**ТОГТООЛЫН ТӨСЛИЙН ҮР НӨЛӨӨНИЙ СУДАЛГАА**

**Нэг. Судалгааны зорилго**

Монгол Улсын хүүхэд бүрт хүүхдийн мөнгөн тэтгэмж буюу Хүүхдийн мөнгө олгох тухай Улсын Их Хурлын тогтоолын төсөлд Хууль тогтоомжийн тухай хуульд заасны дагуу үр нөлөөг үнэлж, тогтоолын төслийн давхардал, хийдэл, зөрчлийг арилгаж, Улсын Их Хурлын тогтоолыг хэрэглэхэд ойлгомжтой, хэрэгжих боломжтой байдлаар боловсруулах, улмаар тогтоолын төслийн хэрэгжих боломж, зардлыг тооцоход чиглэсэн зөвлөмж өгөх зорилготой.

Судалгааг бие даасан байдлаар Засгийн газрын 2016 оны 59 дүгээр тогтоолын 3 дугаар хавсралтаар баталсан “Хууль тогтоомжийн төслийн үр нөлөөг үнэлэх аргачлал”-ын дагуу хийж гүйцэтгэлээ.

**Хоёр. Судалгааны үе шат**

*Үр нөлөөг үнэлэх ажлын үе шат*:

* Шалгуур үзүүлэлтийг сонгох
* УИХ-ын тогтоолын төслөөс үр нөлөөг нь тооцох хэсгээ тогтоох
* Шалгуур үзүүлэлтэд тохирох шалгах хэрэгслийн дагуу үр нөлөөг тооцох
* Үр дүнг үнэлэх, зөвлөмж өгөх

*Шалгуур үзүүлэлтийг сонгох үе шат*:

Энэхүү үе шатанд тогтоолын төслийн, тодорхой хэсгийн үр нөлөөг үнэлэх шалгуур үзүүлэлтийг сонгоно. Үүнд дараах шалгуур үзүүлэлтүүд байна:

* Зорилгод хүрэх байдал
* Практикт хэрэгжих боломж
* Ойлгомжтой байдал
* Хүлээн зөвшөөрөгдөх байдал
* Зардал
* Харилцан Уялдаа

“Зорилгод хүрэх байдал” гэсэн шалгуур үзүүлэлтийн хүрээнд тогтоолын төслийн зорилго нь үзэл баримтлалд тусгасан тогтоолын төслийг боловсруулах болсон үндэслэл, шаардлагад нийцсэн эсэх /бүрэн илэрхийлж чадсан эсэх/, тогтоолын төслийн үндсэн зорилго нь хүүхдийн мөнгийг хүүхэд бүрт сар болгон өгөх төслийн зорилгод хүрэх боломжтой байна уу гэдгийг үнэллээ. Энэхүү үнэлгээг хийхийн тулд тогтоолын төслийн үзэл баримтлалтай танилцаж, тогтоолын төсөл боловсруулах болсон үндэслэл, шаардлага, тогтоолын төслийн зорилго болон зорилгод хүрэхэд чиглэгдсэн, мөн түүнийг тодорхой илэрхийлж чадахуйц арга хэмжээ, зохицуулалтыг сонгож авав.

“Практикт хэрэгжих боломж” шалгуур үзүүлэлтийн хүрээнд тогтоолын төслийн зохицуулалтыг дагаж мөрдөх буюу хэрэгжүүлэх боломж байгаа эсэхийг, мөн хэрэгжүүлэх субъект, байгууллага нь хэн байх вэ гэдэг өмнө нь практикт амжилттай хэрэгжиж байсан тул сонгон авсан болно.

“Хүлээн зөвшөөрөгдөх байдал” шалгуур үзүүлэлтийн хүрээнд тухайн зохицуулалтад шууд хамаарах иргэн, хуулийн этгээд зохицуулалтыг шууд хүлээн зөвшөөрөх үү, үгүй юу гэдгийг шалгахын тулд сонгон авч дүгнэлт хийсэн болно.

