

**“ҮНДСЭН ХУУЛЬТ ЁС”  
САН**

Улаанбаатар хот, Сүхбаатар дүүрэг,  
7 дугаар хороо, 11-р хороолол,  
5 дугаар байр, 92 тоот,  
Утас: 96019908  
E-mail: batbayar.bayanbaatar@gmail.com

**МОНГОЛ УЛСЫН ЗАСГИЙН  
ГАЗРЫН ХЯНАЛТ ХЭРЭГЖҮҮЛЭХ  
ГАЗАРТ**

2026.03.08 № 26/004

Танай \_\_\_\_\_ -ны № \_\_\_\_\_ -т

**Тайлан хүргүүлэх тухай**

“Үндсэн хуульт ёс сан” нь Засгийн газрын хяналт хэрэгжүүлэх газартай 2026 оны 3 дугаар сарын 9-ний өдөр 26/08 тоот Үйлчилгээ үзүүлэх гэрээ байгуулсан бөгөөд гэрээний дагуу үйлчилгээ үзүүлэхтэй холбоотой ажлын даалгаврыг заасан хугацаанд, бүрэн хийж гүйцэтгэн хүлээлгэн өгч байна. Тус ажлын гүйцэтгэлийг судлаач Д.Ганзориг, доктор, дэд профессор Т.Золбоо (Ph.D.), доктор, дэд профессор Б.Батбаяр (Ph.D.), доктор Д.Баяр (Ph.D.), туслах судлаач Б.Аззаяа нарын хамтаар гүйцэтгэв.

Судалгааны тайлан нь Засгийн газрын 2016 оны 59 дүгээр тогтоолын Хууль тогтоомжийн төслийн үр нөлөөний үнэлгээ хийх аргачлалын дагуу хийгдсэн бөгөөд нийт 51 хуудас болно.

Гүйцэтгэсэн ажлыг хавсаргав.

Хүндэтгэсэн

“Үндсэн хуульт ёс” сангийн Тэргүүн



Б.Батбаяр



# ТӨР-ИРГЭНИЙ ХЯНАЛТ ШАЛГАЛТЫН ТУХАЙ ХУУЛЬ (ШИНЭЧИЛСЭН НАЙРУУЛГА)-ИЙН ҮР НӨЛӨӨНИЙ СУДАЛГАА

Судалгааны багийн бүрэлдэхүүн

**Багийн ахлагч:**

*Д.Ганзориг, МУИС-ийн ХЗС-ийн НЭЗТ-ийн ахлах багш*

**Багийн гишүүд:**

*Т.Золбоо /доктор (Ph.D.), дэд профессор, МУИС-ийн ХЗС-ийн Герман, Европын эрх зүйн төвийн захирал/*

*Б.Батбаяр /доктор (Ph.D.), дэд профессор, МУИС-ийн ХЗС-ийн Герман, Европын эрх зүйн төвийн ахлах судлаач/*

*Д.Баяр /доктор (Ph.D.), МУИС-ийн ХЗС-ийн Герман, Европын эрх зүйн төвийн ахлах судлаач/*

*Б.Аззаяа /МУИС-ийн ХЗС-ийн Герман, Европын эрх зүйн төвийн туслах судлаач /*

Улаанбаатар хот

2026 он

## АГУУЛГА

<b>УДИРТГАЛ</b> .....	4
<b>НЭГ. ШАЛГУУР ҮЗҮҮЛЭЛТИЙГ СОНГОСОН ҮНДЭСЛЭЛ</b> .....	6
<b>ХОЁР. ХУУЛИЙН ТӨСЛӨӨС ҮР НӨЛӨӨГ ТООЦОХ ХЭСГИЙГ СОНГОСОН БАЙДАЛ, ҮНДЭСЛЭЛ</b> .....	8
<b>ГУРАВ. ҮР НӨЛӨӨГ ҮНЭЛСЭН СУДАЛГАА</b> .....	9
<b>1. Хуулийн төслийн зорилгодоо хүрэх байдалд хийсэн дүн шинжилгээ</b> .....	9
1.1. Хуулийн төслийн үзэл баримтлал ба зорилго .....	9
1.2. Иргэний хяналтыг хангасан байдал .....	10
1.3. Хяналт шалгалтын нэгдсэн тогтолцоо бүрдүүлсэн байдал .....	12
<b>2. Практикт хэрэгжих боломжид хийсэн дүн шинжилгээ</b> .....	12
2.1. Хуулийн шинэчилсэн найруулгатай танилцсан байдал.....	13
2.2. Төр-Иргэний хяналт шалгалт гэдгийг хэрхэн ойлгож байгаа байдал ....	13
2.3. Хугацаа .....	14
2.4. Шинэ эрх хэмжээ, нэмэлт хэм хэмжээний зохицуулалт .....	15
<b>3. Хуулийн төслийн ойлгомжтой байдалд хийсэн дүн шинжилгээ</b> .....	15
3.1. Хуулийн төслийн нэр .....	16
3.2. Хуулийн төслийн бүтцийн нэгжийн дараалал .....	16
3.3. Хуулийн зорилго.....	16
3.4. Хуулийн үйлчлэх хүрээ .....	17
3.5. Нэр томъёоны тодорхойлолт .....	18
3.6. Хяналт шалгалтын хэлбэр, төрөл .....	19
3.7. Эрсдэлийн шинжилгээ .....	20
3.8. Хяналт шалгалтын хүрээ.....	21
3.9. Хяналт шалгалтын дүгнэлт .....	23
3.10. Хяналт шалгалтын явцад илрүүлсэн зөрчлийг шийдвэрлэх.....	26
3.11. Хяналтын хуудас.....	26
3.12. Хяналт шалгалтын байгууллага .....	27
3.13. Олон нийтийн хяналтын үйл ажиллагаа .....	30
3.14. Хууль тогтоомжийн тухай хуульд заасан шалгуурыг хэрхэн хангасан тухай .....	32

4. Хуулийн төслийн хүлээн зөвшөөрөх байдалд хийсэн дүн шинжилгээ ....	34
5. Хуулийн төслийн уялдаа, холбоонд хийсэн дүн шинжилгээ.....	40
ДҮГНЭЛТ .....	45
ЗӨВЛӨМЖ.....	47

## УДИРТГАЛ

Монгол Улсын төрийн хяналт шалгалтын тогтолцоо нь төрийн үйл ажиллагааны ил тод байдал, хариуцлага, хууль дээдлэх зарчмыг хангахад чухал үүрэг гүйцэтгэдэг. Төрийн хяналт шалгалтын тухай хууль нь хяналт шалгалтын байгууллагуудын эрх хэмжээ, шалгалт хийх журам, хяналтын хэлбэр, бизнесийн орчинд үзүүлэх нөлөөллийг тодорхойлж өгсөн гол эрх зүйн акт юм. Тус хуулийг анх 1995 онд баталж, хожим 2003 онд шинэчилсэн найруулга батлагдаж байв.

Тус хууль нийт 23 зүйл, 95 хэсэг, 75 заалттай. Хууль батлагдсанаас хойших хугацаанд нийтдээ 13 удаа нэмэлт, өөрчлөлт орсон байна. Үүнтэй холбоотойгоор хуулийн хэрэгжилтэд ойлгомжгүй байдал бий болох, уялдаа холбоо алдагдах, зохицуулалт тодорхойгүй болох, зөрчлийн эрсдэл нэмэгдэх, хяналт шалгалтын үр дүнг үнэлэх, дүгнэх стандарт тогтворгүй болж, үр дүнгийн үнэлгээний зөрчил үүсэх, мэргэшсэн хүний нөөцийн тогтвортой байдал алдагдах, маргаан, гомдлын тоо нэмэгдэх, хяналт шалгалтын удирдлага, зохицуулалтын тогтвортой байдал алдагдах зэрэг олон эрсдэл үүсэх боломжтой. Энэ нь цаашдаа хууль хэрэгжиж буй байгууллага, аж ахуйн нэгж, иргэдийн эрх ашиг, хяналт шалгалтын чанарт шууд нөлөөлөх боломжтой. Иймд Төрийн хяналт шалгалтын тухай хуулийн зохицуулалт, тэдгээрийн хэрэгжилтийг зайлшгүй судлах шаардлага үүсэж байна.

Хуулийн төсөл боловсруулагчдын зүгээс Төслийн үзэл баримтлалын Практик хэрэгцээ, шаардлага хэсэгт: 1) Хяналт шалгалтын нэгдсэн тогтолцоотой байх үе буюу 2021 онд 9,920 төлөвлөгөөт хяналт шалгалтыг төлөвлөж, үүнээс 6,319-г буюу төлөвлөгөөний 63%-г хийж гүйцэтгэж байсан бол 2025 онд 10,102 объектын 5,536-д буюу 54%-г төлөвлөгөөт хяналт шалгалтыг хийсэн байна. Үүнээс үзэхэд эрсдэлд тулгуурлан төлөвлөсөн шалгалтын тоо буурч, харин төлөвлөгөөт бус хяналт шалгалтын тоо, Зөрчлийн тухай хуулийн дагуу акт, торгууль ногдуулсан шийдвэрийн тоо нэг дахин нэмэгдсэн нь эрсдэлийг бууруулахад чиглэсэн цогц, урьдчилан сэргийлэх арга хэмжээ хийгдэхгүй байгааг илэрхийлж байна, 2) Төрийн хяналт шалгалтыг салбар бүр өөрийн хариуцсан чиг үүргийн хүрээнд хэрэгжүүлж ирсэн нь нэг субъектэд олон байгууллага давхардуулсан хяналт шалгалт хийх, шалгалтын зорилго, аргачлал ялгаатай байх, иргэн, аж ахуйн нэгжид дарамт учруулах нөхцөлийг бүрдүүлжээ. Тухайлбал, 2024 онд “Мэдээлэл холбооны сүлжээ” ХХК-д 37, “Монгол Шуудан” ХК-д 24, “Эрдэнэт үйлдвэр” ТӨҮГ-т 33, “Сентрал Экспресс Си Эс” ХК-д 42 удаагийн хяналт шалгалт хийгджээ, 3) Төрийн хяналт шалгалт зөвлөн туслах, урьдчилан сэргийлэх арга хэмжээ авдаггүй, торгох, албан шаардлага тавих хэлбэр давамгайлж байна. Ерөнхий сайдын 2024 оны 01 албан даалгаврын хүрээнд байгуулагдсан Хяналт шалгалтын давхардлыг судлах, шалтгаан нөхцөлийг арилгах чиг үүрэг бүхий ажлын хэсгийн ажлын хүрээнд түүврийн аргаар асуулгын судалгаа явуулсан бөгөөд судалгаанд оролцсон байгууллагын 70 гаруй хувьд нь хяналт шалгалтын мөрөөр арга хэмжээ тооцсон бөгөөд соён гэгээрүүлэх, мэргэжлийн зөвлөгөө үзүүлэх үйл ажиллагаа үндсэндээ хийгдээгүй байна, 4) Хүнсний аюулгүй байдал, эмийн чанар, хүрээлэн буй орчны аюулгүй байдлын хяналтыг хэд хэдэн байгууллагад хариуцан өөр өөр агуулгаар дүгнэлт гаргадаг, нэгдсэн мэдээллийн системгүй хяналт шалгалт нь үр ашиггүй, олон улсын сайн туршлагад нийцэхгүй байна, 5) Сүүлийн 6 жилд үйлдвэрлэлийн осол, хурц хордлогын 2871 тохиолдолд нийт 3031 хүн өртсөн байна. Үүнээс 2831 нь

үйлдвэрлэлийн ослын, 40 нь хурц хордлогын тохиолдол байна. Хяналт шалгалтын нэгдсэн тогтолцоотой байх үеийн осол, хурц хордлогын тоо 2022 онд 395 бол 2025 онд 747 болж, ойролцоогоор нэг дахин өссөн үзүүлэлттэй байна, 6) Мөн төрийн хяналт шалгалт нь урьдчилан сэргийлэх, зөвлөн туслах чиг үүргээсээ илүүтэй зөрчил илрүүлэх, шийтгэл оногдуулахад чиглэсэн байдал давамгайлж, хяналтын бодит үр нөлөө буурах хандлага ажиглагдаж байна. Үүнтэй холбоотойгоор төрийн хяналт шалгалт болон зөрчил шалган шийдвэрлэх ажиллагааны зааг тодорхой бус, эрх зүйн зохицуулалт хоорондоо давхцах, хийдэл үүсэх нөхцөл бүрдсэн тул эдгээр ажиллагааг хууль зүйн хувьд тодорхой зааглан ялгах, уялдуулах шаардлага тулгарч байгаа тухай төслийн үзэл баримтлалдаа дурджээ. Ийнхүү дээрх үндэслэлүүдийг харгалзан Төр-иргэний хяналт шалгалтын тухай хуулийн төслийг боловсруулсан байна.

Тус үнэлгээний гол зорилго нь төслийн үр нөлөөг үнэлж, хяналт шалгалтын эрх зүйн орчныг боловсронгуй болгоход дэмжлэг үзүүлэх явдал мөн. Ийнхүү үнэлэхдээ Хууль тогтоомжийн тухай хуулийн холбогдох хэсэг болон Засгийн газрын 2016 оны 59 дүгээр тогтоолын 3 дугаар хавсралтаар батлагдсан “Хууль тогтоомжийн төслийн үр нөлөөг үнэлэх аргачлал” /цаашид “Аргачлал” гэх/-ын дагуу хийсэн болно.

## НЭГ. ШАЛГУУР ҮЗҮҮЛЭЛТИЙГ СОНГОСОН ҮНДЭСЛЭЛ

Засгийн газрын 2016 оны 59 дүгээр тогтоолын гуравдугаар хавсралтаар баталсан “Аргачлал”-ын 1.4-т заасны дагуу хууль тогтоомжийн төслийн үр нөлөөг үнэлэх ажиллагааны эхний үе шат нь шалгуур үзүүлэлтийг сонгох үе шат юм. Аргачлалын 2.2-т зааснаар хуулийн төслийн үр нөлөөг үнэлэх “зорилгод хүрэх байдал”, “практикт хэрэгжих боломжтой байдал”, “ойлгомжтой байдал”, “хүлээн зөвшөөрөгдөх байдал”, “зардал”, “харилцан уялдаа” гэсэн зургаан төрлийн үндсэн шалгуур үзүүлэлтүүд байна. Аргачлалын 2.9-д “Шалгуур үзүүлэлтийг тогтоохдоо тухайн боловсруулж байгаа хуулийн төслийн зорилго, хамрах хүрээ, зохицуулах асуудалтай уялдуулан нэг, эсхүл хэд хэдэн шалгуур үзүүлэлтийг сонгож болно” гэж заасны дагуу Төр-иргэний хяналт шалгалтын тухай хуулийн төслийн үр нөлөөг “зорилгод хүрэх байдал”, “практикт хэрэгжих боломж”, “ойлгомжтой байдал”, “хүлээн зөвшөөрөгдөх байдал”, “харилцан уялдаа” зэрэг шалгуур үзүүлэлтийн хүрээнд үнэлэхээр сонгов.

Аргачлалын 2.3-т зааснаар “зорилгод хүрэх байдал” гэсэн шалгуур үзүүлэлтийн хүрээнд тухайн хуулийн төслөөр тавьж байгаа зорилгодоо хүрч чадах эсэхийг тооцон судална. Иймд Төр-иргэний хяналт шалгалтын тухай хуулийн төсөлд тусгагдсан зохицуулалт, арга хэмжээнүүд нь иргэдийн эрүүл, аюулгүй орчинд амьдрах эрхийг хангах үүднээс хүн, хуулийн этгээдийн эрхлэн явуулж байгаа үйл ажиллагааг дэмжин туслах, хяналт тавих, мэргэжлийн хяналт шалгалтыг хэрэгжүүлэхтэй холбогдсон харилцааг бүрэн зохицуулах боломжтой юу, ач холбогдолтой юу гэдгийг үнэлэх үүднээс тус шалгуур үзүүлэлтийг сонгосон болно.

Аргачлалын 2.4-т зааснаар “практикт хэрэгжих боломжтой байдал” шалгуур үзүүлэлтийн хүрээнд тухайн хуулийн төслийн зохицуулалтыг дагаж мөрдөх буюу хэрэгжүүлэх боломжтой эсэхийг шалгаж тогтооно. Дээрх шалгуур үзүүлэлтийн хүрээнд хуулийн төслийг үнэлснээр Төр-иргэний хяналт шалгалтын тухай хуулийг дагаж мөрдөх явцад практикт үүсч болох сөрөг үр дагавар, хүндрэл бэрхшээлтэй асуудлыг урьдчилан тодорхойлж, төсөлд боловсруулалт хийх замаар түүний нөлөөллийг бууруулах боломжтой учраас тус шалгуур үзүүлэлтийг сонгосон болно.

Аргачлалын 2.5-д зааснаар “ойлгомжтой байдал” шалгуур үзүүлэлтийн хүрээнд хуулийн төслийн зохицуулалт түүнийг хэрэглэх, хэрэгжүүлэх субъектүүдийн хувьд ойлгомжтой, логик дараалалтайгаар боловсруулагдсан эсэхийг шалгана. Төр-иргэний хяналт шалгалтын тухай хуулийн төслөөр төрийн хяналт шалгалтын нийтлэг харилцааг зохицуулах бөгөөд тус хуулийг төрийн байгууллага, албан тушаалтан, төрийн бус байгууллага хэрэгжүүлж, биелэлтийг нь хангуулан ажиллана. Хууль тогтоомж ойлгомжтой, тодорхой байснаар төрийн хяналт шалгалтыг хэрэгжүүлэгч субъект үйл ажиллагаагаа хуульд нийцүүлэхэд амар хялбар байх төдийгүй, хяналт шалгалт, чиг үүргийн давхардал, зөрчил үүсэхгүй байх, хяналт шалгалтын үйл ажиллагаанд иргэдийн эрх ашгийг зөрчихгүй байх зэрэг зөрөг үр нөлөөтэй учир тус шалгуур үзүүлэлтийг сонгосон болно.

Аргачлалын 2.6-д зааснаар “хүлээн зөвшөөрөгдөх байдал” гэсэн шалгуур үзүүлэлтийн хүрээнд тухайн хуулийн төслийн зохицуулалт иргэд, байгууллагад хэрхэн нөлөөлөх, түүнийг эдгээр этгээдүүд хүлээн зөвшөөрөх эсэхийг шалгана. Энэ хүрээнд Төр-иргэний хяналт шалгалтын тухай хуулийн төслийг баталсан

тохиолдолд иргэн, хуулийн этгээд, аж ахуй нэгж байгууллага түүнийг хэрхэн хүлээж авахыг тогтоох үүднээс тус шалгуур үзүүлэлтийг сонгосон болно.

Аргачлалын 2.8-д зааснаар “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. Уг шалгуур үзүүлэлтийн хүрээнд хуулийн төслийг Хууль тогтоомжийн тухай хуульд заасан нийтлэг шаардлагын хүрээнд үнэлэх тул үнэлгээг бодитой, үр дүнтэй хийх үүднээс тус шалгуур үзүүлэлтийг сонгосон болно.

## **ХОЁР. ХУУЛИЙН ТӨСЛӨӨС ҮР НӨЛӨӨГ ТООЦОХ ХЭСГИЙГ СОНГОСОН БАЙДАЛ, ҮНДЭСЛЭЛ**

Аргачлалын 1.4-т зааснаар үнэлгээний ажлын хоёр дахь үе шат нь хуулийн төслөөс үр нөлөөг нь тооцох хэсгээ тогтоох үе шат юм. Энэ үе шатанд Төр-иргэний хяналт шалгалтын тухай хуулийн төслийн яг аль хэсгийн үр нөлөөг үнэлэхээ шийдвэрлэнэ. Аргачлалын 3.2-т зааснаар хуулийн төслөөс үр нөлөөг нь үнэлэх хэсгийг тогтоохдоо шууд үр дагавар үүсгэж байгаа зохицуулалт тусгасан байвал эдгээр заалтыг зайлшгүй сонгож, үр нөлөөг нь үнэлэх шаардлагатай.

Хуулийн төсөл боловсруулагчдын зүгээс санал болгосны дагуу хуулийн төслийн үр нөлөөний судалгааны ажлыг хуулийн төслийн дараах зохицуулалтын хүрээнд судалсан. Үүнд: Хуулийн төслийн 1 дүгээр зүйл (Хуулийн зорилго); 3 дугаар зүйл (Хуулийн үйлчлэх хүрээ); 4 дүгээр зүйл (Хуулийн нэр томъёоны тодорхойлолт); 2 дугаар бүлэг (Хяналт шалгалтын хэлбэр, төрөл); 14 дүгээр зүйл (Хяналт шалгалтын хүрээ); 24 дүгээр зүйл (Хяналт шалгалтын дүгнэлт); 26 дугаар зүйл (Хяналт шалгалтын явцад илрүүлсэн зөрчлийг илрүүлсэн байдал); 34 дүгээр зүйл (Хяналтын хуудас); 40 дүгээр зүйл (Олон нийтийн хяналтын үйл ажиллагаа) зэрэг болно.

Мөн сая дурдсан эдгээр зүйл заалтаар хязгаарлахгүйгээр, ялангуяа Төр-иргэний хяналт шалгалтын тухай хуулийн төслийн гол чухал, тавьсан зорилготой холбоотой, агуулгын хувьд ач холбогдолтой, эсхүл асуудалтай, анхаарах шаардлагатай гэсэн зарим заалтуудыг нэмж хамруулан үнэлсэн болно.

## ГУРАВ. ҮР НӨЛӨӨГ ҮНЭЛСЭН СУДАЛГАА

Уг судалгааны ажлыг Хууль Тогтоомжийн тухай Хууль, Хуулийн төслийн үр нөлөөний судалгааны ажлыг гүйцэтгэх аргачлалд нийцүүлэн гүйцэтгэсэн. Иймд аргачлалд тодорхойлсон 5 шалгуур асуудлын хүрээнд “төр-иргэний хяналт шалгалтын тухай хуулийн төсөл”-ийн тодорхой зохицуулалтын хүрээнд уг ажил гүйцэтгэгдсэн болно. Хэдийгээр шалгуур үзүүлэлт тус бүрээр үр нөлөөний ялгаатай талыг судлахад чиглэсэн боловч, мөн зарим тохиолдолд ижил төстэй, нийтлэг асуудлууд дахин давтагдсаныг анхаарна уу. Гэхдээ судалгааны ажлын агуулгыг давхардсан гэж харахаас илүүтэйгээр тухайн шалгуурын онцлогтой уялдуулан ойлгох нь зүйтэй.

### 1. Хуулийн төслийн зорилгодоо хүрэх байдалд хийсэн дүн шинжилгээ

Зорилгод хийх дүн шинжилгээг үндсэн гурван түвшинд харьцуулах, хууль зүйн анализ хийх байдлаар гүйцэтгэв. Үүнд: (1) Хуулийн үзэл баримтлал ба хуулийн төслийн зорилгод харьцуулалт хийх, (2) “иргэний хяналт” хуулийн төслөөр бодитой хангагдаж байгаа эсэх байдалд дүгнэлт хийх, (3) хуулийн төслийн үзэл баримтлалд заасан нэгдсэн удирдлагын тогтолцоо бүрдсэн эсэх нөхцөлд дүн шинжилгээ хийх зэрэг багтана.

#### 1.1. Хуулийн төслийн үзэл баримтлал ба зорилго

Хуулийн төслийн үзэл баримтлал	Хуулийн төслийн зохицуулалт
“... хүн, хуулийн этгээдийн ашгийн болон ашгийн бус үйл ажиллагааны улмаас хүний эрүүл, аюулгүй орчинд амьдрах, хөдөлмөрлөх, сурч, боловсрох эрх зөрчигдсөн эсэх, эсхүл зөрчигдөх эрсдэл үүсэж байгаа эсэхэд төр, төр-иргэний хяналт тавьж, нийтийн эрх, ашиг сонирхолыг хамгаалахаар чиглүүлэн тодорхойлж, төрийн хяналт шалгалтыг эрсдэлийн үнэлгээнд суурилсан, зөвлөн туслах, урьдчилан сэргийлэх зарчимд тулгуурлахаар зорилго...”	§1.1. “Төр-Иргэний хяналт шалгалтын тухай хуулийн зорилго нь хүн, хуулийн этгээдийн ашгийн болон ашгийн бус үйл ажиллагааны улмаас хүний эрүүл, аюулгүй орчинд амьдрах, хөдөлмөрлөх, сурч, боловсрох эрх зөрчигдсөн эсэх, эсхүл зөрчигдөх эрсдэл үүсэж байгаа эсэхэд төр, төр-иргэний хяналт тавьж, нийтийн эрх, хууль ёсны ашиг сонирхолыг хамгаалахад оршино.”

1. Хуулийн үзэл баримтлал болон хуулийн төслийн зорилго нь хэрэглэсэн нэр томьёо, агуулга, хэлбэрийн хувьд харилцан нийцэж байна. Иргэн-хуулийн этгээдийн ашгийн болон ашгийн бус үйл ажиллагааны улмаас хүний Үндсэн хуулиар тогтоосон эрх хөндөгдөхөд хяналт тавьж ажиллана гэж тодорхойлсноороо хуулийн төслийн үзэл баримтлал, хуулийн төслийн зохицуулалт адил байна.

