



ОЮУ-НЫ
ИННОВАЦИ

САНАЛ ХУДАЛДАН АВАЛТЫН ЭСРЭГ ХУУЛИЙН ТӨСЛИЙН ҮР НӨЛӨӨНИЙ ҮНЭЛГЭЭНИЙ ТАЙЛАН

Улаанбаатар хот
2026 он

САНАЛ ХУДАЛДАН АВАЛТЫН ЭСРЭГ ХУУЛИЙН ТӨСЛИЙН ҮР НӨЛӨӨНИЙ ҮНЭЛГЭЭНИЙ ТАЙЛАН

Гарчиг

Удиртгал	3
Нэг. Шалгуур үзүүлэлтийг сонгосон байдал	4
Хоёр. Хуулийн төслөөс үр нөлөөг нь тооцох хэсгээ тогтоосон байдал	4
2.1. “Зорилгод хүрэх байдал” шалгуур үзүүлэлтийн хүрээнд хуулийн төслөөс үр нөлөөг нь тооцох хэсгээ тогтоосон байдал:	5
2.2. “Практикт хэрэгжих боломж” шалгуур үзүүлэлтийн хүрээнд хуулийн төслөөс үр нөлөөг нь тооцох хэсгээ тогтоосон байдал:	5
2.3. “Ойлгомжтой байдал” шалгуур үзүүлэлтийн хүрээнд хуулийн төслөөс үр нөлөөг нь тооцох хэсгээ тогтоосон байдал:	5
2.4. “Хүлээн зөвшөөрөгдөх байдал” шалгуур үзүүлэлтийн хүрээнд хуулийн төслөөс үр нөлөөг нь тооцох хэсгээ тогтоосон байдал:	5
2.5. “Харилцан уялдаа” шалгуур үзүүлэлтийн хүрээнд хуулийн төслөөс үр нөлөөг нь тооцох хэсгээ тогтоосон байдал:	5
Гурав. Шалгуур үзүүлэлтэд тохирох шалгах хэрэгслийн дагуу хуулийн төслийн үр нөлөөг үнэлсэн байдал	6
3.1. “Зорилгод хүрэх байдал” шалгуур үзүүлэлтээр үнэлсэн байдал	7
3.2. “Практикт хэрэгжих боломж” шалгуур үзүүлэлтээр үнэлсэн байдал	13
3.3. “Ойлгомжтой байдал” шалгуур үзүүлэлтээр үнэлсэн байдал	16
3.4. “Хүлээн зөвшөөрөгдөх байдал” шалгуур үзүүлэлтээр үнэлсэн байдал....	16
3.5. “Харилцан уялдаа” шалгуур үзүүлэлтээр үнэлсэн байдал	18
Дөрөв. Үр дүнг үнэлж, зөвлөмж өгсөн байдал	19
4.1. Үнэлэлт, дүгнэлт.....	19

УДИРТГАЛ

Хууль тогтоомжийн тухай хуулийн 1 дүгээр зүйлийн 1.1-т “Энэ хуулийн зорилго нь хууль, Улсын Их Хурлын бусад шийдвэрийг санаачлах, боловсруулах ажиллагааны үндэслэл, чанарыг сайжруулах, түүнд олон нийтийн оролцоог хангах, хууль тогтоомжийн төсөлд тавих шаардлагыг тодорхойлох, хууль тогтоомжийн хэрэгжилтийн үр нөлөөг үнэлэх замаар хууль дээдлэх ёсыг бэхжүүлэх” гэж тусгасан.

Тус үнэлгээ нь Хууль тогтоомжийн тухай хуулийн 17 дугаар зүйлийн 17.2 дахь хэсэгт (1) хууль тогтоомжийн төсөл, эсхүл түүний зарим зүйл, заалтын зохицуулалтын практикт хэрэгжих боломж, харилцан уялдаа зэргийг тооцож шинжилгээ хийх; (2) хууль тогтоомжийн төслийн давхардал, хийдэл, зөрчлийг арилгах; (3) хууль тогтоомжийн төслийг батлан хэрэгжүүлснээр үүсэж болзошгүй, урьдчилан тооцоогүй үр дагаврыг тодорхойлох; (4) хууль тогтоомжийн төслийн хүний эрхэд нөлөөлөх байдлыг үнэлэх зэрэг асуудлыг судлах замаар хуулийн төслийн үр нөлөөг үнэлж, холбогдох зөвлөмжийг гаргасан болно.

Энэ хүрээнд Монгол Улсын Засгийн газрын 2016 оны 59 дүгээр тогтоолоор баталсан “Хууль тогтоомжийн төслийн үр нөлөөг үнэлэх аргачлал” (цаашид “аргачлал” гэх)-ын дагуу Санал худалдан авалтын эсрэг (анхдагч) хуулийн төсөл (цаашид “хуулийн төсөл” гэх)-д үнэлгээ хийж, хуулийн төслийг боловсронгуй болгох санал боловсруулахад энэхүү ажлын зорилго оршино.

Түүнчлэн хуулийг хэрэглэхэд ойлгомжтой, хэрэгжих боломжтой байдлаар боловсруулахад хууль санаачлагчид дэмжлэг үзүүлж, хуулийн төслийн чанарыг сайжруулахад чиглэсэн зөвлөмж боловсруулахыг зорилоо.

Хуулийн төслийн үр нөлөөг үнэлэх ажиллагааг аргачлалд заасны дагуу дараах үе шаттайгаар хийлээ. Үүнд:

- 1.шалгуур үзүүлэлтийг сонгох;
- 2.хуулийн төслөөс үр нөлөө тооцох хэсгээ тогтоох;
- 3.урьдчилан сонгосон шалгуур үзүүлэлтэд тохирох шалгах хэрэгслийн дагуу үр нөлөөг тооцох;
- 4.үр дүнг үнэлэх, зөвлөмж өгөх зэрэг хамаарна.

НЭГ. ШАЛГУУР ҮЗҮҮЛЭЛТИЙГ СОНГОСОН БАЙДАЛ

Хуулийн төслийн үр нөлөөний судалгааг хийж гүйцэтгэхдээ хуулийн төслийн зорилго, хамрах хүрээ, зохицуулах асуудалтай уялдуулан, аргачлалд дурдсан 6 шалгуураас 5 шалгуур үзүүлэлтийг сонгож төслийн үр нөлөөг үнэллээ. Үүнд:

1. зорилгод хүрэх байдал
2. практикт хэрэгжих байдал
3. ойлгомжтой байдал
4. хүлээн зөвшөөрөгдөх байдал
5. харилцан уялдаа зэрэг болно.

Эдгээр шалгуур үзүүлэлтийг сонгохдоо дараах үндэслэлийг харгалзан үзсэн. Үүнд:

1. Хуулийн төсөл нь (1) дөрвөн бүлэг, 16 зүйлтэй бөгөөд нэгдүгээр бүлэгт нийтлэг үндэслэл, хоёрдугаар бүлэгт санал худалдан авалтыг хориглох, урьдчилан сэргийлэх, гуравдугаар бүлэгт олон нийтийн хяналт, бодлого, дөрөвдүгээр бүлэгт бусад зүйл буюу хариуцлагын асуудал, (2) авлигатай тэмцэх үндэсний хөтөлбөрт заасан сонгогчдын санал худалдан авахад чиглэсэн бүх хэлбэрийг хориглох зорилтыг хэрэгжүүлэх үүднээс сонгогчдын санал худалдан авалтын бүх хэлбэрийг хориглох, санал худалдан авалтаас урьдчилан сэргийлэх, олон нийтийн оролцоо, хяналтыг дэмжихтэй холбогдсон харилцааг зохицуулах зэрэг нь практикт хэрэгжих эсэх;

2. Хуулийн төсөлд тусгагдсан зохицуулалтуудыг хэрэглэх, хэрэгжүүлэх субъектүүдийн хувьд хуулийн төсөл ойлгомжтой, логик уялдаатай боловсруулагдсан эсэх;

3. Хуулийн төслийн зүйл, заалт нь өөр хоорондоо болон бусад хүчин төгөлдөр үйлчилж буй хууль тогтоомжтой нийцсэн эсэх, мөн төрийн байгууллагын чиг үүрэгтэй давхардсан, зөрчилдсөн эсэх, зорилгодоо хүрэх, хүлээн зөвшөөрөгдөх байдал зэргийг тус тусад нь шалгана.

ХОЁР. ХУУЛИЙН ТӨСЛӨӨС ҮР НӨЛӨӨГ НЬ ТООЦОХ ХЭСГЭЭ ТОГТООСОН БАЙДАЛ

Энэхүү хэсэгт уг хуулийн төслөөс үр нөлөөг нь үнэлэх хэсгээ тогтоож, шалгуур үзүүлэлтийн хүрээнд холбогдох хэсгийг сонгов. Эдгээр хэсгийг сонгохдоо хууль зүйн хувьд шууд үр дагавар үүсгэж байгаа ач холбогдол бүхий байдлаар нь сонгож авсан. Өөрөөр хэлбэл тус хуулийн төслийн үр нөлөөг үнэлэхдээ цаг хугацаа, зардал хэмнэх үүднээс хуулийн төслөөс шинэлэг зохицуулалт бий болгож буй, эсхүл голлох ач холбогдол бүхий хэсгийг сонгож, тухайн сонгосон хэсгийн үр нөлөөг судаллаа.

