



МОНГОЛ УЛСЫН ИХ ХУРАЛ



АСУУЛТЫН ЛАВЛАГАА, ТАНИЛЦУУЛГА

Улаанбаатар хот  
2023 он

МОНГОЛ УЛСЫН ИХ ХУРАЛ

# “ЗӨВЛӨЛДӨЖ ШИЙДЬЕ”

УЛСЫН ХЭМЖЭЭНИЙ ЗӨВЛӨЛДӨХ САНАЛ  
АСУУЛГЫН АСУУЛТЫН ЛАВЛАГАА,  
ТАНИЛЦУУЛГА

Улаанбаатар  
2023 он

Монгол Улсын Их Хурал

“Зөвлөлдөж шийдье” улсын хэмжээний зөвлөлдөх санал асуулгын  
асуултын лавлагаа, танилцуулга

# Агуулга

<b>I. Удиртгал</b>	5
<b>II. Иргэний болон улс төрийн эрх, хариуцлага</b>	13
<b>Жагсах, цуглах, үзэл бодлоо илэрхийлэх</b>	
201.Иргэд, байгууллага тайван жагсаал, цуглаан хийхэд зөвшөөрөл авдаг байдлыг халж, урьдчилан мэдэгдэх журамд шилжих	14
202.Иргэд үзэл бодлоо чөлөөтэй илэрхийлэх, хэвлэн нийтлэх эрх чөлөөгөө хязгаарлалтгүй эдлэх эрх зүйн орчныг бүрдүүлэх	20
<b>Гадаадад оршин суугаа иргэдийн зарим асуудал</b>	
203.Гадаад улсад оршин суугаа Монгол Улсын иргэнд Улсын Их Хурлын сонгуульд санал өгөх боломж олгох	25
204.Гадаадад төрж өссөн Монгол Улсын иргэний харьяаллын асуудал	30
<b>Төрийн хяналт</b>	
205.Ард иргэдийг төлөөлөн ажилладаг төрийн хянан шалгах бие даасан тогтолцоо бий болгох	36
206.Төрийн албан хаагч хөрөнгө, орлогоос гадна зарлагаа мэдүүлэхийг хуульчлах асуудал	43
<b>III. Парламентын ардчилал</b>	47
<b>Үндсэн хуулийн зарим асуудал</b>	
301.2019 онд Монгол Улсын Үндсэн хуульд оруулсан нэмэлт, өөрчлөлтийн үр дүнг үзэх	48
302.Монгол Улсын Үндсэн хуулийг шинэчлэн найруулж хэлэлцүүлэх	53
303.Иргэдийг төлөөлөх парламентын чадавхыг нэмэгдүүлж төлөөллийн ардчиллыг бэхжүүлэх	58
<b>Сонгуулийн тогтолцоо</b>	
304.Монгол Улсын Их Хурлын сонгуулийг явуулахдаа олонхын болон хувь тэнцүүлсэн тогтолцоог хослуулах	65
<b>Намын санхүүжилт, гишүүнчлэл</b>	
305.Улс төрийн намын хөрөнгө, орлогын эх үүсвэр, зарцуулалтыг ил тод, олон нийтийн хяналттай болгох	70
306.Улс төрийн намын хатуу гишүүнчлэлээс татгалзаж, бодлогын нам болгох	75

<b>IV. Эдийн засаг, баялгийн сан, төвлөрлийг сааруулах</b>	81
<b>Баялгийн сан</b>	
401. Үндэсний баялгийн сангийн хуваарилалтыг орлогын тэгш бус байдлыг багасгах, ядуурлыг бууруулах, ажлын байр нэмэгдүүлэх, нийгмийн хамгааллыг сайжруулахад чиглүүлэх	82
402. Үндэсний баялгийн сангийн удирдлагын баг нь улс төрөөс хараат бус бөгөөд мэргэжлийн байж, олон нийтийн хяналтад ажиллах	87
403. Орон нутаг дахь жижиг, дунд үйлдвэрлэлийг дэмжих зорилгоор уул уурхайн бүтээгдэхүүний экспортын орлогоос сан бүрдүүлж ажиллах	91
<b>Төв банк</b>	
404. Төв банк /Монгол банк/ үндсэн чиг үүргээ хараат бусаар хэрэгжүүлэх баталгааг сайжруулах	95
<b>Бүтээн байгуулалт</b>	
405. Томоохон бүтээн байгуулалтын төслийг хэрэгжүүлэхэд шаардлагатай дэмжлэг үзүүлэх	99
<b>Төвлөрлийг сааруулах</b>	
406. Төвлөрлийг сааруулж бүсчлэн хөгжүүлэхтэй холбоотойгоор засаг захиргааны шинэчлэл хийх	105
407. Улаанбаатар хотын төвлөрлийг бууруулахын тулд орон нутагт оршин суугч болон шилжин суурьшигч иргэдэд тусгайлсан дэмжлэг үзүүлэх	110
<b>V. Нийгмийн тулгамдсан асуудал</b>	115
<b>Хөдөлмөрийн үнэлэмж</b>	
501. Ажил хөдөлмөр эрхэлж байгаа монгол хүний хөдөлмөрийн бодит үнэлэмж	116
<b>Эрүүл мэнд, нийгмийн даатгалын сан</b>	
502. Эрүүл мэнд, нийгмийн даатгалын сангийн төсөв, хөрөнгийн удирдлага ил тод, хараат бус, олон нийтийн хяналтад байх	121
<b>Жендэрийн эрх тэгш байдал</b>	
503. Улс төр, эдийн засаг, нийгэм, соёлын амьдралд эрэгтэй, эмэгтэй тэгш байх эрхийг хэрэгжүүлэх	125
<b>Хавсралт. Холбогдох хууль тогтоомж</b>	131

## I. Удиртгал

*Монгол Улсын эрхэм хүндэт иргэн Та Үндсэн хуулиар олгогдсон төрийн үйл хэрэгт шууд оролцох эрхээ хэрэгжүүлж, “Зөвлөлдөж шийдье” улсын хэмжээний зөвлөлдөх санал асуулгын нэг ба хоёр дахь шатанд оролцохоор ард түмнийхээ нэгэн төлөөлөл болон сонгогдоод байна. Энэ бол ардчилсан улсын иргэн Таны эрх чөлөөгөө эдлэх арга хэлбэрийн нэг юм. Эх орныхоо өнцөг булан бүрээс таны нэгэн адил сонгогдож ирсэн иргэдтэйгээ зөвлөлдөн ярилцахад дэмжлэг үзүүлэх зорилгоор хэлэлцэх үндсэн асуудлын талаар товч лавлагаа, танилцуулгыг Танд хүргүүлж байна. Таны санаа бодол Зөвлөлдөх санал асуулгын бүхий л үйл явцаар дамжин төрийн бодлого, үйл ажиллагаанд тусгалаа олох тул уншиж судалж, идэвхтэй оролцохыг хүсье.*

Монгол Улс парламентын засаглалтай орон учраас иргэд сонгож байгуулсан Улсын Их Хурлаараа уламжлан засгийн эрхийг хэрэгжүүлдэг. Мөн төрийн хэрэгт шууд оролцох олон арга замаар төрийн бодлого үйл ажиллагаанд оролцох өргөн боломж иргэдэд байдаг. Түүний нэг нь дэлхийн олон оронд хэрэглэдэг, манай улсад 3 дахь удаа хэрэглэж байгаа Зөвлөлдөх санал асуулга юм.

### Нэг. Зөвлөлдөх санал асуулга гэж юу вэ?

Хүн төрөлхтөн төр засгаа төвхнүүлж өдийг хүрэхдээ төлөөллийн болон шууд ардчиллын янз бүрийн хэлбэрийг хослуулан хөгжүүлж ирсэн түүхтэй. Ардчиллын энэ хоёр хэлбэрийн аль аль нь эерэг сайн, сөрөг сул талуудтай байдаг. Тийм учраас сүүлийн жилүүдэд улс төр судлаачид, хуульчид, социологичид ардчиллын энэ хоёр хэлбэрийн эерэг сайн талыг бататгах, сөрөг сул талыг багасгах чиглэлээр шинжлэх ухааны бүтээлч эрэл хайгуул хийсний үр дүнд Зөвлөлдөх ардчиллын тухай онол бий болсон байдаг. Энэхүү онолыг үндэс болгож Зөвлөлдөх санал асуулгыг зохион байгуулдаг байна. Төрийн бодлогын дагуу нийтийн эрх ашгийг хөндсөн тодорхой асуудлаар иргэдтэй зөвлөлдөн ярилцаж, уг асуудлын шалтгаан, шийдвэрлэх арга замын талаар харилцан ойлголцсоны үндсэн дээр шийдвэр гаргахад хэрэглэдэг шинжлэх ухааны үндэслэл бүхий судалгааны бие даасан аргачлалын дагуу зохион байгуулдаг цогц үйл явцыг Зөвлөлдөх санал асуулга гэж ойлгож болно.

## Зөвлөлдөх санал асуулга зохион байгуулах зорилго

Манай улс Зөвлөлдөх санал асуулгыг бие даасан хуулийн дагуу зохион байгуулдаг. Энэ хуульд зааснаар Зөвлөлдөх санал асуулгыг дараах үндсэн зорилгоор зохион байгуулна. Үүнд:

- Монгол Улсын Үндсэн хуулийн Гуравдугаар зүйлийн 1 дэх хэсэгт заасан төрийн үйл хэрэгт оролцох иргэдийн оролцоо, төлөөллийг хангах;
- Нийгэм, эдийн засгийн тулгамдсан асуудлыг иргэдийн туслалцаатай олж илрүүлэх;
- Тухайн асуудлын эрэмбэ, түүнийг шийдвэрлэх шийдвэрийн талаар иргэдтэй зөвлөлдөх, арга замыг тодорхойлох;
- Иргэд, олон нийтэд тулгамдсан асуудлын талаар мэдлэг, мэдээлэл өгөх зорилгоор Зөвлөлдөх санал асуулгын тухай хуульд заасан журмын дагуу зохион байгуулна.

## Зөвлөлдөх санал асуулга зохион байгуулах журам

Зөвлөлдөх санал асуулгыг зохион байгуулах үйл явцын үе шат, тавигдах ерөнхий шаардлага, арга хэлбэр, оролцогч этгээдүүдийн чиг үүрэг, үр дүн, ач холбогдлын талаар Зөвлөлдөх санал асуулгын тухай хуульд тодорхой заасан байдаг бөгөөд шийдвэр гаргах эрх бүхий этгээд болон оролцогч байгууллагаас эрх хэмжээнийхээ хүрээнд тодорхой үйл ажиллагааг зохицуулсан журам гаргах боломжтой байдаг. Энд Зөвлөлдөх санал асуулгын тухай хуулиар зохицуулсан зохион байгуулалтын ерөнхий заалтуудыг дурдаж байна. Үүнд:

1/Зөвлөлдөх санал асуулга хоёр үе шаттай явагддаг. Зөвлөлдөх санал асуулгын нэг дэх шатанд зөвлөлдөх санал асуулгын сэдвээр урьдчилсан мэдлэг, мэдээлэл өгөхгүйгээр санал асуулгын хуудсаар сонгогдсон иргэнээс саналыг нь авна.

2/Хоёр дахь шатны санал авах ажлыг тэнцвэртэй мэдээлэлтэй бүхий иргэдийн санал бодлыг сонсох зөвлөлдөх уулзалт хэлбэрээр зохион байгуулна. Нийт оролцогчдыг 15-аас илүүгүй хүнтэй жижиг бүлэг болгон хувааж, бүрэлдэхүүнийг тохиолдлын зарчмаар сонгоно. Зөвлөлдөх уулзалт эхлэхээс өмнө эрдэмтэн, судлаач, мэргэжлийн хүмүүс урьдчилан бэлдсэн тэнцвэртэй мэдээллийг сонгогдсон иргэдэд өгнө. Зөвлөлдөх уулзалтын нэгдсэн хэлэлцүүлэгт зөвлөлдөх санал асуулгын үндсэн сэдвүүдийн үндэслэл шаардлагын талаар эрдэмтэн судлаачид, мэргэжлийн хүмүүс тэнцвэртэй мэдээлэл өгч, үүний дараа оролцогч иргэд жижиг бүлгийн хэлэлцүүлэг хийнэ.

3/Зөвлөлдөх санал асуулгад оролцогчид жижиг бүлгийн хэлэлцүүлгийн үеэр бусад иргэдийн санаа бодлыг сонсох, мэргэжлийн хүмүүст асуулт тавьж, хариулт авах боломжтой.

4/Зөвлөлдөх санал асуулгад оролцогч хэлэлцүүлгийн дараа эхний шатанд хариулсан судалгааны асуулгын асуултад дахин хариулт өгнө. Энэ нь тухайн сэдвээр мэдээлэлтэй болсны дараа оролцогчийн үзэл бодол өөрчлөгдсөн эсэх, ямар байр сууринаас хандсан болохыг дүгнэх боломжийг олгодог. Өөрөөр хэлбэл, зөвлөлдөх санал асуулгын нэг ба хоёр дахь шатны судалгааны дүнг харьцуулж, иргэд тухайн хэлэлцүүлж буй асуудлаар анх ямар бодолтой байсан, хэлэлцүүлгийн дараа буюу мэдээлэлтэй болсны дараа асуудалд хэрхэн хандсаныг харьцуулан харах боломжийг олгоно.

5/Үүний дараа зөвлөлдөх санал асуулгаар санал авах ажлыг гүйцэтгэх үүрэг бүхий статистикийн байгууллага зөвлөлдөх санал асуулгын нэг дэх болон хоёр дахь шатны дүнг тоон болон бусад үзүүлэлтээр харьцуулан шинжилж, тодорхой санал дүгнэлтийг зөвлөлдөх санал асуулгын үр дүнгийн тайланд тусгаж Зөвлөлдөх зөвлөлд танилцуулна.

6/Зөвлөлдөх санал асуулгын дүнг Зөвлөлдөх зөвлөл хэлэлцэн зөвлөмж гаргаж, Улсын Их Хуралд хүргүүлнэ.

7/Ингэснээр Улсын Их Хурал зөвлөлдөх санал асуулгын дүнд үндэслэсэн зөвлөмжийг хуульд заасны дагуу хэрхэн шийдвэрлэсэн талаарх мэдээллийг Зөвлөлдөх зөвлөл болон олон нийтэд өгнө.

### **Зөвлөлдөх санал асуулга зохион байгуулах ач холбогдол, туршлага**

Зөвлөлдөх санал асуулгыг амжилттай зохион байгуулж явуулснаар шийдвэр гаргах эрх бүхий этгээд иргэдийн санаа бодлыг сонсох, ойлгох, улмаар тухайн асуудлаар шийдвэр гаргахдаа тэдний нийтлэг ашиг сонирхлыг тусгах болон шийдвэр гаргах үйл явцад иргэдийн идэвх оролцоог нэмэгдүүлэх боломжтой болно.

Зөвлөлдөх санал асуулгын аргачлалыг улс төрийн өөр өөр тогтолцоотой, хөгжлийн янз бүрийн шатанд яваа, хөгжингүй болон хөгжиж буй улсууд, тухайлбал, АНУ, БНХАУ, Япон, Уганда болон Европын Холбооны гишүүн орнууд амжилттай хэрэгжүүлж байна.

Монгол Улсад 2015 оны 12 дугаар сард Улаанбаатар хотын хэмжээнд дэд бүтцийн томоохон төслүүдийг эрэмбэлэх асуудлаар зөвлөлдөх санал



асуулгыг нийслэлийн хэмжээнд, мөн 2017 онд Монгол Улсын Үндсэн хуульд нэмэлт, өөрчлөлт оруулах асуудлаар улсын хэмжээнд, 2018 онд Налайхын уурхайн асуудлаар Налайх дүүргийн хэмжээнд Зөвлөлдөх санал асуулгыг, тус тус зохион байгуулсан туршлага бий. Энэ гурван удаагийн санал асуулгын эхнийх нь хууль батлагдаагүй үед, дараагийн хоёр нь бие даасан хуулийн дагуу зохион байгуулагдсанаараа онцлогтой.

Зөвлөлдөх санал асуулга зохион байгуулахтай холбогдуулан Азийн сан, Стэнфордын их сургуулийн Зөвлөлдөх ардчилал төвөөс зохион байгуулагчдын чадавхыг бэхжүүлэх, аргачлал, арга зүйгээр хангах сургалт, зөвлөмжийг өгч туслалцаа үзүүлж, хамтран ажиллаж байна.

### **Хоёр. Зөвлөлдөх санал асуулга зохион байгуулах үндэслэл, шалтгаан**

Монгол Улсын нийгэм, улс төр, эдийн засагт цар тахлын уршиг, олон улсын нөхцөл байдлаас голлон хамаарсан хүндрэлтэй нөхцөл байдал үүсээд байна. Үүний зэрэгцээ сүүлийн үед нэмэгдсээр байгаа иргэдийн бухимдал, удаа дараа өрнөсөн жагсаал цуглаанаар өнгөрсөн 30 жилийн алдаа оноо, тогтолцооны гажуудал, ажилгүйдэл, ядуурал, шударга ёс, хариуцлага, баялгийн шударга хуваарилалт, авлигатай тэмцэх зэрэг тулгамдсан асуудлыг нэн даруй шийдвэрлэх шаардлагыг иргэд, олон нийт эрс шийдэмгий тавьж байна.

Иргэдийн бухимдал авлига, хээл хахууль, хариуцлага, ёс суртахууны доройтлын гол шалтгаан болсон нүүрсний хулгайтай тэмцэх хэлбэрээр хурц илэрч, өвлийн ид хүйтэнд олон хоног жагсаж тэмцлээ.

Нийгмийн сэтгэл зүйн энэ хүчтэй доргилт, иргэд олон нийтийн бухимдлын учир шалтгаан болж байгаа нийгэм, эдийн засгийн тулгамдсан асуудал, гарц шийдлийг хамтдаа тодорхойлох зорилгоор үндэсний хэмжээнд Зөвлөлдөх санал асуулгыг явуулах шаардлага бодитой бий болсон байна. Энэ байдлыг үндэс болгож Улсын Их Хурал иргэд, нийгмийн бүх давхаргын төлөөллийг шинжлэх ухааны үндэслэлтэйгээр, статистикийн судалгааны түүврийн аргаар сонгон оролцуулж, зөвлөлдөх санал асуулгыг явуулахаар шийдвэр гаргаад байна.

Ийнхүү Монгол Улсын Үндсэн хуулийн Гуравдугаар зүйлд заасны дагуу иргэд, олон нийттэй зөвшилцөж, хууль дээдлэх, иргэний бодитой шууд оролцоо, үзэл бодлоо чөлөөтэй илэрхийлэх эрх чөлөөг дэмжих, олон талт мэдээллээр тэгш хангах, ил тод, нээлттэй байх, харилцан зөвлөлдөх, үр нөлөөтэй байх зарчмыг баримтлан Монгол Улсын Их Хурал 2022 оны 12 дугаар сарын 22-ны өдөр "Зөвлөлдөх санал асуулга явуулах тухай" Улсын Их Хурлын 80 дугаар тогтоолыг хэлэлцэн баталсан билээ.

Энэ удаагийн зөвлөлдөх санал асуулгыг зохион байгуулах ажлын хүрээнд нийгмийн зөвшилцлийн үндэсний чуулганыг зохион байгуулж, иргэний нийгмийн байгууллагууд, эрдэмтэн судлаач нар, жагсаал өрнүүлж буй залуучуудынхаа дуу хоолойг сонсож, Засгийн газрын үйл ажиллагаа, хэтийн төлөвлөгөөг сонсож, гарц шийдлээ хэлэлцлээ. Мөн эрдэм шинжилгээний бага хурлыг Төрийн ордонд зохион байгуулж, нийгэм, улс төр, эдийн засгийн тулгамдсан асуудлуудыг шинжлэх ухааны үндэстэй, тооцоо судалгаатайгаар авч үзлээ.

“Нийгэм, улс төр, эдийн засгийн тулгамдсан асуудал: “Гарц шийдэл”” эрдэм шинжилгээний хурлыг 2023 оны 01 дүгээр сарын 04-ний өдөр Монгол Улсын Их Хурлын Тамгын газар Монгол Улсын Шинжлэх ухааны академитай хамтран зохион байгууллаа. Уг арга хэмжээнд Улсын Их Хурал, Засгийн газрын гишүүд, төр нийгмийн зүтгэлтнүүд, эрдэм шинжилгээний ажилтнууд, их, дээд сургуулийн профессор, багш нар, иргэний нийгэм, хувийн хэвшлийн судлаачдын төлөөлөл болох нийт 120 эрдэмтэн, судлаачид оролцож, “Улс төр, засаглалын харилцааны тулгамдсан асуудлууд”, “Хариуцлагын тогтолцоо, шударга ёсны хүсэмжлэл”, “Төвлөрлийг сааруулж, түгжрэлийг бууруулах нь: Орон зайн шинэ төлөвлөлт”, “Баялагийн сан: Шударга, хүртээмжтэй хуваарилалт” зэрэг дөрвөн бүлэг асуудлын хүрээнд илтгэл тавьж, салбар хуралдаануудаар хэлэлцсэн бөгөөд нийт 75 сэдэв хөндөгдөж, оролцогчдоос үнэтэй санал, зөвлөмжүүд гарсан байна.

Мөн Улсын Их Хурлын Төрийн байгуулалтын байнгын хороо “Улс төр, эдийн засаг, эрх зүйн шийдэл-нийгмийн зөвшилцөл” чуулга уулзалтыг 2023 оны 01 дүгээр сарын 11-ний өдөр Төрийн ордонд зохион байгуулсан бөгөөд 630 хүн чуулга уулзалтад оролцож, нийт 191 хүн үг хэлж, 501 санал гаргажээ. Энэ өргөн хүрээтэй мэдээллийг Улсын Их Хурлын Тамгын газраас томилогдсон ажлын хэсэг 50 багц асуудлын хүрээнд ангилж, зарчмын шинжтэй томоохон асуудлуудыг тоймлон нэгтгэж судалгааны материал бэлдсэн байна.

Дээр дурдсан үндэслэл, судалгаа, бодит шаардлагыг үндэслэн дараах дөрвөн сэдвийн хүрээнд зөвлөлдөх санал асуулгын асуултыг Зөвлөлдөх зөвлөл боловсруулан бэлтгэж, санал авах ажил зохион байгуулагдаж байна.

1. Иргэний болон улс төрийн эрх, хариуцлага /6 асуулттай/;
2. Парламентын ардчилал /6 асуулттай/;
3. Эдийн засаг, баялгийн сан, төвлөрлийг сааруулах /7 асуулттай/;
4. Нийгмийн тулгамдсан асуудал /3 асуулттай/.

## Гурав. Зөвлөлдөх санал асуулга дахь иргэдийн оролцоо, хяналт

Зөвлөлдөх санал асуулгын хамгийн чухал оролцогч нь хэлэлцүүлэгт оролцох иргэд юм. Хэлэлцүүлэгт оролцох иргэдийг Үндэсний статистикийн хороо статистикийн шинжлэх ухаанд өргөнөөр ашигладаг санамсаргүй түүврийн аргаар сонгох бөгөөд нийгмийн бүхий л давхаргын төлөөллийг тэнцвэртэй оролцуулсан байна.

Зөвлөлдөх санал асуулгын нэг дэх шатны санал асуулгыг 2023 оны 01 дүгээр сарын 26-ны өдрөөс эхлэн Монгол орон даяар санамсаргүй түүврийн аргаар сонгогдсон 1570 иргэнээс авсан бөгөөд хоёр дахь шатны зөвлөлдөх уулзалтад санал асуулгад оролцсон иргэдийн 50-иас доошгүй хувийн иргэнийг сонгон 02 дугаар сарын 14,15-ны өдрүүдэд Төрийн ордны Их танхимд зохион байгуулагдах Зөвлөлдөх уулзалтын хэлэлцүүлэгт оролцуулна.

**Зөвлөлдөх зөвлөл.** Зөвлөлдөх санал асуулгын тухай хуулийн дагуу санал асуулга явуулахын өмнө шийдвэр гаргах эрх бүхий этгээд санал асуулгад бэлтгэх, зохион байгуулах үйл ажиллагаанд хяналт тавих, санал асуулгын дүнг нэгтгэн зөвлөмж боловсруулах үүрэг бүхий Зөвлөлдөх зөвлөлийг байгуулахаар заасан байдаг.

Монгол Улсын Их Хурлын 2023 оны 01 дүгээр сарын 06-ны өдрийн 02 дугаар тогтоолоор "Зөвлөлдөж шийдье" улсын хэмжээний зөвлөлдөх санал асуулгыг зохион байгуулах, Зөвлөлдөх зөвлөлийг байгуулан ажиллаж байна.

Уг зөвлөл нь Зөвлөлдөх санал асуулгын тухай хуульд заасан болзол шаардлагыг хангасан, тухайн асуудлаар мэргэшсэн, хараат бус, мэдлэг, туршлага бүхий хорин нэгэн насанд хүрсэн Монгол Улсын иргэн, эрдэмтэн, судлаач, хувийн хэвшлийн болон төрийн бус байгууллагын төлөөллөөс бүрдэх ёстой бөгөөд Зөвлөлдөх зөвлөлийн бүрэлдэхүүнд төрийн улс төрийн болон төрийн жинхэнэ албан хаагч, улс төрийн намын удирдах болон гүйцэтгэх албан тушаалтныг томилохгүй гэж заасны дагуу 11 хүний бүрэлдэхүүнтэй байгуулсан.

Зөвлөлдөх зөвлөл нь зөвлөлдөх санал асуулгыг зохион байгуулах, зөвлөлдөх санал асуулгын асуултыг боловсруулах, зөвлөлдөх санал асуулгын талаарх мэдээллийг олон нийтэд хүргэх, зөвлөлдөх санал асуулга нь Зөвлөлдөх санал асуулгын тухай хуульд заасан зарчимтай нийцэж байгаа эсэхэд хяналт тавих зэрэг чиг үүргийг хэрэгжүүлж ажиллах бөгөөд зөвлөлдөх санал асуулгын дүнг хэлэлцэж, зөвлөмж гарган Улсын Их Хуралд хүлээлгэн өгөх юм.

**Техникийн хяналтын комисс.** Зөвлөлдөх санал асуулгын үйл явцыг олон нийтийн хэвлэл мэдээллийн хэрэгслээр нээлттэй, ил тод явуулахаас гадна Зөвлөлдөх санал асуулга нь хууль тогтоомжид заасны дагуу явагдаж буй эсэхэд хяналт тавих Техникийн хяналтын комиссыг Зөвлөлдөх зөвлөлийн 2023 оны 01 дүгээр сарын 12-ны өдрийн хуралдаанаар 5 хүний бүрэлдэхүүнтэй байгуулсан.

Техникийн хяналтын комисс нь зөвлөлдөх санал асуулга Зөвлөлдөх санал асуулгын тухай хуульд заасан журам болон зарчмын дагуу явагдаж байгаа эсэх, олон нийтэд нээлттэй, ил тод байдлыг хангасан эсэхэд хяналт тавьж ажиллах бөгөөд зөвлөлдөх санал асуулгын үеэр гарсан гомдол, саналыг хүлээн авч энэ тухай Зөвлөлдөх зөвлөлд танилцуулах чиг үүрэгтэй.

--oOo--





## II. Иргэний болон улс төрийн эрх, хариуцлага

## Жагсах, цуглах, үзэл бодлоо илэрхийлэх

### 201.Иргэд, байгууллага тайван жагсаал, цуглаан хийхэд зөвшөөрөл авдаг байдлыг халж, урьдчилан мэдэгдэх журамд шилжих

#### Ерөнхий мэдээлэл

Тайван жагсаал, цуглаан хийх эрх чөлөө нь иргэд улс төр, нийгэм, эдийн засаг, хүний эрх, эрх чөлөөтэй холбогдсон аливаа асуудлаар өөрийн үзэл бодол, байр суурь, санал, шаардлагаа нийтэд илэрхийлэх нэг арга хэрэгсэл юм. Энэхүү эрх чөлөө нь ардчилсан нийгмийг бэхжүүлэх, хүний бусад эрх, эрх чөлөө баталгаатай хэрэгжих нөхцөлийг хангахад чухал үүрэг гүйцэтгэдэг. Эдүгээ дэлхийн улс орнуудад жагсаал, цуглаан хийх эрхтэй холбоотой зөвшөөрлийн болон мэдэгдлийн гэсэн үндсэн хоёр төрлийн тогтолцоо оршин байна. Зөвшөөрлийн тогтолцооны үед иргэд, байгууллага жагсаал, цуглаан хийхдээ эрх бүхий байгууллагаас албан ёсны зөвшөөрөл авсны үндсэн дээр уг эрхээ хэрэгжүүлдэг. Харин мэдэгдлийн тогтолцооны үед иргэн, байгууллага жагсаал, цуглаан хийх тухайгаа тодорхой хугацааны өмнө урьдчилан мэдэгдсэн байхад хангалттай бөгөөд ямар нэгэн зөвшөөрөл авах шаардлагагүй болно. Ардчилсан ихэнх улс оронд тайван жагсаал, цуглаан хийх тухай мэдэгдлийг төрийн холбогдох байгууллагад бүртгүүлээгүй, эсхүл урьдчилан мэдэгдэж зөвшөөрөл аваагүй гэсэн үндэслэлээр тайван жагсаал, цуглааныг хууль бус хэмээн үзэж хүч хэрэглэн тараах, оролцогч нарт хууль зүйн хариуцлага хүлээлгэхийг хүний эрхийн зөрчилд тооцдог.

Жагсаал, цуглаан хийх эрх чөлөөг Монгол Улсын Үндсэн хууль болон Хүний эрхийн түгээмэл тунхаглал, Иргэний болон улс төрийн эрхийн тухай олон улсын пакт зэрэг хэд хэдэн олон улсын баримт бичгээр баталгаажуулсан. Тухайлбал, Монгол Улсын иргэн тайван жагсаал, цуглаан хийх эрх чөлөөтэй, жагсаал цуглаан хийх журмыг хуулиар тогтооно гэж Монгол Улсын Үндсэн хуулийн Арван зургадугаар зүйлийн 16 дахь заалтад заасан. Монгол Улсад тайван жагсаал, цуглаан хийх эрх чөлөөг хэрэгжүүлэхтэй холбогдсон харилцааг

1994 онд батлагдсан Жагсаал, цуглаан хийх журмын тухай хуулиар зохицуулж байна. Уг хуулийн зохицуулалт нь Монгол Улсын Үндсэн хууль болон тус улсын нэгдэн орсон олон улсын гэрээ, конвенцын агуулгад бүрэн нийцсэн байх шаардлагатай.

Гэвч Жагсаал, цуглаан хийх журмын тухай хуулиар иргэд тайван жагсаал, цуглаан хийх тухай мэдэгдлээ улс төрийн албан тушаалтан болох сум, дүүргийн Засаг даргад заавал бүртгүүлэхээр хуульчилсан бөгөөд Засаг дарга мэдэгдлийг бүртгэхээс татгалзах бүрэн эрхтэй, түүнчлэн мэдэгдлийг бүртгүүлээгүй гэх үндэслэлээр тайван жагсаал, цуглааныг хууль бус хэмээн үзэж хүч хэрэглэх албадан тарааж, зохион байгуулагч этгээдэд Зөрчлийн тухай хуулиар шийтгэл ногдуулж байгаа маргаан дагуулж байгаа юм.

Жагсаал, цуглаан хийх эрх чөлөөг хэрэгжүүлэхэд зөвшөөрөл, эсхүл мэдэгдэл шаардлагатай эсэх талаар хүний эрхийн болон олон улсын байгууллагууд хэрхэн тайлбарласан талаар танилцана уу.

- Иргэд үндсэн эрхээ хэрэгжүүлэхэд төрийн эрх бүхий байгууллагаас зохих зөвшөөрлийг авсан байх шаардлагыг хуулиар тогтоох нь буруу гэж үзэж, Тайван хуран цуглах эрх болон эвлэлдэн нэгдэх эрхийн асуудал хариуцсан НҮБ-ын Тусгай илтгэгч өөрийн илтгэлдээ дурджээ.<sup>1</sup>
- Европын аюулгүй байдал, хамтын ажиллагааны байгууллагаас “жагсаал цуглаан хийх эрх чөлөөг аль болох хуулиар нарийвчлан зохицуулахаас зайлсхийж, бодитоор хэрэгжүүлэхэд ямар нэгэн зөвшөөрөл шаардахгүй байх” шаардлагатай хэмээн үзжээ.<sup>2</sup>
- НҮБ-ын Хүний эрхийн Дээд комиссарын газраас “жагсаал, цуглааныг зохион байгуулахын тулд төрийн захиргааны холбогдох байгууллагаас зөвшөөрөл авах шаардлагагүй боловч тухайн жагсаал, цуглаанд оролцож байгаа иргэдийн аюулгүй байдлыг хангах, түүнчлэн уг эрхийг хэрэгжүүлэхэд дэмжлэг үзүүлэх шаардлагатай арга хэмжээг төрийн зохих байгууллагаас хэрэгжүүлэх нөхцөлийг бүрдүүлэхийн тулд энэ тухай төрийн холбогдох байгууллагад зохих журмын дагуу мэдэгдэхийг хуулиар тогтоож болно” гэжээ.<sup>3</sup>

<sup>1</sup>Хуран цуглах болон эвлэлдэн нэгдэх эрхийн асуудал хариуцсан Тусгай илтгэгчийн тайлан, А/НRC/20/27, (2012), 28 дэх догол;

<sup>2</sup>ЕАБХАБ/АХЭБ болон Венецийн Комисс, Тайван хуран цуглах эрхийн талаарх удирдамж, (2010), 30 дахь догол;

<sup>3</sup>Тайван замаар жагсаал, цуглаан хийх хүний эрхийг дэмжих, хамгаалах талаарх үр нөлөөтэй арга хэрэгсэл, сайн туршлагауд, НҮБ-ын Хүний эрхийн дээд Комиссарын тайлан, (2013), НҮБ-ын баримт. А/НRC/22/28.



## Өнөөгийн байдал (тулгамдсан асуудал)

1994 онд батлагдсан Жагсаал, цуглаан хийх журмын тухай хуульд Монгол Улсын иргэн, улс төрийн нам, төрийн бус байгууллага жагсаал, цуглаан хийхдээ харьяалах сум, дүүргийн Засаг даргад урьдчилан мэдэгдэж "зөвшөөрөл" авдаг байхаар хуульчилсан. Харин 2005 онд Жагсаал, цуглаан хийх журмын тухай хуульд нэмэлт, өөрчлөлт оруулж иргэд, байгууллага тайван жагсаал, цуглаан хийхдээ энэ тухай "мэдэгдэл"-ийг зохих журмын дагуу Засаг даргад бүртгүүлдэг байхаар өөрчилсөн. Гэвч хуучны зөвшөөрлийн тогтолцоог бүрэн халах уу, урьдчилан мэдэгдэх журамд шилжих үү, мэдэгдлийг хэрхэн бүртгэх вэ? гэсэн асуудлыг Жагсаал, цуглаан хийх журмын тухай хуулиар нэг мөр зохицуулаагүй байна.

Жагсаал, цуглаан хийх журмын тухай хуулийн дараах зохицуулалт жагсаал, цуглаан хийх эрх чөлөөг хязгаарлаж байна. Үүнд:

- жагсаал, цуглаан хийх тухай мэдэгдлийг харьяалах шатны Засаг дарга хүлээн авснаас хойш ажлын 3 өдрийн дотор бүртгэх эсэхийг шийдвэрлэхээр заасан. Хэрэв Засаг дарга мэдэгдлийг бүртгэхээс татгалзсан тохиолдолд мэдэгдэл гаргагч нь ажлын 3 өдрийн дотор шүүхэд гомдол гаргах эрхтэй бөгөөд энэ гомдлыг шүүгч ажлын 6 өдрийн дотор багтаан шийдвэрлэхээр заасан. Ийнхүү мэдэгдлийг бүртгэх, эсхүл бүртгэхээс татгалзсан шийдвэрт шүүхэд гомдол гаргах зэргээр урт хугацаа (бараг 14 хоног), олон шат дамжиж байгаа нь жагсаал, цуглаан хийх эрх чөлөөг бодитоор хязгаарлахад хүргэдэг;
- мэдэгдлийг Засаг даргад бүртгүүлсний дараа жагсаал, цуглаан хийх талаар олон нийтэд зарлан мэдэгдэхээр заасан нь жагсаал, цуглааныг зохион байгуулахад хүндрэл үүсгэдэг;
- жагсаал, цуглаан хийх мэдэгдлийг бүртгэх үед албан тушаалтнаас хамаардаг дараах хүндрэл учирч байна. Үүнд:
  - тус хуулийн 10 дугаар зүйлд жагсаал, цуглаан хийх тухай мэдэгдлийг бүртгэхээс татгалзах тодорхой үндэслэлийг хуульчилсан хэдий ч хуульд заагаагүй үндэслэлээр мэдэгдлийг бүртгэхээс үзэмжээрээ татгалзаж байна. Тухайлбал, мэдэгдэлд заасан газар, хугацаанд өөр арга хэмжээ (үзэсгэлэн яармаг, номын өдөрлөг гэх мэт) зохион байгуулахаар төлөвлөсөн, замын хөдөлгөөнд саад болсон гэх зэрэг одоогийн мөрдөж буй хуульд заагаагүй үндэслэлээр мэдэгдлийг бүртгэхээс татгалзах нь түгээмэл байдаг;
  - жагсаал, цуглааныг бүртгэхээс татгалзах талаарх хуульд заасан үндэслэл, тухайлбал үндэсний аюулгүй байдлыг хангах гэсэн үндэслэлийг Засаг дарга нар өөрийн үзэмжээр дур зоргоор тайлбарлаж мэдэгдлийг бүртгэхгүй байх өргөн боломжтой;
  - Жагсаал, цуглаан хийх журмын тухай хуулиар тогтоосон журмыг зөрчиж тайван жагсаал, цуглааныг албадан тараадаг.

Засаг дарга хуульд заагаагүй үндэслэл, шалтаг хэлж мэдэгдлийг бүртгэхээс үзэмжээрээ татгалзах, эсхүл мэдэгдлээ бүртгүүлээгүй гэх үндэслэлээр тайван жагсаал, цуглааныг хууль бус гэж үзэх, албадлага хэрэглэн тараах, зохион байгуулагч этгээдэд Зөрчлийн тухай хуулиар торгуулийн шийтгэл ногдуулах зэргээр хүний үзэл бодлоо чөлөөтэй илэрхийлэх, тайван жагсаал, цуглаан хийх эрх чөлөөг зүй бусаар хязгаарлах тохиолдол цөөнгүй гарч байгаа нь манай улсад үнэн чанартаа зөвшөөрлийн тогтолцоо оршиж байгааг илтгэж байна.

Иймд, энэхүү зөвшөөрлийн тогтолцооноос мэдэгдлийн тогтолцоо руу шилжиж болно. Гэхдээ Үндсэн хуулийн Арван есдүгээр зүйлийн 3 дахь хэсэгт заасны дагуу аливаа жагсаал, цуглаан нь үндэсний аюулгүй байдал бусад хүний эрх, эрх чөлөөг хохироож, нийгмийн дэг журмыг алдагдуулахгүй байх шаардлагыг биелүүлэх баталгааг хангах ёстой. Энэ нь төрийн зохих байгууллагаас тайван жагсаал, цуглаанд оролцож байгаа иргэдийн аюулгүй байдлыг хангах, шаардлагатай дэмжлэг, туслалцаа үзүүлэх нөхцөлийг бүрдүүлэхэд чиглэнэ.

Харин мэдэгдлийн тогтолцоог зөвшөөрлийн журам болгон хэрэглэж тайван жагсаал, цуглаан хийх эрх чөлөөг хязгаарлах явдлаас сэргийлэхийн тулд дараах арга хэмжээ авах шаардлагатай гэж үзэж байна:

- жагсаал, цуглаан хийхтэй холбоотой олон тооны мэдээлэл, баримт, материал шаардах зэргээр мэдэгдэл хүсэгчид хүндрэл, дарамт учруулахгүй байх баталгааг хангах, мэдэгдэлд хариу өгөх хугацааг хамгийн бага байхаар тогтоох;
- мэдэгдлийг бүртгүүлээгүй гэсэн үндэслэлээр тайван жагсаал, цуглааныг хууль бус гэж үзэхгүй байх, зохион байгуулагч этгээдэд хууль зүйн хариуцлага хүлээлгэхгүй байх баталгааг хангах;
- мэдэгдэл хүргүүлэх арга, процесс, журам нь хэн бүхэнд тодорхой, ойлгомжтой, шударга, ил тод, хэрэглэхэд хялбар байх шаардлагыг хуулиар тогтоох. Тухайлбал, мэдэгдлийг цахимаар, шуудангаар, эсхүл биеэр хүргүүлэх боломжтой байхын зэрэгцээ хэд хэдэн байгууллагад нэгэн зэрэг мэдэгдэл хүргүүлэхгүй байхаар тогтоох;
- тодорхой барилга, байгууламж дотор, эсхүл цахим хэлбэрээр зохион байгуулах жагсаал цуглаанд урьдчилсан мэдэгдэл шаардахгүй байх;
- аяндаа үүссэн жагсаал, цуглаан болон цөөн хүн оролцож байгаа жагсаал, цуглааны үед мэдэгдлийг төрийн байгууллагад хүргүүлэхгүй байх нөхцөлийг хуульчлах. (Тухайлбал, урьдчилан төлөвлөөгүй аяндаа үүссэн тайван жагсаал, цуглааныг төрийн холбогдох байгууллагад мэдэгдээгүй гэсэн үндэслэлээр тайван жагсаал, цуглааныг цагдаагийн

хүч албадлага хэрэглэн тараасан Унгар улсын төрийн байгууллагын шийдвэр нь тайван жагсаал, цуглаан хийх талаарх хүний эрхийг зөрчсөн хэмээн Европын хүний эрхийн шүүх шийдвэрлэсэн.<sup>4)</sup>

## Гадаад орны туршлага

- 1999 онд батлагдсан **Финланд** улсын Жагсаал, цуглааны тухай хуулийн 14 дүгээр зүйлд нийгмийн аюулгүй байдалд хохиролгүй, замын хөдөлгөөнд саад учруулаагүй цөөн тооны хүн оролцож байгаа жагсаал, цуглааныг төрийн холбогдох байгууллагад урьдчилан мэдэгдэх шаардлагагүй хэмээн заасан.
- 2008 онд батлагдсан **Молдав** улсын Нийтийн жагсаал, цуглааны тухай хуулийн 12 дугаар зүйлд цөөн тооны буюу 50-иас доош хүн оролцсон жагсаал, цуглаан хийх тухай мэдэгдлийг урьдчилан бүртгүүлэх шаардлагагүй хэмээн хуульчилсан.

## Санал болгож буй өөрчлөлтийн тодорхойлолт

Монгол Улсын Үндсэн хууль болон олон улсын хүний эрхийн хэм хэмжээгээр баталгаажсан хүний үзэл бодлоо чөлөөтэй илэрхийлэх, эвлэлдэн нэгдэх, тайван жагсаал, цуглаан хийх эрх чөлөөг хэрэгжүүлэх баталгааг хангах зорилгоор тайван жагсаал, цуглаан хийхэд зөвхөн хуульд тухайлан заасан тохиолдолд мэдэгдэл хүргүүлдэг, эсхүл мэдэгдлийг бүртгүүлдэг байх, мэдэгдэлдээ үндэсний аюулгүй байдал, бусад хүний эрх, эрх чөлөөг хохироож, нийгмийн дэг журмыг гажуудуулахгүй хангах зохицуулалтыг Жагсаал, цуглаан хийх журмын тухай хуульд тусгах.

## Санал болгож буй өөрчлөлтийн давуу ба сул тал

Иргэд, байгууллага тайван жагсаал, цуглаан хийхэд зөвшөөрөл авдаг байдлыг халж, урьдчилан мэдэгдэх журамд шилжихийг Та дэмжиж байна уу?

Давуу тал	Сул тал
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Хууль сахиулах байгууллагын зүгээс тайван жагсаал, цуглаан хийх эрх чөлөөг хүндэтгэх соёл, хандлага төлөвшинө.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Үндсэн хуулийн Арван есдүгээр зүйлийн 3 дахь хэсэгт заасан үндэсний аюулгүй байдал, бусад хүний эрх, эрх чөлөөг хохироох, нийгмийн дэг журмыг гажуудуулахаас бусад тохиолдолд зөвхөн тайван жагсаал, цуглаан</li> </ul>

<sup>4</sup>Буктагийн гомдолтой Унгар улсад холбогдох маргаан (25691/04) Европын хүний эрхийн шүүх (2007).

<ul style="list-style-type: none"><li>• Зөвшөөрөл аваагүй гэх үндэслэлээр тайван жагсаал, цуглааныг хууль бус хэмээн үзэж, аливаа хүч, албадлага хэрэглэхгүй байх, зохион байгуулагч этгээдэд хууль бус шийтгэл ногдуулахаас сэргийлнэ.</li><li>• Зохион байгуулагч этгээдэд чирэгдэл багатай болно.</li></ul>	<p>хийх эрх чөлөөг Монгол Улсын Үндсэн хууль болон Олон улсын хүний эрхийн хууль тогтоомжоор хамгаалдаг болохыг олон нийтэд сайтар сурталчлан таниулахгүй бол мэдэгдэл хүргүүлэхгүйгээр жагсаал цуглаан эхлүүлэх, эсхүл зохих нөхцөлийг бүрдүүлээгүй байж мэдэгдэл хүргүүлсэн нэрийн дор хүч хэрэглэсэн, нийгмийн хэв журмыг зөрчсөн хууль бус үйлдлийг гаргах эрсдэлтэй.</p> <ul style="list-style-type: none"><li>• Зөвшөөрлийн тогтолцоог халсан гэх шалтгаанаар мэдэгдэл хүргүүлэхгүйгээр жагсаал цуглааныг эхлүүлж, бусдын эрх ашигт хохирол учруулж болзошгүй.</li></ul>
----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------	--------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------

---oOo---

## 202. Иргэд үзэл бодлоо чөлөөтэй илэрхийлэх, хэвлэн нийтлэх эрх чөлөөгөө хязгаарлалтгүй эдлэх эрх зүйн орчныг бүрдүүлэх

### Ерөнхий мэдээлэл

Хүний үзэл бодлоо илэрхийлэх эрхийн суурь ойлголт эртний грекчүүдээс эхтэй. Тэд "Хүн бүр байгалиас заяасан тэгш эрх, эрх чөлөөтэй, хэнийг ч боол байхаар төрүүлээгүй" гэсэн үзэл санааг илэрхийлж байв. Мөн Аристотель жам ёсны эрхийг "хүлээн зөвшөөрсөн ч, эс зөвшөөрсөн ч хаана ч, хэзээ ч үл өөрчлөгдөн мөнх оршино" хэмээн тодорхойлж, жам ёсны эрх нь ёс суртахууны шаардлагуудтай агуулгаараа нийцэж байдаг позитив эрхийн үндэс болно<sup>1</sup> гэжээ. Энэхүү үзэл санаа эдүгээ Хүний эрхийн түгээмэл тунхаглал, Иргэний болон улс төрийн эрхийн тухай олон улсын пактаар болон ардчилсан Үндсэн хуулиудаар хэлбэржсэн.

**Үзэл бодолтой байх:** Хүн бол аливаа зүйлийг тунгаан бодож, шийдвэр гаргадаг, хувь заяаныхаа эзэн бодгаль гэсэн хүний тухай төсөөлөл нь хүний эрхийн эрх зүйн суурь юм. Үзэл бодол, итгэл үнэмшилтэй байх нь хүнийг бусад амьтнаас ялгадаг. Үзэл бодолтой байх дотоод эрх чөлөө нь туйлын буюу ямар ч тохиолдолд хязгаарлаж болохгүй хүний эрх болно. Хүн үзэл бодлоо хэдийд ч, ямар ч шалтгаанаар өөрчлөх эрхтэй. Хүнд ямар нэг үзэл бодол баримтлах, эс баримтлахыг тулгахыг хориглоно. Улс төр, шинжлэх ухаан, түүх, ёс суртахуун гэх мэт бүх төрлийн үзэл бодол нь энэ эрхийн хүрээнд хамаарна. Үзэл бодлынх нь төлөө хүнд эрүүгийн хариуцлага хүлээлгэж болохгүй.

**Үзэл бодлоо илэрхийлэх:** Үзэл бодлоо илэрхийлэх эрх чөлөө нь хүмүүс санал солилцох, оюун бодлоо хөгжүүлэх арга хэрэгсэл билээ.<sup>2</sup> Хүн өөрийн санаа бодлоо амаар, бичгээр, уран сайхны эсхүл бусад аргаар илэрхийлэх эрх чөлөөтэй. Үзэл бодолтой байх, түүнийгээ чөлөөтэй илэрхийлэх эрх чөлөө нь чөлөөтэй бодож сэтгэх, шашин шүтэх, эс шүтэх, эвлэлдэн нэгдэх, тайван хуран цуглах, нийтийн уулзалт, хэлэлцүүлэгт оролцох гэх зэрэг бусад эрх, эрх чөлөөтэй шууд хамааралтай хэрэгждэг.

<sup>1</sup>Х.Сэлэнгэ, Жам ёсны эрхийн үзэл хандлагын хөгжлийн зарим асуудал (УБ, 2000), 5;

<sup>2</sup>Г.Нарантуяа, "Үзэл бодолтой байх, үзэл бодлоо илэрхийлэх эрх чөлөө" Үндсэн хууль манай сургуульд: НҮБ-ын Хүний эрхийн гэрээний хорооны Ерөнхий тайлбар, сургалтын хөтөлбөр (МУИС-ийн Үндсэн хуулийн эрх зүйн хүрээлэн, 2022), 311.

**Хэвлэн нийтлэх:** Мэдээлэл авах эрх нь хэвлэл, мэдээллийн байгууллага орших гол үндсэн нөхцөл тул уул эрх чухал ач холбогдолтой. Нийгэм, улс төрийн үзэл бодол, мэдээллийг иргэд, сонгуульд нэр дэвшигчид, сонгогдсон төлөөлөгчид чөлөөтэй солилцох, харилцах боломжийг бүрдүүлэх нь нэн чухал юм. Энэ нь нийгэм, олон нийтийн асуудлыг чөлөөт хэвлэл, хэвлэл мэдээллийн байгууллага ямар нэг хязгаарлалт, цагдан хяналтгүйгээр нийтэлж, олон нийт үзэл бодлоо төлөвшүүлэхэд шаардлагатай мэдээллээр хангах боломжийг бүрдүүлнэ гэсэн үг юм. Нөгөө талаас, хэвлэл мэдээллийн хэрэгслийг ашиглах, мэдээлэл авах эрхийг олон нийт хэрэгжүүлнэ.<sup>3</sup>

Үзэл бодлоо чөлөөтэй илэрхийлэх, хэвлэн нийтлэх эрхээ эдлэх явдал нь Хүний эрхийн түгээмэл тунхаглал, Иргэний болон улс төрийн эрхийн тухай олон улсын пактын 19 дүгээр зүйлд заасан хүний эрхийн үндсэн хэм хэмжээгээр баталгаажсан. Үндсэн хуулийн Арван зургадугаар зүйлд “итгэл үнэмшилтэй байх, үзэл бодлоо чөлөөтэй илэрхийлэх, үг хэлэх, хэвлэн нийтлэх, тайван жагсаал цуглаан хийх” эрхтэй гэж заасан нь уг эрхийн суурь зохицуулалт юм. Мөн дээрх хууль тогтоомж болон Хэвлэл мэдээллийн эрх чөлөөний тухай хуулиар хэвлэл мэдээллийн хэрэгслийн чөлөөт байдлыг хязгаарласан хууль батлах, төрийн байгууллага өөрийн дэргэд хэвлэл мэдээллийн хэрэгсэлтэй байхыг хориглож, төрөөс олон нийтийн мэдээллийн агуулгад хяналт тавихгүй байх зарчмыг тогтоосон.

## Өнөөгийн байдал (тулгамдсан асуудал)

Онолын ба хууль зүйн үндэслэлээс үзвэл хүн бүр үзэл бодлоо чөлөөтэй илэрхийлэх, хэвлэн нийтлэх эрхтэй бөгөөд энэхүү эрхийг эдлэх нь онцгой үүрэг, хариуцлагатай уялдаатай асуудал мөн болох нь харагдаж байна. Тийм ч учраас зарим талаар энэ эрхийг хязгаарлаж болох ч тэр нь заавал хуулиар тогтоосон хэм хэмжээний хүрээ (бусдын эрх, нэр төрийг хүндэтгэх, үндэсний аюулгүй байдал, нийгмийн дэг журам зэргийг хамгаалахад зайлшгүй, тохирсон, хуулиар тогтоосон нөхцөл)-гээр хязгаарлагдсан байх ёстой<sup>4</sup> ажээ.

Манай улсад хүний эрх, эрх чөлөөний байдал хэрхэн хангагдаж буйд хяналт тавих үүрэгтэй байгууллага нь Хүний эрхийн Үндэсний Комисс юм. Энэ байгууллагаас хүний эрх, эрх чөлөөний байдлын талаарх илтгэлийг

<sup>3</sup>НҮБ-ын “Хүний эрхийн хорооны ерөнхий тайлбар (№34 2011): Үзэл бодолтой байх, үзэл бодлоо илэрхийлэх эрх чөлөө,” Орчуулсан Г.Нарантуяа, Үндсэн хууль манай сургуульд: НҮБ-ын Хүний эрхийн гэрээний хорооны Ерөнхий тайлбар, сургалтын хөтөлбөр (МУИС-ийн Үндсэн хуулийн эрх зүйн хүрээлэн, 2022), 169;

<sup>4</sup>Глоб интернейшнл төв, “Иргэний болон улс төрийн эрхийн тухай олон улсын пактын үзэл бодол, үзэл бодлоо илэрхийлэх эрх чөлөөний асуудлыг хэрхэн хэрэглэж ойлгох талаар Ерөнхий тайлбар 34,” (УБ, 2011), 3.

Монгол Улсын Их Хуралд жил бүр танилцуулдаг бөгөөд сүүлийн жилүүдийн илтгэлээс үзэхэд иргэний үзэл бодлоо чөлөөтэй илэрхийлэх эрхтэй холбоотой зарим хууль тогтоомж боловсронгуй бус, олон улсын гэрээ, конвенцод бүрэн нийцээгүй<sup>5</sup> гэжээ. Иймд, НҮБ-ын Хүний эрхийн зөвлөл, Хүний эрхийн хороо болон олон улсын бусад байгууллага нь үзэл бодлоо чөлөөтэй илэрхийлэх эрхийг зохицуулсан хууль тогтоомжийг Иргэний болон улс төрийн эрхийн тухай олон улсын пактын 19 дүгээр зүйлд болон Монгол Улсын Үндсэн хуулийн 16 дугаар зүйлд нийцүүлэх, боловсронгуй болгох зөвлөмжийг манай улсад удаа дараа өгч байжээ.

Хэвлэн нийтлэх болон хэвлэлийн эрх чөлөөний асуудлаар гадаад, дотоодын олон улсын байгууллага судалгаа явуулж, дүгнэлт, зөвлөмж гаргадаг. Жишээлбэл, олон улсын "Хил хязгааргүй сэтгүүлчид /reporters without borders/" төрийн бус байгууллагаас жил бүр гаргадаг дэлхийн хэвлэлийн эрх чөлөөний индексээр Монгол Улс 180 орноос 2021 онд 68 дугаар байрт, 2022 онд 90 дүгээр байрт жагссан ба хэвлэлийн эрх чөлөөний "мэдэгдэхүйц асуудал"-тай орны тоонд багтсан хэвээр байна.<sup>6</sup> Мөн Монгол Улсад үзэл бодлоо илэрхийлэх болон хэвлэн нийтлэх эрх чөлөөтэй холбоотой зөрчил, тулгамдсан асуудлыг тоймловол дараах байдалтай байна. Үүнд:

- төрийн нууцын хүрээ хязгаарыг хэт өргөн тогтоосон, тэр дундаа төрийн нууцын жагсаалтыг батлах эрхийг Засгийн газарт олгосон;
- хэвлэл мэдээллийн агуулгад хэтэрхий ерөнхий, тодорхойгүй хязгаарлалт тавьдаг;
- хэвлэл мэдээллийн хэрэгсэл хэт төвлөрсөн, тэдгээрийн эзэмшил ил тод биш;
- цахим орчинд нэрээ нууцлах эрхийг хязгаарлаж, өргөн хүрээний хориг тавьдаг;
- мэдээ мэдээллийн цахим хуудсыг бүртгүүлэх, шүүлтүүр хэрэглэхийг шаарддаг;
- дийлэнх сэтгүүлчийн эх сурвалжийн нууцлал хуулиар хамгаалагдаагүй;
- худал мэдээлэл тараах (гүтгэх)-ыг гэмт хэрэгт тооцож ял шийтгэдэг;
- харилцаа холбооны зохицуулах хорооны бие даасан, хараат бус байдал хангагдаагүй.

