ШҮҮХ, ХУУЛЬ ХЯНАЛТЫН БАЙГУУЛЛАГЫН ХҮРЭЭН ДЭХ АВЛИГЫН ТАЛААРХ ТӨСӨӨЛЛИЙН 2018 ОНЫ СУДАЛГААНЫ ТАЙЛАН

Улаанбаатар хот

2018 он

УЛААНБААТАР ХОТ-14210, СҮХБААТАР ДҮҮРЭГ,
1-Р ХОРОО, ЭНХТАЙВАНЫ ӨРГӨН ЧӨЛӨӨ-23,
UBH CENTER-Н БАЙР 13 ДАВХАРТ

+976 7711 6676
+976 7711 8887

www.facebook.com/maximaconsulting
www.maxima.mn

АГУУЛГА

УДИРТГАЛ 5

НЭГ. 2018 ОНЫ ШҮҮХ, ХУУЛЬ ХЯНАЛТЫН БАЙГУУЛЛАГЫН ХҮРЭЭН ДЭХ АВЛИГЫН ТҮВШИН 7

ШАЛГУУР ҮЗҮҮЛЭЛТҮҮД 7

ШАЛГУУР ҮЗҮҮЛЭЛТ 1. ШҮҮХ, ХУУЛЬ ХЯНАЛТЫН БАЙГУУЛЛАГЫН ХҮРЭЭН ДЭХ АВЛИГЫН ЦАР ХҮРЭЭ 8

Дэд үзүүлэлт 1. ШҮҮХ, ХУУЛЬ ХЯНАЛТЫН БАЙГУУЛЛАГЫН ХҮРЭЭН ДЭХ АВЛИГЫН ТҮГЭЭМЭЛ БАЙДАЛ 8

Дэд үзүүлэлт 2. ШҮҮХ, ХУУЛЬ ХЯНАЛТЫН БАЙГУУЛЛАГЫН ХҮРЭЭН ДЭХ АВЛИГЫН ТҮВШНИЙ ӨӨРЧЛӨЛТ 9

Дэд үзүүлэлт 3. ШҮҮХ, ХУУЛЬ ХЯНАЛТЫН БАЙГУУЛЛАГА ДАХЬ АВЛИГЫН ТАРХАЛТЫН ЦАР ХҮРЭЭ 9

Дэд үзүүлэлт 4. ШҮҮХ, ХУУЛЬ ХЯНАЛТЫН БАЙГУУЛЛАГЫН ҮЙЛ АЖИЛЛАГААН ДАХЬ АВЛИГЫН ТАРХАЛТЫН ЦАР ХҮРЭЭ 10

Дэд үзүүлэлт 5. ШҮҮХ, ХУУЛЬ ХЯНАЛТЫН БАЙГУУЛЛАГЫН ХҮРЭЭН ДЭХ АВЛИГЫН НӨЛӨӨЛӨЛ, ЧИГЛЭЛ 10

ШАЛГУУР ҮЗҮҮЛЭЛТ 2. ШҮҮХ, ХУУЛЬ ХЯНАЛТЫН БАЙГУУЛЛАГЫН ХҮРЭЭН ДЭХ АВЛИГЫН ХЭЛБЭР 11

Дэд үзүүлэлт 1. ХЭЭЛ ХАХУУЛИЙН ХЭЛБЭР 11

Дэд үзүүлэлт 2. ХУУЛЬ БУС НӨЛӨӨЛЛИЙН ХЭЛБЭР 12

Дэд үзүүлэлт 3. ШҮҮХ, ХУУЛЬ ХЯНАЛТЫН БАЙГУУЛЛАГА, УЛС ТӨРИЙН НАМ/ БҮЛЭГЛЭЛ, УЛС ТӨР, БИЗНЕС, ГЭМТ ХЭРГИЙН БҮЛЭГЛЭЛҮҮДИЙН ХАРИЛЦАА, ХАМААРАЛ 13

Дэд үзүүлэлт 4. ШҮҮХ, ХУУЛЬ ХЯНАЛТЫН БАЙГУУЛЛАГЫН ХҮРЭЭН ДЭХ АВЛИГЫН ХЭЛБЭР 14

Дэд үзүүлэлт 5. ШҮҮХ, ХУУЛЬ ХЯНАЛТЫН БАЙГУУЛЛАГЫН ХҮРЭЭН ДЭХ ХЭЭЛ ХАХУУЛЬ ӨГӨХ, АВАХ АРГА 15

ШАЛГУУР ҮЗҮҮЛЭЛТ 3. ШҮҮХ, ХУУЛЬ ХЯНАЛТЫН БАЙГУУЛЛАГЫН ХҮРЭЭН ДЭХ АВЛИГЫН ШАЛТГААН, НӨХЦӨЛ 16

Дэд үзүүлэлт 1. ШҮҮХ, ХУУЛЬ ХЯНАЛТЫН БАЙГУУЛЛАГЫН ХҮРЭЭН ДЭХ АВЛИГАД НӨЛӨӨЛСӨН ХҮЧИН ЗҮЙЛС 17

Дэд үзүүлэлт 2. ШҮҮХ, ХУУЛЬ ХЯНАЛТЫН БАЙГУУЛЛАГЫН ХҮРЭЭН ДЭХ ТҮВШИНД НӨЛӨӨЛЖ БУЙ ТӨРИЙН АЛБАН ДАХЬ ДУТАГДАЛ, ДОГОЛДОЛ 17

Дэд үзүүлэлт 3. ШҮҮХ, ХУУЛЬ ХЯНАЛТЫН БАЙГУУЛЛАГЫН ХҮРЭЭН ДЭХ ХҮРЭЭЛЛҮҮДИЙН НӨХЦӨЛ БАЙДАЛ 18

ШАЛГУУР ҮЗҮҮЛЭЛТ 4. ШҮҮХ, ХУУЛЬ ХЯНАЛТЫН БАЙГУУЛЛАГЫН ХҮРЭЭН ДЭХ АВЛИГЫН ХОР УРШИГ, ҮР ДАГАВАР 19

Дэд үзүүлэлт 1. ШҮҮХ, ХУУЛЬ ХЯНАЛТЫН БАЙГУУЛЛАГЫН ХҮРЭЭН ДЭХ АВЛИГЫН ХОР УРШИГ, ҮР ДАГАВАР 19

Дэд үзүүлэлт 2. ШҮҮХ, ХУУЛЬ ХЯНАЛТЫН БАЙГУУЛЛАГЫН ХҮРЭЭН ДЭХ АВЛИГААР ОЛСОН ХӨРӨНГИЙН ЗАРЦУУЛАЛТ 20

ХОЁР. БУСАД ҮЗҮҮЛЭЛТ 21
АВЛИГЫН ЕРӨНХИЙ ТҮВШИН 21
АВЛИГЫН ХҮРЭЭНИЙ ТҮГЭЭМЭЛ БАЙДАЛ 21
АВЛИГЫН ТҮВШИНД НӨЛӨӨЛСӨН ГОЛ ХҮЧИН ЗҮЙЛС 22
БИЗНЕС ЭРХЛЭГЧДИЙН ҮЙЛ АЖИЛЛАГААНЫ ЯВЦАД ЗАРЦУУЛЖ БУЙ АВЛИГЫН ХЭМЖЭЭ 23
ХЭЭЛ ХАХУУЛЬД ЗАРЦУУЛСАН МӨНГӨНИЙ ХЭМЖЭЭ 23
ШҮҮХ, ХУУЛЬ ХЯНАЛТЫН БАЙГУУЛЛАГЫН ХҮРЭЭН ДЭХ АВЛИГАТАЙ ТЭМЦЭХ ҮЙЛ АЖИЛЛАГАА 24
ГУРАВ. ШИНЖЭЭЧДИЙН ТАЛААРХ ЕРӨНХИЙ МЭДЭЭЛЭЛ 25
ДҮГНЭЛТ 26

ЗУРГИЙН ЖАГСААЛТ

График 1. Шүүх, хууль хяналтын байгууллагын хүрээн дэх авлигын үнэлгээ, үзүүлэлтийн схем. .. 6
График 2. Улс төр болон шүүх, хууль хяналтын байгууллагын хүрээн дэх авлигын түвшин 2008-2017 онд, шүүх, хууль хяналтын хүрээний авлигын түвшин 2018 онд. 7
График 3. Шалгуур үзүүлэлтийн үнэлгээ. 7
График 4. Шүүх, хууль хяналтын байгууллагын хүрээн дэх авлигын цар хүрээний үнэлгээ. 8
График 5. Шүүх, хууль няналтын байгууллагын хүрээн дэх авлигын түвшин. 8
График 6. Шүүх, хууль хяналтын байгууллагын хүрээн дэх авлигын түвшний өөрчлөлт. 9
График 7. Шүүх, хууль сахиулах байгууллагын авлига бусад салбар, үйл ажиллагаа руу чиглэгдсэн байдал. 10
График 8. Шүүх, хууль хяналтын байгууллагынхүрээн дэх авлигын хэлбэрийн үнэлгээ. 11
График 9. Хээл хахуулийн хэлбэрийн үнэлгээ. 12
График 10. Хууль бус нөлөөллийн үнэлгээ. 13
График 11. Шүүх, хууль хяналтын байгууллагын хүрээн дэх авлигын хэлбэр. 15
График 12. Шүүх, хууль хяналтын байгууллагын хүрээнд хээл хахууль өгөх, авах аргуудын үнэлгээ. 16
График 13. Авлигын шалтгаан, нөхцөл. 16
График 14. Шүүх, хууль хяналтын хүрээн дэх хүрээллүүдийн нөхцөл байдал. 18
График 15. Шүүх, хууль хяналтын байгууллагын хүрээн дэх авлигын хор уршиг, үр дагавар. 19
График 16. Улс төрийн (түүнчлэн шүүх, хууль хяналтын байгууллагын хүрээний) авлигаар олсон хөрөнгийн зарцуулалт. 20
График 17. Монголын нийгэм дэх авлигын түвшин. 21
График 18. Авлигыг бууруулахад шаардлагатай арга хэмжээ. 24
График 19. Шинжээчдийн хүйс. 25
График 20. Шинжээчдийн нас. 25
График 21. Шинжээчдийн салбарын харьяалал. 25

ХҮСНЭГТИЙН ЖАГСААЛТ

Хүснэгт 1. Салбар, хүрээ/байгууллагад авлига тархсан цар хүрээ. 9
Хүснэгт 2. Шүүх, хууль хяналтын байгууллагын үйл ажиллагаан дахь авлигын түвшин. 10
Хүснэгт 3. Бүлэглэлүүдийн харилцаа, хамаарал, нөхцөл байдлын үнэлгээ. 13
Хүснэгт 4. Шүүх, хууль хяналтын байгууллагын хүрээн дэх авлигад нөлөөлсөн хүчин зүйлсийн үнэлгээ. 17
Хүснэгт 5. Шүүх, хууль хяналтын байгууллагын хүрээн дэх авлигын түвшинд нөлөөлж буй төрийн албан дахь дутагдал, доголдол. 18
Хүснэгт 6. Шүүх, хууль хяналтын байгууллагын хүрээний авлигын улмаас учирсан хор уршиг, сөрөг үр дагаврын түвшин. 19
Хүснэгт 7. Сүүлийн нэг жилийн хугацаан дахь авлигын нөхцөл байдал (%). 21
Хүснэгт 8. Монгол Улсын авлигын ерөнхий түвшинд нөлөөлсөн гол нөхцөл байдал. 22
Хүснэгт 9. Бизнес эрхлэгчдээс авлигад зарцуулсан мөнгөний хэмжээ (%). 23
Хүснэгт 10. Бизнес эрхлэгчдээс авлигад зарцуулсан мөнгөний хэмжээ /зорилгоор/, сая төгрөгөөр. 23

УДИРТГАЛ

Судалгааны үндэслэл: Авлигатай тэмцэх газар 2008 оноос хойш жил тутам “Улс төр, хууль хяналтын байгууллагын хүрээн дэх авлигын талаарх төсөөллийн судалгаа”-г зохион байгуулж судалгааны үр дүнг Мянганы хөгжлийн 9 дэх зорилтын “Авлигыг үл тэвчих уур амьсгалыг нийгмийн бүх хүрээнд бий болгох, хэвшүүлэх” 24 дүгээр зорилтын хэрэгжилтийг үнэлж дүгнэх нэг шалгуур болгож ирсэн.

Судалгаа нь авлигын хандлага, авлигад өртөмтгий ажил, албан тушаал, авлигад нөлөөлж буй хүчин зүйлсийг тодорхойлох, авлигаас урьдчилан сэргийлэх үйл ажиллагааг төлөвлөх, хэрэгжүүлэхэд чухал ач холбогдолтой. Мөн улс төр, хууль хяналтын байгууллагын хүрээний авлигын эсрэг үйл ажиллагааны үр дүнг үнэлж дүгнэхэд мэдээллийн чухал их сурвалж болох учиртай.

2017 он хүртэл улс төр болон шүүх, хууль хяналтын байгууллагын хүрээн дэх авлигын талаарх төсөөллийг нэг судалгааны хүрээнд судалж, нэгтгэсэн тайланг гаргаж байсан бол 2018 онд тус хоёр хүрээг тусд нь авч үзэж, “Улс төрийн хүрээн дэх авлигын талаарх төсөөллийн судалгаа” болон “Шүүх, хууль хяналтын байгууллагын хүрээн авлигын талаарх төсөөллийн судалгаа”-г хийхээр болсон юм. Уг хоёр судалгааг “Максима Консалтинг” ХХК хийж гүйцэтгэв.

