



ԱՎԼԻԳԱՏԱԿԱՆ ԴԱՏԱՎՈՐՈՒԹՅԱՆ ԳԱԶԱՐ

# ՏՈՒՐԱԿԱՆ ԴԱՏԱՎՈՐՈՒԹՅԱՆ ԳԱԶԱՐ

2024/01 (27)

## СЭТГҮҮЛИЙН ЗӨВЛӨЛ

Зөвлөлийн дарга:

*Ц.Шинэбаяр*, АТГ-ын США-ны дарга, эрхэлсэн комиссар

Гишүүд:

*Г.Азжаргал*, АТГ-ын дэд дарга, эрхэлсэн комиссар

*Р.Баярмагнай*, АТГ-ын хэлтсийн дарга, доктор (Ph.D), эрхэлсэн комиссар

*Ч.Жаргалбаатар*, АТГ-ын МШХ-ийн албаны дарга, ахлах комиссар

*Б.Баярсайхан*, АТГ-ын ХИЦДШХ-ийн албаны дарга, ахлах комиссар

*Д.Цэнд-Аюуш*, АТГ-ын УССГХ-ийн ахлах ажилтан, ахлах комиссар

*Н.Тэмцүлэн*, АТГ-ын ТХ-ийн ажилтан, комиссар

Нарийн бичгийн дарга:

*Х.Оюунбаатар*, АТГ-ын США-ны ахлах ажилтан, ахлах комиссар

©Авлигатай тэмцэх газар, 2024 он

Энэхүү эмхэтгэлд орсон бүтээлийг бүхэлд нь болон хэсэгчлэн ашиглахад Зохиогчийн эрхийн тухай хуулийн холбогдох заалт үйлчилнэ.

ISSN 2791-3619

Цаасны хэмжээ: В5

Хэвлэлийн хуудас: 15.6

Хэвлэсэн тоо: 500

Хэвлэлийн газар: Урангар пресс ХХК-ийн хэвлэх үйлдвэр

# АГУУЛГА

## СУДЛААЧДЫН ИЛТГЭЛ

**Авлигатай тэмцэх үндэсний хөтөлбөрийн  
эдийн засгийн үр нөлөө**

*Ж.Дэлгэрсайхан*

5

**Авлига болон жендерийн харилцан  
хамаарлыг судлах нь**

*А.Бямбадалай*

21

**Эрх мэдэл, албан тушаалын байдлаа урвуулан ашиглах гэмт  
хэргийн нотлох ажиллагааны зарим онцлог**

*Б.Ганхуяг*

27

**Авлигын мөн чанар, хор уршиг,  
монголчуудын түүнтэй тэмцсэн түүхэн уламжлал**

*П.Гантулга*

48

**Шударга ёсны тогтолцооны авлига**

*Г.Ханхүү, Д.Даш-Янин*

57

**Гамшигтай тэмцэх үйл ажиллагаа ба  
авлигын зарим асуудал**

*Ж.Амгалан, Д.Энх-Амгалан*

75

**Цэргийн алба хаагчдыг авлига, албан тушаалын гэмт хэрэг, ашиг  
сонирхлын зөрчлөөс урьдчилан сэргийлэх нь**

*Б.Энхжин*

90

**Төрийн худалдан авах ажиллагааны хэрэгжилт:  
зохицуулалт, явц**

*Д.Очбаяр*

95



**Ж.ДЭЛГЭРСАЙХАН**

*Санхүү Эдийн Засгийн Их Сургуулийн багш,  
дэд профессор, эдийн засагч*

## **АВЛИГАТАЙ ТЭМЦЭХ ҮНДЭСНИЙ ХӨТӨЛБӨРИЙН ЭДИЙН ЗАСГИЙН ҮР НӨЛӨӨ**

**(2023-2030)**

**Түлхүүр цг:** Авлига, Авлигатай тэмцэх үндэсний хөтөлбөр

**Хураангуй:** 2023 оны 6 сард УИХ-аас авлигатай тэмцэх үндэсний хөтөлбөрийг шинэчлэн баталсан. Авлигын эсрэг тэмцэх шинэ үеийг эхлүүлэх хөтөлбөр батлагдаж хэрэгжиж байгаатай холбоотой энэхүү хөтөлбөрийн эдийн засагт үзүүлэх нөлөөллийн талаар өөрийн санал бодлыг нэгтгэлээ.

Асуудлыг эдийн засагт үзүүлэх шууд нөлөөлөл, тооцоолол талаас хийсвэр тоо бодож том тоо гаргах бус авлигын хор уршиг, эдийн засагт нөлөөлөх нөлөөлөл, хохирогч нь хэн байх талаас нь тайлбарлахыг зорьсон болно. Авлига, түүнтэй хийх тэмцэл нь бидний гарцаагүй амжилтад хүргэж эдийн засагт эерэг нөлөө авчрах, өнөөдөр нийгмийн өмнө тулгамдаад буй олон асуудлыг шийдэх суурь хүчин зүйлсийн нэг юм. Авлигын хохирогч нь Монгол Улсын эдийн засгийн өсөлт, иргэд ААН-н боломж юм. Энэ нөлөөллийн улмаас нийгмийн хөгжил хоцрогдож өнөөгийн бид, ирээдүйн иргэд, нийт Монголын асуудал болж байгаа нь авлигатай хийх тэмцлийн ач холбогдлын хэр хэмжээг харуулна.

Харин өнөөдрийг хүртэл энэхүү тэмцэл хангалттай амжилтад хүрэхгүй байгаа нь олон шалтгаантай байж болох боловч үүнийг хэрэгжүүлэх гол үндэс нь улс төр, төрийн эрх барих дээд байгууллага, гүйцэтгэх засаглалын түвшинд буюу хууль, бодлого баталдаг, хэрэгжүүлдэг түвшин дэх улс төрийн хүсэл эрмэлзэл, хэрэгжүүлэх чадавх юм гэж үзэж байна.

Авлигатай тэмцэх үндэсний хөтөлбөрийг бид зайлшгүй хэрэгжүүлж тавьсан зорилгуудад хүрэх шаардлагатай. Шинээр батлагдсан хөтөлбөрийн гол давуу талыг хөгжлийн бодлого төлөвлөлттэй уялдуулахаас гадна улс төрийн хүрээний авлигын эсрэг хүсэл зориг, манлайлалд чиглэсэн зорилтыг нэн тэргүүнд тавьсан нь ихээхэн чухал юм. Үүнээс гадна авлигатай тэмцэх асуудлыг цогцоор нь хэрэгжүүлэх, ялангуяа авлигын гол эрсдэлийг бий болгоод буй нийтийн санхүү, төрийн өмчийн удирдлага, баялгийн тэгш хуваарилалтад суурилсан цогц хөтөлбөр болж чадсан нь хөтөлбөрийн хэрэгжилтийг хангаснаар авлигатай тэмцэх тэмцэлд томоохон үр дүн хүлээж болохуйц хөтөлбөр хэмээн үзэж болохоор харагдана. Өнөөгийн авлигын үндэс нь нийгмийн баялгаас илүү хувь хүртэх сэдэлд суурилж байгаа тул шинэ хөтөлбөрийн онилсон эдгээр өнцөг нь байгаа оносон байх магадлал өндөр юм.

Хамгийн гол нь үүнийг бид хэрэгжүүлэх, үр дүнд хүрэх нь чухал юм.

Авлигатай тэмцэх ажилд дорвитой үр дүн гаргахад хүчирхэг авлигатай тэмцэх байгууллага, улс төрийн хүсэл сонирхол, олон нийтийн оролцоо, хяналт цогцолж байж авлигыг бууруулах боломжтой гэдгийг анхаарах нь хөтөлбөрийг хэрэгжүүлэх үндэс юм. Тодруулбал иргэн бүр авлигын тогтолцоонд хяналт тавих, тухайн сөрөг үзэгдлийн нэг эд эс байхаас сэргийлэх нь тэмцлийн гол суурь нөхцөл байх учиртай. Энэ бүхнийг бүх түвшинд ойлгож чадвал бид авилгаас ангид байх нийгмийн сэтгэлгээнд суурилсан тэмцлийн бодитой үр дүнг бий болгох боломжтой юм.

## **Оршил**

Монгол Улсын эдийн засаг, нийгмийн нөхцөл байдлын өнөөгийн байдлыг бид бүгдээрээ гадарлаж байгаа нь тодорхой. Бид өнөөдрийн XXI зууны дэлхий нийтийн үсрэнгүй хөгжлийн эрин зуунд даанч дэндүү гунигтай дүр зурагтай байгаа нь ойлгомжтой. Ядуурал, ажилгүйдэл, эрүүл мэнд, боловсрол бүх л үзүүлэлт нь нийгмийн нөхцөл байдлын ямар дорой байгааг тодорхойлж, олон улсын тавцанд өрсөлдөх чадвар, инновац, хүний хөгжлийн индекс зэрэг үзүүлэлтүүдээр бид сүүл мушгих нь холгүй. Эрүүл мэндийн чиглэлийн голлох өвчлөлийн байдлаар бид дэлхийд сөрөг талаасаа манлайлж, иргэд нь эх орноосоо дайжихад хүрч байгаа нь туйлын харамсалтай.

Яагаад бид ийм эерэг үзүүлэлтээрээ сүүл мушгих, сөрөг үзүүлэлтээрээ манлайлах болов?

Энэхүү асуулт хамгийн чухал мэт боловч гайхалтай нь бид яагаад ийм байдалд хүрснээ бид төдийлөн ухаардаггүй. Шалтгааныг нь тодорхойлох, нэгдсэн ойлголтыг бий болгох талаар хүчин чармайлт гаргадаггүй. Зүгээр л салбар салбарын төлөөллүүд өөр өөрийн өнцгөөс олон янзаар тайлбарладаг. **Эдийн засгийн хямрал, уул уурхайн салбарын мөчлөг, эрдсийн бүтээгдэхүүний цнэ, гадаадын хөрөнгө оруулалтын бууралт.** Энэ бүгд нь сүүлийн 20 гаруй жилийн турш бидний сонсож ирсэн эдийн засгийн нөхцөл байдал, иргэдийн амьжиргаа дорой байгаагийн үндсэн шалтгаан хэмээн тодорхойлж ирсэн зүйл. Сүүлдээ зарим асуудлын буруутан нь иргэд мэтээр тайлбарлах болсон нь бүр ч гайхалтай. Сонирхолтой эрх мэдэл бүхий субъектийн зүгээс алдааг зөв олж харсан, ядахдаа өөрсдөөсөө алдаа хэмээн үзсэн нэг ч шалтгаан, дүгнэлтийг та олж харахгүй. Бүгд өөрсдийгөө өмөөрч бусдыг, амьгүй хүчин зүйлсийг өмнөө барина.

Бидний гол авьяас нь бурууг бусдаас хайх явдал. Ийм ч учраас асуудлын тодорхой буруутныг эрэлхийлж түүнийгээ ямар нэгэн амьгүй хүчин зүйлтэй уялдуулан тайлбарлаж иржээ. Бид өөрсдөө буруугүй бололтой. Гэтэл бид өөрсдөө буруутай бөгөөд бидний өнөөгийн арчаагүй байдал гаднын хэн нэгэн, өөр нэгэн хүчин зүйлээс шалтгаалаагүй гэдгийг бид мэдэхийн дээдээр мэдэх учиртай. Миний хувьд бид засаглалын, засаглалаас шалтгаалсан ёс суртахуун, түүний үр дагавар болсон авлигын хямрал нүүрлэсэн гэж үздэг.

Тэгвэл энд бидний олж хардаггүй, хардаг боловч бүрэн агуулгаар нь харж хор хохирлыг нь үнэлж чаддаггүй нэг том хүчин зүйл болох “АВЛИГА” хэмээх хүчин зүйлийг энд онцлох гэсэн юм. Чухамдаа бидний өнөөдөр эдийн засаг, нийгмийн хөгжил дорой байгаагийн буруутан нь бид, ялангуяа “АВЛИГА” хэмээх эдийн засаг, нийгмийг доройтуулагч хорт үзэгдэл юм.

Авлигыг “Авлига бол эрх мэдэл бүхий хүмүүсийн шударга бус үйлдэл юм”<sup>1</sup> хэмээн ихээхэн энгийн тодорхойлолтоос асуудлыг эхэлье. Тэгвэл энэхүү эрх мэдэл бүхий хүмүүсийн шударга бус үйлдэл энэ нийгэмд, эдийн засагт, танд, бидэнд, бидний ирээдүйд хэрхэн сөргөөр нөлөөлж болохыг төсөөлөхийн ч аргагүй. Энэхүү энгийн тодорхойлолтоор бүрэн илэрхийлэгдэхгүй.

Шалтгаан нь энэхүү энгийн тодорхойлолтын ард нуугдаж байгаа шударга бус гэх энэхүү үйлдлийг хийж буй сэдэл, түүний сөрөг нөлөөллийн хэмжээ, цар хүрээ нь асар их тул түүнийг бид бүх нийтээрээ олон талуудын оролцоотой хэлэлцэж байж сая хор хохирлыг зөв олж харах боломжтой юм.

Учир нь зөвхөн хоёр этгээдийн хооронд өрнөөд байгаа мэт нийгмийн хамгийн томоохон сөрөг үзэгдэл болох авлига нь дээр дурдсан нийгэм эдийн засгийн бүх л сөрөг үзэгдлийн шалтгаан, тэрхүү шалтгааныг бий болгож буй анхдагч шалтгаан болох засаглалын доройтлын үндэс болсон хүчин зүйлсийн нэг.

Иймээс улс орон бүр авлига хэмээх энэхүү хорт үзэгдлийн эсрэг тэмцэл өрнүүлж түүнийг бууруулахын төлөө тасралтгүй ажилладаг. Өнөөдөр засаглал сайтай оронд авлига бага, хөгжил, өндөр байдаг нь батлагдсан зүйл юм.

---

1 <https://www.investopedia.com/terms/c/corruption.asp>



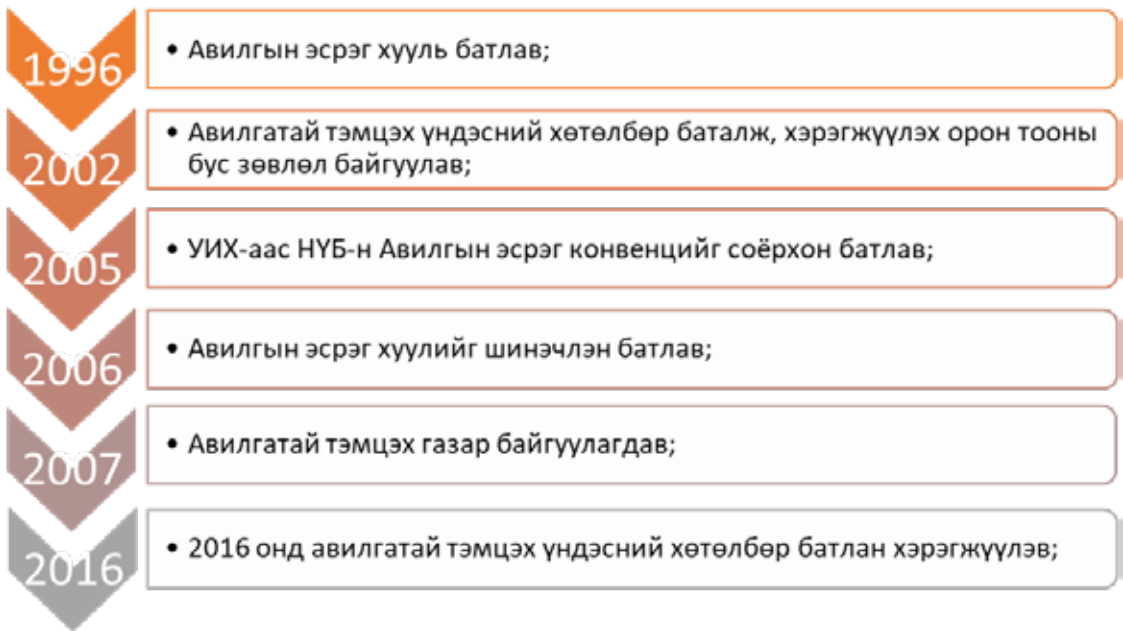
**Бид авилгаас ангижирч чадах уу?**

“Авлига” хэмээх ойлголтыг зөвөөр ойлгож түүний эсрэг дорвитой тэмцэж чадвал эдийн засаг, нийгмийн байдалд ихээхэн эерэг нөлөөтэй нь тодорхой. Түүнийг өнөөгийн авлигын хэрэгтэй холбоотой батлагдсан болон барин тавин тоонууд илэрхийлж буй. Чухамдаа авлигыг устгаж чадвал өнөөгийн Монгол Улсын олон зүйл байр байрандаа орох юм. Учир нь авилгаар дамжиж баяжих ёсгүй нэгэн баяжиж, албан тушаалд хүрэх ёсгүй нэгэн хүрч түүнд хүрэх ёстой шударга хөдөлмөр эрхэлж буй чадварлаг нэгний боломжийг хулгайлах байдлаар бүх Монголын боломжийг, ирээдүйг хулгайлж байгаа хэрэг юм. Энд дурдагдаад байгаа “ёсгүй” нөхөд жинхэнэ шударга бизнесмен, интерпренерийн нийгэмд хийх сайн сайхан зүйлийг бий болгохгүй, ёс суртахуунтай, боловсролтой төрийн албан хаагчийн хийх байсан нийгмийн сайн сайхны төлөө ажиллахгүй байгаагаас бидний өнөөгийн байдал ийм байгаа юм. Та эргэн тойрноо хараарай. Бидний авлига хэрхэн аалзны тор шиг бүчиж өнөөгийн Монгол, Улаанбаатарын жигшмээр дүр төрхийг бий болгосон нь тодорхой харагдана.

**Тэгвэл бид авлигын эсрэг тэмцдэг үү?**

Бид авлигын эсрэг урт хугацаанд тэмцэж байгаа бөгөөд энэ цаг үед бид авлигын талаарх 3 дахь хөтөлбөрөө өлгийдөн авч хэрэгжилтийг эхлүүлээд байна. Чухамдаа энэхүү нийтлэлийн зорилго нь тухайн хөтөлбөр нь эдийн засагт томоохон үүрэг гүйцэтгэж чадах эсэхэд зохих дүгнэлт өгөх явдал юм. Учир нь бидний хувьд авлигатай тэмцэх тэмцлийг дөнгөж сая, өчигдөр эхлүүлээгүй бөгөөд энэ нь урт хугацаанд үргэлжилж байгаа нь дараах зургаас харагдана.

Зураг 1. Авлигатай тэмцэх чиглэлээр хэрэгжүүлсэн гол ажлууд

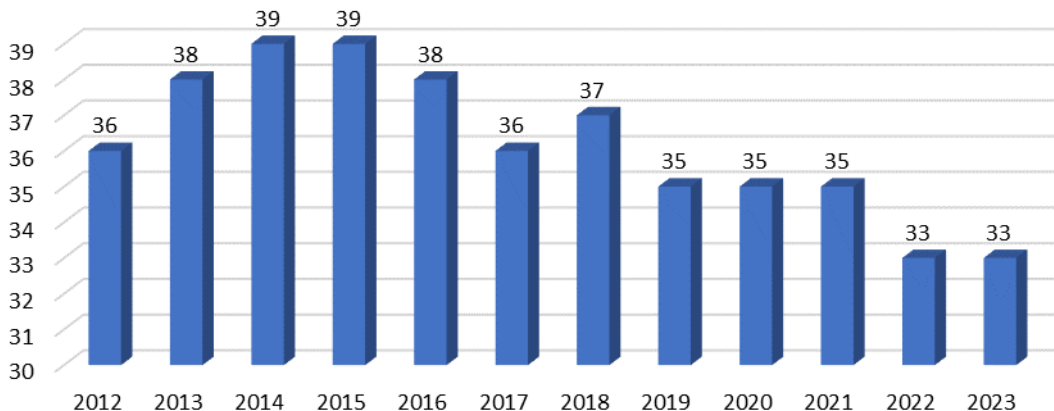


Эх сурвалж: (Авилгатай Тэмцэх Газар, 2024)

Тэгвэл бид энэ удаан хугацааны тэмцлийг хийсний үр дүн юу байв. 2024 оны 1 дүгээр сард зарласан авлигын төсөөллийн индексээр бид дэлхийн 180 орноос 33 оноотойгоор 121-р байранд<sup>2</sup> орсон энэ нь бидний хувьд өмнөх жилээс 6 байраар ухарсан үзүүлэлт бөгөөд томоохон сөрөг өөрчлөлттэй 6 орны тоонд багтлаа. Энэ нь бидний хувьд сайн үзүүлэлт биш гэдэг нь тодорхой бөгөөд бидний тэмцлийн үр дүн хангалттай бус байгааг дараах зургийн үзүүлэлт батлан харуулна.

<sup>2</sup> <https://www.transparency.org/en/cpi/2023>

*Зураг 2. Монгол Улсын авлигын төсөөллийн индекс /2012-2023/*



*Эх сурвалж: (АТГазар, 2023)*

Эндээс бид нэг л дүгнэлт хийх боломжтой нь бид авлигатай тэмцээд байгаа боловч бидний тэмцлийн үр дүн сайн биш байгаагаас гадна бид энэ тэмцлийн хувьд дэлхий нийтийн жишгээс хоцорч эхэлж байна гэсэн үг юм. Бид энэ индексийн хувьд 40 онооноос дээш түвшинд хүрч байгаагүй нь авлигын асуудал хурцаар тулгамдсан орны тоонд биднийг оруулаад зогсохгүй энэ нь зөвхөн эдийн засаг бус боловсрол, эрүүл мэндийн салбарыг гүнзгий хямралд оруулж бидний өнөөдрийг агаарын бохирдлоос шалтгаалсан өвчлөл, нас баралтын шалтгаан болж байна.<sup>3</sup> Энэ нь авлига хэн нэгний боломжийг хулгайлахын зэрэгцээ аминд хүрэх хорт нөлөөтэй гэсэн үг юм. Хэдийгээр сүүлийн жилүүдэд авлигатай тэмцэх асуудалд олон талууд анхаарч гэмт хэрэг илрүүлэлт, хохирлын хэмжээ нэмэгдэж байгаагаас шалтгаалж авлигын үзүүлэлт буурч байх талтай ч тэр нь бидний хувьд авлига томоохон асуудал гэдгийг үгүйсгэх нөхцөл биш.

### **Шинэ хөтөлбөр авлигыг бууруулж чадах уу?**

Бид онолын хүрээнд авлигыг шударга бус үйлдэл, эрх зүйн орчиндоо “авлига” гэж энэ хуулийн 4.1-д заасан этгээд албан тушаалын эрх мэдлээ хувийн ашиг хонжоо олоход урвуулан ашиглах, бусдад давуу байдал олгох,

3 <https://www.youtube.com/watch?v=aQrjDemnaCI>

иргэн, хуулийн этгээдээс тэрхүү хууль бус давуу байдлыг олж авах үйлдэл, эс үйлдэхүйгээр илрэх аливаа эрх зүйн зөрчлийг; (УИХурал, 2006) хэлнэ хэмээсэн явцуу мөлгөр тодорхойлолтод итгэсээр цаад томоохон хор уршгийг олж харахгүй суусаар байх уу? гэдэг нь бидний гол тулгамдсан асуудал юм.

Авлига нь энд дурдсан шиг “**эрх зүйн зөрчил**”- өөр хязгаарлагддаг байсан бол ингэтлээ санаа зовж суух шалтгаан бас биш байж болох юм. Харин түүний сэдэл, үр дагавар нь томоохон бөгөөд ямар сувгаар, хэн, хэний боломжийг хулгайлаад, хэнд хохирол учруулаад байгаа асуудлыг зөв олж харвал ихээхэн эмгэнэлтэй дүр төрх ажиглагдана. Авлига бол энгийн нэг эрх зүйн зөрчилтэй харьцуулахад хэдэн мянга дахин илүү хортой эдийн засгийн тахал юм.

Одоо энэ тахлыг бууруулах, арилгах гол хүлээлт нь 2023 оны 6 сарын 30-ны өдөр УИХ-аас батлагдсан 2023-2030 онд хэрэгжүүлэх “Авлигатай тэмцэх үндэсний хөтөлбөр”, түүний хэрэгжилт болоод байна.

Үүнийг хариулт өгөхийн тулд бид авлигын нөлөөллийн хүрээг сайн ойлгож ухамсарлах шаардлагатай болно.