Ингээд сонгосон шалгуур үзүүлэлтийн дагуу хуулийн төслөөс үр нөлөөг нь тооцох хэсгээ тогтоосон байдлыг шалгуур үзүүлэлт тус бүрийн дагуу авч үзлээ.

2.1. “Зорилгод хүрэх байдал” шалгуур үзүүлэлтийн хүрээнд хуулийн төслөөс үр нөлөөг нь тооцох хэсгээ тогтоосон байдал¹:

Зорилгод хүрэх байдал гэсэн шалгуур үзүүлэлтийн хүрээнд хуулийн төслийн нэгдүгээр бүлгийг нь үнэлэв. /Хуулийн төслийн нэгдүгээр бүлэг, 6 зүйлтэй./

2.2. “Практикт хэрэгжих боломж” шалгуур үзүүлэлтийн хүрээнд хуулийн төслөөс үр нөлөөг нь тооцох хэсгээ тогтоосон байдал²:

Практикт хэрэгжих байдал гэсэн шалгуур үзүүлэлтийн хүрээнд хуулийн төслийн 7, 14 дүгээр зүйлийг үнэлэв.

2.3. “Ойлгомжтой байдал” шалгуур үзүүлэлтийн хүрээнд хуулийн төслөөс үр нөлөөг нь тооцох хэсгээ тогтоосон байдал³:

Уг хуулийн төсөлд бүхэлд нь дүн шинжилгээ хийж, үр нөлөөг тооцов. /Хуулийн төсөл 4 бүлэг, 16 зүйлтэй./

2.4. “Хүлээн зөвшөөрөгдөх байдал” шалгуур үзүүлэлтийн хүрээнд хуулийн төслөөс үр нөлөөг нь тооцох хэсгээ тогтоосон байдал⁴:

Уг хуулийн төсөлд бүхэлд нь дүн шинжилгээ хийж, үр нөлөөг тооцов. /Хуулийн төсөл 4 бүлэг, 16 зүйлтэй./

2.5. “Харилцан уялдаа” шалгуур үзүүлэлтийн хүрээнд хуулийн төслөөс үр нөлөөг нь тооцох хэсгээ тогтоосон байдал⁵:

Уг хуулийн төсөлд бүхэлд нь дүн шинжилгээ хийж, үр нөлөөг тооцов. /Хуулийн төсөл 4 бүлэг, 16 зүйлтэй./

¹ “Зорилгод хүрэх байдал” нь тухайн хуулийн төслөөр тавьж байгаа зорилгодоо хүрч чадах эсэхийг тооцон судалдаг шалгуур үзүүлэлт юм. Хуулийн төсөлд тусгагдсан зохицуулалт, арга хэмжээнүүд нь хуулийн төслөөр тавьсан зорилгод хүрэх боломжтой эсэхийг үнэлэхэд ашиглана.

² “Практикт хэрэгжих боломж” гэсэн шалгуур үзүүлэлтийн хүрээнд тухайн хуулийн төслийн зохицуулалтыг дагаж мөрдөх буюу хэрэгжүүлэх боломжтой эсэхийг, тухайлбал, хуулийн төслийг хэрэгжүүлэх этгээд байгаа эсэх, тэдгээр этгээдэд тухайн хуулийн зохицуулалтыг хэрэгжүүлэх боломж, бололцоо (санхүү, хүний нөөц зэрэг) байгаа эсэхийг шалгаж тооцно.

³ “Ойлгомжтой байдал” гэсэн шалгуур үзүүлэлтийн хүрээнд хуулийн төслийн зохицуулалт түүнийг хэрэглэх, хэрэгжүүлэх субьектүүдийн хувьд ойлгомжтой, логик дараалалтайгаар боловсруулагдсан эсэхийг шалгана.

⁴ “Хүлээн зөвшөөрөгдөх байдал” гэсэн шалгуур үзүүлэлтийн хүрээнд тухайн хуулийн төслийн зохицуулалт иргэд, байгууллагад хэрхэн нөлөөлөх, түүнийг эдгээр этгээдүүд (хуулийн төсөл шууд нөлөөлөх иргэн, хуулийн этгээд) хүлээн зөвшөөрөх эсэхийг шалгана. Өөрөөр хэлбэл, тухайн зохицуулалтаар иргэдийн эрх чөлөөг хязгаарлаж байгаа эсэх, аж ахуйн нэгжүүдэд шинээр үүрэг хүлээлгэсэн эсэх, эсхүл тухайн хуулийн төслийг хэрэгжүүлэх байгууллагын үйл ажиллагаанд нийцэх эсэхийг шалгана.

⁵ “Харилцан уялдаа” гэсэн шалгуур үзүүлэлтийн хүрээнд тухайн хуулийн төслийн зүйл, заалт өөр хоорондоо болон хүчин төгөлдөр үйлчилж байгаа бусад хууль тогтоомжтой нийцсэн эсэх, мөн төрийн байгууллагын чиг үүрэгтэй давхардсан, зөрчилдсөн эсэх, тухайн чиг үүргийг төрийн байгууллага зайлшгүй хэрэгжүүлэх шаардлагатай эсэх, уг чиг үүргийг төрийн бус байгууллагаар гүйцэтгүүлэх боломжтой эсэхийг шалгана.

**ГУРАВ. ШАЛГУУР ҮЗҮҮЛЭЛТЭД ТОХИРОХ ШАЛГАХ ХЭРЭГСЛИЙН ДАГУУ
ХУУЛИЙН ТӨСЛИЙН ҮР НӨЛӨӨГ ҮНЭЛСЭН БАЙДАЛ**

Өмнөх үе шатуудад хуулийн төслийн үр нөлөөг үнэлэх шалгуур үзүүлэлтийг сонгож, үр нөлөөг үнэлэх хэсгээ тогтоосон тул тэдгээрт тохирох шалгах хэрэгслийг дараах байдлаар харуулав:

№	Шалгуур үзүүлэлт	Үр нөлөөг үнэлэх хэсэг	Тохирох шалгах хэрэгсэл
1.	Зорилгод хүрэх байдал	Хуулийн төслийн нэгдүгээр бүлгийг үнэлнэ.	Зорилгод дүн шинжилгээ хийсэн.
2.	Практикт хэрэгжих боломж	Хуулийн төслийн 7, 14 дүгээр зүйлийг үнэлнэ.	Хуулийн төсөлд тусгасан зохицуулалт практикт хэрэгжих боломжтой эсэхийг хууль тогтоомжид заасан эрх зүйн зохицуулалтын хүрээнд үнэлсэн.
3.	Ойлгомжтой байдал	Хуулийн төслийг бүхэлд нь үнэлнэ.	Ойлгомжтой байдлыг судлах, ингэхдээ Хууль тогтоомжийн тухай хууль болон аргачлалд заасан асуулгаар хуулийн төслийг шалгасан.
4.	Хүлээн зөвшөөрөгдөх байдал	Хуулийн төслийг бүхэлд нь үнэлнэ.	Хуулийн төслийн зохицуулалтаар иргэдийн эрх чөлөөг хязгаарлаж байгаа болон аж ахуйн нэгжүүдэд шинээр үүрэг хүлээлгэсэн эсэх гэсэн асуулгаар шалгасан.
5.	Харилцан уялдаа	Хуулийн төслийг бүхэлд нь үнэлнэ.	Хуулийн төслийн уялдаа холбоог Хууль тогтоомжийн тухай хууль болон аргачлалд заасан асуулгуудаар шалгасан.

Дээрх урьдчилан сонгосон шалгуур үзүүлэлтэд тохирсон шалгах хэрэгслийн дагуу хуулийн төслийн үр нөлөөг дараах байдлаар үнэллээ:

3.1. “Зорилгод хүрэх байдал” шалгуур үзүүлэлтээр үнэлсэн байдал

Хуулийн төслийн нэгдүгээр бүлэг Нийтлэг үндэслэл:

(1) Хуулийн зорилт, (2) хууль тогтоомж, хуулийн нэр томъёоны тодорхойлолт, (3) хуулийн үйлчлэл хамаарах этгээд, (4) үйл ажиллагааны зарчим (5) хуулийн үйлчлэх хүрээ.

1 дүгээр зүйл.Хуулийн зорилт

1.1.Энэ хуулийн зорилт нь сонгогчдын саналыг худалдан авах бүх хэлбэрийг хориглох, санал худалдан авалтаас урьдчилан сэргийлэх, олон нийтийн оролцоо, хяналтыг дэмжих, тэдгээртэй холбогдсон харилцааг зохицуулахад оршино.