2. Бичиг баримтын хооронд үүсэж байгаа ялгаатай тал нь хуулийн үзэл баримтлалд төрийн хяналт шалгалтыг гүйцэтгэх аргачлал, эрсдэлд үндэслэх, зөвлөн туслах, урьдчилан сэргийлэх зэрэг иргэд, аж ахуй эрхлэгчдэд тааламжтай

орчныг бүрдүүлэх зорилгыг тодорхой тусгасан байна. Харин энэ нь хуулийн төслийн зорилгод тусгалаа олоогүй нь харьцуулалтаас харагдаж байна.

3. Үзэл баримтлал, хуулийн төслийн зорилгод “хүний” эрхийг, түүнд эрүүл аюулгүй орчинд амьдрах эрх, сурч боловсрох эрх, хөдөлмөрлөх эрхийг тухайлан сонгон авсан байна. Чухам яагаад тодорхой эрхийг сонгон авсан, зөвхөн энэ эрхийн хүрээнд үүсэх эрсдэл, зөрчлөөс урьдчилан сэргийлэх, хяналтыг хэрэгжүүлэх мэт ойлгогдохоор байгаа нь хуулийн үйлчлэх хүрээ, зорилгыг бүрэн илэрхийлж чадахгүй байна. Төслийн 28.5 харах.

4. Үндсэн Хуулийн 19.1-т “төр нь иргэнийхээ өмнө хүний эрх, эрх чөлөөг хангахуйц эдийн засаг, нийгэм, хууль зүйн баталгааг бүрдүүлэх үүрэгтэй”. Үзэл баримтлал, хуулийн төслийн зорилго нь тодорхой эрхүүдийг сонгон авснаараа тодорхой эрхийн хамгаалалтыг тогтоож байгаа мэт төөрөгдөл үүсгэх, хуулийн төсөлд заасан хяналт шалгалтын байгууллагын чиг үүрэгтэй (14-р дүгээр зүйл) уялдахгүй, илүү явцуу хүрээнд томъёологдсон гэж харж дүгнэж болохоор байна.

5. Хуулийн зорилгод мөн тодорхой эрхүүдийг сонгон авч, уг эрхүүдийг хамгаалахаар тодорхойлсон боловч хуулийн зохицуулалтад “хүний амь нас, эрүүл мэнд, нийгмийн болон хүрээлэн буй орчинд аюул, орчинд хөнөөл учруулж болзошгүй...” гэж илүү өргөн хүрээнд өөрөөр тодорхойлогдсон байгаа нь хуулийн зорилгын агуулгыг өөрчлөхөөр, эсхүл хуулийн зорилгоос өөр төрлийн зорилго зохицуулалтаар нэмж тодорхойлогдсон мэт харагдаж байна.

6. Хуулийн төслийн зорилгод “нийтийн эрх” гэж тодорхойлсон нь Монгол Улсад түгээмэл биш, хэрэглэдэггүй нэр томъёо оруулсан байна.

### 1.2. Иргэний хяналтыг хангасан байдал

Хуулийн төслийн үзэл баримтлал	Хуулийн төслийн зохицуулалт
“хэрэглэгчийн үнэлгээнд суурилж тандан судалгаа, эрсдэлийн үнэлгээ хийх, иргэдээс ирүүлсэн өргөдөл, гомдол, санал зэргийг үндэслэж хүний эрүүл мэнд, аюулгүй байдалд эрсдэл учирсан тохиолдолд газар дээр нь очиж шалгалт зохион байгуулах зохицуулалтыг тусгана”	§4.1.3. “зөвлөн туслах гэж...” §4.1.4. “тандан судлах гэж...” §6.1. “Хяналт шалгалтыг тандан судлах, зөвлөн туслах үйл ажиллагаа, шалгалт, хяналт шалгалт хийх хэлбэрээр зохион байгуулна.”
“Төр-Иргэний хяналтын тогтолцоог бий болгох бөгөөд Олон нийтийн хяналтын зөвлөлөөр дамжуулан хэрэгжүүлнэ. Уг зөвлөл нь олон нийтийн болон хэрэглэгчийн үнэлгээний тайланг нэгтгэх, санал өгөх, үнэлгээ, судалгаа хийх, зөвлөмж	§7.1. “Хүн, хуулийн этгээдийн үйл ажиллагаа нь хүний амь нас, эрүүл мэнд болон хүрээлэн буй орчны аюулгүй байдалд хор хөнөөл учруулж болзошгүй эрсдэлт хүчин зүйл байгаа эсэх, түүний шалтгааныг тандан судлах зорилгоор эрсдэлийн шинжилгээ хийнэ.”

<p>боловсруулах, зөвлөн туслах үйл ажиллагааг үзүүлэх, хэрэглэгчийн үнэлгээний дүнг хяналт шалгалтын байгууллагад танилцуулах”</p>	<p>§7.4. “Эрсдэлийн шинжилгээний үнэлгээгээр их, дунд түвшний эрсдэлтэй бол төлөвлөгөөт хяналт шалгалт, бага түвшний эрсдэлтэй бол зөвлөн туслах үйл ажиллагааг хийж гүйцэтгэнэ.”</p> <p>§9.2.3. “зөвлөн туслах үйл ажиллагааг эрсдэлийн шинжилгээгээр бага эрсдэлтэй гэж үнэлэгдсэн бол хэрэгжүүлнэ.”</p> <p>§26.1. “Хяналт шалгалтын явцад Зөрчлийн тухай хуульд заасан зөрчлийг хяналтын хуудсаар эрсдэл бага гэж үнэлсэн бол уг зөрчилд хугацаатай албан шаардлага хүргүүлж болно.”</p>
--	---

1. Хуулийн үзэл баримтлалд “төр-иргэний” хяналтын тогтолцоог бүрдүүлэх, хэрэгжүүлэх гэж заасныг хуулийг төсөл хангасан байна. Уг шинэлэг хяналтыг тандан судалгаа, бага эрсдэл, зөвлөн туслах, олон нийтийн зөвлөл гэх шинэ ойлголт, нэр томъёо, зохицуулалтаар хуулийн төсөлд танилцуулж, хуульчилсан байгаа нь зорилгод нийцэж байна.

2. “төр-иргэний” гэдэг томъёололд хэрэглэгдсэн (-) буюу богино зураас нь Монгол хэлний “ба” гэсэн утгыг илэрхийлэхгүй болохыг анхаарах хэрэгтэй байна. Харах Монгол хэлний дүрэм §60 <https://toli.gov.mn/r>. Гэтэл хуулийн үзэл баримтлал, төсөлд “ба” гэдэг агуулгаар илэрхийлэхээр буюу тэнцүү эрх хэмжээтэй байхаар ойлгогдохоор зохицуулсан байна. Харин эсрэгээрээ “иргэний хяналт шалгалт” гэдгийг төрийн хяналт шалгалтыг хэрэгжүүлэхдээ “харгалзан үзэх” шалгуур үзүүлэлт, хүчин зүйл байдлаар хуульчилсан байна. Жишээ нь хуулийн төслийн 7.2; 10.2.

3. “төр-иргэний” хяналт шалгалт гэх томъёоллоор хуулийн төсөл, үзэл баримтлал томъёологдсон боловч хуулийн төсөлд “олон нийтийн хяналт” гэдэг ялгаатай нэр томъёолол хэрэглэсэн нь “олон нийтийн хяналт” нь төр-иргэний хяналтын зөвхөн тодорхой нэг хэлбэр гэж ойлгогдохоор байна. Гэтэл олон нийтийн хяналт, зөвлөлийн эрх хэмжээд үндэслэн “иргэний” хяналтыг бүхэлд нь хэрэгжүүлэхээр зохицуулсан нь нэг агуулгатай, өөр өөрөөр томъёологдсон гэж ойлгогдож болохоор байна.

4. Олон нийтийн хяналтын зөвлөл нь хуулийн төсөлд зааснаар - хөндлөнгийн судалгаа, үнэлгээ хийх болон мэдээлэл, зөвлөмж боловсруулах, мэдээллээр хангах, төлөвлөгөөний төсөлд санал өгөх, тандан судалгаа хийхэд оролцох, зөвлөн туслах үйл ажиллагаа үзүүлэх, хөндлөнгийн ажиглагчаар ажиллах, хэрэглэгчийн үнэлгээний дүнг нэгтгэн хяналт шалгалтын байгууллагад танилцуулах - гэх мэт чиг үүрэг, эрх хэмжээг хуулийн төсөлд тодорхойлсон боловч эдгээр чиг үүрэг нь төрийн хяналтыг хэрэгжүүлж байгаа байгууллагад туслах, дэмжлэг үзүүлэх зорилготой байгаа нь “төр-иргэний” хяналт шалгалт гэдэг агуулгыг бүрэн илэрхийлэхгүй байна.

5. Олон нийтийн зөвлөл нь иргэний хяналт шалгалтын тулгуур зохицуулалт боловч зөвлөлийн гишүүд нь бүхэлдээ хяналт шалгалтын байгууллагын даргын тушаалаар томилогдож, чөлөөлөгдөж байгаа нь “төр-иргэний” хяналт шалгалтын агуулгыг мөн илэрхийлж чадахгүй байна.

### 1.3. Хяналт шалгалтын нэгдсэн тогтолцоо бүрдүүлсэн байдал

Хуулийн төслийн үзэл баримтлал	Хуулийн төслийн зохицуулалт
“Нэгдсэн тогтолцоо, төвлөрсөн удирдлагатай хяналт шалгалтын тогтолцоог бий болгож, хяналт шалгалтын иж бүрэн, цогц арга хэмжээг хэрэгжүүлэх боломжийг бүрдүүлж хуульчилна”	<p>§35.1.Хяналт шалгалтын байгууллагын тогтолцоо нь Засгийн газрын Хяналтын ерөнхий газар, Үндэсний лавлагаа лаборатори, аймаг, дүүргийн хяналтын газар, хэлтэс, хяналтын улсын байцаагчаас бүрдэнэ.</p> <p>§35.2.Хяналт шалгалтын байгууллага нь нэгдмэл тогтолцоо, төвлөрсөн удирдлагатай байна.</p>

1. Хуулийн үзэл баримтлалд “хяналт шалгалтын байгууллагын нэгдмэл тогтолцоо, төвлөрсөн удирдлагатай байх” хэмээн тодорхойлсон нь хуулийн төслийн зохицуулалтаар бүрэн хангагдсан байна.

2. Дээр тодорхойлсончлон (1.2.ийн Үнэлгээ 5) хэдийгээр “иргэний” хяналт шалгалт, зөвлөн туслах, бага эрсдэл, олон нийтийн зөвлөл гэх шинэ нэр томьёо, зохицуулалтуудыг тусгасан боловч эдгээр зохицуулалт нь хяналт шалгалтын байгууллагын нэгдмэл, төвлөрсөн удирдлагатай байх зорилгыг өөрчлөхөөргүй байна.

## 2. Практикт хэрэгжих боломжид хийсэн дүн шинжилгээ

Төр-Иргэний хяналт шалгалтын тухай хуулийн төслийн практикт хэрэгжих байдлыг уг үнэлгээний ажлаар хоёр түвшинд судалсан.

Нэгт, уг хуулийг хэрэгжүүлэх төрийн албан хаагчдын дунд санал асуулга явуулах замаар судалсан. Уг санал асуулгыг нийт 17 асуултын хүрээнд, төрийн хяналт шалгалтын чиг үүргийг хэрэгжүүлж байгаа (жишээ нь: хөдөлмөрийн хяналтын улсын байцаагч, нийгмийн хамгааллын хяналтын улсын байцаагч, ургамал хамгааллын хяналтын улсын байцаагч, барилгын техникийн улсын хяналтын байцаагч, эрчим хүчний улсын хяналтын байцаагч ... гэх мэт) 286 төрийн албан хаагчдын дунд гүйцэтгэсэн.

Уг санал асуулгыг үндсэн 3 асуудлыг тандан судлах замаар практикт хэрэгжих байдлыг аль болох бодитоор таамаглахаар зорив. Уг асуудалд: (1) хяналт шалгалтын чиг үүргийг хэрэгжүүлж байгаа төрийн албан хаагчид хуулийн шинэчилсэн найруулгатай ямар төвшинд танилцсан байдал (2) хуулийн төслийн “төр-иргэний” хяналт гэдгийг хэрхэн ойлгож байгаа байдал, болон (3) хуулийн төслөөр тогтоосон олон төрлийн хугацаа нь бодит нөхцөлтэй нийцсэн байдал

зэргийг тухайлан судалсан. Уг санал асуулга нь 3-р бүлэг асуудал буюу цаг хугацааны асуудлын хүрээнд илүү төвлөрсөн болно. Санал асуулга, түүнд хариулсан байдлыг уг үнэлгээний хавсралтаас харна уу.

Хоёрт, уг хууль батлагдсанаар бий болох шинэ институт, үүрэг, хэм хэмжээний актын хүрээнд хууль зүйн анализ хийх байдлаар үнэлгээг гүйцэтгэсэн.

### *2.1. Хуулийн шинэчилсэн найруулгатай танилцсан байдал*

Санал асуулгад оролцсон төрийн хяналт шалгалтыг хэрэгжүүлж байгаа албан хаагчдын 95.6 хувь нь ямар нэгэн байдлаар хуулийн шинэчилсэн найруулгатай танилцсан, хуулийн өөрчлөлтийг мэдэж байна. Хуулийн төсөлтэй дэлгэрэнгүй танилцсан эсэх асуултад 82.9 хувь нь тийм гэж хариулсан байна. Харин мэргэжлийн хяналтын газрыг өөр нэртэйгээр дахин байгуулахыг дэмжиж байна уу, гэдэг асуултад 82.9 хувь буюу нийт 237 хяналтын чиг үүргийг хэрэгжүүлж байгаа мэргэжилтнүүд “тийм” гэж хариулсан байна.

Уг санал асуултаас дараах энгийн хэд хэдэн дүгнэлт хийж болохоор байна. Нэгт, хууль санаачлагчдын зүгээс хуулийн төсөл (шинэчилсэн найруулга)-ийн талаар нийт хяналт шалгалтыг хэрэгжүүлэх албан хаагчдад зохих мэдээлэл өгсөн нь харагдаж байна. Хоёрт, шинэчилсэн найруулгыг төвлөрсөн, нэгдмэл удирдлагатай буюу хяналт шалгалтын цогц байгууллагатай болж байгаа гэдгээр илүү ойлгож хүлээж авч байгаа нь илэрхий байна. Энэ нь “өмнө нь хийж байсан” ажлаа хийнэ гэдэг хандлагыг илэрхийлэх боловч нөгөө талаар төрийн хяналт шалгалтын тухай хуулийг хэрэгжүүлэх албан хаагчийн бэлэн байдлыг харуулж байна. Энэ бол шинэчилсэн найруулга нь бодит амьдралд хэрэгжээд явах, бүтэц-орон тоон нь зохион байгуулагдаад ажиллах нөхцөл байдал бэлтгэлтэй байгааг илэрхийлж байна.

### *2.2. Төр-Иргэний хяналт шалгалт гэдгийг хэрхэн ойлгож байгаа байдал*

Нийт санал асуулгад оролцсон 286 албан хаагчдын 80 хувиас дээш хуулийн төсөлтэй танилцсан гэж санал өгсөн. Харин “Төр-Иргэний” хяналт шалгалтыг хэрхэн ойлгож байгаа талаарх санал асуулгад 30.8 хувь нь “хяналт шалгалтын байгууллага нь иргэдтэй хамтран хяналт шалгалтыг хэрэгжүүлэх, 38.1 хувь нь иргэдийн гомдол мэдээлэлд үндэслэж хяналт шалгалтыг хэрэгжүүлэх, 29.7 хувь төрийн хяналт шалгалтын байгууллага, иргэний нийгмийн байгууллагын оролцоог хангаж ажиллахыг, харин 1.4 хувь нь иргэд хяналт шалгалтын чиг үүргийг хэрэгжүүлэх гэж хариулсан байна.

Харин “төр-иргэний” хяналт шалгалт гэдэг ойлголт, томъёоллыг дэмжиж байна уу гэдэг санал асуулгад 51.4 хувь буюу 147 нь тийм гэж хариулсан бол үлдсэн 48.6 хувь нь үгүй (дэлгэрэнгүй тайлбар хэсгийг хамтадгав) гэж хариулсан байна.

Тус санал асуулгаас хоёр төстэй үндсэн дүгнэлтийг хийж болохоор байна. Нэгт, төр-иргэний хяналт шалгалт гэдэг ойлголт нь шинэ, олон талт агуулга бүхий ойлголт боловч санал асуулгад оролцсон албан хаагчид уг ойлголтын талаар илт илэрхий эргэлзээтэй хандлагыг харуулсан байна. Хоёр, энэ эргэлзээ нь хяналт шалгалтыг хэрэгжүүлж ирсэн нэгэнт тогтсон хэвшил, арга барилыг өөрчлөхөд ихээхэн сорилт тулгарахыг илтгэж байна. Зөвхөн арга барил, хэвшлийг өөрчлөх

төдийхөн зүйл бус ба байгууллагын бүтэц, зохион байгуулалт, үйл ажиллагааны зарчмыг өөрөөр томъёолох шаардлагыг энэ санал асуулга илэрхийлж байна.

### 2.3. Хугацаа

Санал асуулгын 8-17 дугаар асуултууд нь хууль хэрэгжүүлэх албан хаагчдад үүсэж болох цаг хугацааны дарамтыг тодорхойлоход зорьсон. Энэ нь зөвхөн хууль хэрэгжүүлэгчдэд тулгарах бэрхшээлийг тодорхойлох төдийгүй, өргөн утгаараа иргэд, хувийн хэвшилд үүсэж болох үр дагаврыг тодорхойлоход оршино.

Уг санал асуулгаар “шилэн хяналтын системд”-тэй ажиллаж сурсан туршлага нийт албан хаагчдын дунд байгаа нь тодорхойлогдсон. Тиймээс хяналт шалгалтын бүртгэл мэдээллийн санд мэдээлэл оруулах, мэдээллийг нийтэд таниулах, мэдээллийн системийг тогтвортой ажиллуулах бүрэлдэхүүн, туршлага, арга зүй тогтсон байгааг илтгэж байна.

Мөн албан хаагчдын зүгээс (1) хяналт шалгалтын үргэлжлэх хугацаа ажлын 15 хоногоос илүүгүй байх (2) санхүү, нийгмийн хамгааллын чиглэлийн хяналт шалгалтын хугацаа үргэлжлэх хугацаа 30 хоногоос илүүгүй байх (3) төлөвлөгөөт бус хяналтын үргэлжлэх хугацаа ажлын 10 хоногоос илүүгүй байх (4) гүйцэтгэлийн хяналт хийх эсэх саналыг ажлын 5 хоногийн дотор шийдвэрлүүлнэ, гэх зэрэг хугацаатай холбоотой зохицуулалтад албан хаагчдын олонх нь, зарим тохиолдолд харьцангуй олонх нь “зохистой хугацаа” гэж хариулсан байна. Энэ бол хууль хэрэгжүүлэгчдийн өөрийн олон жилийн ажлын туршлага, арга барил, практикаас өгсөн үнэлэлт юм. Тиймээс хугацаатай холбоотой хуулийн зохицуулалт практикт бүрэн хэрэгжиж боломжтой гэж үзэж болохоор байна.

Харин хуулийн төслийн шинэлэг зохицуулалт, ялангуяа цахим зөвлөгөө, зөвлөн туслах, олон нийтийн хяналтын зөвлөл зэрэгтэй уялдуулсан асуултад санал асуулгад оролцсон албан хаагчид “сөрөг” байр суурийг илүүтэйгээр илэрхийлсэн нь хэд хэдэн асуултаар, асуултуудад дэлгэрэнгүй хариулсан хэсгээс тодорхой харагдаж байна. Жишээ нь, “та иргэдэд явуулж байгаа үйл ажиллагааных нь эрсдэл, нөлөөллийн талаар цахимаар зөвлөж, туслахыг үр дүнтэй арга гэдэгтэй санал нийлэх үү” гэдэг асуултад 46.5 хувь нь тийм гэж хариулсан бол мөн адил 46.5 хувь нь үгүй гэжээ. Харин үлдсэн 7 хувь нь дэлгэрэнгүй тайлбар өгөхдөө “их эргэлзээтэй, зарим салбарт боломжгүй, зарим иргэд өөрсдөө цахим орчинд ажиллахдаа муу, эхлээд эрсдэлийг газар дээр нь үнэлэх ёстой” гэх мэт хариултыг өгсөн байна. Мөн “иргэдээс гаргасан өргөдөл, гомдол, хүсэлтийг хүлээн авснаас хойш 3 хоногийн дотор судлан үзэж, шалгалт эхлүүлэх, эсхүл зөрчлийн шинжтэй бол хуулийн дагуу хариуцлага ногдуулах” асуултад 60.1 хувь нь хэт богино хугацаа болохыг сонгосон байна. Мөн уг санал асуултад 12 хувь нь дэлгэрэнгүй хариулалтыг өгсөн бөгөөд уг хариултууд нь 3 хоног байгааг хэт богино болохыг тодорхойлсон буюу нийт санал асуулгад оролцсон хүмүүсийн 72 хувь нь хэт богино гэдэг сонголт хийжээ.

Дээрх санал асуулгаас хоёр гол дүгнэлт хийж болохоор байна. (1) төрийн хяналт шалгалтыг хэрэгжүүлэх албан хаагчид хуулийг хэрэглэхэд бэлэн, ялангуяа хуулиар тогтоосон хугацааны зохицуулалт нь бодит нөхцөлд нийцэж байгаа нь тодорхойлогдож байна. (2) Эсрэгээрээ “төр-иргэний хяналт шалгалтын тухай хууль”-иар танилцуулагдаж байгаа шинэ зохицуулалт, зохицуулалтын өөр арга хэлбэр нь хуучин тогтсон арга барил, ажиллагаатай хэрхэн нийцэх талаар албан хаагчид

тодорхой төсөөлөл байхгүй, энэ нь хуулиар тогтоосон хугацаанд хэрхэн нөлөөлөх талаар бодит ойлголт байхгүй байгаа нь үнэлгээгээр харагдлаа.

#### *2.4. Шинэ эрх хэмжээ, нэмэлт хэм хэмжээний зохицуулалт*

Төр-Иргэний Хяналт Шалгалтын тухай Хуулийн төсөл нь олон шинэ зохицуулалтыг багтаасан, өргөн харилцааг зохицуулахаар боловсруулагдсан байна. Энэ хүрээнд хууль практикт хэрэгжихэд үүсэж болох үндсэн хоёр төрлийн сорилтыг анхаарах шаардлагатай гэж үзэж байна.

Нэгдүгээрт, хуулийн төсөлд нийт 10 гаруй төрлийн хэм хэмжээний актыг боловсруулахаар тусгасан байна. Хуулийн төслийн §31.12.; §32.3.; §35.6.2.; § 35.8.; §36.3.; §38.3.; §39.5.; §42.3.; §45.1.; болон §47.3. зэрэгт зааснаар олон харилцааг хэм хэмжээний акт батлах замаар нарийвчлан зохицуулахаар заасан байна. Ялангуяа, Үндэсний лавлагаа лабораторийн, мэдээллийн нэгдсэн сангийн, болон олон нийтийн зөвлөлийн ажиллах журам зэрэг хууль хэрэгжихэд нэн шаардлагатай хэм хэмжээний зохицуулалтууд хуулийн төслийг дагаж батлагдах шаардлагатай болно. Энэ нь хууль хэрэгжих нөхцөл болохын зэрэгцээ, хууль практикт хэрэгжихэд үүсэх тулгамдсан хүчин зүйл мөн.

Хоёрдугаарт, хуулийн төсөлд зааснаар олон нийтийн зөвлөл нь хяналтын ерөнхий газрын дэргэд хяналтын чиглэл тус бүрийн төлөөлөл бүхий орон тооны бус байгууллага байх (§40.1.), зөвлөлийн хуралдааныг улиралд 2-оос доошгүй удаа хуралдуулах, (§42.1.) зөвлөл нь 7-9 гишүүний бүрэлдэхүүнтэй байх (§43.1.) зэрэг зохицуулалтыг тусгасан. Харин хуулийн төслийн 14 дүгээр зүйл 14.1.-д үндсэн 6 чиглэлийн хяналт шалгалт, мөн 14.3-т мэргэжлийн нэгдсэн холбоо, төрийн бус байгууллага гүйцэтгэж болох 5 төрлийн хяналтыг тодорхойлсон байна. Энэ нь чиглэл тус бүрээр зөвлөлийг бүрдүүлэхтэй хэрхэн уялдах ба мэргэжлийн холбоо, төрийн бус байгууллагын хэрэгжүүлэх чиглэлээр зөвлөлийн бүрэлдэхүүнийг хэрхэн сонгох зэрэг асуудлууд тодорхойгүй зохицуулагдсан байна. Уг тодорхойгүй байдал нь зөвлөлийг бүрдүүлэх, зөвлөлийн гишүүнийг томилох, зөвлөлийн үйл ажиллагаа нь хяналт шалгалтын үе шаттай уялдаад явахад бэрхшээл үүсэх үндэслэлтэй байна.

