

АГУУЛГА

ЭРДЭМ ШИНЖИЛГЭЭ, ОНОЛ, АРГА ЗҮЙН БҮТЭЭЛ

| | |
|---|----|
| Монгол улсын эрүүгийн байцаан шийтгэх хуульд бодит үнэнийг тогтоох, мэтгэлцэх зарчмыг хуульчлан тусгасан нь Улсын Дээд шүүхийн шүүгч, Хууль зүйн ухааны доктор (Ph.D), профессор, Б.Бат-Эрдэнэ | 3 |
| Хэвлэл мэдээллийн ёс зүйг хэрхэн төлөвшүүлэх вэ? Хэвлэлийн хүрээлэнгийн захирал, Улс төрийн ухааны доктор (Ph.D) М.Мөнхмандах | 8 |
| Захиргаа шинэтгэлийн тойм, сургамж, цаашдын чиг хандлага Монгол Улсын Их Хурлын гишүүн Ж.Сүхбаатар..... | 14 |
| Хамтарсан зохиогчийн эрх дэх ээдрээтэй зарим асуудал ШУА-ийн Философи, социологи, эрх зүйн хүрээлэнгийн эрдэм шинжилгээний дэд ажилтан Б.Батбаяр | 20 |
| “Төрийн жинхэнэ албан хаагчдын цалин хөлсний эрх зүйн зохицуулалтын өнөөгийн байдалд хийсэн шинжилгээ ” Удирдлагын Академийн Төрийн алба, удирдлагын сургуулийн сонсогч нар, Б.Мөнхтөгс, Ц.Баярмаа, Б.Түвшинтөгс | 26 |
| Үндсэн хуульт ёсны дархлаа: шүүгч хараат бус байх зарчим бус байх зарчим ба цэцийн гишүүний мэргэшлийн асуудалд МУИС-ийн Хууль Зүйн Сургуулийн оюутан Ж. Буджав | 34 |

ГАДААД ОРНЫ БОЛОН ОЛОН УЛСЫН БАЙГУУЛЛАГЫН ҮЙЛ АЖИЛЛАГАА, ТУРШЛАГА

| | |
|--|----|
| Бизнесийн салбар дахь авлигыг бууруулах арга зам АТГ-ын США-ны ахлах ажилтан Ч.Даваасүрэн | 42 |
| Этиоп Улсын Холбооны ёс зүйн ба авлигын эсрэг хорооны (FEACC) авлигатай тэмцэх хүчин чармайлт Холбооны ёс зүйн ба авлигын эсрэг хорооны дэд дарга, дэд комиссар Аддису Меннгисту Мерт | 48 |

СУДАЛГАА

| | |
|--|----|
| Авлигын судалгаа: Бодлогод чиглэсэн тандалт. Женс Ч.Андвиг ба Од Хэлге Фжелстад, Ингэ Амундсэн, Тоне Сиссенер, Тина Сорейде | 60 |
| Засаглалын үзэл баримтлал, нэр томъёоны тайлбар толь Ц.Даваадулам..... | 69 |
| ABSTRACTS..... | 76 |

CONTENT

| | |
|--|----|
| The principles of the debate of the de facto legalized in the Mongolian Criminal Procedure code The judge of the Supreme court of Mongolia, Phd, Professor B.Bat-Erdene | 3 |
| Challenges to strengthen the media ethics Director of the Press Institute, Phd. M. Munkhmandakh | 8 |
| The review, learned lessons and tendency of the administrative reforms The member of Parlianemt of Mongolia, J.Sukhbaatar | 14 |
| Some of the complicated issues of the joint right, Mongolian Academy of Science Institute of Philosophy, Sociology and Jurisdiction, B.Batbayar | 20 |
| The analysis of the regulations of wages civil servants The Academy of Management, School of Governance and Management, B.Munkhtugs, Ts.Bayarmaa, B.Tuvshintugs | 26 |
| The Immunity of the Constitution: The Principles of Independency of Judges and the questions of the proficiency of judges of the Constitutional court of Mongolia Student J.Budjav | 34 |
| The ways to reduce corruption in private sector The senior officer of the Research and Analysis Division of the IAAC, Ch.Davaasuren | 42 |
| The federal ethics and anti-corruption commission of Ethiopia's (FEACC) anti-corruption endeavor Deputy Commissioner, Federal Ethics & Anti-Corruption Commission of Ethiopia Addisu Mengistu Merto | 49 |
| Research on Corruption: A policy oriented survey Jens Chr. Andvig and Odd-Helge Fjeldstad, Inge Amundsen, Tone Sissener, Tina Soreide | 60 |
| Glossary of concepts and terms in governance Ts. Davaadulam | 69 |
| ABSTRACTS | 76 |



МОНГОЛ УЛСЫН ЭРҮҮГИЙН
БАЙЦААН ШИЙТГЭХ ХУУЛЬД
БОДИТ ҮНЭНИЙГ ТОГТООХ,
МЭТГЭЛЦЭХ ЗАРЧМЫГ
ХУУЛЬЧЛААН ТУСГАСАН НЬ

Улсын Дээд шүүхийн шүүгч
Хууль зүйн ухааны доктор(Ph.D),
профессор, **Б.Бат-Эрдэнэ**

Монгол Улсын эрх зүй нь эрх зүйн тогтолцооны ямар бүлд хамрагдах тухай асуудалд судлаачид анхаарлаа ихээхэн төвлөрүүлж байна. Энэ асуудал нь Монголын хуульч эрдэмтдийн төдийгүй¹ гадаадын судлаачдын сонирхлыг татах болжээ².

ХБНГУ-ын хуульч, эрдэмтэн Х.Шоллер “Чингис хааны үеийн эрх зүй нь үүсэл гарлаараа иргэний эрх зүйт /Civil Law/ улсуудын эрх зүйн бүлд багтах бөгөөд өөрөөр хэлбэл, Ромын эрх зүйгээс

үүсэлтэй эх газрын буюу Европын эрх зүйн тогтолцоонд хамаарагдана”³ хэмээн тэмдэглэжээ.

Монголын эртний болон эдүүгээгийн эрх зүйн тогтолцооны гол онцлог бол нийтийн эрх зүйн /Common law/ тогтолцоотой улс орнуудад байдаг шиг шүүхийн эрх зүй ноёрхож байгаагүй юм. Их хуралдай буюу эсхүл эзэн хааны хууль гаргах эрхээр дамжин хууль тогтоох эрх зүйтэй байжээ. Чингис хааны эзэнт гүрний амьдралын олон талт харилцааг зохицуулж байсан Их засаг хуулийг их эзний өөрийнх нь тогтоосон хууль хэмээн судлаачид баталдаг билээ⁴.

1920-оод оны эхээр Монголын эрх зүйд зөвлөлтийн эрх зүй хүчтэй нөлөө үзүүлэх болсон юм.

Зөвлөлтийн эрх зүй нь социалист эрх зүйн хэвшмэл шинжийг өөртөө шингээхийн зэрэгцээ Ром-Германы буюу эх газрын эрх зүйн тогтолцооны хэв шинжийг агуулж байв.

¹ Б.Чимид “Зохистой тогтолцоог баримжаалах нь эрх зүйн шинэтгэлийн үр нөлөөтэй үндэс мөн” Прокурорын ном, УБ, 2001 он, 120-131 дэх тал, Б.Баярсайхан “Монгол цаазын бичигт хийсэн эрх зүйн судалгаа” УБ, 2004 он С.Нарангэрэл “Монголын ба дэлхийн эрх зүйн тогтолцоо” УБ, 2001 он, 251 дэх тал Шоллер.Х “Эрх зүйн ангилал ба соёлын тухай” “Эрх зүй” сэтгүүл УБ, 2001 он №1, 25-36 дахь тал

² Asian Law Center, Australian National University, “The system of Mongolia”, The Australian Journal of Asian Law 272 /2003/, Шюнеманн.Б “Монгол Улсын Эрүүгийн байцаан шийтгэх хуульд хийх шинжлэх ухааны тайлбар” /гарын авлага/ УБ, 2003 он, 30-57 дахь тал, Шюнеманн.Б “Дэлхий дахинд Америкийн эрүүгийн процесс давамгайлж чадах уу” хууль зүйн боловсрол, шинжлэх ухааны тулгамдсан асуудал товхимол. УБ, 2010 он, 39-53 дахь тал

³ Шоллер.Х “Эрх зүйн ангилал ба соёлын тухай” “Эрх зүй” сэтгүүл УБ, 2001 он №1, 27 дахь тал

⁴ Ж.Болдбаатар, Д.Лүндээжанцан “Монгол Улсын төр, эрх зүйн түүхэн уламжлал” УБ, 1995 он, 20-21 дэх тал

Монгол Улсын 1992 оны Үндсэн хууль нь Ром-Германы эрх зүйн тогтолцооны тулгуур үндэслэлийг өөртөө шингээж чадсан юм. Эдгээрээс үндэслэн Монголын эрх зүй нь Ром-Германы буюу эх газрын эрх зүйн тогтолцооны бүлд хамаарагдана гэсэн дүгнэлтэд хүрч байна.

Эх газрын эрх зүйн орчин үеийн тогтолцоотой ихэнх улс оронд эрүү, иргэний болон тэдгээрийн байцаан шийтгэх ажиллагааны төрөлжүүлсэн хуультай байдаг бөгөөд манай орны хувьд ч ийм хуулиуд үйлчилж байдаг ба үүний нэг нь 2002 онд батлагдан гарсан Эрүүгийн байцаан шийтгэх хууль юм.

Улс орон бүрт Эрүүгийн байцаан шийтгэх ажиллагааны үндсэн зорилт, зарчим, түүнийг эрхлэн явуулдаг төрийн байгууллагын чиг үүрэг, эрх хэмжээ, гэмт хэргийн улмаас хохирсон болон гэмт хэрэгт яллагдаж байгаа хүний эрхийн хамгаалалтын түвшин, нотлох ажиллагааны онцлог, шүүхээс хэргийн талаар шийдвэр гаргах боломжийн хүрээ зэрэг шалгуур харилцан адилгүй байдаг бөгөөд нийтлэг шалгуураар нь Эрүүгийн байцаан шийтгэх ажиллагааны түүхэн хэв маягуудыг хувийн нэхэмжлэлд үндэслэн эрэн сурвалжлах /инквизици/, мөрдөн шүүх, мэтгэлцүүлэн шүүх болон холимог гэж ангилдаг.⁵

Эрүүгийн байцаан шийтгэх ажиллагааны хэв маяг ямар байх нь юуны өмнө тухайн улс орны эрүүгийн байцаан шийтгэх ажиллагаа нь бодит үнэнийг тогтоох, эсвэл мэтгэлцэх зарчимд тулгуурлан явагдаж байгаа эсэхээс ихээхэн хамааралтай юм.

Монгол Улсын өнөөгийн эрүүгийн байцаан шийтгэх ажиллагаа нь ямар хэв маягт хамаарагддаг болохыг энд авч үзье.

⁵ Ж.Бямбаа, Г.Баясгалан “Монгол Улсын эрүүгийн байцаан шийтгэх эрх зүйн үндсэн асуудлууд” УБ, 1998 он, 35-38 дахь тал, Б.Бат-Эрдэнэ “Монгол Улсын эрүүгийн байцаан шийтгэх эрх зүй” ерөнхий анги, УБ, 2004 он, 40-41 дэх тал

2002 оны Эрүүгийн байцаан шийтгэх хуулийн 16 дугаар зүйлийн 16.1-д “Хэрэг бүртгэгч, мөрдөн байцаагч, прокурор, шүүх нь хэргийн байдлыг тал бүрээс нь бүрэн бодитойгоор нотлохын тулд хуульд заасан бүх арга хэмжээг авч сэжигтэн, яллагдагч, шүүгдэгчийг яллах ба цагаатгах, эрүүгийн хариуцлагыг хүндрүүлэх ба хөнгөрүүлэх нөхцөл байдлыг бүрэн тогтоох үүрэгтэй” гэж заажээ.

Хуулийн энэ заалтаас авч үзвэл, төрийг төлөөлж, хэрэг бүртгэгч, мөрдөн байцаагч, прокурор төдийгүй шүүх бодит байдлыг тогтоохын тулд нотлох баримт цуглуулах эрхтэй ажээ.

Харин өмгөөлөгч нь бодит үнэнийг тогтоох зарчмын хүрээнд хэргийн нөхцөл байдлыг тогтоохын тулд нотлох баримт цуглуулах ямар нэгэн эрх эдлэхгүй бөгөөд харин Эрүүгийн байцаан шийтгэх хуулийн 38 дугаар зүйлийн 38.1-д заасанчлан сэжигтэн, яллагдагч, шүүгдэгч, хохирогчийн эрх, хууль ёсны ашиг сонирхлыг хамгаалж, хууль зүйн туслалцаа үзүүлж буй этгээд юм.

1963 оны Эрүүгийн байцаан шийтгэх хуульд “Эрүүгийн хэргийг анхан шатны болон давж заалдах шатны журмаар хянан хэлэлцэх шүүх хуралдаан мэтгэлцэх зарчмын үндсэн дээр явагдана” /Монгол Улсын Эрүүгийн байцаан шийтгэх хуульд нэмэлт, өөрчлөлт оруулах тухай хуулийн 20 дугаар зүйл/ гэсэн нэмэлт, өөрчлөлтийг 1994 онд оруулсан билээ. Гэхдээ мэтгэлцэх нөхцөл бололцоог бүрдүүлэх чиглэлээр холбогдох хэм хэмжээнүүдэд нэгэн зэрэг өөрчлөлт ороогүй нь тухайн зарчмыг практикт хэрэглэх бололцоог хязгаарлаж, зарим талаар ойлгомжгүй байдал үүсгэж байсан юм.

Харин 2002 онд батлагдсан Эрүүгийн байцаан шийтгэх хуулийн 17 дугаар зүйлд:

“17.1. Шүүн таслах ажиллагаа нь эрх тэгш бүхий яллах, өмгөөлөх талын мэтгэлцээний үндсэн дээр явагдана.

17.2. Шүүгдэгчид сонгосон ялыг нотлох үүргийг прокурор хүлээнэ.

17.3. Өмгөөлөгч нь шүүгдэгчийг өмгөөлөхийн тулд хуульд заасан бүхий л арга хэрэгслээр хууль зүйн туслалцаа үзүүлнэ.

17.4. Талууд шүүх хуралдааны үед нотлох баримтыг шинжлэн судлахад оролцох, хүсэлт гаргах, хэрэгт ач холбогдол бүхий ямар ч асуудлаар саналаа илэрхийлэх талаар эрх тэгш байна” хэмээн зааж, мэтгэлцэх зарчмын тухай ойлголтыг тодотгоод зогсоогүй, түүнтэй холбогдох хэм хэмжээнүүдийг түүнд нийцүүлэх талаар хууль тогтоогч ихээхэн анхаарсан байна.

Хуулийн дээрх заалтуудыг иш үндэс болговол:

1.Прокурор нотлох баримт цуглуулж, шүүгдэгчид сонгосон ялыг нотлох үүрэгтэй.

2.Өмгөөлөгч нь хууль зүйн туслалцаа үзүүлэх замаар мэтгэлцэх ба харин шүүх хуралдааны үед нотлох баримтыг шинжлэн судлах, хүсэлт гаргах, тодорхой асуудлаар саналаа илэрхийлэх талаар прокурортой нэгэн адил оролцох эрхтэй байна.

3.Мэтгэлцээн зөвхөн анхан шатны шүүх хуралдааны явцад хэрэгждэг.

4.Шүүх хуралдаан дахь мэтгэлцээн нь сонгодог уламжлалаар биш хэлбэрийн төдий явагддаг гэсэн дүгнэлт хийж болох юм.

Хэдийгээр Монгол Улсын Эрүүгийн байцаан шийтгэх хуульд мэтгэлцэх зарчмыг хуульчлан бэхжүүлсэн боловч, уг хуульд мэтгэлцээний сонгодог журамтай агуулгын хувьд зөрчилдөж буй заалтууд үйлчилж байна.

Мэтгэлцээний сонгодог уламжлалд шүүгч хавтаст хэргийг

шүүх хуралдаанаас өмнө уншиж танилцдаггүй бөгөөд шүүгдэгч, хохирогч, гэрч нарын мэдүүлэг болон бусад нотлох баримтуудыг зөвхөн шүүх хуралдааны үед талуудын мэтгэлцээний явцад анх биечлэн сонсож танилцана. Харин манай орны хувьд шүүгч хавтаст хэргийн материалыг уншиж танилцах төдийгүй шаардлагатай гэвэл, нотлох баримт биечлэн цуглуулах эрхтэй юм. / Эрүүгийн байцаан шийтгэх хуулийн 271, 273-277 дугаар зүйл/

Мэтгэлцээний сонгодог хэлбэр бол мэтгэлцээний эхлэл буюу гараа нь талуудад адил байх боломжийг хангаж өгөхийг ихээхэн чухал гэж үздэг. Иймээс шүүхийн хэлэлцүүлгийн эхэнд талууд өөр, өөрийн байр суурийг илэрхийлсэн эхлэлийн үг ээлжлэн хэлдэг онцлогтой.

Харин манай орны хувьд шүүхийн хэлэлцүүлэг нь хэрэг бүртгэлт, мөрдөн байцаалтын явцад прокурор оролцож, яллах, цагаатгах талын нотлох баримт нэгэн зэрэг цуглуулсан улсын яллагч яллах дүгнэлт уншиж сонсгохоос эхэлнэ /Эрүүгийн байцаан шийтгэх хуулийн 262 дугаар зүйлийн 262.2/. Энэ нь яллах талын эхлэлийн үг юм. Харин хэлэлцүүлгийн эхэнд яллагчтай адил эхлэлийн үг хэлэх эрхийг өмгөөлөх талд олгоогүй юм.

Мэтгэлцүүлэн шүүдэг буюу мэтгэлцэх зарчим бүхий улс орнуудад шүүгч төвийг сахисан байр суурьтай байх ба байцаалтыг шууд явуулахгүй. Мөн төвийг сахисан байдлаа хадгалахын тулд байцаалтад оролцож, асуулт тавихаас аль болох зайлсхийдэг журамтай.

Харин Монгол Улсын Эрүүгийн байцаан шийтгэх хуульд зааснаар улсын яллагч яллах дүгнэлт уншиж сонсгосны дараа шүүх хуралдаан даргалагч нь шүүгдэгч хэргийн талаар мэдүүлэг өгөх эсэхийг асууж, хэрэв зөвшөөрвөл түүний мэдүүлгийг авах

/Эрүүгийн байцаан шийтгэх хуулийн 263 дугаар зүйлийн 263.1/ ба шүүгч байцаалтын аль ч үед асуулт тавьж болно /Эрүүгийн байцаан шийтгэх хуулийн 263 дугаар зүйлийн 263.2/.

Мэтгэлцээний сонгодо г уламжлалтай улс орон шүүгдэгчийн мэдүүлэг нь цагаатгах талын агуулгатай байдаг учраас мөн шүүгдэгч өөрөө өмгөөлөх талын оролцогч болохоор шүүгдэгчийг өмгөөлөгч эхэлж байцаана. Харин манай хуульд шүүгдэгчээс шүүгч мэдүүлэг авсны дараа түүнд эхэлж улсын яллагч асуулт тавих ба дараа нь өмгөөлөгч асуулт тавина /Эрүүгийн байцаан шийтгэх хуулийн 263 дугаар зүйлийн 263.2/.

Мэтгэлцээнийг сонгодог улс орнуудад бол шүүгдэгч гэм буруугаа хүлээхгүй байгаа тохиолдолд түүнд холбогдох хэргийг мэтгэлцэх зарчим дээр тулгуурлаж, тангарагтны шүүхээр гэм буруугийн асуудлыг нь хэлэлцүүлж, энэ үндсэн дээр шүүгч шийдвэрээ гаргадаг онцлогтой⁶. Гэтэл манай улсын эрүүгийн байцаан шийтгэх ажиллагааны явцад яллагдагч, шүүгдэгч нь гэм буруугаа хүлээсэн эсэхээс үл хамааран шүүх хуралдааныг мэтгэлцэх зарчмаар явуулахыг хуульчилсан нь хуульч, судлаачдын анхаарлыг татаж байна⁷.

Дээрх байдлуудыг нэгтгэн дүгнэвэл, Монгол Улсын эрүүгийн байцаан шийтгэх ажиллагаа нь мөрдөн шүүх болон хэлбэрийн төдий мэтгэлцүүлэн шүүх хосолсон хэв маягтай гэж үзэж болох юм.

Шүүхийн практикт хүндрэл учруулж буй Эрүүгийн байцаан шийтгэх хуулийн дээрх заалтуудыг цаашид засаж, хэрэв шүүгдэгч гэм буруугаа хүлээн зөвшөөрч байгаа бол эрүүгийн байцаан шийтгэх ажиллагааг хялбаршуулан явуулах журмыг бодитой болгож, “Plea bargaining” буюу ял тохиролцох зарчмыг өөрийн орны онцлогт тохируулан прокурор зөвхөн ял шийтгэлийн асуудлаар шүүгчтэй тохирч байх талаар Эрүүгийн байцаан шийтгэх хуульд нэмэлт, өөрчлөлт оруулж болох юм.

Нөгөөтэйгүүр, Монгол Улсын эрүүгийн байцаан шийтгэх ажиллагаанд мэтгэлцэх зарчмыг тууштай бий болгоно гэвэл, зөвлөлдөх тасалгаанд зөвхөн мэргэжлийн шүүгч орж, тухайн үйл явдал нь гэмт хэрэг мөн эсэх, хэрэв мөн бол тухайн шүүгдэгч уг гэмт хэрэгт гэм буруутай эсэх, хэрэв гэм буруутай бол ял оноох талаар шийдвэр гаргадаг өнөөгийн журмыг халж, тангарагтны шүүхийн тогтолцоонд шилжих явдал юм.

Гэвч эдийн засгийн хувьд ч манай орны эрх зүйн түүхэн уламжлалын хувьд ч, хүн амын тоо, нягтрал, эрх зүйн соёл, боловсрол, ухамсрын хувьд ч Монгол Улс ийм тогтолцоонд шилжихэд одоогоор бэлэн бус байгаа гэж судлаачийн хувьд үзэж байна.

Иймээс уламжлан авч ирсэн эрүүгийн байцаан шийтгэх ажиллагаан дахь бодит үнэнийг тогтоох зарчмыг хэвээр үлдээж, энэ чиглэлээр эрүүгийн байцаан шийтгэх ажиллагааг боловсронгуй болгох нь зүйтэй юм.

Тухайлбал, бодит үнэнийг тогтоох зарчмыг хэт явцууруулан ойлгож, шаг шатны шүүхээс эрүүгийн хэрэг нотлогдоогүй, хэрэг бүртгэлт, мөрдөн байцаалтыг явуулахдаа нэг талыг барьсан буюу гүйцэд биш хийсэн үндэслэлээр /Эрүүгийн байцаан шийтгэх хуулийн 317 дугаар зүйлийн 317.1.1/ хэрэг бүртгэлт, мөрдөн байцаалт хийлгэхээр

⁶ Энэ талаар Хосбаяр.Ч “Монголд тангарагтны шүүх хэрэгтэй юу” /АНУ, ОХУ-тай харьцуулсан тойм/ Монголын төр, эрх зүй сэтгүүл УБ, 2011 он, №1, 22-26 дахь тал

⁷ Эрүүгийн байцаан шийтгэх хуулийн 414 дүгээр зүйлд тодорхой төрлийн хөнгөн хэргүүдийг хялбаршуулсан журмаар хянан шийдвэрлэхийг заасан.

прокурорт буцаадаг журмыг халж, “Double jeopardy” буюу “шүүхээс хэргийг нэг удаа хэлэлцэнэ” гэсэн зарчмын дагуу шүүгдэгчийн гэм буруу нотлогдоогүй бол хэргийг хэрэгсэхгүй болгодог журмыг хуульчлан бэхжүүлэх шаардлагатай байна.

Монгол Улсын Үндсэн хуульд “Анхан шатны шүүх хэрэг маргааныг хамтран шийдвэрлэхдээ иргэдийн төлөөлөгчдийг хуульд заасан журмын дагуу оролцуулна” хэмээн заажээ. Гэтэл Эрүүгийн байцаан шийтгэх хуульд заасанчлан Иргэдийн төлөөлөгч нь шүүхийн хэлэлцүүлгийн үед...шүүгдэгчийн гэм буруугийн талаар саналаа бичгээр гаргах эрхтэй бөгөөд харин шүүгдэгчийн гэм буруу, түүнд оногдуулах ял шийтгэлийн асуудлыг зөвхөн мэргэжлийн шүүгч зөвлөлдөх тасалгаанд хэлэлцэж, тогтоол гаргадаг / Эрүүгийн байцаан шийтгэх хуулийн 285, 286, 288 дугаар зүйл/.

Цаашид шүүн таслах ажиллагаанд иргэдийн оролцоог бодитой болгох, Үндсэн хуулийн дээр дурдсан заалтыг тууштай хэрэгжүүлэхийн тулд шүүгчийн нэгэн адил иргэдийн төлөөлөгчийг таслах эрхтэйгээр оролцуулах талаар Эрүүгийн байцаан шийтгэх хуульд өөрчлөлт оруулах нь Үндсэн хуулийг нэг мөр ойлгож, хэрэглэхэд чухал ач холбогдолтой юм.

Ийм журамд шилжихийн тулд ХБНГУ-ын шеффений тогтолцоог судлан авч үзэж болох юм.

Гадаад улс орнуудад эрх зүйн бүл хийгээд улс төрийн тогтолцоог үл харгалзан прокурор нь эрүүгийн байцаан шийтгэх ажиллагаанд улсын яллагчаар оролцохдоо ямагт

хохилогчийн эрх, хууль ёсны ашиг сонирхлыг хамгаалдаг онцлогтой.⁸ Гэтэл манай орны хувьд бодит үнэнийг тогтооход голлох үүрэгтэй оролцдог прокурор нь хохилогчийн эрх, хууль ёсны ашиг сонирхлыг хамгаалдаггүй, харин Эрүүгийн байцаан шийтгэх хуульд өмгөөлөгч хамгаалахаар заасан нь шүүхийн практикт хүндрэл учруулж, зарим үед шүүх хуралдаанд өмгөөлөгч улсын яллагчийн байр сууринаас хандах тэрчлэн гэмт хэргийн улмаас хохирсон этгээд өөрийн эрх, хууль ёсны ашиг сонирхлыг хамгаалуулахын тулд өмгөөлөгч авч, өмгөөлөгчийн зардлыг төлөх зэрэг хүндрэлтэй байдал ажиглагдаж байна.

Иймд энэ гажуудлыг засаж, Эрүүгийн байцаан шийтгэх хуульд прокурор нь хохилогчийн эрх, хууль ёсны ашиг сонирхлыг хамгаалах үүрэг хүлээх тухай заалт оруулах саналтай байна.

⁸ Энэ талаар ОХУ-ын 2001 оны Эрүүгийн байцаан шийтгэх хуулийн 6, 11 дүгээр зүйл, Хайке Грамкоу “АНУ-ын прокуророос хохилогчийн асуудалд хандах нь” илтгэл. 2009 он /www.gpo.mn/ Э.Зууннасан “БНХАУ ба Монгол Улсын эрүүгийн шүүх таслах ажиллагааны харьцуулсан шинжилгээ” Хууль зүйн боловсрол, шинжлэх ухааны тулгамдсан асуудал товхимол. УБ, 2010 он, 65-71 дэх тал



ХЭВЛЭЛ МЭДЭЭЛЛИЙН ЁС ЗҮЙГ ХЭРХЭН ТӨЛӨШҮҮЛЭХ ВЭ?

Хэвлэлийн хүрээлэнгийн захирал
Улс төрийн ухааны доктор (PhD),
М.Мөнхмандах

Хүн аливаа үйлдлийг ухамсартайгаар сонгох чадвартай байдгаас гадна, тэрээр гав ганцаараа бус хүмүүсийн орчинд амьдардаг учраас үйлдлээ сонгох шаардлагатай байдаг. Ингэхдээ өөрийнхөө сонголтоор өрөөл бусдад хохирол учруулах, тэр бүү хэл өөр хэн нэгнийг хөнөөж үгүй хийх чадвартай байдаг. Иймээс нэг буюу хэсэг бүлэг хүний ашиг сонирхлыг нийт олны сонирхолд нийцүүлэн зохицуулах *хамгийн эртний арга* бол ёс суртахууны хэв журам байсаар ирсэн билээ.

Ёс суртахуун гэж юу вэ гэсэн асуултанд хамгийн товчооноор хариулбал, энэ бол хүн хэмээх амьтны өөр хоорондоо зохицон амьдрах ухаан гэж хэлж болох юм. Бид ярианы хэлэндээ *ёс суртахуун буюу мораль*, *ёс зүй буюу этик*-ийг хооронд нь төдийлөн ялгадаггүй. Харин философын үүднээс эдгээр ойлголтыг дараахь байдлаар ялгадаг байна. **Ёс суртахуун** нь (латин хэлний *mos* буюу *mores* гэдэг үгнээс улбаатай) тухайн нийгэмд үе үеийг дамжин уламжлагдаж, төлөвшин хэвшсэн зан үйлдлийн хэм хэмжээг хэлнэ. Өөрөөр хэлбэл бодит амьдралд тухайн нийгмийн гишүүд, хэсэг бүлэг болон хувь хүн юуг билигшээж,

сайшаан дэмжиж, ямар үйлдлийг цээрлэж байна вэ гэдгийг илэрхийлнэ. Харин ёс зүй нь (латин хэлний *ethos* буюу зан заншил, гарал үүсэл гэсэн үгнээс гаралтай) тухайн нийгэмд хэрэгжиж ирсэн, хэрэгжиж байгаа, мөн хэрэгжүүлбэл зохих ёс суртахууны хэм хэмжээг судлах, тайлбарлах ухаан юм.

Өөрөөр хэлбэл ёс зүйн хэм хэмжээ нь томьёолж боловсруулсан заавар, зөвлөлгөө, эрмэлзвэл зохих хэм хэмжээ байхад, ёс суртахуун нь хэвшил, зуршлын бодит байдлыг илэрхийлж болох юм. Мэргэжлийн, тухайлбал хэвлэл мэдээллийн салбарт ажиллагсдын ёс зүйн хэм хэмжээ нь нийгмийн ашиг сонирхлын үүднээс сэтгүүлчдийн ажил үйлд тавих шаардлага, дагаж мөрдвөл зохих зарчмыг илэрхийлнэ. Харин сэтгүүлчид энэхүү зарчмыг үнэхээр баримталж байна уу, баримтлахыг оролдож байна уу, эсвэл бодит амьдралд тэдний үйл ажиллагаа нь ёс зүйн зарчимтай үл авцалдаж байна уу гэдэг нь олон зүйлээс шалтгаалдаг.

Жишээлбэл тухайн нийгмийн эдийн засгийн байдал, амьжиргааны түвшин, оюуны амьдрал, мөн хэвлэл мэдээллийн эрх зүйн орчин, байгууллагын дотоод ардчилал, бүтэц, зорилго, удирдлагын үзэл бодол, ашиг сонирхол, хамт

ажиллаж буй хүмүүсийн боловсрол, ёс суртахууны түвшин гэх зэрэг. Бид мэргэжлийн ёс зүйг ихэвчлэн хувь хүний хариуцлагатай холбон ярьж, ёс зүйн хэм хэмжээг төлөвшүүлэхэд нөлөө бүхий бусад хүчин зүйлсийг орхигдуулдаг буюу тэдгээрийн ач холбогдлыг дутуу үнэлдэг. Гэтэл ёс суртахуун бол угаасаа нийгмийн шинж чанартай, өөрөөр хэлбэл хүмүүсийн харилцаа, нийгмийн үйл явцад хэрэгжиж, төлөвшдөг. Нөгөө талаас сэтгүүл зүй, хэвлэл мэдээллийн ажил нь өөрөө тодорхой бүтэц зохион байгуулалт, хөдөлмөр хуваарилалт, байгууллагын удирдлага, дотоод дүрэмч журмын дагуу явагддаг, нийгмийн бусад салбартай цогц уялдаа холбоотой тогтолцоо юм. Иймээс сэтгүүлчдийг шүүмжлэх, тэднийг өндөр ёс суртахуунтай байхыг шаардах, уриалан дуудахаас гадна ёс зүйн хэм хэмжээг төлөвшүүлэхэд шаардлагатай нөхцлийг бий болгох нь чухал.

Үүний тулд хэвлэл мэдээллийнхэн, олон түмэнд хамтын асуудлаа хамтаар шийдвэрлэх боломжийг бүрдүүлэх үүрэг хариуцлагыг хэрхэн ухамсарлаж байна вэ? Энэхүү үүргээ биелүүлэхийн тулд хараат бус үйл ажиллагаа явуулах эрх зүйн болон эдийн засгийн нөхцөл бүрэлдэж үү гэдгийг юун түрүүнд тал бүрээс нь нягтлан шалгах шаардлагатай байна. Нөгөө талаар ёс зүйн хэм хэмжээг төлөвшүүлэхэд нөлөө бүхий дэд бүтцийг хөгжүүлэхэд анхаарлаа хандуулах нь зүйтэй болов уу.

Үүнд юуны түрүүнд хэвлэл мэдээллийнхний өдөр тутмын ажилд бодитой удирдамж болохуйц мэргэжлийн **ёс зүй** зарчим орно. Энэ нь нэг талаас эрмэлзвэл зохих жишигийг тодорхойлж, нөгөө талаас зорьж буй хэм хэмжээ маань бодит амьдралаас буюу өдөр тутмын сэтгүүлзүйгээс хэр зөрүүтэй байгаагийн шалгуур болох учиртай. Өнөөдөр манайд үйлчилж буй ихэнх **ёс зүйн** зарчим маш ерөнхий шинжтэй байгаа учир хэвлэл

мэдээллийн байгууллагууд өөр өөрийн онцлогт тохируулан **ёс зүй** зарчмын зүйл заалт бүрийг дэлгэрүүлэн томъёолж, хэрэгжүүлдэг болох шаардлагатай байна. Тухайлбал “үнэнийг эрхэмлэж, үнэнийг мэдэх гэсэн олон түмний эрхийг хүндэтгэх” зарчмыг бодит амьдралд, өдөр тутмын сэтгүүлзүйн ажилд хэрхэн хэрэгжүүлэхийг илүү тодорхой болгох шаардлагатай юм. Ингэснээр сэтгүүлчид “бодит үнэнийг эрхэмлэх”-ийн тулд яаж ажиллахаа мэддэг болохын зэрэгцээ энэхүү зарчмыг хэрэгжүүлж буй эсэхийг хянаж, хариуцлага тооцох шалгуур ч илүү тодорхой болох юм.

Ёс зүйн хэм хэмжээг төлөвшүүлэх орчинг бүрдүүлж, дэвшүүлсэн зарчмаа хүчин төгөлдөр байлгахын тулд энэ талаар тогмол санал солилцох индэр, тухайлбал мэргэжлийн болон шинжлэх ухааны тогтмол хэвлэл чухал үүрэг гүйцэтгэдэг. Мэдээллийн технологи эрс хөгжиж буй орчин үед энэхүү индрийг Интернетийн тусламжтайгаар хялбархан бий болгож болох боловч энэ чиглэлээр дагнан ажиллаж буй байгууллага, хувь хүн, багш, судлаач одоогоор алга байна.

Цаашилбал хэвлэл мэдээллийн байгууллага, нийтлэл нэвтрүүлгийн агуулга болон сэтгүүлчдийн үйл ажиллагааны тухай шинжлэх ухааны үндэс бүхий **судалгаа шинжилгээний ажил, мэргэжлийн сургалт, ёс зүй хичээлийн хөтөлбөр, гарын авлага** гээд олон зүйл мэргэжлийн ёсзүйг төлөвшүүлэхэд тус дэм болох юм.

Сэтгүүл зүйн ёсзүй тухайн нийгмийн хөгжил дэвшлийг даган урт удаан хугацаанд төлөвшдөг тухай дээр цухас дурьдсан. Монголын сэтгүүлзүйг **ёс зүй** хувьд мэргэжлийн түвшинд хүргэхэд юу дутагдаж буйг илүү тодорхой болгох үүднээс бусад улс орны жишээнээс хуваалцъя.

Хүн ёс суртахууны тухай 2500 жилийн өмнөөс эргэцүүлэн бодож эхэлсэн гэж судлаачид үздэг. Түүхэн баримтаар бол ёс зүйн анхны сэтгэн бодогч нар эртний Грекийн алдарт философч Сократ, түүний шавь Плато болон Платогийн шавь Аристотель нар байсан аж. Харин **ёс зүй** хэм хэмжээний тухай шинжлэх ухааны үндэстэй онолын шинэ эринг нээсэн хүн бол Германы нэрт философч Иммануэль Кант байсан гэж олон эрдэмтэн үздэг.

Хэвлэл мэдээллийн **эрх чөлөө** хэрэгжиж, сонин хэвлэл үй олноор хэвлэдэж эхэлсэн нь хэвлэл мэдээллийн үйл ажил ёс зүйн хэм хэмжээнд захирагдах ёстой гэсэн үзэл дэлгэрэхэд хүчтэй нөлөөлсөн байна. Америк болон Англид 1600 оны сүүл, 1700 оны эхээр либертианизм буюу хэвлэл мэдээллийн хязгааргүй эрх чөлөөний тухай онол дэлгэрч эхэлсэн юм. Энэхүү онолын гол төлөөлөгчид болох Жон Мильтон, Томас Жеферсон, Жон Стюарт Милл нар хэвлэл мэдээллийн хэрэгсэл хувийн өмчлөлд байж, засгийн эрх баригчдаас үл хамаарч бие даасан байдалтай байх ёстой, сонин хэвлэл юу дуртайгаа бичиж болно, учир нь уншигчид юмыг эргэцүүлэн бодож тунгаан шүүх чадвартай тул тэд өөрсдөө үзэл бодлын олон хувилбараас зөв зүйтэйг нь ялган салгаж чадна хэмээн үзэж байв. Чухам энэхүү үзэл бодлын нөлөөгөөр 1789 онд Америкийн Конгресс Үндсэн Хуульд “Конгресс үг хэлэх хэвлэх нийтлэх эрхийг хязгаарласан хууль тогтоомж гаргахыг хориглоно” гэсэн заалт оруулах санал

гарч, 1791 онд бүх гишүүдийн дөрөвний гурав нь дэмжиж баталсан юм. Нийгмийн хөгжлийн явцад, хүн үргэлж нэг нь нөгөөхөөсөө хамаарч байдаг тул хэнээс ч үл хамаарах абсолют эрх чөлөөний тухай үзэл нийгмийн оршихуйд харш гэдгийг улс төрчид ч, хэвлэл мэдээллийнхэн ч ойлгож ухамсарлаж эхэлсэн боловч либертианизмын үзэл Америкийн хэвлэл мэдээллийн цаашдын хөгжилд үлэмж нөлөөлсөн гэдгийг энд тэмдэглэх хэрэгтэй болов уу.