*Зураг 3. Авлигын нийгэм, эдийн засгийн нөлөөлөл*



*Эх сурвалж: (Mehmet Ugur, Nandini Dasgupta, 2011)*

Энэ схемээс бидний өнөөгийн ерөнхий дүр төрх ч харагдах бөгөөд Монгол Улсын хувьд хамгийн түрүүнд авлига улс төрийн намаар дамжиж төрийн засаглалын чадавхыг сулруулж тэр нь цааш чадавхгүй хүний нөөцийг дэмжиж, чадавх муутай, ёс суртахуун дорой төрийн албан хаагчид олширч байгаа нь авлига цэцэглэх хөрс суурь болж байгаа гэсэн дүгнэлтийг хийж болох юм. Авлигын төсөөллийн индекс, дотоодын судалгаануудын үр дүнд улс төрийн нам, албан тушаалтан, төрийн байгууллага нь авлигын гол шалтгаан болж байгаа гэсэн үр дүнгүүдийг тогтмол илэрхийлдэг.

**Тэгвэл энэ нь бидэнд ямар хэмжээний асуудлыг үүсгэж, ямар үр дагаварт хүргэдэг вэ?**

Зураг 4. Авлига, түүний хохирогчид, үр дагавар



31.4 их наяд гэдэг бол авлигын гэмт хэргээс бий болсон нийт хохирол. Энэ тооны 30.0 их наяд нь 2019-2022 онд ногдож байгаа. Энэ тоог хараад бид ямар хохирол гараа вэ? авлигачдыг шийтгэх хэрэгтэй гэж хоосон орилоод өнгөрөх учиргүй. ДНБ-ний тэдэн хувьтай тэнцэх мөнгө гэж сүрхий эдийн засгийн тооцоо хийх ч шаардлагагүй. Хамгийн гол нь хэн, юу биднийг ийм байдалд хүргэв, үүгээр бид юу алдаж байна гэдгээ л ухаарах нь чухал юм. Үүний хор уршгаар Монголын нийт иргэдийн боломж өнөө, ирээдүйтэйгээ хулгайлагдаж байгаа нь хамгийн хортой зүйл юм.



Өнөөдөр хэдийгээр хэн нэгэн энэ хохирлыг төлөө хариуцлага хүлээгээд бид баярлаад өнгөрч болох боловч үүний нөгөө талд шударга иргэдийн боломж, эдийн засгийн өсөлт, ирээдүйн хөгжлөөс хулгайлсан хулгайг нөхөж болохгүй юм. Энэ 31 их наяд төгрөгийн ард байгаа боломж зөв, шударга нэгэнд олгогдсон бол эдийн засгийн эерэг үр дагавар нь ямар их байхыг төсөөлөх, дор бүрнээ ухаарах хэрэгтэй. Тиймээс бидний гол сонголт нь энэ байдлыг дахин гаргахгүй байх нөхцөлийг бүрдүүлэх асуудал юм.

Ийм байдал нь биднийг ядуурал өндөртэй, агаарын бохирдол ихтэй, боловсрол, эрүүл мэндийн чанаргүй үйлчилгээтэй амьдрахад хүргэж байгаа бөгөөд энэ нь авлигын зөвхөн шинж чанар юм.

Зураг 5. Нэг хүнд ногдох ДНБ, ядуурал /1990 оноос хойш /



Эх сурвалж: (ҮСХороо, 2024)

Дээрх ядуурал, иргэдийн амьжиргааны чанар дорой байдлын нөгөө талд муу засаглал, ялзарсан улс төр, авлигын сөрөг нөлөөллөөр бизнес, боловсрол, шинжлэх ухаан, урлаг соёл, спортын салбар гэх мэт Монгол Улсын бүх л салбарт шударга бус явдал ноёлж ухаантай, шударга, хөдөлмөрч иргэдийн боломж, Монголын ирээдүйн боломж хулгайлагдаж энэ нь өнөөдрийн төдийгүй ирээдүйн асар их хохирол учруулж байгааг бид дахин дахин бодох

учиртай. Энэ байдал газар авсны улмаас Монгол Улсын иргэд Үндсэн хуульд баталгаатай эдлэх эрх хэмээн тодорхойлсон эрүүл аюулгүй орчинд амьдрах, орчны бохирдлоос хамгаалуулах, эрүүл мэндээ хамгаалуулах<sup>4</sup> наад захын эрх нь зөрчигдөхөд хүрээд байна.

Бид бүгдээрээ өнөөдрийн авлигач, улс төрийн нам дагасан, улс орны ирээдүйг боддоггүй сайд дарга нь нарын оронд шударга, ёс суртахуунтай төрийн албан хаагчид, өнөөдрийн Монгол Улсын дотоод, гадаад өнгө төрхийг гутааж байгаа ичгүүргүй өөрөө “улс төрч”, эсвэл улс төрчдийн халаасны бизнесменүүдийн оронд жинхэнэ авьяаслаг интерпренер байсан бол хамгийн наад зах нь Улаанбаатар хотын өнгө төрх ямар байх байсан, өнцөг булан бүрд нь байшин шавж түгжрэл, агаар, хөрсний бохирдлын нэгдэл байх байсан эсэхийг бодох нь чухал юм.

Үүнээс илүү чухал нь үүнийг бид цаашид залруулж чадах уу? гэдэг хариулт хайх нь 2023 онд батлагдсан “Авлигатай тэмцэх үндэсний хөтөлбөр нь” өмнөх хөтөлбөрүүдээс юугаараа онцлог, бид энэ хөтөлбөрт найдлага тавьж болох эсэхтэй агаар нэг юм.

Энэ хөтөлбөрийн хувьд зарчмын хоёр том ялгаа байгаа нь 2023 онд батлагдсан хөтөлбөрийн гол давуу тал болж түүнд суурилан хөтөлбөрийн хэрэгжилтийг хангахыг зорих нь ихээхэн чухал асуудал юм. Үүнд:

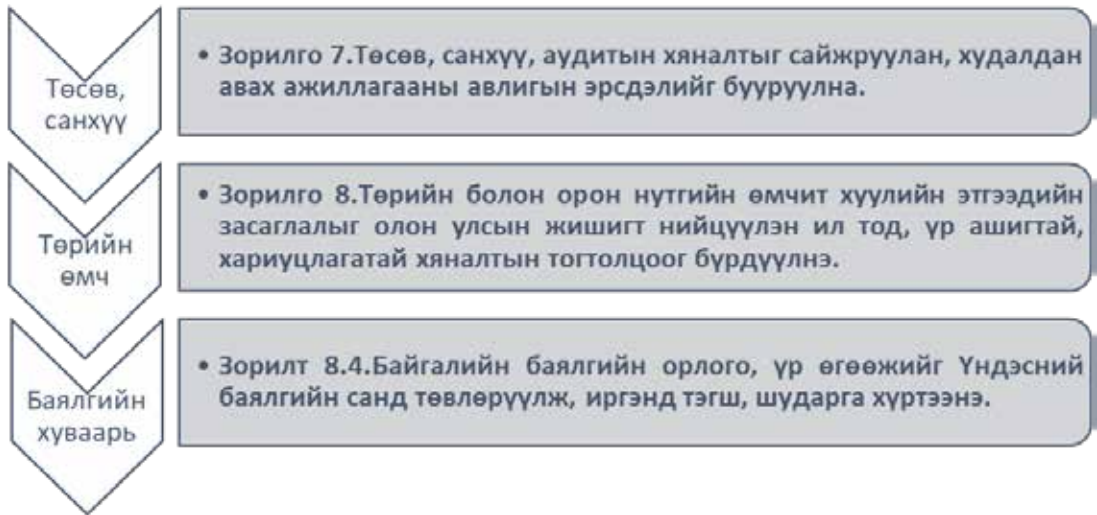
- Энэ хөтөлбөр нь шударга ёсны засаглалыг бий болгох зорилгыг хэрэгжүүлэх үүднээс 11 цогц зорилгыг дэвшүүлсний дотор институц буюу тогтолцооны асуудлыг эдийн засгийн асуудалтай уялдуулан цогц байдлаар төлөвлөсөн нь авлигатай тэмцэх үйл ажиллагааг өнөөгийн бий болсон нөхцөл байдлаас гаргах асуудлыг зөв өнцгөөс харж чадсан гэж үзэх үндэслэлийг бий болгож байна.
- Хөтөлбөрийн хамгийн тэргүүний зорилго нь “Улс төрийн хүрээнд авлигатай тэмцэх хүсэл зориг, хүчин чармайлт, манлайлал, ил тод байдлыг төгөлдөршүүлнэ” хэмээн тодорхойлсон нь авлигын гол суурь асуудлыг хөндсөн зорилгыг хэрэгжүүлэхэд чиглэж чадсан. Түүнчлэн улс төр, сонгуулийн хүрээн дэх авлигыг бууруулах, улс төрийн намуудын санхүүжилтийн асуудал хөндөгдөж буй нь энэ хөтөлбөрийн хэрэгжилтэд дэмжлэг болох боломжтой.

---

4 Монгол Улсын Үндсэн хууль 16-р зүйл

Авлигын нөлөөллийн сувгуудаас харахад хамгийн гол мөнгө, эрх мэдлийн төвлөрөл бүхий газруудад авлига үүрлэж, түүгээр дамжин хор хөнөөл хүргэж байдаг байдал тодорхой. Тиймээс энэ нь хөтөлбөрийн хүрээнд энэ чиглэлд дурдагдсан голлох зорилгуудыг тодотгох нь зүйтэй юм.

Зураг 6. Авлигатай тэмцэх үндэсний хөтөлбөрийн гол зорилго, зорилтууд



Эх сурвалж: (УИХурал, 2023)

Дээрх агуулгын хүрээнд i) Төсөв, ii) Төрийн өмч, iii) Баялгийн хуваарилалт гэсэн гол гурван хөрөнгө, мөнгө, өмчийн эх сурвалжийн талаарх зорилтууд тусгагдсан байна. Өнөөдөр төсөв, төрийн худалдан авах үйл ажиллагаа болон төрийн өмчит ААН-н үйл ажиллагааны хүрээнд авлига хамгийн их байгаа гэж үздэг. Тэгвэл төсөв болон баялгийн хуваарилалт нь ил далд авлигын хамгийн том эх сурвалж юм. Үүгээр дамжиж иргэд олон нийт, нийгмийн тодорхой давхарга, өөрсдийн тойрог руу хандсан хөрөнгө оруулалт, улс төрийн амлалт биелүүлэх нэрээр их хэмжээний хөрөнгө мөнгийг далд авлигын шинжтэй хэрэгжүүлдэг. Нийгмийн баялгийг тэгш бус хүртэх асуудал нь шууд хулгай, тендер, концесс, төрийн санхүүжилтээр дамжин хэрэгжих өндөр магадлалтай. Төрийн өмчит компанийн үр ашиггүй байдал, засаглалын дорой байдал нь эдийн засагт ихээхэн хохирол учруулж түүгээр дамжсан авлига цэцэглэх боломж бүрддэгийг бид мэднэ. Тиймээс нийтийн санхүүгийн хяналтыг сайжруулахад авлигын эсрэг тэмцлийг чиглүүлэх нь хамгийн чухал асуудал юм. Энэ бүхэн нь авлигыг бууруулах үндсэн зорилтот хэсгүүд юм.



Шинэ хөтөлбөрийн дараагийн нэг бүрэлдэхүүн хэсэг нь олон нийт, хувийн хэвшлийн оролцоонд суурилсан институцийн хөгжлийг хангах зорилгыг нийтийн албаны хөгжил, авлигатай тэмцэх байгууллагын бие даасан, хараат бус байдлыг хангах, эрх зүйн орчныг бүрдүүлэх замаар хэрэгжүүлэх явдал юм. Ингэснээр дээрх эдийн засгийн хүрээнд авлигатай тэмцэх асуудлыг хэрэгжилтийг хангах боломжийг нэмэгдүүлэх үндсэн нөхцөл хангагдаж, хэрэгжих боломж бүрдсэн гэж харагдаж байна.

Миний зүгээс авлигыг бууруулах хүсэл, итгэл үнэмшлийн үүднээс энэхүү хөтөлбөрийн давуу тал боломжуудыг хараад байж болох юм. Ямартай ч бид шинэчилсэн иж бүрэн хөтөлбөрийг баталж түүний дагуу хэрэгжүүлэх төлөвлөгөө гаргасан нь томоохон дэвшил юм. Үүнээс илүү томоохон сорилт нь бид баталсан энэ хөтөлбөрөө хэрэгжүүлж өнөөгийн хүнд байдлаас гарч чадах уу? гэсэн асуудал тулгамдаад байна. Энэ байдлыг засаж чадахгүй бол 21-р зуунд бид иргэдээ ядуу, дорой байдалд байлгаж, нийтийн баялгийн үр шимийг цөөн хэдэн хүн хүртдэг энэ нөхцөл байдал засартал удах юм.

Хэрвээ бид энэхүү хөтөлбөрийг үр дүнтэй хэрэгжүүлж чадваас, авилгаас хамааран бий болж байгаа сөрөг нөлөөллийг арилгаж дараах үр дүнг бий болгох боломжтой хэмээн үзэж болох юм.

*Зураг 7. Авлигатай тэмцэх хөтөлбөрийн үр дүнгийн талаарх хцлээлт*



Товчхондоо авлигатай хийх тэмцэл үр дүнд хүрснээр бүх зүйл байр байрандаа орох боломж бүрдэж эдийн засагт томоохон дэвшил гарах, цаашилбал нийгмийн олон асуудал шийдэгдэх боломжтой болох юм.

Эцэст нь авлигатай тэмцэх гэдэг зөвхөн АТГ-н асуудал биш бүх нийтийн үйл хэрэг, ялангуяа улс төрийн нам, төрийн дээд түвшин дэх авлигыг бууруулах улс төрийн хүсэл эрмэлзэл, хүчин чармайлт ихээхэн нөлөөтэй. Үүний нөгөө талд иргэд, олон нийт, иргэний нийгмийн байгууллагуудын оролцоо, хяналт ихээхэн чухал юм.

## **ДҮГНЭЛТ, САНАЛ ЗӨВЛӨМЖ**

Авлигатай тэмцэх үндэсний хөтөлбөр нь агуулгын хувьд шинэ түвшинд гарсан, цогц хөтөлбөр болж чадсан гэж дүгнэж болох юм. Өнөөгийн нөхцөл байдлаа харсан ч энэхүү хөтөлбөрийг хэрэгжүүлэх зайлшгүй шаардлагатай. Үүний тулд бид нэг зүйл дээр нэгдэх хэрэгтэй. Энэ нь авлига гэдэг нь зөвхөн хоёр хүний хоорондын өгч авалцаж ажлаа бүтээдэг хэрэгсэл биш, эдийн засаг, нийгмийг дээрээс нь эхлээд ялзруулж өнөө, ирээдүйг хамтад нь хулгайлдаг хамгийн хорт үзэгдэл гэж үзэх явдал. Энэ тал дээр үндэсний хэмжээний нэгдмэл ойлголтыг төлөвшүүлэх нь их чухал. Энэ тал дээр АТГ-аас сургалт, судалгаа, олон нийтэд чиглэсэн ихээхэн арга хэмжээг хэрэгжүүлдэг. Үүнийг цаашид улам өргөн цар хүрээтэй бүх нас, нийгмийн сегментэд чиглэсэн байдлаар хэрэгжүүлэх нь чухал

Мөн өнөөдрийн бидний сөрөг үзэгдлийн үндсэн шалтгаан нь авлига гэдэгт бид эргэлзэх хэрэггүй юм. Сүүлийн үед ЗГ-н зүгээс хэрэгжүүлж буй арга хэмжээний хүрээнд нүүрсний хулгай, хөгжлийн банк, боловсролын зээлийн сан зэргээс бид үүнийг тод харж болно. Өнөөдөр бидний амьдарч байгаа хотын утаа, түгжрэл, нийтийн тээвэр, иргэдийн амьжиргаа, эрүүл мэндээс бид мэдэрч байгаа. Үүнээс гадна энэ харагдаж байгаа сөрөг үзэгдлийн нөгөө талд авилгаас болж сайн бүхэн дарагдаж байгаа гэдэгт бид бас итгэж болно. Үүний ард хөдөлмөрч иргэн, номтой мэргэд, жинхэнэ ажил хэрэгч шударга бизнесмений орон зай авлигачдаар дүүрч боломж нь хаагдаж Монгол Улсын хөгжлөөс олон арван жилээр хойш чангааж байгаа нь тодорхой юм.

Иймд бид Авлигын эсрэг нийтийн нэгдмэл үзэл санаатай болж байж авлигатай тэмцэх тэмцэлд бид амжилт гаргаж чадах боломжтой гэдгийг бүх түвшинд ойлгох нь өнөөдрийн чухал асуудлыг нэг. Ингэж байж бид авлигыг ялах боломжтой.

Мөн авлигатай хийх тэмцэлд бид өмнөх алдаагаа давтмааргүй байна. Энэ нь бидний хууль, хөтөлбөр баталснаар асуудал шийдэгдэнэ гэж үзэх алдаатай бодол.

Хууль зүй дотоод хэргийн яамны боловсруулсан авлигатай тэмцэх үзэл баримтлалд “Энэхүү авлигын төсөөллийн индекс нь манай улсын авлигын түвшинд өгч буй олон улсын байгууллагын үнэлгээ бөгөөд Авлигатай тэмцэх үндэсний хөтөлбөрийг батлан хэрэгжүүлснээр энэхүү

үнэлгээнд ахиц гарах ач холбогдолтой юм.” (Х.Нямбаатар, 2023) гэж дүгнэсэн байна. Энэ нь бид дахиад л өмнөх алдаагаа давтах гэж байгааг харуулж байгаа бөгөөд хэрвээ энэ байдлаараа хандвал бид өмнөх амжилтгүй түүхээ давтах болно.

Хууль, хөтөлбөр нь ажлын зөвхөн тодорхой хэсэг, эхлэл. Энд хамгийн чухал нь энэ үзэл баримтлал гаргаад байгаа, хууль батлаад байгаа, түүний хэрэгжилтийг хангах ёстой улс төрийн хүрээнийхэн буюу улс төрийн нам, УИХ, төрийн өндөр албан тушаалтнуудын хүрээний улс төрийн хүсэлт эрмэлзэл, ёс суртахуунаас гадна авилгаас ангид байх, төрийн албыг чадвар муутай этгээдүүдээр дүүргэхгүй байх ажлыг хэрэгжүүлэх явдал ихээхэн чухал юм. Учир нь авлига аваад байгаа, авлига өгөх нөхцөлийг бүрдүүлээд байгаа, авилгаар ажлаа бүтээдэг тодорхой хэсгийг бий болгоод байгаа хөрс суурь нь төр, төрийн байгууллагууд гэдэг нь олон судалгаа, санал асуулгаас харагдаж байгаа юм.

Төрийн үйл ажиллагаа шударга болох нь авлигын хөрс суурийг устгах хамгийн түргэн бөгөөд оновчтой арга юм.

Үүний дараа бүх шатандаа авлигын эсрэг нэгдмэл байр суурийг баримталж өөрсдөө өнөөдөр бий болсон авлигын салаа мөчир болохгүйн төлөө төр, хувийн хэвшил, иргэн бүр хамтдаа хичээх, хичээн ажиллах нөхцөлийг бүрдүүлэх нь авлигын эсрэг тэмцлийн гол хөрс суурь, амжилт олох нөхцөл юм.

**НОМ ЗҮЙН ТОЙМ**

1. International Institute for Management Development. (2023). *World Competitiveness Booklet*. Lausanne: IMD.
2. Mehmet Ugur, Nandini Dasgupta. (2011). *Corruption and economic growth: A meta-analysis of the evidence on low-income countries and beyond*. London: University of Greenwich.
3. Авилгатай Тэмцэх Газар. (2023). *Товч танилцуулга*. Улаанбаатар: АТГазар.
4. Авилгатай Тэмцэх Газар. (2024 оны 01 29). *Авилгатай тэмцэх газар*. <https://iaac.mn/erhem-zorilgo-undsen-zarchim-tuuhen-zarchim-ээс> Гаргасан
5. АИХурал. (1992). *Монгол Улсын Үндсэн Хууль*. Улаанбаатар: АИХурал.
6. АТГазар. (2023). *Авилгатай тэмцэх хууль тогтоомжийн хэрэгжилт, авилгын нөхцөл байдал, авилгатай тэмцэх үндэсний хөтөлбөрийн хэрэгжилт 2022*. Улаанбаатар: АТГазар.
7. УИХ. (2010). *Монгол Улсын Үндэсний Аюулгүй Байдлын үзэл баримтлал*. Улаанбаатар: УИХ.
8. УИХурал. (2006). *Авилгын эсрэг хууль*. Улаанбаатар: УИХурал.
9. УИХурал. (2016). *Авилгатай тэмцэх үндэсний хөтөлбөр*. Улаанбаатар: УИХурал.
10. УИХурал. (2020). *Алсын Хараа 2050 /Монгол Улсын урт хугацааны хөгжлийн бодлого/*. Улаанбаатар: УИХурал.
11. УИХурал. (2020). *Монгол Улсыг 2021-2025 онд хөгжүүлэх таван жилийн үндсэн чиглэл*. Улаанбаатар: УИХурал.
12. УИХурал. (2021). *Шинэ Сэргэлтийн Бодлого*. Улаанбаатар: УИХурал.
13. УИХурал. (2023). *Авилгатай тэмцэх үндэсний хөтөлбөр*. Улаанбаатар: УИХурал.
14. ҮСХороо. (2024 оны 01 19). *Үндэсний Статистикийн Хороо*. Статистикийн мэдээллийн нэгдсэн сан: <https://1212.mn/mn-ээс> Гаргасан
15. Х.Нямбаатар. (2023). *“Авилгатай тэмцэх үндэсний хөтөлбөр батлах тухай” Монгол Улсын Их Хурлын тогтоолын төслийн үзэл баримтлал*. Улаанбаатар: ХЗДХЯам.



А.БЯМБАДАЛАЙ

*Шихихутуг Их Сургуулийн  
Эрх зүйн 4-р түвшний оюутан*

## **АВЛИГА БОЛОН ЖЕНДЕРИЙН ХАРИЛЦАН ХАМААРЛЫГ СУДЛАХ НЬ**

**Удиртгал:** Авлигын асуудал нь ардчиллын үнэт зүйлсийг гажуудуулах, эдийн засгийн хөгжлийг удаашруулах, засгийн газрын тогтворгүй байдлыг бий болгох зэрэг олон сөрөг үр дагаврыг бий болгодог хамгийн муу зүйл. Сүүлийн жилүүдэд улс орон, олон улсын байгууллагууд сайн засаглал, түүний дотор авлигатай тэмцэх асуудалд анхаарлаа хандуулж, авлига болон жендерийн хамаарлыг илүү түлхүү судалж байна. Монгол Улсын хувьд ч мөн авлигатай тэмцэх үйл ажиллагаанд анхаарлаа хандуулж, Авлигын эсрэг үндэсний төсөл, хөтөлбөрүүдийг санаачлан хэрэгжүүлж байгаа ч тодорхой үр дүнд хүрч чадахгүй байна. Учир нь “Трансперенси интернэшнл” байгууллагаас жил бүр гаргадаг “Авлигын төсөөллийн индекс”-д манай улс өнгөрсөн 2023 онд дундаж оноогоороо 2021, 2022 онтой ялгаагүй муу үзүүлэлттэй буюу өөрчлөлт гараагүй байна. Энэ нь Монгол Улсад авлигын эсрэг хэрэгжүүлж буй үйл ажиллагаанууд үр дүнгүй байгааг харуулж байна. Харин цаашдаа манай улс авлигатай тэмцэх үйл ажиллагааг илүү эрчимжүүлж, өргөн хүрээг хамарч үр дүнд хүрэхийн тулд авлига болон жендерийн харилцан хамаарлыг нарийвчлан судлах хэрэгцээ байна. Авлигын эсрэг тэмцэлд хүүхэд, залуучуудыг татан оролцуулахдаа боловсролын байгууллагууд авлигын хор хөнөөл, үр дагаврыг таниулан ойлгуулсан сургалтын хөтөлбөрийг нэвтрүүлж, сурагчдад авлигын төрөл, хэлбэр, жендер болон авлигын харилцан хамаарал,

авлигаас урьдчилсан сэргийлэх, хамгаалах, ёс зүйн үнэлэмж, зарчмыг багаас нь төлөвшүүлэх хэрэгтэй. Ингэснээр залуус бид ирээдүйд үүрэг хариуцлагын мэдрэмжтэй, үнэнч тууштай иргэн болж төлөвшиж чадна. Мөн авлига болон жендерийн хамаарлыг ойлгох нь авлигатай тэмцэх үр дүнтэй, оновчтой стратегийг төлөвлөх ач холбогдолтой юм.