Түүнчлэн хуулийн төсөлд зааснаар зөвлөл нь - §9.3; §10.2; §10.3.2; §18.3; болон §41.1.1-§41.1.8 - зэрэг маш олон чиг үүргийг хэрэгжүүлэхээр, жишээ нь төлөвлөгөөт болон төлөвлөгөөт бус хяналт шалгалтад оролцох, хяналт шалгалтад байлцах, мэдээллээр хангах, судалгаа хийх, тандан судалгаа хийхэд оролцох гэм мэтчилэн зохицуулсан байна. Харин энэ зөвлөл нь орон тооны бус, улиралд 2-оос доошгүй хуралдах, хуралдаан нь шийдвэр гаргах үндсэн үйл ажиллагаа байхаар хуульчилсан нь бодит байдалд, хамгийн гол нь хяналт шалгалтыг хэрэгжүүлэх хугацаа, арга барил, үйл ажиллагаатай нарийн уялдах эсэх эргэлзээтэй буюу зохицуулалтын тодорхойгүй бус байдал байна.

### **3. Хуулийн төслийн ойлгомжтой байдалд хийсэн дүн шинжилгээ**

Төр-Иргэний хяналт шалгалтын тухай хуулийн төслийн зохицуулалт нь агуулга, хэлбэрийн хувьд ойлгомжтой, логик дараалалтай боловсруулагдсан эсэхийг шалгах бөгөөд энэ хүрээнд Хууль тогтоомжийн тухай хуулийн 25, 27, 27<sup>1</sup>,

28, 29, 30 дугаар зүйл, мөн Засгийн газрын 2016 оны 59 дүгээр тогтоолын 2 дугаар хавсралтаар батлагдсан Хууль тогтоомжийн төсөл боловсруулах аргачлалын 2 дугаар бүлэгт тусгагдсан Хуулийн төсөл боловсруулахад тавигдах нийтлэг шаардлагыг хангасан эсэхийг нарийвчлан шалгана. Мөн дурдсан хууль, аргачлалд заасан шалгуураас гадна эрх зүйн онол, эрх зүйн зарчмын хүрээнд захиалагчаас ирүүлсэн зүйл, заалтын агуулгаар хязгаарлахгүйгээр зайлшгүй анхаарвал шаардлагатай зарим зүйл заалтыг хамруулан судалж үнэлэв.

### *3.1. Хуулийн төслийн нэр*

Өдгөө хүчин төгөлдөр үйлчилж буй Төрийн хяналт шалгалтын тухай хуулийн нэрийг Төсөлд “Төр-Иргэний хяналт шалгалтын тухай хууль” хэмээн нэрлэсэн байна. Онолын хувьд “Төр-Иргэний хяналт шалгалтын тухай хууль” гэдэг нэр томьёо байж болно. Гэхдээ хууль зүйн техник, норматив нэршлийн логикоор авч үзвэл нэлээд эрсдэлтэй, төөрөгдөл үүсгэх магадлалтай байна. Учир нь Хуулийн нэр ихэвчлэн зохицуулах харилцааны гол объектыг илэрхийлдэг. “Төрийн хяналт шалгалтын тухай хууль” гэвэл хяналт тавигч субъект нь төр, хяналт тавигдах тал нь иргэн, хуулийн этгээд, зохицуулалтын агуулга нь төрийн эрх хэмжээ байна. Харин “Төр-Иргэний хяналт шалгалт” гэвэл хоёр тал тэнцүү субъект бөгөөд харилцан хяналт тавих тухай агуулгыг илэрхийлэхээр байна. Иймд тус нэр нь зохицуулалтын шинжийг буруу илэрхийлэх эрсдэлтэй. Эрх зүйн онолын үүднээс авч үзвэл “Төр-иргэний” гэдэг нийлмэл ойлголт ихэвчлэн 1) төр-хувийн хэвшлийн түншлэл, 2) төр-иргэний хамтын удирдлага, 3) хамтарсан шийдвэр гаргах зэрэг агуулгаар хэрэглэгддэг. Гэтэл хяналт шалгалт бол төрийн нэг талт эрх мэдлийн илрэл бөгөөд иргэн төрийг “шалгах” нь өөр институтээр (тухайлбал, парламентын хяналт, шүүхийн хяналт, иргэний нийгмийн хяналт гэх мэт) хэрэгжинэ. Тэгэхээр эдгээрийг хуульд механикаар нэгтгэх нь онолын хувьд ойлгомжгүй байдлыг үүсгэнэ. Иймээс одоогийн нэр нь илүү ойлгомжтой байна. Хэрэв шинэчлэх шаардлага үнэхээр байгаа бол “Төрийн хяналт, шалгалтын ерөнхий хууль” гэх мэтээр өөрчилж болох юм.

### *3.2. Хуулийн төслийн бүтцийн нэгжийн дараалал*

Хууль тогтоомжийн тухай хуулиар хуулийн төслийн бүтэц нь тодорхой логик дарааллаар бүтэцлэгдэх ёстойг журамласан. Төсөлд “42 дугаар зүйл” хоёр удаа давтагдан орсон нь дээрх шаардлагатай зөрчилдөж буй. Иймд Төслийн “42 дугаар зүйл. Зөвлөлийн үйл ажиллагааны хэлбэр”, “42 дугаар зүйл. Зөвлөлийн бүтэц, зохион байгуулалт” гэсэн алдаатай дугаарлалтыг зөв дараалалд оруулж хойш томьёологдох “зүйл”-үүд (43-аас хойш дуустал)-ийг зөв дараалуулан томьёолох шаардлагатай.

### *3.3. Хуулийн зорилго*

Төслийн 1.1 дэх хэсэгт заасан зорилгын заалтыг ойлгомжтой байдлын шалгуураар шинжлэхэд хэлзүй, логик бүтэц, нэр томьёоны хэрэглээ болон норматив илэрхийллийн түвшинд хэд хэдэн сул тал ажиглагдаж байна. Нэгдүгээрт, өгүүлбэр нь хэт урт бөгөөд нэг өгүүлбэрт олон өөр агуулга давхар илэрхийлэгдсэнээс унших, ойлгох явцыг хүндрүүлж, утга агуулгыг бүрхэг, ойлгомжгүй болгосон байна. Ялангуяа “эсэх, эсхүл ... эсэх” гэх давтагдсан бүтцүүд нь өгүүлбэрийн хэмнэлийг алдагдуулж, хууль зүйн бичвэрт шаардлагатай товч,

цэгцтэй илэрхийллийг хангаж чадахгүй байна. Хоёрдугаарт, логик бүтцийн хувьд заалт нь шугаман дараалалгүй, олон санааг нэгэн зэрэг давхардуулан илэрхийлсэн байна. Өөрөөр хэлбэл, үйл ажиллагаа, эрх зөрчигдөх нөхцөл, эрсдэлийн байдал, хяналтын үйл ажиллагаа, эцсийн зорилго зэрэг өөр өөр түвшний ойлголтууд нэг өгүүлбэрт холилдсон нь “хэн - юунд - ямар зорилгоор” гэсэн үндсэн логикийг алдагдуулж байна. Түүнчлэн “төр, төр-иргэний хяналт тавьж” гэх хэсэг нь хяналтын субъектын хүрээг тодорхой бус болгож, төрийн хяналт уу, эсхүл хамтарсан хяналтын хэлбэр үү гэдэг асуудлыг тодорхойгүй үлдээж байна. Гуравдугаарт, нэр томъёоны нарийвчлалын хувьд “төр-иргэний хяналт” гэх ойлголт нь тухайн хуулийн хүрээнд тодорхойлолтгүй, онолын хувьд ч олон янзаар тайлбарлагдах боломжтой тул концепцийн тодорхойгүй байдал үүсгэж байна (3.1-д заасан судалгааг мөн харна уу). Үүнээс гадна “эрсдэл үүсэж байгаа эсэх” гэх хэллэг нь эрсдэлийг хэн, ямар шалгуураар тогтоох нь тодорхойгүй байгаа тул хэрэгжилтийн шатанд маргаан үүсгэх магадлалтай. Мөн “нийтийн эрх, хууль ёсны ашиг сонирхол” гэх ойлголтын хамрах хүрээ, агуулгын тодорхойлолт дутмаг байна. Дөрөвдүгээрт, уг заалт нь зорилгын шинжтэй боловч “хяналт тавьж” гэх үйл ажиллагааны шинжтэй үг хэллэгийг ашигласан нь норматив илэрхийллийн хувьд зохимжгүй байна. Зорилгын заалт нь ерөнхий чиг баримжаа илэрхийлэх ёстой бөгөөд тодорхой үйл ажиллагааны арга хэлбэрийг тогтоох нь дараагийн зүйл, заалтад тусгагдах нь зохистой байдаг. Иймд уг заалт нь зорилгын болон зохицуулалтын шинжийг холилдуулсан байдалтай байна. Эндээс дүгнэхэд тус заалт нь агуулгын хувьд өргөн хүрээтэй зорилтыг илэрхийлсэн боловч хэлзүйн төвөгтэй бүтэц, логикийн давхардал, нэр томъёоны тодорхой бус хэрэглээ зэргээс шалтгаалан ойлгомжгүй болж, улмаар ихээхэн тайлбар шаардсан агуулгатай болжээ. Иймд өгүүлбэрийг товчлон цэгцлэх, нэг утгатай нэр томъёог сонгон тогтвортой хэрэглэх, зорилгын болон зохицуулалтын шинжийг зааглан ялгах замаар хууль зүйн техникийн шаардлагад нийцүүлэн дахин найруулах шаардлагатай байна.

#### *3.4. Хуулийн үйлчлэх хүрээ*

2 дугаар зүйл нь тухайн хуулийн эрх зүйн эх сурвалжийн хүрээг тодорхойлж буй бөгөөд бүтэц, агуулгын хувьд нийтлэг жишигт нийцэж байгаа хэдий ч дараах хэд хэдэн ойлгомжгүй байдал ажиглагдаж байна.

1. 2.1 дэх хэсэгт “...хууль тогтоомжийн бусад акт” гэсэн ерөнхий томъёолол хэрэглэсэн нь хэт өргөн, тодорхой бус хүрээ үүсгэж байна. Ямар төрлийн акт (жишээлбэл: Засгийн газрын тогтоол, сайдын тушаал, дүрэм, журам гэх мэт)-ыг хамруулж байгаа нь тодорхойгүй тул хэрэглэгч (иргэн, хуулийн этгээд, хэрэгжүүлэгч байгууллага)-д эрх зүйн тодорхой бус байдал үүсгэх магадлалтай. Энэ нь эрх зүйн тодорхой байдлын зарчимд сөргөөр нөлөөлж мэдэх юм. “...хууль тогтоомжийн бусад актаас бүрдэнэ” гэх томъёолол нь манай хууль зүйн хэллэгт нэлээд түгээмэл боловч энэ нь эрх зүйн тодорхой байдлын үүднээс авч үзвэл тодорхой бус, хэт ерөнхий шинжийг агуулдаг. Ялангуяа захиргааны эрх зүйн болон нийтийн эрх зүйн салбарт ийм “нээлттэй жагсаалт” нь хуулийг хэрэглэгчдэд ямар нь давуу хүчинтэйг ялгаж ойлгох боломжийг хаах, мөн захиргааны байгууллагад өөрт ашигтай байдлаар тайлбарлан хэрэглэх боломж олгох, түүнчлэн эрх зүйн хэм хэмжээний шатлалыг бүдэгрүүлэх гэх мэт эрсдэлийг дагуулдаг. Тиймээс “бусад акт”-ыг томъёоллын түвшинд болж өгвөл 1) Шууд жагсааж бичих, эсхүл 2) ерөнхий ангиллаар

тодорхойлох, эсхүл 3) дээрх 2 аргыг хослуулж хэрэглэх боломж бий. Шууд жагсаах нь нэг талаас тодорхой, зөвд тооцогдох арга, хууль хэрэглээний маргаан гарах эрсдэлийг багасгах давуу талтай боловч нөгөө талаас жагсаалт дутуу байх, ирээдүйн актуудад уян хатан бус байдлыг бий болгох сул талтай. Ер нь энэ аргыг онолын хувьд боломжит “зөв” шийдэл гэж үзэх нь бий. Хэрэв 2 дахь аргыг хэрэглэх тохиолдолд “бусад” гэдгийг орхихгүйгээр, гэхдээ хязгаартай ерөнхийлж, тухайлбал эрх бүхий байгууллага”, “нийцүүлж гаргасан” гэх мэт хэллэгийг оруулж томъёолж болно. Ингэснээр дотоод журам, нэг удаагийн шинжтэй актууд автоматаар хамаарахгүй болох сайн талтай. Эсвэл өмнө дурдсанчлан дурдсан 2 аргыг хослуулсан 3 дахь хувилбар байж болох юм. Ямартай ч “бусад акт” гэх томъёоллыг хэрэглэхээс аль болох зайлсхийх нь зүйтэй.

2. Дурдсан хуулиудын жагсаалт нь логик ангилалгүйгээр дараалсан байдлаар бичигдсэн байна. Үндсэн хууль, институцийн зохион байгуулалтын хууль (Засгийн газрын тухай хууль, Төрийн албаны тухай хууль), захиргааны процессын хууль (Захиргааны ерөнхий хууль), салбарын хяналтын хууль (Засгийн газар дахь хяналтын тухай хууль) зэрэг нь эрэмбэ, ангилалгүйгээр холилдсон байна. Энэ жагсаалтад “Засгийн газар дахь хяналтын тухай хууль” гэх нэртэй хууль дурдагджээ. Ийм нэртэй хууль одоогоор Монгол Улсын хууль тогтоомжид байхгүй. Иймээс эрх зүйн эх сурвалжийн нэг мөр байдал алдагдсан байна. Иймд байхгүй хуулийн нэрийг хасах шаардлагатай.

3. 2.2 дахь хэсэг нь олон улсын гэрээний давуу хэрэглээг тунхагласан бөгөөд энэ нь нийтлэг жишиг боловч “өөрөөр заасан бол” гэдэг хэллэг нь ямар хүрээнд, ямар тохиолдолд зөрчил үүссэн гэж үзэхийг тодорхойлоогүй байна. Иймд хэрэгжилтийн шатанд тайлбарын зөрүү үүсгэж магадгүй. Нийтлэг тохиолдолд хэрэглэдэг энэ томъёолол нь нэг талаар хэрэгжилт багатай, магадгүй хэм хэмжээний илүүдэл байхыг үгүйсгэхгүй.

Тус зүйл нь бүтэц, агуулгын хувьд зөв боловч хэт ерөнхий томъёолол, логик ангилал дутмаг байдал, нэр томъёоны тодорхой бус хэрэглээ зэрэг нь ойлгомжтой байдлыг бууруулсан гэж харж байна. Иймд, ялангуяа 2.1 дэх хэсгийг ойлгомжтой, логик бүтэцтэй, нэр томъёоны хувьд нэг мөр байдлыг хангасан байдлаар дахин найруулах шаардлагатай.

### *3.5. Нэр томъёоны тодорхойлолт*

4 дүгээр зүйл нь хуулийн хэрэглэгдэх нэр томъёоны утга агуулгыг тодорхойлох замаар хуулийн хэрэгжилтийн суурь ойлголтын нэгдмэл байдлыг хангах зорилготой бөгөөд эрх зүйн тодорхой байдал, нэг мөр ойлголтыг бүрдүүлэхэд чухал ач холбогдолтой. Гэсэн хэдий ч уг зүйлд багтсан нэр томъёоны тодорхойлолтуудыг ойлгомжтой байдлын шалгуураар авч үзэхэд хэд хэдэн сул тал ажиглагдаж байна.

1. Хэлзүйн хувьд ихэнх тодорхойлолтууд хэт урт, олон давхар бүтэцтэй өгүүлбэрээр илэрхийлэгдсэн байна. Тухайлбал, 4.1.1 дэх “мэргэжлийн хяналт шалгалт” гэсэн тодорхойлолт нь нэг өгүүлбэрт хэт олон объект, үйл ажиллагаа, нөхцөл байдлыг зэрэг багтаасан нь унших, ойлгох явцыг хүндрүүлж, утгын төвлөрлийг сулруулжээ. Мөн “иргэдийн иргэдийн” гэх давхардсан үг, “үйлдэл, эс үйлдэхүй” зэрэг давхар илэрхийлэл нь хэл найруулгын алдаа болон илүүц давталт

үүсгэсэн байна. Үүнтэй адил 4.1.2-4.1.6 дахь заалтууд ч урт, нийлмэл бүтэцтэй өгүүлбэрүүдээс бүрдсэн нь хууль зүйн бичвэрт шаардлагатай товч, цэгцтэй байдлыг хангаж чадахгүй байна.

2. Логик бүтцийн хувьд тодорхойлолтууд нь “ойлголтын хүрээ - шинж - зорилго - үр дагавар” гэсэн дарааллыг тогтвортой баримтлаагүй, зарим тохиолдолд үйл ажиллагаа, зорилго, арга хэлбэрийг нэгэн зэрэг холилдуулан илэрхийлсэн байна. Жишээлбэл, 4.1.1-д “эрсдэлийг үнэлэх, зөвлөн туслах, алдаа арилгуулах” зэрэг өөр өөр шатны үйл ажиллагааг нэг ойлголтын хүрээнд багтаасан нь тухайн нэр томъёоны үндсэн утгыг алдагдуулж байна. Мөн 4.1.2-т “шалгалт” болон 4.1.6-д “шинжилгээт шалгалт” гэсэн ойлголтуудын хоорондын ялгаа тодорхой бус, логикийн хувьд давхардал үүсгэж болзошгүй байна.

3. Нэр томъёоны нарийвчлалын хувьд зарим ойлголт тодорхой бус, эсхүл өөр хоорондоо давхардсан шинжтэй байна. “Мэргэжлийн хяналт шалгалт” болон “мэргэжлийн шалгалт” гэх ойлголтуудын хүрээ, ялгаа тодорхой зааглагдаагүй, мөн “зөвлөн туслах”, “тандан судлах”, “эрсдэлийг үнэлэх” зэрэг нь хяналт шалгалтын үйл ажиллагааны бүрэлдэхүүн хэсэг үү эсхүл бие даасан ойлголт уу гэдэг нь тодорхойгүй байна. Түүнчлэн “объект”, “үйл ажиллагаа”, “эрсдэл” зэрэг ойлголтуудын хүрээ, шалгуур тодорхойлогдоогүй нь хэрэгжилтийн шатанд тайлбарын зөрүү үүсгэх эрсдэлийг нэмэгдүүлж байна.

4. Норматив илэрхийллийн хувьд тодорхойлолтын заалтууд нь зарим тохиолдолд тодорхойлолт бус, үйл ажиллагааны тайлбар шинжтэй бичигдсэн байна. Өөрөөр хэлбэл, нэр томъёоны тодорхойлолт нь тухайн ойлголтын мөн чанарыг товч, тодорхой илэрхийлэх ёстой боловч зарим заалтад үйл ажиллагааны зорилго, арга хэлбэр, хэрэгжилтийн үйл явцыг дэлгэрэнгүй тайлбарласан нь тодорхойлолтын шинжийг сулруулжээ.

Дээрхээс дүгнэвэл эдгээр тодорхойлолтууд нь хэлзүйн хувьд хэт урт, давхардсан бүтэцтэй, логикийн дараалал тогтворгүй, нэр томъёоны ялгаа, хүрээ тодорхой бус, тодорхойлолт ба үйл ажиллагааны тайлбар холилдсон зэргээс шалтгаалан ойлгомжгүй болсон гэж үзэж болохоор байна. Иймд хууль зүйн техникийн шаардлагад нийцүүлэхийн тулд Тодорхойлолтыг товч, нэг өгүүлбэрт нэг утга илэрхийлэх байдлаар цэгцлэх, нэр томъёонуудын хүрээ, ялгааг тодорхой зааглах, Тодорхойлолт болон үйл ажиллагааны тайлбарыг салгаж бичих, давхардсан болон илүүц хэллэгийг хасах, стандартчилах замаар дахин найруулах шаардлагатай байна.

### *3.6. Хяналт шалгалтын хэлбэр, төрөл*

Төслийн 6 дугаар зүйлд хяналт шалгалтын үйл ажиллагааг ямар хэлбэрээр хэрэгжүүлэхийг тодорхойлж, түүний дотоод ангилал, зохион байгуулалтын үндсийг тогтоож өгсөн байна. Гэсэн хэдий ч уг заалтыг ойлгомжтой байдлын шалгуураар авч үзэхэд хэлзүйн, логик, нэр томъёо болон норматив илэрхийллийн түвшинд тодорхой сул тал мөн ажиглагдаж байна. Үүнд:

1. 6.1 дэх хэсгийн зохицуулалтын хэлзүйн бүтцийг авч үзвэл “тандан судлах, зөвлөн туслах үйл ажиллагаа, шалгалт, хяналт шалгалт хийх хэлбэрээр” гэх томъёолол нь ангиллын хувьд жигд биш, нэг түвшний ойлголтуудыг зэрэгцүүлэн

тавиагүй байна. Тодруулбал, “тандан судлах” болон “зөвлөн туслах” нь үйл ажиллагааны шинжтэй, харин “шалгалт”, “хяналт шалгалт” нь илүү өргөн хүрээний ойлголт тул ангиллын логик зөрчигдөж, хуулийг хэрэглэгч этгээдэд тухайн хэлбэрүүдийн ялгааг шууд ойлгоход хүндрэл учруулж байна. Мөн “хяналт шалгалт хийх хэлбэр” гэх давхардсан илэрхийлэл нь өөрөө өөрийгөө тодорхойлсон шинжтэй, хэл найруулгын хэмнэлтийн зарчимд нийцэхгүй байна.

2. Логик бүтцийн хувьд 6.1 дэх зохицуулалт нь “хэлбэр” болон “үйл ажиллагааны төрөл”-ийг хооронд нь ялгалгүйгээр нэг дор багтаасан байна. Үүний улмаас тухайн заалт нь үнэхээр хэлбэрийг тогтоож байна уу, эсхүл үйл ажиллагааны ангиллыг тодорхойлж байна уу гэдэг нь тодорхой бус болжээ. Энэ нь дараагийн зүйл, заалтуудтай уялдах үед системийн ойлгомжгүй байдал үүсгэх эрсдэлтэй.

3. 6.2 дахь зохицуулалт нь “тандан судалгаа”-ны дотоод хэлбэрийг тодорхойлсон боловч “эрсдэлийн шинжилгээ” болон “шинжилгээт шалгалт” гэсэн ойлголтуудын хоорондын ялгаа, харилцан хамаарал тодорхой бус байна. Мөн “удирдамжийн дагуу хэрэгжүүлнэ” гэх илэрхийлэл нь хэт ерөнхий бөгөөд тухайн удирдамжийн эрх зүйн шинж, агуулга, батлах субъект тодорхой бус байна. Үүний улмаас хэрэгжилтийн шатанд эрх зүйн тодорхойгүй байдал үүсэх магадлалтай.

4. Нэр томъёоны хэрэглээний хувьд “тандан судлах”, “тандан судалгаа”, “эрсдэлийн шинжилгээ”, “шинжилгээт шалгалт” зэрэг ойлголтууд нь хоорондоо ойролцоо боловч ялгаатай утгатай байж болох тул тэдгээрийн тодорхойлолт, хэрэглээний хүрээ хуульд нэгдмэл, тогтвортой байх шаардлагатай. Одоогийн байдлаар эдгээр нэр томъёоны уялдаа, шатлал тодорхой бус байгаа нь ойлгомжтой байдалд сөргөөр нөлөөлж байна.

Эдгээрээс үзвэл 6 дугаар зүйл нь хяналт шалгалтын хэлбэрийг тогтоох зорилготой боловч ангиллын логик зөрчилтэй, хэлбэр ба үйл ажиллагааны ойлголтыг холилдуулсан, нэр томъёоны уялдаа, ялгаа тодорхой бус, зарим илэрхийлэл давхардсан, ерөнхий болсон зэргээс шалтгаалан ойлгомжтой байдал сул болсон гэж дүгнэхээр байна. Хууль зүйн техникийн шаардлагад нийцүүлэхийн тулд “хэлбэр” болон “үйл ажиллагааны төрөл”-ийг ялган тодорхойлох, ангиллыг нэг түвшний ойлголтоор жигд системчлэх, нэр томъёоны ялгаа, шатлалыг тодорхой болгох, давхардсан болон ерөнхий илэрхийллийг товчлон цэгцлэх замаар дахин найруулах шаардлагатай байна.

### *3.7. Эрсдэлийн шинжилгээ*

7 дугаар зүйл нь хяналт шалгалтын үйл ажиллагаанд эрсдэлийн шинжилгээ хийх үндэслэл, аргачлал, үр дагаврыг тодорхойлсон бөгөөд хяналтын үйл ажиллагааг эрсдэлд суурилсан зарчимд шилжүүлэх чухал ач холбогдолтой зохицуулалт юм. Уг зүйлийн ойлгомжтой байдалд хэд хэдэн сул тал ажиглагдаж байна.