1800 оны сүүлээр хязгааргүй эрх чөлөөнд дулдуйдаж туйлшрах эрх бүхий хэвлэл мэдээллийн тухай ойлголтыг сөрж, **объектив буюу үнэн бодит хийгээд тэнцвэртэй мэдээллийн тухай онол** дэлгэрч эхэлсэн билээ. Аливаа үйл явдлын тухай объектив буюу төвийг сахих байр сууринаас, аль болох үнэн бодитоор мэдээллэх зарчмыг эдүгээ дэлхийн хамгийн том мэдээллийн агентлагуудын тоонд ордог Ассошиэйтэд Пресс 1894 онд үйл ажиллагааныхаа гол удирдамж болгон тунхагласан юм. Ийнхүү хэвлэл мэдээллийн **ёс зүй үндсэн зарчим** болох объектив мэдээллийн тухай ойлголт хэвлэл мэдээллийн байгууллагын үйл ажиллагааны удирдамж болсон нь бизнесийн шаардлагатай холбоотой байлаа. Учир нь янз бүрийн ашиг сонирхол бүхий байгууллага, хүмүүсийн сонирхлыг татаж, ашигтай ажиллахын тулд аль нэгэн талыг барихгүй, үзэл бодлын нөлөөнөөс ангид, үнэн бодит мэдээллийн үйлчилгээ явуулах нь чухал байсан аж. Ассошиэйтэд пресс объектив байр сууринаас мэдээлэх зарчмыг албан ёсоор тунхагласнаас хойш маш олон хувийн сонин энэ жишээг дагаж, аль болох олон хүнд адил тэгш үйлчлэх зарчмыг үйл ажиллагааныхаа үндэс болгосон юм.

Харин Германд энэ үед улс төрийн олон нам бий болж, тэдгээрийн өрсөлдөөнд сонин хэвлэл хутгалдан баримт мэдээг үзэл бодлоор хачирлан, улс төртэй ямар ч холбоогүй үйл явдлыг улс төржүүлэн,

уншигчийг анхнаас нь аль нэг үзэл баримтлалд итгүүлэн үнэмшүүлэхийн тулд мэдээний гарчгийг хүртэл ухамсартайгаар гуйвуулж, судлаач Вильхельм Акерман 1928 онд бичиж байснаар, “уншигчдын нүдэнд сонин эрхлэгчийн хүссэн өнгийн шилийг зүүж өгч байв”. Ийнхүү баримтыг үзэл бодолтой хольж, дүгнэлтийг мэдээ болгон уншигчдад тулган тэднийг төөрүүлж байсан үе 1930 он хүртэл үргэлжилж, улмаар фашизмын үзэл бодол хэвлэл мэдээллээр дамжин дэлгэрэх таатай боломжийг бүрдүүлсэн хэмээн үздэг. Дэлхийн хоёрдугаар дайны дараа Германы баруун болон умард хэсгийг захирч байсан Англи Америкчууд тухайн нутагт үйл ажиллагаа явуулж байсан бүх хэвлэл мэдээллийн байгууллагыг хааж, шинээр лиценз олгож эхлэхдээ, баримтыг үзэл бодол, дүгнэлтээс ялган салгах зарчим баримтлах явдлыг гол шаардлага болгож байсан, Англичууд шинэ сонинуудад тодорхой үзэл бодол шингэсэн нийтлэл, тухайлбал тайлбар, тойм зэргийг сонин тэргүүн нүүрэнд гаргахыг хорьсон юм. Үүний цаад учир нь, фашизмын үзэл бодлын дарангуйлал Германд дэлгэрэхэд хэвлэл мэдээллийнхний туйлшрал шийдвэрлэх үүрэг гүйцэтгэсэн гэж үзэж байсанд оршдог.

Хэвлэл мэдээллийн ёсзүй нь эрх чөлөө, хариуцлага хоёрын салшгүй холбооноос үүдэн гардаг. Сонин хэвлэл, радио телевиз нийгмийн өмнө тодорхой үүрэг хариуцлага хүлээх ёстой гэсэн ухамсар бий болоход, үүнийг дагаад хэвлэл мэдээллийн ёс зүйн хэм хэмжээг хөгжүүлэх эрмэлзэл бий болдог. Учир нь хэвлэл мэдээллийн байгууллагууд нийт олон түмний ашиг сонирхолд үйлчлэх үүрэг хариуцлага хүлээх боловч нөгөө талаар зах зээлийн хуульд захирагдаж, ашиг орлогын төлөө ажиллах ёстой байдаг. Гэтэл хэвлэл мэдээллийн нийгэмд гүйцэтгэх ёстой үүрэг хариуцлага нь тэдний бизнесийн

зорилготой тэр болгон нийцдэггүй. Энэ зөрчил хурцдах юм бол олон нийтийн дунд бухимдал бий болж, засгийн эрх баригч, хууль тогтоочдын зүгээс ч хэвлэлийн эрх чөлөөг хязгаарлах эрмэлзэл гардаг. Иймээс зах зээлийн байр сууриа хадгалахын зэрэгцээгээр улс төрчидтэй зөрчилдөхгүй байхын тулд ёс зүйн хэм хэмжээгээр үйл ажиллагааныхаа чиг баримжааг авч байх шаардлагатай байдаг.

Америкт 1900 оны эхээр хэвлэл мэдээллийн нийгмийн хариуцлагын тухай үзэл бодол дэлгэрч эхэлснийг судлаачид ёс зүйн хөгжлийн түүхэнд чухал үүрэг гүйцэтгэсэн гэж үздэг. 1922 онд нийгмийн өмнө хүлээх хариуцлагаа ухамсарласан сонин хэвлэлийн эрхлэгчид нэгдэж, Америкийн сонин эрхлэгчдийн нийгэмлэгийг байгуулан, улмаар 1923 онд “Сэтгүүл зүйн жаяг” буюу үлгэр жишээч сонин хэвлэл

- олон нийтийн ашигт сонирхолд үйлчлэх,
- хараат бус,
- шударга,
- итгэл үнэмшилтэй,
- няхуур нямбай байх

зэрэг эрмэлзвэл зохих зарчмын жагсаалтыг баталсан юм. Үүнээс хойш сэтгүүлчдийн болон хэвлэл мэдээллийн нэлээд хэдэн байгууллага өөрсдийн **ёс зүй** зарчмыг баталсан боловч эдгээр нь нэгдүгээрт дэндүү ерөнхий, өдөр тутмын ажилд удирдамж болохуйц нарийвчлан боловсруулаагүй, хоёрдугаарт хариуцлага тооцох ямар ч механизм байгаагүй тул амьдралд хэрэгжиж чадаагүй билээ. Үүнтэй нэгэн адил 1929 онд Америкийн Радиогийн Үндэсний Холбоо **ёс зүй** зарчмаа баталсан боловч энэ нь 32 жилийн турш буюу 1961 онд хэрэгжилтийг нь хянан хариуцах байгууллага бий болтол тунхаг төдий байсаар ирсэн байна.

Англид 1953 онд, Германд 1956 онд, Америкд 1973 онд үндэсний хэмжээнд

хэвлэл мэдээллийн ёсзүйг сахиулан хэрэгжүүлэх байгууллага бий болсон нь сэтгүүлзүйн салбарт **ёс зүй** нийтлэг хэм хэмжээ төлөвшин хэвшихэд үлэмж нөлөөлжээ. Гэвч 80-аад оны дунд үеэс хэвлэл мэдээлэлд олон түмний итгэх итгэл суларч, хэвлэл мэдээллийн байгууллагуудад ажиллагсдын **ёс зүй** асуудал ахин хурцаар тавигдсан байна. Үүний цаад учир нь, нэгэнт томьёолон тодорхойлсон **ёс зүй** зарчмаа бодит байдалд болон хэвлэл мэдээллийн практик ажилд хэр нийцэж байгааг байнга хянаж, өөрчлөн шинэчилж байгаагүйн улмаас **ёс зүй** зарчим нь амьдралаас хоцрогдож, сэтгүүлч, сурвалжлагчид, томьёолсон **ёс зүй** зарчмыг “цэвэр онол” хэмээн үл тоомсорлох болсонд оршиж байв. Гэтэл нийгэм хөгжиж, хэвлэл мэдээллийн байгууллагын сүлжээ, корпорац бий болон, мэдээллийн хэрэгсэл нийгмийн бүхий л салбарт гүн гүнзгий нэвтрэхийн хирээр сэтгүүлч сурвалжлагчийн ажил өөрөөс нь гадна өөр олон хүнээс шалтгаалах болсон. Түүнчлэн хэвлэл мэдээллийн салбарын хөдөлмөр хуваарилалт нарийсч, ялангуяа радио телевизийн салбарт “мэргэжлийн сэтгүүлч” хэмээх ойлголтын утга алдагдах буюу саармагжихад хүрэв. Жишээ нь, цэнгээнт болон хөгжмийн нэвтрүүлэг, шоу, уралдаан тэмцээний хөтлөгчдийг сэтгүүлч гэж нэрлэхэд хэцүү боловч тэднийг мэргэжлийн ёс зүйн зарчмаас чөлөөлж бас болохгүй нь ойлгомжтой байлаа.

Нөгөө талаар мэдээлэл олж авах арга техник улам бүр нарийсч, ялангуяа эрэн сурвалжлах сэтгүүлзүй хөгжихөд сэтгүүлчид “ард түмэн мэдэхийг хүсч буйн” нэрийн дор мэдээллийг ямар ч хамаагүй аргаар олж авахаар улайрч, эрээ цээргүй авирлах болсон нь улс төрчид, олон нийтийн дургуйцлийг хүргэж эхэлсэн аж. Ийнхүү **ёс зүй** зарчмыг зөвхөн сэтгүүлчдэд бус, нийт хэвлэл мэдээллийн салбарын ажиллагсдад хамааруулах, ингэхдээ тухайн байгууллага, ажил үүргийн онцлогтой уялдуулж нарийвчлан боловсруулах шаардлага бий болжээ.

Үүний дагуу Си-Би-Эс, New York Daily news, Washington Post зэрэг дэлхийд алдартай томоохон хэвлэл мэдээллийн байгууллага үйл ажиллагааныхаа онцлогт тохируулсан **ёс зүй** дотоод зарчмыг хөдөлмөрийн гэрээний хэсэг болгон батлах аргыг хэрэгжүүлж эхэлжээ.

Дээр өгүүлснийг Монголын нөхцөл байдалд тусган дүгнэвэл:

1. Сэтгүүлчдийн мэргэжлийн үйл ажиллагааны ерөнхий хүрээг тогтоож өгөх үүрэг бүхий эрхзүйн зохицуулалт нь **ёс зүй** хэм хэмжээг төлөвшүүлэхэд тааламжтайгаар нөлөөлөхгүй байна. Учир нь сэтгүүлчид төрийн болон төсвийн байгууллагаас мэдээлэл авах, мэдээллийн эх сурвалжаа хамгаалах, редакцийн хараат бус байдлыг баталгаажуулах зэрэг эрх зүйн зохицуулалт үгүйлэгдэж байгаа юм. Эрх зүйн хэв журам бол **ёс зүй** хэм хэмжээний адил нийгмийн үйл явцыг зохицуулах хэрэгсэл юм. Энэхүү хоёр механизмын нэг нь нөгөөхөө орлож чадахгүй боловч, нэг нэгнээ дэмжин нягт холбоотойгоор хэрэгждэг билээ.
2. Мэдээлэл түгээнэ гэдэг бол бизнес мөн гэдгийг манай ихэнх сэтгүүлч, хэвлэл мэдээллийн байгууллагын эзэмшигч чамгүй сайн ойлгож байгаа боловч энэ нь бас олон түмний өмнө хүлээх өндөр хариуцлага юм гэдгийг тэр бүр хүлээн зөвшөөрөхгүй байна. Өөрөөр хэлбэл **ёс зүй** хэм хэмжээг хэрэгжүүлэх дотоод хөдөлгүүр доголдож байна.
3. Хариуцлагатай ажиллахын тулд баримтлах **ёс зүй** зарчмууд хэт ерөнхий байгаагийн улмаас сэтгүүлчийн өдөрт тутмын ажилд тодорхой удирдамж болж чадахгүй байна.
4. Ёсзүйн зарчмын хэрэгжилтийг хянах, хариуцлага тооцох механизм үгүйлэгдэж байна.

Мэдээллийг гардан бэлтгэгч сэтгүүлч хүн өдөр болгон болж өнгөрдөг үй олон үйл явдлаас чухам алиныг нь сонгож, түүний тухай хэр зэрэг тодорхой, хэл найруулгын ямар арга, үг хэллэг, өнгө аясаар олох нийтэд мэдээлэх тухай шийдэх тодорхой хэмжээний хувийн эрх

мэдэлтэй байдаг тул сэтгүүлчийн хувийн хариуцлагыг үгүйсгэж хэрхэвч болохгүй билээ. Харин хэвлэл мэдээллийн ёсзүйд нөлөө бүхий бусад хүчин зүйлсийг хөгжүүлэхийн төлөө тодорхой алхам хийхгүйгээр зөвхөн хувь хүнээс өндөр ёс суртахуун шаардах нь өрөөсгөл болов уу.



ЗАХИРГААНЫ ШИНЭТГЭЛИЙН ТОЙМ, СУРГАМЖ, ЦААШДЫН ЧИГ ХАНДЛАГА

Монгол Улсын Их Хурлын гишүүн,
Төрийн байгуулалтын байнгын хорооны
дарга **Ж.Сүхбаатар**

Өнөөдөр “Захиргааны шинэтгэл: Асуудал ба шийдэл” сэдэвт энэхүү бага хурлыг зохион байгуулж байгаа нь өнгөрсөн 20 жилд хийгдсэн захиргааны шинэтгэлийн туршлага, сургамж, өнөөгийн төлөв байдлыг сайтар шүүн тунгаах, зөв үнэлж тооцоолсны үндсэн дээр энэ чиглэлээр төрөөс баримтлах цаашдын чиг хандлагыг боловсруулж тодорхойлоход хууль тогтоогчоос гаргаж байгаа санаачилгын эхнийх нь хэмээн ойлгож болно. Миний илтгэл үндсэн хоёр хэсгээс бүрдэж байна. Нэгд, 1990 оноос хойш одоо хүртэл хийгдсэн төрийн захиргааны шинэтгэлийн тойм дүгнэлт, хоёрт, цаашид захиргааны шинэтгэлийн хүрээнд авч хэрэгжүүлэх шаардлагатай асуудлыг хөндөн тавьж байна.

Нэг. Монгол улсын төрийн захиргааны шинэтгэлийн тойм

Монгол улсад хийгдсэн төрийн захиргааны өөрчлөлт, шинэчлэлийг дэвшүүлсэн зорилт, шийдвэрлэсэн асуудал, шинэтгэлд нөлөөлсөн онолын үзэл баримтлал, хандлагын үүднээс үндсэн гурван үе шаттайгаар авч үзэж болох юм.

Нэгдэх үе шат (1990-1991) - Нэг намын удирдлага бүхий улс төрийн дэглэмийг бэхжүүлсэн хуучин Үндсэн хуулийн заалтыг хүчингүй болгосноос эхлэн хүний эрхийг дээдэлсэн эрх зүйт төр төвтэй олон намын чөлөөт тогтолцооны эрх зүйн үндсийг тодорхойлсон Үндсэн хууль хүчин төгөлдөр болж үйлчлэх хүртэлх үе. Энэ үе шатанд хуучин дэглэмийг халж, шинийг бий болгоход туслах үүрэгтэй урьдач нөхцөлийг бий болгох дараах алхмуудыг авч хэрэгжүүлэв. Үүнд:

- Ардын Их Хурлаас 1990 оны 5 дугаар сард “БНМАУ-ын Үндсэн хуулийн нэмэлтийн тухай” хуулийг батлан гаргасан;
- Олон намын оролцоотой ардчилсан сонгууль явуулж, АИХ-ын зэрэгцээ Улсын Бага Хурлыг сонгох, Ерөнхийлөгчийн институт бий болгох, кабинетийн зарчмаар ажилладаг Засгийн газартай болох зэрэг төрийн дээд байгууллагын завсарын чанартай тогтолцоог бий болгов;
- Орон нутгийн засаг захиргааны түвшинд нам, төрийн ажлыг тусгаарлах, мөн төр, аж ахуйн үүргийг заагласан;

- Шинэ Үндсэн хуулийн төслийг боловсруулж хэлэлцүүлсэн зэрэг болно.

Хоёрдахь үе шат (1992-2002)

– Энэ шатанд Үндсэн хуулийн үзэл баримтлалд нийцүүлэн төрийн захиргааны институционал бүтэц, зохион байгуулалтыг өөрчлөн шинэчлэхэд чиглэсэн дараах гол хуулиудыг УИХ-аас батлан гаргав.

- Засаг захиргаа, нутаг дэвсгэрийн нэгж, түүний удирдлагын тухай хууль, 1992
- Төсвийн тухай хууль, 1992
- Засгийн газрын тухай хууль, 1993
- Хот, тосгоны эрх зүйн байдлын тухай хууль, 1993
- Нийслэлийн эрх зүйн байдлын тухай хууль, 1994
- Төрийн албаны тухай хууль, 1995
- Төрийн хяналт шалгалтын тухай хууль, 1995
- Төрийн болон орон нутгийн өмчийн тухай хууль, 1996
- Аймаг, нийслэл, сум, дүүргийн иргэдийн төлөөлөгчдийн хурлын сонгуулийн тухай хууль, 1996.

Энэ шатанд НҮБ-ын Хөгжлийн хөтөлбөр, бусад хандивлагчдын тусламжтайгаар 1993-1996 онд хэрэгжүүлсэн Монгол улсын Засгийн газрын “Удирдлагын хөгжлийн хөтөлбөр”-ийн хүрээнд УИХ-ын гишүүд, Засгийн газрын Хэрэг эрхлэх газрын ажилтнууд болон Төрийн захиргаа, удирдлагын хөгжлийн институтын (тухайн үеийн нэрээр) багш нараас бүрдсэн ажлын хэсэг байгуулж **“Монгол Улсын төрөөс Засгийн газрын үйл ажиллагааны чиглэл, бүтцийн ерөнхий тогтолцооны өөрчлөлт, шинэчлэлийн талаар баримтлах бодлогын тухай”** баримт бичгийг боловсруулан УИХ-ын 1996 оны 5 дугаар сарын 21-ний 38 дугаар тогтоолоор баталжээ. Энэ нь шилжилтийн эхэн үед үүсч бий болоод байсан нөхцөл байдал буюу зохион байгуулалтын өөрчлөлт,

орон тооны цомхотгол хийх замаар төсвийн алдагдлыг бууруулж байгаа нь төрийн захиргааны байгууллагын чадавхи, нийгмийн үйлчилгээний чанарыг бууруулж байгаа болон шинэтгэлийг төрийн өмчит үйлдвэр, аж ахуйн газрыг хамруулан хийх, өмч хувьчлалд гарсан алдаа дутагдлыг залруулах, нийгмийн үйлчилгээний чанарыг дээшлүүлэхийн тулд нутгийн захиргааны байгууллагын удирдлагын чадавхийг бэхжүүлэх шаардлага зэрэг шилжилтийн үйл явцыг даван туулах таатай орчныг бүрдүүлэхэд чиглэсэн өөрчлөлт, шинэчлэлийн хэрэгцээг тодорхойлсон стратегийн баримт бичиг байв. Уг бодлогыг хэрэгжүүлэх үе шатуудыг 2000 он гэхэд дуусгавар болохоор тооцож *“Бодлогыг хэрэгжүүлсэн байдалд нэгдсэн үнэлгээ, дүгнэлт өгч шинээр дэвшигдэж байгаа асуудлын шалтгааныг тогтоосны үндсэн дээр бодлогын шинэ хувилбар боловсруулах”*-аар заажээ (Гэхдээ уг үнэлгээ огт хийгдээгүй!).

УИХ-ын 1996 оны сонгуулийн үр дүнд Засгийн газар бүрдмэгцээ мөн оны 8 дугаар сарын 10-нд 13 яамыг 9 болгон цөөлөн зохион байгуулж, УИХ-ын 38 дугаар тогтоолын дагуу тохируулагч, хэрэгжүүлэгч агентлагуудыг байгуулах, Засгийн газрын нийтлэг үйлчилгээний албыг бий болгох зэрэг арга хэмжээ авчээ. Мөн 1997 оны 3 дугаар сард Удирдлагын хөгжлийн хөтөлбөрийг дуусгавар болгосон үеэс хөгжингүй орнуудад хэрэгжүүлсэн менежментийн шинэчлэлийн үзэл санааг Монголд дэлгэрүүлэх ажил эхэлж, энэ чиглэлд олон улсын санхүүгийн байгууллагуудын зөвлөгөө, техник туслалцаа зонхилох болжээ.

Гуравдахь үе шат (2002-өнөөг хүртэл) – Улсын салбарын шинэ менежментийн¹ загварыг хэрэгжүүлэх

¹ New Public Management – NPM (Шинэ Зеландын загвар ч гэдэг)

үе - Төсвийн байгууллагын, удирдлага санхүүжилтийн тухай (ТБУСТХ) хуулийн төслийн талаар удаан хугацаанд санал зөрөлдсөний эцэст 2002 онд баталж, 2003 оноос мөрдөж эхэлсэн үе. ТБУСТХ-д нийцүүлэн Монгол улсын Нэгдсэн төсвийн тухай хууль (2002), Төрийн албаны тухай хууль (2002), Төрийн хяналт шалгалтын тухай хууль (2003), Төрийн аудитын тухай хууль (2003), Яамны эрх зүйн байдлын тухай хууль (2004), Засгийн газрын агентлагийн эрх зүйн байдлын тухай хууль (2004), Төрийн болон орон нутгийн өмчийн хөрөнгөөр бараа, ажил, үйлчилгээ худалдан авах тухай хууль (2005)-ийг тус тус батлан гаргасны дээр Монгол улсын “Төрийн албаны шинэтгэлийн дунд хугацааны стратеги”-г УИХ-ын 2004 оны 4 дүгээр сарын 30-ны 24 дүгээр тогтоолоор баталжээ.

Түүнчлэн засаг захиргаа, нутаг дэвсгэрийн нэгжийн хуваарийн шинэчлэлийн асуудал Засгийн газрын түвшинд хүчтэй яригдсан боловч улс төрийн шалтгааны улмаас зогссон байна. Энд мөн онцлон тэмдэглүүштэй нь, УИХ 2002 оны 12-р сарын 26-ны өдөр “Захиргааны хэрэг хянан шийдвэрлэх тухай”, “Захиргааны хэргийн шүүх байгуулах тухай” хууль баталж, 2004 оны 6 дугаар сарын 1-ний өдрөөс Захиргааны хэргийн шүүх үйл ажиллагаагаа явуулж эхэлсэн явдал байлаа.

Өдгөө захиргааны шинэтгэлийн хүрээнд улсын салбарын шинэ менежментийн загварыг авч хэрэгжүүлсэн хөгжингүй болон хөгжиж байгаа орнуудын туршлагын талаар хангалттай мэдээлэл бий болжээ. Шинэтгэлийг эхэлж хэрэгжүүлсэн Их Британи, Шинэ Зеланд, Австрали зэрэг орон 1990-ээд оны сүүлээс урьд өмнө хийсэн шинэтгэлийн арга хэмжээний сөрөг үр дагаврыг арилгах, олсон амжилтаа бататгах, засгийн газрын

ил тод байдлыг нэмэгдүүлэх, төрийн албан дахь ёс зүйг сайжруулах гуравдахь шатны шинэтгэлийн шатандаа явж байна. Хөгжиж байгаа орнуудад тус загварыг хэрэгжүүлсэн туршлага Сингапураас бусад оронд нэлээд сөрөг үр дагавартай байсныг шинжээчид дүгнэжээ.

Манай орны хувьд ТБУСТХ-ийн хэрэгжилтийн үр дүн ямар байгааг товч танилцуулахад:

- ТБУСТХ-д тодорхойлсон гол элементүүд болох бодлого ба төлөвлөлтийн хоорондын уялдаа, төсвийн санхүүжилтийн үр дүнгийн хариуцлага, дунд хугацааны төлөвлөлтийн зарчим, төсвийн процессын журмыг нэвтрүүлснээрээ төсвийн алдагдлыг багасгах, төсвийн нэгдсэн удирдлага бий болгох зорилгоо уг хууль биелүүлсэн хэмээн үзэж болно. Харин манайд тогтсон төрийн захиргааны ажлын соёл, онцлог байдал, хэрэгжих механизмыг сайтар тооцолгүй нэвтрүүлсэн зэрэг нь уг хуулийн харилцаанд оролцогч талуудын санал шүүмжлэлд байнга өртөх болсон.
- Орон нутгийн өөрөө удирдах ёсны төсөв, санхүүгийн асуудлыг төв Засгаас төвлөрсөн байдлаар зохицуулж шийдэх болсон нь орон нутгийн засаг захиргааны үүрэг хариуцлагыг сулруулж, төрийн үйлчилгээ болон төсөвт тавих иргэдийн хяналтыг бууруулж байгаа.
- Үр дүнгийн гэрээ бодит амьдралд үр дүнгийн гүйцэтгэлийг тогтоож үнэлэхэд үр ашигтай бус, хэлбэрийн төдий бичиг цаасны ажил болсон гэх шүүмжлэл гарсаар байна.

Дээрх байдлыг залруулах зорилгоор Төсвийн шинэ хуулийн төслийг боловсруулснаа Засгийн газар мэдэгдэж, УИХ-д өргөн мэдүүлээд байна.

УИХ-ын 2009 оны 3 дугаар сарын 13-ны өдрийн 27 дугаар тогтоолын 1.1-д “төрийн байгууллагуудын зардлыг

бууруулах, ажил үүргийн давхардлыг арилгах, Засгийн газрын болон түүний агентлагийн бүтэц, бүрэлдэхүүний зардал хэмнэх, ажлын давхардлыг арилгах чиглэлээр санал боловсруулж, УИХ-ын 2009 оны хаврын ээлжит чуулганаар хэлэлцүүлэх”- ийг Засгийн газарт даалгасан боловч өнөө хэр УИХ-ын энэ даалгавар биелэгдээгүй байна.

Хоёр. Бий болсон сургамж, цаашид авч хэрэгжүүлэх арга хэмжээ

Захиргааны шинэтгэл бол засаг захиргааны аппаратын ажлын үр ашгийг нэмэгдүүлэх, захиргаанаас гаргаж буй шийдвэрийн чанарыг сайжруулах замаар засаг захиргаанаас иргэдэд үзүүлэх нийтийн үйлчилгээг төгөлдөршүүлэхэд чиглэсэн бүтцийн өөрчлөлтийн үйл явц мөн.

Шинэтгэлийн туршлага, цаашид авч хэрэгжүүлэх арга хэмжээний талаар сэдэв тус бүрээр бусад оролцогчид маань дэлгэрэнгүй ярилцах болно. Гэхдээ хэдэн зүйлийг миний бие онцлон тэмдэглэмээр байна.

Засгийн газрын бүтэц, зохион байгуулалтын талаар

Захиргааны шинэтгэлийн талаар сүүлийн үед дорвитой алхам хийгдээгүй бөгөөд Монгол Улсын Мянганы хөгжлийн зорилгод суурилсан Үндэсний хөгжлийн цогц бодлого, Монгол Улсын Засгийн газрын 2008-2012 оны үйл ажиллагааны хөтөлбөр зэрэг бодлогын баримт бичгүүдэд төрийн захиргааны шинэтгэлийг цогц байдлаар авч үзэхийн оронд гол төлөв төрийн албыг цомхотгох замаар Засгийн газрын зардлыг бууруулах тухай онцолжээ. Гэтэл орон тооны цомхотгол нь Засгийн газрын үр ашгийг дээшлүүлэх ганц арга зам биш бөгөөд харин ч шинэтгэлийг эсэргүүцэх хандлага бий болгодог.

1990-ээд оны сүүлээс агентлагийн зохион байгуулалтад шилжихдээ бодлогын чиг үүргийг хэрэгжүүлэх буюу гүйцэтгэх чиг үүргээс тусгаарлан яамдыг бодлогод төвлөрсөн цомхон бүтэцтэй

ажиллуулах, агентлагууд нь бодлого хэрэгжүүлэх, төрийн зохицуулалт хийхийн сацуу заримыг нь аж ахуйн тооцоонд шилжүүлнэ хэмээн төсөөлж байсан ч одоо яамд, агентлагууд нь тус тусын бодлого боловсруулах, хэрэгжүүлэх, зохицуулах үүргээ хэрхэн гүйцэтгэж байгаа, бүтэц нь хэр оновчтой байгааг үнэлж дүгнэж үзээгүй байна. Зарим агентлаг яамдаас том бүтэц, эрх мэдэлтэй болсон байхад зарим нь яамны удирдлагаас ихээхэн хараат байдалтай байгааг эргэн харж цэгцлэх нь тулгамдсан асуудал болжээ.

Олон улсын туршлагаар, Засгийн газрын зохион байгуулалтын ерөнхий бүтцийг 10-аас дээш жил хянаж үзээгүй бол **чиг үүрэг, зохион байгуулалтын системтэй шинжилгээ** хийхийг зөвлөдөг байх юм. Канадад бүх яамдыг хамарсан чиг үүргийн шинжилгээ, хөтөлбөрийн үнэлгээ хийсэн, Эдийн засгийн хамтын ажиллагаа, хөгжлийн байгууллагын гишүүн - хөгжингүй орнуудад зохицуулалтын үр нөлөөний шинжилгээ хийсэн туршлага, аргачлалыг судалж үзсэний үндсэн дээр манай улсад дурдсан **чиг үүргийн шинжилгээг** хийх шаардлагатай байна. Бас нэг хүлээгдэж байгаа том ажил бол Засгийн газрын байгууллагуудын ажлыг бүрэн хэмжээгээр цэгцлэх, стандартчлах болон иргэний оролцоо, хяналтыг захиргааны шийдвэр гаргах үйл явцад бодитой болгоход туслах эрх зүйн үндсийг “Захиргааны процедурын тухай” хуулиар тавих учиртай. Одоогоор Засгийн газар энэ хуулийн төслийг боловсруулах шатанд яваа гэсэн мэдээлэл бий.

Төвлөрлийг сааруулж, нутгийн удирдлагыг бэхжүүлэх талаар

Төсвийн шинэ хуулийн төсөлд шийдвэрлэгдээгүй үлдэж байгаа нэг зүйл нь **хот, дүүрэг, хороо, аймаг, сум, багийн захиргааны чиг үүрэг, санхүүжилтийн асуудлыг ялгаатай авч үзэх асуудал бөгөөд мөн эдгээрийг захиргааны шинэтгэлийн хүрээнд цогц авч үзэх асуудал учир** дутагдалтай байна. Ер нь нийслэл хот өргөжин тэлж байгаа болон

шилжилт хөдөлгөөнтэй холбоотой хүн амын суурь үйлчилгээний доголдол, байгаль орчны бохирдол, ядуурал, ажилгүйдэл, гэмт хэрэгтэй тэмцэх гээд хотын өөрийн удирдлага, хот төлөвлөлт, хотын менежментийн орчин үеийн хандлагад нийцүүлэн эрх зүй, зохион байгуулалтын цогц арга хэмжээ авах шаардлага хурцаар тавигдаж байна.

Засгийн газар ба аймаг, нийслэлийн захиргаа; төрийн захиргааны төв байгууллага ба аймаг, нийслэлийн захиргаа; аймаг, нийслэлийн захиргаа ба сум, дүүргийн захиргаа; сум, дүүрэг ба баг, хороо гэсэн удирдлагын харилцаа ямар чиг үүрэг, бүрэн эрхийн хүрээнд явагдахыг тодотгон заагласан эрх мэдлийн зохистой хуваарилалт үгүйлэгдэж байгаагаас асуудлуудын аль нь үндэсний хэмжээний асуудалд хамаарч төв Засагт төвлөрөх, алийг нь төв Засаг орон нутгийн засагтай хамтран шийдэж байх, яг ямар асуудал нь орон нутгийн хэмжээнийхэд хамаарч орон нутгийн захиргаа шат шатандаа эрхлэн хариуцах ёстой вэ гэдэг тодорхой асуултууд бидний өмнө тавигдан хариу шийдлээ хүлээсээр...

УИХ, Засгийн газар орон нутгийн тухайлсан асуудлуудтай “ноцолддог”, тэгээд үр ашигтай шийдэж чаддаггүй одоогийн муу бүтэц, үйл ажиллагаа өөрөө хамгийн гол зовлон бэрхшээл болчихоод байгаа. Тэгэхээр үүнийг шийдэх гарц нь зарим ажил асуудлаа нутгийн удирдлага, иргэний нийгэмд шилжүүлж “илүү ачаагаа” хөнгөлөх явдал билээ.

Авлигатай тэмцэх талаар

Төрийн удирдлагыг үр ашигтай болгож, авлигаас урьдчилан сэргийлэх нь шударга ёсыг тогтоох, түүнчлэн уул уурхайн орлогыг үр нөлөөтэй, тэнцвэртэй ашиглах хамгийн чухал урьдач нөхцөл юм. Манай улс 2006 онд Авлигатай тэмцэх хуулийг баталж Авлигатай тэмцэх газрыг 2007 онд байгуулсан билээ. Гэвч авилгаас урьдчилан сэргийлэх нь зөвхөн шинэ хууль санаачлан баглах, эсвэл авлигатай тэмцэх шинэ байгууллага байгуулахаас илүү нарийн

түвэгтэй асуудал болохыг манай орны төдийгүй олон улсын туршлага харуулж байна. Иймд төрийн зохицуулалтыг энгийн, үр нөлөөтэй болгох замаар авлигын үүд хаалгыг цөөлөх, засгийн газрын ил тод байдлыг нэмэгдүүлэх, төрийн албан хаагчдын сонирхлын зөрчлийг зохицуулах, төрийн албанд ёс зүйг төлөвшүүлэх зэрэг захиргааны шинэтгэлийн өргөн хүрээнд авлигаас урьдчилан сэргийлэх асуудлыг авч үзэх нь зүйтэй юм. Авлигатай тэмцэх нь зөвхөн Авлигатай тэмцэх газрын үүрэг бус, бүх нийтээр тэмцэх гэсэн ойлголт ухамсрыг төрийн болон олон нийтийн хүрээнд нэмэгдүүлэх нь улам бүр чухал ач холбогдолтой болж байна.

“Авлигын эсрэг” УИХ-ын гишүүдийн бүлгийн санаачилсан “Нийтийн албанд нийтийн болон хувийн сонирхлыг зохицуулах, сонирхлын зөрчлөөс сэргийлэх тухай” болон Засгийн газраас өргөн барьсан “Мэдээллийн ил тод байдал ба мэдээлэл авах эрх, эрх чөлөөний тухай” хуулийн төслүүд нь энэ чиглэлээр сүүлийн үед гарч байгаа санаачилгын жишээ бөгөөд ажлын эхлэл юм.

Шинэтгэлийн ерөнхий сургамж

Захиргааны аливаа шинэтгэл институцийн гүн агуулга, үр дагавартай байдаг учир өөрчлөлт нь удаан хугацаа шаарддаг. Үүний дээр дан ганц техникийн шийдвэрээр хэрэгжүүлэх боломжгүй улс төрийн тууштай хүсэл зориг, ул суурьтай шийдвэрээс шалтгаалдаг тул ойлгож мэдрэх, итгэл үнэмшилтэй болох хугацаа шаардлагатай байдаг. Гэтэл бидний хувьд шинэтгэлийн бодлогод тууштай ухаалаг байх тэвчээр илт дутагдсан нь Удирдлагын хөгжлийн хөтөлбөр, Улсын салбарын шинэ менежментийн загварыг хэрэгжүүлсэн туршлагаас харагдаж байна.

Өнгөрсөн шинэтгэлүүдийг ихэвчлэн гадаадын хандивын байгууллагуудын тусламж, зөвлөгөөгөөр хийж ирэв. Энэ нь зах зээлийн эдийн засгийн нөхцөлд төрийн захиргаа хэрхэн ажиллах талаар мэдлэг дутуу байсан, шинэтгэлийг хэрэгжүүлэх хөрөнгө мөнгөний бололцоогүй байсан

тухайн үед чухал байсан боловч дотоодын улс төр, нийгмийн нөхцөл байдал, захиргааны чадавхийг тооцолгүйгээр гадны загварыг механикаар хуулахад хүргэж, зарим тохиолдолд гадаадын хандивлагч байгууллагуудын “туршилтын туулай” ч болсон тал бий. Өнөөдөр гадаадын аливаа загвар, туршлагад сонголттой хандах үндэсний боловсон хүчний чадавхи дээшилсэн нь сайшаалтай бөгөөд гадаадын сайн, муу туршлагыг харьцуулж өөрийн орны онцлогт тохирсон шинэтгэлийн загвар, стратегийг боловсруулан түүнийгээ тууштай мөрдөж ажил болгох хэрэгтэй байна. Үүний сацуу орчин үеийн захиргааны шинэтгэлийн үндсэн хандлагыг мэдээллийн технологи тодорхойлох болсныг анхаарахгүй байж болохгүй юм. Цахим удирдлагын тусламжтайгаар мэдээллийн шинэ салбар түвшинд төр, иргэний нийгмийг холбон нэгтгэх, төрд итгэх иргэдийн итгэлийг сэргээх маш чухал зорилтыг шийдэх боломжийг бүрдүүлэн амжилттай ашиглаж байна.