Уг судалгааны үр дүнд тулгуурлан бодлогын түвшинд авлигын эсрэг тэмцэх стратегия боловсронгуй болгон, авлигатай үр дүнтэй тэмцэхэд хувь нэмэр оруулах юм.

**Түлхүүр үг:** *Авлига, жендер, Авлигын эсрэг хууль, нийтийн албан тушаалтан, эдийн засгийн өсөлт, Панамын баримт бичиг, тэгш бус байдал.*

Энэхүү эсээгээр авлига ба жендер хоорондын уялдаа холбоог судлахыг зорьсон бөгөөд Дэлхийн банкнаас хийсэн хэд хэдэн судалгаа, бодит жишээ дээр тулгуурлаж авлига ба жендерийн харилцан хамаарал, тус сэдвийг судлах хэрэгцээ шаардлага, ач холбогдлыг тодорхойлсноороо шинэлэг.

Авлига гэдгийг Авлигын эсрэг хуульд зааснаар нийтийн албан тушаалтан нь “...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<sup>1</sup>” ойлгохоор хуульчилсан. Авлига, хээл хахууль нь угтаа бол аливаа улс орны хөгжил дэвшил, нийгмийн тогтолцоонд хүчтэй сөрөг нөлөө үзүүлж, эдийн засгийн өсөлтийг сааруулахын зэрэгцээ иргэд олон нийтийн төр засагтаа итгэх итгэлийг бууруулж, эргээд нийгмийн хэвийн ажиллах системийг эвддэг сөрөг үзэгдэл.

Авлигыг “жендер”-тэй хамааралгүй сэдэв гэж үзэж ирсэн боловч эмэгтэй, эрэгтэй хүмүүс нь жендерийн онцлогоосоо шалтгаалан авилгийн талаарх үзэл бодол, авлигад хандах хандлага зэрэг нь өөр өөр гэдгийг дэлхий нийтээр саяхнаас хүлээн зөвшөөрч энэхүү асуудалд улам бүр анхаарал хандуулах болсон байна. Жендер, авлигын талаарх судалгаа нь 2000-аад оны эхээр Дэлхийн банкнаас хийсэн хоёр судалгааны үр дүнд анх бий болсон бөгөөд эхний судалгааг 1999 онд Доллар, Фисман болон Гатти /*Dollar, Fisman, Gatti*/ нар хийсэн<sup>2</sup> бол дараах судалгааг 2001 онд Свами /*Swamy*/ хийсэн<sup>3</sup> байна.

1 Авлигын эсрэг хуулийн 3 дугаар зүйлийн 3.1 дэх хэсгийн 3.1.1 дэх заалт, 2006 он

2 Are women really the “fairer” sex? Corruption and women in government, Цахим линк: <https://www.sciencedirect.com/science/article/abs/pii/S016726810100169X>

3 Gender and corruption, Цахим линк: <https://typeset.io/papers/gender-and-corruption-5du4db3zih>

Дээрх 2 судалгааны үр дүн адил байсан бөгөөд парламентад эмэгтэйчүүдийн эзлэх хувь өндөр байх тусам авлигын түвшин бага байгааг тогтоожээ.

Эрдэмтэн Boehm нь 2015 онд Жендер ба авлигын талаарх судалгааг нэгтгэн дүгнэхийн тулд тодорхой гурван асуудалд дүн шинжилгээ хийжээ<sup>4</sup>. Үүнд: 1.Авлига авахад хүйсийн ялгаа, 2.Авлига өгөхөд хүйсийн ялгаа 3.Авлигад хандах хандлагын жендерийн ялгаа юм. Түүний судалгааны хариуг хүснэгт.1-ээр үзүүлэв.

Авлигад хандах хандлага	Авлига авах	Авлига өгөх
Судалгааны үр дүнгээс харахад эмэгтэйчүүдийн авлигад автахгүй, авилгийг гэсвэрлэх чадвар эрэгтэйчүүдээс бага байна. /Зөвхөн ардчилсан нийгэмд/	Зарим нэг нөхцөл байдлыг эс тооцвол эмэгтэйчүүд, эрэгтэйчүүдийн хооронд мэдэгдэхүйц ялгаа байхгүй	Эрэгтэйчүүд авлига өгөх магадлал эмэгтэйчүүдээс өндөр байдаг.
	Эмэгтэйчүүд авлига авч болно, гэхдээ авлига авсны төлөөх хариу үйлдэл эрэгтэйчүүдээс бага байдаг.	Эрэгтэйчүүдийн санал болгож буй авлига хээл хахуулийн хэмжээ нь эмэгтэйчүүдээс өндөр байх хандлагатай.
	Авлигын хариуцлагын хэм хэмжээ нь өндөр байх тусам эмэгтэйчүүд эрсдэлтэй гэж үзэж эрчүүдээс илүү бага авлига авдаг байна.	Эрэгтэй, эмэгтэй аль аль нь эрэгтэйчүүдэд эмэгтэйчүүдээс илүү өндөр авлига өгдөг.

#### *Хүснэгт 1: Summary of Boehm's research findings*

“Panama papers”<sup>5</sup> гэж нэрлэгдэх 11.5 сая гаруй санхүүгийн болон хууль эрх зүйн баримтын асар их мэдээлэл, алдагдсан нууц оффшор данснууд, компаниудын нуун дарагдуулсан гэмт хэрэг, авлига, хууль бус үйлдлүүдийг илчилсэн баримт бичгүүд юм. Тус баримт бичгүүдээс үзэхэд их хэмжээний авлига, татвараас зайлсхийж ашиг хүртэж байсан хүмүүсийн дийлэнх нь баян, эрх мэдэлтэй эрчүүд байсан бөгөөд маш цөөхөн эмэгтэйчүүдийн нэр дурдагдсан байдаг байна<sup>6</sup>. Панамын баримт бичгүүд нь нэг талаас дэлхий даяар авлига, хахуул нь баян, ядуугийн ялгаанд хэрхэн хүргэж байгааг харуулсан.

4 <https://www.unodc.org/e4j/zh/anti-corruption/module-8/key-issues/gender-differences-in-corruption.html#:~:text=Women%20behave%20more%20opportunistically%3A%20they,to%20men%20than%20to%20women.>

5 [https://en.wikipedia.org/wiki/Panama\\_Papers](https://en.wikipedia.org/wiki/Panama_Papers), дэлгэрүүлж үзнэ үү.

6 <https://www.icij.org/investigations/panama-papers/>

Эрэгтэй, эмэгтэй хүмүүсийн хооронд нийгмийн баялаг болон шийдвэр гаргах, удирдах албан тушаал хэрхэн тэгш бус хуваарилагдаж буйн тод жишээ юм.

Түүнчлэн нийгэм дэх эрэгтэй, эмэгтэй хүмүүсийн үүрэг, хариуцлага өөр өөр байдаг нь салбар тус бүр дээр ялгаатай байх нөхцөлийг бүрдүүлж үүнээс жендерийн авлигад хандах хандлагыг харж болохоор байна. Жишээлбэл, НУБ-ын Хөгжлийн Хөтөлбөр болон бусад олон улсын байгууллагаас эмэгтэйчүүдийн авлигад өртдөг салбарыг дараах байдлаар тодорхойлсон. Үүнд: 1. суурь үйлчилгээ буюу зах зээлийн жижиг үйлчилгээнүүд; 2. улс төрд оролцож эхэлж байх үед; 3. тухайн нөхцөл байдалд буюу эмэгтэйчүүдийн эрх зөрчигдөж байгаа үед (жишээлбэл, хүний наймаа, бэлгийн дарамт шахалт, бэлгийн мөлжлөг гэх мэт); 4) өөрт нь үр дагавар үүсгэж болох эрсдэлийн эсрэг гэж тодорхойлсон байна<sup>7</sup>.

Ерөнхийдөө эрэгтэйчүүд улс төр, бизнес, томоохон албан тушаал зэрэг илүү өргөн хүрээний асуудалд авилгийн хэрэгтэй холбогдож байгаа бол эмэгтэйчүүд төрийн үйлчилгээтэй холбоотой буюу эрүүл мэнд, боловсролын үйлчилгээг авахдаа авилгийн асуудалд холбогддог байна<sup>8</sup>. Энэ эрх мэдэл, албан тушаал, нийгмийн байдлаас үүдэж эрэгтэй, эмэгтэй хүмүүс нь авлигын шууд болон шууд бус нөлөөллийг өөр өөрөөр мэдэрдэг гэсэн үг юм.

Сүүлийн жилүүдэд Монгол Улсын төрөөс авлигатай тэмцэх чиглэлээр томоохон арга хэмжээнүүдийг хэрэгжүүлэн хууль эрх зүйн орчны хэрэгжилтийг хангах, олон нийтийг уриалсан компани ажил зохион байгуулах, төсөл хөтөлбөрүүдийг санаачлан хамтран ажиллах зэрэг томоохон арга хэмжээнүүдийг авч хэрэгжүүлж байна<sup>9</sup>. Гэхдээ төрийн оролцоо, санаачилга маш чухал боловч авлигатай тэмцэх нь зөвхөн төрийн байгууллагуудын хүрээнд л тэмцэлдэх зүйл биш нийгмийн бүхий л түвшинд илүү гүнзгий өөрчлөлт гарах ёстой. Энэхүү өөрчлөлтөд нийт ард иргэд, залуучууд, албан байгууллагуудын идэвхтэй оролцоо хамгийн чухал.

Түүнчлэн манай улсад авлига, жендерийн салбарын нарийвчилсан судалгааг Транспэрэнси Интернэшнл байгууллагаас “Уул уурайн салбар дах

---

7 Women And Corruption : Root causes and impact on women’s potential, Цахим линк: <https://graduatewomen.org/wp-content/uploads/2021/04/Women-and-Corruption-Parallel-Event-Summary-.pdf> дэлгэрүүлж үзнэ үү.

8 “Corruption and gender equality” research paper, Цахим линк: <https://www.osce.org/files/f/documents/4/6/507569.pdf>

9 [https://iaac.mn/posts?category\\_id=13975](https://iaac.mn/posts?category_id=13975) , дэлгэрүүлж үзнэ үү.



авлига болон жендерийн хүртээмжтэй байдал” гэсэн судалгааг 2020 онд хийсэн байдаг.<sup>10</sup> Харин авлигатай тэмцэх асуудалд залуучуудыг татан оролцуулахдаа боловсролын байгууллагууд нь авлигатай тэмцэх хөтөлбөр, сургалтын хөтөлбөрийг нэвтрүүлж, сурагчдад авлигын төрөл хэлбэр, жендер болон авлигын харилцан хамаарал, авлигаас урьдчилсан сэргийлэх хамгаалалт болох ёс зүйн үнэлэмж, зарчмыг багаас нь суулгах хэрэгтэй. Ингэснээр залуучууд үүрэг хариуцлагын мэдрэмжтэй, үнэнч тууштай болж төлөвшиж чадна. Мөн авлига болон жендер хоорондын нарийн уялдаа холбоог ойлгох нь авлигатай тэмцэх илүү нарийвчилсан, оновчтой стратегийг төлөвлөхөд тусална. Угаас төрөл бүрийн улс орнуудад хийсэн судалгаагаар эрэгтэй, эмэгтэй хүмүүс авлигын тухайд янз бүрийн хандлагатай байдаг нь тогтоогдсон<sup>11</sup>.

Ихэнх тохиолдолд эрэгтэйчүүд томоохон хэмжээний авлигын хэрэгт холбогдож, иргэд нь төрдөө итгэх итгэлээ алдаж эхэлдэг бол эмэгтэйчүүд эрүүл мэнд, боловсрол зэрэг төрийн үйлчилгээг авахын тулд бага хэмжээний авлигад оролцдог<sup>12</sup>. Гэхдээ энэ нь бага хэмжээний, хор хөнөөл багатай мэт боловч сууриасаа эхэлж нийгмээрээ авлигад идэгдэх нөхцөлийг бүрдүүлж байна.

Эцэст нь, Авлига болон жендерийн харилцан хамаарлыг салбар бүрд судлах нь зүйтэй. Судалгааны дүнд үндэслэн бодлогын түвшинд авлигын эсрэг үр дүнтэй, оновчтой стратеги боловсруулах шаардлагатай. Авлигатай тэмцэх стратегид жендерийн онцлог сэдэл, нийгэм, соёлын хүчин зүйлс, эрэгтэй, эмэгтэй хүмүүст үзүүлэх авилгийн нөлөөллийн ялгаатай байдлыг харгалзан үзэх нь авлигатай тэмцэх бодлого, арга техник, хэрэгслээ оновчтой, үр дүнтэй болгоход өндөр ач холбогдолтой юм.<sup>13</sup> Түүнчлэн авлигын эсрэг санаачилга, арга хэмжээнд хүүхэд, залуучуудыг татан оролцуулж, авлигын хор хөнөөл, үр дагаврыг таниулан мэдүүлэх, авлига болон жендерийн онцлог шинж, хэлбэрийг ойлгуулж, мэдлэг, мэдээллээр тогтмол хангаснаар Монгол Улс илүү ил тод, хариуцлагатай, ёс зүйтэй нийгэм рүү дэвшиж чадна. Улмаар энэхүү хамтын хүчин чармайлтаар бид Монгол Улсаа авлигын дөнгөнөөс

---

10 <https://transparency.org.au/wp-content/uploads/2020/05/Mongolia-gender-corruption-and-mining.pdf>, дэлгэрүүлж үзнэ үү.

11 UNODC “The Time Is Now addressing the gender dimensions of corruption”, Цахим линк [https://www.unodc.org/documents/corruption/Publications/2020/THE\\_TIME\\_IS\\_NOW\\_2020\\_12\\_08.pdf](https://www.unodc.org/documents/corruption/Publications/2020/THE_TIME_IS_NOW_2020_12_08.pdf)

12 Мөн тэнд.

13 Gender and corruption, Цахим линк: <https://typeset.io/papers/gender-and-corruption-5du4db3zih>

салгаж, иргэн бүр хүйс харгалзахгүйгээр шударга тэгш байдлаар боломжийг олж авч, бий болгодог гэрэлт ирээдүйн замыг нээж чадна гэдэгт итгэлтэй байна.

### **Ашигласан эх сурвалж:**

1. Авлигын эсрэг хууль, 2006 он
2. Авлигатай тэмцэх газар, <https://iaac.mn/>
3. Are women really the “fairer” sex? Corruption and women in government, <https://www.sciencedirect.com/science/article/abs/pii/S016726810100169X>
4. Gender and corruption, <https://typeset.io/papers/gender-and-corruption-5du4db3zih>
5. Women And Corruption : Root causes and impact on women’s potential, <https://graduatewomen.org/wp-content/uploads/2021/04/Women-and-Corruption-Parallel-Event-Summary-.pdf>
6. Corruption and gender equality” research paper, <https://www.osce.org/files/f/documents/4/6/507569.pdf>
7. UNODC “The Time Is Now addressing the gender dimensions of corruption”, Цахим линк [https://www.unodc.org/documents/corruption/Publications/2020/THE\\_TIME\\_IS\\_NOW\\_2020\\_12\\_08.pdf](https://www.unodc.org/documents/corruption/Publications/2020/THE_TIME_IS_NOW_2020_12_08.pdf)
8. Mining, corruption and gender inclusivity in Mongolia, <https://transparency.org.au/wp-content/uploads/2020/05/Mongolia-gender-corruption-and-mining.pdf>
9. [https://en.wikipedia.org/wiki/Panama\\_Papers](https://en.wikipedia.org/wiki/Panama_Papers),
10. Perspectives on gender and corruption, [https://www.gu.se/sites/default/files/2020-05/QoGWP\\_2014\\_14\\_Agerberg.pdf](https://www.gu.se/sites/default/files/2020-05/QoGWP_2014_14_Agerberg.pdf)



Б.ГАНХУЯГ

*ДХИС-ийн Цагдаагийн сургууль, “Гэмт явдал судлал,  
эчнээ-эрх эрх зүйн докторант”*

## **ЭРХ МЭДЭЛ, АЛБАН ТУШААЛЫН БАЙДЛАА УРВУУЛАН АШИГЛАХ ГЭМТ ХЭРГИЙН НОТЛОХ АЖИЛЛАГААНЫ ЗАРИМ ОНЦЛОГ**

**Илтгэлийн хураангуй:** Эрх мэдэл, албан тушаалын байдлаа урвуулан ашиглах гэмт хэргийг нотлох ажиллагаа тус гэмт хэргийг үйлдсэн арга, учруулсан хор хохирол, шалтгаант холбоог тогтоох, гэмт хэргийн сэдэл, зорилго, гэмт хэрэг үйлдэх явцдаа хуурамч бичиг баримт үйлдсэн, засварласан эсэх, гэмт хэрэг үйлдэгдэх үеийн нөхцөл байдал, гадаад дотоод хүчин зүйл болон тухайн гэмт хэргийн хань хамсаатны хүрээ зэргийг нотлон тогтооход чиглэгдэнэ.

Тус илтгэлээрээ тухайн төрлийн гэмт хэргийн нотлох ажиллагааны дээр дурдсан онцлогуудыг нээн харуулж, тэдгээрийг оновчтой хэрэгжүүлэх, мөрдөн шалгах ажиллагааны үр өгөөжийг дээшлүүлэх тодорхой санал боловсруулахыг эрмэлзсэн болно.

**Түлхүүр үг:** Эрх мэдэл, албан тушаалын байдлаа урвуулан ашиглах, өөртөө болон бусдад эдийн ба эдийн бус давуу байдал үүсгэх, мөнгөн хадгаламж, хувьцаа, хөрөнгө нуух, устгах, эрх шилжүүлэх, үзлэг хийх, мэдүүлэг авах, криминалистикийн тактикийн зөвлөмж.

**Докладчик:** Болдбаяр Ганхуяг, докторант Школы полиции Университета внутренних дел, старший следователь, старший комиссар Следственного отделения Агентства борьбы с коррупцией

**Название темы:** «НЕКОТОРЫЕ ОСОБЕННОСТИ ДОКАЗЫВАНИЯ ПРИ РАССЛЕДОВАНИИ ЗЛОУПОТРЕБЛЕНИЯ ПОЛНОМОЧИЯМИ И СЛУЖЕБНЫМИ ПОЛОЖЕНИЯМИ»

**Аннотация:** Процесс доказывания злоупотребления полномочиями и служебными положениями направляется к установлению способа совершения преступления, причиненного ущерба, причинно-следственной связи, мотив и цель преступления, обстоятельства, факторы, способствовавшие преступлению, подделки и изменения документов при совершении преступления, а также сферы соучастников.

Настоящим докладом докторант ставит цель раскрыть вышеизложенные особенности доказывания данного вида преступлений, попытался разработать конкретные предложения по их оптимальной реализации и повышению эффективности следственных действий при расследовании злоупотребления властью и служебным положением.

**Ключевые слова:** злоупотребление полномочиями и служебными положениями, создание материальных и нематериальных преимуществ себе и другим лицам, сокрытие и уничтожение денежных вкладов, акций, активов, передача прав, осмотр, получение показания, рекомендации криминалистической тактики.

**Speaker:** Boldbayar Ganhuyag, PhD student at the School of Police of the University of Internal Affairs, senior investigator, senior commissioner of the Investigation Department

Anti-corruption agencies

**Topic title:** “SOME PECULIARITIES OF PROVING OF INVESTIGATING ABUSE OF JOB TITLE AND OFFICIAL POSITION”

**Summary:** The process of proving abuse of job title and official position is aimed at establishing the method of committing the crime, the damage caused, the cause-and-effect relationship, the motive and purpose of the crime, circumstances, factors contributing to the crime, forgery and alteration of documents in the commission of the crime, as well as the scope of partner in crime.

With this report, the author aims to reveal the above-mentioned features of proving this type of crime, tried to develop specific proposals for their optimal implementation and increasing the efficiency of investigative actions when investigating abuse of job title and official position.

**Key words:** abuse of job title and official position, creation of material and non-material advantages for oneself and other persons, concealment and destruction of cash deposits, shares, assets, transfer of rights, inspection, obtaining testimony, recommendations of criminalistic's tactics.

## ЭРХ МЭДЭЛ, АЛБАН ТУШААЛЫН БАЙДЛАА УРВУУЛАН АШИГЛАХ ГЭМТ ХЭРГИЙН НОТЛОХ АЖИЛЛАГААНЫ ЗАРИМ ОНЦЛОГ

Эрх мэдэл, албан тушаалын байдлаа урвуулан ашиглах гэмт хэргийг нотлох ажиллагаа тус гэмт хэргийг үйлдсэн арга, учруулсан хор хохирол, түүний шалтгаант холбоог тогтоох, улс нийгэм, иргэдэд хохирол учруулахгүйгээр үүргээ гүйцэтгэх боломж байсан эсэх, гэмт хэргийн сэдэл, зорилго, гэмт хэрэг үйлдэх явцдаа хуурамч бичиг баримт үйлдсэн, засварласан эсэх, гэмт хэрэг үйлдэгдэх үеийн нөхцөл байдал, гадаад дотоод хүчин зүйл болон тухайн гэмт хэргийг ихэвчлэн тодорхой харилцаатай хүмүүсийн хүрээнд үйлддэг тул хань хамсаатны ямар хүрээнд үйлдэв гэдгийг нотлон тогтооход чиглэгдэнэ.

Эрх мэдэл, албан тушаалын байдлаа урвуулан ашиглах гэмт хэргийг мөрдөн шалгахад албан тушаалтан өөртөө болон бусдад эдийн ба эдийн бус давуу байдал үүсгэсэн гол шинжийг тодорхойлох, үйлдэл, эс үйлдэхүйг тогтоох, хэрэгт ач холбогдолтой хөрөнгийг нуух, устгах, эрх шилжүүлэх зэрэг тухайн гэмт хэрэгт хамаарал бүхий хөрөнгийн шилжилт хөдөлгөөнийг илрүүлэх, хянах, хязгаарлах ажиллагаа явуулдаг<sup>1</sup>.

Энэ төрлийн гэмт хэргийг мөрдөн шалгахад хамтарсан ажлын хэсэг байгуулах нь хэргийг шуурхай мөрдөн шалгах хамгийн үр дүнтэй арга бөгөөд хамтарсан ажлын хэсгийн хүрээнд санхүүгийн мөрдөн шалгах болон мөрдөн шалгах тусгай арга хэрэгслийг (гүйцэтгэх ажлын) зэрэгцүүлэн ажиллуулах, ажлын хэсэгт банк, санхүүгийн болон нягтлан бодох бүртгэлийн их хэмжээний баримт бичигт, ялангуяа санхүүгийн талаар бэлэн бус мөнгөний шилжүүлэг, санхүүгийн тайлан, гаалийн болон татварын мэдүүлэгт дүн шинжилгээ хийх мэдлэг, туршлагатай мэргэшсэн шинжээч, мэргэжилтэн оролцуулах нь ихээхэн ач холбогдол агуулдаг<sup>2</sup>. Ялангуяа, эрх мэдэл албан тушаалын байдлаа урвуулан ашиглах замаар их хэмжээний орлого хуримтлуулсан гэмт хэргийн хувьд мөнгө угаах нь ердөө л завсрын, дайвар үйл ажиллагаа байдаг. Тиймээс санхүүгийн мөрдөн шалгах зэрэгцээ

1 Криминалистикийн тактик. Сурах бичиг. ЦА. Хамтын бүтээл. 2001. 51 дэх тал.

2 Чингис, Р. Албан тушаал, эдийн засгийн гэмт хэргийн өнөөгийн байдал, үүдэн гарч буй нөхцөл, шалтгаан //Монгол Улсад гэмт хэрэг үүдэн гарч буй шалтгаан нөхцөл, нөлөөлж байгаа хүчин зүйл. Онол, практикийн бага хурал. Илтгэл зөвлөмж. ГХУСАЗЗ, ЦЕГ, ХЗҮТ. Уб., (2007. 35 дахь тал).