Судалгааны хүрээнд дараах зорилтыг тавьж зохион байгуулав.

- Авлигын талаарх төсөөлөл, хандлага, шалтгааныг тодруулах;
- Шүүх, хууль хяналтын байгууллагын хүрээн дэх авлигад автагдсан байдал, цар хүрээ, авлигын хэлбэрийг авч үзэх;
- Шүүх, хууль хяналтын байгууллагын хүрээн дэх авлигын шалтгаан, нөхцөл түүнд нөлөөлж буй хүчин зүйлийг тодруулах;
- Шүүх, хууль хяналтын байгууллагын хүрээн дэх авлигын хэмжээ, түүний хор уршиг, үр дагаврыг гаргах;
- Шүүх, хууль хяналтын байгууллагын хүрээн дэх хүрээн дэх авлигатай тэмцэх үйл ажиллагааг үнэлүүлэх, түүнд нөлөөлж буй хүчин зүйлийг тодруулах зэрэг болно.

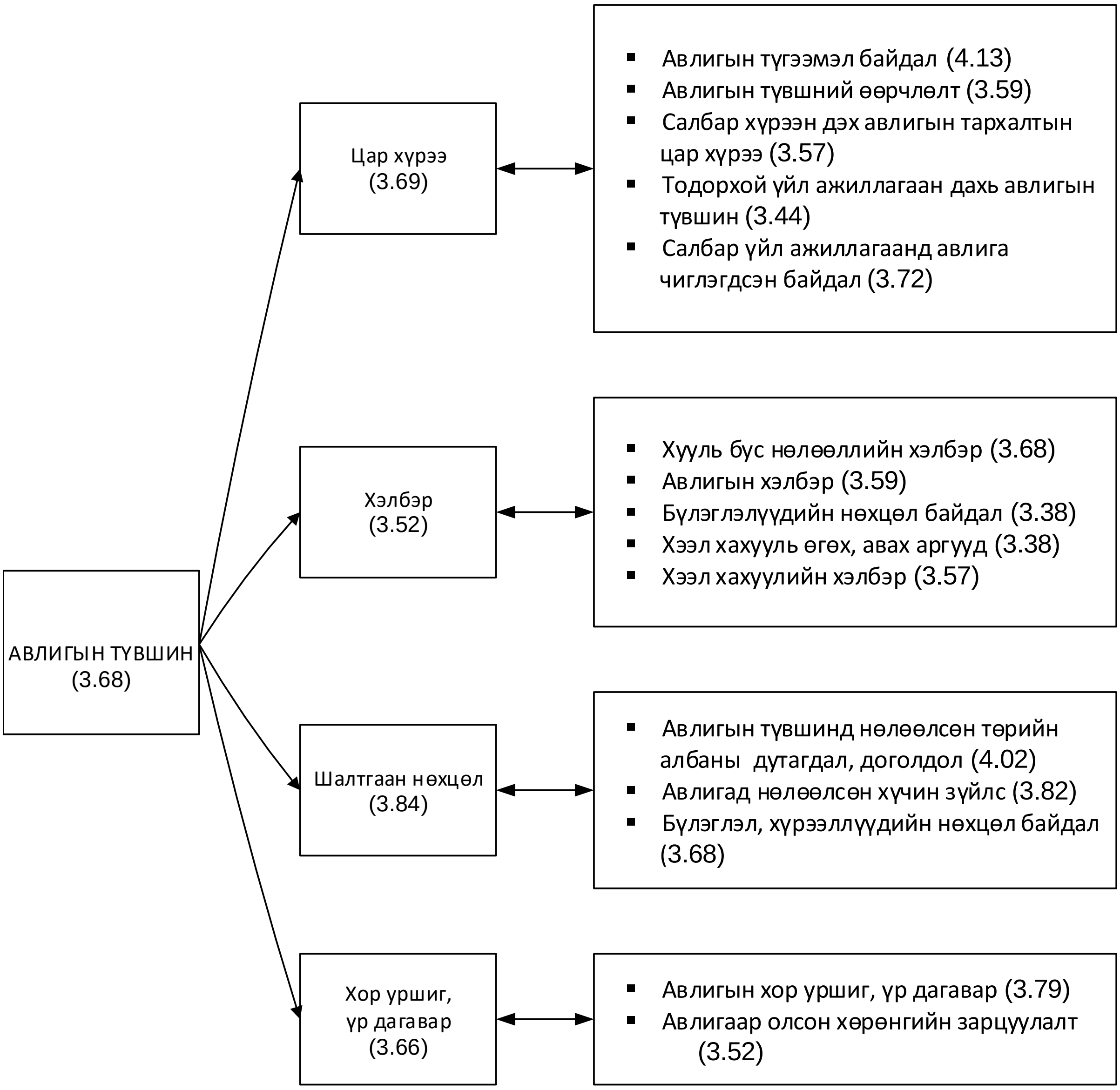
Судалгааны арга зүй: “Шүүх, хууль хяналтын байгууллагын хүрээн дэх авлигын талаарх төсөөллийн судалгаа”-г тоон болон чанарын судалгааны аргаар хийж явуулсан. Ингэхдээ нийтийн алба (шүүх, хууль сахиулах салбараас бусад), шүүх, хууль сахиулах салбар, хэвлэл мэдээллийн салбар, улс төрийн нам, иргэний нийгмийн байгууллага, Монгол Улсад үйл ажиллагаа явуулж буй олон улсын байгууллага, бодлогын судалгаа, олон нийтийн санал бодлын судалгаа, бизнесийн салбар, иргэдийн төлөөллийг оролцуулан нийт 66 шинжээчийг хамруулсан.

Тоон судалгааны мэдээллийг цуглуулахдаа нүүр тулсан ярилцлагын асуулгын аргыг ашигласан ба шинжээчдээр асуулт бүрийг “1-ээс 5” гэсэн баллаар үнэлүүлэн тооцоолсон. Баллын үнэлгээ буурах тусам эерэг утгыг илэрхийлж байгаа бол баллын үнэлгээ өсөх тусам сөрөг утгыг илэрхийлдэг.

Чанарын судалгааг фокус бүлгийн хэлэлцүүлгийн аргаар хийж явуулсан бөгөөд 6 удаагийн хэлэлцүүлэгт нийт 48 шинжээчийг оролцуулан судалгааны асуултуудыг дэлгэрүүлж, гүнзгийрүүлж хэлэлцсэн.

Судалгааны мэдээлэлд шинжилгээ хийхдээ боломжтой тохиодолд “Улс төр, хууль хяналтын байгууллагын хүрээн дэх авлигын талаарх төсөөллийн 2017 оны судалгаа”-наас шүүх, хууль хяналтын байгууллагатай холбогдолтой тоо баримтыг салган шинээр тооцоолж 2018 оны үзүүлэлэлттэй харьцуулан шинжилж, гарсан өөрчлөлт, үр дүнг тогтоосон болно. Бусад тохиодолд энэ оны үзүүлэлтийг 2018 оны улс төр болон шүүх, хууль хяналтын байгууллагын нэгтгэсэн дүнтэй зэрэгцүүлэн толилуулсан нь ямар нэгэн өөрчлөлтийг тогтоосон бус гагцхүү баримжаалах зориулттай болно. Үүнийг тухай бүрт нь тэмдэглэсэн байгаа.

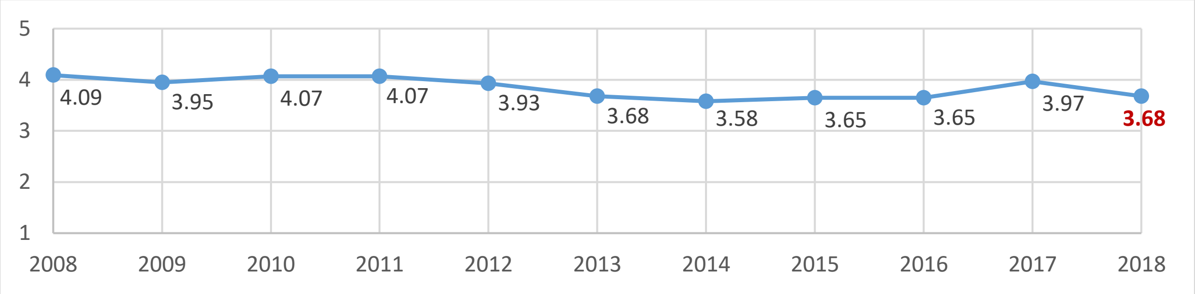
График 1. Шүүх, хууль хяналтын байгууллагын хүрээн дэх авлигын үнэлгээ, үзүүлэлтийн схем.



НЭГ. 2018 ОНЫ ШҮҮХ, ХУУЛЬ ХЯНАЛТЫН БАЙГУУЛЛАГЫН ХҮРЭЭН ДЭХ АВЛИГЫН ТҮВШИН

Судалгааны үр дүнд 2018 онд шүүх, хууль хяналтын байгууллагын хүрээн дэх авлигын төсөөллийн индекс 3.68 гарлаа. Тус салбарын индексийг анх удаагаа гаргаж байгаа тул ямар нэгэн өөрчлөлтийг тогтоох боломжгүй. Баримжаалах зориултаар харьцуулахад ижил аргачлалаар хийгдсэн мөн энэ оны улс төрийн хүрээн дэх авлигын төсөөллийн индекс 3.93 гарсан. Харин өмнө жилүүдэд нэгтгэсэн байдлаар гаргаж байсан улс төр болон шүүх, хууль байгууллагын хүрээн дэх авлигын төсөөллийн индексийн 2008-2017 оны дундаж 3.86 байгаа юм.

График 2. Улс төр болон шүүх, хууль хяналтын байгууллагын хүрээн дэх авлигын түвшин 2008-2017 онд, шүүх, хууль хяналтын хүрээний авлигын түвшин 2018 онд.

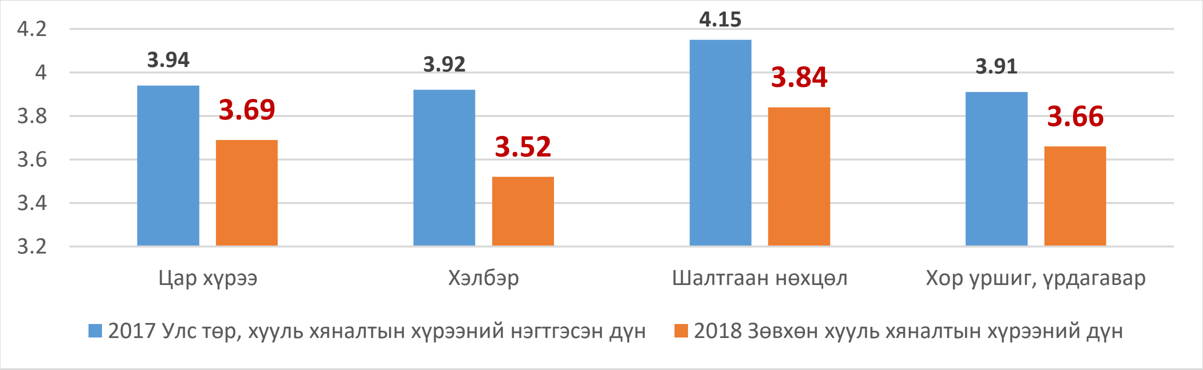


ШАЛГУУР ҮЗҮҮЛЭЛТҮҮД

Шүүх, хууль хяналтын байгууллагын хүрээн дэх авлигын түвшинг тогтоохдоо дараах үндсэн дөрвөн шалгуур үзүүлэлтийг ашигласан: цар хүрээ, хэлбэр, шалтгаан нөхцөл, хор уршиг/үр дагавар.

Ижил аргачлалаар нэгэн зэрэг хийж явуулсан улс төрийн хүрээн дэх авлигын төсөөллийн судалгаа болон өмнөх жилийн улс төр, хууль хяналтын байгууллагын хүрээн дэх авлигын талаарх судалгаанаас салгаж тооцоолж болох шүүх, хууль хяналтын байгууллагын үзүүлэлттэй харьцуулахад энэ салбарт улс төрийн хүрээнээс арай бага авлигын үнэлгээ өгдөг хандлага ажиглагдаж байгаа юм. Тухайлбал энэ оны улс төрийн хүрээний үзүүлэлтээс шүүх, хууль хяналтын байгууллагын үндсэн шалгууруудын үзүүлэлт 0.15-0.30 пунктээр бага гарсан.

График 3. Шалгуур үзүүлэлтийн үнэлгээ.