Төгсгөлд нь, өнөөдөр бидний хэлэлцэж байгаа олон судалгааны үр дүнгээр гарч байгаа иргэдийн засаг төрд үл итгэх байдал нь төр, түүний албан тушаалтнуудын зүй бус үйл ажиллагаанаас үүдэлтэй бөгөөд тэднийг хэдий чинээ авлигад автсан, шударга бус гэж үзнэ, тэдэнд итгэх итгэл төдий чинээ бага болдог. Нийтийн үйлчилгээ хүлээн авагчийн хувьд, иргэд тагвар бага төлж, бага үнээр чанартай үйлчилгээ авахыг хүсцгээдэг. Тухайлбал, явган хүний болон тээврийн сайн замтай байх, замын түгжрэлд орж

хугацаа, тав тухаа алдахгүй байх, хэрэв эргэн тойронд нь цас орсон, хог хаягдалтай бол цэвэрлүүлдэг байх, цэвэр, аюулгүй сургууль, цэцэрлэгт хүрээлэнтэй байх, гэмт хэрэг гарвал тэр дор нь илрүүлээд шийтгэдэг байх, хоол хүнс нь аюулгүй, хяналттай байх гэх мэт... Ерөнхийдөө иргэд засаг төрөөс хариуцлагатай байхыг, тэдэнд хүндэтгэлтэй хандан үйлчилдэг байхыг хүсэмжилж, шаардаж, бухимдаж, бас найдаж байгаа. Зүй ёсны энэ шахалт шаардлагыг мэдэрч, иргэндээ ойрхон, таатай байхаар захиргааны байгууллага, албан хаагчид үр ашигтай ажилладаг болох нь захиргааны шинэтгэлийн өнөөгийн гол чиг шугам болно.

Иймд Засгийн газраас авахуулаад баг, хорооны ажил хүртэл эрс өөрчлөлт хийх цаг нэгэнт тулаад байна. Өөрөөр хэлбэл, улс орноо доороос нь шинэчлэн өөрчлөхийн тулд иргэндээ эрх мэдлийг нь өгөх, хөндий хүйтэн ханддаг албархуу сэтгэлгээнээс ангижрахын тулд **захиргаа бол иргэнд үйлчлэх алба, албан тушаалтан бол иргэнд үйлчлэгч мөн** гэсэн хандлага, үзлийг дээрээсээ доош хүртэл бүх шатанд бий болгон өөрчлөх нийгмийн эрэлт захиалга бий болчихоод удаж байна.

Дүгнээд үзвэл, бид хуучин хандлагатайгаа зууралдаастай, шинэ цагт нийцэж ажиллах чадваргүй байдлаас салж, амжилт бүтээл гаргах шинэ хандлага, үзэл санаагаар захиргааны байгууллагуудаа “зэвсэглэх” бодлогыг боловсруулж хэрэгжүүлэх шаардлага амьдралаас урган гарч байна.



ХАМТАРСАН ЗОХИОГЧИЙН ЭРХ ДЭХ ЭЭДРЭЭТЭЙ ЗАРИМ АСУУДАЛ,

ШУА-ийн Философи, социологи, эрх зүйн
хүрээлэнгийн эрдэм шинжилгээний дэд
ажилтан **Б.Батбаяр**

Хамтарсан зохиогч, түүний эрх зүйн байдал, практикт үүсч буй зарим зөрчилд шинжилгээ хийх замаар тулгарч буй зарим ээдрээтэй асуудлыг нэхэн тодруулах нь эл өгүүллийн үндсэн зорилго бөгөөд үүнийг бичигчийн зүгээс “хөшиг”-ний цаадах цөөн хэдэн бодит жишээ баримтыг цухас хөндөн өгүүлсэн болно.

Сүүлийн үед оюуны өмчийн объект болох зохиогчийн эрхийн асуудлаар нэг сэдэвт зохиол, ном, гарын авлага¹ цөөнгүй хэвлэгдэн гарч байгаа боловч бас ч хангалттай гэж хэлж болохуйц хэмжээнд хүрээгүй байна. Энэ нь нэг талаар эрх зүйн зохицуулалт, ойлголтын хувьд харьцангуй залуу салбарын нэг, нөгөө талаар энэ чиглэлийн нэгдсэн бодлого,

зохицуулалт, сурталчилгаа, боловсон хүчний нөөц дутмаг зэрэг нэлээдгүй хүчин зүйлсээс шалтгаалан төдийлөн судлагдаагүй бололтой.

Монгол Улсын Үндсэн хуульд “Соёл, урлаг, шинжлэх ухааны үйл ажиллагаа явуулах, бүтээл туурвих, үр шимийг нь хүртэх, шинэ бүтээл, нээлтийн эрхээ хуулиар хамгаалуулах²”, тэрчлэн “Монголын ард түмний түүх соёлын дурсгалт зүйл, шинжлэх ухаан, оюуны өв төрийн хамгаалалтад байх, Иргэний туурвисан оюуны үнэт зүйл бол зохиогчийнх нь өмч, Монгол Улсын үндэсний баялаг мөн³” хэмээн бататгасан нь Үндсэн хуулиар засаг төрд үүрэг болгосон үндсэн хуулийн нэг гол зарчим болно.

Өнөөдөр Монгол Улсад Үндсэн хуулийн дээрхи зарчим хэр зэрэг хангагдаж байгаа бол гэсэн асуултад “онц” биш юм аа гэхэд “сайн” үнэлгээ өгөх хүн төдий л олон биш байгаа нь

¹ Энэ салбарт Д. Ёндон, Зохиогчийн эрх зүй. УБ., 1980; Ж. Отгонбаяр, Б.Түвшинжаргал, Оюуны өмчийн эрх зүйн зарим асуудал. УБ., 1995; Д.Цолмон, Оюуны өмч (эрх зүйн асуудал). УБ., 2001; Э.Мягмардорж, Оюуны өмчийн эрх зүйн үндсэн асуудлууд. УБ., 2003; Д. Цолмон, Оюуны өмчийн эрх зүй (зохиогчийн эрх зүйд бичмэл бүтээлийг хамгаалах асуудал). УБ., 2003; С. Нарангэрэл, Н. Тэмүүлэн, Зохиогчийн эрхийн тулгуур асуудал. УБ., 2008 гэх мэт цөөн тооны дагнасан бүтээл хэвлэгдэн гарчээ.

² Монгол Улсын Үндсэн хуулийн 16 дугаар зүйлийн 8 дахь хэсэг

³ Монгол Улсын Үндсэн хуулийн 7 дугаар зүйл

олон нийтийн дунд явуулсан албан бус судалгаа⁴ болон ер судлаач эрдэмтэд (нэн ялангуяа) хийгээд олон нийтийн үзэл бодол, үнэлэмжээс харахад тодорхой байна.

Монгол Улс нь 1993 онд энэ салбарын анхны гол хууль болох *Зохиогчийн эрхийн тухай хууль*, *Патентийн тухай хуулийг* баталсан бөгөөд өдгөө оюуны өмчийн эрхийн зохицуулалт, хамгаалалтын механизмыг *Зохиогчийн эрх болон түүнд хамаарах эрхийн тухай хууль*⁵, *Патентын тухай хуулиар*⁶ голлон зохицуулж байна. Бусад эх сурвалжид Иргэний хууль, Эрүүгийн хууль болон Технологи дамжуулах тухай, Хэрэглэгчийн эрхийг хамгаалах тухай, Шударга бус өрсөлдөөнийг хориглох тухай, Барааны тэмдэг болон аж ахуйн нэгжийн нэрийн тухай гэх мэт хэд хэдэн хууль хамаарч байна.

Юуны өмнө зохиогч болон хамтарсан зохиогчийн тухай хуульд хэрхэн зохицуулсныг авч үзье. Зохиогч гэж өөрийн оюуны бүтээлч үйл ажиллагаагаар бүтээл туурвисан хувь хүнийг хэлэх бөгөөд зохиогч бүтээлээ аливаа арга, хэлбэрээр ашиглах онцгой эрх эдэлнэ.

1963 оны Иргэний хуульд “Хоёр буюу хэд хэдэн этгээд хамтын хүч хөдөлмөрөөр бүтээсэн бүтээлийнхээ талаар уг зохиол нь нэг бүхэл буюу тус бүрдээ биеэ даасан ач холбогдолтой ч байсан хамтран зохиогчийн эрх эдэлнэ.

Хамтран зохиогчдын хоорондын харилцаа гэдний хэлэлцээгээр тогтоогдоно. Ийнхүү тогтоосон хэлэлцээр байхгүй бол хамтын бүтээл зохиогчдын эрхийг хамтран зохиогчид эдэлнэ. Хамтран зохиогч бүр хамтын бүтээлд орсон биеэ даасан ач холбогдолтой өөрийн зохиолын талаар зохиогчийн эрх эдэлнэ”⁷.

1993 оны Зохиогчийн эрхийн тухай хуульд “1. Бүтээл туурвисан этгээдийг зохиогч гэнэ. 2. Бие даасан хэсэгт хуваагдахгүй хамтын бүтээл туурвисан хоёр буюу түүнээс дээш этгээдийг хамтарсан зохиогчид гэнэ. Хамтарсан зохиогчид тухайн бүтээлийн зохиогчийн эрхийг хамтран эдэлнэ. 3. Бие даасан хэсэгт хуваагдах хамтын бүтээл туурвисан хоёр буюу түүнээс дээш этгээдийг нэгдсэн зохиогчид гэнэ. Нэгдсэн зохиогчид тухайн бүтээлийн зохиогчийн эрхийг хамтран эдлэхээс гадна өөрт хамаарах хэсэгт зохиогчийн эрхийг бусад зохиогчтой байгуулсан гэрээний үндсэн дээр дангаар эдэлж болно”⁸ хэмээн тус тус ангилан тодорхойлсон байна.

Харин Зохиогчийн эрх болон түүнд хамаарах эрхийн тухай хуулийн 2006 оны шинэчилсэн найруулгад “**нэг зорилготойгоор хамтын бүтээлч хөдөлмөрийн үр дүнд нэгдмэл бүтээл туурвисан хоёр буюу түүнээс дээш этгээдийг хамтарсан зохиогчид гэнэ**, хамтарсан зохиогч бүхий бүтээлийн хувьд зохиогчийн эрхийг гэрээнд өөрөөр заагаагүй бол зохиогчид хамтран эдэлнэ”⁹ гэж тодорхойлжээ.

⁴ 2011 оны 5 дугаар сар 8-ны өдөр зохион байгуулагдсан “Зохиогчийн эрх” форум www.shudarga.mn сайт, Трейжа маунтайн интернэшнл майнинг” ХХК, “Монголын Эко Зохистой Хөгжлийн Холбоо” ТББ зэрэг байгууллагуудын дэмжлэгтэйгээр оюуны бүтээлийн салбарт ажилладаг байгууллага, хувь хүмүүс оролцсон хэлэлцүүлгийн дүн. www.shudarga.mn

⁵ Зохиогчийн эрх болон түүнд хамаарах эрхийн тухай хууль /2006 оны 1 дүгээр сарын 19-ний өдрийн шинэчилсэн найруулга/

⁶ Патентын тухай хууль /2006 оны 1 дүгээр сарын 19-ний өдрийн шинэчилсэн найруулга/

⁷ 1963 оны БНМАУ-ын Иргэний хуулийн 342 дугаар зүйл. Монголын хууль тогтоомжийн түүхэн эмхтгэл. Тавдугаар боть (1958.XI сар-1970 он). УБ., 2010. 290 дэх тал

⁸ 1993 оны 6 дугаар сарын 22-ны өдрийн Зохиогчийн эрхийн тухай хуулийн 4 дүгээр зүйл. Монголын хууль тогтоомжийн түүхэн эмхтгэл. Наймдугаар боть (1993-1994 он). УБ., 2010. 126 дахь тал

⁹ Зохиогчийн эрх болон түүнд хамаарах эрхийн тухай хуулийн 5.1, 5.2 дахь заалт

Эл зохицуулалтаас хамтарсан зохиогч үүсэх хэд хэдэн нөхцөл буйг академич С.Нарангэрэл, судлаач Н.Тэмүүлэн нар бүтээлдээ дурдсан байна. Энэ нь

1. Хэд хэдэн этгээдийн **хамтын хүчин чармайлтын үр дүнд хамтын нэгдмэл бүтээл** туурвигдсан байх

2. Бүтээл нь хэд хэдэн этгээдийн **хамтын оюуны бүтээлч хөдөлмөрөөр бүтээгдсэн** байх

3. Хамтран зохиогчид гэгдэж буй этгээдийн оруулсан хувь нэмэр **оюуны бүтээлч шинж чанартай** байх

4. Аливаа этгээдийг бүтээлийн хамтарсан зохиогч гэж тооцох нөхцөл нь **хамтарсан зохиогч үүсгэх тухай хэлэлцээр байх** явдал мөн¹⁰.

Амьдралд бүтээл туурвихад ямар ч байдлаар оролцоогүй, эсвэл оюуны бүтээлч хөдөлмөр болон оюуны бүтээлч шинж чанартай ямар нэгэн хувь нэмэр оруулаагүй этгээд хамтарсан зохиогч болох тохиолдол байдаг.

Энэ нь нэг талаас ёс суртахууны, нөгөө талаас оюуны өмчийн талаархи “мэдлэг”-ийн түвшинтэй¹¹ нь холбоотой. Гэхдээ мэдлэгийн түвшин гэхээсээ илүүтэй шууд утгаараа ёс суртахуунгүй байдал гаргах тохиолдол их байдаг байна.

Мөн хамтарсан зохиогч үүсэх нөхцлийн нэг болох “хэлцэл” нь хэрэг дээрээ мөн л хууль бус аргаар хийгдэх тохиолдол бий. Тухайлбал, “А”, “Б” хоёр этгээд албан үүргийн

дагуу бүтээл туурвисан бөгөөд тухайн бүтээлийг хэвлүүлэхийн өмнө “В” ажил олгогчдоо бүтээлээ хэвлүүлэх тухайгаа хэлжээ. Гэтэл ажил олгогч тус бүтээлд өөрийнхөө нэрийг оруулах саналыг шууд илэрхийлээгүй боловч дам байдлаар ойлгуулсан байна. А, Б хоёр дургүй байсан боловч тодорхой шалтгааны улмаас оруулахаар болов. Энэ тохиолдолд А, Б, В гурав хэлцэл хийсэн гэж үзэх боловч В-ийн үйлдэл хууль зөрчсөн байна. Өөрөөр хэлбэл энэ хэлцэл нь хүчин төгөлдөр бус хэлцэл болно.

Үүнээс үзвэл хамтарсан зохиогч болох нь хамтын оюуны бүтээлч үйл ажиллагаагүйгээр үүсэхгүй ба мөн дан ганц хэлцлээр хамтарсан зохиогч үүсэхгүй гэдгийн хамгийн тод жишээ энэ.

1993 оны Зохиогчийн эрхийн тухай хуулийг нэг мөр ойлгож, зөв хэрэглэх явдлыг хангах зорилгоор 1997 оны 1 дүгээр сарын 15-нд “Монгол Улсын Зохиогчийн эрхийн тухай хуулийн зарим зүйл, хэсгийг тайлбарлах тухай” Улсын дээд шүүхийн 15 дугаар тогтоол гарсан байна. Түүнд **“Зохиогчийн эрхэд хамаарах бүтээлийг зохиох, туурвихад хоёр буюу хэд хэдэн этгээд оролцож тус бүр өөрийн оюуны бүтээлч хувь нэмрээ уг бүтээлд оруулсан бол хуулийн 4 дүгээр зүйлийн 2, 3 дахь хэсэгт зааснаар хамтарсан буюу нэгдсэн зохиогчийн эрх тус бүрт нь үүснэ. Харин материал цуглуулах, зураг, схем зурах зэргээр зохиогчид техник ажиллагааны туслалцаа үзүүлсэн этгээдийг хамтарсан буюу нэгдсэн зохиогч гэж үзэхгүй”**¹², мөн “Хуулийн 5 дугаар зүйлийн 2 дахь хэсэгт

¹⁰ С. Нарангэрэл, Н. Тэмүүлэн, Зохиогчийн эрхийн тулгуур асуудал. УБ., 2008. 100-102 дахь талаас дэлгэрүүлэн үзнэ үү.

¹¹ Дээр дурдсан хамтарсан зохиогч үүсэх нөхцлийн аль нэгийг нь биелүүлээгүй этгээдийн хувьд яригдана. өөрөөр хэлбэл дээрхи нөхцлүүд нь харилцан нягт холбоотой, салгаж үл болох шинжийг агуулж байна гэж үүнийг бичигч үзэж байгаа бөгөөд оюуны ямар нэгэн хувь нэмэр оруулаагүй этгээд өөрийгөө “зохиогч мөн” хэмээн үзэж буйг түүний мэдлэгийн түвшинтэй нь холбож үзэхээс өөр аргагүй.

¹² “Монгол Улсын Зохиогчийн эрхийн тухай хуулийн зарим зүйл, хэсгийг тайлбарлах тухай” Улсын Дээд Шүүхийн 1997 оны 1 дүгээр сарын 15-ны өдрийн 15 дугаар тогтоол. Монгол Улсын Дээд шүүхийн тогтоолын эмхтгэл. I дэвтэр. УБ., 1999. 292 дахь тал

заасан “албан үүргээ гүйцэтгэх журмаар бүтээл туурвисан зохиогч” гэдэгт тухайн байгууллагад хөдөлмөрийн болон иргэний бусад гэрээ хэлцэл байгуулан ажиллаж байгаа бөгөөд гэрээнд заасан гүйцэтгэх ажлын хүрээнд нь тухайн бүтээлийг туурвих үүрэг тусгасан зохиогчийг хамааруулан ойлгоно. Харин албан үүргээ гүйцэтгэх журмаар бүтээл туурвисан зохиогч тухайн байгууллагатай гэрээ хэлцэл хийгээгүй бол зохиогч нь зохиогчийн амины эрхийг, гэрээнд өөрөөр заагаагүй бол албан үүрэг гүйцэтгүүлж санхүүжүүлсэн байгууллага гэрээ хэлцэлд заасан болзол, нөхцлийн дагуу /зохиогчийн зөвшөөрлөөр/ зохиогчийн эд хөрөнгийн эрхийг тус тус эдэлнэ” гэж тайлбарлажээ.

2006 оны Зохиогчийн эрх болон түүнд хамаарах эрхийн тухай хуульд нийгэм, эдийн засаг, техник технологийн хөгжлийг харгалзан зарим нэр томъёог хэрхэн ойлгох талаархи тодорхойлолтуудыг оруулсан хэдий ч хамтарсан зохиогч тус бүрийн эрх зүйн байдлыг нарийн зохицуулсангүй.

Хамтарсан зохиогч болон бүтээл туурвигчид тусалсан этгээд хоёрыг ялгаж ойлгох шаардлагатай. Практикт энэ хоёр ойлголтыг ялгаж ойлгоогүйгээс, зарим тохиолдолд мэдсээр байж нэр төр хөөцөлдөх зэрэг “эрх мэдлийн давуу байдал”-аа ашиглан зохиогчийн эрхийг зөрчих явдал бий. Ялангуяа хамтарсан зохиогчийг бүтээл туурвигчид туслагч этгээд гэж үзэх, эсрэгээр бүтээл туурвигчид туслагч этгээд нь өөрийгөө хамтарсан зохиогч гэж үзэх зэрэг маргаантай асуудал багагүй тохиолддог.

Үүсмэл бүтээлийн хувьд ч энэ төрлийн зөрчил нэн түгээмэл. Хуулийн 3.1.9-д зааснаар “үүсмэл бүтээл” гэж өмнө бүтээгдсэн бүтээлд тулгуурлаж түүнийг оюуны бүтээлч хөдөлмөрөөр засварлах, найруулах, орчуулах, хөрвүүлэх, хураангуйлах, эмхтгэх болон бусад хэлбэрээр өөрчилж, шинээр

бий болгосон бүтээлийг хэлнэ хэмээн тодорхойлсон. Гэтэл практикт эсрэгээр хэрэгжих нь олонтаа. Тухайлбал, сургалт, эрдэм шинжилгээний байгууллагын ажилтан албан үүргийн дагуу бүтээл туурвихад аль нэг хэлнээс орчуулах, хөрвүүлэх, эсвэл өмнөх бүтээлд тулгуурлан шинээр материал нэмж олж засварлах, найруулах зэргээр өөрийн оюуны бүтээлч хөдөлмөр, цаг заваа тодорхой хэмжээнд зарцуулж бүтээл туурвихад өөрийн оюуны бүтээлч хувь нэмрээ оруулдаг. Энэ үүднээсээ тэд хамтарсан зохиогч мөн бөгөөд бүтээлд нэрээ дурдуулах эрхтэй. Гэтэл хамтарсан зохиогч бус харин бүтээл туурвихад тусалсан этгээд гэгдэн зохиогч мөн болох, нэрээ дурдуулах гэх мэт зохиогчийн хувьд эдлэх эрх нь зөрчигддөг байна.

Өмнө дурдсан хамтарсан зохиогч үүсэх хэд хэдэн нөхцлийн агуулга болон Дээд шүүхийн тайлбар, хуулийн зохицуулалтаас аваад үзсэн ч хамтарсан зохиогч хийгээд зохиогчид туслагч этгээдийн ялгаатай байдал нэн тодорхой байна. Иймээс зохиогч, хамтран зохиогч, туслагч этгээдийн аль аль нь хуульд заасан өөрийн эрх, үүргийг мэдэж, бие биедээ хүндэтгэлтэй, хамгийн гол нь “ёс зүй”-тэй ханддаг байвал энэ төрлийн маргаан зөрчил, үл ойлголцол төдийлөн гарахгүй билээ.

Дээр дурдсантай холбогдуулан зохиогчийн эрхийн зөрчлийн асуудал хөндөгдөх бөгөөд Зохиогчийн эрхийн зөрчилд зохиогчийн эд хөрөнгийн бус хувийн эрх болон эд хөрөнгийн эрхийг зөрчсөнтэй холбоотой үүсэх харилцааг хамааруулан авч үздэг. Практиктаас үзвэл ихэнхи тохиолдолд зохиогчийн эд хөрөнгийн эрхийг хөндсөн зөрчил илүүтэй гардаг байна.

Судлаачдын ихэнхи нь зохиогчийн эрхийн салбарт гарч байгаа зөрчлийг хөндөгдөж байгаа эрхийнх нь хувьд авч үзэн зохиогчийн эд хөрөнгийн бус хувийн эрхийг зөрчсөн үйлдэл, эд

хөрөнгийн эрхийг зөрчсөн үйлдэл гэж ангилан үзжээ.

Иймээс зөрчлийн асуудлыг зохиогчийн эдлэх зарим эрхийн хүрээнд авч үзье. Зохиогчийн эд хөрөнгийн бус хувийн эрхэд “зохиогч мөн болох эрх” зайлшгүй байх ёстойг судлаачид¹³ хүлээн зөвшөөрдөг. Харамсалтай нь хуульд энэ талаар зохицуулсан заалт байхгүй бөгөөд энэ төрлийн зөрчил болох Зохиогчийн бүтээлийг завших¹⁴ явдал амьдралд түгээмэл тохиолддог.

Өнгөрсөн онд Улсын бүртгэлийн ерөнхий газар 70 жилийнхээ ойн баяраар байгууллагынхаа түүхэн замналын тухай хамтын бэсрэгхэн ном¹⁵ хэвлүүлжээ. Тус бүтээл нь үүсмэл бүтээл¹⁶ бөгөөд тухайн бүтээлд оюуны бүтээлч хөдөлмөр болон оюуны бүтээлч шинж чанартай хувь нэмэр оруулаагүй этгээд тус бүтээлд нэрээ дурдуулсан төдийгүй хамгийн хачирхалтай нь хамтран зохиогчоор оролцсон этгээдийн нэр дурдагдаагүй, зохиогч мөн болох эрх нь зөрчигдсөн явдал болно.

Энэ бол ганц жишээ. Үүний цаана төрийн болон хувийн хэвшлийн зарим байгууллага, нэн ялангуяа судлаач эрдэмтдийн дунд ч ийм зөрчил их бий.

Багш шавийн хийгээд найз нөхөд, танил тал, ажил олгогч болон ажилтны хоорондын “найзан дундаа” гэх харилцаанаас үүсдэг энэ зөрчлийг тэр бүр дэлгээд байх нь төдий л олон биш.

Мөн тэрчлэн зохиогч бүтээлээрээ нэр төр, алдар хүнд олж авч нийтэд хүлээн зөвшөөрөгдөх сонирхолтой байдаг. Энэ нь эд хөрөнгөөр үнэлэгдэж, эдийн засгийн эргэлтэд оруулж үл болох ашиг сонирхол¹⁷. Хувь хүн, байгууллага аливаа бүтээлийг ивээн тэтгэх явдал элбэг бөгөөд энэ нь янз бүрийн шалтгаантай байдаг. Хэдий тийм ч практикт зарим тохиолдолд ивээн тэтгэгчийн нэрийг бүтээлд дурдах нь бий. Гэрээний үндсэн дээр энэ нь байж болох асуудал боловч бусад хамтарсан зохиогчийн зөвшөөрлийг аваагүй бол, мөн дээр дурдсан хамтарсан зохиогч үүсэх нөхцлүүдийн аль нэг нь биелээгүй бол хамтарсан зохиогч хэмээн нэрээ дурдуулах нь зүйд үл нийцнэ.

Зохиогчийн эрх болон түүнд хамаарах эрхийн тухай хуулийн 11 дүгээр зүйлийн 11.1.3-т “Бүтээлээ нийтлэх эсхүл бүтээлийг ашиглах тухай бүр нэрээ дурдуулах”, 11.1.4. “Бүтээл болон түүний нэрийг зохиогчийн зөвшөөрөлгүйгээр аливаа арга хэлбэрээр хувиргах, гажуудуулах, өөрчлөхийг хориглоно” гэж зохиогч бүтээлийнхээ хувьд эдлэх эд хөрөнгийн бус хувийн эрхийг хуульчилж өгчээ.

Практикт зохиогчийн нэрийг заахгүй байх, эсвэл гуйвуулах явдал түгээмэл бөгөөд ялангуяа хамтарсан зохиогч бүхий бүтээлийн хувьд хамтарсан зохиогчдоос нэг буюу хэд хэдэн этгээдийн нэрийг орхигдуулсан буюу зохиогчийн нэрээ дурдуулах эрхийг зөрчих явдал элбэг.

¹³ Нарангэрэл С., Тэмүүлэн Н. Зохиогчийн эрхийн тулгуур асуудал. УБ., 2008. 115-116 дахь талаас дэлгэрүүлэн үзнэ үү.

¹⁴ үүний тайлбарыг Нарангэрэл С. Эрх зүйн эх толь бичиг. Анхны хэвлэл. УБ., 2007. 215 дахь талд үзнэ үү.

¹⁵ Давааням А., Мөнхбаатар Л. Монгол Улсын Бүртгэлийн байгууллагын түүхэн замнал. УБ., 2010

¹⁶ өмнө бүтээгдсэн бүтээлд тулгуурлаж түүнийг оюуны бүтээлч хөдөлмөрөөр засварлах, найруулах, орчуулах, хөрвүүлэх, хураангуйлах, эмхтгэх болон бусад хэлбэрээр өөрчилж, шинээр бий болгосон бүтээлийг үүсмэл бүтээл гэнэ.

¹⁷ Уянга Д. Монгол Улсын зохиогчийн эрхийн тухай хуулийн шинэчлэлд. Монголын төр эрх зүй. 2005. №3. 36 дахь тал

Мөн бидний өдөр тутмын эрдэм шинжилгээний ажилтай холбоотой зөрчил, тухайлбал хуулиар зөвшөөрөгдсөний дагуу бусдын бүтээлээс ишлэл авахад эх сурвалжийг заахгүй байх нь зохиогчийн нэрээ дурдуулах эрхийн зөрчил болно.

Хуулийн 11.1.4-т заасан “Бүтээл болон түүний нэрийг зохиогчийн зөвшөөрөлгүйгээр аливаа хэлбэрээр хувиргах, гажуудуулах, өөрчлөхийг хориглох эрх” нь бүтээл халдашгүй байх эрх мөн. Энэ төрлийн зөрчилд хянан тохиолдуулагч, редакторын зүгээс бүтээлд тодорхой хэмжээний засвар өөрчлөлт оруулахдаа зохиогчоос зөвшөөрөл авалгүй засварлах, өөрчлөх явдал байж болно. Хамтарсан зохиогч бүхий бүтээлийн хувьд авч үзвэл зөвхөн нэг этгээдээс зөвшөөрөл авах нь учир дутагдалтай. Энэ нь бие даасан хэсэгт хуваагдахгүй бүтээлийн хувьд яригдах бөгөөд редактор, хянан тохиолдуулагчийн зүгээс тухайн бүтээлд засвар өөрчлөлт оруулахаар бол заавал хамтарсан зохиогч тус бүртэй тохиролцож, хамтарсан зохиогч тус бүрийн зөвшөөрлийг авсны эцэст зохих засвар өөрчлөлтөө оруулж болно.

Эцэст нь дээр дурдсан зөрчлийн улмаас ямар сөрөг үр дагавар үүсч болох вэ? гэдэг асуудал урган гарна. Юуны түрүүнд тухайн зохиогчийн нэр хүнд, бусдад үнэлэгдэх байр суурь, ялангуяа хамтарсан зохиогч бүхий бүтээлийн хувьд зарим зохиогчдын нэр хүндэд сөргөөр нөлөөлөх талтай. Тэрчлэн оюуны өмчтэй харьцах ёс зүйн зөв төлөвшил тогтоогүйгээс, түүний улмаас шинэ санаачлага, бүтээлч эрэлхийлэл унтарч, ажиллах урам зориггүй болох зэрэг сөрөг үр дагавар гардаг. Оюуны өмчийн талаархи зөв мэдлэг, ёс зүйтэй байх явдал нь угтаа “мэдлэг бүтээх чадвар”-ыг хөхиүлэн дэмжих нэг гол нөхцөл мөн.

Оюуны өмчийн салбарт түгээмэл тохиолддог зөрчлийн асуудал болон үүсч болох сөрөг үр дагаварыг энд бүгдийг дурдах нь илүүц¹⁸ учир өгүүллийн хүрээнд нэн тулгамдсан цөөн хэдэн асуудлыг, ялангуяа бид өөрсдийн оюуны өмчийн эрх зүйн мэдлэгээ эргэн харж, өөрөө өөрсдөдөө дүгнэлт хийх, эрдэм шинжилгээний ажлын **ЁС ЗҮЙ**д илүүтэй анхаарал хандуулахгүй бол энэ маань эргээд бидэнд зөрчил, маргаан, үл ойлголцол үүсэх эх үүсвэр болж байгаа гэдгийг онцлон тэмдэглэх нь зүйтэй.

Энэхүү өгүүлэлд дурдсан асуудалд үнэлэлт дүгнэлт өгөхийг гол болгоогүй бөгөөд практикт тэр бүр ил байдаггүй атлаа хамгийн их зөрчигдөж буй асуудлыг дэвшүүлсэн явдал нь эрхэм “зохиогч” та бүхнийг нэгийг бодон, хоёрыг тунгаах болов уу гэж санасных болой.

¹⁸ Энэ талаар судлаачдын бүтээлд олонтаа дурдсан байдаг.



“ТӨРИЙН ЖИНХЭНЭ АЛБАН ХААГЧДЫН ЦАЛИН ХӨЛСНИЙ ЭРХ ЗҮЙН ЗОХИЦУУЛАЛТЫН ӨНӨӨГИЙН БАЙДАЛД ХИЙСЭН ШИНЖИЛГЭЭ”

Удирдлагын Академийн Төрийн алба,
удирдлагын сургуулийн сонсогч нар,
Б.Мөнхтөгс, Ц.Баярмаа, Б.Түвшинтөгс

Аливаа төрийн цалин хөлсний бодлого нь тухайн орны эдийн засаг, нийгмийн бодлогын салшгүй нэг хэсэг байж, улс орны хөгжлийн нэгэн чухал үзүүлэлт болж байдгаараа онцлогтой. Нийгмийн өнөөгийн хэрэгцээ шаардлагын дагуу төрийн жинхэнэ алба үр өгөөжтэй, уг албыг залгуулж буй албан хаагчид мэргэшсэн, тогтвортой, хариуцлагатай байх нөхцлийг бүрдүүлэхэд шууд нөлөөлөх нэг хүчин зүйл бол тэдэнд олгох хөдөлмөрийн хөлсний оновчтой тогтолцоо бүрдэн, хууль зүйн талаасаа үндэслэлтэй зохицуулагдах явдал юм. Нөгөө талаараа оновчтой зохицуулалт, эдийн засаг, нийгмийн асуудлыг шийдвэрлэх хэмжээний цалин хөлсний тогтолцоо бүрдэх нь Төрийн жинхэнэ албан хаагчдын хөдөлмөрийн хөлсний өнөөгийн тогтолцоо хир оновчтой, цалин хөлсний зохицуулалт хир үндэслэлтэйг судалж тогтоосны үндсэнд төрийн жинхэнэ албан хаагчдын цалин хөлс, урамшууллыг тэдний хүлээх үүрэг, хариуцлага, ажлын ачаалалтай зохистой харьцаанд байлгах замаар төрийн жинхэнэ албыг чанаржуулахад зохистой нөлөөлөх зарим арга зам тодорхойлогдох ажээ.

Төрийн жинхэнэ албан хаагчдын цалин хөлсний өнөөгийн тогтолцооны эрх зүйн зохицуулалт нь төрийн жинхэнэ албаны үр өгөөж, чанарт нийгмийн зүгээс тавьж буй шаардлагыг хангахад таатай нөлөөлж буй эсэхийг тодорхойлох зорилгоор судалгаа хийхэд нэлээд зөрчил, хийдэл, давхардал, дутагдалтай талууд ажиглагдсан.

Цалин хөлсний ойлголт: Хөдөлмөрийн хөлс, цалингийн тухай ухагдахууныг эдийн засаг, эрх зүйн гэсэн шинжлэх ухааны олон чиглэл, салбар, хүрээгээр авч үзэж болох юм.

Эдийн засгийн шинжлэх ухаанд “хөдөлмөрийн бүтээмжийг ашиглах зах зээлийн үнийг цалин гэж үздэг” байна.¹

Доктор (Ph.d), профессор Б.Уранцэцэг²: хөдөлмөрийн гэрээгээр хүлээсэн үүргээ биелүүлсэн ажилтанд ажил олгогчоос өгч буй мөнгө, түүний ажиллах хүчээ бусдад хөлсөлсний үнэ өртөг гэж тодорхойлсон бол, доктор

¹ Б. Намсрай, “Эдийн засгийн онолын үндэс”. УБ., 1996 он, 126 дахь тал

² Б. Уранцэцэг, Т. Мөнхжаргал, Ж. Амарсанаа... нар., “Хууль зүйн тайлбар толь”, УБ, 2003 он, 341 дэх тал

(Sc.d) Л.Баасан: хөдөлмөрийн хөлс гэсэн ойлголт нь ажил олгогчийн эрэлт шаардлагад нийцүүлэн ажилтнуудаас зарцуулсан ажиллах хүч буюу таваарын шинж агуулга бүхий хөлсний хөдөлмөрийн үнэ эсвэл түүний өртөг болон хувирсан хэлбэр³ гэж үзжээ.

Цалин хөлсийг ийнхүү ямар ч чиглэл, хүрээгээр тодорхойлсон эцэстэй төр хөдөлмөр эрхэлж буй хүнд олгох цалин хөлсний бүрэлдэхүүн, хэмжээг зохицуулж тогтооход ямар нэг хэлбэрээр зайлшгүй оролцох бөгөөд ийнхүү оролцох хэлбэр нь төрийн хууль тогтоомжоор уг харилцааг зохицуулах явдал билээ.

Олон Улсын Хөдөлмөрийн байгууллагаас гаргасан “Цалин хөлсийг хамгаалах тухай” 95 дугаар конвенцид “цалин хөлс гэж ажилтныг ажилд авсан тухай амаар болон бичгээр байгуулсан гэрээний дагуу түүний хийж гүйцэтгэсэн, эсхүл хийж гүйцэтгэвэл зохих ажил үйлчилгээнийх нь төлөө ажил олгогчоос үндэсний хууль тогтоомж болон гэрээ хэлэлцээрийн үндсэн дээр тогтоон олгож буй аливаа мөнгөн урамшуулал буюу ажлын хөлсийг хэлнэ”⁴ гэж тодорхойлжээ. Манай улс Олон Улсын хөдөлмөрийн байгууллагын гишүүнээр бүр 1968 онд элссэн аж. Нэгэнт гишүүн улс болохын хувьд уг байгууллагаас тогтоосон олон улсын хөдөлмөрийн стандартуудыг хэрэгжүүлэх үүрэг хүлээдэг билээ.

Иймд уг байгууллагын 95 дугаар конвенцийн агуулгад нийцүүлж үндэсний хууль тогтоомжоор цалин хөлсний асуудлаа зохицуулах үүрэгтэй.

Төрийн жинхэнэ албан хаагчдын цалин хөлс нь нөхөн үйлдвэрлэх үүргээ хир хангаж байгаад судалгаа хийж байх хэрэгтэй бөгөөд энэ үүргийг хангаснаар ар гэрийн

амьдрал, амьжиргаандаа сэтгэл зовнихгүйгээр төрийн албыг хаших, төрд үнэнчээр зүтгэх үүргээ биелүүлэх гол нөхцөл бүрдэх болно.