Монгол Улсын ардчилсан тогтолцооны суурь зарчим нь иргэн сонгуульд чөлөөтэй, шууд, нууцаар, хөндлөнгийн нөлөөгүй оролцох эрхээр баталгааждаг.⁶ Энэхүү зарчмыг зөрчиж, сонгогчийн саналыг мөнгө, эд зүйл, үйлчилгээ, амлалт, давуу байдал зэргээр худалдан авах аливаа үйлдэл нь сонгуулийн шударга байдал, төрийн эрх мэдлийн легитим шинжид ноцтой сөрөг нөлөө үзүүлдэг.

Иймд сонгогчдын саналыг худалдан авах бүх хэлбэрийг хориглох, урьдчилан сэргийлэх, таслан зогсоох, түүнтэй холбоотой харилцааг иж бүрэн зохицуулах эрх зүйн орчныг боловсронгуй болгох шаардлага үүсэж байна.

Зураг 1. Олон улсад санал худалдан авалтыг хориглосон талаар⁷



⁶ Монгол Улсын Үндсэн хуулийн Арван зургадугаар зүйлийн 9 дэх хэсэг.

⁷ Is there a ban on vote buying? https://www.idea.int/data-tools/data/question?question_id=9224&database_theme=302 (сүүлд 2026.02.11 хандсан)

Ардчилал, сонгуульд туслах олон улсын хүрээлэнгийн дээрх судалгаанд хамрагдсан 181 улсын 167 улсад сонгогчдын санал худалдаж авахыг эрүүгийн болон сонгуулийн тухай хуулиар хоригложээ. Гэхдээ хуулиар хориглосон ч дээрх улсуудад санал худалдан авалтын үйл ажиллагаа явагддаггүй гэж ойлгож болохгүйг гэдэг нь энэ чиглэлээр хийгдсэн судалгааны бүтээлүүдэд гарч буй тохиолдол, дүнгээс харж болно. Тухайлбал, Монгол Улсад сонгогчдын саналыг худалдан авахыг Сонгуулийн тухай хуулиар хориглосон ч сонгуулийн бус үед маш олон төрлийн санал худалдан авалтын үйл ажиллагааг улс төрчид болон нэр дэвшихээр горилогчид хийсээр байгаа юм.⁸

Санал худалдан авалт нь сонгогчийн саналыг мөнгө, эд зүйл, үйлчилгээ, хөнгөлөлт, ажлын байр, амлалт зэрэг аливаа ашиг сонирхлоор сольж авах, эсхүл санал өгөх/өгөхгүй байх, тодорхой нэр дэвшигчийг дэмжихэд нөлөөлөх зорилготой хууль бус үйлдлийг ойлгодог. Энэ нь сонгуулийн шударга, чөлөөт, тэгш зарчмыг зөрчиж, ардчиллын үндсэн суурийг ганхуулдаг ноцтой зөрчил юм.⁹

Үүнээс үүдэж ардчиллын зарчим алдагдах буюу иргэд бодлогыг бус, богино хугацааны ашиг сонирхлыг сонгодог болох, сонгуулийн зардлаа нөхөх зорилгоор төрийн албаны авлига нэмэгдэх буюу албан тушаалын авлига газар авах; чадварлаг бус, харин санхүүгийн нөөц ихтэй этгээдүүд сонгогдох магадлал өсөж бодлогын чанар доройтох, сонгуулийн системд итгэх иргэдийн итгэл буурах зэрэг сөрөг хандлага бий болох эрсдэлтэй юм.

Түүнчлэн, нийгэм, эдийн засгийн сөрөг үр дагаврыг ч үүсгэдэг. Тухайлбал, төрийн эрх мэдлийн хууль ёсны байдалд сөргөөр нөлөөлөх, сонгуулийн шударга өрсөлдөөнийг алдагдуулах, албан тушаалын авлигын эрсдэлийг нэмэгдүүлэх, иргэдийн төрд итгэх итгэлийг бууруулдаг.

Санал худалдан авалтаас шалтгаалж сонгуулийн эрх чөлөө, шударга өрсөлдөөнийг алдагдуулж, ардчиллын үндсэн зарчмыг сулруулдаг ноцтой зөрчил мөн. Иймд түүний бүх хэлбэрийг хориглох, урьдчилан сэргийлэх, хяналт, хариуцлагын тогтолцоог боловсронгуй болгох нь төрийн бодлогын зайлшгүй шаардлагыг бий болгож байгаа нь хуулийн төслийн зорилгод нийцэж байна.

3 дугаар зүйл.Хуулийн нэр томъёоны тодорхойлолт

3.1.1“Санал худалдан авалт” гэж сонгуульд санал өгөх иргэний сонгох эрхэд хууль бусаар нөлөөлөх зорилгоор, эсхүл сонгуульд санал өгсний төлөө төлбөргүй, хөнгөлөлттэй үйлчилгээ үзүүлэх, эд зүйл, эрх, мөнгө, бүх төрлийн урамшуулал өгөх, амлах, урлаг, соёлын тэмцээн, уралдаан ивээн тэтгэх, зохион байгуулах, шагнах, төрийн байгууллага, төрийн болон орон нутгийн өмчит хуулийн этгээдийн төсөв, өмч, хөрөнгө, албаны эрх мэдлийг ашиглах зэрэг энэ

⁸ Б.Эрдэнэдалай, О.Батзаяа. Санал худалдан авалт, түүний онцлог: Улс төрийн асуудал. “Политологи XIX” Эрдэм шинжилгээний бичиг No19(558): 179 дэх тал <https://journal.num.edu.mn/ps/article/view/2529/2241> (сүүлд 2026.02.11 хандсан)

⁹ Schaffer, F.C. (2007). Elections for Sale: The Causes and Consequences of Vote Buying. https://www.researchgate.net/publication/31836799_Elections_for_Sale_The_Causes_and_Consequences_of_Vote_Buying_Ed_de_FC_Schaffer (сүүлд 2026.02.11 хандсан)

хуулийн 12 дугаар зүйлээр хориглосон үйлдэл, үйл ажиллагаагаар илрэх эрх зүйн зөрчлийг;

Сүүлийн 20 гаруй жилд эрдэм шинжилгээний болон хэвлэл мэдээллийн салбарт “санал худалдаж авах” гэсэн нэр томъёог судалж, түүнээс хэрхэн урьдчилан сэргийлэх болон арилгах вэ гэсэн агуулгатай олон тооны бүтээлүүд гарчээ. Үүнтэй холбоотойгоор санал худалдан авалтын тухай олон тодорхойлолтууд гарсан билээ. Эдгээр тодорхойлолтод “улс төрийн албан тушаалыг материаллаг болон материаллаг бус зүйлээр солилцох”, “улс төрийн нам, нэр дэвшигч, төлөөлөгч, дэмжигчээс сонгогчдод саналаа өгөхөд нөлөөлөх, эсхүл боломжоо сайжруулахын тулд үүнийг хийхээс татгалзах, материаллаг болон материаллаг бус зүйлээр барьцаалах, урамшуулах аливаа хэлбэр” зэргээр олонтоо дурдан тодорхойлсон байна. Эндээс сонгуульд ялалт байгуулахын тулд хэн нэгэнд санал өгөх, эсвэл тодорхой байдлаар санал өгөхөөс татгалзсан тохиолдолд шууд болон амласан шагналын аливаа үр дүнг санал худалдан авах гэж үзэж болно.¹⁰

Олон улсын ойлголтын суурь агуулгын¹¹ хувьд “vote buying” буюу санал худалдан авалтыг дараах үндсэн бүрэлдэхүүнээр тодорхойлдог байна. Үүнд:

Сонгогчийн чөлөөтэй сонголтод нөлөөлөх зорилго, материаллаг эсхүл материаллаг бус ашиг сонирхол санал болгох, санал өгөх, өгөхгүй байх, тодорхой нэр дэвшигчийг дэмжихтэй холбоотой нөхцөл тавих, шууд болон шууд бус хэлбэрийг ойлгодог.

Хуулийн төсөлд сонгох, сонгогдох эрхэд нөлөөлөх зорилго, төлбөртэй, төлбөргүй, хөнгөлөлттэй үйлчилгээ, мөнгө, эд зүйл, эрх, урамшуулал, төрийн нөөц, төсөв, албаны эрх мэдэл ашиглах, урлаг, соёлын арга хэмжээг далд хэлбэр зэргийг тусгасан байна. Харин энэхүү дэлгэрэнгүй байдлаар тусгасан нь өөр санал худалдан авах шинэ хэлбэр гарч ирэхэд хуулийн цоорхой үүсгэх, тайлбарын маргаан дагуулах эрсдэл бий болгохыг анхаарах шаардлагатай.

Ийнхүү “Санал худалдан авалт” гэсэн нэр томъёог бие даасан байдлаар тодорхойлсон нь сонгуулийн эрх чөлөөг хамгаалах, авлигын шинжтэй үйлдлийг таслан зогсоох, олон улсын эрх зүйн нийтлэг хандлагатай нийцүүлсэн гэж үзэж байна.