Нөгөө талаас хүн бүр өөрийн үзэл бодолтой байх эрхэд тулгуурлан цахим орчинд нийгмийн сэтгэл зүй, үндэстний аюулгүй байдалд сөргөөр нөлөөлөх, эмх замбараагүй байдал үүсгэх зорилготой үйл ажиллагаа явуулдаг болсон.

<sup>5</sup>Хүний эрхийн үндэсний комисс, Монгол Улс дахь хүний эрх, эрх чөлөөний байдлын талаарх 20 дахь илтгэл (УБ, 2021), 134;

<sup>6</sup>2022 Press Freedom Index, <https://rsf.org/en/index>; Freedom of the Press 2017, [https://freedomhouse.org/sites/default/files/2020-02/FOTP\\_2017\\_booklet\\_FINAL\\_April28\\_1.pdf](https://freedomhouse.org/sites/default/files/2020-02/FOTP_2017_booklet_FINAL_April28_1.pdf).

Монгол Улс терроризм, шашны туйлширсан үзлийг номлох, бусдыг гүтгэх, доромжлох, худал мэдээ, мэдээлэл түгээх зэргийг хязгаарлах зохицуулалтыг холбогдох хууль тогтоомжид тусгасан байдаг. Гэвч “Нийгмийн сэтгэл зүй, тогтвортой байдал болон хувь хүний ухамсар, ёс зүйд хөндлөнгөөс нөлөөлөх оролдлогыг хязгаарлах, хянах үйл ажиллагаа явуулах” эрх зүйн орчин манайд бүрдээгүй. Цахим орчин нь нийгмийн сэтгэл зүйд асар хүчтэй нөлөө үзүүлэх арга хэрэгсэл болсныг улс орнуудын туршлага харуулж байна. Жишээлбэл, Иранд өрнөж буй шашны дэглэмийн эсрэг эмх замбараагүй байдал нь үүний нэг илрэл юм.

## Гадаад орны туршлага

Ардчилсан дэглэмтэй улсууд нь өөрсдийн Үндсэн хууль болон Иргэний болон улс төрийн эрхийн тухай олон улсын пакт, Европын хүний эрхийн конвенц зэрэг олон улсын, бүс нутгийн гэрээгээр хамгаалсан бусдын эрх, эрх чөлөө, алдар хүнд, үндэсний аюулгүй байдал, нийгмийн хэв журам, хүн амын эрүүл мэнд буюу ёс суртахууныг хамгаалахад зайлшгүй, тохирсон (proportional) тохиолдолд иргэний үзэл бодлоо илэрхийлэх эрхийг хязгаарлах зохицуулалтыг тодорхой хуульчилдаг байна.<sup>7</sup>

Энэ агуулгатай нийцсэн шийдвэрийг 1953 онд ХБНГУ-ын Үндсэн хуулийн шүүхээс гаргаж, үзэл бодлоо илэрхийлж буй бүх хэлбэрийг Үндсэн хуулиар хамгаалдаггүйг тодорхойлсон байна. Тодруулбал, энэ шүүхийн шийдвэрт “үзэл бодлоо илэрхийлэх онолын хүрээнд хүн бүр улс төрийн ба хувийн үзэл бодлоо илэрхийлэх эрхтэй, гэхдээ үзэл бодлоо илэрхийлж буй бүх хэлбэрийг Үндсэн хуулиар хамгаалахгүй. Харин эрүүл саруул ухаанаар, зарим тохиолдолд санамсаргүй байдлаар худал мэдээ нийтэлсэн тохиолдолд эдгээрийг үзэл бодлоо илэрхийлэх эрх гэж үзэж Үндсэн хуулиар хамгаална. Энэ тохиолдолд эрүүгийн хариуцлага хүлээлгэхгүй байх ёстой” гэж үзжээ.<sup>8</sup>

Үзэл бодлоо чөлөөтэй илэрхийлэх эрхийн хэрэгжилтийн эерэг ба сөрөг талуудад тулгуурлан зүй ёсны зорилгод хүрэхэд зайлшгүй, тохирсон тодорхой хязгаарлалтыг хуулиар тогтоох, одоогийн хууль тогтоомжид буй холбогдох хязгаарлалтыг эдгээр шалгуурын дагуу үнэлж боловсронгуй болгох шаардлагатай аж. Хэрэв олон нийтэд үзэл бодлоо чөлөөтэй илэрхийлэх эрхийг ямар нэг хязгаарлалтгүй олговол нийгэмд томоохон хэмжээний хохирол учрах эрсдэлтэй.<sup>9</sup>

<sup>7</sup>Глоб интернейшнл төв, Үзэл бодлоо чөлөөтэй илэрхийлэх болон мэдээллийн эрх чөлөөнд нөлөөлж буй Монгол Улсын хуулиудад хийсэн задлан шинжилгээ (Лондон, 2002), 14;

<sup>8</sup>Donald P.Kommers, The Constitutional Jurisprudence of the Federal Republic of Germany, 2nd edition (1997) 369;

<sup>9</sup>Natalie Regoli, “17 Freedom of speech Pros and Cons,” accessed January 29, 2023, <https://connectusfund.org/17-freedom-of-speech-pros-and-cons>.



## Санал болгож буй өөрчлөлтийн давуу ба сул тал

Иргэд үзэл бодлоо чөлөөтэй илэрхийлэх, хэвлэн нийтлэх эрх чөлөөгөө хязгаарлалтгүй эдлэх эрх зүйн орчныг бүрдүүлэхийг Та дэмжиж байна уу?

Давуу тал	Сул тал
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Нийгэмд тайван замаар өөрчлөлт хийх боломжийг бүрдүүлнэ.</li> <li>• Үзэл бодлоо чөлөөтэй солилцохыг дэмжинэ.</li> <li>• Ёс суртахуунгүй, хууль бус үйлдлийг илчилнэ.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Худал мэдээлэл тарааж болдог.</li> <li>• Бусад хүмүүсийн эсрэг хүчирхийллийг өдөөж болдог.</li> <li>• Нийгмийг туйлшруулдаг.</li> <li>• Үндсэн хуулийн Арван есдүгээр зүйлийн 3 дахь хэсэгт "Хүн эрх, эрх чөлөөгөө эдлэхдээ үндэсний аюулгүй байдал, бусад хүний эрх, эрх чөлөөг хохироож, нийгмийн хэв журмыг гажуудуулж болохгүй гэж заасныг зөрчиж болзошгүй.</li> </ul>

---oOo---

## Гадаадад оршин суугаа иргэдийн зарим асуудал

### 203. Гадаад улсад оршин суугаа Монгол Улсын иргэнд Улсын Их Хурлын сонгуульд санал өгөх боломж олгох

#### Ерөнхий мэдээлэл

Үндсэн хууль<sup>1</sup>-ийн Нэгдүгээр зүйлд Монгол Улс бол тусгаар тогтносон, бүрэн эрхт, Бүгд найрамдах улс буюу улс төрийн засаглалын ардчилсан дэглэмтэй байхаар заасан.<sup>2</sup> Хууль тогтоох, гүйцэтгэх, шүүх гэсэн төрийн бүх эрх мэдэл ард түмнээс эхтэй ба төрийг ард түмэн өөрсдөө засаглаж удирдана гэж үздэг засаглалын ардчилсан дэглэмтэй байхаар Үндсэн хуульдаа заасан учир, Монголын ард түмэн төрийн хэрэгт шууд оролцож, мөн сонгож байгуулсан төрийн эрх барих төлөөлөгчдийн байгууллагаараа уламжлан энэхүү эрхээ эдэлнэ.<sup>3</sup> Өөрөөр хэлбэл, Монгол Улсын иргэн шууд буюу төлөөлөгчдийн байгууллагаараа уламжлан төрийг удирдах хэрэгт оролцох ба төрийн байгууллагад сонгох, сонгогдох эрхтэй.<sup>4</sup> Төрийг удирдах хэрэгт оролцох энэхүү эрхийн хамгийн гол хэсэг нь хууль тогтоох эрх бүхий байгууллага болох парламент буюу манай улсын хувьд Улсын Их Хурал (цаашид “УИХ” гэх)-ын гишүүнийг сонгох, эсхүл гишүүнээр сонгогдох эрхээр дамжин хэрэгжинэ.

Үндсэн хуулийн Хорин нэгдүгээр зүйлийн 1 дэх хэсэгт “Улсын Их Хурал нэг танхимтай, далан зургаан гишүүнтэй байна.” гэж УИХ-ын бүтэц, бүрэлдэхүүнийг заасан. Харин тус зүйлийн 2 дахь хэсэгт “Улсын Их Хурлын гишүүнийг Монгол Улсын сонгуулийн эрх бүхий иргэд нийтээрээ, чөлөөтэй, шууд сонгох эрхийн үндсэн дээр саналаа нууцаар гаргаж, дөрвөн жилийн хугацаагаар сонгоно.”, 3 дахь хэсэгт “Улсын Их Хурлын гишүүнээр Монгол Улсын хорин таван нас хүрсэн, сонгуулийн эрх бүхий иргэнийг сонгоно.” гэж Улсын Их Хурлын гишүүнийг сонгох, гишүүнд сонгогдох эрхийг хэрэгжүүлэх ерөнхий зарчмуудыг заасан. Онолын хувьд, сонгууль бүх нийтийн, чөлөөтэй, тэгш, шууд, нууц байх нь орчин үеийн сонгуулийн суурь 5 зарчимд тооцогддог.<sup>5</sup> Ингэж үзвэл,

<sup>1</sup>“Монгол Улсын Үндсэн хууль (1992 он),” Төрийн мэдээлэл 7, №1 (1992): 1;

<sup>2</sup>Мөн тэнд, 1 дүгээр зүйл;

<sup>3</sup>Мөн тэнд, 3 дугаар зүйл;

<sup>4</sup>Мөн тэнд, 16 дугаар зүйлийн 16.9 дэх хэсэг;

<sup>5</sup>渡辺康行など『憲法Ⅱ(総論・統治)』195頁〔渡辺康行〕(日本評論社、2020)。

Монгол Улсын Үндсэн хуулийн Хорин нэгдүгээр зүйлийн 2 дахь хэсэгт эдгээр 5 зарчмуудаас сонгууль бүх нийтийн, чөлөөтэй, шууд, нууц байх гэсэн 4 зарчмыг шууд нэрлэн заажээ.

Сонгуулийн бүх нийтийн зарчим нь иргэд сонгуульд ямар нэгэн зүй бус "хязгаарлалтгүйгээр" оролцох боломжтой байхыг шаарддаг. Түүхэн талаасаа хүн төрөлхтөн тухайн нийгмийнхээ иргэдийг арьсны өнгө, итгэл үнэмшил, хүйс, нийгмийн гарал, боловсрол, хөрөнгө, орлого зэргээр ялгаварлан гадуурхсан зүй бус хязгаарлалт бүхий сонгуулийг хийсээр ирсэн байдаг. Харин ХХ зууны дунд үеэс дээрх зүй бус хязгаарлалтыг агуулаагүй, тухайн нийгмийн гишүүд бүх нийтээрээ оролцох боломжтой бүх нийтийн сонгуулийг хийх болжээ.<sup>6</sup> Мэдээж, бага насны хүүхэд, эрх зүйн чадамжгүй нь шүүхийн шийдвэрээр тогтоогдсон хүн, түүнчлэн хорих газар ял эдэлж байгаа хүнийг сонгуульд оролцуулахгүй байх нь зүй бус хязгаарлалтад тооцогдохгүй, улмаар сонгууль бүх нийтийн байх зарчмыг зөрчсөн гэж үзэхгүй.

Үндсэн хуулийн Хорин нэгдүгээр зүйлийн 2 дахь хэсэгт Улсын Их Хурлын сонгууль бүх нийтийн байх талаар тусгасан тул, Монгол Улсын иргэд нийтээрээ Улсын Их Хурлын сонгуульд саналаа өгөх эрхтэй. Гэвч шинэ Үндсэн хууль батлагдсанаас хойш өнөөдрийг хүртэл маргааны сэдэв болсоор ирсэн нэг асуудал бол гадаад улсад оршин суугаа Монгол Улсын иргэнд Улсын Их Хурлын сонгуульд санал өгөх боломжийг олгохгүй байгааг нь дээрх сонгууль бүх нийтийн байх зарчмыг зөрчсөн эсэх асуудал юм.

### Өнөөгийн байдал (тулгамдсан асуудал)

Асуудлыг он цагийн дарааллаар тайлбарлавал, манай улс 1992 онд шинэ Үндсэн хуулиа баталж, улмаар 1992 оны 6 дугаар сарын 28-ны өдөр Улсын Их Хурлын анхны сонгуулиа хийсэн. Энэхүү сонгуулийг 1992 оны 4 дүгээр сарын 04-ний өдөр батлагдсан Монгол Улсын Их Хурлын сонгуулийн хуульд үндэслэн явуулсан. Гэвч тус хуулийн 1 дүгээр зүйлийн 2 дахь хэсэгт "Санал авах өдөр эх орондоо байгаа, Монгол Улсын арван найман насанд хүрсэн иргэн ... сонгох эрхтэй" гэж заасан байсан. Тиймээс тус заалтын дагуу гадаадад оршин суугаа Монгол Улсын иргэн Улсын Их Хурлын сонгуульд санал өгөх боломжгүй болсон.

1993 онд иргэн Ө.Сэргэлэн болон Н.Баасанжав нар "Монгол Улсын Их Хурлын сонгуулийн хуулийн 1 дүгээр зүйлийн 2-т гадаад улсад байгаа иргэний сонгох эрхийг нь хаасан нь Монгол Улсын Үндсэн хуулийн бүх нийтийн гэдэг зарчмыг зөрчсөн"<sup>7</sup> гэж Үндсэн хуулийн цэц (цаашид, "Цэц" гэх)-д мэдээлэл

<sup>65</sup>渡辺康行など『憲法Ⅱ(総論・統治)』195-196頁〔渡辺康行〕(日本評論社、2020)。

<sup>7</sup>УИХ-ийн эсрэг Ө.Сэргэлэн, Н.Баасанжав, Үндсэн хуулийн цэц, Дунд суудал, Дүгнэлт №4, 1993.12.22, хуудас 4.

гаргасан. Тус мэдээллийг Цэцийн зүгээс хянаад, дээрх асуудал нь хууль тогтоох байгууллага өөрийн эрх хэмжээнийхээ хүрээнд чөлөөтэй шийдвэрлэх асуудал бөгөөд Улсын Бага Хурлаас гадаадад буй иргэд УИХ-ын сонгуульд санал өгөх боломжгүй байхаар шийдэж, холбогдох хуулийн заалтыг баталсан нь Үндсэн хууль зөрчөөгүй гэж шийдвэрлэсэн.<sup>8</sup>

Судлаачид “Цэцийн энэхүү дүгнэлтийн улмаас гадаадад буй иргэдэд сонгох эрхийг эдлүүлэх эсэх нь УИХ-ын үзэмжээрээ шийдвэрлэх асуудал болон хувирсан” хэмээн шүүмжлэлтэй ханддаг.<sup>9</sup> Учир нь 1992 оны анхны сонгуулиас хойш нийт 8 удаагийн УИХ-ын сонгууль болоход зөвхөн 2012 оны сонгуулиар л гадаадад буй иргэд сонгох эрхээ эдлэх боломжтой байв.<sup>10</sup> Гэхдээ тус сонгуулиар гадаадад буй иргэд зөвхөн нам, эвслийн төлөө санал өгөх боломжтой, харин тойрогт нэр дэвшигчдэд санал өгөх боломжгүй байсан<sup>11</sup> учир холбогдох эрхээ бүрэн дүүрэн эдэлсэн гэж хэлэхэд хэцүү юм. Нэмж дурдахад, 2005 болон 2015 онуудад тус тус баталсан, УИХ-ын сонгуулийн тухай хуулиудад гадаад улсад амьдарч байгаа Монгол Улсын сонгуулийн эрх бүхий иргэн сонгуульд оролцох боломжтой байх тухай холбогдох заалтуудыг оруулж байжээ. Гэвч 2005 оны хуулийн холбогдох заалтыг 2008 оны сонгууль<sup>12</sup>-ийн өмнөхөн буюу 2007 оны 12 дугаар сард, 2015 оны хуулийн холбогдох заалтыг 2016 оны сонгууль<sup>13</sup>-ийн өмнөхөн буюу 2016 оны 5 дугаар сард улс төрийн шалтгаанаар тус тус хүчингүй болгож байжээ.<sup>14</sup>

Ийнхүү гадаад улсад оршин суугаа Монгол Улсын иргэнд УИХ-ын сонгуульд санал өгөх боломж олгохгүй байгаа нь сонгууль бүх нийтийн байх зарчмыг зөрчсөн эсэх асуудал эцэслэн шийдвэрлэгдээгүй ба гадаад улсад оршин суугаа иргэд УИХ-ын сонгуульд санал өгөх боломжгүй нөхцөл байдал өнөөдрийг хүртэл үргэлжилсээр байна.

<sup>8</sup>УИХ-ийн эсрэг Ө.Сэргэлэн, Н.Баасанжав, Үндсэн хуулийн цэц, Дунд суудал, Дүгнэлт №4, 1993.12.22, хуудас 5. ;

<sup>9</sup>О.Мөнхсайхан, “Цэцийн шийдвэрт хийсэн дүн шинжилгээ: УИХ. Ө.Сэргэлэн, Н.Баасанжав (1993),” Эрх зүй 36, №4 (2016), хуудас 175;

<sup>10</sup>Мөн тэнд, хуудас 176. Тус сонгуульд гадаадад буй нийт 80,000 сонгогчийн 4,320 нь санал өгөхөөр бүртгүүлж, 2,779 нь сонгуулийн өдөр саналаа өгсөн байна. Үз., мөн тэнд, хуудас 178.

<sup>11</sup>Мөн тэнд, хуудас 177;

<sup>12</sup>2008-2009 онд албан бус тоогоор 200,000 насанд хүрсэн иргэд гадаадад оршин сууж байсан нь нийт сонгогчид (1,493,217)-ийн 13-15 хувьтай тэнцэж байжээ. Үз., Э.Батбаяр, “Гадаадад байгаа Монголчуудын сонгох эрхийн тухайд,” GoGo, 2010.01.20, <http://news.gogo.mn/r/65030> (Сүүлд үзсэн 2023.1.30);

<sup>13</sup>2016 оны сонгуулийн үеэр гадаадад нийт 150,000 орчим Монгол Улсын иргэд оршин сууж байсан байна. Үз., Европын Аюулгүй Байдал Хамтын Ажиллагааны Байгууллагын Ардчилсан Институт Хүний Эрхийн Газар, “Урьдчилсан тайлан,” хуудас 4;

<sup>14</sup>О.Мөнхсайхан, “Цэцийн шийдвэрт хийсэн дүн шинжилгээ,” хуудас 176-78.

## Гадаад орны туршлага

2007 оны судалгаанаас үзвэл судалгаанд хамруулсан нийт 214 орны 110 нь гадаадад буй иргэдийнхээ сонгох эрхийг хүлээн зөвшөөрсөн хуулийн зүйл заалттай ба тус заалтаа бодитоор хэрэгжүүлж байжээ.<sup>15</sup> Харин 2011 оны Венецийн комиссын судалгаагаар, тус Комиссын гишүүн 57 улсаас Албани, Армен, Чили, Кипр, Грек, Ирланд, Израил, Мальта, Монтенегро, Сан Марино, Туркээс бусад 45 улс нь гадаадад буй иргэддээ сонгох эрхийг нь эдлүүлдэг гэжээ.<sup>16</sup>

Зарим улсын шүүхийн практикт, гадаадад буй иргэддээ сонгуульд санал өгөх боломжийг олгохгүй байгаа нь тухайн улсын Үндсэн хуулийг буюу сонгууль "нийтийн" байх зарчмыг зөрчөөгүй гэсэн шийдвэрүүдийг эхний үед гаргаж байжээ. Гэхдээ сүүлийн үед шүүхүүд өмнөх шийдвэрүүдээ эргэн харж, гадаадад буй иргэддээ сонгуульд санал өгөх боломжийг олгохгүй байгаа нь Үндсэн хуулийн зөрчил мөн гэж шийдвэрлэх болсон байна. Тухайлбал энэ талаар БНСУ-ын Үндсэн хуулийн шүүх 1999 оны шийдвэрээ 2007 онд өөрчилсөн<sup>17</sup>, Япон Улсын, Улсын дээд шүүх 1985 оны шийдвэрээ 2005 онд өөрчилсөн<sup>18</sup> жишээнүүдийг дурдаж болно.

## Санал болгож буй өөрчлөлтийн давуу ба сул тал

Гадаад улсад оршин суугаа Монгол Улсын иргэнд Улсын Их Хурлын сонгуульд санал өгөх боломж олгохыг Та дэмжиж байна уу?

Давуу тал	Сул тал
<ul style="list-style-type: none"> <li>Гадаадад оршин суугаа иргэдийн улс төрийн оролцоо нэмэгдэнэ.</li> <li>Гадаадад оршин суугаа иргэдийн хүсэл зоригийг нухацтай авч үзэж, олон ургалч төрийн бодлогыг боловсруулахад дөхөм болно.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Сонгуулийн үр дүнгээс шууд хараат бус хүмүүс сонгуулийн үр дүнд нөлөөлөх боломжтой болно.</li> </ul>

<sup>15</sup>Andrew Ellis et al., "Voting from Abroad" (International Institute for Democracy and Electoral Assistance, 2007), 11, <https://www.idea.int/sites/default/files/publications/voting-from-abroad-the-international-idea-handbook.pdf> (last accessed on Jan 30, 2023);

<sup>16</sup>Venice Commission, "Report on Out-of-country voting" (2010), 5, [https://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-AD\(2011\)022-e](https://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-AD(2011)022-e) (last accessed on Jan 30, 2023);

<sup>17</sup>The Right to Vote of Nationals Residing Abroad Case [19-1 KCCR 859, 2004 Hun-Ma 644 et al., June 28, 2007] Decisions of the Constitutional Court of Korea (2007) (Seoul, 2008), <http://english.court.go.kr/ckhome/eng/constcourlib/publications/casePublications.do#none> (last accessed on Jan 30, 2023);

<sup>18</sup>在外日本人選挙権剥奪違法確認等請求事件」最高裁平成17年9月14日大法院判決、[https://www.courts.go.jp/app/hanrei\\_jp/detail2?id=52338](https://www.courts.go.jp/app/hanrei_jp/detail2?id=52338) (最終アクセス2023年1月30日).

<ul style="list-style-type: none"><li>• Гадаадад оршин суугаа иргэдийн Монгол Улсдаа харьяалагдах мэдрэмжийг нэмэгдүүлнэ. Ялангуяа манай улс харьцангуй цөөн хүн амтай, түүнчлэн сүүлийн жилүүдэд гадаадад оршин суух иргэдийн тоо хурдацтай нэмэгдэж байгааг харгалзан үзэх хэрэгтэй.</li></ul>	<ul style="list-style-type: none"><li>• Гадаад улсад оршин суугаа иргэдийн судалгаа, бүртгэлийг гаргах, сонгуулийн мэдээллийг олгох, сонгогчийн үнэмлэх тараах, сонгуулийн тойрогт хуваах, сонгуулийг явуулах зэрэгт туршлага, техник, төсөв мөнгөний хүндрэл үүсэж болзошгүй.</li><li>• Сонгуулийг ил тод, шударга явуулах, түүнчлэн холбогдох маргааныг хэрхэн шийдвэрлэх талаар асуудал гарах магадлалтай.</li></ul>
--------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------	-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------

---oOo---

## 204. Гадаадад төрж өссөн Монгол Улсын иргэний харьяаллын асуудал

### Ерөнхий мэдээлэл

Иргэний харьяалал нь хүний үндсэн эрхийн нэг юм. Хүн бүр иргэншилтэй болох, өөрчлөх, хэвээр үлдээх эрхтэй. Улс орнууд өөрийн нутаг дэвсгэрт төрсөн болон гадаадад төрсөн хүнийг өөрийн харьяат болгох замаар харьяалалгүй болохоос урьдчилан сэргийлэх арга хэмжээг хэрэгжүүлдэг. Төрсөн улс гэдэг нь улс орны харьяат иргэншлээс ялгаатай зүйл юм. Хэн нэгэн эх орноосоо хол, өөр газарт (жишээлбэл, далайд) төрөх тохиолдол байдаг. Энэ тохиолдолд төрөлт бүртгэгдсэн улсын хуулийг голдуу баримтална. Улс орнуудын хилийн өөрчлөлтөөс бусад тохиолдолд төрсөн улс өөрчлөгддөггүй. Харин тухайн хүний үндэсний харьяалал өөрчлөгдөж болно.

Тухайн улсын иргэншил гэдэг нь тухайн улстай холбоотой тодорхой эрхүүдийг тухайн хүнд олгодог эрх зүйн байдал юм. Хэн нэгэн нь хоёр буюу түүнээс дээш иргэншилтэй байж болох бөгөөд үүнийг ихэвчлэн давхар, эсвэл олон иргэншил гэж нэрлэдэг.

Иргэншил гэдэг нь тухайн хүний аль нэг улсын иргэн болохыг тодорхойлж, тухайн улсын паспорттой байх эрхийг олгодог юм.

Зарим улс оронд оршин суухгүйгээр иргэншил, паспорт авах боломжтой. Жишээлбэл, Дани зэрэг оронд хүүхэд төрсний дараа эцэг эх нь иргэн бол тухайн улсын иргэншил авах боломжтой байдаг. Тиймээс хүүхэд ч паспорт авах хүсэлт гаргаж болно. Өөр нэг хувилбар бол Мальтад тус улсын паспортыг худалдаж авах боломжтой тул Мальт улсын иргэн гэж тооцогдох боловч тэнд оршин суух шаардлагагүй байдаг.

### Өнөөгийн байдал (тулгамдсан асуудал)

Иргэний харьяаллын асуудлаарх олон улсын гэрээ: Хүний эрхийн түгээмэл тунхаглал (1948 он), Иргэний болон улс төрийн эрхийн тухай олон улсын пакт (1966 он), Алагчлах бүх хэлбэрийг устгах тухай олон улсын конвенц (1966 он), Эмэгтэйчүүдийг алагчлах бүх хэлбэрийг устгах тухай конвенц (1979 он), Европын аюулгүй байдал, хамтын ажиллагааны талаарх зөвлөгөөний төгсгөлийн баримт бичиг (1975 он), Гэр бүлтэй эмэгтэйчүүдийн иргэний харьяаллын тухай конвенц

(1957 он), Орогнох нутаг дэвсгэрийн тухай тунхаг (1967 он), Оршин суугаа улсынхаа иргэний харьяалалгүй хүмүүст холбогдох эрхийн тухай тунхаг (1985 он), Харьяалалгүй байдлыг багасгах тухай конвенц (1954 он), Харьяалалгүй хүний эрх зүйн байдлын тухай конвенц (1948 он), Иргэний харьяаллын тухай хуулиудын зөрчилдөөнтэй холбоотой зарим асуудлын тухай конвенц (1930 он), Дүрвэгчдийн эрх зүйн байдлын тухай конвенц (1951 он).

Гэхдээ иргэний харьяаллын асуудлыг шууд бүх нийтээр хүлээн зөвшөөрсөн байдлаар зохицуулсан олон улсын олон талт гэрээ, хэлэлцээр байхгүй болно. Олон улсын тусгай эрх зүйн асуудлаарх Гаагийн бага хурлын 30-аад оны конвенцуудад маш цөөн тооны улс орнууд нэгдэж орсон бөгөөд үндэсний хууль тогтоомжууд, ялангуяа гадаадын хуулийг хэрэглэх, хууль хоорондын зөрчилдөөнийг арилгах заалтуудаар асуудлыг зохицуулж байна.

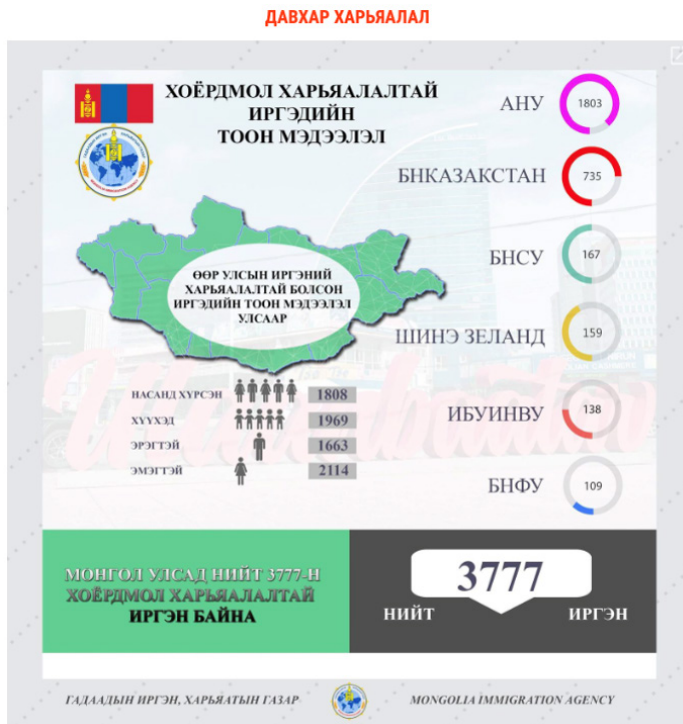
Гадаадад төрж өссөн Монгол Улсын иргэний харьяалал: Монгол Улсын иргэний харьяалал хийгээд харьяат болох, иргэний харьяаллыг сэргээн тогтоох, харьяатаас гарахтай холбогдсон харилцааг 1995 оны Харьяатын тухай хууль, Засгийн газрын 2003 оны 62 дугаар тогтоолоор баталсан “Монгол Улсын харьяат болох хүсэлт гаргасан гадаадын иргэн, харьяалалгүй хүнд тавих шалгуурыг тогтоох журам”, Гадаадын иргэн, харьяатын газрын даргын 2014 оны 226 дугаар тушаалаар баталсан “Монгол Улсын иргэний харьяаллын асуудлыг шийдвэрлэхэд шаардагдах баримт бичгийн жагсаалт”, 2016 оны 65 дугаар тушаалаар баталсан “Монгол Улсын харьяат болох хүсэлт гаргагчтай ярилцлага хийх журам”-аар тус тус зохицуулж байна. Харьяатын тухай хуульд дараах гол зарчмуудыг тодорхойлсон:

- Монгол Улсын харьяат гадаад улсад оршин суух нь иргэний харьяаллаа алдах үндэслэл болохгүй (тус хуулийн 3.2 дахь хэсэг);
- Монгол Улсын харьяат хаана оршин сууж байгаагаас үл хамааран төрийн ивээлд байж, зөрчигдсэн хууль ёсны эрх, ашиг сонирхлоо хуулийн дагуу хамгаалуулна (тус хуулийн 3.4 дэх хэсэг);
- Монгол Улсын харьяат нэгэн зэрэг гадаад улсын харьяат байхыг хүлээн зөвшөөрөхгүй (тус хуулийн 4.1 дэх хэсэг);
- Монгол Улсын иргэний харьяаллыг гэрчлэх баримт бичиг нь Монгол Улсын иргэний үнэмлэх, түүнийг авах хүртэл хугацаанд төрсний гэрчилгээ байна (тус хуулийн 5.1 дэх хэсэг);
- эцэг эх нь хоёулаа Монгол Улсын харьяат байсан үед төрсөн хүүхэд Монгол Улсын нутаг дэвсгэрт буюу түүний гадна төрснөөс хамаарахгүй Монгол Улсын харьяат байна (тус хуулийн 7.1 дэх хэсэг);
- хэрэв хүүхэд гадаад улсын нутаг дэвсгэр дээр төрсөн бол хүүхдийн иргэний харьяаллыг эцэг, эхийн харилцан бичгээр тохиролцсоны үндсэн дээр шийдвэрлэнэ (тус хуулийн 7.2 дахь хэсэг);



- эцэг, эхийн аль нэг нь Монгол Улсын харьяат, нөгөө нь харьяалалгүй хүн байхад тэдний дундаас төрсөн хүүхэд хаана төрснөөс хамаарахгүйгээр Монгол Улсын харьяат байна;
- эцэг, эх нь хоёулаа буюу аль нэг нь Монгол Улсын харьяатаас гарах тохиолдолд эцэг, эхийн харилцан бичгээр тохиролцсоны үндсэн дээр гаргасан тэдний хүсэлтээр 16 нас хүрээгүй хүүхдийг нь Монгол Улсын харьяатаас гаргахыг зөвшөөрч болно.

Гадаадад төрж өссөн манай улсын иргэдийн хувьд хамгийн тулгамдсан асуудал бол иргэний хоёрдмол харьяаллын асуудал юм. Учир нь ихэнх ийм иргэд, тэдгээрийн ах дүү нарын туйлын сонирхол нь давхар эсвэл олон харьяаллыг Монгол Улс хүлээн зөвшөөрдөг болоход оршиж буй.



Өөр улсын иргэний харьяалалтай болсон монгол иргэдийг улсаар нь харвал:

1. АНУ- 1,803
2. Казахстан- 735
3. БНСУ- 167
4. Шинэ Зеланд- 159
5. Их Британи- 138
6. Финланд- 109

Эдгээр хүмүүсээс 1808 нь насанд хүрсэн бол 1969 нь хүүхэд байна. Хүйсээр нь харвал 1663 эрэгтэй, 2114 эмэгтэй хүн байгаа аж.

Дэлхийн 60-аад улс оронд давхар иргэншилтэй байхыг хуулиар хориглодог бөгөөд тухайн этгээд эрүүгийн хариуцлага хүлээх, эсвэл иргэншлээ автоматаар алдахад хүрэх үр дагавартай байна. Бусад орнуудын хувьд, төрсний дараа автоматаар сонголт хийлгэх, насанд хүртлээ давхар иргэншлийг үлдээж, иргэний харьяаллаас аль нэгийг нь татгалзах сонголт хийх шаардлагыг хэрэгжүүлэх зэрэг зохицуулалттай байна. Ихэнх улс орнууд иргэншлээсээ сайн дураараа татгалзахыг зөвшөөрдөг бол зарим оронд энэ боломж огт байхгүй.

### Санал болгож буй өөрчлөлтийн давуу ба сул тал

Гадаадад төрж өссөн Монгол Улсын иргэний харьяаллын асуудлыг судалж үзэхийг Та дэмжиж байна уу?

Давуу тал	Сул тал
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Хоёрдмол харьяалалтай иргэн оршин сууж байгаа улсын иргэдийн нэгэн адил эрх, үүрэгтэй бөгөөд уугуул оронтойгоо соёлын болон бусад холбоо харилцаа нь хэвээр хадгалагддаг.</li> <li>• Хүн нэгэн зэрэг нэгээс олон паспорттой байх боломжтой.</li> <li>• Хэрэв та гадаадын иргэн бол аль ч улсад очих, ажиллахын тулд виз, зөвшөөрөл авах шаардлагатай боловч энэ нь давхар иргэншилтэй иргэдэд хамаарахгүй.</li> <li>• Давхар иргэншил нь иргэншилтэй улс бүрийн улс төрийн амьдралд бүрэн оролцох боломжтой бөгөөд үүнд сонгох, сонгуульд оролцох эрх орно.</li> <li>• Нийгмийн үйлчилгээг хүртэх эрхтэй.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Зарим улсын хууль тогтоомж нь давхар иргэншилтэй хүмүүсийн хэд хэдэн эрхийг хязгаарласан байдаг. Жишээлбэл, сонгуульд оролцох, зэвсэгт хүчинд алба хаах, төрийн болон гүйцэтгэх албан тушаалд ажиллахыг хориглодог.</li> <li>• Аль аль улсдаа цэргийн алба хаах, татвар төлөх зэрэг давхар үүрэг хүлээдэг.</li> <li>• Хоёр улсын иргэний харьяалалтай учраас энэ хоёр улсдаа харилцан дипломат хамгаалалт эдлэх боломжгүй.</li> </ul>

- |                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                |                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                          |
|----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| <ul style="list-style-type: none"> <li>• Давхар иргэншилтэй хүмүүс тухайн улсын харьяалагддаг улс бүрийн хөнгөлөлтийг эдлэх эрхтэй. Жишээлбэл, тэд өөрийн улсад байхгүй нөгөө харьяат улсын эмчилгээг сонгох, эсвэл аялах шаардлагатай нөхцөл байдал үүсч болно. Мөн тухайн орон нутгийн оюутнуудтай ижил үнээр боловсрол эзэмших боломжтой.</li> <li>• Төрөлх эх оронтойгоо холбоогоо таслахгүй байх, гадаадад эх орноо төлөөлөх, хоёр талын харилцааг урагшлуулахад хувь нэмэр оруулах, хөрөнгө оруулалт татах боломжтой.</li> <li>• Харьяалагдах аль ч улсынхаа нутаг дэвсгэрт оршин суух, буцах, холимог гэр бүлээ хадгалах эрхтэй.</li> <li>• Хүлээн авагч улс нь хоёрдмол харьяалалтай иргэндээ гадаадын иргэнээс илүү таатай нөхцөлөөр хангадаг бол хөгжиж буй уугуул орон нь аль болох холбоо харилцаагаа таслахгүй байхыг чармайдаг.</li> <li>• Хоёрдмол харьяалалтай олон хүн байх нь улс хоорондын харилцаа холбоог өргөжүүлэн хөгжүүлэхэд тусалдаг. Хөгжлийн ерөнхий зүй тогтлоор хүн ядуу буурай орноос эдийн засгийн болон бусад нөхцөл байдал илүү газар, орон руу тэмүүлдэг учир хөгжиж буй орны иргэд хөгжингүй оронд оршин суух нь элбэг байдаг. Энэ нь бага буурай орны ажилгүйдлийг багасгах, мөнгөн шилжүүлэг ирэх, хилийн чанадад мэргэжил, мэдлэгээ дээшлүүлэх давуу талтай.</li> </ul> | <ul style="list-style-type: none"> <li>• Зарим улсын хувьд хилийн чанадад (хоёрдогч оронд) үйлдэгдсэн тодорхой үйлдлийг эх орноосоо урвах гэж үздэг.</li> <li>• Улс хоорондын харилцаанд хүндрэл учруулдаг. Нэг талаас хоёр улс тухайн иргэнийг өөрийн гэж үзэх, нөгөө талаас гуравдагч улс ямар нэгэн шалтгаанаар хоёрдмол харьяалалтай хүний харьяалах улсыг нь шилж сонгох болдог.</li> <li>• Хоёрдмол харьяалал нь соёлын, хэлний, бусад ямар ч хүндрэлтэй асуудлыг шийдвэрлэж чаддаггүй.</li> </ul> |
|----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|

### Хоёрдмол харьяаллын асуудлаарх улс орнуудын чиг хандлага:

1. Хоёрдмол харьяаллыг хүлээн зөвшөөрөх;
2. Хоёрдмол харьяаллыг хүлээн зөвшөөрөхгүй байх;
3. Хоёрдмол харьяаллыг хязгаарлагдмал хүрээнд хүлээн зөвшөөрөх.

---oOo---

## Төрийн хяналт

### 205. Ард иргэдийг төлөөлөн ажилладаг төрийн хянан шалгах бие даасан тогтолцоо бий болгох

#### Ерөнхий мэдээлэл

Онолын хувьд "төрийн хяналт шалгалт" гэдэг нь нийгмийн харилцаанд оролцогч талууд хууль тогтоомж зөрчихөөс урьдчилан сэргийлэх, илрүүлэх, таслан зогсооход чиглэсэн хууль тогтоомжоор тогтоосон төрөл бүхий төрийн хяналтыг ойлгодог. "Бие даасан тогтолцоо" гэдэг нь аливаа этгээдээс хараат бусаар хуульд заасан чиг үүргээ хэрэгжүүлэх, улс төрөөс ангид хараат бус үйл ажиллагаа явуулах зохион байгуулалтын хэлбэрийг ойлгоно.

#### Сэдвийг хэлэлцүүлэх болсон зорилго

Иргэд, иргэний нийгмийн байгууллагуудаас гаргасан саналын дагуу 2022 оны 12 дугаар сарын 22-ны өдөр Улсын Их Хурлаас "Зөвлөлдөх санал асуулга явуулах тухай" тогтоол баталсан. Уг тогтоолын хүрээнд:

1. 2023 оны 01 дүгээр сарын 04-ний өдөр "Нийгэм, улс төр, эдийн засгийн тулгамдсан асуудал: гарц, шийдэл" эрдэм шинжилгээний бага хурал;
2. 2023 оны 01 дүгээр сарын 11-ний өдөр "Улс төр, эдийн засаг, эрх зүйн шийдэл-нийгмийн зөвшилцөл" чуулга уулзалт зохион байгуулжээ.

Эрдэм шинжилгээний хурлын оролцогчдоос улс төрийн хариуцлага, төрийн албан хаагчийн сахилга хариуцлага, ёс зүйн асуудлаар хяналтын тогтолцоог сайжруулах тодорхой асуудлаар 40 санал гарсан. Үүнээс улс төрийн хариуцлага, сонгогчдын хяналттай холбоотой 10, төрийн албаны сахилга, хариуцлага-иргэдийн хяналттай холбоотой 10, ёс зүйн хэм хэмжээтэй холбоотой 9, шүүхийн хариуцлага, сахилга-олон нийтийн хяналттай холбоотой бусад 11 санал хэлжээ.<sup>1</sup>

<sup>1</sup>ШУА, УИХТГ, "Нийгэм, улс төр, эдийн засгийн тулгамдсан асуудал: гарц, шийдэл" эрдэм шинжилгээний бага хуралд оролцогчдоос гарсан саналын танилцуулга. 2023, 3-4 дэх тал.

Чуулга уулзалтад улс төрийн нам, иргэний нийгмийн байгууллага, үзэл бодлоо илэрхийлэгч иргэдийн төлөөлөл, эрдэмтэн, судлаачдаас бүрдсэн нийт 630 хүн оролцсоноос 50 багцад хамаарах нийт 358 санал гарчээ. Уг уулзалтад хүн бүрийн хэлсэн саналыг тоймлон оруулснаас үзэхэд ард түмнийг төлөөлөн төрийн хяналтыг хэрэгжүүлдэг хараат бус тогтолцоо бүрдүүлэх, эсвэл ардын хянан шалгах хороог сэргээн байгуулах санал<sup>2</sup> олон давтамжтай гарчээ.

Саналын дэлгэрэнгүйгээс үзэхэд иргэд төрийн хяналт сул байгаагаас шалтгаалж буй “нүүрсний хулгай”, “хөгжлийн банк”, “авлига, албан тушаалын гэмт хэргээс болж иргэд, улс орон хохирч, шударга ёс алдагдаж байна гэж үзэн “... хууль хяналтын болон төрийн хяналтын байгууллагуудын удирдлагыг эрх барьж буй улс төрийн намын саналд үндэслэн томилж байгаа нь тэднийг улс төрчдөөс хамааралтай болгож байгааг өөрчлөх, тогтолцооны шинэчлэл хийх”<sup>3</sup> шаардлагатай гэж үзсэн байна.

Эдгээрийг үндэслэн Зөвлөлдөх зөвлөл “Ард иргэдийг төлөөлөн ажилладаг төрийн хянан шалгах бие даасан тогтолцоо бий болгохыг Та дэмжиж байна уу” гэсэн асуулт боловсруулсан байна.

## Өнөөгийн байдал (тулгамдсан асуудал)

2017 онд явуулсан “Монгол Улсын Үндсэн хуульд нэмэлт, өөрчлөлт оруулах асуудлаар анхдугаар зөвлөлдөх санал асуулга”-аар “улс төрөөс ангид төрийн хариуцлага, сахилгыг дээшлүүлэх, шударга ёсыг бэхжүүлэх Үндсэн хуулийн байгууллага бий болгох” гэсэн асуулт Зөвлөлдөх санал асуулгад оролцогчдоос хамгийн өндөр санал авсан юм. Уг зөвлөлдөх санал асуулгад оролцсон иргэдийн шударга ёсны хүсэмжлэлийг харгалзан, улс төрөөс ангид хараат бус төрийн хяналтыг хэрэгжүүлэх Үндсэн хуулийн байгууллага байгуулах гэсэн уг саналыг хэлэлцээд Улсын Их Хурал 2019 онд дараах байдлаар Үндсэн хуульд нэмэлт оруулсан юм. Үүнд:

Нэгд, Үндсэн хуулийн Хорин тавдугаар зүйлийн 1 дэх хэсгийн 7 дахь заалтад “Төрийн санхүү, төсвийн хяналтыг хараат бусаар хэрэгжүүлэх байгууллагын бүрэн эрх, зохион байгуулалт, үйл ажиллагааны журмыг хуулиар тогтооно” гэсэн өгүүлбэр нэмж, үүний хүрээнд 2020 оны 5 дугаар сард Төрийн аудитын тухай<sup>4</sup> хуулийг шинэчлэн баталсан. Гэвч тус байгууллагад зарим бүрэн эрх нэмж олгох шаардлага бий нь өнгөрсөн 2 жилд Улсын Их Хуралд танилцуулсан аудитын тайлангаас харагддаг.

<sup>2</sup>Парламентын судалгааны хүрээлэн, “Улс төр, эдийн засаг, эрх зүйн шийдэл-нийгмийн зөвшилцөл” уулзалтаас гаргасан саналын тайлан. 2023 2-28 дахь тал;

<sup>3</sup>Мөн тэнд, 3 дахь тал;

<sup>4</sup>Эрх зүйн мэдээллийн нэгдсэн систем болох [www.legalinfo.mn](http://www.legalinfo.mn) цахим хаягнаас үзнэ үү.

Хоёрт, Үндсэн хуулийн Хорин наймдугаар зүйлийн 2 дахь хэсэгт "Хуулийн биелэлтийг хангахтай холбоотой нийтийн ашиг сонирхлыг хөндсөн тодорхой асуудлаар Улсын Их Хурлын нийт гишүүний дөрөвний нэгээс доошгүй нь хянан шалгах түр хороо байгуулах санал тавибал Улсын Их Хурал цөөнхийн төлөөллийг оролцуулан уг хороог байгуулна." гэсэн өгүүлбэр нэмсэн. Үүний хүрээнд 2021 оны 12 дугаар сард Монгол Улсын Их Хурлын хяналт, шалгалтын тухай<sup>5</sup> анхдагч хуулийг баталсан. Энэ хууль нь ард түмэн өөрийн сонгож байгуулсан төлөөллийн байгууллагаараа (УИХ) дамжуулан нийтийн эрх ашгийг хөндсөн тодорхой асуудлаар мэдэх эрхээ хангах маш том хөшүүрэг болсон. 2021 оны 12 дугаар сард тус хуулийг баталснаас хойш Хөгжлийн банк, эмийн чанар, хүртээмжийн асуудал, хилийн боомт болон нүүрсний асуудлаар хянан шалгах түр хороод байгуулан, олон жилийн турш дарагдаж, ужгирсан асуудлыг нийтэд ил болгон иргэдийн мэдэх эрхийг бодитоор хангаж байна. Тухайлбал, Хөгжлийн банкны нотлох баримтыг шинжлэн судлах сонсгол<sup>6</sup> бол тус хуулийн үр дүн бөгөөд далд байсан мэдээллийг ил болгосон юм. Одоо "нүүрсний" гэх асуудлаар нотлох баримтын сонсгол явуулахаа тухайн асуудлаар байгуулагдсан түр хорооноос мэдэгдсэн.<sup>7</sup>

1992 онд Үндсэн хууль баталснаас хойших хугацаанд дээр дурдсан төрийн хяналт шалгалтын тогтолцоо бүрдсэн ч иргэдийн бухимдлыг төрүүлсэн, улс орныг хохироосон авлига, албан тушаалын томоохон гэмт хэргийн холбогдогчдод хариуцлага тооцож, шударга ёс тогтоох асуудал удаашралтай, түүнчлэн хууль тогтоомж ноцтой зөрчсөн төрийн өндөр албан тушаалтнуудыг мөрдөн шалгаж, шүүхээр гэм буруутайг нь тогтоож, хариуцлага тооцож огцруулах асуудал амьдралд хэрэгждэггүй зэрэг нь иргэдийн бухимдлыг дээд цэгт нь хүргэж, төрд итгэх итгэл алдагдахад хүргэж байна.

Ийнхүү нийгмийн бухимдал газар авснаар иргэд эрх барьж буй улс төрийн намаас (эрх баригч) удирдлага нь сонгогдож, томилогддог төрийн хяналт шалгалтын байгууллагын үйл ажиллагаанд итгэл алдарч, харин ард түмнийг төлөөлөн төрийн хяналтыг хараат бусаар хэрэгжүүлэх бие даасан хяналт шалгалтын тогтолцоог хүсэмжлэхэд хүргэж байна.

<sup>5</sup>Эрх зүйн мэдээллийн нэгдсэн систем болох [www.legalinfo.mn](http://www.legalinfo.mn) цахим хаягнаас үзнэ үү;

<sup>6</sup>2023 оны 01 дүгээр сарын 16-20-ны өдрүүдэд Төрийн ордонд явагдаж, 60 компанийн Хөгжлийн банкнаас авсан зээлийн зарцуулалттай холбоотой шинжээчийн дүгнэлттэй танилцаж, гэрчүүдээс тайлбар, мэдээлэл авч, давхардсан тоогоор 175 гэрчийн тайлбар сонсож, Улсын бүртгэлийн байгууллагын албан хаагчид 4000 гаруй хуулийн этгээдийн хамаарлыг бүтэн сарын турш судлан Түр хороонд ирүүлжээ. Сонсголын үйл ажиллагааг МҮОНТВ-ээр шууд дамжуулан олон нийтэд хүргэсэн;

<sup>7</sup>Монгол Улсын Шүүхийн сахилгын хороо, <https://judiscom.mn>.

## Гадаадын туршлага

Улс орнуудын хувьд тухайн улсын төрийн удирдлагын хэлбэр, улс төрийн дэглэм, төрийн байгуулал зэргээс хамааран төрийн хяналтын тогтолцоо нь өөр өөрийн онцлогтой байдаг. Дэлхийн улс орнууд төрийн хяналт шалгалтын тогтолцоог бүрдүүлсэн байдлыг авч үзвэл Үндсэн хуульдаа хуульчлан баталгаажуулсан, Үндсэн хууль болон органик хуулиар тогтоосон, дан органик хуулиар тогтоосон гэж ангилж болох юм.

Төрийн хариуцлага, хяналтыг зөв зохистой, хараат бус, шударга хэрэгжүүлэхийн тулд дэлхий дахинд хяналтын олон загварууд үүсч хөгжсөн. Үүнд:

- хараат бус, үндсэн хуулийн байгууллага болох иргэний эрх зөрчигдсэн эсэх өргөдөл гомдлыг хянан шийдвэрлэх - Омбудсмен;
- төрийн санхүү, төсөв, нийтийн өмчийн захиран зарцуулалтын хяналт буюу аудитын;
- авлигын эсрэг мөрдөн шалгах чиг үүрэг бүхий тусгай байгууллага;
- үндсэн хуулиар тусгайлан заасан төрийн хариуцлага, хяналтын эрх мэдэл зэрэг олон хувилбар бий.

**Омбудсмений загвар:** Омбудсмений загвар нь дэлхийн 70 гаруй улсад байх бөгөөд үүнээс 50 нь Үндсэн хуульдаа тусгайлан заасан байна. Омбудсмен - эрх зүйн тайлбар толь болон бусад эх сурвалжид бичсэнээр, “янз бүрийн захиргааны байгууллагаас хүний эрхийг сахин хангаж байгаад хяналт шалгалт хийхээр тусгайлан сонгогдсон (томилогдсон) албан тушаалтан, гадаадын зарим улсад хувь хүн ба нэгдэл”, мөн “нийтийн эрх ашгийг хохироосон үйл ажиллагаанд иргэдээс гаргасан гомдол, хүсэлтэд хариу өгөх, шинжлэн судлахаар төрөөс томилогдсон албан тушаалтан”, “төрийн байгууллага болон албан тушаалтны хүнд суртал, шударга бус үйл ажиллагааны талаар иргэдээс гаргасан гомдлыг магадлан шалгадаг хараат бус, олон нийтийн албан тушаалтан” гэжээ.

Улс бүхэнд нэрлэх нэр томъёоны хувьд өөр байдаг ч явуулж буй үйл ажиллагааны хувьд бүгд төрийн захиргааны байгууллагын гаргасан шийдвэр, үйл ажиллагаа хүний эрхийг зөрчсөнтэй холбоотой бүхий л гомдлыг хариуцдаг.<sup>8</sup>

Улс орнууд Омбудсменийг ерөнхийлөгч, парламент, эсхүл засгийн газраас сонгох болон томилох зэрэг өөр өөрөөр зохицуулсан байдаг. Швед, Норвеги зэрэг Скандинавын орнуудад төрийн байгууллагууд хууль ёсны дагуу, шударга ажиллаж байгаа эсэхэд хяналт тавина. Скандинавын орнуудын омбудсмений загвар нь мөрдөн шалгах замаар иргэний болон нийтийн эрх ашгийг хамгаалах зорилготой ажилладаг. Тодруулбал:

<sup>8</sup>УИХТГ, Парламентын судалгааны хүрээлэн, “Монгол Улсын Үндсэн хуульд оруулах нэмэлт, өөрчлөлтийн төсөлтэй холбоотой судалгаа, мэдээлэл, лавлагаа”, 117-126 дахь тал.



1. хууль тогтоомжид харшлах, тогтоосон журам, туршлагаас гажсан үйл ажиллагаа явуулах, гаргасан шийдвэр нь шударга бус, үндэслэлгүй, алдаатай, бодлогогүй байх, эсвэл эрх мэдлээ хэтрүүлсэн, авилга авсан, албан тушаалаа шунахайн сэдлээр ашигласан үйл ажиллагааг мөрдөн шалгах;
2. албан үүргээ гүйцэтгэхдээ анхааралгүй хандаж иргэдэд чирэгдэл учруулах, эс үйлдэл гаргах, үр дүнгүй, уялдаа холбоогүй ажилласан эсэх үйлдлийг хянахад оршино.

Омбудсмений энэхүү загварыг Азийн төрт ёсны соёлоос үүдэлтэй гэж үздэг байна. Тухайлбал уг хяналт шалгалтын загварыг 2000 жилийн өмнө Хан улсад үүсч, өөр өөр нэрээр олон оронд тархсан гэх бөгөөд манай улсын Ардын хянан шалгах хороо нь омбудсмений чиг үүрэгтэй байсан гэж үздэг байна. Түүнчлэн Израйль улсын хувьд нийтлэг хэв загварын Үндсэн хуульгүй бөгөөд Үндсэн хуулийн асуудлаа багцалсан суурь хуулиудаар зохицуулсан байдаг. Ингэхдээ 1988 онд баталсан Төрийн хяналтын суурь хуулиар аудит болон иргэний өргөдөл, гомдол хариуцсан комиссар, мөн бие даасан хууль бүхий омбудсмен ажиллах бөгөөд тэдгээрийг парламентаас нууц санал хураалтаар сонгодог байна.<sup>9</sup>

Ихэнх улс орны Үндсэн хуульд Авлигатай тэмцэх байгууллагын мөрдөн шалгах болон яллах эрхийн бие даасан байдлыг хангасан байдаг. Тухайлбал, БНСУ-ын Авлигын эсрэг болон Иргэний эрхийн Комисс төрийн захиргааны байгууллагуудын үйл ажиллагааг хянах авлигатай тэмцэх эрх, үүрэгтэй бөгөөд Үндсэн хуулиар зохицуулагдсан байдаг. Түүнчлэн Сингапур Үндсэн хуульдаа Авлигатай тэмцэх товчоо, Ерөнхий аудиторын үйл ажиллагааны үндэс, тэдгээрийн удирдлагыг сонгож, томилох болон, тавигдах шалгуурыг тогтоосон байна.

Тус загварын онцлог нь иргэдийн оролцоотой хараат бус төрийн хяналтыг хэрэгжүүлэх зорилгоор БНСУ-д Авлигын эсрэг болон Иргэний эрхийн Комиссын бүрэлдэхүүний дийлэнхийг иргэдийн төлөөллөөс бүрдүүлдэг байна.