Бидний явуулсан анкетын судалгааны дүнгээс үзэхэд төрийн жинхэнэ албан хаагчид авч байгаа цалиндаа сэтгэл хангалуун бус, амьдралд хүрдэггүй гэсэн дүгнэлт гарч байна.

Төрийн албан хаагчдын цалин хөлсийг тогтоохын тулд хэд хэдэн хүчин зүйлсийг харгалзан үзэх нь зүйтэй гэж үздэг. Үүнд:

Нэгдүгээрт: Амьжиргааны түвшин, хувийн хэвшилд ажиллагсадын орлоготой уялдуулах шаардлагатай.

2010 онд Монгол Улсын Засгийн газар болон Олон Улсын Хөдөлмөрийн байгууллагын санхүү, техникийн дэмжлэгтэйгээр Нийгмийн хамгаалал, хөдөлмөрийн яам, Монгол Улсын Үндэсний Статистикийн Хорооноос Монгол Улсын хэмжээнд анх удаа ажиллагчдын цалин, орлого түүний бүтэц, бүрэлдэхүүний талаар өргөн хэмжээний мэдээлэл цуглуулсан “Цалин хөлсний бүтцийн туршилтын судалгаа”-г явуулсан байна. Энэ судалгааны дүнгээс харахад (*хүснэгт 1.1*) төрийн өмчийн байгууллагад ажиллагсдын албан тушаалын үндсэн цалингийн улсын дундаж 230500 төгрөг байхад хувийн хэвшилд ажиллагсдын үндсэн цалин 211500 гэж гарснаас дүгнэхэд дундаж цалин хөлс ойролцоо байна гэж үзэх үндэслэлтэй байна. Төрийн албан хаагчийн цалин хөлсийг амьжиргааны түвшин, хувийн хэвшилд ажиллагсадын орлоготой уялдуулах нь инфляци, үнийн хөөрөгдөл, мэдлэг чадвартай төрийн албан хаагчдыг тогтвортой ажиллуулах нөхцөл бүрдүүлэх, тэдний амьдралын хэрэгцээ шаардлагыг зохих түвшинд байлгах зэрэг нийгмийн эдийн засгийн олон сөрөг үр дагавар /авилга/-аас сэргийлэх бөгөөд амьжиргааны баталгааны нэг илрэл болно гэж үзэж байна.

³ Л. Баасан, “Монгол Улсын Хөдөлмөрийн эрх зүй”. III дахь хэвлэл.УБ., 2010 он, 285 дахь тал

⁴ Олон Улсын “Хөдөлмөрийн байгууллагын конвенцуудын эмхтгэл”.УБ, 1993 он, 17 дахь тал

Ажиллагчдын үндсэн цалин, байгууллагын өмчийн хэлбэр, хүйсээр

хүснэгт 1.1.

мян.төг

| Байгууллагын өмчийн хэлбэр | | Улсын дундаж | Хүйсээр: | |
|----------------------------|----------------------|--------------|--------------|--------------|
| | | | Эрэгтэй | Эмэгтэй |
| Бүгд | | 230.5 | 242.6 | 219.3 |
| Үүнээс: | | | | |
| Төрийн | Өмчийн | 230.5 | 240.5 | 222.9 |
| | Өмчийн оролцоотой | 245.1 | 247.3 | 242.4 |
| | Хамтарсан | 259.4 | 261.0 | 257.9 |
| Орон нутгийн | Өмчийн | 201.8 | 204.9 | 198.5 |
| | Өмчийн оролцоотой | 167.4 | 157.7 | 172.8 |
| Хувийн | Монгол Улсын иргэний | 211.5 | 226.8 | 193.5 |
| | Хамтарсан | 412.5 | 392.7 | 450.6 |
| | Гадаад улсын | 257.2 | 338.0 | 206.7 |

Хоёрдугаарт, ажлын гүйцэтгэлтэй нь аль болох холбоотой байх шаардлага тавигддаг.

Манай улсын хувьд төрийн албан хаагчдын цалинг тодорхой үе шаттайгаар нэмэгдүүлж ирсэн боловч энэ нь төрийн албан хаагчдын ажлын гүйцэтгэлтэй холбоотой байхаасаа илүү улс төрийн шинжтэй байсан гэж дүгнэж болох юм.

Төрийн албан хаагчдын цалин хөлсийг нэмэгдүүлсэн байдлаас харахад улс төрийн сонгууль болох жилийн өмнө эсхүл сонгууль болох жилдээ огцом нэмэгдүүлсэн байгаань дээрх дүгнэлтийг нотолж байна.

Ажлын гүйцэтгэлийг үнэлэхдээ шалгуур үзүүлэлтүүдийг тухайн ажлын онцлогт тохируулан боловсруулах шаардлагатай байдаг бөгөөд энэ нь цалин олгоход шууд нөлөөлөх хүчин зүйл болно гэж үздэг. Төрийн албаны тухай хууль (2002 он)-ийн 19 дүгээр зүйлийн 19.2., Төсвийн байгууллагын удирдлага санхүүжилтийн тухай хууль (2002 он)-ийн 46 дугаар зүйлд ажлын гүйцэтгэл,

албан хаагчийн үйл ажиллагааны үр дүн, мэргэшлийн түвшингийн үнэлгээг үндэслэн цалин хөлсийг өөрчлөх боломжийг төрийн байгууллагад олгосон. Гэхдээ хуулийн энэ заалт тэр бүр хэрэгждэггүй. Үүний шалтгаан нь ажлыг үнэлж дүгнэх эрх бүхий этгээдийн хүний нөөцийн удирдлага, дүгнэх аргачлалын талаарх мэдлэг хангалтгүй, мөн төсвийн байгууллагын удирдлага санхүүжилтийн тухай хуулиар ажлыг үнэлж дүгнэх эрхийг өгсөн ч эдэлж хэрэгжүүлэх механизмыг хуульчлан тогтоогоогүйтэй холбоотой.

Төрийн албаны тухай хууль (2002 он)-д зааснаар төрийн зорилт, чиг үүргийг Монгол Улсын Үндсэн хууль, хууль тогтоомжид заасан бүрэн эрхийн хүрээнд хэрэгжүүлэх үйл ажиллагааг төрийн алба гэдэг. Улмаар уг алба нь улс төрийн, захиргааны, тусгай, үйлчилгээний гэсэн салбар албадаас бүрдэх ажээ. Төрийн захиргааны ба тусгай албыг нэгтгэж төрийн жинхэнэ алба гэж үздэг.

Төрийн албаны тухай хууль

(2002 он)-ийн 28 дугаар зүйлд зааснаар төрийн албан хаагчийн цалин хөлс нь албан тушаалын цалин болон тухайн албан тушаалын ангиллын онцлогоос хамаарсан нэмэгдлээс бүрдэж байна. Хөдөлмөрийн тухай хууль (1999 он)-ийн 47 дугаар зүйлийн 47.1 дэх хэсэгт зааснаар: цалин хөлс нь үндсэн цалин, нэмэгдэл хөлс, нэмэгдэл, шагнал урамшууллаас бүрдэнэ. Эдгээр хуулийн өмнө дурдсан хоёр заалтад цалин хөлс гэсэн ойлголт өөр өөр агуулгаар тусгагджээ. Төрийн албаны тухай хуульд (2002 он) нэмэгдэл хөлс, шагнал урамшууллыг цалин хөлсний бүрэлдэхүүнд оруулаагүй байна. Цалин хөлс гэсэн нэг нэр томъёо хэрэглэж байгаа тохиолдолд түүний цаана хэрэглэгдэж байгаа бүрдэл хэсгийг ч бас л нэг адилаар тодорхойлох ёстой. Төрийн албаны тухай хуульд цалин хөлсний талаарх зохицуулалтыг тухайлан зааж зохицуулсан тул төрийн албан хаагчийн цалин хөлстэй холбоотой харилцаанд зөвхөн Төрийн албаны тухай хуулийн холбогдох заалтыг баримтална гэж үзэж болох юм. Өөрөөр хэлбэл, Төрийн албаны тухай хууль (2002 он)-ийн 11 дүгээр зүйлийн 11.6 дахь заалт “Төрийн албан хаагчийн хөдөлмөрийн харилцаатай холбоотой, энэ хуулиар зохицуулаагүй бусад асуудлыг Хөдөлмөрийн тухай хуулиар зохицуулна” гэснийг төрийн жинхэнэ албан хаагчийн цалин хөлстэй холбоотой харилцаанд хэрэглэх боломжгүйд хүргэж байна. Төрийн албаны тухай хууль (2002 он) дахь цалин хөлсний зохицуулалт нь нийгэм дэх аль ч төрөл, хэлбэрийн хөдөлмөрийн харилцаанд суурь зохицуулалтыг тогтоон өгдөг Хөдөлмөрийн тухай хуультайгаа зөрчилдсөн байна. Иймд судалгааны ажилд “түлхүүр гол ухагдахуун” болж байгаа “цалин хөлс” гэдэг ойлголтын хууль зүйн агуулгыг хуулиудад оновчтой бөгөөд жигд тусгах шаардлагатай гэж үзэж болох юм.

Төрийн жинхэнэ албан хаагчдыг тогтвор суурьшилтай ажиллуулах, төрийн албыг бэхжүүлэх зорилгоор

төрийн алба хаасан хугацааны нэмэгдэл олгодог бол албан ажлын онцгой нөхцөлийн нэмэгдэл нь тухайн хийж гүйцэтгэж байгаа ажил үүргийн онцлогтой холбоотойгоор олгогдож буй нэмэгдэл юм. Тухайлбал: Улсын Их Хурлын 1996 оны 10 дугаар сарын 31-ний өдрийн 57 дугаар тогтоолд зааснаар “шүүн таслах ажлын онцгой нөхцөлийн нэмэгдэл” гэж шүүгчээс шүүх эрх мэдлийг хараат бусаар гагцхүү Үндсэн хууль түүнд нийцүүлэн гаргасан бусад хуульд захирагдах өндөр хариуцлагатай албан үүргийг гүйцэтгэсний төлөө төрөөс олгож байгаа урамшуулал, шүүгчийн хараат бус байдлын баталгааны нэг гэсэн бол Улсын Их Хурлын 1996 оны 10 дугаар сарын 31-ний өдрийн 58 дугаар тогтоолд “Монгол Улсын Үндсэн хууль болон бусад хуульд заасны дагуу төрийн тусгай албан тушаал эрхэлж буй прокурор хэрэг бүртгэх, мөрдөн байцаах, ял эдлүүлэх ажиллагаанд хяналт тавьж, шүүх хуралдаанд төрийн нэрийн өмнөөс оролцох хариуцлагатай үүргийг гүйцэтгэж байгаа хугацаанд албан ажлын онцгой нөхцөлийн нэмэгдлийг олгоно” гэж заасан байна. Албан ажлын онцгой нөхцөлийн хэмжээ нь харилцан адилгүй байгаа бөгөөд энэ нь тухайн ажил үүргийн онцлог, хүлээх хариуцлагатай шууд уялдаж байгаа эсэх нь эргэлзээтэй байгаа юм.

Ингээд төрийн жинхэнэ албан хаагчдыг авилга, хээл хахуульд өртөхгүй байхад гол нөлөөтэй цалин хөлс, урамшуулалын талаар хийсэн судалгаанд нийт 262 хүн судалгаанд хамрагдсан бөгөөд тэднээс тодорхой асуулгаар санал авахад дараах үр дүн гарсан.

1. Таны цалин хөлс хийж гүйцэтгэж байгаа ажил үүргийн ачаалал хэмжээнд нийцдэг гэж та үздэг үү? гэсэн асуулганд судалгаанд оролцогчдын 71,5 хувь нь “үгүй” гэж хариулсан бөгөөд “тийм” гэж 12,3 хувь, нь хариулсан байна. Энэ байдлаас үзэхэд эдгээр

байгууллагын төрийн албан хаагчид ажил үүргийнхээ ачаалал, хэмжээнд нийцсэн цалин хөлс авдаггүй гэж дүгнэж болохоор байна.

2. Та цалингаа байгууллагын хөдөлмөрийн дотоод журамд заасан хугацаанд тогтмол авдаг уу? гэсэн асуултанд 70.8 хувь нь “тийм” гэж хариулсан байгаагаас үзэхэд цалин хөлсөөс тогтсон хугацаанд авч чаддаг байна.

3. Цалин хугацаандаа олгогдоогүйгээс танд эдийн засгийн хувьд ямар нэг бэрхшээл /тухайлбал: зээл авах гэх мэт/ учирч байсан уу? гэсэн асуултанд 44.6 хувь нь “үгүй”, 55.4 хувь нь “тийм”, “заримдаа” гэж хариулснаас үзэхэд дийлэнх хувь нь цалин хөлсөө хугацаанд авдаг гэсэн ч 1/3 нь хугацаандаа аваагүйгээс эдийн засгийн /мөнгөний/ бэрхшээлтэй тулгардаг байна.

4. Цалин ажлын үр дүнтэй холбож, тодорхой хязгаар дотор уян хатан байдлаар тогтоох шаардлагатай юу? гэхэд 37.5% нь шаардлагагүй гэж хариулснаас үзэхэд төрийн албаны хувьд энэ асуудлыг шийдвэрлэхэд нэлээд санал зөрөлдөөнтэй байх хандлага ажиглагдаж байна.

5. Та цалин, урамшуулалтай холбоотой асуудлаар гомдол, хүсэлтийг удирдлага болон бусад байгууллагад гаргаж байсан уу? гэсэн асуултанд 79,4 хувь нь цалин урамшуулалтай холбоотой асуудлаар гомдол, хүсэлтийг удирдлага болон бусад байгууллагад гаргаж байгаагүй гэжээ. Цалин хөлсний хэмжээ ажлын ачаалал, хэмжээнд нийцдэггүй гэж олонхи нь хариулсан атлаа энэ тухайгаа ямар нэг гомдол, хүсэлт гаргадаггүй нь нэг талаар авч байгаа цалин нь аж амьдралд нь зохих хэмжээнд хүрэлцдэг, нөгөө талаар удирдлагаас ирэх элдэв дарамт, шахалт /ялгаварлал/ үүсэхээс болгоомжилдог гэж үзэж байна.

6. Цалин, урамшуулалтай холбоотой таны гомдлыг хэрхэн шийдвэрлэсэн бэ? гэсэн асуултанд Судалгаанд

оролцогчдын 19.6% нь гомдол хүсэлт гаргаж байсан ч тэдний 41 буюу 84%-ийнх нь асуудлыг шийдвэрлээгүй нь гомдол гаргахад /нэгэнт шийдвэрлэхгүй учраас бусадтай харилцаагаа хүйтрүүлэхгүй байх/ нөлөөлдөг байж болох юм.

7. Илүү цагаар болон амралтын өдрөөр ажилласан үед нэмэгдэл цалин авч байсан уу? гэсэн асуултад 96,7 хувь нь “төрийн жинхэнэ албан хаагч учир ийм нэмэгдэл авч байгаагүй” гэж хариулсан. Зарим нэг хүмүүс “огт авч байгаагүй”, “авмаар байна” гэх зэргээр асуултын дор сайн дураараа нэмж бичсэн байсан. Энэ хариултаас үзвэл Төрийн албаны тухай хуульд (1993 он) буй энэ хуулиар зохицуулагдаагүй үндсэн харилцааг Хөдөлмөрийн тухай хуулиар (1999 он) зохицуулна гэсэн заалт, ялангуяа, Төрийн жинхэнэ албан хаагчдын илүү цаг, амралт, баярын өдөр ажилласан цагийн хүрээнд огт үйлчилдэггүйг харуулж байна. Үүнээс хийж болох бас нэг дүгнэлт бол: Төрийн албаны тухай хуулийн (1999 он) дээрх заалтыг Төсвийн байгууллагын удирдлага үзэмжээрээ хэрэглэдэг гэж үзэж болох юм.

8. Таны ажлын үр дүн, гүйцэтгэл, шагнал урамшуулал авах болзол нөхцлийг хангасан байхад удирдлагаас тодорхойлоогүйн улмаас шагнал аваагүй тохиолдол бий юу? гэхэд 60.1 хувь нь “байгаагүй”, 30.3 хувь нь “байсан” 10.4 хувь нь “Тодорхойлсон ч ямар нэг шагнал урамшуулал аваагүй” гэж хариулсан байна. Иймд эдгээр салбарын хувьд албан хаагчдын урамшуулал боломжийн түвшинд олгогддог гэж үзэж болох юм.

9. Танай байгууллагын албан хаагчдад олгож байгаа шагнал урамшуулал тухайн ажилтны хөдөлмөрийн идэвх санаачилгыг өрнүүлэх, ажлын гүйцэтгэлийн чанарыг сайжруулахад хөшүүрэг болохуйц байж чаддаг уу? гэсэн асуухад 22.4 хувь нь “тийм”, 44.9 хувь нь “үгүй”, 31.5 хувь нь “шагнал

урамшууллын хэлбэр, хэмжээг өөрчлөх шаардлагатай” гэж хариулсан байна. Судалгаанд оролцогчдын 3/4 нь одоогийн шагнал урамшууллын байдалд сэтгэл дундуур явдаг нь харагдаж байна. Иймд эдгээр байгууллагын төрийн жинхэнэ албан хаагчдын шагнал, урамшууллын хэлбэрийг салбарын болон албан тушаалын онцлогтой нь уялдуулж оновчтой болгон өөрчлөх шаардлагатай гэж үзэж болох юм.

10. Та өдөрт ихэвчлэн хэдэн цаг ажилладаг вэ? гэсэн асуултын хариултаас харахад судалгаанд хамрагдагсад бүгд илүү цагаар ажилладаг байна. Гэхдээ өмнөх нэг асуултын хариулттай (илүү цагийн мөнгө авдаг уу? гэсэн) энэ хариултыг зэрэгцүүлж дүгнэвэл, төрийн жинхэнэ албаны эдгээр салбарт Хөдөлмөрийн тухай хуульд (1999 он) тусгагдсан илүү цаг, түүний олговрын зохицуулалт огт үйлчилдэггүй, хүний эрх зөрчигддөг, мөн хэтэрхий олон цагаар ажилладагтай холбоотой албан хаагчдын эрүүл мэнд доройтох, хөдөлмөрийн чадвар алдагдах эрсдэл их байна. Мөн цалин хөлс нь ажлын цагтай уялдаагүй байна.

Дээрх асуултуудаас гадна судалгаанд хамрагдагсадаас цалин хөлс, урамшууллын асуудлаар чөлөөт санал авах зорилгоор тодорхой асуултуудыг тавьсан. Хариултыг нэгтгэхэд дараах байдал ажиглагдаж байна. Үүнд:

1. *Ажлын ачаалал, үр дүнг харгалзан цалин хөлсийг нэмэгдүүлдэг байх. Ажлын ачаалал харилцан адилгүй байсан боловч адил цалин хөлс авч байгаад шүүмжлэлтэй хандсан.*
2. *Оройн цагаар, амралтын өдрүүдэд илүү цагаар ажилладаг боловч илүү цагийн хөлс олгогддоггүй. Үүнийг олгож хэвших шаардлага байгаа юм.*
3. *Цалин хөлсийг нэмэгдүүлэх. Шүүгч хараат бусаар ажиллах, бусад төрийн жинхэнэ албан хаагчид цалингаар амьдардаг болох хүртэл хэмжээнд нэмэгдүүлэх гэжээ.*

Төрийн жинхэнэ албан хаагчийн цалин

хөлсний зохицуулалтыг илүү тодорхой болгох шаардлагатай. Илүү цагаар ажиллуулсан тохиолдолд нэмэгдэл хөлс олгох эсэх талаар харилцан адилгүй ойлголттой байна. Түүнчлэн цагаар шууд зохицуулах боломжгүй шүүх, цагдаа байгууллагын албан хаагчдын цалин хөлс, ажил амралтын цагийн зохицуулалтыг оновчтой хэлбэрт оруулах шаардлагатай.

Төрийн жинхэнэ албан хаагчдын цалин хөлсний талаарх иргэдийн саналыг дараах 3 асуулгаар интернетээр авсан бөгөөд үүнд нийт 540 хүн хамрагдсан байна.

Цахим хуудасыг 2011 оны 3 дугаар сарын 9-ний өдрөөс 2011 оны 5 дугаар сарын 10-ны өдрийг хүртэл 60 өдөр ажиллууллаа.

Асуулт тус бүрт хийсэн боловсруулалт:

1. Төрийн жинхэнэ албан хаагчдын цалин хөлс хийж гүйцэтгэж байгаа ажил үүргийн ачааллын хэмжээнд нийцдэг үү? гэсэн асуултад тийм гэж нийт оролцогчдын 11 хувь нь үзсэн бол үгүй гэж 89 хувь нь хариулсан байна.
2. Төрийн жинхэнэ албан хаагчийн цалин хөлсийг ажлын үр дүнтэй холбож уян хатан байдлаар тогтоох шаардлагатай юу? гэсэн асуултад тийм шаардлага байхгүй гэж 16 хувь, шаардлагатай гэж 84 хувь нь үзсэн байна.
3. Төрийн жинхэнэ албан хаагчдад олгож байгаа шагнал, урамшуулал тухайн ажилтны хөдөлмөрийн идэвх санаачилгыг өрнүүлэх, ажлын гүйцэтгэлийн чанарыг сайжруулах хөшүүрэг болохуйц байж чаддаг уу? гэсэн асуултад тийм гэж 14 хувь, үгүй гэж 41 хувь, шагнал урамшууллын хэлбэр, хэмжээг өөрчлөх шаардлагатай гэж 45 хувь нь тус тус үзсэн байна.

ДУГНЭЛТ:

Улсын Их Хурлын 2004 оны 24 дүгээр тогтоолоор баталсан “Төрийн албаны шинэтгэлийн дунд хугацааны стратеги”-ийн баримт бичигт: “Төрийн албан хаагчийн цалин хөлсний тогтолцоог хөдөлмөрийн зах зээлийн нөхцөлд тохируулах, Төсвийн байгууллагын удирдлага, санхүүжилтийн тухай хуультай нийцүүлэх, улам ил тод болгох, гүйцэтгэлтэй холбох замаар боловсронгуй болгох” зорилго тавьсан. Ингэхдээ “төрийн албаны цалингийн санг төсөвт хэт их хүндрэл учруулахгүй байхаар, үр нөлөө бүхий төрийн үйлчилгээнд, ялангуяа ядуурлыг бууруулахад чиглэсэн үйлчилгээ үзүүлэх Засгийн газрын чадавхад сөргөөр нөлөөлөхгүй байхаар төлөвлөж байх” стратегийн зорилт дэвшүүлсэн байдаг. Эдгээр зорилго, зорилтыг амжилттай хэрэгжүүлэхэд төрийн албан хаагчийн цалин хөлсийг зохицуулж буй эрх зүйн акт, хууль тогтоомжийн харилцан уялдаа, оновчтой зохицуулалт тогтоосон байх үүний тулд холбогдох хууль тогтоомжийн агуулга болон хэрэгжилтэд нарийн судалгаа хийх шаардлага гарч байна.

Төрийн жинхэнэ албан хаагчдын цалин хөлсний талаарх эрх зүйн актуудын зохицуулалтын өнөөгийн байдал нь тэдгээр хууль, тогтоомжууд хоорондоо уялдаа, холбоо хангалтгүй, зөрчилтэй, давхардсан, нэр томъёог жигдлэх шаардлагатай болон төрийн жинхэнэ албаны бүхий л харилцааг хамарч зохицуулж чадахгүй байгаа зэргээс үзэхэд төрийн жинхэнэ албаны үр өгөөж, чанарт нийгмийн зүгээс тавьж буй шаардлагыг хангахад таатай нөлөөлөхгүй байна гэж дүгнэж байна. Төрийн албан хаагчдын авч байгаа цалин хөлс нь тэдний гүйцэтгэж байгаа ажил үүргийн ачаалал, хэмжээ зэрэгтэй уялдахгүй, эрх зүйн зохицуулалт нь

хангалтгүй байгаа нь авилга, хээл хахуулийн асуудалд оруулах эрсдэл дагуулж болзошгүй юм.

“Төрийн жинхэнэ албан хаагчдын цалин хөлсний зохицуулалтын өнөөгийн байдалд хийх шинжилгээ” гэсэн сэдвээр судалгааны ажлыг хийснээр дараах саналуудыг дэвшүүлж байна. Үүнд:

1. Төрийн жинхэнэ албан хаагчдын цалин хөлсний харилцааг зохицуулж буй хуулиудын хоорондын агуулгын шүтэлцээг уялдуулж тогтоох шаардлагатай болжээ.

2. Хуулиуд ба хуульчилсан актуудын зохицуулалтыг жигдлэх шаардлага тулгамдсан асуудал болжээ. Бид хууль тогтоомжийн агуулгад шинжилгээ хийх явцад төрийн жинхэнэ албан хаагчдын цалин хөлсийг зохицуулж буй хууль тогтоомжуудад хууль зүйн нэг үзэгдэл ойлголтыг өөр өөрөөр нэрлэх, хоршоо үгийн бичиглэлийг буруу хийснээс хос үг нь хоёр өөр ойлголт мэт болох гэх мэт алдаа гаргаж байна.

3. Төрийн албаны тухай хуульд буй энэ хуулиар зохицуулагдаагүй үлдсэн харилцааг Хөдөлмөрийн тухай хуулиар зохицуулна гэсэн заалт ялангуяа төрийн жинхэнэ албан хаагчдын илүү цаг, амралт, баярын өдөр ажилласан цагийн хүрээнд огт үйлчилдэггүй.

4. Цалинг тогтооход эрхэлж байгаа албан тушаалынх нь зорилт, чиг үүрэг, хүлээх хариуцлагатай уялдуулах шаардлагатай.

5. Цалин хөлсний нэг томоохон үүрэг бол нөхөн үйлдвэрлэлийн буюу авч буй цалин хөлс нь тухайн албан хаагчийн зарцуулсан бисийн болон оюуны энергийг нөхөн сэргээх, түүний гэр бүлийн гишүүдийн хэрэгцээг хангахуйц байх шаардлагатай байдаг. Гэтэл бидний явуулсан судалгааны

дүнгээс харахад төрийн жинхэнэ албан хаагчид авч байгаа цалиндаа сэтгэл хангалуун бус, амьдралд хүрдэггүй гэсэн дүн гарсан. Түүнчлэн судалгаагаар харилцан адилгүй ачаалалтай хөдөлмөрлөсөн боловч нэгэнт тогтсон сүлжээ, жишгээр нэмэгдэл авдаг нь эргээд ажлын идэвх санаачлага болоод цалинг тогтооход бодитой хандах зарчимд нийцдэггүй гэсэн хандлага ажиглагдаж байсан. Төсвийн байгууллагын удирдлага санхүүжилтийн тухай хууль болон Төрийн албаны тухай хуульд ажлын гүйцэтгэл, албан хаагчийн үйл ажиллагааны үр дүн, мэргэшлийн түвшингийн үнэлгээг үндэслэн цалин хөлсийг өөрчлөх боломжийг төрийн байгууллагад олгосон боловч хэрэгждэггүй байгааг засах, хэрэгжүүлэх механизмыг хуульд тодорхой зааж өгөх нь зүйтэй байна. Тухайлбал: Төрийн албаны тухай хуульд төрийн захиргааны албан хаагчдын

цалингийн сүлжээ, жишгийг тогтоох эрхийг Засгийн газарт олгосон боловч Засгийн газар цалингийн сүлжээг тогтоон өгдөг. Тэгвэл Засгийн газар цалингийн жишгийг тогтоон өгч тухайн байгууллагын удирдлага цалингийн сан, батлагдсан төсөвтөө багтаан албан тушаалын үндсэн цалинг тогтоон өгөх боломжийг судлан ачаалал, ажлын гүйцэтгэлийн үр дүн, тэдгээрт зарцуулсан цаг хугацааг харгалзан цалинг тогтоох боломжийг олговол энэ нь ажлын бүтээмж, албан хаагчдыг идэвхжүүлэх, сэтгэл ханамж, нийгмийн баталгааг дээшлүүлэх зэрэг олон талын ач холбогдолтой.

Энэхүү судалгааны ажилдаа тулгуурлан бичсэн өгүүлэлд шүүмжлэлтэй хандаж, бидэнд үнэтэй *санал, зөвлөмж өгөхийг та бүхнээс хүсэж байна. Саналаа togsmonh@yahoo.com хаягаар илгээнэ үү.*



ҮНДСЭН ХУУЛЬТ ЁСНЫ ДАРХЛАА: ШҮҮГЧ ХАРААТ БУС БАЙХ ЗАРЧИМ БА ЦЭЦИЙН ГИШҮҮНИЙ МЭРГЭШЛИЙН АСУУДАЛД

МУИС-ийн Хууль Зүйн Сургуулийн
оюутан **Ж. Буджав**

“Шударга ёсны нар хэзээ ч хэвийдэггүй”

Хөтөч

Эрх зүйт ёсны шаардлагаар үүссэн хуульч мэргэжлийн нийгэмд гүйцэтгэх үндсэн үүргийн нэг нь шүүн таслах үйл ажиллагааг гардан хариуцах явдал.

Шүүх эрх мэдлийн мэргэжсэн байдал нь түүнийг ажиллуулагч бодит хүч-шүүгчид нь урьдаас бэлтгэгдэж, мэргэшсэн хуульчдаар бүрэлдэхүүнээ бүрдүүлж чадсанаар хэмжигддэг.

Мэргэжлийн, мэргэшсэн шүүгчийн шүүн таслах үйл ажиллагаанд л Ромын Дегистийн алдарт үндэслэл болох “Шүүгчийн нүдэнд цаг ямагт шударга ёс л харагдаж байх ёстой” гэх эрх зүйт ёсны зарчим илрэлээ олдог.

Онол, практикийн мэдлэг өндөртэй, мэргэжлийн ёс зүй, ухамсар, хандлага төлөвшсөн шүүгчийн мэргэжлийн үйл ажиллагаанд зөв, бурууг ялгаж чадах түүний дотоод итгэл жинхэнэ чанараараа бүрэлдэх ба энэхүү дотоод итгэл нь шударга ёсонд хором бүрт тэмүүлж байдаг.

Энэ үндсэнд л тэрээр өөрөө өөрөөсөө бүрэн чөлөөлөгдөж чадах бөгөөд шударга ёс /эрх зүй/-нд үйлчлэх чадвартай болдог. Ингэж чадсанаар “тос дотроосоо” гэх үзэгдлийг үгүй хийж, мэргэжлийн

хувийн хараат бус байдлаа хангаж байдаг. Мэргэжилдээ “эзэн” болж чадсан эсэх нь үүгээр л хэмжигддэг. Тэд мэргэжлээ тодорхойлдог.

1. Үндсэн хуульд ёс ба Шүүгч хараат бус байх зарчим

Шүүх эрх мэдлийн шинэчлэлийн хүрээнд зайлшгүй анхаарах асуудлын тоонд шүүгчийн хараат бус байдал ба мэдлэг-мэргэшлийн асуудал зүй ёсоор орно.

Үндсэн хуулийн цэцийг /цаашид “Цэц” гэх/ шүүх мөн болохыг доктор, профессор Ц. Сарантуяа “Үндсэн хуулийн процессын эрх зүй”¹ номондоо нотолсон. Цэцийн бусад шүүхээс ялгагдах онцлог нь түүний хяналтын объект нь Үндсэн хууль байдаг оршдог. Үүгээр нь Цэцийг Үндсэн хуульд ёсны баталгаа ч гэдэг.

Хууль зүйн шинжлэх ухаанд Үндсэн хуульд ёсны гарвалийг 1803 оны

“Marbury versus Madison”²-ны хэргээс

¹ Ц. Сарантуяа. Үндсэн хуулийн процессын эрх зүй. УБ., 2005, 29-37 дахь тал.

² Marbury versus Madison // Liberty. №1. УБ., 2006. 13-18 дахь тал.

эхлэлтэй гэдгийг хүлээн зөвшөөрсөн. Тэр үеийн АНУ-ын Дээд шүүхийн ерөнхий шүүгч Жон Маршалл дээрх хэргийг шийдвэрлэхдээ Үндсэн хуулийг зөвхөн шүүх мэргэжлийн төвшинд хамгаалах ёстой гэдгийг давхар эцэслэсэн. Харин Монгол Улсад Үндсэн хуульт ёсны дархлаа гэх эрхэм агаад өндөр хариуцлагатай үүрэг Үндсэн хуулийн цэцэд оногдсон юм.

Цэц нь Үндсэн хуульд эрх зүйт ёсны үзлээр хууль зүйн хяналт тавих үүрэгтэй ба үүгээрээ Үндсэн хуулийн МЭДЭГТҮН, САХИГТҮН хэмээх Үндсэн хуульд ёсны захирамжлалыг хангах чадвартай болдог.

Цэц нь Үндсэн хуулийн биелэлтэд “цэвэр” хууль зүйн хяналт тавьдаг мэргэжлийн байгууллага юм³.

Шүүгчдийн мэргэшсэн байдал нь шүүх эрх мэдлийн “чансаа”-г харуулдаг⁴. Тиймдээ ч Цэцийн гишүүнээр хууль зүйн мэргэжлээр өндөр төвшинд бэлтгэгдсэн хуульч ажиллахыг эрх зүйт ёс шаардаж байдаг.

Үндсэн хууль эрх зүйт ёсны үндсэн зарчим, механизмуудыг өөртөө агуулж байдаг⁵. Харин шүүгч нь мэргэжлийнхээ хүрээнд *pro bono*⁶-г хангах чадвартай байх ёстой. “Шүүхийн хараат бус байдал-эрх зүйт ёсны урьдчилсан нөхцөл, шударга шүүхийн гол баталгаа юм.

Тийм учраас шүүгч шүүхийн хараат бус байдлыг хувь хүний болон албаны түвшинд үлгэрлэн хангаж байх ёстой”⁷.

Мэргэжлийн, мэргэшсэн шүүгчид нь Үндсэн хуулиар баталгаажсан шүүх эрх мэдлийн мөн чанарыг бодитойгоор хангаж чадах бөгөөд хууль ёсны шийдвэрээ улс төрд хүчтэй нөлөө үзүүлэхээр байсан ч эрх зүйт ёсыг удирдлага болгон чөлөөтэй гаргадаг байх нь түүний хараат бус байдлыг илэрхийлдэг⁸.

Профессор Н. Лүндэндорж: **Шүүгчийн хараат бус байдалд мэргэжлийн хувийн хараат бус байдал хамаарах бөгөөд энэ нь аливаа хэрэг маргааны өмнө барьц алдахааргүй мэргэшсэн, мэргэжлийн өндөр ёс зүйтэй, чин шударга байх шүүгчийн чадвар юм.**

Шүүгч онолын өндөр мэдлэгтэй, хууль хэрэглэх сайн чадвар эзэмшсэн, хуулийн логикийг ойлгодог, хууль зүйн аналитик сэтгэлгээгээ хөгжүүлсэн байх нь мэргэшсэн, ёс зүйтэй, шударга ёсонд үйлчлэхийн үндэс мөн⁹ гэж үзсэн байна. Тэрчлэн хуульч Х. Тэмүүжин шүүгчийн мэргэжлийн хувийн хараат бус байдлыг өөрөө өөрөөсөө чөлөөлөгдөх чадвар гэж үзсэн байдаг¹⁰.

Эдгээрээс шүүгчийн дотоод итгэлийн анхдагч нөхцөл нь тэрээр хуулийн мэргэжил, мэргэшилтэй байх гэсэн дүгнэлт хийж болно.

³ Ж. Амарсанаа. Хууль тогтоох үйл ажиллагаа ба Үндсэн хуулийн хяналт. “Хууль дээдлэх ёс” сэтгүүл. УБ., 2008, №02, 16 дахь тал.

⁴ Энэхүү санааг Ж. Амарсанаа. Ардчилсан эрх зүйт ёс. УБ., 2009, 98 дахь талаас үзэж болно.

⁵ Н. Ашфорд. Чөлөөт нийгмийн үндсэн зарчмууд /орч. Хамтын/. УБ., 2007, 99 дэх тал.

⁶ *Pro bono*-/лаг: *pro bono publico*/ нийтийн сайн сайхны төлөө. A handbook of Basic law terms. Ed. Bryan A. Garner. West group, 1999, p. 70.

⁷ Шүүхийн ёс зүйн Бангалорийн зарчмууд. Үнэт зүйл: 1 /албан бус орч. Проф. Н.Лүндэндорж, хуульч Х. Номингэрэл/. Н. Лүндэндорж, Ч. Өнөрбаяр, М. Батсуурь. Монгол Улсад шүүхийн хараат бус байдлыг бэхжүүлэх нь /бодлогын судалгааны тайлан/. ННФ. УБ., 2010, 101 дэх тал.

⁸ Ардчиллын товчоон. АНУ-ын ЭСЯ-аас гаргасан товхимол. 80 дахь тал.

⁹ Н. Лүндэндорж. Төрийн онол. УБ., 2008, 228-229 дэх тал, мөн Ч. Өнөрбаяр. Шүүгчийн хараат бус байх зарчим, түүний онолын үндэслэл, шалгуур. М. Батсуурь, Ч. Өнөрбаяр. Эрх зүйт ёс. УБ., 2010, 148 дахь тал.

¹⁰ Х. Тэмүүжин. JUS FRAST буюу ЁСТ ҮГ. УБ., 2004, 160 дахь тал.

Олон хүмүүс шүүгч хараат байх ёсгүй гэдэг. Гэтэл уг чанартаа шүүгч хараат байх ёстой. Үүнийг хангасан цагт шүүгч шударга байж чадна. Энэ бол эрх зүйт ёсны зарчим. Энд шүүгч мэргэжлээсээ хараат байх тухай ярьж байна.