3.1.2. “Санал худалдан авах зорилготой гуравдагч этгээд” гэж сонгуульд санал өгөх иргэний сонгох эрхэд хууль бусаар нөлөөлөх зорилгоор улс төрийн нам, эвсэл, нэр дэвшигч, нэр дэвших сонирхол бүхий этгээдийн ашиг сонирхлын төлөө энэ хуулиар хориглосон үйл ажиллагаа явуулж байгаа болон санал худалдан авахад дэмжлэг үзүүлж буй аливаа этгээд;

¹⁰ Б.Эрдэнэдалай, О.Батзаяа нар. Санал худалдан авалт, түүний онцлог: Улс төрийн асуудал. “Политологи XIX” Эрдэм шинжилгээний бичиг No19(558): 179 дэх тал

¹¹ International IDEA санал худалдан авалтыг “сонгогчийн зан төлөвт нөлөөлөх зорилгоор мөнгө, бараа, үйлчилгээ, давуу байдал санал болгох” гэж тодорхойлдог.

Organization for Security and Co-operation in Europe (OSCE) сонгуулийн эрх чөлөөнд хууль бус нөлөөлөх аливаа материаллаг урамшууллыг сонгуулийн авлигын хэлбэрт тооцдог.

Авлигын эсрэг Нэгдсэн Үндэстний Байгууллагын конвенц улс төрийн үйл ажиллагаанд хууль бус ашиг сонирхлын нөлөөллийг хориглохыг шаарддаг.

“Санал худалдан авах зорилготой гуравдагч этгээд” гэсэн нэр томъёо нь олон улсын сонгуулийн эрх зүйн практикт хэрэглэгддэг “third-party involvement in vote buying”, “intermediaries”, “agents”, “proxies” гэх ойлголттой үндсэн агуулгын хувьд нийцэж байна.

Манай улсын хууль тогтоомжид “Санал худалдан авах зорилготой гуравдагч этгээд”-ийн оролцоог нарийвчлан зохицуулаагүй, урьдчилан сэргийлэх болон илрүүлэх механизм хангалтгүй, хариуцлагын тогтолцоо дутмаг зэрэг нь сонгогчийн шийдвэрт материаллаг болон материаллаг бус ашиг сонирхлоор нөлөөлөх, гуравдагч этгээдээр дамжуулан санал худалдан авах, төрийн нөөц, төсөв, албаны эрх мэдлийг зүй бусаар ашиглах эрсдэл бодитой оршиж бий байна.

Ийнхүү нэр томъёог хуульчилснаар сонгогчийн эрх чөлөөг бодитой хамгаалах, сонгуулийн шударга өрсөлдөөний орчныг баталгаажуулах, ойлголтын нэгдмэл байдал хангагдах, хууль хэрэглээний маргаан буурах, шүүхийн практикт нэр мөр тайлбар бий болох, хариуцлагын тогтолцоо тодорхой болно. Цаашлаад сонгуулийн хууль бус зардал буурах, улс төрийн санхүүжилтийн ил тод байдал нэмэгдэх, төрийн нөөцийг зүй бусаар ашиглах эрсдэл буурах, сонгуулийн байгууллагын хяналтын чиг үүрэг нэмэгдэх, гомдол мэдээлэл шийдвэрлэх механизм тодорхой болох, мэдээлэгчийг хамгаалах тогтолцоо бүрдэх гэсэн эерэг үр дүн бий болох боломжтой юм.

5 дугаар зүйл.Зарчим

5.1.Иргэн, хуулийн этгээд нь санал худалдан авах хууль бус үйлдлээс ангид байж, түүнтэй тэмцэж, зөрчлийг мэдээлнэ.

5.2.Энэ хуулийн 4 дүгээр зүйлд заасан этгээд нь санал худалдан авах ашиг сонирхлын зөрчил үүсэхээс урьдчилан сэргийлж, үүссэн тохиолдолд түүнээс татгалзана.

5.3.Санал худалдан авах үйлдэл хийсэн, оролцсон этгээдэд хууль зүйн хариуцлага хүлээлгэнэ.

5.4.Сонгуульд нэр дэвшиж сонгогдсон этгээд санал худалдан авах гэмт хэрэг үйлдсэн нь шүүхийн хүчин төгөлдөр шийдвэрээр тогтоогдсон бол түүний бүрэн эрхийг хугацаанаас өмнө дуусгавар болгож, эгүүлэн татна.

Монгол Улсын Үндсэн хуулийн нэгдүгээр зүйлийн 2-т Ардчилсан ёс, шударга ёс, эрх чөлөө, тэгш байдал, үндэсний эв нэгдлийг хангах, хууль дээдлэх нь төрийн үйл ажиллагааны үндсэн зарчим мөн гэж заасан байдаг. Энэхүү тодорхойлсон нь төрийн аливаа эрх мэдэл эдгээр зарчимд тулгуурлана, бас эдгээр зарчмаар хязгаарлагдана гэдгийг тунхаглаж, хүний эрх, эрх чөлөөг төрийн эрх мэдлийн элдэв дур зоргоос хамгаалсан хэрэг гэж ойлгогдоно.¹²

Үйл ажиллагааны зарчим нь тухайн хууль хэрэгжих, тайлбарлагдах, мөрдөгдөх явцад баримтлах суурь үзэл баримтлал, чиг баримжаа, үнэт зүйлсийг

¹² Н.Лүндэндорж. Монгол Улсын Үндсэн хууль шинжлэх ухааны тайлбар. (УБ., 2024), 2 дахь хэвлэл.

ойлгодог. Өөрөөр хэлбэл, хууль хэрхэн “ажиллах”, төр болон бусад этгээд хэрхэн үйл ажиллагаа явуулах ёстойг тодорхойлдог удирдах зарчим юм. Тухайлбал,

1.“Монгол Улсын Их Хурлын хяналт шалгалтын тухай /Шинэчилсэн найруулга/ хуулийн 4 дүгээр зүйлийн¹³ 4.1-д Улсын Их Хурал хянан шалгах бүрэн эрхээ хэрэгжүүлэхдээ Үндсэн хуулийн Нэгдүгээр зүйлийн 2 дахь хэсэгт зааснаас гадна дараах зарчмыг баримтална:

4.1.1.хараат бус, бодитой, иж бүрэн мэдээлэлд тулгуурлах; 4.1.2.ард түмний нийтлэг ашиг сонирхлыг дээдлэх; 4.1.3.ил тод байх.

4.2.Энэ хуулийн 4.1-д заасан Улсын Их Хурлын хяналт шалгалтын зарчмыг дараах утгаар ойлгоно:

4.2.1.“хараат бус, бодитой, иж бүрэн мэдээлэлд тулгуурлах зарчим” гэж Улсын Их Хурал хянан шалгах бүрэн эрхээ хэрэгжүүлэхдээ Засгийн газар болон олон улсын байгууллагаас хараат бус мэдээллийн эх үүсвэрт тулгуурлаж, нягтлан үзсэний үндсэн дээр хууль ёсны, бодитой, иж бүрэн тооцоо, судалгаа, мэдээлэл, дүгнэлтийг үндэслэхийг;

4.2.2.“ард түмний нийтлэг ашиг сонирхлыг дээдлэх зарчим” гэж ард түмний төлөөлөл болохын хувьд Улсын Их Хурал хяналт шалгалтыг хэрэгжүүлэхдээ зөвхөн ард түмний нийтлэг ашиг сонирхлыг дээдлэн хамгаалахыг;

4.2.3.“ил тод байх зарчим” гэж хуулиар хязгаарласнаас бусад тохиолдолд Улсын Их Хурлын хяналт шалгалтын үйл явц, холбогдох мэдээлэл, үр дүнг олон нийтэд хүртээмжтэй, нээлттэй мэдээлэхийг.” хэлнэ гэж,

2.Хүний хувийн мэдээлэл хамгаалах тухай хуулийн¹⁴ 5 дугаар зүйл.Мэдээлэл цуглуулах, боловсруулах, ашиглахад баримтлах зарчим

5.1.Мэдээлэл цуглуулах, боловсруулах, ашиглахад дараах зарчмыг баримтална:

5.1.1.хүний эрх, эрх чөлөөг зөрчихгүй байх; 5.1.2.хүний эрх, хууль ёсны ашиг сонирхлыг хүндэтгэх; 5.1.3.ялгаварлан гадуурхахгүй байх; 5.1.4.мэдээллийг хуульд заасан үндэслэлээр, эсхүл мэдээллийн эзний зөвшөөрлийн дагуу цуглуулах, боловсруулах, ашиглах; 5.1.5.мэдээллийн аюулгүй байдлыг хангах; 5.1.6.мэдээллийн үнэн зөв, бүрэн бүтэн байдлыг алдагдуулахгүй байх.