Зарим улсад харьцангуй бага эрх мэдэлтэй Үндсэн хуулийн байгууллагууд (төрийн аудитын шүүх, ерөнхий аудитын газар г.м) төрийн хариуцлага, сахилгыг хянадаг. Эдгээр байгууллагууд нь ихэнхдээ төсвийн зарцуулалт, Засгийн газрын санхүүгийн тайлан болон тэдгээрийн мөн чанарт суурилсан санхүүгийн хариуцлагын хяналтыг хийдэг. Эдгээр төрлийн байгууллага нь Үндсэн хуульд тусгагдаагүй боловч АНУ, Их Британид хууль тогтоомжийн дагуу үйл ажиллагаа явуулдаг.

<sup>9</sup>Израйлын багц хуулийг дараах холбоосоос үзэх боломжтой. [https://www.constituteproject.org/constitution/Israel\\_2013?lang=en](https://www.constituteproject.org/constitution/Israel_2013?lang=en).

Түүнчлэн Их Британи болон АНУ-д төрийн өндөр албан тушаалтныг мөрдөн шалгаж, шүүхээр гэм буруутайг нь тогтоож, хариуцлага тооцон албан тушаалаас нь огцруулах импичмент үзүүлэх; парламент нь иргэдийн нэрийн өмнөөс мөрдөн шалгах эрх эдэлж нээлттэй сонсгол явуулах; улсын төсвийг захиран зарцуулж буй Засгийн газрын үйл ажиллагаанд хяналт тавих чиг үүрэг бүхий “Засгийн газрын хариуцлагын алба”, иргэдийн гомдлыг хянаж, мөрдөн шалгах чиг үүрэгтэй омбудсмен зэрэг хяналтын тогтолцоог бүрдүүлсэн байна.

## Хараат бус үндсэн хуулийн загварын хувьд

Зүүн Азийн төрт ёсны уламжлалд суурилсан загвар бөгөөд эртний Юань гүрний Хубилайн хаант улсын үеэс төрт ёсны нэг суурь болон хөгжсөн гэж үздэг. Энэ загвар нь:

- зүүн азийн төр дээдлэх ёсонд тулгуурласан хуулийн засаглал, хариуцлагатай төрийн тогтолцоо;
- барууны хүний эрхийг дээдэлсэн хуулийн засаглалд тулгуурласан хариуцлагын тогтолцоо байна гэж үздэг.

Энэхүү загварын үндсэн агуулга нь төрөө дээдэлдэг байхын тулд төрийн үйл ажиллагаа шударга байх бүхий л нөхцөлийг хангах ёстой гэх үзэл санаанд суурилна. Энэ төрлийн тогтолцоо нь төсөв, санхүүгийн аудит, зөв үр ашигтай зарцуулалт, аливаа хөтөлбөрүүдийн хэрэгжилт, төрийн өндөр албан тушаалтны хариуцлагын асуудлаар мөрдөн шалгалт хийж, албан тушаалаас нь огцруулах, хөрөнгө орлого мэдүүлэх, мэдээллийн тэгш байдлыг хангах зэрэг өргөн хүрээний асуудлыг хариуцна. Түүнчлэн удирдах ажилтнууд нь нам бус, мэргэшлийн олон жилийн туршлагатай байх зэрэг олон төрлийн шалгуур тавигдана.

Тухайлбал, Тайваний Үндсэн хуулийн 9 дүгээр бүлэгт зааснаар “Хяналтын эрх мэдэл” гэж нэрлэгдэх төрийн хяналтын дээд эрх мэдлийг хэрэгжүүлэгч байгууллагын бүрэлдэхүүнийг орон нутгийн зөвлөл нэр дэвшүүлснээр иргэд нь сонгодог байна. Энэхүү байгууллага нь төрийн хяналтын дээд эрх мэдэл болохын хувьд иргэдийн өргөдөл гомдлыг хянан шийдвэрлэх; мөрдөн шалгах; зөрчил арилгах арга хэмжээ авах; албан тушаалтныг огцруулах, чөлөөлөх, эгүүлэн татах; шийтгэх; тойргийн буюу мэргэжлийн хяналт; аудит; хүний эрхийн хэрэгжилтэд хяналт тавих; улс төрийн намын санхүүжилт, авлига, албан тушаалын асуудлыг хянах; төрийн албан хаагчийн ашиг сонирхлын зөрчлийг хянан<sup>10</sup> шалгах зэрэг өргөн хүрээний эрх мэдлийг төвлөрүүлэн хэрэгжүүлдэг. Хэрэв шалган тогтоосон асуудал нь гэмт хэргийн шинжтэй бол шүүхэд шилжүүлэх бөгөөд үйл ажиллагааг нь холбогдох хуулиудаар маш нарийн зохицуулсан байна.

<sup>10</sup><https://www.cy.gov.tw/en/>.

Эцэст нь дүгнэхэд иргэдийн хүсэж буй ард түмнийг төлөөлөн хараат бусаар төрийн хяналтыг хэрэгжүүлэх хянан шалгах тогтолцоог бүрдүүлэхдээ бүрэлдэхүүний дийлэнхийг иргэдийн төлөөллөөс бүрдүүлэх, түүнчлэн удирдлагыг нь нээлттэй сонгон шалгаруулалтаар, томилгооны сонсгол<sup>11</sup> хийн олон нийтийн оролцоотой, нийтэд ил тодоор сонгож, томилох зохицуулалт хийх боломжтой байна.

### Санал болгож буй өөрчлөлтийн давуу ба сул тал

Ард иргэдийг төлөөлөн ажилладаг төрийн хянан шалгах бие даасан тогтолцоог бий болгохыг Та дэмжиж байна уу?

Давуу тал	Сул тал
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Төрийн өндөр албан тушаалтанд хариуцлага тооцох асуудлаар шийдвэр гаргадаг хараат бус, улс төрөөс ангид, бие даасан тогтолцоо бүрдсэнээр төрийн өндөр дээд албан тушаалтны сахилга хариуцлага, харилцан хяналтын тогтолцоо бүрдэнэ.</li> <li>• Ард түмнийг төлөөлсөн, хараат бус хяналтын тогтолцоо бүрдүүлэхдээ түүний удирдлагыг иргэдийн оролцоотой нээлттэй сонгон шалгаруулалт явуулж, томилгооны сонсгол явуулах замаар сонгох боломж бүрдэнэ.</li> <li>• Хэрэв төрийн хяналт шалгалтын байгууллагын бүрэлдэхүүнд тодорхой хуулийн шалгуур хангасан хараат бус иргэд орж ажиллах нөхцөл бүрдүүлбэл энэ бодит утгаараа улс төрөөс хараат бус төрийн хариуцлага, хяналтын тогтолцоо бий болох нөхцөл бүрдэнэ.</li> <li>• Улс төрөөс ангид, хараат бус төрийн хариуцлагын байгууллага бий болсноор албан тушаалтнуудын хариуцлага дээшилж, авлига болон албан тушаалаа урвуулан ашиглах үзэгдэл буурах нөхцөл бүрдэнэ.</li> <li>• Төрийн хяналтын тогтолцоо нэгдсэн бодлогод зангидагдаж, байгууллага хоорондын уялдаа холбоо сайжирч, хуулийн хэрэгжилт сайжрах нөхцөл бүрдэнэ.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Монгол Улсын Үндсэн хуулийн үндсэн бүтэцийг эвдэж, суурь зарчимд харшилна.</li> <li>• Хэт төвлөрүүлсэн эрх мэдлийг улс төрийн болон бусад зорилгоор урвуулан ашиглах аюултай</li> <li>• Засаглалын хямрал үүсгэж болзошгүй</li> <li>• Асуултын цаад агуулга тодорхойгүй, асуулт хэт ерөнхий тул тодорхой судлах боломжгүй</li> </ul>

<sup>11</sup>Нийтийн сонсголын тухай (2015) болон Монгол Улсын Их Хурлын хяналт шалгалтын тухай (2021) хуульд заасны дагуу нэр дэвшигчийн нээлттэй сонсгол явуулах боломжтой. Эрх зүйн мэдээллийн нэгдсэн систем болох [www.legalinfo.mn](http://www.legalinfo.mn) цахим хаягнаас үзнэ үү.

## 206. Төрийн албан хаагч хөрөнгө, орлогоос гадна зарлагаа мэдүүлэхийг хуульчлах асуудал

### Ерөнхий мэдээлэл

2020 оны байдлаар НҮБ-ын Авлигын эсрэг конвенцод 187 улс гарын үсэг зурж, 140 улс соёрхон баталсан байна. Монгол Улс НҮБ-ын Авлигын эсрэг конвенцод 2005 онд нэгдэн орсон ба хөрөнгө орлогын мэдүүлгийг дэлгэрэнгүй, ойлгомжтой байдлаар мэдээлэх үүргийг хүлээдэг. Уг конвенцын 8 дугаар зүйлийн 5 дахь хэсэгт “Төрийн албан тушаалтан нь төрийн албан тушаалтны хувьд гүйцэтгэх чиг үүрэгтэй нь холбогдуулан сонирхлын зөрчил үүсгэж болох албан үүргээс гадуурх үйл ажиллагаа, ажил эрхлэлт, хөрөнгө оруулалт, хөрөнгө, том хэмжээний бэлэг буюу ашиг орлогын талаар эрх бүхий холбогдох байгууллагад мэдүүлж байх арга хэмжээ, тогтолцоог зохих тохиолдолд дотоодын хууль тогтоомжийнхоо тулгуур зарчимд нийцүүлэн тогтооно” гэж заасан.

Авлигатай тэмцэх газраас төрийн албан хаагчдын хөрөнгө орлогын мэдүүлгийг хураангуй байдлаар олон нийтэд мэдээлдэг болсноор иргэдээс албан тушаалтнуудын хөрөнгө орлогыг хянах боломжтой болсон. Аливаа албан тушаалтан хөрөнгөө нуун дарагдуулсан, эсвэл хөрөнгөд нь огцом өөрчлөлт орсон, зориудаар худал мэдээлсэн байвал энэ талаар Авлигатай тэмцэх газарт мэдээлж, шалгуулах бүрэн боломжтой юм. Гэхдээ авлигын төсөөллийн индексээр 2021 онд Монгол Улс 180 орноос 110 дугаар байранд байна.

Авлигатай дорвитой тэмцэх нэг арга бол төрийн албан хаагчдын хөрөнгө орлогыг төдийгүй зарлагыг хянадаг болох тогтолцоо юм. Тодруулбал, мэдүүлсэн орлогоос нь давсан зарлагад эрх бүхий байгууллага хяналт тавина гэсэн үг. Зарлагаа мэдүүлдэг улс орнуудын авлигын эрсдэл буурсан үзүүлэлттэй байдаг гэж судлаачид үздэг.<sup>1</sup>

Төрийн албан хаагч дунджаар 1-1.5 сая төгрөгийн цалинтай ч сарын хэрэглээ 20-иос дээш сая, эсвэл тансаг зэрэглэлийн худалдан авалтууд хийсэн байвал зайлшгүй хянах асуудал гарч ирдэг. Иймд орлого, зарлага нь тэнцэж, илүү гарч байгааг үндэслэлтэйгээр тайлбарлах ёстой. Хэрэв тайлбарлаж чадахгүй бол үндэслэлгүйгээр хөрөнгөжсөн гэмт хэрэг гэж үзнэ. Зарлагын хяналтад зөвхөн тухайн албан хаагч бус эхнэр, нөхөр, хамтран амьдрагч, насанд хүрээгүй хүүхдүүдийн зарлага багтдаг.

<sup>1</sup>Албан тушаалтны хөрөнгө орлогоос гадна ХЭРЭГЛЭЭ, ЗАРЛАГЫГ хянах шаардлагатай байгааг онцлов. Ikon.mn, 2019 оны 11 сарын 22 үзсэн. <https://ikon.mn/n/1qbo>

Харин НҮБ-ын Авлигын эсрэг конвенцод нэгдэн орсон улс орнуудаас 20 хүрэхгүй улсад албан тушаалтан зарлагаа мэдүүлдэг байна. Тэгэхээр олон улсын түвшинд ч энэ асуудал нэлээн ярвигтай гэдгийг харуулж байгаа юм байна.

Зарлага гэдэгт юу орох вэ?

1. үл хөдлөх хөрөнгө (орон сууц, өвлийн болон зуслангийн байшин, газар, гарааш);
2. автотээврийн хэрэгсэл (суудлын, ачааны машин, мотоцикл, хувийн завь, онгоц);
3. хувьцаа, үнэт цаас;
4. банк болон бусад санхүүгийн байгууллагын гүйлгээ;
5. эд хөрөнгийн шинжтэй эрх: түрээс, зээлийн харилцаа;
6. үнэт эдлэл, мал худалдан авах;
7. аяллын зардал;
8. сургалтын төлбөр.

### Өнөөгийн байдал (тулгамдсан асуудал)

Монгол Улсын хууль тогтоомжоор төрийн албан хаагчийн зарлагыг хянах зохицуулалт байхгүй.

Төрийн албан хаагчид хөрөнгө орлогын мэдүүлэгт мал, үнэт эдлэл зэргээ өөрсдөө үнэлдэг. Гэтэл тэр нь зах зээлийн үнэлгээтэйгээ нийцдэггүй. Ямар байгууллага үнэлгээг хийх талаарх зохицуулалт хуульд нарийвчлан заагаагүй. Орлогын хувьд ийм бэрхшээл байхад зарлагыг хянахад асуудлууд цөөнгүй гарч ирнэ. Жишээ нь зарлагын тухайд мэдүүлэг гаргагчийн банкны дансыг хянах зохицуулалт хууль тогтоомжид байхгүй. Хүний хувийн мэдээллийг төрийн байгууллага хянах нь хүний эрхийн зөрчилд тооцогддог.

Хувь хүн, түүний гэр бүлийн жилийн зарлагын цахим мэдээллийн нэгдсэн тогтолцоог бий болгохгүйгээр хянахад бэрхшээлтэй юм. Үүнд: татвар болон бүртгэлийн байгууллага, банк, бусад санхүүгийн байгууллага, худалдааны, хөрөнгийн зууч компаниудын санхүүгийн мэдээллийг цуглуулах шаардлагатай. Иймд зарлагыг хянахтай холбоотойгоор иж бүрэн цогц зохицуулалтыг хуулиудад тусгаснаар хэрэгжих нөхцөл бүрдэнэ.

### Гадаад улс орны туршлага

Оросын Холбооны Улс 2013 онд Төрийн албан хаагчийн орлогод хамаарах зарлагыг хянах тухай хууль баталсан. Төрийн албан хаагч өөрийн болон гэр

бүлийнхээ гишүүдийн зардлын тухай мэдээллийг холбогдох газруудад өгөх үүрэгтэй. Үүнд үл хөдлөх хөрөнгө, тээврийн хэрэгсэл, үнэт цаас худалдан авах зардал гэх мэт багтана. Мөн сүүлийн гурван жилд гэр бүлийн нийт орлогоос хэтэрсэн үнэтэй эд хогшил авсан талаарх мэдээллийг холбогдох албаныханд мэдэгдэх шаардлагатайг заажээ.

2014 онд БНХАУ-ын дарга Ши Жиньпин төр, намын албан тушаалтнууд орлого, төдийгүй зарлагаа тайлагнах асуудлаар шийдвэр гаргасан. “Нам, засаг захиргааны удирдах албан тушаалтныг сонгон шалгаруулах журам”-д эхнэр, нөхөр, үр хүүхдүүд нь гадаадад амьдарч байгаа бол удирдах албан тушаалтнаар томилохыг хориглосон байна. Түүнчлэн бэлэг сэлт авахын эсрэг хоригтой холбоотойгоор Швейцарын үнэтэй брэндийн цагны борлуулалт огцом унаж байжээ<sup>2</sup>.

Казахстан улс авлигатай тэмцэх үндэсний төлөвлөгөөний дагуу “Авлигын эсрэг” хуульдаа нэмэлт, өөрчлөлт оруулах төслийг хэлэлцэж байна (2022 оны 11 сарын мэдээлэл). Энэ төсөлд 2027 оноос эхлэн төрийн албан хаагчид орлого, зарлагын харьцааны талаар мэдүүлэг өгөх зохицуулалтыг тусгахаар болжээ<sup>3</sup>.

### Санал болгож буй өөрчлөлтийн давуу ба сул тал

Төрийн албан хаагч хөрөнгө, орлогоос гадна зарлагаа мэдүүлэхийг хуульчлах шаардлагатай гэдэг саналыг Та дэмжиж байна уу?

Давуу тал	Сул тал
<ul style="list-style-type: none"> <li>Орлогоосоо давсан зарлагыг хянах нь албан тушаалын давуу байдлаа ашиглан авлигын гэмт хэрэг, ашиг сонирхлын зөрчил гаргахаас урьдчилан сэргийлнэ.</li> <li>Зарлагын хяналт тавьснаар зах зээл дэх үл хөдлөх болон бусад эд хөрөнгийн үнийн хөөсрөлт буурна гэж таамаглаж байна.</li> <li>Төрийн болон хувийн хэвшлийн байгууллага, хуулийн этгээдийн үйл ажиллагааны ил тод байдал сайжран, цахим мэдээллийн нэгдсэн тогтолцоо бий болно.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Төрийн байгууллага болон хувийн хэвшлийн үйл ажиллагааны иж бүрэн нэгдмэл мэдээллийн тогтолцоо бүрдээгүй бол зарлагаа худлаа мэдүүлэх эрсдэлтэй.</li> <li>Төрийн албан хаагч, түүний гэр бүлийн гишүүдийн хувийн мэдээлэл нээлттэй болсноор нэр төр, аюулгүй байдал эрсдэлд орох магадлалтай.</li> <li>Татвар тооцооны системд орохгүйгээр татвараас зугтах, бэлэн мөнгөний эргэлт өсөх эрсдэл бий.</li> </ul>

<sup>2</sup>Константин Сыроежкин “Бар”-ын Ав. Хятадад өрнөж буй авлигатай тэмцэх ажиллагаа. 2019. X. 182

<sup>3</sup><https://kz.kursiv.media/en/2022-02-16>.





### III. Парламентын ардчилал



## Үндсэн хуулийн зарим асуудал

### 301.2019 онд Монгол Улсын Үндсэн хуульд оруулсан нэмэлт, өөрчлөлтийн үр дүнг үзэх

#### Ерөнхий мэдээлэл

Үндсэн хуульд 2019 онд оруулсан нэмэлт, өөрчлөлт: 2019 онд Үндсэн хуульд оруулсан нэмэлт, өөрчлөлт нь иргэдийн оролцоо, ойлголцол, зөвшилцлөөр батлагдсан учраас 1992 оны Үндсэн хуулийн адил намууд, улс төрчид, судлаачид, иргэдэд хүлээн зөвшөөрөгдөж чадсан юм. 2016 оны сонгуулиар бүрэлдсэн Улсын Их Хурал нь УИХ-ын гурван бүрэн эрхийн хугацаа дамжин яригдсан Үндсэн хуульд нэмэлт, өөрчлөлт оруулах асуудлыг 3 жил хэлэлцэж шийдвэрлэсэн. Уг зорилгоор намуудын олон талт төлөөллийг багтаасан ажлын хэсгүүд байгуулагдан ажиллаж, Үндсэн хуульд нэмэлт, өөрчлөлт оруулах талаар өмнө хөндөгдөж байсан сэдвүүдийн хүрээнд уламжлалт болон орчин үеийн аргаар иргэдийн саналыг авч, судалгаанд үндэслэн төслийг боловсруулсан. Улмаар АН, МАН, МАХН-аас нэр дэвшин сонгогдсон 62 гишүүний зүгээс Үндсэн хуульд оруулах нэмэлт, өөрчлөлтийн төслийг өргөн барьж, 5 сарын турш УИХ болон ажлын хэсгийн зүгээс иргэдийн санаа бодол болон хуульчид, судлаачдын байр суурийг сонсож, Ерөнхийлөгч болон намуудтай зөвшилцөж ажилласан юм. 2019 оны 11 дүгээр сарын 14-ний өдөр УИХ-ын чуулганы нэгдсэн хуралдаанд оролцсон 64 гишүүний 100 хувийн саналаар Монгол Улсын Үндсэн хуульд нэмэлт, өөрчлөлт оруулсан билээ.

Үндсэн хуульд оруулсан нэмэлт, өөрчлөлт 19 зүйл, 36 заалттай бөгөөд Үндсэн хуулийн 28.5 хувийг хөндсөн. Энэхүү нэмэлт, өөрчлөлтөөр:

- Засгийн газрыг тогтвортой, үр нөлөөтэй ажиллуулах;
- гүйцэтгэх эрх мэдэлд тавих парламентын хяналтыг сайжруулж хууль тогтоох ажиллагааг чанаржуулах, Монгол Улсын Их Хурлын сонгуулийн тухай хуулийг тогтвортой сахин биелүүлэх;
- улс төрийн намыг дотоод зохион байгуулалтын хувьд ардчилсан, хөрөнгө, орлогын эх үүсвэр, санхүүжилт нь нийтэд ил тод байхаар бэхжүүлэх;
- Үндсэн хуулиар олгоогүй бүрэн эрхийг Ерөнхийлөгчид хуулиар нэмж олгохоос бүрэн татгалзаж, түүнийг уг албан тушаалд дахин нэр дэвшиж сонгогдохыг нь хориглох замаар парламентын засаглалтай улсын Ерөнхийлөгчийн хэв шинжид ойртуулах;

- шүүх эрх мэдлийг хараат бус, хариуцлагатай болгох;
- нутгийн удирдлагыг боловсронгуй болгох;
- байгалийн баялаг ашиглах зарчмыг тодорхой болгох зэрэгт чиглэсэн.

Иймд, Үндсэн хуульд оруулсан нэмэлт, өөрчлөлт нь 1992 оны Үндсэн хуулийн үндсэн бүтэц, суурь үзэл баримтлал (парламентын засаглал)-д нийцэж бэхжүүлсэн учраас Монгол Улсын аюулгүй байдал, ардчилал, тогтвортой хөгжлийн суурийг бэхжүүлсэн томоохон шинэчлэл болсон. Үндсэн хуулийн үзэл санаа, зарчим хууль тогтоомжоор дамжиж амьдралд хэрэгждэг, тиймээс дагаж гарах хуулиудыг батлах эсэхээс дээрх үзэл санаа, зарчим бүрэн хэрэгжих эсэх нь шууд шалтгаална.

### Өнөөгийн байдал (тулгамдсан асуудал)

“Монгол Улсын Үндсэн хуульд оруулсан нэмэлт, өөрчлөлтөд хууль тогтоомжийг нийцүүлэх, түүнтэй холбогдуулан авах арга хэмжээний тухай” Улсын Их Хурлын 2020 оны 01 дүгээр сарын 09-ний өдрийн 02 дугаар тогтоолоор, Үндсэн хуульд оруулсан нэмэлт, өөрчлөлтөд хууль тогтоомжийг нийцүүлэх хуваарийг гаргаж, уг нэмэлт, өөрчлөлтийн үзэл баримтлалын товч утгыг тусгасан.

Уг тогтоолын дагуу 2019 оны Үндсэн хуулийн нэмэлт, өөрчлөлтөд нийцүүлэн 30 орчим хууль батлагдах ёстой ч эдгээрийн тал орчим нь л батлагдаад байна. Тухайлбал, Монгол Улсын Их Хурлын тухай /2020/, Монгол Улсын Их Хурлын чуулганы хуралдааны дэгийн тухай /2020/; Монгол Улсын Их Хурлын хяналт шалгалтын тухай / 2021/; Хөгжлийн бодлого, төлөвлөлт, түүний удирдлагын тухай /2020/; Төрийн аудитын тухай /2020/; Шүүхийн тухай / 2021/; Монгол Улсын засаг захиргаа, нутаг дэвсгэрийн нэгж, түүний удирдлагын тухай /2020/; Нийслэл Улаанбаатар хотын эрх зүйн байдлын тухай /2021/ зэрэг 15 хууль батлагдсан.

Дээрх тогтоолд заасан өөр 15 орчим хууль батлагдаагүй хүлээгдэж байгаа учраас 2019 оны нэмэлт, өөрчлөлт амьдралд бүрэн хэрэгжиж чадаагүй байна. Засгийн газрын үйл ажиллагаа нь шуурхай, гүйцэтгэл нь бүрэн байхын тулд бие даасан байдлыг хангаж, хариуцлагыг нь нэмэгдүүлэх чиглэлд Монгол Улсын Засгийн газрын тухай хууль гол үүрэгтэй боловч өнөөг хүртэл төслийг нь өргөн мэдүүлээгүй байна. Ерөнхийлөгчийн бүрэн эрхийн хүрээнээс гадуур тодорхой бүрэн эрхийг нэмж олгодог буруу жишиг тогтож, “40 орчим хуулийн зүйл, заалтаар 70 орчим эрх олгосон”<sup>1</sup>-ыг засаж, зөвхөн Үндсэн хуульд заасан бүрэн эрхийнх нь хүрээнд тодорхой бүрэн эрх олгодог болсон. Харамсалтай нь,

<sup>1</sup>О.Мөнхсайхан, Ерөнхийлөгч: эрх зүйн байдал, бүрэн эрх, (МУИС-ийн Хууль зүйн сургууль, 2022) 138.

2019 онд Үндсэн хуулийн 33.4-т оруулсан эл өөрчлөлтийн дагуу Ерөнхийлөгчийн тухай хуулийг шинэчлэн батлаагүй өдий хүрснээс энэ зохисгүй байдал хэвээр үргэлжилсээр байна.

Төрийн эрх мэдлийн хяналт-тэнцлийн хүрээнд төдийгүй улс төрийн амьдралд ч 2019 оны нэмэлт, өөрчлөлт хэрэгжиж эхлээгүй байна. Улс төрийн намын тухай асуудлыг Үндсэн хуульд анх удаа тодорхой зохицуулагдаж, 19<sup>1</sup> дүгээр зүйлд зааснаар нам дотооддоо ардчилалтай байх, хөрөнгө, орлого, зарцуулалт нь ил тод байх, төрөөс санхүүгийн дэмжлэг үзүүлэх зэрэг зарчмуудыг тодорхойлж Улс төрийн намын тухай болон Улс төрийн намын санхүүжилтийн тухай шинэ хууль батлагдсанаар хэрэгжих ёстой ч одоо болтол эдгээр хуулийн төслийг өргөн мэдүүлээгүй байна. Үүний үр дүнд мөнгөний эрх мэдэл, улс төрийн эрх мэдэлтэй холилдсон хэвээр, улмаар улс төрийн авлига улам бэхжиж, нийтийн эрх ашиг хохирч, явцуу эрх ашиг хожиж ирсэн практик арилаагүй байгааг нүүрсний хулгай тойрсон асуудал нотлон харууллаа.

Дашрамд 2019 онд Үндсэн хуульд оруулахаар төлөвлөсөн зарим нэмэлт, өөрчлөлт батлагдаж чадаагүйгээс зарим нэг гажуудал үүсэж болзошгүйг тэмдэглэх хэрэгтэй. Анх санал болгосон заалтууд хоорондоо уялдаатай, бие биеэ дэмжин хэрэгжих учиртай байсан боловч улс төрийн тэмцэл, зөвшилцлийн үр дүнд зарим заалт тусгагдаагүй, утгын хувьд өөрчлөгдөж, бүр эсрэг утгатай болж батлагдсан тохиолдол бий. Жишээлбэл, Үндсэн хуулийн 19<sup>1</sup> дүгээр зүйлийн 2 дахь хэсэгт "Намыг Монгол Улсын сонгуулийн эрх бүхий иргэдийн нэг хувиас доошгүй тооны иргэн эвлэлдэн нэгдэж байгуулна" гэсэн заалтыг тухайн үеийн Ерөнхийлөгч Х.Баттулгын саналаар оруулсан нь иргэдийн эвлэлдэн нэгдэх эрхийн тухай Үндсэн хуулийн Арван зургадугаар зүйлийн 10 дахь заалттай шууд харшилсан. Түүнчлэн, Үндсэн хуулийн цэцийг хараат бус, бие даасан, мэргэжлийн, хүний үндсэн эрхийн тодорхой зөрчлийг хуульд заасны дагуу шийдвэрлэдэг болохтой холбоотой заалтууд орхигдсон юм. Үүний улмаас 2022 оны зун Үндсэн хуулийн өөрийнх нь заалт Үндсэн хуулийг зөрчсөн тухай эргэлзээтэй шийдвэрийг Үндсэн хуулийн цэц гаргасан. Өөрөөр хэлбэл, Цэц Үндсэн хуулийн Гучин есдүгээр зүйлийн 1 дэх хэсгийн "Ерөнхий сайд болон Засгийн газрын дөрвөөс илүүгүй гишүүн Улсын Их Хурлын гишүүний албан тушаалыг хавсарч болно" гэснийг хүчингүй болгож,<sup>2</sup> улмаар 76-хан гишүүнтэй Улсын Их Хуралд сайд-гишүүд давамгайлж, хууль тогтоох болон гүйцэтгэх эрх мэдлийн зааг бүдгэрч, хяналт тэнцэл алдагдах нөхцөлийг үүсгэв.

<sup>2</sup>Монгол Улсын Үндсэн хуулийн цэцийн 2022 оны 08 дугаар сарын 15-ны өдрийн 02 дугаар тогтоол.

2019 онд Монгол Улсын Үндсэн хуульд оруулсан нэмэлт, өөрчлөлт нэгэнт хүчин төгөлдөр болсон учир дагаж гарах хуулиудыг бүрэн баталж уг нэмэлт, өөрчлөлтийн үзэл санаа, зарчим зорилгыг амьдралд хэрэгжүүлэн төрийн эрх мэдлийн тэнцвэрийг хангаж, улс төрийн авлигатай тэмцэх явдал төрийн холбогдох байгууллагуудын үүрэг билээ. Гэвч дагаж гарах хуулиудыг нэгэнт цагт нь бүрэн гаргаж амжаагүйтэй холбоотойгоор дараах нөхцөл байдал үүссэн байна. Үүнд:

1. 2019 онд Монгол Улсын Үндсэн хуульд оруулсан нэмэлт, өөрчлөлттэй нийцүүлэх шаардлагатай хуулиудыг өнөөдрийг хүртэл батлаагүйн улмаас төрийн эрх мэдлийн харилцан хяналт алдагдах нөхцөлийг бүрдүүлж байна;
2. Үндсэн хуульчилсан хууль нь өөрчлөгдөөгүй хуучнаараа үйлчилснээр энгийн иргэний эрх ашиг хохирч байна. Ийм учраас "Нийгэм, улс төр, эдийн засгийн тулгамдан асуудал, гарц, шийдэл" эрдэм шинжилгээний бага хурал "Улс төр, эдийн засаг, эрх зүйн шийдэл-Нийгмийн зөвшилцөл" чуулга уулзалтын үеэр цөөнгүй оролцогчид 2019 онд Монгол Улсын Үндсэн хуульд оруулсан нэмэлт, өөрчлөлтийг нэг мөр хэрэгжүүлэхийг эрх баригчдаас шаардсан билээ. Үүнийг харгалзан үзэж "Зөвлөлдөж шийдье" улсын хэмжээний зөвлөлдөх санал асуулгыг зохион байгуулах үүрэг бүхий Зөвлөлдөх зөвлөлөөс "2019 онд Монгол Улсын Үндсэн хуульд оруулсан нэмэлт, өөрчлөлтийн дагуу батлан гаргах хуулиудыг баталж, Үндсэн хуулийн нэмэлт, өөрчлөлтийн үр дүнг нь үзэх шаардлагатай гэдэг саналыг Та дэмжиж байна уу" гэсэн асуултыг боловсруулж, Зөвлөлдөх санал асуулгад оролцогчдоос санал авах нь зүйтэй гэж үзсэн болно.

## Санал болгож буй өөрчлөлтийн давуу ба сул тал

2019 онд Монгол Улсын Үндсэн хуульд оруулсан нэмэлт, өөрчлөлтийн дагуу батлан гаргах хуулиудыг баталж, Үндсэн хуулийн нэмэлт, өөрчлөлтийн үр дүнг нь үзэх шаардлагатай гэдэг саналыг Та дэмжиж байна уу?

Давуу тал	Сул тал
<ul style="list-style-type: none"> <li>Хууль тогтоомжийн хэрэгжилтийн үр дагаварт хийх үнэлгээг тухайн хууль тогтоомжийг дагаж мөрдсөнөөс хойш 5 жил тутамд хийх ерөнхий журам хуульчлагдсан байдаг.<sup>3</sup> Иймээс 2019 онд Үндсэн хуульд оруулсан нэмэлт, өөрчлөлт хэрэгжиж эхлээд хоёр жил гаруй л болж буй тул түүнийг бүрэн үнэлэх боломжгүй. Уул нэмэлт, өөрчлөлтийг дагаж гарах хуулиуд бүгд батлагдаж хэрэгжиж эхэлснээс тэдгээрийн эхэлснээс хойш 5 жилийн дараа түүний үр дүнг үнэлэх боломжтой болно.</li> <li>Монгол Улсын Ерөнхийлөгчийн тухай, Монгол Улсын Засгийн газрын тухай, Улс төрийн намын тухай болон Улс төрийн намын санхүүжилтийн тухай зэрэг гол хуулиудыг батлахгүйгээр Үндсэн хуульд дахин нэмэлт, өөрчлөлт оруулах нь үр нөлөөгүй.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Үндсэн хуульд 2019 онд оруулсан нэмэлт, өөрчлөлтийг дагаж гарах хуулиудыг яаран батлах шаардлагагүй.</li> <li>2019 онд оруулж амжаагүй нэмэлт, өөрчлөлтийг нэмж оруулах замаар эхлээд Үндсэн хуулийнхаа хүрээнд төрийн эрх мэдлийн хяналт- тэнцлийг дэмжих улс төрийн орчныг цогцоор нь бий болгох хэрэгтэй.</li> </ul>

<sup>3</sup>Хууль тогтоомжийн тухай хуулийн 51 дүгээр зүйлийн 51.3 дахь хэсэг.

## 302. Монгол Улсын Үндсэн хуулийг шинэчлэн найруулж хэлэлцүүлэх

### Ерөнхий мэдээлэл

“Үндсэн хуулийг шинэчлэн найруулах” гэдгийг хэрхэн ойлгох вэ? Одоогоор “шинэ Үндсэн хууль бичнэ” эсхүл “Үндсэн хуульд нэмэлт, өөрчлөлт оруулна” гэсэн хоёр өөр агуулгаар тайлбарлаж байна. Эдгээр тайлбарыг тус бүрд нь нягталъя.

Нэгд, шинэчилсэн найруулга гэж шинэ Үндсэн хууль боловсруулахыг хэлнэ гэж үзэж байгаа хүмүүс Хууль тогтоомжийн тухай хуулийг удирдлага болгож байна. “Хуулийн шинэчилсэн найруулгын төсөл боловсруулахдаа анхдагч хуулийг хүчингүй болсонд тооцох тухай хуулийн төслийг хамтад нь боловсруулна”<sup>1</sup> хэмээн тэнд заасан. Тиймээс хэрэв Үндсэн хуулийг шинэчлэн найруулбал 1992 онд батлагдсан ардчилсан Үндсэн хуулийг хүчингүй болсонд тооцох төслийг хамтад нь боловсруулах ёстой – энэ бол шинэ Үндсэн хууль батална гэсэн үг. Ийм байдлаар цөөнгүй олон хуульч сүүлийн үед асуудлыг тайлбарлаж байна.

Хоёрт, шинэчилсэн найруулга гэдгийг Үндсэн хуулийн хувьд зөвхөн нэмэлт, өөрчлөлт оруулах гэж ойлгох ёстой гэж нөгөө хэсэг нь тайлбарладаг. Үүнийгээ үндэслэл болгож:

1/аль хуулийг юунд хэрэглэх тухай

2/“шинэчлэн найруулах” гэдэг ойлголтыг аль хуульд хэрхэн тайлбарласан тухай зэргийг нарийвчлан үзэх хэрэгтэй. Тиймээс дэлгэрэнгүй тайлбарлахыг шаардаж байна.

### 1. Хууль тогтоомжийн тухай хуулийг Үндсэн хуультай холбоотой хэрэглэж болохгүй учир нь эрх зүйн хүчин чадлын хувьд өөр өөр байдагт оршино.

Эрх зүйн эх сурвалжийг хүчин чадлынх нь хувьд Үндсэн хууль, хууль тогтоомж, захиргааны акт хэмээн ерөнхийд нь гурав ангилдаг. Эдгээрийг эрх зүйн хүчин чадлынх нь хувьд тус тусад нь тусгайлсан хуулиар зохицуулдаг:

- Үндсэн хуультай холбоотой асуудалд Монгол Улсын Үндсэн хуульд нэмэлт, өөрчлөлт оруулах журмын тухай хуулийг<sup>2</sup>;

<sup>1</sup>Хууль тогтоомжийн тухай хуулийн 25 дугаар зүйлийн 25.2 дахь хэсэг, Эрх зүйн мэдээллийн нэгдсэн систем, <https://legalinfo.mn/mn/detail/11119>;

<sup>2</sup>Монгол Улсын Үндсэн хуульд нэмэлт, өөрчлөлт оруулах журмын тухай хуулийн 1 дүгээр зүйлийн 1.1 дэх хэсэг, Эрх зүйн мэдээллийн нэгдсэн систем, <https://legalinfo.mn/mn/detail/368>.

- Хууль тогтоомжийн тухайд Хууль тогтоомжийн тухай хуулийг<sup>3</sup>;
- Захиргааны актын тухайд Захиргааны ерөнхий хуулийг<sup>4</sup> тус тус хэрэглэнэ.

Доод хүчин чадалтай актад зориулсан зохицуулалтыг дээд хүчин чадалтай актад шууд халдаан хэрэглэж болохгүй гэсэн нийтлэг зарчим бий. Өөрөөр хэлбэл, Хууль тогтоомжийн тухай хуулийн зохицуулалтыг Үндсэн хуультай холбоотой асуудалд халдаан хэрэглэж болохгүй. Тиймээс Үндсэн хуулийг шинэчлэн найруулах гэдгийг шинэ Үндсэн хууль гэж ойлгож болохгүй, Хууль тогтоомжийн тухай хуулийг халдаан хэрэглэсэн болж хувирна.

## 2. Хууль тогтоомжийг шинэчлэн найруулж болно, харин Үндсэн хуулийг шинэчлэн найруулдаггүй.

Хууль тогтоомжийг шинэчлэн найруулах бүх үндэслэл шинэ Үндсэн хууль батлах үндэслэл гэж зарим хүн ярьдаг. Учир нь Хууль тогтоомжийн тухай хуульд заасан шинэчлэн найруулах үндэслэл нь:

- Хуулийн 50%-д нь нэмэлт, өөрчлөлт орвол
- Хуулийн бүтэц, уялдаа алдагдвал
- Үзэл баримтлалыг нь өөрчилбөл<sup>5</sup> зэрэг болно. Гэтэл Үндсэн хуулийн
- Нийт зүйлийн 35-аас дээш хувьд нэмэлт, өөрчлөлт оруулбал
- Үндсэн бүтцийг өөрчилбөл
- Суурь үзэл баримтлалын өөрчлөлт зэрэг хамаарна.

Харин Монгол Улсын Үндсэн хуульд нэмэлт, өөрчлөлт оруулах журмын тухай хуулийн 2 дугаар зүйлийн 4 дэх хэсэгт зааснаар Үндсэн хуульд оруулах нэмэлт, өөрчлөлтийн төсөл нь Үндсэн хуулийн үндсэн бүтэц, суурь үзэл баримтлалыг өөрчлөх буюу нийт зүйлийн 35 түүнээс дээш хувийг өөрчлөхөөр байвал энэ нь Үндсэн хуулийг бүхэлд нь өөрчлөх буюу хянан үзэхэд хамаарна. Тиймээс Үндсэн хуулийн шинэчилсэн найруулга гэдэг хууль зүйн ойлголт байхгүй. Тэгвэл ийм нэр томъёог хэрэглэж байгаа улс төрийн байр суурийг хэрхэн ойлговол зохих вэ?

Дээрх хоёр тайлбарыг харьцуулж үзвэл Үндсэн хуулийн үндсэн бүтэц, суурь үзэл баримтлалыг хадгалж байгаа бол үүнийг гагцхүү "нэмэлт, өөрчлөлт" хэмээн хууль зүйн хувьд ойлгох нь тодорхой байна.

<sup>3</sup>Хууль тогтоомжийн тухай хуулийн 1 дүгээр зүйлийн 1.1 дэх хэсэг, URL;

<sup>4</sup>Захиргааны ерөнхий хуулийн 1 дүгээр зүйлийн 1.1 дэх хэсэг, Эрх зүйн мэдээллийн нэгдсэн систем, <https://legalinfo.mn/mn/detail/11259>;

<sup>5</sup>Хууль тогтоомжийн тухай хуулийн 25 дугаар зүйлийн 25.1 дэх хэсэг, URL;

Монгол Улс тусгаар тогтнолоо алдаагүй, ардчиллаас ухраагүй, парламентын засаглалыг солиогүй байгаа учир Үндсэн хуулийг шинэчлэн найруулж, шинэ Үндсэн хууль батлах шаардлага байхгүй байна.

Үндсэн хуулийг шинэчлэн найруулах гэж төрийн эргэлт хийхийг хэлээгүй бол энэ тухай аливаа улс төрийн байр суурийг гагцхүү “нэмэлт, өөрчлөлт” хэмээн ойлгоно. Нэмэлт, өөрчлөлт оруулах ямар нэг хязгаарыг Үндсэн хуульд өөрт нь заагаагүй учир өргөн хүрээтэй нэмэлт, өөрчлөлт оруулах боломжтой. Ийм өргөн хүрээтэй нэмэлт, өөрчлөлтийг 2019 онд хийсэн бөгөөд нийт 19 зүйл, 36 заалтыг хөндсөн юм.

Хэт олон нэмэлт, өөрчлөлтийг нэг дор оруулах нь Үндсэн хуулийн үндсэн бүтэц, суурь үзэл баримтлалыг ямар нэг байдлаар хөндөж магадгүй учир нэг удаа “нийт зүйлийн 35-аас дээш хувьд” оруулахыг эсхүл Үндсэн хуулийн үндсэн бүтэц, суурь үзэл баримтлалыг эвдэхийг Монгол Улсын Үндсэн хуульд нэмэлт, өөрчлөлт оруулах журмын тухай хуулиар хориглодог. 2019 онд оруулсан өргөн хүрээтэй нэмэлт, өөрчлөлт ч энэ хязгаарыг чанд баримталсан билээ.

### Өнөөгийн байдал (тулгамдсан асуудал)

Монгол Улс 1924 оны анхдугаар Үндсэн хуулиас хойш 1940, 1960, 1992 онуудад тус тус шинэ Үндсэн хууль баталсан байдаг. Социалист үндсэн хуулийг фасад буюу өнгөлгөөнийх гэж нэрлэдэг нь хэдийгээр хүний эрхийг өнгөн дээрээ тунхагладаг боловч үнэн чанартаа нэг намын дарангуйллын дор хатуу хянадаг, хязгаарладагтай холбоотой байдаг. Манай өмнөх Үндсэн хуулиуд үүнээс төдийлөн ялгаагүй юм.

Улс төр, нийгэм, эдийн засгийн цоо шинэ байгуулалд шилжин орсонтой холбоотойгоор Үндсэн хуулийг шинээр баталж байсан хэмээн тайлбарладаг. 1924 онд хөрөнгөтний бус хөгжлийн замыг сонгосон, 1940 онд социалист чиг баримжааг тусгасан, 1960 онд манай улс хөдөө аж, ахуй - аж үйлдвэрийн орноос аж үйлдвэр–хөдөө аж ахуйн орон болж, социализмын материал техникийн баазыг байгуулах зорилт тавьж байжээ. Энэ үед улс төрийн коммунист дэглэм, төвлөрсөн төлөвлөгөөт эдийн засгийн тогтолцоо өөрчлөгдөөгүй боловч марксист онолын дагуу хөгжлийн шат дэвшиж байсныг шинэ Үндсэн хууль батлах шалтгаан болгон тайлбарласан байдаг.

1990 онд өрнөсөн ардчилсан үйл явцын үр дүнгээр 1992 онд өнөөгийн Үндсэн хууль батлагдсан юм. Энэ хуулийг боловсруулах явц хоёр үндсэн онцлогтой байдаг. Нэгд, коммунист тогтолцооноос ардчилсан төрийн байгуулал руу шууд шилжээгүй, харин 1990 онд Бүгд Найрамдах Монгол Ард Улсын (БНМАУ) Үндсэн хуульд нэмэлт, өөрчлөлт оруулж, шилжилтийн бүтцээр хоёр



жил ажилласан. Хоёрт, Үндсэн хуулийн төслийг шуурхай боловсруулж “төслийг Улсын Бага Хурлаар 4 удаа, бүх нийтээр 3 сар хэлэлцүүлж, Ардын Их Хурлаар 70 гаруй хоног хэлэлцэн,”<sup>6</sup> давхардсан тоогоор 900 гаруй мянган санал бичгээр ирснийг зүйл бүрчлэн хэлэлцэж баталсан байдаг.<sup>7</sup>

Манай өнөөгийн Үндсэн хууль өмнөх Үндсэн хуулиудтай харьцуулахад хамгийн тогтвортой нь юм. 1924 оны Үндсэн хууль 16 жил, 1940 оных 20 жил, 1960 оных 31 жил 6 сар үйлчилж байсан бол өнөөгийнх 2023 онд 31 дэх жилдээ ороод байгаа нь БНМАУ-д хамгийн удаан үйлчилсэн Үндсэн хуультай нэгэнт ижил настай болжээ. 1940 оны Үндсэн хуульд нийт 18 нэмэлт, өөрчлөлт, 1960 оныход мөн 18 нэмэлт, өөрчлөлт орж байсан бол өнөөгийн Үндсэн хуульд 1999, 2019 онд тус тус өөрчлөлт орсон нь хамгийн цөөн байна. Өөрөөр хэлбэл, өнөөгийн Үндсэн хууль маань Монгол Улсын түүхэнд хамгийн удаан үйлчилж, хамгийн цөөн нэмэлт, өөрчлөлт орж, тогтвортой мөрдөгдөж байгаа Үндсэн хууль бөгөөд “шилжилтийн Үндсэн хууль” гэж нэрлэхийн аргагүй юм.

## Гадаад орны туршлага

Үндсэн хуулийг шинэчлэн найруулах гэдгийг ердийн хууль тогтоомжийг шинэчлэн найруулах гэдэгтэй ижил утгаар ойлгож огт болохгүй: нэг бол нэмэлт, өөрчлөлт оруулах, эсвэл шинэ Үндсэн хууль батлах тухай ярьдаг.

Дэлхийн өндөр хөгжилтэй улсуудад Үндсэн хууль нь тогтвортой, удаан үйлчилсэн байдаг. Жишээлбэл, хамгийн эртний бичмэл Үндсэн хуультай орон бол АНУ бөгөөд 230 гаруй жил тогтвортой үйлчилж байна. Өрнөд Европын ихэнх улс дэлхийн хоёрдугаар дайны дараа тусгаар тогтнолоо сэргээн мандуулсан буюу улс төр, нийгмийн цоо шинэ байгуулалд шилжсэнийхээ дараа 1945-1949 оны хооронд Үндсэн хуулиа баталсан байдаг бөгөөд колонийн задралын дараах улс төрийн шинэ орчинд нийцүүлэн Бүгд Найрамдах Франц Улс 1958 онд баталсан байдаг. Унгар нь 2011 онд шинэ Үндсэн хууль баталсан бөгөөд ингэснээрээ Ерөнхий сайдын дарангуйлал руу шилжин орсон гэж үздэг.<sup>8</sup> Унгарыг эс тооцвол Дорнод Европын бусад улсын Үндсэн хууль сүүлийн 30-аад жил харьцангуй тогтвортой үйлчилж байна.

Нийгэм хөгжиж, нийгмийн харилцааны төлөв байдал, агуулгад ихээхэн өөрчлөлт гарвал түүнтэй уялдуулан Үндсэн хуульд нэмэлт, өөрчлөлт оруулах явдал түгээмэл байдаг боловч ойр ойрхон нэмэлт, өөрчлөлт оруулах явдал улс

<sup>6</sup>“Монгол Улсын 1992 оны Үндсэн хуулийн хэрэгжилтийн байдалд хийсэн дүн шинжилгээ”, (Улаанбаатар, 2016) 3;

<sup>7</sup>Мөн тэнд, 13;

<sup>8</sup>Nora Chronoswki and Attila Vincze, “The Hungarian Constitutional Court and the Central European University case: Justice Delayed is Justice Denied,” *European Constitutional Law Review* 17, (2021): 688-706.

төр, нийгэм, эдийн засгийн тогтворгүй байдалд хүргэж болзошгүй байдаг. Бүгд Найрамдах Киргиз Улс тусгаар тогтносныхоо дараа 1993 онд Үндсэн хуулиа баталсан бөгөөд 1996, 1998, 2003, 2007, 2010, 2016, 2021 онуудад нийт 7 удаа нэмэлт, өөрчлөлт хийж, үүнтэй холбоотойгоор нийт 5 удаа өнгөт хувьсгал гарч байжээ. Сүүлийн нэмэлт, өөрчлөлтийн хүрээнд Киргиз улс нь парламентын маягийн тогтолцоогоо халж, “ерөнхийлөгчийн засаглал”-ийн Төв Азид түгээмэл дэлгэрсэн, дарангуй дэглэмд гулсан орох эрсдэлтэй тогтолцоог сонгон авсан нь шүүмжлэл дагуулж байна.<sup>9</sup> Украин улс 2004, 2010, 2014, 2021 онд удаа дараа нэмэлт, өөрчлөлт хийсэн бөгөөд мөн л өнгөт хувьсгал өрнөж, өдгөө дайны хөлд нэрвэгдээд байна.<sup>10</sup>

Ер нь Үндсэн хуулийг шинээр батлах явдал нэн ховор. Учир нь, Үндсэн хууль бол нийгмийн байгууллын шилжилт, олон тохиолдолд тусгаар тогтнолын буюу хувьсгалын үр дүн болон батлагддаг. Аж үйлдвэрийн хувьсгалын дараа, орчин үеийн нийгэмд шилжих үеэс эхлэн Өрнөд Европын орнууд анхны Үндсэн хуулиа баталж эхэлсэн байдаг бол дэлхийн хоёрдугаар дайн, хүйтэн дайны дараа тусгаар тогтнолоо сэргээсэн буюу улс төр, нийгмийн шинэ тогтолцоонд орсонтой холбоотойгоор шинэ Үндсэн хуулиа баталсан байдаг.

### Санал болгож буй өөрчлөлтийн давуу ба сул тал

“Монгол Улсын Үндсэн хуулийг шинэчлэн найруулж хэлэлцүүлэхийг Та дэмжиж байна уу” гэсэн асуулт дахь “шинэчлэн найруулах” гэдгийг Үндсэн хуульд нэмэлт, өөрчлөлт оруулах гэдэг агуулгаар нь давуу болон сул талыг харьцуулбал:

Давуу тал	Сул тал
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Нийгэм, эдийн засгийн хөгжлийг урагшлуулах.</li> <li>• Улс төрийн намуудын парламент дахь оролцоог нэмэгдүүлэх.</li> <li>• Засгийн газар, Улсын Их Хурлын үйл ажиллагааны харилцан хяналт, тэнцэл сайжрах.</li> <li>• Төрийн өндөр албан тушаалтны хариуцлага сайжирна.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Ойр ойрхон Үндсэн хуульд нэмэлт, өөрчлөлт оруулах нь эрх зүйн шинэчлэл удаан үргэлжлэх эрсдэлтэй.</li> <li>• Үндсэн хуулийн нэмэлт, өөрчлөлт оновчтой бус хийгдвэл улс төрийн тогтворгүй байдал руу гулсах эрсдэлтэй.</li> <li>• Үндсэн хуулийнхаа үндсэн бүтэц, суурь үзэл баримтлалаас ухрах эрсдэлтэй.</li> </ul>

<sup>9</sup>“Үндсэн хуулийн өөрчлөлт ба “өнгөт хувьсгал”-ын хамаарал,” niss.gov.mn, 2023 оны 1 сарын 30-нд үзсэн, <https://niss.gov.mn/archives/2935>;

<sup>10</sup>Мөн тэнд.

## 303. Иргэдийг төлөөлөх парламентын чадавхыг нэмэгдүүлж төлөөллийн ардчиллыг бэхжүүлэх

### Ерөнхий мэдээлэл

Парламент бол иргэд өөрсдийгөө төлөөлүүлэн эрх ашгаа даатгаж, сонгосон итгэмжит төлөөлөгчдийн байгууллага бөгөөд бүх нийтийн хяналтад байдаг хууль тогтоох дээд байгууллага юм. Парламент гэдэг нь “ярих, хэлэлцэх” гэсэн утгатай англи үг /parliament/ бөгөөд хууль тогтоох-төлөөлөгчдийн дээд байгууллагыг илэрхийлж ойлгодог дэлхий нийтэд түгээмэл хэрэглэгддэг хэвшсэн нэр томьёо юм.<sup>1</sup> Ард түмнийг төлөөлөх, хууль тогтоох, хяналт тавих нь парламентын үндсэн гурван чиг үүрэгт багтдаг. Парламентын төлөөлөх чадавх гэдэг нь хүн амын, газар нутгийн, шашин соёлын, угсаатан зүйн, нас, хүйсийн төлөөлөл гэх мэт өргөн хүрээний ойлголт юм.

Парламент иргэдийн төлөөллийн байгууллага болохын хувьд, хариуцлагаа ч олон нийтийн өмнө хүлээдэг. Өөрөөр хэлбэл иргэд парламентын гишүүдийн үйл ажиллагааг хэрхэн үзэх нь парламентын гишүүн төлөөллийн үүргээ хэр гүйцэтгэж байгаатай шууд холбоотой.

Парламент төлөөллийн чиг үүргээ биелүүлж чадахгүй буюу иргэдийг төлөөлөх парламентын чадавх сулрах нь ардчиллын үйл явцад сөрөг нөлөөлж, иргэд төлөөллийн байгууллагад итгэл алдрах шалтгаан болдог. Өөрөөр хэлбэл, парламентад итгэх сонгогчдын итгэл алдрах нь парламент, ард иргэдийн хооронд орших хэлхээ холбоо алдагдаж, улмаар ардчиллын үйл явцад сөрөг нөлөө үзүүлдэг.<sup>2</sup>

Парламентын төлөөлөх чадавх, парламентын гишүүдийн зохистой тоог нарийн тооцоолох ёстой бөгөөд олон арга зам бий. Парламентын гишүүдийн зохистой тоог тооцоолох “куб язгуурын дүрэм”<sup>3</sup>-ийг дэлхий улс орнуудад хэрэглэх болсон байна. Энэ нь тухайн улсын нийт хүн амын тооноос куб язгуур гаргахад төлөөллийг зохистой хангах парламентын гишүүдийн тоо гарна гэсэн

<sup>1</sup>“Монгол Улсын байнгын ажиллагаатай Парламентын түүхэн товчоон,” parliament.mn, 2023 оны 1 сарын 28-нд үзсэн, <https://www.parliament.mn/nn/2347/>;

<sup>2</sup>“Parliamentary Function of Representation,” agora-parl.org, assessed January 28, <https://www.agora-parl.org/sites/default/files/agora-documents/Parliamentary%20Function%20of%20Representation.pdf>;

<sup>3</sup>Rein Taagepera, “The size of national assemblies,” Social Science Research, Volume 1, Issue 4, (1972): 385-401, <https://www.sciencedirect.com/science/article/abs/pii/0049089X72900841>.

үзэл санаа юм. Энэ аргаар тооцвол Монгол Улсын нийт 3,486,794<sup>4</sup> иргэнийг 151,6 буюу 152 парламентын гишүүн төлөөлөх нь зохистой гэсэн харьцаа гарч байна.

Монгол Улсын Үндсэн хуулийн Хорин нэгдүгээр зүйлийн 1 дэх хэсэгт “Улсын Их Хурал нэг танхимтай, далан зургаан гишүүнтэй байна” гэжээ. Гэтэл, Монгол Улсын Үндсэн хуулийн Хорин гуравдугаар зүйлийн 1-д “Улсын Их Хурлын гишүүн бол ард түмний элч мөн бөгөөд нийт иргэн, улсын ашиг сонирхлыг эрхэмлэн баримтална” гэжээ. Үндсэн хуулийн энэ заалтын цаана Улсын Их Хурлын гишүүн бол ард түмний элч, төлөөлөгч гэсэн утга агуулагддаг.