1. 7.1 дэх зохицуулалтын хэлзүйн бүтцийг авч үзвэл өгүүлбэр урт, олон нөхцөл, зорилгыг нэг дор багтаасан байна. “Эрсдэлт хүчин зүйл байгаа эсэх, түүний шалтгааныг тандан судлах зорилгоор” гэх хэсэг нь эрсдэлийн шинжилгээний зорилго, аргачлал хоёрыг холилдуулсан бөгөөд утгыг сулруулж байна. Мөн

“болзошгүй эрсдэлт хүчин зүйл” гэх давхар илэрхийлэл нь нэр томъёоны хувьд давхардсан шинжтэй, хэл найруулгын хэмнэлтийн зарчимд нийцэхгүй байна.

2. 7.2 дахь хэсэг нь эрсдэлийн шинжилгээ хийхэд ашиглах мэдээллийн эх үүсвэрийг тодорхойлсон боловч “хэрэглэгчийн үнэлгээний санал” гэх ойлголт нь тодорхой бус, ямар шалгуур, хэлбэрээр цугларсан мэдээлэл болох нь тодорхойгүй байна. Үүний улмаас хэрэгжилтийн шатанд мэдээллийн чанар, эх сурвалжийн найдвартай байдалтай холбоотой маргаан үүсэх боломжтой.

3). 7.3 дахь хэсэг нь эрсдэлийн түвшинг “их, дунд, бага” гэж ангилсан нь ойлгомжтой боловч уг ангиллын шалгуур, үнэлгээний аргачлал тодорхойгүй байна. Энэ нь тухайн ангиллыг хэрэгжүүлэхэд субъектив хандлага үүсэх, байгууллага бүр өөр өөрөөр тайлбарлах эрсдэлийг бий болгож байна.

4. 7.4 дэх хэсэг нь эрсдэлийн түвшинд тулгуурлан хяналт шалгалтын хэлбэрийг сонгох зохицуулалтыг тусгасан боловч “хийж гүйцэтгэнэ” гэх илэрхийлэл нь хэт ерөнхий, мөн “төлөвлөгөөт хяналт шалгалт” болон “зөвлөн туслах үйл ажиллагаа”-ны хоорондын ялгаа, хэрэгжүүлэх нөхцөл тодорхой бус байна. Түүнчлэн энэ заалт нь зарим талаараа өмнөх зүйлүүдтэй (ялангуяа 6 дугаар зүйл) логикийн уялдаа сул, давхардал үүсгэж болзошгүй байна.

5. 7.5 дахь хэсэг нь эрсдэлийн шинжилгээ хийх давтамжийг “4 жил тутам” гэж тогтоосон боловч энэ нь эрсдэлийн шинж чанартай уялдсан эсэх нь тодорхой бус байна. Өөрөөр хэлбэл, эрсдэл өндөртэй үйл ажиллагаанд ижил хугацааны интервал хэрэглэх нь оновчтой эсэх нь эргэлзээтэй бөгөөд эрсдэлд суурилсан зохицуулалтын логиктой бүрэн нийцэхгүй байж болзошгүй.

6. Нэр томъёоны хэрэглээний хувьд “эрсдэлийн шинжилгээ”, “эрсдэлийн үнэлгээ”, “эрсдэлт хүчин зүйл” зэрэг ойлголтууд хоорондоо ойролцоо боловч ялгаатай утгатай байж болох тул тэдгээрийн хэрэглээ, ялгаа тодорхой зааглагдаагүй нь ойлгомжтой байдалд сөргөөр нөлөөлж байна.

Эндээс тус зүйлээр эрсдэлд суурилсан хяналт шалгалтын суурь зохицуулалтыг бүрдүүлсэн боловч хэлзүйн хувьд урт, давхардсан илэрхийлэлтэй, логикийн хувьд зорилго, аргачлал, үр дагаврыг холилдуулсан, нэр томъёоны ялгаа, шалгуур тодорхой бус, зарим заалт (ялангуяа 7.5) нь эрсдэлийн логиктой бүрэн нийцээгүй зэргээс шалтгаалан ойлгомжтой байдал сул, хэрэгжилтийн эрсдэлтэй байна. Иймд 7.1 дэх хэсгийг зорилго ба аргачлалыг салган товчлох, 7.2-7.3 дахь хэсэгт мэдээллийн эх үүсвэр, ангиллын шалгуурыг тодорхой болгох, 7.4 дэх хэсэгт үйл ажиллагааны ялгаа, уялдааг тодорхой заах, 7.5 дахь хэсгийг эрсдэлд суурилсан уян хатан хугацааны зохицуулалттай болгох, нэр томъёоны хэрэглээг нэгдмэл, ялгамжтай болгох замаар дахин найруулах шаардлагатай байна.

### *3.8. Хяналт шалгалтын хүрээ*

Төслийн 14 дүгээр зүйл нь хяналт шалгалтын үйл ажиллагааг хэрэгжүүлэх байгууллага, чиглэл, зохион байгуулалтын хүрээг тодорхойлох зорилготой бөгөөд институц хоорондын эрх хэмжээний хуваарилалтыг тогтоох чухал зохицуулалтыг агуулжээ. Гэсэн хэдий ч уг зүйлийн ойлгомжтой байдалд дараахыг анхаарах шаардлагатай байна.

1. 14.1 дэх хэсгийн хэлзүйн хувьд “хийж гүйцэтгэнэ” гэх илэрхийлэл нь хууль зүйн бичвэрт түгээмэл хэрэглэгддэг боловч хэт ерөнхий шинжтэй бөгөөд тухайн байгууллагын эрх хэмжээ, үүргийн ялгааг нарийвчлан илэрхийлэхгүй байна. Мөн жагсаасан чиглэлүүд нь хэлбэрийн хувьд жигд бус байна. Тухайлбал, “эрүүл мэнд, эм, био бэлдмэлийн чанар, аюулгүй байдал” гэх мэт нийлмэл, олон түвшний ойлголтыг нэг дор багтаасан байхад “уул уурхай, байгаль орчны хяналт” зэрэг нь өөр түвшний ерөнхий ойлголтыг илэрхийлсэн байна. Энэ нь ангиллын логикийн жигд байдлыг алдагдуулж, ойлгомжтой байдалд сөргөөр нөлөөлж байна.

2. Логик бүтцийн хувьд 14.1 болон 14.2 заалтуудын хоорондын уялдаа тодорхой бус байна. 14.2-т “бусад чиглэлийн хяналт шалгалт”-ыг ерөнхий журмаар зохицуулна гэж заасан боловч “бусад чиглэл” гэж юуг ойлгох, 14.1-д дурдсан жагсаалт нь хаалттай эсэх тодорхойгүй байна. Үүний улмаас тухайн зохицуулалт нь нээлттэй эсхүл хаалттай жагсаалт уу гэдэг нь тодорхой бус болж, хэрэгжилтийн шатанд тайлбарын зөрүү үүсэх эрсдэлтэй. Энд товч тайлбар хийх нь зүйтэй байх. 14.1-д Засгийн газрын Хяналтын Ерөнхий газраас хэрэгжүүлэх хяналт шалгалтын чиглэлүүдийг жагсаан заасан боловч уг жагсаалт нь хаалттай, эсхүл нээлттэй шинжтэй эсэхийг илэрхийлсэн хэл зүйн болон эрх зүйн тодорхой заалт агуулаагүй байна. Хэрэв жагсаалт нь хаалттай бол тухайн байгууллага зөвхөн заасан 6 чиглэлээр л хяналт хэрэгжүүлэх эрхтэй байх ёстой. Харин нээлттэй жагсаалт гэж ойлговол үүнээс гадна бусад чиглэлд ч хяналт явуулах боломж нээгдэнэ. Гэвч 14.1-д “зөвхөн”, “дараах чиглэлээр хязгаарлагдана”, эсхүл “үүнд хамаарах” зэрэг ялган зааглах томъёолол байхгүй тул энэ ялгаа бүдгэрч байна. Эндээс хяналтын байгууллага өөрийн бүрэн эрхийг өргөтгөн тайлбарлах боломжтой, эсрэгээрээ, зарим чиглэлд хяналт явуулах шаардлагатай үед “хуульд заагаагүй” гэх үндэслэлээр үйл ажиллагаа саарах, түүнчлэн шүүх болон захиргааны практикт ялгаатай тайлбар тогтох гэх мэт эрсдэл үүсэхийг үгүйсгэхгүй. Тэгэхээр ийм нөхцөл байдал нь хууль зүйн техникийн хувьд нормын хамрах хүрээ тодорхойгүй гэсэн алдааг илэрхийлэх бөгөөд ойлгомжтой байдлын шалгуурт сөргөөр нөлөөлдөг.

3. 14.3 заалт нь зарим чиглэлийн хяналт шалгалтыг “мэргэжлийн нэгдсэн холбоо, төрийн бус байгууллагаар гүйцэтгүүлж болно” гэж заасан боловч энэ нь эрх шилжүүлэх эсэх, гэрээт гүйцэтгэл үү, эсхүл төрийн чиг үүргийг хувийн этгээдэд шилжүүлэх зохицуулалт уу гэдэг нь тодорхой бус байна. Мөн “боловсролын хяналт”, “автозам, авто тээврийн хяналт” зэрэг чиглэлүүд нь 14.1-д дурдсан чиглэлүүдтэй давхцах эсэх, эсхүл огт өөр ангилал уу гэдэг нь тодорхойгүй үлдэж байна. Тодруулбал, 14.3-т тодорхой чиглэлүүдийн хяналтыг мэргэжлийн нэгдсэн холбоо, төрийн бус байгууллагаар гүйцэтгүүлж болохоор заасан боловч эдгээр чиглэлүүд нь 14.1-д заасан чиглэлүүдтэй харилцан хамааралтай эсэх, давхцаж байгаа эсэх, эсхүл бие даасан ангилал уу гэдэг нь тодорхой бус байна. Жишээлбэл, “боловсролын хяналт” нь хөдөлмөрийн аюулгүй байдал, эрүүл ахуй, эсхүл хүний аюулгүй байдалтай огтлолцох боломжтой, эсхүл “автозам, авто тээврийн хяналт” нь барилга, дэд бүтэц, эрчим хүчний хяналттай логикийн хувьд холбоотой байж болно, эсхүл “соёл, аялал жуулчлал” нь байгаль орчны хяналттай давхцах боломжтой гэх мэт. Гэвч төсөлд эдгээрийг салангид ангилал гэж үзэж байгаа эсэх, эсхүл 14.1-д заасан үндсэн чиглэлүүдийн дэд төрөл гэж ойлгох ёстой эсэх, эсхүл бүр өөр зохицуулалтын түвшин (төрийн болон төрийн бус хэрэгжүүлэгч) гэж ангилж байгаа эсэх гэсэн асуудал тодорхой бус байна. Үүнээс улбаалж аль байгууллага аль

чиглэлд давхар хяналт хийх магадлалтай, мөн хяналтын чиг үүрэг давхардалтай эсхүл орхигдсон байдал үүсэх боломжтой, түүнчлэн хариуцлага хүлээлгэх үед “аль байгууллага эрх бүхий байсан бэ?” гэсэн маргаан гарах зэрэг практик хүндрэлүүд бий болох магадлалтай. Хуулийн төслийн үзэл баримтлалд иймэрхүү чиг үүргийн давхардлыг арилгах концепц бийг мөн харгалзах шаардлагатай байна.

4. Нэр томъёоны хэрэглээний хувьд “хяналт”, “хяналт шалгалт” гэх ойлголтууд холилдон хэрэглэгдсэн нь нэг утгатай эсэх нь тодорхой бус байна. Түүнчлэн “эрсдэл багатай гэж үнэлэгдсэн бусад чиглэл” гэх илэрхийлэл нь үнэлгээний шалгуур, субъект тодорхойгүй тул хэрэгжилтийн шатанд субъектив хандлага үүсгэх магадлалтай байна.

5. Норматив илэрхийллийн хувьд уг зүйлд “хийж гүйцэтгэнэ”, “гүйцэтгүүлж болно” зэрэг ялгаатай эрх зүйн үр дагавартай үйл үгс хэрэглэгдсэн боловч тэдгээрийн ялгаа, хэрэглээний нөхцөл тодорхой зааглагдаагүй байна. Энэ нь заалтын зарим хэсэгт заавал хэрэгжүүлэх шинж, зарим хэсэгт сонголтын шинжийг илэрхийлж байгаа боловч нийт системийн хүрээнд уялдаа сул байгааг харуулж байна.

Эдгээрээс дээрх зүйл нь ангиллын логик жигд бус, жагсаалтын шинж (хаалттай/нээлттэй) тодорхойгүй, эрх шилжүүлэх зохицуулалт тодорхой бус, нэр томъёоны хэрэглээ тогтворгүй, норматив илэрхийллийн ялгаа тодорхой биш байна гэж дүгнэж болно. Иймд хяналт шалгалтын чиглэлийг нэг түвшний логикоор жигд ангилах, 14.1-д жагсаалтын шинжийг хаалттай эсхүл нээлттэй эсэхийг тодорхой болгох, 14.3 дахь эрх шилжүүлэх механизмыг эрх зүйн тодорхой хэлбэрээр нарийвчлах, нэр томъёог нэгдмэл хэрэглэх, “эрсдэл багатай” зэрэг ойлголтын шалгуур, үнэлгээний үндсийг тодорхойлох замаар дахин найруулах шаардлагатай байна.

### *3.9. Хяналт шалгалтын дүгнэлт*

24 дүгээр зүйлийн зохицуулалт нь бүтэц, логикийн хувьд тодорхой хэмжээнд бүрдсэн боловч нэр томъёоны нарийвчлал, өгүүлбэрийн ачаалал, эрх зүйн үр дагаврын уялдаа зэрэгт тодорхой сул талууд ажиглагдаж байна.

#### *1. 24.1 дэх хэсгийн ойлгомжтой байдал*

24.1-д улсын байцаагчийн дүгнэлт гаргах үйл ажиллагааны үндэс, шалгуурыг нэг өгүүлбэрт хэт төвлөрүүлэн илэрхийлсэн нь ойлгомжтой байдалд сөргөөр нөлөөлж байна. Тухайлбал, “хяналтын хуудасны эрсдэлийн үнэлгээ, хууль тогтоомж, журам, дүрэм, стандарт, тохирлын үнэлгээ” гэсэн олон эх сурвалжийг нэгэн зэрэг дурдсан боловч эдгээрийн хоорондын эрэмбэ, харилцан хамаарал тодорхойгүй байна. Мөн “шаардлагатай тохиолдолд дүгнэлт гаргана” гэж заасан нь дүгнэлт гаргах нь заавал байх ажиллагаа юу, эсхүл байцаагчийн үзэмжид хамаарах сонголт уу гэдгийг тодорхой бус болгож байна. Хяналт шалгалтын процессын логикоор бол дүгнэлт нь заавал гарах ёстой үр дүн байх учиртай. Иймд энэ заалт нь үр дагаврын заавал байх шинжийг сулруулсан ойлгомжгүй томъёолол болсон байна.

#### *2. 24.2 дахь хэсгийн ойлгомжтой байдал*

24.2-т “дүгнэлт, авч буй арга хэмжээний талаар танилцуулна” гэж заасан байна. Харин ямар хэлбэрээр (бичгээр, цахимаар гэх мэт), ямар хугацаанд, танилцуулсныг хэрхэн баталгаажуулах гэдэг нь тодорхойгүй байна. Энэ нь практикт “танилцуулсан эсэх”-ийн маргаан үүсэх, шалгуулагчийн эрх хамгаалагдахгүй байх эрсдэлийг бий болгоно. Өөрөөр хэлбэл, энэ заалт нь процедурын тодорхой байдлыг хангаагүй байна.

### 3. 24.3 дахь хэсгийн ойлгомжтой байдал

24.3 нь эрсдэлийн түвшинтэй уялдуулан авах арга хэмжээг ангилсан нь зохицуулалтын логик давуу тал боловч хоёр төрлийн ойлгомжгүй байдал байна. Нэгдүгээрт, “шаардлагатай гэж үзвэл” гэсэн нөхцөл нь эрсдэлийн ангилалтай зөрчилдөж байна. Өөрөөр хэлбэл эрсдэл “их” гэж үнэлэгдсэн тохиолдолд арга хэмжээ авах нь заавал байх ёстой юу, эсхүл байцаагчийн үзэмж байх уу гэдэг нь тодорхойгүй болж байна. Хоёрдугаарт, “Зөрчлийн тухай хуульд заасан арга хэмжээ” гэсэн ишлэл нь хэт ерөнхий байна. Ямар төрлийн арга хэмжээ (торгууль, үйл ажиллагаа зогсоох гэх мэт) болох нь тодорхойгүй, хэт ерөнхий зохицуулалт болжээ.

### 4. 24.4 дэх хэсгийн ойлгомжтой байдал

24.4-т “хувийн хэрэг нээж” гэж заасан боловч “хувийн хэрэг” гэж ямар агуулгатай баримт бичгийг хэлж байгаа, энэ нь захиргааны хэрэг үү, эсхүл дотоод бүртгэл үү гэдэг нь тодорхойгүй байна. Мөн “бүртгэл, мэдээллийн сан”-д оруулах тухай заасан ч ямар мэдээллийн сан, хэн хөтлөх, мэдээллийн нууцлал, хүртээмжийн дэглэм зэрэг нь тодорхой бус байна. Энэ нь мэдээллийн эрх зүйн зохицуулалтын хувьд дутуу норм үүсгэж байна. Үүнтэй холбоотойгоор төслийн 4, 47 дугаар зүйлүүдэд нэмэлт зохицуулалтыг оруулах шаардлага үүсэж болох юм.

Дээрхээс 24 дүгээр зүйл нь бүтэц, дарааллын хувьд харьцангуй логиктой боловч нэг өгүүлбэрт хэт олон шалгуур багтаасан, “шаардлагатай тохиолдолд”, “шаардлагатай гэж үзвэл” зэрэг үзэмжид тулгуурласан тодорхой бус хэллэгүүд ашигласан, процедурын тодорхой бус байдал (танилцуулах хэлбэр, хугацаа), ерөнхий, тодорхой бус ишлэл (Зөрчлийн тухай хуульд заасан арга хэмжээ), нэр томъёоны тодорхойлолт дутуу (“хувийн хэрэг”, “мэдээллийн сан”) болсон гэсэн дүгнэлтийг хийж болохоор байна. Иймд цаашид редакцын хувьд өгүүлбэрийг задалж энгийн болгох, заавал эсхүл сонголтот үйлдлийг ялгаж тодорхойлох, нэр томъёог тодорхойлох, процедурын нарийвчлал нэмэх шаардлагатай гэж үзэж байна.

Захиалагчийн зүгээс 24.3.1-24.3.3-г чухалчлан авч үзэхийг санал болгосны дагуу дурдсан заалтуудыг нарийвчлан авч үзье. 24.3.1-24.3.3 дахь заалтууд нь эрсдэлийн ангилалд суурилсан арга хэмжээний шатлал тогтоож буйгаараа зохицуулалтын логик сайтай болсон байна. Гэхдээ энд ойлгомжтой байдал, хэрэгжих боломж, эрх зүйн тодорхой байдлын үүднээс хандвал дараах эргэлзээтэй асуудлууд байна.

#### 24.3.1. - “эрсдэл бага” бол зөвлөмж хүргүүлэх

Энэ заалт нь эрсдэл бага тохиолдолд хөнгөн, зөвлөх шинжтэй арга хэмжээ авах логикийг илэрхийлж байгаа нь зохицуулалтын хувьд зөв байж болох юм. Гэвч ойлгомжтой байдлын хувьд “зөвлөмж хүргүүлэх” гэж юу болох, түүний эрх зүйн

шинж (заавал биелүүлэх эсэх) тодорхойгүй, зөвлөмжийг биелүүлээгүй тохиолдолд ямар үр дагавар үүсэх нь огт тусгагдаагүй, “хүргүүлэх” гэдэг нь хэлбэрийн хувьд (бичгээр, цахимаар) тодорхой бус байна. Иймд энэ заалт нь агуулгын хувьд ойлгомжтой мэт боловч эрх зүйн үр дагаврын тодорхойгүй байдал үүсгэж байна. Өөрөөр хэлбэл, зөвлөмж нь зөвхөн мэдээллийн шинжтэй юу, эсхүл “зөөлөн” албадлагын хэлбэр үү гэдэг нь тодорхой биш байна.

#### *24.3.2. - “эрсдэл дунд” бол албан шаардлага хүргүүлэх*

Энэ заалт нь 24.3.1-ээс илүү хүчтэй арга хэмжээ рүү шилжсэн шатлалын логиктой. Гэвч “албан шаардлага” гэх нэр томъёо нь заавал биелүүлэх эрх зүйн акт уу, эсхүл сануулга маягийн баримт бичиг үү гэдэг нь тодорхойгүй байна. Мөн биелүүлэх хугацаа, биелэлтийг хянах механизм тусгагдаагүй байна. Түүнчлэн биелүүлээгүй тохиолдолд дараагийн шатны арга хэмжээ (жишээ нь, зөрчлийн арга хэмжээ) рүү автоматаар шилжих эсэх тодорхойгүй зэрэг ойлгомжгүй байдал үүсгэсэн байна. Иймд энэ заалт нь “зөвлөмж”-өөс ялгарах ёстой эрх зүйн хүчийг хангалттай тодорхой илэрхийлээгүй байна. Үүний улмаас практикт зөвлөмж ба албан шаардлагын ялгаа бүдгэрэх, хэрэгжилтийн стандарт жигд бус болох эрсдэл үүсэх магадлалтай.

#### *24.3.3. - “эрсдэл их” бол Зөрчлийн тухай хуульд заасан арга хэмжээ авах*

Энэ заалт нь өндөр эрсдэлд хатуу арга хэмжээ авах логикийг илэрхийлж байгаа боловч ойлгомжтой байдлын хувьд “Зөрчлийн тухай хуульд заасан арга хэмжээ” гэдэг нь ямар төрлийн арга хэмжээ (торгууль, үйл ажиллагаа зогсоох гэх мэт), ямар нөхцөлд хэрэглэх гэдгийг тодорхой заагаагүй, хэт ерөнхий ишлэл байна, мөн эрсдэл “их” гэж үнэлэгдсэн тохиолдолд заавал зөрчлийн арга хэмжээ авах уу, эсхүл сонголттой юу гэдэг нь тодорхойгүй, түүнчлэн эрсдэлийн үнэлгээ ба зөрчлийн бүрэлдэхүүн хоорондын уялдаа тодорхой бус (эрсдэл өндөр байна гэдэг нь заавал зөрчил үйлдэгдсэн гэсэн үг үү?) байна.

Энд гол асуудал нь эрсдэлийн ойлголт ба зөрчлийн эрх зүйн хариуцлагын ойлголтыг хольсон бололтой. Эрсдэл өндөр байх нь заавал хууль зөрчсөн гэсэн үг биш байж болох тул энэ заалт нь онолын хувьд ч тодорхой бус байна.

Тиймээс эдгээр заалтууд нь шаталсан зохицуулалтын загварыг агуулж байгаа давуу талтай боловч ойлгомжтой байдлын хувьд 1) арга хэмжээний эрх зүйн шинж тодорхойгүй (зөвлөмж, албан шаардлага хоёрын ялгаа бүдэг), заавал болон сонголтот үйлдэл ялгагдаагүй (“шаардлагатай гэж үзвэл” гэсэн ерөнхий нөхцөл бүх шатанд нөлөөлж байна), үр дагаврын логик гинжин холбоо тасарсан (биелүүлээгүй тохиолдолд дараагийн шат руу шилжих механизм байхгүй), ерөнхий ишлэл ашигласан (ялангуяа 24.3.3-д) зэрэг ойлгомжгүй байдлыг бий болгосон гэж дүгнэж болохоор байна. Өөрөөр хэлбэл, эдгээр заалтуудын гол сул тал нь зөвлөмжийн эрх зүйн шинж тодорхойгүй, албан шаардлагын агуулга, үр дагавар тодорхойгүй, эрсдэл ба зөрчлийн ойлголт холилдсон, ишлэл ерөнхий байна.

Иймд 1) “эрсдэл бага” тохиолдолд зөвлөмж хүргүүлэхдээ түүний хэлбэрийг “бичгээр” гэж тодорхойлж, баримтжуулалтын шаардлагыг хангах, зөвлөмжийн бодит хэрэгжилтийг хянах боломжийг бүрдүүлэх, 2) “эрсдэл дунд” түвшинд “албан шаардлага”-ын эрх зүйн шинжийг “заавал биелүүлэх” гэж тодорхой зааж, улмаар

биелэлтийг хянах үүргийг улсын байцаагчид ногдуулах, үүгээр зөвлөмжөөс ялгарах эрх зүйн хүчийг тодорхой болгох, 3) “эрсдэл их” түвшинд шууд Зөрчлийн тухай хуульд заасан арга хэмжээ хэрэглэхээс өмнө “хууль тогтоомж зөрчсөн нь тогтоогдсон” гэсэн нөхцөлийг нэмж, эрсдэлийн үнэлгээ болон зөрчлийн эрх зүйн хариуцлагын хоорондын заагийг тодруулах шаардлагатай байна.

