг орон сууцжуулах тухай (2023),⁴⁰ Уламжлалт мал аж ахуйд тулгамдаж буй уур амьсгалын өөрчлөлтөөс шалтгаалсан сөрөг нөлөөллийг бууруулах тухай (2024),⁴¹ Хөрөнгө оруулалтын тухай хуульд өөрчлөлт оруулах тухай (2024)⁴² зэрэг хуулиуд багтана. Үүгээр иргэн, хуулийн этгээд,

⁴⁰ Хуулийн төслийг 2023.10.31-ний өдөр dparliament.mn цахим хуудаст байршуулж, 2023.12.07-ны өдөр баталсан. <https://d.parliament.mn/tusul/b2da2f4d-7584-4139-854a-df23d7a66ae3> хамгийн сүүлд 2024.08.11-д хандав. Уг хуулийн төслийн товч танилцуулгад олон нийтийн хэлэлцүүлгийн талаар огт дурдаагүй болно.

⁴¹ Хуулийн төслийг 2024.04.10-ны өдөр dparliament.mn цахим хуудаст байршуулж, 2024.04.19-ний өдөр баталсан. <https://legalinfo.mn/mn/detail?lawId=17140159421231> хамгийн сүүлд 2024.08.11-д хандав. Уг хуулийн төслийн товч танилцуулгад дараах тайлбарыг тусгасан байна: "Хуулийн төслийг Улсын Их Хурлын чуулганы дэгийн тухай хуулийн 21.1-д заасны дагуу Улсын Их Хурлын чуулганаар нэн яаралтай горимоор хэлэлцүүлэхээр өргөн мэдүүлэхээр шийдвэрлэсэн тул Хууль тогтоомжийн тухай хуулийн 12.2.17-д заасан хуулийн төсөлд хамааран хууль тогтоомжийн хэрэгцээ, шаардлагыг урьдчилан тандан судлах судалгаа болон үр нөлөөний үнэлгээ, зардлын тооцоо хийх шаардлагагүй болно."

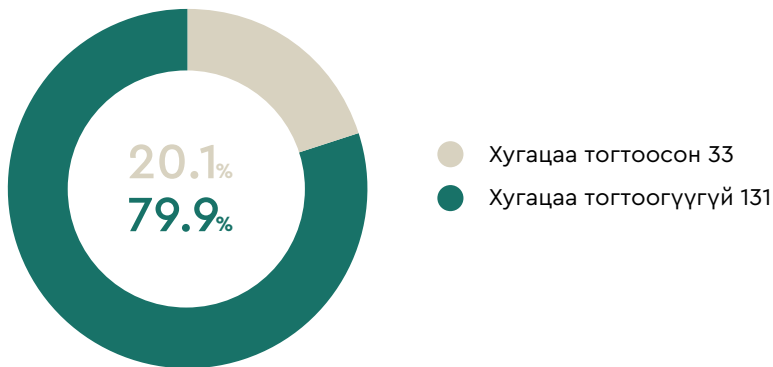
⁴² Хуулийн төслийг 2024.04.02-ны өдөр lawforum.parliament.mn цахим сайтад байршуулж, 2024.04.12-ны өдөр баталсан. <https://lawforum.parliament.mn/project/556/> хамгийн сүүлд 2024.08.11-д хандав. Уг хуулийн товч танилцуулгад дараах тайлбарыг тусгасан байна: "Иргэд, олон нийтийн зүгээс энэ асуудалд анхаарал хандуулж, Улсын Их Хурлын албан ёсны цахим системээр дамжуулан саналаа илэрхийлсээр байгаа бөгөөд иргэн Н. Номун-Эрдэнэс

олон нийтийн ашиг сонирхолд шууд нөлөө үзүүлэхүйц хуулиудыг маш богино хугацаанд, олон нийтийн хэлэлцүүлэггүйгээр боловсруулан баталж буйг харуулж байна.

Хуулийн төсөлд санал авах хугацаа

Нийт боловсруулсан 254 хуулийн төслөөс боловсруулалтын шатанд нийтлэгдсэн 164 төслийн 131 төсөл буюу 80 орчим хувьд олон нийтээс санал авахаар цахим орчинд байршуулахдаа санал авч эхлэх болон дуусах хугацааг тусгаагүй байна. Энэ нь зарим талаар тухайн төслийг байршуулсан цахим хуудасны техникийн шийдэлтэй холбоотой байх боломжтой. Хуулийн төсөлд санал авах хугацаа тогтоож буй байдлыг хууль санаачлагч тус бүрээр авч үзвэл УИХ-ын гишүүн болон Ерөнхийлөгчийн санаачилсан хуулийн төсөл бүхэлдээ, түүнчлэн Засгийн газрын санаачилсан хуулийн төслийн 66 хувь нь санал авах хугацааны мэдээллийг тусгаагүй байна.

График 10. Хуулийн төсөлд санал авах хугацаа тогтоосон эсэх



Боловсруулалтын шатанд нийтлэгдсэн 164 хуулийн төслөөс санал авахаар хугацаа тогтоосон 33 тохиолдлыг харахад ХТТХ-иар тогтоосон 15 хоногоос доошгүй байх шаардлагад нийцсэн байна. (Хүснэгт 6)

Хүснэгт 6. Хуулийн төсөлд санал авах хугацаа

Хамрах хугацаа	Тоо	Хувь	Засгийн газрын санаачилсан, санал авах хугацаатай байршсан 33 хуулийн төслийн 24 төсөлд 15-30 хоног, 5 төсөлд гучаас дээш хоногийн хугацаанд санал авчээ. Харин Тамхины хяналтын тухай хуульд нэмэлт өөрчлөлт оруулах төсөлд ⁴³ 60 хоногийн хугацаанд санал авсан нь онцлог байна.
15 хоног	4	12.1 хувь	
15-30 хоног	24	72.7 хувь	
30-аас дээш хоног	5	15.2 хувь	

"Газрыг гадаадын иргэн 100 жилээр ашиглах, эзэмшихийг цуцлах" сэдэвтэй нийтийн өргөдлийг УИХ-ын цахим системд 2024 оны 1 дүгээр сарын 22-ний өдөр гаргасан бөгөөд уг өргөдлийг 100167 иргэн дэмжиж саналаа өгөөд байна."

⁴³ 2023 оны 10 дугаар сарын 2-ны өдөр Эрүүл мэндийн яамнаас санал авахаар байршуулсан <https://moh.gov.mn/news/6429> хамгийн сүүлд 2024.08.11-д хандав.

Санал авах хугацааг тодорхой мэдээлэх нь олон нийтийн оролцоог зохих ёсоор хангах процессын жишиг шаардлагын нэг болох тул ХТТХ-ийн холбогдох заалтад тусгасныг хэрэгжүүлэх нь зүйтэй.

Хэлэлцүүлэгт оролцогчдыг тодорхойлсон байдал

Боловсруулалтын шатанд нийтэд танилцуулсан 164 хуулийн төслийн бүрдүүлбэрт тусгагдсан олон нийтийн хэлэлцүүлгийн мэдээллийг шалгаж үзэхэд хэлэлцүүлэгт оролцогчийн хамрах хүрээ, тоо, зохион байгуулалтын хэлбэр, саналыг хуулийн төсөлд тусгасан эсэхийг эргэж мэдээлэх байдал харилцан адилгүй байна. Хэлэлцүүлэгт оролцогчдыг задлан авч үзвэл:

- Зөвхөн төрийн болон төрийн бус байгууллага, судалгааны болон мэргэжлийн байгууллагаас санал авсан. Тухайлбал, Нийгмийн даатгалын ерөнхий хууль болон Газрын багц хуулийн төслийн хүрээнд боловсруулагдсан Монгол Улсын иргэнд газар өмчлүүлэх тухай, Нийгмийн зайлшгүй хэрэгцээг үндэслэн газар чөлөөлөх тухай, Газрын төлбөрийн тухай зэрэг хуулийн төслүүдийг дурдаж болно. Эдгээр нь иргэн, хуулийн этгээдийн Үндсэн хуулиар олгогдсон эрх, хууль ёсны ашиг сонирхол, үйл ажиллагаанд шууд хамааралтай боловч олон нийтийн өргөн хэлэлцүүлэг хийгдсэн эсэх нь тодорхойгүй байна.
- Иргэн, хуулийн этгээдээс санал авсан. Тухайлбал, Гэр бүлийн тухай, Хөрөнгө оруулалтын тухай хуулийн төслүүд.
- Дээрх талуудыг бүгдийг хамруулсан. Тухайлбал, Нийгмийн даатгалын сангаас олгох тэтгэврийн тухай, Зөрчлийн тухай зэрэг хуулийн төслүүд.

Санал авсан оролцогчдын дийлэнх нь төрийн болон төрийн бус, мэргэжлийн болон судалгааны байгууллага байх бөгөөд эдгээр тохиолдолд голчлон хууль санаачлагч өөрөө тэдгээрт хандан бичгээр санал авсан байна. Харин иргэн, хуулийн этгээдээс санал авсан нь цөөн бөгөөд тэднээс цахим хэлбэрээр эсвэл уулзалт хэлэлцүүлэг хийх замаар санал авчээ. Гэхдээ цахим орчинд байршуулсан баримт бичгийн бүрдүүлбэр болон хэлэлцүүлэг зохион байгуулсан арга, хэлбэрийн хувьд санал авах ажиллагаа зохих ёсоор явагдсан нь цөөн байна.

Үүнээс хууль санаачлагч төрийн болон төрийн бус байгууллага, судалгааны байгууллагын саналд илүү ач холбогдол өгч буй нь харагдаж байна. Санал авах этгээдийг урьдчилан тодорхойлж, хэлэлцүүлэг зохион байгуулсан байж болох тохиолдлуудыг авч үзвэл, эрх, хууль ёсны сонирхол нь хөндөгдөж болзошгүй этгээдийг өргөн

хүрээнд тодорхойлж нийтэд нь хамруулсан сайн практик байхад хэт явцуу хүрээнд хэлэлцүүлсэн тохиолдол ч бас цөөнгүй байна. Үүнээс дүгнэхэд хуулийн төслийн хэлэлцүүлэгт оролцох этгээдийг мэргэжлийн хүрээнд хэт явцуу тодорхойлох, эрх, хууль ёсны ашиг сонирхол нь хөндөгдөх талуудын ялгаатай байдлыг харгалзахгүй байх эсхүл нэг бүлгийг нөгөөгөөр орлуулах, орхигдуулах төлөв нийтлэг байна.

Иймд цаашид тухайн хуулийн төслийн зохицуулах харилцааны онцлогоос хамааран эрх, хууль ёсны ашиг сонирхол нь хөндөгдөж болзошгүй талуудыг нарийвчлан тодорхойлох, тэднийг төрийн болон төрийн бус байгууллага, мэргэжлийн болон судалгааны байгууллагаас ялгамжтай авч үзэж, санал авах ажиллагааг тэдэнд тохирсон арга хэлбэрээр зохион байгуулах зэрэг нарийвчилсан шаардлагыг хуульчлах нь зүйтэй.

Ингэхдээ эрх, хууль ёсны ашиг сонирхол нь хөндөгдөх этгээдийг хуулийн төслийн хэрэгцээ, шаардлагын тандан судалгаа болон хэрэгжилт, үр дагаврын үнэлгээ, үр нөлөөний үнэлгээ, зардлын тооцоо зэрэг төслийн бүрдүүлбэрт багтдаг судалгааны тайланд тулгуурлан зөв тодорхойлох шаардлагатай. Жишээлбэл, үр нөлөөний үнэлгээгээр хуулийн төслийн нөлөөлөлд өртөх этгээдийг тодорхойлдог бол зардлын тооцооны хүрээнд ямар талуудад хэр хэмжээний зардал учрахыг тооцдог билээ.

Санал авах хэлбэр

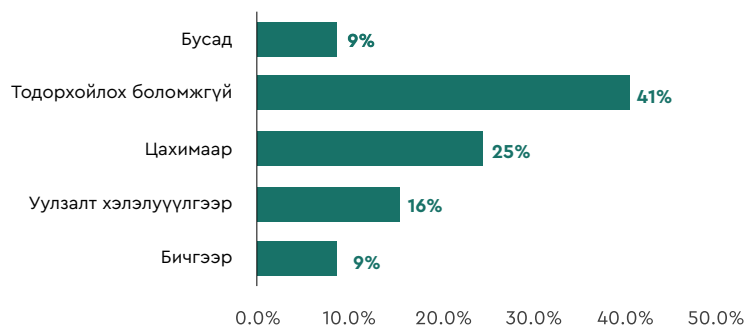
Тоон үзүүлэлтээс харахад санал авах хэлбэрийн хувьд цахимаар санал авах байдал давамгайлж байна. Энэ нь хууль санаачлагч санал авах этгээдийг нарийвчлан тодорхойлохоос зайлсхийж, санал авах ажиллагааг хялбарчлах хандлагатай байгааг илтгэж байна. Өөрөөр хэлбэл, хуулийн төслийг цахим орчинд байршуулснаар хэлэлцүүлэг хийх шаардлагыг хэрэгжүүлсэнд тооцогдох тул зорилтот бүлгийг урьдчилан тогтоож, тэдэнд зориулсан тусгайлсан арга хэмжээ зохион байгуулах шаардлага үүсэхгүй,⁴⁴ мөн төсвийн хувьд ч хэмнэлттэй байх боломжтой. Цахим хэлэлцүүлэг нь бусад улсад түгээмэл ашиглагддаг, олон талыг хамрах давуу талтай боловч хэт олон саналд дарагддагаас санал нэг бүрд анхаарал хандуулах боломжгүй байх эсхүл үндэслэл бүхий оновчтой санал хүлээж авахгүй байх сул талтай.

Санал авах хэлбэрийн хувьд боловсруулалтын шатанд нийтэд ил тод байршуулсан 164 хуулийн төслөөс 25 хувь нь цахимаар, 16 хувь нь уулзалт хэлэлцүүлэг зохион байгуулж, 9 орчим хувь нь бичгээр

⁴⁴ Уулзалт, хэлэлцүүлэг зохион байгуулах, бичгээр санал авах тохиолдолд санал авах этгээдийг зайлшгүй урьдчилан тодорхойлох шаардлагатай болно.

санал авсан бол санал асуулга болон бусад хэлбэрийг (утсаар ярих гэх мэт) ашигласан цөөн тохиолдол байна. Түүнчлэн санал авсан хэлбэрийг тодорхойлох боломжгүй 68 төсөл байгаа нь нийт 164 хуулийн төслийн 41 орчим хувийг эзэлж байна. Санал авсан хэлбэр тодорхойгүй, олон нийтээр хэлэлцүүлсэн гэж ерөнхий байдлаар дурдсан эдгээр хуулийн төслүүдийн хувьд хэнээс, ямар хэлбэрээр санал авсныг тодорхойлох буюу хэлэлцүүлэг зохих ёсоор явагдсан эсэхийг үнэлэх боломжгүй байна. (График 11)

График 11. Хуулийн төсөлд санал авах хэлбэр



Түүнчлэн 35 хуулийн төслийн хэлэлцүүлэгт санал авах хэлбэрүүдийг хослуулж ашиглажээ. (Хүснэгт 7). Тухайлбал, Нийгмийн даатгалын сангаас олгох тэтгэмжийн тухай хуулийн төсөлд цахимаар, бичгээр, утсаар болон уулзалт хэлэлцүүлгийн хэлбэрээр хэд хэдэн удаа санал авчээ. Түүнчлэн Гэр бүлийн тухай хуулийн төсөлд уулзалт, хэлэлцүүлэг, бичгээр болон цахим хэлбэрийг хослуулан санал авсан байна.