### Өнөөгийн байдал (тулгамдсан асуудал)

1992 оны Монгол Улсын Үндсэн хуульд Улсын Их Хурал 76 гишүүнтэй байх тухай зааж өгсөн нь 31 жилийн хугацаанд огт өөрчлөгдсөнгүй. Анхны ардчилсан Үндсэн хууль батлах үед гишүүдийн тоог 76, 102<sup>5</sup>, 120-150<sup>6</sup> гэсэн хувилбаруудыг дэвшүүлж байжээ. Хэлэлцүүлгийн явцад 76 гэдэг тоо батлагдсан нь хүн ам, нийгмээ төлөөлөх чадварыг тооцож үзээд 26 мянган хүнээс сонгогдох энэ тохиолдолд 50-75 гишүүнтэй байх<sup>7</sup> гэдэг санал дэмжигдэж батлагджээ. Уул тооцооллын дагуу өнөөгийн Улсын Их Хурлын гишүүдийн тоог тооцож үзэхэд 3,486,794 хүнд 134,1 буюу 135 гишүүн ногдож байна<sup>8</sup>.

Улсын Их Хурлын гишүүдийн тоо цөөн байгаа нь доор дурдсан үр дагавартай байна. Үүнд:

#### 1. Улсын Их Хурлын нэг гишүүнд ногдох ачаалал хэт өндөр тул Улсын Их Хурлаар чанаргүй хууль батлагдах эрсдэлтэй.

Парламентын гишүүд олон байх нь гишүүдэд аливаа бодлого, салбарт мэргэших бололцоог олгодог бөгөөд тэр хэрээр парламентаас гарч буй бодлого, шийдвэр, хууль нь чанартай гарах үндэслэл болдог. Харин Монгол Улсын Их Хурал 76-хан гишүүнтэй учраас нэг гишүүн 2-3 Байнгын хороонд орж ажиллахаас өөр аргагүй болдог<sup>9</sup>. Өнөөдрийн байдлаар Улсын Их Хурлын 76

<sup>4</sup>“Улсын бүртгэлийн ерөнхий газрын мэдээлэл,” burtgel.gov.mn, 2023 оны 1 сарын 28-нд үзсэн, <https://burtgel.gov.mn/>

<sup>5</sup>Монгол Улсын Их Хурлын Тамгын газар, Монгол Улсын Үндсэн хуулийн эх сурвалж 5 дахь боть, № 1991 оны 11 дүгээр сарын 16-ны өдрийн тэмдэглэл, хуудас 132-33.

<sup>6</sup>Монгол Улсын Их Хурлын Тамгын газар, Монгол Улсын Үндсэн хуулийн эх сурвалж 7 дахь боть, № 1991 оны 12 дугаар сарын 2-ны өдрийн тэмдэглэл, хуудас 598;

<sup>7</sup>Мөн тэнд, хуудас 580;

<sup>8</sup>Үндэсний статистикийн хорооны 1992, 2021 оны хүн амын тоон мэдээллийг ашиглав. [https://www.1212.mn/mn/statistic/statcate/573051/table-view/DT\\_NSO\\_0300\\_004V1](https://www.1212.mn/mn/statistic/statcate/573051/table-view/DT_NSO_0300_004V1);

<sup>9</sup>О.Мөнхсайхан, “Үндсэн хуулийн нэмэлт, өөрчлөлт хуульд нийцсэн байхын зэрэгцээ судалгаанд үндэслэсэн байх ёстой”, Монгол Улс дахь хууль тогтоох, гүйцэтгэх эрх мэдэл хоорондын хянал, тэнцэл (УБ: Улаанбаатар бодлогын судалгааны төв, 2016), 122.

гишүүн 11 Байнгын хороо, 11 дэд хороо болон түр хороо, нам, эвслийн бүлэгт харьяалагдаж байна. Монгол Улсын Их Хурлын тухай хуульд зааснаар Байнгын хороо 19 хүртэл гишүүний бүрэлдэхүүнтэй байх бөгөөд Улсын Их Хурлын гишүүн нэгэн зэрэг гурваас илүүгүй Байнгын хороонд харьяалагдан ажиллаж болдог. 2022 оны 8 дугаар сарын 25-ны өдөр Үндсэн хуульд оруулсан өөрчлөлтөөр Засгийн газрын гишүүн Улсын Их Хурлын гишүүний албан тушаалыг хавсарч гүйцэтгэхийг зөвшөөрснөөр Засгийн газрын 22 сайдын 17 нь Улсын Их Хурлын гишүүний албан тушаалыг хавсран гүйцэтгэх болж, хууль тогтоох болон гүйцэтгэх эрх мэдлийн зааг бүдгэрчээ. Тодруулбал, Улсын Их Хурлын гишүүн дараах төрлийн хуралдаанд оролцож ажил үүргээ гүйцэтгэж байна. Үүнд:

- Улсын Их Хурлын чуулганы нэгдсэн хуралдаан;
- 1-р Байнгын хорооны хуралдаан /УИХ-ын гишүүн 3 хүртэл Байнгын хороонд харьяалагдана/;
- 2-р Байнгын хорооны хуралдаан;
- 3-р Байнгын хуралдаан;
- Дэд хорооны хуралдаан;
- Улсын Их Хурал дахь нам, эвслийн бүлгийн хуралдаан;
- Засгийн газрын хуралдаан;
- Бусад /улс төрийн намын үйл ажиллагаанд оролцох, сонгогчидтой уулзах, тойрогт ажиллах гэх мэт/.

Товчхондоо Улсын Их Хурлын нэг гишүүнд оногдох ажлын ачаалал хэт өндөр байгаа нь Улсын Их Хурлаас батлагдан гарах хуулийн чанарт сөрөг нөлөөлж байна.

**2. Улсын Их Хурлын нэг гишүүний саналын /кнопны/ эрх хэт хүчтэй байгаа нь Улсын Их Хурлаас гарах хууль тогтоомж цөөн хүний үзэмжээр батлагдах эрсдэлийг дагуулж байна.**

Улсын Их Хурлын Байнгын хороо нь Улсын Их Хурлын чуулганы нэгдсэн хуралдаанаас гарах аливаа шийдвэрийн төслийг урьдчилан хэлэлцэж, санал дүгнэлт гаргах чиг үүрэгтэйгээр ажилладаг. Улсын Их Хурал эрхлэх асуудлын хүрээнд 11 Байнгын хороотой бөгөөд нэг Байнгын хороонд 19 хүртэл гишүүн орж ажиллах хуулийн зохицуулалттай. Хуулийн дагуу Байнгын хорооны нийт гишүүдийн талаас илүү нь хүрэлцэн ирснээр хуралдаан хүчин төгөлдөрт тооцогдох бөгөөд Байнгын хорооны шийдвэр энгийн олонхын саналаар гардаг. Тодруулбал, 19 гишүүний 10 нь хүрэлцэн ирж, 6 гишүүн дэмжихэд тухайн санал Байнгын хороогоор дэмжигдэж Улсын Их Хурлын чуулганы нэгдсэн хуралдаанаар эцэслэгдэнэ гэсэн үг. Энэ нь Улсын Их Хурлаас гарах хуулийн чанарт сөргөөр нөлөөлж байна.

УИХ-ын гишүүдийн тоог нэмэгдүүлэх замаар түүний үйл ажиллагаанд зүй бус нөлөөлөл орох эрсдэлийг бууруулах боломжтой. Улсын Их Хурлын гишүүдийн тоо цөөн байх нь дан ганц Засгийн газар гэлтгүй, гаднын улс орон, үндэстэн дамнасан корпорац зэрэг зүй бус нөлөөлөлд автах эрсдэл өндөр байна.

### **3. Улсын Их Хурлын гишүүдийн тоо хэт цөөн байх нь Улсын Их Хурлын хяналт шалгалтын чиг үүргийг бүдгэрүүлж байна.**

Парламентын үндсэн 3 чиг үүргийн нэг нь гүйцэтгэх эрх мэдэлд тавих хяналт байдаг талаар дээр дурдсан билээ. Ард түмнээс сонгогдсон Улсын Их Хурал хууль баталдаг, хуулийн биелэлтийг Засгийн газар хангадаг, Засгийн газар хууль биелүүлж буй эсэхийг Улсын Их Хурал хянадаг бол хууль зөрчсөн эсэхийг шүүх шийдвэрлэдэг. Хууль тогтоох, гүйцэтгэх, шүүх эрх мэдлийн гурван салаа мөчир бие биеэ харилцан хянаж, дур зоргыг хазаарладаг. Улсын Их Хурлын хяналтын чиг үүрэг гэдэгт Улсын Их Хурлаас баталсан хууль, бусад шийдвэрийн биелэлт, хүний эрх, эрх чөлөө хангагдаж буй эсэхэд төдийгүй Засгийн газрын үйл ажиллагааг хянах зэрэг багтана. Өнөөдрийн байдлаар Засгийн газрын 22 сайдын 17 нь Улсын Их Хурлын гишүүний албан үүргийг давхар хашиж байгаа нь Улсын Их Хурал Засгийн газрыг хянах чиг үүрэгт шууд сөрөг нөлөө үзүүлж байна. Өөрөөр хэлбэл, Засгийн газраас өргөн барьж буй аливаа хуулийн төсөл ногоон гэрлээр батлагдах магадлал өндөр байна. Улсын Их Хурлын гишүүдийн тоо “куб язгуурын дүрэм”-ийн дагуу 152 байх нөхцөлд, Улсын Их Хурлын хяналтын чиг үүрэг, Засгийн газрын гишүүний албан тушаалыг давхар хашиж буй Улсын Их Хурлын гишүүдийн тооноос үл хамааран илүү сайн гүйцэтгэх боломжтой юм.

### **4. УИХ-ын гишүүн Засгийн газрын гишүүн байхыг зөвшөөрч буй тохиолдолд УИХ-ын гишүүдийн тоог нэмж байж сөрөг нөлөөллийг бууруулна.**

2019 онд батлагдсан Үндсэн хуульд оруулсан нэмэлт, өөрчлөлт нь үндсэндээ парламентын засаглалыг бэхжүүлэх, Засгийн газрыг тогтвортой, үр нөлөөтэй ажиллуулах, гүйцэтгэх эрх мэдэлд тавих парламентын хяналтыг сайжруулж, хууль тогтоох ажиллагааг чанаржуулахад чиглэсэн гэж үзэж болно. 2019 онд батлагдсан нэмэлт, өөрчлөлтөөр Үндсэн хуулийн Гучин есдүгээр зүйлийн 1 дэх хэсэгт “Засгийн газар Ерөнхий сайд, гишүүдээс бүрдэнэ. Ерөнхий сайд болон Засгийн газрын дөрвөөс илүүгүй гишүүн Улсын Их Хурлын гишүүний албан тушаалыг хавсарч болно” гэсэн заалтыг оруулсан. Тус заалт нь парламентын засаглалтай, парламент нь нэг танхимтай, цөөн гишүүнтэй улсад Засгийн газрын болон парламентын гишүүний албыг хавсран гүйцэтгэхийг хязгаарладаг олон улсын туршлагатай нийцдэг. Тухайлбал, Монгол Улсын Их

Сургуулийн Үндсэн хуулийн эрх зүйн хүрээлэн парламентын засаглалтай 38 улсыг харьцуулан судалснаас 19 улсад парламентын гишүүн Засгийн газрын гишүүний албыг хавсрахыг хориглодог бол 4 улсад хязгаарладаг байна. Эдгээр 4 улс нь парламентын гишүүний албыг хавсарч буй сайд нар парламентад хэт нөлөөтэй болохоос сэргийлж тэдгээрийн парламентад эзлэх хувийг өөр өөрийн онцлогтойгоор тооцсон байдаг. Өөрөөр хэлбэл, парламентын нэг танхимтай, гишүүдийн тоо цөөн улсын хувьд парламентын гишүүн нь сайдын албыг хавсран гүйцэтгэхийг хориглох, эсхүл хязгаарлах хандлагатай, харин парламентын хоёр танхимтай, гишүүдийн тоо олон тохиолдолд зөвшөөрөх, эсхүл шаардах хандлагатай<sup>10</sup> байдаг байна.

Харин Үндсэн хуулийн цэцийн 2022 оны 02 дугаар тогтоолоор дээрх заалтыг хүчингүй болгосноор өнөөдрийн Засгийн газрын 22 гишүүний 17 нь Улсын Их Хурлын гишүүний албан тушаалыг хавсрах болжээ. Үндсэн хуулийн цэц тус тогтоолд Засгийн газрын гишүүн Улсын Их Хурлын гишүүний албыг хавсран гүйцэтгэхийг ямар нэг хязгаарлалтгүйгээр зөвшөөрсөн боловч, энэ тохиолдолд УИХ-ын гишүүдийн тоог нэмэх нь олон улсын туршлагад нийцэх тухай агуулгыг мөн дурдсан байдаг. Тодруулбал, Үндсэн хуулийн цэцийн тус тогтоолд "... дэлхий нийтийн нийтлэг чиг хандлага, Үндсэн хуулиар баталгаажсан дээрх үзэл баримтлалын хүрээнд Үндсэн хуулийн үндсэн бүтэц, суурь үзэл баримтлалд нийцүүлэн Улсын Их Хурлын гишүүний тоог нэмэх нь хууль тогтоогчийн бүрэн эрхэд хамаарах асуудал болно."<sup>11</sup> гэжээ.

## 5. Улсын Их Хурал дахь иргэдийн төлөөлөл нэмэгдэнэ.

Сонгуулийн тогтолцоо, улс төрийн намын төлөвшил, Улсын Их Хурлын гишүүн хэт цөөн байгаа зэрэг хүчин зүйлээс хамааран Улсын Их Хуралд залуучууд, эмэгтэйчүүдийн төлөөлөл хангагдаж чадахгүй явсаар өнөөг хүрлээ. Улсын Их Хурлын 76 гишүүний ердөө 17%-ийг эмэгтэй гишүүд эзэлж байгаа бол өнөөдрийн байдлаар залуусын төлөөлөл буюу 35 хүртэлх насны гишүүн нэг ч байхгүй байна.

<sup>10</sup>Монгол Улсын Үндсэн хуулийн цэцийн 2022 оны 8 дугаар сарын 15-ны өдрийн 02 дугаар тогтоол. <https://legalinfo.mn/mn/detail?lawId=16530977997941>;

<sup>11</sup>Мөн тэнд.

## Гадаад орны туршлага

Куб язгуурын дүрэм нь гишүүдийн тоо, парламентын хэмжээг тооцоолж болохуйц хамгийн сайн арга болохыг өнөөг хүртэл энэ чиглэлийн тэргүүлэх судлаачид бүгд хүлээн зөвшөөрдөг.<sup>12</sup> Энэ хэсэгт нэг танхимтай парламенттай, манайхтай ойролцоо тооны хүн амтай зарим улс орнуудын парламентын гишүүдийн тоог дараах хүснэгтээр харьцуулж авч үзэв.<sup>13</sup>

Улсын нэр	Нийт хүн амын тоо	Парламентын гишүүдийн тоо	Куб язгуур	Нэг гишүүний төлөөлөх иргэдийн тоо
Албани	3,020,209	140	145	21,573
Армен	3,060,631	101-ээс доошгүй	145	23,364,
Гүрж	4,935,880	150	171	32,906
Дани	5,569,077	179	177	31,112
Мавритани	3,516,806	146	152	24,087
Молдова	3,583,288	101	153	35,478
Монгол	3,486,794	76	152	45,879
Норвег	5,147,792	169	173	30,460
Словак	5,443,583	150	176	36,291
Панам	3,608,431	71	154	50,823
Хорват	4,470,534	151	165	29,606
Шинэ Зеланд	4,401,916	120	164	36,682

Дээрх хүснэгтээс үзэхэд нэг танхимтай парламенттай, 3-5 сая хүн амтай 11 улсад парламентын нэг гишүүн дунджаар 34,000 иргэнийг төлөөлдөг бол, Монгол Улсын Их Хурлын нэг гишүүн 45,879 иргэнийг төлөөлж буй нь парламентын төлөөллийн чадавхыг сайжруулах шаардлагатайг харуулж байна.

<sup>12</sup> Д.Бумдарь, УИХ-ын гишүүдийн тоог нэмэх эсэх асуудал. Working paper 2022;

<sup>13</sup> Д.Халиун, Г.Билгээ, УИХ-ын Тамгын газар, Парламентын судалгаа сургалтын хүрээлэн, судалгааны эмхэтгэл, 40-р боть. Улаанбаатар 2022. Хуудас 376-397.



## Санал болгож буй өөрчлөлтийн давуу ба сул тал

Иргэдийг төлөөлөх парламентын чадавхыг нэмэгдүүлж төлөөллийн ардчиллыг бэхжүүлэх хэрэгтэй гэдэг саналыг Та дэмжиж байна уу?

Давуу тал	Сул тал
<ul style="list-style-type: none"> <li>Улсын Их Хурлын нэг гишүүнд ногдох ажлын ачаалал багассанаар Улсын Их Хурлын гишүүн цөөн Байнгын хороонд харьяалагдаж, хариуцаж буй салбарын асуудлаар мэргэших боломж нэмэгдэнэ.</li> <li>Улсын Их Хурлын гишүүдийн тоо зохистой хэмжээнд байснаар парламентаас гарах хууль, бусад шийдвэрийн чанар сайжирна.</li> <li>Улсын Их Хурлын нэг гишүүний саналын эрх хэт хүчтэй байдал саармагжина, мөн зүй бус, явцуу ашиг сонирхол нөлөөлөх эрсдэл буурна.</li> <li>Нэг гишүүний төлөөлөх иргэдийн тоо багассанаар Улсын Их Хурлын гишүүн сонгогчидтойгоо харилцах бололцоо нэмэгдэнэ.</li> <li>Улсын Их Хурлын гишүүдийн тоо олон байснаар парламентын хяналтыг сайжруулах боломж бүрдэнэ.</li> <li>Улсын Их Хурлын гишүүдийн зохист тоо улс төрийн тогтолцооны төлөвшилд эерэг нөлөөлнө.</li> <li>Улсын Их Хурлын үйл ажиллагаатай холбоотой төсвийн зардал бага хэмжээгээр нэмэгдэх боловч УИХ-ын үйл ажиллагаа сайжирч, сайн засаглал тогтоход чухал хувь нэмэр болох юм.</li> <li>Улсын Их Хурал, Засгийн газрын харилцан хяналт, тэнцэл сайжирна.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Том намуудын суудлын хувь буурах магадлалтай.</li> <li>Улсын Их Хурлаас гарч буй хууль, бусад шийдвэр гарах үйл явц удаашрах магадлалтай.</li> <li>Улсын Их Хуралд аль ч нам олонх болж чадахгүй, эвслийн засгийн газар байгуулагдах эрсдэлтэй.</li> <li>Улсын Их Хурлын төсвийн зардал нэмэгдэнэ.</li> <li>Улсын Их Хурлын гишүүдийн болон Улсын Их Хурлын Тамгын газрын орон тоо, ажлын байрны тоо 2 дахин нэмэгдэнэ.</li> </ul>

---oOo---

## Сонгуулийн тогтолцоо

### 304. Монгол Улсын Их Хурлын сонгуулийг явуулахдаа олонхын болон хувь тэнцүүлсэн тогтолцоог хослуулах

#### Ерөнхий мэдээлэл

Сонгууль гэж санал хураалт явуулах замаар улс төрийн шийдвэр гаргах үйл явц. Ардчилсан улсад сонгууль нь улс төрийн шийдвэр гаргах түвшин дэх сонгогчдын оролцоо, төлөөллийг хангах нийгмийн зөвшилцөл гэж ойлгож болно. Харин сонгуулийн тогтолцоо гэж сонгуулиар иргэдийн өгсөн саналд үндэслэн нам, нэр дэвшигчдэд парламентад суудал хуваарилах арга, журмыг хэлнэ. Сонгуулиар сонгогчдын саналыг хэрхэн парламентад хуваарилахаас шалтгаалж өөр өөр үр дүн гардаг. Тиймээс сонгуулийн тогтолцоо нь тухайн улсын улс төрийн тогтолцоо, парламент, намын тогтолцоо, сонгогчдын сэтгэл зүй зэрэгт шууд нөлөөлж байдаг. Тэгэхээр сонгуулийн тогтолцоо нь тойрог ямар байх, сонгогч хэдэн саналтай байх, саналаа хэнд өгөх, саналын дүнг парламентад ямар аргаар суудалд шилжүүлэн хуваарилах зэргийг багтаадаг арга юм.<sup>1</sup>

Сонгуулийн тогтолцоо бүр өөрийн давуу ба сул талтай. Учир нь тогтолцоо бүр тухайн улс орны нийгэм, улс төрийн нөхцөл байдлаас шалтгаалж ялгаатай үйлчилж, давуу болон сул талыг үүсгэдэг. Иймээс сонгуулийн ямар тогтолцоог сонгох нь судалгаанд тулгуурласан нийгэм, улс төрийн шийдвэр юм. Сонгуулийн холимог тогтолцоо нь олонхын болон хувь тэнцүүлсэн тогтолцооны дундын хувилбар бөгөөд олонхын болон хувь тэнцүүлсэн тогтолцооны давуу болон сул талыг тэнцвэржүүлэх, эсвэл аль хувилбарыг түлхүү хэрэглэхээс шалтгаалж сул талыг нөхөх улс төрийн шийдвэр юм.

#### Өнөөгийн байдал (тулгамдсан асуудал)

Монгол Улс 1992 оноос хойш Улсын Их Хурлын сонгуулийг 8 удаа хийсэн. Үүнээс 1992, 2008, 2020 онд Улсын Их Хурлыг “олон мандаттай” олонхын тогтолцоогоор, 1996, 2000, 2004, 2016 онд Улсын Их Хурлыг “нэг мандаттай” тойрог бүхий олонхын тогтолцоогоор, 2012 онд Улсын Их Хурлын 48

<sup>1</sup>Electoral system. Britannica encyclopedia. <https://www.britannica.com/topic/electoral-system>;

суудлыг олон мандаттай олонхын тогтолцоогоор, 28 суудлыг хувь тэнцүүлсэн тогтолцоогоор хослуулж (холимог тогтолцоо) сонгосон. Ерөнхийд нь дүгнэхэд бид өнгөрсөн 30 жилийн хугацаанд Улсын Их Хурлын сонгуульд сонгуулийн олонхын тогтолцооны хувилбаруудыг ашиглаж ирсэн байна. Тиймээс сонгуулийн олонхын тогтолцооны сул талууд даамжирсаар удаж байна. Ийм олонхын тогтолцоог хэрэглэснээр улс төрийн нам төлөвшихгүй байх,<sup>2</sup> намын систем тогтворгүй байх,<sup>3</sup> сонгогчдын сэтгэл зүйд сөргөөр нөлөөлж,<sup>4</sup> иргэдийн улс төрийн намд итгэх итгэл суларч,<sup>5</sup> сонгуульд их мөнгө зарцуулсан нам, нэр дэвшигч ялалт байгуулахад нөлөөлж байгааг<sup>6</sup> судалгааны байгууллагууд дүгнэсээр байна.

Өнгөрсөн 30 жилд Улсын Их Хурлын ээлжит 8 сонгуульд хэрэглэсэн сонгуулийн олонхын тогтолцооноос бид дараах сургамжийг шууд болон шууд бусаар авчээ. Шууд сургамжийг дурдвал:

1. улс төрийн 36 нам байгаа ч Улсын Их Хурлын сонгуульд 20 хүрэхгүй нам нь өрсөлддөг. Сонгогчдын 1-ээс дээш хувийн дэмжлэгийг ердөө 2-6 улс төрийн нам авдаг;
2. нийт 8 удаагийн сонгуулиас 6-д нь нэг нам (МАН) Улсын Их Хуралд олонх болж дангаараа болон хамтран Засгийн газраа байгуулсан;
3. АН 2 удаа Улсын Их Хуралд олон суудал авсан. 1996-2000 оны бүрэн эрхийг эс тооцвол дангаараа Засгийн газраа байгуулж байгаагүй;
4. МАН нийт 8 удаагийн Улсын Их Хурлын сонгуулийн дөрөвт нь буюу 1992 онд 70, 2000 онд 72, 2016 онд 65, 2020 онд 62 суудал авч хэт олонхтой Улсын Их Хурал бүрджээ;
5. гуравдагч хүчний орон зай хаалттай. ИЗН, МАХН, ХҮН намууд цөөн суудлаар сонгогдож байсан ч сонгогчдын дэмжлэг тогтворгүй байна;
6. 1992, 2000, 2016, 2020 оны Улсын Их Хурлын сонгуулиар авсан сонгогчдын санал Улсын Их Хуралд дунджаар 23-43 хувь гээгдсэн;
7. Улсын Их Хурлын сонгогчдыг төлөөлөх чадвар буурч байгаа бөгөөд 2008 оноос хойш дөрвөн удаагийн Улсын Их Хурал тус бүрийн сонгогдсон гишүүдийн авсан санал нийт сонгогчдын саналын 50 хувьд хүрэхгүй байна;

<sup>2</sup>Залуучуудын санал бодлын судалгаа. ОУБНХ. Улаанбаатар 2020 он. [https://www.iri.org/sites/default/files/mongolia\\_ned\\_youth\\_poll\\_2020\\_-\\_public\\_deck\\_mongolian\\_final.pdf](https://www.iri.org/sites/default/files/mongolia_ned_youth_poll_2020_-_public_deck_mongolian_final.pdf);

<sup>3</sup>Монголын намын системийн инстүүчлэл. Дефакто институт, КАС. Улаанбаатар 2020. [http://defacto.mn/wp-content/uploads/2020/09/instuchel\\_tailanB5\\_ok%D0%9501.pdf](http://defacto.mn/wp-content/uploads/2020/09/instuchel_tailanB5_ok%D0%9501.pdf);

<sup>4</sup>Сонгуулийн дараах олон нийтийн санал бодлын тандалтын судалгаа. 2016 оны 8 сарын 16-26. [https://www.iri.org/sites/default/files/wysiwyg/iri\\_mongolia\\_poll\\_-\\_august\\_2016\\_-\\_public\\_deck\\_mon.pdf](https://www.iri.org/sites/default/files/wysiwyg/iri_mongolia_poll_-_august_2016_-_public_deck_mon.pdf);

<sup>5</sup>Улс төрийн намуудын төлөвшил, өнөөгийн нөхцөл байдал. Судалгааны тайлан. Монголын дипломатын академи. Улаанбаатар. 2019 он. <http://mirim.mn/wp-content/uploads/2020/02/Songuuli-Sudalgaanii-tailan-2019.pdf>.

<sup>6</sup>УИХ-д сонгогдсон 75 гишүүн бусад нэр дэвшигчээс 3.6 дахин их мөнгийг сонгуульд зарцуулжээ <https://ikon.mn/n/1зых>.

8. гадаадад байгаа иргэд сонгуульд оролцож саналаа өгөх эрхгүй байна. 2012 оны Улсын Их Хурлын сонгуулиар ганц л удаа гадаадад амьдарч байгаа иргэдийн санал өгөх эрх нээгдсэн;
9. сонгогчдын улс төрийн оролцоо буурч байгаа;
10. нэр дэвшигчид нь сонгогчдын тойргийн хэрэгцээг харж сонголтоо хийдэг болсон;
11. Нийслэлийн сонгогчид нэмэгдсэн. Улаанбаатар хотод нийт иргэдийн 46 хувь амьдарч байгаа ч Улсын Их Хурлын 76 суудлын 24 нь буюу 31 хувь нь л Нийслэлийн сонгогчдыг төлөөлж байгаа;
12. Улсын Их Хуралд жендэрийн тэгш байдал алдагдсан. Улсын Их Хуралд 13 эмэгтэй гишүүн сонгогдсон нь дөнгөж 17 хувь байна. Энэ үзүүлэлтээр дэлхийн дунджаас 9, Азийн дунджаас 5 хувиар бага байна;
13. сонгогчдын 40 хувь 35-аас доош насны залуучууд байдаг. Гэвч өнөөдөр Улсын Их Хуралд 35-аас доош насны залуучуудын төлөөлөл огт байхгүй байна.

Улсын Их Хурлын сонгуулийн тогтолцоог 5 удаа хуулиар (1992, 2005, 2011, 2015, 2019 онууд), 3 удаа нэмэлт, өөрчлөлтөөр (1996, 2012, 2016 онуудад), нийт 8 удаа өөрчилжээ. Өөрөөр хэлбэл, 8 удаа Улсын Их Хурлыг сонгуулиар байгуулахдаа 8 удаа сонгуулийн тогтолцоог өөрчилжээ. Өөрчлөлт бүр Улсын Их Хурлын ээлжит сонгуулиас 1-6 сарын өмнө хийгдэж байжээ. Энэ нь сонгуулийн хуулийг сайжруулах нэртэй ч нөлөө бүхий намуудын тохиролцоо, ихэнхдээ эрх баригч намын улс төрийн шийдвэр байсан.

Цаашид Улсын Их Хурлын сонгуулийг олонхын болон хувь тэнцүүлсэн тогтолцоог хослуулан явуулах нь парламентын чадавх сайжрах, улс төрийн нам, улс төрийн намын тогтолцоо төлөвших, гадаадад сурч, ажиллаж байгаа сонгогч санал өгөх эрх нээгдэж, эмэгтэйчүүд, залуучуудын оролцоо, төлөөлөл болон сонгогчдын боловсрол нэмэгдэх ач холбогдолтой.

1992-2020 оны Улсын Их Хурлын сонгуулиудын үр дагаврыг тооцож үзсэний үндсэн дээр Монгол Улсын Их Хурлын сонгуулийн тогтолцоог газар нутгийн төлөөлөл, хүн амын төлөөлөл гэсэн хоёр хүчин зүйлийг харгалзан олонхын болон хувь тэнцүүлсэн аргыг 50/50 хувиар хослуулж өөрчлөх саналыг түлхүү дэвшүүлдэг байна. Учир нь сонгуулийн тогтолцоог өөрчлөхөд дараах бодлогын асуудлуудыг тусгах хэрэгтэй байна. Үүнд:

1. нэг улс төрийн нам хэт давамгайлсан тогтолцоог задлах;
2. улсын төрийн намыг дотоод ардчилалтай, ардчилсан институт болгож төлөвшүүлэх;

3. сонгогчдын санал өгөх улс төрийн эрхийг хангах, оролцоог нэмэгдүүлэх;
4. улс төрийн шийдвэр гаргах түвшин дэх эмэгтэйчүүд, залуучуудын улс төрийн оролцоо, төлөөллийг нэмэгдүүлэх;
5. улс төрийн зардлыг бууруулах;
6. шударга, нээлттэй ардчилсан засаглалыг бэхжүүлэх.

### Гадаад орны туршлага

Дэлхийн улс орнуудын туршлагыг харахад сонгуулийн тогтолцооны 10 гаруй тодорхой хэлбэр байгаа ч тэдгээрийг олонхын болон хувь тэнцүүлсэн гэсэн үндсэн хоёр бүлэгт хувааж болно. Нэг улсад шалгарсан арга өөр нэг улсад яв цав тохирно гэсэн үг биш. Тиймээс улс бүр өөрийн улс төр, нийгмийн онцлог, тулгамдсан бэрхшээлээ шийдвэрлэхийн тулд өөртөө тохирсон сонгуулийн тогтолцооны хувилбарыг боловсруулдаг. Одоогоор хоорондоо ялгаатай сонгуулийн 150<sup>7</sup> гаруй тогтолцоог хэрэглэж байна.

XX зуунд сонгуулийн тогтолцооны шилжилт хийсэн улс орнуудыг харахад хувь тэнцүүлсэн тогтолцоог илүүтэй сонгож байсан бол XXI зуунд холимог тогтолцоог сонгож байна. 2022 оны байдлаар дэлхийн улсуудын 42 хувь нь олонхын (мажоритар), 37 хувь нь хувь тэнцүүлсэн (пропорциональ), 16 хувь нь холимог, 6 хувь нь бусад гэсэн тогтолцоог тус тус ашиглаж байна.<sup>8</sup>

Парламентын сонгуулийн тогтолцоог Үндсэн хуульдаа шууд болон шууд бусаар тусгасан 125 улс байна. Үүнд: хувь тэнцүүлсэн тогтолцоог хэрэглэж байгаа 84 улсын 50 нь, олонхын тогтолцоог хэрэглэж байгаа 85 улсын 59 нь, холимог тогтолцоог хэрэглэж байгаа 36 улсын 16 нь тус тус Үндсэн хуульдаа заажээ. Тодруулбал, ХБНГУ, Шинэ Зеланд, Боливи, Итали, Мексик, Венесуэл, Унгар, Румын, Сенегал гэсэн нийт 9 улс парламентын сонгуульдаа олонхын болон хувь тэнцүүлсэн тогтолцоог хослуулан хэрэглэж байна. Үүнээс Боливи, Лесото улсууд Үндсэн хуульдаа парламентын сонгуулийг олонхын болон хувь тэнцүүлсэн тогтолцоог хэрхэн хослуулахаа маш тодорхой заажээ.

<sup>7</sup>Бямбадорж Ж. Сонгох эрх ба Монгол улсын сонгуулийн тогтолцоог шинэчлэх асуудал. Шинэ толь сэтгүүл. №28, 1998 он;

<sup>8</sup>Electoral systems for national legislations International IDEA <https://www.idea.int/news-media/media/electoral-systems-national-legislation>.

## Санал болгож буй өөрчлөлтийн давуу ба сул тал

Монгол Улсын Их Хурлын сонгуулийг явуулахдаа олонхын болон хувь тэнцүүлсэн тогтолцоог хослуулах нь зөв гэдэгтэй Та санал нийлэх үү?

Давуу тал	Сул тал
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Сонгогчдын санал гээгдэх нь багасна.</li> <li>• Нэг улс төрийн нам хэт давамгайлахыг хязгаарладаг.</li> <li>• Сонгогчдын ирц нэмэгдэх боломжтой.</li> <li>• Сонгогчдын боловсрол нэмэгдэхэд нөлөөлнө.</li> <li>• Цөөнхийн төлөөлөл хангагдана /эмэгтэйчүүд, залуучууд/.</li> <li>• Гадаадад амьдарч буй иргэд саналаа өгөх боломж нээгдэнэ.</li> <li>• Сонгуулийн зардал буурна.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Парламентад суудалтай намын тоо нэмэгдэнэ.</li> <li>• Бие даан нэр дэвшихэд халгаатай.</li> <li>• Сонгогчоос зарим гишүүнд хариуцлага тооцох чадамж буурна.</li> <li>• Эвслийн Засгийн газар байгуулагдах магадлалтай.</li> </ul>

---oOo---

## Намын санхүүжилт, гишүүнчлэл

### 305. Улс төрийн намын хөрөнгө, орлогын эх үүсвэр, зарцуулалтыг ил тод, олон нийтийн хяналттай болгох

#### Ерөнхий мэдээлэл

Улс төрийн нам сонгуульд оролцох, сонгуулийн бус үед улс төрийн үйл ажиллагаа явуулж улс орны хөгжлийн бодлогыг тодорхойлоход манлайлан оролцох, намын бүтцийг тогтвортой ажиллуулах, улс төрийн боловсрол олгох зэрэг үйл ажиллагааг санхүүжүүлэхэд улс төрийн санхүүжилтийн зорилго оршино. Энэ нь намын ардчилсан тогтолцоонд гүйцэтгэх үүрэгтэй нь уялдаатай буюу бодлого, мөрийн хөтөлбөр боловсруулж сонгогчдод хүргэх, улмаар сонгуульд тогтмол оролцож засгийн эрх авахын төлөө өрсөлддөг институт болох онцлогтой нь холбоотой. Улс төрийн санхүүжилт нь сонгуулийн бус үеийн улс төрийн намын санхүүжилт, сонгуулийн санхүүжилт гэсэн хоёр үндсэн бүрэлдэхүүн хэсгээс бүрдэх бөгөөд харилцан уялдаатай зохицуулах шаардлагатай байдаг.

Улс төрийн санхүүжилт бол ардчиллыг санхүүжүүлэх үйл явц мөн. Учир нь ардчилсан улс оронд иргэдийн эвлэлдэн нэгдэх, сонгох болон сонгогдох эрхийг хангаснаар ард түмний итгэл найдварыг хүлээсэн төр засаг байгуулагддаг. Ардчилсан тогтолцоонд иргэдийн улс төрийн дээрх эрхийг хэрэгжүүлэх онцгой үүрэгтэй байгууллага нь улс төрийн нам юм. Намаас өөр засаглалыг хэрэгжүүлдэг, сонгуульд өрсөлддөг байгууллага байхгүй. Тиймээс улс төрийн намын болон сонгуулийн санхүүжилтийг нэг бодлогоор зохицуулан, нэгдсэн хяналтад оруулдаг олон улсын жишиг бий.<sup>1</sup>

#### Өнөөгийн байдал (тулгамдсан асуудал)

Улс төрийн нам мөрийн хөтөлбөр боловсруулж, төрийн бодлогыг тодорхойлж, сонгуульд өрсөлдөн, төрийн эрх барих онцгой эрх эдлэх тул улс төрийн санхүүжилтийн зохистой эрх зүйн орчныг бүрэлдүүлэх нь туйлын чухал юм. Үүнд:

<sup>1</sup>Шилэн нам авлигын эсрэг түншлэл, 2018. Улс төрийн санхүүжилтийн ил тод байдал, авлигын эрсдэлийн үнэлгээ, Улаанбаатар: Мөнхийн Үсэг, ХХК.

1. намууд сонгуульд оролцох, сонгуулийн бус үед үйл ажиллагаагаа тогтвортой явуулахад шаардлагатай санхүүжилтийн эх үүсвэрийг хуулийн дагуу бүрдүүлэх;
2. намын санхүүжилтийн эх үүсвэр, зарцуулалтын ил тод байдлыг хангаж, хяналт тавих нарийвчилсан зохицуулалтыг хуульд тусган хэрэгжүүлэх юм.
3. намын санхүүжилтийн эх үүсвэр “булингартай” байх аваас улс төр дэх авлига газар авч, улмаар нийтийн эрх ашиг ноцтой хохирох эрсдэл нүүрлэдэг. Үүнтэй холбоотойгоор намууд хуулийн хүрээнд санхүүжилтээ бүрдүүлж, зарцуулж буй эсэхэд хяналт тавих нь нийтийн эрх ашгийн асуудал болно.

Улс төр дэх мөнгөтэй холбоотой авлига, ашиг сонирхлын зөрчлийн асуудал дэлхийн бараг бүх ардчилсан улсад тулгарсан түүхтэй. Монгол Улсад ч энэ үзэгдэл сүүлийн жилүүдэд тасрахгүй байгаа нь анхаарал татаж байна. Улс төрийн санхүүжилт, түүн дотор сонгуулийн санхүүжилтээр дамжсан авлигын асуудал нь олон нийтийн эрх ашгийг хохироож тэдний зүгээс төрд итгэх итгэлийг нь бууруулах гол хүчин зүйл болж байгааг сүүлийн үед хийгдсэн хэд хэдэн судалгааны үр дүн харуулж байгаа юм. Тухайлбал, Авлигатай тэмцэх газраас 2018 онд хийсэн Улс төр, хууль хяналтын байгууллагын авлигын төсөөллийн судалгаа, 2019 онд гүйцэтгэсэн Улс төрийн хүрээн дэх авлигын талаарх төсөөллийн судалгааны тайланд улс төрийн намууд нь авлига хамгийн их тархсан институт болохыг онцолсон байх ба 2019 оны судалгааны дүнгээс үзэхэд авлигын түвшин нэмэгдсэн байна.<sup>2</sup>

Улс төрийн хүрээний авлигын асуудал газар авах болсон шалтгаан нь улс төр дэх мөнгөний урсгал хяналтгүй байгаатай холбоотой ба энэ нь улс төрийн намд мөнгөнөөс улбаатай зохисгүй нөлөөнд автах, авлига тархах, бизнесийн бүлгүүд намд нөлөөгөө тогтоох гэх мэт сөрөг үзэгдлүүд гарахад нөлөөлөх болжээ.

Монгол Улсад сонгуулийн бус үеийн улс төрийн намын санхүүжилтийг 2005 онд батлагдсан Улс төрийн намын тухай хуулиар зохицуулж ирсэн бөгөөд энэ хуулийн хүрээнд намын дотоод хяналтын байгууллага нь санхүүгийн үйл ажиллагаанд нь хяналт тавихаар зохицуулсан байдаг.<sup>3</sup> Энэ хуульд “нам санхүүгийн үйл ажиллагаандаа жил бүр аудит хийлгэн баталгаажуулж, нийтэд мэдээлнэ” гэж заасан байдаг боловч хяналт тавих, хариуцлага тооцох механизмыг нарийвчлан зохицуулаагүй тул хэрэгжилт нь хангалтгүй байсаар иржээ.

<sup>2</sup>Авлигатай тэмцэх газар, 2019, 2018. Улс төр, хууль хяналтын байгууллагын хүрээн дэх авлигын талаарх төсөөллийн судалгаа [https://iaac.mn/posts?category\\_id=13939](https://iaac.mn/posts?category_id=13939);

<sup>3</sup>Улс төрийн намын тухай хуулийн 20 дугаар зүйлийн 20.1-д: “Намын санхүүгийн үйл ажиллагаанд тухайн намын хяналтын байгууллага хяналт тавина.”



Сонгуулийн санхүүжилтийг холбогдох сонгуулийн хуулиар тусад нь авч үзэж зохицуулж ирсэн ба үүнийг Улс төрийн намын тухай хуультай уялдуулахад анхаараагүйгээс улс төрийн санхүүжилтийн хяналтад томоохон хийдэл үүссэн байдаг. Хуулийн дагуу намууд сонгуулийн бус үед босгосон хөрөнгөөр сонгуулийн кампанит ажлаа санхүүжүүлэх бололцоотой ч энэ хөрөнгийг хаанаас босгож буйг олон нийт хянах боломжгүй, ил тод бус байна. Энэ нь сонгуулийн хуулиар бий болгосон улс төрийн санхүүжилтэд тавих хяналтын тогтолцоог үр нөлөөгүй болгох ноцтой үр дагавартай.

2015 оноос эхлэн сонгуулийн хууль тогтоомжид туссан өөрчлөлтийн дагуу сонгуулийн зардалд Үндэсний аудитын газар хяналт тавьж эхэлсэн. Гэвч сонгуульд оролцсон нам, эвсэл, нэр дэвшигчид тайлангаа бүрэн гүйцэд ирүүлдэггүйн зэрэгцээ, тайлангийн нарийвчилсан мэдээлэл олон нийтэд ил тод биш, бүрэн гүйцэд хяналт хийхгүй байгааг судлаачид шүүмжилдэг. 2020 оны Монгол Улсын Их Хурлын сонгуулийг жишээ болгон авч үзвэл тус сонгуульд өрсөлдсөн 606 нэр дэвшигчээс 469 нь хуулийн дагуу зардлын тайлангаа Үндэсний аудитын газарт ирүүлжээ. 2020 оны Улсын Их Хурлын сонгуулийн кампанит ажилд зарцуулсан мөнгөний хэмжээ өмнөх сонгуулиудтай харьцуулахад огцом нэмэгдсэн байгаа нь анхаарал татна. Үндэсний аудитын газрын мэдээлснээр сонгуулийн зардлын тайлангаа тус байгууллагад хуулийн дагуу тайлагнасан нам, эвсэл, нэр дэвшигчид зардлын дансандаа бараг 75 тэрбум буюу 74,963,377,200 төгрөг хуримтлуулсан байх ба кампанит ажилтай холбоотой нийт зардал нь 77 орчим тэрбум төгрөгт хүрчээ.<sup>5</sup> Энэ нь өмнөх сонгууль буюу 2016 оны УИХ-ын сонгуулийн нийт зардал болох 34,4 тэрбум төгрөгтэй харьцуулж үзвэл бараг хоёр дахин нэмэгдсэн гэсэн үг юм.

Улс төрд эргэлдэж буй мөнгөний хэмжээ ийнхүү огцом нэмэгдсээр байгаа ч хяналт, ил тод байдал сайжрахгүй байгаа нь цаашид авлигыг улам даамжруулах эрсдэлтэй. Бусад ардчилсан улсуудын хувьд улс төр дэх авлигын асуудлаа шийдвэрлэхийн тулд намуудад төсвөөс санхүүжилт олгох, улмаар улс төрийн намын хөрөнгө, орлогын эх үүсвэр, зарцуулалтын ил тод байдлыг хангаж иргэдийн оролцоотой тогтмол хянах арга хэмжээ авч буй нийтлэг хандлага ажиглагдаж байна.<sup>6</sup> Намд төрөөс санхүүжилт олгохдоо улс төрийн тэнцвэртэй өрсөлдөөн, олон намын тогтолцооны хөгжил, намын дотоод ардчилал, ил тод байдал, бодлого боловсруулах чадавхыг дэмжих хөшүүрэг болгон ашигладаг сайн туршлага нэлээд түгээмэл байна.

<sup>4</sup>Үндэсний Аудитын газар, 2020. Монгол Улсын Их Хурлын 2020 оны ээлжит сонгуульд нэр дэвшигчдийн сонгуулийн зардлын тайлан < <https://audit.mn/?p=7174>>;

<sup>5</sup>Үндэсний Аудитын газар, 2020. Монгол Улсын Их Хурлын 2020 оны ээлжит сонгуульд оролцсон нам, эвслийн сонгуулийн зардлын тайлан < <https://audit.mn/?p=9633>>

<sup>6</sup>Бертоа, Ф. К., 2019. Улс төрийн намын төрийн санхүүжилт: Ач холбогдол. Фридрих-Эбертийн сан;

2019 онд Монгол Улсын Үндсэн хуулийн Арван ес<sup>1</sup> дүгээр зүйлийн 3 дахь хэсэгт “Намын дотоод зохион байгуулалт ардчилсан зарчимд нийцсэн, хөрөнгө, орлогын эх үүсвэр, зарцуулалт нь нийтэд ил тод байна. Намын зохион байгуулалт, үйл ажиллагааны журам, санхүүжилт, төрөөс санхүүгийн дэмжлэг үзүүлэх нөхцөлийг хуулиар тогтооно.” гэж шинээр заасан. Энэ заалтад улс төрийн намын санхүүжилттэй холбоотой хоёр чухал бүлэг зохицуулалт туссан юм.

Үндсэн хуульд туссан нэмэлт өөрчлөлтийн хүрээнд улс төрийн санхүүжилтийн эх үүсвэрт төрөөс үзүүлэх санхүүгийн дэмжлэгийг тусгасан нь цаашид улс төрийн нам мөнгөний зохисгүй нөлөөнд автахгаас сэргийлж, улс төрийн нам нь иргэдийг төртэй холбох гүүр болох үүргээ жинхэнэ утгаар гүйцэтгэхэд чухал нөлөөтэй зохицуулалт болсон. Намын дотоод зохион байгуулалт ардчилсан зарчимд нийцсэн, хөрөнгө, орлогын эх үүсвэр, зарцуулалт нь нийтэд ил тод байхаар заасан нь улс төр дэх мөнгөний зохисгүй нөлөө, авлига, ашиг сонирхлын зөрчлийг бууруулах, улмаар иргэдийн эвлэлдэн нэгдэх эрхийг жинхэнэ утгаар хангасан, хариуцлагатай улс төрийн намууд төлөвшин хөгжихөд чухал ач холбогдолтой юм.

Цаашид эрх зүйн шинэчлэлийн хүрээнд Үндсэн хуульд туссан дээрх өөрчлөлтийн дагуу намуудад төсвөөс санхүүжилт олгох асуудлыг холбогдох хуульд нарийвчлан тусгаж хэрэгжүүлэхийн зэрэгцээ хяналтыг улс төрийн намын санхүүжилт, сонгуулийн санхүүжилт гэж салган зохицуулж ирсэн хийдлийг залруулж улс төрийн санхүүжилт гэх ерөнхий ойлголтын хүрээнд улс төрд эргэлдэх мөнгөний эх үүсвэр, зарцуулалт, хяналт, ил тод байдал, хариуцлага зэрэг асуудлыг цогцоор нь уялдаатай байдлаар зохицуулах нь зүйтэй.

Түүнчлэн улс төр дэх мөнгөний зохисгүй нөлөөг арилгахын тулд хуулийн этгээдийн намуудад өгөх хандивыг аажмаар багасгах, алсдаа хориглох, үүнтэй зэрэгцүүлэн иргэний хандивыг аль болох дэмжих байдлаар шинэчлэлийг хийх нь ач холбогдолтой.<sup>7</sup> Богино хугацаанд төрөөс аливаа лиценз эзэмшдэг, төртэй гэрээлэн ажилладаг компаниуд хандив өгөхийг хорих, түүнчлэн хандив өгсөн компаниудыг сонгуулийн дараа тодорхой хугацаанд төрийн хөрөнгөөр бараа, ажил, үйлчилгээ худалдан авах, гүйцэтгэх тендерт оролцохыг хориглох, төрөөс тендер авсан аж ахуйн нэгжээс ээлжит сонгуулийн хугацаанд хандив авахыг хориглох нь зүйтэй юм. Мөн нэр дэвшигчийн хамаарал бүхий аж ахуйн нэгжүүдээс хандив авахыг зайлшгүй хязгаарлах хэрэгтэй.

---

<sup>7</sup>Канадад 2007 оны 1 сараас эхлэн хувийн компаниуд улс төрийн зорилгоор хандив өгөхийг нэг мөсөн хориглосон байдаг. <[https://en.wikipedia.org/wiki/Federal\\_political\\_financing\\_in\\_Canada](https://en.wikipedia.org/wiki/Federal_political_financing_in_Canada)>.

## Санал болгож буй өөрчлөлтийн давуу ба сул тал

Улс төрийн намын хөрөнгө, орлогын эх үүсвэр, зарцуулалтыг ил тод, олон нийтийн хяналттай болгох эрх зүйн шинэчлэлийг яаралтай хийх шаардлагатай гэдэг саналыг Та дэмжиж байна уу?

Давуу тал	Сул тал
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Улс төрийн хүрээний авлига буурна.</li> <li>• Ил тод байдал сайжирснаар ашиг сонирхлын зөрчлөөс урьдчилан сэргийлэх нөхцөл бүрдэж, засаглал сайжирна.</li> <li>• Намууд төлөвшиж, дотоод ардчилал нь сайжирна.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Хандивлагчдын мэдээлэл ил болсноор тэднийг улс төрийн үзэл баримтлалтай холбогдуулан ялгаварлан гадуурхах байдал үүсэх боломжтой ба үүнийг хуулиар зохицуулж зохих хамгаалалтай болгох шаардлагатай.</li> </ul>

---oOo---

## 306. Улс төрийн намын хатуу гишүүнчлэлээс татгалзаж, бодлогын нам болгох

### Ерөнхий мэдээлэл

Улс төрийн намууд нь ардчилсан нийгэм дэх олон ургалч үзлийн илэрхийлэл болж, иргэдийн ялгаатай үзэл бодол, хүсэл тэмүүлэл, байр суурийг нэгтгэн төлөөлж, төрийн бодлого боловсруулан, түүнийгээ мөрийн хөтөлбөртөө тусгаж, ардчилсан сонгуульд өрсөлддөг, иргэдийн сайн дурын үндсэн дээр эвлэлдэн нэгдэж байгуулсан байгууллага юм. Ардчилсан тогтолцоонд чөлөөт сонгууль нь юуны өмнө намуудын хоорондын бодлогын өрсөлдөөн байдаг. Ийм ч учраас сонгуулийн үеэр намууд хооронд бодлогын мэтгэлцээн өрнөх нь сонгогчдын хувьд шийдвэр гаргахад маш ач холбогдолтой.

Өнгөрсөн сонгуулиудын туршлагаас үзэхэд Монгол Улсад намуудын хооронд бодлогын мэтгэлцээн тун ховор өрнөжээ. Улс төр судлаачдын шүүмжилдгээр сонгууль нь бодлогоос илүүтэй “хувь хүн голлосон” буюу улс төрчдийн хоорондын уралдаан байх хандлага түлхүү ажиглагдаж иржээ.<sup>1</sup> Эрүүл саруул бодлогын мэтгэлцээнгүй улс төрийн орчин нь шударга сонгуулийн үйл явц, сонгогчдын боловсролд муугаар нөлөөлдөг. Үүний нэг илрэл нь сонгогчдын саналыг худалдан авах үзэгдэл одоо ч амь бөхтэй оршсоор сонгогчдын ирц, идэвх сулрахад нөлөөлсөөр байна.

Монгол Улсын хувьд одоо хүчин төгөлдөр хэрэгжиж буй 2005 онд батлагдсан Улс төрийн намын тухай хуулийн дагуу 801-ээс доошгүй иргэний бүртгэл шаарддаг. Энэ босгыг өндөр гэхийн зэрэгцээ бүтцээ томруулахыг өөгшүүлж байна гэж улс төр судлаачид шүүмжилдэг.<sup>2</sup> 2019 онд Үндсэн хуульд туссан өөрчлөлт 2028 онд хэрэгжиж эхэлбэл энэ босго бусад улсуудтай харьцуулахад хамгийн өндөр болох нь тодорхой байна. Энэ нь өнөөгийн улс төрийн намын төлөвшил, системд тулгарч буй асуудлыг шийдэхээс илүүтэй иргэдийн эвлэлдэн нэгдэх эрхэд сөргөөр нөлөөлөх юм.

<sup>1</sup>С. Болдсайхан, 2020. Here's how an unpopular ruling party swept Mongolia's June elections < <https://www.washingtonpost.com/politics/2020/07/07/heres-how-an-unpopular-ruling-party-swept-mongolias-june-elections/>>;

<sup>2</sup>Я.Төгөлдөр, Д.Бумдарь, 2021. Бодлогын намыг төлөвшүүлэх нь. Улаанбаатар, Нээлттэй Нийгэм Форум.

## Өнөөгийн байдал (тулгамдсан асуудал)

2019 онд Монгол Улсын Үндсэн хуулийн Арван ес<sup>1</sup> дүгээр зүйлийн 1 дэх хэсэгт "Нам Үндсэн хуулийн Арван зургадугаар зүйлийн 10-т заасны дагуу байгуулагдаж, улсын хэмжээний бодлого дэвшүүлж ажиллана" гэж шинээр тусгасан нь одоогийн намын системийн хөгжилд нүүрлэсэн мухардлыг арилгахад чиглэсэн бөгөөд үүнтэй холбоотойгоор бодлогын намыг төлөвшүүлэх тухай асуудлыг нэлээд хөндөж ярилцах болсон. Улс төрийн шинжлэх ухаанд нам угаас бодлоготой байхыг шаарддаг бөгөөд бүртгүүлж эхэлсэн цагаас дэвшүүлсэн бодлого, хөтөлбөрөө нийгэмд сурталчлан таниулж, сонгуульд өрсөлдөх үндсэн арга хэрэгслээ болгох ёстой гэж үздэг.<sup>3</sup> Улс орнуудад бодлогын нам нь тогтвортой улс төрийн үзэл баримтлалдаа тулгуурлан дагуу тухайн нийгэм, эдийн засаг, улс төрийн тулгамдсан асуудлыг шийдвэрлэхүйц бодлогыг судалгаанд үндэслэн боловсруулж, түүнийгээ тайлбарлан таниулж өргөн олон түмний дэмжлэг хүлээдэг, засгийн эрх мэдлийг хэрэгжүүлдэг улс төрийн байгууллага гэж ойлгож, тодорхойлдог.<sup>4</sup>

Бодлогын намын ялгарах онцлогийг улс төр судлаачид дараах байдлаар тайлбарласан байдаг. Үүнд:

- тогтвортой үзэл баримтлал, үнэт зүйлд тулгуурласан бодлого, түүнийг танилцуулсан мөрийн хөтөлбөртэй байх;
- тодорхой бүлэгт чиглэсэн бус, нийтийн сайн сайхны төлөө бодлого хэрэгжүүлдэг байх;
- бодлогын дотоод уялдаа холбоо, зөвшилцөл хийх бүтэц, зохион байгуулалттай байх;
- үүрэг амлалтаа биелүүлэх, хэрэгжүүлэх чадавхтай байх;
- олны танил бие даасан нэр дэвшигчид, нэр хүндтэй удирдагчид, олонд таалагддаг гишүүддээ найддаг намаас ялгаатай байх;
- санал худалдаж авдаггүй байх;
- иргэдийн улс төрийн оролцоог хянахгүй байх.<sup>5</sup>

Дүгнэн хэлэхэд орчин үеийн хөгжлийн чиг хандлагатай мөр зэрэгцэхүйц бодлогын буюу хөтөлбөрийн нам байхын тулд:

- нам, сонгогчдын хоорондын дэмжлэг болоод хариуцлагыг хангах механизм нь нийгмийн хэрэгцээнд тулгуурласан, бодитой, хэрэгжихүйц бодлого, хөтөлбөр, түүнийгээ хэрэгжүүлэх чадавхтай байх;

<sup>3</sup>Я.Төгөлдөр, Д.Бумдарь, 2021. Бодлогын намыг төлөвшүүлэх нь. Улаанбаатар, Нээлттэй Нийгэм Форум;

<sup>4</sup>Ардчилал, сонгуульд дэмжлэг үзүүлэх олон улсын хүрээлэн, 2014. Улс төр, бодлогын зөрлөг: Хөтөлбөрийн намуудын үүсэл, чиг хандлага. Стокгольм: с.н;

<sup>5</sup>Я.Төгөлдөр, Д.Бумдарь, 2021. Бодлогын намыг төлөвшүүлэх нь. Улаанбаатар, Нээлттэй Нийгэм Форум.