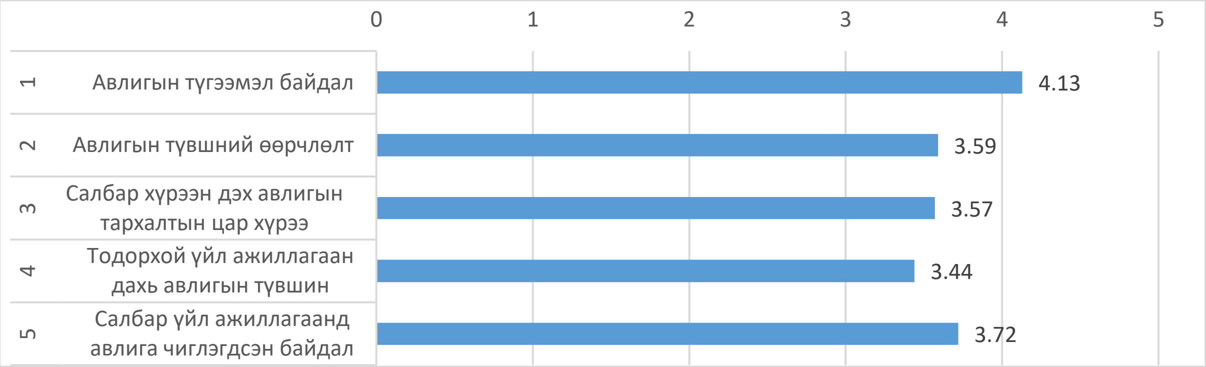
ШАЛГУУР ҮЗҮҮЛЭЛТ 1. ШҮҮХ, ХУУЛЬ ХЯНАЛТЫН БАЙГУУЛЛАГЫН ХҮРЭЭН ДЭХ АВЛИГЫН ЦАР ХҮРЭЭ

Шүүх, хууль хяналтын байгууллагын хүрээн дэх авлигын цар хүрээний үнэлгээ 3.69 гарлаа. Харин энэ оны улс төрийн хүрээний авлигын цар хүрээний үнэлгээ 3.99 гарсан.

Цар хүрээний үнэлгээг 5 дэд үзүүлэлтийн хүрээнд тодорхойлох бөгөөд дүнг доорх *график 4*-т харуулав. Индексээс гадна чанарын хувьд дэд үзүүлэлт бүрийн хувьд хэр өндөр үнэлгээ өгснийг “их” болон “маш их” үнэлгээний нийлбэрээр харуулахад:

1. Авлигын түгээмэл байдал 75.8%,
2. Авлигын түвшний өөрчлөлт 42.2%,
3. Авлигын цар хүрээ салбар, хүрээ/байгууллагаар 46.3% (дундаж),
4. Авлигын түвшин тодорхой үйл ажиллагааны төрлөөр 36.7%,
5. Авлигын чиглэглэгдсэн байдлаар 59.0% гарлаа.

График 4. Шүүх, хууль хяналтын байгууллагын хүрээн дэх авлигын цар хүрээний үнэлгээ.

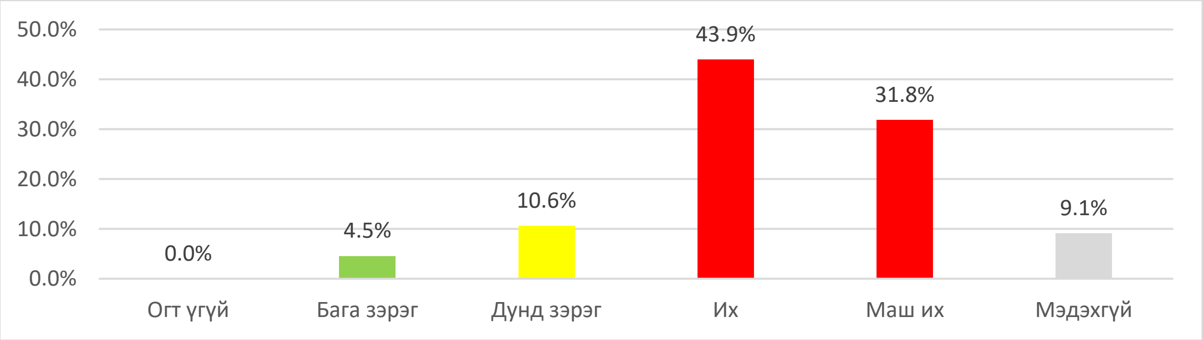


Дэд үзүүлэлт 1. ШҮҮХ, ХУУЛЬ ХЯНАЛТЫН БАЙГУУЛЛАГЫН ХҮРЭЭН ДЭХ АВЛИГЫН ТҮГЭЭМЭЛ БАЙДАЛ

Шүүх, хууль хяналтын байгууллагын хүрээн дэх авлигын түгээмэл байдлын үнэлгээ 4.13 пунктэй гарлаа. Харьцуулахад энэ оны улс төрийн хүрээний авлигын түгээмэл байдлын үнэлгээ 4.34 гарсан. Харин 2017 оны улс төр болон шүүх, хууль хяналтын байгууллагын нэгтгэсэн үзүүлэлт 4.18 байсан.

Хувиар авч үзвэл шинжээчдийн 75.8% нь тус салбарт авлига их болон маш их хэмжээнд түгээмэл гэж үнэлсэн (улс төрийн хүрээний үзүүлэлт 83.8%).

График 5. Шүүх, хууль нялалтын байгууллагын хүрээн дэх авлигын түвшин.

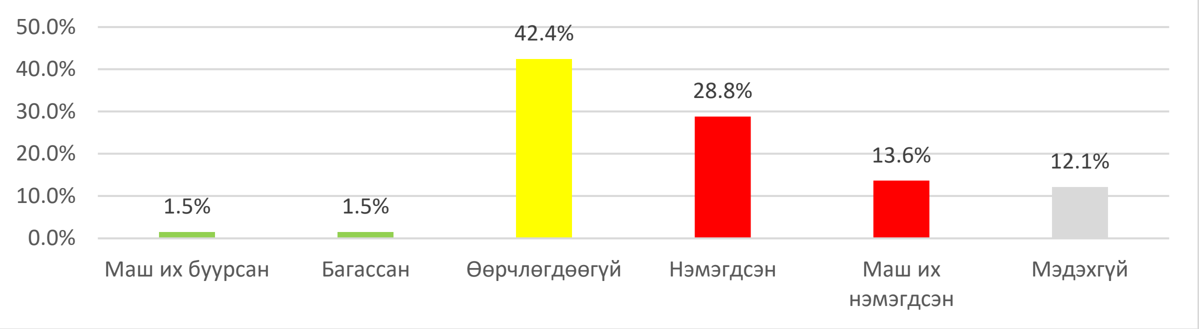


Дэд үзүүлэлт 2. ШҮҮХ, ХУУЛЬ ХЯНАЛТЫН БАЙГУУЛЛАГЫН ХҮРЭЭН ДЭХ АВЛИГЫН ТҮВШНИЙ ӨӨРЧЛӨЛТ

Шүүх, хууль хяналтын байгууллагын хүрээн дэх авлигын түвшний өөрчлөлтийн үнэлгээ 3.59 пункттэй гарлаа. Харьцуулахад энэ оны улс төрийн хүрээний авлигын түвшний өөрчлөлтийн үнэлгээ 3.56 гарсан. Харин 2017 оны улс төр болон шүүх, хууль хяналтын байгууллагын нэгтгэсэн үзүүлэлт 3.59 байсан.

Хувиар авч үзвэл шинжээчдийн 42.4% нь тус салбарт авлига их, бага ямар нэг хэмжээнд нэмэгдсэн гэж үнэлсэн (улс төрийн хүрээний үзүүлэлт 48.5%).

График 6. Шүүх, хууль хяналтын байгууллагын хүрээн дэх авлигын түвшний өөрчлөлт.



Дэд үзүүлэлт 3. ШҮҮХ, ХУУЛЬ ХЯНАЛТЫН БАЙГУУЛЛАГА ДАХЬ АВЛИГЫН ТАРХАЛТЫН ЦАР ХҮРЭЭ

Шүүх, хууль хяналтын байгууллага тус бүр дэх авлигын тархалтын цар хүрээний үнэлгээ 3.57 пункттэй өмнөх оны үзүүлэлтээс 0.29 пунктээр буурсан үзүүэлэлттэй гарлаа. Харьцуулахад энэ оны улс төрийн хүрээний авлигын түгээмэл байдлын үнэлгээ 3.93 гарсан бол 2017 оны шүүх, хууль хяналтын байгууллагын үзүүлэлт 3.86 байв.

Хувиар авч үзвэл салбар, байгууллагуудын авлига “их” болон “маш их” тархмал гэсэн үнэлгээний дундаж 46.3% байгаа ч хоорондоо их зөрүүтэй үзүүлэлттэй байна.

Хүснэгт 1. Салбар, хүрээ/байгууллагад авлига тархсан цар хүрээ.

		2017	2018	Өөрч-лөлт	Их, маш их тархсан
1	Прокурор	4.04	**4.02**	-0.03	66.7%
2	Шүүх	4.02	**3.97**	-0.05	68.2%
3	Цагдаагийн байгууллага	3.96	**3.68**	-0.28	53.0%
4	Шүүхийн шийдвэр гүйцэтгэх байгууллага	3.81	**3.54**	-0.27	43.9%
5	Авлигатай тэмцэх байгууллага	3.71	**3.53**	-0.19	48.5%
6	Шүүхийн шинжилгээний байгууллага	3.86	**3.50**	-0.36	40.9%
7	Тагнуулын байгууллага	4.08	**3.43**	-0.65	33.3%
8	Иргэний харьяалал, шилжилт хөдөлгөөний газар	3.73	**3.42**	-0.31	37.9%
9	Хил хамгаалах байгууллага	3.54	**3.05**	-0.49	24.2%
10	Дотоодын цэрэг[1]	-	**-**	-	-
	Нийт	3.86	**3.57**	-0.29	46.3%

[1] Дотоодын цэргийн хувьд үнэлгээнд мэдэхгүй хувь хэт өндөр байсан тул үнэлгээг нь гаргаагүй болно.

Дэд үзүүлэлт 4. ШҮҮХ, ХУУЛЬ ХЯНАЛТЫН БАЙГУУЛЛАГЫН ҮЙЛ АЖИЛЛАГААН ДАХЬ АВЛИГЫН ТАРХАЛТЫН ЦАР ХҮРЭЭ

Авлига тархсан байдлыг байгууллагуудаас гадна тэдгээрийн явуулдаг тодорхой үйл ажиллагааны хүрээгээр үнэлүүлэхэд 3.44 буюу өмнөх оны үзүүлэлтээс 0.27 пунктээр буурсан үзүүлэлттэй гарлаа. Харин энэ оны улс төрийн хүрээний энэ үзүүлэлт 4.17 гарсан байна. Үнэлгээг тухайн салбарын үндсэн 10 үйл ажиллагааны хүрээнд гаргасан.

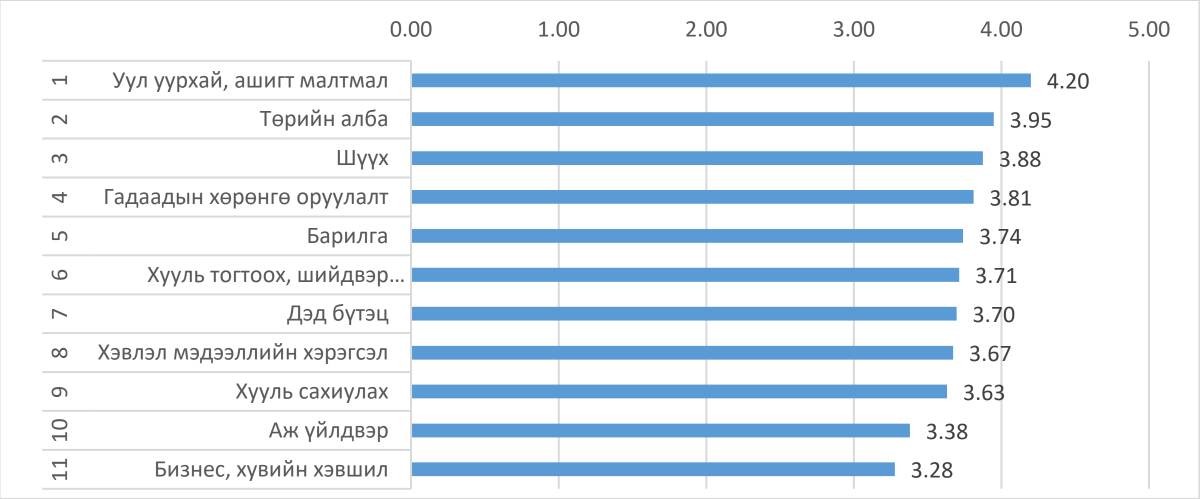
Хүснэгт 2. Шүүх, хууль хяналтын байгууллагын үйл ажиллагаан дахь авлигын түвшин.