Хүснэгт 7. Хэлэлцүүлгийн хэлбэрийг хослуулан хэрэглэсэн тохиолдол

Хослуулах хэлбэр	Хуулийн төслийн тоо
Уулзалт хэлэлцүүлэг болон цахим	16
Бичгээр, уулзалт хэлэлцүүлэг болон цахим	9
Бичгээр болон уулзалт хэлэлцүүлэг	6
Бичгээр болон цахим	4

Хэлэлцүүлгийн баримт бичгээс үзэхэд холбогдох талуудаас хуулийн төслийн хэлэлцүүлгийг дахин зохион байгуулах хүсэлт гаргах тохиолдол байна. Жишээлбэл, 2021 оны 9 дүгээр сарын 23-ны өдөр Уул уурхай, хүнд үйлдвэрийн яамнаас цахимаар зохион байгуулсан Уул уурхайн бүтээгдэхүүний биржийн тухай хуулийн төслийн хэлэлцүүлгийн үеэр Нээлттэй нийгэм форум ТББ болон

Эрдэнэт үйлдвэр Төрийн өмчит үйлдвэрийн газраас уг хуулийн төслийн талаар дахин хэлэлцүүлэг зохион байгуулах хүсэлт гаргаж байжээ. Иймд олон нийтийн хэлэлцүүлгийн үр дүн хангалтгүй, эсхүл холбогдох талууд хүсэлт гаргасан тохиолдолд дахин хэлэлцүүлэг зохион байгуулах, хэлэлцүүлгийн хэлбэр, зохион байгуулалтыг өөрчлөх зэрэг зохицуулалтыг бий болгох нь зүйтэй.

Хууль санаачлагч хэлэлцүүлэгт оролцогчдыг бүртгэж, тэмдэглэл, гэрэл зураг, дуу, дүрсний бичлэг хийх замаар хэлэлцүүлгийн үйл явцыг баримтжуулж, хуулийн төслийн бүрдүүлбэрт хавсаргаж байна. Түүнчлэн зарим хуулийн төсөлд зөвхөн бичгээр санал хүлээн авсан болох нь саналын товъёгоос харагдана. Тийнхүү бичгээр санал авч буй тохиолдолд санал авах этгээдийг зорилтот байдлаар урьдчилан тодорхойлдог.

Мөн хуулийн төслөөр дагнасан, тусгайлсан хэлэлцүүлэг зохион байгуулахгүйгээр өөр сэдэвтэй хэлэлцүүлэг, бусад арга хэмжээний явцад хуулийн төслийг товч танилцуулж, санал авах байдал ажиглагдаж байна. Жишээлбэл, Мэдээлэл технологийн үйлдвэрлэлийг дэмжих тухай хуулийн төслийг 2024 оны 4 дүгээр сарын 25-ны өдөр Нээлттэй өгөгдлийн платформын тухай хэлэлцүүлгийн үеэр танилцуулсан гэх боловч оролцогчид ямар санал гаргасан болон тэдгээрийг хуулийн төсөлд хэрхэн тусгасан талаар дурдаагүй байна. Тэрчлэн Уул уурхай, хүнд үйлдвэрийн яам Ашигт малтмалын тухай хуулийн шинэчилсэн найруулгын төслийг орон нутагт олон удаа хэлэлцүүлсэн гэх боловч хуулийн төслөөр дагнасан хэлэлцүүлэг цөөн хийсэн буюу Олборлох үйлдвэрлэлийн ил тод байдлын санаачилгын хүрээнд зохион байгуулагдсан "Ил тод, хариуцлагатай уул уурхай" сэдэвт хэлэлцүүлгийн үеэр тоймлон хэлэлцсэн байна. Эм, эмнэлгийн хэрэгслийн тухай хуулийн шинэчилсэн найруулгын төслийн олон нийтээр хэлэлцүүлсэн байдал баримт бичигт "Эмийн чанар, аюулгүй байдал, худалдан авах ажиллагааг боловсронгуй болгох асуудал" сэдэвт семинарын мэдээллийг тусгаснаас харахад хуулийн төслийн хэлэлцүүлгийг тус семинартай хамтатган хийсэн байж болзошгүй ажээ.

Энэ нь хуулийн төсөлд олон нийтийн анхаарлыг бүрэн төвлөрүүлж, төслийн агуулга, ач холбогдол, зохицуулах харилцааг нэг бүрчлэн хэлэлцэж, сайжруулах, бүтээлч санал, шүүмж өрнүүлэх, хуулийн төсөлд чанартай, бодит санал хүлээн авах явдлыг хязгаарлах сөрөг нөлөөтэй. Иймд хууль санаачлагч хуулийн төслийн хэлэлцүүлгийг өөр бусад хэлэлцүүлэгтэй хавсарга байдлаар зохион байгуулахаас илүүтэй бие даасан сэдэвчилсэн асуудал болгон дэвшүүлж, хэлэлцүүлгийн үр нөлөөтэй, мэдээлэлд тулгуурласан, оролцоог

хангасан байдлыг бүрдүүлэх нь нэн чухал байна.

Өргөн мэдүүлэгдсэн хуулийн төслүүдийн саналын товъёгоос харвал, хууль санаачлагч түлхүү бичгээр ирсэн саналд хариу өгч, товъёгт тусгадаг байна. Харин уулзалт, хэлэлцүүлэг хэлбэрээр авсан санал, түүнийг хэрхэн тусгасан, хариу өгсөн эсэх нь ихэвчлэн баримтгүй үлдэж байна. Иймд хуулийн төсөлд холбогдох үйл ажиллагааг баримтжуулан авч үлдэх нь мөн адил чухал байна.

Саналын товъёг

ХТТХ-д зааснаар олон нийтийн хэлэлцүүлгийн үр дүнг төслийн товч танилцуулгад тусгахаас гадна саналын товъёг хэлбэрээр бүрдүүлбэрт тусад нь хавсаргах ёстой. Энэ шаардлагыг биелүүлээгүй бол хуулийн төслийн бүрдүүлбэр хангаагүй гэж үзэх үндэслэл бүрдэнэ. УИХ-д өргөн мэдүүлэгдсэн 187 хуулийн төслөөс саналын товъёгийг тусад нь хавсаргасан 40 төсөл байгаа нь нийт төслийн 21.9 хувийг эзэлж байна. (График 12). Ийнхүү олон нийтийн хэлэлцүүлгийн үр дүнг төслийн баримт бичигт тусгахгүй, саналын товъёгийг нийтлэхгүй байгаа нь хуулийн төслийг боловсруулалтын шатанд олон нийтээр хэлэлцүүлэх явдал хангалтгүй байгаатай холбоотой байна.

График 12. Саналын товъёгийг нийтэлсэн эсэх



Хуулийн төсөлд өгсөн холбогдох талуудын саналыг агуулгын хувьд найруулгын, зарчмын болон тодруулгын шинжтэй гэх зэргээр ангилж болохоор байна. Саналыг хуулийн төсөлд хэрхэн тусгасан тухай мэдээллийг харвал "саналуудыг агуулгаар нь багцалж тусгасан, хуулийн төслийн холбогдох хэсэгт тусгасан, ерөнхий агуулгаараа туссан тул төслөөс хассан, эсхүл тусгаагүй, саналыг хүлээн авах боломжгүй" зэрэг байдлаар бичжээ. Саналыг тусгаагүй тохиолдолд ихэвчлэн саналын агуулга нь тухайн хуулийн зохицуулах харилцаатай холбоотой биш гэж үзсэн нь нийтлэг байна.

Зарим хуулийн төсөлд олон нийтээс ирүүлсэн саналуудыг бүхэлд нь хавсаргасан байх боловч тухайн саналыг хуулийн төсөлд тусгасан эсэх тухай тайлбар, мэдээлэл хийсэн нь ховор байна. Үүнд Нийгмийн эрүүл мэндийн тухай хуулийн төсөл, Эм, эмнэлгийн хэрэгслийн тухай хуулийн төсөл зэргийг дурдаж болно.

Санал өгсөн этгээдэд хариу мэдэгдэх нь хууль боловсруулах үйл ажиллагаанд оролцох олон нийтийн идэвх, итгэл хүлээлгэх байдлыг нэмэгдүүлэх ач холбогдолтой. Тиймээс саналын товёгийг боловсруулах, нийтлэх, санал өгсөн этгээдэд хариу өгөх аргачлалыг энэхүү судалгаагаар санал болгож байгааг Хавсралт 2-оос үзнэ үү. Тус аргачлалыг судалгааны хүрээнд олж танилцсан сайн жишиг бүхий загварт нийцүүлэн боловсруулав.

Олон нийтээс санал аваагүй хуулийн төсөл болон санал авахгүй байх нөхцөл

Судалгааны хамрах хугацаанд нийт 254 хуулийн төсөл боловсруулагдсаны 90 нь боловсруулалтын шатанд нээлттэй болоогүй буюу зөвхөн өргөн мэдүүлэгдсэний дараа нийтлэгдсэн. Ийнхүү хуулийн төслийн боловсруулах шатанд олон нийтээр хэлэлцүүлээгүй шалтгааныг тодруулах үүднээс хуулийн төслийн бүрдүүлбэрт тусгагдсан хэлэлцүүлгийн мэдээллийг нэг бүрчлэн шалгаж үзэв. (Хүснэгт 8).

Хүснэгт 8. Боловсруулалтын шатанд нийтлэгдээгүй хуулийн төслийн бүрдүүлбэрт олон нийтийн хэлэлцүүлгийн талаар тусгасан байдал

Төслийн танилцуулгад тусгагдсан мэдээлэл	Тохиолдлын тоо	Эзлэх хувь
Төслийн танилцуулгад олон нийтийн хэлэлцүүлгийн тухай тусгаагүй, мөн хэлэлцүүлгийн талаар тусдаа баримт бичиг байхгүй.	55	61.1 хувь
"Хуулийн төслийг цахим хуудаст байршуулсан боловч санал ирээгүй" гэсэн тайлбартай.	8	8.9 хувь
"Санал авах шаардлагагүй байж болох хууль тогтоомжийн төрөлд хамаарна" гэсэн тайлбартай.	2	2.2 хувь
"Олон нийтээс санал авсан" гэсэн тайлбартай.	9	10 хувь
"Уулзалт, хэлэлцүүлэг зохион байгуулсан" гэсэн тайлбартай.	7	7.8 хувь
Хэлэлцүүлэг, саналын тухай тусдаа баримт бичигтэй.	9	10 хувь

Боловсруулалтын шатанд нийтлээгүй 90 хуулийн төслийн 61 орчим хувь буюу 55 төслийн бүрдүүлбэрт олон нийтийн хэлэлцүүлгийн үр дүнгийн мэдээлэл байхгүй байгаа нь төсөлд олон нийтээс санал авах ажиллагаа хийгдээгүй гэж дүгнэхэд хүргэж байна. Мөн "санал авсан" гэж ерөнхий байдлаар бичсэн эсхүл "цахим хуудаст байршуулсан

боловч санал ирээгүй" гэсэн тайлбар бүхий төслүүдийн хувьд олон нийтийн хэлэлцүүлгийг зохих ёсоор зохион байгуулсан эсэх нь эргэлзээтэй байна.

Харин саналын товъёг бүхий төслүүд дийлэнх тохиолдолд Засгийн газар болон төрийн бусад байгууллаас ирүүлсэн саналыг хавсаргасан байх ба олон нийтээс ирсэн саналын тухай мэдээлэл хомс байна. Хамгийн чухал нь хуулийн төслийг нээлттэй байршуулаагүй, санал аваагүй тохиолдлуудад холбогдох үндэслэл, шалтгааныг тайлбарлаагүй байна.

Нөгөө талаар ХТХ-иар зарим хуулийн төсөлд олон нийтээс санал авахгүй эсхүл авахгүй байж болох үндэслэлийг тогтоосон байдаг. Энэхүү үндэслэлийг хуулийн төслийн баримт хэрхэн тусгасныг доорх хүснэгтээр харуулав. (Хүснэгт 9)

Хүснэгт 9. Хуулийн төсөлд санал аваагүй үндэслэлийг төслийн баримт бичигт тусгасан байдал

№	Хуулийн төслийн нэр	Өргөн мэдүүлсэн огноо	Төслийн баримт бичигт тусгасан олон нийтийн хэлэлцүүлэг хийгээгүй тухай тайлбар
1.	Авто тээврийн тухай хууль	2022.05.04	Тус хуулийн төслийг олон улсын хөл хориот өвчин гарсан онцгой нөхцөлийг арилгах хүрээнд боловсруулсан тул Хууль тогтоомжийн тухай хуулийн 12 дугаар зүйлийн 12.2.7-д заасны дагуу холбогдох үнэлгээ, судалгааг боловсруулах шаардлагагүй болно.
2.	Гаалийн албан татвараас чөлөөлөх тухай хууль	2024.03.17	Өвөлжилт, хаваржилтын хүндрэлтэй нөхцөл байдал үүссэн тул нэн яаралтай арга хэмжээ авч шийдүүлэх шаардлага үүссэн учраас олон нийтээр хэлэлцүүлээгүй бөгөөд Засгийн газрын түвшинд бүх яамдаас хуулийн төсөлд санал авч, хуулийн төсөлд тусган ажиллалаа. Хуулийн төслийн дэлгэрэнгүй танилцуулгад "хуулийн төсөлд Засгийн газрын гишүүдээс санал авч, саналыг тусган боловсруулсан болно" гэжээ.
3.	Уламжлалт мал аж ахуйд тулгамдаж буй уур амьсгалын өөрчлөлтөөс шалтгаалсан сөрөг нөлөөллийг бууруулах тухай хууль	2024.04.10	Хуулийн төслийг Улсын Их Хурлын чуулганы дэгийн тухай хуулийн 21.1-д заасны дагуу Улсын Их Хурлын чуулганаар нэн яаралтай горимоор хэлэлцүүлэхээр өргөн мэдүүлэхээр шийдвэрлэсэн тул Хууль тогтоомжийн тухай хуулийн 12.2.17-д заасан хуулийн төсөлд хамааран хууль тогтоомжийн хэрэгцээ, шаардлагыг урьдчилан тандан судлах судалгаа болон үр нөлөөний үнэлгээ, зардлын тооцоо хийх шаардлагагүй болно.

ХТХ-иар тогтоосон олон нийтээс санал авахгүй байж болох үндэслэлд хамаарах дээрх гурван тохиолдлыг төслийн баримт бичигт дурджээ. Энэхүү судалгааны хүрээнд хуулийн төсөлд санал

авахгүй болон авахгүй байж болох зохицуулалтын онол, практикийг нарийвчлан судлаагүй тул дээрх тайлбарууд хуульд нийцсэн эсэхэд дүгнэлт хийгээгүй болно.