- намын дотоод зохион байгуулалт, хүний нөөцийн бүрдүүлэлт нь дээрх шаардлагыг хангахад чиглэсэн байхыг шаардана. Үүнийг хамгийн сайн хэрэгжүүлдэг сайн туршлага бүхий улс нь Холбооны Бүгд Найрамдах Герман Улс бөгөөд намын дэргэдэх улс төрийн сангууд буюу сургалт, судалгааны төвүүд нь төрөөс буюу төсвөөс санхүүжин үйл ажиллагаа явуулдаг онцлогтой. Ингэснээр намын бодлого, хөтөлбөр нь шинжлэх ухааны үндэслэлтэй, тооцоо судалгаанд тулгуурласан, улс орны нийтлэг эрх ашгийг хангаж чадахуйц байх нөхцөлийг бүрдүүлдэг байна;
- сонгуульд улс төрийн, бодлогын эрүүл саруул мэтгэлцээн, шүүмж өрнүүлж, сонгуулийн хууль бус сурталчилгаа, мөнгөний зохисгүй нөлөөг бууруулах нь чухал юм.

Өнөөдрийн байдлаар манай улсад Дээд шүүхэд бүртгэлтэй 36 нам байх боловч олонх нь идэвхтэй үйл ажиллагаа явуулж чаддаггүй, нийгэмд танигдаагүй, төлөвшиж чадаагүй төдийгүй манай нийгэмд тулгамдсан асуудлыг шийдвэрлэх бодлого дэвшүүлж өрсөлддөггүй нь намын тогтолцоонд тулгамдаж буй асуудал мөн.<sup>6</sup> Үүнийг хэрхэн шийдвэрлэх нь оновчтой талаар маргаан мэтгэлцээн өрнөсөөр ирсэн.

2019 онд Үндсэн хуульд оруулсан нэмэлт, өөрчлөлтөд үндэсний хэмжээнд бодлого дэвшүүлж ажиллах шаардлагаас гадна дараах хоёр асуудлыг тусгасан байдаг.

Монгол Улсын Үндсэн хуулийн Арван ес<sup>1</sup> дүгээр зүйл  
2.Намыг Монгол Улсын сонгуулийн эрх бүхий иргэдийн нэг хувиас доошгүй тооны иргэн эвлэлдэн нэгдэж байгуулна. /Энэ хэсгийг 2028 оны 01 дүгээр сарын 01-ний өдрөөс эхлэн дагаж мөрдөнө./  
3.Намын дотоод зохион байгуулалт ардчилсан зарчимд нийцсэн, хөрөнгө, орлогын эх үүсвэр, зарцуулалт нь нийтэд ил тод байна. Намын зохион байгуулалт, үйл ажиллагааны журам, санхүүжилт, төрөөс санхүүгийн дэмжлэг үзүүлэх нөхцөлийг хуулиар тогтооно.

## Гадаад орны туршлага

Олон улсын туршлагыг үзэхэд бодлогын намыг төлөвшүүлэхэд төрийн санхүүгийн дэмжлэг, төсвөөс олгож буй санхүүжилтийг хуулийн дагуу зарцуулж буй эсэхийг олон нийтийн оролцоотой хянахад улс төрийн санхүүжилтийн ил тод байдал нь нэн чухал байна. Харин үүнд гишүүнчлэлийн асуудал нөлөөтэй эсэх талаар баримт, нотолгоог судлан үзэх нь зүйтэй.

<sup>6</sup>Фернандо.К.Б, А. Баторгил, Г.Батхишиг., 2020. Монголын улс төрийн намуудын инстүүчлэл. Улаанбаатар, Фридрих-Эбертийн сан;

2020 оны Монгол Улсын Их Хурлын сонгуулийн мэдээллийг авч үзэхэд сонгуулийн насны иргэдийн тоо 2,1 сая байх бөгөөд 2019 оны Үндсэн хуулийн нэмэлт, өөрчлөлтөөр 20,000 гаруй иргэд эвлэлдэн нэгдэж нам байгуулах боломжтой байна.<sup>7</sup> Энэ босго нь бусад улсуудтай харьцуулахад нэлээд өндөр болохыг дурдах нь зүйтэй.

Хүснэгт 1. Хуучин социалист орнуудад нам байгуулахад шаардлагатай гарын үсгийг хүн амын тоотой харьцуулсан байдал

Улсуудын нэр	Нам байгуулахад шаардлагатай гарын үсгийн тоо <sup>8</sup>	Хүн амын тоо <sup>9</sup>
Унгар	10	9,709,891
Хорват	100	3,899,000
Латви	200	1,884,490
Эстони	500	1,330,932
Словени	1000	2,108,079
Чех	10,000	10,505,772
Словак	10,000	5,447,247
Румын	10,000	19,119,880
Болгарт 2,500 гишүүнээс гадна 500 үүсгэн байгуулагч гишүүн		6,877,743

Монгол Улсын хувьд одоо хүчин төгөлдөр хэрэгжиж буй 2005 онд батлагдсан Улс төрийн намын тухай хуулийн дагуу 801-ээс доошгүй иргэний бүртгэл шаарддаг. Энэ босгыг өндөр гэхийн зэрэгцээ бүтцээ томруулахыг өөгшүүлж байна гэж улс төр судлаачид шүүмжилдэг.<sup>10</sup> 2019 онд Үндсэн хуульд туссан өөрчлөлт 2028 онд хэрэгжиж эхэлбэл энэ босго бусад улсуудтай харьцуулахад хамгийн өндөр болох нь тодорхой байна. Энэ нь өнөөгийн улс

<sup>7</sup>Монгол Улсын Үндсэн хуулийн Арван ес1 дүгээр зүйлийн 2 дахь хэсэгт "Намыг Монгол Улсын сонгуулийн эрх бүхий иргэдийн нэг хувиас доошгүй тооны иргэн эвлэлдэн нэгдэж байгуулна..." гэж заасан нь намын гишүүн бус, харин тухайн намыг үүсгэн байгуулахад иргэдээс үзүүлж буй дэмжлэг (ийм шаардлагыг байнга хангах утгагүй) гэсэн утгаар Үндсэн хуульд туссан. "Монгол Улсын Үндсэн хуульд оруулсан нэмэлт, өөрчлөлтөд хууль тогтоомжийг нийцүүлэх, түүнтэй холбогдуулан авах арга хэмжээний тухай" УИХ-ын 2020 оны 01 сарын 09-ний өдрийн 02 дугаар тогтоол;

<sup>8</sup>Фернандо К. Бертоа, Ингрид. В. (ред), 2018. Хуучин коммунист улсуудын улс төрийн намын хуулийн зохицуулалт. Лондон: Routledge;

<sup>9</sup>Улсуудын хүн амын мэдээллийг сүүлийн үеийн байдлаар Дэлхийн банкны мэдээллийн сангаас авав. [https://data.worldbank.org/indicator/SP.POP.TOTL?locations=EU&most\\_recent\\_value\\_desc=false](https://data.worldbank.org/indicator/SP.POP.TOTL?locations=EU&most_recent_value_desc=false);

<sup>10</sup>Я.Төгөлдөр, Б.Бумдарь, 2021. Эвлэлдэн нэгдэх эрх ба улс төрийн намын хатуу гишүүнчлэл. Улаанбаатар, Нээлттэй Нийгэм Форум.

төрийн намын төлөвшил, системд тулгарч буй асуудлыг шийдэхээс илүүтэй иргэдийн эвлэлдэн нэгдэх эрхэд сөргөөр нөлөөлөх юм.

Орчин цагт намын системдээ үр дүнтэй шинэчлэл хийсэн зарим улсын сайн туршлагыг харахад нам бүртгүүлэхэд өндөр босго тавих нь ховор байх агаад бүртгүүлсний дараах намын үйл ажиллагаа, нийгэмд хүлээх үүрэг хариуцлагыг нарийвчлан зохицуулж, өндөр шаардлага тавин, иргэдийн оролцоотой тогтмол хянаж, хариуцлага тооцох байдлаар зохицуулж байна.<sup>11</sup> Өөрөөр хэлбэл, нам байгуулах буюу бүртгүүлэхэд өндөр босго тавихгүйгээр иргэдийнхээ эвлэлдэн нэгдэх улс төрийн эрхийг хангахад гол ач холбогдол өгөх нийтлэг хандлага ажиглагдаж байна. Харин бүртгүүлсний дараа түүний үйл ажиллагаа, нийгэмд хүлээх үүрэг, хариуцлага талаас нь өндөр шаардлага тавихыг хуулиар зохицуулсан байдаг. Жишээ нь, Австрали, Канад зэрэг улсуудад сонгуульд оролцоогүй, санхүүгийн тайлан болон хуулийн дагуу тайлагнах шаардлагатай мэдээллээ ирүүлээгүй намуудыг бүртгэлээс хасах хууль үйлчилж байна.<sup>12</sup>

### Санал болгож буй өөрчлөлтийн давуу ба сул тал

Улс төрийн намын хатуу гишүүнчлэлээс татгалзаж, бодлогын нам болгохыг Та дэмжих үү?

Давуу тал	Сул тал
<ul style="list-style-type: none"> <li>Улс төрийн бодлогын нам нь иргэд үзэл бодлоо чөлөөтэй илэрхийлэх, тодорхой бодлого дээр эвлэлдэн нэгдэх эрхээ зөв хэрэгжүүлэх хэлбэр болон төлөвших.</li> <li>Бодлогын нам нь улс төрийн намыг сонгогчдод ойртуулах, утга учиртай, тогтвортой харилцаа, дэмжлэг бий болгох, сонгогчдын боловсрол нэмэгдэхэд нөлөөлнө.</li> <li>Санал худалдан авах гэх мэт сонгуулийн хууль бус сурталчилгаа багасаж, сонгууль бодлогын өрсөлдөөнд тулгуурлах байдал нь нэмэгдсэнээр ач холбогдол нь сайжирна. Сонгогчдын ирц, улс төрийн идэвх нэмэгдэнэ.</li> <li>Гишүүнчлэл хязгаартай бодлогын нам төлөвшсөнөөр орон нутаг дахь улс төржилт багасна.</li> <li>Сонгогчид намыг аялдан дагах бус бодлогыг шилж, сонгоход анхаарах.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Тухайлсан намын дэмжигчид цөөрнө.</li> <li>Улс төрийн намын гишүүдийн тоо эрс цөөрч, дэмжигчдийн тоонд өөрчлөлт орж болзошгүй.</li> <li>Намуудын удирдлага орон нутагт бодлогоо сурталчлах үйл явц намын бүтэц (намын гишүүд, үүр, хороо)-ээр бус явагдах учир зохион байгуулалтын хүндрэл үүсэх.</li> </ul>

<sup>11</sup>Я.Төгөлдөр, Б.Бумдарь, 2021. Эвлэлдэн нэгдэх эрх ба улс төрийн намын хатуу гишүүнчлэл. Улаанбаатар, Нээлттэй Нийгэм Форум;

<sup>12</sup>Дээрх эх сурвалж.







## IV. Эдийн засаг, баялгийн сан, төвлөрлийг сааруулах

## Баялгийн сан

### 401. Үндэсний баялгийн сангийн хуваарилалтыг орлогын тэгш бус байдлыг багасгах, ядуурлыг бууруулах, ажлын байр нэмэгдүүлэх, нийгмийн хамгааллыг сайжруулахад чиглүүлэх

#### Ерөнхий мэдээлэл

Байгалийн арвин баялгийг иргэдийн аж амьдралыг дээшлүүлэхэд зориулан ашиглахад төрөөс олон чухал бодлого хэрэгжүүлэх шаардлага үүсдэг ба энэ зорилгоор улс орнууд Үндэсний баялгийн сан байгуулах явдал нэлээд дэлгэрч байна. Монгол Улсын хувьд ашигт малтмалаар арвин бөгөөд олборлох салбар эдийн засагт давамгайлдаг тул төрийн бодлогын ач холбогдол онцгой чухал. Гэхдээ үндэсний баялгийн сан байгуулах нь байгалийн баялгийг зөв ашиглахад хангалттай нөхцөл биш, баялгийг хайж илрүүлэх, сайн нөхцөлөөр ашиглах, орлогыг оновчтой хуваарилах, хөгжлийн үр өгөөжтэй төслүүдэд хөрөнгө оруулах зэрэг бусад бодлого адилхан чухал.

Монгол Улс уул уурхайгаас жилд ойролцоогоор 3-4 их наяд төгрөг буюу нийт төсвийн орлогын 25 орчим хувийг бүрдүүлж ирсэн бол 2023 онд 4.9 их наяд төгрөг олохоор төлөвлөж байна. Үүнээс тал орчим хувь нь ашигт малтмалын нөөц ашигласны төлбөр, 20 орчим хувь нь аж ахуйн нэгжийн орлогын албан татвар, 10 орчим хувь нь ногдол ашиг байна.<sup>1</sup> Олсон орлогоос 130 орчим тэрбум төгрөгийг Төсвийн тогтворжуулалтын санд, 540 орчим тэрбум төгрөгийг Ирээдүйн өв санд тус тус төвлөрүүлнэ. Өөрөөр хэлбэл, уул уурхайн орлогын 13 орчим хувийг энэхүү хоёр санд төвлөрүүлж, үлдсэн хэсгийг улсын болон орон нутгийн төсөвт төвлөрүүлэн зарцуулах юм. Тэгэхээр уул уурхайн орлогын зарцуулалт оновчтой эсэхийг дүгнэхэд зөвхөн дээрх сангууд бус, орлогын 87 орчим хувийг дамжуулан зарцуулж буй улсын болон орон нутгийн төсвийн зарцуулалтад хяналт тогтоох шаардлагатай.

Нөгөө талаар дээрх сангуудын хөрөнгийг арвижуулж чадаагүй, Монголбанк болон Төрийн сангийн дансанд байршуулж ирсэн нь багахан хүүгийн орлого өгснөөс өөрөөр өсөн нэмэгдээгүй. Угтаа сангийн хуримтлалыг

<sup>1</sup>Монгол Улсын 2023 оны төсвийн төсөл.

бонд, хувьцаа, үл хөдлөх зэрэг хөрөнгөд оруулж, өгөөж буюу ашгаас нь зарцуулах замаар санг тогтмол түвшинд, эсхүл арвижуулж байх учиртай. Эдийн засгийн хүндрэл үүссэнтэй холбоотойгоор эдгээр сангийн хөрөнгийг төсөв рүү татах, Засгийн газрын зарим хөтөлбөрийг шууд санхүүжүүлэх, нийгмийн халамжид зарцуулах байдлаар ашиглаж ирснээр хуримтлал үүсгэж чадаагүй.

Үндэсний баялгийн сан нь төрийн мэдэлд байх бөгөөд хуримтлуулсан мөнгөөрөө хөрөнгө оруулалт хийн арвижуулж, сангийнхаа тодорхой хэсгийг хөгжлийн төслүүдэд зориулан зарцуулдаг. Санд хуримтлуулах мөнгөний хувьд гадаад валютын чөлөөт нөөц, байгалийн баялгийн орлогын тодорхой хэсэг, төсвийн ашиг, хувьчлалын орлого, тэтгэврийн шимтгэл зэрэг төрөл бүрийн эх үүсвэртэй байж болдог. Улс орон бүр үндэсний баялгийн санг байгуулдаггүйг тэмдэглэх хэрэгтэй. Түүнчлэн сан гэж чухам юуг хэлэх талаар нэгдмэл нэг ойлголт байдаггүй. Төрийн өмчит компани, хөгжлийн банк, төв банкны гадаад валютын удирдлагыг хариуцсан нэгж зэргийг үндэсний баялгийн сан гэж нэрлэх нь ч бий. Үндэсний баялгийн санг тодорхой үүрэг, зорилготойгоор байгуулдаг бөгөөд үүнээс нь хамаарч сангуудыг хэд хэдэн нийтлэг төрлүүдэд хамааруулан ангилдаг. Жишээ нь уул уурхайн орлого ашигт малтмалын үнээс хамаарч их савладаг тул үнэ өндөр байхад орлогоо зарахгүйгээр хуримтлал үүсгэж, түүнийгээ хөрөнгө оруулалт хийх замаар арвижуулж, эргээд үнэ буурсан үед төсвийн орлогод дутагдсан хөрөнгийг уг сангийн хуримтлалаас авч ашиглах санг төсвийн тогтворжуулалт гэж нэрлэдэг.

Байгалийн баялгийн орлогод тулгуурласан санг байгуулах хэрэгцээ эрдэс бүтээгдэхүүний орлогын онцлогоос урган гарч байдаг. Тухайлбал, байгалийн баялаг шавхагдах тул баялгийг ашигласны дараах эдийн засгийн тулгуур юу байхыг бодолцох шаардлага үүсдэг. Мөн байгалийн баялаг нь зөвхөн өнөөдөр амьдарч буй иргэдийн өмч байх уу, эсхүл хойч үеийнхэнд мөн хамаатай юу гэх асуулт гардаг. Улмаар ашигт малтмалыг нэг л удаа ашиглах тул орлогын зарим хэсгийг энэ үеийнхний сайн сайхны төлөө, харин тодорхой хэсгийг хойч үедээ зориулан ашиглах нь шударга гэж үзэх явдал түгээмэл. Харин хойч үедээ баялгийг ашигласны үр шимийг хүртээхэд тэр нь газрын хэвлийд ашиглаагүй үлдээсэн ашигт малтмал хэлбэртэй байх уу, боловсрол, эрүүл мэнд, дэд бүтцийг сайжруулах замаар хойч үеийнхний амьдрах орчныг илүү таатай болгоход чиглэх, эсхүл үл шавхагдах санхүүгийн хуримтлал, сан, томоохон компаниуд байх уу гэдэг асуулт даган гардаг.

Ашигт малтмалын орлого ихээхэн савлагаатай байдаг тул төсвийн орлогыг, цаашилбал төсвийн зарлагыг савлуулах эрсдэлтэй тул үүнийг зохицуулах шаардлагатай. Мөн уул уурхайн орлого нь гол төлөв экспортын буюу гадаад валютын орлого байдаг. Гадаад валют их дүнгээр орж ирснээр уул уурхайгаас бусад салбарт ажиллах хүчний цалин харьцангуй бага, дотооддоо

бүтээгдэхүүнээ зардаг компаниудын өртөг зардал өндөр, улмаар уналтад орох эрсдэл их байдаг. Гадаад валютыг эдийн засагтаа эргэлдүүлэхдээ Голланд өвчин хэмээн нэрлэдэг энэ үзэгдлийг сөрж, үндэсний төгрөгийн үнэ ханшийг савлуулахгүй байхад анхаарах шаардлага үүсдэг. Сангийн зарцуулалтын бодлого эдгээр ерөнхий сорилтуудыг шийдэхтэй уялдсан байх шаардлагатай.

Монгол Улсад баялгийн сан байгуулах санаачилга өмнө нь гарч, Монгол Улсыг Хөгжүүлэх сан, Хүний Хөгжил сан зэргийг байгуулж байсан бол өнөөдөр үйлчилж буй хууль тогтоомжийн хүрээнд Төсвийн тогтворжуулалтын сан<sup>2</sup> болон Ирээдүйн өв сан<sup>3</sup> гэх хоёр санг үүсгээд байна. Харин 2019 оны Үндсэн хуулийн нэмэлт, өөрчлөлтөөр "...газрын хэвлийн баялгийн үр өгөөжийг Үндэсний баялгийн санд төвлөрүүлж тэгш, шударга хүртээхэд чиглэнэ"<sup>4</sup> гэж зааж өгсөн нь байгалийн баялгийн орлогыг төвлөрүүлэн удирдах бодлогыг шинэчилж, Үндэсний баялгийн санг шинээр байгуулах шаардлагыг бий болгоод байна.

### Өнөөгийн байдал (тулгамдсан асуудал)

Үндсэн хуулийн нэмэлт, өөрчлөлтөд нийцүүлэн Үндэсний баялгийн санг шинээр үүсгэхэд зарчмын шинжтэй хэд хэдэн асуудлыг анхааран шийдэх шаардлага үүсэж байна. Тухайлбал, "газрын хэвлийн баялаг" гэдэгт бүх төрлийн ашигт малтмал, газрын тос, байгалийн хий зэрэг хамаарах уу, эсхүл үнийн болон төсвийн орлогын хувьд их дүнтэй цөөн тооны ашигт малтмал байх уу, "Баялгийн үр өгөөж" гэж юуг хэлэх вэ, Зөвхөн төсөвт оруулж буй татварын болон бусад орлого байх уу, Олборлох салбарын эдийн засагт үзүүлж байгаа дам нөлөөг тооцох уу, "Тэгш, шударга хүртээх" гэдэг нь сангийн хөрөнгийг бүх иргэдэд тэгш байдлаар хувааж өгөх асуудал уу, эсхүл орлого багатай, эмзэг бүлгийн иргэддээ илүү анхаарах тухай асуудал уу? Эсхүл боловсрол, эрүүл мэнд, дэд бүтэц зэргийг хөгжүүлж, улмаар төрийн үйлчилгээний чанарыг нийтэд нь дээшлүүлэх тухай юу? Олон зуунаар өвөг дээдсийн хамгаалан авч үлдсэн баялгийн өгөөжийг олборлож ашиглаж буй өнөө үеийнхэн дангаар хүртэх нь шударга уу, эсхүл хойч үедээ газрын хэвлийд нь баялгийн тодорхой хэсгийг үлдээх, баялгаа зараад орлогыг нь санхүүгийн хэрэгсэл болгоод хуримтлал үүсгэх үү зэрэг хариулт нэхсэн олон асуулт бий.

Баялгийн сан арвижиж байх ёстой. Үүний тулд хөрөнгө оруулалт хийх шаардлагатай. Тухайлбал, хуримтлуулсан хөрөнгөөр дотоодын томоохон компаниудын хувьцааг худалдан авах, томоохон төслүүдийг санхүүжүүлэх

<sup>2</sup>Төсвийн тогтвортой байдлын тухай хууль (2010), 16 дугаар зүйл, <https://legalinfo.mn/mn/detail?lawId=503>;

<sup>3</sup>Ирээдүйн өв сангийн тухай хууль (2016), <https://legalinfo.mn/mn/detail?lawId=11707>;

<sup>4</sup>Монгол Улсын Үндсэн хууль (1992), 6 дугаар зүйл, <https://legalinfo.mn/mn/detail?lawId=367>.

хувилбар байж болно. Эсхүл гадаадын компаниудын хувьцаа, компани болон Засгийн газруудын бонд, түүнчлэн үл хөдлөх хөрөнгийг худалдан авах боломжтой. Дотоодын хөрөнгө оруулалтын өгөөжөөс энэ хувилбар илүү байх магадлалтайгаас гадна эдийн засагт ханшийн эрсдэл учруулахгүй, хөрөнгө оруулалтыг дотооддоо хийх улс орны чадавхаас хамаарч илүү оновчтой байж болно. Түүнчлэн энэ хоёр арга замыг хослуулан хэрэглэх ч боломжтой.

Нэгэнт хуримтлал үүсгээд, хөрөнгө оруулалт хийх замаар арвижуулж чадсан сангийн хөрөнгийг ард иргэддээ ямар замаар хүргэх нь мөн чухал асуудлын нэг юм. Санг байнгын шинжтэй байлгахын тулд хуримтлагдан, арвижсан бүхүлдэгдлийг шууд зарцуулах нь оновчгүй. Улмаар сангийнхаа үндсэн хуримтлалаа бус, дан ашиг буюу өгөөжийг нь зарцуулах бодлого баримтлах нь оновчтой. Зарцуулах хэлбэрийн хувьд төсөв рүү татаж төвлөрүүлээд, төсвийн бусад орлогын нэгэн адил зарцуулах, эсхүл тодорхой зориулалтаар, тухайлбал, боловсрол, эрүүл мэнд, нийгмийн халамж, тэтгэвэр зэргийг санхүүжүүлэх, эсхүл иргэддээ бэлэн мөнгө хэлбэрээр олгох зэрэг хувилбаруудаас сонгох боломжтой. Байгалийн сангийн удирдлагад гадаад, дотоодын сайн багийг нээлттэй сонгон шалгаруулалтаар сонгож ажиллуулах нь маш чухал.

## Гадаад орны туршлага

Улс орнууд баялгийн сангийн хөрөнгийг олон янзаар хуваарилж ирсэн байдаг. Иргэддээ бэлэн мөнгө олгох хувилбарыг АНУ-ын Аляска мужид хэрэглэж ирсэн ч тийм ч нийтлэг биш юм. Зарим улс баялгийн сангаараа улс орны томоохон хөтөлбөр төслүүдийг санхүүжүүлсэн байдаг. Жишээ нь Азербайжан улсад газрын тосны сангаар Засгийн газрын стратегийн шинжтэй төслүүд, түүний дотор аялал жуулчлалын салбарыг дэмжсэн. Чилийн тэтгэврийн нөөц сангийн хувьд тэтгэвэр, нийгмийн халамжид зарцуулдаг. АНУ-ын Техас мужийн Дээд боловсролын байнгын сангийн хөрөнгийг тус мужийн хоёр их сургуулийг санхүүжүүлэхэд ашигладаг. Гэхдээ сангийн хөрөнгийг тодорхой зүйлд зарцуулахаар хатуу тогтоох нь тийм ч оновчтой бодлого биш гэж үзэх нь бий.

## Санал болгож буй өөрчлөлтийн давуу ба сул тал

Үндэсний баялгийн сангийн хуваарилалтыг орлогын тэгш бус байдлыг багасгах, ядуурлыг бууруулах, ажлын байр нэмэгдүүлэх, нийгмийн хамгааллыг сайжруулахад чиглүүлэх нь чухал гэдэгтэй Та санал нийлэх үү?

Давуу тал	Сул тал
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Их мөнгөн дүнтэй байх боломжтой тул ядуурлыг богино хугацаанд дорвитой бууруулах, нийгмийн хамгааллыг эрс сайжруулах боломжтой.</li> <li>• Бизнесийн том төслүүдийн өгөөж бага буюу алдагдалтай байж, баялгийн орлого үр ашиггүй зарцуулагдах эрсдэлээс сэргийлэх хэрэгсэл болно.</li> <li>• Зарцуулах хөрөнгө хомс үед нийгмийн салбарын ачааллыг багасгахад дөхөм үзүүлнэ.</li> <li>• Хүний хөгжилд оруулсан хөрөнгийн өгөөж алс ирээдүйдээ илүү чухал байх ач холбогдолтой.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Эдийн засгаа томруулахад шаардлагатай хөрөнгийн хуримтлал үүсэхгүй, том төслүүд хэрэгжихгүй байх эрсдэлтэй.</li> <li>• Үнийн өсөлт бий болж, төгрөгийн ханш суларснаар амьдралын чанар дээшлэхгүй, хойч үеийнхэнд байгалийн баялаг ч, санхүүгийн хуримтлал ч үлдэхгүй байх эрсдэл бий.</li> <li>• Халамжийн чиглэлд их мөнгө зарцуулснаар ажиллах, сурч боловсрох сонирхлыг бууруулах талтай.</li> <li>• Улс төрийн зорилгоор нийгмийн халамж хавтгайрах, магадлалтай.</li> </ul>

---oOo---

## 402. Үндэсний баялгийн сангийн удирдлагын баг нь улс төрөөс хараат бус бөгөөд мэргэжлийн байж, олон нийтийн хяналтад ажиллах

### Ерөнхий мэдээлэл

Дэлхийн улс орнууд байгалийн баялгаас олсон орлогоо төвлөрүүлэн түүний үр өгөөжийг өнөө ба хойч үедээ тэгш шударга хуваарилах, ирээдүй хойч үедээ өвлүүлэн үлдээх, улс орны хөгжилд зөв зохистой байдлаар хөрөнгө оруулалт хийх зорилгоор Үндэсний баялгийн санг байгуулан ажилладаг байна. Баялгийн сан нь зорилго, чиг үүргээс хамааран хуримтлалын, тогтворжуулалтын, хөрөнгө оруулалтын гэсэн төрлүүдтэй байдаг.

Монгол Улсын Үндсэн хуулийн Зургадугаар зүйлд “Байгалийн баялгийг ашиглах төрийн бодлого нь урт хугацааны хөгжлийн бодлогод тулгуурлаж, одоо ба ирээдүй үеийн иргэн бүрд эрүүл, аюулгүй орчинд амьдрах эрхийг нь баталгаажуулах, газрын хэвлийн баялгийн үр өгөөжийг Үндэсний баялгийн санд төвлөрүүлж тэгш, шударга хүртээхэд чиглэнэ” гэсэн нэмэлтийг 2019 онд оруулсан билээ.

### Өнөөгийн байдал (тулгамдсан асуудал)

Монгол Улс одоогийн байдлаар тогтворжуулалтын сан болох Төсвийн тогтвортой байдлын сан, хуримтлалын сан болох Ирээдүйн өв сан гэсэн 2 санг байгуулан ажиллаж байгаа бөгөөд хөрөнгө оруулалтын (хөгжлийн) зориулалтаар ашиглах баялгийн сангийн төрөл одоогоор байгуулагдаагүй байна. Одоо шинээр байгуулах баялгийн санг хөрөнгө оруулалтын зориулалттай Засгийн газрын тусгай сан хэлбэрээр байгуулж, удирдлага нь улс төрөөс хараат бусаар олон улсын зарчимд нийцсэн байдлаар сангийн хөрөнгийг удирдах шаардлагатай. Эхний үед гадаадын мэргэшсэн багийг урьж ажиллуулах боломж бий.

Байгалийн баялгийн үр шимийг ирээдүй хойч үедээ өвлүүлэх зорилгоор Ирээдүйн өв санг байгуулан ажилласан хэдий ч улс төрийн хараат байдал, захирал, удирдлагыг улс төрөөс хамааралтай томилдог, тогтвортой байдал алдагдсан, сангийн мэргэжлийн удирдлагын баг хангалтгүй, мэдээлэл тайлагналын ил тод байдал хаалттай, олон нийтийн хяналт сул зэрэг хүчин зүйлүүдээс шалтгаалан үндсэн зорилгодоо хүрч чадсан эсэх нь тодорхойгүй байна.



Иймд баялгийн санг байгуулахдаа сангийн чиг үүргийг тодорхой болгож, удирдлагын багийг улс төрөөс хараат бус байлгаж, тайлагнал, ил тод байдал, олон нийтийн хяналт зэргийг зохистойгоор хангасан байх шаардлагатай.

Үндэсний баялгийн сангийн удирдлага нь улс төрөөс хараат бус, мэргэжлийн байхын тулд сангийн хөрөнгийн удирдлагыг хэрэгжүүлэгч компанийн эрх зүйн байдлыг хуульд тодорхой дэлгэрэнгүй тусгах, компанийн төлөөлөн удирдах зөвлөлийн гишүүдийг хараат бусаар сонгон шалгаруулах механизмыг бүрдүүлэх, эрх бүхий албан тушаалтны мэдээллийн ил тод байдал, төлөөлөн удирдах зөвлөлийн гишүүнд тавигдах шалгуур зэрэг харилцааг тодорхой хуульчлах шаардлага урган гарч байгаа билээ. Баялгийн сангийн хяналт, тайлагналын тогтолцоог олон улсын сайн туршлага, нийтлэг зарчимд нийцүүлэн хуульчлах, сангийн үйл ажиллагааны мэдээлэл олон нийтэд ил тод, нээлттэй байх нөхцөлийг бүрдүүлэх шаардлагатай байна.

### Гадаад орны туршлага

2008 онд Америкийн Нэгдсэн Улсын Вашингтон хотод баялгийн сан байгуулсан нэр бүхий 26 улс орнууд нэгдэн Олон улсын үндэсний баялгийн сангийн форумыг байгуулсан ба улмаар тус форумас ил тод, хараат бус, хяналт, тайлагнал бүхий баялгийн санг байгуулах зорилгоор "Сантьягогийн зарчим" буюу "Баялгийн сангийн нийтээр зөвшөөрсөн зарчим, практик" нэртэй 24 үндсэн зарчим бүхий тунхаглалыг баталсан байдаг<sup>1</sup>. Тус зарчимд "Баялгийн сан гэдэг нь Засгийн газрын эзэмшилд байдаг тусгай зориулалтын хөрөнгө оруулалтын сан" гэж тодорхойлсон байдаг. Бусад улс орнуудын жишгээс (Кувейт, Казакстан, Турк) харахад баялгийн сангийн өмчлөгч нь тухайн улс орны Засгийн газар байдаг байна.

Дэлхийн улс орнууд баялгийн сангийн хөрөнгийн удирдлага, зохион байгуулалтыг дараах байдлаар хийдэг байна<sup>2</sup>. Үүнд:

1. баялгийн сангийн хөрөнгийн удирдлагыг төрийн өмчит үндэсний компани удирдан явуулах (компанийн нэгдэл) хэлбэр. Тухайлбал: Сингапур улсын "Тэмасек" компани;

<sup>1</sup>Олон улсын баялгийн сангийн форумын цахим хуудас- Сантьягогийн зарчим, Нийтээр зөвшөөрсөн зарчим, практик", <https://www.ifswf.org/>, 2023 оны 01 сарын 30-нд үзсэн, [https://www.ifswf.org/sites/default/files/santiagoprinciples\\_0\\_0.pdf](https://www.ifswf.org/sites/default/files/santiagoprinciples_0_0.pdf);

<sup>2</sup>М.Түвшинжаргал, Үндэсний баялгийн сангийн тухай хуулийн шүүмж, Нээлттэй нийгэм форум, 2023 оны 01 сарын 30-д үзсэн, <https://forum.mn/product/211536>.

2. баялгийн сангийн хөрөнгийн удирдлагын зарим хэсгийг гадаадын болон дотоодын мэргэжлийн хөрөнгийн удирдлагын компани удирдан явуулах (хөрөнгийн удирдлагын компани) хэлбэр;
3. баялгийн сангийн хөрөнгийн удирдлагыг хөрөнгө оруулалтын банк удирдан явуулах хэлбэр. Тухайлбал: Норвеги улсын “Норжес банк” зэргийг нэрлэж болно.

Дээрх хөрөнгийн удирдлагын хэлбэрийг хэрэгжүүлэхдээ баялгийн сангийн хяналтын тогтолцоог сайн бүрдүүлж чадаагүй тохиолдолд авлига, хээл хахууль, улс төрийн нөлөөлөл бий болох, хөрөнгийг үр ашиггүй зарцуулах, хувьдаа завших зэрэг маш олон сөрөг үр дагаврууд урган гардаг байна.

Баялгийн сангийн ил тод байдал, хяналтын тогтолцоог сайжруулах зорилгоор улс орнууд дараах зохицуулалтыг хийдэг байна. Үүнд:

1. дотоод хяналтын механизм болох дотоод хяналтын алба, эрсдэлийн удирдлага, хууль зүйн нийцлийн (комплайнс) нэгж зэргээр дамжуулан хяналт тавих;
2. гадаад хяналтын механизм болох төрийн эрх бүхий байгууллагын хяналт, санхүүгийн зохицуулах төв байгууллагын хяналт, төрийн аудит зэрэг арга замаар дамжуулан хяналт тавих;
3. хөндлөнгийн хяналт болох хараат бус мэргэжлийн олон улсын санхүүгийн аудитын байгууллагыг ашиглан хяналт тавих;
4. олон нийтийн хяналт болох хэвлэл мэдээлэл, олон нийтийн сайн дурын байгууллагаар дамжуулан хяналт тавих зэрэг арга хэрэгслийг ашигладаг байна. Олон нийтийн хяналт нь мэдээллийн ил тод байдал дээр тулгуурладаг тул мэдээллийг үнэн бодитоор түргэн шуурхай хүргэдэг байх, олон нийтийн зүгээс баялгийн сангийн үйл ажиллагаатай холбоотой санал, хүсэлт гаргадаг байх тогтолцоог бүрдүүлэн ажилладаг байна.

## Санал болгож өөрчлөлтийн давуу, сул тал

Үндэсний баялгийн сангийн удирдлагын баг нь улс төрөөс хараат бус бөгөөд мэргэжлийн байж, олон нийтийн хяналтад ажиллахыг Та дэмжих үү?

Давуу тал	Сул тал
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Баялгийн сангийн удирдлага, зохион байгуулалт, уялдаа холбоо сайжрах боломж бүрдэнэ.</li> <li>• Үндэсний баялгийн сангийн эрх зүйн байдал, зорилго, чиглэл тодорхой болно.</li> <li>• Олон улсын сайн туршлагад нийцсэн удирдлага, зохион байгуулалтын бүтэцтэй болно.</li> <li>• Баялгийн сангийн удирдлагын баг нь улс төрөөс хараат бус байж мэргэжлийн баг ажиллах боломж бүрдэнэ.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Баялгийн сангийн удирдлагын баг, эрх бүхий албан тушаалтныг сонгон шалгаруулах процесс, түүний ил тод байдлыг хангах механизмыг бүрдүүлж чадаагүй тохиолдолд улс төрийн нөлөөллөөс хараат бус байх боломжгүй юм.</li> <li>• Олон нийтийн зүгээс баялгийн сангийн үйл ажиллагаанд хяналт тавих боломж нь мэдээллийн ил тод байдал дээр тулгуурладаг. Иймд сангийн санхүүгийн болон үйл ажиллагааны мэдээлэл, удирдах албан тушаалтны мэдээлэл, шилэн дансны хөтлөлт зэрэг мэдээллийг олон нийтэд хүргэх механизм, эрх зүйн орчныг бүрдүүлэхгүй бол хөрөнгө шамшигдах эрсдэлтэй.</li> </ul>

---oOo---

## 403.Орон нутаг дахь жижиг, дунд үйлдвэрлэлийг дэмжих зорилгоор уул уурхайн бүтээгдэхүүний экспортын орлогоос сан бүрдүүлж ажиллах

---

### Ерөнхий мэдээлэл

Орон нутгийн жижиг дунд үйлдвэрийг дэмжих зорилгоор уул уурхайн бүтээгдэхүүний экспортын орлогоос сан бүрдүүлэх тухай санаа нь үндэсний баялгийн сангийн хэлэлцүүлгийн хүрээнд дэвшигдсэн санал гэж үзэж байна. Үндэсний нийгэм, эдийн засгийн болон орон нутгийн хөгжлийг эрчимжүүлэхэд уул уурхайн салбарын нөөц боломжийг ашиглах асуудал зайлшгүй тавигдана.

Онолын үүднээс авч үзвэл үндэсний баялгийн сан нь тухайн улсын Засгийн газраас улс орны хэмжээний эрдэс баялгийн салбарын боломжийг хамгийн зохистой удирдах, илүү их хуримтлал үүсгэх, үүндээ тулгуурлан хөгжлийн том зорилтуудыг шийдвэрлэх, төсвийн урт хугацааны тогтвортой байдлыг хангах зорилгод чиглэдэг тусгай зориулалтын сан юм. Гэтэл тодорхой аймаг, сум, хот, тосгоны үйлдвэрлэл бизнесийг дэмжихэд үндэсний баялгийн сангаас шууд хөрөнгө оруулах боломж хазгаарлагдмал байна.

Олон улсын валютын сангаас Үндэсний баялгийн санг дараах 5 чиглэлд ангилжээ. Үүнд:

1. Тогтворжилтын сан;
2. Ирээдүйн хэрэгцээнд зориулан нөхөн сэргээгдэхгүй баялгийг баталгаат хөрөнгө болгон хадгалах зориулалттай хадгаламжийн сан;
3. Валютын хөрөнгө оруулалтын корпораци;
4. Нийгэм эдийн засгийн хөгжлийн төслүүдийг санхүүжүүлэх зорилго бүхий хөгжлийн сан;
5. Тэтгэврийн нөөцийн сан зэрэг байна.
6. Өнөөгийн байдал (тулгамдсан асуудал)

Орон нутагт ажиллаж байгаа уул уурхайн үйлдвэр, байгууллагаас нийгмийн хариуцлагын хүрээнд тухайн бүсийнхээ жижиг, дунд үйлдвэрийг дэмжих бүрэн боломжтой бөгөөд өнөөдөр энэ чиглэлд зохих түвшинд харагдахуйц үр өгөөжтэй ажиллаж байгаа үйлдвэрүүд цөөнгүй байна.

Өнөөдөр уул уурхайн үйлдвэрлэлд хөрөнгө оруулалтын таатай орчинг бүрдүүлэх, экологийн шаардлагуудыг хангуулах, тусгай төрлийн ашигт

малтмалыг олборлох нөхцөлтэй холбоотой 10 орчим хууль мөрдөгдөж байна. Харин компанийн үйл ажиллагаа, түүний нийгмийн хариуцлагыг нэмэгдүүлэх, орон нутгийн хөгжилд оруулах хувь нэмрээ өсгөхөд анхаарал тавьдаг болгох чиглэлд Компанийн тухай, Хөрөнгө оруулалтын тухай хуулиудын эрх зүйн зохицуулалтын механизмыг эрс сайжруулах шаардлага байна. Улсын Их Хуралд 2022 онд өргөн мэдүүлсэн Төрийн болон орон нутгийн өмчит компанийн тухай хуулийн төсөлд компаниуд нийгмийн хариуцлагын тайлан заавал гаргахаар тусч байгаа нь уг чиглэлд эрх зүйн тодорхой дэвшил гарах нөхцөлийг бүрдүүлнэ. Компаний засаглалын үндэсний хөтөлбөрийн хүрээнд компаниудын нийгмийн хариуцлагын хэрэгжилтийн тайлан гаргадаг болж, мөн ISO 26000 олон улсын стандартыг нэвтрүүлсэн идэвх санаачилгыг бодлогоор дэмжих арга хэрэгслүүдийг бий болгох оролдлогууд гарч байна. Санхүүгийн зохицуулах хорооны 2022 оны 145 дугаар тогтоолоор батлагдсан Компанийн засаглалын Кодексийг хэрэгжүүлэх нь дээрх чиглэлд зохих дэмжлэгийн орчинг бүрдүүлэх талтай. Гэсэн хэдий ч орон нутгийн бизнесийг уул уурхайн компаниуд дэмжих бодлого, эрх зүйн өнөөгийн орчин манайд одоог хүртэл хангалттай бүрдэж чадаагүй хэвээрээ байна. Үүнээс үзэхэд уул уурхайн компаниуд өөрийн байршиж байгаа бүс нутгийн хөгжилд хувь нэмрээ оруулах, орон нутгийн жижиг дунд үйлдвэрлэлийг дэмжих нь тухайн компаниудын үзэмж, үйл ажиллагааны цар хүрээнээс хамаарч байгаа болно. Зарим компаниуд орон нутгийн хөгжлийг дэмжих үүргээ орон нутгийн удирдлагатай харьцаж, ганц нэг арга хэмжээний санхүүжилтээр дүйцүүлээд хаадаг хандлага ч байсаар байна. Иймээс орон нутагт хэрэгжиж байгаа уул уурхайн төслүүдэд нутгийн иргэд ихэнхдээ дургүй байдаг, эсэргүүцдэг нэг үндсэн шалтгаан нь үүнтэй холбоотой.

Харьцангуй өндөр хөрөнгө оруулалт бүхий тогтвортой урт хугацаанд ажиллах боломжтой компаниуд орон нутгийн хөгжилд нийгмийн хариуцлагын хүрээндээ тухайн орон нутагтаа хөрөнгө оруулах, хөгжлийн төсөл хэрэгжүүлэх сонирхол санхүүгийн боломж чадавхитай байна. Тухайлбал, Оюутолгой компаний хэрэгжүүлж байгаа "Говийн оюу- хөгжлийг дэмжих сан"-гийн үйл ажиллагааны жишээ байна. Тус компани Өмнөговь аймаг болон Ханбогд, Манлай, Баян-Овоо сумуудтай уламжлалт мал аж, ахуй, нийгмийн суурь үйлчилгээ болон орон нутгийн бизнесийг дэмжих үйл ажиллагааг багтаасан 7 чиглэлээр гэрээ байгуулж, 2015 оноос хойш амжилттай ажиллаж байгаа жишээ байна. Мөн "Эрдэнэт уулын баяжуулах үйлдвэр" ХХК Орхон аймгийн Баян-Өндөр сумын орон нутгийн хөгжлийн санг тогтвортой дэмжиж байгаа туршлагыг дурдаж болно.

Гэтэл уул уурхайн компани болгон байршин ажиллаж байгаа бүс нутагтаа ингэж ажиллаж чадахгүй байгаа нь тэдгээрийн санхүүгийн боломжоос хамаарч байна. Ялангуяа эрдэс баялгийн олборлолтыг энгийн багаж хэрэгсэл ашиглан

гар аргаар нөхөрлөл, хоршооны хэлбэрээр явуулж байгаа бүс нутгуудад орон нутгийн хөгжлийг дэмжих олигтой хуримтлал бүрдэж чадахгүй байна. Ийм нөхцөлд уул уурхайн бизнес эрхлэгчид цөөнгүй тохиолдолд экологийн нөхөн сэргэлт хийхгүй, орон нутагтаа үр өгөөж хуримтлал үүсгэж чадахгүй, эцэст нь байгалийн доройтлыг хариуцах эзэнгүй үлдээх нөхцөлийг бүрдүүлж байгаа нь онцгой хор хохиролтой байна. Иймээс Монгол Улсын аль ч бүс нутагт эрдэс баялгийн олборлолтыг байгаль орчинд хохирол багатай орчин үеийн технологи бүхий үйлдвэржсэн аргаар явуулж, орон нутгийн ард иргэдийн өмнө нийгмийн хариуцлага хүлээдэг болгох нь цаг үеийн тулгамдсан шаардлага болж байна. Үүнд зөвхөн Засгийн газар анхаарах төдийгүй тухайн орон нутгийн удирдлага ч онцгой анхаарах цаг болсон.

Дэлхийн улс орнуудад уул уурхайн нөхөн сэргээгддэггүй баялгийн татварын хувиарлалтыг босоо буюу шууд Засгийн газар татаж хуваарилах, хэвтээ буюу орон нутаг өөрөө шууд татан төвлөрүүлж хэрэглэх, эдгээрийг багтаасан холимог хэлбэрүүдтэй байна. Үндэсний баялгийн сангийн хөрөнгө нь шууд Засгийн газрын мэдлийн хөрөнгө бөгөөд түүнийг зөв менежментээр арвижуулдаг дэлхийн улс орнуудын түгээмэл жишиг байгаа юм.

Манай улс, Мексик, Уганда, Боливи, Эквадор зэрэг улс орнуудтай төсөөтэй холимог хэлбэрийг ашиглаж байна. Өөрөөр хэлбэл, байгалийн нөөц ашигласны татварын 5-30 хувь, ашигт малтмалын лицензийн 50 хүртэл хувийг орон нутагтаа тодорхой шалгуураар үлдээдэг. Энэ маягаар улсын болон орон нутгийн төсөвт төвлөрөх татвар, хураамж нь үндэсний баялгийн сангийн түвшний ямар нэг сангаар, тухайлбал экспортын орлогоос бүрдэх санд хуримтлагдан эргээд орон нутгийнхаа хөгжилд зарцуулагдах боломж муутай юм. Харин улсын болон орон нутгийн төсөвт хуримтлагдан, тэндээсээ Жижиг, дунд үйлдвэрийн сан гэх мэт Засгийн газрын зарим тусгай сан, мөн орон нутгийн хөгжлийн сангаар дамжин хөрөнгө оруулалт, санхүүгийн дэмжлэг болох боломжтой. Энэхүү олон улсын туршлагаар нотлогдсон бодит үйл явц Монгол Улсад тэр зарчмаараа хэрэгжихээс өөр аргагүй болно.

## Гадаад орны туршлага

Дэлхийн улс орнуудын нийтлэг хандлагаас үзэхэд үндэсний баялгийн сан нь угаасаа улс орны хэмжээний хөгжлийн том төслийг санхүүжүүлэх, эсвэл бүс нутгийн хэмжээнд үйлчлэхүйц дэд бүтцийн хөгжилд хөрөнгө оруулах хэлбэрээр ашиглагддаг учраас орон нутгийн жижиг, дунд бизнесийн хөгжлийг шууд санхүүжилтээр дэмжих боломж хязгаарлагдмал юм. Зарим улсад орон нутгийн жижиг, дунд үйлдвэрлэлийг бусад тусгай зориулалтын сангууд / тухайлбал, Жижиг, дунд үйлдвэрийн хөгжлийн сан, Орон нутгийн хөгжлийн сан гэх мэт/-аараа шууд дэмждэг байна.

## Санал болгож буй өөрчлөлтийн давуу ба сул тал

Орон нутаг дахь жижиг, дунд үйлдвэрлэлийг дэмжих зорилгоор уул уурхайн бүтээгдэхүүний экспортын орлогоос сан бүрдүүлж ажиллахыг Та дэмжиж байна уу?

Давуу тал	Сул тал
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Орон нутгийн хөгжлийг хурдасгах хөшүүрэг болно.</li> <li>• Нутгийн иргэд, удирдлага, үйлдвэрлэгчдийн хоорондын харилцан ойлголцол сайжирна.</li> <li>• Уул уурхайн үйлдвэрийг дагаж орон нутагт хүн амын төвлөрөл, бизнесийн эрэлт хэрэглээний өсөлт, нийгмийн дэд бүтэц хөгжих нөхцөлийг бүрдүүлнэ.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Стратегийн ордуудын орлогоос бий болох баялгийн сангийн хуримтлалын хэмжээг бууруулах эрсдэлтэй.</li> <li>• Баялгийн сангаас бусад сангаар дамжуулан жижиг, дунд үйлдвэрлэлийг дэмжвэл стратегийн хөрөнгө оруулалт хумигдах магадлалтай.</li> <li>• Уул уурхайн үйлдвэр хаагдахад хот суурин эзгүйрэн хаягддаг бодит үр дагавар бусад улс орнуудад ч, манай улсад ч бий.</li> </ul>

---oOo---

## Төв банк

### 404.Төв банк /Монгол банк/ үндсэн чиг үүргээ хараат бусаар хэрэгжүүлэх баталгааг сайжруулах

#### Ерөнхий мэдээлэл

Монгол Улсын Үндсэн хуульд зааснаар Төрөөс мөнгөний бодлогын талаар баримтлах үндсэн чиглэлийг тодорхойлох, гүйцэтгэлийг батлах гол байгууллага нь Монгол Улсын Их Хурал болно. Үндсэн чиглэлийн хэрэгжилтийг Төв банкны тухай хуулиар зохицуулдаг. Энэ хуулиар Төв банк (Монголбанк)-ны бүрэн эрх, удирдлага зохион байгуулалт, эрх зүйн үндсийг тодорхойлж, мөнгөний бодлогыг хэрэгжүүлэхтэй холбогдсон харилцааг зохицуулж байна.

#### Мөнгөний бодлогын хараат бус байдлыг юу гэж ойлгох вэ?

Манай улсын хувьд мөнгөний бодлогын хараат бус байдал гэдэг нь хэрэгжүүлэгч байгууллага болох Төв банк (Монголбанк) хэн нэгний оролцоогүй буюу ямар нэг албан тушаалтан, төрийн байгууллага, улс төрийн хүчнээс үл хамааран хуульд заасан гол зорилтоо тодорхойлох, биелүүлэх, мөнгөний бодлогыг тууштай хэрэгжүүлэхийг хэлнэ. Өөрөөр хэлбэл, гол зорилтоос өөр үйл ажиллагаа явуулахгүй гэсэн үг юм.

Төв банкны тухай хуульд Монголбанкны баримталж буй мөнгөний бодлого нь үндэсний мөнгөн тэмдэгт - төгрөгийн худалдан авах чадварын тогтвортой байдлыг хангахад чиглэх ёстой гэж заасан. Үүнийг инфляцын түвшин буюу үнийн өсөлтийг тогтворжуулах гэж ойлгох нь зүйтэй. Иймээс мөнгөний бодлогын хараат бус байдал гэдэг нь Монголбанк гол зорилт болох үнийн өсөлтийг сааруулах, тогтворжуулах зорилтоо тодорхойлох, түүнийг тууштай баримтлах, ямар арга хэрэгсэл ашиглахаа бие даан шийдэж, хэрэгжүүлэхийг хэлнэ.

#### Мөнгөний бодлогыг хараат бус байлгаснаар ямар үр дагавраас сэргийлж чадах вэ?

Мөнгөний бодлого хараат бус байх нь дараах сөрөг үр дагавруудаас сэргийлэх боломж олгоно:



1. мөнгөний бодлогыг хараат бус байлгах нь үнийн хэт хөөрөгдлөөс сэргийлэх ач холбогдолтой. Улс орнуудын түүхийг харахад, Төв банк нь аливаа нэг удирдагч, улс төрийн хүчнээс хараат байж, тэдний үйл ажиллагааг мөнгө хэвлэх байдлаар санхүүжүүлснээр дотоодын үнийн хөөрөгдөл үүсэж, улмаар иргэдийнхээ үндэсний мөнгөн тэмдэгтэд итгэх итгэлийг бүрэн алдах явдал цөөнгүй тохиолджээ (Аргентин, Боливи, Бразил, Чили, Никарагуа, Перу, Ангол, Конго, Зимбабве, Индонез улсуудад ажиглагдсан).<sup>1</sup> Тухайлбал, аливаа удирдагч, эрх баригч улс төрийн хүчин зарлагаа байнга өсгөх сонирхолтой байдаг ба үүнийг санхүүжүүлэх нэг арга нь мөнгө хэвлэх юм. Энэ нь татвар цуглуулахаас амархан тул тэд Төв банкиг өөрийнхөө хараанд ажиллуулж, мөнгө хэвлэх замаар зарлагаа санхүүжүүлэх сонирхолтой байдаг. Иймэрхүү байдлаар мөнгөний нийлүүлэлтийг хяналтгүй өсгөвөл бараа, үйлчилгээний үнэ огцом нэмэгдэнэ.
2. үнийн өсөлт хяналтгүй, өндөр байх нь орлогын тэгш бус байдал буюу баян хоосны ялгааг даамжруулах, улмаар нийгмийн тогтворгүй байдлыг үүсгэх үр дагавартай. Бага орлоготой иргэд орлогынхоо ихэнх хувийг хэрэглээндээ зарцуулдаг учраас үнэ өсөх үед тэдний худалдан авах чадвар илүү ихээр доройтдог. Өөрөөр хэлбэл, инфляц ихтэй үед баян, ядуу иргэдийн орлогын ялгаа улам ихэсдэг. Иймээс мөнгөний бодлогоор дамжуулан үнийг хэт өсгөж, орлогын энэ ялгаа гүнзгийрэхээс сэргийлэх учиртай.
3. мөнгөний бодлого нь банкны зээлээр дамжин бизнесийн орчинд шууд нөлөөлдөг. Бизнесийн салбар ямар нэг шийдвэр гаргахдаа мөнгөний бодлогын төлөв байдлыг анхааралтай ажигладаг. Иргэдийн мөнгөний бодлогод итгэх итгэл суларвал үйлдвэрлэл, үйлчилгээ шинээр эхлэх, үргэлжлүүлэх идэвх нь буурч, бизнесийн ямар нэг шийдвэр гаргааа хойшлуулдаг. Ингэснээр эдийн засаг зогсонги байдалд орно. Өөрөөр хэлбэл, мөнгөний бодлого улс төрөөс хараат байвал мөнгөний бодлогод итгэх итгэл суларч, мөнгөний бодлогын эдийн засагт үзүүлэх нөлөө саармагждаг.
4. мөнгөний бодлого эдийн засгийн мөчлөг сөрсөн байдлаар тодорхойлогдож, эдийн засгийг тогтворжуулах үүрэгтэй. Эдийн засаг өсөж байгаа үед мөнгөний бодлогоо хатууруулах замаар үнийн өсөлтийг хязгаарлах, эдийн засаг унасан үед мөнгөний бодлогоо тэлж, эдийн засгийг тогтворжуулах шаардлагатай гэж үздэг. Мөнгөний бодлогын хараат бус байдал хангагдаагүй бол эдийн засгийн мөчлөг сөрсөн бодлого алдагдана. Тухайлбал, эдийн засгийн өсөлтийн үед мөнгөний тэлэх бодлого явуулах нь эдийн засгийг улам халаах буюу

<sup>1</sup>Saboin, Jose, 2018 "The Modern Hyperinflationary Cycle: Some (New) Empirical Regularities", IMF Working Papers, Washington DC.