*Эрх мэдэл, албан тушаалын байдлаа урвуулан ашиглах гэмт хэргийн  
нотлох ажиллагааны зарим онцлог*

ажиллагаа болон гүйцэтгэх ажлын зарим арга хэмжээг ашиглах нь илүү үр дүнтэй байна.

Эрх мэдэл, албан тушаалын байдлаа урвуулан ашиглах гэмт хэргийн талаар мэдээлэл, гомдол хүлээн авсан мөрдөгчөөс зайлшгүй хийх, криминалистикийн тактик зүйн зөвлөмж, практикт шалгарсан арга хэмжээ нь<sup>3</sup>:

- Албан тушаалтны ажилладаг салбарын зохион байгуулалт, үйл ажиллагаатай танилцах, тухайн салбарын үйл ажиллагааны талаар гарсан эрх зүйн акт, удирдлагын бичиг баримт болон бусад байгууллагатай харилцах зарчим, журам зэргийг нарийвчлан судлах,

- Албан тушаалтны үйл ажиллагааны хүрээ, эрх мэдэл, түүний үйл ажиллагаатай холбогдох эрх зүйн актууд<sup>4</sup>, тэдгээрийн ямар заалтыг зөрчсөн болохыг судлах,

- Тухайн албан тушаалтны үйлдэлтэй холбоотой, зөрчигдсөн байж болох Эрүүгийн хуулийн заалт, шүүхийн тайлбар зэргийг судлах, гэмт хэргийн шинж байгаа эсэхийг шинжих,

- Тухайн албан тушаалтнаас эрх мэдэл, албан тушаалын байдлаа урвуулан ашиглах гэмт хэрэгт холбоотойгоор гаргаж байсан тушаал, заавар, тогтоол шийдвэр, холбогдох журам, хурал зөвлөгөөний шийдвэр, санал шүүмжлэл зэрэг бичиг баримтыг судлан үзэж, шаардлагатай гэж үзсэн баримтыг хуулбарлан авах, албан тушаалтныг холбогдуулан шалгаж байгаа асуудал нь ямар хууль, дүрэм, тогтоол, зааврын ямар заалтыг зөрчсөн болохыг нэг бүрчлэн тогтоох төлөвлөгөө боловсруулах,

- Гэмт хэргийн шинжтэй гомдол, мэдээллийг шалгах явцад уулзаж ярилцах, мэдүүлэг авах хүмүүсийн дарааллыг зөв тогтоох, хойшлуулшгүй ажиллагааны хүрээнд хийх ажиллагааг хэдийд, хэрхэн хэрэгжүүлэх, түүгээр ямар нөхцөл байдлыг тогтоох, мөрдөн шалгах ажиллагааны явцад ямар ажиллагаа явуулах шаардлага гарч болзошгүй<sup>5</sup> зэргийг урьдчилан төлөвлөх нь цаашдын ажиллагааны чиглэлийг зөв тогтооход ихээхэн ач холбогдолтой.

3 Мягмарцэрэн, Ш. Бумнанжид, Ж Албан тушаалын гэмт хэрэг мөрдөх аргачлал. 2010. 23 дахь тал.

4 Монгол Улсын Улсын Дээд Шүүхийн 2009.06.24-ний өдрийн 23-р тогтоол.

5 Мягмарцэрэн, Ш. Авлига, албан тушаалын гэмт хэрэг мөрдөх аргачлал. -Уб., 2011.

Эрх мэдэл, албан тушаалын байдлаа урвуулан ашиглах гэмт хэргийг мөрдөн шалгах явцад нотлох баримт, эд мөрийн баримтыг олж тогтоохоор албан тушаалтны хувийн болон албан бичгийн баримтыг онцгойлон анхаарч, гэмт хэрэг үйлдсэн баримтыг болон хууль бусаар олж авсан ашиг орлогыг биет байдлаар нь олох, захидал харилцаа, тэмдэглэл, мөнгөн хадгаламж, хувьцаа, төрөл бүрийн эрхийн бичиг зэрэг зүйлийг илрүүлэхэд илүү анхаарал хандуулах, шаардлагатай тохиолдолд албан тушаалтны гаргасан шийдвэрийг тусгасан бичиг баримт, бичгийн эх ноорог, устсан, хаясан бичиг цаас, нягтлан бодох бүртгэлийн анхан шатны баримт, шалгалтын акт, тооллогын бүртгэл, магадалгаа гэх мэт албан бичиг баримтад шинжилгээ хийлгэж дүгнэлт гаргуулах нь үр дүнтэй.

Монгол Улсын ЭХХШТХ-д: Мөрдөгч гэмт хэргийн талаарх гомдол мэдээллийг хянан үзээд гэмт хэргийн шинж байгаа эсэхийг тогтоох шаардлагатай бол үзлэг хийх, шинжилгээнд зориулж дээж, хурууны хээ, ул мөрний хэв авах, хохирогч, гэрчээс мэдүүлэг авах, хэрэгт ач холбогдол бүхий тээврийн хэрэгсэл, мөнгө, эд зүйлийг хурааж авах, эд хөрөнгийг битүүмжлэх, шинжээч томилох зэрэг ажиллагааг<sup>6</sup> хэрэгжүүлэхийг зөвшөөрсөн.

Хэдий ийнхүү хуульчилж өгсөн ч зарим төрлийн гэмт хэргийн онцлогтой холбоотой хойшлууулшгүй явуулах зайлшгүй шаардлагатай зарим ажиллагааг тухайлбал, сэжигтний санхүүгийн байдлын талаар банкнаас мэдээлэл гаргуулах, харилцаа холбооны хэрэгсэлд хяналт тогтоох, цахим хэрэгсэлд нэвтрэх замаар түүнд байгаа мэдээлэл лавлагаа авах, мэдээлэл баримт бичиг гаргуулах ажиллагааг орхигдуулсан<sup>7</sup>.

Эдгээрийг хойшлууулшгүй ажиллагааны хүрээнд багтаан оруулаагүйгээс мөрдөгчийн хувьд ЭХХШТХ-д зааснаар зөвхөн эрүүгийн хэрэг үүсгэж<sup>8</sup> байж л эдгээр ажиллагааг авах боломж нөхцөл нь бүрддэг.

Эдгээр ажиллагаанаас олж авсан мэдээлэл нь нэг талаас хэрэгт ач холбогдол бүхий мэдээ, баримтыг устгах, өөрчлөхөөс урьтан олж илрүүлж авах, нөгөөтээгүүр, сэжигтэн этгээдэд зохих таслан сэргийлэх арга хэмжээ

6 ЭХХШТХ. 30.7 дугаар зүйл. Төрийн мэдээлэл. 2017. № ...

7 Б. Ганхуяг. “Эрх мэдэл албан тушаалын байдлаа урвуулан ашиглах гэмт хэргийг нотлох ажиллагаанд тулгамдаж буй асуудал, шийдвэрлэх арга зам” эрдэм шинжилгээний өгүүлэл //Гэмт явдал. Онол, арга зүйн улирал тутмын сэтгүүл 2024 №1.

8 ЭХХШТХ. 1.6 дугаар зүйл.



авахад ихээхэн ач холбогдолтой.

Өнөөгийн практикт тодорхой албан тушаалтныг шалгаж эхлэхтэй зэрэгцэн хуралд оролцох, эмчлүүлэх зэрэг ямар нэг шалтгаанаар хэрэг бүртгэлт, мөрдөн байцаалтаас оргон зугтах нь элбэг байна<sup>9</sup>. Үүний хор уршиг нь эрх мэдэл, албан тушаалын байдлаа урвуулан ашигласан гэмт хэргийг мөрдөн шалгаж шийдвэрлэх ажиллагаа удаашрах, цаашлаад шийдвэрлэх боломжгүй байдалд хүрэх, нөгөө талаасаа хамтран үйлдэгдсэн этгээдүүд оргон зугтсан этгээдийг хуулийн байгууллага олж илрүүлэхийг хүлээх хугацаанд мөн оргон зугтах, ажил амьдрал нь хохирох явдал ч гардаг.

Түүнчлэн, зөвхөн эд хөрөнгийг битүүмжлэх бус мөнгөн хадгаламжийг битүүмжлэх шаардлага байгаа нь өнөөгийн эрх мэдэл, албан тушаалын байдлаа урвуулан ашиглах гэмт хэргийн практикт харагдаж байна.

Тиймээс албан тушаалын гэмт хэргийн талаарх гомдол мэдээллийг шалгах хойшлуулшгүй ажиллагааны төрөлд:

- Эд хөрөнгө, **мөнгөн хадгаламжийг** битүүмжлэх;
- Сэжигтэй этгээдийн банк, санхүүгийн мэдээллийг гаргуулан авах;
- Сэжигтэй этгээдийг мөрдөн шалгах ажиллагаа явуулж дуустал гадагш явахгүй байх баталгаа гаргуулах арга хэмжээ авах гэсэн нэмэлт өөрчлөлтийг ЭХХШТХ-д оруулах шаардлагатай гэж бид үзэж байна.

Эрх мэдэл, албан тушаалын байдлаа урвуулан ашиглах гэмт хэргийн тухайд мөрдөн шалгах тодорхой ажиллагаа явуулах онцлогийг дурдвал:

**Үзлэг:** Энэ төрлийн гэмт хэрэг мөрдөн шалгах явцад хийх үзлэгийн зорилго нь бичиг баримтын ерөнхий байдал, агуулга, онцлог шинжийг судлах замаар бичиг баримт хуурамч эсэх, засвартай эсэхийг тогтоох, тухайн албан тушаалтны гаргасан шийдвэр, түүний дагуу хийсэн ажиллагааны буюу тухайн байгууллага, аж ахуйн нэгжийн бэлэн мөнгөний орлого зарлага, харилцах дансны орлого, зарлагад хөдөлгөөн хийгдсэн мөнгөн дүн зэргээр ерөнхий дүн, сонирхол татаж буй гүйлгээтэй холбогдох баримт бичгийг үзэх, судлах явдал юм.

---

9 Ганхуяг. Б, “Эрх мэдэл, албан тушаалын байдлаа урвуулан ашиглах гэмт хэргийн өнөөгийн байдал” эрдэм шинжилгээний өгүүлэл //Хууль сахиулахуй. Онол, арга зүйн улирал тутмын сэтгүүл 2024 № 01.

Хэрэгт ач холбогдолтой бичиг баримтад үзлэг хийж нотолгоожуулах ажиллагаа нь гэмт үйлдлийн аргыг нотлоход чухал ач холбогдолтой тул үзлэгт тусгай мэдлэгтэй мэргэжилтэн оролцуулах, төрөл бүрийн зориулалттай техник, хэрэгсэл ашиглан нотлох баримтыг цуглуулж, бэхжүүлэх, үзлэгийн явцад шаардлагатай тохиолдолд криминалистик, санхүү, нягтлан бодох бүртгэлийн зэрэг шинжээч томилдог. Тиймээс мөрдөгч ялангуяа, санхүүгийн баримт бичгийн талаарх аж ахуйн нэгжийн гүйлгээг хувийн хадгаламжаар явуулах, хуурамч аж ахуйн нэгжийн нэр дээр гол гүйлгээ хийх, орлогын бэлэн мөнгийг хэсэгчлэн хувийн хадгаламжид байршуулж мөнгө угаах, эх үүсвэргүй мөнгөөр үл хөдлөх хөрөнгө худалдан авах зэрэг тайлан бүртгэлийн булхайг гадарладаг, хаанаас ямар бичиг баримт олох, үзэхээ мэддэг байх ёстой.

Албан тушаалын гэмт хэрэг үйлдэгдсэнээс хойш түүнийг илрүүлэх хүртэл чамгүй хугацаа өнгөрсөн байдаг учраас гэмт этгээдүүд ул мөрөө нуун далдлах зорилгоор төрөл бүрийн бичиг баримтыг хуурамчаар үйлдэх, эх бичиг баримтыг өөрчлөх, ул мөр үлдсэн зүйлийг устгах зэрэг үйлдэл хийсэн байдгийг тооцож ул мөр илрүүлсэн тохиолдол бүрд түүнийг техник хэрэгслээр бэхжүүлэн авах, бичиг баримтыг хураан авч шинжилгээ томилох, хууль бус үйлдэлдээ ашигласан эрх олгосон буюу зөвшөөрөл олгосон эсвэл санхүүгийн гүйлгээний бичиг баримт, иргэн, хуулийн этгээдүүдийн хооронд байгуулсан гэрээ, хэлцлийн хуудас тоо ширхгийн хувьд бүрэн байгаа эсэх, хийгдсэн тэмдэглэгээнүүдэд засвар хийгдсэн эсэх, хуурамчаар үйлдсэн эсэхийг нягталж бэхжүүлж хураан авна. Дахин шинжээч томилох нь хэргийг шийдвэрлэхэд хугацаа алдах, цаашлаад хөндлөнгийн нөлөөлөлд автаж болзошгүй байдалд хүргэдэг гэдгийг санаж байгууштай.

Цахим шуудан /e-mail, message/-аар илгээсэн захидал, бичиг баримтад үзлэгийг илгээсэн захидал, бичиг баримтын агуулга мэдээллийг хүлээн авагч этгээд уншсан, үзэж мэдсэн тохиолдолд үзлэг хийх ердийн журмаар, мэдээгүй буюу уг электрон захидлыг устгасан тохиолдолд үзлэгийг мэргэжилтнүүдийн оролцоотойгоор явуулах шаардлагатай.

Мөн үзлэгийг гүйцэтгэх ажлын арга хэрэгсэлтэй хослуулан явуулах нь зорилгоо ханган биелүүлэхэд ач холбогдолтой төдийгүй мөрдөгч санхүүгийн болон эрх буюу зөвшөөрөл олгосон бичиг баримтуудыг газар дээр нь очиж

хураан авч гэнэтийн үзлэг хийх нь нотлох баримтыг устгахаас урьдчилан сэргийлэх ач холбогдолтой.

Аливаа баримт бичгийг анзаарахгүй орхигдуулах нь хэргийг тал бүрээс нь бүрэн шалгахад саад учруулж, тэдгээр орхигдуулсан баримтууд дахин шинжээч томилох үндэслэл болох тул баримтыг анхнаас нь бүрэн хураан авах нь зүйтэй.

Төрөл бүрийн баримтад хийсэн шинжилгээ, шинжээчийн дүгнэлтийг яллагдагч хүлээн зөвшөөрөхгүй, түүнчлэн прокурор, шүүхээс шинжээчийн дүгнэлтэд эргэлзэх тохиолдол гарах нь бий тул дахин шинжилгээ хийж болзошгүй үндэслэлээр хэргийг эцэслэн шийдвэрлэх хүртэл эд мөрийн баримт, гэмт үйлдлийн ул мөрийг хадгалж буй бичиг цаас, нягтлан бодох бүртгэлийн анхан шатны баримтуудыг 2-оос доошгүй цоожтой тусгай өрөөнд хадгалах, 2 түлхүүрийг 2 өөр хүнд хариуцуулан өгөх, уг өрөөнд орж гарсан хүмүүсийн нэр, огноо, орсон зорилгын талаар тусгайлан бүртгэл хөтөлж хэвших нь зүйтэй<sup>10</sup>.

**Нэгжлэг:** Энэ төрлийн гэмт хэргийн мөрдөн байцаалтын явцад цуглуулсан материалд дүн шинжилгээ хийсний эцэст тодорхой хүн, газар орон, орон байранд хэрэгт холбогдолтой зүйл байна гэсэн хангалттай үндэслэлээр болон хохирол нөхөн төлүүлэх, хөрөнгө хураах нөхцөлийг хангах, нуун дарагдуулсан эд хөрөнгийг олж илрүүлэх зорилгоор хойшлуулшгүй тохиолдолд гэнэт нэгжлэг хийх нь эд мөрийн баримтыг устгах, өөрчлөх, алга болгохоос урьдчилан сэргийлэх ач холбогдолтой байдаг. Хойшлуулшгүй тохиолдол гэдэгт гэмт хэргийг таслан зогсоох үед, эсвэл гэмт хэргийг халуун мөрөөр нь илрүүлэх ажиллагааны явцад эд мөрийн баримт байгаа, гэмт этгээд нуугдаж байгаа газрыг гэрчийн этгээдүүд шууд зааж байгаа, гэмт этгээд үйлдэл дээрээ буюу эд мөрийн баримтын хамт баригдсан, мөрдөн шалгах бусад ажиллагаа явуулж байх үед нэгжлэг хийх зайлшгүй шаардлага гарч ирсэн зэрэг тохиолдлуудыг ойлговол зохино<sup>11</sup>.

Нэгжлэг нэг талаас сайн дурын шинжтэй ч нөгөө талаасаа албадлагын арга хэмжээ юм. Өөрөөр хэлбэл, нэгжүүлэгч мөрдөгчийн шаардсанаар тухайн

10 Криминалистикийн арга зүй. Сурах бичиг. Хамтын бүтээл -У6 2024.

11 Криминалистикийн тактик. Сурах бичиг. ЦА. Хамтын бүтээл. 2001. 59 дэх тал.

тодорхой эд зүйлийг сайн дураар гаргаж өгөх боломжтой ч тийнхүү гаргаж өгөөгүй тохиолдолд эзэмшигчийн хүсэл зоргоос хамааралгүйгээр албадан гүйцэтгэдэг онцлогтой ажиллагаа юм.

Нэгжлэгийг нэг болон хэд хэдэн бүрэлдэхүүнтэйгээр, эсхүл угсруулан зохион байгуулах шаардлага гардаг бөгөөд нэгжлэг явуулах объектоо хэмжээнээс хамаарч оролцох хүн хүч, шаардлагатай тоног төхөөрөмж, оролцуулах мэргэжилтэн, тээврийн хэрэгсэл, холбоо барих аргыг тодорхойлж төлөвлөнө. Нэгжлэгийг нэгэн зэрэг явуулах бол хэсгүүдийн үйл ажиллагааг уялдуулах харилцах мэдээлэл солилцох шуурхай удирдлагаар хангах арга замыг төлөвлөгөөнд тусгана.

Эрх мэдэл албан тушаалын байдлаа урвуулан ашиглах гэмт хэргийн тухайд хэд хэдэн бүрэлдэхүүнээр нэгэн зэрэг хийх нэгжлэг нь илүү үр дүнтэй байдаг. Тухайлбал, нэг бүрэлдэхүүн албан тушаалтны өрөөнд нэгжлэг хийж байхад, нөгөө бүлэг гэр оронд нь эсхүл тээврийн хэрэгсэл, гаражид нэгжлэг хийх г.м. Тухайлбал, нэгжлэгээр компьютерын мэдээллийн санд хадгалсан мэдээллийг олох, буулгаж хуулбарлан авах, хураан авах, санхүүгийн болон валютын гүйлгээ хийгдсэн баримт падааныг олох, хураан авах, харилцагчдын талаар мэдээлэл цуглуулах зэрэг бол бараа судлаач, нягтлан бодогч, мэдээллийн технологийн мэргэжилтэн, программист зэрэг мэргэжилтнүүдийг заавал оролцуулна. Нэгжлэгээр юуг эрж хайж олохоос хамаарч мөрдөгч түүнийг нууж болох газрыг зөв таамаглан, нэгжлэг хийх тактикийн аргыг онож хэрэглэх шаардлагатай. Нэгжлэгийн үед хөндлөнгийн хэл ам, хэрүүл тэмцлээс болж хойшлуулж эсхүл хөнгөвчлөн хялбарчилж хэрхэвч болохгүй.

Эрх мэдэл албан тушаалын байдлаа урвуулан ашиглах гэмт хэргийг нотлох баримт ихэвчлэн кассын орлого, зарлагын баримт, харилцахын гүйлгээний анхан шатны бичиг цаас, төлбөрийн даалгаврууд дээр хадгалагдах учир тэдгээрийг аль болохоор бүрэн бүрдүүлж, тусгайлсан сав, өрөө тасалгаанд хийж хамгаалалтад авах ба нэгжлэгээр мөнгөн тэмдэгт, валют, үнэт цаас, бусад баримт илрүүлсэн бол, түүнийг үзэх, тоолох, бэхжүүлэх ажиллагааг хийхдээ зориулалтын бээлий өмсөнө. Ер нь мөрдөгчид мөрдөн шалгах аливаа ажиллагаа явуулахдаа ядаж зориулалтын бээлий, улавч өмсөж хэвших нь тухайн ажиллагаа өгөөжтэй байхад нөлөөтэй гэдгийг ямагт санаж дээрх зүйлийг биедээ авч явж, хэрэглэж хэвших шаардлагатай.

**Эд хөрөнгө битүүмжлэх:** Хохирол нөхөн төлүүлэх, хор уршгийг арилгуулах болон хөрөнгө, орлого хураах албадлагын арга хэмжээг хэрэглэх болзошгүй байдлыг хангах зорилгоор яллагдагчийн эд хөрөнгө, хууль бус аргаар олсон орлогыг шүүх, прокурорын шийдвэрээр битүүмжлэх бөгөөд битүүмжлэн хурааж авах хөрөнгийн овор хэмжээнээс шалтгаалан бусад газар зөөвөрлөх боломжгүй бол, мөрдөгч байгаа газарт нь битүүмжилж бусдад шилжүүлэх, устгах, өөрчлөх, захиран зарцуулах, хөдөлгөхийг эд хөрөнгө эзэмшигчид өөрт нь эсхүл бусад боломжтой хүнд хадгалах, хамгаалах үүрэг өгөхийн зэрэгцээ хуульд заасан хариуцлагыг сануулж баталгаажуулна<sup>12</sup>.

ЭХХШТХ-д эд хөрөнгө битүүмжлэх ажиллагааг хураан авах, нэгжлэг ажиллагаатай хамт явуулж болохоор зохицуулсан. Эрх мэдэл, албан тушаалын байдлаа урвуулан ашиглах гэмт хэргийн тухайд тухайн гэмт хэргийг үйлдэж авсан буюу хууль бус орлогоор олж авсан овор хэмжээ ихтэй эд зүйл, хөрөнгийг олж илрүүлэн, мөнгөн хадгаламжийг шүүхийн шийдвэр гарах хүртэл царцаах, түр хураан авч битүүмжлэх зэрэг арга хэмжээ авна.

Үл хөдлөх хөрөнгө, газар, тусгай зөвшөөрөл, лиценз, арилжааны банканд байгаа мөнгөн хөрөнгийг битүүмжлэхдээ тухайн хөрөнгийн эцсийн өмчлөгч, өмнөх өмчлөгч, хамтран өмчлөгч нарыг тогтоон, хөрөнгийг битүүмжилж байгаа тухайгаа тэдэнд мэдэгдэх, уг ажиллагааны тэмдэглэлд тусгах нь дараагийн үр дагавраас урьдчилан сэргийлэх ач холбогдолтой. Битүүмжилсэн эд зүйл, баримт бичиг, мөнгөн хадгаламжийг тусгай бүртгэл хийж, тухайн явуулж буй ажиллагааны тэмдэглэлд хавсаргах нь нотлох баримт хөдөлбөргүй байх нөхцөлийг хангана.

Эд хөрөнгө битүүмжлэх нь гэмт хэргийн улмаас учирсан хохирол барагдуулж, хор уршгийг арилгах зорилготой ч нөгөө талаас нь авч үзвэл, нотлох баримтыг хадгалах нэг хэлбэр бөгөөд уг ажиллагааны онцлог нь түүний албадлагын шинжээр тодорхойлогдоно.

**Хураан авах:** Хураан авах ажиллагаа нь хэрэгт ач холбогдолтой гэж үзсэн бичиг баримт, эд зүйл хаана, хэнд байгаа нь тодорхой байдгаараа илрүүлэх, олох, нэгжлэгийн ажиллагаанаас ялгаатай ч бусад бүх шинж нь

---

12 Монгол Улсын Эрүүгийн хэрэг хянан шийдвэрлэх тухай хуулийн 21.2 дахь зүйл. 2017.

нэгжлэгтэй адил төстэйгөөс хуульд энэ хоёр ажиллагааг нэг зүйл заалтаар зохицуулдаг.

Авлигын эсрэг НҮБ-ын Конвенцод<sup>13</sup> гэмт хэрэг үйлдэхэд ашигласан эсхүл ашиглах зорилготой эд хөрөнгө, тоног төхөөрөмж буюу бусад хэрэгсэл, гэмт хэргээс олсон орлого буюу тийм орлогын үнийн дүнтэй тохирох эд хөрөнгийг хураан авахыг зөвлөмж болгосон бий.