УИХ-ын хэлэлцүүлгийн шатанд хуулийн төсөлд тавигдах шаардлагын хэрэгжилт

Энэхүү судалгааны хүрээнд УИХ-ын хэлэлцүүлгийн шатны хуулийн төсөлд тавигдах ил тод, нээлттэй байдлын зарчим,⁴⁵ шаардлагын хэрэгжилтийг авч үзсэн болно. Энэ хүрээнд УИХ-д өргөн мэдүүлсэн 187 хуулийн төсөл, түүний бүрдүүлбэр хангагдсан байдлыг авч үзэв. (Хүснэгт 10)

Хүснэгт 10. Өргөн мэдүүлсний дараа нийтлэгдсэн хуулийн төслийн бүрдүүлбэр

№	Хуулийн төслийн бүрдүүлбэр	Тоо, эзлэх хувь	
1.	Хууль санаачлагчийн албан бичиг	62	33.1 хувь
2.	Хууль тогтоомжийн төслийн үзэл баримтлал	138	73.8 хувь
3.	Товч болон дэлгэрэнгүй танилцуулга	127	67.9 хувь
4.	Хууль тогтоомжийн хэрэгцээ, шаардлагыг тандан судалсан эсхүл хууль тогтоомжийн хэрэгжилтийн үр дагаварт хийсэн үнэлгээ	105	56.1 хувь
5.	Хууль тогтоомжийн төслийн үр нөлөөний үнэлгээ	92	49.20 хувь
6.	Хууль тогтоомжийг хэрэгжүүлэхтэй холбогдон гарах зардлын тооцоо хийсэн тайлан	37	19.79 хувь
7.	Дагалдаж өөрчлөлт оруулах хууль тогтоомжийн төсөл	104	55.61 хувь
8.	Саналын товъёг	34	18.18 хувь
9.	Ерөнхийлөгч, УИХ-ын гишүүний өргөн мэдүүлэх хууль тогтоомжийн төслийн тухайд Засгийн газрын санал, дүгнэлт;	26	28.89 хувь
Жич: ХТТХ-ийн дагуу өргөн мэдүүлэх хуулийн төслийн бүрдүүлбэрт дээрх есөн баримт бичиг зайлшгүй багтсан байх ёстой. Үүнд, олон улсын гэрээ соёрхон батлах тухай хуулийн төсөлд хамаарах орчуулга, Засгийн газрын гишүүний санаачилсан төслийн хувьд санхүү төсөв, гадаад хэргийн болон хууль зүйн асуудал эрхэлсэн Засгийн газрын гишүүний санал, хууль зүйн дүгнэлт зэрэг багтаагүй болно.			

Хуулийн төслийг өргөн мэдүүлсний дараа олон нийтээр хэлэлцүүлэхээр шийдвэрлэж болох зохицуулалт бий. Гэвч төслийг олон нийтээр хэлэлцүүлэх эсэхээс үл хамааран УИХ-д өргөн мэдүүлэгдсэн бүх хуулийн төсөл, түүний бүрдүүлбэрийг ил тод байршуулах үүрэгтэй. Дээрх есөн төрлийн баримт бичгийн зөвхөн дөрөв нь ил тод байдлын үзүүлэлтээр 50 хувиас дээш, үлдэх хэсэг нь хангалтгүй түвшинд байна. Энэ нь хууль тогтоох ажиллагааны ил

⁴⁵ Хууль тогтоомжийн тухай хуулийн 4 дүгээр зүйлийн 4.1.1 дэх заалт.

тод, нээлттэй байдлын зарчим бүрэн хэрэгжихгүй байгааг харуулж байна.

Нэгтгэн дүгнэвэл, хууль санаачлагчийн зүгээс олон нийтээс санал авахдаа хуулийн төслийн бүрдүүлбэрийг бүрэн нийтлэхгүй, санал өгөх хугацааг тодорхой мэдээлэхгүй, цаашлаад олон нийтийн хэлэлцүүлгийн саналын товъёгийг боловсруулахгүй байх зэрэг зөрчил нийтлэг байна. Энэ нь хууль тогтоомжийн төсөл боловсруулах үйл ажиллагаа зохих дараалал, шаардлагын дагуу явагдахгүй, ялангуяа хууль бүтээх үйл ажиллагаанд тавигдах нээлттэй, ил тод байдлын зарчим бүрэн хэрэгжихгүй байгааг илтгэж байна.

ХТХ-иар хуулийн төслийг мэргэжлийн түвшинд,⁴⁶ хуульд заасан шаардлагыг ханган боловсруулах⁴⁷ шаардлагыг тогтоосон ба дээрх нийтлэг зөрчил нь олон нийт, эрх, хууль ёсны ашиг сонирхол нь хөндөгдөх талуудын хууль боловсруулах үйл ажиллагаанд оролцох эрхээ хэрэгжүүлэх боломжийг хязгаарлаж, олон нийтийн хэлэлцүүлгийн үр нөлөөг бууруулж байна.

2.2. Хууль санаачлах эрх бүхий үндсэн субъектүүдийн зүгээс хуулийн төслийн ил тод байдал, олон нийтийн хэлэлцүүлгийн шаардлагыг хэрэгжүүлэхэд анхаарах асуудлууд

Засгийн газрын хууль санаачлах үйл явцад анхаарах асуудал

Засгийн газар нь УИХ болон Ерөнхийлөгчийн институттэй харьцуулахад харьцангуй олон тооны хууль санаачилдаг. Энэ нь хууль тогтоомжийг боловсронгуй болгох үндсэн чиглэлийг тодорхойлоход голлох үүрэгтэй оролцдогтой холбоотой. Өөрөөр хэлбэл, ХТХ-ийн 7 дугаар зүйлд заасны дагуу Засгийн газар нь бүрэн эрхийн хугацаанд санаачлах хууль тогтоомжийг урьдчилан төлөвлөж, Хууль тогтоомжийг боловсронгуй болгох үндсэн чиглэлд тусгуулна. Харин УИХ болон Ерөнхийлөгчийн санаачлах хууль тогтоомжийн хүрээг хуулиар тодорхойлсноос бус Засгийн газрын адил урьдчилан төлөвлөх зохицуулалтгүй.

Хууль тогтоомжийг 2024 он хүртэл боловсронгуй болгох үндсэн чиглэл батлах тухай⁴⁸ тогтоолд нийт 153 хуулийн төслийг боловсруулахаар тусгажээ. Эдгээр хуулиудыг төрлөөр нь авч үзвэл анхдагч хуулийн төсөл 28 хувь, шинэчилсэн найруулгын төсөл 37 хувь, хуульд өөрчлөлт оруулах төсөл 29 хувь, олон улсын гэрээ

⁴⁶ Хууль тогтоомжийн тухай хуулийн 2 дугаар зүйлийн 2.1.2 дэх заалт.

⁴⁷ Хууль тогтоомжийн тухай хуулийн 2 дугаар зүйлийн 2.1.3 дахь заалт.

⁴⁸ "Монгол Улсын хууль тогтоомжийг 2024 он хүртэл боловсронгуй болгох үндсэн чиглэл батлах тухай" МУИХ-ын 2021 оны 12 дугаар тогтоол. <https://legalinfo.mn/mn/detail?lawId=16147375266521>, хамгийн сүүлд 2024.08.18-ны өдөр хандав.

соёрхон батлах тухай хуулийн төсөл 6 хувийг тус тус эзэлж байна. 2020–2024 оны УИХ-ын бүрэн эрхийн хугацаанд үндсэн чиглэлд тусгагдсан дээрх 153 хуулийн 30 орчим хувь буюу 45 хууль эцэслэн батлагджээ. Уг хугацаанд Засгийн газар нийтдээ 136 хуулийн төсөл санаачлан боловсруулсны 61 нь батлагдсан байна.

Үүнээс үзвэл үндсэн чиглэлд тусгагдсан хуулийн бараг 55 хувь нь батлагдаагүй, харин Засгийн газар үндсэн чиглэлд тусгаагүй хуулиудыг санаачлан боловсруулсан тохиолдол олон байна. Энэ нь нэг талаас үндсэн чиглэлд тусгагдаагүй боловч Засгийн газар зайлшгүй шаардлагатай гэж үзвэл хуулийн төсөл санаачлан өргөн мэдүүлэх боломжийг ХТХ-иар бий болгосонтой холбоотой.⁴⁹ Нөгөө талаас хууль тогтоомжийг шинэчлэх ажлын төлөвлөлт оновчгүй байгааг мөн харуулж байна.

ХТХ-д 2024 оны 5 дугаар сарын 4-ний өдөр хууль тогтоох ажлын төлөвлөлт (үндсэн чиглэл)-тэй холбоотой өөрчлөлт оруулсан. Үүний дагуу үндсэн чиглэлийн төсөлд санал өгөх байгууллага нь хууль тогтоомжийн хэрэгцээ, шаардлагыг урьдчилан тандан судалсны, эсхүл тухайн харилцааг зохицуулж байгаа хууль тогтоомжийн хэрэгжилтийн үр дагаварт үнэлгээ хийсний үндсэн дээр уг асуудлаар анхдагч хууль болон шинэчилсэн найруулга гаргах, эсхүл хуульд нэмэлт, өөрчлөлт оруулах үндэслэл, шаардлагыг тодорхойлно.⁵⁰ Энэ нь гүйцэтгэх эрх мэдлийн байгууллагын хууль тогтоох ажиллагааны төлөвлөлтийг илүү оновчтой, бодитой болгоход ач холбогдолтой. Түүнчлэн үндсэн чиглэлийн төслийг Засгийн газар баталж, УИХ-д танилцуулна гэж тусгасан нь УИХ тогтоолоор баталж ирсэн өмнөх жишгийг өөрчилжээ.

Засгийн газар нь УИХ-ын өнгөрсөн дөрвөн жилийн бүрэн эрхийн хугацаанд нийт боловсруулагдсан 254 хуулийн төслийн 136 буюу 54 орчим хувийг санаачлан боловсруулсан байна. Бусад хоёр хууль санаачлагч (УИХ-ын гишүүд 27 хувь, Ерөнхийлөгч 33 хувь)-тай харьцуулахад нийт өргөн мэдүүлсэн хуулийн төслөөс батлагдсан хувь нь өндөр буюу 44 хувь байна. Хуулийн төслийн төрлийн хувьд шинэчилсэн найруулгын төсөл дийлэнх буюу нийт санаачилсан төслийн 43 хувийг эзэлж байна.

⁴⁹ Хууль тогтоомжийн тухай хуулийн 7 дугаар зүйлийн 7.6 дахь хэсэг "Үндсэн чиглэлд тусгагдаагүй боловч хууль тогтоомжоор зохицуулах зайлшгүй шаардлагатай гэж үзвэл Засгийн газар холбогдох хууль тогтоомжийн төслийг санаачлан боловсруулж, Улсын Их Хуралд өргөн мэдүүлж болно".

⁵⁰ Хууль тогтоомжийн тухай хуулийн 7 дугаар зүйлийн 7.3, 7.4 дэх хэсэг.

Өргөн мэдүүлсэн төсөл нь батлагдах хүртэл 120-оос дээш хоногийн хугацаа зарцуулж буй тохиолдол түгээмэл байна. Төслийн бүрдүүлбэр дотроос зөвхөн үзэл баримтлал 50-аас дээш хувьтай, бусад нь 50-аас доош хувьтай ил тод болсон байна. Санал авахдаа цахим болон уулзалт хэлэлцүүлэг зохион байгуулах хэлбэрийг түгээмэл хэрэглэсэн байна. Хэлэлцүүлгийн үр дүн болон саналын товъёгийг өргөн мэдүүлэх баримт бичигт тусгасан байдал нь бусад хоёр хууль санаачлагчтай харьцуулбал өндөр боловч өөрийн санаачилсан төслийн 30 хувийг эзэлж байна.

УИХ-ын гишүүний хууль санаачлах үйл явцад анхаарах асуудал

Засгийн газар болон Ерөнхийлөгчийн санаачилсан хуулийн төсөлтэй харьцуулахад УИХ-ын гишүүний санаачлан боловсруулсан төслийн өргөн мэдүүлэгдсэн байдал өндөр буюу 77 хувьтай байна. УИХ-ын гишүүдээс нийтдээ 112 хуулийн төсөл санаачлан боловсруулснаас 30 нь батлагджээ. Хуульд өөрчлөлт оруулах тухай хуулийн төсөл УИХ-ын гишүүдийн нийт санаачилсан төслийн 63 орчим хувийг эзэлж байна.

Олон нийтийн хэлэлцүүлгийн үр дүнг төслийн баримт бичигт тусгасан байдал нь Засгийн газар болон Ерөнхийлөгчийн боловсруулсан хуулийн төсөлтэй харьцуулахад бага буюу нийт төслийн 36 хувийг эзэлж байна. Тэрчлэн хууль санаачлах эрхтэй бусад субьекттэй харьцуулахад УИХ-ын гишүүн санаачилсан төслөө өргөн мэдүүлэхийн өмнөх шатанд нийтэд нээлттэй болгоогүй тохиолдол олон байна. Харин цахим орчинд байршуулсан бүх төсөл нь татаж авах боломжтой.

Төслийн бүрдүүлбэр дотроос хууль тогтоомжийн хэрэгцээ, шаардлагын тандан судалгаа ба хэрэгжилт, үр дагаврын үнэлгээний тайлан, үзэл баримтлал, товч танилцуулга, дагалдах хууль тогтоомжийн төсөл зэрэг баримт бичгийг 50-аас дээш хувьтай боловсруулж, ил тод болгожээ. Гэвч цахимаар байршуулсан бүх хуулийн төсөлд санал авах хугацааг тодорхойлоогүй, саналын товъёгийг нийтэлсэн байдал нь нийт төслийн 12 орчим хувь, товч болон дэлгэрэнгүй танилцуулгад олон нийтийн хэлэлцүүлгийн талаар тусгаагүй нь 64 орчим хувь байна. Цахимаар санал авах хэлбэрийг түгээмэл ашигласан байна.

Ерөнхийлөгчийн хууль санаачлах үйл явцад анхаарах асуудал

Ерөнхийлөгч өнгөрсөн УИХ-ын бүрэн эрхийн хугацаанд зургаан хууль санаачилсан нь энэ хугацаанд нийт боловсруулагдсан хуулийн төслийн хоёр орчим хувийг эзэлж байна. Энэхүү зургаан хуулийн төслөөс дөрвийг нь өргөн мэдүүлж, хоёр нь батлагджээ. Ерөнхийлөгчийн санаачилсан зургаан хуулийн төслийн гурвыг боловсруулалтын шатанд цахимд нээлттэй байршуулсан байна.

2.3. Хууль тогтоомжийн төсөл боловсруулах үйл ажиллагаанд тавих институтийн хяналт

Хуулийн төсөл боловсруулахад хийгдэх институтийн хяналт нь хууль тогтоох ажиллагааны салшгүй хэсэг бөгөөд хуулийн төслийн эх бичвэрийн агуулга, бүтэц, хэлбэр, найруулга зүй, баримт бичгийн бүрдүүлбэр, холбогдох процессын шаардлагыг хэрэгжүүлсэн байдлыг (ерөнхийлөн) хянан баталгаажуулж, төслийг сайжруулах, дахин боловсруулах нөхцөлийг бүрдүүлэх үндсэн механизм болно.

ХТТХ-ийн Дөрөвдүгээр бүлгийн 28 дугаар зүйлээр хуулийн төслийн бүтэц, хэлбэрт тавих шаардлага, 29 дүгээр зүйлээр агуулга, 30–34 дүгээр зүйлээр хэл зүй, найруулгад тавих шаардлагыг тус тус тогтоосон. Харин хууль тогтоомжийн төсөл боловсруулах ажиллагааг төлөвлөх, зохион байгуулахад баримтлах үе шат, зайлшгүй хэрэгжүүлэх үйл ажиллагаа буюу холбогдох тооцоо судалгаа, төрийн байгууллага, олон нийт, эрх хууль ёсны ашиг сонирхол нь хөндөгдөх болон бусад талуудаас санал, дүгнэлт авах шаардлагын гүйцэтгэлд тавих хяналтыг процессын хяналт гэж үзэж болох юм. Түүнчлэн институтийн хяналтад ХТТХ-ийн 4 дүгээр зүйлд заасан ил тод нээлттэй байх, олон нийтийн оролцоог хангах, судалгаа шинжилгээнд үндэслэх зарчмын хэрэгжилт мөн хамаарах учиртай.