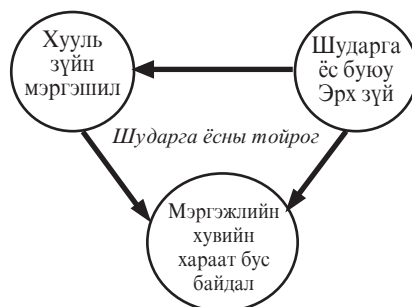
Эрх зүйн мэргэжлийн “нууц”-ыг эзэмшсэн, мэргэжлийн ухамсар, хандлагыг¹¹ өөриймшүүлж чадсан шүүгчийн дотоод итгэлд шударга ёс л харагдаж, түүгээр ярьж, түүгээр л сэтгэдэг. Шүүхийн хараат бус байдлын НҮБ-ын үндсэн зарчмуудын 10-т : “Шүүхийн албан тушаалд сонгогдох хүмүүс *шударга зарчимч байхын зэрэгцээ хууль зүйн мэргэшилтэй, зохих сургалтаар чадвар эзэмшсэн байна*”¹² гэж заасан байдаг. Үүнийг хангасан аливаа шүүгч л өөрөө өөрөөсөө чөлөөлөгдөж, мэргэжлээсээ хараат байж, шударга ёсонд үйлчлэх чадвартай болдог.

2. Шударга ёсны тойрог

Хуульчид шударга ёсонд хамгийн ойр хүмүүс¹³. Хуульчидгүйгээр шүүх эрх мэдлийг төсөөлөхөд бэрх.

Шүүгчийн хараат бус байдлын тухайд ихэнхдээ материаллаг болон бусдаас үзүүлэх нөлөөлөлтэй холбон тайлбарладаг.

Бас ойлгодог. Угтаа шүүгчийн хувийн хараат бус байдлын гол дархлаа түүний мэргэшилээр¹⁴ тодорхойлогддог. Мэргэшсэн шүүгч л мэргэжлийн хувьд хараат бус байж чадна. Үүний “хаялага” нь шударга шийдвэрийг нөхцөлдүүлдэг. Шударга шийдвэр нь шүүгчид хууль зүйн мэргэшилтэй байх шаардлага тавьдаг. Шүүгчийг оюун санааны хувьд хараат бус байлгах үндсэн арга нь хууль зүйн мэргэшил юм. Үүнийг дараахь байдлаар дүрсэлье.



Энэ тойргыг “Шударга ёсны тойрог” гэж нэрлэе.

Шударга ёсны тойргын зарчмаар, Шударга ёс нь шүүн таслах үйл ажиллагаа явуулж буй аливаа шүүгч нь мэргэжлийн хувьд хараат бус байж чадсан үед илэрдэг. Харин мэргэжлийн хувийн хараат бус байдал нь тухайн шүүгч мэргэжлийн мэдлэг-мэргэшилтээсээ хэрхэн хараат байгаагаар хэмжигддэг.

Мэргэжлийн хувийн хараат бус байдал хангагдсанаар шүүгчийн дотоод итгэл мэргэжлийн төвшинд бүрэлдэх бөгөөд энэ тохиолдолд тухайн эрх зүйн хэрэг маргаанд ямарваа субъектив нөлөөгүйгээр “цэвэр” мэдлэг, мэргэшлийнхээ ахуйд объектив байдлаар хандана. Шийдвэр нь шударга байна.

¹¹ Мэргэжлийн хандлага- Нийгэм ‘мэргэжилтэн’ хэмээн хүлээн зөвшөөрсөн аливаа этгээд ажил үүргээ гүйцэтгэхдээ баримтлах хандлага, ур чадвар, зан суртахуун, шинж чанар, эрхэмлэх зүйлсийн нэгдлийг илэрхийлсэн нэр. Ц. Даваадулам. Засаглалын үзэл баримтлал, нэр томъёоны тайлбар толь бичиг. УБ., 2010, 83 дахь тал.

¹² Шүүхийн хараат бус байдлын НҮБ-ын үндсэн зарчмууд /албан бус орч. Проф. Н. Лүндэндорж, О. Энхбаатар/. Н. Лүндэндорж, Ч. Өнөрбаяр, М. Батсуурь. Монгол Улсад шүүхийн хараат бус байдлыг бэхжүүлэх нь /бодлогын судалгааны тайлан/. ННФ. УБ., 2010, 99 дахь тал.

¹³ Хуульчдын гүйцэтгэх үүргийн үндсэн зарчмууд (1990 онд Кубын Гавана хотноо хуралдсан НҮБ-ын наймдугаар Их хурлаар баталсан.) // П. Оюунчимэг. Хүний эрх ба Эрүү шүүлт. УБ., 2009, 290 дэх тал.

¹⁴ Мэргэшил-энэ нэр томъёо нь 1. Тодорхой салбарын эрх зүйгээр дагнан судалгаа-шинжилгээ, үйл ажиллагаа явуулдаг, 2. Хуульчийн мэргэжлээрээ тодорхой хугацаанд эрдэм шинжилгээний ажил эрхэлсэн буюу үйл ажиллагаа явуулж байгаа хуульчийн чадварыг / онолын хийгээд практик/ илэрхийлдэг. Энэ өгүүлэлд 2 дахь агуулгыг баримтлав.

3.Цэцийн гишүүнд тавигдах үндсэн шаардлага /харьцуулалт/

Дэлхийн улс орнуудад нийгээр тогтсон буюу хууль зүйн шинжлэх ухаанд хүлээн зөвшөөрөгдсөн *аксиом* нь шүүн таслах үйл ажиллагаа хэрэгжүүлдэг аливаа байгууллагын бүрэлдэхүүн нь мэргэжлийн, Үүнийг дараах хүснэгтээр илэрхийлье.

мэргэшсэн хуульчид байна гэдэг нь нэг мөр тогтсон ойлголт юм. ХБНГУ, Австри, Унгар, ОХУ, Украин, Гүрж, БНСУ, Армен, Литви, Итали зэрэг Үндсэн хуульд бие даасан шүүх хяналт тавьдаг улс орнуудад Үндсэн хуулийн шүүхийн бүрэлдэхүүн нь мэргэжлийн, тодорхой хугацаанд мэргэжлээрээ ажиллан мэргэшсэн хуульчдаас бүрддэг.

(Хүснэгт-1).

| Улс | Нас | Мэргэжил | Мэргэшил | Харьяалал |
|--------|-----|----------------------|--|-----------------|
| Монгол | 40 | Хуульч ¹⁵ | Хууль зүй, улс төрийн <i>өндөр мэргэшилтэй</i> | Тус Улсын иргэн |
| ХБНГУ | 40 | Хуульч | ҮХШ-ийн 6 гишүүн нь урьд нь Холбооны 5 Дээд шүүхийн шүүгчээр ажиллаж байсан байх ёстой ба үлдсэн 10 нь дор хаяж 2 хуулийн дээд сургууль төгссөн буюу ҮХШ-ийн шүүгч болоход шаардлагатай хууль зүйн мэдлэг эзэмшсэн байна ¹⁶ . | Тус Улсын иргэн |
| Австри | - | Хуульч | Хууль зүйн дээд боловсролыг бүрэн эзэмшсэн, дор хаяж 10 жилийн мэргэжлийн дадлага туршлагатай байна ¹⁷ . | Тус Улсын иргэн |
| Унгар | 45 | Хуульч | Хууль зүйн шинжлэх ухааны өндөр мэдлэг бүхий онолын хуульчид, их сургуулийн багш нар, төр эрх зүйн докторууд, эсвэл 20-с доошгүй жилийн мэргэжлийн дадлага туршлагатай байна ¹⁸ . | Тус Улсын иргэн |
| ОХУ | 40 | Хуульч | Мэргэжлээрээ 15-с доошгүй жил ажилласан байх ¹⁹ . | Тус Улсын иргэн |
| Украин | 40 | Хуульч | Мэргэжлээрээ болон шинжлэх ухааны, эсвэл хууль зүйн сурган хүмүүжүүлэх ажлаар 10-с доошгүй жил ажилласан байх ²⁰ . | Тус Улсын иргэн |
| Гүрж | 35 | Хуульч | Мэргэжлийн туршлага, мэргэшсэн байдлыг нь харгалзан үздэг ²¹ . | Тус Улсын иргэн |
| БНСУ | 40 | Хуульч | Мэргэжлээрээ 15-с доошгүй жил ажилласан байх буюу хууль зүйн туслах профессороос дээш зэрэгтэй байна ²² . | Тус Улсын иргэн |
| Армен | 35 | Хуульч | Мэргэжлээрээ 10-с доошгүй жил ажилласан байна ²³ . | Тус Улсын иргэн |
| Литви | - | Хуульч | Мэргэжлээрээ 10-с доошгүй жил ажилласан байна ²⁴ . | Тус Улсын иргэн |
| Итали | - | Хуульч | Ердийн болон захиргааны дээд шатны шүүхүүдийн шүүгчид, их сургуулийн орон тооны профессор, 20 жилийн ажлын туршлага бүхий өмгөөлөгчдөөс сонгон томилдог ²⁵ . | Тус Улсын иргэн |

¹⁵ Практикт энэ нь тодийлон хангагдахгүй байна.

¹⁶ З. Батбаяр. Монгол Улсын Үндсэн хуулийн цэц ба Европын Үндсэн хуулийн шүүхийн онолын харилцан шүтэлцээ, зарим улсын Үндсэн хуулийн шүүхийн харьцуулалт. Гадаадал их, дээд сургууль төгсөгчдийн элбэрдийн бүтээлийн эмхтгэл. МННХ. УБ., 2003, 109 дэх тал

¹⁷ Мөн тэнд, 108 дахь тал.

¹⁸ Мөн тэнд, 106-107 дахь тал.

¹⁹ Кристофер Осаке. Харьцуулсан эрх зүй судлал : ерөнхий ба тусгай анги /бүдүүвч/. /орч. Ж. Нямдорж, Л. Намхай, Л. Ундрах/. УБ., 2005, 89 дэх тал.

²⁰ Э. Лхавасүрэн. Гадаад орнуудын Үндсэн хуулийн шүүх : бүрэлдэхүүн, эрх хэмжээ, онцлог. Монгол Улсын Үндсэн хуулийн цэц (өгүүлэл, илтгэлийн эмхтгэл). УБ., 2007, 507 дахь тал.

²¹ Мөн тэнд, 509-510 дахь тал.

²² Мөн тэнд, 513 дахь тал.

²³ Мөн тэнд, 515 дахь тал.

²⁴ Мөн тэнд, 516 дахь тал.

Харин Үндсэн хуульд бие даасан шүүх хяналт тавьдаггүй Америк загварын улс орнуудад тухайн шүүхийн шүүгчид нь мэргэжлийн хуульчид байдаг нь ойлгомжтой.

4. Де юри

Монгол Улсын Үндсэн хуульд зааснаар Үндсэн хуулийн цэцийн гишүүн хууль зүй, улс төрийн өндөр мэргэшилтэй байхыг шаарддаг²⁵. Энд Цэцийн гишүүнээр томилогдох хуульч нь үндсэн мэргэжлээсээ гадна давхар улс төрийн өндөр мэргэшилтэй²⁶ байхыг хэлж байна. Гэхдээ, Үндсэн хуулийн дээрх хэм хэмжээг ердийн хуулиар нарийвчлан задалж, илүү тодорхой болгоогүй байна. Үүнээс үүдээд хууль зүй, улс төрийн өндөр мэргэшилтэй гэдгийг ямар хүрээнд, хэрхэн ойлгох нь тодорхойгүйн улмаас Цэцийн гишүүнээр ямар шаардлагыг хангасан иргэн томилогдох²⁷ нь хэтэрхий ерөнхий байсаар байна.

5. Де факто

Практикаас ажиглахад, Цэцийн гишүүнээр хуульч мэргэжлийн бус гишүүн томилогдсон тохиолдол өнөө хэр үргэлжилсээр байна.

Цэцийн гишүүн заавал хуульч мэргэжил, мэргэшлийн хүн байх

албагүй гэж үздэг зарим хүмүүсийн аргумент нь : “Үндсэн хууль бол дан ганц хууль зүйн баримт бичиг биш, тэрээр нэгэн зэрэг улс төрийн баримт бичиг” гэх үндэслэл юм. Үндсэн хууль нэгэн зэрэг хууль зүйн болон улс төрийн баримт бичиг гэдэг нь үнэн. Гэхдээ Цэц улс төрийн байгууллага биш.

Цэцийн үүрэг бол Үндсэн хуулийг хууль зүйн үүднээс, хууль зүйн аргаар хамгаалахад чиглэгддэг. Нөгөө талаас, хууль анхдагч ба харин улс төр түүний үндсэн дээр л оршиж, бас хөгждөг.

Цэцийн гишүүний улс төрийн өндөр мэргэшилтэй гэдгийг дангаар нь Цэцийн гишүүний шаардлага хэмээн санаатай болон санамсаргүй андуу ташаа ойлгосоор өнөөг хүрчээ. Тэгвэл доктор Н. Ашфордын тэмдэглэснээр, “ Шүүгчид төвийг сахих зарчмын дагуу ажиллах ёстой бөгөөд тэдний улс төрийн үзэл бодол, ашиг сонирхол **мэргэжлийн үйл ажиллагаанд** нь нөлөөлөх учиргүй. Тийм ч учраас **хууль улс төрөөс ангид** байх ёстой”²⁸ юм.

Үүнээс хуульчид бол хуулийн мэргэжилтнүүд мөн гэсэн логик гардаг. Цэц нь хууль хэрэглэдэг, хуулийн байгууллага хэмээн хамаатуулбал түүний гишүүд мэргэжлийн хуульчид байх ёстой гэсэн дараачийн логик гаргалгаа гарна.

Энэ л учир холбогдлоор Үндсэн хуульд бие даасан шүүх хяналт тавьдаг улс орнуудад Үндсэн хуулийн шүүхийн гишүүд нь мэргэжлийн, мэргэшсэн хуульчид байдаг байна. (Хүснэгт-1)-г үзнэ үү.

Тэрчлэн, Цэцийн гишүүний “өндөр мэргэшил” гэдгийг зөвхөн мэргэжил олсон төдий биш, харин тэрхүү мэргэжилдээ “эзэн” болж мэргэшсэн байхыг ойлгодог²⁹.

²⁵ Монгол Улсын Үндсэн хуулийн 65-р зүйлийн 2-т, мөн Монгол Улсын Үндсэн хуулийн цэцийн тухай хуулийн 4-р зүйлийн 1-т.

²⁶ Ж. Амарсанаа. Ардчилсан эрх зүйт ёс. УБ., 2009, 150 дахь тал, Ц. Сарантуяа. Үндсэн хуулийн процессын эрх зүй: суурь ойлголт, тулгамдсан асуудал. УБ., 2005, 71 дэх тал.

²⁷ Доктор, профессор Н. Лүндэндорж: “Парламентад намын нөлөөлөл их байдаг учраас дэлхийн улс орнуудад парламентад ёсыг хамгаалах үүднээс үүнийг нь саармагжуулах, хязгаарлахын тулд парламентад хүн томилох эрхийг олгодоггүй” гэжээ. Н. Лүндэндорж. Үндсэн хуулийн цэц шүүх мөн эсэхэд хэн, юуны төлөө эргэлзэв. Шилжилтийн үе: улс төр, эрх зүйн асуудал. УБ., 2010, 164 дэх тал. Цэцийн гишүүнийг сонгох уу?, эсхүл томилох? гэдэг нь тусдаа тезис юм.

²⁸ Н. Ашфорд. Чөлөөт нийгмийн үндсэн зарчмууд/орч. Хамтын/. УБ., 2007, 99 дэх тал.

²⁹ Ж. Амарсанаа, Б. Чимид, Р. Мухийт, Л. Төр-Од.

1992 оны Үндсэн хуульд шүүн таслах үйл ажиллагааг явуулах аливаа байгууллага нь гагцхүү хуульч мэргэжилтэй, мэргэшсэн шүүгчдээс бүрэлдэх ёстой гэсэн эрх зүйт ёсны үзэл баримтлалыг иш үндэс болгосон³⁰.

Гэхдээ “Үндсэн хуулийн үзэл санаа туйлын бат бэх үндэслэлтэй боловч түүний хэрэгжилтийг хангах болон түүнийг ойлгон хэрэгжүүлэх нь хялбар биш”³¹ байдаг нь практикт удтал ажиглагдсаар байна.

Шүүхийн мэдлэгийг эзэмших нь зүй ёсны зан үйлийг эрх зүйт ёстой уялдуулахад суралцах “урлаг” болдог бол шүүгчийн мэдлэг гэдэг нь онолын төдийгүй шүүн таслах үйл ажиллагааны мөн чанарыг ойлгон мэдрэх практик мэдлэг гэсэн үг³². Үр дүнд нь чадварлаг хуульч “гөрдөг”.

Цэцийн гишүүн заавал хуульч мэргэшлийн хүн байх нь Үндсэн хуулийн 49-р зүйлийн 1: “Шүүгч хараат бус байна /мэргэжлийн хувийн хараат бус байдал/...”, 16-р зүйлийн 14: “Монгол Улсын иргэн шударга шүүхээр шүүлгэх эрхтэй” гэсэн хэм хэмжээнүүдээр батлагддаг.

Процессын хийгээд үр дүнгийн шударга ёс нь шүүх мэргэжлийн хуульчдаар хэрхэн бүрэлдсэнээс шалтгаалдаг.

Гэтэл Цэцийн гишүүнд хууль-эрхийн мэдлэг, мэргэшил эзэмшээгүй, хуульчид он удаан жилийн нөр их хөдөлмөрийн үр

шимээр өөриймшүүлдэг хуульчийн “нандин чанар”-уудтай танилцаагүй хүмүүс заларсаар байгаа нь харамсалтай боловч бодит байдал³³.

6. Цэцийн гишүүнд Merit зарчмын үүднээс хандах нь

Төрийн албаны тогтолцоог бүрдүүлдэг spoil³⁴ ба merit³⁵ гэсэн хоёр зарчим байдаг. Merit зарчим ёсоор төрийн албан хаагчийг томилох, сонгон шалгаруулах ажиллагаа аливаа улс төрийн нам, хувийн үзэмжээс илүү тухайн томилогдох, сонгогдох гэж буй албан тушаалтны мэдлэг, ур чадвар, мэргэшилд үндэслэх ёстой байдаг³⁶.

Энгийнээр илэрхийлбэл, **төрийн алба зохих мэргэжилтэнтэйгээ хөг нийлүүлэх урлагыг merit зарчим** гэдэг. Төрийн албаны тухай хуулийн 4-р зүйлийн 4.2.5-д “Төрийн албанд төрийн алба³⁷ мэргэшсэн байх зарчмыг баримтална”

³³ УИХ нь 1998 оны 8-р сарын 6-ны Дугаар 90 тогтоолоор **Ерөнхийлөгчийн** санал болгосноор Ж. Болдбаатарыг, 2004 оны 9-р сарын 28-ны Дугаар 20 тогтоолоор **УИХ-ын** санал болгосноор П. Очирбатыг, 2005 оны 1-р сарын 13-ны Дугаар 02 тогтоолоор **Ерөнхийлөгчийн** санал болгосноор Ж. Болдбаатарыг дахин, 2010 оны 11-р сарын 11-ны Дугаар 58 тогтоолоор **УИХ-ын** санал болгосноор П. Очирбатыг дахин тус тус Үндсэн хуулийн цэцийн гишүүнээр томилсон байна. www.leginfo.mn, “Төрийн мэдээлэл” эмхтгэл. УБ., 2010, 11-р сарын 25, №44 /665/, 1774 дэх тал.

³⁴ Энэ зарчим нь “олз хуваарилах” үйл ажиллагаагаар илэрдэг. Өөрөөр хэлбэл, сонгуульд олонхи болсон намаас хараат байдаг. Энэ санааг П. Одгэрэл. Захиргааны эрх зүйн ерөнхий анги. УБ., 2004, 84 дэх талаас харж болно.

³⁵ Энэ зарчим нь аливаа улс төрийн нам, бүлэглэлээс ангид буюу төрийн албан хаагчийн мэргэшилд тулгуурладаг. Мөн тэнд, 84 дэх талаас үзнэ үү.

³⁶ Ц. Даваадулам. Засаглалын үзэл баримтлал, нэр томъёоны тайлбар толь бичиг. УБ., 2010, 63 дахь тал.

³⁷ Төрийн албаны тухай хууль. 3-р зүйлийн 3.1-д “Төрийн зорилт, чиг үүргийг Монгол Улсын Үндсэн хууль, хууль тогтоомжид заасан бүрэн эрхийн хүрээнд хэрэгжүүлэх үйл ажиллагааг төрийн алба гэнэ” гэж заасан.

Монгол Улсын шүүх эрх мэдлийн шинэтгэл /сүүлийн 20 жилийн тойм/. ННФ. УБ., 2010, 56 дахь тал.

³⁰ Ж. Амарсанаа, Б. Чимид, Р. Мухийт, Л. Төр-Од. Монгол Улсын шүүх эрх мэдлийн шинэтгэл /сүүлийн 20 жилийн тойм/. ННФ. УБ., 2010, 21 дэх тал.

³¹ Х. Тэмүүжин. JUS FRAST буюу ЁСТ ҮГ. УБ., 2004, 125 дахь тал.

³² Энэхүү санааг Lawrence B. Solum. Зүй ёс ба эрх зүйт ёс /орч. Ч. Цэнгэл/. “Liberty” сэтгүүл. УБ., 2006, 5 сар, №02, 35 дахь талаас харж болно.

мөн хуулийн 10-р зүйлийн 10.1-т “Төрийн албан тушаалд³⁸ тавих ерөнхий шаардлага нь хуульд өөрөөр заагаагүй бол тухайн албан тушаалыг эрхлэх мэдлэг, боловсрол, туршлага, ур чадвартай, мэргэшсэн байх явдал мөн” гэж заасан. Үүнээс үзэхэд, Монгол Улс merit зарчмыг баримталдаг байна.

“Төрийн албаны үндсийн үндэс бол төрийн алба хашихад шаардлагатай мэдлэг, шийдвэрлэж байгаа асуудлын нарийн түвэгтэй байдлаас үүдэн гарах хариуцлага, мэргэшлийн ижил төстэй ба ялгаатай талаас нь тодорхойлж ангилсан албан тушаалын бүдүүвч юм”³⁹. Төрийн албаны тухай хуулийн 8-р зүйлийн 8.1.1-д “Үндсэн хуулийн цэцийн гишүүн, бүх шатны шүүхийн шүүгч, прокурор нь төрийн тусгай албан тушаалд хамаарна” гэж заасан. Эдгээр албан тушаалыг нэг заалтад төрийн тусгай албан тушаалд хамааруулсан нь тэдгээрт онцгой ач холбогдол өгсөнийг харуулдаг. Тэд бүгд мэргэшсэн хуульчид байна гэдэг нь энэ хэм хэмжээний логик юм.

Эдгээр албан тушаалыг эрхлэхэд тэд мэргэжлийн хуульчид байх ёстой. Хуульч сонгон шалгаруулах тухай хуулийн 3-р зүйлийн 3.1.2-т “ “хуульч” гэж энэ хуульд заасан сонгон шалгаруулалтад тэнцэж, гэрчилгээ авсан этгээдийг ойлгоно”, мөн зүйлийн 3.1.1-т “хуульчийн сонгон шалгаруулалт” гэж шүүгчийн албан тушаал эрхлэх сонгон шалгаруулалтад оролцох, өмгөөллийн болон нотариатын үйл ажиллагаа эрхлэх тусгай зөвшөөрөл авах мэргэшлийн шалгалтад оролцох, прокуророор ажиллах этгээд нь мэргэжлийн хангалттай мэдлэг,

чадварыг эзэмшсэн эсэхийг шалгаж, гэрчилгээ олгох үйл ажиллагааг ойлгоно” гэсэн. Дээрх хэм хэмжээнүүдэд үндэслэн Цэцийн гишүүнийг тодорхойлбол, **Цэцийн гишүүн нь хуульчийн сонгон шалгаруулалтад тэнцэж, гэрчилгээ авсан хуульч буюу шүүгч, өмгөөлөгч, нотариатч, прокурор** л байх боломжтой юм.

Энэхүү хүрээнээс л Цэцийн гишүүн томилогдож байвал төрийн алба мэргэшсэн⁴⁰ байх зарчим хангагдаж байна гэж үзэж болно.

Гэхдээ “ёс төдий” хуульчийг Цэцийн гишүүнээр томилж болохгүй нь ойлгомжтой.

7. Дүгнэлт, санал

Ард түмний хүсэл зоригийн илэрхийлэл болох Үндсэн хуулийг хамгаалагч Цэц нь “цэвэр” хуулийн байгууллага ба Цэцийн гишүүн нь мэргэжлийн, мэргэшсэн хуульч байх нь (Хүснэгт-1) дэх улс орнуудад нэг мөр болсон бөгөөд энэ нь эрх зүйт ёсны зарчим мөн. Өндөр хэмжээнд мэргэшсэн хуульч л өөрөө өөрөөсөө чөлөөлөгдөн зөвхөн мэргэжлээсээ хараат байж чаддаг ба ийм нөхцөлд л шүүгч шударга шийдвэр гаргаж чадах “нууц” оршиж байдаг. Шүүгчийн мэргэжлийн хувийн хараат бус байдал нь тухайн шүүгчийн мэргэшлээр тодорхойлогддог.

Цэц мэргэжлийн, мэргэшсэн хуульчдаар бүрэлдэхүүнээ бүрдүүлж

³⁸ Төрийн албан тушаал- төрийн албан хаагчийн эрх, үүрэг, хариуцлагын нэгдэл. П. Одгэрэл. Захиргааны эрх зүйн ерөнхий анги. УБ., 2004, 85 дахь тал.

³⁹ О. Адьяа. Шилжилтийн улс орнууд дахь төрийн албаны өөрчлөлт шинэчлэл: Монголын жишээндээр. Гадаадад их, дээд сургууль төгсөгчдийн эрдмийн бүтээлийн эмхтгэл. УБ., 2003, 254 дэх тал.

⁴⁰ Монгол Улсын Үндэсний аюулгүй байдлын үзэл баримтлалын 3.3.2.1. “Иргэдэд адил тэгш, хүртээмжтэй үйлчилдэг, ил тод, хариуцлагатай төрийн албыг бэхжүүлж, төрийн албыг мэргэшсэн, чадварлаг хүмүүсээр бүрдүүлэх бодлого баримтална”. Монгол Улсын Үндэсний аюулгүй байдлын үзэл баримтлал батлах тухай. Монгол Улсын Их Хурлын тогтоол. 2010 оны 07-р сарын 15-ны өдөр. Дугаар 48. үүнээс харахад, Төрийн алба хэр зэрэг мэргэжлийн, мэргэшсэн албан хаагчдаар “цэнэглэгдсэн” эсэх нь үндэсний аюулгүй байдалтай ч холбогдох чухал асуудал юм.

чадсанаар жинхэнэ утгаараа Үндсэн хуульт ёсны дархлаа болж чадна.

Цэцийн хувьд шүүгчийн мэргэжлийн хувийн хараат бус байдал буюу мэргэжлээсээ хараат байх зарчим зөрчигдсөөр байгаа нь түүний бүрэлдэхүүнд хуульч мэргэжил, мэргэшлийн шаардлага хангаагүй гишүүд байгаатай шууд холбоотой. Түүнчлэн Цэцийн гишүүний “өндөр мэргэшилтэй” байх шалгуурыг хуулиар нарийвчлан, тодруулан зохицуулах шаардлагатай.

Төрийн албаны merit зарчмын дагуу Цэцийн гишүүн мэргэшсэн хуульч байх ёстой. Түүнийг мэргэжлээрээ үр бүтээлтэй ажиллаж буй хуульч /хууль зүйн их, дээд сургуулийн докторууд гэх мэт/, шүүгч, прокурор, өмгөөлөгч, нотариатч гэсэн хүрээнээс л “шилж” томилох боломжтой.

Ард түмний хүсэл зоригийн илэрхийлэл болох Үндсэн хуульд “гар хүрэх” магадлал маш өндөр болсон “ороо бусгаа” үед Цэцийн гишүүдэд ямар мэргэжил, мэргэшилтэй иргэн томилогдох, томилогдож байх нь олны анхаарлын төвд зүй ёсоор оршсоор байна. Цаашид энэ эргэлзээг нэг мөр арилгахын тулд:

- Цэцийн гишүүнийг санал болгодог /УИХ ба Ерөнхийлөгч/ болон томилдог /УИХ/ эрх бүхий этгээдүүд Үндсэн хуулийн үзэл санаа, логикийг зөв “уншдаг” болох;
- (Хүснэгт-1) дэх улс орнуудын зохицуулалтыг харгалзан үзэх, жишиг авах;
- Цэцийн гишүүнд тавигдах шаардлагыг хуулиар нарийвчлан, тодруулан зохицуулах;
- Төрийн албаны merit зарчмыг Цэцийн гишүүдэд хэрэгжүүлэх;
- Цэцийн гишүүдийг мэргэшсэн

хуульч, шүүгч, прокурор, өмгөөлөгч, нотариатчдаас л сонгож байх арга замуудыг хэрэгжүүлэх шаардлагатай.

Эцэст нь тэмдэглэхэд, **Шүүгч** нь **эрхээр мэргэшсэн, эрхийн мэдрэмжтэй буюу эрх зүйн мэргэжлийн нууцад нэвтэрсэн хуульч** байх ёстой нь эрх зүйт ёсны зарчим бөгөөд энэ нь эрх зүйт төрийн төлөвшлийн нэгэн шалгуур болдог. Цэц нь уг гарвал, Үндсэн хуулийн үзэл баримтлалаар шүүх мөн тул түүний гишүүнд ч бас дээрх зарчим хамаатах учиртай. Энэ бол эрх зүйт ёсны зарчим.



БИЗНЕСИЙН САЛБАР ДАХЬ АВЛИГЫГ БУУРУУЛАХ АРГА ЗАМ

Авлигатай тэмцэх газрын
Судалгаа шинжилгээний албаны
ахлах ажилтан
Ч.Даваасүрэн

Бизнесийн салбар нь олон улсын хэмжээнд авлигатай тэмцэхэд голлох үүргийг гүйцэтгэдэг. Уг салбар дахь авлигыг бууруулах үйл ажиллагааг бизнесийн байгууллагууд өөрсдөөсөө эхлэх хэрэгтэй. Тэд бизнесийн үйл ажиллагаагаа авлигаас ангид, шударга байлгаж, энэ байдлаа олон нийтэд сурталчлан таниулах нь өрсөлдөөнд давуу байдлыг олж авах чухал хүчин зүйл болно. Дэлхийн олон орны иргэд “авлигаас ангид” компаниудын илүү үнэ бүхий бүтээгдэхүүнийг худалдан авахыг эрмэлзэж байгааг Транспарэнси Интернэшнл олон улсын байгууллагын Дэлхий нийтийн авлигын хэмжүүр 2009 оны судалгааны үр дүн харуулсан.¹

Хэрэглэгчийн зүгээс хувийн хэвшилд илгээж буй мессеж маш товч бөгөөд тодорхой: “цэвэр” бизнес ашигтай. Цэвэр бизнес тоглоомын талбайг тэгшилсэнээр цаашдын эдийн засгийн өсөлт болон бүтээмжийг дэмжих нөхцөл бүрдэж байгаа нь хэрэглэгчдийн анхаарлыг татах болжээ.

Монгол Улсад энэхүү нөхцөл байдлыг соргогоор таньж мэдэрч, бизнесийн үйл ажиллагаандаа хэрэгжүүлж чадсан жишээ бол “Татвараа бүрэн төлдөг компанийн бүтээгдэхүүнийг худалдан аваарай” гэж сурталчилж буй явдал юм.

Дэлхий нийтийг хамарсан санхүү эдийн засгийн хямралын нэг шалтгаан нь бизнесийн салбар дахь шударга байдал, авлигаас урьдчилан сэргийлэх үйл ажиллагааны дутагдалтай байдлаас үүдэлтэй. Ийм ч учраас олон улсын хэмжээнд бизнесийн салбар дахь авлигын асуудалд анхаарлаа хандуулах болсон юм. Үүний нэг жишээ нь авлигын эсрэг тэмцэх зорилго бүхий олон улсын иргэний нийгмийн байгууллага болох транспарэнси Интернэшнл байгууллага жил бүр гаргадаг Дэлхий нийтийн авлигын тайланг 2009 онд “Авлига ба хувийн салбар” гэсэн нэртэйгээр, уг асуудалд чиглүүлэн гаргасан юм.

Транспарэнси интернэшл олон улсын байгууллагын Дэлхий нийтийн авлигын тайлан 2009 (*Global Corruption Report 2009*)-д Африкийн жижиг аж ахуйн нэгжээс Европ, Хойд Америкийн

¹ “Global Corruption Barometer 2009” Transparency International.

үндэстэн дамнасан корпорациуд хүртэлх өргөн хүрээг хамарсан бизнес дэх авлигын эрсдлийн асуудлыг нарийвчлан авч үзсэн байдаг. Энэ тайланд хээл хахууль, эрх мэдлийг булаан авах, аж ахуйн нэгж дэх луйвар, картел, нийлүүлэлтийн сүлжээ, үндэстэн дамнасан санхүүгийн урсгал дахь авлига зэрэг өргөн хүрэн дэх авлигын цар хүрээ, хор хөнөөлийг 75 орчим шинжээч үнэлсэн.

“Дэлхий нийтийн авлигын тайлан 2009”-д мөн бизнесийн авлигыг таслан зогсоох найдвар төрүүлж буй арга замуудын талаар авч үзэж, шинэтгэл хийх шаардлагатай байгаа чиглэлүүдийг тодорхойлж, компаниуд, засгийн газар, хөрөнгө оруулагчид, хэрэглэгчид болон бусад оролцогч талууд компанийн шударга байдлыг нэмэгдүүлэх, авлига эдийн засгийн тогтвортой өсөлт, хөгжилд сөргөөр нөлөөлж буй байдлыг арилгахад хэрхэн хувь нэмрээ оруулж болохыг тоймлон авч үзсэн.

Уг тайлангаас хувийн салбар дахь авлигыг үр дүнтэйгээр таслан зогсоох арга замуудын талаар шинжээчдийн бичсэн нийтлэлүүдийг энд тоймлон толилууль байна.

1. Асуудлыг дотор талаас нь харах буюу шударга байдлыг өндөр түвшинд хангах өндөр гүйцэтгэл бүхий хүчтэй авлигатай тэмцэх хөтөлбөрүүд²

Компанийн авлигатай тэмцэх хүчин чармайлт буюу төрийн болон хувийн салбар дахь хээл хахууль, эрх мэдлээ урвуулан ашиглах, хөрөнгө шамшигдуулах зэрэг үйлдлээс урьдчилан сэргийлэх арга хэмжээ компанийн захирлуудын зөвлөл,

гүйцэтгэх албан тушаалтнуудын зүгээс шударга байдлыг өндөр түвшинд ханган өндөр гүйцэтгэлийг бий болгох хүчин чармайлтыг тавьж ажиллах үед л хэрэгжих боломжтой.

“Өндөр гүйцэтгэл” гэдэг нь хүчтэй, тогтвортой эдийн засгийн өсөлт; өндөр чанартай бүтээгдэхүүн, үйлчилгээгээр хангах; хувь нийлүүлэгчид болон бусад оролцогч талуудад урт хугацааны тогтвортой үр ашгийг бий болгох; эрсдэл хүлээх болон эрсдлийг удирдах үйл явцын тэнцвэрийг хангах зэрэг утгыг илэрхийлдэг.

“Шударга байдлыг өндөр түвшинд хангах” гэдэг нь дараахь гурван элементээс бүрддэг. Үүнд албан ёсны хууль эрх зүйн болон санхүүгийн дүрэм журмыг чандлан сахих; компани болон түүний ажилтнуудад хамааралтай олон улсын ёс зүйн стандартуудыг сайн дураараа мөрдөн хэрэгжүүлэх; үнэнч шударга, найдвартай итгэл хүлээх байдлын үнэт зүйлсийг бий болгох зэрэг элементүүд ордог.

Компанийн авлигатай тэмцэх хүчин чармайлт буюу төрийн болон хувийн салбар дахь хээл хахууль, эрх мэдлээ урвуулан ашиглах, хөрөнгө шамшигдуулах зэрэг үйлдлээс урьдчилан сэргийлэх арга хэмжээ нь компанийн захирлуудын зөвлөл, гүйцэтгэх албан тушаалтнуудын зүгээс шударга байдлыг өндөр түвшинд ханган өндөр гүйцэтгэлийг бий болгох хүчин чармайлтыг тавьж ажиллах үед л хэрэгжих боломжтой. Өндөр гүйцэтгэлийг шударга байдлын өндөр түвшинтэй хослуулахад бизнесийн удирдагч нарын баримтлах шаардлагатай найман зарчмыг дараахь байдлаар тодорхойлсон:

Шударга байдалд нийцсэн гүйцэтгэлийг бий болгоход чиглэсэн удирдлага;

² Ben W.Heineman, Jr. “Global Corruption Report 2009: Corruption and the Private Sector”, 81-83 хуудас. Бен В.Хейнеман GE компанийн эрх зүй, олон нийттэй харилцах асуудал хариуцсан тэргүүн дэд захирал асан, Харвардын хууль зүйн сургууль, Харвард дахь Кеннедийн нэрэмжит Төрийн удирдлагын сургуулийн Шинжлэх ухаан, олон улсын харилцааны Белфер төвийн хүндэт гишүүн.