“Ойлгомжтой байдал” гэсэн шалгуур үзүүлэлтийг тогтоолын төсөл нь түүнийг хэрэглэх, хэрэгжүүлэх этгээдүүдийн хувьд ойлгомжтой, логик дараалалтай томьёологдсон эсэхийг шалгах үүднээс хамаарах этгээдүүдээс санал авах, хуулийн төсөл нь Хууль тогтоомжийн тухай хууль, Хууль тогтоомжийн төсөл боловсруулах аргачлалд заасан шаардлагыг хангасан эсэхийг хянах байдлаар үнэлгээг хийхээр сонголоо.

“Зардал” гэсэн шалгуур үзүүлэлтийн хүрээнд хуулийн төсөл нь төрийн байгууллага, хуулийн этгээдэд холбогдох зардал үүсгэхээр зохицуулсан байх тул уг хоёр субъектэд үүсэх зардлыг “Хууль тогтоомжийг хэрэгжүүлэхтэй холбогдон гарах зардлын тооцоог хийх аргачлал”-ын дагуу тооцохоор энэхүү шалгуур үзүүлэлтийг сонгов.

“Харилцан уялдаа” гэсэн шалгуур үзүүлэлтийн хүрээнд тогтоолын төслийг бүхэлд нь Нийгмийн халамжийн тухай хууль, Төсвийн тухай хууль, холбогдох бусад хуульд нийцсэн эсэхийг аргачлалд заасан асуултад хариулах байдлаар үнэлгээг хийхээр тооцов.

*Тогтоолын төслөөс үр нөлөөг үнэлэх хэсгийг тогтоох үе шат*:

Тогтоолын төслийн тодорхой зохицуулалтыг сонгон авч үр нөлөөг нь үнэлнэ. Тогтоолын төслөөс үр нөлөөг үнэлэх хэсгийг тогтоохдоо шууд үр дагавар үүсгэж байгаа ач холбогдолтой зохицуулалтыг олж тогтоодог.

Улсын Их Хурлын тогтоолын төсөл нь 4 зүйлтэй байх бөгөөд үүнээс “Хүн ам, өрхийн шинэчилсэн бүртгэлд бүртгэгдсэн, иргэний харьяаллын зөрчилгүй 0-18 хүртэлх насны Монгол Улсын Иргэн Бүрт 2018 онд сар бүр 20000 төгрөгийн хүүхдийн мөнгөн тэтгэмж олгохоор тогтоосугай” гэсэн хэсэг нь гол ач холбогдол бүхий заалт байна. Иймд тогтоолын төслийн энэ заалтыг сонгон авч төслийн үр нөлөөний судалгаа хийлээ.

*Шалгуур үзүүлэлтэд тохирох шалгах хэрэгслийн дагуу тогтоолын төслийн үр нөлөөг үнэлэх үе шат:*

Энэ үе шатанд шалгуур үзүүлэлтэд тохирох шалгах хэрэгслийн дагуу тогтоолын төслийн үр нөлөөг үнэлнэ. Үүнд:

|  |  |  |
| --- | --- | --- |
| № | Шалгуур үзүүлэлт | Тохирох шалгах хэрэгсэл |
| 1 | Зорилгод хүрэх байдал | Зорилгод дүн шинжилгээ хийх |
| 2 | Практикт хэрэгжих боломж | Практикт турших |
| 3 | Ойлгомжтой байдал | Ойлгомжтой байдлыг шалгах |
| 4 | Хүлээн зөвшөөрөгдөх байдал | Хүлээн зөвшөөрөгдөх байдлын судалгаа хийх |
| 5 | Зардал | Зардлын тооцоо хийх |
| 6 | Харилцан уялдаа | Хуулийн төслийн уялдаа холбоог шалгах |