	Шүүх, хууль сахулах үйл ажиллагаа	2017	**2018**	Өөрчлөлт
1	Хэрэг бүртгэх, мөрдөн байцаах ажиллагаа	3,94	**3,85**	-0,09
2	Прокурорын хяналт	4,02	**3,82**	-0,20
3	Эрүүгийн хэрэг шүүхэд таслан шийдвэрлэх ажиллагаа	3,81	**3,71**	-0,10
4	Захиргааны хэрэг шүүхэд хянан шийдвэрлэх ажиллагаа	3,70	**3,62**	-0,08
5	Шүүхийн шинжилгээний ажиллагаа	3,74	**3,53**	-0,21
6	Иргэний харьяалал, шилжилт, хөдөлгөөний бүртгэл	3,64	**3,42**	-0,22
7	Иргэний хэрэг шүүхэд хянан шийдвэрлэх ажиллагаа	3,84	**3,40**	-0,44
8	Шүүхийн шийдвэр гүйцэтгэх ажиллагаа	3,72	**3,30**	-0,42
9	Гэрч, хохирогчийг хамгаалах ажиллагаа	3,24	**2,87**	-0,37
10	Хил хамгаалах ажиллагаа	3,50	**2,85**	-0,65

Дэд үзүүлэлт 5. ШҮҮХ, ХУУЛЬ ХЯНАЛТЫН БАЙГУУЛЛАГЫН ХҮРЭЭН ДЭХ АВЛИГЫН НӨЛӨӨЛӨЛ, ЧИГЛЭЛ

Шүүх, хууль хяналтын байгууллагын авлига бусад салбар, хүрээний үйл ажиллагаа руу хэр чиглэж байгаа буюу нөлөөллийн (авлигын чиглэл буюу аль салбар, үйл ажиллагаатай хэр холбогдсон байдал) үнэлгээний үзүүлэлт 3.72 гарлаа. Харьцуулахад энэ оны улс төрийн авлигын тус шалгуурын үзүүлэлт 3.97 гарсан байна.

График 7. Шүүх, хууль сахиулах байгууллагын авлига бусад салбар, үйл ажиллагаа руу чиглэгдсэн байдал.



ШАЛГУУР ҮЗҮҮЛЭЛТ 2. ШҮҮХ, ХУУЛЬ ХЯНАЛТЫН БАЙГУУЛЛАГЫН ХҮРЭЭН ДЭХ АВЛИГЫН ХЭЛБЭР

Шүүх, хууль хяналтын байгууллагын хүрээн дэх авлигын хэлбэрийн үнэлгээ 3.52 гарлаа. Харьцуулахад энэ оны улс төрийн хүрээний авлигын хэлбэрийн үнэлгээ 3.71 гарсан бол 2017 оны улс төрийн болон шүүх, хууль хяналтын байгууллагын хүрээний нэгтгэсэн үзүүлэлт 3.81 гарч байсан байна.

Цар хүрээний үнэлгээг хээл хахуулийн хэлбэр, хээл хахууль өгөх, авах арга, бүлэглэлүүдийн харилцаа холбоо, авлигын хэлбэр болон хууль бус нөлөөллийн хэлбэр гэсэн 5 дэд үзүүлэлтийн хүрээнд үнэлүүлж гаргасан.

График 8. Шүүх, хууль хяналтын байгууллагынхүрээн дэх авлигын хэлбэрийн үнэлгээ.

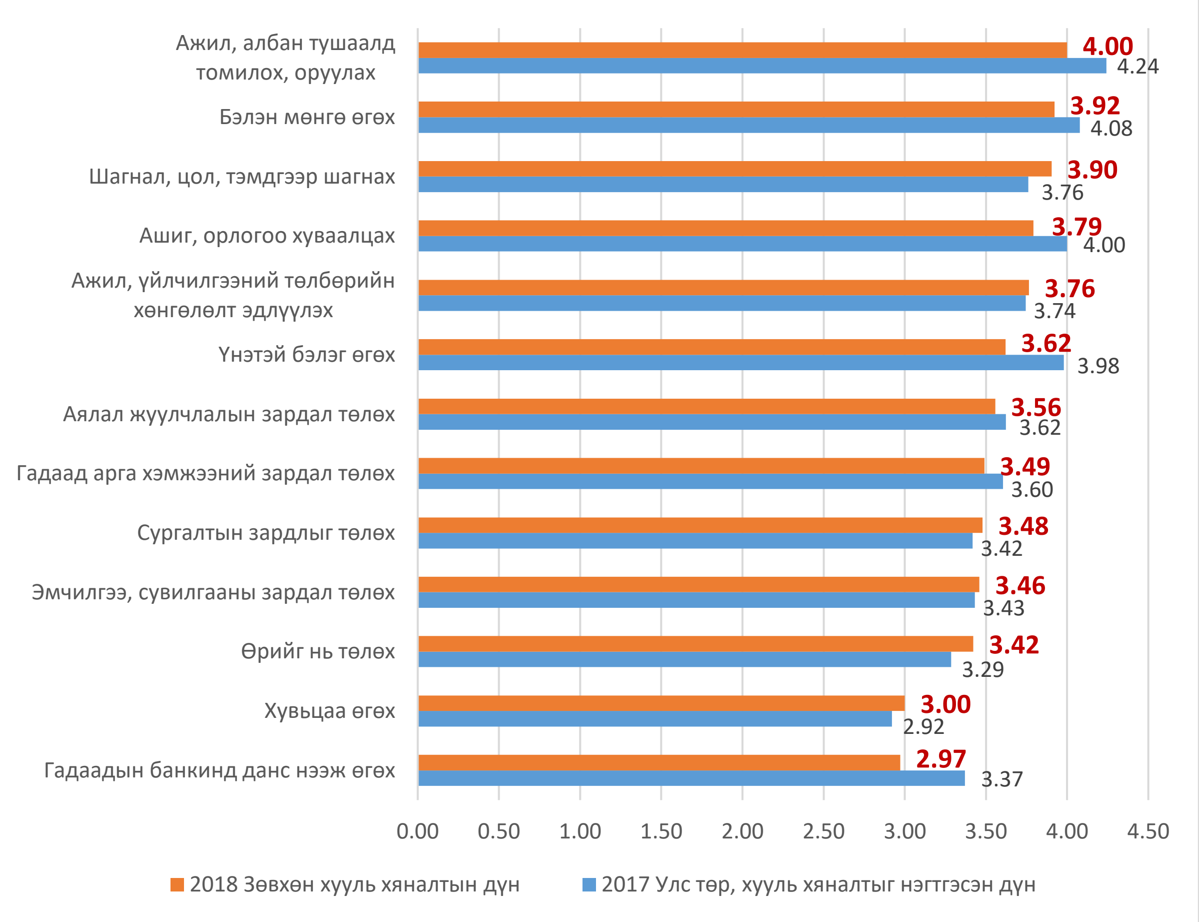
Дэд үзүүлэлт 1. ХЭЭЛ ХАХУУЛИЙН ХЭЛБЭР

Шүүх, хууль хяналтын байгууллагын хүрээн дэх хээл хахуулийн хэлбэрийн үнэлгээ 3.57 гарлаа. Харьцуулахад энэ оны улс төрийн хүрээний ижил шалгуурын үнэлгээ 3.59 гарсан байна. Харин 2017 оны улс төрийн болон шүүх, хууль хяналтын хүрээний нэгтгэсэн үзүүлэлт 3.69 гарч байжээ.

Хээл хахуулийн олон хэлбэр байгаагаас хамгийн түгээмэл гэж үзсэн дараах 13 хэлбэрийг сонгон үнэлүүлсэн *(зураг 10)*. Өндөр үзүүлэлттэй гарсан хэлбэрүүдийн үзүүлэлтийн тодруулах үүднээс тэдгээрийн “их” болон “маш их” үнэлгээний нийлбэрийг харуулбал,

- ажил албан тушаалд томилох, оруулах 65.2%,
- бэлэн мөнгө өгөх 54.5%,
- шагнал, цол, тэмдгээр шагнах 54.5%,
- ашиг, орлого хуваалцах 51.5%-тай байна.

График 9. Хээл хахуулийн хэлбэрийн үнэлгээ.



Дэд үзүүлэлт 2. ХУУЛЬ БУС НӨЛӨӨЛЛИЙН ХЭЛБЭР

Шүүх, хууль хяналтын байгууллагын хүрээнд хувийн зорилгоор төрийн байгууллага, албан тушаалтны үйл ажиллагаанд нөлөөлөх нөлөөллийн үнэлгээ нь 3.68 гарлаа. Харьцуулахад энэ оны улс төрийн хүрээний ижил шалгуурын үнэлгээ 3.66 гарсан байна. Харин 2017 оны улс төрийн болон шүүх, хууль хяналтын хүрээний нэгтгэсэн үзүүлэлт 3.94 гарч байжээ.

Хууль бус нөлөөллийн түгээмэл дараах 9 хэлбэрийг сонгон үнэлүүлсэн. Үзүүлэлтийн тодруулах үүднээс тэдгээрийн “их” болон “маш их” үнэлгээний нийлбэрийг харуулбал,

- Найз, танил талын хэлхээ холбоог ашиглах 68.2%,
- Нутаг орны хэлхээ холбоог ашиглах 68.2%,
- Намын хэлхээ холбоог ашиглах 63.6%,
- Садан төрлийн хэлхээ холбоог ашиглах 57.6%,
- Дарамт шахалт үзүүлэх 51.5%,
- Албадах 47.0%,
- Айлган сүрдүүлэх, заналхийлэх 42.4%,
- Хүсэлт тавих 42.4%,
- Амлалт өгөх 39.4%-тай байна.

График 10. Хууль бус нөлөөллийн үнэлгээ.

Дэд үзүүлэлт 3. ШҮҮХ, ХУУЛЬ ХЯНАЛТЫН БАЙГУУЛЛАГА, УЛС ТӨРИЙН НАМ/ БҮЛЭГЛЭЛ, УЛС ТӨР, БИЗНЕС, ГЭМТ ХЭРГИЙН БҮЛЭГЛЭЛҮҮДИЙН ХАРИЛЦАА, ХАМААРАЛ

Шүүх, хууль хяналтын байгууллагын албан тушаалтнууд, улс төрчид болон улс төрийн нам/бүлэглэл, гадаад дотоод бизнесийн бүлэглэл, гэмт бүлэглэлийн харилцаа, хамаарлын үнэлгээ 3.38 гарлаа. Харин улс төрийн хүрээнийхний энэ үзүүлэлт 3.74, өнгөрсөн оны нэгтгэсэн үзүүлэлт 3.88 гарч байсан байна.

Бүлэглэлүүдийн харилцаа, хамаарлын 13 төрлийн нөхцөл байдлыг үнэлүүлсэн.

Хүснэгт 3. Бүлэглэлүүдийн харилцаа, хамаарал, нөхцөл байдлын үнэлгээ.

	Бүлэглэлүүдийн нөхцөл байдал	Индекс
1	Хууль сахиулахын хүрээн дэх авлига илүү далд хэлбэрт шилжсэн	4,21
2	Улс төрчид шүүгч/хууль сахиулах байгууллагын албан тушаалтнуудтай хууль бус ашиг сонирхлоор нэгдсэн	4,11
3	Улс төрчид шүүх/сахиулах байгууллагын албан тушаалтнуудыг эрхшээлдээ оруулсан	3,95
4	Бизнес бүлэглэл шүүх/сахиулах байгууллагын албан тушаалтнуудыг эрхшээлдээ оруулсан	3,66
5	Бизнес шүүх/хууль сахиулах байгууллагын албан тушаалтнуудтай хууль бус ашиг сонирхлоор нэгдсэн	3,65
6	Хууль сахиулых байгууллагын албан тушаалтнууд бизнес бүлэглэлийг эрхшээлдээ оруулсан	3,57
7	Шүүх/хууль сахиулых байгууллагын албан тушаалт нууд улс төрчдийг эрхшээлдээ оруулсан	3,49
8	Хууль сахиулах байгууллагын албан тушаалтнууд гэмт бүлэглэлийн эрхшээлд орсон	3,06

9	Хууль сахиулах байгууллагын албан тушаалтнууд болон гэмт бүлэглэл нэгдсэн	3,06
10	Гадны бизнесийн бүлэглэл Монголын хууль сахиулахын албан тушаалтнуудыг эрхшээлдээ оруулсан	2,87
11	Гадны улс төрийн бүлэглэл Монголын хууль сахиулахын албан тушаалтнуудыг эрхшээлдээ оруулсан	2,85
12	Гадны бизнесийн бүлэглэл Монголын хууль сахиулахын албан тушаалтнуудтай нэгдсэн	2,85
13	Гадны улс төрийн бүлэглэл Монголын хууль сахиулахын албан тушаалтнуудтай нэгдсэн	2,55

Үзүүлэлтийн тодруулах үүднээс тэдгээрийн “их” болон “маш их” үнэлгээний нийлбэрийг харуулбал,