- Бизнесийн үйл ажиллагаанд шударга байдлын дэд бүтэц (эрсдлийн үнэлгээ, эрсдлээс урьдчилан сэргийлэх, бууруулах үйл ажиллагаа, илрүүлэх арга хэмжээ авах)-ийг бий болгох замаар шударга байдалтай хосолсон гүйцэтгэлийг удирдах, хэрэгжүүлэх;
 - Хуулинд заагаагүй (төрийн болон хувийн аль ч салбарт хээл хахуульгүй байх гэх мэт) нийтлэг ёс зүйн хэм хэмжээг дагаж мөрдөх;
 - Идэвхжүүлэх, системтэй сургалтын үйл ажиллагаагаар дамжуулан ажиллагчдад ухамсар, мэдлэг, итгэл үнэмшлийг бий болгох;
 - Асуудлыг мэргэжлийн түвшинд, шударга, шуурхай шийдвэрлэдэг, өшөө авах байдлаар ажиллахыг хориглодог омбудсманы тогтолцоогоор дамжуулан ажилтнууд өөрсдийн дуу хоолойгоо хүргэх боломжийг бий болгох;
 - Санхүү, хүний нөөц хариуцсан захирал, ахлах ажилтнууд зэрэг удирдах түвшний албан хаагчид удирдах ажилтны зэрэгцээ эцэстээ авлигаас хамгаалах харуул байх ёстой гэдгийг ойлгож ухаарах;
 - Бизнесийн удирдлагууд зөвхөн ажлын гүйцэтгэлд төдийгүй шударга гүйцэтгэлд цалин хөлс олгодог цалингийн тогтолцоог бий болгох зэрэг болно.
- 2. Бизнесийн стандартыг мөрдөж ажиллах: компанийн шударга байдлыг сайжруулах, авлигыг дотроос нь бууруулах нь³**

Аж ахуйн нэгжүүдтэй холбоотой саяхны дуулиант хэргүүд болон хувийн салбар дахь хариуцлагатай байдлыг дээшлүүлэх талаарх олон талт оролцогч талуудын шаардлагын үр дүнд

компаниудын дунд ялангуяа, дэлхийн томоохон компаниудын хувьд бизнесийн ёс зүйн дүрмийг хэрэгжүүлэх явдал ихээхэн нэмэгдэж байна.

Энэхүү өсөлт нь мөн зохицуулалт шаардлагатай салбаруудын шинэ удирдамж, худалдааны нийгэмлэгийн нийтлэг дүрэм, хөрөнгийн биржийн дүрэм, үндэсний компанийн засаглалын дүрэм зэрэг баримт бичгийг гаргахад нөлөөлж байна.

Бизнесийн ёс зүйн дүрмийг гарган хэрэгжүүлэхэд дараахь хүчин зүйлс нөлөөлдөг байна:

- Хямралын үе дэх үүрэг хариуцлагыг хязгаарлах,
- Шинэ хууль журам батлан гаргах засгийн газрын санаачлагыг хязгаарлах,
- Компанийн эерэг, нийтлэг соёлыг бий болгох,
- Компанийн нэр хүндийг хамгаалах, өсгөх,
- Ажиллагчдын зан төлөв, компанийн нийгмийн хариуцлагыг дээшлүүлэх.

Компаниудын дүрэм нэг хуудастайгаас 18 хуудастай хүртэл янз бүрийн хэмжээтэй байна. Тэдний агуулга нь ч мөн янз бүр байна. Компани бүрийн дүрмийн агуулга өөр өөр хэдий ч дараахь нийтлэг заалтуудыг агуулсан байна: ашиг сонирхлын зөрчил; холбогдох хууль, дүрэм журмыг мөрдөх; санхүүгийн бүртгэл болон бусад дотоод мэдээлэл; нууцлалыг хадгалах; бэлэг болон хээл хахууль авах; зөрчлийг мэдээлэх; шударга өрсөлдөөн; ялгаварлан гадуурхах байдал.

Үр дүнтэй дүрэм нь дараахь шаардлагыг хангасан байвал зохино. Эдгээр нь:

- Оролцогч талуудаас компанийн анхаарлыг хандуулахыг хүсч буй асуудлуудад чиглэсэн, ажил олгогч, менежерүүдийн үйлдлийг зааж өгсөн *өргөн хүрээтэй байх*;
- Ёс зүйн хэм хэмжээг хатуу баримталсан, үндэсний хууль

³ Muel Kaptein "Global Corruption Report 2009: Corruption and the Private Sector", 83-88 хуудас. Мюел Кептейн Нидерландын Эрасмус их сургуулийн Бизнесийн ёс зүйн профессор, Хяналт шалгалтын KPMG компанийн захирал.

тогтоомж, бизнесийн нийтээр хүлээн хүлээн зөвшөөрсөн дүрэм, салбарын болон бусад оролцогч талуудын эрх зүйн хүлээлтэд нийцсэн, *ёс суртахууны хувьд хүлээн зөвшөөрөгдсөн байх*;

- Компанийн мөн чанарыг ялган харуулсан, өвөрмөц шинж чанарыг нь илэрхийлсэн, *үнэн бодитой байх*;
- Бодит нөхцөл байдалд нийцсэн, түүнд нийцүүлэн *өөрчлөх боломжтой байх*.

Ёс зүйн дүрмийг хэрэгжүүлэх арга зам:

Хэрэв ёс зүйн дүрмийг танилцуулж тараахгүй, эсвэл танилцуулж тараасны дараа ширээний нүд эсвэл цаас зүсэгч рүү орж алга болох юм бол ёс зүйн дүрэм хоосон цаас болж хувирах болно. Товчоор хэлбэл, “Ёс зүйн дүрэм гэдэг бол юу ч биш, харин түүнийг дагаж мөрдөнө гэдэг нь хамгийн чухал” гэсэн үг юм. Ёс зүйн дүрмийн ач холбогдол нь түүнийг хэрхэн бий болгосон, тогтоосон, хэрэгжүүлсэн, түүнд шаардлагатай тогтолцоог бий болгосон зэрэг асуудлууд дээр тогтдог. Энэхүү ёс зүйн дүрмийг хэрэгжүүлэх үйл явц нь ёс зүйн дүрмийг бий болгохоосоо илүү чухал ач холбогдолтой.

Ёс зүйн дүрмийг хэрэгжүүлэх үйл явц компани өөрийн ёс зүйн дүрмээ боловсруулахаас эхэлдэг. Ёс зүйн дүрмийн агуулгыг тодорхойлоход дотоод болон гадаад оролцогч талуудыг оролцуулах нь чухал. Менежерүүд болон ажилтнуудад тулгардаг бодит болон боломжит асуудлуудын талаарх мэдээллийг хэлэлцүүлэг, санал асуулга, ярилцлага, дугуй ширээний ярилцлага зэргээр цуглуулж авч болно. Эдгээр мэдээлэл, тохиолдлуудын талаарх мэдээллийг цуглуулах үйл явц нь ёс зүйн дүрмийн хамрах хүрээг тодорхойлох, оролцогч талуудын дунд нэгдсэн ойлголтыг бий болгох, ёс зүйн дүрмийн

өвөрмөц шинж чанарыг гаргаж ирэхэд туслах болно.

Ёс зүйн дүрмийг бодитойгоор хэрэгжүүлж байна гэдэг нь менежер, ажилтнууд дараахь зүйлсийг хэрэгжүүлж байна гэсэн үг юм:

- тэднээс юуг хүлээж байгааг мэдэж ойлгох;
- ёс зүйн дүрмийг дагаж мөрдөх хүсэл эрмэлзэлтэй, урам зориг төгөлдөр байх;
- ёс зүйн дүрмийг дагаж мөрдөхөд бэлэн байх.

Компаниуд ёс зүйн дүрмээ үр дүнтэй хэрэгжүүлэхийн тулд дараахь арга хэмжээг авч хэрэгжүүлдэг:

- ёс зүйн дүрмийг тодорхой хугацааны давтамжтайгаар авч үзэх;
- дүрмийг хэрхэн хэрэгжүүлэх талаар менежерүүд болон ажилтнууддаа зориулан сургалт зохион байгуулах;
- менежерүүд ёс зүйн дүрмийг түгээн дэлгэрүүлэхийн тулд энгийн ойлгомжтой үгээр болон бодит үйлдэл, жишээгээр тайлбарлах зэрэг аргыг ашиглах;
- тулгамдаж буй асуудлуудыг ил гаргаж тавьдаг, хэлэлцдэг уламжлал тогтоох;
- ёс зүйн дүрэм зөрчсөн үйлдлийг байнга илрүүлж байх хяналтын тогтолцоог бий болгох;
- шаардлагатай тохиолдолд дүрэм зөрчигчдийг шийтгэх, зөрчил дутагдлаас суралцах;
- ёс зүйн дүрмийг дагаж мөрдөж буй хүмүүсийг шагнаж урамшуулах.

Ёс зүйн дүрмийг хэрэгжүүлэхэд мэдээлэл хүлээн авах нээлттэй утас, шүгэл үлээгчдээс эхлүүлээд хяналтын болон ёс зүйн хороо ажиллуулах хүртэл олон арга хэрэгсэл байдаг байна.

3. Ашиг сонирхлын зөрчилдөөнөөс нийцэл хүртэл:

авлигын эрсдлийг бууруулах компанийн дотоод засаглалыг бий болгох⁴

Компанийн сайн засаглалын үзэл баримтлалыг нэвтрүүлэх, хөгжүүлэх нь хувийн хэвшил дэх авлигыг бууруулах хамгийн сайн арга зам мөн. Компанийн сайн засаглалын цорын ганц шилдэг загвар гэж байдаггүй хэдий ч дараахь нийтлэг элементүүдийг агуулсан байдаг.

- Гүйцэтгэх захирал, албан тушаалтнуудын хариуцлагатай, компанийн ашиг сонирхолд нийцсэн урамшууллын тогтолцоог бий болгох
- Удирдах зөвлөлийг хараат бус байдлаар ажиллуулах, үйл ажиллагааны үр дүнг дээшлүүлэх
- Шүгэл үлээгч нарын үүрэг оролцоог бий болгох
- Засаглалын шалгуур үзүүлэлт, шударга байдлын түвшингээр нь хараат бусаар эрэмбэлэн гаргах.

4. Сайн дурын амлалтаас хэрэгжүүлэх ёстой үүрэг хариуцлага хүртэл: дүрэм, стандартуудыг үр дүнтэй, хэрэгжихүйц болгох⁵

Салбарын болон нийтлэг бизнесийн ёс зүйн дүрэм, стандартууд компаниуд дотоодын өөрийн өвөрмөц ёс зүйн дүрмээ гаргаж хэрэгжүүлэх үндэс суурь болж, энэхүү үйл ажиллагаанд дэмжлэг үзүүлдэг.

Салбарын болон бизнесийн нийтлэг дүрэм стандартууд голчлон техникийн тодорхойлолт, үзүүлэлт

⁴ Dante Mendes Aldrichi “Global Corruption Report 2009: Corruption and the Private Sector“, 88-96 хуудас. Данте Мендес Алдрихи Бразилийн Сан Паулогийн их сургуулийн эдийн засгийн профессор.

⁵ Alan Knight “Global Corruption Report 2009: Corruption and the Private Sector“, 99-105 хуудас. Алан Кнайт хариуцлагатай байдлын асуудлаар арга зүй, стандарт боловсруулдаг олон улсын ашгийн төлөө бус Account-Ability байгууллагын стандартын хэлтсийн дарга.

зэрэг асуудлуудыг хамарч байсан бол сүүлийн 15 жилийн хугацаанд аж амьдрал, тэгш байдал, хүний эрх, засаглал, авлига зэрэг нийгэм, ёс суртахууны асуудлуудыг илүүтэй хамрах болсон байна.

Олон улсын түвшинд компанийн шударга байдалтай холбоотой ISO 9000, ISO 14000, ISO 26000 зэрэг стандартуудбайдаг. Компанийн чанарын удирдлагын сонгодог стандарт ISO 9000, Хүрээлэн байгаа орчны стандарт ISO 14000, Компанийн нийгмийн хариуцлагын стандарт ISO 26000 зэрэг нь бүртгэл хөтлөх, хүрээлэн байгаа орчны бодлогыг томъёолохоос эхлээд үр нөлөөг үнэлэх, тайлагнах, холбогдох талуудын оролцоог хангах хүртэлх өргөн хүрээтэй сайн менежментийн шаардлагуудыг хамарсан байдаг.

Компанийн шударга, хариуцлагатай байдлыг тодорхойлох стандартын ач холбогдол нь түүний хүрсэн түвшин (нэвтрэлт), үр нөлөөг бий болгох боломж гэсэн хоёр хүчин зүйлээс хамаардаг.

Стандартыг өргөн хүрээнд нэвтрүүлэх нь хамгийн гол асуудал болдог. Сүүлийн 15 жилийн хугацаанд жил бүр санал, санаачлагууд гаргаж ирсний үр дүнд олон тооны стандартууд шинээр гараад байна. Зорилготой бүлэгтээ өргөн хүрээнд хүрч чадаагүй стандартуудын үндсэн хэрэглээ, олон нийтийн итгэл үнэмшил, үр нөлөөг бий болгох чадавхи нь алдагддаг. Сайн стандартыг боловсруулах нь нэг хэрэг, түүнийг байгууллагууд хэрэглэдэг болох нь өөр хэрэг юм.

Стандартыг мөрдөж буйг нотлох сертификатыг авах өртөг нь стандартыг нэвтрүүлэхэд гарах өөр нэг хүндрэлтэй асуудал болдог. Засгийн газар стандарт нэвтрүүлэх үйл ажиллагаанд чухал үүрэг гүйцэтгэж чадна. Тухайлбал, байгаль

орчин болон хөдөлмөрийн стандартыг нэвтрүүлэхтэй холбоотой сургалтад засгийн газраас татаас олгож болох юм.

Стандартын үр нөлөө үзүүлэх чадавхи нь дараахь хүчин зүйлсээс хамаардаг. Үүнд:

- Гүйцэтгэлийн харьцуулалт зэрэг гүйцэтгэл, үр дүнд өгч буй ач холбогдлын түвшин;
- Шинэтгэлийг бий болгох уян хатан чанар (дүрэм журамд суурилсан стандартаас илүү зарчимд суурилсан стандарт нь хамгийн доод шалгуурыг тогтоосноос илүү уян хатан, шинэтгэлд чиглэсэн байдаг гэдгийг хүлээн зөвшөөрөх хэрэгтэй);
- Стандартыг боловсруулахад олон талын оролцоог хангах замаар зах зэл дээрх нийтлэг хууль зүйд нийцтэй байх;
- Гүйцэтгэлийн үнэлгээ, дүгнэлт болон түүний тогтолцоо, мэдээлэл зэрэг баталгаажуулалтын үйл явц.

Өнөөдөр компанийн тогтвортой байдлын болон шударга байдлын стандартуудын ач холбогдол нь зөвхөн гүйцэтгэлийг сайжруулахад чиглэсэн төдийгүй мөн бизнесийн хамтрагчдаас хэрэглэгчид хүртэл, олон нийтээс нийгмийн болон байгаль орчны хяналтын иргэний нийгмийн байгууллага хүртэл гадаад оролцогч талуудад гүйцэтгэлийн болон хариуцлагатай байдлын чадавхиа илтгэх харуулахад чиглэгддэг.

Баталгаажуулах, гэрчилгээ олгох механизм нь стандартыг хэрэгжихүйц болгох, стандартыг дагаж мөрдөж буй байдал, гүйцэтгэлд хяналт тавихад чухал ач холбогдолтой байдаг. Ихэвчлэн тухайн стандартыг хэрэгжүүлж буй гэдгээ өөрөө үнэлж, илтгэх тогтолцоог энэхүү үйл ажиллагаанд хэрэглэдэг. Заримдаа хоёрдогч тал буюу дотоод аудитын бүлгийн дэмжлэгтэйгээр энэхүү үйл ажиллагааг хэрэгжүүлдэг. Олон

улсын практикт тухайн аж ахуйн нэгж, байгууллага баталгаажуулалт хийх байгууллагаас хамааралгүйгээр үйл ажиллагааныхаа үзүүлэлтүүдийг танилцуулж, хараат бус гуравдагч баталгаажуулалтын этгээд үүнд нь үнэлгээ дүгнэлт өгдөг тогтолцоог голчлон дэмждэг.

Компанийн шударга, хариуцлагатай байдлыг сайжруулахад хөрөнгө оруулагчдын үүрэг оролцоо⁶

Хариуцлагатай хөрөнгө оруулалт, санхүүгийн хөрөнгө оруулалтын стратеги, удирдлага дахь байгаль орчин, нийгэм, засаглалын шалгуур үзүүлэлтийн үзэл баримтлал нь шинэ үзэгдэл биш юм.

Арван наймдугаар зууны дундуур Методист зэрэг шашны үзэл баримтлалыг орчин үеийн капиталист эдийн засаг байдагчлан санхүүгийн гэрээ хэлэлцээртээ ёс зүйн хэм хэмжээг ашиглаж байжээ.

Дайны эсрэг, арьс өнгөөр ялгаварлан гадуурхахын эсрэг болон байгаль орчны хөдөлгөөнүүд 1960-1970-аад оноос эхлэн хариуцлагатай хөрөнгө оруулалтын үзэл баримтлалыг өргөжүүлэх, улс төрийн арга хэрэгсэл болгон ашиглахад чухал түлхэц болж иржээ. 1990-ээд оноос иргэд, бизнесийн байгууллагууд хэрэглээ, үйлдвэрлэл, хөрөнгө оруулалтын үйл ажиллагаандаа нийгэм, байгаль орчин, ёс зүйн өргөн хүрээтэй хариуцлагыг үүрэх хэрэгтэй гэсэн үзэл баримтлал чухлаар тавигдах болжээ.

Ёс зүйтэй хөрөнгө оруулагчид гурван гол стратегиэр компаниудад нөлөөлөхийг оролддог.

⁶ Dieter Zinnbauer “Global Corruption Report 2009: Corruption and the Private Sector”, 105-109 хуудас. Диетер Зиннбауэр Дэлхий нийтийн авлигын тайлангийн ахлах редактор.

Эдгээрээс шууд нөлөөлөх арга зам нь тусгай ёс зүйн шалгуурыг зөрчсөн (сөрөг үзүүлэлттэй) компаниудыг хөрөнгө оруулалтын багцаас хасч, зөвхөн тухайн бүлэгтээ эсвэл салбартаа сайн үзүүлэлттэй байгаа компаниудад хөрөнгө оруулалтаа чиглүүлэх явдал юм.

АНУ-ын зах зээл дээрх 250 гаруй хөрөнгө оруулалтын сан ийм төрлийн эсрэг сөрөг үзүүлэлтийн арга техник дээр үндэслэн хөрөнгө оруулалт хийдэг.

Байгаль орчин, нийгмийн болон засаглалын гүйцэтгэлийг сайжруулахад нь компаниудад дэмжлэг үзүүлэхийн тулд тэдэнтэй албан бус хувийн уулзалтуудыг хийх нь Европ дахь томоохон хөрөнгө оруулагчдын хийдэг, хоёр дахь нийтлэг хариуцлагатай хөрөнгө оруулалтын стратеги юм.

Эцэст нь хувь нийлүүлэгчдийн шийдвэр, саналын эрхийг байгаль орчин, нийгмийн болон засаглалын асуудалд илүү бодитойгоор хандахад компаниудад шахалт үзүүлэхэд ашигладаг. Ихэвчлэн АНУ, Их Британийн хөрөнгө оруулагчдын хэрэглэдэг эдгээр арга техник компанийн гүйцэтгэл, түүнчлэн компанийн бодлогод эерэг нөлөө үзүүлж байна.

Хөрөнгө оруулалтын үйл ажиллагаанд байгаль орчин, нийгмийн болон засаглалын асуудлаар компанийн гүйцэтгэлийг үнэлэхэд чиглэгдсэн индекс, үнэлгээг ашигладаг. Хээл хахууль, авлигын асуудалдагч холбогдол өгсөн дараахь хоёр гол индекс байдаг.

Хүрээлэн буй орчинд үзүүлж нөлөөлөл, оролцогч талуудтай харилцаж буй байдал, хүний эрх, нийлүүлэлтийн сувгийн удирдлага зэрэг дэлхий нийтээр хүлээн зөвшөөрөгдсөн стандартад үндэслэн компаниудыг үнэлдэг Файнаншл Таймс болон Лондонгийн хөрөнгийн биржийн гаргадаг FTSE4Good

индекс. Энэхүү индексийн үзүүлэлтийн системд 2006 онд Транспарэнси Интернэшнл байгууллага, Олон улсын нийгмийн хариуцлагатай байдлын байгууллагын боловсруулсан Хээл хахуульгүй ажиллах бизнесийн зарчимд үндэслэсэн хээл хахуулийн талаарх шалгуур үзүүлэлтийг нэмж оруулсан.

Ёс зүйн дүрэм, авлига, хээл хахуулийн эсрэг заалтуудын агуулга, хэрэгжилт, мэдээлэх үйл явцыг үнэлэх Дов Жонсын тогтвортой байдлын индекс.

“Дэлхий нийтийн авлигын тайлан 2009: Авлига ба хувийн салбар” эмхтгэлээс компанийн түвшинд авлигаас урьдчилан сэргийлэх, авлигатай тэмцэх чиглэлээр олон улсын түвшинд хэрэглэгдэж буй арга замуудын талаар шинжээчдийн бичсэн нийтлэлүүдийг тоймлон хүргэлээ. Компанийн удирдлагууд, худалдааны нийгэмлэг, ажил олгогчид болон бизнес эрхлэгчдийн холбоо, нийгэмлэгүүдийн зүгээс бизнесийн шударга байдлын болон авлигаас урьдчилан сэргийлэх дүрэм, хөтөлбөрийг боловсруулах, хэрэгжүүлэх санал санаачлагыг бий болгоход уг мэдээлэл бага ч болов хувь нэмэр оруулна гэж найдаж байна.

Дээр дурдагдсан шинжээчдийн нийтлэлээс харахад хувийн салбар дахь авлигаас урьдчилан сэргийлэх арга замуудын гол цөм нь хөрөнгө оруулагчид, хувьнийлүүлэгчдийн хүчтэй хариуцлагатай хяналт, компанийн үйл ажиллагааны ил тод нээлттэй байдал, сайн дураар дагаж мөрдөх ёс зүйн болон бусад дүрэм журмууд болж байна.

Цаашид уг тайланд орсон бизнесийн шударга байдлын тогтолцоог бий болгох асуудлууд болон улс орнуудын нөхцөл байдал, туршлагын талаарх мэдээллийг тоймлон цувралаар хүргэх болно.

THE FEDERAL ETHICS AND ANTI-CORRUPTION COMMISSION OF ETHIOPIA'S (FEACC) ANTI-CORRUPTION ENDEAVOR

Deputy Commissioner,
Federal Ethics & Anti-Corruption Commission of Ethiopia
Addisu Mengistu Merto

As in many other parts of the world, there are signs that corruption has been taking roots in Ethiopia, too. Cognizant of the growing danger, the Government of the Federal Democratic Republic of Ethiopia has been executing wide-ranging activities to tackle corruption and impropriety at all levels by establishing the Federal Ethics and Anti-Corruption Commission (FEACC) in May 2001. Since then, the FEACC launched a three pronged (prevention, investigation and prosecution) attack on corruption and some encouraging achievements were made in those areas.

Vision of the Commission

The vision of the Federal Ethics and Anti-Corruption Commission is to ensure that corruption is no longer an impediment to enhancing development and good governance in the country by creating a highly ethical society that is resolute in combating corruption unwaveringly.

Mission

The Commission's mission is to ensure that the country's resources go to the desired development projects by expanding ethics and anti-corruption education; examining the practices and working procedures in federal public offices and enterprises and thereby plugging loopholes that are believed to

Этиоп Улсын Холбооны ёс зүйн ба Авлигын эсрэг хорооны (FEACC) авлигатай тэмцэх хүчин чармайлт

Дэлхийн бусад улс орнуудын нэгэн адил Этиопод авлига баттай оршсоор байгаа билээ. Энэхүү аюул заналыг ойлгож мэдэрсэн Холбооны Бүгд Найрамдах Ардчилсан Этиоп Улсын төр засаг 2001 оны 5 дугаар сард Холбооны ёс зүйн болон Авлигын эсрэг хороо (FEACC)-г байгуулснаар бүх түвшинд авлига, ёс зүйн зөрчлийг устгах чиглэлээр өргөн хүрээтэй далайцтай үйл ажиллагааг хэрэгжүүлсээр ирсэн. Түүнээс хойш Холбооны ёс зүйн болон авлигын эсрэг хороо авлигатай тэмцэх үндсэн гурван чиглэл (урьдчилан сэргийлэх, мөрдөн шалгах, яллах)-ийг бий болгож, дээрх чиглэлээр зарим амжилтанд хүрээд байна.

Хорооны алсын хараа

Холбооны ёс зүйн болон авлигын эсрэг хорооны алсын хараа нь авлигатай эрс тууштай тэмцэх өндөр ёс зүйтэй нийгмийг бүрдүүлэх замаар авлига улс орны хөгжил дэвшил, сайн засаглалыг нэмэгдүүлэхэд саад тотгор учруулахгүй байх нөхцлийг бүрдүүлэхэд чиглэгдэнэ.

be conducive for corruption; exposing, investigating and prosecuting alleged corruption offences where they are committed in federal public offices and public enterprises, or in the regional offices related to subsidies granted by the Federal Government.

Objectives of the Commission

- In collaboration with relevant bodies to strive to create aware society where corruption will not be condoned or tolerated by promoting ethics and anti-corruption education.
- In collaboration with relevant bodies to prevent corruption offences and impropriety.
- To detect, investigate and prosecute corruption offences and impropriety.

The major powers and duties of the Commission

The Commission has, among others, the following powers and duties:

- Register or cause the registration of asset and financial interests, freeze, by court order, the assets of persons under investigation suspected of corruption, restrain, by court order, any property or its equivalent confirmed to be acquired through corruption, investigate and obtain information about any bank account of suspected persons upon the order of the Commissioner where there is reasonable suspicion in connection with corruption offences; and cause the attachment, with court order of same where necessary, facilitate conditions for the protection of physical and job security of whistle blowers and witnesses, and providing protection of the same in accordance with the law, prepare and monitor the implementation of codes of ethics for public offices and public enterprises, coordinate ethics infrastructures,

Эрхэм зорилго

Хорооны эрхэм зорилго нь авлигын эсрэг боловсрол, ёс зүйг дээшлүүлэх замаар улс орны төсөв хөрөнгийг хүсэн хүлээж буй хөгжлийн төсөлд зарцуулах; холбооны төрийн байгууллага, аж ахуйн нэгжийн үйл ажиллагаа, тэдгээрийг зохицуулах дүрэм журмыг хянан үзэж авлига үүсэхэд нөлөөлж буй цоорхойг арилгах; холбооны төрийн байгууллага, төрийн өмчит аж ахуйн нэгж болон холбооны Засгийн газраас санхүүжүүлсэн татаастай холбоотой бүс нутгийн төрийн байгууллагад холбогдох авлигын гэмт хэргийг илрүүлэх, мөрдөн шалгах, яллах явдал юм.

Хорооны зорилтууд

- Авлигын эсрэг боловсрол, ёс зүйг хөхиүлэн дэмжих замаар авлигыг тэвчих үзэл баримтлал бүхий олон нийтийн ухамсрыг төлөвшүүлэх чиглэлээр холбогдох байгууллагуудтай хамтран ажиллах.
- Авлигын гэмт хэрэг, зөрчлөөс урьдчилан сэргийлэх чиглэлээр холбогдох байгууллагуудтай хамтран ажиллах.
- Авлигын гэмт хэрэг, зөрчлийг илрүүлэх, мөрдөн шалгах, яллах.

Хорооны бүрэн эрх, үүрэг хариуцлага

Хороо нь доор дурьдсан болон бусад эрх, үүрэгтэй:

- Хөрөнгө, орлого болон түүний эх үүсвэрийг бүртгэх, шүүхийн шийдвэрээр авлигын хэрэгт сэжиглэгдэн мөрдөн шалгагдаж байгаа хүний хөрөнгийг битүүмжлэх, авлигын замаар олж авч эзэмшсэн хөрөнгө болон

provide all the necessary support to public offices and public enterprises towards the establishment of ethics liaison units and provide the necessary advice and support to regions.

Organizational set-up

The Commission is comprised of eight Directorates and three Services. The Directorates are identified as Ethics Education and Communications Affairs; Corruption Prevention; Corruption Investigation and Prosecution; Ethics Infrastructures Coordination; Plan, Procurement, and Finance; Change Management; Human Resource and Asset Disclosure and Registration Directorates. The Services are also designated as Legal, Audit and General Services. The Commissioner's Office and the Deputy Commissioner's Office are also part of the Organizational set-up. The FEACC has a branch office in Dire Dawa City. The Commission currently has 312 staff members.

Achievements of the Commission

As of its inception, the FEACC has been executing wide-ranging activities aiming at preventing corruption from hindering the country's development endeavor. The following are the major achievements the Commission has registered regarding the expansion of ethics and anti-corruption education, corruption prevention, corruption investigation and prosecution, assets and income disclosure and registration, change management, coordination of ethics infrastructures and international relations over the past ten years.

1. Ethics and anti-corruption education

The FEACC is of the conviction that expanding ethics and anti-corruption education among the public has a vital significance in the fight against corruption. The Commission has been

түүнтэй адилтгах баталгаажсан хөрөнгийг шүүхийн шийдвэрээр хураах, авлигын хэрэгтэй холбоотой нь үндэслэл бүхий сэжигтэй тохиолдолд комиссарын шийдвэрээр сэжигтний банкин дахь дансны талаарх мэдээллийг олж авах, мөрдөн шалгах;

- Шаардлагатай тохиолдолд шүүхийн шийдвэр, таатай нөхцөл байдалд шүгэл үлээгч болон гэрчийн албан ажлын болон хувийн аюулгүй байдлыг хамгаалах, хуулийн дагуу хамгаалалтыг бэлтгэх, төрийн байгууллага, төрийн өмчит аж ахуйн нэгжийн ёс зүйн дүрмийн хэрэгжилтэнд мониторинг хийх болон бэлтгэх, ёс зүйн дэд бүтцийг харилцан уялдуулах, нийт холбооны төрийн байгууллага, төрийн өмчит аж ахуйн нэгжийн ёс зүйн дүрмийн уялдаа холбоог хангахад чиглэсэн бүхий л шаардлагатай дэмжлэг үзүүлэхэд бэлтгэх, бүс нутагт шаардлага зөвлөгөө, дэмжлэгийг үзүүлэх.

Зохион байгуулалтын бүтэц

Хороо нь найман газар, гурван албанаас бүрддэг. Олон нийттэй харилцах ба ёс зүйн боловсролын газар; Авлигаас урьдчилан сэргийлэх газар; Авлигыг мөрдөн шалгах, яллах газар; Ёс зүйн дэд бүтцийг зохицуулах газар; Төлөвлөлт, худалдан авалт болон санхүүгийн газар; Удирдлагын өөрчлөлтийн газар; Хүний нөөцийн газар; Хөрөнгийн мэдүүлэг, бүртгэлийн газар гэсэн найман газартай. Мөн Хуулийн, Аудитын болон Нийтлэг үйлчилгээний гэсэн гурван албатай. Комиссарын ажлын алба болон Орлогч комиссарын ажлын алба нь мөн зохион байгуулалтын бүтцэд багтдаг. Холбооны ёс зүйн болон

executing wide-ranging awareness raising programmes through formal and informal ways.

Accordingly, the Commission has so far reached about 200,000 people drawn from various public offices, public enterprises and various segments of the society through its face-to-face ethics and anti-corruption awareness creation program. It has also offered training of trainers on ethics and anti-corruption education to nearly 6,000 people.

In its endeavor to expand ethics and anti-corruption education, the Commission produced and distributed about 2,203,300 magazines, posters, brochures, fliers, modules and other print materials as well as 426 various productions in the electronic media. In doing so, it has been possible to reach millions of people via the print and electronic media.

It is the conviction of the Commission that the activities executed so far has made ethics and anti-corruption affairs to be the agenda of the public. The ethics and anti-corruption education provided so far has its own contribution to encourage the public to cooperate with the commission as whistleblowers, witnesses and partners in expanding ethics education.

2. Corruption prevention

In a bid to prevent corruption before it is committed, the FEACC examines the working procedures in government departments and public enterprises thereby plugging loopholes, which may be conducive to corrupt practices. The activities so far conducted in this area are presented hereunder.

The Commission has conducted 150 studies on the work procedures and practices of government offices and enterprises. It has conducted follow up on the implementation of the proposed

авлигын эсрэг хороо нь Дайре Дава хотод салбартай. Хороо нь одоогийн байдлаар 312 албан хаагчтай.

Хорооны хүрсэн ололт амжилтууд

Холбооны ёс зүйн болон авлигын эсрэг хороо нь байгуулагдсан цагаасаа хойш улс орны хөгжлийг хазаарлаж буй авлигаас урьдчилан сэргийлэх зорилготой өргөн цар хүрээтэй үйл ажиллагаануудыг хэрэгжүүлж ирсэн. Үүний үр дүнд хороо авлигын эсрэг ёс зүйн болон боловсрол, авлигаас урьдчилан сэргийлэх, авлигын хэргийг мөрдөн шалгах, яллах, хөрөнгө, орлогыг илрүүлэх, бүртгэх, өөрчлөлтийн удирдлага, ёс зүйн дэд бүтцийн уялдаа холбоо, олон улсын харилцааг өргөжүүлэх зэрэг чиглэлээр сүүлийн арван жилд тодорхой амжилт гаргаад байна.

1. Ёс зүйн болон авлигын эсрэг боловсрол

Холбооны ёс зүйн болон авлигын эсрэг хороо олон нийтийн дунд ёс зүйн болон авлигын эсрэг боловсролыг дээшлүүлэх нь авлигатай тэмцэх ажлын гол чухал хэсэг гэж үзэж үйл ажиллагаагаа явуулж байна. Хороо албан болон албан бус арга замаар олон нийтийн мэдлэг ухамсрыг дээшлүүлэх хөтөлбөрүүдийг өргөн хүрээнд хэрэгжүүлж ирсэн.

Ийнхүү хороо төрийн байгууллага, төрийн өмчит үйлдвэрийн газар, нийгмийн бусад салбарын төлөөлөл 200,000 гаруй хүмүүстэй ёс зүй, авлигын эсрэг мэдлэг ухамсрыг бий болгох хөтөлбөрийн хүрээнд нүүр тулан уулзсан байна. Түүнчлэн 6000

preventive measures in some 83 of the government offices and enterprises. Immediate studies were also conducted on the work procedures and practices of some 60 government offices and enterprises.

The studies conducted largely focus on, procurement, asset administration, issuance and monitoring of licenses, land administration and construction, evaluation, service delivery, sales, finance and human resource administration...etc.

Most of the organizations included in the study have been willing to implement the recommendations forwarded by the Commission on their work procedures and practices, except when there is a capacity limitation. Organizations are becoming more aware on the role of studies conducted on work procedure in preventing corruption. Accordingly, their interest to share the benefits of such a study is increasing from time to time.

The number of organizations requesting for this service or those seeking advice on how to study the work procedure and practices of their organization on their own has been increasing from time to time. The study conducted on the work procedure and practice of different public offices and enterprises at various times have prevented the public's property and money from embezzlement.

3. Investigation and prosecution activities

The Commission has so far received several tip-offs. As most of the tips are out of FEACC's jurisdiction or don't relate to corruption, it is possible to say that they short of quality. All the tips received are evaluated, put in priority order and investigation is carried out accordingly.

орчим хүнийг ёс зүй, авлигын эсрэг боловсролын чиглэлээр сургалт явуулах сургагч багшийн сургалтад хамруулаад байна.

Ёс зүй, авлигын эсрэг боловсролыг дээшлүүлэх ажлын хүрээнд комисс 2,203,300 орчим сэтгүүл, зурагт хуудас, танилцуулга, тараах материал, бусад хэвлэмэл материалууд болон 426 төрлийн электрон мэдээллийн бүтээгдэхүүнийг түгээжээ. Ийнхүү, хэвлэмэл болон электрон мэдээллийн хэрэгслээр дамжин сая сая хүнд хүрч ажиллах боломжтой болсон юм.

Хорооны зүгээс хэрэгжүүлж ирсэн үйл ажиллагаануудын ёс зүй, авлигын эсрэг ажил бүх нийтийн үйл хэрэг болсон гэж үздэг. Ёс зүй, авлигын эсрэг боловсролын чиглэлээр хэрэгжүүлсэн үйл ажиллагаа нь ёс зүйн боловсролыг дээшлүүлэх чиглэлээр олон нийтийг шүгэл үлээгч, гэрч, хамтрагч байдлаар комисстой хамтран ажиллахад дэмжлэг үзүүлэхэд өөрийн хувь нэмрээ оруулж ирсэн.

2. Авлигаас урьдчилан сэргийлэх нь

Авлигын хэргийг үйлдэгдэхээс нь өмнө авлигаас урьдчилан сэргийлэхийн тулд Холбооны ёс зүйн болон авлигын эсрэг хороо төрийн байгууллага, төрийн өмчит аж ахуйн нэгжийн үйл ажиллагаа, тэдгээрийг зохицуулж буй дүрэм журмыг хянан үзэж, авлига үүсгэж болох цоорхойг тодорхойлдог. Энэ чиглэлээр хийж ирсэн үйл ажиллагаануудыг энд танилцуулж байна.

Хороо төрийн байгууллага, төрийн өмчит аж ахуйн нэгжийн үйл ажиллагаа, дүрэм журамд 150 гаруй хяналт шалгалтын ажлыг

So far, the Commission has investigated more than 2000 alleged corruption offences and prosecuted a number of offenders, more than 900 of them received 3 to 21 years of prison terms and fine.

The Commission has given protection for about 40 whistleblowers and witnesses. The investigation and prosecution of cases in the areas of the Addis Ababa City land administration, the infamous gold scam in the National Bank of Ethiopia, the 1.5 billion Birr auction scandal in the Ethiopian Telecommunication Corporation are among the major activities executed by the Commission.

In addition, the Commission has investigated and prosecuted corruption offences. Most of which were related to, land administration, procurement, exercising illegitimate authority, cyber theft, dishonesty, abuse of power, forging government documents and accepting undue advantage.

As of the launching of investigation on the rampant illegal land grabbing in the metropolis in April 2006, the Commission has made some 1,163, 355 square meters of land to be restrained through court order. Some 752,758 square meters of the stated land worth 1,547,745,696 Birr, while the remaining is not rated yet. Apart from the restrained land, 173,702 square meters of land grabbed illegally in various Sub-Cities of the metropolis, particularly, in Yeka, Bole, Kolfe-Keraniyo and Kirkos Sub-Cities is transferred to the ownership of the respective Sub-Cities.