үнийн өсөлтийг хөөрөгдөх нөлөөтэй. Нөгөө талаас, эдийн засгийн уналтын үед мөнгөний бодлогоор дэмжиж өгөхгүй бол эдийн засгийн уналт сунжирдаг.

5. Ийнхүү мөнгөний бодлогыг улс төр, Засгийн газар, ашиг сонирхол бүхий бусад хүчнээс хараат бус байлгах нь эдийн засгийн тогтвортой байдлыг хангах, үүн дотроо үнийн өсөлтийг хязгаарлах, ажилгүйдлийг нам дор түвшинд барих, эдийн засгийн уналтаас сэргийлэх олон талын ач холбогдолтой.

## Өнөөгийн байдал (тулгамдсан асуудал)

### Мөнгөний бодлогын хараат бус байдлыг сайжруулах хэрэгцээ, шаардлага бий юу?

Төв банкнаас баримталж ирсэн мөнгөний бодлого хараат бус байдлаа төдийлөн хадгалж чадахгүй байгааг дараах хоёр жишээнээс харж болно.

Мөнгөний бодлогод хэрэглэдэг арга хэрэгслүүд нь мөнгөний нийлүүлэлт, бодлогын хүүгийн зохистой харьцааг өөрчлөх замаар хэрэгждэг. Өөрөөр хэлбэл, ямар нэг эдийн засгийн салбар, эсвэл бүлэг өрхөд бус, нийт эдийн засгийн тогтолцоонд нөлөөлөх замаар хэрэгжих ёстой. Гэтэл Монголбанкнаас баримталж ирсэн бодлогууд дотор хөтөлбөр нэрээр аливаа нэг салбарыг дэмжсэн, хөнгөлөлт үзүүлсэн арга хэмжээнүүд багтсан нь хараат бус байдал хангагдахгүй байгааг илтгэдэг. Ипотек, барилга, үр тариа, гурилын үйлдвэрлэл, шатахууны импорт, жижиг дунд үйлдвэрлэл зэрэг тухайн нэг салбарыг дэмжих хөтөлбөрүүд нь явцуу, тодорхой хэсэг бүлэгт давуу байдал олгосон шинжтэй байсан. Энэ нь мөнгөний бодлого бие даасан, хараат бус байдалтай хэрэгжиж ирээгүй, тухайн эрх барьж буй улс төрийн хүчний бодлогод үйлчлэх, тэднийг дэмжих байдалтай явж ирснийг харуулж байна.

Нөгөөтэйгүүр, Төв банкны тухай хуульд мөнгөний бодлогын хараат бус байдлыг баталгаажуулах зорилгоор Монголбанкны ерөнхийлөгчийг 6 жилийн хугацаагаар томилохоор заасан байдаг. Гэтэл 2006 оноос хойш томилолтынхоо 6 жилийг гүйцээсэн ерөнхийлөгч байгаагүй төдийгүй Монголбанкны ерөнхийлөгчийн томилгоо Улсын Их Хурлын сонгуулийн дараа хийгдэх болсон нь энэхүү зохицуулалтын хэрэгжилт хангалтгүй байгааг илтгэнэ. Тийм ч учраас Монголбанкны эрх баригч улс төрийн хүчин, түүний нөлөөллөөс хараат бусаар, бие даан шийдвэр гаргах бололцоонд эргэлзэхэд хүрч байна.

Мөнгөний бодлого дээр дурдсанчлан эдийн засгийн мөчлөг сөрсөн байдалтай тодорхойлогдох учиртай. Монголбанкны баримтлах мөнгөний бодлогын хараат бус байдал сайжраагүй нөхцөлд, ялангуяа Улсын Их Хурлын сонгууль дөхсөн үед эдийн засгийн нөхцөл байдлаас үл хамааран мөнгөний тэлэх бодлого баримтлах эрсдэл өндөр хэвээр байна.

Түүнчлэн, мөнгөний бодлого үнийг тогтворжуулах замаар эдийн засгийн тогтворжилтыг түр зуур биш, урт хугацаанд дэмжих учиртай. Урт хугацааны эдийн засгийн тогтворжилтыг хангах бодлогыг тууштай баримтлах боломж хэзээ бүрдэх вэ гэвэл Төв банк хараат бус, бие даан шийдвэр гаргадаг байх үед л бүрдэнэ. Монголбанкны энэ боломж хязгаарлагдмал байх тусам эдийн засгийн тогтворжилтыг урт хугацаанд хангах боломж бага гэсэн үг.

Иймд төрөөс баримтлах мөнгөний бодлогыг хэрэгжүүлэгч байгууллага болох Монголбанкны хараат бус байдлыг баталгаажуулах, сайжруулах шаардлага тулгамдсан хэвээр байна.

Улс орнууд төв банкныхаа хараат бус байдалд чухал ач холбогдол өгдөг. Энэ нь макро эдийн засгийн бодлогыг зөв тодорхойлох эх суурь болохыг хүлээн зөвшөөрч байгаа хэрэг юм. Өндөр хөгжилтэй орнуудын төв банкуудын эрх зүйн орчин болоод үйл ажиллагаанаас харахад Монголд илэрсэн дээрх сул талууд ажиглагддаггүй бөгөөд иймэрхүү гажуудлуудыг хааж чадсан байдаг. Харин төв банкны хараат бус байдлаа баталгаажуулж чадаагүй орнуудад инфляцын түвшин тогтворгүй байх нь түгээмэл.<sup>2</sup>

### Санал болгож буй өөрчлөлтийн давуу ба сул тал

Төв банк /Монгол банк/ үндсэн чиг үүргээ хараат бусаар хэрэгжүүлэх баталгааг сайжруулах шаардлагатай гэсэн саналыг Та дэмжих үү?

Давуу тал	Сул тал
<ul style="list-style-type: none"> <li>Төв банк үнийн өсөлтийг тогтворжуулах гол ажилдаа л анхаарал хандуулах боломжтой болно.</li> <li>Үнийн өсөлт буурснаар, өрхийн орлогын ялгаа гүнзгийрэхээс сэргийлнэ.</li> <li>Иргэд, бизнес эрхлэгчдийн мөнгөний бодлогод итгэх итгэл сайжирч, эдийн засгийн идэвх нэмэгдэнэ.</li> <li>Эдийн засгийн тогтвортой байдал урт хугацаанд хангагдах боломж бүрдэнэ.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Эрх баригч улс төрийн хүчин, улс төрчдийн нөлөөгөөр Төв банк өөрийн гол зорилгод хамааралгүй бодлого, хөтөлбөр хэрэгжүүлж, үнийн өсөлтийг дэвэргэж болзошгүй.</li> <li>Үнийн өсөлт тогтворжихгүй бол эдийн засгийн идэвхжил сулрах, өрхийн орлогын ялгаа гүнзгийрэх, улмаар нийгмийн тогтворгүй байдалд хүрэх эрсдэл нэмэгдэнэ.</li> <li>Тодорхойгүй байдал нэмэгдвэл гадаадын хөрөнгө оруулалт буурах, урт хугацааны эдийн засгийн өсөлт удаашрах сөрөг нөлөөтэй.</li> </ul>

<sup>2</sup>М.Түвшинжаргал, Үндэсний баялгийн сангийн тухай хуулийн шүүмж, Нээлттэй нийгэм форум, 2023 оны 01 сарын 30-д үзсэн, <https://forum.mn/product/211536>.

## Бүтээн байгуулалт

### 405.Томоохон бүтээн байгуулалтын төслийг хэрэгжүүлэхэд шаардлагатай дэмжлэг үзүүлэх

#### Ерөнхий мэдээлэл

Томоохон бүтээн байгуулалтын төслийн онцлог: Аливаа улс орны эдийн засаг, нийгмийн хөгжилд хүчтэй нөлөө үзүүлэх, төр, бизнесийн салбар, олон улсын байгууллага, ард иргэд, төрийн бус байгууллага зэрэг олон талуудын оролцоог шаарддаг, тэдний ашиг, сонирхолд шууд болон дам нөлөө үзүүлдэг төсөл, үйл ажиллагааны нэг хэлбэр нь бүтээн байгуулалтын төсөл байдаг. Томоохон бүтээн байгуулалтын төслийн шинж чанарыг нэгтгэн дүгнэвэл “том хэмжээтэй, цар хүрээ ихтэй, хэдэн тэрбум америк долларын буюу ихээхэн хэмжээний санхүүжилт шаарддаг, урт хугацаанд хэрэгжүүлдэг, тухайн бүс нутгийнхаа эдийн засаг, нийгэм, байгаль орчинд эерэг, сөрөг хүчтэй нөлөө үзүүлж бодитой өөрчлөлтийг авчирдаг” төсөл байдаг<sup>1</sup>. Ийм хэлбэрийн бүтээн байгуулалтын төсөл нь ихэвчлэн дэд бүтцийн салбарт тухайлбал, төмөр зам, агаарын тээвэр, эрчим хүч, усан хангамжийн салбарт хэрэгждэг. Өөрөөр хэлбэл, эдийн засгийн өсөлтийг нэмэгдүүлэх, ядуурлыг бууруулах, орон нутагт жижиг дунд үйлдвэрлэлийг хөгжүүлэхийн тулд нийгмийн үр өгөөж өндөртэй дэд бүтцийн төсөл<sup>2</sup> буюу хот хоорондын хурдны зам барих, эрчим хүч, дулааны станц шинээр барих, шинэчлэх, онгоцны буудлыг шинэчлэх, төмөр зам тавих гэх мэт төслийг хэрэгжүүлдэг байна. Сүүлийн жилүүдэд мэдээллийн технологи, уул уурхай, боловсруулах үйлдвэрлэлийн салбарт ч том бүтээн байгуулалтын төслүүд хэрэгжиж, улс орны болон бүс нутгийн эдийн засгийн бүтцийг өөрчлөх, ажлын байрыг нэмэгдүүлэхэд ихээхэн нөлөө үзүүлж байна.

Бүтээн байгуулалтын төсөл нь дараах нийтлэг онцлогтой байдаг. Үүнд:

- төслийн үргэлжлэх хугацаа: Төслийн хэрэгцээ шаардлагыг тодорхойлох урьдчилсан тооцоо судалгаа хийхээс эхлэн шаардлагатай санхүүжилтийг босгох, хэрэгжүүлэгч талуудыг сонгох, барилга байгууламжийг барьж байгуулах, технологийн туршилт хийх, дагалдах

<sup>1</sup>Bent Flyvbjerg, “What You Should Know about Mega projects and Why: An Overview, (published in: PMI, From Academia: Summaries of New Research for the Reflective Practitioners, 2014);

<sup>2</sup>Джефри Делмон, “Төр, хувийн хэвшлийн түншлэл дэд бүтцийн төсөлд”, (Мөнхтогт паблишинг, 2019),13-14.

- дэд бүтцийг барьж байгуулах, туршиж хэрэгжүүлэх гэх мэтэд дунджаар 5-10 жил, зарим тохиолдолд түүнээс ч урт хугацаа шаардагддаг;
- төслийн санхүүжилт: Шинэ техник, технологи нэвтрүүлж, томоохон барилга байгууламж барьж, цогц шийдэл бүхий бүтээн байгуулалт хийгддэг учир төсөл нь маш өндөр зардлаар хэрэгждэг, жишээлбэл, сүүлийн жилүүдэд дэлхий нийтээр бүтээн байгуулалтын том төсөлд зарцуулсан нийт хөрөнгө оруулалтын хэмжээ жилд дунджаар 6-9 их наяд ам.доллартой тэнцэж байна;<sup>3</sup>
  - төслийг хэрэгжүүлэхэд оролцогч талууд: Бүтээн байгуулалтын төслийн шинж чанараас хамаарч төр гол шийдвэрийг гаргаж өндөр оролцоотой байдаг боловч ялангуяа хөгжиж байгаа улс орнуудад олон улсын байгууллагын тусламж дэмжлэг, бизнесийн том компаниудын оролцоог зайлшгүй шаарддаг. Түүнчлэн иргэд, олон нийт, төрийн бус байгууллагуудын анхаарлын төвд байж, төслийн шууд болон дам эерэг, сөрөг үр дагаварт хяналт тавьж байдаг. Иймд бүтээн байгуулалтын төсөл нь аль нэг байгууллага, хувь хүмүүсийн хэрэгжүүлдэг жижиг төслүүдтэй харьцуулахад илүү ил тод, нээлттэй байдлыг шаарддаг;
  - үр дүн, үр дагавар: Жижиг төсөл хэрэгжсэнээр төслийг санаачлагч тухайн нэг байгууллага, хөрөнгө оруулагчийн ашиг орлого өсөх, зах зээлд эзлэх хувь хэмжээ нэмэгдэх, бүтээгдэхүүн, үйлчилгээний нэр төрөл олшрох зэрэг үр дүн бодитоор гардаг бол томоохон бүтээн байгуулалтын төсөл хэрэгжсэнээр төсвийн орлого өсөх, тус бүс нутагт үйл ажиллагаа эрхлэгчдийн зардал буурах, ажлын байр нэмэгдэж нутгийн иргэдийн орлого өсөх, боловсрол, эрүүл мэнд зэрэг нийгмийн үйлчилгээ авах боломж дээшлэх зэрэг үр дүнг нийгмийн янз бүрийн бүлгүүд шууд болон шууд бусаар хүртдэг. Хүн зоны хүртэх эерэг үр дагавраас гадна том төсөл хэрэгжсэнээр байгаль-экологийн бүтцэд өөрчлөлт орж шинэ суурьшлын бүс үүсэн, улмаар экологийн тэнцвэрт байдал алдагдах, амьтан ургамлын бүлэг зүйл устгах, нүүдэллэх зэрэг сөрөг нөлөө ч байдаг.

Томоохон бүтээн байгуулалтын төслийн дээр дурдсан онцлогоос шалтгаалж аль салбарт ямар төсөл хэрэгжүүлэх, түүнийг хэрхэн санхүүжүүлэх вэ гэдгийг өөрийн орны хүн амын өсөлт, эрэлт хэрэгцээ, бүс нутагтаа эзлэх байр суурь, хөгжлийн боломж, онцлог, эдийн засаг, нийгмийн аюулгүй байдал зэрэг олон хүчин зүйлийг харгалзан сонгож, улс орныхоо урт хугацааны хөгжлийн бодлого төлөвлөгөөндөө тусгадаг байна.

---

<sup>3</sup>Ц.Бямбацогт, Д.Цэнддорж, "Мега төсөл: Олон улсын туршлага, Монгол улсын одоогийн нөхцөл байдал, эдийн засагт үзүүлэх нөлөө", Монгол банк Судалгааны цуврал 2017/№2.

Манай улсын хувьд ч улсынхаа хөгжлийн үе шатуудад томоохон бүтээн байгуулалтын төслүүдийг санаачилж хэрэгжүүлсэн, тухайлбал, 1970-1990 онуудад “Эрдэнэт” үйлдвэр, “Дулааны цахилгаан станц-4”, “Монголын төмөр зам” зэрэг уул уурхай, дэд бүтцийн төслүүдийг хэрэгжүүлсэн бол, 2000-2020 онуудад “Оюутолгой”, “Тавантолгой”, “Тавантолгой-Гашуунсухайт чиглэлийн төмөр зам” зэрэг уул уурхай, боловсруулах үйлдвэр, дэд бүтцийн төслүүдийг хэрэгжүүлж байна. Эдгээр бүтээн байгуулалтын томоохон төсөл нь улс орны эдийн засгийн хөгжилд маш үнэтэй хувь нэмэр оруулсаар ирсэн, цаашид ч оруулах учир тухайн төсөл амжилттай хэрэгжих нь Монгол Улсын иргэн бүрд хамааралтай.

### Өнөөгийн байдал (тулгамдсан асуудал)

Өмнөх хэсэгт дурдсан онцлог шинж чанарыг хангасан, Монгол Улсын иргэн бүрийн мэдэх бүтээн байгуулалтын том төсөл бол “Эрдэнэт” үйлдвэрийн төсөл юм.

**Шигтгээ:** “Эрдэнэт” үйлдвэр Төрийн өмчит үйлдвэрийн газар нь зэс, молибдений хүдрийн олборлолт, баяжуулалтаар Ази тивдээ томоохонд тооцогддог үйлдвэр бөгөөд жилд 37 сая тонн хүдэр олборлон, 32.5 сая тонн хүдэр боловсруулж 580.0 орчим мянган тонн зэсийн баяжмал, 5.0 орчим мянган тонн молибдений баяжмал үйлдвэрлэдэг. “Эрдэнэтийн овоо” ордыг анх 1963 онд Чех, Монголын геологичид нээж, уг орд газарт хайгуулын ажлыг гүйцэтгэн 1972 онд “Эрдэнэтийн овоо”-ны зэс, молибдений ордыг эзэмших Техник, эдийн засгийн үндэслэл батлагдсан. Хуучин нэрээр Бүгд Найрамдах, Монгол Ард Улс ба Зөвлөлт Социалист Бүгд Найрамдах Холбоот Улсын Засгийн газар хоорондын хэлэлцээрээр орд газрыг ашиглах, Эрдэнэтийн үйлдвэр байгуулах шийдвэр гарч 1978 оны 12 дугаар сарын 14-нд анхны баяжмалаа гаргаснаар уг үйлдвэрийн түүх эхэлжээ. “Эрдэнэт” үйлдвэр ашиглалтад орсноор уг уул уурхайг дагасан, иж бүрэн дэд бүтэц бүхий Эрдэнэт хотыг цогцоор нь бүтээн босгосон нь уул уурхайн томоохон төслийн сонгодог загвар болсон. “Эрдэнэт” үйлдвэрийн бүтээн байгуулалт үргэлжилж 1980 онд үйлдвэрийн хоёрдугаар ээлжийг ашиглалтад оруулсан, 2006 онд баяжуулах үйлдвэрийн тавдугаар ээлжийг бүрэн шинэчилж төслийн хүчин чадлыг 50 хувиар нэмэгдүүлсэн, 2017 онд дулааны цахилгаан станцыг өргөтгөж эрчим хүч үйлдвэрлэгч болсон гэх мэт бүтээн байгуулалтын онцлох баримтуудыг үйлдвэрийн танилцуулгаас харж болно. “Эрдэнэт” үйлдвэр нь байгуулагдсан цагаасаа манай улсын экспортын орлого, гадаад валютын гол эх үүсвэр төдийгүй улсын төсвийг бүрдүүлэгч байсаар ирсэн. Тухайлбал, 2020 онд “Эрдэнэт” үйлдвэр улс орон нутгийн төсөвт нэг их наяд төгрөгийг төвлөрүүлсэн нь үйлдвэрийн түүхэнд хамгийн их орлого төвлөрүүлж үндэсний баялаг бүтээгч болохоо нотолсон үйл явдал болсон.

Эх сурвалж: <https://www.erdenetmc.mn/about>

Эрдэнэтийн зэсийн ордыг нээснээс эхлэн анхны баяжмалаа гаргасан 1978 он хүртэл тооцвол томоохон бүтээн байгуулалтын төсөл хэрэгжүүлэхэд 15 жил зарцуулсан байна. Түүнчлэн "Эрдэнэт" үйлдвэрийг дагаж шинэ суурьшлын бүс-хот үүсэж хөгжин зөвхөн уул уурхай, баяжуулах үйлдвэрлэлийн салбарт бус дэд бүтэц, хөнгөн хүнсний үйлдвэрлэл, нийгмийн үйлчилгээний салбарт бүтээн байгуулалт өрнөж, байгуулагдсан цагаасаа эхлэн Монгол Улсын төсвийн орлогыг бүрдүүлэх гол эх үүсвэр болсоор байна. Ийнхүү улсын болон орон нутгийн татварт төлсөн татварын хэмжээг зөвхөн харгалзвал энэхүү бүтээн байгуулалтын төсвөөс Монгол Улсын иргэн бүр шууд бусаар үр ашиг хүртжээ.

### Гадаад орны туршлага

Бүтээн байгуулалтын төсөл нь урт хугацаанд хэрэгждэг, ихээхэн хэмжээний хөрөнгө оруулалт шаарддаг, төслөөс шууд болон шууд бус ашиг тус хүртэгч нь ард иргэд, бизнесийн олон салбарынхан байдаг учир төрийн оролцоо, дэмжлэгийг шаарддаг. Хэдийгээр бүтээн байгуулалтын төсөл хэрэгжих нь улсын нийгэм-эдийн засагт эерэг нөлөө ихтэй боловч тодорхой бүлгийн ашиг сонирхолд, зарим тохиолдолд байгаль орчинд сөрөг нөлөө үзүүлдэг учир эсэргүүцэлтэй тулгарах тохиолдол байдаг. Жишээлбэл, уул уурхайн олборлолт, баяжуулалтын үйлдвэр барих, шинээр зам, гүүр барих зэрэг төсөл хэрэгжүүлэхэд малчдын олон жил ашигласан бэлчээр нутаг, суурьшлын бүс, эсвэл зарим иргэн, байгууллагын хувийн эзэмшлийн газар нутаг хөндөгдөж хүндрэл үүсдэг. Энэ тохиолдолд иргэдийг нүүлгэн шилжүүлэх, газрыг чөлөөлөх, нөхөн олговор олгох, газрыг өмчлөгчөөс худалдан авах ажлыг төр хариуцах шаардлагатай.

Бүтээн байгуулалтын төслийг амжилттай хэрэгжүүлсэн олон улсын туршлагыг судлан үзвэл ихэвчлэн төр, хувийн хэвшлийн түншлэлийн зарчмаар, эсвэл олон улсын болон дотоодын бизнес эрхлэгч, хөрөнгө оруулагчдын дэмжлэгээр хэрэгжүүлж, төр тодорхой дэмжлэг үзүүлж оролцдог байна. Жишээлбэл, олон улсын нийтлэг жишгээр тухайн улсад хэрэгжүүлэх дэд бүтцийн төсөлд төрөөс дараах хэлбэрийн дэмжлэгийг үзүүлдэг байна.<sup>4</sup>

- Газар чөлөөлөлт: Газрын маргаанаас үүдэн бүтээн байгуулалтын төсөл удааширч, зогсох эрсдэл үүсдэг тул төсөл хэрэгжүүлэгч, хөрөнгө оруулагч талыг сонгохоос өмнө төрөөс уг төсөл хэрэгжих газрыг сонгох, шаардлагатай тохиолдолд иргэдийг нүүлгэн шилжүүлэх, газрын өмчлөгчдөөс газрыг худалдан авах замаар хөрөнгө оруулагчдад дэмжлэг үзүүлдэг.

<sup>4</sup>[https://www.unescap.org/ttdw/ppp/ppp\\_primer/351\\_types\\_of\\_government\\_support\\_and\\_incentives.html](https://www.unescap.org/ttdw/ppp/ppp_primer/351_types_of_government_support_and_incentives.html).

- Хөрөнгийн баталгаа ба бусад санхүүгийн дэмжлэг: Урт хугацааны төсөлд хөрөнгө оруулах нь бизнес эрхлэгч, хөрөнгө оруулагчдад эрсдэл дагуулдаг учир төрөөс санхүүжилтийн баталгаа гаргах, төслийг хэрэгжүүлж эхэлсний дараа ашиглалтын зардлын дэмжлэг үзүүлэх зэргээр тэдний бизнес нь ашигтай байх нөхцөлийг бүрдүүлдэг.
- Гадаад валютын ханшийн эрсдэлээс хамгаалах: Бүтээн байгуулалтын төслийг хэрэгжүүлснээр олох орлого нь дотоодын мөнгөөр хэмжигддэг боловч төслийн бүтээн байгуулалтад зарцуулсан хөрөнгө, ашигласан урт хугацааны зээл, хүү зэрэг нь ихэвчлэн гадаад валютаар төлөгдөх тохиолдолд хөрөнгө оруулагчид валютын ханшийн эрсдэл хүлээдэг. Энэ ханшийн хэлбэлзэл нь тодорхой хязгаараас давсан тохиолдолд зөрүүг төр хариуцах, эсвэл төслөөс олох үнэ тарифыг шинэчлэн тогтоох зэргээр дэмжлэг үзүүлдэг.
- Татварын хөнгөлөлт, чөлөөлөлт: Дэд бүтцийн төслийн хөрөнгө оруулалтаа нөхөх хугацаа урт байдаг учир төсөлд ашиглах тоног төхөөрөмж, бараа материалын худалдан авалтыг импортын татвараас чөлөөлөх, аж ахуйн нэгжийн орлогын албан татвар төлөх хугацааг хойшлуулах, хөрөнгийн татвараас чөлөөлөх, бараа үйлчилгээнд тогтоох нэмэгдсэн өртгийн албан татварын хувь хэмжээг бууруулж тогтоох зэрэг хэлбэрүүдээс аль тохирох оновчтойг сонгож татварын дэмжлэг үзүүлдэг.
- Зээлийн баталгаа гаргах: Хөрөнгө оруулагч нь дэд бүтцийн төслийг хэрэгжүүлэхэд шаардлагатай санхүүжилтийг босгоход төр зээлийн батлан даалт гаргаж болох ба ийнхүү уг төсөлд төрөөс оролцох оролцоог тодорхойлж баталгаа гаргах нь санхүүжилтийн зардал буюу зээлийн хүүг бууруулах нөхцөл болдог.



## Санал болгож буй өөрчлөлтийн давуу ба сул тал

Томоохон бүтээн байгуулалтын төслийг хэрэгжүүлэхэд шаардлагатай дэмжлэг үзүүлэхтэй Та санал нийлэх үү?

Давуу тал	Сул тал
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Бүтээн байгуулалтын төсөл төлөвлөсөн хугацаанд эрсдэл багатай хэрэгжиж эдийн засгийн өсөлтөд эерэг нөлөө үзүүлнэ.</li> <li>• Төрийн дэмжлэг бодитой байснаар хөрөнгө оруулах сонирхолтой талууд нэмэгдэж бодит өрсөлдөөн бий болно.</li> <li>• Хөрөнгө оруулагч, бизнес эрхлэгчдийн эрсдэлийг бууруулна.</li> <li>• Төрийн хяналт, нөлөөллөө бодитой хэрэгжүүлэх нөхцөл бүрдэнэ.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Хөрөнгө оруулагч, төсөл хэрэгжүүлэгчийг шударга сонгоогүй тохиолдолд нэг талд давуу эрх олгоно.</li> <li>• Улс төрчид дахин сонгогдохын тулд бүтээн байгуулалтын төслийг эхлүүлж төрөөс дэмжлэг үзүүлснээр төсөвт үзүүлэх дарамтыг өсгөнө.</li> <li>• Төрийн оролцоо өндөр байх нь өрсөлдөөнийг хязгаарлах, авлига нэмэгдэх зэрэг эрсдэл дагуулна.</li> <li>• Бэлчээрийн зориулалттай газрын нөхөн олговрыг шийдвэрлэх шаардлага үүснэ.</li> </ul>

---oOo---

## Төвлөрлийг сааруулах

### 406.Төвлөрлийг сааруулж, бүсчлэн хөгжүүлэхтэй холбоотойгоор засаг захиргааны шинэчлэл хийх

#### Ерөнхий мэдээлэл

Нутгийн удирдлагын талаарх Монгол Улсын Үндсэн хуулийн үзэл баримтлалыг тодорхойлоход төрийн байгууламж, засаг захиргаа, нутаг дэвсгэрийн нэгжийн хуваарилалт, засаг захиргаа, нутаг дэвсгэрийн нэгж, нэгжийн буюу нутгийн удирдлага, нутгийн өөрөө удирдах ёс, нутгийг төрөөс удирдах учир гэх зэргээр ерөнхийгөөс тодорхой руу шилждэг. Эдгээр нь нэг нь нөгөөгөөсөө ургаж гарсан буюу том нь жижгээ багтаасан ойлголт, үзэгдлүүд болно.<sup>1</sup> Монгол Улсын Үндсэн хуулийн Хоёрдугаар зүйлд нэгдмэл төрийн байгууламжтай улс болохыг тодорхойлж, Монгол Улсын нутаг дэвсгэр зөвхөн засаг захиргааны нэгжид хуваагдахаар заасан билээ. Засаг захиргааны хэдэн түвшинтэй байх, төрийн захиргааны шатлалыг газар зүйн хувьд хэрхэн хуваарилах, тэдгээрийн институтийн хэлбэр ямар байх вэ гэдэг нь аливаа улсын төрийн байгууламжийн Үндсэн хуулийн бүтцийг хөндсөн, хүн ам зүй, нийгэм, эдийн засаг, газар зүйн харилцан уялдаатай цогц асуудал байдаг.

Үндсэн хуулийн Тавин долдугаар зүйлийн 1 дэх хэсэгт "Монгол Улсын нутаг дэвсгэр засаг захиргааны хувьд аймаг, нийслэлд, аймаг нь суманд, сум нь багт, нийслэл нь дүүрэгт, дүүрэг нь хороонд хуваагдана." мөн зүйлийн 3 дахь хэсэгт "Засаг захиргаа, нутаг дэвсгэрийн нэгжийг өөрчлөх асуудлыг эдийн засгийн бүтэц, хүн амын байршлыг харгалзан, тухайн нутгийн иргэдийн саналыг үндэслэн Засгийн газрын өргөн мэдүүлснээр Улсын Их Хурал шийдвэрлэнэ." хэмээн заасан.

Монгол Улсын Засаг захиргаа, нутаг дэвсгэрийн нэгж, түүний удирдлагын тухай хууль нь нутгийн удирдлагын харилцааг зохицуулдаг гол хууль бөгөөд Монгол Улсын Үндсэн хууль батлагдсаны дараа бүрэлдсэн шинэ парламентын хэлэлцсэн анхны хуулиудын нэг болж 1992 онд батлагдсан. Энэ хуулийг 2006 онд шинэчлэн найруулж баталжээ. 2019 онд баталсан Үндсэн хуулийн Тавин долдугаар зүйлийн 3 дахь хэсэгт оруулсан нэмэлт, өөрчлөлтөөр үндэслэх хүчин зүйлээс "тухайн нутгийн Хурал" гэдгийг хасаж, "Засгийн газрын

<sup>1</sup>Б.Чимид, Үндсэн хуулийн үзэл баримтлал (УБ 2017), 347.

өргөн мэдүүлснээр" хэмээн нэмсэн. Энэ өөрчлөлт нь засаг захиргаа, нутаг дэвсгэрийн нэгжийг өөрчлөх журмыг хялбар болгож, тухайн нутгийн иргэдийн саналд үндэслэн шийдвэрлэх өмнө нь мөрдөж байсан зарчмыг хэвээр хадгалж, уг асуудлыг боловсруулж, өргөн мэдүүлэх үүргийг Засгийн газар хүлээх болсон юм.

2019 оны Үндсэн хуулийн нэмэлт, өөрчлөлтөд нийцүүлэн шинэчилсэн найруулга хийж, 2022 оноос хүчин төгөлдөр үйлчилж буй Монгол Улсын Засаг захиргаа нутаг дэвсгэрийн нэгж, түүний удирдлагын тухай хуулийн 13 дугаар зүйлд Засаг захиргаа, нутаг дэвсгэрийн нэгжийг өөрчлөх журмыг зохицуулахдаа

13.2.Аймаг, сум, дүүргийг өөрчлөх асуудлыг Засгийн газар санаачилна.

13.3.Засаг захиргаа, нутаг дэвсгэрийн нэгжийг өөрчлөх асуудлыг шийдвэрлэхдээ тухайн нэгжийн иргэдийн саналыг авсан байна. Санал авах ажлыг харьяалах иргэдийн Төлөөлөгчдийн Хурал хариуцан зохион байгуулах бөгөөд санал авах журмыг Улсын Их Хурал тогтооно. Санал хураалтад сонгуулийн эрх бүхий иргэдийн олонх оролцсон бол уг санал авах ажлын дүнг хүчинтэйд тооцно.

13.7.Аймаг, сум, дүүргийг өөрчлөх асуудлыг санаачлахдаа иргэдэд өмнө нь үзүүлж байсан үйлчилгээг дордуулахгүй байх зарчмыг баримтална.

13.8.Ээлжит сонгууль явуулахаас өмнөх нэг жилийн дотор засаг захиргаа, нутаг дэвсгэрийн нэгжийг өөрчлөх асуудлыг шийдвэрлэхгүй. хэмээн тус тус заасан байна. Энэхүү хуулийн 13.3-т заасныг хэрэгжүүлж, Улсын Их Хурлаас холбогдох журам батлахдаа иргэдийн саналыг ямар журмаар, ямар дарааллаар, ирцийн хувьд ямар байх, хүчин төгөлдөр болох босго хувь зэргийг тодорхой, ойлгомжтой байдлаар зохицуулах шаардлагатай.

## Өнөөгийн байдал (тулгамдсан асуудал)

1992 оны Үндсэн хуулийн төслийг Ардын Их Хурлаар хэлэлцэж байхад аж ахуй дагасан өмнөх засаг захиргааны бүтцийг өөрчилж, сум, аймгуудыг нийлүүлж томсгох, эдийн засгийн хувьд өөрийгөө тэтгэх бодлогыг баримтлахыг санал болгон томьёолж, хэлэлцэж байсан ч өмнөх бүтцийг хэвээр үлдээж, суурин дээр нь засаг захиргааны хуваарийг тогтоосон. Одоо Монгол Улс засаг захиргааны хувьд 21 аймаг, аймгууд нь 330 сум, сумууд нь 1639 багт, нийслэл хот нь 9 дүүрэг, 171 хороонд хуваагдаж байна.<sup>2</sup>

<sup>2</sup>Үндэсний статистикийн мэдээлэл, [https://www.1212.mn/tables.aspx?tbl\\_id=DT\\_NSO\\_0100\\_001V1&13999001\\_select\\_all=0&13999001SingleSelect=\\_T1\\_T2\\_T4\\_T3&SOUM\\_select\\_all=0&SOUMSingleSelect=\\_0&YearY\\_select\\_all=0&YearYSingleSelect=\\_2021&viewtype=table](https://www.1212.mn/tables.aspx?tbl_id=DT_NSO_0100_001V1&13999001_select_all=0&13999001SingleSelect=_T1_T2_T4_T3&SOUM_select_all=0&SOUMSingleSelect=_0&YearY_select_all=0&YearYSingleSelect=_2021&viewtype=table), 2023 оны 1 дүгээр сарын 29-нд үзсэн.

Өнөөдөр Монгол Улсын 330 сумын 40 хувь буюу 132 сумын хүн амын тоо 2500-гаас цөөрч байгаа, 23 хувь буюу 72 сумын хүн амын тоо 2000-аас цөөн, 6 хувь буюу 19 сумын хүн ам 1000-аас цөөн буюу хэт цөөн байна. Сүүлийн 20 жилийн хугацаанд сум, багийн иргэд төв, суурин газрыг чиглэсэн шилжилт хөдөлгөөнд эрчимтэй оролцож байгаа бөгөөд нийслэлийн хүн амын дундаж өсөлт 1,6 хувь, аймгийн төвийнх 0,9 хувь буюу бууралттай байна.<sup>3</sup> Малчдын хүйсийн харьцаа 2021 оны байдлаар 59 хувь эрэгтэй, 41 хувь эмэгтэй байгаа бөгөөд эмэгтэйчүүд хот, аймгийн төв рүү илүүтэй шилждэг байна. Мөн насны ангиллын хувьд хүүхэд, залуучууд хамгийн их шилждэг хүн амын бүлэг болдог байна.

Монгол Улсын 60 сум газар нутгийн хувьд хэт том, эсхүл хэт бага хуваарилалттай. Сумдын аймгийн төвөөс алслагдсан байдал, түүний тархалтын хувьд 246 км-ээс их км зайд байгаа 26 сумын хувьд байгаль, газар зүйн онцлогтой холбоотой, 51 км-ээс дотогш зайтай байгаа 57 сум байна. Үүнээс 35 сумын хувьд аймагтай зэргэлдээ, эсхүл хоорондоо хэт ойрхон зайтай сумд байна. Зайны хувьд 10-50 км зайтай сумын хүн амыг аймгийн төв нь татдаг ажээ.

Нийслэлийн тухайд хүн амын тоо тогтмол нэмэгдэж, хүн амын тал хувь нь оршин сууж байгаа учир нийтийн эрүүл мэнд, боловсрол, тээвэр, хог хаягдал зэрэг үйлчилгээний хүртээмж, ачаалал ихэсдэг. Сумын дундаж хүн ам 4920 байхад дүүргийн дундаж хүн амын тоо 145.054 байна, өөрөөр хэлбэл нэг дүүргийн хүн ам нэг аймгийн хүн амын тооноос ч илүү байгаа гэсэн үг юм. Сумдад хүн амын тоо цөөн байх нь иргэдэд нийгмийн болон бизнесийн үйлчилгээг хүргэх зардлыг нэмэгдүүлж, улмаар хүртээмж, чанар доголдож байна. Тухайлбал улсын хэмжээний цэцэрлэгийн 33 хувь нь сум багт, 66 хувь нь аймгийн төв, нийслэлд ажиллаж байна. Ерөнхий боловсролын сургуулийн 43 хувь сум багт, 57 хувь нь аймгийн төв, нийслэлд байна. Нэг их эмчид ногдох үйлчлүүлэгчийн улсын дундаж 310 хүн, нийслэлд 224, харин аймагт дундаж 448 байгаа нь үйлчилгээний хүртээмж, чанарт шууд нөлөөлнө.<sup>4</sup> Ийнхүү суурин газар луу шилжилт хөдөлгөөн тасралтгүй үргэлжилж байгаа учир нь боловсрол, эрүүл мэнд зэрэг нийтлэг үйлчилгээний хүртээмжтэй шууд холбоотой. Мөн ажлын байр, орлого олох боломж нь шилжилт хөдөлгөөн, хөдөөгөөс хотыг чиглэсэн урсгалд шууд хамааралтай бөгөөд эдийн засгийн хувьд өөрийгөө тэтгэх чадавх сумдад үндсэндээ бүрдээгүй байна.

<sup>3</sup>Г.Жаргал, “Нутгийн удирдлага, Сорилт ба Шийдэл үндэсний чуулган” эмхэтгэл, (УБ 2016 он) 76-96;

<sup>4</sup>Мөн тэнд.

1992 оноос хойш хөдөө нутаг эзгүйрч байгаад дүгнэлт хийж, үр ашиггүй төсвийн зардлыг хумих, төрийн үйлчилгээг цаг алдалгүй хүргэх, эдийн засгийн хувьд өрсөлдөх боломжийг бүрдүүлэх зорилгоор сумдыг нэгтгэх, өөрчлөн байгуулах санаачилгыг удаа дараа гаргаж байсан ч үр дүнд хүрч байсангүй. Энэ нь нэг талаас засаг захиргаа, нутаг дэвсгэрийн нэгжийг өөрчлөх асуудлыг тухайн нутгийн Хурал, иргэдийн саналыг үндэслэн шийдвэрлэнэ гэж Үндсэн хуулийн Тавин долдугаар зүйлийн 3 дахь хэсэгт заасан нэмэлт өөрчлөлтийн өмнөх шалгуур нөлөөлсөн байна.<sup>5</sup> Нөгөө талаас иргэдээс гаргасан санал тухайн сумын Засаг дарга, иргэдийн Төлөөлөгчдийн Хурлын төлөөлөгч гэх мэт цөөн хүний албан тушаалын сонирхлоос болоод дэмжигддэггүй, ерөнхийдөө засаг захиргаа, нутаг дэвсгэрийн нэгжийг улс төрийн зорилгоор өөрчлөх сонирхолгүй байх хандлага илэрдэг.

Нийслэлийн төвлөрлийг сааруулах, эдийн засгийн бүсийн хөгжлийг нэмэгдүүлэхийн тулд үйлдвэрлэл, аж ахуй эрхлэх боломжийг нэмэгдүүлэх, дэд бүтэц хөгжүүлэх, татвар, хөнгөлөлтийн дэмжлэг бүхий бодлого хэрэгжүүлэх шаардлагатай байгаа бол, хөдөө орон нутагт зарим сумдыг нэгтгэх, ингэснээр төрийн үйлчилгээний хүртээмжийг сайжруулах, эдийн засгийн бие даасан байдлыг нэмэгдүүлэх зорилгоор Монгол Улсын төрийн байгууламжийн чухал бүрэлдэхүүн болсон засаг захиргаа, нутаг дэвсгэрийн хуваарь, зохион байгуулалтыг нийгэм, эдийн засгийн өсөлт, хөгжлийн хэрэгцээ, шаардлагатай уялдуулан шинэчлэх хэрэгцээ бодитой үүсжээ. Ийм байдлаар зохион байгуулалтыг хийхдээ өргөн уудам нутагтай, говь, хангай, тал хосолсон бүсчлэлтэй, хоёр том хөрштэй, улсын хилийг технологиор биш, хүний хүчээр манадаг онцлогийг харгалзан улсын хил, хилийн хамгаалалт байрладаг 70 сум, 350 багийг<sup>6</sup> нэгтгэх буюу төв рүү татах бус харин тухайлан дэмжих бодлого хэрэгтэй. Монгол Улсын нийгэм-эдийн засгийг хөгжүүлэх нутаг дэвсгэрийн суурь байршлыг тодорхойлох, энэхүү тэнхлэгийн дагуу хүн амын зохистой нягтаршлыг бий болгох, үйлдвэржилт, дэд бүтэц, эдийн засгийн хөгжлийн стратегийг тодорхойлж, тэнхлэгт татагдсан байдлаар засаг захиргаа, нутаг дэвсгэрийн зохион байгуулалтыг хөгжүүлэх нь зүйтэй юм.<sup>7</sup>

<sup>5</sup>УИХ-ын 1992 оны 8 дугаар сарын 21-ний өдрийн 24 дүгээр тогтоолоор "Орон нутгийн харьяалалтай зарим хот, хороодыг тухайн суманд нь нэгтгэн харьяалуулах тухай" тогтоолыг Монгол Улсын Үндсэн хуулийн цэцийн 1992 оны 12 дугаар сарын 2-ны өдрийн 1 дугаар дүгнэлтэд "тухай орон нутгийн иргэдийн саналыг аваагүй" гэсэн үндэслэлээр хүчингүй болгож байсан бөгөөд өөрөөр хэлбэл Үндсэн хуульд заасан "санал авах ажиллагааг огт хийгээгүй" гэдэг үндэслэлээр УИХ-ын тогтоолыг хүчингүй болгож байсан байна;

<sup>6</sup>Г.Жаргал, "Нутгийн удирдлага, Сорилт ба Шийдэл үндэсний чуулган" эмхэтгэл, (УБ., 2016 он) 76-96 дахь тал;

<sup>7</sup>Д.Базаргүр, "Монгол Улсын Засаг захиргаа, нутаг дэвсгэрийн шинэчлэлийн нийгэм-эдийн засгийн газарзүйн тандах судалгаа", 2007 он, 47 дахь тал.

Дашрамд, Үндсэн хуульд 2019 онд оруулсан нэмэлт, өөрчлөлт, Засаг захиргаа нутаг дэвсгэрийн нэгж, түүний удирдлагын тухай хуулийн дагуу нэгжийг өөрчлөх асуудлыг шийдвэрлэж чадахгүй байгаа нь Хот, тосгоны эрх зүйн байдлын тухай хуулийн шинэчилсэн найруулгын төслийг хэлэлцэж батлаагүй байгаатай шууд холбоотой гэж үзэж байна.

### Санал болгож буй өөрчлөлтийн давуу ба сул тал

Төвлөрлийг сааруулж бүсчлэн хөгжүүлэхтэй холбоотойгоор засаг захиргааны шинэчлэл хийхийг Та дэмжих үү?

Давуу тал	Сул тал
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Иргэнд хүргэх нийгмийн суурь үйлчилгээний хүртээмж, чанар сайжирна.</li> <li>• Дэд бүтэц, бизнес, аж ахуй эрхлэх боломж нэмэгдэж, ажлын байртай болсноор ядуурал буурна, орлого нэмэгдэнэ, эдийн засгийн чадавх сайжирна.</li> <li>• Хүн ам зүйн бүтэц, хүйсийн харьцаа тэнцвэртэй байна.</li> <li>• Хот сууриныг чиглэсэн шилжилт хөдөлгөөн буурснаар нийслэлийн төвлөрөл дагасан утаа, түгжрэл, ачаалал, орчны бохирдлын асуудал саармагжиж, хөдөө орон нутагт тулгамдаад буй хүний нөөцийн хомсдолыг нөхөхөд эерэг нөлөөтэй.</li> <li>• Гэр бүлийн хүмүүс өөр өөр оршин суух харьяалалтай байгаа, хүүхдээ сургуульд сургахын тулд гэр бүлийн гишүүд хоёр тусдаа амьдрах болон иргэнд газар өмчүүлэхэд үүссэн бэрхшээлийг арилгах боломж бүрдэнэ.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Өргөн уудам газар нутагтай тул тодорхой газар нутагт хүн ам суурьшихгүй, эзгүйрэх эрсдэлтэй. Ялангуяа хил орчмын бүсийг бодлогоор дэмжих шаардлагатай.</li> <li>• Уламжлалт бэлчээрийн мал аж ахуй эрхлэх хүрээ хумигдаж, түүнийг дагасан өв, соёл, уламжлалт бүдгэрч болзошгүй.</li> <li>• Бүсчилсэн хөгжлийн эерэг үр дагавар бодитоор үүсэх хүртэл багагүй хугацаа шаардлагатай. (3-аас дээш жил).</li> <li>• Шинээр үүссэн нэгжийг хүлээн зөвшөөрч, хамтын амьдралыг хэвшил болгон, “нутгархах” үзлийг даван туулахад тодорхой хугацаа хэрэгтэй.</li> <li>• Улс төрийн сонгуулийн мөчлөгөөс хамааран өөрчлөх, эс өөрчлөх талаар богино хугацааны амлалт, төлөвлөлтөөс зайлсхийх шаардлагатай.</li> </ul>

---oOo---

## 407. Улаанбаатар хотын төвлөрлийг сааруулахын тулд орон нутагт оршин суугч болон шилжин суурьшигч иргэдэд тусгайлсан дэмжлэг үзүүлэх

### Ерөнхий мэдээлэл

Улаанбаатар хотын төвлөрлийг бууруулах асуудал нь хот, хөдөөг тэнцвэртэй хөгжүүлэх, бүсчилсэн хөгжил, хөгжлийн орон зайн төлөвлөлтийн тухай ойлголттой холбогдоно. Монгол Улсын бүсчилсэн хөгжлийн талаар баримтлах бодлого, нийт нутаг дэвсгэрийн нийгэм, эдийн засгийн хөгжлийн орон зайн төлөвлөлтийг шинжлэх ухааны үндэслэлтэй, оновчтой тодорхойлж, хэрэгжүүлсний үндсэн дээр өнөөгийн Улаанбаатар хотын төвлөрлийг сааруулах, орон нутагт шилжин суурьших асуудал шийдэгдэнэ.

Хүний хөгжлийн үндсэн үзэл санаа нь хүмүүсийн эдийн засгийн, нийгмийн, улс төрийн болон соёлын гэх мэт сонголтуудыг өргөжүүлэх үйл явц, нөгөө талаас сонголт хийх өргөн боломжоор хангах явдал юм<sup>1</sup>. Сонголт нь хувь хүний чадавхтай холбоотой бөгөөд энэ хүрээнд хувь хүн сайн боловсрол эзэмших, ур чадвараа нэмэгдүүлэх, эрүүл мэнд, соёлын үйлчилгээ авах, хөдөлмөр эрхэлж орлогоо нэмэгдүүлэх, таатай орчин нөхцөлд ажиллаж, амьдрах асуудал юм. Харин сонголт хийх өргөн боломжийг бий болгох нь төрийн үүрэг бөгөөд энэ хүрээнд нийгмийн үйлчилгээ (боловсрол, эрүүл мэнд, соёл)-ний чанар, хүртээмжийг нэмэгдүүлэх, шинжлэх ухаан, технологийг хөгжүүлэх, хувь хүн эрх зүй, эдийн засаг, бизнесийн орчны хувьд өөрийн чадавхад нийцсэн сонголт хийх өргөн боломж бүхий нийгэм, эдийн засгийн таатай орчин, нөхцөлийг бүрдүүлэх явдал нь чухал.

Эдгээр хүний хөгжлийн үзэл санааны сонголт-боломжууд нь Үндсэн хуулийн Арван зургадугаар зүйлд заасан хүний баталгаатай эдлэх эрхээр хангагдах ёстой. Монгол Улсын иргэн орон зайн хувьд Улаанбаатар, бусад хот, аймаг, сум, хөдөө хаана ч суурьшсан эрүүл, аюулгүй орчинд амьдрах, хөдлөх, үл хөдлөх хөрөнгө шударгаар олж авах, эзэмших, өмчлөх, өв залгамжлуулах, ажил мэргэжлээ чөлөөтэй сонгох, хөдөлмөрийн аятай нөхцөлөөр хангуулах, эрүүл мэндээ хамгаалуулах, эмнэлгийн тусламж авах, сурч боловсрох, соёл, урлаг, шинжлэх ухааны үйл ажиллагаа явуулах, бүтээл туурвих, үр шимийг нь

<sup>1</sup>А.Солонго, Б.Энхцэцэг, Ц.Болормаа. 2020. "Хүний хөгжил" сурах бичиг. МУИС ПРЕСС хэвлэлийн газар. ISBN: 978-99195-0-407-6. Улаанбаатар.

хүртэх эрхээ бүрэн дүүрэн эдлэх таатай орчин нөхцөлийг нутаг дэвсгэр, орон зайн хувьд авч үзвэл үндсэндээ Улаанбаатар хотод бүх сонголт-боломж байна. Эсрэгээрээ хөдөө орон нутаг, аймаг, суманд хүн нийгэм, эдийн засгийн аятай таатай орчинд ажиллаж амьдрах сонголт-боломж хомс байгаа юм. Энэ нь Монгол орны нутаг дэвсгэрийн нийгмийн хөгжлийн ялгаа өнгөрсөн 30 жилд эрс нэмэгдэж, Улаанбаатар хот болон хөдөө орон нутаг, аймаг, сумын нийгмийн хөгжлийн ялгаа нэмэгдсэнийг харуулна<sup>2</sup>.

Ийнхүү хүн амын шилжих хөдөлгөөний татах, түлхэх хүчний онолоор<sup>3</sup> хүн аятай таатай нийгэм, эдийн засгийн нөхцөлд ажиллаж, амьдрах бүх “татах хүч” нь Улаанбаатар хотод байна.

Үндсэн хуулийн 38 дугаар зүйлийн 3 дахь хэсэгт Засгийн газрын бүрэн эрхийг зохицуулахдаа “салбарын ба салбар хоорондын, түүнчлэн бүс нутгийн хөгжлийн асуудлаар арга хэмжээ боловсруулж хэрэгжүүлэх” гэж заасан. 2003 онд Монгол Улсын нийгэм, эдийн засгийн хөгжлийн тэнцлийг хангах, эдийн засгийг бүсчлэн хөгжүүлэх эрх зүйн үндсийг тодорхойлж, бүсчилсэн хөгжлийн удирдлага зохицуулалттай холбогдон үүсэх харилцааг зохицуулах зорилготой Бүсчилсэн хөгжлийн удирдлага, зохицуулалтын тухай хууль, 2001 онд Бүсчилсэн хөгжлийн үзэл баримтлалыг баталсан хэдий ч хэрэгжилт хангалтгүй байна.

### Өнөөгийн байдал (тулгамдсан асуудал)

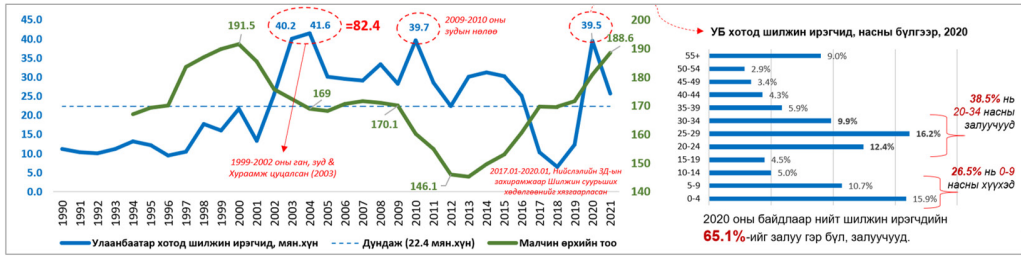
2020 оны байдлаар Улаанбаатар хотын хүн ам 1597.3 мянга байгаа бөгөөд энэ нь нийт хүн амын 47.6 хувь юм. Үүнийг дагаад Улаанбаатар хотод ДНБ-ий 65.8 хувийг үйлдвэрлэж, улсын төсвийн 58.6 хувийг хуваарилж, аж ахуйн нэгж байгууллагын 63.9 хувь нь үйл ажиллагаа явуулж, өнөөгийн хэт төвлөрлийг нөхцөлдүүлсэн. Өнгөрсөн 30 жил (1990-2020 он)-д хөдөө, орон нутгаас Улаанбаатар хотод нийтдээ 691.9 мян.хүн шилжин ирсэн бөгөөд энэ нь 7 томоохон аймагтай тэнцэх хүн ам, мөн өнөөгийн Улаанбаатар хотын хүн амын 46 хувьтай тэнцэж байна. Хөдөө орон нутгаас Улаанбаатар хотод шилжин ирсэн 30 жилийн явцаас хамгийн өндөр байсан жилүүдийг авч үзвэл 2003 онд 40.2 мян.хүн, 2004 онд 41.6 мян.хүн, 2010 онд 39.7 мян.хүн, 2020 онд 39.5 мян. хүн шилжин иржээ<sup>4</sup>. Эдгээр жилүүдийн шилжих хөдөлгөөний шалтгааныг тайлбарлавал 1999-2002 оны ган, зудын нөлөө, 2009-2010 оны өвлийн зудын

<sup>2</sup>М.Алтанбагана. 2023.01.04. “Нийгэм, улс төр, эдийн засгийн тулгамдсан асуудал: гарц, шийдэл” эрдэм шинжилгээний бага хурал. Сэдэв: “Төвлөрлийг сааруулж, түгжрэлийг бууруулах нь: Орон зайн шинэ төлөвлөлт”. Төрийн ордон. Улаанбаатар;

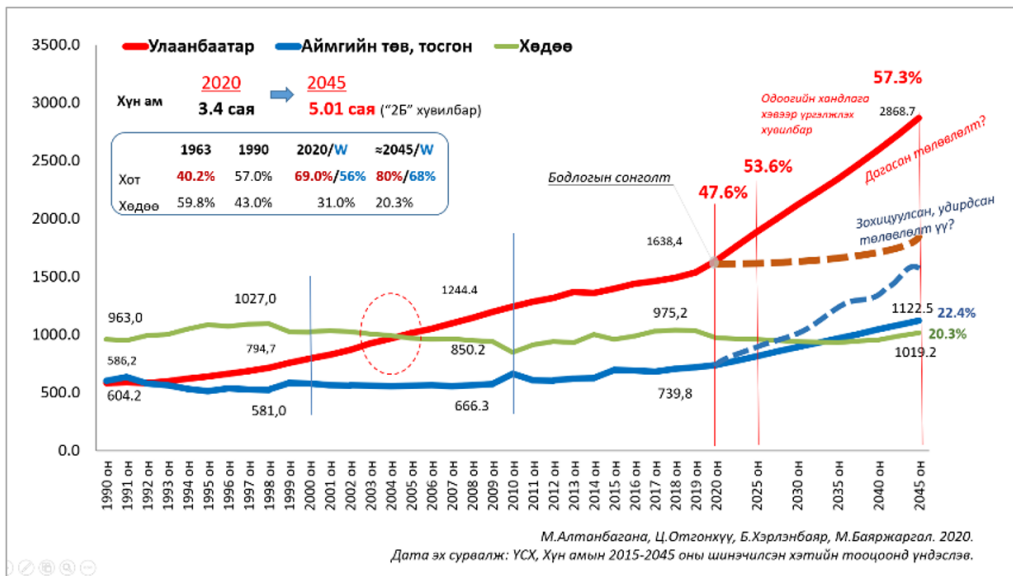
<sup>3</sup>А.Ю.Скопин. 2001. Шилжих хөдөлгөөний татах-түлхэх хүчин зүйлийн онол;

<sup>4</sup>ШУА-ийн Газарзүй, геоэкологийн хүрээлэн. 2022. “Монгол Улсын хүн амын дотоод шилжих хөдөлгөөний орон зайн зүй тогтол, нөлөөлөх хүчин зүйлс (2022-2024)” суурь судалгааны төслийн тайлан. Улаанбаатар.