Түүнчлэн гэмт хэргийн замаар олж авсан орлогыг бүхэлд нь буюу хэсэгчлэн шилжүүлсэн, эсхүл өөрчлөн хувиргасан, хууль ёсны эх үүсвэрээс олсон эд хөрөнгөтэй хольсон зэрэг тохиолдол олонтоо гардаг тул тэр болгоныг хөдөлбөргүй нотлон тогтоох шаардлага нь энэ төрлийн гэмт хэргийг мөрдөн шалгах ажиллагааны нэг онцлог болж өгнө.

Хураан авах аж ахуйн үйл ажиллагааны баримт бичгүүд:

Тооцоо, бүртгэлд оруулаагүй, тусгаагүй үйлдвэрлэл үйлчилгээний орлого, зориулалт нь тодорхойгүй зарлага, гэнэт алга болсон валют, үнэт эдлэл, үл хөдлөх хөрөнгийн тухай анхан шатны баримт сэлтийг хураан авах, шинжлүүлэх,

Тухайн байгууллагын ажиллагаанд мониторинг үнэлгээ хийлгэх, аудитын болон татварын шалгалт оруулах, шинжээч нягтлан бодогч томилох зэргээр шуурхай ажиллаж нөхцөл байдлыг хяналтдаа авах, үнэнийг тогтоох шалгалтыг шуурхай явуулах нь энэ төрлийн гэмт хэргийг нотлох ажиллагааны бас нэг онцлог нь юм.

**Мэдүүлэг авах онцлог:** Мэдүүлэг авахын өмнө бэлтгэл ажлын хүрээнд мөрдөгч тухайн байгууллагад бүртгэл тооцоо, хяналт шалгалт эрхэлдэг байсан хүмүүстэй уулзах, мэдүүлэг авах, удирдлагатайгаа зөрж маргаж, ажлаас халагдаж хөөгдсөн болон хамт ажиллагчдаа өмөөрч, хууль дүрэм сахиулыг шаардаж байсан болон шаарддаг хүмүүстэй уулзах, мэдүүлэг авах, албан тушаалтны жолооч, бие хамгаалагч, нарийн бичгийн дарга, шууд удирдлагад нь байдаг хүмүүстэй ярилцах, гэр бүлийн харилцаатай, дарга-эзэнтэйгээ дотно нөхөрлөдөг хүмүүс, олонтоо очдог, зочилдог цэг, наргиж хамт амардаг хүмүүсийн талаар мэдээлэл цуглуулах, тэдэнтэй уулзах замаар цуглуулсан мэдээллүүдийг үндэслэж мэдүүлэг авах хүмүүсийн болон дарааллыг тогтоон тус бүрээс мэдүүлэг авах нь үр өгөөж сайтай<sup>14</sup>.

13 2003 оны 10 дугаар сарын 31-ний өдрийн 58/4 тогтоолоор баталсан Авлигын эсрэг конвенци

14 “Эрх мэдэл албан тушаалын байдлаа урвуулан ашиглах гэмт хэргийг нотлох ажиллагаанд тулгамдаж буй асуудал, шийдвэрлэх арга зам” эрдэм шинжилгээний өгүүлэл //Гэмт явдал. Онол, арга зүйн улирал

*Эрх мэдэл, албан тушаалын байдлаа урвуулан ашиглах гэмт хэргийн  
нотлох ажиллагааны зарим онцлог*

Эдгээр мэдээллийг шалган баталгаажуулсны үндсэн дээр албан тушаалтнаас авсан мэдүүлэг үр дүн өндөртэй байдаг.

Мэдүүлэг авахдаа дараах тактик зөвлөмжийг удирдлага болгох шаардлагатай:

- Мэдүүлэгчээс тодруулах зүйл шинжлэх ухааны тодорхой салбарын мэдлэгт хамаарч буй бол салбарын мэргэжилтэнтэй ярилцаж ойлголт авах, шаардлагатай гэж үзвэл мэдүүлэг авахад мэргэжилтэн урьж оролцуулах арга хэмжээг зөвшилцөх,
- Мэдүүлэг авахад зайлшгүй оролцох ёстой оролцогчдын бэлэн байдлыг хангах,
- Мэдүүлэгчээс асуух асуулт, тэдгээрийн дэс дарааллыг тогтоох,
- Мэдүүлэг авах явцад түүнд үзүүлж болох зарим баримтыг ямар дарааллаар харуулах зэргийг тооцоолон төлөвлөж бэлтгэл ажлыг хангана.

Мэдүүлэг авах ажиллагааг үр өгөөжтэй болгох гол нөхцөл нь мөрдөгчөөс хэргийн материал, мэдүүлэг өгөгчийн хувийн байдал, тухайн хэрэгт хувийн сонирхолтой эсэх, сэжигтэн, яллагдагчтай ямар харьцаатай зэргийг сайтар судалж, албан тушаалтны бүрэн эрхийн хэмжээг мэдэж байхын зэрэгцээ гэмт хэрэг үйлдсэн нөхцөл байдлыг мэдэж байх явдал юм.

Түүнчлэн, хэрэгт ач холбогдол бүхий ямар нөхцөл байдлыг мэдүүлэг өгөгчөөс тодруулж болохыг урьдчилан таамаглаж, асуух асуултын дарааллыг гаргах, ажиллагааг явуулах газар, цагаа зөв сонгох, ажиллагаанд оролцогсод болон ашиглах техник хэрэгслийг нэг бүрчлэн төлөвлөсөн байх шаардлагатай.

Мэдүүлэг авах хүмүүсийн дарааллыг тогтоохдоо ажил амьдралын дадлага туршлагатай, нийгэмд эзлэх байр суурь нь төлөвшсөн, тухайн хэрэгт хувийн сонирхолгүй, хэргийн талаар мэдээлэл сайтай, мэдэж буй зүйлээ бүрэн бодитой мэдүүлж чадах хүмүүсээс эхний ээлжид сонгож авах нь чухал.

Мөн зарим үед мэдүүлэг өгөхөөр дуудагдсан этгээд мөрдөгчийн танил, ойр дотны хүмүүс ч байх нь бий. Энэ тохиолдолд мэдүүлэг авахаар дуудагдсан этгээдтэй сэтгэл зүйн холбоо тогтоох бус тогтсон харьцааг албан ёсны

харьцаанд шилжүүлэх нь чухал. Өөрөөр хэлбэл албан үүргээ гүйцэтгэж байна гэдгийг эвтэйхэн ойлгуулах хэрэгтэй<sup>15</sup>.

**Гэрчээс мэдүүлэг авах онцлог:** Гэрчүүд харилцан адилгүй мэдүүлэг өгдөг ба мэдүүлэгт түүний тухайн хүний талаарх дүгнэлт цуг илэрч байдаг. Тухайлбал, зарим хүн тааламжгүй харьцаанаас болж өс хонзонгоор худал мэдүүлэг өгдөг бол, зарим нь найз нөхдийн харилцаатай эсхүл тухайн албан тушаалтны удирдлагад ажиллаж байгаатай холбоотойгоор тал засах г.м. тухайн албан тушаалтны хувийн байдал, ажил хэргийн чанарыг янз бүрээр тайлбарладаг. Тиймээс мэдүүлэг авахаас өмнө мэдүүлэгчийн хувийн зан чанар, ажил үүрэг, тэдний ямар харилцаатайг урьдчилан судлан тогтоох чухал. Энэ төрлийн гэмт хэргийн гэрч ихэнх тохиолдолд хэрэгт шалгагдаж буй албан тушаалтны шууд болон шууд бус удирдлагад ажиллаж байгаа, ажиллаж байсан, өөрөөр хэлбэл, тухайн албан тушаалтанд шууд болон шууд бус хараат байдалд байсан хүмүүс байдаг тул тэднээс үнэн зөв мэдүүлэг авах, мэдүүлгийн нотлох чадварыг алдагдуулахгүй байх зэрэгт онцгой анхаарах шаардлагатай.

Мөн орон нутагт цөөн хүн амьдардгаас бие биеэ сайн мэддэг, таньдаг, нутаг ус, дов жалгаараа талцах зэрэг онцлогтой холбоотойгоор гэрч яллагдагчид ашигтай мэдүүлэг өгдөг гэдгийг санаж байх нь чухал.

Гэрчээс мэдүүлэг авахдаа чөлөөт ярилцлага явуулж аажимдаа гол зүйл рүү шилжүүлэх нь чухал. Энэ нь ашигтай мэдээлэл олж авах боломж олгодог.

Гэрч болсон зүйлийг ямар дэс дарааллаар хүлээн авсан, тэр дарааллаараа л мэдүүлдэг, харин мөрдөгч ихэнх тохиолдолд гэрчийн юу ярихыг урьдчилан мэддэггүй учир хэрэгт ач холбогдол бүхий жижиг зүйл гэрчийн ярианы аль хэсэгт гарч болохыг урьдчилан мэддэггүй. Тиймээс мөрдөгч гэрчийн мэдүүлгийг дэс дараатай асуулт хэлбэрээр авахаас илүүтэй түүний ярьсан дарааллаар авах нь гэрчийн анзаарсан, хэрэгт ач холбогдолтой зүйлийг мэдэж авах боломж олгодог гэдгийг онцгой анхаарах шаардлагатай.

**Сэжигтэн, яллагдагчаас мэдүүлэг авах онцлог:** Криминалистикийн тактик зүйн зөвлөмжид мэдүүлэг өгөгчийн талаар урьдчилан дүгнэлт хийх хэд хэдэн эх сурвалжийг тодорхойлж өгсөн. Үүнд: - бичиг баримт хөтөлсөн болон үйлдсэн гар бичмэлээр тухайн хүний бичиг үсгийн чадвар, мэдлэг, боловсрол, мэргэжил, дадал зэргийг; - гадаад төрхөөр нь амьдралын нөхцөл

<sup>15</sup> Криминалистикийн тактик. Сурах бичиг. ЦА. Хамтын бүтээл. 2001.93 дахь тал.



*Эрх мэдэл, албан тушаалын байдлаа урвуулан ашиглах гэмт хэргийн  
нотлох ажиллагааны зарим онцлог*

байдал, ажил мэргэжил, ярилцах үед юм хүлээн авч сэтгэн бодох чадвар, боловсролын хэмжээ, зан харьцааны соёл, оюун санааны хөгжил, хөөрөл зэргийг; - дохио зангаагаар нь түүний дотоод сэтгэлийн илрэл; - биеийн хэлэмжээр нь сэтгэл хөдлөлийн шинжүүд зэргийг харьцангуйгаар танин мэдэж болдог.

Хуулиар сэжигтэн, яллагдагч мэдүүлэг өгөх эсэх нь тэдний эрх тул мөрдөгч тэднээс үнэн зөв мэдүүлэг авахын тулд сэтгэл зүйн холбоог зөв тогтоох шаардлагатай. Яллагдагчийн хувьд өөрийн гэм бурууг бүрэн хүлээх эсвэл дутуу буюу огт хүлээхгүй байх нь ч бий. Сэжигтэн, яллагдагчаас мэдүүлэг авах ажиллагаа эсрэг тэсрэг сонирхол бүхий хүмүүсийн хооронд явагддаг сэтгэхүйн тэмцэл юм. Тиймээс мэдүүлэг өгөхөөр дуудагдсан хэн боловч гэм буруутай эсэхээс үл хамааран сэтгэхүйн хямралд ордог. Мэдүүлэг өгөх этгээдийн сэтгэл зүйн төлөвийг үндэслэн зөрчилтэй ба зөрчилгүй гэж ангилах бөгөөд эхний тохиолдолд сэтгэл зүйн төвөгтэй, зөрчилтэй байдлыг намжаахад, дараагийн тохиолдолд мэдүүлгийн мөн чанарт анхаарлыг төвлөрүүлэхэд ажиллагаагаа чиглүүлэх хэрэгтэй.

Сэжигтэн, яллагдагчийн хувьд хэрэгт холбогдохын хэрээр сэтгэл зүйн хямралд гүн орсон байх ба ихэнхдээ асууж болзошгүй гэсэн асуултад урьдчилан бэлтгэсэн байдаг. Тэд мөрдөгчид ямар нотлох баримт байгааг мэдэхийг оролдон мөрдөгчийг анхааралтай сонсож, үг алдахгүйг хичээн биеэ барих, үгээ нэлээн бодож цэгнэж байж өгдөг онцлогтой.

Эрх мэдэл, албан тушаалын байдлаа урвуулан ашиглах гэмт хэргийн тухайд сэжигтэн, яллагдагчаас мэдүүлэг авахдаа криминалистикийн тактикийн зөвлөмжийн шалгарсан аргуудын нэг болох болсон үйл явдлын тухай тодорхой ярихыг санал болгоод чөлөөтэй ярих боломж олгох тактикийг хэрэглэх нь илүү үр дүнтэй. Иймд мөрдөгч анхны асуултаа ерөнхий, өөрөөр хэлбэл, асууж буй сэдвийн хүрээг тогтоохгүйгээр ярих боломжийг олгох байдлаар асуух, эсхүл хэргийн материалаас бүрэн дүүрэн нотлогдсон үйл баримтын талаар асуулт асуух явдал юм. Энэ нь мөрдөгчид мэдүүлэгч өгөгч үнэн, эсхүл худал мэдүүлж буйг мэдэх боломж олгодог. Мөрдөгч яллагдагчаас мэдүүлэг авахдаа гэмт хэрэг үйлдэж олсон гэх орлого, бусад эд хөрөнгийн хууль ёсны гарал үүсэлтэй гэдгийг нотлохыг шаардах нь яллагдагчид өөрийгээ өмгөөлөх боломжийг нь хангаж байгаа асуудал болохоос түүнийг яллаж буй ажиллагаа биш гэдгийг түүнд ойлгуулах хэрэгтэй.

Асуух асуултыг мөрдөн байцаалтын сонирхож буй гол нөхцөл байдлын тухай үндсэн асуулт, шинэ мэдээлэл олж авах зорилгоор асуух нэмэлт асуулт, лавлах зорилгоор асуух тодотгох асуулт, мэдүүлгийг шалгах зорилгоор асуух хяналтын асуулт хэлбэрээр, криминалистикийн тактик зүйн зөвлөмжийг удирдлага болгон, тухайн нөхцөлд тохируулан сонгож асууна.

Мэдүүлэг өгч буй оролцогчийн ярьж буй сэдвээс өөр сэдвийг гэнэт асуух нь мэдүүлэг авах тактикийн нэг арга бөгөөд ингэснээрээ мэдүүлэг өгөгчийн бэлтгэсэн хариултын тогтолцоог алдагдуулан бодож бэлтгэсэн зүйлтэйгээ асууж буй сэдвийг холбоход нь сандарч мэгдэн худал хариу бэлтгэж амждаггүйн дээр асуусан асуулт түүнд хир нөлөөлж буйг түүний биеийн хэлэмжид гарах өөрчлөлтөөр мэдэж болох сайн талтай.

**Шинжээч томилж, шинжилгээ хийлгэх:** Эрх мэдэл, албан тушаалын байдлаа урвуулан ашиглах гэмт хэрэгт тухайн албан тушаалтны буруутай үйл ажиллагааг нотлох, учирсан хохирлыг тогтоох, санхүүгийн баримт бичигт орсон өөрчлөлтийг илрүүлэх, анхан шатны байгууллага болох улсын байцаагчийн акт нь эргэлзээтэй зэрэг тохиолдолдуудад шинжээч томилж, шинжилгээ хийлгэдэг. Шинжээч зөвхөн мөрдөгчийн тогтоолд асуусан асуултын хүрээнд л дүгнэлтээ гаргадаг тул шинжээчид зөв, оновчтой хэргийн бодит үнэнийг тогтооход ач холбогдолтой асуултыг оновчтой асуух нь чухал.

Эрх мэдэл, албан тушаалын байдлаа урвуулан ашиглах гэмт хэрэг мөрдөх явцад мөрдөгч их төлөв төрөл бүрийн баримт бичигт хянан шалгах, магадлан шинжлэх шинжилгээ томилдог. Тухайлбал:

- Төсвийн хөрөнгөөр барьсан барилга, байшинг улсын комисст хүлээлгэн өгөхдөө барилгын стандарт норм, дүрэм журам зөрчсөн эсэх,
- Төрийн болон орон нутгийн хөрөнгөөр бараа, ажил үйлчилгээ явуулахдаа хууль тогтоомж зөрчин бусдад давуу байдал олгосон эсэх, түүнээс олсон орлогоос албан тушаалтан ямар хэмжээний хувь хүртсэн,
- Төсвийн хөрөнгө, мөнгөн гүйлгээг хууль тогтоомж, дүрэм журам зөрчин арилжааны банкуудад байршуулсан эсэх, түүнээс олсон хууль бус орлогыг тогтоох,
- Санхүү, брокер, бирж, хувьцаа, үл хөдлөх хөрөнгө, эд хөрөнгийн үнэлгээ хийх,

- Цахим хэрэгсэл, түүний санах ойд байгаа мэдээллийг сэргээн тогтоох зэрэг болно.

ЭХХШТ хуулиар шинжилгээг шүүх шинжилгээний байгууллага болон түүнээс гадуур, тусгай мэдлэг бүхий шинжээчээр хийлгэхийг зөвшөөрдөг<sup>16</sup>. Аливаа шинжилгээг томилохын өмнө мөрдөгч тухай хэргийн материалтай сайтар танилцан, ямар шинжилгээ хийлгэх зайлшгүй шаардлагатай байгааг тогтоож, дараа нь хаана, хэнээр хийлгэх асуудлаа шийднэ.

Шинжилгээгээр тогтоолгох зүйлийн талаар сайн мэдэхгүй, эргэлзээтэй зэрэг тохиолдолд тухайн шинжилгээ явуулдаг мэргэжлийн байгууллагын шинжээчээс зөвлөгөө авах, ямар шинжилгээгээр ямар зүйлийг тодруулж болохыг мэдэх, тухайн төрөлд ажилладаг шинжээчийн ажлын дадлага туршлагын талаар ч мэдэх боломжийг олгоно. Ингэж мэдэж авсан мэдээлэлд нь ямар шинжилгээ хийлгэх, ямар асуулт асуухыг оновчтой болгох бөгөөд шинжилгээнд зориулж хэргийн материалаас алийг шинжээчид өгөх, хэн гэдэг шинжээчийг томилох зэрэг асуудал тодорхой болно.

ЭХХШТХ-ийн 26.3 дугаар зүйлд зааснаар хэрэгт ач холбогдол бүхий мэдээ, баримт олж тогтоох зорилгоор дараах мөрдөн шалгах тусгай буюу нууц ажиллагааг явуулахыг зөвшөөрсөн байдаг: харилцаа холбооны болон цахим сүлжээнд хяналт тогтоох, орон байр, бусад газарт, тээврийн хэрэгсэлд хяналт тогтоох, ажиглалт хийх, хяналттай хүргэлт зэрэг болно.

Эдгээр тусгай буюу нууц ажиллагааг явуулахдаа эрх мэдэл, албан тушаалын байдлаа урвуулан ашиглах гэмт хэргийг мөрдөн шалгаж буй мөрдөгчийн даалгавар, эсхүл тусгай буюу нууц мөрдөн шалгах ажиллагаа явуулах эрх бүхий мөрдөгчийн санаачилгаар прокурорын зөвшөөрлөөр явуулна.

Даяаршиж буй нийгмийн нөлөөгөөр гэмт хэрэг нэг улсын нутаг дэвсгэрээр хязгаарлагдахаа больж, улс дамнасан зохион байгуулалттай гэмт хэргүүд болон түүний үр дагавар болох гэмт хэргийн замаар олсон ашиг орлогоо угаах буюу гадаад улсад хөрөнгө, мөнгө болгон байршуулах глобал сөрөг үр дагаврууд хэдийнээ бий болсон нь өнөөгийн практикаас харагдаж байх тул эрх мэдэл, албан тушаалаа урвуулан ашиглах гэмт хэргийг мөрдөн шалгах, нотлох ажиллагааны гол онцлог нь тухайн гэмт хэргийг болон дайвар шинжтэй үйлдэгдэж байгаа мөнгө угаах гэмт хэргийг нотлон тогтооход оршиж байна.

16 ЭХХШТХ-ийн 27.3, 27.4

Албан тушаалтан эрх мэдэл, албан тушаалын байдлаа урвуулан ашиглах гэмт хэрэг үйлдэж олж авсан хөрөнгө орлогыг гадаадын улс оронд байршуулсан болон гэмт хэргийн субъект гадаад улс орон руу оргон зугтдаг нь тухайн хэрэгт нотолбол зохих байдлыг бүрэн дүүрэн тогтооход ихээхэн хүндрэл бэрхшээл болдог.

Энэ нь тухайн гэмт хэргийн бусад төрлийн гэмт хэргээс ялгагдах бас нэг онцлог ба шуурхай арга хэмжээ авч ажиллахгүй бол “эрх мэдэл, албан тушаалын байдлаа урвуулан ашиглах гэмт хэрэг” гэж оноосон нэр шигээ эрх мэдэл, албан тушаалын байдлаа урвуулан ашиглаж хэргийг хэрэг биш болгон замхруулдаг практик буюу гашуун туршлагыг санаж ажиллах нь эрүүгийн хэрэг хянан шийдвэрлэж ажиллагааг хэрэгжүүлэгчдийн хувьд нэн чухал байна.

## **Дүгнэлт**

Дэлхийн улс бүрд тулгамдсан асуудал болох төрийн эрх мэдлийг хувийн ашиг сонирхолд урвуулан ашиглах гэмт хэргүүд хүн төрөлхтөн даяарчлагдахтай зэрэгцэн улс үндэстэн дамнан үйлдэгдэх болов. Тэр дундаа төрийн өндөр дээд албан тушаалтнууд эрх мэдэл, албан тушаалын байдлаа урвуулан ашиглаж олсон хөрөнгө, мөнгөө гадаад улсад, тэр тусмаа эрх зүйн гэрээ байгуулаагүй улс орнуудад болон оффшор бүс нутагт шилжүүлэн байршуулах, үл хөдлөх хөрөнгө болон хувьцаа худалдан авах, компани үүсгэн байгуулж эдийн засгийн эргэлтэд оруулах зэргээр хууль бус орлогоо төвөггүй нууцалдаг болоод багагүй хугацаа өнгөрч байна.

Манай улсын хувьд 1990 оны дунд үеэс буюу эдийн засгийн эрх чөлөөний төлөөх өрсөлдөөн бүхий чөлөөт зах зээлд хөл тавьж эхэлснээс хойш богино хугацаанд хөлжин хөрөнгөжих сэтгэлгээ нийтийг давамгайлж, төрийн өмчийг хувьчлах явцад мэдээлэл ойр байсан болон тэдний хамаарал бүхий этгээдүүд авлигын гэмт хэргийн төрлүүдийг ашиглаж төрийн өмчийг хувийн болгосон өдгөө хэн бүхэнд тодорхой болсон билээ.

Төрийн албан тушаалтнууд төрийн зорилго, чиг үүргийг хэрэгжүүлэгч гэдгээ умартан, хувийн эрх ашгийг улс орны эрх ашгаас дээгүүр тавьж авлигын тэр дундаа эрх мэдэл, албан тушаалын байдлаа урвуулан ашиглах гэмт хэргийг үйлдэх нь их болжээ.

Авлигын гэмт хэрэг олон төрөл байдгийн адил гэмт хэргийн улмаас олсон хууль бус хөрөнгө, орлого ч олон янз ажээ. Тухайлбал, эрх мэдэл бүхий албан тушаалтнууд мэдлэг, чадвар, мэдээлэлтэй байдлаа ашиглан томоохон аж ахуйн нэгж, орд газрын хувь эзэмших эрхийг худалдан авах, бэлгэнд авах, түүнээ бусдын нэр дээр шилжүүлэх, олсон эрхээр дамжуулан ашиг олох, хууль бус орлогоо оффшор дансанд байршуулах, өөрийн гэр бүл болон хамаарал бүхий хүмүүсийн нэр дээр үл хөдлөх хөрөнгө, хувьцаа, лиценз худалдах авах зэргээр авлигын хэлбэр дүрсийг хувиргах ажиллагаа ихэвчлэн зохион байгуулалттай явагдсаар байна.

Эрх зүйн зохицуулалтын хүрээнд ч Үндсэн хуулийн “хүн бүр хууль шүүхийн өмнө эрх тэгш байх” зарчим алдагдаж, иргэдэд хатуурхсан, албан тушаалтанд боломж олгосон хуулийг батлан гаргасаар байна.