Хууль тогтоомжийн төсөл боловсруулах үйл ажиллагаанд тавих хяналтыг цаг хугацааны хувьд хуулийн төслийг өргөн мэдүүлэхийн өмнө болон өргөн мэдүүлэх шатанд, субъектийн хувьд гүйцэтгэх эрх мэдлийн болон хууль тогтоох байгууллагын хяналт гэж ангилж болно. Тодруулбал, гүйцэтгэх эрх мэдлийн байгууллагын буюу Засгийн газрын түвшинд хийгдэх хяналт нь хуулийн төслийг өргөн мэдүүлэхээс өмнө, харин хууль тогтоох байгууллагаас хэрэгжүүлэх хяналт нь өргөн мэдүүлэх шатанд хэрэгжиж байна. Энэхүү судалгааны үндсэн судлагдахуун болох хуулийн төслийг олон нийтээр хэлэлцүүлэх шаардлагын хэрэгжилт нь дээрх хоёр түвшний хяналтын аль алинд хамаарах ба дор дэлгэрүүлэн авч үзэв.

Хуулийн төсөл боловсруулах шатны хяналт

Засгийн газар буюу яамдын санаачлан боловсруулсан хуулийн төсөлд хууль зүй, санхүү төсөв, гадаад хэргийн асуудал эрхэлсэн төрийн захиргааны төв байгууллагаас өөр өөрсдийн холбогдох чиглэлийн дагуу дүгнэлт гаргаж, Засгийн газрын хуралдаанаар хэлэлцүүлэх болон УИХ-д өргөн мэдүүлэх зөвшөөрөл өгдөг. Хуулийн төслийг хууль зүйн асуудал эрхэлсэн төрийн захиргааны төв байгууллага ХТТХ-иар тогтоосон шаардлагад нийцээгүй гэж үзвэл хууль санаачлагчид буцаах ба санхүү төсвийн (төсвийн зардал нэмэгдүүлэх, орлого бууруулах үр дагавар бүхий хуулийн төсөлд⁵¹) болон гадаад хэргийн асуудал эрхэлсэн төрийн захиргааны төв байгууллага (олон улсын гэрээ соёрхон батлах тухай хуулийн төсөлд⁵²)-ын зөвшөөрлийг аваагүй бол хуулийн төслийг өргөн мэдүүлэх боломжгүй. Гэвч тус хоёр институтийн хяналт олон нийтийн хэлэлцүүлгийн асуудалд төдийлөн хамааралгүй.

Харин Ерөнхийлөгч болон УИХ-ын хурлын гишүүний боловсруулсан хуулийн төсөлд Засгийн газар зөвхөн санал, дүгнэлт өгөх ба хуульд заасан шаардлагыг хангаагүй үндэслэлээр буцаах боломжгүй. Тодруулбал, тухайн боловсруулж буй хууль тогтоомж нь Монгол Улсын Үндсэн хууль, олон улсын гэрээ, бусад хууль болон хууль зүйн бодлогод нийцэж байгаа эсэх, ХТТХ-иар тогтоосон шаардлагад нийцэж байгаа эсэх талаар Засгийн газар дүгнэлт өгөх боловч энэ нь хуулийг төслийг өргөн мэдүүлэхийг хориглох үндэслэл болохгүй. Гэхдээ Засгийн газар дээрх асуудлаар дүгнэлт гаргасан бол уг дүгнэлтийг хууль зүйн асуудал эрхэлсэн Засгийн газрын гишүүн хуулийн төслийг хэлэлцэх эсэх тухай нэгдсэн хуралдаанд танилцуулна.⁵³ (Хүснэгт 11, Хүснэгт 12)

⁵¹ Хууль тогтоомжийн тухай хуулийн 20 дугаар зүйлийн 20.7 дахь хэсэг.

⁵² Хууль тогтоомжийн тухай хуулийн 20 дугаар зүйлийн 20.9 дэх хэсэг.

⁵³ Монгол Улсын Их Хурлын чуулганы хуралдааны дэгийн тухай хуулийн 36 дугаар зүйлийн 36.6 дахь хэсэг.

Хүснэгт 11. Засгийн газрын санаачилсан хуулийн төсөлд хийгдэх институтийн хяналт

Хяналтын институт	Хяналт хэрэгжих үе шат	Хяналтын хүрээ	Холбогдох хуулийн заалт
Хууль зүйн асуудал эрхэлсэн төрийн захиргааны байгууллага (Сайд)	Засгийн газрын хуралдааны өмнө	<ul style="list-style-type: none"> - Хуулийн төсөл нь ХТТХ-д заасан шаардлага хангасан эсэхийг хянана. - Шаардлага хангаагүй төслийг хууль санаачлагчид буцаана. - Хуулийн төслийг Засгийн газрын хуралдаанаар хэлэлцүүлэх зөвшөөрөл олгоно. 	ХТТХ: 20.5, 20.8
	Засгийн газрын хуралдаанаар хэлэлцэх	<ul style="list-style-type: none"> - Хуулийн төслийг эцэслэн хянана. - Хуулийн төслийг бэлтгэж, хуралдаанд хэлэлцүүлнэ. 	ХТТХ: 20.8 МУЗГТХ: 29.2.3
	Засгийн газрын хуралдааны дараа	<ul style="list-style-type: none"> - Хуулийн төслийг УИХ-д өргөн мэдүүлэх зөвшөөрөл олгоно. 	ХТТХ: 20.8

Хүснэгт 12. УИХ-ын гишүүн, Ерөнхийлөгчийн санаачилсан хуулийн төсөлд хийгдэх институтийн хяналт

Хяналтын институт	Хяналт хэрэгжих үе шат	Хяналтын хүрээ	Холбогдох хуулийн заалт
Хууль зүйн асуудал эрхэлсэн төрийн захиргааны төв байгууллага (Сайд)	Засгийн газрын хуралдааны өмнө	<ul style="list-style-type: none"> - Засгийн газар саналаа боловсруулахдаа дараах асуудлыг тусгана: (i) төрийн захиргааны төв байгууллага, Засгийн газрын бусад гишүүнээс ирүүлсэн санал; (ii) хуулийн төсөл ХТТХ-д заасан шаардлага хангасан эсэх. 	ХТТХ: 21.6, 21.9.3, 21.31
	Засгийн газрын хуралдаан	<ul style="list-style-type: none"> - Санал, дүгнэлтийг Засгийн газрын хуралдаанаар хэлэлцэнэ. 	МУЗГТХ: 29.2.4
Засгийн газар	Засгийн газрын хуралдаан	<ul style="list-style-type: none"> - Хуулийн төсөл нь ХТТХ-д заасан шаардлагыг хангаагүй гэсэн дүгнэлт гаргаж болно. 	ХТТХ: 21.13
Хууль зүйн асуудал эрхэлсэн төрийн захиргааны төв байгууллага (Сайд)	Засгийн газрын хуралдааны дараа	<ul style="list-style-type: none"> - Хуулийн төсөл нь ХТТХ-д заасан шаардлагыг хангаагүй гэсэн дүгнэлт гаргасан тохиолдолд УИХ-ын нэгдсэн хуралдаанд заавал танилцуулна. 	ХТТХ: 21.13

Дээрх хүснэгтийг нэгтгэн дүгнэвэл хуулийн төсөл нь ХТХ-д заасан шаардлага хангасан эсэхийг хянах чиг үүргийг хууль зүйн асуудал эрхэлсэн төрийн захиргааны төв байгууллага хэрэгжүүлэх ба системчлэлийн тайлбараар тус институтийн хяналтын хүрээнд олон нийтийн хэлэлцүүлгийн шаардлага багтана.

Гэвч хууль санаачлагчдаас хянуулахаар хүргүүлж буй баримт бичгийн бүрдэл дотор олон нийтийн хэлэлцүүлгийн үр дүнгийн мэдээллийг үгчлэн тусгаагүй⁵⁴ тул хэрэгжилт хангалтгүй болж, тус институтийн хяналтын хүрээнээс гээгдэх эрсдэл үүсжээ.

Иймд хууль зүйн асуудал эрхэлсэн төрийн захиргааны төв байгууллагаас боловсруулалтын шатны хуулийн төсөлд хийх хяналтын хүрээнд олон нийтийн хэлэлцүүлгийн үр дүнг тухайлсан элемент болгон тусгаж, тус шаардлагыг хангаагүй хуулийн төслийг хууль санаачлагчид буцаах зохицуулалтыг бий болгох шаардлагатай.

Хуулийн төслийг өргөн мэдүүлэх шатны хяналт

УИХ-д өргөн мэдүүлж буй хуулийн төсөлд тавих хяналт нь ХТХ, МУИХЧХДТХ болон Монгол Улсын Их Хурлын тухай хуулиар тус тус зохицуулагдаж байна. ХТХ-ийн 41 дүгээр зүйлд зааснаар УИХ-ын Тамгын газар өргөн мэдүүлэх шатанд хуулийн төслийн бүрдүүлбэрийг шалгана. Энэ хүрээнд хуулийн төсөл нь үзэл баримтлал болон Үндсэн хуулиар тогтоосон хууль санаачлагчийн эрхийн хүрээ, хязгаарт нийцсэн эсэхийг авч үзнэ. Тэрчлэн ХТХ-иар тогтоосон шаардлагын хэрэгжилтэд үнэлэлт дүгнэлт өгөхөөр байгаа нь хуулийн төслийн зөвхөн бүрдүүлбэр бүрэн эсэхийг шалгах аар хязгаарлагдах учиргүй юм. Өөрөөр хэлбэл, хяналт нь ХТХ-ийн 41 дүгээр зүйлийн 41.3 дахь хэсэгт нэрлэн дурдсан хяналтын тодорхой чиглэлээс гадна хуулийн төсөлд тавигдах агуулга, бүтэц, хэлбэр, хэл зүй, найруулга, төсөл боловсруулах үйл явцын дараалал, ил тод байдал, олон нийтийн хэлэлцүүлэг гэх мэт процессын шаардлагын хэрэгжилтийг мөн хамрахаар байна.

⁵⁴ Хууль тогтоомжийн тухай хуулийн 20 дугаар зүйлийн 20.4, 21 дүгээр зүйлийн 21.1-д зааснаар Засгийн газар (төрийн захиргааны төв байгууллага), УИХ-ын гишүүн болон Ерөнхийлөгч боловсруулсан хууль тогтоомжийн төслөө үзэл баримтлал, танилцуулга, хууль тогтоомжийн хэрэгцээ, шаардлагын урьдчилсан тандан судалгаа, эсхүл тухайн харилцааг зохицуулж байгаа хууль тогтоомжийн хэрэгжилтийн үр дагаврын үнэлгээ, төслийн үр нөлөөний үнэлгээний тайлан, зардлын тооцооны хамт хууль зүйн асуудал эрхэлсэн төрийн захиргааны төв байгууллагад хянуулахаар хүргүүлнэ. Уг жагсаалтад хуулийн төслийг олон нийтээр хэлэлцүүлсэн тухай дүн, мэдээ тусгагдаагүй.

Энэхүү хяналтын үр дүнг УИХ-ын Ерөнхий нарийн бичгийн дарга УИХ-д танилцуулах ба шаардлагатай гэж үзвэл хууль зүйн дүгнэлт гаргуулж болно. Ийнхүү хууль зүйн дүгнэлт гаргуулсан хуулийн төсөл нь ХТТХ-иар тогтоосон шаардлагад нийцээгүй гэж үзсэн бол хууль санаачлагчид буцаана.

МУИХЧХДТХ-ийн 34 дүгээр зүйлд зааснаар УИХ-ын Тамгын газар (яаралтай хэлэлцэхээр шийдвэрлэсэн болон олон улсын гэрээ соёрхон батлахаас бусад) хуулийн анхдагч болон шинэчилсэн найруулгын төсөл, хамт өргөн мэдүүлсэн төслийг хэлэлцэх эсэх хэлэлцүүлгийг явуулахын өмнө хууль зүйн дүн шинжилгээ хийж дүгнэлт гаргана. Уг шинжилгээгээр тухайн хуулийн төсөл нь Монгол Улсын Үндсэн хууль, олон улсын гэрээ, бусад хуульд нийцсэн эсэх, хүчингүй болгох, нэмэлт, өөрчлөлт оруулах шаардлагатай хууль, холбогдох зүйл заалт бүрэн эсэх, тухайн хуулийн төслийн зүйл заалт, хамт өргөн мэдүүлсэн хуулиуд хоорондоо нийцэж байгаа эсэх болон хэрэгжих боломж зэргийг тодорхойлно.

Хуулийн төслийг өргөн мэдүүлэх үе шатанд хууль тогтоох байгууллагаас хэрэгжүүлэх хяналтын онцлогийг доорх хүснэгтээр харуулав. (Хүснэгт 13)

Хүснэгт 13. Өргөн мэдүүлсэн хуулийн төсөлд хийх институтийн хяналт

Хяналтын институт	Хяналтын хүрээнд хэрэгжүүлэх чиг үүрэг	Холбогдох хуулийн заалт
Улсын Их Хурлын Тамгын газар (Ерөнхий нарийн бичгийн дарга)	<ul style="list-style-type: none"> Өргөн мэдүүлэхээр ирүүлсэн хуулийн төслийн бүрдүүлбэрийг ХТТХ-д заасан шаардлагыг хангасан эсэхийг хянаж, УИХ-ын даргад танилцуулна. Шаардлагатай гэж үзвэл хуулийн төсөл нь хуульд нийцэж байгаа эсэх талаар хууль зүйн дүгнэлт гаргуулж болно. Дүгнэлтийг УИХ-ын даргад танилцуулна. 	ХТТХ: 41.1, 41.2, 41.4, 41.5 МУИХТХ: 46.5.4, 46.5.5
	<ul style="list-style-type: none"> Хуулийн төсөл нь бүрдүүлбэр хангаагүй эсхүл хуульд заасан шаардлага хангаагүй гэж үзсэн бол УИХ-ын даргад танилцуулж, хуулийн төслийг ХТТХ-д заасан шаардлага хангуулахаар хууль санаачлагчид буцаана. 	ХТТХ: 1.7
	<ul style="list-style-type: none"> Хуулийн төслийн бүрдүүлбэрийг хянасан талаарх албан бичгийг хууль санаачлагчид ажлын 14 хоногийн дотор мэдэгдээгүй бол бүрдүүлбэр хангасанд тооцно. 	ХТТХ: 41.8

Өргөн мэдүүлсэн хуулийн төсөлд хууль тогтоох байгууллагыг төлөөлөн хяналт хэрэгжүүлэх үндсэн субъект нь УИХ-ын Тамгын газар байна. Хяналт нь:

- Хуулийн төслийн бүрдүүлбэр нь ХТТХ-д заасан шаардлагыг хангасан эсэх;
- Шаардлагатай гэж үзвэл хууль зүйн дүгнэлт гаргуулах үндсэн төрөлтэй байна.

Хуулийн төслийн бүрдүүлбэрт хийх шалгалт нь бүхэлдээ хэлбэрийн шинжтэй бол шаардлагатай тохиолдолд гаргах хууль зүйн дүгнэлтийг агуулгын хяналт гэж үзэх боломжтой байна. Гэвч практикт дийлэнх тохиолдолд агуулгын хяналт хийгдэхгүй байна.