**Шалгуур үзүүлэлтийн дагуу шалган судалсан байдал**

*Зорилгод хүрэх байдал:*

Зорилгод хүрэх байдал нь тухай тогтоолын төслөөр тавьж байгаа зорилгодоо хүрч чадах эсэхийг тооцон судалдаг шалгуур үзүүлэлт юм. Монгол Улсын 0-18 хүртэлх насны хүүхэд бүрт сар бүр 20 мянган төгрөг олгох нь ямар зорилготой вэ? Тогтоолын төлсийн үзэл баримтлалаас үзвэл хүүхдэд олгох буй энэхүү мөнгийг Монгол Улсын халамж, тэтгэмжийн бодлого гэхээсээ илүү хүүхэд бүрийг эрх тэгш, нөхцөлөөр хангах, боловсрох, хүмүүжих, хөгжих нөхцөл боломжийг бий болгох агуулгатай, хүүхэд бүрт чиглэсэн Монгол төрийн хүн амын бодлого гэж үзсэн байна. Аливаа арга хэмжээ, бодлогыг хэрэгжүүлэх нэг хөшүүрэг нь эдийн засгийн хувьд дэмжих арга мөн бөгөөд тухайлбал өмнө нь шинээр гэр бүл болсон айл өрхөд 500 мянган төгрөг өгдөг байсан нь 1 жилд 50,000 хос гэрлэлтээ бүртгүүлэх хөшүүрэг болсон байна. Эхийн төрөлтийг дэмжих нэг хөшүүрэг нь эдийн засгийн хөшүүрэг байх нь гарцаагүй ч хүүхэд бүрт 20 мянган төгрөг өгөх нь эдийн засгийн хувьд хэр зэрэг зорилгодоо хүрсэн хөшүүрэг болох талаар Статистикийн ерөнхий газраас хүүхэд бүрт 20 мянган төгрөг олгож эхэлсэн 2009 оноос хойшхи эхийн төрөлтийн статистик тоон мэдээг авч судлах шаардлагатай байна.

*Практикт турших*

Энэ шалгуур үзүүлэлтээр тогтоолын төслийн зохицуулалттай холбоотой тодорхой тохиолдлыг бий болгож, туршилт явуулдаг. Практикт турших нь тухайн тогтоолын төсөл хэрэгжих боломжтай байна уу, тогтоолыг хэрэгжүүлэх байгууллагууд түүнийг хүлээн зөвшөөрч байна уу, бусад этгээдэд хэрхэн нөлөөлж байгаа болон тухайн зохицуулалтын хийдэл, зөрчлийг тогтооход чухал ач холбогдолтой байдаг.

Хүний хөгжил сангийн тухай хууль нь 2009 онд батлагдсан бөгөөд 2017 оны 1 дүгээр сарын 1 хүртэл хэрэгжсэн байдаг. Энэ хугацаанд хүүхэд бүрт сар бүр 20 мянган төгрөг олгож байсан бөгөөд практикт туршигдсан хөтөлбөр, арга хэмжээ юм. Одоо ч энэ арга хэмжээ нийт хүүхдийн 60 хувьд нь үргэлжлүүлэн олгож байгаа бөгөөд практикт 100 хувь хэрэгжих боломжтой гэж үзэж байна. Өөрөөр хэлбэл тухайн хөтөлбөрийг хэрэгжүүлэх, хүүхдийн мөнгийг олгох тал дээр төрийн байгууллагуудад туршлага суусан байгаа.

*Ойлгомжтой байдлыг шалгах*

Энэ шалгах хэрэгслийн хүрээнд хуулийн төслийн зохицуулалт тухайн төслийг хэрэгжүүлэх, хэрэглэх этгээдэд ойлгомжтой томьёологдсон эсэхийг шалгаж тогтоодог.

Улсын Их Хурлын тогтоолоос сонгон авсан “Хүн ам, өрхийн шинэчилсэн бүртгэлд бүртгэгдсэн, иргэний харьяаллын зөрчилгүй 0-18 хүртэлх насны Монгол Улсын Иргэн Бүрт 2018 онд сар бүр 20000 төгрөгийн хүүхдийн мөнгөн тэтгэмж олгохоор тогтоосугай” гэсэн заалт нь ойлгомжгүй, хоёрдмол утга санаа агуулаагүй, товч тодорхой, ойлгомжтой байдлаар томьёологдсон байна.

*Хүлээн зөвшөөрөгдөх байдал*

Тухайн төсөл нь тодорхой этгээдэд үүрэг хүлээлгэсэн, хуулийн этгээдэд ачаалал, хүндрэл үүсгэх, эсхүл төрийн байгууллагад шинэ бүтэц бий болгох, чиг үүрэг нэмэх зэрэг зохицуулалт тусгасан бол хүлээн зөвшөөрөгдөх байдлын судалгаа хийдэг.