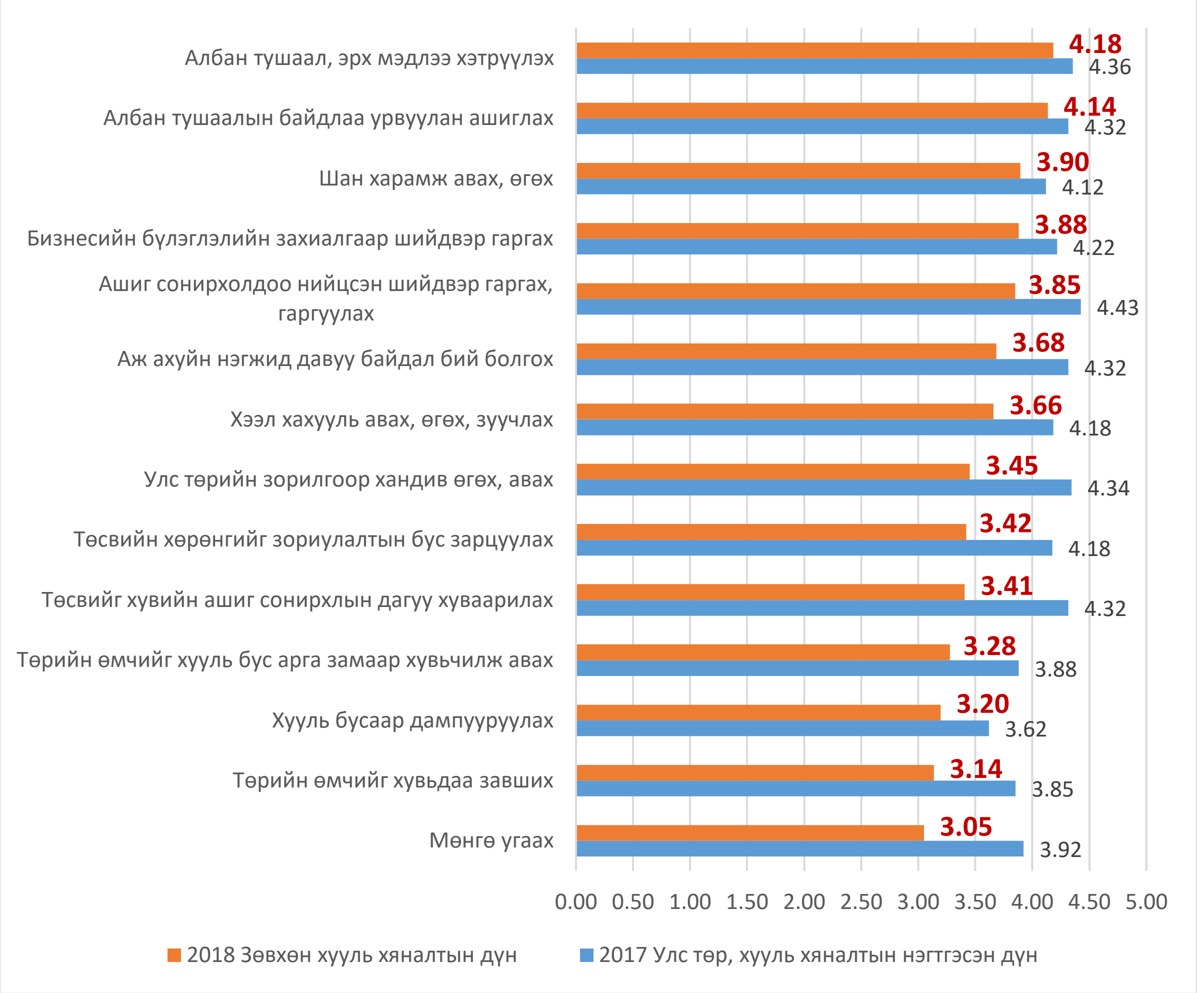
- Улс төрчид шүүгч, хууль сахиулах байгууллагын албан тушаалтнуудтай хууль бус ашиг сонирхлоор нэгдсэн 69.7%,
- Улс төрчид шүүх, сахиулах байгууллагын албан тушаалтнуудыг эрхшээлдээ оруулсан 66.7%,
- Бизнес шүүх, хууль сахиулах байгууллагын албан тушаалтнуудтай хууль бус ашиг сонирхлоор нэгдсэн 48.5%
- Бизнес бүлэглэл шүүх, сахиулах байгууллагын албан тушаалтнуудыг эрхшээлдээ оруулсан 47.0%
- Хууль сахиулах байгууллагын албан тушаалтнууд бизнес бүлэглэлийг эрхшээлдээ оруулсан 42.4%
- Шүүх, хууль сахиулах байгууллагын албан тушаалтнууд улс төрчдийг эрхшээлдээ оруулсан 40.9% байна.

Дэд үзүүлэлт 4. ШҮҮХ, ХУУЛЬ ХЯНАЛТЫН БАЙГУУЛЛАГЫН ХҮРЭЭН ДЭХ АВЛИГЫН ХЭЛБЭР

Шүүх, хууль хяналтын байгууллагын хүрээн дэх авлигын хэлбэрийн үнэлгээ 3.59 гарсан. (Энэ оны улс төрийн хүрээний үзүүлэлт 4.06, 2017 оны нэгтгэсэн үзүүлэлт 4.18.)

Энэ шалгуурын үзүүлэлт судалгааны дундажтай ойролцоо хэдий ч онцлог нь бүрэлдүүлэгч үзүүлэлтүүд нь хоорондоо их зөрүүтэй буюу зарим нь их өндөр болоход оршино. Үүнийг хувиар тодруулбал: “их” болон “маш их” үнэлгээний нийлбэрийн дундаж 49.8% байхад албан тушаал, эрх мэдлээ хэтрүүлэх 75,8%, албан тушаалын байдлаа урвуулан ашиглах 71,2%, түүнчлэн ашиг сонирхолдоо нийцсэн шийдвэр гаргах, гаргуулах 66,7%, бизнесийн бүлэглэлийн захиалгаар шийдвэр гаргах 60,6% байна.

График 11. Шүүх, хууль хяналтын байгууллагын хүрээн дэх авлигын хэлбэр.

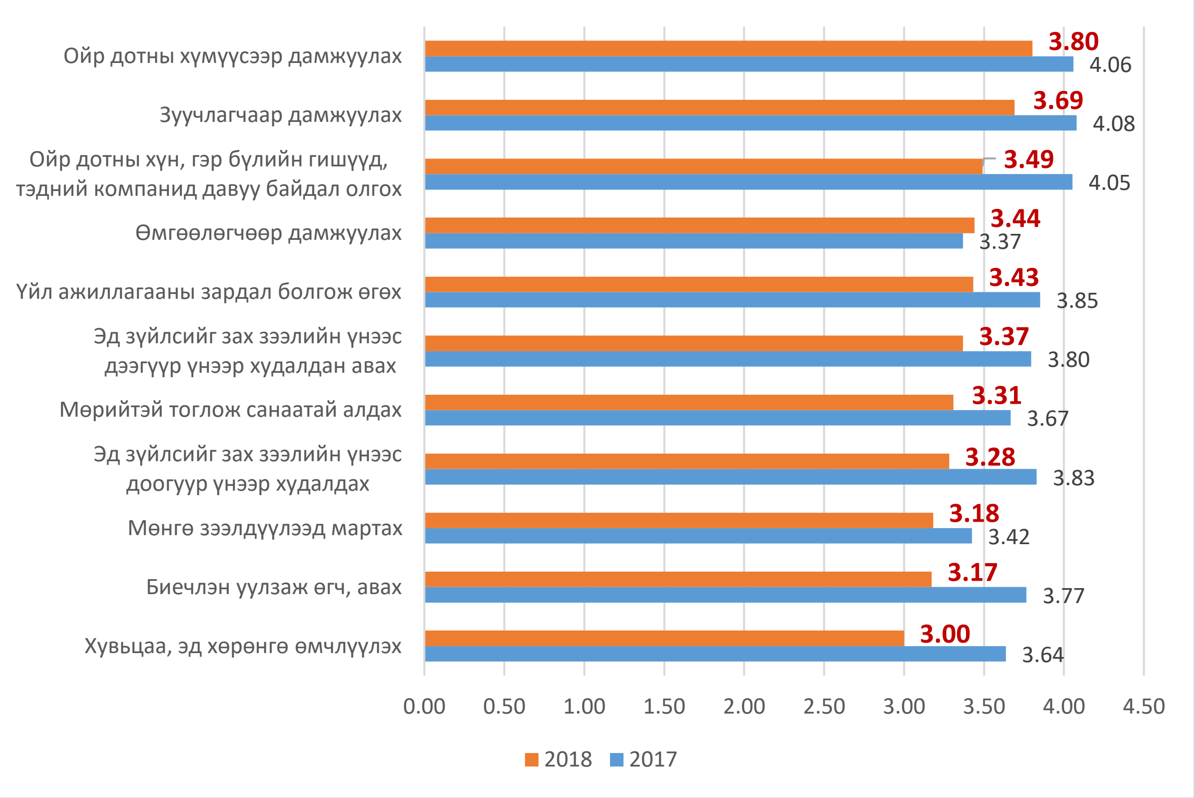


Дэд үзүүлэлт 5. ШҮҮХ, ХУУЛЬ ХЯНАЛТЫН БАЙГУУЛЛАГЫН ХҮРЭЭН ДЭХ ХЭЭЛ ХАХУУЛЬ ӨГӨХ, АВАХ АРГА

Шүүх, хууль хяналтын байгууллагын хүрээнд хээл хахууль өгөх, авах аргуудыг хэрэглэсэн байдлын үнэлгээ 3.38 гарлаа. (Энэ оны улс төрийн хүрээний үзүүлэлт 3.71, 2017 оны нэгтгэсэн үзүүлэлт 3.81.)

Нийт 11 аргыг үнэлүүлэхэд ойр дотны хүмүүсээр дамжуулах, зуучлагчаар дамжуулах, ойр дотны хүн, гэр бүлийн гишүүд, тэдний компанид давуу байдал олгох болон өмгөөлөгчөөр дамжуулах аргууд хамгийн түгээмэл хэрэглэгддэг гэсэн үнэлгээ гарсан (“их” болон “маш их” гэсэн үнэлгээний нийлбэрээр 57.6-39.4%).

График 12. Шүүх, хууль хяналтын байгууллагын хүрээнд хээл хахууль өгөх, авах аргуудын үнэлгээ.

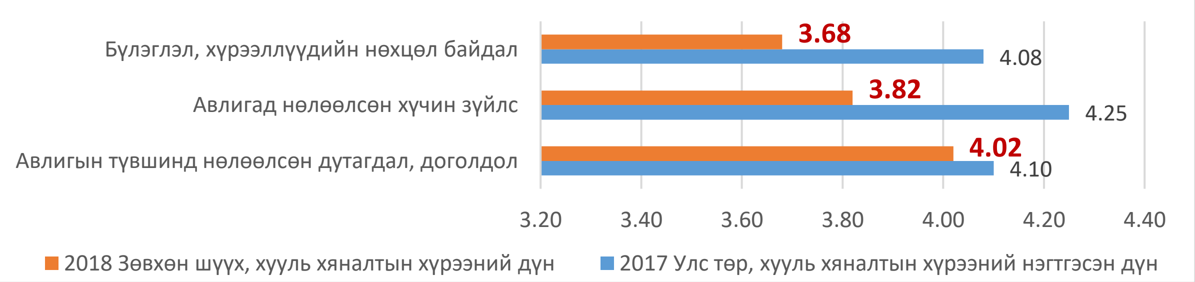


ШАЛГУУР ҮЗҮҮЛЭЛТ 3. ШҮҮХ, ХУУЛЬ ХЯНАЛТЫН БАЙГУУЛЛАГЫН ХҮРЭЭН ДЭХ АВЛИГЫН ШАЛТГААН, НӨХЦӨЛ

Шүүх, хууль хяналтын байгууллагын хүрээн дэх авлигын шалтгаан нөхцөлийн үзүүлэлт 2018 онд 3.84 гарлаа. Харьцуулахад энэ оны улс төрийн хүрээний ижил үзүүлэлт 4.09 гарсан бол 2017 оны улс төрийн болон шүүх, хууль хяналтын хүрээний нэгтгэсэн үзүүлэлт 4.15 байлаа.

Авлигын шалтгаан, нөхцөлийн үзүүлэлтийг авигад нөлөөлөх хүчин зүйлс, авлигын түвшинд нөлөөлөх (төрийн албаны) дутагдал, доголдол болон бүлэглэл, хүрээллүүдийн нөхцөл байдал гэсэн 3 дэд үзүүлэлтийн хүрээнд тодорхойлдог.

График 13. Авлигын шалтгаан, нөхцөл.



Дэд үзүүлэлт 1. ШҮҮХ, ХУУЛЬ ХЯНАЛТЫН БАЙГУУЛЛАГЫН ХҮРЭЭН ДЭХ АВЛИГАД НӨЛӨӨЛСӨН ХҮЧИН ЗҮЙЛС

Шүүх, хууль хяналтын байгууллагын хүрээн дэх авлигад нөлөөлсөн хүчин зүйлсийн үнэлгээ 3.82 гарлаа. Харьцуулахад энэ оны улс төрийн хүрээний ижил үнэлгээ 4.24 гарч, 2017 оны улс төрийн болон шүүх, хууль хяналтын хүрээний нэгтгэсэн үзүүлэлт 4.25 байлаа.

Авлигад нөлөөлөх 11 хүчин зүйлсийг үнэлүүлсэн бөгөөд өндөр үнэлгээний нийлбэрээр ("их" болон "маш их" гэсэн үнэлгээ) албан тушаалын томилгоо 75.8%-тай, (ИТХ-ийн үзүүлэлтийг эс тооцвол) бусад хүчин зүйлс жигд 50% гаруй байна.

Хүснэгт 4. Шүүх, хууль хяналтын байгууллагын хүрээн дэх авлигад нөлөөлсөн хүчин зүйлсийн үнэлгээ.