УИХ-ын Тамгын газар нь хуулийн төслийн бүрдүүлбэр ХТТХ-д заасан шаардлага хангаагүй эсхүл хууль зүйн дүгнэлтийн хүрээнд хуулийн төсөл нь хуульд нийцээгүй гэж үзсэн бол УИХ-ын даргад танилцуулан, хуулийн төслийг шаардлага хангуулахаар хууль санаачлагчид буцаах эрхтэй.⁵⁵

2024 оны 5 дугаар сарын 16-ны өдөр МУИХЧХДТХ-ийг шинэчлэн найруулж, хуулийн төслийг хэлэлцэх эсэх хэлэлцүүлгийн өмнө УИХ-ын Тамгын газраас хуулийн төсөл нь хуульд нийцэх эсэх, нийцээгүй бол ямар хуулийн аль заалтад нийцэхгүй байгааг, түүнчлэн тэдгээрийн үндэслэлийг тайлбарлах⁵⁶ хүрээнд хууль зүйн дүн шинжилгээ хийх зохицуулалттай болжээ. Мөн байнгын хороо шаардлагатай гэж үзвэл гишүүний гаргасан саналын томъёоллын хүрээнд анхны болон эцсийн хэлэлцүүлэг явуулахын өмнө хууль зүйн дүгнэлт гаргуулж болно.⁵⁷

Хуулийн төслийг өргөн мэдүүлэх шатанд хийгдэх институтийн хяналтын хүрээнд олон нийтийн хэлэлцүүлгийн шаардлага бүрэн хамаарна. Уг ажиллагаа нь (i) товч танилцуулгад олон нийтийн хэлэлцүүлгийн дүнг тусгасан эсэх; (ii) саналын товъёгийг хуулийн төслийн бүрдүүлбэрт хавсаргасан эсэхийг хянах байдлаар хэрэгжинэ.

Тиймээс УИХ-ын Тамгын газар нь ХТТХ-иар тодорхойлсон олон нийтийн хэлэлцүүлэгтэй холбоотой шаардлагын хэрэгжилтэд шууд хяналт тавих боловч уг хяналт нь агуулгын биш процедурын шинжтэй байна.

⁵⁵ ХТТХ-ийн 38 дугаар зүйлийн 38.1, 38.2 дахь хэсэг.

⁵⁶ Монгол Улсын Их Хурлын чуулганы хуралдааны дэгийн тухай хуулийн 34 дүгээр зүйлийн 34.1 дэх хэсэг, 2024 он.

⁵⁷ Монгол Улсын Их Хурлын чуулганы хуралдааны дэгийн тухай 34 дүгээр зүйлийн 34.5 дахь хэсэг, 2024 он.

Хууль тогтоомжийн төслийн хүрээнд ашиг сонирхол нь хөндөгдөх иргэн, хуулийн этгээдийн төлөөллөөс санал авсан эсэх, хэлэлцүүлэг нь тухайн хуулийн төслөөр дагнасан хэлэлцүүлэг мөн эсэх, хангалттай хугацааны өмнө иж бүрэн мэдээлэл өгсөн эсэх, хэлэлцүүлэг зохион байгуулсан арга, хэлбэр нь тэдний онцлог, хэрэгцээ шаардлагад нийцсэн эсэх, саналыг хэрхэн харгалзан үзсэн, хариу мэдэгдсэн байдал зэрэг агуулга хийгээд чанарын түвшний хяналт хийгдэхгүй байна.

Энэ нь өргөн мэдүүлсэн хуулийн төслийн бүрдүүлбэр дотор олон нийтийн хэлэлцүүлгийн үр дүнг тусгасан мэдээлэл, саналын товъёгийг хавсаргасан байдал хангалтгүй байгаагаас тодорхой харагдаж байна.

Иймд УИХ-ын Тамгын газар зөвхөн хуулийн төслийн бүрдүүлбэрийг бүрэн эсэхийг шалгахад гадна олон нийтийн хэлэлцүүлгийн хэрэгжилтэд агуулгын хяналт хийх тэрчлэн олон нийтийн хэлэлцүүлэг хийгээгүй, зохих ёсоор хэрэгжүүлээгүй нь хуулийн төслийг буцаах үндэслэл болох зохицуулалт бий болгох шаардлагатай.



ГУРАВ. ХУУЛИЙН ТӨСЛИЙГ НИЙТЛЭХ, САНАЛ АВАХ ЦАХИМ СИСТЕМ

Интернэт, мэдээллийн технологи хөгжсөнөөр олон нийтийн хэлэлцүүлэгт шинэ хуудас нээгдэж, энэ нь хууль тогтоомжид олон нийтийн саналыг авахад илүү тохиромжтой бөгөөд үр ашигтай хувилбарт тооцогдож байна.⁵⁸ Энэхүү нэгдсэн цахим хуудас буюу интернэт сайт, цахим платформыг олон нийтийн хэлэлцүүлгийг нээлттэй, үр ашигтай зохион байгуулах үндсэн хэрэгсэл гэж үзэн, улс орнууд түгээмэл ашиглаж байна.⁵⁹ Тухайлбал, Европын холбоонд хууль тогтоомжийн мөр (*legislative footprint*) гэх бодлого, хууль тогтоомжийн төслийн бүх лобби бүлгийн уулзалт, холбогдох талуудаас ирүүлсэн санал, хүсэлтийн бүртгэх цахим системийг хөгжүүлж, ашиглаж байна.⁶⁰ Ингэснээр олон нийт тухайн төслийн талаар хийгдсэн уулзалт, санал хүсэлттэй бүрэн танилцах боломж бүрджээ.⁶¹

Өдгөө манай улсад хууль боловсруулах болон хэлэлцүүлэх шатанд гүйцэтгэх эрх мэдлийн байгууллага буюу яам, хууль тогтоох байгууллагын зүгээс дараах цахим хуудсаар дамжуулан олон нийтийн саналыг авч байна. (Хүснэгт 14)

Хүснэгт 14. Хуулийн төслийг нийтлэх, санал авах цахим систем

Хариуцах байгууллага	Цахим хуудас
Монгол Улсын Их Хурлын Тамгын газар	"Цахим парламент" буюу www.lawforum.parliament.mn
	"Цахим парламент" буюу www.d.parliament.mn
Хууль зүйн үндэсний хүрээлэн	Эрх зүйн мэдээллийн нэгдсэн систем буюу www.legalinfo.mn
Яамд	Засгийн газар, 16 яам тус бүрийн цахим хуудас,
Бусад	Үүнд Засгийн газрын харьяа агентлаг, төрийн болон төрийн бус бусад байгууллагууд хамаарна. Жишээлбэл, Санхүүгийн зохицуулах хороо, Монголбанк, Татварын ерөнхий газар, Монголын хуульчдын холбоо гэх мэт.

⁵⁸ EUMAJ, p.42.

⁵⁹ EUMAJ, p.43.

⁶⁰ Transparency International (2015) Lobby meetings with EU policy-makers dominated by corporate interests. <https://www.transparency.org/en/press/lobby-meetings-with-eu-policy-makers-dominated-by-corporate-interests> last accessed on 22 June 2024.

⁶¹ European Parliament, EPRS (2016) Public consultation on the Transparency Register: towards a mandatory Transparency Register for lobbyists. [https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/ATAG/2016/581981/EPRS_ATA\(2016\)581981_EN.pdf](https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/ATAG/2016/581981/EPRS_ATA(2016)581981_EN.pdf) last accessed on 30 March 2024.

Энэхүү хэсэгт хууль санаачлагч тус бүрийн цахим хуудаст хуулийн төслийг нийтэлсэн, санал авсан байдалд үнэлгээ хийсэн болно.

Доорх хүснэгтэд (Хүснэгт 15) хууль санаачлагчдын албан ёсны цахим хуудаст хийсэн мониторингийн үр дүнг тодорхой үзүүлэлтээр тусган харуулав. Үүнд, УИХ-ын Тамгын газраас хариуцан хөтөлдөг www.lawforum.parliament.mn болон www.d.parliament.mn, Хууль зүйн үндэсний хүрээлэнгээс хөтөлдөг www.legalinfo.mn, Засгийн газрын Хэрэг эрхлэх газар болон 16 яамд, Ерөнхийлөгчийн Тамгын газар зэрэг нийт 21 цахим хуудас хамаарах боловч Байгаль орчин, уур амьсгалын өөрчлөлтийн яам болон Гадаад харилцааны яамны албан ёсны цахим хуудас нь судалгаа хийгдэх үеийн байдлаар (2024 оны 10 дугаар сар) ажиллагаагүй байсан тул мониторингийн тоон үзүүлэлтэд ороогүй болно. Иймд үнэлгээг 19 цахим хуудсыг хамруулан хийв.

Хүснэгт 15. Хууль санаачлагчдын цахим хуудаст хийсэн ерөнхий үнэлгээ

№	Үзүүлэлт	Тоо	Эзлэх хувь	
1.	Хуулийн төсөлд санал авах тусгай цэстэй	11	57.9	
2.	Санал өгөх заавар байршуулсан	2	10.5	
3.	Санал хүлээн авах арга, хэлбэр, хариуцах этгээдийн мэдээллийг тусгасан	14	73.7	
4.	Хуулийн төсөл байршуулсан огноог тусгасан	15	78.9	
5.	Санал авах хугацааг тодорхой заасан	6	31.6	
6.	Хуулийн төслийг татаж авах боломжтой	17	89.4	
7.	Хуулийн төслийн бүрдүүлбэр бүрэн	0	0	
8.	Хуулийн төслийн төлөвийг тухай бүр өөрчилдөг	0	0	
9.	Хуулийн төсөл байршуулсан хэлбэр	Pdf	10	52.6
		Word	1	5.2
		Аль аль нь	9	47.3

Дээрх хүснэгтээс үзэхэд үнэлгээнд хамрагдсан 19 цахим хуудасны 11 буюу 57.9 хувь нь хуулийн төсөлд санал авах тусгай цэстэй байна. Цахим хуудас нь хуулийн төсөлд санал авах цэсгүй бол олон нийт, холбогдох талуудын мэдээлэл авах, хэлэлцүүлэгт оролцох боломжийг бууруулах эрсдэлтэй. УИХ-ын Тамгын газраас хариуцан ажиллуулдаг www.lawforum.parliament.mn болон www.d.parliament.mn буюу зөвхөн хоёр цахим хуудаст санал өгөх заавар байршуулсан байна. Заавар байршуулах нь нэг талаас олон нийт санал өгөхөд анхаарах асуудал, баримтлах журмын талаар мэдээлэл авч, саналаа түүнд нийцүүлэн бэлтгэж өгөх, нөгөө талаас хууль санаачлагч саналыг нэгдсэн форматаар хүлээн авч, нэгтгэн боловсруулах боломжийг нэмэгдүүлэх ач холбогдолтой.

Судалгаанд авч үзсэн төрийн байгууллагын 19 цахим хуудасны зөвхөн долоо нь хуулийн төсөлд бичгээр өгөх саналыг хүлээн авах ажилтан, хаяг, холбогдох мэдээллийг тусгасан байна. Тэрчлэн хуулийн төсөл байршуулсан огноог нь мэдэх боломжтой 15 цахим хуудас байгаа бол үлдсэн нь тухайн төслийг анх хэзээ байршуулсан нь тодорхойгүй байна. Түүнчлэн хуулийн төсөлд санал авч эхлэх болон дуусах хугацааг заагаагүй тохиолдол 68 орчим хувийг эзэлж байхын зэрэгцээ бүх цахим хуудаст хуулийн төслийг байршуулснаас хойш мэдээллийг огт шинэчилдэггүй байна. Өөрөөр хэлбэл, ирсэн санал, түүнийг тусгасан байдал буюу хуулийн төсөлд орсон өөрчлөлт, өргөн баригдсан, эсхүл батлагдсан тухай мэдээллийг оруулдаггүй ажээ.

Нийт 19 цахим хуудаст хуулийн төслийн бүрдүүлбэрийг бүхэлд нь байршуулсан тохиолдол байхгүйгээс гадна баримт бичгийн формат, хэлбэр харилцан адилгүй байна. (Хүснэгт 16)

Хүснэгт 16. Хууль санаачлагчдын цахим хуудаст хийсэн нарийвчилсан шинжилгээ⁶²

№	Цахим хуудас	Тулгамдаж буй асуудал
	<p>Монгол Улсын Их Хурал</p> <p>"Цахим парламент" www.lawforum.parliament.mn</p>	<p>Тус цахим хуудаст УИХ-ын гишүүн, Засгийн газрын санаачлан боловсруулж буй болон өргөн мэдүүлсэн хуулийн төслийг байршуулж, санал авахаас гадна нийтийн эрх зүйн зарим байгууллагын тайлан, мэдээллийг байршуулдаг. Ингэхдээ санал авч байгаа болон санал авч дууссан төслийн мэдээллийг ялгаж тэмдэглэдэггүй.</p> <p>Боловсруулагдаж буй гэсэн цэсэд нийт 73 хуулийн төсөл байршсан нь бүгд "санал авч байна" гэсэн төлөвтэй. Гэсэн ч хамгийн анх 2021 оны 1 дүгээр сард байршуулсан төсөл хүртэл "санал авч байна" гэсэн төлөвтэй байгаа нь эргэлзээ төрүүлж байна. Харин "өргөн мэдүүлсэн" гэх цэсэд байршуулсан нийт 323 хуулийн төслийн хувьд хэлэлцүүлгийн явц, төслийг баталсан эсхүл буцаасан эсэх мэдээлэл огт байхгүй.⁶³</p> <p>Тус цахим хуудаст байршуулсан төсөлд comment хэлбэрээр саналаа үлдээх боломжтой боловч саналыг хүлээн авсан, хуулийн төсөлд тусгасан эсэхийг эргэж мэдээлдэггүй. Тухайн системд бүртгүүлэх, санал өгөх зааврыг байршуулсан.</p>

⁶² Дүн шинжилгээг 2024 оны 09 дүгээр сараас өмнө гүйцэтгэсэн тул яамдын нэр тухайн үеийнхээрээ байгаа болно.

⁶³ Нийтийн мэдээллийн ил тод байдлын тухай хуулийн 12 дугаар зүйлийн 12.4 дэх хэсэг "Мэдээлэл хариуцагч өөрийн боловсруулсан нээлттэй өгөгдлийг тогтмол шинэчилж байна."

	Монгол Улсын Их Хурал "Цахим парламент" www.d.parliament.mn	Ерөнхийлөгч, УИХ-ын гишүүд, Засгийн газраас боловсруулж буй болон өргөн мэдүүлсэн төслийг байршуулж, цахимаар хэлэлцүүлэг өрнүүлэх зорилготой боловч Ерөнхийлөгч, Засгийн газрын боловсруулж буй төсөл цэсэд одоогоор ямар нэг мэдээлэл байхгүй. Төсөлд санал авч буй эсхүл санал авч дууссан эсэхийг харах боломжгүй. Тэрчлэн өгсөн саналыг хүлээн авсан эсэхийг мэдэх боломжгүй. Тус цахим хуудаст бүртгүүлэх, аппликейшн татах, цахим хэлэлцүүлэгт оролцох, санал өгөх видео зөвлөмж нь ажиллахгүй байна.
	Барилга, хот, байгуулалтын яам https://mcud.gov.mn/home	Цахим хуудасны "Эрх зүйн баримт бичиг" гэсэн цэс дотор "Хэлэлцүүлэг" гэсэн дэд цэстэй. Хуулийн төсөлд санал авч эхлэх болон дуусах хугацааг тодорхой заасан. Хуулийн төслийн танилцуулгыг байршуулсан боловч зарим тохиолдолд үзэл баримтлал, холбогдох судалгааны тайлан зэрэг бүрдэл дутуу. Тухайлбал, Хаягжуулалтын тухай хуулийн төсөл. Төсөлд саналаа комментоор өгөх боловч авсан саналын тоо, түүнийг төсөлд тусгасан эсэх, хуулийн төсөл өргөн баригдсан эсэх болон цаашид хийгдсэн ажлын мэдээллийг харах боломжгүй. Хуулийн төслүүдийг сүүлд оруулсан, эхэнд оруулсан, хамгийн их саналтай гэсэн гурван ангиллаар шүүж үзэх боломжтой байна. Зарим тохиолдолд хуулийн төслийг яамны бус харьяа агентлагийн цахим хуудаст байршуулан санал авч байна. Жишээлбэл, Газрын багц хуулийн төслийг Газар зохион байгуулалт, геодези, зураг зүйн ерөнхий газрын цахим хуудаст байршуулсан байна. ⁶⁴
	Эдийн засаг, хөгжлийн яам https://med.gov.mn/	Цахим хуудас "Хууль эрх зүй" гэсэн үндсэн цэстэй боловч энэ хэсэгт санал авах цэс байхгүй. Харин цахим хуудасны доод хэсэгт байрлах "санал авч байна" гэсэн хэсэгт зөвхөн нэг мэдээллийн холбоос оруулсан ба үүнээс өөр санал авч буй болон өмнө нь авч байсан хуулийн төслийн тухай мэдээлэл, архив байхгүй. Тухайн үед санал авч байсан нэг баримт бичигт санал авах хугацааг дурдаагүй.