Тогтоолын төслийн хувьд иргэд, хуулийн этгээдэд ачаалал, хүндрэл үүсгэх зохицуулалт байхгүй бөгөөд иргэдэд эерэг нөлөөлөл бүхий зохицуулалт хийгдсэн учраас хүлээн зөвшөөрөх байдлын хувьд өндөр юм. Харин Хүүхдийн мөнгийг 100 хувь олгодог болгосноор Монгол Улсын төсөвт ирэх ачаалал нэмэгдэх нь зайлшгүй.

*Зардлын тооцоо хийх*

Тухайн тогтоолын төсөл батлагдсан тохиолдолд иргэн, хуулийн этгээд, улсын төсөвт үүсгэх зардал, ачааллыг тооцож хэрэгжүүлэх субьектэд зардал, ачаалал бага үүсгэх зохицуулалты хувилбарыг боловсруулдаг.

Тогтоолын төслийн хувьд иргэн, хуулийн этгээдэд зардал үүсгэх, ачаалал үзүүлэх зохицуулалт үүсэхгүй бөгөөд харин улсын төсөвт ирэх ачаалал нэмэгдэх нь зайлшгүй байна. Нийт хүүхдийн 60 хувьд хүүхдийн мөнгийг олгоход улсын төсөв, нийгмийн халамжийн сангаас 164,160 сая төгрөг зарцуулах тооцоо байна. Улсын Их Хурлын тогтоолийн төслийг хэрэгжүүлэхтэй холбоотой гарах зардлын тооцооллыг тогтоолын төслийн зардлын тооцооллын судалгаанаас дэлгэрэнгүй үзнэ үү.

*Тогтоолын төслийн уялдаа холбоог шалгах*

Хүүхдийг өмч хөрөнгө, өрхийн мэдээллийн судалгааг үндэслэн эд хөрөнгийн байдал, нийгмийн гарлаар нь ялгаварлан хүүхдийн мөнгийг олгож буй нь Монгол Улсын үндсэн хуулийн 14 дүгээр зүйлийн 14.2-т заасан “Хүнийг үндэс, угсаа, хэл, арьсны өнгө, нас, хүйс, нийгмийн гарал, байдал, хөрөнгө чинээ, эрхэлсэн ажил, албан тушаал, шашин шүтлэг, үзэл бодол, боловсролоор нь ялгаварлан гадуурхаж үл болно” гэсэн заалттай зөрчилдөнө гэж үзэж байна.

Тогтоолын төслийн уялдаа холбоог шалгах хүрээнд дараахь асуултад хариулах замаар хуулийн төслийн уялдаа холбоог тогтоолоо:

|  |  |  |
| --- | --- | --- |
|  | Шалгах асуултууд |  |
| 1 | Төслийн зохицуулалт тухайн тогтоолын зорилттой нийцэж байгаа эсэх? | Тогтоолын төслийн үзэл баримтлалд заасан зорилготой тогтоолийн төсөл нийцэж байна. |
| 2 | Хуулийн төслийн хууль тогтоомж гэсэн хэсэгт заасан хуулиудын нэр тухайн харилцаанд хамаарах хууль мөн эсэх? | нийцэж байгаа |
| 3 | Хуулийн төсөлд тодорхойлсон нэр томьёо тухайн хуулийн төслийн болон бусад хуулийн нэр томьёотой нийцэж байгаа эсэх? | нийцэж байгаа |
| 4 | Хуулийн төслийн зүйл заалт тухайн хуулийн төсөл болон бусад хуулийн заалттай нийцэж байгаа эсэх? | Зөрчилдсөн зүйл заалт байхгүй. |
| 5 | Хуулийн төслийн зүйл, заалт тухайн хуулийн төслийн болон бусад хуулийн заалттай давхардсан эсэх? | Бусад хуулийн зүйл заалттай давхардсан зүйл байхгүй. |
| 6 | Хуулийн төслийг хэрэгжүүлэх этгээдийг тодорхой тусгасан эсэх? | Засгийн газарт үүрэг хүлээлгэсэн. |
| 7 | Хуулийн төсөлд шаардлагатай зохицуулалтыг орхигдуулсан эсэх? | Орхигдуулсан зохицуулалт байхгүй, холбогдох хууль тогтоомжид өөрчлөлт оруулахыг даалгасан. |
| 8 | Хуулийн төсөлд төрийн байгууллагын гүйцэтгэх чиг үүргийг давхардуулан тусгасан эсэх? | Чиг үүрэг давхардуулсан зүйл байхгүй |
| 9 | Төрийн байгууллагын чиг үүргийг төрийн бус байгууллага, мэргэжлийн холбоодоор гүйцэтгүүлэх боломжтой эсэх | Арилжааны банктай хамтран ажиллаж, гүйцэтгэнэ. |
| 10 | Татварын хуулиас бусад хуулийн төсөлд албан татвар, төлбөр, хураамж тогтоосон эсэх | Албан татвар, хураамж, төлбөр тогтоосон зүйл байхгүй. |
| 11 | Тухайн хуулийн төсөлд тусгасан тусгай зөвшөөрөлтэй холбоотой зохицуулалтыг аж ахуйн үйл ажиллагааны тусгай зөвшөөрлийн тухай хуульд тусгасан эсэх? | Тусгай зөвшөөрөлтөй холбоотой асуудал үүсгэхгүй. |
| 12 | Монгол Улсын Үндсэн хууль болон Монгол Улсын олон улсын гэрээнд заасан хүний эрхийг хязгаарласан зохицуулалт тусгасан эсэх? | Хүний эрхийг хязгаарласан зохицуулалт агуулаагүй. эерэг үр дагавар бүхий зохицуулалттай. |
| 13 | Хуулийн төслийн зүйл, заалт жендэрийн эрх тэгш байдлыг хангасан эсэх? | жендэрийн эрх тэгш байдлыг хангасан, хүйсийн ялгаварлал байхгүй. |
| 14 | Хуулийн төсөлд шударга бус өрсөлдөөнийг бий болгоход чиглэсэн заалт тусгагдсан эсэх? | Байхгүй |
| 15 | Хуулийн төсөлд авлига, хүнд суртлыг бий болгоход чиглэсэн заалт тусгагдсан эсэх? | Байхгүй |
| 16 | Хуулийн төсөлд тусгасан хориглосон хэм хэмжээг зөрчсөн этгээдэд хүлээлгэх хариуцлагын талаар тодорхой тусгасан эсэх? | Засгийн газарт үүрэг болгосон. |

Түүнчлэн энэхүү шалгах хэрэгслийн дагуу тогтоолын төслийг Хууль тогтоомжийн тухай хуулийн 29 дүгээр зүйлд заасан хууль тогтоомжийн төслийн эх бичвэрийн агуулгад тавих нийтлэг шаардлага, 30 дугаар зүйлд заасан хуулийн төслийн хэл зүй, найруулгад тавих нийтлэг шаардлагад нийцүүлэн боловсруулсан эсэхийг шалгахдаа Хууль тогтоомжийн тухай хуулийн дараахь заалтад заасан шаардлагыг хангасан эсэхэд хариулт өгөх замаар шалгалаа.