Хууль хяналтын байгууллагуудын хүчин чармайлт, хэвлэл, мэдээллийн чөлөөт байдлын ачаар иргэд авлига, түүний үр дагаврын талаар тодорхой ойлголттой болон түүнтэй тэмцэх талаар олон хэлбэрээр үйл ажиллагаа явуулж байна. Тухайлбал, АТГ-аас 2018-2023 онд шалгасан (5 жил) нийт авлигын гэмт хэргийн **57.2%**-ийг дан ганц эрх мэдэл, албан тушаалын байдлаа урвуулан ашиглах гэмт хэрэг эзэлж байгаа нь энэ төрлийн гэмт хэрэг үйлдэх явдал ихээхэн газар авсныг илтгэн харуулж байна.

Манай улсад улс төр, эдийн засаг, хууль ёс, оюун санааны бүх хүрээнд авлига үүрлэж, тогтолцооны шинжтэй болсноор үндэсний аюулгүй байдлын баталгааг алдагдуулах хэмжээнд хүргэх аюултай нөхцөл байдалд хүрсэн байна.

Бидний хийсэн судалгаагаар эрх мэдэл, албан тушаалын байдлаа урвуулах гэмт хэргийн субъект болох албан тушаалтан нь эрх зүйн үр дагавар бий болгох үйл ажиллагаа явуулах эрхтэй, нийгэмд тодорхой байр суурь эзэлсэн, өндөр боловсролтой, ажил амьдралын дадлага туршлагатай, тогтвортой харьцдаг танил тал, найз нөхдийн хүрээлэлтэй, тухайн салбартаа танигдсан, эдийн засгийн хувьд бэхэжсэн, улс төр, нам олон нийтийн ажилд идэвхтэй он удаан жил ажилласан, нэр хүндтэй, одоо ажиллаж байгаа бие хүн байгаа болон ажиллаж байсан бие хүн байх бөгөөд тэдгээрийн 90 орчим хувийг 30-60 насны эрэгтэйчүүд бүрдүүлж байна.

Эрх мэдэл, албан тушаалын байдлаа урвуулах гэмт хэрэг үйлдэгдэх орчин нөхцөлийг тодорхойлох гол зүйл нь орон зай, цаг хугацаа байдаг бол, газар орон нь төр, засгийн болон нутгийн удирдлагын нэгжүүд, түүнчлэн үйлдвэр, худалдаа, боловсролын салбарын төрийн болон төрийн өмчийн бус үйлдвэр, байгууллагууд гэмт хэргийн орчин нөхцөл болж байдаг. Тухайлбал, **эрх мэдэл, албан тушаалын байдлаа урвуулан ашиглах гэмт хэргийн 59 хувь нь албан тушаалтны ажлын өрөөнд, 5 хувь нь өөр бусад газарт буюу хувийн хэвшлийн албан өрөө болон янз бүрийн үйлчилгээний байгууллага, тээврийн хэрэгсэл дотор ч үйлдэгджээ.** Энэ төрлийн гэмт хэргийг үйлдсэн цаг хугацааны хувьд 97 хувь нь ажлын цагаар үйлдэгдэхийн зэрэгцээ үргэлжлэх хугацааны мөчлөгөөр харьцангуй урт буюу хэд хоногоос хэдэн жил хүртэл үргэлжилдэг онцлогтой нь энэ төрлийн гэмт хэргийг мөрдөн шалгах ажиллагааны онцлогийг илэрхийлж байна.

### **Ашигласан эх сурвалжийн жагсаалт**

1. Криминалистикийн тактик. Сурах бичиг. ЦА. Хамтын бүтээл. 2001. 51 дэх тал
2. Чингис, Р. Албан тушаал, эдийн засгийн гэмт хэргийн өнөөгийн байдал, үүдэн гарч буй нөхцөл, шалтгаан Монгол Улсад гэмт хэрэг үүдэн гарч буй шалтгаан нөхцөл, нөлөөлж байгаа хүчин зүйл. Онол, практикийн бага хурал. Илтгэл зөвлөмж. ГХУСАЗЗ, ЦЕГ, ХЗҮТ. Уб., (2007. 35 дахь тал)
3. Мягмарцэрэн, Ш. .Бумнанжид, Ж Албан тушаалын гэмт хэрэг мөрдөх аргачлал. 2010. 23 дахь тал
4. Монгол Улсын Улсын Дээд Шүүхийн 2009.06.24-ний өдрийн 23-р тогтоол
5. Мягмарцэрэн, Ш. Авлига, албан тушаалын гэмт хэрэг мөрдөх аргачлал. -Уб., 2011
6. ЭХХШТХ. 30.7 дугаар зүйл. Төрийн мэдээлэл. 2017. № ...
7. Ганхуяг, Б. “Эрх мэдэл албан тушаалын байдлаа урвуулан ашиглах гэмт хэргийн нотлох ажиллагаанд тулгамдаж буй асуудал, шийдвэрлэх арга зам” эрдэм шинжилгээний өгүүлэл //”Гэмт явдал”. Онол, арга зүйн улирал тутмын сэтгүүл 2024 №1
8. Криминалистикийн арга зүй. Сурах бичиг. Хамтын бүтээл -Уб 2024
9. Ганхуяг, Б. “Эрх мэдэл албан тушаалын байдлаа урвуулан ашиглах гэмт хэргийг нотлох ажиллагаанд тулгамдаж буй асуудал, шийдвэрлэх арга зам” Эрдэм шинжилгээний өгүүлэл //”Хууль сахиулахуй”. Онол, арга зүйн улирал тутмын сэтгүүл 2024. №1
10. Криминалистикийн арга зүй. Сурах бичиг. Хамтын бүтээл -Уб 2024.
11. Криминалистикийн тактик. Сурах бичиг. ЦА. Хамтын бүтээл. 2001. 59 дэх тал.
12. Монгол Улсын Эрүүгийн хэрэг хянан шийдвэрлэх тухай хуулийн 21.2 дахь зүйл. 2017
13. 2003 оны 10 дугаар сарын 31-ний өдрийн 58/4 тогтоолоор баталсан Авлигын эсрэг конвенци
14. “Эрх мэдэл албан тушаалын байдлаа урвуулан ашиглах гэмт хэргийг нотлох ажиллагаанд тулгамдаж буй асуудал, шийдвэрлэх арга зам” эрдэм шинжилгээний өгүүлэл //Гэмт явдал. Онол, арга зүйн улирал тутмын сэтгүүл 2024. №1
15. Криминалистикийн тактик. Сурах бичиг. ЦА. Хамтын бүтээл. 2001.93 дахь тал.
16. ЭХХШТХ-ийн 27.3, 27.4



П.ГАНТУЛГА

*Гадаадын иргэн, харьяатын газрын Дорноговь аймаг дахь газрын ахлах мэргэжилтэн, ахлах зөвлөх, докторант*

## **АВЛИГЫН МӨН ЧАНАР, ХОР УРШИГ, МОНГОЛЧУУДЫН ТҮҮНТЭЙ ТЭМЦСЭН ТҮҮХЭН УЛАМЖЛАЛ**

**Товч агуулга:** Сонгосон сэдвийн хүрээнд онол, арга зүйн ном зохиол, судалгааны материал, баримт бичгүүдийг судлан Авлигын мөн чанар, хор уршиг болон Монголчууд бид эрт дээр үеэс уг асуудалд хэрхэн хандаж, ямар арга замаар тэмцэж ирсэн талаар товч авч үзсэн болно.

**Summary:** In this study, we will analyze the theoretical and methodological literature, research materials, and documents related to the nature and harmful effects of corruption. We will also explore how Mongolians have historically addressed this issue and the strategies they have employed to combat it.

**Түлхүүр үгс:** Авлига, хээл хахууль, хууль, цааз, шударга ёс, албан тушаалтан.

**Keywords:** corruption, bribery, law, execution, justice, official.

**Авлигын мөн чанар:** Авлига хэмээх зүйлийн мөн чанарыг тодорхойлох, түүний нюансуудыг шинжлэхэд маш их хүчин чармайлт гаргах шаардлагатай бөгөөд Авлига буюу Коррупци хэмээх энэ нэр томьёо, түүний утга агуулга, мөн чанарын ойлголтыг хэдий үеэс нийгмийн болоод хүний мэдээллийн санд орж ирсэн, өнөө үед хэрхэн томьёолж байгааг авч үзэхэд түүнийг дараах байдлаар тодорхойлж байна. Үүнд:



- Монгол хэлний утга зүйн талаасаа авлига гэдэг үг нь “эдэд шунах, ёсон бус аргаар юмыг олзолж авах, хээл хахууль авах”, гэж<sup>1</sup> тодорхойлсон бол Латин хэлэнд *Corruptio* хэмээх нэр томъёог “алив зүйлс чанараа алдах, ялзрах эвдрэх” гэсэн утгатай үгнээс гаралтай гэж үздэг байна.

- Ихэнх судлаачид авлига нь төрийн албан тушаалтан хувийн ашиг хонжооны зорилгоор албан тушаалын байдлаа урвуулан ашиглаж, хууль зөрчиж бусдаас мөнгө, төгрөг, эд бараа, эрх мэдлийг шууд авах буюу бусад эзэмшлийн эрхийг олж аваад хариуд нь бусдад давуу эрх олгох явдал гэж тодорхойлдог бөгөөд Хууль зүйн шинжлэх ухааны доктор, академич С.Нарангэрэл авлигыг “...Засаг төрийн төлөөлөгчийн чиг үүргийг гүйцэтгэж буй этгээд, түүнчлэн төрийн алба хашигсад аливаа хэлбэрээр эдийн ба эдийн бус баялаг, давуу талыг хууль бусаар олж авахын тулд өөрийн албан тушаалын байдлыг санаатай ашигласан, эдгээр этгээд худалдагдсан байдлаар илэрдэг улс төр буюу төрийн удирдлагын салбар дахь нийгэмд нэн аюултай үзэгдэл”<sup>2</sup> гэж тодорхойлсон бөгөөд тэр бээр 1994 оны 12 дугаар сард болсон “Коррупци нийгмийн сэтгэл зүйд” онол арга зүйн бага хуралд тавьсан илтгэлдээ: “... Албан тушаалтан төрийн ашиг сонирхолд хохирол учруулах замаар хууль зөрчсөн хэлцэл байгуулж, түүнд үндэслэн хууль бус ашиг, орлого хөөцөлдсөн харилцааны тогтолцоо” хэмээсэн бол Италийн нийгмийн зүтгэлтэн түүхч Никколо Маккавели авлигын мөн чанарыг илэрхийлэхдээ “... Авлига нь ямар олон хэлбэр төрхтэй байлаа ч эцсийн дүндээ түүний мөн чанар нь нийгмийн, улс төрийн амьдралын үндсэн шинжтэй байнгын холбоотой ” хэмээн тодорхойлжээ.

“Авлига бол хээл хахууль, шан харамжийн шинжтэй үйлдлүүдийг хамарсан өргөн хүрээний ойлголт юм. Энэ үзэгдлийг тодорхойлсон олон янзын тодорхойлолт байдаг боловч аливаа албан хаагч /төрийн болон хувийн хэвшлийн/ өөрт нь итгэж олгосон эрх хэмжээ буюу албан тушаалын байдлаа тухайн албаны эрх ашгийн эсрэг хувийн ашиг сонирхолдоо урвуулан ашиглаж хийвэл зохих үүргээс татгалзах, эсхүл хийхийг хориглосон үйлдлийг хийх зүй бус үзэгдлийг илэрхийлдэг байна. Өөрөөр хэлбэл, албан хаагч түүнд амласан, санал болгосон, эсхүл өгсөн эдийн болон эдийн бус ашгийн нөлөөнд автан хариуцсан албаныхаа ашиг сонирхлыг худалдан урваж байгаа үйлдэл юм”<sup>3</sup>.

1 Я.Цэвэл. Монгол хэлний товч тайлбар толь. УБ., 1966., т.16.

2 С.Нарангэрэл. Эрх зүйн эх толь бичиг. УБ., 2007., т.19.

3 Авлигын тухай ерөнхий ойлголт. УБ., 2009. [www.iaac.mn](http://www.iaac.mn)

Жереми Поуп “Энгийнээр тодорхойлоход авлига нь эрх мэдлээ хувийн эрх ашигт урвуулан ашиглахыг хэлнэ”<sup>4</sup> гэх мэтээр тодорхойлсон байна.

- Ром, Германы эрх зүйн үндэс суурь болсон Ромын хууль тогтоомжоор тухайн үедээ шийдвэрлэгдсэн албан тушаалын анхны хэрэг нь албан тушаалтан худалдагдсан гэмт хэрэг байснаас энэ төрлийн хэргийг авлига буюу коррупци гэсэн ойлголтод хамааруулах болжээ.

- Япон улсад авлига гэдэг ойлголт нь “Улсын дээд эрх мэдэл баригчийн төлөөлөл болж нийтийн эрх мэдлийг хэрэгжүүлж буй төр, улс төрийн зүтгэлтэн, захиргааны байгууллагын ажилтан нар нь тухайн эрх мэдлийн хэрэгжилт, шийдвэрийн зүй зохист, үнэн бодит байдлыг зөрчүүлж, өөрийн талд гаргуулахаар хүсэж буй этгээдээс хууль болон нийтийн ёс суртахуунд харшилсан байдлаар хүлээж авах эд зүйл, үйлчилгээ юм”<sup>5</sup> гэж тайлбарлажээ.

- 1979 оны 12 дугаар сард хуралдсан НҮБ-ийн Ерөнхий Асамблейн 34 дүгээр чуулганы хуралдаанаас гарсан “Хууль хамгаалах байгууллагын ёс зүйн кодекс”-д “... албан тушаалтан ямар хэлбэрээр шан харамж авсныхаа төлөө өөрийн албан тушаалын эрх мэдлийнхээ хүрээнд, мөн шан харамж өгөгч этгээдийн тусын тулд албаны дүрэм журмыг зөрчих буюу зөрчихгүйгээр ямар нэгэн үйлдэл хийх эсвэл хийхгүй үйлдлийг авлига” хэмээн тодорхойлжээ.

- Мөн доктор, профессор Г.Совд “Эрүүгийн хуулийн тайлбар” номдоо: авлигын гэмт хэрэг дотроос “Хээл хахууль”-ийн гэмт хэрэг нь хамгийн хүнд хэлбэр бөгөөд албан байгууллага, нэгжийн нэр хүндийг гутаан албан тушаалтан нийгмийн эсрэг этгээдэд худалдагдсанаас гадна цөөнгүй тохиолдолд албан болон аж ахуйн чанартай олон гэмт хэрэгтэй нэгдэж, зохион байгуулалттай гэмт бүлэглэл болж хувирахад ч хүргэдэг аюултай гэмт хэрэг хэмээгээд энэ гэмт хэргийг “... ил ба далд гэж ангилах бөгөөд хахуулийг шууд авсныг ил элдэв шагнал, бэлэг дурсгал, ажлын хөлс мэтээр халхавчилсныг далд...” гэнэ, “... хахуулийг тодорхой ажил гүйцэтгэхээс өмнө авсан бол худалдагдсан хахууль, ажил гүйцэтгэсний дараа хахууль авсан бол шагнуулсан хахууль” гэж түүний хэлбэрийг тодорхойлжээ.

Авлига, ашиг сонирхлын асуудлууд нь мөн чанарынхаа хувьд хоорондоо зайлшгүй холбоотой, салгаж ойлгох боломжгүй зүйл байх бөгөөд Монгол

4 Жереми Поуп.авлигын эсрэг сурвалж бичиг. УБ., 2003., т.32.

5 /<http://ja.wikipedia.org/wiki/賄賂/>

Улсад одоо мөрдөгдөж буй холбогдох хуулиудад тэдгээрийг дараах байдлаар тодорхойлжээ. Үүнд:

- Монгол Улсын Авлигын эсрэг хуульд “авлига” гэж энэ хуулийн 4.1-д заасан этгээд 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”<sup>6</sup> ойлгоно.

- “Нийтийн албанд нийтийн болон хувийн ашиг сонирхлыг зохицуулах, ашиг сонирхлын зөрчлөөс урьдчилан сэргийлэх тухай” хуулинд “нийтийн ашиг сонирхол” гэж нийтийн албан тушаалтан Монгол Улсын Үндсэн хууль, бусад хуулиар олгогдсон бүрэн эрхээ хувийн ашиг сонирхлоосоо ангид тэгш, шударгаар хэрэгжүүлнэ гэх олон нийтийн итгэлийг;

- “хувийн ашиг сонирхол” гэж нийтийн албан тушаалтан албаны бүрэн эрхээ хэрэгжүүлэхэд өөрөө болон түүнтэй хамаарал бүхий этгээдийн зүгээс нөлөөлж болохуйц эдийн болон эдийн бус ашиг сонирхлыг;

- “ашиг сонирхлын зөрчил” гэж нийтийн албан тушаалтан албаны бүрэн эрхээ хэрэгжүүлэх үед түүний хувийн ашиг сонирхол нийтийн ашиг сонирхолтой зөрчилдөх болон албан үүргээ тэгш, шударгаар хэрэгжүүлэхэд харшаар нөлөөлж болохуйц нөхцөл байдлыг ойлгоно<sup>7</sup> гэж тус тус тодорхойлжээ.

**Авлигын хор уршиг:** Аливаа улс ороны хөгжилд саад учруулан, ардчилал шинэчлэлийн явцыг сааруулж, үндэсний эдийн засаг, гадаадын хөрөнгө оруулалт, зээл, тусламжийн үр ашгийг бууруулж, төр засгийн үйлчилгээг завхруулж, ард түмний төрд итгэх итгэлийг үгүй хийдэг хүчин зүйлүүдийн нэг бол авлига бөгөөд төрийн хэвийн, шударга ажиллах механизмыг гацаадаг, хөгжлийн тэнцвэрийг алдагдуулдаг, нийгмийн тэгш бус байдлыг дэвэргэдэг, иргэдийг үгүйрэл, цөхрөл, үл итгэлцэл, хагарал, хонзогнолын үзлээр хордуулдаг, үндэсний өрсөлдөх болон хөгжих чадварыг сульдаадаг, улс орны тусгаар тогтнол, үндэсний аюулгүй байдлын дархлааг сулруулдаг нийгмийн хөгжлийн сөрөг хүчин зүйлүүдийн нэг юм.

Авлига нь нийгмийн шударга ёс, хууль тогтоомжийг тойрон гарч, албан тушаалтнаар хууль бус үйлдэл хийлгэх зорилгод шууд үйлчилдэг учраас алхам

6 Монгол Улсын “Авлигын эсрэг хууль” УБ., 2006., 3 дугаар зүйл.

7 Монгол Улсын “Нийтийн албанд нийтийн болон хувийн ашиг сонирхлыг зохицуулах, ашиг сонирхлын зөрчлөөс урьдчилан сэргийлэх тухай” хууль УБ., 2012., 3 дугаар зүйл.

тутамдаа хүний эрхийн зөрчлийг дагуулж байдаг бөгөөд нийгэмд хуваагдмал нөхцөл байдлыг үүсгэж, эдийн засгийн тогтолцоог гажуудуулж, ялгаварлан гадуурхах, хүний нэр төрийг үл хүндэтгэх, шударга бус байдлыг бий болгож, хөгжилд зориулагдах ёстой хөрөнгө ба нийгмийн баялагийг тарамдан үгүй хийж, төр засгийн суурь үйлчилгээ үзүүлэх чадварыг мөхөөж, тэгш бус ба шударга бус байдлын хөрсийг тэтгэж байдаг тул ард иргэдэд хамгийн хүндээр тусдаг.

Төрийн зарим байгууллага, албан тушаалтны хүнд суртал, нүсэр шат дамжлага, хөшүүн хойрго ажиллагааг таслан зогсоох үр нөлөө бүхий арга механизм хэрэгжүүлдэггүй, үйл ажиллагаа нь хаалттай орчинд явагддаг зэрэг нь авлига, хээл хахууль хавтгайрах үндсэн нөхцөл, шим тэжээлт хөрс нь болсоор байна. Мөн аль ч нийгэмд бүтээсэн зүйлээсээ илүү ихийг авах, өглөг буян, хандив тусламж, сохор азаар хоромхон зуур баяжих гэсэн хүсэл сонирхол нь нийгмийн сэтгэлгээг ядууруулж, авлига, хээл хахууль үүсэх нөхцөл нь болдог байна.

Авлига нь өнөөгийн нийгэмд хорт хавдар мэт тархаж аймшигт үзэгдэл болсон бөгөөд нийгмээрээ үүний эсрэг эрс шийдвэртэй тэмцэх шаардлага нэгэнт бий болжээ. Авлига нүүрлэсэн нийгэмд түүний төлөө тэмцэлд ямарч дорвитой ахиц гарахгүй, төрийн үйлчилгээ ард түмэнд хүрэхгүй, тэгш бус болон шударга бус байдлыг гааруулж, ардчилсан нийгмийн үндэс суурийг ганхуулдаг тул үүнтэй тууштай тэмцэх зайлшгүй шаардлага бий болж буй нь хэн бүхэнд ойлгомжтой зүйл боловч нэн түрүүнд авлигын утга агуулга, мөн чанар, хор уршигийг нарийн ойлгох нь хамгийн чухал юм.

Мөн улс орны эдийн засагт нааштай өөрчлөлт гарахгүй, хүн амын нийгмийн хамгаалал баталгаатай биш зэрэг өнөөгийн нөхцөл, шалтгааны улмаас уг гэмт явдлын чиг хандлага улам ноцтой болох төлөв ажиглагдаж байна. Авлигын нийгэмд учруулах аюул нь төр засгийн нэр хүнд унаж, хэвийн үйл ажиллагаа алдагдаж, төрд итгэх ард түмний итгэл алдарч, түүнчлэн дээрх нөхцөл байдлуудтай уялдаад хуулийн үйлчлэл, хүчин чадал буурч, хүмүүс үл тоон, хуульд захирагдахаас дургүйцэх эхлэл болдог бөгөөд улс орон дахь Авлигын шинжийг дараах үндсэн хэмжүүрүүдээр хэмжин, дүгнэдэг байна. Үүнд:

- Хөрөнгө оруулалт, бүтээн байгуулалтын томоохон төслүүд нь нийтийн ашиг сонирхолд бус хувь хүний санхүүгийн ашиг сонирхолд үйлчилдэг;

- Үндэстэн дамнасан корпорациуд байгалийн баялгийг ашиглахын тулд үнэ төлбөргүй, ард иргэд, улс оронд өгөөжгүй, хүртээмжгүй ашиглахын

тулд төрийн өндөр албан тушаалтнуудтай үгсэн хуйвалдаж, тэдгээрийг хахуульддаг;

- Хүний эрхийн зөрчлийг тэвчсэн;

- Шударга ёсыг хэрэгжүүлэх нь хууль дээдлэх зарчимд нийцэхгүй байгаа зэрэг нь хамгийн их ялзарсан нийгэмд тооцогддог байна.

Манай улсын хувьд сүүлийн жилүүдэд олон нийт авлигын хор хохирлыг мэддэг болж үүний эсрэг ямар нэгэн зүйл хийх, тэмцэх, өөрчлөх ёстой гэсэн ухамсар ойлголт, мэдлэг нэмэгдэж байна. Энэ хэрээр нийгэмд их хүлээлт, шаардлага бий боллоо. Ихэвчлэн авлигын хор уршгийг мөнгөөр илэрхийлж яриад байдаг. Гэтэл авлигын улмаас алдагдсан, хулгайлагдсан боломж, ирээдүйд бий болох байсан зүйлсийг мөнгөөр илэрхийлэх боломжгүй юм. Хулгайд сая төгрөгийн эд зүйлээ алдахад хүнд шууд хохирол учруулдаг бол авлигын гэмт хэрэг мөнгөөр илэрхийлэх боломжгүй их хор хөнөөлийг учруулдаг. Авлигын хор уршиг ядуурал, ажилгүйдэл гэх мэт зүйлсээр дамжин эрүүл мэнд боловсролын тогтолцоонд нөлөөлж улс эх орны хөгжил дэвшилд сөргөөр нөлөөлдөг<sup>8</sup>.