### *3.10. Хяналт шалгалтын явцад илрүүлсэн зөрчлийг шийдвэрлэх*

1. 26.1 дэх хэсэгт зааснаас харвал эрсдэлийн үнэлгээ ба арга хэмжээний уялдаа тодорхойгүй байна. Өөрөөр хэлбэл, эрсдэл бага гэж үнэлсэн зөрчилд заавал албан шаардлага өгөх үү, эсхүл улсын байцаагчийн үзэмжээр өгөх үү гэдэг нь тодорхой бус байна. “Хүргүүлж болно” гэсэн нь сонголттой үйлдлийг илэрхийлж, стандартчилсан хэрэгжилтийг сулруулж байна. Мөн нэр томьёо тодорхой бус байна. “Хяналтын хуудсаар эрсдэл бага гэж үнэлсэн” гэдэг нь хяналтын үнэлгээний нарийвчлалыг тодорхойлсон боловч эрсдэлийн үнэлгээ ба хууль зөрчлийн холболт тодорхойгүй байна. Мөн хэсэгт заасан хугацаа тодорхойгүй. Нэмж дурдахад 26.1 нь 24.3.1-тэй хэрхэн уялдаж байгаа нь ойлгомжгүй болсон байна.

2. 26.2 дахь хэсэгт харгалзах хугацаа тодорхойгүй, “Заасан хугацаанд” гэдэг нь аль хугацааг хэлж байгаа нь ойлгомжгүй байх бөгөөд энэ нь хэрэгжилтэд тайлбарын зөрүү үүсгэх эрсдэлтэй. Бас логикийн уялдаа сул буюу 26.1-д “хүргүүлэх боломжтой” гэж заасан байхад 26.2-т “аваагүй бол шийдвэрлэнэ” гэсэн нь заавал биелүүлэх шаардлагатай байхаар логик зөрчил үүсгэж байна.

3. 26.3-д процедурын нарийвчлал дутмаг буюу “Зохих журмын дагуу” гэдэг нь ерөнхий ишлэл бөгөөд хэн, ямар хугацаанд, ямар маягаар мэдээлэх талаар тодорхой зааж өгөөгүй.

4. Тайлбарын хэсэг нь түр зуурын зохицуулалтыг илэрхийлсэн хэдий ч хугацааны утга, шинэчлэлийн дараах шилжилт тодорхой заагаагүй байна. Практикт энэ нь хууль тогтоомжийн уялдаа холбоог тодорхой бус болгож магадгүй.

Ерөнхийдөө 26 дугаар зүйл нь зорилго, логик дарааллын хувьд *хяналт шалгалтын явцад илрүүлсэн зөрчил - албан шаардлага - биелүүлээгүй тохиолдолд шийдвэрлэлт - гэмт хэргийн мэдээлэл* гэсэн шатлалтай. Ойлгомжтой байдлын хувьд эрсдэлийн үнэлгээ ба арга хэмжээний заавал болон сонголттой байдлын ялгаа тодорхойгүй, хугацаа болон биелэлтийн нарийвчлал дутмаг, ерөнхий ишлэл (“зохих журмын дагуу”) нь практикт тайлбарын зөрүү үүсгэх зэрэг суд талтай болжээ. Иймд уг заалтыг ойлгомжтой, биелүүлэх боломжтой, шаталсан логиктой болгох шаардлагатай байна.

### *3.11. Хяналтын хуудас*

34 дүгээр зүйлд хяналтын хуудсыг ашиглах үндсэн зарчим, түүнийг батлах эрх бүхий этгээдийг товч байдлаар зохицуулсан боловч агуулгын уялдаа, ойлгомжтой байдлыг сайжруулах шаардлага бий. Тодруулбал, хяналт шалгалтын явцад шалгуулагч этгээдийн үйл ажиллагааны онцлог, мөн тухайн хяналтын чиглэлээс хамааран нэг буюу хэд хэдэн хяналтын хуудсыг ашиглан үнэлгээ хийх бөгөөд энэ үнэлгээнд үндэслэн эрсдэлийн түвшинг тогтоох зохицуулалт тусгагдсан байна. Энэ нь эрсдэлд суурилсан хяналт шалгалтын аргачлалыг хэрэгжүүлэхэд чиглэсэн боловч “нэг ба хэд хэдэн” гэсэн хэллэг нь ямар тохиолдолд нэг, ямар

нөхцөлд хэд хэдэн хуудас хэрэглэхийг тодорхойлоогүй тул практикт ялгаатай тайлбар гарах эрсдэлтэй байна. Мөн “эрсдэлийн түвшинг тогтооно” гэж заасан боловч уг үнэлгээ нь цаашид ямар шийдвэр, арга хэмжээнд холбогдох талаар энэ зүйлд тодорхой заагаагүй нь логикийн хувьд дараагийн зохицуулалттай шууд холбогдох холбоосыг сулруулж байна. Нөгөө талаас, хяналтын хуудасны нийтлэг загвар, түүнийг хэрэглэх аргачлалыг Засгийн газрын Хяналтын ерөнхий газрын дарга батална гэж заасан нь нэгдсэн стандарт, арга зүйн удирдлагыг хангах ач холбогдолтой боловч “нийтлэг загвар” болон “аргачлал” нь ямар хүрээ, агуулгыг хамрах, заавал мөрдөх эсэх, эсхүл зөвлөмжийн шинжтэй эсэх нь тодорхой бус байна. Иймд энэхүү зохицуулалтыг илүү тодорхой болгохын тулд хяналтын хуудсыг хэрэглэх нөхцөл, шалгуур, эрсдэлийн үнэлгээний үр дагавар, мөн батлагдах загвар, аргачлалын эрх зүйн шинж чанарыг илүү нарийвчлан тусгах шаардлагатай гэж үзэж болно.

### *3.12. Хяналт шалгалтын байгууллага*

35 дугаар зүйлд хяналт шалгалтын байгууллагын тогтолцоо, зохион байгуулалт, санхүүжилт болон бүрэн эрхийг цогцоор нь зохицуулахыг зорьжээ. Энэ зүйлд зарим тодорхойгүй, давхардсан болон нарийвчлах шаардлагатай хэсгүүд ажиглагдаж байна.

1. Юуны өмнө, 35.1-д хяналт шалгалтын байгууллагын тогтолцоог бүрдүүлэгч нэгжүүдийг жагсаан заасан нь бүтэц тодорхойлох давуу талтай боловч “хяналтын улсын байцаагч”-ийг байгууллагын тогтолцооны бүрэлдэхүүнд шууд оруулсан нь институт (байгууллага) ба албан тушаалтны ойлголтыг холих эрсдэлтэй байна. Өөрөөр хэлбэл, байгууллагын бүтэц болон тухайн байгууллагад ажиллах албан тушаалтныг нэг түвшинд авч үзсэн нь логикийн хувьд тодорхой бус байдал үүсгэж болзошгүй.

Мөн “аймаг, дүүргийн хяналтын газар, хэлтэс” гэсэн хэллэг нь зохион байгуулалтын нэгжийн шатлал, харьяаллыг бүрэн тодорхой илэрхийлж чадахгүй байна. Өөрөөр хэлбэл, нэгд, “газар” болон “хэлтэс” гэсэн хоёр өөр түвшний зохион байгуулалтын нэгжийг нэг түвшинд, нэгэн зэрэг дурдсан нь институцийн шатлалын логикийг бүдгэрүүлж байна. Ерөнхийдөө “газар” нь бие даасан бүтэц, харин “хэлтэс” нь тухайн газрын дотоод нэгж байх боломжтой. Гэтэл энэ заалтад эдгээрийг зэрэгцүүлж бичсэн нь “аймаг, дүүрэгт газар байна уу, эсхүл хэлтэс байна уу, эсвэл газар дотор хэлтэс байна уу” гэсэн асуултыг нээлттэй үлдээж, бүтэц нь босоо эсвэл зэрэгцээ зохион байгуулалттай эсэхийг тодорхойгүй болгож байна.

Түүнчлэн “аймаг, дүүргийн” гэсэн хамтатгасан тодотгол нь нутаг дэвсгэрийн зохион байгуулалтын ялгааг харгалзсан эсэх нь тодорхойгүй байна. Энэ тухайд төсөл боловсруулагчийн санаа ямар байсныг сайн мэдэхгүй тул судлаачийн зүгээс өөрийн ойлголтын хүрээнд авч үзсэн гэдгийг хэлэх нь зүйтэй. Аймаг болон дүүрэг нь захиргааны өөр өөр түвшний нэгжүүд тул тэдгээрт ижил бүтэц (жишээлбэл, хоёуланд нь “газар” байх) хэрэгжих эсэх, эсхүл нэг нь газар, нөгөө нь хэлтэс байх уу гэдэг нь ойлгомжгүй үлдэж байна. Энэ нь бодит хэрэгжилтийн шатанд байгууллагын бүтэц жигд байх эсэхэд эргэлзээ үүсгэнэ.

Уг хэллэг нь харьяаллын асуудлыг тодорхой болгоогүй байна. Өөрөөр хэлбэл, “аймаг, дүүргийн хяналтын газар, хэлтэс” нь төв байгууллагад (жишээлбэл,

хяналтын ерөнхий газарт) шууд харьяалагдах уу, эсхүл тухайн орон нутгийн захиргаанд давхар харьяалалтай байх уу гэдэг нь илэрхий биш байна. Энэ нь удирдлага, хяналт, хариуцлагын тогтолцоог ойлгоход хүндрэл учруулна.

Иймээс энэхүү томъёолол нь байгууллагын бүтэц, шатлал, харьяаллыг нэг утгатай, тодорхой илэрхийлж чадахгүй байгаа бөгөөд “аль түвшинд ямар нэгж орших, тэдгээрийн хоорондын хамаарал ямар байх” гэдгийг илүү нарийвчлан зааглах шаардлагатай гэж үзэж байна.

2. 35.2-т “нэгдмэл тогтолцоо, төвлөрсөн удирдлагатай байна” гэж заасан нь бодлогын шинжтэй, зарчмын агуулгатай боловч уг төвлөрсөн удирдлага ямар байгууллага, ямар хэлбэрээр хэрэгжихийг тодорхойлоогүй тул хэрэгжилтийн шатанд тайлбарын зөрүү үүсэх боломжтой. Энэ заалтыг илүү ойлгомжтой болгохын тулд удирдлагын төв субъект, эрх хэмжээний хүрээг тодорхойлох шаардлагатай. Тодруулбал, “Нэгдмэл тогтолцоо” гэдэг нь бүх шатны байгууллага нэг стандарт, нэг бодлогоор ажиллахыг илэрхийлж болох ч энэ нэгдмэл байдлыг хангах механизм (жишээлбэл, журам, заавар, хяналтын хэлбэр, тайлагналын тогтолцоо) огт тодорхойлогдоогүй байна. Үүний улмаас уг ойлголт нь зөвхөн тунхаглалын шинжтэй үлдэж, практикт хэрхэн хэрэгжих нь тодорхойгүй болдог. Хоёрт, “төвлөрсөн удирдлага” гэсэн ойлголтын агуулга тодорхойгүй байна. Төвлөрсөн удирдлага гэдэг нь бүх шатны байгууллагыг нэг төв байгууллага шууд удирдах, эсхүл зөвхөн бодлого, арга зүйн удирдлага төвлөрөх, эсхүл санхүү, хүний нөөцийн удирдлага хүртэл төвлөрөх гэсэн хэд хэдэн өөр хувилбараар ойлгогдож болно. Гэтэл энэ заалт аль хэлбэрийг нь хэлж байгаа нь тодорхойгүй тул байгууллагууд өөр өөрөөр тайлбарлах эрсдэлтэй. Гуравт, төвлөрсөн удирдлагыг “хэн” хэрэгжүүлэх нь заагдаагүй байна. Жишээлбэл, Засгийн газрын Хяналтын ерөнхий газар төв удирдлага хэрэгжүүлэх үү, эсхүл өөр этгээд байна уу гэдэг нь тодорхойгүй. Энэ нь эрх хэмжээний давхардал, зөрчил үүсгэх, мөн хариуцлагын эзэн тодорхойгүй болох нөхцөл бүрдүүлнэ. Дөрөвт, “ямар хэлбэрээр” хэрэгжих нь мөн тодорхойгүй байна. Өөрөөр хэлбэл, тушаал, заавар, арга зүйн удирдамж, хяналт-шалгалтын механизм, тайлагналын систем зэрэг аль хэрэгслээр төвлөрсөн удирдлага хэрэгжихийг заагаагүй нь уг заалтыг практикт хэрэглэхэд тодорхой бус байдал үүсгэнэ.

Иймээс энэ томъёолол нь бодлогын түвшний зөв чиглэл илэрхийлж байгаа боловч эрх зүйн тодорхой байдлын зарчимд нийцэхүйц хэмжээнд хүрэхийн тулд “хэн удирдах, юуг удирдах, ямар хүрээнд, ямар хэрэгслээр хэрэгжүүлэх” гэдгийг илүү нарийвчлан тодорхойлох шаардлагатай.

3. 35.3-т санхүүжилтийн эх үүсвэрийг улсын төсөв гэж заасан нь тодорхой боловч “шаардлагыг хангасан байна” гэх үнэлэмжийн шинжтэй, шалгуургүй томъёолол хэрэглэсэн нь хууль зүйн техникийн хувьд сул талтай. Энэ нь бодит шалгуур, хэмжүүргүй тул хэрэгжилтийг үнэлэхэд хүндрэл үүсгэнэ.

4. 35.4-т орон нутгийн байгууллагын дэмжлэгийн талаар зохицуулсан боловч “дэмжлэг үзүүлнэ” гэх ерөнхий томъёолол нь ямар төрлийн дэмжлэг (санхүү, логистик, хүний нөөц гэх мэт), ямар хүрээнд үзүүлэхийг тодорхойлоогүй тул хэрэгжилтэд тодорхой бус байдал үүсгэх магадлалтай.

5. 35.5-д энэ зүйлд зааснаас бусад хяналтын чиглэлийг “улсын байцаагчийн эрх олгосноор” бусад байгууллага хэрэгжүүлнэ гэж заасан нь эрх шилжүүлэх

механизмын агуулгыг бүдэг тодорхойлсон байна. Ямар журмаар, ямар шалгуураар, хэн эрх олгох нь тодорхой бус байгаа нь эрх зүйн тодорхой байдлын зарчимд нийцэхгүй.

6. 35.6-д хяналт шалгалтын байгууллагын бүрэн эрхийг жагсаасан нь бүтэцтэй боловч зарим заалт хэт ерөнхий (жишээлбэл, 35.6.5) бөгөөд зарим нь өмнөх зохицуулалттай давхцах шинжтэй байна. Түүнчлэн 35.6.2-т “3 дугаар бүлэгт заасан нийтлэг журамд нийцүүлэн” гэж заасан нь дотоод эшлэлийн хувьд зөв боловч илүү ойлгомжтой байхын тулд тодорхой болгох боломжтой.

7. 35.7-д төсөвт орлого төвлөрүүлэх үүрэг хүлээхгүй гэж заасан нь хяналт шалгалтын байгууллагыг орлого бүрдүүлэгч бус, нийтийн ашиг сонирхлыг хамгаалах чиг үүрэгтэй институц гэдгийг тодотгосон чухал зарчмын зохицуулалт юм. Энэ нь хяналт шалгалтыг “торгууль, төлбөр төвлөрүүлэх хэрэгсэл” болгон ашиглах эрсдэлээс сэргийлэх, байгууллагын хараат бус, шударга байдлыг хангах зорилгыг илэрхийлж байна. Гэхдээ уг зохицуулалтад “хуульд өөрөөр заагаагүй бол” гэсэн нөхцөл нь энэхүү зарчмын тогтвортой, тууштай хэрэгжилтийг сулруулах эрсдэлийг бий болгож байна. Учир нь энэ хэллэг нь дараах байдлаар ойлгогдох боломжтой. 1) уг нөхцөл нь ирээдүйд аливаа өөр хууль (эсхүл одоо мөрдөгдөж буй бусад хууль)-аар хяналт шалгалтын байгууллагад орлого төвлөрүүлэх үүрэг ногдуулах боломжийг нээлттэй үлдээж байна. Ингэснээр анх тогтоосон “орлого төвлөрүүлэхгүй” гэсэн зарчим нь тогтвортой бус, нөхцөлт шинжтэй болж, хууль зүйн баталгаат байдал нь сулрана. 2) энэ нь эрх зүйн зохицуулалтын дотоод зөрчил үүсэх суурь болдог. Нэг талаас тухайн хуульд “орлого төвлөрүүлэхгүй” гэж заасан атлаа нөгөө талаас “өөр хуульд өөрөөр зааж болно” гэж зөвшөөрсөн нь аль зохицуулалтыг баримтлах нь тодорхойгүй нөхцөл үүсгэнэ. Ялангуяа салбарын хуулиудад торгууль, төлбөр, хураамжийн зохицуулалт орсон тохиолдолд хяналт шалгалтын байгууллага орлого төвлөрүүлэх үүрэгтэй эсэх талаар тайлбарын зөрүү гарах магадлал өндөр. 3) бодлогын хувьд энэ нь “ашиг сонирхлын зөрчил” үүсгэх эрсдэлийг дахин нээж өгч байна. Хэрэв өөр хуулиар орлого төвлөрүүлэх үүрэг олговол хяналт шалгалтын байгууллага нь хяналт хийхдээ нийтийн эрх ашгийг хамгаалахаас илүү орлого нэмэгдүүлэх хандлагад шилжих эрсдэл бий. Энэ нь хяналтын шударга, хараат бус байдалд сөргөөр нөлөөлнө. Иймээс “хуульд өөрөөр заагаагүй бол” гэсэн ерөнхий нөхцөл нь анх дэвшүүлсэн зарчмыг сулруулж, түүнийг нөхцөлт, өөрчлөгдөх боломжтой болгож байгаа тул эрх зүйн тодорхой байдал, бодлогын тууштай байдлын үүднээс илүү нарийвчлах, эсхүл ийм ерөнхий нээлттэй заалтыг хязгаарлах шаардлагатай гэж үзэж болно. Нэмж дурдахад тус хуулийн төсөлд “...өөрөөр заагаагүй бол...” гэсэн илэрхийлэл 8 удаа хэрэглэгдсэн байх бөгөөд Редакц энэ тухайд зайлшгүй анхаарах шаардлагатай.

8. 35.8-д Үндэсний лавлагаа лабораторийн үйл ажиллагаатай холбоотой асуудлыг зохицуулсан нь тодорхой боловч байгууллагын бүтэц, үйл ажиллагааны нарийвчилсан зохицуулалтыг дан ганц даргын шийдвэрээр тогтоохоор заасан нь эрх мэдлийн төвлөрөл үүсгэх, мөн хууль-доод түвшний актын зохистой харьцаанд эргэлзээ төрүүлэх боломжтой. Өөрөөр хэлбэл, зохицуулалтын субъект, шийдвэр гаргах этгээдийг тодорхой болгосон давуу талтай боловч эрх зүйн техникийн болон институцийн зохистой тэнцвэрийн үүднээс тодорхой эрсдэл дагуулж байна.

1) Юуны өмнө, уг заалт нь байгууллагын бүтэц, үйл ажиллагааны үндсэн параметруудийг (бүтэц, орон тоо, төлбөрийн хэмжээ зэрэг) нэг албан тушаалтны шийдвэрт төвлөрүүлж байгаа нь эрх мэдлийн төвлөрөл үүсгэх нөхцөл бүрдүүлж байна. Эдгээр асуудал нь зөвхөн дотоод зохион байгуулалтын шинжтэй бус, төсөв, хүний нөөц, үйлчилгээний хүртээмж, иргэдийн эрх ашигт шууд нөлөөлөх тул илүү өргөн хүрээний хяналт, олон талын оролцоог шаарддаг. Гэтэл ийм шийдвэрийг зөвхөн даргын түвшинд төвлөрүүлснээр тэнцвэржүүлэх механизм сулрах эрсдэлтэй.

2) хууль ба доод түвшний актын зохистой харьцааны хувьд тодорхой эргэлзээ үүсэж байна. Ерөнхий зарчмаар бол байгууллагын эрх зүйн статус, үндсэн чиг үүрэг, зохион байгуулалтын суурь бүтэц зэрэг чухал асуудлыг хуульд, харин нарийвчилсан журам, аргачлалыг захиргааны актаар зохицуулах нь зүйтэй. Харин энэ заалтад “бүтэц, орон тоо, үйлчилгээний хөлс” зэрэг бодлогын шинжтэй, нөлөөлөл өндөр асуудлыг хүртэл доод түвшний актад шилжүүлсэн нь хууль өөрөө хэт ерөнхий болж, бодит зохицуулалтын ачааллыг захиргааны шийдвэрт шилжүүлсэн байдал ажиглагдаж байна.

3) Ийм зохицуулалт нь тогтвортой байдлын асуудал үүсгэнэ. Даргын тушаал нь харьцангуй амархан өөрчлөгдөх боломжтой тул лабораторийн бүтэц, орон тоо, төлбөрийн бодлого богино хугацаанд олон дахин өөрчлөгдөх эрсдэлтэй. Энэ нь байгууллагын үйл ажиллагааны тогтвортой байдал, урт хугацааны төлөвлөлтөд сөргөөр нөлөөлж болзошгүй юм.

4) Хяналт, хариуцлагын механизм тодорхойгүй байна. Хэрэв дээрх асуудлуудыг буруу тогтоосон, эсхүл нийтийн ашиг сонирхолд нийцээгүй шийдвэр гаргасан тохиолдолд түүнийг хянах, тэнцвэржүүлэх институцийн механизм (жишээлбэл, Засгийн газар, сайд, эсхүл бусад этгээдийн батламж, зөвшөөрөл) энэ заалтад тусгагдаагүй байна.

Иймээс 35.8 дахь зохицуулалт нь тодорхой байдлын хувьд ойлгомжтой боловч эрх мэдлийг хэт төвлөрүүлэх, хууль ба захиргааны актын зохистой хуваарилалтыг алдагдуулах, мөн хэрэгжилтийн тогтвортой байдалд сөргөөр нөлөөлөх эрсдэлтэй тул “ямар асуудлыг хуульд, ямар асуудлыг захиргааны актад үлдээх вэ” гэдгийг илүү нарийвчлан зааглах шаардлагатай гэж үзэж байна.

Ерөнхийдөө 35 дугаар зүйл нь нийтдээ хяналт шалгалтын байгууллагын тогтолцоог тодорхойлох зорилгоо хангаж байгаа боловч институц ба албан тушаалтны ялгааг тодруулах, эрх шилжүүлэх болон удирдлагын механизмыг нарийвчлах, ерөнхий болон үнэлэмжийн шинжтэй томъёоллуудыг багасгах, мөн заалтуудын логик уялдаа, тодорхой байдлыг сайжруулах шаардлагатай гэж дүгнэж болно.

### *3.13. Олон нийтийн хяналтын үйл ажиллагаа*

Тус хуулийн төслийн 40 дүгээр зүйлийг “ойлгомжтой байдал”-ын шалгуураар шинжлэхэд хэлзүй, логик бүтэц, нэр томъёоны хэрэглээ болон институцийн зохицуулалтын түвшинд дараах сул тал ажиглагдаж байна.

1. Хэлзүйн болон найруулгын хувьд 40.1 дэх хэсэг нь хэт урт, олон агуулгыг нэг өгүүлбэрт шингээсэн бүтэцтэй байна. “Олон нийтийн болон хэрэглэгчийн

үнэлгээний саналыг ... хэрэгжүүлэх”, "... зөвлөлөөр дамжуулан”, "... төлөөлөл бүхий орон тооны бус зөвлөл ажиллана” зэрэг өөр өөр түвшний санаанууд нэг өгүүлбэрт давхар илэрхийлэгдсэнээс өгүүлбэрийн логик алдагдаж, уншихад төвөгтэй болсон байна. Ялангуяа “хэрэгжүүлэх” гэх үйл үг нь “санал”-тай холбогдон утгын хувьд тодорхой бус болж, санал хэрэгжүүлэх үү, эсхүл дамжуулах, нэгтгэх, үнэлэх үү гэдэг нь ойлгомжгүй үлдэж байна.

2. Логик бүтцийн хувьд 40.2-т Зөвлөлийн чиг үүргийг тодорхойлохдоо “хөндлөнгийн хяналт хэрэгжүүлэх” гэж заасан атлаа “мэдээлэл, зөвлөмж хүргүүлж ажиллана” гэж үргэлжлүүлсэн нь чиг үүргийн түвшинд зөрчил үүсгэж байна. Өөрөөр хэлбэл, “хяналт хэрэгжүүлэх” нь илүү эрх бүхий, нөлөөлөх шинжтэй ойлголт бол “зөвлөмж хүргүүлэх” нь зөвлөх, дэмжих шинжтэй тул эдгээрийн аль нь үндсэн функц вэ гэдэг тодорхойгүй байна. Энэ нь Зөвлөлийн эрх зүйн статус (хяналтын байгууллага уу, зөвлөх бүтэц үү) тодорхой бус байгааг илтгэж байна.