⁶⁴ Газар зохион байгуулалт, геодези, зураг зүйн ерөнхий газар, "Газрын багц хуулийн төсөл (Газрын багц хуулийн төслийн хэлэлцүүлэгт оролцогчдод зориулав)", 2023.05.11, <https://old.gazar.gov.mn/legal/279>, хамгийн сүүлд 2024.10.30-д хандав.

	<p>Байгаль орчин, аялал жуулчлалын яам⁶⁵ https://www.gov.mn/mn/organization/mecc</p>	<p>Цахим хуудасны "Хууль эрх зүй" гэх үндсэн цэсэд "Эрх зүйн актын төсөлд санал авч байна", "Эрх зүйн актын төсөлд ирүүлсэн санал" гэсэн хоёр дэд цэстэй.</p> <p>Санал авах хугацаа тодорхойгүй. Төсөлд комментоор санал өгөх боломжгүй, харин санал хүлээн авах ажилтны нэр, цахим шуудан, утасны дугаарыг дурдсан байна.</p> <p>"Эрх зүйн актын төсөлд ирүүлсэн санал" хэсэгт зөвхөн гурван баримт бичигт холбогдох саналыг байршуулснаас үзэхэд санал ирээгүй төсөл эсхүл ирсэн саналыг бүрэн мэдээлдэггүй байх магадлалтай.</p>
	<p>Сангийн яам https://mof.gov.mn/</p>	<p>Цахим хуудасны "Ил тод" гэсэн үндсэн цэс дотор "Хэлэлцүүлэг" гэсэн дэд цэстэй. Уг хэсэгт зарим хуулийн төслийн саналын товъёгийг байршуулсан байна.</p> <p>Саналаа коммент хэлбэрээр оруулах ба бусад хүмүүс түүнтэй танилцах боломжтой. Санал авч дуусах хугацааг заагаагүй, зарим төслийн хувьд үзэл баримтлал, танилцуулга, холбогдох тооцоо судалгааны тайлан зэрэг баримт бичгийн бүрдэл дутуу.</p>
	<p>Хөдөлмөр, нийгмийн хамгааллын яам https://mlsp.gov.mn/</p>	<p>Санал авч буй зарим хуулийн төслийн товч танилцуулгыг оруулсан ба төслийн бүрдүүлбэр бүрэн бус. Комментоор санал өгөх боломжтой төдийгүй санал хүлээн авах ажилтны мэдээллийг тусгасан байна.</p> <p>Санал авах хугацаа тодорхойгүй.</p>
	<p>Уул уурхай, хүнд үйлдвэрийн яам https://mmhi.gov.mn/</p>	<p>"Хуулийн төслийн санал" гэсэн цэстэй боловч зарим тохиолдолд Мэдээ, мэдээллийн булангаар дамжуулан хуулийн төсөлд санал авдаг. Энэ нь шинэ мэдээллүүд нэмэгдэхэд хуучин мэдээллийг олж, хандах боломжийг бууруулдаг. "Хуулийн төслийн санал" гэсэн үндсэн цэсэд Ашигт малтмалын тухай хуулийн төслийн файлыг байршуулсан боловч санал хэрхэн өгөх нь тодорхойгүй, төслийн бүрдүүлбэр дутуу, хэзээ байршуулсан, ямар хугацаанд санал авах нь тодорхойгүй байна.</p> <p>Уг хуулийн төслөөс өөр санал авч буй, авсан төслийн мэдээлэл, өмнөх архив байхгүй.</p>
	<p>Зам тээвэр, хөгжлийн яам https://mrt.gov.mn/</p>	<p>"Хууль, эрх зүй" гэсэн үндсэн цэсэд зарим хууль, журмын төслийг байршуулсан байх ба хуулийн төслийн бүрдүүлбэр, санал авч эхэлсэн болон дуусах хугацаа, санал хүлээн авах сувгийн мэдээлэл зарим тохиолдолд байхгүй байна.</p>

⁶⁵ Холбогдох дүгнэлтийг 2024 оны 10 сараас өмнө буюу тус цахим хуудас хэвийн ажиллаж байх үед хийсэн болно.

	Хууль зүй, дотоод хэргийн яам https://mojha.gov.mn/	"Хуулийн төсөл" үндсэн цэсэд "Олон нийтээр хэлэлцүүлж буй хуулийн төсөл" болон "УИХ-д өргөн мэдүүлсэн хуулийн төсөл" гэсэн ангилал үүсгэсэн байна. Төслийн нийтэлсэн огноог байршуулсан боловч санал авч дуусах хугацаа тодорхойгүйгээс тухайн төсөлд санал авч буй хэвээрээ эсэхийг мэдэх боломжгүй. Дийлэнх тохиолдолд төслийн бүрдүүлбэр бүрэн байх боловч санал тусгагдсан байдлын мэдээлэл байхгүй.
	Хүнс, хөдөө аж ахуй, хөнгөн үйлдвэрийн яам https://www.mofa.gov.mn/home	"Хууль эрх зүй" гэсэн үндсэн цэсийн "Эрх зүйн баримт бичгийн хэлэлцүүлэг" дэд цэсэд хуулийн төслийг байршуулдаг. Санал авч эхлэх болон дуусах хугацаа, санал хүлээн авах хаягийн мэдээлэл бүрэн. Зарим тохиолдолд төслийн үзэл баримтлал, тооцоо судалгааны тайлан зэрэг бүрдүүлбэр дутуу, саналыг хуулийн төсөлд хэрхэн тусгасан тухай мэдээлэл байхгүй.
	Цахим хөгжил, харилцаа холбооны яам https://mddc.gov.mn/mn/	Эрх зүйн баримт бичигт санал авах дэд цэсэд санал хүлээн авч эхлэх болон дуусах хугацаа, холбогдох ажилтны мэдээллийг байршуулсан байна. Зарим тохиолдолд төслийн бүрдүүлбэр дутуу, санал тусгагдсан эсэх мэдээлэл байхгүй.

Дээрхээс дүгнэвэл хуулийн төслийн талаарх мэдээллийг бүрэн гүйцэд оруулж, нээлттэй, ил тод байдлыг зохих ёсоор, бүрэн хангасан цахим хуудас байхгүй байна.

Түүнчлэн эдгээрт байршуулсан төсөл нь харилцан адилгүй формат, хэлбэртэй байгаа нь цахим хуудсаар дамжуулан хуулийн төслийг нийтэд мэдээлэх, санал хүлээн авах ажиллагаанд нэгдмэл аргачлал дутагдаж байгааг харуулж байна.

Түүнчлэн хуулийн төслийн хэлэлцүүлгийг байгууллага тус бүр өөрийн цахим хуудсаар дамжуулан явуулж байгаа нь нь олон нийтийн нэгдсэн шугамаар бүрэн мэдээлэл авах, хэлэлцүүлэгт үр дүнтэй оролцох боломжийг хязгаарлаж байна. Тиймээс хуулийн төсөлд санал авах нэгдсэн цахим хуудсыг ажиллуулах нь илүү үр дүнтэй байж болох юм.



ДӨРӨВ. ДҮГНЭЛТ ЗӨВЛӨМЖ

4.1. Хууль тогтоомжийн тухай хуулийн хэрэгжилттэй холбоотой дүгнэлт зөвлөмж

Хуулийн төслийг нийтлэх (нээлттэй, ил тод байдлыг хангах)-тэй холбоотой

Дүгнэлт: Хуулийн төслийг боловсруулах шатанд олон нийтэд мэдээлж, санал авах нэгдсэн платформ байхгүйгээс хууль санаачлагч тус бүр өөрийн цахим хуудсаар дамжуулан санал авах ажиллагааг зохион байгуулж байна. (Зарим яам харьяа агентлагийнхаа цахим хуудсаар дамжуулан санал авсан тохиолдол ч байна.) Энэ нь иргэд боловсруулагдаж буй хуулийн төслийн талаар шуурхай мэдээлэл авч, санал шүүмж өгч идэвхтэй оролцох боломжийг хязгаарлаж байна.

Тэрчлэн хуулийн төслийг цахимаар хэлэлцүүлэхэд тавигдах шаардлага тодорхойгүйгээс байгууллага бүр харилцан адилгүй байдлаар хэрэгжүүлж байна. Тодруулбал, хуулийн төслийг хэзээ нийтэлж, ямар хугацаанд, хэрхэн санал авах нь тодорхойгүй, татан авах боломжгүй байх зэрэг дутагдал нийтлэг байна.

Зөвлөмж: Хуулийн төслийг нийтлэх, санал авах нэгдсэн платформ бий болгож, түүнийг хариуцах төрийн байгууллагыг тодорхойлж, хуулийн төслийг татан авах, машинаар унших боломжтой хэлбэрээр нийтлэх⁶⁶ гэх мэт нарийвчилсан шаардлагыг тогтоох.

Хуулийн төслийн баримт бичгийн бүрдүүлбэртэй холбоотой

Дүгнэлт: Хуулийн төслийн үзэл баримтлалаас бусад бүрдүүлбэрт хамаарах баримт бичгийн ил тод байдал маш хангалтгүй байна. Ялангуяа, өргөн мэдүүлсэн хуулийн төслийн хувьд хууль санаачлагчийн албан бичиг, саналын товъёг, Засгийн газрын санал,

⁶⁶ Засгийн газрын 2022 оны 200 дугаар тогтоолоор батлагдсан Мэдээлэл хариуцагчаас нээлттэй өгөгдөл бий болгох, нийтлэхэд тавигдах шаардлага, ашиглах нөхцөл журмын 2 дугаар зүйлийн 2.5 дахь хэсэг "Мэдээлэл хариуцагч нь өмнөх бүтэц, агуулга, бэлтгэсэн арга зүй, эх үүсвэр, ашиглах нөхцөлөө алдаж, хурдан өөрчлөгдөх шинж чанартай нээлттэй өгөгдөл болон нэмэлт өртөг шингэсэн шинэ бүтээгдэхүүн, үйлчилгээ, хэрэглээг бий болгоход тохиромжтой нээлттэй өгөгдлийг машин унших форматаар, онлайн (API) хэлбэрээр, эсхүл бүхэлд нь татаж авах нөхцөлийг бүрдүүлнэ".
Тайлбар: "машин унших формат" гэж нээлттэй өгөгдлийг компьютерын программаар ялгах, таних, хэсэгчилж авах боломжтой бүтэцлэгдсэн форматыг ойлгоно.

дүгнэлтийг нийтлэхгүй байна. Энэ нь олон нийт, холбогдох талууд хуулийн төслийн талаар бүрэн мэдээлэл авч, мэдээлэлд суурилсан оновчтой санал өгөх, хуулийн төсөл судалгаа шинжилгээнд суурилсан эсэх болон дагалдах хуульд оруулах өөрчлөлт, түүний үндэслэлд хяналт тавих нөхцөлийг хязгаарлаж байна.

Зөвлөмж: Хуулийн төслийг боловсруулах, өргөн мэдүүлэх зэрэг үе шатаас хамааран хуулийн төсөл, түүний үзэл баримтлал, товч болон дэлгэрэнгүй танилцуулга, тооцоо судалгаа, дагалдах хуулийн төсөл, холбогдох байгууллагаас өгсөн санал, хууль зүйн дүгнэлт, ялангуяа байнгын хорооны санал, дүгнэлт, саналын товъёг зэрэг баримт бичгийг бүрэн нийтэлж хэвших, үүнд тавих хяналтыг сайжруулах.

Санал авах хугацаатай холбоотой

Дүгнэлт: Хуулийн төслийг нийтэлсэн болон санал авах хугацааг мэдээлэхгүй байдал түгээмэл байна. Тэрчлэн ХТТХ-д заасан 60-аас доошгүй хоногийн хугацаанд санал авах зохицуулалт огт хэрэгжихгүй байна. Хуулийн төслийг нийтэлсэн хугацааг (мета дата) харах боломжтой байх нь хууль санаачлагчийн зүгээс төслийг хуульд заасан хугацаанд нээлттэй байлгасан эсэхийг хянахад чухал ач холбогдолтой.

Зөвлөмж: Хуулийн төслийг нийтэлсэн болон санал авах хугацааг тусгаж хэвших. ХТТХ-ийн 38 дугаар зүйлийн 38.4 дэх хэсэгт заасан 60 хоногоос доошгүй хугацаанд санал авах зохицуулалтыг хэрэгжүүлэх.

Санал авах этгээдийг тодорхойлохтой холбоотой

Дүгнэлт: Хууль санаачлагч эрх, хууль ёсны ашиг сонирхол нь хөндөгдөж буй этгээдийг оновчтой тодорхойлохгүй байх, олон нийтийн саналыг төрийн болон төрийн бус байгууллага, мэргэжлийн болон судалгааны байгууллагын саналаар орлуулах, саналын товъёгт зөвхөн тэдгээрийн саналыг тусгах явдал түгээмэл байна.

Зөвлөмж: Эрх, хууль ёсны ашиг сонирхол нь хөндөгдөж буй иргэн, хуулийн этгээдийг судалгаанд үндэслэн нарийвчлан тодорхойлж, тэднээс санал авах ажиллагааг төрийн болон төрийн бус байгууллага, мэргэжлийн болон судалгааны байгууллагаас тусад нь зохион байгуулж, саналын товъёгт тэдний саналыг тусад нь ялгамжтай байдлаар тэмдэглэж, нийтэд ил тод болгож хэвших.

Хэлэлцүүлгийн зохион байгуулалттай холбоотой

Дүгнэлт: Хууль санаачлагч олон нийтийн хэлэлцүүлгийг хязгаарлагдмал хүрээнд өөр бусад арга хэмжээтэй хамтатган зохион байгуулах, ингэхдээ олон нийтэд хуулийн төсөлтэй урьдчилан сайтар танилцах боломж олгохгүй байх нь түгээмэл байна.

Зөвлөмж: Хуулийн төслийн сэдэвчилсэн хэлэлцүүлгийг тухайн зорилтот бүлгийн онцлог хэрэгцээнд нийцсэн арга хэлбэрээр зохион байгуулах, оролцогчдод хангалттай мэдээлэл өгч, саналаа бэлтгэх боломжийг бүрдүүлэх.

Саналын товъёг буюу холбогдох талуудын саналыг хуулийн төсөлд хэрхэн тусгасныг эргэж мэдээлэхтэй холбоотой

Дүгнэлт: Хууль санаачлагч саналын товъёгийг зохих ёсоор хөтөлж, олон нийт, холбогдох талуудын саналыг хуулийн төсөлд тусгасан эсэхийг эргэж мэдээлэх байдал хангалтгүй байна. Мөн саналын товъёг боловсруулсан, нийтэлсэн байдал харилцан адилгүй байх боловч дийлэнх тохиолдолд саналын товъёгийг огт нийтлэхгүй, саналыг бүрэн тусгахгүй, эсхүл хуулийн төсөлд саналыг хэрхэн тусгасан болон тусгаагүй үндэслэл шалтгааныг тайлбарлахгүй буюу хэлбэрийн төдий хөтөлсөн байна. Энэ нь аажимдаа хууль тогтоох үйл ажиллагаанд оролцох олон нийтийн идэвх санаачилгыг бууруулах эрсдэлтэй.