|  |  |
| --- | --- |
| Хууль тогтоомжийн тухай хуулийн 29 дүгээр зүйлд заасан Хуулийн төслийн эх бичвэрийн агуулгад тавих нийтлэг шаардлага | |
| Хууль тогтоомжийн тухай хуулийн зохицуулалт | Хуулийн төслийн зохицуулалтад үнэлгээ хийсэн байдал |
| 29.1.1.Монгол Улсын Үндсэн хууль, Монгол Улсын олон улсын гэрээнд нийцсэн, бусад хууль, үндэсний аюулгүй байдлын үзэл баримтлалтай уялдсан байх; | Шаардлагыг хангасан. Уялдсан байгаа. |
| 29.1.2.тухайн хуулиар зохицуулах нийгмийн харилцаанд хамаарах асуудлыг бүрэн тусгасан байх; | Тухайн асуудлыг зохицуулах нийгмийн харилцааг бүрэн тусгаж өгөөгүй, зарим асуудлыг засгийн газар үүрэг өгөх байдлаар шилжүүлж зохицуулсан байна. |
| 29.1.3.тухайн хуулиар зохицуулах нийгмийн харилцааны хүрээнээс хальсан асуудлыг тусгахгүй байх; | Шаардлага хангасан. |
| 29.1.4.тухайн хуулиар зохицуулах нийгмийн харилцаанд үл хамаарах хуульд нэмэлт, өөрчлөлт оруулах буюу хүчингүй болсонд тооцох тухай заалт тусгахгүй байх; | Шаардлага хангасан. |
| 29.1.5.зүйл, хэсэг, заалт нь хоорондоо зөрчилгүй байх; | Шаардлага хангасан |
| 29.1.6.хэм хэмжээ тогтоогоогүй, тунхагласан шинжтэй буюу нэг удаа хэрэгжүүлэх заалт тусгахгүй байх; | Шаардлага хангасан. |
| 29.1.7.бусад хуулийн заалтыг давхардуулан заахгүйгээр шаардлагатай бол түүнийг эш татах, энэ тохиолдолд эшлэлийг тодорхой хийж, хуулийн нэр болон хэвлэн нийтэлсэн албан ёсны эх сурвалжийг бүрэн гүйцэд заасан байх; | Шаардлага хангасан |
| 29.1.8.тухайн хуулиар зохицуулах нийгмийн харилцаа, хуулийн үйлчлэх хүрээ, эрх зүйн харилцаанд оролцогч хүн, хуулийн этгээдийн эрх, үүрэг, зохицуулалтад удирдлага болгох, харгалзан үзэх нөхцөл байдал, нийтийн эрх зүйн этгээдийн чиг үүрэг, эрх хэмжээ, тэдгээрийг биелүүлэх журам; | Шаардлага хангасан |
| 29.1.9.шаардлагатай тохиолдолд эрх зүйн хэм хэмжээг зөрчсөн этгээдэд хүлээлгэх хариуцлагын төрөл, хэмжээ, хуулийн хүчин төгөлдөр болох хугацаа, хууль буцаан хэрэглэх тухай заалт, хуулийг дагаж мөрдөх журмын зохицуулалт, бусад хуулийн зүйл, заалтыг хүчингүй болсонд тооцох, хасах заалт; | Шаардлага хангасан |
| 29.1.10.шаардлагатай тохиолдолд бусад хуульд нэмэлт, өөрчлөлт оруулах болон хууль хүчингүй болсонд тооцох тухай дагалдах хуулийн төслийг боловсруулсан байх; | Шаардлага хангаагүй, энэ үүргийг Засгийн газар шилжүүлж зохицуулсан |
| 29.1.11.хуулийн төсөл нь хуулийн зорилго гэсэн зүйлтэй байж болох бөгөөд зорилгод тус хуулиар хангахаар зорьж байгаа иргэний үндсэн эрх, бэхжүүлэх үндсэн зарчим, хүрэх үр дүнг тусгана. | Шаардлага хангасан |
| Хууль тогтоомжийн тухай хуулийн 30 дугаар зүйлд заасан Хуулийн төслийн хэл зүй, найруулгад тавих нийтлэг шаардлага | |
| 30.1.1.Монгол Улсын Үндсэн хууль, бусад хуульд хэрэглэсэн нэр томьёог хэрэглэх; | Шаардлага хангасан |
| 30.1.2.нэг нэр томьёогоор өөр өөр ойлголтыг илэрхийлэхгүй байх; | Шаардлага хангасан |
| 30.1.3.үг хэллэгийг монгол хэл бичгийн дүрэмд нийцүүлэн хоёрдмол утгагүй товч, тодорхой, ойлгоход хялбараар бичих; | Шаардлага хангасан |
| 30.1.4.хүч оруулсан нэр томьёо хэрэглэхгүй байх; | Шаардлага хангасан |
| 30.1.5.жинхэнэ нэрийг ганц тоон дээр хэрэглэх. | Шаардлага хангасан |

*Үр дүнг үнэлж, зөвлөмж өгөх үе шат:*

Тогтоолын төслийг Засгийн газраас баталсан аргачлалын дагуу үнэл дараах дүгнэлт, зөвлөмж гаргаж байна. Сонгосон шалгуур үзүүлэлтийн хувьд Улсын Их Хурлын тогтоолын төсөл нь зорилгод хүрэх байдал нь өндөр, асуудлыг шууд шийдвэрлэх боломжтой, практикт 2009 оноос 2016 он хүртэл амжилттай хэрэгжиж байсан, иргэд болон хүүхдүүдэд эерэг үр нөлөөтэй шийдвэр тул хүлээн зөвшөөрөгдөх, Үндсэн хууль болон бусад хууль тогтоомжтой нийцсэн, ойлгомжтой байдлаар томьёологдсон байна.

---оОо---