3. Нэр томъёоны хэрэглээний хувьд “олон нийтийн хяналтын зөвлөл”, “хөндлөнгийн хяналт”, “олон нийтийн болон хэрэглэгчийн үнэлгээний санал” зэрэг ойлголтууд нь тодорхойлолтгүй, агуулгын хувьд өргөн хүрээтэй тул тайлбарын олон хувилбар үүсэх боломжтой байна. Тухайлбал, “хөндлөнгийн хяналт” нь төрийн хяналтаас ялгагдах ямар шинжтэй, ямар эрх хэмжээтэй болох нь тодорхойгүй, мөн “хэрэглэгчийн үнэлгээний санал” нь ямар хэлбэр, стандарттай байхыг тогтоогоогүй байна.

4. Институцийн зохицуулалтын хувьд 40.1-д Зөвлөлийг Засгийн газрын Хяналтын ерөнхий газрын дэргэд байгуулна гэж заасан атлаа 40.4-т тухайн байгууллагын хараат бус байдалд хүндэтгэлтэй хандана гэж заасан нь логикийн тодорхой зөрчил үүсгэж байна. Өөрөөр хэлбэл, дэргэдэх бүтэц нь институцийн хувьд тодорхой хэмжээгээр хараат байдалтай байх магадлалтай боловч нөгөө талаас хараат бус байдлыг хүндэтгэхийг заасан нь Зөвлөлийн бодит бие даасан байдал хэрхэн хангагдах нь тодорхойгүй үлдэж байна.

5. 40.3 болон 40.6 дахь хэсгүүдэд зарчмуудыг давхардуулан тусгасан байна. Тухайлбал, “ил тод, нээлттэй байх”, “хараат бусаар явуулах”, “үндэслэл бүхий байх” зэрэг зарчмууд хоёр өөр хэсэгт давтагдсан байдлаар орсон нь хууль зүйн техникийн хувьд илүүц давхардал үүсгэж, зохицуулалтын цэгцтэй байдлыг алдагдуулж байна. Ийм төрлийн зарчмуудыг нэг дор нэгтгэн, системтэйгээр илэрхийлэх нь зүйтэй.

6. 40.5-д “судалгаа, үнэлгээний арга хэлбэрээр” хяналт тавина гэж заасан боловч энэ нь 40.2-т заасан “хөндлөнгийн хяналт хэрэгжүүлэх” ойлголттой хэрхэн уялдах нь тодорхойгүй байна. Судалгаа, үнэлгээ нь мэдээлэл цуглуулах, дүн шинжилгээ хийх арга хэрэгсэл болохоос шууд хяналтын үйл ажиллагаа мөн эсэх нь ойлгомжгүй үлдэж байна.

Нэгтгэн дүгнэхэд, 40 дүгээр зүйл нь олон нийтийн оролцоог хангах, хөндлөнгийн үнэлгээний механизмыг бий болгох чухал зорилготой боловч хэлзүйн төвөгтэй бүтэц, логикийн тодорхой бус байдал, нэр томъёоны тодорхойлолтын дутмаг байдал, мөн институцийн статусын зөрчил зэрэг шалтгаанаар ойлгомжтой байдал сул, хэрэгжилтийн шатанд тайлбарын зөрүү үүсэх эрсдэл өндөр байна. Иймд өгүүлбэрийн бүтцийг хялбарчлах, чиг үүрэг ба статусыг тодорхой зааглах, нэр

томъёог тодорхойлох, зарчмуудыг нэгтгэн цэгцлэх замаар хууль зүйн техникийн шаардлагад нийцүүлэн дахин найруулах шаардлагатай гэж үзэж байна.

3.14. Хууль тогтоомжийн тухай хуульд заасан шалгуурыг хэрхэн хангасан тухай

Хууль тогтоомжийн тухай хуулийн 29, 30 дугаар зүйлд заасан шалгуурыг хэрхэн хангасан тухай дараах байдлаар үнэллээ. Үүнд:

<b>Хууль тогтоомжийн тухай хууль 29 дүгээр зүйл. Хуулийн төслийн эх бичвэрийн агуулгад тавих нийтлэг шаардлага</b>	
29.1.1.Монгол Улсын Үндсэн хууль, Монгол Улсын олон улсын гэрээнд нийцсэн, бусад хууль, үндэсний аюулгүй байдлын үзэл баримтлал, Монгол Улсын урт хугацааны хөгжлийн бодлоготой уялдсан байх;	Зорилго, бодлогын түвшинд ерөнхийдөө нийцэж байгаа
29.1.2.тухайн хуулиар зохицуулах нийгмийн харилцаанд хамаарах асуудлыг бүрэн тусгасан байх;	Хангасан
29.1.3.тухайн хуулиар зохицуулах нийгмийн харилцааны хүрээнээс хальсан асуудлыг тусгахгүй байх;	Хальсан асуудлыг тусгаагүй ч зохицуулах гэж буй харилцааг өргөн хүрээнд хамрах оролдлого хийсэн байна.
29.1.4.тухайн хуулиар зохицуулах нийгмийн харилцаанд үл хамаарах хуульд нэмэлт, өөрчлөлт оруулах буюу хүчингүй болсонд тооцох тухай заалт тусгахгүй байх;	Хангасан
29.1.5.зүйл, хэсэг, заалт нь хоорондоо зөрчилгүй байх;	Тус хуулийн төсөлд нэр томъёоны хэрэглээний зөрүү, эрх хэмжээний тодорхой бус байдал, процедурын уялдаа дутмаг, мөн зарим давхардсан зохицуулалт ажиглагдаж байгаа нь зүйл, хэсэг, заалтын дотоод нийцлийг бүрэн хангаагүй гэж үзэхэд хүргэж байна.
29.1.6.хэм хэмжээ тогтоогоогүй, тунхагласан шинжтэй буюу нэг удаа хэрэгжүүлэх заалт тусгахгүй байх;	Хэсэгчлэн хангасан /холбогдох судалгааг үзэх/
29.1.7.бусад хуулийн заалтыг давхардуулан заахгүйгээр шаардлагатай бол түүнийг эш татах, энэ тохиолдолд эшлэлийг тодорхой хийж, хуулийн	Тус хуулийн төсөлд бусад хуульд зохицуулагдсан харилцааг давхардуулан тусгасан бөгөөд

нэр болон хэвлэн нийтэлсэн албан ёсны эх сурвалжийг бүрэн гүйцэд заасан байх;	шаардлагатай эш татах баримтлаагүй, тодорхой хангагдаагүй Холбогдох судалгааг үзэх.	тохиолдолд зарчмыг эшлэлийн байдал байна.
29.1.8.тухайн хуулиар зохицуулах нийгмийн харилцаа, хуулийн үйлчлэх хүрээ, эрх зүйн харилцаанд оролцогч хүн, хуулийн этгээдийн эрх, үүрэг, зохицуулалтад удирдлага болгох зарчим, харгалзан үзэх нөхцөл байдал, нийтийн эрх зүйн этгээдийн чиг үүрэг, эрх хэмжээ, тэдгээрийг биелүүлэх журмыг тусгасан байх.	Хэсэгчлэн /холбогдох судалгааг үзэх/	хангасан
<b>30 дугаар зүйл. Хуулийн төслийн хэл зүй, найруулгад тавих нийтлэг шаардлага</b>		
30.1.1.Монгол Улсын Үндсэн хууль, бусад хуульд хэрэглэсэн нэр томъёог хэрэглэх;	Хэсэгчлэн /холбогдох судалгааг үзэх/	хангасан
30.1.2.нэг нэр томъёогоор өөр өөр ойлголтыг илэрхийлэхгүй байх;	Хэсэгчлэн /холбогдох судалгааг үзэх/	ангасан
30.1.3.үг хэллэгийг монгол хэл бичгийн дүрэмд нийцүүлэн хоёрдмол утгагүй товч, тодорхой, ойлгоход хялбараар бичих;	Хэсэгчлэн /холбогдох судалгааг үзэх/	хангасан
30.1.4.хүч оруулсан нэр томъёо хэрэглэхгүй байх;	Хангасан	
30.1.5.жинхэнэ нэрийг ганц тоон дээр хэрэглэх.	Хангасан	

Дээрх зүйл, заалтуудыг “ойлгомжтой байдал”-ын шалгуураар цогцоор нь авч үзэхэд тус хуулийн төсөл нь агуулгын хувьд нийгмийн ач холбогдолтой харилцааг өргөн хүрээнд зохицуулахыг зорьсон, институцийн болон процессын үндсэн хүрээг бүрдүүлэхийг эрмэлзсэн боловч хууль зүйн техникийн түвшинд тодорхой нийтлэг сул талууд ажиглагдаж байна.

Нэгдүгээрт, хэлзүйн түвшинд өгүүлбэрүүд хэт урт, олон давхар санааг нэг өгүүлбэрт шингээсэн байдал нийтлэг ажиглагдаж байна. Үүний улмаас өгүүлбэрийн утга бүрхэгдэх, уншигчид агуулгыг шууд ойлгоход хүндрэл үүсэх, мөн тайлбарын олон хувилбар бий болох эрсдэл нэмэгдэж байна. Хууль зүйн бичвэрт шаардлагатай товч, нэг утгатай, цэгцтэй илэрхийлэл хангалтгүй байгаа нь ойлгомжтой байдлыг бууруулж байна.

Хоёрдугаарт, логик бүтцийн хувьд нэг заалтад өөр өөр түвшний (зорилго, зарчим, чиг үүрэг, арга хэрэгсэл, хэрэгжилтийн механизм) ойлголтууд холилдох хандлага ажиглагдаж байна. Энэ нь “хэн - юунд - ямар зорилгоор - ямар арга хэлбэрээр” гэсэн хууль зүйн зохицуулалтын үндсэн логикийг бүдгэрүүлж, заалт хоорондын уялдаа холбоог сулруулж байна. Мөн зарим тохиолдолд жагсаалт нээлттэй эсэх, ангилал хоорондын зааг тодорхойгүй байгаа нь хэрэгжилтийн шатанд зөрүүтэй тайлбар үүсэх нөхцөл болж байна.

Гуравдугаарт, нэр томъёоны хэрэглээний хувьд тодорхойлолтгүй, эсхүл онолын хувьд олон янзаар ойлгогдох боломжтой ойлголтууд өргөн хэрэглэгдсэн байна. “төр-иргэний хяналт”, “хөндлөнгийн хяналт”, “олон нийтийн хяналт”, “эрсдэлийн үнэлгээ” зэрэг нэр томъёо нь нарийвчилсан тодорхойлолтгүй, эсхүл хэрэглээ нь тогтвортой бус байгаа нь зохицуулалтын тодорхой байдал, нэг мөр ойлголтыг алдагдуулж байна.

Дөрөвдүгээрт, норматив илэрхийллийн хувьд зарчмын, бодлогын шинжтэй өгүүлбэрүүд болон шууд зохицуулалтын шинжтэй заалтууд хоорондоо холилдсон байна. Зарим заалт нь зорилго, зарчим илэрхийлэх ёстой байтал тодорхой үйл ажиллагааны хэлбэр заасан, эсрэгээр зарим зохицуулалт нь хэт ерөнхий, чиглүүлэх шинжтэй үлдсэн нь эрх зүйн тодорхой байдлын шаардлагад бүрэн нийцэхгүй байна.

Тавдугаарт, институцийн зохицуулалтын хувьд байгууллагын бүтэц, харьяалал, эрх хэмжээ, бие даасан байдал зэрэг асуудлууд тодорхой бус, эсхүл дутуу зохицуулагдсан байна. Ялангуяа төвлөрсөн удирдлагын агуулга, дэргэдэх болон хараат бус байдлын харьцаа, эрх шилжүүлэх механизм, мөн доод түвшний актаар зохицуулах асуудлын хүрээ тодорхойгүй байгаа нь эрх мэдлийн төвлөрөл болон хэрэгжилтийн эрсдэлийг дагуулж болзошгүй байна.

Зургадугаарт, хууль зүйн техникийн үүднээс илүүц давхардал, уялдаа сул заалтууд тодорхой хэмжээнд ажиглагдаж байна. Зарим зарчим, ойлголт давхар давтагдсан, эсхүл өөр өөр зүйлд салангид байдлаар тусгагдсан нь зохицуулалтын системчлэлийг алдагдуулж байна.

#### **4. Хуулийн төслийн хүлээн зөвшөөрөх байдалд хийсэн дүн шинжилгээ**

Хүлээн зөвшөөрөгдөх байдлын судалгаанд нэг талаас ялангуяа аж ахуйн нэгж, хуулийн этгээдээс санал асуумж авах, туршин хэрэглэх хугацаа, боломж байгаагүй, нөгөө талаас энэ судалгааны ажлыг хийх ерөнхий хугацаа харьцангуй богино байсан тул ихэнх зохицуулалтад үнэлгээ гэхээс илүүтэй цаашид судлах, шаардлагатай асуудлыг хамруулан дурдсаныг онцлон тэмдэглэе. Харин хуулийн төсөлд хяналт шалгалтын тогтолцоо нэгдмэл, төвлөрсөн удирдлагатай байх агуулга тусгагдсан бөгөөд энэ тухайд тусгайлан авч үзэж товч үнэлэлт дүгнэлт хийв.

Төслийн 1-7 дугаар зүйлд тусгагдсан зохицуулалтуудыг “хүлээн зөвшөөрөгдөх байдал” шалгуураар шинжлэхэд эдгээр нь хуулийн зорилго, үйлчлэх хүрээ, нэр томъёоны тодорхойлолт, хяналт шалгалтын хэлбэр болон эрсдэлийн шинжилгээний үндсэн тогтолцоог тогтоож буй суурь шинжтэй заалтууд боловч хэрэгжилтийн түвшинд тодорхой этгээдүүдэд шууд болон шууд бус байдлаар үүрэг, ачаалал бий болгох шинжийг агуулж байна. Иймд эдгээр заалтууд нь зөвхөн тунхаглалын шинжтэй бус, бодит хэрэгжилтийн үр дагавартай тул хүлээн зөвшөөрөгдөх байдлын үнэлгээнд хамруулах шаардлагатай.

Нэгдүгээрт, 1 болон 3 дугаар зүйлд тусгагдсан зорилго, үйлчлэх хүрээний зохицуулалт нь хяналт шалгалтын тогтолцоонд хамрагдах субъектуудын хүрээг өргөнөөр тодорхойлж, төрийн болон төрийн бус байгууллага, хүн, хуулийн этгээдийн үйл ажиллагаанд хяналт тавих боломжийг нээж өгсөн байна. Энэ нь бизнесийн байгууллага, иргэдийн хувьд хяналтын хамрах хүрээ нэмэгдэх, улмаар

захиргааны ачаалал өсөхөөр ойлгогдох боломжтой. Иймд уг зохицуулалтыг аж ахуйн нэгжүүд, мэргэжлийн холбоод хэрхэн хүлээн авч байгаа, тэдний зүгээс хэт өргөн хүрээтэй хяналт гэж үзэж байгаа эсэхийг санал асуулга, хэлэлцүүлгээр тодруулах шаардлагатай.

Хоёрдугаарт, 4 дүгээр зүйлд тусгагдсан нэр томъёоны тодорхойлолтууд, тухайлбал “мэргэжлийн хяналт шалгалт”, “эрсдэлийг үнэлэх”, “тандан судлах” зэрэг ойлголтууд нь зөвхөн тайлбарын шинжтэй мэт боловч бодит байдалд хяналт шалгалтын агуулга, арга хэлбэрийг тодорхойлж, улмаар шалгуулагч этгээдэд ямар шаардлага тавигдахыг урьдчилан тогтоож байна. Хэрэв эдгээр нэр томъёо хэт өргөн, тодорхой бус байвал хяналтын байгууллага өргөн хүрээнд тайлбарлах боломжтой болж, бизнес эрхлэгчид болон иргэдийн зүгээс эрх зүйн тодорхойгүй байдал үүсэж байна гэж үзэх, улмаар зохицуулалтыг хүлээн зөвшөөрөх байдал буурах эрсдэлтэй. Иймд нэр томъёоны ойлгомжтой, тогтвортой байдлыг зөвхөн онолын түвшинд бус, хэрэглэгчдийн (шалгуулагч этгээдийн) ойлголтын түвшинд туршиж баталгаажуулах шаардлагатай.

Гуравдугаарт, 6 дугаар зүйлд заасан хяналт шалгалтын хэлбэрүүд (тандан судлах, зөвлөн туслах, шалгалт) нь хяналтын уламжлалт “шалгах-шийтгэх” загварыг өргөжүүлж, урьдчилан сэргийлэх болон дэмжих шинжтэй хэлбэрийг нэвтрүүлж байгаа нь онолын хувьд эерэг боловч практикт хяналтын байгууллагын албан хаагчид болон шалгуулагч этгээдүүд үүнийг хэрхэн ойлгож, ялгаж хэрэглэх нь тодорхойгүй байна. Ялангуяа “зөвлөн туслах” үйл ажиллагааг хяналтын нэг хэлбэр болгон тусгасан нь бизнесийн орчинд эерэгээр хүлээн зөвшөөрөгдөх боломжтой боловч энэ нь бодит байдалд зөвлөмж үү, эсхүл далд хяналт уу гэсэн эргэлзээ үүсгэх магадлалтай. Иймд уг зохицуулалтын талаар туршилт хийж, оролцогч талуудын ойлголт, хүлээн зөвшөөрөх байдлыг судлах шаардлагатай.

Дөрөвдүгээрт, 7 дугаар зүйлд заасан эрсдэлийн шинжилгээ, эрсдэлийн ангилал (их, дунд, бага) болон түүнд суурилсан хяналт шалгалтын арга хэмжээний тогтолцоо нь хяналтын шинэчлэлийн гол цөм боловч энэ нь шалгуулагч этгээдэд шууд нөлөөлөх, ялгавартай ачаалал үүсгэх зохицуулалт юм. Өөрөөр хэлбэл, өндөр эрсдэлтэй гэж үнэлэгдсэн этгээд илүү давтамжтай, хатуу хяналтад орно. Ийм нөхцөлд эрсдэлийн үнэлгээний шалгуур, аргачлал тодорхой бус байвал уг систем шударга бус, эсхүл дур мэдэн хэрэглэгдэх эрсдэлтэй гэж үзэгдэж, хүлээн зөвшөөрөгдөх байдалд сөргөөр нөлөөлнө. Иймд эрсдэлийн үнэлгээний аргачлалыг туршиж, бизнесийн байгууллагууд болон хяналтын байгууллагын албан хаагчдын дунд санал асуулга, ярилцлага явуулж, уг ангилал бодит нөхцөлд хэрхэн хүлээн зөвшөөрөгдөж байгааг судлах нь зүйтэй.

Тавдугаарт, сая дурдсан зохицуулалтууд нь хуулийн суурь ойлголт, аргачлал, хүрээг тогтоож байгаа тул эдгээр заалтад үүсэх ойлгомжгүй байдал нь дараагийн бүх зохицуулалтын хүлээн зөвшөөрөгдөх байдалд шууд нөлөөлнө. Хэрэв суурь ойлголтууд (эрсдэл, хяналт, зөвлөн туслах гэх мэт) оролцогч талуудад нэг мөр ойлгогдохгүй бол хуулийг бүхэлд нь “хэт ерөнхий”, “тайлбарлах боломж ихтэй” гэж үзэх хандлага бий болж, хэрэгжилтийн эсэргүүцэл нэмэгдэх магадлалтай.

Дүгнэхэд, холбогдох зохицуулалтууд нь хэлбэрийн хувьд суурь, зарчмын шинжтэй боловч бодит хэрэгжилтийн хувьд өргөн хүрээний этгээдэд нөлөөлөх тул

хүлээн зөвшөөрөгдөх байдлын судалгааг зайлшгүй хийх шаардлагатай. Ялангуяа (i) хяналтын хамрах хүрээ, (ii) нэр томъёоны ойлгомжтой байдал, (iii) эрсдэлийн үнэлгээний систем, (iv) зөвлөн туслах хэлбэрийн бодит ойлголт гэсэн чиглэлүүдэд санал асуулга, фокус ярилцлага, туршилтын хэрэглээг хослуулсан судалгаа явуулах нь зүйтэй бөгөөд ингэснээр уг зохицуулалтын бодит хүлээн зөвшөөрөгдөх түвшинг тодорхойлох боломж бүрдэнэ гэж үзэж байна.

Мөн дараагийн зүйлүүдэд ч ийм нийтлэг тал ажиглагдаж буй бөгөөд тухайлбал, 3 дугаар бүлэгт хамаарах зохицуулалтуудыг “хүлээн зөвшөөрөгдөх байдал” шалгуураар шинжлэхэд уг бүлэг нь хяналт шалгалтын хүрээ, дүгнэлт гаргах механизм, зөрчил шийдвэрлэх шатлал зэрэг төрийн хяналтын үндсэн ажиллагааг тодорхойлж байгаа тул хэрэгжилтийн хүрээнд олон төрлийн оролцогч - төрийн байгууллага, хяналт шалгалтад хамрагдах хүн, хуулийн этгээд, мөн мэргэжлийн холбоо, төрийн бус байгууллагуудад тодорхой үүрэг, ачаалал үүсгэх зохицуулалт агуулсан байна. Иймд эдгээр заалтууд нь хүлээн зөвшөөрөгдөх байдлын үнэлгээ хийх шаардлагатай өндөр ач холбогдолтойд тооцогдоно.

Нэгдүгээрт, 14 дүгээр зүйлд заасан хяналт шалгалтын чиглэлийн зохицуулалт нь Засгийн газрын Хяналтын Ерөнхий газрын бүрэн эрхийн хүрээг өргөтгөх, мөн зарим чиг үүргийг мэргэжлийн холбоо, төрийн бус байгууллагад шилжүүлэх боломжийг нээж өгсөн байна. Энэ нь институцийн хувьд шинэ оролцогчдыг хяналтын тогтолцоонд оруулж байгаа тул тухайн байгууллагууд уг үүргийг хэрэгжүүлэх чадавх, нөөц, сонирхлын зөрчил, хараат бус байдлын асуудлыг хэрхэн хүлээн авч байгааг зайлшгүй судлах шаардлагатай. Ялангуяа боловсрол, тээвэр, соёл зэрэг салбарын хяналтыг төрийн бус субъектэд гүйцэтгүүлэх зохицуулалт нь салбарын байгууллагуудын зүгээс дэмжлэг авах эсэх нь тодорхойгүй бөгөөд эсэргүүцэл би болох магадлалтай. Иймд холбогдох яамд, агентлагууд, мэргэжлийн холбоод, ТББ-уудын хүрээнд ярилцлага, хэлэлцүүлэг зохион байгуулж, уг зохицуулалтыг бодитоор хүлээн зөвшөөрч байгаа эсэхийг тодруулах шаардлагатай.

Хоёрдугаарт, 24 дүгээр зүйлд заасан хяналт шалгалтын дүгнэлт, түүний үр дагаврын шатлал (эрсдэл бага, дунд, их) нь шууд утгаараа шалгуулагч этгээдэд эрх зүйн үр дагавар үүсгэж, тодорхой ачаалал бий болгож байна. Тухайлбал, “албан шаардлага хүргүүлэх”, “зөрчлийн тухай хуульд заасан арга хэмжээ авах” зэрэг нь аж ахуйн нэгж, байгууллагын үйл ажиллагаанд санхүүгийн болон захиргааны дарамт үүсгэх боломжтой. Иймд бизнесийн байгууллагууд, мэргэжлийн холбоод, аж ахуйн нэгжүүдийн төлөөллөөс санал авах, туршилтын үнэлгээ хийх замаар эрсдэлийн ангилал болон түүнд холбогдох арга хэмжээний шатлал нь бодит байдалд хэрхэн хүлээн зөвшөөрөгдөж байгааг судлах шаардлагатай. Ялангуяа “эрсдэл дунд” болон “эрсдэл их” гэсэн ангиллын шалгуур тодорхой бус тохиолдолд зохицуулалт дур мэдэн хэрэглэгдэх эрсдэлтэй тул энэ нь хүлээн зөвшөөрөгдөх байдалд сөргөөр нөлөөлж мэдэх юм.

Гуравдугаарт, 26 дугаар зүйлд заасан зөрчил шийдвэрлэх механизм нь “эрсдэл бага” тохиолдолд шууд шийтгэл ногдуулахгүйгээр хугацаатай албан шаардлага өгөх зохицуулалтыг тусгасан нь зохицуулалтын уян хатан, дэмжих шинжийг илэрхийлж байгаа бөгөөд энэ утгаараа хүлээн зөвшөөрөгдөх байдал харьцангуй өндөр байх боломжтой. Гэвч “албан шаардлага”-ын эрх зүйн статус, биелүүлээгүй тохиолдолд шилжих дараагийн шатны хэрэгжилтийн тодорхой байдал

хангалтгүй бол уг зохицуулалт практикт ойлгомжгүй байдал үүсгэж, улмаар хүлээн зөвшөөрөгдөх байдлыг бууруулах эрсдэлтэй. Иймд хяналтад хамрагдах этгээдүүд болон хяналтын байгууллагын албан хаагчдын дунд туршилт явуулж, уг механизм бодит нөхцөлд хэрхэн хэрэгжих, хүлээн зөвшөөрөгдөх эсэхийг үнэлэх шаардлагатай.