**Монголчуудын авлигатай тэмцэж ирсэн түүхэн уламжлал:** Аль ч нийгмийн үед авлига байсан бөгөөд Монголчууд бидний өвөг дээдэс авлига, энэ төрлийн гэмт үйлдэлд ямар зан үйлийг хамааруулж, хэрхэн хуульчилж ирсэн талаар авч үзэхэд:

Монголын эртний төрт улсуудын үед /МЭӨ III-МЭ XIII/зуунд мөрдөж байсан хэв хууль, Чингис хааны байгуулсан Нэгдсэн төр улс болон түүний залгамжлагчдын үед /XIII-XIV/зуунд мөрдөж байсан “Их засаг хууль”<sup>9</sup>, түүнчлэн түүхэнд тэмдэглэгдсэн Монгол сурвалж бичгүүдээс Монголын нууц товчоонд тэмдэглэгдэн үлдсэн Чингисийн зарлиг, эрх зүйн хэм хэмжээ тогтоосон шинжтэй зүйлүүд хамгийн үнэтэй хэрэглэгдэхүүн болдог. Энэ ач холбогдлыг доктор И.Дашням өөрийн бүтээлдээ “...XIII зууны үеийн сурвалж бичгүүд дотроос бидний үед уламжлагдан ирсэн “Монголын нууц товчоо” 1240 онд зохиогдсон бөгөөд түүний 282 зүйлийн тал шахам хувь нь төр, хууль цааз, төрт ёсны уламжлалыг судлахад холбогдох баримт мэдээллийг агуулж байна”<sup>10</sup> гэж үнэлсэн байхад эрдэмтэн судлаач Х.Пэрлээ “...Нууц товчоонд үлдсэн хууль

8 [Т.Баярхүү: Эд баялаг биш ёс суртахууныг дээдэлсэн цагт авлига буурна.](https://ikon.mn/n/112a) <https://ikon.mn/n/112a>

9 БНМАУ-ын түүх. УБ., 1966., т.395.

10 И.Дашням. Чингисийн хаант улсын төр, хууль цааз. УБ., 1997 он., т.6.

цаазын Чингис хааны “жаса” хууль ба Өгөөдэй хааны үеийн хууль цаазыг сэргээн мэдэхэд сурвалж болно”<sup>11</sup> хэмээн онцлон дурьдсан байдаг. Энд авлигын гэмт хэргийн талаар тухайлсан заалт байхгүй ч албан тушаалын гэмт хэрэгт холбогдож болох төрд алба хааж буй хүмүүсийг биеэ хэрхэн авч явах талаар дараах байдлаар заажээ. Үүнд: Хэн ч атугай хэрэв өтөрхөн сагсарч, олон хаадын сонгуульгүйгээр өөрийн эрх сүрд түшиглэн байж хаан суусан байвал түүнийг өчүүхэн ч хайр найргүй алж орхино, ямар нэг тушаалын хүн өөрийн дураар тушаалаа шилжүүлбэл цаазална, гурван хүн ам авалцан зөвшөөрсөн хэргийг хаа ч өгүүлж баймой. Тийм бус болбоос баталж болохгүй гэх мэтчилэн заажээ<sup>12</sup>.

Цаашилбал Чингис хааны залгамжлагчдын дотроос Хубилай хааны төр, хууль цааз түүхэнд чухал байр суурь эзэлдэг. Тэр үед олон тооны хууль цааз батлан гаргаж байсны дотор Их Юан улсын нэвтэрхий хууль, Юань-дьян-Чжан, Их Юан улсын хууль цаазын бичиг, Тун-жи-Тяо-гэ, Ертөнцийг захирах магад хууль, Цзин-ши-да-дянь, Арван буянт номын цагаан түүх зэрэг олон хууль байжээ. 1280 онд Хубилай хаан өмнөд Хятадыг эзэлсэн бөгөөд тэрээр Чжи-Юан-Син-гэ хуулиа гаргах хүртэл Чин гүрний үеийн хятад хууль цаазыг баримтлан мөрдөж байсныг Юань-ши буюу Их Юань улсын сударт гэрчилдэг. Чин улсын үед үйлчилж байсан Тан-лгой-шү нь 12 хэсэгтэй бөгөөд Удирдлагын тогтолцоо гэсэн 3-р хэсэгт “олиггүй муу хүнийг албанд томилуулах санал оруулбал шийтгэл хүлээнэ. Хахууль /Авлига/ авах, өөртөө хөшөө дурсгал босгуулах, гуйлт гаргахыг хориглоно”<sup>13</sup> гэж заажээ.

Юань гүрний үед анхлан авлига, хээл хахуулийн талаар хууль тогтоомжинд хуульчилж өгсөн бөгөөд энэ үеэс дээрх гэмт хэргийн талаарх цэгцтэй ойлголт бүрэлдэн тогтжээ. Энэ үед хээл хахуулийн хэргийг хянан шийдвэрлэх эрх бүхий байгууллага байсан бөгөөд энэ нь “Эрүүгийн хэргийн яам” байв. Монголын нэгдсэн төрийн бутралын үед батлагдсан “Алтан хааны цааз бичиг”, “Монгол Ойрадын их цааз”, “Галдан хун тайжийн захиа зарлиг”, Монгол улс манжийн дарлалд байх үеийн /XVIII-XIX/ “Зарлигаар тогтоосон гадаад Монголын төрийг засах явдлын яамны хууль зүйлийн бичиг”, “Монгол цаазын бичиг”, “Халх журам хууль”, Богд хаант Монгол улсын үе дэх “Хууль

11 Х.Пэрлээ. Нууц товчоонд үлдсэн хууль цаазын зарим зүйл “Монгол судлал” УБ., 1962 он. 3-р боть. 15 дугаар дэвтэр.

12 Эзэн богд Чингисийн их засаг. УБ., 1995., т.36.

13 В.А.Рязановский. Монголчуудын хууль цаазны дурсгал бичгүүдийн тойм. Их засаг хууль. УБ., 2000 он., т.119.

зүйлийн бичиг” зэргийг авч үзэхэд Авлигын гэмт хэргийн талаар тусгайлан зааж байжээ. Жишээлбэл: Галдан хун тайжийн 1678 онд гаргасан 2 дахь захиа зарлигт хахууль авах, шүүгчид ая тал засах зэргийг таслан зогсоохыг, Халх журам хуульд элч унаагаар хазайх, алагчлах мэт явсан байвал шилдэг сайн хоёр хониор торгоно гэх мэтээр заажээ. Үүнээс гадна монгол улсад хээл хахууль авах өгөх үйлдэл нь түүхийн тодорхой цаг хугацаанд ямар ч ял шийтгэлгүй, зөвшөөрөгдсөн мэтээр хөгжиж байсны илрэл нь бээс, бэйл, хутагт, хувилгаан зэрэг төрийн болон шашны цол, хэргэм, тушаалууд өөрийн гэсэн тогтоосон үнэтэй байсан явдал юм. Гэвч тэр бүхэн тухайн үеийн төр засгийн байгуулал, нийгмийн сэтгэхүйтэй холбоотой ба өнөөдрийн хууль тогтоомжоор авлигад тооцогдож байгаа үйлдлийг тухайн үед гэмт хэрэгт тооцож байсангүй.

Аливаа улс үндэстний хүн ард, нийгэм, төрийн байгуулал хөгжихийн зэрэгцээгээр сүүдэр мэт гэмт хэрэг, эрх зүйн зөрчлийн шинэ шинэ хэлбэрүүд бий болж ирсэн. Энэ ч утгаараа Монгол улс энэ үеэс эхлэн авлигатай тэмцэхийн тулд шинэ төрөлжсөн хуулийг бий болгон дагаж мөрдөх зайлшгүй шаардлага урган гарч ирсэн юм.

## **ДҮГНЭЛТ, САНАЛ**

Дээрх бүгдээс үзэхэд эрдэмтэн, мэргэдийн болоод хуулинд тодорхойлсноор авлига нь эрт дээр үеээс өнөө үед хүртэл мөн чанарынхаа хувьд хувь хүний ёс суртахуун, ёс зүй, шунал, хүсэл, эрх мэдэлтэй салшгүй холбоотой нийгмийн сөрөг үзэгдэл байсаар иржээ. Монголчууд бид түүнтэй тэмцсээр ирсэн уламжлалтай байсан байх бөгөөд энэ сөрөг үзэгдлийг төрүүлж байгаа шалтгаан нь нийгэмд өөрт нь бодитой оршиж байгаа гэдгийг төр өөрөө ямагт санаж түүнтэй хийх тэмцэлд зөвхөн шийтгэх, яллах ерөөсгөл талыг барилгүй өөрийнхөө үйл ажиллагаа, зохион байгуулалтыг олон түмэнд ойлгомжтой, ойр дөт, шат дамжлага, чирэгдэл багатай болгох талын ажлуудыг зэрэгцүүлэн хийж байх нь авлигын гэмт хэргээс урьдчилан сэргийлэхэд чухал үүрэг, нөлөөг үзүүлэх юм.

Мөн авлигын улмаас төр засгийн нэр хүнд унаж, хэвийн үйл ажиллагаа алдагдаж, төрд итгэх ард түмний итгэл алдарч, хуулийн үйлчлэл, хүчин чадал буурч, ард иргэд хуульд захирагдахаас дургүйцэж эхэлдэг нь энэ чиглэлд УИХ, Засгийн газрын зүгээс онцгой анхаарал хандуулж, шүүх эрх мэдлийн болон хууль сахиулах байгууллагуудын ажлын уялдаа холбоог сайжруулах хяналтын механизмыг идвэхжүүлэн ажиллах шаардлагатайг харуулж байна.



Иймд нийгэмд авлигыг улс орон, түүний ирээдүйн хөгжлийн чөдөр тушаа гэдгээр үл тэвчих үзэл бодол, хандлагыг хэвшүүлж бий болгох түүнтэй тэмцэхэд олон нийтийг уриалах хэрэгтэй бөгөөд төрийн байгууллагуудын тогтолцоог шинэчлэх цогц арга хэмжээ, үйл ажиллагааг шийдэмгий хэрэгжүүлж, авлига үүсэх нөхцөлийг хязгаарласнаар авлига нь “ЭРСДЭЛ ИХТЭЙ, БАГА ОРЛОГОТОЙ ҮЙЛДЭЛ” болох юм. Нөгөө талаас Авлигын мөнхийн хувьсан өөрчлөгдөж буй төрөл, хэлбэрээс хамааран түүний мөн чанарыг тухай бүр бодитоор тодорхойлж, авлигад өртөж буй эсвэл авлигад өртөх магадлалтай зүйл юу байж болохыг илрүүлэн, урьдчилан сэргийлэх арга хэмжээ эсвэл эсрэг арга хэмжээг боловсруулах шаардлагатай бөгөөд энэ чухал ач холбогдолтой юм.

Доктор Л.Түдэв гуай “авлигагүй байя гэхээр хахуульдагч зүгээр суулгахгүй, хахуульдахгүй хэргээ бүтээчихье гэхээр авлигач хөдөлж өгөхгүй ийм орчинд бид өнөөдөр амьдарч байна” гэсэн нь бурууг хэлээгүй болов уу.

#### АШИГЛАСАН НОМ ЗҮЙ:

1. Я.Цэвэл. Монгол хэлний товч тайлбар толь. УБ., 1966 он.
2. С.Нарангэрэл. Эрх зүйн эх толь бичиг. УБ., 2007 он.
3. Авлигын тухай ерөнхий ойлголт. УБ., 2009 он. [www.iaac.mn](http://www.iaac.mn)
4. Жеремеи Поупавлигын эсрэг сурвалж бичиг. УБ., 2003 он.
5. [/http://ja.wikipedia.org/wiki/賄賂/](http://ja.wikipedia.org/wiki/賄賂/)
6. Монгол Улсын “Авлигын эсрэг хууль”. УБ., 2006 он.
7. Монгол Улсын “Нийтийн албанд нийтийн болон хувийн ашиг сонирхлыг зохицуулах, ашиг сонирхлын зөрчлөөс урьдчилан сэргийлэх тухай” хууль УБ., 2012 он.
8. Т.Баярхүү: Эд баялаг биш ёс суртахууныг дээдэлсэн цагт авлига буурна. <https://ikon.mn/n/112a>
9. БНМАУ-ын түүх. УБ., 1966 он.
10. И.Дашням. Чингисийн хаант улсын төр, хууль цааз. УБ., 1997 он.
11. Х.Пэрлээ. Нууц товчоонд үлдсэн хууль цаазын зарим зүйл ”Монгол судлал” УБ., 1962 он. 3-р боть. 15-р дэвтэр
12. Эзэн богд Чингисийн их засаг. УБ., 1995.
13. В.А.Рязановский. Монголчуудын хууль цаазны дурсгал бичгүүдийн тойм. Их засаг хууль. УБ., 2000 он.





Г.Ханхүү

*Архангай аймгийн  
Шүүх шинжилгээний хэлтсийн  
дарга, цагдаагийн ахмад*



Д.Даш-Янин

*Архангай аймгийн Шүүх шинжилгээний  
хэлтсийн криминалистикийн шинжээч,  
цагдаагийн дэслэгч*

## **ШУДАРГА ЁСНЫ ТОГТОЛЦООНЫ АВЛИГА**

### **Орчуулга**

#### **АВЛИГА БА ШУДАРГА ЁСНЫ САЛБАР**

2003 оны 1 дүгээр сар

Олон улсын менежментийн систем

600 Усны гудамж, Вашингтон DC 20024 АНУ

Зохиогч: Мэри Ноэль Пепийс

### **I. ТАНИЛЦУУЛГА**

Шүүхийн тогтолцооны авлига нь төрийн эрх мэдлийг хувийн ашиг сонирхлын үүднээс ашиглах, улмаар шүүхийн үйлчилгээ, иргэдэд хүрэх хууль эрх зүйн хамгаалалтыг зохих ёсоор хүргэхгүй байх явдал гэж ерөнхийлөн тодорхойлдог. Шүүхийн тогтолцоог шүүгч, прокурор, цагдаа, улсын өмгөөлөгч, хувийн хуульч, шүүхийн ажилтнууд, шүүхийн шийдвэр гүйцэтгэх байгууллага, тухайлбал, эрүүгийн байгууллага гэх мэтээр тодорхойлж болно. Энэхүү баримт бичигт хөгжиж буй болон шилжилтийн үеийн улс орнуудын шүүгч, прокурор, цагдаа, шүүхийн ажилтнуудын үйлдсэн авлигыг авч үзэх болно.

Шүүгч нь шүүхийн тогтолцоо дахь эцсийн шийдвэр гаргагч, төрийн дээд албан тушаалтны хувьд шүүхийн тогтолцоо дахь авлигыг бууруулах гол төв юм. Шүүгч нь эрүүгийн, иргэний, арилжааны болон захиргааны шийдвэр гаргах үйл ажиллагаанд оролцож байгаа эсэх нь авлигын шалтгаан, хэлбэрт

үндсэндээ чухал биш болж таардаг. Шүүхийн тогтолцооны авлига нь шүүхийн хяналтын бүх талыг хамардаг. Цагдаа, прокурор, шүүхийн ажилтнууд шүүхийн үйлчилгээ үзүүлэхэд зүй бусаар нөлөөлөх үүрэг гүйцэтгэдэг бөгөөд авлигын хэрэгт холбогдсон нь шүүхийн бүх үйл ажиллагаанд сөрөг нөлөө үзүүлж болзошгүй юм.

**Ардчилсан улс орон шүүх засаглалын тогтолцоонд нь авлига газар авч байгаад яагаад санаа зовох ёстой вэ?**

Хууль дээдлэгдсэн ардчилсан нийгэмд шүүх эрх мэдлийн бие даасан, эрх тэгш салбар болохын хувьд хүний эрх, иргэний эрх чөлөөг шударгаар шүүн таслах эрхийг эрх бүхий, шударга шүүхээр баталгаажуулах явдал юм. Мөрдөн байцаах байгууллага, прокурор, шүүхээс нийгэмд эзлэх байр сууриа харгалзахгүйгээр шүүхэд тэгш хандах нь зүйтэй. Гэсэн хэдий ч ихэнх авлигад идэгдсэн шүүхийн тогтолцооны үед эрх мэдэлтэй, чинээлэг хүмүүс ял шийтгэл, ялаас мултарч чаддаг. Гэхдээ хамгийн завхарсан эрх зүйн дор систем, хүчирхэг, баян хүмүүс мөрдөн байцаалт, ял шийтгэлээс зугтаж чаддаг.

Хөгжиж буй орнуудын цагдаа, шүүгчид маш бага цалин авдаг, ажлын хүнд нөхцөлд үүргээ гүйцэтгэдэг, оффисын хэт ачаалалтай, хуучирсан шүүх танхимууд, туслах ажилтан, тоног төхөөрөмж бага эсвэл огт байхгүй, одоо мөрдөгдөж буй хууль тогтоомж, хуулиудын шинэчилсэн найруулгыг ашиглах боломж бага байдаг. Мэдээлэл муутай, бага цалинтай, хэт их ажил хийдэг хүмүүсээр дүүрсэн шударга ёсны тогтолцоо нь авлигын маш сайн шалгагдсан жор юм. Шүүхийн үүрэг нь ардчилсан улс орны иргэн бүрийн хүний эрх, иргэний эрх чөлөөг хамгаалах үүрэгтэй хэдий ч олон нийтийн санал асуулгын дүнгээс харахад олон нийт шүүхийн салбарыг улс орныхоо хамгийн авлигад идэгдсэн төрийн байгууллагуудын нэг гэж үздэг.

Авлигын талаарх ойлголт нь авлига өөрөө ижил үр дүнд хүргэдэгтэй адил зальтай бөгөөд даван туулах нь чухал юм. Иргэд бусад хүмүүс, тэр дундаа төрийн удирдагчид хуулийг зөрчиж, илрүүлж, шийтгэхээс зайлсхийж байна гэж үзвэл энгийн иргэд хуулийг дагах магадлал бага байдаг. Хохирогч иргэд шударга бус, өрөөсгөл гэж үзсэн шүүхийн тогтолцоонд захирагдахаасаа илүүтэй маргааныг шийдвэрлэхийн тулд “хуулийг гартаа авах” арга хэлбэрт шилжинэ. Шүүхийн тогтолцоо нь хууль тогтоомжийг тууштай бус, дур зоргоороо хэрэглэдэг гэгддэг нэр бүхий улс орнуудаас гадаадын хөрөнгө оруулагчид зайлсхийдэг. Өрсөлдөөн ихтэй зах зээл улам бүр нэмэгдэж буй

дэлхийн тавцанд авлигад идэгдсэн шүүх засаглалтай улс орнуудын эдийн засгийн өсөлт бодитойгоор эрс удааширсаар байна.

АНУ-ын Олон улсын хөгжлийн агентлагийн хууль дээдлэх хөтөлбөр нь уламжлал ёсоор шүүх эрх мэдэл, шүүх хуралдааны танхим дахь өмгөөлөгчид, ялангуяа прокурор, өмгөөлөгч, цагдаа нарт үзүүлэх тусламжаас бүрддэг. Ийм өргөн хүрээгээр хууль дээдлэх хөтөлбөрүүд АНУ-ын Олон улсын хөгжлийн агентлагийн авлигыг хязгаарлах оролдлого нь эерэг үр дүнд хүргэсэн. Шүүхийн салбар дахь авлигыг хатуу хянаж, устгах хүртэл нийгмийн бусад салбар дахь авлигыг бууруулахад чиглэсэн хууль эрх зүйн болон хөтөлбөрийн ихэнх механизмууд мэдэгдэхүйц алдагдах болно.

## **II. ШУДАРГА ЁСНЫ ТОГТОЛЦОО ДАХЬ АВЛИГЫН ЭМЗЭГ БАЙДАЛ**

Авлигын эмзэг байдал. Өөрөөр хэлбэл авлигын хүчин зүйл, хэлбэр, түвшин, шударга ёсны систем дэх авлигын байршил, энэ асуудал дахь хариу арга хэмжээг үр дүнтэй зохион бүтээх нь нэн чухал юм.

### **A. Шударга ёсны тогтолцоо дахь авлигын үндсэн хүчин зүйлс:**

Хөгжиж буй болон шилжилтийн үеийн улс орнуудад авлигын хэд хэдэн үндсэн хүчин зүйл байдаг бөгөөд эдгээр хүчин зүйлүүд нь шүүхийн байгууллагыг авлигын практикт илүү өртөмтгий болгох хандлагатай байдаг бөгөөд тэдгээрийн зарим нь институци, зарим нь хандлагаас үүдэлтэй байдаг.

### **Засгийн газрын чиг үүрэг**

Авлигад идэгдсэн улс орны засгийн газар болон төрийн албанд ажиллаж буй хүмүүсийг төдийлөн хүндэлдэггүй. Төрийн удирдагчдыг олон нийтийн эрх ашиг гэхээсээ илүү хувийн ашиг сонирхолд үйлчилдэг гэж иргэд хардаг. Дэлхийн олон оронд засгийн газрын үүрэг бол төрийн эрхийг иргэдийн эрх ашгийг хамгаалах явдал байдгийг харгалзан иргэд өөрсдийн төрийн удирдагчдын хууль ёсны эсэхэд эргэлзэж ирсэн уламжлалтай.

Шүүхийн салбарыг нөгөө хоёр салбараа ардчилсан хяналттай, салангид, эрх тэгш эрх мэдэл гэж үзэхээс илүүтэй шүүх засаглал, тэр дундаа шүүгчид асуудлыг шийдвэрлэх нэг хэсэг гэхээсээ илүүтэй асуудлын нэг хэсэг гэж үзэх нь олонтоо . Ийм улс орны шүүгчид бусад улс оронд албан тушаалаа дагадаг шиг хүндлэл , нэр хүндийг хүртдэггүй.

### **Авлига авсан төрийн удирдагчид**

Төрийн удирдлагууд, тэр дундаа цагдаа, прокурор, шүүгч нар хууль тогтоомж дүрэм, журмаа үл тоомсорлож байгаа тохиолдолд иргэд хуулийг дагаж мөрддөг гэж хүлээхэд хэцүү байдаг. Хууль тогтоомжоос татгалзаж буй төрийн удирдагчдыг яллаж, шийтгэх хүртэл энгийн иргэн удирдагч нарынхаа зугтаж буй тогтолцоог дагаж мөрдвөл өөрийгөө тэнэг гэж үзэх болно.

### **Хувийн нөлөөлөл, харилцаа холбоонд суурилсан тогтолцоо**

Төрийн бараа, үйлчилгээг авах үндэс нь гавьяа гэхээсээ илүүтэй харилцах харилцаанд суурилж, томилгоо, дэвших нь ивээн тэтгэсний үр дүнд бий болж, зөв харилцаа холбоог бий болгосноор ажил мэргэжлийн амжилтад хүрдэг бол иргэд шантаажлахаасаа илүү эрх мэдэлтэй хүмүүст хандах болно. Хуулийн хүрээнд бус өөрт ашигтай үр дүнг баталгаажуулах, танил талаар гавьяа шагнал хүртсэнийг үнэлэх нь ховор байдаг. Агуулга гэхээсээ илүүтэй харилцах, эрх мэдэлд итгэх итгэл олон улс оронд маш өргөн тархсан байдаг тул засгийн газрын шийдвэрүүд ихэнх иргэд хувийн нөлөөллийн үр дүнд гарсан шийдвэрийг үгүйсгэдэг.

### **Авлигад тэсвэртэй байдал**

Ихэнх авлигад идэгдсэн орнууд авлигыг хүлцэн тэвчих хандлагатай байдаг. Ялангуяа энэ нь тодорхой үйлдлүүдийг хийх цорын ганц арга зам гэж үздэг учраас авлигыг тэвчих хандлагатай байдаг. Зарим тохиолдолд хээл хахууль өгөх нь бизнес эрхлэх ердийн бөгөөд хүлээн зөвшөөрөгдөх арга юм. Зарим салбарт авлига маш их байдаг тул иргэд өөрсдийнхөө зан авирыг ёс суртахуунгүй гэж үздэггүй. Тухайлбал, өөрийгөө хууль дээдэлдэг гэж үздэг өмгөөлөгчид хэргийн материалыг түргэн шуурхай болгохын тулд шүүх хуралдааны нарийн бичгийн даргад хахууль өгөхөөс буцдаггүй. Өмгөөлөгч нь хэргийн агуулгад хөндлөнгөөс оролцохгүй байгаа тул авлигын гэмт хэрэг үйлдсэн гэж үзэхгүй байна. Ийм өмгөөлөгч өөрийнх нь зан авир жирийн иргэдийн шүүхийн үйл ажиллагаанд оролцох эрхийг гажуудуулж болзошгүйг анзаардаггүй.