	Авлигад нөлөөлөх хүчин зүйлс	Индекс	"их", "маш их"-ийн нийлбэр
1	Албан тушаалын томилгоо (нам дотор болон төрийн албанд)	4,31	75,8%
2	Хууль хяналтын байгууллагын шийдвэр гаргах үйл ажиллагаан дахь ашиг сонирхлын зөрчил	3,93	56,1%
3	Сонгуулийн өнөөгийн тогтолцоо	3,86	59,1%
4	Хуулийн байгууллагын шийдвэр гаргах үйл явц	3,86	57,6%
5	Намын санхүүжилтийн механизм	3,81	56,1%
6	Төрийн байгууллагын үйл ажиллагааны зохион байгуулалт	3,80	54,5%
7	Улс төрийн хүрээн дэх бизнес бүлэглэлүүдийн ашиг сонирхлын зөрчил	3,79	53,0%
8	Сонгуулийн санхүүжилтийн механизм	3,75	56,1%
9	Засгийн газрын шийдвэр гаргах үйл ажиллагаан дахь ашиг сонирхлын зөрчил	3,75	54,5%
10	УИХ-ын хууль санаачлах, тогтоох, хэрэгжилтэд нь хяналт тавих үйл ажиллагаан дахь ашиг сонирхлын зөрчил	3,69	54,5%
11	ИТХ-ын шийдвэр гаргах үйл ажиллагаан дахь ашиг сонирхлын зөрчил	3,43	37,9%

Дэд үзүүлэлт 2. ШҮҮХ, ХУУЛЬ ХЯНАЛТЫН БАЙГУУЛЛАГЫН ХҮРЭЭН ДЭХ ТҮВШИНД НӨЛӨӨЛЖ БУЙ ТӨРИЙН АЛБАН ДАХЬ ДУТАГДАЛ, ДОГОЛДОЛ

Шүүх, хууль хяналтын байгууллагын хүрээн дэх авлигад төрийн албан дахь доголдол, дутагдал хэрхэн нөлөөлж буйн үнэлгээ 4.02 гарлаа. Харьцуулахад энэ оны улс төрийн хүрээний ижил үнэлгээ 4.13 гарч, 2017 оны улс төрийн болон шүүх, хууль хяналтын хүрээний нэгтгэсэн үзүүлэлт 4.10 байлаа.

Авлигад нөлөөлөх 12 доголдол, дутагдлыг үнэлүүлсэн бөгөөд өндөр үнэлгээний нийлбэрээр ("их" болон "маш их" гэсэн үнэлгээ) авч үзвэл албан тушаалтны үзэмжээр асуудлыг шийдвэрлэх боломж, шийдвэр гаргах ажиллагааны ил тод байдал дутмаг байдал, хууль, журам зөрчсөн албан тушаалтанд хариуцлага хүлээлгэдэггүй байдал, төрийн албан хаагчийн ёс зүйн доголдол, мэдээлэл нээлттэй, ил тод бус байдаг болон хүнд суртал 70%-иас илүү их өндөр нөлөөлөлтэй байна.

Хүснэгт 5. Шүүх, хууль хяналтын байгууллагын хүрээн дэх авлигын түвшинд нөлөөлж буй төрийн албан дахь дутагдал, доголдол.

	Хариулт	Индекс	“их/маш их”-ийн нийлбэр
1	Албан тушаалтны үзэмжээр асуудлыг шийдвэрлэх боломж	4,28	77,3%
2	ТАХ-ийн ур чадвар дутмаг	4,24	31,8%
3	Шийдвэр гаргах ажиллагааны ил тод байдал дутмаг	4,19	75,8%
4	Хууль, журам зөрчсөн албан тушаалтанд хариуцлага хүлээлгэдэггүй байдал	4,18	71,2%
5	Төрийн албан хаагчийн ёс зүйн доголдол	4,17	71,2%
6	Хуулийн хэрэгжилтэд тавих хяналт сул	4,13	66,7%
7	Мэдээлэл нээлттэй, ил тод бус	4,10	71,2%
8	Хүнд суртал	4,10	71,2%
9	Олон шат дамжлага, давхардал, хийдэл	3,98	60,6%
10	Төрийн үйлчилгээний хүртээмж муу	3,71	48,5%
11	Төсвийн хөрөнгийн төлөвлөлт, зарцуулалтад тавих хяналт сул	3,62	48,5%
12	Албан хаагчийн цалин, орон сууц, нийгмийн баталгаа хангалтгүй	3,56	47,0%

Дэд үзүүлэлт 3. ШҮҮХ, ХУУЛЬ ХЯНАЛТЫН БАЙГУУЛЛАГЫН ХҮРЭЭН ДЭХ ХҮРЭЭЛЛҮҮДИЙН НӨХЦӨЛ БАЙДАЛ

Шүүх, хууль хяналтын байгууллагын хүрээн дэх тодорхой ашиг сонирхолд хөтлөгдсөн бүлэглэл, хүрээллийн нөхцөл байдал буюу ямар төрлийн хүрээллүүд түгээмэл, нөлөөлөлтэй байгаа талаарх үнэлгээ 3.68 гарлаа. Харьцуулахад энэ оны улс төрийн хүрээний үнэлгээ 3.89 гарч, 2017 улс төр болон шүүх, хууль хяналтын байгууллагын үзүүлэлт 4.08 байлаа.

Ингэхэд өндөр үнэлгээний нийлбэрийн хувиар ч хувийн эрх ашгийг илүүд үзсэн нам тойрсон хүрээлэл (78.8%), нам дамнасан хүрээлэл (69.7%), бизнесийн хүрээллүүдийн (65.2%) нөлөөлөл өндөр байна.

График 14. Шүүх, хууль хяналтын хүрээн дэх хүрээллүүдийн нөхцөл байдал.

ШАЛГУУР ҮЗҮҮЛЭЛТ 4. ШҮҮХ, ХУУЛЬ ХЯНАЛТЫН БАЙГУУЛЛАГЫН ХҮРЭЭН ДЭХ АВЛИГЫН ХОР УРШИГ, ҮР ДАГАВАР

Шүүх, хууль хяналтын байгууллагын хүрээн дэх авлигын хор ур уршиг, үр дагаврын үзүүлэлт 3.66 гарлаа. Харьцуулахад энэ оны улс төрийн хүрээний үзүүлэлт 3.81 гарч, 2017 оны улс төр болон шүүх, хууль хяналтын хүрээний нэгтгэсэн үзүүлэлт 3.91 байлаа.

Авлигын төсөөллийн индексийг тогтоох 4 дэх үндсэн шалгуур болох энэ үзүүлэлтийг авлигын хор уршиг, үр дагавар болон авлигаар олсон хөрөнгийн зарцуулалт гэсэн хоёр дэд үзүүлэлтийн хүрээнд тодорхойлдог.

График 15. Шүүх, хууль хяналтын байгууллагын хүрээн дэх авлигын хор уршиг, үр дагавар.

Дэд үзүүлэлт 1. ШҮҮХ, ХУУЛЬ ХЯНАЛТЫН БАЙГУУЛЛАГЫН ХҮРЭЭН ДЭХ АВЛИГЫН ХОР УРШИГ, ҮР ДАГАВАР

Шүүх, хууль хяналтын байгууллагын хүрээн дэх авлигын хор уршгийн үзүүлэлт 3.79 гарсан бол энэ оны улс төрийн хүрээний үзүүлэлт 4.09 гарч, 2017 оны улс төр болон шүүх, хууль хяналтын хүрээний нэгтгэсэн үзүүлэлт 4.09 гарч байсан байна.

Хүснэгт 6. Шүүх, хууль хяналтын байгууллагын хүрээний авлигын улмаас учирсан хор уршиг, сөрөг үр дагаврын түвшин.

	Авлигын сөрөг үр дагавар	Индекс	"их/маш их"-ийн нийлбэр
1	Иргэдийн хууль сахиулах байгууллагад итгэх итгэл буурсан	4,28	74,2%
2	Хуулийн хэрэгжилт суларсан	4,17	74,2%
3	Төрийн албаны чадавхи суларсан	4,08	69,7%
4	Шударга ёс алдагдсан	4,05	69,7%
5	Ёс суртахууны үнэт зүйлс алдагдсан	4,02	68,2%
6	Өмч хөрөнгийн тэгш бус байдал нэмэгдсэн	3,86	60,6%
7	Хүний эрхийн зөрчил нэмэгдсэн	3,82	62,1%
8	Нийгмийн дэг журам алдагдсан	3,75	57,6%
9	Байгаль орчинд үзүүлэх сөрөг нөлөөлөл нэмэгдсэн	3,73	54,5%
10	Гэмт хэрэг нэмэгдсэн	3,69	54,5%
11	Монгол Улсын нэр хүнд олон улсын түвшинд унасан	3,65	54,5%
12	Ядуурал нэмэгдсэн	3,61	47,0%
13	Гадаадын зээл тусламжийн үр ашиг буурсан	3,56	48,5%
14	Улс орны эдийн засгийн хүч чадал суларсан	3,48	43,9%
15	Ажилгүйдэл нэмэгдсэн	3,46	42,4%
16	Гадаадын хөрөнгө оруулалт буурсан	3,44	42,4%

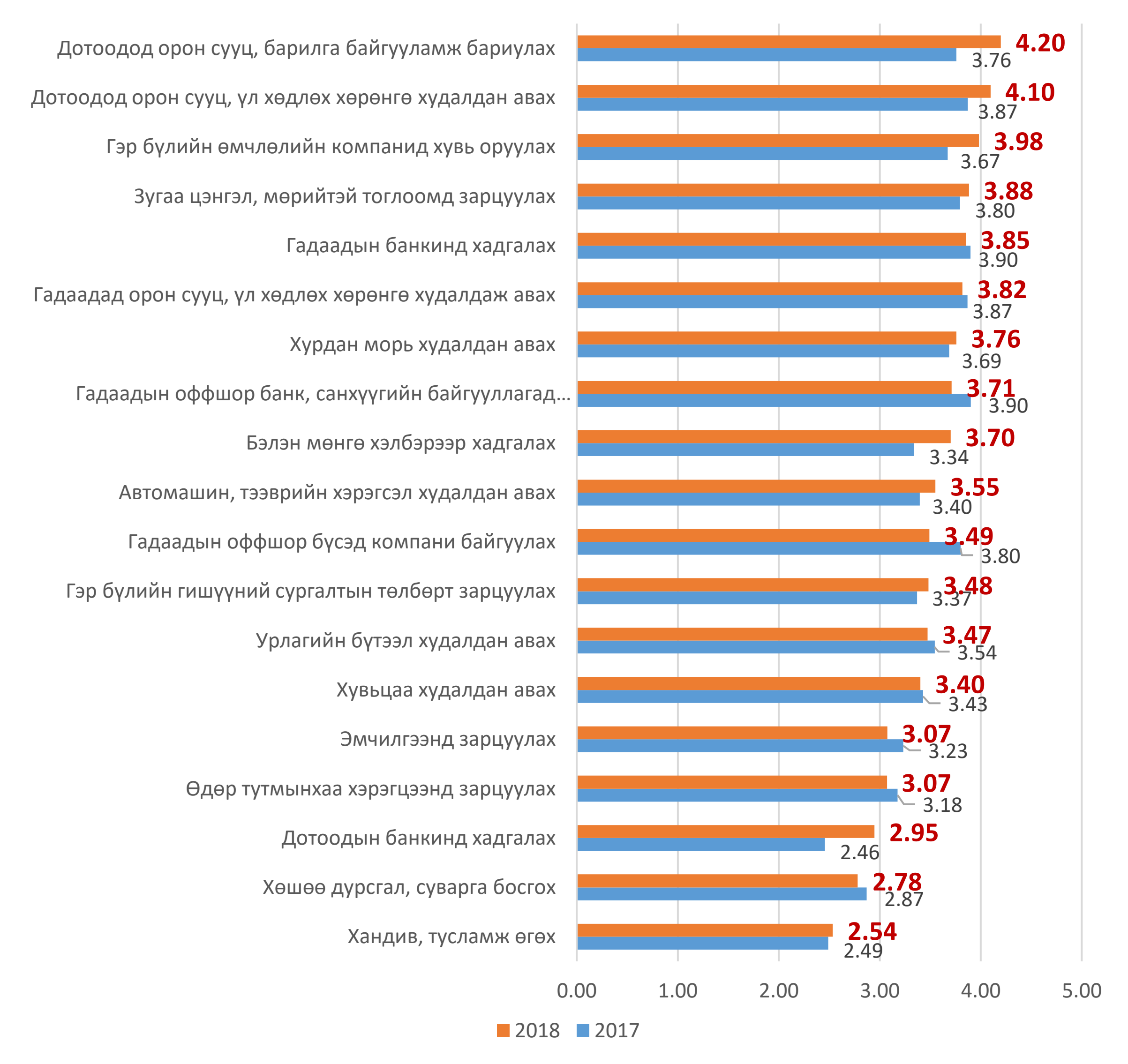
Дэд үзүүлэлт 2. ШҮҮХ, ХУУЛЬ ХЯНАЛТЫН БАЙГУУЛЛАГЫН ХҮРЭЭН ДЭХ АВЛИГААР ОЛСОН ХӨРӨНГИЙН ЗАРЦУУЛАЛТ

Улс төрийн болон шүүх, хууль хяналтын хүрээн дэх авлигаар олсон хөрөнгийн зарцуулалтыг нэг асуултаар үнэлүүлсэн бөгөөд 3.52 гарч, өнгөрсөн оноос 0.05 пунктээр өссөн буюу бараг өөрчлөлтгүй байна (2017 оны үзүүлэлт 3.47).