In addition, 32 residential units, 4 buildings, 37 vehicles, 14 factories, 3 stores and 87 million Birr in the Bank account of the culprits, among others, have been restrained by court order.

In other case, 41 kg of gold to be smuggled to Dubai (United Arab Emirates) via Bole International Airport

хийгээд байна. Тэдгээрээс 83 төрийн байгууллага, төрийн өмчит аж ахуйн нэгжид урьдчилан сэргийлэх чиглэлээр холбогдох үйл ажиллагааг хэрэгжүүлж ажилласан. Шуурхай хяналт шалгалтын ажлыг 60 төрийн байгууллага, төрийн өмчит аж ахуйн нэгжийн үйл ажиллагаа, дүрэм журамд хийгээд байна.

Дээрх хяналт шалгалтын ажлууд нь голчлон худалдан авах ажиллагаа, хөрөнгийн удирдлага, зөвшөөрөл олгох, хянах, газар зохион байгуулалт болон барилга, үнэлгээ, үйлчилгээ, борлуулалт, санхүү, хүнийн нөөцийн удирдлагын гэх мэт чиглэлд чиглэгджээ.

Чадавхи, төсөв хөрөнгийн дутагдалтай байдлыг эс тооцвол хяналт шалгалтад хамрагдсан байгууллагуудын ихэнх нь хорооноос өгсөн зөвлөмжүүдийг өөрсдийн үйл ажиллагаандаа хэрэгжүүлэх хүсэл эрмэлзэлтэй байсан. Байгууллагууд авлигаас урьдчилан сэргийлэх ажлын хүрээнд үйл ажиллагааны дүрэм журамд хяналт шалгалт хийх ажлын ач холбогдлыг илүү ихээр ойлгож ухаарах болсон. Иймээс цаг хугацаа өнгөрөх тусам ийм төрлийн хяналт шалгалтын ажлын үр дүн, туршлагаа харилцан хуваалцах сонирхол нэмэгдсээр байна.

Энэхүү хяналт шалгалтыг хийлгэх болон байгууллагынхаа үйл ажиллагаа, дүрэм журамд хэрхэн хяналт шалгалт хийх талаар зөвлөгөө авах хүсэлтэй байгууллагын тоо тогтмол нэмэгдсээр байна. Харилцан адилгүй хугацаанд өөр өөр төрийн байгууллага, төрийн өмчит аж ахуйн нэгжийн үйл ажиллагаа, дүрэм журамд хийсэн хяналт шалгалтын ажил нь төрийн өмч, хөрөнгийг шамшигдуулахаас урьдчилан сэргийлж ирсэн.

was seized in 2003-2004. In addition, 15 kg of gold and 179,262 USDs taken to Dubai illegally have been retrieved. During house search 81 kg of gold was also sized from persons connected with gold fraud. In addition, it has been possible to restrain money, gold and property equivalent to the sum lost through the fraud.

The Commission's conviction rate has reached 90 percent on average. Currently prosecution of several corruption cases is well underway in federal and regional courts. The Commission has been registering encouraging results in investigation and prosecution of corruption offences. It is also gaining the public's trust. The above facts made corruptors to refrain from their ill practices. The reduction of the illegal land grabbing in Addis Ababa also strengthened the fact.

4. Asset Disclosure and Registration

The FEACC has also started implementing the Assets Disclosure and Registration Proclamation No. 668/2002 that is expected to play key role in the fight against corruption.

The FEACC, which is in charge of the registration of the assets and financial interests of elected persons, political appointees and public servants, has launched the registration as of December 1, 2010 with the registration of the assets of Prime Minister, Meles Zenawi and other senior government officials.

The Commission has so far registered the assets of nearly 10,000 elected persons, political appointees and public servants.

The execution of the proclamation is believed to have a paramount importance towards the practical

3. Мөрдөн шалгах болон яллах үйл ажиллагаа

Хороо өнөөг хүртэл хэд хэдэн гомдол, мэдээлэл хүлээн аваад байна. Эдгээр гомдол, мэдээллийн ихэнх нь Холбооны ёс зүйн болон авлигын эсрэг хорооны бүрэн эрхэд хамаарахгүй эсвэл авлигатай холбоогүй гомдол мэдээллүүд байжээ. Хүлээн авсан бүх гомдол мэдээллийг үнэлж, ач холбогдлын түвшингээр нь эрэмбэлэн, мөрдөн шалгах ажиллагаа явуулдаг.

Өнөөдрийг хүртэл, хороо 2000 гаруй авлигын хэргийг мөрдөн шалгаж, олон тооны гэмт хэрэгтнийг ялласны 900 гаруйд нь 3-21 жилийн хорих ял болон торгуулийн шийтгэл оногдуулаад байна.

Хороо 40 орчим шүгэл үлээгч, гэрчийг хамгаалалтад авсан. Аддис Абаба хотын газрын албаны хэрэг, Этиопын Үндэсний банкинд гарсан алтны гутамшигт луйврын хэрэг, Этиопын Цахилгаан холбооны корпорацийн 1.5 тэрбум биррийн дуудлага худалдааны хэрэг зэрэг нь хорооны мөрдөн шалгаж, ялласан томоохон хэргүүд юм.

Түүнчлэн Хороо авлигын зөрчлийг мөрдөн шалгах болон яллах үйл ажиллагааг хэрэгжүүлж ирсэн. Тэдгээрийн ихэнх нь газар зохион байгуулалт, худалдан авах үйл ажиллагаа, хууль бусаар эрх мэдэл олж авах, кибер хулгай, шударга бус үйлдэл, эрх мэдлээ урвуулан ашиглах, төрийн байгууллагын бичиг баримтыг хуурамчаар үйлдэх, хууль бусаар давуу байдал бий болгох зэрэгтэй холбоотой байжээ.

implementation of the provision in Article 12 of the country's constitution, which states that enhancing transparency in the conduct of public affairs with a view to strengthening the bond and creating mutual trust between the public and the government.

The implementation of the proclamation is also a timely response to international obligations Ethiopia has entered through signing various agreements.

5. Change Management

The Commission has started fully implementing the Business Process Reengineering (BPR) study, which has been conducted since February 2009 with the objective of making its service efficient, effective that always keeps the satisfaction of its customers at the center. Encouraging results have been obtained in the implementation of the new working procedure in all the departments of the FEACC. Staff members have also demonstrated encouraging initiation in accepting and implementing the change.

A technique committee comprising some 10 members drawn from different departments of the Commission has also been fully engaged in Balanced Score Card (BSC) study as part of performance management after they received relevant training.

6. Coordination of ethics infrastructures

The Commission has been working in close partnership with various stakeholders at national level. The following are the major activities executed in the area:

7. International cooperation

The Commission has forged a strong and healthy relationship with

Хороо 2006 оны 4 сард нийслэлд хууль бусаар газар олж авсан хэрэгт мөрдөн шалгах ажиллагаа явуулсны үр дүнд 1,163,355 квадрат метр газрыг шүүхийн шийдвэрээр буцаан авсан. Дээрх газрын 752,758 квадрат метр газар нь 1,547,745,696 биррийн үнэтэй бол бусад нь хараахан үнэлэгдээгүй байна. Хураагдсан газруудаас нийслэлийн дагуул хотууд, тухайлбал, Иека, Боле, Колфе-Кераниё, Киркис хотуудад хууль бусаар олгогдсон 173,702 квадрат метр газар тухан хотынхоо эзэмшилд эргэж шилжжээ.

Түүнчлэн, гэмт хэрэгтнүүдийн 32 орон сууц, 4 барилга, 37 тээврийн хэрэгсэл, 14 үйлдвэр, 3 дэлгүүр болон банкны дансан дахь 87 сая биррийг шүүхийн шийдвэрээр хураан авсан.

Бусад хэргийн хувьд 2003-2004 онд Болегийн олон улсын нисэх онгоцны буудлаар дамжуулан Дубай (Арабын нэгдсэн Эмират) руу 41 кг алт хууль бусаар нэвтрүүлэх гэж байсныг илрүүлэн хураан авсан. Түүнчлэн, Дубай руу хууль бусаар гаргасан 15 кг алт, 179,262 ам.долларыг эргүүлэн авсан. Орон байранд хийсэн нэгжлэгийн явцад алтны луйврын хэрэгт холбогдсон этгээдээс 81 кг алтыг хураан авсан. Түүнчлэн, луйврын замаар алдагдсан мөнгө, алт, үнэ бүхий зүйлийг хураан авах боломжтой болсон.

Хорооны гэмт хэрэг шийдвэрлэлтийн түвшин дундажаар 90 хувьд хүрээд байна. Одоогийн байдлаар хэд хэдэн авлигын хэргийг яллах ажиллагаа мужийн болон холбооны шүүхийн шатанд явж байна. Хороо авлигын зөрчлийг мөрдөн шалгах, яллах ажиллагааг үр дүнд

many global and regional actors in the struggle against corruption.

- Ethiopia has actively participated in the drafting of the United Nations Convention Against Corruption (UNCAC) and the African Union Convention on Preventing and Combating Corruption and was one of the signatories of both. It has also become an active participant in the review of the implementation of the UN Convention Against Corruption.
- Ethiopia has been actively participating in various global and regional anti-corruption initiatives like Construction Sector Transparency Initiative (CoST) and the Extractive Industries Transparency Initiative (EITI).
- It is a founding member of the International Association of Anti-Corruption Authorities (IAACA) and attended the three conferences of the association.
- The Commission has an excellent relationship, among others, with the World Bank and the United Nations Development Programme (UNDP).

In general, cognizant of the serious efforts the Commission has been making, the public has begun to rally behind it in the fight against corruption. The public have come to realize that the anti-corruption struggle will not succeed without its active participation. In short, the Commission has managed to make the anti-corruption struggle a popular agenda and it considers such a shift in popular thinking as the most important of all its achievements.

хүргэхэд амжилт гаргаж ажиллаж ирсэн. Энэхүү үйл ажиллагаа нь мөн олон нийтийн итгэлийг хүлээгээд байна. Дээр дурдсан мэдээллүүд нь авлигачдыг хууль бус үйлдлээсээ татгалзахад хүргэж байгаа билээ. Аддис Абабад хууль бусаар газар олгох үйл ажиллагаа мөн буураад байна.

4. Хөрөнгө мэдүүлэг, бүртгэл

Холбооны ёс зүйн болон авлигын эсрэг хороо авлигатай тэмцэхэд чухал үүрэг гүйцэтгэх Хөрөнгө мэдүүлэх, бүртгэх тухай 68/2002 тоот тогтоолыг мөн хэрэгжүүлэн ажиллан ирсэн.

Сонгогдсон болон улс төрийн томилгоогоор томилогдсон албан тушаалтнууд, төрийн албан хаагчдын хөрөнгө, санхүүгийн байдлыг бүртгэх үүрэг бүхий Холбооны ёс зүйн болон Авлигын эсрэг хороо Ерөнхий сайд Мэлэс Зенави болон төрийн өндөр албан тушаалтнуудын хөрөнгийн бүртгэлийг 2010 оны 12 сарын 1-ний байдлаар гаргаад байна.

Хороо одоогийн байдлаар ойролцоогоор 10,000 орчим сонгууль ажилтан, улс төрийн томилгоотой хүмүүс болон төрийн албан албан хаагчдын хөрөнгийг бүртгээд байна.

Олон нийт болон төр засгийн хоорондын харилцан итгэлцлийг бий болгох, хариуцлагыг дээшлүүлэхэд төрийн үйл ажиллагаан дахь ил тод нээлттэй байдлыг нэмэгдүүлэх талаар заасан тус улсын үндсэн хуулийн 12 дугаар заалтыг бодитойгоор хэрэгжүүлэхэд энэхүү тогтоолын хэрэгжилт чухал ач холбогдолтой гэж үзэж байна.

Энэхүү тогтоолын хэрэгжилт нь мөн Этиоп улсын нэгдэн орсон гэрээ, хэлэлцээрийн дагуу олон улсын өмнө хүлээсэн үүргээ цаг алдалгүй биелүүлж байгаагийн нэг илрэл юм.

5. Өөрчлөлтийн удирдлага

Хороо үйлчлүүлэгчдийнхээ сэтгэл ханамжийн түвшинг үргэлж анхаарлынхаа төвд байлгаж, үйлчилгээгээ үр дүнтэй байлгах зорилгоор 2009 оны 2 дугаар сараас хойш хэрэгжүүлж буй Бизнесийн үйл явцыг дахин загварчлах дүн шинжилгээний ажлыг бүрэн хэрэгжүүлж байна. Үүний үр дүнд Холбооны ёс зүйн болон авлигын эсрэг хорооны бүх нэгжид ажлын шинэ арга барилыг хэрэгжүүлж амжилтанд хүрээд байна. Орон тооны гишүүд мөн өөрчлөлтийг хүлээн зөвшөөрөх, хэрэгжүүлэх санаачлагыг дэмжихээ илэрхийлсэн.

Хорооны газар бүрийг төлөөлсөн 10 гишүүнээс бүрдэх техникийн зөвлөл холбогдох сургалтанд хамрагдснаар гүйцэтгэлийн менежментийн нэг хэсэг байдлаар Тэнцвэрт онооны картын шинжилгээг бүрэн утгаар нь хэрэгжүүлж байна.

6. Ёс зүйн дэд бүтцийн удирдлага

Хороо үндэсний түвшинд төрөл бүрийн оролцогч талуудтай нягт хамтран ажилласаар ирсэн. Энэ чиглэлд дараахь гол гол үйл ажиллагааг хэрэгжүүлж байна:

- Холбооны ёс зүйн болон авлигын эсрэг хороо долоон муж улсын (Ахмара, Оромия, Гамбелла, Бенешангул-Гумуз, Тигрэй, Харари болон Өмнөд Этиопын Ардын муж улс) авлигын эсрэг хороодтой хамтран ажиллаж байна.

- Авлигатай тэмцэх үйл ажиллагааг эрчимжүүлэх зорилгоор мэргэжлийн нийгэмлэгүүд, олон нийтийн байгууллага, хэвлэл мэдээллийн хэрэгсэл, худалдааны танхим, салбарын нийгэмлэг, шашны болон төрийн бус байгууллагуудын дундах хамтарсан форумыг байгуулан ажиллуулж байна.

- Хороо мөн төрийн байгууллага, төрийн өмчит аж ахуйн нэгжүүдэд байгуулагдсан ёс зүйн харилцааны нэгжүүдтэй холбоотой ажилладаг. Ёс зүйн клуб бүх төрийн өмчийн сургуулиуд болон ихэнх дээд боловсролын байгууллагуудад байгуулагдаад байна. Хувийн дээд боловсролын байгууллагуудад ёс зүйн клуб байгуулах үйл ажиллагааг амжилттай явагдаж байна.

- Үндэсний түвшинд авлигатай тэмцэх үйл ажиллагааг уялдуулах, удирдан зохион байгуулах зорилготой Үндэсний авлигын эсрэг нэгдлийг Этиот улсын нийслэл Аддис Абабад 2009 оны 7 сарын 2-3 хооронд болсон хурлаас байгуулсан. Уг нэгдэл нь төрийн байгууллагууд, иргэний нийгмийн байгууллагууд, сөрөг хүчний улс төрийн намууд, хувийн салбараас бүрддэг.

7. Олон улсын хамтын ажиллагаа

Холбооны ёс зүйн болон авлигын эсрэг хороо авлигатай тэмцэх хүчин чармайлтдаа олон улсын болон бүс нутгийн олон оролцогч талуудтай хүчтэй, зохистой харилцааг хэрэгжүүлж ирсэн.

- Этиоп улс НҮБ-ын Авлигын эсрэг конвенц болон Авлигаас урьдчилан сэргийлэх, тэмцэх Африкийн холбооны конвенцийг

батлахад идэвхтэй оролцож ирсэн бөгөөд хоёуланд нь нэгдэн орсон улсуудын нэг юм. Тус улс мөн НҮБ-ын Авлигын эсрэг конвекцийн хэрэгжилтийг үнэлэх үйл ажиллагааны идэвхтэй оролцогч болоод байна.

- Этиоп улс Барилгын салбарын ил тод байдлын санаачлага (CoST) болон Олборлох үйлдвэрлэлийн ил тод байдлын санаачлага (EITI) зэрэг олон улсын болон бүс нутгийн авлигын эсрэг санаачлагуудад идэвхтэй оролцож ирсэн.
- Тус улс Авлигатай тэмцэх байгууллагуудын олон улсын нийгэмлэг (IAACA)- ийг үүсгэн байгуулагч гишүүн бөгөөд нийгэмлэгийн гурдан удаагийн хуралд оролцсон.
- Хороо Дэлхийн банк, НҮБ-

ын Хөгжлийн хөтөлбөр болон бусад байгууллагуудтай сайн харилцаатай.

Ерөнхийдөө Хорооны нухацтай хүчин чармайлт нь олон нийт авлигатай тэмцэх үйл ажиллагаанд нэгдэн орж эхлэхэд хүргэж байна. Олон нийт авлигатай тэмцэх үйл ажиллагаа тэдний идэвхтэй оролцоогүйгээр амжилтанд хүрэхгүй гэдгийг ойлгож мэдрээд байна. Товчоор хэлэхэд хороо авлигатай тэмцэх үйл ажиллагааг олон нийтийн анхаарах асуудал болгож чадсан бөгөөд олон нийтийн санаа бодлын энэхүү өөрчлөлтийг хамгийн чухал ололт амжилт гэж үзэж байна.

“АВЛИГЫН СУДААГАА БОДЛОГОД ЧИГЛЭСЭН ТАНДААЛТ”

Женс Ч.Андвиг ба Од Хэлге Фжелстад, Ингэ
Амундсэн, Тоне Сиссенер, Тина Сорейде

«Research on Corruption A policy oriented survey», Jens Chr. Andvig and Odd-Helge Fjeldstad, Inge Amundsen, Tone Sissener, Tina Soreide

7. Авлига эдийн засгийн үүднээс: авлигын үр дагаврын тоон шинжилгээ (Economic perspectives and quantitative analysis of the consequences of corruption)

Авлигыг уг үзэгдлээс хамааралгүй хүчин зүйлсээр нөхцөлддөг гэж үзэх нь авлигын талаарх эмпирик ойлголт, тайлбарыг хэт хялбаршуулах уршигтай. Мөнхүү авлигын үр дагаврыг нийгмийн бусад хувьсагчид хоорондоо хамааралгүй нөлөөлөл үзүүлдэг гэж сэтгэвэл ард түмний амьжиргаанд тусах уршигийг хэт хялбарчлан ойлгоход хүрнэ.

7.1 Авлигын ашиг ба өртөг (Costs and benefits of corruption)

Авлигын талаарх хэвлэл нийтлэлд ажиглагддаг нэгэн сэтгэлгээ бол авлигын эдийн засгийн ашиг нь өртгөөсөө давдаг гэсэн ойлголт юм (Leff, 1964; Nye, 1967; Huntington, 1968). Улс төрийн механизмын далд функцийн талаарх Мертоны (Merton 1968) үзэлд суурилсан энэ онол нь улс төрийн давуу байдлыг худалдах, худалдан авах нь улс төр, эдийн

засгийн тодорхой ашиг унац олгодог гэж заадаг. Тэр ч байтугай авлига захиргааны механизмд тосолгоо болж, бүтээмжийг нь дээшлүүлдэг гэсэн санаа хэлэгддэг.

Самюэл Хантингтон (Samuel Huntington 1968:386) эдийн засгийн өсөлтөд нугаршгүй хөшүүн, хэт төвлөрсөн, шударга бус захиргаанаас (bureaucracy) илүү хор болдог цорын ганц зүйл бол нугаршгүй хөшүүн, хэт төвлөрсөн, **шударга** захиргаа байдаг гэжээ. Улс төрийн талдаа авлигач үйл нь иргэдийг төрийн захиргааны тогтолцоонд оролцуулах арга хэрэгсэл болдог гэнэ. Гэхдээ энэ санааг Джонстон (Johnston 1996, 1997) сөрж, авлига иргэдийг улс төрд оролцуулахын эсрэг үйлчилгээтэй байдаг гэжээ.

Авлига бүтээмжийг дээшлүүлдэг буюу зардлыг хэмнэдэг гэсэн санаа нь хахууль өгснөөр төрийн нүсэр дүрэм журам, зохицуулалттай холбогдох зардал чирэгдлийг алгасах боломж үүсдэг гэсэн таамаглалд түшиглэж байгаа аж. Кауфман, Вэй нар (Kaufmann and Wei 1999) олон улсын хэмжээний гурван томоохон компанид явуулсан судалгааны мэдээлэлд тулгуурлан хахууль, хүнд сурталтай харьцахад зарцуулах цаг, хөрөнгийн өртгийн харьцааг шалгаж

үзжээ. Гэтэл илүү хахууль төлдөг компаниуд хүнд сурталд зарцуулдаг цаг нь багасдаггүй, харин дүрэм зохицуулалтыг тохиролцсоор илүү цаг зарцуулдаг, мөн хөрөнгийн өртөг нь ч илүү тусдаг болохыг илрүүлсэн байна.

Авлигын эерэг сөрөг аль ч нөлөөллийн талаар ам дамжсан яриа болон онолын баримт хялбар олдоно. Үүнд баримт мэдээллийг ул суурьтай судлахаас нааш нэгэн үзүүрт хариу гарахгүй (Goldsmith, 1999).

7.2 Авлига ба төрийн албаны зохицуулалт (Corruption and public sector regulations)

Авлига нүсэр дүрэм журмаас болж байна уу, эсвэл авлигын нөлөөллөөр нүсэр дүрэм журам гараад байна уу? Зарим судлаач иднар хүнд сурталтнууд хахууль төлөх хэрэгцээг зориуд иргэдэд төрүүлэх зорилгоор нүсэр дүрэм журам гаргадаг гэсэн санаа дэвшүүлдэг байна (Myrdal, 1968b; Rose-Ackerman, 1978; Tanzi, 1998). Түшмэд өөртөө ашигтай сэдэлд хөтлөгддөг гэж үзвээс тэд хахуульд хүргэх хүнд суртлын дарамтыг нэмэгдүүлэхийн төлөө ажиллаж таарна. Энэ талаас нь бодвол түшмэд төрийн албаны шинэчлэлд дургүй байдгийг тайлбарлаж болох мэт. Жишээлбэл, Мирдал (Myrdal 1968b) 1964 онд Энэтхэгийн Засгийн газраас байгуулсан *Авлигаас Сэргийлэх Хорооны* мэдэгдлээс иш татахдаа авлигач албан тушаалтанууд нар иргэдийн хөөцөлдөж буй ажлыг түргэвчлэхийн оронд хахууль авахаар зориуд удаашруулж байна гэжээ.

Винтерсийн (Winters 1996) үзэж буйгаар Индонез улсад татварын шинэчлэлийг хамгийн их эсэргүүцэгчид нь татварын

албаныхан өөрсдөө байсан, учир нь татварын тогтолцоог хялбаршуулах, ард түмэнд ойртуулахад хамгийн их алдах хүмүүс нь татварынхан байжээ. Флаттерс, Маклеод нар (Flatters, Macleod 1995) ч бас Индонез улсын татвар хураагч нар хөрөнгийн татвар, орлогын албан татвар хийгээд гаалийн татварын бүтцийг энгийн хялбар болгохыг улангасан эсэргүүцэж байсныг тэмдэглэсэн байна.

Зарим тохиолдолд үнэхээр авлигыг бууруулах хүсэл зоригоор бий болгосон дүрэм журмууд ч бас байдаг, тэдгээр нь дутуу ч гэлээ амжилтад хүрдэг байхыг үгүйсгэж болохгүй. Гэхдээ л авлига ба нүсэр дүрэм журмын хооронд хамаарал ажиглагддаг бөгөөд үүндээ дүрэм журам нь авлигад нөлөөлдөг биш харин авлига нь дүрэм журамд нөлөөлж байна.

Харин Луи (Lui 1985) тэгш дарааллын загвар (equilibrium queuing model) гаргасан нь албан тушаалтнууд хахууль авах гэж хүнд суртал гаргадаг гэсэн Мирдалын таамаглалыг шалгахад тустай юм. Энэхүү загварт авлигач харилцаанд оролцогч хоёр этгээд хоёул шударга байдаг. Харин шинэ үйлчлүүлэгч ирээд хахууль санал болгосон тохиолдолд түүнд эхний ээлжинд үйлчлэхэд ямар ч ёс суртахууны хор нөлөө байхгүй гэнэ.

Харин Андвигийн (Andvig 1991) үзсэнээр дараалал нь хэвлэл нийтлэлд гарч байгаагаас илүү нарийн бүтэцтэй, олон талт механизм аж. Тиймээс дарааллыг зохион байгуулах олон өөр арга байдаг нь хүлээх дундаж хугацаанд өөр өөрөөр нөлөөлдөг гэнэ. Тиймээс эдгээрийг тооцож үзвэл Луийн (Lui's) загвар нь төдийлөн хөдөлшгүй биш аж.

7.3 Авлига ба хөрөнгө оруулалтын түвшин (*Corruption and the rate of investment*)

Авлигын нөлөөллийн талаар нэр хүнд бүхий судалгааг Мауро (Mauro 1995) хийсэн байдаг. Энэ судалгаанд авлига болон төрийн захиргааны бусад хүчин зүйлс эдийн засгийн өсөлтөд нөлөөлөх сувгуудыг тодорхойлж, тэрхүү нөлөөллийн цар хэмжээг тоон илэрхийллээр гаргахыг зорьжээ.

Мауро (Mauro) *Business International* байгууллагын гаргасан индексүүдийг судалгаандаа ашиглажээ. *Business International* байгууллага 1980-1983 оны хооронд 68 улс орны 56 эрсдлийн хүчин зүйлээр (risk factors) индекс гаргасан байна. Хариулагсад эрсдлийн хүчин зүйлсийг 1-ээс 10 хүртэлх хуваарьт тодорхойлсон байна. Тэдгээр эрсдлийн хүчин зүйлийн нэг нь авлига байсан ба түүнийг «*Бизнес ажиллагаанд авлига, буюу сэжигтэй төлбөр хийгдэх түвшин*» гэж томъёолсон байна.

Мауругийн тогтоосноор авлигын илүү оновчтой илтгүүр (indicator) бол шүүх тогтолцоо, хүнд суртал (bureaucratic red tape) ба авлига гэсэн гурван үзүүлэлтийн энгийн дундаж болно. Энэ гурван үзүүлэлт хамаарал сайтай ба тэдгээрийг нэгтгэснээр хэмжилтийн алдааг багасгана. Мауро уул үүсмэл индексийг «*бюрократ бүтээмж*» гэж нэрлэжээ.

Мауро авлига хөрөнгө оруулалт ба ДНБ-ий харьцаа буюу хөрөнгө оруулалтын түвшинд сөргөөр нөлөөлдөг. Жишээлбэл, Бангладеш улс захиргааны шударга байдлыг Уругвайн түвшинд хүргэж чадвал хөрөнгө оруулалтын түвшин нь бараг 5 хувиар нэмэгдэх гэнэ.

Кифер, Кнак (Keefe and Knack 1995) нар *Political Risk Services* байгууллагын ажиглалт, авлигын өөр индикатор хэрэглэж хийсэн эмпирик

судалгааны үр дүн Мауругийн судалгааны үр дүнтэй үндсэндээ таарч байна. Тэд эдийн засгийн өсөлтийн байдлыг талбарлахдаа «төр дэх авлига» болон бусад хувьсагчийг «институцын чанар» гэсэн индекс болгон нэгтгэсэн байна.

Ийнхүү авлигын хувьсагчийг дангаар нь тусад нь шалгадаггүй аж. Мөн Брунетти, Кисунко, Ведер (Brunetti, Kisunko and Weder 1997) нарын эмпирик судалгаа Мауругийн судалгааг баталж байна. Тэд судалгаандаа Дэлхийн Банк ба Базелийн Их Сургуулиас 41 улсын жишээгээр боловсруулсан авлигын индексийг хэрэглэсэн бөгөөд авлига хөрөнгө оруулалтыг ДНБ-д харьцсан харьцааг илэрхий бууруулж байгааг тогтоожээ. Мөн Брунетти, Ведер (Brunetti, Weder 1998) нар *Political Risk Services* байгууллагын мэдээлэл ба 60 улсын түүврээр судалгаа хийсэн нь бас л тийм дүгнэлтэд хүргэж байна.

Мауро мөн тэр мэдээллийг ашиглаж 94 орны түүвэрт судалгаа хийснээр авлига хөрөнгө оруулалт ба ДНБ-ий харьцааг бууруулж байгааг тогтоожээ. Эллиот (Elliot 1997) *Transparency International* байгууллагын 1996 оны авлигын төсөөллийн индексэд түшиглэн мөн тийм дүгнэлт хийжээ.

Харин Ведерман (Wedeman 1996) Мауругийн дүгнэлт хэдий хир нийтлэг хүрээ хамрахыг шалгасан байдаг. Түүний үзсэнээр авлига багатай улс оронд авлига ба хөрөнгө оруулалтын хамаарал өндөр, харин авлигын түвшин өндөртэй улс оронд энэ хамаарал сулардаг байна. Тиймээс авлига хөрөнгө оруулалтын түвшнээр дамжин эдийн засгийн өсөлтөд нөлөөлдөг гэсэн таамаг хөдөлшгүй батлагдаагүй байна.

Ведерман Мауругийн судалгааг шүүмжлэхдээ авлигыг олон төрөл хэлбэрээр нь авч үздэггүй гэжээ. Түүнийхээр авлигын үр дагавар

авлигын цар хэмжээнээс төдийгүй хэлбэрээс нь шалтгаалдаг гэнэ. Төрийн дээдэс нь улсаа тонон дээрэмдэж байгаа газар авлига эдийн засгийн өсөлт хөгжлийг чөдөрлөнө (жишээлбэл ерөнхийлөгч Мобуту бүхий Заир нутаг). Эдийн засгаа гажуудуулах замаар рент үүсгэн шимэгчлэхэд төр засгийн эрх мэдлийг чиглүүлсэн улс оронд авлигын уршгаар төрийн байгууллага хэтийн хөгжлийг дөнгөлсөн оновчгүй бүтэцтэй болдог байна (жишээлбэл ерөнхийлөгч Маркосын үеийн Филиппин орон, Сухартогийн үеийн Индонез орон). Гэтэл авлига нь өсөлтийг дэмжих улс төрийн стратегтэй холбогдсон улс оронд эдийн засгийн өсөлтийн өндөр түвшин ба авлигын хоорондын харьцаа заавал эсрэг байдаггүй (жишээлбэл 1963-93 оны үеийн Өмнөд Солонгос). Тиймээс хөрөнгө оруулалт, эдийн засгийн өсөлтөд авлига хэрхэн нөлөөлөх нь авлигын гаралт ба бүтцийн хам функц байна, дан ганц авлигын гаралтын функц биш байна.

Ведерманы санааг хожим нь хэд хэдэн судалгаагаар шалгаж, мөн боловсронгуй болгосон ба тэдгээр судалгаанд авлигын түвшин төдийгүй урьдчилан таамаглагдах байдлыг (predictability) тооцсон байдаг. Жишээлбэл, Кампос нар (Campos et al. 1999) Дорнод Азийн орнууд өндөр авлигатай атлаа хөгжиж буй бусад орноос эдийн засаг нь хавьгүй түргэн өссөн парадокс үзэгдлийг сонирхсон байна. Тэд эдгээр улс орон бусад хөгжиж буй орнуудаас илүү хөрөнгө оруулалт татаж чадсан шалтгааныг сонирхсон байна.

Дэлхийн Банкнаас гаргасан 69 улсын мэдээллийг ашиглан хийсэн судалгаандаа авлигын өөр өөр горим хөрөнгө оруулалтад өөрөөр нөлөөлдөг талаар эмпирик баталгаа гаргасан байна. Урьдчилан таамаглах боломж (predictable— авлигын хариуд үйлчилгээгээ үнэхээр

өгдөг үү) илүүтэй, *ceteris paribus* нөхцөл бүрдсэн авлигын горимтой үед хөрөнгө оруулалтад тусах сөрөг нөлөө бага байдаг. Харин урьдчилан таамаглах боломж муутай авлигын горимд хөрөнгө оруулалтад тусах сөрөг нөлөө их байдаг. Гэхдээ авлигын түвшин ч бас нөлөөлж болдгийг регрессийн шинжилгээ харуулдаг. Авлигын урьдчилан таамаглах байдал боломж нь тэнцүү хоёр улс орны авлигын түвшин багатайд хөрөнгө оруулалтын түвшин илүү өндөр байна.

Мөнөөх судлаачид улс орнуудыг гурван том бүлэгт ангилжээ. Үүнд: (i) авлигын түвшин өндөр, урьдчилан таамаглагдах байдал (predictability) бага – гадаадын хөрөнгө оруулалт татах боломж нь хамгийн муу; (ii) авлигын түвшин өндөр, урьдчилан таамаглагдах байдал (predictability) өндөр -- гадаадын хөрөнгө оруулалт татах боломж нь (i) бүлгийнхээс илүү; (iii) авлигын түвшин бага, урьдчилан таамаглагдах байдал (predictability) өндөр – хамгийн тааламжтай улс орнууд. Дорнод Азийн орнууд ихэвчлэн (ii) бүлэгт хамрагдана.

Вэй (Wei 1997a) авлига гадаадын шууд хөрөнгө оруулалтад хэрхэн нөлөөлдөг байдлыг судалсан байдаг. Түүний мэдээллийн санд 1990, 1991 оны хөрөнгө оруулагч 14 улс ба хүлээн авагч 45 улсын хөрөнгийн хоёр талын урсгалын мэдээлэл байдаг. Вэй нэг хүнд ногдох ДНБ гэх зэрэг бусад хүчин зүйлийг хянангаа гадаадын шууд хөрөнгө оруулалтын түвшинд дан ганц авлигын түвшин нөлөөлсөн байдлыг шалгахад Дорнод Азийн орнуудынх бусад орныхоос огт ялгаагүй байжээ. Тэрээр авлига гадаадын хөрөнгө оруулалтад гүнзгий сөрөг нөлөөтэй гэсэн үндсэн дүгнэлтийг хийсэн байна. Жишээлбэл, авлига Сингапурын түвшнээс Мексикийн түвшинд хүртэл нэмэгдэхэд татварын түвшин хорь гаруй хувиар нэмэгдсэнтэй тэнцэх аж. Үүнээс үзэхэд Дорнод Азид гадаадын

хөрөнгө оруулалтад тусах авлигын сөрөг нөлөөг өөр бусад хүчин зүйлс дарж өгсөн байна.

Вэйн (Wei's) дүн шинжилгээнд харин нэг асуудал байна (Campos et al., 1999): гадаадын хөрөнгө оруулалтын орох гарах урсгалд Эдийн Засгийн Хөгжил, Хамтын Ажиллагааны Байгууллагын (OECD) орнууд давамгайлж байна. Харин OECD-ын орнуудыг гадаадын хөрөнгө оруулалт хүлээн авагч орнуудаас хасаж тооцсон бол үр дүн өөрөөр гарч болох байсан байх. Эсвэл хөрөнгө оруулалтыг гадаадын гэлтгүй харин гадаад дотоодын хувийн хөрөнгө оруулалтаар тооцсон бол бас л өөр үр дүн гарч болох байсан байх.

Дараагийн судалгаандаа Вэй (Wei 1997b) авлигын урьдчилан таамаглашгүй байдлын (unpredictability) хэмжүүрийг бий болгосон ба энэ үзүүлэлт гадаадын хөрөнгө оруулалтад эдийн засгийн ба статистик утгаар ихээхэн нөлөөлдөг болохыг илрүүлсэн байна. Хахууль төлсөн этгээд хуулийн тулгуургүй болох ба хахуулиар байгуулсан гэрээг хууль ёсоор хэрэгжүүлэх аргагүй. Тийм ч учраас авлига татвараас илүү хөнөөлтэй юм гэж Вэй дүгнэжээ.

7.4 Авлига ба эдийн засгийн өсөлт (Corruption and economic growth)

Нэг хүнд ногдох ДНБ ба тухайн улс орон авлигын индексээр эзэлж буй эрэмбийн хооронд өндөр хамаарал байдаг. Гэвч үүнээс ДНБ болон авлигын учир шалтгааны холбоог гаргаж ирэх боломжгүй (Lambsdorff, 1999a). Улс орон авлигаас болж ядуу байдаг уу, эсвэл ядуугаас болж авлигаждаг уу? Ламбсдорф (Lambsdorff) энэ асуултыг нээлттэй орхисон байхад Палдам

(Paldam 1999a) ядуурлын ерөнхий түвшин авлигын түвшинд нөлөөлөх байдлыг ахнаарч үзсэн байдаг.

Авлига ДНБ-ий өсөлтөд нөлөөлж болох талаар хэд хэдэн судалгаа хийгдсэн. Энэ хамаарал нь авлигын болон ДНБ-ий түвшний хамаарал шиг баттай биш байна. Брунетти, Кисунко, Ведер нар (Brunetti, Kisunko and Weder 1997) нөлөөлөл нь шалихгүй гэдгийг тодорхойлсон. Палдам (Paldam 1999a) эдийн засгийн өсөлтөд авлига нөлөөлөх нь маш бага, сулхан гэж тодорхойлсон байна. Тиймээс шударга зан чанар нь үйлдвэрлэлийн хүчин зүйл байх нь эргэлзээтэй юм гэжээ.