Дөрөвдүгээрт, нийт бүлгийн түвшинд авч үзвэл эрсдэлийн үнэлгээнд суурилсан хяналт шалгалтын тогтолцоо нэвтрүүлэх гэж буй нь орчин үеийн зохицуулалтын хандлагад нийцэж байгаа боловч уг системийг хэрэгжүүлэхэд шаардлагатай мэдээллийн сан, үнэлгээний аргачлал, хүний нөөцийн чадавх хангалттай эсэх нь тодорхойгүй байна. Хэрэв эдгээр нөхцөл бүрдээгүй бол зохицуулалт бодит байдалд хэрэгжих боломжгүй болж, улмаар оролцогч талуудын зүгээс хүлээн зөвшөөрөхгүй байх нөхцөл бүрдэж болох юм. Иймд зөвхөн зохицуулалтын текст бус, хэрэгжилтийн бэлэн байдлын судалгааг хамтад нь хийх шаардлагатай.

Дүгнэвэл энэ бүлэгт тусгагдсан холбогдох зохицуулалтууд нь институцийн бүтэц, эрх зүйн үр дагавар, хяналтын шинэ аргачлал зэрэг олон талт нөлөөлөлтэй тул хүлээн зөвшөөрөгдөх байдлын судалгааг зайлшгүй хийх шаардлагатай ангилалд хамаарна. Ялангуяа (i) төрийн бус байгууллагын оролцооны зохицуулалт, (ii) эрсдэлийн ангилалд суурилсан шийдвэр гаргалт, (iii) зөрчил шийдвэрлэх шатлалын хэрэгжилт гэсэн гурван чиглэлд санал асуулга, ярилцлага, туршилтын үнэлгээ хосолсон судалгааг явуулах нь зүйтэй бөгөөд ингэснээр уг зохицуулалтын бодит хүлээн зөвшөөрөгдөх байдлыг үнэлэх боломж бүрдэнэ.

Дараагийн зүйлүүдэд тусгагдсан зохицуулалтууд нь зөвхөн техникийн шинжтэй бус, тодорхой этгээдүүдэд үүрэг хүлээлгэх, байгууллагын бүтэц, чиг үүргийг тодорхойлох, мөн шинэ институцийн оролцоог бий болгох шинжтэй тул хүлээн зөвшөөрөгдөх байдлын үнэлгээг хийх шаардлагатай. Юуны өмнө, 34 дүгээр зүйлд заасан хяналтын хуудасны зохицуулалт нь хяналт шалгалтад өртөх хүн, хуулийн этгээдэд шууд нөлөөлөх шинжтэй. Учир нь тухайн этгээдийн үйл ажиллагааг үнэлэх шалгуур, эрсдэлийн түвшинг тогтоох үндсэн хэрэгсэл нь хяналтын хуудас болж байгаа тул энэ нь зохицуулалтын ачааллыг тодорхой хэмжээгээр нэмэгдүүлж болзошгүй. Ийм нөхцөлд аж ахуйн нэгжүүд, мэргэжлийн холбоодын дунд санал асуулга, хэлэлцүүлэг зохион байгуулж, хяналтын хуудасны шалгуур үзүүлэлтүүд нь бодит нөхцөлд нийцэж байгаа эсэх, хэт хүндрэл үүсгэж байгаа эсэхийг судлах шаардлагатай.

35 дугаар зүйлд хяналт шалгалтын байгууллагын тогтолцоог тодорхойлж, түүний дотор Үндэсний лавлагаа лаборатори зэрэг бүтэц, төвлөрсөн удирдлагын тогтолцоог бий болгож байгаа нь төрийн байгууллагын институцийн хүрээнд шинэ болон өргөтгөсөн чиг үүрэг бий болгож буй зохицуулалт юм. Энэ нь төсөв, хүний нөөц, удирдлагын зохион байгуулалтад нөлөөлөх тул холбогдох төрийн байгууллагууд (яамд, агентлагууд, орон нутгийн байгууллагууд)-ын хүрээнд ярилцлага, институцийн чадавхын үнэлгээ хийх шаардлагатай. Хэрэв ийм судалгаа хийгдээгүй бол уг зохицуулалтын хэрэгжилтэд эсэргүүцэл, эсвэл далд зардал үүсэх эрсдэлтэй.

Түүнчлэн 35.7, 35.8-д заасан бүрэн эрх болон “төсөвт орлого төвлөрүүлэхгүй” гэсэн зохицуулалт нь бодлогын түвшний чухал өөрчлөлт бөгөөд хяналтын байгууллагын үйл ажиллагааны философийг өөрчилж болзошгүй. Энэ хүрээнд улсын байцаагчид, хяналтын байгууллагын албан хаагчдын дунд судалгаа явуулж, тэдгээр нь уг зохицуулалтыг хэрхэн хүлээн авч байгаа, хэрэгжилтийн үед ямар хүндрэл үүсэхийг тодруулах шаардлагатай.

40 дүгээр зүйлд тусгагдсан Олон нийтийн хяналтын зөвлөлийн зохицуулалт нь иргэд, төрийн бус байгууллагыг хяналтын тогтолцоонд албан ёсоор оролцуулах шинэ институцийн шийдэл бөгөөд энэ нь олон нийтийн оролцоог нэмэгдүүлэх зэрэг талтай боловч практикт хэрэгжих боломж, хүлээн зөвшөөрөгдөх байдал нь тодорхойгүй байна. Ялангуяа төрийн байгууллагууд энэ зөвлөлийг бодитой хяналтын субъект гэж хүлээн авах эсэх, эсхүл зөвлөмжийн түвшинд хязгаарлах эсэх нь эргэлзээтэй. Иймд иргэний нийгмийн байгууллагууд, хэрэглэгчийн холбоод, төрийн байгууллагуудын дунд хамтарсан хэлэлцүүлэг зохион байгуулж, уг зөвлөлийн үүрэг, нөлөөллийн хүрээг тодорхой болгох шаардлагатай.

Мөн уг зохицуулалтыг туршилтын журмаар тодорхой салбарт (жишээлбэл, хүнс, хөдөлмөрийн аюулгүй байдал) хэрэгжүүлж, туршилтад оролцсон этгээдүүдийн хүлээн зөвшөөрөх түвшин, үр нөлөөг судлах боломжтой. Ийм туршилтын үр дүн нь уг институцийг өргөн хүрээнд нэвтрүүлэх эсэхийг шийдэхэд чухал үндэслэл болно.

Ерөнхийд нь дүгнэхэд, саяын зүйлүүдэд тусгагдсан зохицуулалтууд нь зохицуулалтын ачаалал нэмэгдүүлэх, институцийн бүтэц өөрчлөх, шинэ оролцогч бий болгох шинжтэй тул хүлээн зөвшөөрөгдөх байдлын судалгааг зайлшгүй хийх шаардлагатай байна. Одоогийн байдлаар ийм судалгааны нотолгоо харагдахгүй байгаа нь тухайн хуулийн төслийн хэрэгжилтийн эрсдэлийг нэмэгдүүлж, бодит байдал дээр эсэргүүцэл, үл ойлголцол үүсэх магадлалыг дагуулж болзошгүй гэж үзэж байна.

“Нэгдмэл тогтолцоо”-г сэргээхийг зорьсон зохицуулалтыг тусгайлан ялгаж үнэлэх нь хүлээн зөвшөөрөгдөх байдалд ихээхэн чухал, учир нь энэ нь ихэвчлэн институцийн төвлөрөл, эрх мэдлийн дахин хуваарилалт, орон нутгийн бие даасан байдалд нөлөөлөх, хувийн хэвшилд хяналтын нэгдсэн дарамт үүсгэх зэрэг бодит үр дагаврыг дагуулдаг. Тус хуулийн төслийн хүрээнд “нэгдмэл тогтолцоо бүхий хяналт шалгалтын систем бий болгох” зорилго нь хэд хэдэн зүйл, заалтаар илэрч байгаа боловч тэдгээрийн агуулга, уялдаа, хэрэгжилтийн механизм нь харилцан адилгүй тодорхой түвшинд илэрхийлэгдсэн байна.

Юуны өмнө, нэгдмэл тогтолцооны суурь зохицуулалт нь 35 дугаар зүйлийн 35.1, 35.2 дахь хэсгүүдэд төвлөрсөн байдлаар тусгагджээ. Тодруулбал, 35.1-д хяналт шалгалтын байгууллагын тогтолцоог Засгийн газрын Хяналтын ерөнхий газар, Үндэсний лавлагаа лаборатори, орон нутгийн нэгжүүд болон улсын байцаагчийн түвшнээр нэг систем болгон тодорхойлсон нь институцийн хувьд нэгдмэл бүтэц бий болгохыг зорьсныг илэрхийлж байна. Үүнийг 35.2-т “нэгдмэл тогтолцоо, төвлөрсөн удирдлагатай байна” гэж шууд томъёолсон нь уг бодлогын зорилгыг ил тод илэрхийлсэн зохицуулалт мөн.

Гэхдээ нэгдмэл тогтолцоог бодит утгаар хэрэгжүүлэхэд зөвхөн зарчмын тунхаглал хангалтгүй бөгөөд институц хоорондын эрх хэмжээ, харьяалал,

удирдлагын босоо болон хэвтээ холбоос тодорхой байх шаардлагатай. Энэ үүднээс авч үзвэл, 35.1-д дурдсан “аймаг, дүүргийн хяналтын газар, хэлтэс” гэх бүтэц нь шатлал, удирдлагын харьяаллыг бүрэн тодорхойлоогүй, харин ерөнхий нэршлийн түвшинд үлдсэн нь нэгдмэл тогтолцооны дотоод зохион байгуулалтын тодорхой байдлыг сулруулж байна.

Цаашилбал, 35.5 дахь хэсэгт “бусад хуульд заасан хяналтын чиглэлийг тухайн асуудлыг эрхэлсэн төрийн байгууллага хариуцна” гэж заасан нь анх тогтоосон нэгдмэл тогтолцоог тодорхой хэмжээгээр салбарласан (одоогийнх шиг) бүтэц рүү задлах боломжийг нээж байна. Өөрөөр хэлбэл, нэг талаас төвлөрсөн нэгдмэл тогтолцоог тунхаглаж байгаа боловч нөгөө талаас салбарын яам, агентлагт хяналтын чиг үүргийг шилжүүлэх боломжийг үлдээсэн нь институцийн давхардал, зохицуулалтын зөрчил үүсэх эрсдэлийг бий болгоно.

Мөн 39 дүгээр зүйлд Үндэсний лавлагаа лабораторийг тусгай чиг үүрэг бүхий байгууллага болгон Засгийн газрын Хяналтын ерөнхий газрын харьяанд байгуулж, орон нутгийн лабораториудыг арга зүйн удирдлагаар хангах чиг үүргийг өгсөн нь мэдээлэл, шинжилгээ, нотолгооны түвшинд нэгдмэл тогтолцоог бэхжүүлэх оролдлого гэж үзэж болно. Энэ нь хяналтын шийдвэр гаргалт нэг стандарт, нэг аргачлалд суурилах нөхцөлийг бүрдүүлэх давуу талтай.

Үүнээс гадна, 36 дугаар зүйлд улсын байцаагчийн эрх олголт, томилгоо, шатлал (ерөнхий, ахлах, байцаагч) зэргийг төвлөрсөн байдлаар зохицуулсан нь хүний нөөцийн хувьд нэгдмэл тогтолцоог хангах зорилготой зохицуулалт гэж үзэж болно. Ялангуяа улсын байцаагчийн эрхийг төв түвшинд олгох зохицуулалт нь стандартжуулалт, нэгдсэн хяналтын чанарыг хангах ач холбогдолтой.

Энэ бүхнээс дүгнэвэл, уг төслийн хүрээнд нэгдмэл тогтолцоог бий болгох зорилго бүтцийн (35.1), зарчмын (35.2), хүний нөөцийн (36 дугаар зүйл) болон шинжилгээ-нотолгооны дэд системийн (39 дүгээр зүйл) түвшинд тусгагдсан байна. Гэвч эдгээр зохицуулалт нь бүрэн уялдаа холбоотой, дотоод зөрчилгүй систем болж хараахан чадаагүй бөгөөд ялангуяа 35.5 зэрэг заалтаар нэгдмэл тогтолцоог сулруулах боломж нээлттэй үлдсэн, мөн удирдлагын механизм, харьяаллын тодорхой байдал дутмаг байгаа нь практикт хэрэгжилтийн явцад тайлбарын зөрүү, институц хоорондын давхардал үүсэх эрсдэлийг бий болгож болзошгүй байна.

Энэхүү хүлээн зөвшөөрөгдөх байдалд хийсэн дүн шинжилгээнээс харахад төсөл нь бодлогын хувьд орчин үеийн чиг хандлагад нийцсэн, ялангуяа эрсдэлд суурилсан хяналт шалгалтын тогтолцоог нэвтрүүлэх, урьдчилан сэргийлэх болон зөвлөн туслах хэлбэрийг хөгжүүлэх, мөн хяналтын тогтолцоог нэгдмэл, төвлөрсөн байдлаар зохион байгуулах зорилгыг агуулсан байна. Гэвч эдгээр зохицуулалт нь зөвхөн зарчмын шинжтэй бус, бодит хэрэгжилтийн түвшинд төр, хувийн хэвшил, иргэд болон бусад оролцогч талуудад шууд болон шууд бус ачаалал, үүрэг бий болгох шинжтэй тул хүлээн зөвшөөрөгдөх байдлын нарийвчилсан судалгаа зайлшгүй шаардлагатай байна.

Юуны өмнө, хуулийн зорилго, үйлчлэх хүрээ өргөн хүрээг хамарч байгаа нь хяналтын тогтолцооны хамрах хүрээг тэлж, бизнесийн байгууллага болон иргэдийн хувьд захиргааны ачаалал нэмэгдэхээр ойлгогдох нөхцөлийг бүрдүүлж болзошгүй байна. Мөн нэр томъёоны тодорхойлолтууд нь зөвхөн тайлбарын шинжтэй бус,

бодит шаардлага тогтоох үүрэгтэй тул тэдгээрийн тодорхой бус байдал нь эрх зүйн тодорхойгүй байдал үүсгэж, зохицуулалтыг хэт өргөн хүрээнд тайлбарлах боломжийг нээж өгч байна.

Хяналт шалгалтын хэлбэрүүдийг төрөлжүүлсэн нь эерэг боловч “зөвлөн туслах” зэрэг ойлголтуудын бодит агуулга тодорхойгүй байгаа нь оролцогч талуудын дунд эргэлзээ үүсгэх, далд хяналтын хэлбэр гэж ойлгогдох эрсдэлийг дагуулж байна. Үүнтэй адил эрсдэлийн үнэлгээний тогтолцоо нь зохицуулалтын гол цөм боловч шалгуур, аргачлал тодорхой бус тохиолдолд ялгавартай, шударга бус хэрэглээний эрсдэл бий болж, хүлээн зөвшөөрөгдөх байдалд сөргөөр нөлөөлөх магадлалтай байна.

Цаашлаад, институцийн зохицуулалтын хүрээнд төрийн бус байгууллагын оролцоог нэмэгдүүлэх, шинэ бүтэц (жишээлбэл, Олон нийтийн хяналтын зөвлөл, Үндэсний лавлагаа лаборатори) бий болгох, төвлөрсөн удирдлагатай нэгдмэл тогтолцоо бүрдүүлэх зэрэг нь бодлогын томоохон өөрчлөлт боловч эдгээрийн хэрэгжилтийн бэлэн байдал, чадавх, оролцогч талуудын хүлээн авах хандлага тодорхойгүй байна.

Түүнчлэн, нэгдмэл тогтолцоог тунхагласан атлаа зарим заалтаар салбарласан бүтэц хадгалах боломжийг үлдээсэн нь дотоод логикийн зөрчил үүсгэж, практикт институц хоорондын давхардал, эрх хэмжээний маргаан үүсэх эрсдэлийг бий болгож байна.

## 5. Хуулийн төслийн уялдаа, холбоонд хийсэн дүн шинжилгээ

Төр-Иргэний хяналт шалгалтын тухай хуулийн төслийг (1) Хуулийн төслийн “хууль тогтоомж” гэсэн зохицуулалтад харьцуулалт хийх болон (2) Хуулийн төслийн дотоод зохицуулалт хооронд анализ хийх замаар хуулийн төслийн уялдаа холбоог үнэллээ.

№	Шалгуур	Тайлбар
1	Хуулийн төслийн зохицуулалт нь тухайн хуулийн зорилготойгоо нийцэж байгаа эсэх	Нийцэж байна.  Тайлбарыг зорилгод хийсэн дүн шинжилгээнээс харах.
2	Хуулийн төслийн “хууль тогтоомж” гэсэн хэсэгт заасан хуулиудын нэр тухай харилцаанд хамаарах эсэх	Хамаарч байна.  Хуулийн төслийн 2 дугаар зүйлд “...хууль тогтоомж нь Монгол Улсын Үндсэн хууль, Монгол Улсын Засгийн газрын тухай хууль, Төрийн албаны тухай хууль, Захиргааны ерөнхий хууль, Засгийн газар дахь хяналтын тухай хууль болон эдгээртэй нийцүүлэн гаргасан хууль тогтоомжийн бусад актаас бүрдэнэ.”  Ялангуяа Засгийн газрын хяналт шалгалтын тухай хуулиар тодорхойлсон хууль тогтоомжийн

		<p>зохицуулалтай нийцэж байгаа нь уг дүгнэлтэд хүрэхэд нөлөөлөв.</p>
3	<p>Хуулийн төсөлд тодорхойлсон нэр томьёо тухай хуулийн төслийн болон бусад хуулийн нэр томьёотой нийцэж байгаа эсэх</p>	<p>Хуулийн төсөлд дараах нэр томьёог ялгаатай, өөрөөр, зөрчилтэй ашигласан байна. үүнд:</p> <p>§1.1. “нийтийн эрх” гэх шинэ нэр томьёо ашигласан байна.</p> <p>Хяналт шалгалт, шалгалт, хяналт гэж ялган хэрэглэсэн боловч нэгт, “хяналт” гэдэг талаар тайлбар өгөөгүй байна. Уг нэр томьёонуудыг харилцан сольж ашигласан тохиолдол олон байгаа ойлголтын зөрүү үүсэх эрсдэлтэй байна.</p> <p>§4.1.1. Үйл ажиллагаа, ажил, үйлдвэрлэл, технологи, үйлчилгээ болон үйл ажиллагаа (бараа, бүтээгдэхүүн, барилга байгууламж, техник, тоног төхөөрөмж, объект) гэж тодорхойлсон байна. Харин объект, техник эсхүл технологи, мөн үйл ажиллагаа зэрэгт тайлбар өгөөгүй нь ойлгомжгүй байдлыг үүсгэж байна</p> <p>Олон нийтийн зөвлөл гэж юуг ойлгох талаар тодорхойлолтыг нэр томьёоны тайлбарт оруулж өгөх хэрэгтэй байна.</p> <p>§4.1.2. хууль тогтоомж, захиргааны хэм хэмжээний акт, стандарт, техникийн зохицуулалт, тохирлын үнэлгээнд заасан шаардлагад нийцэж байгаа эсэхийг тодорхойлох гэж заасан боловч, хуулийн төслийн дараах зохицуулалтад хэм хэмжээний актыг хэрэглэлгүйгээр дүрэм, журам гэдгээр орлуулсан нь ойлгомжгүй байдал үүсгэхээр байна.</p> <p>Стандарт, Техникийн зохицуулалт, тохирлын үнэлгээ гэж юу болох талаар тайлбар тодорхойгүй байна.</p>
4	<p>Хуулийн төслийн зохицуулалт нь тухай хуулийн болон бусад хуулийн зохицуулалттай нийцэж байгаа эсэх</p>	<p>Хуулийн төслийн 5 дугаар зүйлд заасан зарчмууд агуулгын хувьд давхардсан, эсхүл илэрхий хоорондоо зөрчилдсөн, хуулийн бусад зохицуулалттай уялдаагүй, зарчмын агуулга илэрхийлээгүй хэд хэдэн тохиолдол байна.</p> <p>Жишээ нь: §5.1.1.-ийг Үндсэн Хуулийн бичилт, агуулгатай нийцүүлэх “хүний эрх, эрх чөлөөг хангах баталгааг бүрдүүлэх.”</p>

		<p>§5.1.1. болон §5.1.4. байгаа хууль дээдлэх болон хуульд нийцсэн байх нэг агуулгыг давхар илэрхийлсэн байна.</p> <p>§5.1.2.-ийн зарчим агуулгын хувьд хуулийн зорилготой уялдахгүй байна. Нийтлэг эрх ашгийг, бусад хууль ёсны эрх ашгаас ямагт илүүд байх гэж томъёолох нь тодорхой тохиолдол, нөхцөлд ялгаатай, зөрчилтэй байх эрсдэлтэй.</p> <p>§5.1.3 зарчмын агуулгыг илэрхийлэхээргүй байна. Харин хяналт шалгалтыг хэрэгжүүлж байгаа байгууллагын эрх хэмжээний асуудал байна.</p> <p>§5.1.8. -ийг агуулга тодорхойгүй байна. ялангуяа төслийн 31.7 д байгаа зохицуулалттай агуулгын хувьд зөрчилдөхөөр байна.</p> <p>§5.1.4-т зааснаар нээлттэй ил, тод байх зарчмыг хуульчилсан боловч хуулийн төслийн хуучин төслийн 8.3-т мэдэгдэхгүйгээр, §8.4. мэдээлэхгүйгээр гэж томъёолсон нь ойлгомжгүй, мөн зохицуулалтын зөрчилтэй харагдаж байна.</p> <p>§40.3, §40.4, болон §40.6. хоорондын ялгаа, уялдаа холбоо тодорхойгүй байна.</p> <p>Хуулийн төслийн ерөнхий зарчим, олон нийтийн зөвлөлийн зарчим хоёрыг нэгтгэх, ийнхүү нэгтгэхдээ хяналт шалгалтыг иргэд, олон нийтийн оролцоо, зөвлөлийн санал, судалгаанд үндэслэх гэдэг агуулгаар оруулах.</p>
5	Хуулийн төслийн зохицуулалат нь тухай хуулийн болон бусад хуулийн зохицуулалттай давхардсан эсэх	<p>Шууд, илэрхий давхцсан зохицуулалт байхгүй байна.</p> <p>Харин хуулийн үйлчлэх хүрээг илүү тодорхой томъёолох, ялангуяа Засгийн Газрын Хяналт Шалгалтын тухай хууль, уг хуулиар тодорхойлсон хууль үйлчлэх хүрээтэй уялдуулах шаардлагатай байна.</p>
6	Хуулийн төслийг хэрэгжүүлэгч этгээдийг тодорхой тусгасан эсэх	<p>Тийм.</p> <p>Бүтэцийн хувьд өөрчлөлт хийх.</p>

		<p>Хуулийн төслийн §35.1. Хяналт шалгалтын байгууллагын тогтолцоо нь</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>-Засгийн газрын Хяналтын ерөнхий газар,</li> <li>-Үндэсний лавлагаа лаборатори,</li> <li>-аймаг, дүүргийн хяналтын газар, хэлтэс,</li> <li>-хяналтын улсын байцаагчаас бүрдэнэ.</li> </ul> <p>Улсын байцаагчийг байгууллагын тогтолцоонд багтаасан, мөн үндэсний лавлагаа лаборатори, олон нийтийн зөвлөл зэргийг бие даасан бүлгээр зохицуулсан нь удирдлагын мөн хариуцлагын ойлгомжгүй байдлыг бий болгож байна.</p>
7	Хуулийн төсөлд байх шаардлагатай зохицуулалтыг орхигдуулсан эсэх	<p>Хуулийн төсөлд нийт 10 гаруй харилцааг хэм хэмжээний актаар зохицуулахаар хуульчилсан байна. Судалгааны багийн зүгээс зохицуулах шаардлагатай харилцааг зохицуулаагүй орхигдуулсан гэж үзэхгүй байна. Харин олон нийтийн хяналт, тбб, мэргэжлийн холбоод хяналт шалгалтын харилцаанд хэрхэн оролцох ялангуяа эдгээр байгууллагын хооронд үүсэж болохуйц харилцаа илүү тодорхой зохицуулах шаардлагатай байхыг үгүйсгэхгүй.</p>
8	Хуулийн төсөлд төрийн байгууллагын гүйцэтгэх чиг үүргийг давхардуулан тусгасан эсэх	Үгүй.
9	Төрийн байгууллагын чиг үүргийг төрийн бус байгууллага, мэргэжлийн холбоодоор гүйцэтгүүлэх боломж байгаа эсэх	<p>Тийм.</p> <p>Төслийн §9.3., болон §14.3. мэргэжлийн холбоо, тбб, мөн олон нийтийн зөвлөл хяналт шалгалтын зарим чиг үүргийг хэрэгжүүлэхээр хуульчилсан.</p>
10	Татварынхаас бусад хуулийн төсөлд албан татвар, төлбөр, хураамж тогтоосон эсэх	<p>Тийм.</p> <p>Хуулиар “төлбөр”ийн харилцаа зохицуулсан. Энэ нь Үндсэн Хууль болон татварын хууль тогтоомжтой зөрчилдөхгүй болно.</p>
11	Тухай хуулийн төсөлд тусгасан тусгай зөвшөөрөлтэй холбоотой зохицуулалтыг аж ахуй үйл ажиллагааны тусгай зөвшөөрлийн тухай хуульд тусгасан эсэх	<p>Зарим төрлийн хяналт шалгалтыг захиргааны гэрээний үндсэн дээр төрийн бус, мэргэжлийн байгууллага гүйцэтгэж болохоор зохицуулсан боловч хуульд эдгээр байгууллагын талаар дэлгэрэнгүй зохицуулалт, тусгай зөвшөөрлийн харилцааг зохицуулаагүй болно.</p>

12	Монгол Улсын Үндсэн Хууль болон Монгол Улсын олон улсын гэрээнд заасан хүний эрхийг хязгааралсан зохицуулалт тусгагдсан эсэх	Шууд илэрхий зөрчил үнэлгээний явцад тогтоогдоогүй болно.
13	Хуулийн төслийг зохицуулалт нь жендэрийн эрх тэгш байдлыг хангасан эсэх	Энэ төрлийн шууд, илэрхий зохицуулалт хуулийн төсөлд тусгагдаагүй болно.
14	Шударга бус өрсөлдөөнийг бий болгоход чиглэгдсэн заалт тусгагдсан эсэх	Үнэлгээний хүрээнд шууд, илэрхий шударга өрсөлдөөнийг хориглосон зохицуулалт тодорхойлогдоогүй болно.
15	Авлига, хүнд суртлыг бий болгоход чиглэгдсэн заалт тусгагдсан эсэх	Шууд, илэрхий зохицуулалт үнэлгээний хүрээнд тодорхойлогдоогүй болно. Хүнд суртал нь ихэнх нөхцөлд хууль хэрэгжүүлэх арга барилгатай шууд холбогдож үүсэх тулд энэ шатанд үнэлэх боломж хязгаарлагдмал байна.
16	Хуулийн төсөлд тусгагдсан хориглосон зохицуулалтыг зөрчсөн этгээдэд хүлээлгэх хариуцлагын талаар тодорхой тусгагдсан эсэх	Тийм. Хуулийн төслийн 48 дугаар зүйлд уг харилцааг зохицуулсан байна.