Шилжилт хөдөлгөөн өндөр байсан 2020 онд Улаанбаатар хотод шилжин ирэгчдийг насны бүлгээр авч үзвэл 38.5 хувь нь 20-34 насны залуучууд, 26.5 хувь нь 0-9 насны хүүхэд байгаа бөгөөд үндсэндээ нийт шилжин ирэгчдийн 65.1 хувийг залуу гэр бүл, залуучууд эзэлж байна. Эндээс залуус, залуу гэр бүл аятай, таатай нийгэм, эдийн засгийн орчин нөхцөл хангагдсан хотод амьдрах хүсэл, тэмүүлэл илүү байгаа нь харагдаж байна.



2045 он хүртэлх хэтийн тооцоогоор Монгол Улсын хүн ам өөдрөг хувилбараар 5.01 сая болж өсөх хандлагатай байгаа<sup>5</sup>. Энэхүү хүн амын хэтийн тооцоог Улаанбаатар хот, 21 аймгийн төв хот, тосгон болон хөдөө нутаг гэсэн суурьшлын 3 хэлбэрээр авч үзвэл Улаанбаатар хотын хүн ам 2025 онд нийт хүн амын 53.6 хувь, 2045 онд 57.3 хувь болж өсөх хандлагатай сөрөг ирээдүй хүлээж байна.

<sup>5</sup>Үндэсний статистикийн хороо. 2017. Хүн амын 2015-2045 оны шинэчилсэн хэтийн тооцоо. Улаанбаатар.

## Гадаад орны туршлага

Хүн амын хэт төвлөрлийг сааруулах, хүн амыг нутаг дэвсгэр, орон зайн хувьд оновчтой зохион байгуулж, тогтвортой суурьшуулах арга зам, гадаад орны олон туршлага бий. Эдгээр хамгийн чухал хүчин зүйлсийг тоймлон дурдвал:

- бүс, орон нутгийн нөөц, боломжид тулгуурлан Эдийн засгийг бүсчлэн хөгжүүлэх арга зам. Эдийн засгийн бүсчлэл гэдэг нь нутаг дэвсгэрийн хөгжлийн тэнцвэрийг хангах зорилгоор үндэсний хэмжээнд эдийн засгийг төрөөс зохицуулах нийтлэг болон ялгавартай бодлого явуулах шаардлагыг харгалзан тогтоосон нутаг дэвсгэрийн зааг хүрээг хэлнэ. Эдийн засгийг бүсчлэн хөгжүүлэх асуудлын хүрээнд аж үйлдвэрийг төрөлжүүлэх, бүсийн түвшинд бүтээгдэхүүн, үйлдвэрлэлийг хөгжүүлэх замаар экспортыг нэмэгдүүлэх, түүнд тулгуурлан хөдөлмөрийн нөөцийг орон зайн болон нутаг дэвсгэрээр оновчтой хуваарилах, үйлдвэрлэх хүчний байршлыг тодорхойлох зэрэг асуудал багтана<sup>6</sup>;
- хөгжлийн орон зайн төлөвлөлтийн арга зам. Энэ нь нутаг дэвсгэрийг заавал эдийн засгийн бүсчлэлд хуваарилахгүйгээр газарзүйн нөөц, боломж, өгөгдөлд тулгуурлан, ирээдүйн хөгжлийн хэрэгцээ, шаардлагад нийцүүлэн нийгэм, эдийн засгийг хөгжлийн орон зайн төлөвлөлтийн хүрээнд хөгжлийн стратегийн төв хот, тээврийн дэд бүтцийн тэнхлэг, аж үйлдвэр, экспорт, импорт, тээвэр, логистик зэрэг хүчин зүйлсийн газарзүйн оновчтой байршлуудыг тодорхойлж, эдийн засаг-дэд бүтцийн газарзүйн кластер холболтуудыг нөхцөлдүүлэх замаар хөгжүүлэх хандлага юм. Товчоор хэлбэл нутаг дэвсгэрийн нийгмийн хөгжлийн ялгааг багасгах эдийн засгийн газарзүйн ялгаатай бодлого тодорхойлж, хэрэгжүүлэхэд оршино<sup>7,8</sup>. Энэ хандлагаар хөгжиж буй орнуудын жишээ нь Польш улс юм<sup>9</sup>;
- эрх зүй, эдийн засаг, хөрөнгө оруулалтын механизм. Энэхүү арга хэрэгсэл нь бүс нутгуудын нийгмийн хөгжлийн тэнцвэрийг хадгалах, төвлөрлийг сааруулах, бүс нутгийн хөгжлийг дэмжихэд төрөөс үзүүлэх санхүүгийн тусламж, хөнгөлөлттэй зээл, урамшуулал, тээвэр, татварын хөнгөлөлт, ажлын байрны татаас зэрэг эрхзүй, эдийн засаг, хөрөнгө оруулалт юм. Эдгээр нь бүсчилсэн хөгжлийн тухайд баримтлах бодлого, эсвэл нийгэм, эдийн засгийн хөгжлийн орон зайн төлөвлөлтөө хэрэгжүүлэх арга хэрэгсэл гэж үздэг.

<sup>6</sup>Artobolovsky S.S., Treivish A.I. 1992. Regional Development and State Policy in Western and Eastern Europe. Research paper. No 12;

<sup>7</sup>Б.Гунгадаш. (1986). БНМАУ-ын нийгэм, эдийн засгийн газарзүй. Улсын хэвлэлийн газар. Улаанбаатар;

<sup>8</sup>ШУА-ийн Газарзүй, геоэкологийн хүрээлэн. 2022. "Монгол Улсын бүсчилсэн хөгжлийн онолын үндэс, нэгдсэн аргазүй, аргачлалыг шинэчлэн боловсруулах" сэдэвт суурь судалгааны тайлан. Улаанбаатар;

<sup>9</sup>Ministry of Regional Development of Poland. 2011. The National Spatial Development Concept 2030 (NSDC 2030). <https://www.kooperation-ohne-grenzen.de/wp-content/uploads/2016/05/NSDC-2030.pdf>.

## Санал болгож буй өөрчлөлтийн давуу ба сул тал

Асуудлын давуу болон сул талыг тодорхойлохдоо “тусгайлан дэмжлэг үзүүлэх бодлогыг өргөжүүлэх” нь эерэг талыг, “эс өргөжүүлэх” нь ямар сөрөг талыг нөхцөлдүүлж болзошгүйг дараах хүснэгтэд харууллаа.

Давуу тал	Сул тал
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Эдийн засгийн газарзүйн ялгаатай бодлого хэрэгжүүлсний үр дүнд нутаг дэвсгэрийн нийгмийн хөгжлийн ялгаа багасна.</li> <li>• Нутаг дэвсгэрийн орон зайн зохион байгуулалтын хувьд хот, хөдөөг тэнцвэртэй хөгжүүлэх суурь нөхцөл бүрдэнэ.</li> <li>• Хөдөө орон нутгаас алслалт бага буюу ойр байршилтай, Улаанбаатар хоттой өрсөлдөхүйц нийгэм, эдийн засгийн нөлөөлөл, таталцлыг нөхцөлдүүлсэн төв, хот, сум дундын төвүүд хөгжинэ.</li> <li>• Хөдөө, орон нутгаас Улаанбаатар хотыг чиглэсэн шилжилт хөдөлгөөн буурч, хотын төвлөрөл буурна.</li> <li>• Бүсийн нийгэм, эдийн засгийн хөгжилд үүрэг роль бүхий хөгжлийн стратегийн төв хотуудад хүн ам шилжин суурьших үйл явц нэмэгдэнэ.</li> <li>• Хүний хөгжлийн суурь үзэл санаа болох сонголт-боломж орон зайн хувьд өргөжнө.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Хөдөө, орон нутгаас хот руу чиглэсэн шилжилт хөдөлгөөн нэмэгдэж, нийт хүн амд эзлэх УБ хотын хүн ам 2025 онд 53.6 хувь, 2045 онд 57.3 хувь болж өснө.</li> <li>• УБ хотын авто замын түгжрэл нэмэгдэнэ.</li> <li>• Улаанбаатар хотын агаар, хөрс, усны бохирдол нэмэгдэж, хүн эрүүл, аюулгүй орчинд амьдрах нөхцөл хумигдана.</li> <li>• Нийгэм, эдийн засгийн хэт төвлөрлөөс шалтгаалан эдийн засгийн аюулгүй байдлыг хангах үндсэн нөхцөл болох эдийн засгийн бие даасан байдлаа хангаж хөгжих суурь, хүрэлцээтэй нөхцөл хангагдахгүй.</li> </ul>

---oOo---



## V. Нийгмийн тулгамдсан асуудал

## Хөдөлмөрийн үнэлэмж

### 501. Ажил хөдөлмөр эрхэлж байгаа монгол хүний хөдөлмөрийн бодит үнэлэмж

#### Ерөнхий мэдээлэл

Хөдөлмөрийн үнэлэмж гэдэг нь ажилтны хөдөлмөрийг нийгмээс хүлээн зөвшөөрч буй үнэ цэнэ юм. Хөдөлмөрийн үнэлэмж ямар түвшинд байгаа нь ажилтны орлого, өгөөжөөр тодорхойлогдох бөгөөд бүр тодорхой хэлбэр нь цалин хөлс, шагнал урамшуулал байна. Сонгодог эдийн засгийн онолоор хөдөлмөрийн үнэлэмж эрэлт, нийлүүлэлтийн тэнцвэрээр тодорхойлогддог гэж үздэг байсан бол нийгмийн үйлдвэрлэлд ажиллах хүчинд шингэсэн капиталыг харгалзан "хүмүүн капитал" гэдэг ойлголт гарч, улмаар ХХ зуунаас эхлэн хөдөлмөрийн үнэлэмжид тухайн улс орны эдийн засгийн бус хүчин зүйлс буюу улс төр, нийгмийн бодлого багагүй нөлөөлөлтэй болсныг харгалзах нь зүйтэй хэмээн үздэг онол гарчээ. Зах зээл өндөр хөгжсөн улс орнууд энэхүү онолыг баримталж байна.

Олон улсад төрийн оролцооны чадамж нь дотоодынхоо эдийн засагт нөлөөлөхөөс гадна Үйлдвэрчний эвлэл болон хүний эрхийн байгууллагууд хөдөлмөрийн харилцаанд их нөлөөтэй болсон нь цалин хөлсний асуудлыг "институциональ" шинжтэй болгож байна. Энэ нь ажиллах хүч бол жирийн материаллаг баялаг шиг биш, харин нийгмийн (социал) агуулгатай болсонтой холбогдоно.<sup>1</sup>

Хөдөлмөрийн үнэлэмжийг макро түвшинд 6 үзүүлэлтээр, микро түвшинд 6 үзүүлэлтээр илэрхийлнэ.<sup>2</sup> Үүнд, **макро түвшинд**: 1) нийгмийн хэмжээнд нэмэгдсэн өртөг дотор цалин хөлсний эзлэх хувь хэмжээ; 2) хөдөлмөрийн хөлсний доод хэмжээний харьцангуй хэмжээ, өөрөөр хэлбэл дундаж цалинд ойртох, холдох үйл явц; 3) цалингийн худалдан авах чадварын өсөлт, бууралт; 4) хөдөлмөрийн хөлсний доод хэмжээ; 5) дундаж цалин; 6) хөдөлмөрийн бүтээмж;

<sup>1</sup>Д.Нармандах нар, "Хөдөлмөрийн үнэлэмж, нөхцөл, хөдөлмөрийн харилцааны төлөвшилт, ажиллах хүчний чанарт хийх судалгаа" төслийн тайлан (УБ:ШУТС, НХХЯ, МАОЭНХ, 2007), 16;

<sup>2</sup>Н.Содномдорж "Орчин үеийн хөдөлмөрийн эдийн засаг" сурах бичиг, 2 дугаар боть (УБ: Адмон Принт, 2021), 664.

**микро түвшинд:** 1) өрхийн төсөвт цалин хөлсний эзлэх хувь хэмжээ; 2) компани, байгууллагын нэмэгдсэн өртөг дотор цалин хөлсний эзлэх хувь хэмжээ; 3) цалин хөлс, урамшууллын харьцаа; 4) ажилтны мэргэжлийн ур чадвар, ажлын эцсийн үр дүнтэй уялдсан эсэх; 5) Хөдөлмөрийн хөлсний доод хэмжээ; 6) хөдөлмөрийн бүтээмж гэж ангилдаг

Дэлхийн улс орнуудын дээд хэмжээний уулзалт дээр Олон улсын хөдөлмөрийн байгууллагын тодорхойлсноор “Зохистой хөдөлмөр эрхлэлт гэдэг нь бүтээмжтэй, хангалттай орлого олохуйц, баталгаатай ажлын байртай, тухайн хөдөлмөр эрхлэгч болон түүний гэр бүлийн гишүүд нийгмийн хамгаалалд хамрагдаж, өөдрөг ирээдүйтэй, эрэгтэйчүүд, эмэгтэйчүүд хэн боловч өөрсдийн сонирхол, дуу хоолойг бүрэн илэрхийлэх боломжтой, амьдралд нь нөлөөлөх шийдвэр гаргах үйлст оролцох бололцоотой, бүгд ижил тэгш эрх эдлэх боломж, нөхцөлтэй хөдөлмөр эрхлэлтийг хэлнэ”<sup>3</sup> гэжээ.

Манай улсад төрийн зүгээс цалин хөлсний бодлогод оролцох практикт дэлгэрсэн хэлбэрүүд бол хөдөлмөрийн хөлсний доод хэмжээ, төрийн албан хаагчийн албан тушаалын цалингийн хэмжээ, сүлжээ, жишгийг тогтоох явдал юм. Хөдөлмөрийн хөлсний доод хэмжээг тогтоохдоо бизнес эрхлэгчдийн цалин хөлс олгох бодит чадамжид үндэслэх, ажиллагчдыг амьжиргаандаа хүрэлцэхүйц цалин хөлс авах, хөдөлмөрлөх урам зоригийг өдөөх, нийгмийн сөрөг үр дагавруудыг үүсгэхгүй байх зэрэг чухал шаардлагуудыг харгалздаг бөгөөд 1991 оны Хөдөлмөрийн тухай хуульд энэ асуудлыг зохицуулжээ. Улмаар 1998 оны 1 дүгээр сарын 8-ны өдөр батлагдсан “Хүн амын амьжиргааны доод түвшинг тодорхойлох тухай” хуулиар “...тодорхой боловсрол, тусгай мэргэжил үл шаардагдах энгийн ажил гүйцэтгэсэн ажилтанд олговол зохих хөлсний хамгийн бага хэмжээг хөдөлмөрийн хөлсний доод хэмжээ гэнэ” хэмээн тодорхойлж, хөдөлмөрийн хөлсний доод хэмжээг цагаар, амьжиргааны баталгаажих доод түвшнээс багагүйгээр, ажил олгогчдын болон нийт ажилтны эрх ашгийг төлөөлөх улсын хэмжээний байгууллагын саналыг харгалзан Засгийн газар жилд нэгээс доошгүй удаа шинэчлэн тогтоохоор зохицуулжээ.

Түүнчлэн 1991 оноос эхлэн амьжиргааны баталгаажих доод түвшинг Засгийн газар тогтоож ирсэн бөгөөд 1998 оны 1 дүгээр сарын 08-нд “Хүн амын амьжиргааны доод түвшинг тодорхойлох тухай” хууль гарч, уг түвшинг тогтоох эрхийг Үндэсний статистикийн газарт олгожээ. Хүн амын амьжиргааны доод түвшин гэж хэрэглээний доод хэмжээг мөнгөн хэлбэрээр илэрхийлснийг хэлдэг. Хэрэглээний доод хэмжээ гэж хүний нэн тэргүүний зайлшгүй хэрэгцээг хангах хүнсний болон хүнсний бус хэрэглээний сагсаар тодорхойлсон бараа,

<sup>3</sup>ОУХБ. “Хөдөлмөр эрхлэлт, зохистой ажлыг тодорхойлох арга зүйн зөвлөгөө”. (Женев:2007).

үйлчилгээний шинжлэх ухааны үндэслэлтэй тогтоосон тоо, хэмжээ хэмээн хуульд заажээ.<sup>4</sup>

Харин Монгол Улсын Төрийн албаны тухай хуулийн 58 дугаар зүйлд цалингийн хэмжээ нь хүн амын амьжиргааны дундаж түвшин болон хувийн хэвшилд ажиллагчдын албан тушаалын цалингийн дундаж түвшинтэй уялдсан байх, төрийн албан хаагчийн дундаж цалингийн хэмжээ нь хувийн хэвшилд ажиллагчдын адилтгах албан тушаалын цалингийн дунджаас 5.0 буюу түүнээс дээш хувиар бага болсон тохиолдолд албан тушаалын цалингийн хэмжээг нэмэгдүүлэх тухай саналыг Засгийн газар боловсруулж, төсвийн хүрээний мэдэгдэл хэлэлцэхийн өмнө Улсын Их Хуралд танилцуулж, зохих журмын дагуу шийдвэрлүүлж тогтоохоор зохицуулжээ.<sup>5</sup>

Хөдөлмөрийн тухай хуулийн шинэчилсэн найруулгын 103 дугаар зүйлд заасан цалин хөлс тогтоох, хөдөлмөрийн норм норматив боловсруулах, ажил мэргэжлийн стандарт боловсруулах аргачлалын дагуу ажилтны ур чадварын түвшин, гүйцэтгэл, хөдөлмөрийн бүтээмжтэй уялдуулан цалин, хөдөлмөрийн хөлсний хэмжээг тогтоох мөн хуулийн 102 дугаар зүйлийн зарчим хэрэгжиж эхлээгүй байна.

### Өнөөгийн байдал (тулгамдсан асуудал)

Манай улсын ажиллагчдын цалин хөлс нь Дотоодын нийт бүтээгдэхүүний орлогын хоёр дахь том бүрэлдэхүүн бөгөөд 2021 оны гүйцэтгэлээр Дотоодын нийт бүтээгдэхүүний 27.7 хувийг эзэлж байна.<sup>6</sup> Европын холбооны улсуудын Дотоодын нийт бүтээгдэхүүнд эзлэх цалингийн хэмжээ 2016 оны байдлаар дундаж нь 63.7 хувь бол манай улсад 26.3-27.7 хувь буюу ерөнхийдөө тогтвортой байгаад дүгнэлт хийж нэмэгдүүлэх бодлого баримтлах шаардлагатай. Өөрөөр хэлбэл, нэмүү өртөг шингэсэн бараа, үйлчилгээ бий болгох замаар Дотоодын нийт бүтээгдэхүүний хэмжээг өсгөх нь туйлын чухал байна.

Аж ахуйн нэгж, байгууллагын ажиллагчдын сарын нэрлэсэн цалин 1573.1 мянган төгрөг, голч цалин 2022 оны 3 дугаар улиралд 1157.4 мянган төгрөг байв. Аж ахуйн нэгж, байгууллагад ажиллагчдын сарын дундаж нэрлэсэн цалин 2022 оны 3 дугаар улиралд 2015 оноос 94.7 хувиар нэмэгдсэн хэдий ч худалдан авах чадварыг илэрхийлэх бодит цалин дөнгөж 25.2 хувиар өсжээ.

<sup>4</sup>"Хүн амын амьжиргааны доод түвшинг Улаанбаатар хотод 277,800 төгрөг болгож нэмсэн байна," Ikon.mn, 2022 оны 2 сарын 1-нд үзсэн, <https://ikon.mn/>;

<sup>5</sup>УИХ.Төрийн албаны тухай хуулийн шинэчилсэн найруулга, 58 дугаар зүйл (УБ, 2017);

<sup>6</sup>ҮСХ. Дотоодын нийт бүтээгдэхүүн, хөдөлмөрийн бүтээмж (2021 оны танилцуулга) (УБ, 2021) 17.

Нэг цагт ноогдох хөдөлмөрийн хөлсний доод хэмжээ нэг ам долларт хүрэхгүй байгаа буюу 3274 төгрөг байна. 1991-2023 оны хооронд хөдөлмөрийн хөлсний доод хэмжээг нийт 24 удаа шинэчлэн тогтоосон бөгөөд сүүлийн 10 жилд өсөлтийн дундаж хурд 30.42 хувь байна.

Манай улсад амьжиргааны доод түвшин (АДТ)-г 1991 оны 07 дугаар сарын 21-нд Засгийн газраас хотод 210 төгрөг, хөдөөд 125 төгрөгөөр анх тогтоож байснаас хойш өнөөдрийн байдлаар 33 удаа шинэчлэн тогтоожээ. 2022 оны байдлаар амьжиргааны доод түвшин Улаанбаатар хотод 277,800, баруун аймгуудад 238,800, хангайн бүсэд 240.400, төвийн бүсэд 239.200, зүүн бүсэд 236.400 төгрөгөөр тогтоогдсон байна. Хөдөлмөрийн хөлсний доод хэмжээ амьжиргааны доод түвшнээс 2.7-4.5 дахин дээгүүр тогтоогдож байсан бол сүүлийн жилүүдэд 1.5-1.9 болж буурчээ.

Амьжиргааны доод түвшний төсөв нь амьжиргааны баталгаажих доод түвшинг хангах биет бүтээгдэхүүн, үйлчилгээний мөнгөн гүйлгээ, татвар, бусад зайлшгүй төлбөрийн зардлаас бүрдэнэ.<sup>7</sup> Үүнийг ам доллароор хөрвүүлэн баруун бүсийн хувьд авч үзэхэд сард 68.09, өдөрт 2.26 ам доллар, байгаа нь наад захын хүнсний хэрэглээгээ хангаж чадахгүй гэсэн үг юм.

Хөдөлмөрийн бүтээмж 2021 оны гүйцэтгэлээр бизнесийн нийт 12 салбараас 7 салбарт өсөлттэй, 5 салбарт бууралттай гарчээ. Бүтээмжийн өөрчлөлт нь гарцын өөрчлөлтөөс илүүтэй орц буюу ажиллагчдын тооны өөрчлөлтөөс шалтгаалсан байна. Хөдөлмөрийн үнэлэмжийг бодитой үнэлэхэд хөдөлмөрийн бүтээмж, дундаж цалингийн зохистой харьцааг тогтоох нь чухал байдаг. Манай улсад энэхүү харьцаа сүүлийн 3 жилийн байдлаар 0.98-0.77 байгаа нь хөдөлмөрийн бүтээмжийн өсөлт цалингийн өсөлтөөс хоцорч байгааг харуулж байна.

## Гадаад орны туршлага

Барууны орнуудад цалинг нэгдүгээрт, хөдөлмөрийн бүтээмжийн өсөлттэй, хоёрдугаарт инфляцын өсөлттэй тус тус уялдуулан нэмдэг. Ажиллагчдын цалин хөлс, ажил олгогчдын ашиг хоёр урвуу хамааралтай тул талууд ажлын үр дүн, бүтээмжийн төлөө байх чиглэлийг баримталж, хөдөлмөрийн шударга хуваарилалт дээр түншлэн гэрээ хэлэлцээр байгуулах зарчим баримтлахыг олон улсын байгууллагууд зөвлөдөг. Улмаар хөдөлмөрийн хуваарь нь тэгшитгэн олгох бус тоо чанарын хувьд харилцан адилгүй байх тул хөдөлмөрийн явцад хөдөлмөрийн бүтээмжийг харгалзан ялгавартай цалин

<sup>7</sup>МҮЭХ-ЭШСТ, ШУАЭЗХ "Хүн амын амьжиргааны түвшинг тооцох аргачилсан зөвлөмж" (УБ, 1994) 2.



хөлс олгох зарчмыг төрийн болон бизнесийн бүхий л салбарт баримталж, хөдөлмөрийн бүтээмжийг тоо болон чанарын шалгуурыг ашиглан бодитой хэмжих оролдлогыг Их Британи, Шинэ Зеланд, Австрали, Финлянд зэрэг орны туршлагаас харж болно.

Хөдөлмөрийн хөлсний доод хэмжээг нэмэгдүүлэх нь улс орны нийгэм, эдийн засгийн байдлыг сайжруулах, хэрэглээний эрэлтийг нэмэгдүүлэх, үйлдвэрлэлийг дэмжих, ажиллагчдыг идэвхжүүлэх, орлогын хэтэрхий ялгааг багасгах, нийгмийн ачааллыг бууруулах сайн талтай ч ажилгүйдлийг бага зэрэг нэмэгдүүлэх, нийт эрэлтийг ихэсгэснээр инфляц өсгөх зэрэг сул талтайг төрийн давхар бодлогоор шийдвэрлэдэг байна.

Дээр дурдсан судалгаа, мэдээллийг үндэс болгон ажилтны хөдөлмөрийн хөлс, урамшууллыг нэмэгдүүлж, түүний дотоодын нийт бүтээгдэхүүнд эзлэх хэмжээг дэс дараатай дээшлүүлэх шаардлагатай гэж дүгнэх үндэстэй байна.

### Санал болгож буй өөрчлөлтийн давуу ба сул тал

Манай Улсад ажил хөдөлмөр эрхэлж байгаа монгол хүний хөдөлмөрийг бодитоор үнэлж чадаж байгаа гэдэгт Та санал нийлэх үү?

Давуу тал	Сул тал
<ul style="list-style-type: none"> <li>Хөдөлмөрийн хэм хэмжээ, хөдөлмөрийн харилцаа, хөдөлмөрийн үнэлэмж, цалин хөлсийг зохицуулах хууль эрх зүйн орчин бүрдсэн. Нийгмийн хамгаалал, халамжийн төрөл олон. Хөдөлмөр, нийгмийн зөвшлийн гурав болон хоёр талт харилцаа харьцангуй төлөвшсөн, хэлэлцээрүүд орон нутаг, салбарын түвшинд хийгддэг. Салбарын хөдөлмөрийн хөлсний доод хэмжээг тогтоодог.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Хөдөлмөрийн үнэлэмж, цалин хөлсний түвшин бага (мөлжлөг ихтэй). Үүнийг даган ажилгүйдэл, ядуурал ихэссэн. Цагаач ажиллагчдын урсгал хөдөлгөөн нэмэгдэж байна. Хөнгөн үйлдвэрлэл, ХАА, барилга, цаг уур зэрэг нарийн мэргэжлийн боловсон хүчний дутагдалд орсон. Аж ахуйн нэгж, байгууллагуудын 90 орчим хувь нь санхүү, хүний нөөц, технологийн хувьд бэхжиж чадаагүй. Бүтээмж, хөдөлмөрийн бүтээмжийн өсөлт бага байна. Иймээс нэг хүнд ноогдох ДНБ-ний хэмжээ бага байна.</li> </ul>

---oOo---

## Эрүүл мэнд, нийгмийн даатгалын сан

### 502. Эрүүл мэнд, нийгмийн даатгалын сангийн төсөв, хөрөнгийн удирдлага ил тод, хараат бус, олон нийтийн хяналтад байх

#### Ерөнхий мэдээлэл

Эрүүл мэнд, нийгмийн даатгалын сан нь иргэдийн амьдралд тохиолдож болох эрсдэлээс хамгаалах, түүний сөрөг үр дагаврыг бууруулах, төрөөс дэмжлэг, туслалцаа үзүүлэхэд чиглэсэн нийгмийн хамгааллын арга хэрэгсэл юм<sup>1</sup>. Монгол Улсын хувьд эрүүл мэнд, нийгмийн даатгалын сангийн орлого нь:<sup>2</sup>

1. даатгуулагчийн төлсөн нийгмийн даатгалын шимтгэл;
2. ажил олгогчийн төлсөн нийгмийн даатгалын шимтгэл;
3. сангийн чөлөөт үлдэгдлийг банканд хадгалуулсны хүү, үнэт цаасны арилжаанаас олсон орлого;
4. нийгмийн даатгалын шимтгэл төлөх хугацаа хэтрүүлсэнд оногдуулсан алданги;
5. улсын төсвөөс олгох хөрөнгө;
6. бусад эх үүсвэрээс бүрдэж байна.

Үүнээс үзэхэд эрүүл мэнд, нийгмийн даатгалын сангийн төсөв, хөрөнгийг бүрдүүлэхэд даатгуулагч буюу ажилтан, ажил олгогч, төр зэрэг гол оролцогч талууд байгаа нь харагдаж байна.

#### Өнөөгийн байдал (тулгамдсан асуудал)

Төсвийн тухай хуультай нэгэн адил эрүүл мэнд, нийгмийн даатгалын сангийн төсвийг жил бүр тусгайлсан хуулиар баталж, орлого, зарлагыг урьдчилан төлөвлөж тусгадаг. Эрүүл мэндийн даатгалын сангийн 2023 оны төсвийн тухай, Нийгмийн даатгалын сангийн 2023 оны төсвийн тухай хуулиудад 2023 оны

<sup>1</sup>Ч.Дагвадорж, Нийгмийн хамгаалал: Онол, арга зүй, туршлага, харьцуулалт, (УБ, 2004), 17;

<sup>2</sup>Нийгмийн даатгалын тухай Монгол Улсын хууль, (УБ, 1994), 10 дугаар зүйл, 10.1 дэх заалт;

<sup>3</sup>Эрүүл мэндийн даатгалын сангийн 2023 оны төсвийн тухай Монгол Улсын хууль, (УБ, 2022), 2 дугаар бүлэг, 3.1 дүгээр зүйл.

байдлаар эрүүл мэндийн даатгалын сангийн орлого 1,5 их наяд<sup>3</sup>, нийгмийн даатгалын сангийн орлогыг 3.7 их наяд<sup>4</sup> төгрөг байхаар тус тус тооцсон байна. Эдгээр орлогын 68.4 хувийг нь ажил олгогч, даатгуулагч бүрдүүлж байна. Тухайлбал нийгмийн даатгалын сангийн төсвийн 5 төгрөг тутмын 4-ийг ажил олгогч, даатгуулагч бүрдүүлж байна (Хүснэгт 1-ийг үзнэ үү).

Хүснэгт 1. Эрүүл мэнд, нийгмийн даатгалын сангийн орлого  
бүрдүүлэлт, 2023 оноор<sup>5</sup>

Сан	Ажил олгогч болон даатгуулагчийн бүрдүүлсэн орлого	Сангийн нийт орлого	Сангийн нийт орлогод эзлэх хувь
Эрүүл мэндийн даатгалын сан	567,001.40	1,481,369.2	38.3
Нийгмийн даатгалын сан	3,005,769.90	3,739,338.0	80.4
Бүгд	3,572,771.30	5,220,707.20	68.4

Эрүүл мэнд, нийгмийн даатгалын сангийн төсөв, хөрөнгийн хэмжээ 2023 оны Монгол Улсын нэгдсэн төсвийн орлогын<sup>6</sup> 2/5-тай тэнцэж байгаагаас уг сан харьцангуй "том" бөгөөд хөрөнгийн удирдлагыг сайжруулах хэрэгцээ, шаардлага өндөр байгаа нь тодорхой харагдана. Иймд Нийгмийн даатгалын тухай болон Эрүүл мэндийн даатгалын тухай хуулиудад эдгээр сангийн орлого, зарлагад хяналт тавих чиг үүрэг бүхий нийгмийн болон эрүүл мэндийн даатгалын үндэсний зөвлөлийг байгуулж ажиллуулахаар<sup>7</sup> заасан нь эрх зүйн талаас ач холбогдолтой зохицуулалт юм.

Нийгмийн даатгалын үндэсний зөвлөлд Засгийн газрыг төлөөлж Сангийн, Хууль зүйн, Нийгмийн хамгааллын асуудал эрхэлсэн төрийн захиргааны төв байгууллага; даатгуулагчийг төлөөлж нийт ажилтны дийлэнх олонхын эрх, хууль ёсны ашиг сонирхлыг төлөөлөн хамгаалсан Үйлдвэрчний эвлэлийн төлөөлөл болох 3 хүн; ажил олгогчийн төлөөлөл болох 3 хүн, нийт 9 хүн байна. Эрүүл мэндийн даатгалын үндэсний зөвлөлийн бүрэлдэхүүнд эрүүл мэндийн даатгалын асуудал эрхэлсэн төрийн захиргааны төв болон төрийн захиргааны байгууллага, аймаг, дүүргийн нийгмийн даатгалын хэлтэс, сумын эрүүл мэндийн даатгал хариуцсан байцаагч ордог.

<sup>4</sup>Нийгмийн даатгалын сангийн 2023 оны төсвийн тухай Монгол Улсын хууль, (УБ, 2022), 2 дугаар бүлэг, 3.1 дүгээр зүйл;

<sup>5</sup>"Эрүүл мэндийн даатгалын сангийн 2023 оны төсвийн тухай", "Нийгмийн даатгалын сангийн 2023 оны төсвийн тухай" Монгол улсын хуулиуд (УБ, 2022);

<sup>6</sup>Монгол Улсын 2023 оны төсвийн тухай хууль, (УБ, 2022);

<sup>7</sup>Нийгмийн даатгалын тухай Монгол Улсын хууль, (УБ, 1994), 27 дугаар зүйл; Эрүүл мэндийн даатгалын тухай Монгол улсын хууль, (УБ, 2015), 14 дүгээр зүйл.

Үүнээс нийгмийн даатгалын сангийн төсөв, хөрөнгийн удирдлагад даатгуулагч, ажил олгогч зэрэг олон нийтийн зүгээс хяналт тавих эрх зүйн үндэс тодорхой хэмжээгээр бүрдсэнийг харж болно. Эрүүл мэндийн даатгалын сангийн төсөв, хөрөнгийн удирдлагыг хэрэгжүүлэхэд төрийн хяналт давамгайлж нөхцөл байдал харагдаж байгаа нь тус сангийн төсвийг бүрдүүлэхэд төр голлох үүрэгтэй оролцож байгаатай холбоотой гэж үзэж болно.

Ер нь эрүүл мэнд, нийгмийн даатгалын Үндэсний зөвлөлд төрийн захиргааны төв байгууллагын эрх мэдэл давамгайлж, тэдгээрийг сайдууд толгойлдог нь эдгээр сангийн зарцуулалтыг хуваарилахад зарим гажуудал үүсгэсэн гэж шүүмжилдэг.

Цаашид эрүүл мэнд, нийгмийн даатгалын үндэсний зөвлөлийг сайд тэргүүлдгийг болиулж, сонгох, сангийн төсөв, хөрөнгийн удирдлага дахь олон нийтийн хяналтыг сайжруулах, энэ хүрээнд нийгэмд үйлчилдэг төрийн бус байгууллагуудыг татан оролцуулах боломж, бас хэрэгцээ бий.

Төсөв, хөрөнгийн удирдлагыг хэрэгжүүлэх, хяналт тавихад үнэн зөв, нээлттэй, ил тод мэдээ, мэдээлэл чухал юм. Өнөөдөр даатгуулагч, ажил олгогчид шилэн данснаас эрүүл мэнд, нийгмийн даатгалын сангийн орлого, зарлагын талаар мэдээлэл авах, E-Mongolia системээр дамжуулан өөрийн эрүүл мэнд, нийгмийн даатгалын шимтгэл төлөлтийн мэдээлэл авах боломж бүрдсэн. Гэвч тухайн даатгуулагчийн төлсөн шимтгэлийг ямар үйлчилгээнд хэрхэн зарцуулж байгаа гэх мэт нарийвчилсан мэдээлэл авах боломж хязгаарлагдмал байна. Мөн иргэдэд зориулсан ойлгомжтой, тодорхой мэдээллийн хэрэгцээ бий. Иргэдийн хувьд “миний төлсөн шимтгэл юунд зарцуулагдаж байна вэ?” гэдгийг мэдэж байгаа нөхцөлд эрүүл мэнд, нийгмийн даатгалд итгэх итгэл нэмэгдэх, улмаар даатгалд хамрагдах сонирхол өсөх боломж бүрддэг.

## Гадаад орны туршлага

Гадаад орнуудад даатгалын тогтолцоог үнэлэхдээ сангийн төсөв, хөрөнгийн удирдлага, сангийн тогтвортой байдал, олон нийтийн хяналтын механизмыг хэрэгжүүлсэн байдал зэрэг шалгуураар авч үзэж байна<sup>8</sup>. Өөрөөр хэлбэл, эрүүл мэнд, нийгмийн даатгалын сангийн төсөв, хөрөнгийн удирдлага ил тод, хараат бус, олон нийтийн хяналт дор хэрэгжиж байгаа эсэх нь тогтолцоо зөв ажиллаж байгаа эсэхийг тодорхойлох нэг суурь нөхцөл болох нь харагдаж байна.

<sup>8</sup>Б.Нарантулга нар, Өндөр насны тэтгэврийн тогтолцооны өнөөгийн байдал судалгааны тайлан, (УБ: Удирдлагын академи, 2019), 23.

Сангийн төсөв, хөрөнгийн удирдлагыг амжилттай хэрэгжүүлж байгаа улсуудын нэг болох Сингапур улсын нийгмийн хамгааллын бодлогын нэг гол үзэл санаа нь хамтын хариуцлага бөгөөд энэ хүрээнд олон нийтийн санаачилгад суурилсан хуримтлалын нэгдсэн сангийн хяналтыг хэрэгжүүлэн ажилладаг<sup>9</sup>. Энэхүү хяналтын үндсэн дээр сангийн төсөв, хөрөнгийн удирдлагыг сайжруулах, төр, олон нийт эрсдэлээ хуваалцах боломж нэмэгддэг байна.

### Санал болгож буй өөрчлөлтийн давуу ба сул тал

Эрүүл мэнд, нийгмийн даатгалын сангийн төсөв, хөрөнгийн удирдлага ил тод, хараат бус, олон нийтийн хяналттай байх эрх зүйн зохицуулалт хэрэгтэй гэдэгтэй Та санал нийлэх үү?

Давуу тал	Сул тал
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Эрүүл мэнд, нийгмийн даатгалын сангийн орлогын зарцуулалт ил тод, нээлттэй болсноор даатгуулагч, ажил олгогчид болон иргэдийн даатгалд хамрагдах сонирхол нэмэгдэж, сангийн орлогын бааз суурь сайжирна.</li> <li>• Олон нийтийн оролцоо, хяналтыг хангаснаар албан болон албан бус хөдөлмөр эрхлэлтийн харилцаанд эрүүл мэнд, нийгмийн даатгалд хамрагдах итгэл нэмэгдэж, даатгалын шимтгэлийг нөхөн төлдөг буруу жишиг хязгаарлагдах талтай.</li> <li>• Эрүүл мэнд, нийгмийн даатгалын сангийн төсөв, хөрөнгийн ил тод байдал нэмэгдсэнээр хөрөнгийн хяналт сайжирч, үр ашиг дээшлэх боломж бүрдэнэ.</li> <li>• Эрүүл мэнд, нийгмийн даатгалын сангийн төсөв, хөрөнгийн удирдлагын ил тод байдал, олон нийтийн хяналт нь хагас хуримтлал, цаашлаад хуримтлалын тогтолцоог хэрэгжүүлэх суурь нөхцөл болно.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Олон нийтийн хяналтыг нэмэгдүүлснээр сангийн төсөв, хөрөнгийн удирдлагатай холбоотой шийдвэр гаргах үйл явц удааширах талтай.</li> <li>• Эрүүл мэнд, нийгмийн даатгалын сангийн төрөөс хараат байдлыг бууруулж, олон нийтийн, тэнцвэртэй хяналтыг бий болгосноор сангийн эрсдэлийг олон нийт буюу даатгуулагч, ажил олгогчид хүлээх нөхцөл байдал үүсэж болзошгүй.</li> <li>• Олон нийтийн оролцооны хэлбэр, хэрэгжүүлэх арга зам тодорхой биш бол иргэдийн дунд эрүүл мэнд, нийгмийн даатгалын талаар буруу ойлголт тархах, даатгалын хууль хэрэгжихэд бэрхшээл үүсэх, улмаар үйлчилгээний хэвийн нөхцөл алдагдах, тэтгэвэр, тэтгэмжийн олголт тасалдах эрсдэлтэй.</li> </ul>

<sup>9</sup>Central Provident Fund Board, Overview of Central Provident Fund Board, (Singapore, 2023).

## Жендэрийн эрх тэгш байдал

### 503. Улс төр, эдийн засаг, нийгэм, соёлын амьдралд эрэгтэй, эмэгтэй тэгш байх эрхийг хэрэгжүүлэх

#### Ерөнхий мэдээлэл

Эрх зүйн орчны хувьд эмэгтэй, эрэгтэй тэгш: Монгол Улс 1924 онд баталсан анхны Үндсэн хуулиараа эрэгтэй, эмэгтэй хүн сурч боловсрох, ажил хөдөлмөр эрхлэх, сонгох, сонгогдох тэгш эрхтэй байхаар баталгаажуулсан. Үүний дагуу эрэгтэйчүүд, эмэгтэйчүүд сурч боловсорч, улс орныхоо хөгжил дэвшлийн төлөө эн тэнцүү хөдөлмөрлөж, хувь нэмрээ оруулж ирсэн нь дэлхий нийтийн хувьд тэргүүлэх туршлага болж байв. 1992 оны ардчилсан Үндсэн хуульд энэ сайн уламжлалыг хадгалсан дараах заалт орсон:

- 1.2. ...тэгш байдал... нь төрийн үйл ажиллагааны үндсэн зарчим мөн.
- 14.1. Монгол Улсад хууль ёсоор оршин суугаа хүн бүр хууль, шүүхийн өмнө эрх тэгш байна.
- 14.2. Хүнийг ...хүйс, ...оор нь ялгаварлан гадуурхаж үл болно...
- 16.11. улс төр, эдийн засаг, нийгэм соёлын амьдрал, гэр бүлийн харилцаанд эрэгтэй, эмэгтэй тэгш эрхтэй. Гэрлэлт нь хуулиар тогтоосон насанд хүрсэн эрэгтэй, эмэгтэй хоёрын тэгш эрх, сайн дурын харилцаанд үндэслэнэ. Гэр бүл, эх нялхас, хүүхдийн ашиг сонирхлыг төр хамгаална.

Соён гэгээрлийн үеэс эхлэн эмэгтэй, эрэгтэй хүмүүсийн нийгмийн үүрэг, эмэгтэйчүүдийн эрхийн талаар хөндөгдөж байсан хэдий ч бодитой ахиц гараагүй байв. XX зууны эхнээс дунд үед эмэгтэйчүүдийн эрхийн төлөөх хөдөлгөөнүүд үүсэж эрчимжсэн. Феминист хөдөлгөөнүүд нь кампанит ажил байдлаар өрнөх болж эмэгтэйчүүдийн нөхөн үржихүйн эрх, гэр бүлийн хүчирхийлэл, эхийн амралт, тэнцүү цалин хөлс, бэлгийн дарамт, бэлгийн хүчирхийлэл, эмэгтэйчүүдийн сонгуулийн эрх зэрэг олон асуудлуудыг хөндөх болсон нь бодлого боловсруулагчид, шийдвэр гаргагчид төдийгүй судлаачдын анхаарлыг ихээхэн татах болсон байна. Жендэр хэмээх ойлголт нь орчин үеийн утгаар 1970-аад оноос хэрэглэгдсэн гэж үздэг<sup>1</sup>

<sup>1</sup>Jane Pilcher, 2004.

Сүүлийн жилүүдэд хүйс ба жендэрийн талаарх ойлголт нь түгээмэл шинжтэй болжээ. Тухайлбал, Дэлхийн эрүүл мэндийн байгууллагын тодорхойлсноор жендэр нь нийгмийн зүгээс охид, хөвгүүд, эмэгтэйчүүд, эрэгтэйчүүдэд зохистой гэж үзэж буй үүрэг, зан үйл, үйл ажиллагаа, өвөрмөц шинж, боломжийн тухай ойлголт бөгөөд биологийн хүйсээс ялгаатай хэдий ч түүнтэй холбоотой ойлголт гэжээ.<sup>2</sup> Өөрөөр хэлбэл, эрэгтэй, эмэгтэй хүйсийг илэрхийлэх "биологийн хүйс" хэмээх ойлголтоос гадна "нийгмийн хүйс"-ийг илэрхийлэх жендэр хэмээх ойлголт нь нийгэм, соёлын хүчин зүйлсээр нөхцөлдөн бий болдог ажээ.<sup>3</sup> Дэлхийн улс орнууд НҮБ-ын Ерөнхий Ассамблейн чуулганаар баталсан "Тогтвортой хөгжил-2030" хөтөлбөрт "Жендэрийн тэгш байдлыг хангах" зорилгыг дэвшүүлж, жендэрийн ялгаварлан гадуурхалтыг арилгах, хэнийг ч орхигдуулахгүй байх зарчмыг бүрэн дүүрэн хэрэгжүүлэхээр үүрэг хүлээсэн.

Монгол Улс жендэрийн үзэл баримтлалын хувьд дэвшилтэт улс билээ. Энэ хүрээнд эмэгтэй, эрэгтэй хүмүүс, нийгмийн бүлгүүдэд хөгжлийн тэгш боломж, сонголт бий болгоход чиглэсэн, Монголын нийгмийн онцлог, хөгжлийн өнөөгийн хэрэгцээнд илүүтэй нийцсэн "жендэр ба хөгжил" хандлагыг баримталж, 2011 онд Жендэрийн эрх тэгш байдлыг хангах тухай хуулийг Монгол Улсын Их Хурал баталсан юм.

Жендэрийн тэгш байдлыг хангахын эцсийн зорилго бол монгол хүний амьдралын чанарт ахиц гаргахад оршино. Өөрөөр хэлбэл, охид, хөвгүүд, эрэгтэй, эмэгтэй хүн Та шинжлэх ухаан тогтоосноор байгалиас ялгаатай төрж байгаа, тэгвэл энэхүү ялгаатай байдал нь хүнийхээ хувьд эдлэх үндсэн эрх, эрх чөлөөгөө эдлэхэд саад болох учиргүй, харин ялгаатай байдлыг нь анхаарсан хөгжлийн төлөвлөлт, зохицуулалтыг хэрхэн мэдрэмжтэй, мэдлэгтэй зохицуулж, зохион байгуулах вэ гэсэн асуудлыг бодлого боловсруулагч, шийдвэр гаргагчид алсын хараатайгаар харж төлөвлөхөд жендэр судлал тусалдаг.

## Өнөөгийн байдал (тулгамдсан асуудал)

**Жендэрийн тэгш эрх ба бодит байдал:** Эрх зүйн орчны хувьд дэвшилтэт байгаа хэдий ч нийгэмд тогтсон жендэрийн хэвшмэл ойлголт, тэдгээрийг дэмжсэн бүтэц, тогтолцоо, өөрчлөлтийг үл зөвшөөрөх хандлагаас хамаарсан асуудлууд байна. Монгол Улсад жендэрийн хувьд тулгамдаж буй асуудлыг нийгмийн, эдийн засгийн болон улс төрийн гэсэн гурван хүрээнд ангилан танилцуулъя.

<sup>2</sup>World Health Organization, 2020;

<sup>3</sup>Т.Бүрэнжаргал, С.Хандмаа...нарын, Жендэр ба нийгмийн ажил /нийгмийн ажилтан бэлтгэдэг их, дээд сургуулиудад зориулсан гарын авлага/ (УБ, 2021), 12-14.

**Нийгэм, соёлын хүрээнд:** Боловсрол, эрүүл мэндийн үйлчилгээний хүртээмжийн үзүүлэлтүүд гол төлөв ахиц дэвшилтэй байгаа ч боловсролын чанар, агуулга жендэрийн тэгш байдлын үнэт зүйл, хүчирхийллийг үл тэвчих хандлагыг төлөвшүүлэх болон жендэрийн хэвшмэл ойлголт дорвитой өөрчлөгдөөгүй, эрэгтэйчүүдийн ялгаатай хэрэгцээнд нийцсэн эрүүл мэндийн үйлчилгээ хөгжөөгүй байна. Хөгжлийн бэрхшээлтэй эмэгтэй, эрэгтэй хүмүүс, охид хөвгүүдийн боловсрол, эрүүл мэндийн үйлчилгээний хэрэгцээ хангагдаагүй хэвээр байна. Гадаадад ажиллагчдын дийлэнх нь залуу эрэгтэйчүүд, хотод ирж суралцагчдын дийлэнх нь залуу эмэгтэйчүүд болж, хот хөдөөгийн аль алинд хүйсийн тэнцвэр алдагдаж байна.

Сургуулийн өмнөх боловсрол /СӨБ/-ын хүртээмж хангалтгүй, СӨБ-д хамрагдах боломж хотын захын хорооллын хүүхэд, малчдын хүүхэд, казах хүүхэд, ядуу өрхийн хүүхдэд бага байна. Бага ангид суралцагчдын дотуур байрны хүртээмж орон нутгаар ялгаатай, дунд боловсролын түвшинд анги дэвших тусам хөвгүүдийн тоо буурдаг чиг хандлага хадгалагдсаар, сургуулийн орчин дахь хүчирхийллийг арилгах, аюулгүй орчныг бүрдүүлэхэд хангалттай анхаарч чадахгүй байна. Мөн ариун цэврийн нөхцөл байдлыг бүрэн хангаагүй гадаа жорлонтой сургуулиуд байсаар байна.

Монгол Улсын эрэгтэй, эмэгтэй хүмүүсийн дундаж наслалтын зөрүү 9.7 жил байгаа нь дэлхийн дунджаас 2 дахин өндөр байна. Эрүүл мэндийн статистикийн 2018 оны тайлангаас харахад өвчний улмаас нас барсан эрэгтэйчүүдийн тоо эмэгтэйчүүдээс 1.5 дахин их байгаа нь эрэгтэйчүүд маань эрүүл мэндийн урьдчилан сэргийлэх үзлэгт хамрагдахгүй байгаатай шууд холбогдож байгааг судалгаа харуулсан. Түүнчлэн стресс менежментийн ойлголт, мэдлэггүйгээс хорт зуршлын хэрэглээ өндөр, эрүүл бус хооллолт, авто тээврийн болон гэнэтийн осолд өртөж буй байдалд жендэрийн талаарх хэвшмэл ойлголт хувь нэмрээ оруулж байгааг мөн олон улсын байгууллага судалсан байна.<sup>4</sup>

Эх, нялхсын болон бага насны хүүхдийн эндэгдэл буурсан ч үйлчилгээний чанар, зохион байгуулалтыг сайжруулах, хөгжлийн бэрхшээлтэй эмэгтэйчүүд, бэлгийн цөөнхийн онцлог хэрэгцээнд нийцсэн эрүүл мэндийн үйлчилгээг хөгжүүлэх, бэлгийн ба нөхөн үржихүйн эрүүл мэнд, эрхийн талаар мэдлэг боловсрол олгох тогтолцоог хөгжүүлэх, хамгийн гол нь өвдсөний дараах бус өвдөхөөс өмнөх урьдчилан сэргийлэх нийгмийн эрүүл мэндийг хөгжүүлэхэд хүйсийн ялгаатай байдлыг анхаарах байдал орхигдож байна.<sup>5</sup>

<sup>4</sup>Жендэрийн үндэсний хороо, Үндэсний статистикийн хороо, Суурь судалгааны тайлан, (УБ, 2020).



## Улс төрийн хүрээнд

Монгол Улсын хүн амын тал хувь, хөдөлмөрийн насны хүн амын тал хувь, сонгогчийн насны хүн амын тал хувь болсон эмэгтэйчүүд улс төр, шийдвэр гаргах түвшинд томилогдон ажиллах байдал нь 30 хувьд ч хүрэхгүй байна. 1992 оноос хойш УИХ-ын 8 удаагийн сонгуульд нийт 608 гишүүн сонгогдсоноос давхардсан тоогоор 64 нь эмэгтэй гишүүд байна. Хамгийн дээд түүхэн амжилт нь одоогийн парламентад буй 13 эмэгтэй гишүүн буюу 17.1 хувь болж байна. Хүйсийн хэт тэнцвэргүй оролцоотойгоор гарч буй бодлого шийдвэр нь монгол эрэгтэй, эмэгтэй хүний амьдралын чанарт ямар үр нөлөөг бий болгож байна вэ? Охид, эмэгтэйчүүд, эхнэр, ээжүүдийн өмнө тулгамдаж буй асуудал, тэдгээрийг өөрийн биеэр ойлгон, даван туулж буй шийдэл арга ухааныг үл хайхран эмэгтэйчүүдийн бодит оролцоог хангаагүй шийдвэрүүд нь тэдгээрт хэрхэн үр дүнтэй наалдаж, хэрэгжих билээ? Хүйсийн тэнцвэрт байдлыг хангах нь зөвхөн охид, эмэгтэйчүүдэд үр өгөөжөө өгөх бус, эрэгтэйчүүдэд, гэр бүл, байгууллага, салбар, орон нутаг, улс оронд эрүүл тогтолцоо бий болгохыг дэлхийн хөгжингүй улс орнууд ухаарч, бодлогоор зохицуулалт хийж эхэлж байна.<sup>6</sup>

## Эдийн засгийн хүрээнд

Улс орны, аймаг, нийслэл, сум, дүүргийн эдийн засаг, нийгмийн бодлого төлөвлөлтийн шатанд жендэрийн дүн шинжилгээ хийж, үр нөлөөг тооцох, нөлөөлж залруулах чадвар, нөөц байхгүйгээс жендэрийн тэгш бус байдлын суурь шалтгааныг арилгахад ахиц гаргаж чадаагүй нь нийгэм дэх тэгш бус байдлыг, түүний дотор хөдөлмөрийн зах зээл дэх жендэрийн зөрүүг ихэсгэсээр байна. Эдийн засаг төрөлжихгүй, ялангуяа хөдөө аж ахуй, боловсруулах үйлдвэрийн салбарт зохистой ажлын байр хангалттай бий болохгүй, жижиг дунд, бичил бизнесийн орчин сайжрахгүй байгаагаас өнөөдөр хот, хөдөөгийн орлого багатай эмэгтэй, эрэгтэйчүүд, өрх толгойлсон эмэгтэйчүүдийн хөдөлмөрийн зах зээл дэх боломж, сонголт нэмэгдэхгүй байна. Энэ нь орлогын ялгаа гүнзгийрэх нөхцөлийг бүрдүүлж, нийгэм дэх зөрчил, стресс, түүний дотор жендэрт суурилсан хүчирхийлэл /гэр бүлийн хүчирхийлэл, ажлын байрны бэлгийн дарамт, хүчин, бэлгийн мөлжлөг/ нэмэгдэх суурь шалтгаан болох төлөвтэй байна.<sup>7</sup>

<sup>5</sup>Дэлхийн банк, Монгол Улсын эрэгтэй эмэгтэй хүмүүсийн дундаж наслалтын зөрүүтэй байдалд нөлөөлж буй хүчин зүйлсийг тодорхойлох чанарын судалгаа, (УБ, 2020);

<sup>6</sup>НҮБ-ын Хөгжлийн хөтөлбөр, Монгол дахь эмэгтэйчүүдийн улс төрийн оролцоо, гадаад орны сайн туршлага, (УБ, 2022);

<sup>7</sup>Жендэрийн үндэсний хороо, Монгол Улсын жендэрийн нөхцөл байдлын дүн шинжилгээ: 2005 оноос өнөөг хүртэлх ололт амжилт ба сорилт сургамж, (УБ, 2020).

Эдийн засгийн уналт эмэгтэйчүүдийн хөдөлмөр эрхлэлтэд илүү нөлөөлж, ажиллах хүчин дэх эмэгтэйчүүдийн оролцооны түвшин буурсны зэрэгцээ эмэгтэйчүүдийн цалингийн дундаж эрэгтэйчүүдийнхээс доогуур хэвээр, зөрүү нь багасаагүй, ажилд авахад эмэгтэйчүүдийг нөхөн үржихүйн үүргээр нь ялгаварлан гадуурхах явдал гарсаар, хөдөлмөрийн зах зээл дэх жендэрийн хэвтээ ба босоо ялгарал цаашид үргэлжлэх хандлагатай байна. Залуу эмэгтэйчүүдийн хөдөлмөр эрхлэх байдал буурч байгаа нь бага насны хүүхдээ асрахтай шууд уялдаатай байна. Тиймээс хөдөлмөрийн насны тал хувь болсон эмэгтэйчүүдийн хөдөлмөр эрхлэхэд саад болж буй асуудлыг бүрэн дүүрэн үнэлсэн бодлого, шийдвэр дутагдаж байна гэж үзэх үндэстэй.

Эрэгтэйчүүд зонхилсон, ялангуяа эрэгтэйчүүд жасаагаар болон удаан хугацаагаар гэр бүлээсээ тусдаа ажиллаж буй салбаруудад, ажил-ар гэрийн амьдралын тэнцвэр, эрүүл мэнд, аюулгүй байдлыг анхаарах шаардлагатай байна. Малчин эмэгтэйчүүд бага насны хүүхдээ сургахаар сум, аймгийн төвд амьдарч, эрэгтэйчүүд нь дангаар мал маллах үзэгдэл түгээмэл болж байгаа нь тэдгээр эрэгтэйчүүдийн эрүүл мэнд, аюулгүй байдлын эрсдэлийг нэмэгдүүлээд зогсохгүй, гэр бүлийн харилцаанд сөргөөр нөлөөлдөг.

