**ХУУЛЬ ТОГТООМЖИЙН ТУХАЙ ХУУЛЬД НЭМЭЛТ ОРУУЛАХ ТУХАЙ ХУУЛИЙН ХЭРЭГЦЭЭ, ШААРДЛАГЫН УРЬДЧИЛАН ТАНДАН СУДАЛГААНЫ АЖЛЫН ТАЙЛАН**

2019 он

**АГУУЛГА**

1.Асуудлын дүн шинжилгээ, шийдвэрлэх зорилго

2.Зохицуулалтын хувилбарууд, тэдгээрийн харьцуулалт

3.Зохицуулалтын хувилбарын үр нөлөө

4.Харьцуулсан дүгнэлт

5. Зөвлөмж

**Нэг.Асуудлын дүн шинжилгээ, асуудлыг шийдвэрлэх зорилго**

Монгол Улсын Их Хурал “хууль, Улсын Их Хурлын бусад шийдвэрийг санаачлах, боловсруулах ажиллагааны үндэслэл, чанарыг сайжруулах, ...хууль тогтоомжийн төсөлд тавих шаардлагыг тодорхойлох, хууль тогтоомжийн хэрэгжилтийн үр нөлөөг үнэлэх замаар хууль дээдлэх ёсыг бэхжүүлэх” зорилтын хүрээнд Хууль тогтоомжийн тухай хуулийг 2015 оны 05 дугаар сарын 29-ний өдөр баталж, 2017 оны 01 дүгээр сарын 01-ний өдрөөс мөрдүүлсэн.

Энэ хуулиар Засгийн газрын санаачлах хууль тогтоомжийн төслийг төрийн захиргааны төв байгууллага буюу яам хариуцан боловсруулах, яам боловсруулсан хууль тогтоомжийн төсөлдөө бусад яам болон холбогдох төрийн байгууллагын саналыг авч үндэслэлтэй гэж үзвэл тусгах, хууль тогтоомжийн төслийг хууль зүйн асуудал эрхэлсэн төрийн захиргааны байгууллагаар хянуулах, шаардлагатай тохиолдолд санхүү, төсвийн асуудал эрхэлсэн төрийн захиргааны төв байгууллагаар мөн хянуулах, Засгийн газрын хуралдаанаар хэлэлцүүлэх зэрэг ажиллагааг, Ерөнхийлөгч, Улсын Их Хурлын гишүүний санаачилсан хууль тогтоомжийн төсөлд Засгийн газрын санал дүгнэлтийг заавал авах, Засгийн газрын санал дүгнэлтэд тухайн хууль тогтоомжийн төсөл Монгол Улсын Үндсэн хууль, Монгол Улсын олон улсын гэрээ, бусад хуульд нийцэж байгаа эсэхийг тусгах, нийцээгүй дүгнэлт гарсан тохиолдолд хууль зүйн асуудал эрхэлсэн Засгийн газрын гишүүн Улсын Их Хурлын хуралдаанд заавал танилцуулах зэрэг ажиллагааг тус тус хийх журам тогтоосон.

Энэхүү журмаар хууль санаачлагчийн боловсруулсан хууль тогтоомжийн төсөлд зөвхөн хуульд нийцсэн байх шаардлага үүсч, түүнийг хянах механизм бий болсон бөгөөд Монгол Улсын Их Хурлаас батлан гаргах хууль болон бусад шийдвэр Үндэсний аюулгүй байдлын үзэл баримтлалд нийцсэн байх, хууль тогтоох үйл ажиллагаанд энэ шалгуурыг заавал хянан үзэж, харгалзах хууль ёсны шаардлага орхигдсон болно.

Манай улсын хувьд үндэсний аюулгүй байдлыг хангах төрийн нэгдмэл бодлого /хар хайрцагны бодлого/, залгамж чанар алдагдсан гэх шүүмжлэлийг иргэдээсээ, хууль эрх зүйн орчин нь тогтворгүй, эрсдэлтэй, итгэлгүй гэсэн шүүмжлэлийг гадаад улс орон, тэдгээрийн хөрөнгө оруулагчдаас байнга сонсож, хүлээж ирсэн.