Харин Мауро (Mauro 1995) хос хувьсагчтай регрессээр бага зэрэг нөлөөлөл байгааг илрүүлсэн ч хөрөнгө оруулалтын харьцааг тайлбарлах хувьсагч болгон оруулахад тэр нөлөөлөл арилж байжээ. Гэхдээ *Political Risk Services* байгууллагын мэдээллийг ашигласан Маурогийн судалгаа (Mauro 1997a), мөн Лайте, Вайдманн нарын (Leite and Weidmann 1999) судалгаагаар мэдэгдэхүйц эерэг нөлөөлөл ажиглагдсан байна. Ламбсдорфын (Lambsdorff 1999a) өгүүлж буйгаар ийм хоёрдмол баримт гарч байгаа нь авлига юуны өмнө хөрөнгө хуримтлалд нөлөөлөх боловч хөрөнгө бүтээмжид нөлөөлөх байдал нь тодорхойгүйтэй холбоо аж. Энэ нь яагаад авлига болон эдийн засгийн өсөлтийн шууд уялдаа тодорхой ажиглагдахгүй байгааг харуулж байж болох юм.

Авлига эдийн засгийн өсөлтийг боомилж болох олон суваг бий. Тухайлбал, хөрөнгө оруулалтын чанар нь хөрөнгийн бүтээмж, ДНБ-д чухал үүрэгтэй. Давооди нар (Tanzi and Davoodi 1997) төрийн хөрөнгө

оруулалтад авлигын нөлөөлөх байдалд сорил хийжээ. Үүндээ тэд *Business International, Political Risk Services* гэсэн хоёр эх үүсвэрийг хэрэглэсэн байна. Улс хоорондын мэдээлэл нь 1980-1995 оныг хамарсан байна. Эдгээр судлаачид авлига илүү өндөр байх нь дараах нөхцөл байдалтай холбоотой байна гэжээ. Үүнд: (i) төрийн хөрөнгө оруулалт илүү их, (ii) төрийн орлого бага, (iii) дэд бүтцийн чанар дорой. Гэхдээ Ламбсдорф (Lambsdorff 1999a) энэ дүгнэлт хөдөлшгүй баттай гэдэгт эргэлзэж байна. Жагсаалтад орсон улсуудын регрессийн шинжилгээ, *Transparency International* байгууллагын авлигын төсөөллийн индексэд суурилж хийсэн судалгаа нь дээрх судлаачдын гаргасан мэдэгдэхүйц нөлөөллийг илрүүлээгүй байна.

7.5 Авлига ба төрийн зардал (Corruption and public expenditures)

Авлига төрийн зардал, зарцуулалтад нөлөөлөх байдалд хэд хэдэн судалгаа хийгдсэн байдаг. Авлига өндөр түвшинтэй байх нь төрийн хөрөнгө оруулалтын шийдвэр гаргах ажиллагааг бүхэлд нь гажуудуулна гэсэн таамаг түгээмэл байдаг. Нийгмийн шинжтэй жижиг төслүүдийг хойш тавьж хөрөнгө их шаардсан томоохон төслүүдийг эн тэргүүнд тавих нь төрийн хөрөнгө оруулалтыг хуваарилагчдад өөртөө илүү хууль бус орлого олох боломжийг нь нэмэгдүүлдэг байж болзошгүй.

Энэ нь таамаг дам яриагаар ч батлагддаг. Блэйн Хардин (Blaine Hardin 1993) Кени улс дахь Түрквел голын далангийн барилгын талаар бичсэн байдаг. Гэхдээ

авлига төрийн хөрөнгө оруулалтын хэмжээг нэмэгдүүлдэг нь эмпирик судалгаагаар батлагдаагүй байна. Мауро (Mauro 1997) авлига төрийн хөрөнгө оруулалтыг нэмэгдүүлдэг байж болзошгүй гэсэн боловч түүний хийсэн регрессийн шинжилгээгээр дорвитой баталгаа олдоогүй байдаг (Lambsdorff, 1999a). Харин Мауро (Mauro 1997) авлига боловсролд зарцуулах зардлыг бууруулдаг гэсэн баримт олсон байдаг. Давооди нар (Tanzi and Davoodi 1997) мөн улс орнуудын мэдээлэл ба регрессийн шинжилгээнд түшиглэсэн судалгаандаа авлига төрийн хөрөнгө оруулалтыг эрс нэмэгдүүлэх атлаа түүний үр ашгийг бууруулдаг гэж дүгнэжээ.

7.6 Авлига ба гадаад худалдаа (Corruption and international trade)

Авлига гадаад худалдаанд нөлөөлж болох эсэх талаар хэд хэдэн судалгаа хийгдсэн байдаг. Ламбсдорф (Lambsdorff 1998 and 1999) авлига гадаад худалдааны газар зүйн бүтцэд нөлөөлөх байдлын талаар өргөн хүрээний судалгаа хийсэн байна. Эдгээр судалгаа Хахууль төлөгчийн индекс (Bribe Payers Index) боловсруулахад гол үүрэг гүйцэтгэсэн билээ. Ламбсдорф 18 томоохон экспортлогч, 87 томоохон импортлогч орны 1992, 1995 оны хоёр талын худалдааны мэдээллийг судалжээ. Тэрээр худалдаа хийгч улсуудын хэлний нийтлэг байдал, газар зүйн алсрал, экспортын бүтэц, худалдааны эвсэл зэрэг хүчин зүйлсийг судлаад Бельги, Франц, Итали, Нидерланд, Өмнөд Солонгос зэрэг улсууд авлигын төсөөлөл өндөртэй улсуудтай худалдаа хийх давуу талтай байна

гэж дүгнэжээ. Харин Австрали, Малайз, Швед улсууд сул талтай болж таарав. Энэ ялгамжаа нь тухайн экспортлогчид хахууль төлөх таалалтай эсэхээс шалтгаалж байна. Тиймээс экспортлогч улсууд олон улсын худалдаан дахь хахуулийн түвшний төлөө хариуцлагыг хуваалцах л ёстой юм даа.

«Заяаны нээлттэй байдал» ба авлигын талаарх Вэйн судалгаанд (Wei 2000a) авлига импортод хэрхэн нөлөөлдгийг авч үзсэн байна. «Заяаны» нээлттэй улс оронд авлигын түвшин бага, импортын идэвх өндөр байдаг гэж Вэй дүгнэсэн ба харин авлига олон улсын худалдаанд нөлөөлөх байдал нь маш бага байна. Түүний судалгаанд авлига худалдаанд саад үүсгэдэг хувьсагч болж орсон байна.

Ийнхүү Вэйн үзсэнээр авлига нээлттэй байдал дутагдсанаар үүсгэгдэх ба мөн худалдааны идэвхжилд нөлөөлдөг байна. Мөн Гатти (Gatti 2000) импортын бараануудын гаалийн татварын ялгаа ба ажиглагдаж буй авлигыг судлахдаа авлига ба худалдааны тотгорын хоёр талын уялдаа байж болохыг тодорхойлжээ. Импортын татварын ялгаа илүү байх нь гаалийн түшмэд барааны ангиллын татварын ялгаагаар далимдуулж авлигадах боломжийг нэмэгдүүлдэг. Ийнхүү илүү авлигажсан түшмэд гаалийн татварыг улам олон шатлалтай болгохыг эрмэлзэнэ. Гатти дээрх хоёр хувьсагчийн өгөгдөхүүн нь бэлхэнээ байгаа 35 улсын түүврээр энэхүү хоёр талт уялдааны (нилээн сул ч гэлээ) эмпирик нотолгоог гаргасан байдаг.

Гадаад худалдаа авлигад нөлөөлөх байдал, авлига худалдаанд нөлөөлөх магадлалын талаарх

судалгаануудыг хослуулж үзэхэд худалдааны тотгор ба авлигын уялдааны эмпирик нотолгоо нэн сул байна. Ихээхэн авлигажсан орнуудын гаалийн ажилтнууд гаалийн татварыг ашиглан их хэмжээний авлига халаасалдаг гэсэн дам яриа түгээмэл байхад судалгааны үр дүн ийм байгаа нь гайхалтай юм. Тэгвэл эмпирик уялдаа олдохгүй байгааг юугаар тайлбарлах вэ?

Гаалийн татвар бага байсан ч хууль ёсны импорт ихэнх тохиолдолд гаалийн шалгалтаар орох болдог. Бараагаа гаалийн хяналтаар оруулах гэдэг хөгжиж байгаа улс орнуудад угаасаа цаг идсэн төвөгтэй ажил байдаг. Хэдий гаалийн татвар бага байлаа ч гаалийн түшмэд барааг нь удаах, нэвтрүүлэхээс татгалзах арга авч хийснээр импортын барааны үнийн ихээхэн хэсгийг халаасалж болох ба ингэж олох орлого нь гаалийн татвар өндөр байх тохиолдлоос ч илүү байж болзошгүй.

Хоёрдугаарт, экспорт, импортын нийлбэр ДНБ-ий ихээхэн хэсгийг эзэлж байгаа нөхцөлд бюрократ захиргаа ДНБ-ий илүү хэсгийг хамаах хялбар байж болох юм. Гаалийн татвар нэмэгдэнэ гэдэг нэг талдаа улс орны нээлттэй байдлыг бууруулж, авлигад оногдох унацыг багасгах учиртай. Гэхдээ ийм нөхцөлд гадаад худалдааны томоохон хэсгийг хахууль хэлбэрээр шимэгчилж болно. Ийм эсрэг тэсрэг нөлөөлөл нь нээлттэй байдал ба авлигын эмпирик уялдааг сулруулж байж болох юм.

Өөр нэг тайлбар бол гаалийн татвар өндөртэй атлаа гаалийн хяналт султай улс оронд нууцаар хил нэвтрүүлэх худалдаа ихэсдэг тул бүрдмэл авлигын хэмжээ багасдаг. Харин гаалийнхны аваагүй хахуулийг нууцаар хил нэвтрүүлэх худалдаатай

тэмцэж байгаа цагдаагийнхан хүртэх боломжтой болдог.

7.7 Авлига ба нээлттэй эдийн засгийн менежментийн чадамж (Corruption and the ability of open economy management)

Улс орны авлигын түвшин болон макро эдийн засгийн чадавхийн хоорондын уялдааг шалгасан хэд хэдэн судалгаа байдаг. Жишээлбэл, Вэй (Wei) авлига хөрөнгийн урсгалын хяналттай холбогддог талаар хэд хэдэн илтгэлдээ дурдсан байна. (Wei 2000b). Бас Бай, Вэй нарын (Bai and Wei 2000) судалгаанд үүнийг эмпирик аргаар харуулсан нь бий. Гэхдээ ийм хяналт авлигын энэ хэлбэрийг хазаарлах арга хэрэгсэл болдог байж болох талаар ч дурдсан байна (Bai and Wei, 2000; Wei, 2000c). Үүнд хоёр шалтгааныг дурдаж байна:

(1) Улс орон хэдий чинээ авлига ихтэй байна төдий чинээ татвараа хураах чадвар дорой байна. Татвар хураах өртөг нь эрс нэмэгдэнэ. Хөрөнгийн хяналт нь төрд далд татвар үүсгэх ба энэ нь хувийн хөрөнгө оруулалтын ашгийг буруулдаг. Авлигын түвшин ихэнх тохиолдолд удаан өөрчлөгддөг хувьсагч байдаг ба төрийн хэвшлийн хэмжээг хангалттай түвшинд байлгах үүднээс хөрөнгийн хяналтыг хүлээн зөвшөөрөх нь зүйтэй байж болох юм.

(2) Вэй хэд хэдэн илтгэлдээ илэрхийлснээр гадаадын шууд хөрөнгө оруулалт (FDI) авлига ихтэй улс оронд хөрөнгийн импорт авлига багатай орныхоос бага хувь эзэлдэг байна. Тиймээс ойрын хугацаандаа хөрөнгийн урсгалыг тогтворгүйжүүлэхээс сэргийлэх зорилгоор авлигыг шууд уулгалан

дайрах биш харин хөрөнгийн хяналтыг хадгалж байх нь илүү оновчтой байж болох аж.

7.8 Авлига ба далд эдийн засаг (Corruption and the size of the underground economy)

Сүүлийн хорин жилд улс орнууд дахь далд эдийн засгийн цар хэмжээний талаар хэд хэдэн судалгаа хийгджээ. Үүнд өөр өөр аргачлал боловсруулсан нь мөн л өөр өөр үр дүн гаргасан байдаг. Авлига болон далд эдийн хооронд хоёр талын холбоо илэрхий байна. Үүнд нэг талаас аливаа хууль бус эдийн засгийн үйл ажиллагаанд улс төр, захиргааны ивээл хамгаалал хэрэгтэй байдаг ба тийм хамгаалал өөрөө зөвхөн хууль бус замаар, ихэвчлэн авлигын замаар хэрэгжинэ. Тиймээс далд эдийн засгийн үйл ажиллагаа авлига үүсгэдэг гэж үзэж болох юм. Энэхүү хууль бус байдлын эрэлт бизнес бүртгүүлэх, үүсгэн байгуулах өртөг, бюрократ түшмэд үүргээ гүйцэтгэж байх үеийн зан үйлээс гаргалгаатай. Де Сото (De Soto 1989) Перу Улсын Лима хот дахь хэд хэдэн үйлдвэрийн жишээгээр энэ үзэгдлийг судалсан ба ядуу орнуудад далд эдийн засгийн цар хүрээ их байх нь илэрхий гэдгийг үзүүлсэн байна. Мөнхүү хууль бус аж ахуйн нэгжүүд хууль ёсоор ажиллаж байгаа бизнесүүдийг бодвол цэвэр ашгийнхаа илүү хувийг хахуульд зарцуулдаг байна.

Авлига өөрөө компаниудыг далд эдийн засгийн хэвшил рүү түлхэн оруулдаг. Фридман нар (Friedman et al. 2000) 69 улсын далд эдийн засгийн цар хэмжээг судалсан эмпирик судалгаандаа татварын хэмжээ биш харин авлига л далд эдийн засгийн хэмжээг тодорхойлдог гэж баталж

байна. Эдгээр ажиглалтаар улс орны нийт эдийн засагт далд эдийн засгийн эзлэх жин 10-аас 70 хувь хүрч байна.

Мөн шилжилтийн эдийн засагтай зарим улсуудаас бусад тохиолдолд авлигын төсөөллийн түвшин далд эдийн засгийн хэмжээг даган өсөх хандлагатай байна. Ийнхүү авлига болон далд эдийн засгийн эзлэх жингийн хооронд хамаарал байгаа нь баттай тогтоогдсон бөгөөд энэ нь авлига нийгэмд гүн үндсээ шигтгэдэг үндсэн механизмын нэг болдог байна.

7.9 Дүгнэлт (Concluding remarks)

Энэ бүлэгт авлигын улс төрийн ба эдийн засгийн үр дагаврыг авч үзсэн билээ. Эхлээд авлигын өртөг ба унацыг авч үзэхдээ авлига захиргааны хүнд суртлыг багасгаж үр бүтээлийг дээшлүүлдэг үү, эсвэл хөшүүн хойрго байдлыг гааруулдаг уу гэдгийг авч үзсэн. Авлигын энэ хоёр талыг аль алийг нь баталсан онолын материал, дам яриа элбэг олддог. Эмпирик судалгаанаас тодорхой хариу олдоогүй хэдий ч ихэнх тохиолдолд авлигын сөрөг талын нотолсон мэдээлэл давамгайлж байна.

Авлига, түүний нөлөөлөл нь бид авлигын шалтгаан гэж үзсэн олон үзэгдэлд эргэж нөлөөлдөг байна. Өөрөөр хэлбэл авлигын шалтгаан ба үр дагавар нь хоорондоо нягт уялдаатай, салгаж үзэх хялбаргүй аж. Энэ ажиглалт авлига ба эдийн засгийн өсөлт, авлига ба гадаад худалдаа, авлига ба хөрөнгө оруулалтын түвшин, авлига ба төсвийн зарцуулалт, авлига ба далд эдийн засгийн хамаарлын тухайд ч мөн адил байна. Жишээлбэл сүүлийн

үеийн нэг судалгаанд авлига хөрөнгө оруулалт ба ДБН-ий харьцаанд сөрөг нөлөөлдөг гэсэн санааг шалгасан байна. Түүнээс хойших судалгаанууд авлига ба хөрөнгө оруулалтын хамаарал авлига багатай улсуудад хүчтэй байдаг бол тэрхүү хамаарал нь авлига өндөртэй орнуудад сулардаг болохыг илрүүлжээ. Тиймээс авлига хөрөнгө оруулалтын хэмжээгээр дамжин нөлөөлж эдийн засгийн өсөлтийг бууруулдаг гэсэн таамаг тэр бүр үнэнтэй биш болохыг тогтоосон байна.

Мөн авлигын түвшин төдийгүй авлигын хэлбэр нөлөөлдөг байна. Өөрөөр хэлбэл хахуулийн хариуд амласан үйлчилгээг үнэхээр үзүүлдэг эсэх нь их чухал аж.

Авлига төрийн төсвийн зарцуулалтад хэрхэн нөлөөлдөг талаар хийсэн эмпирик судалгаа авлига үнэхээр төрийн зарцуулалтыг нэмэгдүүлдэг гэсэн тодорхой баримт олоогүй. Гэхдээ авлига анхан шатны боловсрол гэх зэрэг нийгмийн чиглэлийн хөрөнгө оруулалтыг бууруулах замаар хөрөнгө оруулалтын бүтцэд нөлөөлдөг үндэслэл олдсон байна.

ЗАСАГЛААЛЫН ҮЗЭЛ БАРИМТЛААЛ, НЭР ТОМЬЁОНЫ ТАЙЛБАР ТОЛЬ

Засаглал (Governance)-тай холбоотой асуудлаар судалгаа шинжилгээний болон орчуулгын ажил хийж буй хүмүүст тус болох үүднээс НҮБХХ-ийн Суурин төлөөлөгчийн газрын ажилтан Ц.Даваадуламын гаргасан «Засаглалын үзэл баримтлал, нэр томьёоны Англи-Монгол тайлбарыг цувралаар хүргэж байна.

Үргэлжлэл

| | |
|---|--|
| <p>CONTROL</p> <p>A management function which includes setting standards, measuring actual performance, defining the appropriateness of decisions to the actual situation and reasons for deviations and taking corrective action.</p> | <p>ХЯНАЛТ</p> <p>Стандарт тогтоох, бодит гүйцэтгэлийг хэмжих, гаргасан шийдвэр бодит байдалтай нийцэж байгаа эсэхийг тогтоох, аливаа доголдол, түүний шалтгааныг илрүүлэх, залруулах арга хэмжээг хамарсан менежментийн чиг үүрэг.</p> |
| <p>COORDINATION</p> <p>It is the process by which two or more parties take one another into account for the purpose of bringing their decisions and/or activities into harmony.</p> | <p>ЗОХИЦУУЛАХ, УЯЛДУУЛАХ</p> <p>Хоёр ба түүнээс дээш тал гаргах шийдвэр, явуулах үйл ажиллагаагаа нийцүүлэх зорилгоор мэдээлэл солилцох, ажиллагаандаа анхаарах үйл явц.</p> |
| <p>CORPORATIZATION</p> <p>Corporatization is the setting up of an independent legal identity for the enterprise, separate from the identity of the state as owner, and usually entails placing public enterprise operations under the rule of commercial law like private enterprises. (Schiavo & Sundaram, 2000)</p> | <p>КОРПОРАТИЗАЦИ</p> <p>Улсын үйлдвэрийн газрын дэргэд төрийн эзэмшлээс тусдаа, бие даасан хуулийн этгээдийг байгуулж, үйл ажиллагааг нь хувийн үйлдвэрийн газрын нэг адил нийтлэг арилжааны хуулийн журмаар зохион байгуулах хэлбэр. (Шиаво & Сундарам, 2000)</p> |

| | |
|---|---|
| <p>CORPORATE GOVERNANCE</p> <p>A set of processes, customs, policies, laws, and institutions affecting the way a corporation (or company) is directed, administered or controlled. Corporate governance also includes the relationships among the many stakeholders involved and the goals for which the corporation is governed. The principal stakeholders are the shareholders, management, and the board of directors. Other stakeholders include employees, customers, creditors, suppliers, regulators, and the community at large. Key elements of good corporate governance principles include honesty, trust and integrity, openness, performance orientation, responsibility and accountability, mutual respect, and commitment to the organization.</p> | <p>КОМПАНИЙ ЗАСАГЛИАЛ</p> <p>Корпораци, эсвэл компаний үйл ажиллагааг чиглүүлэх, удирдах, хянах үйл явц, зан суртал, бодлого, хууль тогтоомж, институцийн нэгдэл. Компаний засаглал мөн компаний өмнө тавьсан зорилгыг биелүүлэхэд оролцогч талуудын харилцааг хамардаг. Гол оролцогчдод хувьцаа эзэмшигчэд, компаний удирдлага, удирдах зөвлөл, бусад оролцогчдод ажиллагч, хэрэглэгч, зээлдүүлэгч, нийлүүлэгч, зохицуулагч талууд, өргөн утгаар иргэд хамаарна. Компаний сайн засаглалын гол элементэд үнэнч шударга байх, итгэлцэл, шударга, нээлттэй байдал, үр дүнд чиглүүлэх, хариуцлага ба хариуцан тайлагнах, харилцан бие биеэ хүндэтгэх, байгууллагадаа үнэнч байх зарчмууд багтдаг.</p> |
| <p>CORRUPTION</p> <p>The term corruption is used as a shorthand reference for a large range of illicit or illegal activities. Although there is no universal or comprehensive definition, all definitions share an emphasis upon the abuse of public power or position for personal advantage. Definitions of corruption:</p> | <p>АВЛИГА</p> <p>Авлига гэсэн нэр томъёог хориотой, эсвэл хууль бус маш олон төрлийн үйлдлийг нэрлэхэд хэрэглэдэг. Хэдийгээр нийтээр хүлээн зөвшөөрсөн, дэлгэрэнгүй тодорхойлолт байхгүй боловч бүх тодорхойлолт албан тушаал, эрх мэдлээ хувийн зорилгоор урвуулан ашиглах гэдгийг онцгойлсон байна. Авлигын тодорхойлолтууд:</p> |

| | |
|--|---|
| <p>The World Bank (1997): Public officials practice corruption when they accept, solicit or extort a bribe. It also occurs when private agents actively offer bribes to circumvent public policies and processes for competitive advantage and profit, for example, whenever firms or individuals seek a licence or a service from government. Public office can be abused for personal benefit even if no bribery occurs, through patronage and nepotism, the theft of state assets or the diversion of state revenues.</p> | <p>Дэлхийн банк (1997): Авлига, төрийн албан хаагчид хээл хахууль хүлээн авсан, нэхсэн, эсвэл сүрдүүлэг хэрэглэсэн тохиолдолд үүснэ. Мөн хувь этгээд өөртөө давуу байдал, ашиг орлого олох зорилгоор засгийн газрын байгууллагын бодлого, үйл ажиллагаанд нөлөөлөх, жишээлбэл компани, хувь хүмүүс засгийн газрын лиценз, үйлчилгээ олж авах зорилгоор хээл хахууль санал болгох тохиолдолд авлига үүсдэг. Хээл хахууль авч, өгөөгүй боловч тал тохой татах замаар танил талдаа албан тушаал, гэрээ контракт өгөх, төрийн өмч хөрөнгийг үрэгдүүлэн шамшигдуулах, улсын орлогын зориулалтыг өөрчлөх зэргээр төрийн албан тушаалыг хувийн ашиг сонирхолд урвуулан ашиглах явдал гардаг.</p> |
| <p>OECD (1996): the misuse of public office, roles or resources for private benefit.</p> | <p>ЭЗХАХБ (1996): ‘төрийн байгууллага, албан тушаал, эх үүсвэрийг хувийн ашиг сонирхолдоо зүй бусаар ашиглах’;</p> |
| <p>Transparency International: Corruption involves behaviour on the part of officials in the public sector, whether politicians or civil servants, in which they improperly and unlawfully enrich themselves, or those close to them, by the misuse of the public power entrusted to them.</p> | <p>Транспарэнси интернэйшнэл: ‘Улсын салбарын ажилтан буюу улс төрч, төрийн албан хаагч хэн боловч тэдэнд олгосон төрийн эрх мэдлийг урвуулан ашиглах замаар өөрсдөө болон, тэдний ойр дотны хүмүүсийн зүй бусаар болон хууль бусаар баяжих’;</p> |
| <p>ADB (2000) defines corruption as behaviour on the part of officials in both the public and the private sectors, in which they improperly and unlawfully enrich themselves and/or those close to them, or induce others to do so, by misusing the position in which they are placed.</p> | <p>АХБ (2000): ‘төрийн ба хувийн салбар дахь албан хаагчид албан тушаалаа урвуулан ашиглах замаар өөртөө, эсвэл ойр дотны хүмүүстээ зүй бусаар болон хууль бусаар баяжих боломж олгох, бусдыг татан оролцуулах’;</p> |

| | |
|--|--|
| <p>UNDP (1998): ‘the misuse of public power, office or authority for private benefit – through bribery, extortion, influence peddling, nepotism, fraud, speed money or embezzlement.’</p> | <p>НҮБХХ (1998): ‘хээл хахууль, сүрдүүлж авах, нөлөөллөөр наймаалцах, тал засах, хууран мэхлэх, эд хөрөнгө завших, урвуулан ашиглах замаар төрийн албан тушаал, эрх мэдлийг хувийн эрх ашигтаа урвуулан ашиглах ’ үйлдэл хэмээн тодорхойлсон байна.</p> |
| <p>The United Nations Convention Against Corruption (2003) does not provide a definition of corruption as such. It lists a number of acts to be criminalized by signatories, such as ‘bribery, embezzlement, misappropriation or other diversion of property, trading in influence, abuse of functions, illicit enrichment’ but leaves the precise meaning of corruption open to national legislation.</p> | <p>2003 онд баталсан Авлигын эсрэг НҮБ-ын Конвенцид авлигыг тухайлан тодорхойлоогүй бөгөөд харин оролцогч улс орнуудад ‘хээл хахууль, эд хөрөнгө завших, урвуулан ашиглах, нөлөө үзүүлэхийг санал болгох, албан үүргээ урвуулан ашиглах, хууль бусаар баяжих’ гэх мэт үйлдлийг гэмт хэрэг гэж үзэн хуулийн арга хэмжээ авах тухай заагаад авлигын нарийвчилсан тодорхойлолтыг үндэсний хууль тогтоомжид нээлттэй үлдээсэн байна.</p> <p>2006 онд батлагдсан Монгол улсын Авлигын эсрэг хуульд ‘албан тушаалын эрх мэдлээ хувийн ашиг хонжоо олоход урвуулан ашиглах, бусдад давуу байдал олгох, иргэн, хуулийн этгээдээс тэрхүү хууль бус давуу байдлыг олж авах үйлдэл, эс үйлдэхүйгээр илрэх аливаа эрх зүйн зөрчлийг’ авлига хэмээн тодорхойлсон байна.</p> |
| <p>CRONYISM</p> <p>Favouritism shown in treatment of friends and associates, without regard to their objective qualifications.</p> | <p>ТАЛ ТОХОЙ ТАТАХ</p> <p>Ажил мэргэжлийн ур чадварыг нь бодитой үнэлэхгүйгээр танил тал, хамтран ажиллагчдад алагчилсан байдлаар давуутай хандах.</p> <p>Тайлбар: ‘cronyism’ ба ‘nepotism’ нь ойролцоо утгатай үгс боловч ‘cronyism’-ийг танил талын, ‘nepotism’-ийг хамаатан садангийн хүрээнд гол төлөв хэрэглэсэн байдаг.</p> |

| | |
|--|--|
| <p>CULTURE</p> <p>Culture is the complex mixture of assumptions, behaviours, beliefs, art, law, morals, customs, stories, myths, metaphors and other ideas that fit together to define what it means to be a member of a particular society. It is the way of life of a group of people, the configuration of all the more or less stereotyped patterns of learned behaviour which are handed down from one generation to the next through the means of language and imitation. The ways in which different groups of people interpret their environment and organise their activities are based on cultural values and assumptions. They are the meanings we attach to behaviour and these meanings are the products of elements such as history, tradition and social structure. Cultural learning starts when a child learns basic values – what is right or wrong, good and bad, etc. This first level of culture is the deepest and the most difficult to change. Other layers of culture are acquired through education, through professional learning and in organisational life. (UNDP LAO, 2001)</p> | <p>СОЁЛ</p> <p>Аливаа нийгмийн гишүүдийг хамтад нь тодорхойлох бүхий л шинж чанар буюу тэдний төсөөлөл, зан суртахуун, итгэл үнэмшил, урлаг, эрх зүй, ёс суртахуун, уламжлал, уран зохиол, домог, зүйрлэл, бусад үзэл санааны нэгдэл. Энэ нь нэг үеэс нөгөөд хэл яриа, даган дууриах замаар дамждаг, тухайн ард түмний амьдралын хэв загвар, хэвшиж тогтсон зан байдлын нэгдэл юм. Хүрээлэн байгаа орчноо хэрхэн ойлгох, үйл хэргээ хэрхэн явуулах нь хүмүүсийн соёлын эрхэмлэх зүйлс, төсөөллөөс шалтгаалдаг. Хүмүүсийн аливаа зан байдал өөрийн учир шалтгаантай байдаг бөгөөд энэ нь тэдний түүх, уламжлал, нийгмийн бүтэц зэрэг элементийн бүтээгдэхүүн байдаг. Аливаа соёлд хүн хүүхэд ахуй цагаасаа суралцаж аливаа зүйлийг буруу, зөв, сайн, муу гэх суурь үзэл тогтдог. Соёлын энэ анхны түвшин хамгийн гүн гүнзгий, өөрчлөхөд хамгийн хэцүү нь байдаг. Соёлын бусад түвшин боловсрол, ажил мэргэжил олж авах, хөдөлмөрлөх явцад бий болдог. (НҮБХХ/Лаос, 2001)</p> |
|--|--|

| | |
|--|---|
| <p>CULTURAL NORMS</p> <p>Cultural norms are standards of conduct or acceptable behaviour in any given culture. The way people communicate, the way they eat, gender issues, the work ethic and many other situations are influenced by cultural norms. (UNDP LAO, 2001)</p> | <p>СОЁЛЫН ХЭМ ХЭМЖЭЭ</p> <p>Ёс зүйн стандарт, эсвэл аливаа соёлд хүлээн зөвшөөрөгдсөн зан суртахуун юм. Хүмүүсийн харилцааны хэв загвар, хооллох хэв маяг, жендэрийн асуудал, мэргэжлийн ёс зүй, бусад олон нөхцөл байдал соёлын хэм хэмжээнээс хамааралтай байдаг. (НҮБХХ/Лаос, 2001)</p> |
|--|---|

| | |
|---|---|
| <p>DECENTRALISATION</p> <p>The original Latin meaning decentralization is 'away from the centre'. The dictionary definition of decentralization is 'the removal of certain centralized powers or control to various areas, usually the area where operations take place.' (Webster, 1995)</p> | <p>ТӨВЛӨРЛИЙГ СААРУУЛАХ</p> <p>Анх 'төвөөс зугатаах' гэсэн утгатай латин үгнээс гарсан байна. Толь бичгийн тодорхойлолт нь 'аливаа төвлөрсөн эрх мэдэл, хяналтыг өөр хэсгүүд, үүнд үйл ажиллагаа явагддаг хэсэг рүү шилжүүлэх' гэсэн байна.</p> |
| <p>Decentralization involves the transfer of political, administrative and fiscal authority from the central government to subnational governments and authorities. The transfer takes place down a hierarchy of levels of subnational authority. (UN, 2007)</p> | <p>Төвлөрлийг сааруулах нь улс төр, захиргаа, төсвийн талаар шийдвэр гаргах эрх мэдлийг төв засгийн газраас орон нутгийн захиргаа, байгууллагад шилжүүлэх үйл явц юм. Төвлөрлийг сааруулах гэдэг нэр томъёо нь эрх мэдлийг дээрээс доош нь шилжүүлэх гэсэн ойлголтыг илэрхийлдэг. (НҮБ, 2007)</p> |
| <p>Dimensions of decentralization:</p> | <p>Төвлөрлийг сааруулах хэлбэрүүд:</p> |
| <p>Geographic decentralization entails dividing the territory of a state into smaller areas and assigning jurisdictional powers among them. The geographic division depends on the relevant criterion used: it should be based on settlement patterns if the criterion is to minister to the needs of the population; on language and tradition, if the criterion is to recognize different ethnic groups and cultures; and on scale economies, if the criterion is efficiency.</p> | <p>Газар зүйн төвлөрлийг сааруулах - Тухайн улсын нутаг дэвсгэрийг тодорхой нэгжүүдэд хуваах, тэдгээрийн эрх мэдлийг тогтоох. Нутаг дэвсгэрийн хуваарийг тогтооход шалгуур нь хүн амын хэрэгцээг хангах бол суурьшлын бүтэц; үндэстэн угсаатны онцлог, соёлыг харгалзах бол хэл, зан заншил; үр ашгийг нэмэгдүүлэх бол тэлэлтийн үр ашгийг харгалзан үздэг.</p> |
| <p>Functional decentralization is the distribution of state's authority and responsibility among different functional entities of government. It involves determining the type, amount, and mix of government services and creating the entities to dispense them. Accordingly, subnational government entities may be regional offices of the central ministries, service districts, autonomous agencies, or local units of government.</p> | <p>Чиг үүргийн төвлөрлийг сааруулах - Засгийн газрын салбар, нэгжүүдийн хооронд эрх мэдэл, хариуцлагыг хуваарилах. Үүнд засгийн газрын үйлчилгээний төрөл, тоо хэмжээ, үйлчилгээ хүргэх байгууллагуудыг тогтоох явдал багтана. Үүний үр дүнд орон нутгийн захиргаад нь төвийн яамдын орон нутаг дахь салбар, үйлчилгээний дүүрэг, бие даасан байгууллага, эсвэл засгийн газрын орон нутаг дахь нэгж хэлбэртэй байж болно.</p> |

ABSTRACTS

2011№2(7)

1. "The principles of the debate of the de facto legalized in the Mongolian Criminal Procedure code", Phd, Professor, the judge of the Supreme court of Mongolia, B. Bat-Erdene (3-8 pages)

The author discusses, that the principles of the debate of the de facto legalized in the Mongolian Criminal Procedure code does not fully cover all issues, and he offers some proposals to improve this situation.

2. "Challenges of strengthening the media ethics", Phd, Director of the Press Institute M. Munkhmandakh (9-14 pages)

The level of ethics and responsibility in journalism depends on many factors including the legal environment for media freedom, editorial independence, organizational structures, financial situation of media houses, the individual moral and sense of responsibility, the role media in the society as well as from the overall economic, political and cultural situation of the country. For this reason strengthening of media ethics requires continuous efforts on the entire media system level, while appeals to individual journalists to be responsible prove to be less efficient.

3. "The review, lessons learned and tendency of the administrative reforms", J.Sukhbaatar, the member of Parliamemt of Mongolia (15-19 pages)

The author reviews the past of Mongolian administrative reforms, proposes the ways to combat corruption, and to reduce over centralization in public service.

4. "Some of the complicated issues of the joint right", Mongolian Academy of Science, Institute of Philosophy, Sociology and Jurisdiction, B.Batbyar (20-25 pages)

The purpose of this article is the jurisdiction issue of the joint co-author and some problematic issues on practice. Some of the practical questions were summarized in this article.

5. The analysis of the regulations of civil servants wages, the students of the Academy of Management, School of Governance and Management, B.Munkhtugs, Ts.Byarmaa, B.Tuvshintugs (26-33 pages)

To meet the social needs the public service should be professional. It means that the civil servants need to be stable, accountable and proficient. The factor, ensuring this circumstances is well regulated, sufficient wage system. **The authors assessed the recent wage system of civil servants. The purpose of this study is find out, how the wages influences to the effectiveness, quality of public service.**

6. The Immunity of the Constitution: The Principles of Independency of Judges and the questions of the proficiency of judges of the Constitutional court of Mongolia, J.Budjav, student (20-23 pages)

7. “The ways to reduce corruption in the private sector”, Ch.Davaasuren (42-48 pages)

The private sector plays a pivotal role in fighting corruption worldwide. Transparency International's *Global Corruption Report 2009* documents in unique detail the many corruption risks for businesses. It discusses the most promising tools to tackle corruption in business, identifies pressing areas for reform and outlines how companies, governments, investors, consumers and other stakeholders can contribute to raising corporate integrity and meeting the challenges that corruption poses to sustainable economic growth and development.

In this article I am briefly presenting articles of international experts which discuss about the ways of tackling corruption effectively in private sector. Those are following: View from inside – robust anti-corruption programmes in a high-performance with high integrity global company; The living business code: improving corporate integrity and reducing corruption from the inside; From conflict to alignment of interests: structuring internal corporate governance to minimize corruption risks; From voluntary commitments to responsible conduct: making codes and standards effective and credible; View from inside – How investors can boost anti-corruption efforts.

8. The federal ethics and anti-corruption commission of Ethiopia's (feacc) anti-corruption endeavor, Addisu Mengistu Merto, Deputy Commissioner, Federal Ethics & Anti-Corruption Commission of Ethiopia (49-59 pages)

Addisu Mengistu Merto, the deputy commissioner of the Federal Ethics and Anti-Corruption commission, shares experiences of fighting corruption in Ethiopia and the functions of the Federal Ethics and Anti-Corruption Commission.

9. “Research on Corruption A policy oriented survey”, Jens Chr. Andvig and Odd-Helge Fjeldstad, Inge Amundsen, Tone Sissener, Tina Soreide (60-68 pages)

This survey, “*Research on Corruption. A Policy Oriented Survey*”, is an overview of contemporary corruption research. The main objective is about recent research, which is relevant for foreign aid policies in developing countries. Authors have focused on recent academic research. Thus, while a survey of the output of public commissions dealing with corruption would be useful, this is not covered by this study. Moreover, to make the survey accessible for a multidisciplinary audience, the most abstract and technical parts of the literature are represented in a non-technical way, emphasizing the intuition behind the models. In spite of its limitations we hope this survey will be considered useful – and used – by researchers, students, development practitioners and aid officials.

10. “Glossary of concepts and terms in governance”, Ts. Davaadulam (69-75 pages)

This glossary-Concepts and Terms in Governance-is the first source of English terms related to governance interpreted into Mongolian language. This is deemed to be useful for researchers, students, practitioners, and other professional group.