3.Монгол Улсын Их Хурлын сонгуулийн тухай хуулийн 7 дугаар зүйлийн 7.1-д Сонгуулийн зарчим нь Монгол Улсын иргэний сонгох, сонгогдох эрхийг хангахад үндэслэнэ. 7.2.Сонгууль бүх нийтийн байх бөгөөд түүнд сонгогч бүр оролцох эрхтэй. 7.3.Сонгогч сонгуульд шууд сонгох эрхийнхээ үндсэн дээр ямар нэг төлөөлөлгүйгээр оролцож, саналаа нууцаар гаргана. 7.4.Сонгууль зохион байгуулах төрийн болон нутгийн өөрөө удирдах байгууллага, түүний албан тушаалтан, нэр дэвшигч, сонгуульд оролцогч нам, эвсэл, бусад байгууллага, түүний албан тушаалтан сонгууль зохион байгуулах, түүнд оролцохдоо дараах зарчмыг баримтална:

7.4.1.хууль дээдлэх; 7.4.2.ил тод байдлыг хангах; 7.4.3.шударга ёсыг сахих.

¹³ Монгол Улсын Их Хурлын хяналт шалгалтын тухай хууль.

<https://legalinfo.mn/mn/detail?lawId=17140615614031>

¹⁴Хүний хувийн мэдээлэл хамгаалах тухай хууль

<https://legalinfo.mn/mn/detail?lawId=16390288615991>

7.5. Сонгууль зохион байгуулах үйл ажиллагааны ил тод байдлыг хангах зарчим нь сонгогч саналаа нууцаар гаргахад хамаарахгүй гэж заасан байна.

Хууль зүйн техникээр зарчим нь нийтэд мөрдөгдөх суурь чиг баримжаа, хууль хэрэгжүүлэхэд баримтлах ерөнхий шаардлага, бусад заалтыг тайлбарлахад ашиглах хэм хэмжээг ойлгодог.

Хуулийн төслийн 5 дугаар зүйлд зарчмын талаар тусгасан байна. Хуулийн төслийн *“5.1. Иргэн, хуулийн этгээд нь санал худалдан авах хууль бус үйлдлээс ангид байж, зөрчлийг мэдээлнэ”* гэж заасан нь иргэн, хуулийн этгээдийн ёс зүйн, эрх зүйн суурь үүргийг тогтоож байна. Зарчмын хувьд томъёолбол *“Нийтийн оролцооны зарчим”* гэх.

Хуулийн төслийн 5.2-д *“Энэ хуулийн 4 дүгээр зүйлд заасан этгээд нь санал худалдан авах ашиг сонирхлын зөрчил үүсэхээс урьдчилан сэргийлж, үүссэн тохиолдолд түүнээс татгалзана.”* гэсэн нь ашиг сонирхлын зөрчил үүсэхээс урьдчилан сэргийлэх, татгалзах зарчимд хамаарч болох боловч найруулгыг ерөнхий болгох хэрэгтэй байна. Одоогийн хэлбэр нь зарчим ба үүргийн холимог шинжтэй.

Зарчмын хэлбэрээр бол *“Ашиг сонирхлын зөрчлөөс ангид байх, урьдчилан сэргийлэх зарчмыг баримтална”* гэж тодорхойлох.

Хуулийн төслийн 5.2-т *“Санал худалдан авах ашиг сонирхлын зөрчилтэй гэж ойлгогдохуйц нөхцөл байдал бий болсон бол тухайн албан хаагчийн албан тушаал эрхлэх эрхийг дээд шатны албан тушаалтан нэн даруй түдгэлзүүлнэ.”* гэсэн нь зарчимд хамаарахгүй бөгөөд захиргааны арга хэмжээ, эрх зүйн үр дагавар, процессын зохицуулалт учраас энэ хэсгийг хуулийн төслөөс хасах.

Хуулийн төслийн 5.3-д *“Санал худалдан авах үйлдэл хийсэн, оролцсон этгээдэд хууль зүйн хариуцлага хүлээлгэнэ”* гэсэн нь зарчим биш. Харин хариуцлагын зохицуулалт бөгөөд зарчмын бүлэгт оруулах шаардлагагүй тул төслөөс хасах.

Хуулийн төслийн 5.4-т *“Сонгуульд нэр дэвшиж сонгогдсон этгээд санал худалдан авах гэмт хэрэг үйлдсэн нь шүүхийн хүчин төгөлдөр шийдвэрээр тогтоогдсон бол түүний бүрэн эрхийг хугацаанаас өмнө дуусгавар болгож, эгүүлэн татна.”* гэсэн нь зарчим биш бөгөөд харин хариуцлагын (эрх зүйн үр дагаврын) зохицуулалт юм.

Хуулийн төслийн 5.4-т заасан зарчим нь (1)тодорхой субъект (сонгогдсон этгээд); (2)тодорхой нөхцөл (санал худалдан авах гэмт хэрэг шүүхээр тогтоогдох); (3)тодорхой эрх зүйн үр дагавар (бүрэн эрхийг хугацаанаас өмнө дуусгавар болгох) асуудлыг агуулж байна. Харин *“Санал худалдан авахтай холбоотой зөрчил, гэмт хэрэгт холбогдсон этгээдэд хариуцлагыг зайлшгүй ногдуулж, сонгуулийн шударга байдлыг хангах.”* гэж зохицуулбал зарчим болно.

6 дугаар зүйл.Хуулийн үйлчлэх хүрээ

6.1.Энэ хуулиар сонгуулийн болон сонгуулийн бус үед санал худалдан авахад чиглэсэн бүх хэлбэрийг хориглох, урьдчилан сэргийлэх, түүнтэй тэмцэх, олон нийтийн оролцоо, хяналтыг дэмжихтэй холбоотой харилцааг зохицуулна.

Хуулийн төслийн 6 дугаар зүйлд “хуулийн үйлчлэх хүрээ” гэж тодорхойлсон хэсэг нь хэнд, ямар нутаг дэвсгэрт, ямар хугацаанд, ямар харилцаанд үйлчлэх зэрэг төрөл, хүрээг тодорхой зохицуулаагүй байна. Харин хориглох, урьдчилан сэргийлэх, оролцоо, хяналтыг дэмжих гэсэн бодлогын зорилго, чиг үүргийг тодорхойлсон шинжтэй байна. Тиймээс хуулийн үйлчлэх хүрээний агуулгад нийцэхгүй байна гэж үзлээ.

Харин “6.1.Энэ хууль нь Монгол Улсын нутаг дэвсгэрт санал худалдан авахтай холбоотой харилцаанд үйлчилнэ.

6.2.Энэ хууль нь иргэн, хуулийн этгээд, улс төрийн нам, эвсэл, нэр дэвшигч, төрийн байгууллага, албан тушаалтанд үйлчилнэ.

6.3.Энэ хууль нь сонгуулийн болон сонгуулийн бус хугацаанд санал худалдан авахад чиглэсэн үйл ажиллагаанд үйлчилнэ.” гэж зохицуулах ерөнхий саналыг зөвлөмж болгож байна.

3.2. “Практикт хэрэгжих боломж” шалгуур үзүүлэлтээр үнэлсэн байдал

Практикт хэрэгжих боломж гэсэн шалгуур үзүүлэлтийн хүрээнд тухайн хуулийн төслийн зохицуулалтыг дагаж мөрдөх буюу хэрэгжүүлэх боломжтой эсэх, хуулийн төслийг хэрэгжүүлэх этгээд байгаа эсэх, тэдгээр этгээдэд тухайн хуулийн зохицуулалтыг хэрэгжүүлэх боломж, бололцоо (санхүү, хүний нөөц зэрэг) байгаа эсэхийг шалгаж тооцлоо. Үүнд:

7 дугаар зүйл. Улсын Их Хурлын хүлээх үүрэг

7.1.Улсын Их Хурал нь санал худалдан авалтын эсрэг дор дурдсан үүргийг хүлээнэ: Үүнд:

7.1.4.Санал худалдан авалтын эсрэг хууль тогтоомжийн хэрэгжилтийн үр дагаврын үнэлгээг жил бүр хийх, тайланг сонсох, шаардлагатай арга хэмжээ авах;

Хууль тогтоомжийн тухай хуулийн 51 дүгээр зүйлийн 51.3-т “Энэ хуульд өөрөөр заагаагүй бол хууль тогтоомжийн хэрэгжилтийн үр дагаварт хийх үнэлгээг тухайн хууль тогтоомжийг дагаж мөрдсөнөөс хойш 5 жил тутамд хийх бөгөөд шаардлагатай тохиолдолд дээрх хугацаанаас өмнө хийж болно.” гэж заасан.

“Монгол Улсын Их Хурлын тухай хуулийн 37 дугаар зүйлийн 37.1-д 37.1.Улсын Их Хурлын хянан шалгах ажил нь Засгийн газрын хуулийн биелэлтийг

зохион байгуулж хангах үйл ажиллагаа болон Улсын Их Хуралд ажлаа шууд хариуцан тайлагнадаг байгууллагын хууль биелүүлэх үйл ажиллагаанд хяналт тавихад чиглэх бөгөөд Улсын Их Хурал хянан шалгах бүрэн эрхээ дараах арга хэрэгслээр хэрэгжүүлнэ:

37.1.3.хууль тогтоомжийн биелэлтийн үр дагаварт үнэлгээ хийх;” гэж заасан.