Энэ нь хууль тогтоох үйл ажиллагаанд үндэсний аюулгүй байдлыг хангах зорилт бүхий төрийн нэгдмэл бодлогыг баримтлах механизм хангалтгүй хэрэгжиж байгаатай шууд холбоотой бөгөөд хууль тогтоох болон хууль тогтоох үйл ажиллагааны нэг хэсэг болсон хууль тогтоомжийн төсөл боловсруулах үйл ажиллагаанд үндэсний аюулгүй байдлыг хангах зорилтыг хэрэгжүүлэх, Үндэсний аюулгүй байдлын үзэл баримтлалд нийцүүлэх шаардлага, шалгуурыг гол болгон баримталдаггүй, үндэсний аюулгүй байдлыг хангах төрийн нэгдмэл бодлогыг уялдуулан зохицуулах тусгай чиг үүрэгтэй Үндэсний аюулгүй байдлын зөвлөлөөс тухай бүр санал авч, зөвлөмж, дүгнэлт гаргуулдаггүй, харгалзан үздэггүй гэх мэт шалтгаан нөхцөл нь үндэсний эрх ашиг, аюулгүй байдалд нийцээгүй хууль тогтоомж гарах, нийцсэн хууль тогтоомж нь элдэв нөлөөллөөр өөрчлөгдөх, хүчингүй болох зэрэг сөрөг үр дагаварт хүргэж шүүмжлэл хүлээх үндэслэл болж байна.

Тухайлбал Монгол Улсын Их Хурал 2017 оны 04 дүгээр сарын 14-ний өдөр “Монгол Улсын 2017 оны төсвийн тухай хуульд нэмэлт, өөрчлөлт оруулах тухай хууль баталсантай холбогдуулан авах арга хэмжээний тухай” 29 дугаар тогтоолыг гаргасан. Тус тогтоолын 1 дэх хэсгийн 11 дэх заалтаар “гадаадын хөрөнгө оруулалттай томоохон төслүүдийн хөрөнгө оруулалтын гэрээний үр ашгийг дээшлүүлэх, борлуулалтын орлогыг Монгол дахь банкны дансаар дамжуулдаг болгож улсын валютын нөөцийг нэмэгдүүлэх” арга хэмжээг авч хэрэгжүүлэхийг Засгийн газарт даалгасан байдаг.

Гэвч энэ заалтыг батлагдсан өдрөөс нь хойш 20 хоногийн дараа буюу 2017 оны 05 дугаар сарын 04-ний өдөр Улсын Их Хурлын 30 дугаар тогтоолоор хүчингүй болгосон бөгөөд үүнийг Монгол Улсын Их Хурлын 2010 оны 48 дугаар тогтоолоор батлагдсан Үндэсний аюулгүй байдлын үзэл баримтлалын 3.2.1.2-т заасан “...эдийн засгийн бие даасан, хэвийн үйл ажиллагааг хангах, үндэсний орлогыг бүрдүүлэх, үндэсний аюулгүй байдлыг баталгаажуулахад стратегийн ач холбогдолтой эрдэс баялагийн ...салбарыг олон улс, Европын Холбооны стандартад нийцүүлэн хөгжүүлнэ”, 3.2.1.3-т заасан “Ил тод, хариуцлагатай уул уурхай, эрдэс баялгийн салбарыг хөгжүүлэх…”, 3.2.3.3-т заасан “Гадаад валют, алтны нөөцийг үндэсний импортын нэг жилийн хэрэгцээг хангах хэмжээнээс багагүй түвшинд байлгана. Цаашид нөөцийг нэмэгдүүлэх, удирдлагыг боловсронгуй болгох урт хугацааны арга хэмжээг хэрэгжүүлнэ” гэсэн зорилтуудтай нийцээгүй шийдвэр болсон гэж үзэж болохоор байгаа юм.