Зөвлөмж: Хууль санаачлагч саналын товъёгийг албан ёсны цахим хуудсаараа дамжуулан олон нийтэд мэдээлж хэвших. Цахим хуудаст үүнтэй холбоотой цэсийг тусад нь үүсгэж, саналыг тусгаагүй тохиолдолд үндэслэлийг тайлбарлах.

Санал авах цахим системийн шийдэлтэй холбоотой

Дүгнэлт: Санал авах хугацаа тодорхойгүй буюу санал авч байгаа болон авч дууссан эсэх зэрэг олон нийтийн хэлэлцүүлгийн явцыг ялгаж тэмдэглэдэггүй, цахим хуудаст comment хэлбэрээр өгсөн саналыг хүлээн авсан эсэхийг мэдэх боломжгүй байх нь нийтлэг байна.

Зөвлөмж: Хуулийн төсөл боловсруулах үйл ажиллагаа, ялангуяа олон нийтийн хэлэлцүүлгийн явц, хуулийн төсөлд орсон өөрчлөлтийг тухай бүр шинэчлэн мэдээлж хэвших.

Бусад хуулиар тогтоосон хууль тогтоомжийн төсөл боловсруулахтай холбоотой шаардлагын хэрэгжилт

Дүгнэлт: Нийтийн сонсголын тухай хуулиар тогтоосон хууль тогтоомжийн төслийн сонсголын хэрэгжилт хангалтгүй байна. Тус хуулийн дагуу хууль тогтоомжийн төслийн сонсголыг хүний эрх, эрх чөлөө, хуулийн этгээдийн эрх, хууль ёсны ашиг сонирхлыг хязгаарлахтай холбоотой асуудлыг шийдвэрлэх, нийтийн ашиг сонирхолд шууд хамааралтай эдийн засаг, нийгмийн болон байгаль орчны асуудлыг шийдвэрлэх, зөвшөөрөл шинээр бий болгох асуудлаар Зөвшөөрлийн тухай хуульд өөрчлөлт оруулах тохиолдолд болон иргэн, хуулийн этгээд, байнгын хорооны гишүүдийн саналаар зохион байгуулах шаардлагатай. Гэсэн хэдий ч боловсруулалтын болон УИХ-ын хэлэлцүүлгийн шатанд нийтлэгдсэн хууль тогтоомжийн төслүүдийн мэдээлэлд Нийтийн сонсголын тухай хуулийн дагуу сонсгол хийгдсэн эсэх тухай мэдээлэл огт байхгүй байна.

Нийтийн сонсголын тухай хуульд заасан хууль тогтоомжийн төслийн сонсгол нь ХТХ-д заасан олон нийтийн хэлэлцүүлэг, ялангуяа тус хуулийн 38 дугаар зүйлийн 38.9-д заасан "олон нийтийн хэлэлцүүлэг зохион байгуулах шаардлагагүй" нөхцөлтэй хэрхэн уялдах нь тодорхойгүй байна.

Зөвлөмж: Нийтийн сонсголын тухай хууль гэх мэт хууль тогтоомжийн төсөл боловсруулах үйл явцтай холбоотой зохицуулалт бүхий хуулиудыг ХТХ-тай уялдуулах, хууль тогтоомжийн төсөлд хийгдэх хууль зүйн дүгнэлтийн цар хүрээнд хамааруулах замаар хэрэгжих нөхцөлийг бүрдүүлэх. Хуулийн төслийн хувийн хэрэг болон www.lawforum.parliament.mn, www.d.parliament.mn цахим хуудаст нийтлэгдсэн хууль тогтоомжийн төслийн баримт бичигт нийтийн сонсголын мэдээллийг тусгах.

4.2. Хууль тогтоомжийн тухай хуулийг сайжруулахтай холбоотой дүгнэлт, зөвлөмж

Дүгнэлт: ХТХ-иар тогтоосон ил тод байдал, олон нийтийн оролцооны зарчмын хэрэгжилтийг хангах процессын нарийн зохицуулалт дутмаг байна.

Зөвлөмж: Ил тод байдлыг хангах буюу хууль тогтоомжийн төслийг нийтлэх, олон нийт, холбогдох талууд, ялангуяа эрх, хууль ёсны ашиг сонирхол нь хөндөгдөх талуудаар хэлэлцүүлэхтэй холбоотой процессын шаардлагыг хуулиар нарийвчлан тогтоож, ХЗДХЯ,

Засгийн газрын Хэрэг эрхлэх газар, УИХ-ын Тамгын газрын хууль зүйн дүгнэлтийн хүрээнд хамааруулж, тогтоосон шаардлагыг хэрэгжүүлээгүй тохиолдолд хуулийн төслийг буцаах зохицуулалт бий болгох.

Санал авах хугацаатай холбоотой

Дүгнэлт: ХТХ-д 2017 онд орсон нэмэлт өөрчлөлтөөр хуулийн төсөлд олон нийтээс санал авах хугацааг 15-аас доошгүй хоног болгон бууруулсан болно. Харин дийлэнх тохиолдолд олон нийтийн хэлэлцүүлэг эхэлсэн болон дууссан хугацааг мэдэх боломжгүй байх тул хууль санаачлагчдын зүгээс дээрх хугацааг хэрхэн баримталж байгаад дүгнэлт өгөх боломжгүй байв. Харин хуулийн төслийг нийтэлснээс хойш өргөн мэдүүлэх хүртэл зарцуулсан хугацааг харвал нийт өргөн мэдүүлэгдсэн хуулийн төслийн 40 орчим хувийг 30–120 хоногийн дараа, 14.6 хувийг бүр 120 хоногийн дараа өргөн мэдүүлжээ. Энэ нь хуулийн төсөлд олон нийтээс санал авах хугацааг сунгах боломжтойг харуулж байна.

Зөвлөмж: Хуулийн төсөлд олон нийтээс санал авах хугацааг уртасгаж, ялангуяа, иргэдийн нийтлэг ашиг сонирхолтой холбоотой, өргөн хүрээний нийгмийн зөвшилцөл шаардлагатай гэх мэт нөхцөлд тусгайлсан (урт) хугацаа тогтоох.

Санал авах этгээдийг тодорхойлохтой холбоотой

Дүгнэлт: Эрх, хууль ёсны ашиг сонирхол нь хөндөгдөж болзошгүй этгээдийг хэт өргөн хүрээнд эсхүл явцуу тодорхойлох, тэдэнд тухайлан зориулсан хэлэлцүүлэг өрнүүлэхгүй байх нь түгээмэл байна. Энэ нь холбогдох судалгааг зохих ёсоор хийхгүй байгаатай холбоотой.

Зөвлөмж: Эрх, хууль ёсны ашиг сонирхол нь хөндөгдөх талыг судалгаанд үндэслэн оновчтой тодорхойлж, хуулийн төсөл, түүний зэрэг, сөрөг нөлөөллийг танилцуулж, тэдний онцлог, хэрэгцээ, шаардлагад тохирсон арга, хэлбэрээр хэлэлцүүлэг өрнүүлэх зэрэг шаардлагыг хуульчлах.

Санал авах хэлбэртэй холбоотой

Дүгнэлт: Хэлэлцүүлгийн олон янзын хэлбэрүүдийг ямар тохиолдолд дангаар эсхүл хослуулан хэрэглэх нөхцөл тодорхойгүй байна.

Мөн хэлэлцүүлгийн хэлбэрийг сонгох, санал тусгагдсан байдлыг эргэж мэдээлэх, цахим системд байршуулахад баримтлах нэгдсэн удирдамж байхгүй байна. Түүнчлэн олон нийтийн хэлэлцүүлгийг дахин явуулах хүсэлт гаргасан эсхүл бусад зайлшгүй тохиолдолд хэлэлцүүлгийг дахин зохион байгуулах зохицуулалт байхгүй байна.

Санал: Олон нийтийн хэлэлцүүлэгт тавих шаардлагыг нарийвчлан хуульчлах. Ялангуяа, эрх, хууль ёсны ашиг сонирхол нь хөндөгдөх талуудын онцлог, хэрэгцээ шаардлагад нийцсэн арга хэлбэрээр, дан ганц цахимаар бус оролцооны бусад идэвхтэй хэлбэрүүдийг хослуулан зохион байгуулах, хуулийн төсөл, үзэл баримтлал, холбогдох судалгааны дүнг урьдчилан танилцуулах, шаардлагатай тохиолдолд хэлэлцүүлгийг дахин зохион байгуулах боломжийг хуульчлах.

Хуулийн төсөл, түүнийг боловсруулах үйл явцад институтын тавих хяналт

Дүгнэлт: ХЗДХЯ, ЗГХЭГ, УИХ-ын Тамгын газраас хэрэгжүүлэх хяналт буюу хуулийн төсөлд хууль зүйн дүгнэлт гаргах хүрээнд олон нийтийн хэлэлцүүлгийн асуудал багтдаг боловч дээрх байгууллагуудад хүргүүлэх баримт бичгийн бүрдэлд хэлэлцүүлгийн мэдээлэл ордоггүй. Энэ нь хууль зүйн дүгнэлтийн хүрээнд олон нийтийн хэлэлцүүлгийн үйл явцад чанарын хяналт хийх боломжгүйд хүргэж байна.

Зөвлөмж: Институтын хяналтын хүрээнд хуулийн төсөлд олон нийт, эрх, хууль ёсны ашиг сонирхол нь хөндөгдөх талуудаас санал авах ажиллагааг шалгахтай холбоотой нарийвчилсан шаардлагыг хуульчлах.

Хуулийн төслийг сурталчлах

Дүгнэлт: Хуулийн төслийг мэдээлэх нэгдсэн платформ байхгүй өнөөгийн нөхцөлд хуулийн хэлэлцүүлгийн талаар олон нийтэд сайтар мэдээлэх явдал нэн чухал. Цахимаар явагдсан хэлэлцүүлэгт огт санал ирэхгүй эсхүл маш цөөн тооны санал ирдэг нь хуулийн төслийн мэдээллийг хангалттай түгээхгүй байгаатай холбоотой.

Зөвлөмж: Хуулийн төслийг дан ганц цахим хуудастаа байршуулаад зогсох бус мэдээллийг нийтэд хүртээмжтэй бусад арга хэлбэрээр өргөн хүрээнд түгээх зэрэг хуулийн төслийг олон нийтэд мэдээлэх шаардлага тогтоох.

Хуулийн төсөл боловсруулах ажлын төсөвтэй холбоотой

Дүгнэлт: Хууль санаачлагч нь хууль тогтоомжийн төсөл боловсруулахтай холбогдон гарах зардлыг өөрийн төсвөөс санхүүжүүлэх үүрэгтэй боловч практикт тухайн төсөв, түүний зарцуулалтын мэдээлэл нэн хомс байна. Түүнчлэн яамдын төсөвт эрх зүйн орчныг сайжруулах, хуулийн төсөл боловсруулах гэх мэт ажиллагааны зардал ихэвчлэн тусгагддаггүй нь холбогдох судалгаа, олон нийтийн хэлэлцүүлгийг зохих ёсоор чанартай хийхэд хүндрэл учруулж байна. Улмаар олон нийтийн хэлэлцүүлгийг зорилтот бүлэгт хүрч зохион байгуулах боломжгүй байдгаас ихэвчлэн санал авах ажиллагааг цахим буюу идэвхгүй хэлбэрээр зохион байгуулж байна.

Зөвлөмж: Хууль тогтоомжийг боловсронгуй болгох үндсэн чиглэлд багтсан хуулийн төслийн зардлыг тооцон төсөвт суулгаж, зарцуулалтын мэдээллийг хуулийн төслийн бүрдүүлбэрт тусгах.

Хуулийн төслийн төрөлтэй холбоотой

Дүгнэлт: ХТТХ-иар тогтоосон хуулийн төслийн дөрвөн төрлийн алинд нь ч хамааруулах боломжгүй хуулийн төслүүд байна. Энэ нь тухайн төсөлд ямар шаардлага тавих, тэдгээр нь хэрхэн хэрэгжиж байгааг үнэлэх боломжгүйд хүргэж байна.

Зөвлөмж: ХТТХ-иар тогтоосон хуулийн төслийн төрөлд хамаарахгүй буюу (i) нэг удаагийн шинжтэй зохицуулалт бүхий, (ii) олон улсын гэрээг соёрхон батлах тухай гэх мэт хуулийн төслүүдийг тусад нь төрөл болгон хуульчилж, тэдгээрт тавих агуулга, хэлбэр, процессын шаардлагыг тодорхой болгох.

Хууль тогтоомж

1. Монгол Улсын Үндсэн хууль (1992)
2. Монгол Улсын Засгийн газрын тухай хууль (1993)
3. Хууль тогтоомжийн тухай хууль (2015)
4. Монгол Улсын Их Хурлын чуулганы хуралдааны дэгийн тухай хууль (2020)
5. Нийтийн мэдээллийн ил тод байдлын тухай хууль (2021)
6. Монгол Улсын Их Хурлын чуулганы хуралдааны дэгийн тухай хууль (2024)
7. Монгол Улсын Их Хурлын тухай хууль (2024)
8. "2000 оны намрын ээлжит чуулганаар хэлэлцэх асуудал" МУИХ-ын 2000 оны 34 дүгээр тогтоол. <https://legalinfo.mn/mn/detail?lawId=16147375266521>
9. "2010 оны хаврын ээлжит чуулганаар хэлэлцэх асуудал" МУИХ-ын 2000 оны 51 тоот захирамж. <https://www.parliament.mn/laws/45/>
10. "Аргачлал батлах тухай", Засгийн газрын 2016 оны 59 дүгээр тогтоол. <https://legalinfo.mn/mn/detail?lawId=11993>
11. "Монгол Улсын хууль тогтоомжийг 2020 он хүртэл боловсронгуй болгох үндсэн чиглэл батлах тухай" МУИХ-ын 2017 оны 11 дүгээр тогтоол.
12. "Монгол Улсын Үндсэн хуульд оруулсан нэмэлт, өөрчлөлтөд хууль тогтоомжийг нийцүүлэх, түүнтэй холбогдуулан авах арга хэмжээний тухай" МУИХ-ын 2020 оны 02 дугаар тогтоол. <https://legalinfo.mn/mn/detail?lawId=14950>
13. "Монгол Улсын хууль тогтоомжийг 2024 он хүртэл боловсронгуй болгох үндсэн чиглэл батлах тухай" МУИХ-ын 2021 оны 12 дугаар тогтоол.
14. "Монгол Улсын Их Хурлын 2021 оны намрын ээлжит чуулганаар хэлэлцэх асуудлын тухай" МУИХ-ын 2021 оны 75 дугаар тогтоол. <https://legalinfo.mn/mn/detail?lawId=16230710607571>
15. "Монгол Улсын Их Хурлын 2022 оны намрын ээлжит чуулганаар хэлэлцэх асуудлын тухай" МУИХ-ын 2022 оны 52 дугаар тогтоол.