## **ДҮГНЭЛТ**

### ***I. Зорилгод хүрэх байдалд өгөх дүгнэлт***

Хуулийн төсөл зарим гол зорилтууддаа хүрэхээр байна. Төслийн үзэл баримтлалд үндсэн гурван зорилгыг тодорхойлсон байдаг. Үүнд: (1) эрүүл, аюулгүй орчинд амьдрах эрх, хөдөлмөрлөх, сурч боловсрох эрх зөрчигдсэн эсэх, зөрчигдөх эрсдэл үүссэн эсэхэд хяналт тавьж ажиллах, (2) хяналт шалгалтын нэгдмэл, төвлөрсөн тогтолцоог бүрдүүлэх, болон (3) төр-иргэний хяналт шалгалтын тогтолцоог бүрдүүлэх зэрэг багтсан. Үүнээс нэгдмэл, төвлөрсөн тогтолцоог хуулийн төслөөр хангалттай тогтоосон байна. Харин “төр-иргэний” хяналт шалгалтын тогтолцоо гэдгийг зөвхөн төрийн хяналт шалгалтын тогтолцоог хэрэгжүүлэхэд “иргэн, олон нийтийн” хяналтыг харгалзах буюу нэг хүчин зүйл болох төдийд зохицуулсан байна. Харин тодорхой эрхүүдийг сонгон авсан, бусад эрхүүдийг орхигдуулсан, мөн хуулийн хяналт шалгалтын хүрээн өргөн хүрээнд тодорхойлсон зэрэг хуулийн зорилгын агуулгыг ойлгомжгүй болгож байна.

### ***II. Практикт хэрэгжих байдалд өгөх дүгнэлт***

Хуулийн төсөл практикт эерэгээр хэрэгжихээр байна. Үүнд хоёр хүчин зүйл шууд нөлөөлж байна. Нэгт, уг хууль нь шинэ харилцааг зохицуулсан бус харин байсан харилцааг шинэчилсэн найруулгын түвшинд зохицуулж байгаа нь хуулийг хэрэгжүүлэх байгууллага, албан хаагч, шаардлагатай бусад нөхцөл бололцоо бүрэлдсэнийг илтгэж байна. Хоёрт, уг хуулийг хэрэгжүүлэх албан хаагчид хуулийн төсөлтэй холбоотой санал асуулгад өргөн хүрээнд, шуурхай оролцсоноос гадна, санал асуулгаар хуулийн төсөлтэй сайн танилцсан байгаа нь тодорхойлогдсон. Харин шинэчилсэн найруулга буюу “төр-иргэний” хяналт шалгалтыг хэрхэн ойлгох, практикт хэрхэн хэрэгжүүлэх, олон нийтийн зөвлөл, бага эрсдэл, зөвлөн туслах зэрэг хуулийн шинэ ойлголт, зохицуулалтын талаар санал асуулгад оролцсон нийт албан хаагчидын дунд ойлголт сул, эргэлзсэн, татгалзсан хандлагатай байгаа нь мөн ажиглагдсан. Энэ нь хууль нэг талаараа бодит амьдралд хуучин арга барилаар хэрэгжих эрсдэлийг илэрхийлж байна.

### ***III. Ойлгомжтой байдал өгөх дүгнэлт***

Хуулийн төсөл нь агуулгын хувьд цогц, бодлогын ач холбогдолтой боловч ойлгомжтой байдал, логик дараалал, нэр томъёоны нарийвчлал, норматив илэрхийллийн ялгарал болон институцийн зохицуулалтын тодорхой байдлыг хангах чиглэлээр системтэйгээр сайжруулах шаардлагатай байна. Иймд өгүүлбэрийн бүтцийг хялбарчлах, ойлголтуудыг нэг мөр тодорхойлох, заалтуудын логик уялдаа, шатлал, ангиллыг тодорхой болгох, мөн хууль ба доод түвшний актаар зохицуулах асуудлын хүрээг оновчтой зааглах замаар хууль зүйн техникийн шаардлагад нийцүүлэн дахин боловсруулалт хийх нь зүйтэй байна.

### ***IV. Хүлээн зөвшөөрөгдөх байдалд өгөх дүгнэлт***

Хуулийн төсөл нь бодлогын хувьд цогц, шинэчлэл хийх зорилготой боловч хүлээн зөвшөөрөгдөх байдлын нотолгоонд суурилсан судалгаа хангалтгүй (бэрхшээлийг өмнө дурдсан билээ), мөн зохицуулалтын тодорхой байдал, хэрэгжилтийн бэлэн байдал, институцийн уялдаа зэрэгт тодорхойгүй байдал байгаа

нь хэрэгжилтийн шатанд эсэргүүцэл, үл ойлголцол үүсэх эрсдэлийг нэмэгдүүлэх магадлалтай байна.

#### ***V. Уялдаа холбоотой байдалд өгөх дүгнэлт***

Хуулийн төсөл нь бусад хууль тогтоомжтой, мөн хуулийн төслийн зохицуулалт хоорондоо зохих уялдаа холбоог хангасан байна. Харин хуулийн төслийн бүтэц, нэр томъёо, зарчим, зарим нэг чиг үүргүүдийн хооронд уялдаа холбоо төдийлөн тодорхой биш, зөрчилтэй, агуулгын хувьд давхардалтай байгааг үнэлгээний явцад тодорхойлсон. Ялангуяа хуулийн нэр томъёо, шинээр танилцуулсан ойлголт зэргийг нэг мөр хэрэглэх, тайлбарлах, мөн “иргэний хяналт шалгалттай” холбоотой нийцэх зарчмуудыг хуулийн төсөлд тодорхой дурдах шаардлагатай гэж харагдаж байна. Үүний зэрэгцээ хуулийн төсөлд хуулийн үйлчлэх хүрээг нарийн тодорхойлох шаардлага, хэрэгцээ байна.

## **ЗӨВЛӨМЖ**

### ***Нэг. Хуулийн төслийн зорилгын хүрээнд өгөх зөвлөмж***

- 1.1. Хуулийн төслийг “төрийн хяналт шалгалтын тухай хууль” гэдгээр томьёолох. Учир нь “төр-иргэний хяналт” гэх ойлголт нь хуулийн төсөлд ямар нэгэн зэрэгцсэн хяналтыг илэрхийлээгүй бөгөөд харин төрийн хяналт шалгалтыг гүйцэтгэхэд харгалзах зүйл, шалгуур зохицуулалт байдлаар тусгагдсан байна.
- 1.2. Харин “олон нийтийн зөвлөл, бага эрсдэл, туслан зөвлөх” зэрэг иргний хяналтын шинэлэг механизмуудыг (1) хуулийн төслийн зорилгод, (2) хуулийн төслийн зарчимд, (3) хуулийн төсөлд одоо байгаа зохицуулалт хэлбэрээр хадгалах нь зүйтэй гэж үзэж байна.
- 1.3. Зорилгод тодорхой эрхүүдийг сонгож, томьёолохоос зайлсхийх. Эсрэгээрээ илүү ерөнхий, нийтийн ашиг сонирхол хөндөгдөх нөхцлөөр тодорхойлох нь зүйтэй. Мөн “нийтийн эрх” гэдэг нэр томьёог хэрэглэхгүй байх, хэрэв хэрэглэсэн тохиолдолд нэр томьёоны тайлбар хийх нь зүйтэй.
- 1.4. Хуулийн төслийн зорилгыг дахин томьёолох нь зүйтэй. Жишээ нь “Төрийн хяналт шалгалтын тухай хуулийн зорилго нь хувь хүн болон хуулийн этгээдийн аливаа ашгийн болон ашигийн бус үйл ажиллагааны улмаас хүний амь нас, эрүүл мэнд, амьдрах орчин, иргэдийн нийтлэг ашиг сонирхолд үүссэн эрсдэл бүхий нөхцөл байдалд, учирч болзошгүй эрдсэлд төрийн хяналт шалгалтыг хэрэгжүүлэхэд оршино.”

### ***Хоёр. Практикт хэрэгжих байдалд өгөх зөвлөмж***

- 2.1. Төр-иргэний хяналт шалгалтын тухай хууль нь төрийн хяналт шалгалтыг хэрэгжүүлэхэд иргэдийн оролцоо, олон нийтийн зөвлөл, бага эрсдэл, цахим үйлчилгээ, туслан дэмжих зэрэг шинэчилсэн ойлголт, зохицуулалтыг багтаасан шинэ хууль болсон. Харин уг хуулийг хэрэгжүүлэх албан хаагчдын дунд хуулийн төслийг “нэгдмэл удирдлага, төвлөрсөн тогтолцоо” гэдгээр ойлгох хандлага түгээмэл байна. Тиймээс хуулийн шинэчилсэн найруулга, уг найруулгаар илэрхийлэгдэж байгаа шинэчилсэн зохицуулалтын агуулга, аргачлалын талаар албан хаагчдад таниулан мэдүүлэх шаардлагатай нь тодорхой байна.
- 2.2. Олон нийтийн зөвлөл, түүнчлэн төрийн хяналт шалгалтыг гэрээний үндсэн дээр гүйцэтгэх мэргэжлийн байгууллага, төрийн бус байгууллага зэргийн хооронд үүсэх харилцаа, эдгээр байгууллага хоорондын уялдаа, зохицуулалтын нийцлийг хуулийн төслөөр тодорхой болгох шаардлагатай байна.
- 2.3. “төр-иргэний” хяналт шалгалтын хүрээнд олон нийтийн зөвлөлийн үүрэг оролцоо олон төвшинд зохицуулагдсантай холбоотойгоор хуульд заасан хугацаануудыг дахин судлах, ялангуяа олон нийтийн зөвлөлийн бодит

оролцоог хангаж чадахаар зохицуулсан эсэхийг анхаарах шаардлагатай харагдаж байна.

- 2.4. Олон нийтийн зөвлөл нь орон тооны бус, зөвлөх, мэдээллээр хангах, судалгаа хийх, хяналт шалгалтад оролцох гэх мэт чиг үүрэгтэй боловч уг чиг үүргийг орон тооны бус байдлаар, санхүүгийн асуудлыг нь урамшуулал хэлбэрээр бүрэн шийдээд явах боломжтой эсэхийг анхаарах шаардлагатай байна.
- 2.5. Мөн олон нийтийн зөвлөлийн нь судалгаа, зөвлөмж, санал боловсруулах зэрэг цаг хугацаа шаардсан ажлуудыг гүйцэтгэхээр тусгагдсан нь төрийн хяналт шалгалтыг явуулах бодит нөхцөлтэй уялдаж чадаж байгаа эсэхэд анхаарах хэрэгтэй гэж ажиглагдлаа.

### **Гурав. Ойлгомжтой байдалд өгөх зөвлөмж**

- 3.1. Хуулийн төслийн зохицуулалтыг хэл зүй, найруулгын хувьд илүү товч, тодорхой болгох шаардлагатай байна. Одоогийн байдлаар зарим заалтад нэг өгүүлбэрт хэд хэдэн өөр агуулга давхар илэрхийлэгдсэн нь ойлгомжийг сулруулж байна. Иймд нэг өгүүлбэрт нэг л санаа илэрхийлэх зарчмыг баримтлах, давталттай бүтэц (“эсэх, эсхүл...”, “болон... болон...”) болон илүүц тодотгол, давхардсан үг хэллэгийг багасгах нь зүйтэй. Тухайлбал, тодорхойлолтын заалтад олон нэр томъёог давхар жагсаахын оронд шаталсан бүтэц эсхүл ерөнхий ойлголтоор илэрхийлэх нь илүү оновчтой.
- 3.2. Зохицуулалтын логик бүтэц, системчлэлийг тодорхой болгох шаардлагатай. Хуулийн агуулгыг зорилго-зарчим-хамрах хүрээ-зохицуулалт-хэрэгжилт гэсэн дараалалд нийцүүлэн боловсруулж, өөр түвшний ойлголтуудыг нэг зүйлд холихоос зайлсхийх нь зүйтэй. Жишээлбэл, зорилгыг нэг зүйлд, хамрах хүрээг өөр зүйлд, харин процедур, шийдвэрийг тусдаа зүйлүүдэд байрлуулах замаар логик дарааллыг хангах хэрэгтэй.
- 3.3. Нэр томъёоны тодорхой байдал, тогтвортой хэрэглээг хангах нь чухал байна. Үүнд тодорхойлолт шаардлагатай нэр томъёог бүрэн тодорхойлох, нэг ойлголтыг нэг л нэр томъёогоор илэрхийлэх, мөн давхардсан болон илүүц ойлголтыг хасах шаардлагатай. Жишээлбэл, “хяналт шалгалт” ба “шалгалт” зэрэг ойлголтын ялгааг тогтвортой баримтлах, “үйл ажиллагаа” гэх ерөнхий нэр томъёог хэт өргөн хүрээнд хэрэглэхээс зайлсхийх гэх мэт.
- 3.4. Зохицуулалтуудын норматив шинжийг тодорхой ялгах шаардлагатай байна. Өөрөөр хэлбэл, зорилго, зарчим, эрх, үүрэг, хориг, боломж зэрэг ойлголтыг хэлбэрийн хувьд ялган илэрхийлэх ёстой. Одоогийн байдлаар “... хэрэгжүүлж ажиллана”, “... дэмжлэг үзүүлнэ” зэрэг илэрхийлэл нь заавал биелэгдэх үүрэг үү, эсвэл зөвлөмж үү гэдэг нь тодорхой бус байна. Иймд үүргийг “... үүрэгтэй”, хоригийг “... хориглоно”, боломжийг “... болно” гэх мэт тодорхой хэлбэрээр илэрхийлэх шаардлагатай.
- 3.5. Жагсаалтын логик, бүтэц тодорхой байх ёстой. Жагсаалт нь хаалттай эсвэл нээлттэй эсэхийг илэрхийлэх, ангиллын шалгуурыг тодорхой болгох, мөн давхардалгүй байх шаардлагатай. Жишээлбэл, тухайн жагсаалт салбараар

ангилсан уу, эрсдэлийн түвшнээр үү, эсвэл үйл ажиллагааны төрлөөр үү гэдгийг тодорхой болгох хэрэгтэй.

- 3.6. Институцийн зохицуулалтыг илүү тодорхой болгох шаардлагатай байна. Байгууллагын бүтцийн шатлал, удирдлагын хэлбэр, хараат бус байдал, эрх шилжүүлэх нөхцөл зэргийг тодорхой тусгах нь чухал. Тухайлбал, төв болон орон нутгийн байгууллагын харьяалал, “дэргэдэх” байгууллагын бодит бие даасан байдал, мөн эрх шилжүүлэх нөхцөл, хяналтын механизмыг тодорхой болгох шаардлагатай.
- 3.7. Процедурын зохицуулалтыг илүү тодорхой, шат дараалалтай болгох хэрэгтэй. Хяналт шалгалтын үйл явцыг шалгуур, ангилал, арга хэмжээ, үр дагавартай нь уялдуулж, “шаардлагатай бол” гэх ерөнхий томъёоллыг тодорхой шалгуураар орлуулах нь зүйтэй.
- 3.8. Хуулийн доторх болон хоорондын давхардал, зөрчлийг арилгах шаардлагатай. Ижил агуулгатай заалтыг нэгтгэх, зарчим болон тодорхойлолтыг давхардуулахгүй байх, бүлэг хоорондын уялдаа холбоог сайжруулах нь зүйтэй.
- 3.9. Хууль болон доод түвшний актын харьцааг зөв тогтоох шаардлагатай. Үндсэн зохицуулалтыг хуульд тусгаж, харин нарийвчилсан журмыг доод түвшний актаар зохицуулах зарчмыг баримтлах хэрэгтэй. Жишээлбэл, “Дарга батална” гэх ерөнхий заалтыг хүрээ, хязгаар, шалгуур бүхий тодорхой зохицуулалтаар солих шаардлагатай.
- 3.10. Хуулийн төслийг бүхэлд нь боловсруулахдаа “нэг нэр томъёо - нэг утга”, “нэг ойлголт - нэг зүйл”, “нэг заалт - нэг санаа”, “нэг бүтэц - бүх хуульд ижил” гэсэн нэгдмэл стандартыг баримтлах нь зүйтэй.
- 3.11. Нэгдсэн дүгнэлтээр тус хуулийн төсөл нь бодлогын хувьд цогц боловч хууль зүйн техникийн түвшинд хэлзүйн хэт төвөгтэй байдал, логик бүтэц холилдсон байдал, нэр томъёоны тодорхой бус хэрэглээ, норматив илэрхийллийн ялгарал сул, институцийн зохицуулалтын тодорхой бус байдал зэрэг системийн шинжтэй асуудлууд илэрч байна. Иймд дээрх зөвлөмжүүдийг хэрэгжүүлснээр хуулийн төслийн чанар, хэрэгжих чадвар, ойлгомжтой байдал мэдэгдэхүйц сайжрах боломжтой гэж харж байна.

#### ***Дөрөв. Хүлээн зөвшөөрөгдөх байдалд өгөх зөвлөмж***

- 4.1 Хуулийн төслийн гол зохицуулалтуудад хүлээн зөвшөөрөгдөх байдлын системтэй судалгаа хийх шаардлагатай. Үүнд аж ахуйн нэгжүүд, мэргэжлийн холбоод, төрийн байгууллагууд, иргэний нийгмийн байгууллагуудыг хамруулсан санал асуулга, фокус ярилцлага, туршилтын хэрэглээг хослуулсан аргачлалыг ашиглах нь зүйтэй. Ялангуяа хяналтын хамрах хүрээ, эрсдэлийн үнэлгээний тогтолцоо, зөвлөн туслах хэлбэр, төрийн бус байгууллагын оролцоо зэрэг асуудалд оролцогч талуудын бодит хандлагыг тодорхойлох шаардлагатай.

- 4.2 Нэр томъёоны тодорхой байдал, тогтвортой хэрэглээг хангах шаардлагатай. Жишээлбэл, “Эрсдэлийн үнэлгээ”, “зөвлөн туслах”, “олон нийтийн хяналт” зэрэг ойлголтуудыг нэг мөр, ойлгомжтой, хэмжигдэхүйц шалгууртайгаар тодорхойлж, хуулийн хэрэглэгчдийн түвшинд ойлгогдох байдлыг туршиж баталгаажуулах нь зүйтэй.
- 4.3 Эрсдэлийн үнэлгээний тогтолцоог ил тод, шалгуурт суурилсан байдлаар боловсруулах шаардлагатай. Эрсдэлийн ангилал бүрийн шалгуур, үнэлгээний аргачлал, түүнд холбогдох арга хэмжээний шатлалыг тодорхой болгож, дур мэдэн хэрэглэгдэх боломжийг хязгаарлах нь хүлээн зөвшөөрөгдөх байдлыг нэмэгдүүлнэ.
- 4.4 Хяналт шалгалтын хэлбэрүүдийн ялгааг тодорхой болгож, “зөвлөн туслах” үйл ажиллагааны эрх зүйн шинж, үр дагаврыг тодорхойлох шаардлагатай. Энэ нь уг хэлбэрийг бодит дэмжлэгийн механизм болгохоос гадна оролцогч талуудын эргэлзээг арилгах ач холбогдолтой.
- 4.5 Институцийн зохицуулалтыг илүү тодорхой болгох шаардлагатай. Ялангуяа төрийн бус байгууллагын оролцооны хүрээ, хариуцлага, хараат бус байдал, ашиг сонирхлын зөрчлийг зохицуулах механизм, мөн шинэ бүтэц бий болгохтой холбоотой төсөв, хүний нөөцийн чадавхыг урьдчилан үнэлэх нь зүйтэй.
- 4.6 Нэгдмэл тогтолцооны зохицуулалтыг дотоод зөрчилгүй, уялдаатай болгох шаардлагатай. Төвлөрсөн удирдлагын зарчмыг тунхаглахын зэрэгцээ салбарын байгууллагуудын оролцоог хэрхэн уялдуулах, эрх хэмжээний заагийг тодорхой болгох, давхардлыг арилгах чиглэлээр заалтуудыг нарийвчлан сайжруулах шаардлагатай байна.
- 4.7 Зарим шинэ зохицуулалтыг (жишээлбэл, олон нийтийн хяналтын зөвлөл, эрсдэлд суурилсан хяналтын механизм) туршилтын журмаар тодорхой салбарт хэрэгжүүлж, үр дүнд нь үндэслэн өргөжүүлэх эсэхийг шийдэх нь зүйтэй.

#### **Тав. Уялдаа холбоонд өгөх зөвлөмж**

- 5.1. Олон нийтийн зөвлөл үндэсний лабортари зэргийг хяналт шалгалтын байгууллагын бүтцэд багтаах. Хоёр үндэслэл. Нэгт, хуулийн төсөлд үндэсний лабортариийг хяналт шалгалтын байгууллагын тогтолцооны бүтцэд байхаар тодорхойлсон боловч бие даасан бүлгээр зохицуулсан нь бие даасан, хөндлөнгийн институт мэтээр ойлгогдох бүтцийн ойлгомжгүй байдал руу хөтлөхөөр байна. Хоёрт, олон нийтийн зөвлөл нь бодит зохицуулалт дээр хяналт шалгалтын тогтолцооны нэг хэсэг буюу хяналт шалгалтын байгууллагаас томилогдож, чөлөөлөгдөж, урамшуулагдаж ажилдаг, мөн үйл ажиллагаа нь бүхэлдээ хяналт шалгалтын байгууллагад туслах чиг үүрэгтэй байдлаар зохицуулагдсан байна.
- 5.2. Нэр томъёоны хувьд хяналт шалгалт, шалгалт, хяналт гэдгийг олон тохиолдолд сэлгэж хэрэглэсэн байна. Мөн объект, үйл ажиллагаа, техник, технологи зэргийг мөн адил. Үүний зэрэгцээ хэм хэмжээний акт, дүрэм-

журам зэргийг нэг мөр хэрэглээгүй, техникийн зохицуулалт, тохирлын үнэлгээ гэх нэр томъёонуудад тайлбар өгөөгүй нь хуулийн зохицуулалт хооронд уялдаа холбоо сул байгаагийн илрэл мөн.

- 5.3. Олон нийтийн хяналтын зөвлөл гэдэг нэр томъёоны тайлбарыг хуулийн нэр томъёоны тайлбар хэсэгт оруулах шаардлагатай.
- 5.4. Хуулийн төслийн зарчмууд нь агуулга, хэллэг, үзэл санааны хувьд давхардалтай, зөрчилтэй, нарийн уялдаагүй байгаа хэд хэдэн тохиолдол байна.
- 5.5. Мэргэжлийн холбоо, ТББ, болон олон нийтийн хяналтын зөвлөл зэрэг байгууллага нь ижил чиг үүргийг хэрэгжүүлэхээр зохицуулсан нь давхардал, хийдэл үүсгэх нөхцөл болохоор байна.