Уг үзүүлэлт хамаарах 19 дэд үзүүлэлтийн 10 үзүүлэлтийн үнэлгээ ямар нэг хэмжээнд өссөнөөс дотоодын банкинд хадгалах (+0.49), дотоодод орон сууц, барилга байгууламж бариулах (+0.44), бэлэн мөнгө хэлбэрээр хадгалах (+0.36), гэр бүлийн өмчлөлийн компанид хувь оруулах (+0.31), дотоодод орон сууц, үл хөдлөх хөрөнгө худалдаж авах (0.023) хэлбэрүүдийн үнэлгөө хамгийн их өссөн.

Харин 9 үзүүллэлтийн үнэлгээ буурснаас гадаадын оффшор бүсэд компани байгуулах (-0.31), гадаадын оффшор банк, санхүүгийн байгууллагад хадгалах (-0.19), эмчилгээнд зарцуулах (-0.16), өдөр тутмын хэрэгцээнд зарцуулах (-0.11) хэлбэрүүдийн үнэлгээ хамгийн их буурсан байна.

График 16. Улс төрийн (түүнчлэн шүүх, хууль хяналтын байгууллагын хүрээний) авлигаар олсон хөрөнгийн зарцуулалт.



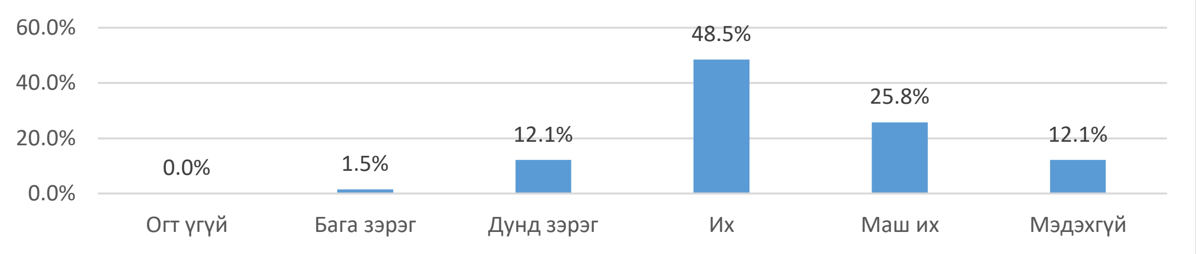
ХОЁР. БУСАД ҮЗҮҮЛЭЛТ

Энэ бүлгийн хүрээнд шүүх, хууль сахиулах байгууллагын хүрээн дэх авлигын үндсэн үнэлгээнээс гаднах бусад үзүүлэлтүүдийн байдлаар авлигын ерөнхий ойлголт, төсөөллийг дэлгэрүүлж гаргаж ирэхийг зорьсон болно.

АВЛИГЫН ЕРӨНХИЙ ТҮВШИН

Судалгааны хүрээнд шүүх, хууль сахиулах байгууллагын хүрээгээр хязгаарлалгүй Монголын нийгэм дэх авлигын ерөнхий хандлага, түгээмэл байдлыг шинжээчдээр үнэлүүлэхэд 74.3 хувь нь их болон маш их гэж үнэлсэн байгаа юм.

График 17. Монголын нийгэм дэх авлигын түвшин.



АВЛИГЫН ХҮРЭЭНИЙ ТҮГЭЭМЭЛ БАЙДАЛ

Монголын нийгэм дэх авлигын ерөнхий хандлагын зэрэгцээ хүрээгээр нь тодорхойлохыг зорьсон юм. Улс орны авлига ямар түвшинд байгаа нь цар хүрээний тархацтай шууд холбоотой юм. Нийт 11 дэд хүрээнээс засгийн газар болон улс төрийн намын хүрээн дэх авлигын тархалтын үзүүлэлт хамгийн өндөр гарч, удаагаар шүүх, прокурор, Улсын Их хурал байгаа бол төрийн бус байгууллага, хувийн хэвшлийн хүрээнд харьцангүй бага пункттэй гарчээ. Түүнчлэн хэвлэл мэдээллийн хэрэгслийн “их” болон “маш их” гэсэн үнэлгээний нийлбэр 57.6 хувьтай байгаа нь анхаарал татаж байна.

Хүснэгт 7. Сүүлийн нэг жилийн хугацаан дахь авлигын нөхцөл байдал (%).

		Огт үгүй	Бага зэрэг	Дунд зэрэг	Их	Маш их	(“их, маш их”-ийн нийлбэр)
1	Засгийн газар (яам, агентлаг)	0,0	3,0	4,5	50,0	36,4	(86,4)
2	Улс төрийн нам	0,0	4,5	9,1	30,3	42,4	(72,7)
3	Шүүх	0,0	4,5	12,1	40,9	28,8	(69,7)
4	Прокурор	1,5	4,5	12,1	36,4	25,8	(62,1)
5	Улсын Их Хурал	0,0	6,1	12,1	33,3	25,8	(59,1)
6	Хэвлэл мэдээллийн хэрэгсэл	1,5	7,6	16,7	28,8	28,8	(57,6)
7	Орон нутгийн төрийн захиргааны удирдлага	0,0	6,1	25,8	30,3	24,2	(54,5)
8	Төрийн/орон нутгийн өмчит, өмчийн оролцоотой ААН	3,0	6,1	16,7	30,3	24,2	(54,5)
9	Нутгийн өөрөө удирдах ёсны байгууллага	3,0	10,6	24,2	22,7	19,7	(42,4)
10	Хувийн хэвшил	15,2	21,2	10,6	18,2	7,6	(25,8)
11	Төрийн бус байгууллага	15,2	27,3	16,7	6,1	1,5	(7,6)

АВЛИГЫН ТҮВШИНД НӨЛӨӨЛСӨН ГОЛ ХҮЧИН ЗҮЙЛС

Судалгааны хүрээнд Монгол Улс дахь авлигын түвшинд нөлөөлж буй хүчин зүйлсийн талаар шинжээчдээс нээлтэй хэлбэрээр асуухад нийт 115 хариулт өгөгдсөнийг нэгтгэн боловсруулахад 24 төрлийн хүчин зүйл дурдагдсан юм. Тэдгээрийн эрэмбэлэхэд дараах дүр зураг харагдаж байна.

Хүснэгт 8. Монгол Улсын авлигын ерөнхий түвшинд нөлөөлсөн гол нөхцөл байдал.

	-	Хувь	Тохиолдол
1	Улс төрийн намуудын гажуудсан байдал	7,83%	9
2	Хариуцлагын тогтолцооны хомсдол	7,83%	9
3	Албан тушаалын томилгоо/наймаа	7,83%	9
4	Засаглалын тогтворгүй/залгамжгүй байдал	6,96%	8
5	Шунал, ёс суртахууны доройтол	6,96%	8
6	Хүн амын-эдийн засгийн байдал	6,09%	7
7	Сонгуулийн тогтолцоо	6,09%	7
8	Төрийн албаны тогтворгүй байдал	6,09%	7
9	Хууль эрх зүйн алдаа дутагдал	6,09%	7
10	Төрийн албаны чадамж	4,35%	5
11	Төрийн худалдан авалт (тендер, концесс)	4,35%	5
12	Иргэд, иргэний нийгмийн сул байдал	3,48%	4
13	Мэдээллийн ил тод бус/замбараагүй байдал	3,48%	4
14	Төрийн үйл ажиллагааны ил тод байдал	2,61%	3
15	ОНМХ-ийн сул/хараат байдал	2,61%	3
16	Нийгмийн хүлээн зөвшөөрсөн/дөжирсөн хандлага	2,61%	3
17	Шүүх засаглалын сул тал, гажуудал	2,61%	3
18	Эдийн засгийн тогтворгүй байдал	2,61%	3
19	Авлигын эсрэг бүтцийн сул байдал/гажуудал	1,74%	2
20	Авлигын эсрэг боловсролын хомсдол	1,74%	2
21	Авлигын эсрэг үйл ажиллагааны сул байдал	1,74%	2
22	Гадны улс/байгууллагын нөлөө	1,74%	2
23	Гэмт бүлэглэлүүдийн нөлөө	1,74%	2
24	Авлига илүү далд хэлбэр рүү шилжсэн	0,87%	1
	Нийт	100%	115

БИЗНЕС ЭРХЛЭГЧДИЙН ҮЙЛ АЖИЛЛАГААНЫ ЯВЦАД ЗАРЦУУЛЖ БУЙ АВЛИГЫН ХЭМЖЭЭ

Бизнес эрхлэгчид үйл ажиллагааныхаа явцад өгч буй авлигын үнэлгээг дундаж үзүүлэлт болон хариултын хувиар тооцож үзвэл тендерийн шалгаруулалтад ялахад, тусгай зөвшөөрөл авахад, төсөл хөтөлбөрт хамрагдахад илүү өндөр авлига өгдөг гэжээ.

Хүснэгт 9. Бизнес эрхлэгчдээс авлигад зарцуулсан мөнгөний хэмжээ (%).

		<5 хувь	6-10 хувь	11-15 хувь	16-20 хувь	21< хувь
1.	Төсөл, хөтөлбөрт хамрагдахад	6,1	25,8	16,7	19,7	13,6
2.	Тендерт шалгаруулалтад ялахад	4,5	21,2	18,2	21,2	21,2
3.	Зээл авахад	15,2	34,8	15,2	6,1	10,6
4.	Өр төлбөр барагдуулах, иргэний нэхэмжлэл шийдвэрлүүлэхэд	12,1	25,8	16,7	4,5	6,1
5.	Татвараас чөлөөлүүлэх, бууруулахад	9,1	21,2	18,2	9,1	13,6
6.	Хяналт шалгалтаар зөрчил дутагдалгүй гарахад	13,6	18,2	22,7	9,1	12,1
7.	Тусгай зөвшөөрөл авахад	4,5	15,2	19,7	16,7	25,8
8.	Бараа, ажил, үйлчилгээ хүлээлгэн өгөхөд	10,6	21,2	15,2	16,7	12,1
9.	Гадаадаас ажиллах хүч авахад	7,6	15,2	13,6	10,6	12,1

ХЭЭЛ ХАХУУЛЬД ЗАРЦУУЛСАН МӨНГӨНИЙ ХЭМЖЭЭ

Хээл хахуульд өгч буй мөнгөн дүнг дундаж үзүүлэлт болон хариултын хувиар тооцож үзвэл ашиг сонирхолдоо нийцүүлсэн хууль тогтоомж, шийдвэр гаргуулахад, шүүхэд хэргийг хэрэгсэхгүй болгоход, тусгай зөвшөөрөл авахад зэрэгт хамгийн их өгдөг гэж шинжээчид хариулжээ.

Хүснэгт 10. Бизнес эрхлэгчдээс авлигад зарцуулсан мөнгөний хэмжээ /зорилгоор/, сая төгрөгөөр.

		<1 сая	1-5 сая	5-10 сая	10-20 сая	20-50 сая	50 сая <
1	Ажил, албан тушаалд ороход	3,0	22,7	22,7	13,6	4,5	22,7
2	Тусгай зөвшөөрөл авахад	1,5	6,1	27,3	15,2	16,7	21,2
3	Ашиг сонирхолдоо нийцсэн хууль тогтоомж, шийдвэр гаргуулахад	1,5	0,0	1,5	6,1	12,1	51,5
4	Шүүхэд хэргийг хэрэгсэхгүй болгоход	0,0	3,0	6,1	13,6	13,6	36,4
5	Хэрэг бүртгэх, мөрдөн байцаах шатанд хэргийг хэрэгсэхгүй болгоход	0,0	15,2	12,1	13,6	16,7	16,7
6	Эрүүгийн хэрэг үүсгэхэд	0,0	9,1	12,1	18,2	9,1	12,1
7	Гэмт хэрэг, зөрчлийг нуун дарагдуулахад	1,5	7,6	9,1	16,7	13,6	19,7
8	Хуурамч бичиг баримт үйлдэхэд	6,1	21,2	13,6	15,2	7,6	6,1

ШҮҮХ, ХУУЛЬ ХЯНАЛТЫН БАЙГУУЛЛАГЫН ХҮРЭЭН ДЭХ АВЛИГАТАЙ ТЭМЦЭХ ҮЙЛ АЖИЛЛАГАА

Авлигатай тэмцэх үйл ажиллагааны сэдэвтэй холбогдуулан шинжээчдээс хаалттай хэлбэрээр нийт 21 арга хэмжээний ач холбогдлын талаар асууж үнэлүүлсэн юм. Өгсөн ач холбогдлоор нь эрэмбэлэхэд дараах дүр зураг харагдаж байна.

График 18. Авлигыг бууруулахад шаардлагатай арга хэмжээ.

Зураг 20.1. Шүүх, хууль сахиулах байгууллагын хүрээн дэх авлигыг бууруулахад шаардлагатай арга хэмжээ.

ГУРАВ. ШИНЖЭЭЧДИЙН ТАЛААРХ ЕРӨНХИЙ МЭДЭЭЛЭЛ

График 19. Шинжээчдийн хүйс.