Санал худалдан авалтын эсрэг хууль тогтоомжийн хэрэгжилтийн үр дагаврыг жил бүр үнэлэх зохицуулалт нь бодлогын хувьд ач холбогдолтой боловч түүнийг тогтмол, чанартай хэрэгжүүлэхэд дараах хүндрэл, хязгаарлалт үүсэх бодит эрсдэлийг үүсгэж болохоор байна. Үүнд:

1.Мэргэшсэн хүний нөөцийн хүрэлцээний хангалтгүй байдал. Үр дагаврын үнэлгээ нь энгийн тайлан бэлтгэхээс ялгаатай бөгөөд статистик дүн шинжилгээ, чанарын судалгаа, эрх зүйн үнэлгээ, бодлогын нөлөөллийн шинжилгээ зэрэг олон талт арга зүй шаарддаг. Гэвч төрийн байгууллагын бүтэц, орон тоонд хуулийн хэрэгжилтийн үр нөлөөний бие даасан, тогтвортой шинжилгээ хийх чиг үүрэгтэй нэгж, мэргэжилтний тоо хязгаарлагдмал. Ялангуяа жил бүр тогтмол, гүнзгийрүүлсэн үнэлгээ хийхэд судлаач, аналитик чадавх тогтвортой байхаас гадна давхар ачаалал үүсэх эрсдэлтэй.

2.Санхүүгийн нөөцийн асуудал тулгамдаж болзошгүй. Жил тутмын үр дагаврын үнэлгээ нь судалгааны зардал, мэдээлэл цуглуулах, боловсруулалт хийх, шинжээч оролцуулах, олон нийтийн хэлэлцүүлэг зохион байгуулах зэрэг тодорхой төсөв шаарддаг. Төсөвт тусгайлан зардал тусгаагүй нөхцөлд үнэлгээ нь формаль, чанарын шаардлага хангахгүй тайлан хэлбэрт шилжих эрсдэлтэй. Иймд санхүүжилтийн эх үүсвэр, төсвийн баталгааг урьдчилан тодорхой болгох шаардлага үүсэж байна.

3.Мэдээллийн хүртээмж, чанар нь үнэлгээний бодитой байдлыг хязгаарлаж болзошгүй. Үр дагаврын үнэлгээ хийхэд шаардлагатай тоон болон чанарын мэдээлэл салбар хоорондын мэдээллийн сангийн уялдаа, бүрэн бүтэн байдал, бодит цагийн шинэчлэлтээс ихээхэн хамаарна. Мэдээллийн нэгдсэн тогтолцоо бүрэн хөгжөөгүй нөхцөлд жил бүр үнэлгээ хийх нь нэмэлт зохион байгуулалтын ачаалал үүсгэнэ.

4.Улсын Их Хурлын дотоод үйл ажиллагааны ачаалал мөн нөлөөлнө. Жил бүрийн хууль тогтоох болон хяналт шалгалтын өргөн цар хүрээтэй хэлэлцэх асуудлын хүрээнд бүх хуулийн хэрэгжилтийн үр дагаврын үнэлгээг тогтмол сонсох нь цаг хугацаа, зохион байгуулалтын хувьд хүндрэл дагуулж болзошгүй.

Иймд жил тутам үнэлгээ хийх зохицуулалтыг хэрэгжүүлэхдээ дараах бодит нөхцөлийг харгалзан үзэх нь зүйтэй. Үүнд:

-үнэлгээний хамрах хүрээг эрсдэлийн зэрэглэлээр ангилж, тодорхой хугацаанд үе шаттай хийх;

-дотоод аналитик чадавхыг үе шаттай бэхжүүлэх;

-санхүүжилтийн тогтвортой эх үүсвэрийг төсөвт тусгах;

-шаардлагатай тохиолдолд бие даасан шинжээч, судалгааны байгууллагын оролцоог хангах;

-жил бүрийн иж бүрэн үнэлгээний оронд тодорхой үзүүлэлтэд суурилсан хяналтын тайлан болон 2–3 жил тутам гүнзгийрүүлсэн үнэлгээ хийх хувилбарыг боловсруулах.

Дээрх нөхцөл байдлыг харгалзан үзвэл, жил бүр үр дагаврын иж бүрэн үнэлгээ хийх нь зарчмын хувьд боломжтой боловч одоогийн хүний нөөц, санхүүгийн чадавхын хүрээнд хэрэгжилтийн чанар, бодит үр нөлөө хангалтгүй байх эрсдэлтэй гэж дүгнэж байна. Иймд уг зохицуулалтыг хэрэгжүүлэхдээ үе шаттай, бодит нөөцөд тулгуурласан зохион байгуулалтын шийдэлтэй уялдуулах шаардлагатай байна.

14 дүгээр зүйл. Олон нийтийн зөвлөл

14.1. Санал худалдан авалтаас урьдчилан сэргийлэхэд олон нийтийг төлөөлөх, олон нийтийн санал бодлыг сонсох, санал худалдан авалтын эсрэг хууль тогтоомжийн хэрэгжилтийн талаар зөвлөмж гаргах үүрэг бүхий орон тооны бус олон нийтийн зөвлөлийг Монгол Улсын Сонгуулийн ерөнхий хорооны дэргэд байгуулна.

14.3. Олон нийтийн зөвлөл 25 гишүүний бүрэлдэхүүнтэй байх бөгөөд улс төрийн нам, иргэний нийгмийн төлөөлөл болох иргэнийг Төрийн байгуулалтын байнгын хорооны томилгооны сонсголоор 4 жилийн хугацаагаар томилно.

Монгол Улсын Сонгуулийн ерөнхий хороо нь сонгуулийг зохион байгуулах, сонгуулийн хууль тогтоомжийн хэрэгжилтийг хангах чиг үүрэгтэй, хараат бус байгууллага. Олон нийтийн зөвлөлийг тус байгууллагын дэргэд байгуулах нь сонгуулийн орчинтой шууд уялдаа бүхий хяналт-зөвлөмжийн механизм бий болгох давуу талтай, мөн санал худалдан авалттай холбоотой мэдээлэлд ойр байх боломжтой юм. 25 гишүүнтэй орон тооны зөвлөл нь өргөн төлөөллийг хангах, олон талын оролцоог баталгаажуулах эерэг талтай байж болох юм.

Гэвч практикт Сонгуулийн ерөнхий хороо нь захиргааны байгууллагын хувьд бодлогын зөвлөлдөх шинжтэй 25 хүний бүрэлдэхүүнтэй бүтцийг дэргэдээ тогтвортой ажиллуулах зохион байгуулалтын чадавх, санхүүгийн эх үүсвэр тодорхойгүй байна. Мөн ийм том бүрэлдэхүүнтэй зөвлөлийн шийдвэр гаргалт удаашрах, ирц, идэвх сулрах, зөвлөмжийн чанар жигд бус болох, зохион байгуулалтын зардал нэмэгдэх, зөвлөлийн бие даасан байдлыг хэрхэн хангах зэрэг асуудал тодорхойгүй байхаар байна.

Санхүү, зохион байгуулалтын бодит нөхцөлийн хувьд орон тооны бус зөвлөл боловч дараах зардал гарна гэж тооцоолж байна. Үүнд: нарийн бичгийн

дарга, зохион байгуулалтын нэгжийн дэмжлэг, хурал, хэлэлцүүлгийн зардал, судалгаа, дүгнэлт боловсруулахад шаардлагатай санхүүжилт, гишүүдийн урамшуулал, нөхөн төлбөр. Харин тусгайлсан санхүүжилт тусгаагүй бол зөвлөлийн үйл ажиллагаа формаль шинжтэй болох, бодит судалгаа, дүгнэлт гаргах боломж хязгаарлагдах, зөвхөн нэр төдий бүтэц болох эрсдэл үүсэж болох юм.

Олон нийтийн зөвлөлийг 9–11 гишүүний бүрэлдэхүүнтэй байхаар тогтоох зүйтэй гэж үзэж байна. Учир нь төлөөллийн тэнцвэрийг хадгалах боломжтой хэвээр байх, мэргэжлийн шалгуурт суурилсан бүрэлдэхүүнийг бүрдүүлэх боломж нэмэгдэх, шийдвэр гаргах ажиллагаа илүү төвлөрсөн, шуурхай болох, зохион байгуулалтын болон санхүүгийн зардал буурах, гишүүн бүрийн хариуцлага, оролцоо тодорхой болох юм.

Иймд Олон нийтийн зөвлөлийн бүрэлдэхүүнийг 9–11 гишүүнтэй байхаар хуулийн төсөлд тусгах нь үр ашиг, тогтвортой ажиллагаа, бодит хэрэгжилтийн боломжийг нэмэгдүүлэх зохистой хувилбар гэж үзэн энэхүү өөрчлөлтийг санал болгож байна.