## Шийдэл

1. Жендэрийн эрх тэгш байдлыг хангах тухай хуулийн үзэл баримтлал, зарчмыг салбарын хуулиудад бүрэн тусгаж тууштай хэрэгжүүлэх, удирдах албан тушаал дахь эрэгтэй, эмэгтэй хүний төлөөллийн доод хувь хэмжээг тус хуульд заасны дагуу практикт хэрэгжүүлэх;
2. Улсын Их Хурлын сонгуулийн хувьд нам, эвслээс нэр дэвшиж байгаа нийт нэр дэвшигчийн 40-өөс доошгүй хувь нь аль нэг хүйсийнх байхаар хуульчлах;
3. Бүх хүрээнд хүйсээр ангилсан мэдээллийг сайжруулахын зэрэгцээ жендэрийн дүн шинжилгээ, судалгаанд ялгаатай байдлыг үүсгэж буй суурь шалтгаан, олон хүчин зүйлсийг илрүүлэх замаар салбар хоорондын хамтын ажиллагааны гарцыг олох (дээд боловсрол дахь жендэрийн зөрүү, дундаж наслалтын зөрүүг эдийн засаг, нийгэм соёл, амьдарч буй орчны талаас цогц байдлаар судлах);
4. Үндэсний, салбар, орон нутаг, байгууллагын бодлого төлөвлөлтөд Жендэр ба хөгжил хандлагыг тууштай баримтлахын зэрэгцээ, гэр бүлийн харилцаанд нөлөөлөх байдлыг анхаарч тооцох, гэр бүлийн хамтын амьдралыг дэмжих;
5. Хувь хүн, айл өрхийн жендэрийн нөхцөл байдлыг өөрчлөх эдийн засаг, нийгмийн үндсэн хөшүүрэг, арга хэмжээг тодорхойлж, салбарын бүх түвшний бодлого төлөвлөлтөд, ялангуяа улс орны хөгжлийн бодлогод тусгаж, хүн, айл өрх төвт хандлагыг эмэгтэй эрэгтэйчүүдийн оролцоонд түшиглэн нэвтрүүлэх;

6. Бодлого төлөвлөлт, төсөвлөлтийн хүрээнд жендэрийн мэдрэмжтэй төсөвлөлтийн арга зүйг ашиглахыг дэмжих;
7. Салбар, орон нутагт гарч буй сайн туршлагыг жендэрийн тэгш байдлыг хангах тогтолцоо, түншлэлийн хүрээнд тогтмол түгээн дэлгэрүүлэх;
8. Жендэрийн тэгш байдлыг хангах хүчин чармайлтын явц, үр дүнг үнэлэхдээ хувь хүн, айл өрхөд гарсан бодит өөрчлөлтийг хэмжих үзүүлэлтийг түлхүү ашиглах, хөндлөнгийн үнэлгээний зарчмыг хэрэгжүүлэх.

### Санал болгож буй өөрчлөлтийн давуу ба сул тал

Монгол Улсад улс төр, эдийн засаг, нийгэм, соёлын амьдралд эрэгтэй, эмэгтэй тэгш байх эрх хэрэгжиж байгаа гэдэгтэй Та санал нэг байна уу?

Давуу тал	Сул тал
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Жендэрийн эрх тэгш байдлыг хангах тухай хуулийн үзэл баримтлал, зарчмыг салбарын хуулиудад бүрэн тусгаж тууштай хэрэгжүүлэх, удирдах албан тушаал дахь эрэгтэй, эмэгтэй хүний төлөөллийн доод хувь хэмжээг тус хуульд заасны дагуу практикт хэрэгжүүлэх.</li> <li>• Улсын Их Хурлын сонгуулийн хувьд нам, эвслээс нэр дэвшиж байгаа нийт нэр дэвшигчийн 40-өөс доошгүй хувь нь аль нэг хүйсийнх байхаар хуульчлах.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Жендэрийн эрх тэгш байдлыг хангах тухай хууль нь салбар дундын хууль бөгөөд тус хуулийн үзэл баримтлал, зарчмыг салбарын хуулиудад тусгаж нэвтрүүлэх ойлголт, мэдлэг, чадавх нэгдсэн түвшинд хүрч чадаагүй нь тулгамдсан асуудал болж байна.</li> <li>• Тус хуулийн үзэл баримтлал, зарчмыг салбарын хуулиудад тусгаж нэвтрүүлэхэд цаг хугацааны, хүний болон санхүүгийн багагүй нөөц шаардлагатай болно.</li> <li>• Мөн хуулийн 10 дугаар зүйлд заасан хүйсийн тэнцвэрт байдлыг хангах квотыг практикт хэрхэн хэрэглэх талаарх аргазүйн аргачлал, заавар, дүрмийг боловсруулж, эрх бүхий байгууллагын шийдвэрээр албажуулж мөрдүүлэх шаардлагатай байна.</li> <li>• Өнөөгийн хүчин төгөлдөр хэрэгжиж байгаа Сонгуулийн тухай хуульд нэр дэвшигчийн дунд аль нэг хүйсийн төлөөлөл 20-иос доошгүй хувь байхаар заасан. Гэтэл улс төрийн намууд энэ босго хувийг практикт тааз гэж ойлгож хэрэглэж байгаа нь цаашид энэ квотыг 40-өөс доошгүй хувь хүргэхэд парламентад суудалтай намуудын манлайлал, нэгдмэл хүсэл зориг, байр суурь шаардагдана.</li> </ul>



# Хавсралт

## Холбогдох хууль тогтоомж



## МОНГОЛ УЛСЫН ХУУЛЬ

2017 оны 02 сарын 09 өдөр

Төрийн ордон, Улаанбаатар хот

### ЗӨВЛӨЛДӨХ САНАЛ АСУУЛГЫН ТУХАЙ

#### НЭГДҮГЭЭР БҮЛЭГ НИЙТЛЭГ ҮНДЭСЛЭЛ

##### 1 дүгээр зүйл.Хуулийн зорилт

1.1.Энэ хуулийн зорилт нь нийтийн эрх зүйн хүрээнд зөвлөлдөх санал асуулгыг энэ хуульд заасан асуудлаар зохион байгуулж төрийн үйл хэрэгт зөвлөлдөх арга хэлбэрээр иргэдийн оролцоог хангахад оршино.

##### 2 дугаар зүйл.Зөвлөлдөх санал асуулгын хууль тогтоомж

2.1.Зөвлөлдөх санал асуулгын хууль тогтоомж нь Монгол Улсын Үндсэн хууль<sup>1</sup>; Монгол Улсын Үндсэн хуульд нэмэлт, өөрчлөлт оруулах журмын тухай хууль<sup>2</sup>;энэ хууль болон тэдгээртэй нийцүүлэн гаргасан бусад хууль тогтоомжоос бүрдэнэ.

##### 3 дугаар зүйл.Хуулийн нэр томъёоны тодорхойлолт

3.1.Энэ хуульд хэрэглэсэн дараахь нэр томъёог доор дурдсан утгаар ойлгоно:

3.1.1.“зөвлөлдөх санал асуулга” гэж нийтийн ашиг сонирхлыг хөндсөн асуудлаар энэ хуулийн 3.1.3-т заасан этгээд шийдвэр гаргахын өмнө болон түүнийг хэрэгжүүлж, сахин мөрдөж байгаа байдлын талаар тохиолдлын зарчмаар түүвэрлэн сонгосон иргэдээс тусгай бэлтгэсэн асуултаар санал авах замаар иргэдийг төрийн үйл хэрэгт оролцуулах цогц үйл ажиллагааг;

<sup>1</sup>Монгол Улсын Үндсэн хууль “Төрийн мэдээлэл” эмхэтгэлийн 1992 оны 1 дүгээрт нийтлэгдсэн.

<sup>2</sup>Монгол Улсын Үндсэн хуульд нэмэлт, өөрчлөлт оруулах журмын тухай хууль “Төрийн мэдээлэл”1эмхэтгэлийн 2011 оны 3 дугаарт нийтлэгдсэн.

3.1.2.“бие даасан хөндлөнгийн судалгааны байгууллага” гэж нийтийн санал бодлыг судлах судалгааны арга зүйг эзэмшсэн, энэ хуульд заасны дагуу сонгон шалгаруулсан мэргэжлийн байгууллагыг;

3.1.3.“шийдвэр гаргах эрх бүхий этгээд” гэж хууль тогтоох болон гүйцэтгэх эрх мэдлийн бүх шатны байгууллага, хуулиар тусгайлан олгосон бүрэн эрхийн дагуу захиргааны хэм хэмжээний акт гаргах нийтийн эрх зүйн бусад этгээд, бүх шатны нутгийн өөрөө удирдах байгууллагыг.

#### **4 дүгээр зүйл.Зөвлөлдөх санал асуулгын зорилго**

4.1.Зөвлөлдөх санал асуулгыг дараахь үндсэн зорилгоор зохион байгуулна:

4.1.1.нийгэм, эдийн засгийн тулгамдсан асуудлыг иргэдийн туслалцаатай олж илрүүлэх;

4.1.2.тухайн асуудлын эрэмбэ, түүнийг шийдвэрлэх арга зам, гаргах шийдвэрийн талаар иргэдтэй зөвлөлдөх;

4.1.3.иргэд, олон нийтэд тулгамдсан асуудлын талаар мэдлэг, мэдээлэл өгөх;

4.1.4.Монгол Улсын Үндсэн хуулийн Гуравдугаар зүйлд заасан төрийн үйл хэрэгт оролцох иргэдийн оролцоог хангах.

#### **5 дугаар зүйл.Зөвлөлдөх санал асуулгын зарчим**

5.1.Монгол Улсын Үндсэн хуулийн Гуравдугаар зүйлийг удирдлага болгон зөвлөлдөх санал асуулгыг дараахь зарчмыг баримтлан явуулна:

5.1.1.хууль дээдлэх;

5.1.2.иргэний бодитой, шууд оролцоог хангах;

5.1.3.иргэний үзэл бодлоо чөлөөтэй илэрхийлэх эрх чөлөөг хангах;

5.1.4.олон талт мэдээллээр тэгш хангах;

5.1.5.ил тод, нээлттэй байх;

5.1.6.хараат бус байх;

5.1.7.харилцан зөвлөлдөх;

5.1.8.үр нөлөөтэй байх.

5.2.Энэ хуулийн 5.1-д заасан зарчмыг зөрчиж зөвлөлдөх санал асуулгын үр дүнд нөлөөлөх, санал асуулгын дүнг санаатайгаар гуйвуулахыг хориглоно.

## **ХОЁРДУГААР БҮЛЭГ ЗӨВЛӨЛДӨХ САНАЛ АСУУЛГА, ТҮҮНИЙГ ЗОХИОН БАЙГУУЛАХ**

### **6 дугаар зүйл.Зөвлөлдөх санал асуулга**

6.1.Зөвлөлдөх санал асуулгыг дараахь асуудлыг шийдвэрлэхэд заавал явуулна:

6.1.1.Монгол Улсын Үндсэн хуульд нэмэлт, өөрчлөлт оруулах журмын тухай хуулийн 5.3.3-т заасан асуудлыг Улсын Их Хурал хэлэлцэн шийдвэрлэх үндэслэл, шаардлагыг тодорхойлох;

6.1.2.орон нутгийг хөгжүүлэх сангаас хэрэгжүүлэх төсөл, арга хэмжээ;

6.1.3.хот, суурин газрын хэсэгчилсэн төлөвлөлт /нийтийн эзэмшлийн цэцэрлэгт хүрээлэн, ногоон байгууламж/.

6.2.Энэ хуулийн 6.1.1-д заасан асуудлаар зөвхөн Улсын Их Хурал, 6.1.2-т заасан асуудлаар бүх шатны иргэдийн Төлөөлөгчдийн Хурал, 6.1.3-т заасан асуудлаар Хот байгуулалтын тухай хуульд заасан эрх бүхий этгээд зөвлөлдөх санал асуулгыг санаачлан явуулах эрхтэй.

6.3.Шийдвэр гаргах эрх бүхий этгээд энэ хуулийн 6.1-д зааснаас бусад асуудлаар зөвлөлдөх санал асуулгыг санаачлан явуулж болно.

6.4.Нийтийн ашиг сонирхолд хамааралтай тодорхой асуудлаар зөвлөлдөх санал асуулга явуулах талаар нийслэлийн хэмжээнд 500-аас дээш, дүүрэгт 300-аас дээш, аймагт 100-аас дээш, суманд 50-аас дээш тухайн нутаг дэвсгэрт байнга оршин суугч иргэний гаргасан санал, хүсэлтийг шийдвэр гаргах эрх бүхий этгээд хэлэлцэн шийдвэрлэх үүрэгтэй.

6.5.Зөвлөлдөх санал асуулгыг улсын хэмжээнд, эсхүл засаг захиргааны тодорхой нэгжийн хэмжээнд зохион байгуулна.

### **7 дугаар зүйл.Зөвлөлдөх санал асуулга явуулах шийдвэр гаргах**

7.1.Шийдвэр гаргах эрх бүхий этгээд зөвлөлдөх санал асуулга явуулах тухай шийдвэр гаргаж, олон нийтэд мэдээлнэ.

7.2.Энэ хуулийн 7.1-д заасан шийдвэрт дараахь асуудлыг тусгана:

7.2.1.зөвлөлдөх санал асуулгын сэдэв;

7.2.2.зөвлөлдөх санал асуулгыг зохион байгуулж явуулах хугацаа;

7.2.3.зөвлөлдөх санал асуулгыг зохион байгуулж явуулах нутаг дэвсгэр;

7.2.4.зөвлөлдөх санал асуулгын төсөв.

## **8 дугаар зүйл.Зөвлөлдөх зөвлөл, түүний чиг үүрэг**

8.1.Энэ хуулийн 6 дугаар зүйлд заасан зөвлөлдөх санал асуулгыг олон нийтийн ашиг сонирхлыг төлөөлөх бүрэлдэхүүн бүхий Зөвлөлдөх зөвлөл удирдан зохион байгуулна.

8.2.Шийдвэр гаргах эрх бүхий этгээд зөвлөлдөх санал асуулгыг зохион байгуулах тухай бүрд уг санал асуулгыг зохион байгуулах Зөвлөлдөх зөвлөлийг 5-11 хүний бүрэлдэхүүнтэйгээр байгуулна.

8.3.Зөвлөлдөх зөвлөлийн бүрэлдэхүүнд тухайн асуудлаар мэргэшсэн, хараат бус, мэдлэг, туршлага бүхий хорин нэгэн насанд хүрсэн Монгол Улсын иргэн, эрдэмтэн, судлаач, хувийн хэвшлийн болон тухайн чиглэлийн төрийн бус байгууллагын төлөөллийг оруулна.

8.4.Зөвлөлдөх зөвлөлийн бүрэлдэхүүнд төрийн улс төрийн болон төрийн жинхэнэ албан хаагч, улс төрийн намын удирдах болон гүйцэтгэх албан тушаалтныг томилохгүй.

8.5.Шийдвэр гаргах эрх бүхий этгээд тухайн зөвлөлдөх санал асуулгыг зохион байгуулах Зөвлөлдөх зөвлөлийн бүрэлдэхүүнд нэр дэвшүүлэх хугацааг товлон тогтоох бөгөөд уг хугацаа 7-оос доошгүй 14 хоногоос дээшгүй байна.

8.6.Энэ хуулийн 8.3-т заасан шаардлагыг хангасан эрдэмтэн, судлаачийг их сургууль, эрдэм шинжилгээний байгууллагаас, хувийн хэвшлийн төлөөллийг мэргэжлийн холбооноос, иргэнийг нийгэмд үйлчилдэг төрийн бус байгууллагаас, эсхүл өөрөө нэр дэвшүүлэн санал болгоно.

8.7.Ирүүлсэн саналын дагуу нэр дэвшигчийн жагсаалт үйлдэж олон нийтэд мэдээлнэ.



8.8. Шийдвэр гаргах эрх бүхий этгээд энэ хуулийн 8.6-д заасан этгээдээс Зөвлөлдөх зөвлөлийн бүрэлдэхүүний тоонд нийцүүлэн томилно.

8.9. Зөвлөлдөх зөвлөлийн бүрэлдэхүүнийг томилохдоо эрх бүхий этгээд бүрэлдэхүүнийг сонгох болсон үндэслэл, шалтгааныг дурдаж олон нийтэд мэдээлнэ.

8.10. Зөвлөлдөх зөвлөлийн бүрэлдэхүүнд томилогдсон байнгын ажил эрхэлдэг иргэнд тухайн байгууллага цалинтай чөлөө олгоно.

8.11. Зөвлөлдөх зөвлөлийн бүрэлдэхүүнд ажиллах ажил эрхэлдэггүй иргэнд урамшуулал олгож болох ба урамшууллын хэмжээг шийдвэр гаргах эрх бүхий этгээд зөвлөлдөх санал асуулгын төсөвт тусган тогтооно.

8.12. Зөвлөлдөх зөвлөл дараахь чиг үүргийг хэрэгжүүлнэ:

8.12.1. зөвлөлдөх санал асуулгын асуултыг боловсруулах, хамрах хүрээ, тухайн зөвлөлдөх санал асуулгын үе шат бүрийн санал авах өдрийг тогтоох;

8.12.2. зөвлөлдөх санал асуулгыг зохион байгуулах;

8.12.3. зөвлөлдөх санал асуулгын хоёр дахь шатанд тухайн сэдвээр мэдээлэл өгөх судлаач, мэргэжилтэн, хөндлөнгийн шинжээч, төрийн байгууллага, албан тушаалтныг шийдвэр гаргах эрх бүхий этгээдэд санал болгох;

8.12.4. зөвлөлдөх санал асуулгын дүнг хэлэлцэж, зөвлөмж гаргах;

8.12.5. зөвлөлдөх санал асуулгын талаархи мэдээллийг олон нийтэд хүргэх;

8.12.6. энэ хуулийн 5 дугаар зүйлд заасан зарчим хангагдаж байгаа эсэхэд хяналт тавих.

8.13. Зөвлөлдөх зөвлөл асуудлын хамрах хүрээ, ач холбогдлоос хамаарч шаардлагатай гэж үзвэл зөвлөлдөх санал асуулгын асуулт, зөвлөлдөх санал асуулга явуулах зохион байгуулалт, үйл явц энэ хуульд заасан зарчим, журмын дагуу явагдсан эсэх, маргаантай холбогдсон асуудлыг шийдвэрлэх талаар санал боловсруулах үүрэг бүхий техникийн хяналтын комиссыг ажиллуулж болно.

8.14.Энэ хуулийн 8.13-т заасан техникийн хяналтын комиссын бүрэлдэхүүн, ажиллах журмыг Зөвлөлдөх зөвлөл батална.

8.15.Шийдвэр гаргах эрх бүхий этгээд нь Зөвлөлдөх зөвлөлийн ажлын албыг байгуулж, үйл ажиллагаа явуулах нөхцөлийг бүрдүүлнэ.

### **9 дүгээр зүйл.Зөвлөлдөх зөвлөлийн ажиллах журам**

9.1.Зөвлөлдөх зөвлөлийн чиг үүргээ хэрэгжүүлэх үндсэн хэлбэр нь хуралдаан байна.

9.2.Зөвлөлдөх зөвлөлийн бүрэлдэхүүн дотроосоо нэр дэвшүүлэн хуралдаанаараа хэлэлцэж даргыг сонгоно.

9.3.Зөвлөлдөх зөвлөлийн дарга хуралдааны тов, хэлэлцэх асуудлыг тогтоож, хуралдааныг даргална.

9.4.Зөвлөлдөх зөвлөлийн хуралдаан нийт бүрэлдэхүүний дөрөвний гурав нь хүрэлцэн ирснээр хүчинтэйд тооцогдож, хуралдаанд оролцсон бүрэлдэхүүний олонхийн саналаар шийдвэр гаргана.

9.5.Зөвлөлдөх зөвлөлийн шийдвэр нь зөвлөмж, санал байна.

9.6.Энэ хуулийн 8.15-д заасан ажлын алба нь хуралдааны бэлтгэл ажил, хуралдаанаас гарах шийдвэрийн төсөл боловсруулах болон Зөвлөлдөх зөвлөлийн даргын даалгасан ажлыг гүйцэтгэнэ.

### **10 дугаар зүйл.Зөвлөлдөх санал асуулга зохион байгуулах**

10.1.Зөвлөлдөх зөвлөл зөвлөлдөх санал асуулгын асуултыг батлах ба асуулт нь дараахь шаардлагыг хангасан байна:

10.1.1.нэг сэдвээр байх;

10.1.2.хоёрдмол утгагүй, товч, тодорхой, ойлгомжтой томъёолсон байх;

10.1.3.гадаад үг хэрэглэхгүй байх.

10.2.Зөвлөлдөх санал асуулгын асуултыг батлахад шийдвэр гаргах эрх бүхий этгээдийн саналыг заавал авах бөгөөд мэргэжлийн холбоод, иргэний нийгмийн төлөөллийн саналыг авч болно.

10.3.Зөвлөлдөх санал асуулгаар санал авах ажлыг статистикийн байгууллага гүйцэтгэнэ.

10.4.Статистикийн байгууллага энэ хуулийн 10.3-т заасан ажлыг хөндлөнгийн, бие даасан, хараат бус, мэргэжлийн байгууллагаар гүйцэтгүүлж болох бөгөөд түүнийг Төрийн болон орон нутгийн өмчийн хөрөнгөөр бараа, ажил, үйлчилгээ худалдан авах тухай хуулийн<sup>3</sup>33 дугаар зүйлд заасан журмын дагуу харьцуулалтын аргаар сонгон шалгаруулна.

10.5.Шийдвэр гаргах эрх бүхий этгээд энэ хуулийн 10.4-т заасны дагуу сонгон шалгаруулсан мэргэжлийн байгууллагатай Иргэний хуульд<sup>4</sup>заасны дагуу ажил гүйцэтгэх гэрээ байгуулна.

## 11 дүгээр зүйл.Зөвлөлдөх санал асуулгаар санал авах журам

11.1.Зөвлөлдөх санал асуулгаар санал авах ажлыг энэ хуулийн 10.3-т заасан статистикийн байгууллага зохион байгуулж явуулна.

11.2.Зөвлөлдөх санал асуулга хоёр шаттай байна.

11.3.Зөвлөлдөх санал асуулгын нэг дэх шатанд иргэдэд зөвлөлдөх санал асуулгын сэдвээр урьдчилсан мэдлэг, мэдээлэл өгөхгүйгээр санал асуулгын хуудсаар саналыг нь авна.

11.4.Зөвлөлдөх санал асуулгын санал авах хуудас нь дараахь хэсгээс бүрдэнэ:

11.4.1.зөвлөлдөх санал асуулгад оролцогч иргэний талаархи хүн ам зүйн мэдээлэл;

11.4.2.зөвлөлдөх санал асуулгын үндсэн асуулт;

11.4.3.асуулт нэг бүрээр санал тэмдэглэх хэсэг.

11.5.Зөвлөлдөх санал асуулгын нэг дэх шатанд Монгол Улсын арван найман насанд хүрсэн иргэн оролцох эрхтэй бөгөөд оролцох иргэний тоог зөвлөлдөх санал асуулгын сэдэв, хамрах хүрээг харгалзан Үндэсний статистикийн хорооноос баталсан аргачлалын дагуу Зөвлөлдөх зөвлөл тогтооно.

<sup>3</sup>Төрийн болон орон нутгийн өмчийн хөрөнгөөр бараа, ажил, үйлчилгээ худалдан авах тухай хууль "Төрийн мэдээлэл" эмхэтгэлийн 2005 оны 48 дугаарт нийтлэгдсэн.

<sup>4</sup>Иргэний хууль «Төрийн мэдээлэл» эмхэтгэлийн 2002 оны 07 дугаарт нийтлэгдсэн.

11.6.Зөвлөлдөх санал асуулгын нэг дэх шатанд оролцох иргэнийг энэ хуулийн 11.5-д заасан тоонд багтаан хамгийн сүүлийн удаа явагдсан Улсын Их Хурлын болон аймаг, сум, нийслэл, дүүргийн иргэдийн Төлөөлөгчдийн Хурлын ээлжит сонгуулиар гаргасан сонгогчдын нэрийн жагсаалтаас тохиолдлын зарчмаар сонгож авна. */Энэ хэсэгт 2022 оны 4 дүгээр сарын 22-ны өдрийн хуулиар өөрчлөлт оруулсан./*

11.7.Энэ хуулийн 11.6-д заасны дагуу сонгогдсон иргэн тухайн санал асуулгад оролцохоос татгалзах эрхтэй бөгөөд ийнхүү татгалзсан тохиолдолд дараагийн хүнийг энэ хуулийн 11.6-д заасан журмаар дахин сонгож авна.

11.8.Зөвлөлдөх санал асуулгын хоёр дахь шатанд нэг дэх шатанд оролцсон иргэний 50-аас доошгүй хувийг тохиолдлын зарчмаар сонгон авна.

11.9.Зөвлөлдөх санал асуулгын хоёр дахь шатанд шийдвэр гаргах эрх бүхий этгээд санал авах ажлыг зөвлөлдөх уулзалт хэлбэрээр зохион байгуулах бөгөөд зөвлөлдөх уулзалтыг зохион байгуулах журмыг тогтооно.

11.10.Энэ хуулийн 11.9-д заасан журамд дараахь зүйлийг заавал тусгана:

11.10.1.зөвлөлдөх санал асуулгын асуулт тус бүрээр эерэг, сөрөг мэдээллийг тэгш агуулсан лавлагаа, танилцуулгыг бэлтгэх;

11.10.2.зөвлөлдөх санал асуулгад оролцогчид олгох урамшуулал, томилолтын зардал /байр, хоол, унаа/-ыг төлөх;

11.10.3.хоёр дахь шатны зөвлөлдөх санал асуулга буюу зөвлөлдөх уулзалтад оролцогчийг 15-аас илүүгүй хүнтэй хэсэг болгож, бүрэлдэхүүнийг тохиолдлын зарчмаар сонгох;

11.10.4.хэсэг бүрд явагдах хэлэлцүүлгийг хөтлөх бэлтгэгдсэн хөтлөгч /модератор/ нь тухайн хэсгийн оролцогчид мэдээллийг бүрэн хүргэж, оролцогчийн тэгш оролцоог хангах үүргийг хариуцах;

11.10.5.хэсэгт явагдах хэлэлцүүлгийн бүх ажиллагааг дууны болон дүрсний бичлэгээр баталгаажуулах;

11.10.6.хэсэгт явагдсан хэлэлцүүлэгт оролцогчийн асуултыг нэгтгэн зөвлөлдөх уулзалтын нийт оролцогчид тухайн санал асуулгын сэдвээр олон талт мэдээлэл, тайлбар, танилцуулгыг шийдвэр гаргах эрх бүхий этгээд, хөндлөнгийн судлаач, мэргэжилтэн, шинжээч өгөх.

11.11.Зөвлөлдөх санал асуулгын хоёр дахь шатанд санал авах ажлыг гүйцэтгэх статистикийн байгууллага нь нэг дэх шатны санал асуулгын хуудсаар саналыг нь дахин авна. Энэ хуулийн 11.4.3-т заасан зөвлөлдөх санал асуулгын санал авах хуудас дахь мэдээлэл нууц байна.

11.12.Зөвлөлдөх санал асуулгын хамрах хүрээ, сэдвээс хамааран нэг дэх шатыг алгасан хоёр дахь шатыг зохион байгуулж болно.

11.13.Энэ хуулийн 11.12-т заасны дагуу зөвлөлдөх санал асуулгыг зохион байгуулах шийдвэрийг Зөвлөлдөх зөвлөлтэй зөвшилцөх буюу санал нэгдсэний үндсэн дээр шийдвэр гаргах эрх бүхий этгээд гаргана.

11.14.Зөвлөлдөх санал асуулгад оролцогч иргэн саналаа чөлөөтэй гаргахад хөндлөнгөөс нөлөөлөх, санал худалдан авахыг хориглоно.

11.15.Энэ хуулийн 11.10.4-д заасан хөтлөгч өөрийн байр сууриа илэрхийлэх, өөр мэдээлэл өгөх зэргээр хэлэлцүүлэгт оролцож бусдад нөлөөлөхийг хориглоно.

## **12 дугаар зүйл.Зөвлөлдөх санал асуулгын дүнг нэгтгэн зөвлөмж гаргах**

12.1.Энэ хуулийн 10.3-т заасан статистикийн байгууллага зөвлөлдөх санал асуулгын нэг дэх болон хоёр дахь шатны дүнг тоон болон бусад үзүүлэлтээр харьцуулан гаргасан дүгнэлтийг зөвлөлдөх санал асуулгын үр дүнгийн тайланд тусгаж Зөвлөлдөх зөвлөлд танилцуулна.

12.2.Зөвлөлдөх санал асуулгын дүнг Зөвлөлдөх зөвлөл хэлэлцэн зөвлөмж гаргаж, шийдвэр гаргах эрх бүхий этгээдэд хүргүүлнэ.

12.3.Зөвлөлдөх санал асуулгын үйл явц олон нийтэд ил тод, нээлттэй байна.

12.4.Зөвлөлдөх санал асуулгын дүнд үндэслэсэн зөвлөмжийг шийдвэр гаргах эрх бүхий этгээд харгалзан үзэх бөгөөд хэрхэн шийдвэрлэсэн талаархи мэдээллийг Зөвлөлдөх зөвлөл болон олон нийтэд өгнө.

## **13 дугаар зүйл.Зөвлөлдөх санал асуулгын санхүүжилт**

13.1.Зөвлөлдөх санал асуулга явуулахтай холбогдсон зардлыг доор дурдсан эх үүсвэрээс санхүүжүүлнэ:

- 13.1.1.улсын төсөв;
- 13.1.2.орон нутгийн төсөв.

## ГУРАВДУГААР БҮЛЭГ БУСАД ЗҮЙЛ

### 14 дүгээр зүйл.Хууль зөрчигчид хүлээлгэх хариуцлага

14.1.Энэ хуулийн 5.2, 11.14-т заасныг зөрчсөн этгээдэд холбогдох хууль тогтоомжид заасан хариуцлага хүлээлгэнэ.

МОНГОЛ УЛСЫН  
ИХ ХУРЛЫН ДАРГА

М.ЭНХБОЛД



## МОНГОЛ УЛСЫН ИХ ХУРЛЫН ТОГТООЛ

2022 оны 12 сарын 22 өдөр      Дугаар 80      Төрийн ордон, Улаанбаатар хот

### **Зөвлөлдөх санал асуулга явуулах тухай**

Монгол Улсын Их Хурлын тухай хуулийн 5 дугаар зүйлийн 5.1 дэх хэсэг, Зөвлөлдөх санал асуулгын тухай хуулийн 4, 5 дугаар зүйл, 6 дугаар зүйлийн 6.3 дахь хэсэг, 7 дугаар зүйл, 8 дугаар зүйлийн 8.5 дахь хэсэг, 10 дугаар зүйлийн 10.3 дахь хэсгийг тус тус үндэслэн Монгол Улсын Их Хурлаас ТОГТООХ нь:

1. Улс орны нийгэм, эдийн засгийн тулгамдсан асуудлыг иргэдийн туслалцаатайгаар тодорхойлох, асуудлын эрэмбэ, шийдвэрлэх арга зам, гаргах шийдвэрийн талаар иргэдтэй зөвлөлдөх, үндэсний зөвшилцлийг хангах зорилгоор "Зөвлөлдөж шийдье" улсын хэмжээний зөвлөлдөх санал асуулгыг явуулсугай.

2. Төрийн үйл хэрэгт оролцох иргэдийн оролцоог хангах, мэдлэг мэдээлэл олгох, ил тод, нээлттэй байх зарчмыг баримтлан Зөвлөлдөх санал асуулгын тухай хуулийн 11 дүгээр зүйлд заасны дагуу Зөвлөлдөх санал асуулгыг 2023 оны 02 дугаар сарын 20-ны өдрийн дотор зохион байгуулсугай. Энэ хүрээнд зөвлөлдөх уулзалтыг Улаанбаатар хотод Төрийн ордны "Их танхим"-д явуулахаар тогтсугай.

3. Зөвлөлдөх санал асуулгын үйл ажиллагаанд шаардлагатай төсөв, хөрөнгийг шийдвэрлэж, зохион байгуулалтын туслалцаа үзүүлэхийг Монгол Улсын Засгийн газар /Л.Оюун-Эрдэнэ/-т даалгасугай.

4. Зөвлөлдөх зөвлөлийн бүрэлдэхүүнд нэр дэвшүүлэх хугацааг 2022 оны 12 дугаар сарын 23-наас 12 дугаар сарын 30-ны өдрөөр товлон тогтоосугай.

5.Зөвлөлдөх зөвлөлийн бүрэлдэхүүнийг сонгох ажлын хэсгийг байгуулах, Зөвлөлдөх зөвлөлийн үйл ажиллагаанд зохион байгуулалтын туслалцаа үзүүлэн ажиллахыг Төрийн байгуулалтын байнгын хороо /Ж.Мөнхбат/, Улсын Их Хурлын Тамгын газар /Л.Өлзийсайхан/-т үүрэг болгосугай.

6.Зөвлөлдөх санал асуулга зохион байгуулах ажлын хүрээнд:

1/“Нийгэм, улс төр, эдийн засгийн тулгамдсан асуудал: “Гарц шийдэл”” эрдэм шинжилгээний хурлыг зохион байгуулахыг Монгол Улсын Шинжлэх ухааны академи /Д.Рэгдэл/, Улсын Их Хурлын Тамгын газар /Л.Өлзийсайхан/-т;

2/“Улс төр, эдийн засаг, эрх зүйн шийдэл-Нийгмийн зөвшилцөл” чуулга уулзалтыг зохион байгуулахыг Төрийн байгуулалтын байнгын хороо /Ж.Мөнхбат/-нд тус тус даалгасугай.

7.Зөвлөлдөх санал асуулгаар санал авах ажлыг гүйцэтгэхийг Үндэсний статистикийн хороо /Б.Батдаваа/-нд үүрэг болгосугай.

8.Энэ тогтоолын хэрэгжилтийг хангахад дэмжлэг үзүүлж ажиллахыг Монгол Улсын Их Хурлын Байнгын хороодод даалгасугай.

9.Энэ тогтоолыг 2022 оны 12 дугаар сарын 22-ны өдрөөс эхлэн дагаж мөрдсүгэй.

**МОНГОЛ УЛСЫН  
ИХ ХУРЛЫН ДАРГА**

**Г.ЗАНДАНШАТАР**





## МОНГОЛ УЛСЫН ИХ ХУРЛЫН ТОГТООЛ

2023 оны 01 сарын 06 өдөр      Дугаар 02      Төрийн ордон, Улаанбаатар хот

### Зөвлөлдөх зөвлөл байгуулах тухай

Монгол Улсын Их Хурлын тухай хуулийн 5 дугаар зүйлийн 5.1 дэх хэсэг, Зөвлөлдөх санал асуулгын тухай хуулийн 8 дугаар зүйлийн 8.2 дахь хэсэг, 12 дугаар зүйлийн 12.2 дахь хэсгийг үндэслэн Монгол Улсын Их Хурлаас ТОГТООХ нь:

1."Зөвлөлдөж шийдье" улсын хэмжээний зөвлөлдөх санал асуулгыг зохион байгуулах Зөвлөлдөх зөвлөлийг дараах бүрэлдэхүүнтэй байгуулсугай:

- 1/Отгондаваагийн Амартүвшин
- 2/Гомбосүрэнгийн Галбадрах
- 3/Хуягийн Ганбаатар
- 4/Өлзийхутагийн Ганхуяг
- 5/Цэвэгмидийн Мандхайхатан
- 6/Доржийн Моондой
- 7/Одонхүүгийн Мөнхсайхан
- 8/Банзрагчийн Отгонтөгс
- 9/Лхагважавын Төр-Од
- 10/Гэлэгпилийн Чулуунбаатар
- 11/Сүхбаатарын Эрдэнэбат

2.Зөвлөлдөх санал асуулгын тухай хуульд заасан чиг үүргийг хэрэгжүүлж, санал асуулгын дүнг нэгтгэж, зөвлөмж гарган Улсын Их Хуралд танилцуулахыг Зөвлөлдөх зөвлөлд даалгасугай.

3.Энэ тогтоолыг 2023 оны 01 дүгээр сарын 06-ны өдрөөс эхлэн дагаж мөрдсүгэй.

МОНГОЛ УЛСЫН  
ИХ ХУРЛЫН ДАРГА

Г.ЗАНДАНШАТАР



## МОНГОЛ УЛСЫН ИХ ХУРЛЫН БАЙНГЫН ХОРООНЫ ТОГТООЛ

2022 оны 12 дугаар  
сарын 20-ны өдөр

Дугаар 16

Улаанбаатар  
хот

### Ажлын хэсэг байгуулах тухай

Монгол Улсын Их Хурлын тухай хуулийн 23 дугаар зүйлийн 23.2.14 дэх заалтыг үндэслэн Төрийн байгуулалтын байнгын хорооноос ТОГТООХ нь:

1. “Зөвлөлдөх зөвлөл байгуулах тухай” Монгол Улсын Их Хурлын тогтоолын төслийг боловсруулах, зөвлөлдөх санал асуулга зохион байгуулахад туслалцаа үзүүлэх үүрэг бүхий ажлын хэсгийг дараах бүрэлдэхүүнтэй байгуулсугай:

#### Ажлын хэсгийн ахлагч:

Д.Тогтохсүрэн

-Улсын Их Хурлын гишүүн

#### Ажлын хэсгийн гишүүн:

Ж.Батсуурь

-Улсын Их Хурлын гишүүн

С.Ганбаатар

-Улсын Их Хурлын гишүүн

Т.Доржханд

-Улсын Их Хурлын гишүүн

Ж.Мөнхбат

-Улсын Их Хурлын гишүүн

С.Одонтуяа

-Улсын Их Хурлын гишүүн

М.Оюунчимэг

-Улсын Их Хурлын гишүүн

О.Цогтгэрэл

-Улсын Их Хурлын гишүүн

Н.Энхболд

-Улсын Их Хурлын гишүүн

Д.Амарбаясгалан

-Монгол Улсын сайд, Засгийн газрын Хэрэг эрхлэх газрын дарга (зөвшилцсөнөөр)

Л.Өлзийсайхан

-Монгол Улсын Их Хурлын Ерөнхий нарийн бичгийн дарга

Я.Содбаатар

-Монгол Улсын Ерөнхийлөгчийн  
Тамгын газрын дарга  
(зөвшилцсөнөөр)

**Нарийн бичгийн дарга:**

Г.Агар-Эрдэнэ

-Монгол Улсын Их Хурлын Тамгын  
газрын Хууль, эрх зүйн газрын  
дарга

2.Зөвлөлдөх санал асуулгын ерөнхий төлөвлөгөөг боловсруулж Төрийн байгуулалтын байнгын хороогоор батлуулахыг Ажлын хэсгийн ахлагч Д.Тогтохсүрэнд даалгасугай.

3.Шаардлагатай тохиолдолд холбогдох байгууллагын албан тушаалтныг тухай бүр татан оролцуулахыг Ажлын хэсэг (Д.Тогтохсүрэн)-т зөвшөөрсүгэй.

**ТӨРИЙН БАЙГУУЛАЛТЫН  
БАЙНГЫН ХОРООНЫ ДАРГА**

**Ж.МӨНХБАТ**



**МОНГОЛ УЛСЫН ИХ ХУРЛЫН  
БАЙНГЫН ХОРООНЫ ТОГТООЛ**

2023 оны 01 дүгээр  
сарын 18-ны өдөр

Дугаар 01

Улаанбаатар  
хот

**Зөвлөлдөх уулзалт зохион байгуулах  
журам батлах тухай**

Зөвлөлдөх санал асуулгын тухай хуулийн 11 дүгээр зүйлийн 11.9 дэх хэсэг, Монгол Улсын Их Хурлын 2022 оны 80 дугаар тогтоолын 2 дахь заалтыг үндэслэн Төрийн байгуулалтын байнгын хорооноос **ТОГТООХ** нь:

1.“Зөвлөлдөж шийдье” улсын хэмжээний зөвлөлдөх санал асуулгын хүрээнд Төрийн ордонд зохион байгуулах Зөвлөлдөх уулзалт зохион байгуулах журам”-ыг хавсралтаар баталсугай.

**ТӨРИЙН БАЙГУУЛАЛТЫН  
БАЙНГЫН ХОРООНЫ ДАРГА**

**Ж.МӨНХБАТ**

Төрийн байгуулалтын байнгын хорооны  
2023 оны 01 дүгээр сарын 18-ны өдрийн  
01 дүгээр тогтоолын хавсралт

## ЗӨВЛӨЛДӨХ УУЛЗАЛТ ЗОХИОН БАЙГУУЛАХ ЖУРАМ

### Нэг.Нийтлэг үндэслэл

1.1.Энэ журмын зорилго нь Зөвлөлдөх санал асуулгын тухай хуулийн 11.9 дэх хэсэгт заасны дагуу зөвлөлдөх санал асуулгын хоёр дахь шатанд санал авах зөвлөлдөх уулзалтыг зохион байгуулах нарийвчилсан журмыг тогтооход оршино.

1.2."Зөвлөлдөж шийдье" улсын хэмжээний зөвлөлдөх санал асуулгын хоёр дахь шатанд санал авах зөвлөлдөх уулзалтыг зохион байгуулахад энэ журмыг баримтална.

### Хоёр.Зөвлөлдөх уулзалтын бэлтгэл хангах

2.1.Зөвлөлдөх зөвлөл зөвлөлдөх уулзалтыг товлосон өдрөөс долоогоос доошгүй хоногийн өмнө зөвлөлдөх уулзалт зохион байгуулах огноо, цаг, сэдэв, байр болон бусад мэдээллийн талаар олон нийтийн хэвлэл, мэдээллийн хэрэгслээр нийтэд мэдээлнэ.

2.2.Зөвлөлдөх уулзалт зохион байгуулах танхимыг бэлтгэх, техникийн бэлтгэлийг хангах, дуу, дүрсний бичлэг хийх, тэмдэглэл хөтлөх, дэг зөрчигчийг танхимаас гаргах, зөвлөлдөх уулзалтыг хэвлэл, мэдээллийн хэрэгслээр дамжуулах, хэвлэл мэдээллийн байгууллагын төлөөллийг урьж оролцуулах ажлыг Зөвлөлдөх санал асуулгын тухай хуулийн 8.1, 8.15 дахь хэсэгт заасан Зөвлөлдөх зөвлөлийн ажлын алба, Улсын Их Хурлын Тамгын газар, шаардагдах төсөв, хөрөнгийг Засгийн газрын хэрэг эрхлэх газар хариуцна.

2.3.Хэвлэл, мэдээллийн байгууллага төлөөлөө оролцуулах хүсэлтээ зөвлөлдөх уулзалт зохион байгуулахаас ажлын таваас доошгүй өдрийн өмнө Улсын Их Хурлын Тамгын газрын Хэвлэл мэдээлэл, олон нийттэй харилцах хэлтэст бичгээр болон цахимаар ирүүлнэ.

2.4.Зөвлөлдөх уулзалтад хөндлөнгийн судлаач, мэргэжилтэн, шинжээч, илтгэгч, хэвлэл мэдээллийн байгууллагын төлөөллийг оролцуулах асуудлыг Зөвлөлдөх зөвлөлийн саналыг тусгаж, Улсын Их Хурлын Тамгын газар шийдвэрлэнэ.

2.5.Зөвлөлдөх санал асуулгын сэдвээр эерэг, сөрөг мэдээллийг тэгш агуулсан лавлагаа, танилцуулгыг боловсруулах ажлын хэсэг, зөвлөлдөх уулзалтын хэсгийн хэлэлцүүлгүүдэд хөтлөгчөөр ажиллах бүрэлдэхүүнийг Улсын Их Хурлын Тамгын газраас томилно.

2.6.Улсын Их Хурлын Тамгын газар энэ журмын 2.5-д заасан лавлагаа, танилцуулга, уулзалтад оролцох зааварчилгааг Зөвлөлдөх санал асуулгын хоёр дахь шатанд оролцохоор сонгогдсон иргэдэд зөвлөлдөх уулзалтын өмнө тарааж өгнө.

### **Гурав.Зөвлөлдөх уулзалт зохион байгуулах**

3.1.Зөвлөлдөх уулзалтад Зөвлөлдөх санал асуулгын тухай хуулийн 11.8 дахь хэсэгт заасны дагуу санал асуулгын хоёр дахь шатанд оролцохоор санамсаргүй түүврийн аргаар сонгогдсон иргэдийг оролцуулна.

3.2.Зөвлөлдөх уулзалтыг нэгдсэн болон хэсгийн хэлэлцүүлгийн хэлбэрээр зохион байгуулна.

3.3.Зөвлөлдөх санал асуулгын хоёр дахь шатанд оролцох иргэдийг Үндэсний статистикийн хороо санамсаргүй түүврийн аргаар 15-аас дээшгүй хүний бүрэлдэхүүнтэй хэсэгт хуваана.

3.4.Зөвлөлдөх уулзалтын нэгдсэн болон хэсгийн хэлэлцүүлгийг дараах дэгээр явуулна:

3.4.1.сэдэв тус бүрийн нэгдсэн хэлэлцүүлгийг ерөнхий хөтлөгч чиглүүлэн явуулах ба сонгогдсон илтгэгч тухайн сэдвийг сонгосон шалтгаан, үндэслэлийн талаар нэгдсэн хэлэлцүүлэгт танилцуулах;

3.4.2.сэдэв тус бүрийн хэсгийн хэлэлцүүлгийг хэсгийн хөтлөгч чиглүүлэн явуулах ба хэсгийн хөтлөгч нь мэдээллийг бүрэн хүргэж, оролцогчийн тэгш оролцоог хангаж, хэт нэг талын байр суурь илэрхийлэхгүй байхад чиглүүлэх, өөрийн үзэл бодлыг илэрхийлэхээс зайлсхийх зэрэг зарчмыг баримтлах;

3.4.3.хэсгийн хэлэлцүүлгээс сэдэв тус бүрээр нэг асуулт бэлтгэж, нэгдсэн хэлэлцүүлгийн үеэр хөндлөнгийн судлаач, мэргэжилтэн, шинжээчээс хариулт авах.

3.5.Энэ журмын 3.4-т заасан нэгдсэн болон хэсгийн хэлэлцүүлгийн дараа Үндэсний статистикийн хороо Зөвлөлдөх санал асуулгын нэг дэх шатны санал асуулгын хуудсаар оролцогч иргэдийн саналыг дахин авна.

3.6.Зөвлөлдөх санал асуулгыг зохион байгуулж явуулсан тухай, түүний ач холбогдол, үр дагаврын талаарх мэдээллийг Зөвлөлдөх зөвлөл болон шийдвэр гаргах эрх бүхий этгээд нийт оролцогчдод мэдээлж, Зөвлөлдөх уулзалтын үйл ажиллагааг хаана.

3.7.Зөвлөлдөх уулзалтад оролцогч бүдүүлэг үг хэллэг хэрэглэх, бусдыг доромжлох, бусдын яриаг таслах, зөвшөөрөлгүйгээр үг хэлэх, хашхирах, шүгэлдэх зэргээр бусдад саад учруулсан бол хөтлөгч уулзалтын дэг баримтлахыг сануулж, шаардлагыг үл биелүүлбэл зохион байгуулагч дэг зөрчсөн оролцогчийг зөвлөлдөх уулзалтын танхимаас гаргаж болно.

### **Дөрөв.Бусад**

4.1.Зөвлөлдөх санал асуулгад оролцогч иргэдэд олгох урамшуулал, байр, унаа, хоолны зардлыг Засгийн газрын Хэрэг эрхлэх газар хариуцна.

4.2.Зөвлөлдөх уулзалтын бүх ажиллагааг дууны болон дуу, дүрсний бичлэгээр баталгаажуулна.

4.3.Улсын Их Хурлын Тамгын газрын Хэвлэл мэдээлэл, олон нийттэй харилцах хэлтэс зөвлөлдөх уулзалтын талаарх мэдээллийг бэлтгэж, Монгол Улсын Их Хурлын албан ёсны цахим хуудаст тухай бүр байршуулна.

4.4.Зөвлөлдөх уулзалтын талаарх санал, гомдлыг Зөвлөлдөх зөвлөлд гаргаж болно.

---oOo---



## МОНГОЛ УЛСЫН ИХ ХУРЛЫН ЕРӨНХИЙ НАРИЙН БИЧГИЙН ДАРГЫН ЗАХИРАМЖ

2023 оны 01 дүгээр  
сарын 06-ны өдөр

Дугаар 16

Улаанбаатар  
хот

### Зөвлөлдөх зөвлөлийн ажлын албыг байгуулах тухай

Монгол Улсын Их Хурлын тухай хуулийн 45 дугаар зүйлийн 45.4 дэх хэсэг, Зөвлөлдөх санал асуулгын тухай хуулийн 8 дугаар зүйлийн 8.15 дахь хэсэг, Монгол Улсын Их Хурлын 2022 оны 80 дугаар тогтоол, 2023 оны 02 дугаар тогтоолыг тус тус үндэслэн ЗАХИРАМЖЛАХ нь:

1.“Зөвлөлдөж шийдье” улсын хэмжээний зөвлөлдөх санал асуулгыг зохион байгуулах Зөвлөлдөх зөвлөлийн ажлын албыг дараах бүрэлдэхүүнтэй байгуулсугай:

#### Ахлагч:

Н.Лувсанжав -Улсын Их Хурлын Тамгын газрын зөвлөх

#### Гишүүд:

Г.Агар-Эрдэнэ -Хууль, эрх зүйн газрын дарга

А.Амарбал -Нийслэлийн бодлогын шинжилгээ, судалгааны төвийн Нийгэм, эдийн засгийн судалгааны газрын захирал

Г.Золжаргал -Хууль, эрх зүйн газрын Эрх зүйн дүн шинжилгээний хэлтсийн ахлах зөвлөх

О.Нарантуяа -Парламентын судалгаа, сургалтын хүрээлэнгийн Нийгмийн судалгааны хэсгийн ахлах референт



Ц.Товуусүрэн

-Улсын Их Хурлын Тамгын газрын  
зөвлөх

**Нарийн бичгийн дарга:**

Б.Төгсцэнгэл

-Хууль, эрх зүйн газрын  
Зөвлөхүүдийн албаны зөвлөх

2.Зөвлөлдөх зөвлөлд мэргэжил, арга зүй, техник, зохион байгуулалтын туслалцаа үзүүлж ажиллахыг Ажлын алба (Н.Лувсанжав)-нд даалгасугай.

**ЕРӨНХИЙ НАРИЙН  
БИЧГИЙН ДАРГА**

**Л.ӨЛЗИЙСАЙХАН**



**МОНГОЛ УЛСЫН ИХ ХУРЛЫН ЕРӨНХИЙ  
НАРИЙН БИЧГИЙН ДАРГЫН  
ЗАХИРАМЖ**

2023 оны 01 дүгээр  
сарын 27-ны өдөр

Дугаар 73

Улаанбаатар  
хот

**“Зөвлөлдөж шийдье” зөвлөлдөх санал  
асуулгын сэдвийн лавлагаа, танилцуулга  
бэлтгэх ажлын хэсэг байгуулах тухай**

Монгол Улсын Их Хурлын тухай хуулийн 45 дугаар зүйлийн 45.4 дэх хэсэг, Зөвлөлдөх санал асуулгын тухай хуулийн 11 дүгээр зүйлийн 11.10.1 дэх заалт, Монгол Улсын Их Хурлын 2022 оны 80 дугаар тогтоолын 2 дахь заалт, Төрийн байгуулалтын байнгын хорооны 2023 оны 01 дүгээр тогтоолын хавсралтаар батлагдсан “Зөвлөлдөх уулзалт зохион байгуулах журам”-ын 2.4 дэх хэсгийг тус тус үндэслэн ЗАХИРАМЖЛАХ нь:

1.“Зөвлөлдөж шийдье” улсын хэмжээний зөвлөлдөх санал асуулгын асуулт тус бүрээр эерэг, сөрөг мэдээллийг тэгш агуулсан лавлагаа, танилцуулга бэлтгэх эрдэмтэн, судлаачдын ажлын хэсгийн бүрэлдэхүүнийг 1 дүгээр хавсралтаар, ажлын хэсэгт мэргэжил, арга зүй, техник, зохион байгуулалтын дэмжлэг үзүүлэх Улсын Их Хурлын Тамгын газрын ажлын хэсгийг 2 дугаар хавсралтаар тус тус байгуулсугай.

2.Лавлагаа, танилцуулга бэлтгэх ажлын хэсгийн гишүүдэд олгох урамшууллыг холбогдох зардлаас гаргахыг Санхүү, хангамж үйлчилгээний хэлтэс (Б.Лхагвасүрэн)-т зөвшөөрсүгэй.

3.Лавлагаа, танилцуулгыг бэлтгэхэд шаардлагатай мэргэжил, арга зүй, техник, зохион байгуулалтын туслалцаа үзүүлэхийг Тамгын газрын ажлын хэсэг (Ц.Цогзолмаа)-т үүрэг болгосугай.

**ЕРӨНХИЙ НАРИЙН  
БИЧГИЙН ДАРГА**

**Л.ӨЛЗИЙСАЙХАН**

Улсын Их Хурлын Ерөнхий нарийн бичгийн  
даргын 2023 оны 01 дүгээр сарын 27-ны өдрийн  
73 дугаар захирамжийн 1 дүгээр хавсралт

**“ЗӨВЛӨЛДӨЖ ШИЙДЬЕ” УЛСЫН ХЭМЖЭЭНИЙ ЗӨВЛӨЛДӨХ  
САНАЛ АСУУЛГЫН АСУУЛТЫН ЛАВЛАГАА, ТАНИЛЦУУЛГА  
БЭЛТГЭХ АЖЛЫН ХЭСГИЙН БҮРЭЛДЭХҮҮН**

1. А.Алтанзул	-Судлаач, доктор, дэд профессор
2. М.Алтанбагана	-Судлаач, доктор, дэд профессор
3. С.Бат-Орших	-Судлаач, магистр
4. Б.Баясгалан	-Судлаач, доктор, дэд профессор
5. Г.Баярмаа	-Судлаач, дэд профессор
6. Ц.Болормаа	-Судлаач, магистр
7. Э.Гэрэлт-Од	-Судлаач, доктор
8. Б.Даваасүрэн	-Судлаач, доктор, профессор
9. Н.Дорждарь	-Судлаач, магистр
10. Н.Жаргал	-Судлаач, магистр
11. О.Машбат	-Судлаач, магистр
12. Б.Нарантулга	-Судлаач, доктор, дэд профессор
13. Д.Оргил	-Судлаач, магистр
14. О.Оч	-Судлаач, магистр
15. Р.Очирбал	-Судлаач, магистр
16. М.Түвшинжаргал	-Судлаач, доктор
17. Б.Түвшинтөгс	-Судлаач, доктор
18. Д.Сүнжид	-Судлаач, доктор, дэд профессор
19. Т.Энхбаяр	-Судлаач, магистр
20. Д.Энхцэцэг	-Судлаач, магистр

---oOo---

Улсын Их Хурлын Ерөнхий нарийн бичгийн  
даргын 2023 оны 01 дүгээр сарын 27-ны өдрийн  
73 дугаар захирамжийн 2 дугаар хавсралт

**МЭРГЭЖИЛ, АРГА ЗҮЙ, ТЕХНИК, ЗОХИОН БАЙГУУЛАЛТЫН  
ДЭМЖЛЭГ ҮЗҮҮЛЭХ УЛСЫН ИХ ХУРЛЫН  
ТАМГЫН ГАЗРЫН БҮРЭЛДЭХҮҮН**

**Ахлагч:**

Ц.Цогзолмаа -Парламентын судалгаа, сургалтын  
хүрээлэнгийн захирал

**Зөвлөх:**

Ц.Товуусүрэн -Улсын Их Хурлын Тамгын газрын зөвлөх

**Гишүүд:**

Б.Хатантуул -Хууль, эрх зүйн газрын Байнгын хорооны  
асуудал хариуцсан хэлтсийн Төрийн  
байгуулалтын байнгын хороо хариуцсан  
ахлах зөвлөх

Э.Баттогтох -Хууль, эрх зүйн газрын Байнгын хорооны  
асуудал хариуцсан хэлтсийн Төрийн  
байгуулалтын байнгын хороо хариуцсан  
референт

Б.Баясах -Хууль, эрх зүйн газрын Байнгын хороо-  
ны асуудал хариуцсан хэлтсийн Төрийн  
байгуулалтын байнгын хорооны нарийн  
бичгийн дарга

---oOo---