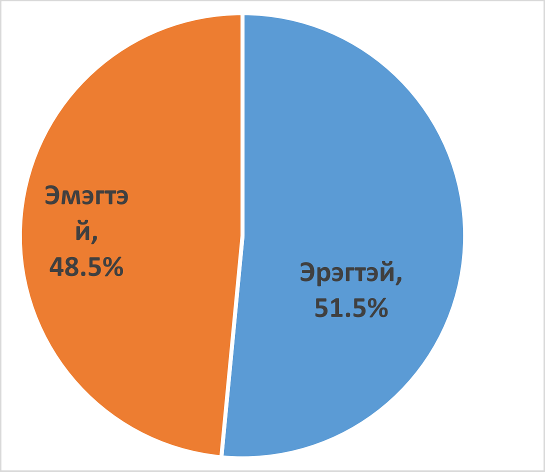


График 20. Шинжээчдийн нас.

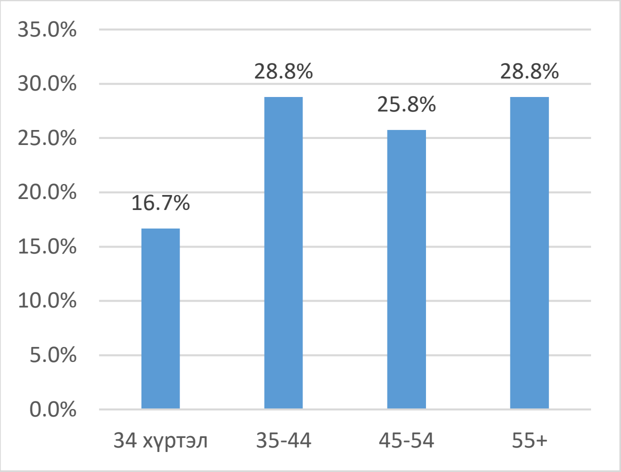
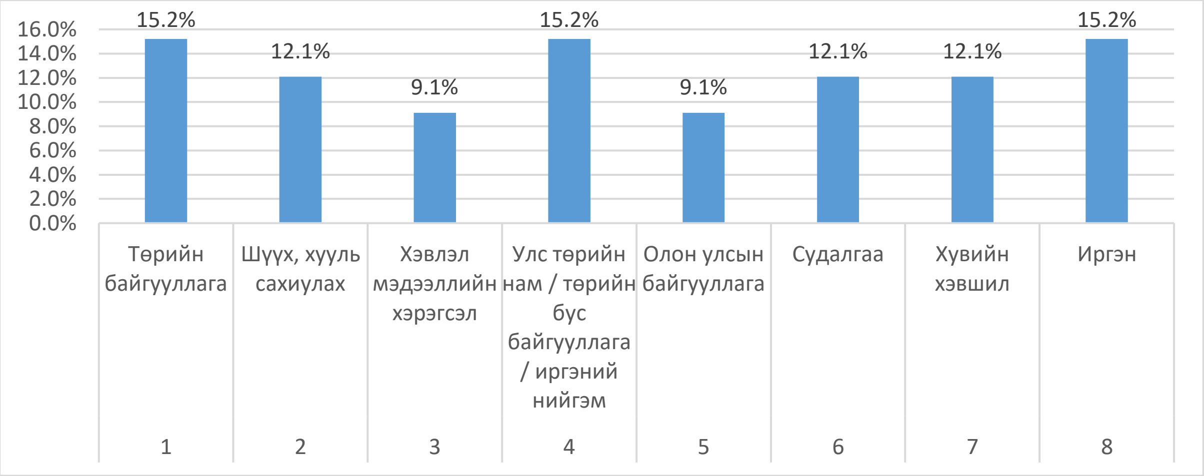


График 21. Шинжээчдийн салбарын харьяалал.



ДҮГНЭЛТ

Шүүх, хууль хяналтын байгууллагын хүрээн дэх авлигын талаарх төсөөллийн судалгаа 2018 онд анх удаагаа тусдаа хийгдэж, үр дүн нь 3.68 баллын үзүүлэлттэй гарлаа. Өмнөх авлигын төсөөллийн судалгаанууд улс төрийн болон шүүх, хууль хяналтын байгууллагын хүрээг хамруулсан нэгтгэсэн дүнг гаргадаг байсан тул ямар нэгэн өөрчлөлтийн талаарх дүгнэлтийг хийх боломжгүй юм. Гагцхүү баримжаалах зориулалтаар харьцуулбал 2017 оны улс төр, шүүх, хууль хяналтын байгууллагын нэгтгэсэн үзүүлэлт 3.97 гарч байсан бол ижил аргачлалаар хийгдсэн 2018 оны улс төрийн хүрээний авлигын төсөөллийн судалгааны дүн 3.93 гарсан юм.

Тайлангийн эхэнд дурдагдсанаар тус судалгаа хийгдэж ирсэн өнгөрсөн 11 жилийн үзүүлэлтийг харьцуулан харахад авлигын төсөөллийн индексийн (улс төр болон шүүх, хууль хяналтын байгууллагын нэгтгэсэн) дундаж 3.87 байгаа ба 2008-2012 онуудад 4 орчим балл байж, 2013-2016 онуудад 3.58-3.68 хүртэл бууж, 2017 онд 3.97 хүртэл өссөн бол 2018 оны улс төрийн авлигын төсөөллийн индекс 3.93 гарсан. Тусгаарлан харгалзаж болох зарим үзүүлэлт дээр суурилан нэгтгэсэн дүнгийн хүрээнд шүүх, хууль хяналтын байгууллагын үзүүлэлт арай багаар үнэлэгдэж байсан гэж таамаглаж болно.

Энэ оны судалгааны хүрээнд анх удаагаа чанарын судалгааны хэлбэрийг нэмэлтээр ашигласан. Тоон судалгааны дүнтэй харьцуулахад дэлгэрэнгүй ярилцлагын хүрээнд оролцогчид илүү сөрөг үнэлгээг илэрхийлэх хандлага ажиглагдсан ба энэ нь экспертийн түвшний оролцогчид эргэлзээтэй зүйлийг бага түвшинд үнэлэх эсвэл мэдэхгүй гэж хариулах хандлагаар тайлбарлагдана.

Шинжээчдийн давамгайлсан байр суурийг илэрхийлэхэд Монголын нийгэмд авлига бүх түвшин, нийгмийн амьдралын бараг бүх хүрээнд нэвтэрч өдөр тутмын, хэвийн мэт үзэгдэл болсон. Авлига зөвхөн хэмжээ, хэлбэрээрээ ялгагдана. Авлигыг хүссэн хүсээгүй хүлээн зөвшөөрсөн, өөрөөр хэлбэл дөжирсөн, бүх нийтийн уур амьсгал нь шүүх, хууль хяналтын байгууллагын хүрээнд ч дэлгэрэх ерөнхий фон болдог.

Шинжээчдийн үзэж буйгаар улс төрийн хүрээ авлигад хамгийн их идэгдсэн нийгмийн хүрээ бол шүүх, хууль хяналтын байууллагын хүрээ ч нэг их ялгаагүй хоёр дугаарт байрлаж байна. Ингэхдээ шүүх, хууль хяналтын байгууллагын хүрээн дэх авлига улс төртэй нягт холбоотой, төрөл бүрийн ашиг сонирхлоор сүлбэлдсэн, харилцан хамаарал, нөлөөлөлтэй салшгүй нэг цогц болж байна.

Үндсэн сэдэл нь бусад тохиолдлын адил хөрөнгөжих гэсэн шунал ба энэ зорилго нь нийгмийн баялгийг хууль бусаар дахин хуваариласнаар хэрэгжинэ. Нийгмийн баялгийг дахин хуваарилахын тулд улс төрийн эрх мэдэл хэрэгтэй бол улс төрийн эрх мэдэлд шүүх, хууль хянах эрх мэдэл хэрэгтэй. Улс төрийн эрх мэдлийн дээд түвшин бол засгийн эрх. Улс төрийн эрх мэдэлд хүрэх нь улс төрийн намаар дамжин өөрөө авлигын замаар явагдана. Улс төрийн нам бол авлигыг хэрэгжүүлэх үндсэн субъект.

Ингэхэд улс төрийн нам доторх эрх мэдлийн төлөө тэмцэл → нам → сонгууль → төр → эрх мэдэл → томилгоо гэсэн бүдүүвч тодорч харагдана.

Төрийн эрх мэдлийг авснаар авлигын замаар улс төрийн, албан тушаалын томилгоог явуулж, үүгээрээ цаашдын авлигын нөхцөл боломжийг бүрэлдүүлнэ. Энэ бүх процессын шат бүрт шүүх, хууль хяналтын байгууллагын хүрээн дэх авлига зохих үүргээ гүйцэтгэнэ.

Томилгоо бол улс төрийн авлигын үндсэн хэлбэр. Засгийн эрх мэдэлд хүрсэн хүчин шүүх, хууль хяналтын байгууллагын хүрээнийн дээд түвшинд томилгоо хийж, тэдгээр нь дараах шатандаа өөрсдийн томилгоог хийнэ.

Засаглалын хуваарилалт, төрийн зохион байгуулалт, олон нийтийн хяналтгүй байдал, мэдээллийн ил тод бус байдал болон хариуцлага тооцдогггүй байдал улс төрийн хүрээний адил шүүх, хууль хяналтын хүрээнд ч авлига бий болох боломжийг бүрэлдүүлж байгаа ба ингэхдээ улс төрийн нөлөөлөл гол үүрэг гүйцэтгэнэ.

Улс төрийн нөлөөллөөс гадна бүтцийн шалтгаан байгаа нь шүүх засаглалын жишээн дээр тод харагдана. Нэгдүгээрт, шүүх засаглалын дээд түвшний томилгоо улс төрийн нэг албан тушаалаас хэт хамааралтай болж, хоёрдугаарт, нэг байгууллага шүүгчдийг томилох, шүүхийн үйл ажиллагааг хариуцах, шүүгчидтэй хариуцлага тооцохыг хариуцаж байгаа нь авлига бараг зайлшгүй бий болох маш зохисгүй бүтэц болно. Түүнчлэн олон тохиолдолд хууль өөрөө тодорхой бус, хоёрдмол утгатай, цоорхойтой батлагддаг нь авлигын зорилгоор тайлбарлан шийдвэр гаргах боломжийг олгодог.

Цаашлан дэд салбар хоорондын зааг алдагдсан. Энэ нь цагдаагийн албан тушаалтнуудыг прокурор болон бусад дэд салбар руу томилох болсон нь тогтолцоо гажуудахад шууд нөлөөлсөн.

Улс төрийн нөлөөнөөс гадна ил тод бус байдал ялангуяа тагнуулын байгууллагын үйл ажиллагаанд нөлөөлдөг. Тус байгууллагын мөрдөх хэргүүдийг өргөнөөр нууцын зэрэглэлд оруулдаг нь улс төрийн хэрэг үүсгэх зэрэг авлигын боломжийг олгодог.

Энэ хоёр хүчин зүйл (улс төрийн нөлөө болон ил тод бус байдал) авлигатай тэмцэх байгууллагын үйл ажиллагаан дээр мөн харагддаг. Үйл ажиллагаа, төсөв зэрэг нь тодорхой бусаас гадна тогтмол олон нийтэд чиглэсэн, шүүхээс өмнө ялласан шинж, агуулга бүхий мэдэгдэл хийдэг нь улс төрийн захиалга хэрэгжүүлэгч байгууллага гэсэн хардлагыг төрүүлдэг.

Энэ хүрээний авлигын үндсэн загвар нь *улс төр-шүүх, хууль хяналт* хэдий ч дотроо улс төрөөс үл хамаарсан, бие даасан авлигын хэлхээ холбоо, хэлбэрүүд бий.

Түүнчлэн энэ салбар танил талын цар хүрээ, хэлхээ холбоо их өндөр салбарт тооцогддог. Энэ салбарын мэргэжилтнүүд үндсэндээ хоёрхон сургууль дээр бэлтгэгддэг нь үүний гол шалтгаан бөгөөд нэг ангийн, нэг, дээд доод төгсөлтийн, нэг сургуулийн гэсэн зарчмаар хоорондын танил талын харилцаа үүсгэн ажил хэргийн, цаашлан авлигын нөхцөл боломжийг бий болгоход нөлөөлдөг. Энэ салбарт үндсэндээ мэргэжил нэгтний, нэг сургуулийнхны, багш-шавийн, намын, нэг нутгийн, мөнгөний гэсэн ашиг сонирхлын хэлхээ харилцаа, нөлөөлөл үйлчилдэг бололтой.

Эрх зүйн салбар дахь авлигын үзэгдэлд төрийн байгуулагаас гадна өмгөөлөгчийн институц чухал орон зайтай хийгээд голчлон зуучлагчийн үүрэг гүйцэтгэдэг болно.

Шүүх, хууль хяналтын хүрээн дэх авлигатй тэмцэх үйл ажиллагааны хувьд өмнө дурдагдсан хүчин зүйлсийг арилгах буюу юун түрүүнд улс төрийн нөлөнөөс ангижруулах, албан тушаалын томилгоог гагцхүү мэргэжлийн шалгуураар хийдэг болгох, үйл ажиллагааг ил тод болгох, хариуцлагын үр дүнтэй тогтолцоотойтой болоход оршино. Харин энэ бүхнийг бодит байдал хэрхэн хэрэгжүүлэх нь төдийлөн тодорхой бус байна.