3.3. “Ойлгомжтой байдал” шалгуур үзүүлэлтээр үнэлсэн байдал

Санал худалдан авалтын эсрэг тухай хуулийн төсөлд тусгасан зохицуулалтууд нь түүнийг хэрэглэх, хэрэгжүүлэх этгээдүүдэд ойлгомжтой, логик дараалалтай байна гэж үзлээ. Харин доорх агуулгын хүрээнд зохих өөрчлөлтийг хийхийг зөвлөж байна. Үүнд:

1. Хуулийн төслийн 4 дүгээр зүйл Хуулийн үйлчлэлд хамаарах этгээд, 6 дугаар зүйл хуулийн үйлчлэх хүрээг тодорхойлсон байна. Эдгээр 2 зүйл хоорондоо агуулгын хувьд давхардсан шинжтэй байх бөгөөд 4 дүгээр зүйлд этгээдийг тодорхойлж байгаа бол 6 дугаар зүйл харилцааны хүрээг тодорхойлж байна. Гэвч 6 дугаар зүйл нь 1 дүгээр зүйлийн зорилттой мөн давхцаж байгааг анхаарч жигдлэх.

2. Хуулийн төслийн 12.1.9 -д “... аливаа хэлбэрээр дэмжих, 12.1.18-д “... нэр хүндийг өсгөх сурталчилгаа” гэсэн агуулга нь хэт өргөн хүрээтэй байгаа нь хуулийг хэрэгжүүлэхэд маргаан үүсгэх эрсдэлтэй байгааг анхааран авч найруулгын хувьд өөрчлөхийг санал болгож байна.

3.4. “Хүлээн зөвшөөрөгдөх байдал” шалгуур үзүүлэлтээр үнэлсэн байдал

Энэхүү хуулийн төслийн зохицуулалт иргэн, хуулийн этгээдэд хэрхэн нөлөөлөх, тухайн зохицуулалтаар иргэдийн эрх чөлөөг хязгаарлаж байгаа эсэх, хуулийн этгээдэд шинээр үүрэг хүлээлгэсэн эсэх гэсэн шалгуур үзүүлэлтээр шалгах нь зүйтэй гэж үзлээ.

1. Нийгмийн хүлээн зөвшөөрөгдөх байдал: Санал худалдан авалт нь сонгуулийн шударга байдал, иргэдийн сонгох, сонгогдох эрхийн бодит хэрэгжилтэд шууд сөргөөр нөлөөлдөг, олон нийтэд өргөнөөр шүүмжлэгддэг асуудал юм. Иймд уг асуудлыг тусгайлсан хуулиар зохицуулах санаачилга нь нийгмийн зүгээс зарчмын хувьд өндөр дэмжлэг авах боломжтой байна.

Иргэдийн дунд сонгуулийн шударга байдлыг хангах, улс төрийн авлигыг бууруулах, төрийн нөөц, төсвийн хөрөнгийг сонгуулийн зорилгоор ашиглах явдлыг хязгаарлах шаардлага тогтвортой илэрхийлэгддэг. Иймд бодлогын түвшинд энэхүү хууль нь нийгмийн хэрэгцээнд нийцсэн байна.

Гэвч зарим нөхцөлд хүлээн зөвшөөрөгдөх байдал буурах эрсдэлтэй үзэж байна. Тухайлбал, хэт өргөн хориглолт иргэдийн улс төрийн эрх, үзэл бодлоо илэрхийлэх эрхэд халдах, хэрэгжилтийн механизм тодорхой бус, хэт төвлөрсөн хяналт үүсгэх, улс төрийн өрсөлдөөнийг хязгаарлах хэрэгсэл мэт ойлгогдож болох юм.

Иймд зохицуулалтын тодорхой, тэнцвэртэй байдал нь нийгмийн хүлээн зөвшөөрлийг тодорхойлох гол хүчин зүйл болох болов уу.

2.Улс төрийн хүлээн зөвшөөрөгдөх байдал: Хуулийн төсөл нь Улсын Их Хурал, Засгийн газар, улс төрийн нам, нэр дэвшигч зэрэг улс төрийн субъектүүдэд шууд хамаарах тул улс төрийн оролцогчдын дэмжлэгээс ихээхэн хамаарахаар байна. Ингэснээр ил тод байдал нэмэгдэх, улс төрийн авлигын эсрэг бодлогын нэг хэсэг болох, олон улсын үнэлгээ, ардчиллын индексэд эерэг нөлөө үзүүлэх боломжтой. Харин намуудын хувьд хэт хатуу хориглолт гэж үзэгдэх, сонгуулийн сурталчилгаа ба санал худалдан авалтын зааг тодорхойгүй байвал маргаан үүсэх, хяналтын байгууллагын бүрэн эрх хэт өргөжсөн гэж шүүмжлэгдэх эрсдэл дагуулах магадлалтай байна.

Иймд улс төрийн түвшинд хүлээн зөвшөөрөгдөх байдал нь зохицуулалтын нарийвчлал, тэнцвэртэй байдлаас шууд хамаарахыг анхаарч авч үзнэ үү.

3.Хууль зүйн хүлээн зөвшөөрөгдөх байдал: Хориглох зохицуулалтууд нь үзэл бодлоо илэрхийлэх эрх, улс төрийн үйл ажиллагаанд оролцох эрх, өмчийн эрх зэрэг суурь эрхүүдэд хөндлөнгөөс нөлөөлөх тул пропорциональ байх, хууль ёсны зорилготой байх, зайлшгүй шаардлагатай байх шаардлагыг хангах ёстой. Хуулийн төсөлд тусгасан зарим ерөнхий, тодорхой бус хориглолт нь Үндсэн хуультай зөрчилдөх эрсдэлтэй байна.

Эрүүгийн болон зөрчлийн хариуцлагын зохицуулалт нь ялгаатай, шаталсан, тодорхой шалгууртай байх шаардлагатай. Хэрэв ялгааг тодорхой заагаагүй бол хуулийн хэрэглээ маргаантай болж, хүлээн зөвшөөрөгдөх байдал буурах эрсдэлийг дагуулж болзошгүй гэж үзэж байна.

4.Байгууллагын хүлээн зөвшөөрөгдөх байдал: Хуулийн төслөөр Авлигатай тэмцэх газар, Сонгуулийн ерөнхий хороо, Олон нийтийн зөвлөл зэрэг байгууллагуудад шинэ чиг үүрэг ногдуулж байна. Хэрэв хүний нөөц, санхүү, институцийн чадавх хангалтгүй бол байгууллагуудын зүгээс бодит хэрэгжилтийн боломжид эргэлзэх, улмаар хууль формаль шинжтэй болох эрсдэлтэй.

5.Олон улсын хүлээн зөвшөөрөгдөх байдал: Санал худалдан авалттай тэмцэх бодлого нь ардчиллын чанарыг бэхжүүлэх, улс төрийн авлигыг бууруулах, сонгуулийн шударга байдлыг хангах зорилготой тул олон улсын байгууллагын зүгээс зарчмын хувьд дэмжигдэх боломжтой. Гэвч мэдээлэл авах эрхийг хэт өргөн болгож нууцын зохицуулалтыг үгүйсгэх, хэт өргөн хориглолт тогтоох тохиолдолд олон улсын хүний эрхийн стандартад нийцэх асуудал үүсэж болзошгүйг анхаарч авч үзнэ үү.

3.5. “Харилцан уялдаа” шалгуур үзүүлэлтээр үнэлсэн байдал

“Хуулийн төслийн уялдаа холбоог шалгах” гэсэн шалгах хэрэгслээр хуулийн давхардал, хийдэл, зөрчлийг судлан, хуулийн төслийн дотоод болон бусад хуультай уялдах уялдаа холбоог сайжруулах юм. Түүнчлэн хууль тогтоомжийн төслийн үр нөлөөг үнэлэх аргачлалд заасан дараах асуудлыг тодорхойлох байдлаар хуулийн төслийн харилцан уялдаатай байдлыг үнэллээ.