Иймд хууль санаачлагчийн боловсруулсан хууль тогтоомжийн төсөлд зөвхөн хуульд нийцсэн байх шаардлага үүсч, түүнийг хянах механизм бий болсон бөгөөд Монгол Улсын Их Хурлаас батлан гаргах хууль болон бусад шийдвэр Үндэсний аюулгүй байдлын үзэл баримтлалд нийцсэн байх, хууль тогтоох үйл ажиллагаанд энэ шалгуурыг заавал хянан үзэж, харгалзах боломжийг бүрдүүлэх зорилгыг тодорхойллоо.

**2.Зохицуулалтын хувилбарууд, тэдгээрийн харьцуулалт**

Энэхүү судалгааны 1 дэх хэсэгт тодорхойлсон асуудал, түүнийг үүсгэж буй шалтгаан нөхцлийг арилгах арга замын хувилбарыг зорилгод хүрэх байдал, зардал үр өгөөж, үр нөлөөний байдлаар дараах байдлаар харьцуулан үзэв.

2.1 Асуудлыг зохицуулах хувилбар

2.1.1. "Тэг" хувилбар буюу шинээр зохицуулалт хийхээс татгалзах:

2.1.2. Хэвлэл мэдээлэл болон бусад хэрэгслийг ашиглан олон нийтэд хандсан ухуулга сурталчилгааны ажил өрнүүлэх:

2.1.3. Зах зээлийн эдийн засгийн хэрэгслийг ашиглан төрөөс зохицуулалт хийх:

2.1.4. Төрөөс санхүүгийн интервенц хийх:

2.1.5. Төрийн бус байгууллага, хувийн хэвшлээр тодорхой чиг үүргийг гүйцэтгүүлэх:

2.1.6. Захиргааны шийдвэр гаргах:

Асуудлыг хууль тогтоомжийн хуулиар зохицуулж байгаа тул дээр дурдсан зохицуулалтын аргууд үйлчилж байгаа тул захиргааны шийдвэр гаргах байдлаар зорилгод хүрэх боломжгүй.

2.1.7. Хуулийн төсөл боловсруулах:

Хууль тогтоомжийн тухай хуулиар хууль, Улсын Их Хурлын бусад шийдвэр /цаашид “хууль тогтоомж” гэх/-ийг санаачлах, боловсруулах ажиллагааны үндэслэл, чанарыг сайжруулах, түүнд олон нийтийн оролцоог хангах, хууль тогтоомжийн төсөлд тавих шаардлагыг тодорхойлж байгаа тул Монгол Улсын Их Хурлаас батлан гаргах хууль болон бусад шийдвэр Үндэсний аюулгүй байдлын үзэл баримтлалд нийцсэн байх, хууль тогтоох үйл ажиллагаанд энэ шалгуурыг заавал хянан үзэж, харгалзах боломжийг бүрдүүлэх чиглэлээр зохицуулалт хийх нь зорилгыг хангахад үр дүнтэй болно.

Өглөөний Асуудлыг шийдвэрлэх хувилбаруудыг харьцуулж тоймлон үзвэл:

|  |  |  |  |
| --- | --- | --- | --- |
| **Хувилбар** | **Зорилгод хүрэх байдал** | **Зардал, үр өгөөжийн харьцаа** | **Үр дүн** |
| Тэг хувилбар | Боломжгүй | Зардал гарахгүй боловч асуудлаас үүдэн бий болж байгаа сөрөг үр дагавар үргэлжилнэ. | Үр дүнгүй |
| Хэвлэл мэдээллийн хэрэгслээр ухуулга, сурталчилгаа хийх | Боломжгүй | Зардал, үр өгөөж тооцох боломжгүй. | Үр дүнгүй |
| Зах зээлийн эдийн засгийн хэрэгслүүдийг ашиглан төрөөс зохицуулалт хийх | Асуудал үүссэн гол шалтгаантай холбоогүй тул зорилгод хүрэх боломжгүй. | Зардал, үр өгөөж тооцох боломжгүй. | Үр дүнгүй |
| Төрөөс санхүүгийн интервенци хийх | Асуудал үүссэн гол шалтгаантай холбоогүй тул зорилгод хүрэх боломжгүй. | Зардал, үр өгөөж тооцох боломжгүй. | Үр дүнгүй |
| Төрийн бус байгууллага, хувийн хэвшлээр гүйцэтгүүлэх | Асуудал үүссэн гол шалтгаантай холбоогүй тул зорилгод хүрэх боломжгүй. | Зардал, үр өгөөж тооцох боломжгүй. | Үр дүнгүй |
| Захиргааны шийдвэр гаргах | Асуудал нь хуулийн зохицуулалтаас үүдэлтэй бөгөөд захиргааны шийдвэр гаргах замаар шийдвэрлэгдэхгүй тул зорилгод хүрэх боломжгүй. | Үүсээд байгаа шалтгаан нь хүчин төгөлдөр мөрдөгдөж буй хуулийн зохицуулалтаас үүдэлтэй бөгөөд хуулийн хүчин чадлаас дээгүүр захиргааны шийдвэр гарахгүй тул зардал, үр өгөөж тооцох боломжгүй. | Үр дүнгүй |
| Хууль тогтоомжийн төсөл боловсруулах | Хууль тогтоомжийн тухай хуулиар хууль, Улсын Их Хурлын бусад шийдвэр /цаашид “хууль тогтоомж” гэх/-ийг санаачлах, боловсруулах ажиллагааны үндэслэл, чанарыг сайжруулах, түүнд олон нийтийн оролцоог хангах, хууль тогтоомжийн төсөлд тавих шаардлагыг тодорхойлж байгаа тул Монгол Улсын Их Хурлаас батлан гаргах хууль болон бусад шийдвэр Үндэсний аюулгүй байдлын үзэл баримтлалд нийцсэн байх, хууль тогтоох үйл ажиллагаанд энэ шалгуурыг заавал хянан үзэж, харгалзах боломжийг бүрдүүлэх чиглэлээр зохицуулалт хийх нь зорилгыг хангахад үр дүнтэй болно. | Нэмэлт зардал гарахгүй. | **Үр дүнтэй.** |

Хувилбаруудын зорилгод хүрэх байдал болон эерэг ба сөрөг талыг зардал, үр өгөөжөөр харьцуулсны үр дүнд "хуулийн төсөл боловсруулах" нь асуудлыг шийдвэрлэх ганц хувилбар байгаа буюу хууль гаргах хэрэгцээ, шаардлагатай гэж үзэн тул тандан судлах ажиллагааг үргэлжлүүлэн гүйцэтгэнэ.

**Гурав. Зохицуулалтын хувилбарын үр нөлөө**

Хуулийн төслийг 1. Хүний эрх, эдийн засаг, нийгэм, байгаль орчинд үзүүлэх үр нөлөө; 2. Монгол Улсын Үндсэн хууль, Монгол Улсын олон улсын гэрээ, бусад хууль тогтоомжтой нийцэж байгаа эсэхийг энэ хэсгээр нарийвчлан судаллаа.

## 

## 3.1. Хүний эрх, эдийн засаг, нийгэм, байгаль орчинд үзүүлэх үр нөлөө:

3.1.1 Хүний эрхэд үзүүлэх үр нөлөө: Хуулийн төсөл нь хүний эрхэд аливаа сөрөг нөлөө (хязгаарлах, хориглох) үзүүлэхгүй.

3.1.2. Эдийн засагт үзүүлэх үр нөлөө: Сөрөг нөлөө үзүүлэхгүй.

3.1.3. Нийгэмд үзүүлэх үр нөлөө:Сөрөг нөлөө үзүүлэхгүй.

3.1.4. Байгаль орчинд үзүүлэх үр нөлөө: Хууль батлагдсанаар бүгд байгаль орчинд ямар нэгэн шууд болон шууд бус сөрөг нөлөө үзүүлэхгүй.