- <https://legalinfo.mn/mn/detail?lawId=16530825973761>
16. "Монгол Улсын Их Хурлын 2023 оны намрын ээлжит чуулганаар хэлэлцэх асуудлын тухай" МУИХ-ын 2023 оны 76 дугаар тогтоол. <https://legalinfo.mn/mn/detail?lawId=16759902715531>
 17. "Монгол Улсын Үндсэн хуульд оруулсан өөрчлөлттэй холбогдуулан авах арга хэмжээний тухай" МУИХ-ын 2023 оны 44 дүгээр тогтоол. <https://legalinfo.mn/mn/detail?lawId=16759787858911>
 18. "Монгол Улсын Их Хурлын 2023 оны намрын ээлжит чуулганаар хэлэлцэх асуудлын тухай" МУИХ-ын 2023 оны 76 дугаар тогтоол. <https://legalinfo.mn/mn/detail?lawId=16759902715531>

Монгол эх сурвалж

19. Г. Совд нар, Монгол Улсын Үндсэн хуулийн тайлбар, УБ., 2000
20. Бодлогын асуудал, Нээлттэй нийгэм форумаас эрхлэн гаргаж буй цуврал, Дугаар №40, "Дагалдах хууль, түүнд тавигдах шаардлага: Төсвийн тухай хуулийн дагалдах хуулиудад хийсэн дүн шинжилгээ" (2024). https://forum.mn/uploads/users/3092/files/OSF_Bodlogiin%20asuudal_40.pdf

Гадаад эх сурвалж

21. Organisation for Economic Co-operation and Development (2006) Background Document on Public Consultation, <https://search.oecd.org/mena/governance/36785341.pdf>
22. European Assistance Mission to the Albanian Justice System, Law Drafting Manual: A Guide to the Legislative Process in Albania (2006) ("EUMAJIS") <https://ial-online.org/wp-content/uploads/2018/05/Rep.-Albania.pdf>
23. European Assistance Mission to the Albanian Justice System, Law Drafting Manual: A Guide to the Legislative Process in Albania (2006) <https://ial-online.org/wp-content/uploads/2018/05/Rep.-Albania.pdf>
24. Emina Nuredinoska & Katerina HadziMiceva Evans (2010) Manual on Public Participation in the Law Making Process, https://ecnl.org/sites/default/files/2020-10/Manual%20on%20participation_ENG.pdf
25. OECD Centre for Co-operation with the Economies in Transition and the European Union's Phare Programme, "Checklist on Law Drafting and Regulatory Management in Central and Eastern

- Europe", SIGMA – Support for Improvement in Governance and Management in Central and Eastern European Countries, 1997, OECD Publishing, Paris, <https://doi.org/10.1787/5kml6g2zl0bw-en>.
26. The CARDS programme, of Community Assistance for Reconstruction, Development and Stabilization, "Law Drafting Manual: A Guide to the Legislative Process in Albania", <https://ial-online.org/wp-content/uploads/2018/05/Rep.-Albania.pdf>
 27. Transparency International (2016) Participatory Law Making, Public Consultations and Petitions, https://knowledgehub.transparency.org/assets/uploads/helpdesk/Participatory_law_making,_public_consultations_and_petitions_2016.pdf
 28. European Parliament, EPRS (2016) Public consultation on the Transparency Register: towards a mandatory Transparency Register for lobbyists. [https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/ATAG/2016/581981/EPRS_ATA\(2016\)581981_EN.pdf](https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/ATAG/2016/581981/EPRS_ATA(2016)581981_EN.pdf)

Цахим эх сурвалж

29. <https://www.transparency.org/en/press/lobby-meetings-with-eu-policy-makers-dominated-by-corporate-interests>
30. <https://d.parliament.mn/tusul/b2da2f4d-7584-4139-854a-df23d7a66ae3>
31. <https://legalinfo.mn/mn/detail?lawId=17140159421231>
32. <https://lawforum.parliament.mn/project/556/>
33. <https://moh.gov.mn/news/6429>

Хавсралт 1. Өргөн мэдүүлснээс хойш 30 хүртэл хоногийн хугацаанд батлагдсан хуулиуд

№	Хуулийн төсөл	Холбогдох хугацаа		
		Цахим орчинд байршуулсан	Өргөн мэдүүлсэн	Баталсан
1.	Үндэсний баялгийн сангийн тухай	2021.10.13	2024.04.02	2024.04.19
2.	Монгол Улсын Их Хурлын тухай хуульд нэмэлт оруулах тухай хууль	2022.04.04	2022.07.01	2022.07.05
3.	Монгол Улсын Их Хурлын чуулганы дэгийн тухай хуульд нэмэлт оруулах тухай хууль		2022.08.24	2022.08.24
4.	Төрийн албаны тухай хуульд нэмэлт оруулах тухай хууль	2022.10.13	2022.10.12	2022.11.11
5.	Ажиллах хүчний шилжилт хөдөлгөөний тухай	2022.12.22	2023.01.08	2023.01.20
6.	Төсвийн тухай	2023.05.23	2023.06.27	2023.07.07
7.	Хуулийн давхардал, хийдэл, зөрчлийг арилгах зорилгоор боловсруулсан Үндэсний их баяр наадмын тухай хуульд нэмэлт, өөрчлөлт оруулах тухай, Хөдөлмөрийн тухай хуульд өөрчлөлт оруулах тухай хуулийн төсөл		2023.06.22	2023.07.07
8.	Нийслэл Улаанбаатар хотын замын хөдөлгөөний түгжрэлийг бууруулах, гэр хорооллыг орон сууцжуулах тухай		2023.10.31	2023.12.07
9.	Уламжлалт мал аж ахуйд тулгамдаж буй уур амьсгалын өөрчлөлтөөс шалтгаалсан сөрөг нөлөөллийг бууруулах тухай		2024.04.10	2024.04.19
10.	Гаалийн албан татвараас чөлөөлөх тухай (малын тэжээл)		2024.03.17	2024.04.19
11.	Өрийн удирдлагын тухай		2024.01.10	2024.01.17
12.	Төрийн хэмнэлтийн тухай		2024.01.11	2024.01.17

13.	Монгол Улсын Их Хурлын сонгуулийн тухай хуульд нэмэлт, өөрчлөлт оруулсантай холбоотойгоор хууль хоорондын давхардал, хийдэл, зөрчлийг арилгах зорилгоор зөрчлийн тухай хуульд нэмэлт, өөрчлөлт оруулах тухай, зөрчил шалган шийдвэрлэх тухай хуульд өөрчлөлт оруулах тухай болон бусад хуульд нэмэлт, өөрчлөлт оруулах тухай хуулийн төсөл	2024.04.05	2024.05.24	2024.06.05
14.	Төсвийн тогтвортой байдлын тухай хуульд өөрчлөлт оруулах тухай хууль	2024.05.22	2024.05.21	2024.06.05
15.	Хөрөнгө оруулалтын тухай хуульд өөрчлөлт оруулах тухай хууль	2024.04.03	2024.04.02	2024.04.12
16.	Төрийн бэлгэ тэмдгийн тухай	2024.02.29	2024.05.13	2024.06.05

Хавсралт 2.Хуулийн төслийн саналын товьёг боловсруулах загвар

Хуулийн төслийн саналын товьёг боловсруулах, нийтэд мэдээлэх загвар:

I.Олон нийтийн хэлэлцүүлгийн ерөнхий мэдээлэл

- Хуулийн төслийн нэр, төрөл:
- Огноо:
- Зохион байгуулагч:
- Хэлэлцүүлгийн хэлбэр:
- Оролцогч (тоо болон төлөөллийн мэдээлэл):

II.Санал тусгагдсан байдал

Тойм: Нийт саналын хэдэн хувийг тусгасан, тусгаагүй болон ирүүлсэн саналуудын тойм, ерөнхий агуулга гэх мэт мэдээлэл

Нарийвчилсан задаргаа: (доорх хүснэгтийн дагуу бичих)

Санал өгсөн этгээд (огноо, санал ирүүлсэн хэлбэр)	Хуулийн төслийн холбогдох зүйл заалт	Өгсөн санал (Тайлбар, үндэслэл)	Саналыг тусгасан байдал, тусгаагүй үндэслэл

III.Дүгнэлт, бусад мэдээлэл

Дүгнэлт: Хэлэлцүүлгийн үр дүн ба анхаарал татсан болон онцлог зүйлсийн талаар мэдээлэл тусгах

Цаашид хийх ажил:

- Төсөлд ямар сайжруулалт хийх талаар
- Дахин хэлэлцүүлэг хийх эсэх талаар
- Төслийг Засгийн газрын хуралдаанаар оруулах болон өргөн мэдүүлэхээр төлөвлөсөн хугацаа

Хавсралт 3. УИХ-ын гишүүдийн санаачилсан зарим хуулийн төсөлд санал авах этгээдийг тодорхойлсон байдал

№	Хуулийн төсөл	Хэлэлцүүлгийн хэлбэр	Санал авсан этгээд	Дүгнэлт
1.	Үндсэн хуулийн цэцийн тухай хууль болон Үндсэн хуулийн цэцэд маргаан хянан шийдвэрлэх тухай хууль	Уулзалт хэлэлцүүлэг Цахим хэлэлцүүлэг	Эрдэмтэн Судлаач Хуульчид Иргэд	Уулзалт хэлэлцүүлэгт хууль зүйн салбарын эрдэмтэн, судлаач, мэргэжилтнүүдийг оролцуулсан нь зорилтот бүлгийг оновчтой тодорхойлсон гэж үзэж болохоор байна. Уулзалт, биечилсэн хэлэлцүүлгээс гадна цахим хэлэлцүүлгийг давхар явуулсан нь иргэд санал өгөх боломжийг бүрдүүлжээ.
2.	Газрын тухай хуульд нэмэлт, өөрчлөлт оруулах тухай хууль	Уулзалт хэлэлцүүлэг	18 аймгийн 960 гаруй малчид, мал бүхий иргэд, эрчимжсэн мал аж ахуй эрхлэгчид, орон нутгийн газар, бэлчээрийн асуудал хариуцсан мэргэжилтэн, аймаг, сум, багийн Засаг дарга нар	Малчдаас гадна эрчимжсэн мал аж ахуй эрхлэгчид, бэлчээрийн асуудал хариуцсан мэргэжилтэн, Засаг дарга нарыг оролцуулсан нь зорилтот бүлгийг оновчтой тодорхойлсон байна. Гэвч нийт 21 аймгаас аль гурван аймгийг орхигдуулсан нь тодорхойгүй. Зорилтот бүлгээс гадна олон нийтээс санал авсан эсэх нь тодорхойгүй.
3.	Боловсролын тухай хуульд нэмэлт өөрчлөлт оруулах тухай хууль	Уулзалт хэлэлцүүлэг Цахим хэлэлцүүлэг	Орон нутгийн сургуулиудын захирал Цэцэрлэгийн эрхлэгч Иргэд	Орон нутгийн өмчийн ерөнхий боловсролын сургуулийн захирал, цэцэрлэгийн эрхлэгчийг томилохтой холбоотой асуудлаар зөвхөн орон нутгийн сургуулиудын захирал, цэцэрлэгийн эрхлэгчидтэй уулзалт зохион байгуулсан нь учир дутагдалтай. Захирал, эрхлэгчээс гадна багш нар болон эцэг, эхийн төлөөллийг оролцуулах шаардлагатай.

4.	Хөрөнгө оруулалтын тухай хуульд өөрчлөлт оруулах тухай хууль	Цахим хэлэлцүүлэг	Иргэн Н. Номун-Эрдэнээс "Газрыг гадаадын иргэн 100 жилээр ашиглах, эзэмшихийг цуцлах" сэдэвтэй нийтийн өргөдлийг УИХ-ын цахим системд 2024 оны 1 дүгээр сарын 22-ний өдөр гаргаж, өргөдлийг 100,167 иргэн дэмжсэн.	<p>Тус төслийн боловсруулалтын шатанд олон нийтийн санал авсан эсэх нь тодорхойгүй. Гэхдээ "иргэдийн гаргасан өргөдөлд үндэслэн боловсруулсан" гэх шалтгаанаар олон нийтийн хэлэлцүүлэг зохион байгуулсанд тооцсон байж болох юм.</p> <p>Гэтэл ХТТХ-ийн дагуу төслийн боловсруулалтын шатанд олон нийтийн хэлэлцүүлэг зохион байгуулах шаардлагатай бөгөөд энэ тохиолдолд эсрэгээрээ олон нийтийн дунд "дэмжихгүй" санал, үндэслэл буй эсэхийг нягтлаагүй байна. Түүнчлэн "эрх, хууль ёсны ашиг сонирхол нь хөндөгдөж болзошгүй" иргэн, хуулийн этгээдийг хэрхэн тодорхойлж, санал авсан нь тодорхойгүй ажээ.</p>
5.	Малчны тухай хууль	Цахим хэлэлцүүлэг Утсаар санал авах	Мал аж ахуйн салбарын судлаач Иргэд	<p>Малчид, мал бүхий иргэд, эрчимжсэн мал аж ахуй эрхлэгчдээс санал аваагүй. Зөвхөн мал аж ахуйн салбарын судлаачдаас санал авсан нь учир дутагдалтай.</p> <p>Иргэд гэж ерөнхий дурдсанаас үзвэл зорилтот бүлгийн хэлэлцүүлгийг зохих ёсоор хийгээгүйг илтгэж байна.</p>
6.	Малчин өрхийн холбооны эрх зүйн байдлын тухай хууль	Уулзалт хэлэлцүүлэг	Ус цаг уур, орчны судалгаа, мэдээллийн хүрээлэн, МУИС, ШУТИС, ШУА, ХААИС, Мал аж ахуйн эрдэм шинжилгээний хүрээлэн, НҮБ-ын Хүнс, хөдөө аж ахуйн байгууллага, НҮБ-ын Хөгжлийн хөтөлбөр, Монголын бэлчээр ашиглагчдын нэгдсэн холбоо	<p>Мэргэжлийн болон судалгааны, олон улсын байгууллагын төлөөллийг түлхүү оролцуулж, харин ашиг сонирхол нь хөндөгдөх буюу хуулийн үйлчлэл шууд чиглэх малчин өрх, малчдыг оролцуулаагүй нь учир дутагдалтай.</p> <p>Малчдыг оролцуулсан уулзалт, хэлэлцүүлэг тусад нь зохион байгуулаагүй, олон нийтээс санал авсан эсэх нь тодорхойгүй.</p>

7.	Эмнэлгийн мэргэжилтний эрх зүйн байдлын тухай хууль	Уулзалт хэлэлцүүлэг	21 аймаг, нийслэлийн 9 дүүрэгт үйл ажиллагаа явуулж буй улсын болон олон улсын ихэнх төрөлжсөн болон нэгдсэн эмнэлэг, сумын болон өрхийн эрүүл мэндийн төвийн эмч, сувилагч, эмнэлгийн мэргэжилтнүүд, багш, эрдэмтэн, судлаачид	Бүх аймаг, нийслэлийн дүүргийн эмнэлгийн эмч, сувилагч, мэргэжилтнүүдийн төлөөллийг оролцуулсан нь зорилтот бүлгийн хэлэлцүүлэг хийсэн гэж үзэж болохоор байна. Гэвч олон нийтээс санал авсан эсэх нь тодорхойгүй.
8.	Тусгаар тогтнол, үндэсний баялгийн сангийн тухай хууль	Уулзалт хэлэлцүүлэг	Эдийн засагчид болон холбогдох салбарын төлөөлөл, эдийн засгийн сэтгүүлч, шинжээчдийн клуб	Хэдийгээр эдийн засагчид, холбогдох салбарын мэргэжилтэн, эдийн засгийн сэтгүүлч зэрэг холбогдох этгээдүүдийг хамруулсан байх боловч гол нь энэ хуулийн улмаас "эрх, хууль ёсны ашиг сонирхол нь хөндөгдөх" иргэн, хуулийн этгээдийн төлөөллийг оролцуулсан эсэх нь тодорхойгүй. Ялангуяа, эрдэс баялгийн салбарын засаглалын асуудлаар ажилладаг төрийн бус байгууллага, судлаачид, уул уурхайн компаниуд, тэр дундаа төрийн өмчит уул уурхайн компаниудын төлөөллийг оролцуулсан хэлэлцүүлэг явуулаагүй.