1.	Хуулийн төслийн зохицуулалт нь тухайн хуулийн зорилттой нийцэж байгаа эсэх	Судалгаагаар энэ төрлийн зөрчилтэй асуудал тогтоогдоогүй.
2.	Хуулийн төслийн нэр тухайн харилцаанд хамаарах хууль мөн эсэх	Судалгаагаар энэ төрлийн зөрчилтэй асуудал тогтоогдоогүй.
3.	Хуулийн төсөлд тодорхойлсон нэр томъёо тухайн хуулийн төслийн болон бусад хуулийн нэр томъёотой нийцэж байгаа эсэх	Судалгаагаар энэ төрлийн зөрчилтэй асуудал тогтоогдоогүй.
4.	Хуулийн төслийн зүйл заалт нь тухайн хуулийн төслийн болон бусад хуулийн заалттай давхардал, хийдэл үүссэн эсэх	Хуулийн төслийн төслийн энэ зохицуулалт тогтоогдоогүй.
5.	Хуулийн төслийг хэрэгжүүлэх этгээдийг тодорхой тусгасан эсэх	Хуулийн төслөөр хуулийн төслийг хэрэгжүүлэх этгээдийг тодорхой тусгасан байна.
6.	Хуулийн төсөлд байх шаардлагатай зохицуулалтыг орхигдуулсан эсэх	Судалгаагаар энэ төрлийн зөрчилтэй асуудал тогтоогдоогүй.
7.	Хуулийн төсөлд төрийн байгууллагын гүйцэтгэх чиг үүргийг давхардуулан тусгасан эсэх	Давхардлыг арилгах талаар хуулийн төсөлд зохицуулсан.
8.	Татварын хуулиас бусад хуулийн төсөлд албан татвар, төлбөр хураамж тогтоосон эсэх	Энэ хуулийн төслөөр татварын хуулиас бусад хуулийн төсөлд албан татвар, төлбөр хураамж тогтоосон зохицуулалт байхгүй.
9.	Тухайн хуулийн төсөлд тусгасан тусгай зөвшөөрөлтэй холбоотой зохицуулалтыг Аж ахуйн үйл ажиллагааны тусгай зөвшөөрлийн тухай хуульд тусгаж байгаа эсэх	Энэ хуулийн төсөлд шинээр тусгай зөвшөөрөл бий болгох зохицуулалт тусгагдаагүй.
10.	Монгол Улсын Үндсэн хууль болон Монгол Улсын олон улсын гэрээнд заасан хүний эрхийг хязгаарласан зохицуулалт тусгасан эсэх;	Хуулийн төсөл нь Монгол Улсын Үндсэн хууль, Монгол Улсын нэгдэн орсон олон улсын гэрээ, конвенц болон бусад хууль тогтоомжтой нийцсэн.
11.	Хуулийн төслийн зүйл, заалт нь жендэрийн эрх тэгш байдлыг хангасан эсэх	Хуулийн төслөөр хүйсийн ялгавартай байдал бий болгосон зүйл заалт байхгүй.
12.	Шударга бус өрсөлдөөнийг бий болгоход чиглэгдсэн заалт тусгагдсан эсэх	Хуулийн төслөөр шударга бус өрсөлдөөнийг бий болгоход чиглэсэн, бий болгосон заалт байхгүй.
13.	Авлига, хүнд суртлыг бий болгоход чиглэгдсэн заалт тусгагдсан эсэх	Хуулийн төслөөр авлига, хүнд суртлыг бий болгоход чиглэгдсэн заалт тусгагдсан зүйл, заалт тогтоогдоогүй болно.

14.	Хуулийн төсөлд тусгасан хориглосон зохицуулалтыг зөрчсөн этгээдэд хүлээлгэх хариуцлагын талаар тодорхой тусгасан эсэх	Хуулийн төслөөр хориглосон зохицуулалтыг зөрчсөн этгээдэд хүлээлгэх хариуцлагын талаарх зохицуулалтыг тусгасан.
-----	---	---

ДӨРӨВ. ҮР ДҮНГ ҮНЭЛЖ, ЗӨВЛӨМЖ ӨГСӨН БАЙДАЛ

4.1. Үнэлэлт, дүгнэлт

Энэхүү “Санал худалдан авалтын эсрэг хууль”-ийн төслийн үр нөлөөний үнэлгээг Монгол Улсын “Хууль тогтоомжийн тухай хууль” болон Засгийн газрын 2016 оны 59 дүгээр тогтоолоор баталсан “Хууль тогтоомжийн төслийн үр нөлөөг үнэлэх аргачлал”-ын дагуу хийж гүйцэтгэлээ. Үнэлгээг хийхдээ зорилгод хүрэх байдал, практикт хэрэгжих боломж, ойлгомжтой байдал, хүлээн зөвшөөрөгдөх байдал, харилцан уялдаа гэсэн шалгуур үзүүлэлтүүдээр хуулийн төслийг бүхэлд нь дүн шинжилгээ хийсэн болно.

1.Бодлогын зорилгод нийцсэн байдал: Хуулийн төслийн зорилго нь сонгогчдын саналыг худалдан авах бүх хэлбэрийг хориглох, урьдчилан сэргийлэх, олон нийтийн оролцоо, хяналтыг дэмжих, түүнтэй холбоотой харилцааг зохицуулахад чиглэж байгаа бөгөөд энэ нь Монгол Улсын ардчилсан тогтолцооны суурь зарчим, сонгогчийн сонгох эрхийн баталгааг хангах бодлогын зорилготой нийцэж байна.

Санал худалдан авалт нь сонгуулийн шударга байдлыг алдагдуулах, төрийн эрх мэдлийн хууль ёсны байдалд сөргөөр нөлөөлөх, төрийн албаны авлигын эрсдэлийг нэмэгдүүлэх, улс төрийн өрсөлдөөний чанарыг доройтуулах зэрэг нийгэм, улс төр, эдийн засгийн сөрөг үр дагаврыг бий болгодог тул уг асуудлыг тусгайлсан эрх зүйн зохицуулалтаар шийдвэрлэх шаардлага бодитой байна.

Олон улсын туршлагаас үзэхэд сонгогчдын саналыг худалдан авахыг дэлхийн ихэнх улс оронд эрүүгийн болон сонгуулийн хууль тогтоомжийн хүрээнд хориглосон байдаг бөгөөд энэ нь ардчиллын чанарыг хамгаалах нийтлэг хандлага болох нь тогтоогдсон байна.

Иймд уг хуулийн төсөл нь бодлогын хувьд нийгмийн хэрэгцээ, олон улсын жишиг хандлагатай нийцсэн зохицуулалт болохыг үнэлгээний дүн харуулж байна.

2.Практикт хэрэгжих боломж: Хуулийн төслийн зохицуулалтыг хэрэгжүүлэхэд Улсын Их Хурал, Засгийн газар, Сонгуулийн ерөнхий хороо, Авлигатай тэмцэх газар, иргэний нийгмийн байгууллагууд зэрэг байгууллагуудын оролцоо шаардлагатай байна.

Гэвч хуулийн төслийн зарим зохицуулалтыг хэрэгжүүлэхэд дараах бодит хүндрэл үүсэх боломжтой байна. Үүнд:

- Хуулийн хэрэгжилтийн үр дагаврыг жил бүр үнэлэх, санал худалдан авалтын илрүүлэлт, хяналт, судалгаа шинжилгээг тогтмол хийхэд мэргэшсэн хүний нөөц шаардлагатай. Одоогийн байдлаар төрийн байгууллагуудын аналитик чадавх, судалгааны тогтолцоо хангалттай

бүрдээгүй байгаа нь бодит хэрэгжилтэд хүндрэл учруулж болзошгүй байна.

- Жил бүр үр дагаврын үнэлгээ хийх, олон нийтийн хяналтын механизмыг ажиллуулах, судалгаа, тайлан боловсруулах зэрэг үйл ажиллагаанд тодорхой төсөв шаардлагатай бөгөөд тусгай санхүүжилтийн эх үүсвэр тодорхойгүй байгаа нь хэрэгжилтийн чанарт нөлөөлөх эрсдэлтэй.
- Сонгуулийн ерөнхий хорооны дэргэд олон нийтийн зөвлөл байгуулах зохицуулалт нь бодлогын хувьд ач холбогдолтой боловч 25 гишүүнтэй том бүтэцтэй зөвлөлийг тогтвортой ажиллуулахад зохион байгуулалтын хүндрэл, зардал нэмэгдэх, шийдвэр гаргалт удаашрах эрсдэлтэй байна.

Иймд хэрэгжилтийн бодит боломжийг хангах үүднээс институцийн бүтэц, хүний нөөц, санхүүжилтийн асуудлыг үе шаттайгаар шийдвэрлэх шаардлагатай байна.

3.Хүлээн зөвшөөрөгдөх байдал: Нийгмийн хувьд санал худалдан авалт нь өргөн хүрээнд шүүмжлэгддэг, сонгуулийн шударга байдалд сөргөөр нөлөөлдөг үзэгдэл тул уг асуудлыг тусгайлсан хуулиар зохицуулах санаачилга нь нийгмийн зүгээс дэмжигдэх бүрэн боломжтой байна.

Гэсэн хэдий ч дараах эрсдэл ажиглагдаж байна. Тухайлбал, хэт өргөн хүрээтэй хориглолт нь иргэдийн улс төрийн оролцооны эрхэд нөлөөлөх; сонгуулийн сурталчилгаа болон санал худалдан авалтын зааг тодорхой бус байвал улс төрийн маргаан үүсэх; хяналтын байгууллагын бүрэн эрх хэт өргөжсөн гэж ойлгогдох магадлалтай байгааг анхаарах.

4.Харилцан уялдаа: Судалгаагаар хуулийн төслийн зохицуулалт нь Монгол Улсын Үндсэн хууль болон хүчин төгөлдөр үйлчилж байгаа бусад хууль тогтоомжтой нийцэж байгаа бөгөөд ноцтой зөрчил илрээгүй болно. Тухайлбал, хуулийн нэр томъёо нь холбогдох хууль тогтоомжтой нийцэж байгаа, татвар, төлбөр хураамж шинээр тогтоосон зохицуулалт байхгүй, шударга бус өрсөлдөөн үүсгэх, авлига бий болгох заалт агуулаагүй болно.

---oOo---