## 3.2. Монгол Улсын Үндсэн хууль, Монгол Улсын олон улсын гэрээ, бусад хуультай нийцтэй байдал:

1.Монгол Улсын Үндсэн хуулийн Арван нэгдүгээр зүйлийн 1 дэх хэсэгт “...үндэсний аюулгүй байдлыг ...хангах нь төрийн үүрэг мөн”, Үндэсний аюулгүй байдлын тухай хуулийн 6 дугаар зүйлд “Үндэсний аюулгүй байдлыг хангах тогтолцоо нь Монгол Улсын Их Хурал, Монгол Улсын Ерөнхийлөгч, түүний тэргүүлсэн Үндэсний аюулгүй байдлын зөвлөл, Засгийн газар, үндэсний аюулгүй байдлыг хангах чиг үүрэгтэй төрийн байгууллага, орон нутгийн өөрөө удирдах байгууллага болон холбогдох албан тушаалтнаас бүрдэнэ”, Үндэсний аюулгүй байдлын зөвлөлийн тухай хуулийн 2 дугаар зүйлд “Монгол Улсын Үндэсний аюулгүй байдлын зөвлөл нь үндэсний аюулгүй байдлыг хангах төрийн нэгдмэл бодлого боловсруулах үйл ажиллагаа болон түүнийг хэрэгжүүлэх явдлыг уялдуулан зохицуулах, энэхүү зохицуулалт нь хэрхэн хангагдаж байгаад хяналт тавих төрийн зөвлөлдөх байгууллага мөн” гэж заасан.

Түүнчлэн Үндэсний аюулгүй байдлын тухай хуулийн 5 дугаар зүйлд “Үндэсний аюулгүй байдлын үзэл баримтлал нь үндэсний аюулгүй байдлын талаархи төрийн бодлогын нэгдмэл, залгамж чанарын үндэс болно”, 8 дугаар зүйлд “Улсын Их Хурал нь үндэсний аюулгүй байдлыг хангах төрийн бодлогыг тодорхойлж, Монгол Улсын үндэсний аюулгүй байдлын үзэл баримтлалыг батална, Монгол Улсын Засгийн газар нь үндэсний аюулгүй байдлыг хангах шаардлагатай арга хэмжээ авч хэрэгжүүлэх ажлыг зохион байгуулна”, Үндэсний аюулгүй байдлын зөвлөлийн тухай хуулийн 3 дугаар зүйлд “Үндэсний аюулгүй байдлын зөвлөл нь Улсын Их Хурлаас баталсан [Үндэсний аюулгүй байдлын үзэл баримтлал](http://legalinfo.mn/Togtool/1994/94-T-56.DOC)д тулгуурлан ажлаа явуулна” гэж тус тус хуульчилсан.

Мөн Үндэсний аюулгүй байдлын тухай хуульд хууль тогтоох, гүйцэтгэх, шүүх эрх мэдлийг хэрэгжүүлэгч болон нутгийн өөрөө удирдах байгууллагууд нь үндэсний аюулгүй байдлыг хангах зорилтыг Монгол Улсын Үндсэн хууль болон бусад хууль тогтоомжид нийцүүлэн, тус тусын бүрэн эрхийн хүрээнд хэрэгжүүлэх үүрэгтэй гэж заасан байдаг.

Хууль тогтоомжийн тухай хуулиар хууль, Улсын Их Хурлын бусад шийдвэр /цаашид “хууль тогтоомж” гэх/-ийг санаачлах, боловсруулах ажиллагааны үндэслэл, чанарыг сайжруулах, түүнд олон нийтийн оролцоог хангах, хууль тогтоомжийн төсөлд тавих шаардлагыг тодорхойлж байгаа тул Монгол Улсын Их Хурлаас батлан гаргах хууль болон бусад шийдвэр Үндэсний аюулгүй байдлын үзэл баримтлалд нийцсэн байх, хууль тогтоох үйл ажиллагаанд энэ шалгуурыг заавал хянан үзэж, харгалзах боломжийг бүрдүүлэх нь хуулийн зорилт, агуулгатай нийцнэ.

**Дөрөв. Хувилбарын харьцуулсан дүгнэлт**

Хууль тогтоомжийн тухай хуульд нэмэлт оруулах хувилбарыг аргачлалд дурдсан шалгуур үзүүлэлтийн дагуу дараах байдлаар дүгнэв:

|  |  |
| --- | --- |
| **Шалгуур үзүүлэлт** | **Зохицуулалтын хувилбар: Хууль гаргах**  Монгол Улсын Их Хурлаас батлан гаргах хууль болон бусад шийдвэр Үндэсний аюулгүй байдлын үзэл баримтлалд нийцсэн байх, хууль тогтоох үйл ажиллагаанд энэ шалгуурыг заавал хянан үзэж, харгалзах боломжийг бүрдүүлэх хуулийн зохицуулалт |
| Зорилгод хүрэх байдал | Монгол Улсын Их Хурлаас батлан гаргах хууль болон бусад шийдвэр Үндэсний аюулгүй байдлын үзэл баримтлалд нийцсэн байх, хууль тогтоох үйл ажиллагаанд энэ шалгуурыг заавал хянан үзэж, харгалзах боломжийг бүрдүүлэх зорилго хангагдана |
| Хүний эрх, эдийн засаг байгаль орчинд үзүүлэх үр нөлөө | Эерэгээр нөлөөлнө. |
| Зардал үр өгөөжийн харьцаа | Хуулийг хэрэгжүүлснээр гарах үр өгөөж гарах бөгөөдл нэмэлт зардал гарахгүй |
| Гарч болох сөрөг үр дагаврыг илрүүлэх | Байхгүй. |
| Хууль тогтоомжтой нийцтэй эсэх | Нийцтэй. |
| Тухайн зохицуулалтаар хууль ёсны ашиг сонирхол нь хөндөгдөх этгээдийг тогтоох | Байхгүй |

**Зургаа. Зөвлөмж**

Энэхүү судалгааны хууль тогтоох үйл ажиллагаанд үндэсний аюулгүй байдлыг хангах зорилт бүхий төрийн нэгдмэл бодлогыг баримтлах механизм хангалтгүй хэрэгжиж байгаатай шууд холбоотой бөгөөд хууль тогтоох болон хууль тогтоох үйл ажиллагааны нэг хэсэг болсон хууль тогтоомжийн төсөл боловсруулах үйл ажиллагаанд үндэсний аюулгүй байдлыг хангах зорилтыг хэрэгжүүлэх, Үндэсний аюулгүй байдлын үзэл баримтлалд нийцүүлэх шаардлага, шалгуурыг гол болгон баримталдаггүй, үндэсний аюулгүй байдлыг хангах төрийн нэгдмэл бодлогыг уялдуулан зохицуулах тусгай чиг үүрэгтэй Үндэсний аюулгүй байдлын зөвлөлөөс тухай бүр санал авч, зөвлөмж, дүгнэлт гаргуулдаггүй, харгалзан үздэггүй гэх мэт шалтгаан нөхцөл нь үндэсний эрх ашиг, аюулгүй байдалд нийцээгүй хууль тогтоомж гарах, нийцсэн хууль тогтоомж нь элдэв нөлөөллөөр өөрчлөгдөх, хүчингүй болох зэрэг сөрөг үр дагаварт хүргэж байгаа тул хүчин төгөлдөр мөрдөгдөж буй Хууль тогтоомжийн тухай хуульд холбогдох чиглэлээр нэмэлт, өөрчлөлт оруулах хуулийн төсөл боловсруулах хэрэгцээ, шаардлагатай болохыг дүгнэлээ.

Иймд “хууль тогтоох байгууллага үндэсний аюулгүй байдлыг хангах зорилтыг хууль, тогтоомжид нийцүүлэн бүрэн эрхийнхээ хүрээнд хэрэгжүүлэх үүрэгтэй” гэсэн Үндэсний аюулгүй байдлын тухай хуулийн заалт, “хууль, Улсын Их Хурлын бусад шийдвэрийг санаачлах, боловсруулах ажиллагааны үндэслэл, чанарыг сайжруулах” гэсэн Хууль тогтоомжийн тухай хуулийн зорилтыг бүрэн хангахын Хууль тогтоомжийн тухай хуульд нэмэлт оруулах хуулийн төсөл боловсруулахыг зөвлөмж болгож байна.

---оОо---