### **Шүүгчийн шүүхийн бус үүрэг**

Олон орны засгийн газар шүүгчдээс мөрдөн байцаалтын комисст ажиллах, захиргааны хүнд дарамтыг үүрэх зэрэг шүүхийн бус үүрэг хариуцлага хүлээхийг шаарддаг. Шүүгчдийг үндсэн үүргээ биелүүлэхэд нь саад учруулж, улмаар

хэргийг шийдвэрлэхэд ихээхэн саатал үүсгэдэг авлигад автсан тогтолцоонд ийм саатал гарах нь шүүгчдэд багагүй нөлөө үзүүлж байна.

### **Мэргэжлийн ашиг тус дутмаг**

Шүүхийн тогтолцооны ажилтнуудын цалин хөлс, хөдөлмөрийн бусад тэтгэмж, тэтгэвэрт гарах, ажиллах нөхцөл тааруу, албаны чиг үүрэгт хангалттай нийцэхгүй, хүлээн зөвшөөрөгдөхгүй байх, амьжиргааны төвшин муу байх нь, цагдаа, прокурор, шүүгчид төрийн албанд биш, хувийн ашиг сонирхлын төлөө ажиллахаас өөр аргагүй болно.

### **Захиргааны хэргийн шүүхийн журам**

Захиргааны хариуцлагын асар том хүрээ нь хангалтгүй хяналтад байгаа нь шүүх дэх авлига хээл хахуулийн уур амьсгалыг бүрдүүлдэг. Олон улс оронд захиргааны шүүхийн үйл ажиллагаа нь хүнд суртал ихтэй, нүсэр, ойлгомжгүй байдаг бөгөөд шүүхийн ажилтнууд өргөн сонголттой, хариуцлага багатай байдаг.

## **Б. Шударга ёсны систем дэх авлигын хэлбэрүүд:**

Шүүхийн тогтолцоонд бий болсон авлига нь эрүүгийн хэрэг үүсгэн шалгаж эхлэх эсвэл шүүхийн шийдвэрийг биелүүлэх хүртэл шүүхээр дамжуулан иргэний нэхэмжлэл гаргахаас эхлээд аль ч үед тохиолдож болно. Авлигын дийлэнх нь олны нүднээс гадуур, ихэнхдээ хууль бус үйлдэл хийж, хувийн ашиг хүртдэг хоёр хүний хооронд л тохиолддог. Иймээс шүүхийн тогтолцоо дахь авлигын үйлдлийг илчлэхэд саад учруулдаг. Гэмт хэргийн мөрдөн байцаалтын явцад цагдаа нар эрх мэдэлтэй бөгөөд ихэнх нь хяналтгүй байдаг. Тохиромжтой хэмжээгээр цагдаа нар цагдаагийн мэдүүлгийг таслан зогсоох, нотлох баримтыг гуйвуулж тодорхой үр дүнд хүрэх, нотлох баримтыг алдах эсвэл устгах хүртэл хойшлуулах тактикийг хэрэгжүүлэх, бүр мөрдөн байцаалтаас татгалзаж болно. Гэмт этгээд нь улс төрийн хүчирхэг, чинээлэг эсвэл тодорхой үндэстэн бол цагдааг ашиглаж болно. Хувь хүнийг шалгахаас илүүтэйгээр хамгаалах өөрийн үзэмжээр эрх мэдэл, цагдаа нар бусад гэмт хэргийг шалгахдаа хүчиндэх, дээрэмдэх зэрэг гэмт хэрэг үйлдэж болно.

Цагдаа маш сайн мөрдөн байцаалт явуулсан ч прокурорын үзэмж нь эрүүгийн хэргийг хууль ёсны дагуу хянан шийдвэрлэхэд саад болно. Цагдаатай

адил прокурорууд ч хэргийн мөрдөн байцаалтыг хойшлуулахын тулд авлига авч болно. Түүгээр ч зогсохгүй төрийн эрх мэдэл бүхий яамдууд прокурорыг яллахгүй байхын тулд ихээхэн шахалт үзүүлж чаддаг. Хэргийн ачааллыг зохицуулах, мөрдөн байцаалтын ажлыг эрэмбэлэх об'ектив шалгуур байхгүй тул энэ мэт прокурорын хайхрамжгүй хандлагыг шалгадаггүй.

Шүүхэд зарлан дуудах хуудас тогтмол өгөхгүй байх, батлан даалтад гаргахаас үндэслэлгүй татгалзах, батлан даалтад гаргах, нэр хүндтэй сэжигтнийг жижиг гэмт хэрэгтнүүдийг яллах, ялыг үндэслэлгүй цагаатгах, ял оногдуулах зөрчил зэрэг нь олон нийтийн дунд авлига байдаг гэсэн хардлагыг төрүүлж байна.

Эрүүгийн эрх зүйн тогтолцоо, иргэний хэрэг шүүхэд хянан шийдвэрлэх ажиллагааны явцад шүүхийн хэрэглэгч олон янзын шүүхийн процедуртай тулгардаг бөгөөд тэдгээрийн ихэнх нь нарийн төвөгтэй, нууцлаг байдаг. Ихэнхдээ шүүхийн ажилтнууд хувийн ашиг сонирхлын үүднээс захиргааны үйл явцыг тойрч гарахад бэлэн байдаг. Шүүхийн захиргааны ажилтнууд асар их үүрэг хариуцлага хүлээдэг тул шүүхийн захиргааны ажилтнууд дүрэм журам, журмыг өөрчлөх боломжтой. Тэд илрүүлэхгүйгээр хэргийг түргэсгэх эсвэл хойшлуулж болно. Тэд хавтаст хэргийг “алдчихаад” төлбөртэйгөөр “олж” ч магадгүй. Тэд төлбөртэйгөөр шүүгчтэй уулзахыг зөвшөөрч эсвэл татгалзаж болно. Төлбөртэй хэргийг хуваарилахад нөлөөлж болно.

Мөн хуульчид илчлэгдэх эрсдэл багатайг мэддэг тул хууль бус хураамжийн оронд авлигад идэгдсэн, хараа хяналтгүй захиргааны ажил хийдэг шүүхийн ажилтнуудыг онцолж хэлэхээс буцахгүй. Хууль бусаар хээл хахууль өгөх нь бүү хэл хууль ёсны төлбөрөө барагдуулахгүй, хууль ёсны төлөөлөгчгүй, бараг л төлж чаддаггүй шүүгдэгчдийн хувьд шударга ёсны тэгш эрхийг хааж байна.

### **Санхүү, улс төр ба нийгмийн дарамт шахалт:**

Цагдаа, шүүхийн байгууллага дахь авлигын хамгийн түгээмэл хэлбэрүүдийн нэг бол тодорхой шийдвэр гаргах зорилгоор цагдаа, шүүгч (прокурор, шүүгч) эрэн сурвалжилж байгаа эсвэл яллагдагч, шүүх хуралдааны оролцогч, өмгөөлөгчийн санал болгосон хахууль өгөх явдал юм. Төлбөр төлөхийн тулд цагдаа, шүүгчид үр дүнгийн мөн чанарыг өөрчилж болно. Шүүгчид мөн хэрэг хянан шийдвэрлэх ажиллагааны явцад нөлөөлж болно, өөрөөр хэлбэл хураамж төлөх хүртэл хэргийг байнга хойшлуулдаг.

Хууль бус цалин хөлс нь олон хэлбэрээр ирдэг бөгөөд засгийн газрын удирдагчид, ялангуяа шүүхийн тогтолцоонд асар их эрх мэдэл эзэмшдэг хүмүүс хуулийн дагуу шийдвэр гаргахыг далд зөвшөөрснөөр таалалд нийцсэн шүүгчдэд орон сууц, машин, амралт зэрэг бодит ашиг тусыг санал болгох байр суурьтай байдаг. Зарим тохиолдолд магистрат нь амьдралын өндөр түвшинд дасаж, тэтгэвэрт гарахдаа албан тушаалаа орхисны дараа өндөр амьдралын хэв маягийг хадгалахын тулд хувийн хэвшлээс хууль бус санхүүгийн эх үүсвэр олох эрэл хайгуулыг хурдасгадаг.

Магиструуд хууль бус хураамж авахаас гадна улс төрийн дарамтад өртөж, мэргэжлээрээ ахиж дэвших нь надад ашигтай. Шүүхийн тогтолцоонд зүй бусаар нөлөөлсөн, эрх мэдэлтэй эсвэл хүчтэй холболттой хүмүүст нааштай хариу өгөх нь магистрт албан тушаал ахих эсвэл бусад мэргэжлийн ашиг тусыг авчирдаг.

ЗХУ-ын дэглэмийн үед “утасны шударга ёс” буюу төрийн өндөр албан тушаалтнуудын хүлээгдэж буй хэргүүдийн талаар утсаар хүлээн авсан заавар нь ердийн зүйл биш байсан бөгөөд өнөөг хүртэл бага хэмжээгээр үргэлжилж байна. Шүүх засаглалд түүхэн эрх мэдэлтэй яамдууд шүүхийн салбарт шахалт үзүүлж заншсан тул хяналтаа орхихыг жигшдэг. Гүйцэтгэх засаглал эсвэл засгийн газартай улс төр, санхүүгийн холбоотой орон нутгийн хүчирхэг аж ахуйн нэгжүүдэд ашигтай шийдвэр гаргаж байгаа нь ийм улс төрийн дарамт шахалт үзүүлж байгаагийн нотолгоо юм.

Дарамт шахалтын бусад эх үүсвэр нь шүүгчээс “таашаалыг” авдаг гэр бүлийн гишүүд эсвэл найз нөхөд юм. Магистртай хувийн харилцааныхаа улмаас хамтрагчид тодорхой үр дүнд хүрэхийг хүлээж байна. Шүүгчид ашиг сонирхлын зөрчилдөөнийг илчлэхээс илүүтэй, шүүх эрхээ хасуулахаас илүүтэйгээр дарамт шахалтад автдаг.

### **Шүүхийн тогтолцооны дарамт:**

Авлигын далд хэлбэр нь шүүхийн тогтолцооноос өөрөөс нь үүсдэг. Цагдаагийн ахлах ажилтан, прокурор, шүүгч нар харьяа албан тушаалтнуудад захиргааны томоохон эрх мэдэл олгож болно. Мөрдөн байцаалтын ажиллагааг тодорхой цагдаагийн ажилтанд, эсвэл тодорхой прокурор, шүүгчид даалгасан энгийн үйлдлээр мөрдөн байцаалтын ажиллагаа, хэргийн үр дүнг тодорхойлж болно. Зарим шүүхүүдэд ахлах шүүгч бусад шүүгчдийн гаргасан шийдвэрийг

хянадаг бөгөөд тэдний дүгнэлтийн “зөв” эсэхийг баталгаажуулдаг. Хяналтын зорилго нь баримт, хууль тогтоомжийн үнэн зөвийг эрэлхийлэх зорилготой байж болох ч ийм дотоод дарамт нь сайн харилцаатай байх, ирээдүйд ашиг хүртэхийн тулд ахлах албан тушаалтны албан тушаалыг дагаж мөрдөхөд нөлөөлдөг

### **Хариу авах вий гэхээс айх:**

Цагдаа шүүгчид тодорхой шийдвэр гаргаснаар бодит ашиг хүртэх хүсэл эрмэлзэлтэй байхын оронд шийтгэлээс айж, шийдвэр гаргахад улайран зүтгэдэг. Албан тушаал буурах эсвэл хүсээгүй газар, албан тушаалд шилжихээс айх нь үндэслэлгүй шийдвэр гаргах хүчтэй хөшүүрэг болдог. Аливаа улс төрийн нам, үндэстний эсрэг, эсхүл дэмжсэн шийдвэр гарвал өшөө авахаас эмээх нь үр дүнг гажуудуулж болзошгүй. Улс төрийн хувьд буруу эсвэл эх оронч бус гэж ойлгогдох нь цагдаа, шүүгчдийг илүү сайн шийдвэрийнхээ эсрэг шийдвэр гаргахад хүргэдэг.

### **Шүүхийн шийдвэр гүйцэтгэлийн үр дүнгүй байдал:**

Шүүхийн үйл ажиллагаанаас ямар ч хохиролгүй гарч ирсэн иргэний болон эрүүгийн хэрэг шүүхэд хянан шийдвэрлэх ажиллагааны шатанд авлигын гэмт хэргийн шинжтэй байсаар байна. Шүүхийн шийдвэр гүйцэтгэгчид шүүхийн шийдвэрийг үл тоомсорлохын тулд ялагдсан талуудаас мөнгө авах боломжтой. Нэр хүндтэй шүүхийн шийдвэр гүйцэтгэгчид хүртэл тодорхой бус, төөрөгдүүлсэн шийдвэр, тэр ч байтугай зөрчилтэй шийдвэрийн улмаас гүйцэтгэх үе шатанд хүндрэл учруулж болзошгүй юм. Шүүгч хувь хүнд ял оноосныг эсэргүүцдэг цагдаа гэм буруутай этгээдийг хорихоос татгалзаж болно. Шүүхийн шийдвэрээр эрх мэдэлтэй, чинээлэг хүний данснаас мөнгө авах шаардлагатай үед банкнууд татгалзаж болно. Ийм үл тоомсорлосон зан үйл нь шүүхийн тогтолцоог үл хүндэтгэснээс үүдэлтэй.

## **III. ШУДАРГА ЁСНЫ САЛБАР ДАХЬ АВЛИГЫН ХАРИУ АРГА ХЭМЖЭЭ**

### **A. Авлигын үнэлгээ**

Авлигын хэрэгт оролцогч бүх этгээд, тухайлбал, иргэний маргааны талууд, яллагдагч, хохирогч, цагдаа, прокурор, өмгөөлөгч, хувийн хуульч, шүүгч, шүүхийн ажилтнууд, шүүхийн шийдвэр гүйцэтгэх байгууллага, тэр дундаа



эрүүгийн байгууллагуудыг хамарсан авлигын бие даасан үнэлгээг хийдэг. авлигыг устгахад чиглэсэн аливаа системчилсэн арга хэмжээг боловсруул, хэрэгжүүлэхээс өмнө зайлшгүй шаардлагатай. Авлигыг үр дүнтэй үнэлэх, авлигатай тэмцэх бодлогын хүрээг боловсруулахын тулд зөвхөн хардлага, олон нийтийн итгэл үнэмшил бус авлигын нотлох баримт шаардлагатай.

#### **Авлигын талаарх худал таамаг мэдээлэл:**

Авлигатай тэмцэх арга хэмжээг боловсруулахад тулгамдаж буй гол асуудлын нэг бол авлигын талаарх олон нийтийн ойлголт юм. Авлига газар авсан, олон нийт төрөө үл хүндэтгэсэн, төрийн удирдагчид ноцтой авлигын хэрэгт холбогдсон, харилцаа холбоо бус харилцаа нь үр дүнг тодорхойлдог улс орнуудад иргэд аливаа таагүй шийдвэрийг авлигын бүтээгдэхүүн гэж үздэг.

Ийм орны иргэд шүүхийн тааламжгүй шийдвэрийг гавьяат дээр үндэслэсэн гэдэгт итгэхээс татгалздаг. Чадваргүй өмгөөлөгчид нөгөө тал нь шүүгчид авлига өгснөөс болж хэрэг ялагдсан гэж үйлчлүүлэгчдээ итгүүлж, өөрсдийнхөө дутагдлыг нуун дарагдуулж асуудлыг хурцатгадаг. Шүүгч нааштай үр дүнд хүрэхийн тулд авлига авахыг шаардаж, үнэн хэрэгтээ хууль бус хураамж нь өмгөөлөгчийн халаасыг л дарж байгаа мэтээр шударга бус ханддаг өмгөөлөгчид үйлчлүүлэгчээсээ авлига авах нь цөөнгүй. Хэрэв тааламжгүй үр дүн гарсан бол өмгөөлөгчдийн өмгөөлөл нь ердөө л авлига хангалттай биш байсан гэсэн үг юм.

#### **Авлигыг үнэлэх, түүнтэй тэмцэхэд шүүхийн манлайлал:**

Хууль зүйн салбарын цагдаа, шүүхийн байгууллагын шинэчлэгдсэн сэтгэлгээтэй, нэр хүндтэй удирдлага нь авлигыг үнэлэхэд төдийгүй, хамгийн чухал нь шинэчлэлийн тэргүүлэх чиглэл, дарааллыг тодорхойлоход оролцох ёстой. Шүүхийн тогтолцооны авлига нь олон талт, соёолж давхаргатай тул үр дүнтэй тэмцэхийн тулд авлигын түвшин бүрд манлайлагч байх ёстой.

### **Б. Байгууллагын болон хандлагын шинэчлэл**

Авлигын хүчин зүйлсийн нэгэн адил авлигад үзүүлэх хариу арга хэмжээг хоёр бүлэгт хувааж болно. Ерөнхийдөө авлигын эсрэг шинэчлэлд дараах зүйлсийг хийх ёстой:

- Шүүхийн тогтолцооны хүрээнд шийдвэр гаргагчид болон шүүхийн тогтолцоонд хяналт тавьдаг хүмүүсийн эрх мэдлийг хязгаарлах,

- Шударга ёсны хүрээнд удирдах албан тушаалтнуудын Эрх чөлөөг хязгаарлах систем,
- Шүүн таслах ажиллагаанд оролцож буй хүмүүсийн ил тод, хариуцлагатай байдлыг бэхжүүлэх систем,
- Томилгоо, цалин хөлс, ажиллах нөхцөл, сургалт зэрэг шүүхийн тогтолцооны ажиллах нөхцөлийг сайжруулах,
- Авлигын талаарх нийгмийн хандлагыг ерөнхийд нь болон шүүхийн тогтолцоог өөрчлөх,

### **Шүүхийн салбарын бие даасан байдлыг нэмэгдүүлэх**

Шүүх засаглал нь төрийн эрх мэдлийг шударгаар тэнцвэржүүлэхийн тулд бие даасан байдлаа чанд сахих ёстой. Магистратыг улс төрийн нөлөөллөөс тусгаарлахын тулд гүйцэтгэх засаглал гэхээсээ илүү шүүх засаглал нь удирдлага, төсвөө хянах, ядаж хяналтын эрх мэдэлтэй байх ёстой. Нэмж дурдахад, шүүхийн тогтолцооны төсөв нь шударга ёсыг үр дүнтэй, үр дүнтэй хэрэгжүүлэх боломжтой түвшинд байх ёстой.

### **Шүүхийн зөвлөлийн чиг үүрэг**

Хууль зүйн яамнаас хараат бус байдаг Шүүхийн зөвлөл нь шүүгчийг томилох, дэвшүүлэх үүрэг хариуцлагыг хүлээн авснаар шүүхийн хараат бус байдлыг дэмжихэд тустай. Шүүхийн зөвлөлүүд ажиллаж байхдаа шүүгчийн томилгоог хийхдээ ерөнхийлөгч эсвэл парламентын уламжлалт эрх мэдлийг орлуулдаг. Шүүхийн зөвлөлийг зөв ашиглаж чадвал хүнд суртал, улстөржилт багасаж, төрөөс илүү үр дүнд хүрч чадна. Сүүлийн арван таван жилийн хугацаанд Латин Америкийн олон улс орнууд шүүхийн зөвлөлүүдийг байгуулж, ихээхэн амжилт гаргасан.<sup>1</sup>

---

1 See Linn Hammergren, Do Judicial Councils Further Judicial Reform? Lessons from Latin America, June 2002.

### **Прокурорын яллах чадварыг нэмэгдүүлэх**

Төрийн албан хаагчид, тэр дундаа шүүгчид, нэр хүндтэй бизнесмэнүүдийг үр дүнтэй шалгахын тулд авлигатай тэмцэхэд прокурорын бие даасан үүргийг бэхжүүлэх ёстой. Нэмж дурдахад, Эрүүгийн хуульд зөвхөн хээл хахуулийн шууд нотлох баримтаар бус, мөн ажил эрхлэлт болон бусад хууль ёсны үйл ажиллагаанаас шалтгаалж тайлбарлаагүй эд хөрөнгө эзэмшиж байсан гэх мэт нөхцөл байдлын нотлох баримтаар яллах, яллах боломжийг бүрдүүлэх ёстой. Төрийн удирдагчид болон хувь хүмүүсийн авлигад автсан зан үйлийг шударга ёсны тогтолцоонд тэвчихгүй гэдгийг олон нийт ажиглах хүртэл нийгмийн бусад салбар дахь авлига үргэлжилсээр байх болно.

Латин Америкт прокурорын байгууллагыг бэхжүүлэх хүчин чармайлт гарсаар байна. Тухайлбал, Колумбын Ерөнхий прокурорт авлигатай тэмцэх томоохон мөрдөн байцаалтын эрх олгосон бөгөөд тэр эрх мэдлийг төрийн өндөр албан тушаалтнууд болон хар тамхины наймаачдыг яллахад амжилттай ашиглаж байжээ. Гондураст авлигатай тэмцэх ерөнхий прокурорын газар байгуулагдаж, хангалттай санхүүжүүлсэн нь ерөнхий прокурорт арми дахь авлигыг амжилттай илчлэх боломжийг олгосон бол Энэтхэгт Дээд шүүх удирдах үүрэг гүйцэтгэжээ. Улс төрийн цохилтыг илчилж, одоо Энэтхэгийн хамгийн найдвартай байгууллагуудын нэг гэж үнэлэгдсэн.<sup>2</sup>

### **Томилолт, Урамшуулал, Ажлаас чөлөөлөх**

Хөдөлмөр эрхлэлтийн үйл явцад улс төрийн ивээл, ивээлд өртөх явдлыг багасгахын тулд томилох, дэвшүүлэх, халах тогтолцоо нь ил тод, зохих журмын дагуу байх ёстой. Зорилго, меритэд суурилсан стандартыг томилох, дэвшүүлэх өргөдөл гаргагч бүрд хэрэглэх ёстой. Өрсөлдөөнт шалгалтууд ч гэсэн чадварлаг хүмүүсийг сайн харилцаатай хүмүүсээс ялгах боломжтой арга юм. Бүгд Найрамдах Георгла улс гадаадын хандивлагчдын тусалцаатайгаар бүх шүүгчдээс хатуу шалгалт өгөхийг шаардсан бөгөөд үүний үр дүнд олон шүүгч албан тушаалаасаа огцорсон. Өрсөлдөөнт шалгалт нь чадварлаг магиструудыг баталгаажуулах маш сайн хэрэгсэл боловч эрэлт нийлүүлэлтээс давсан тохиолдолд л үр дүнтэй байх болно.

### **Томилох хугацаа**

Шүүгчийг гаднын нөлөөллөөс хамгаалах, улс төрийн дарамт шахалтад автах боломж, хэрэгцээг багасгахын тулд шүүгчийн бүрэн эрхийн хугацааг насан туршдаа биш юмаа гэхэд уртасгаж, ажлын байрны аюулгүй байдал, тогтвортой байдлыг нэмэгдүүлэх, ажлын байрны баталгааг нэмэгдүүлэх шаардлагатай. Хэрвээ насан туршдаа томилдог тогтолцоо байсан бол шүүгчид албан тушаалаа урвуулан ашиглахгүй байх хариуцлагын бодитой, харагдахуйц механизм байх ёстой.

### **Цалин хөлсийг нэмэгдүүлж, хөдөлмөрийн нөхцөлийг сайжруулах**

Шүүгчид, цагдаа нар харьцуулж болохуйц төрийн алба болон хувийн хэвшилд ажиллаж байгаа хүмүүсээс хамаагүй бага цалин авч байгаа үед шүүхийн тогтолцоонд авлигатай тэмцэх нь маш хэцүү байдаг. Шүүгчид, цагдаа нарын орлогыг нэмэгдүүлэх нь тэдний өчүүхэн орлогоо хээл хахуулиар нөхөх хэрэгцээг арилгахад тусална. Гэсэн хэдий ч Венесуэл, Эквадор, Аргентинд шүүгч, хуулийн нарийн бичгийн дарга нарын нөхөн олговрын хэмжээ мэдэгдэхүйц нэмэгдсэн нь (78, 89,130 хувь) авлигад нөлөөлсөн байж болох ч авлигын талаарх ойлголтод нөлөөлсөнгүй гэж тэмдэглэжээ. Эдгээр улсууд 1991-1999 онуудад,

Боснид шүүх засаглал дахь авлигыг таслан зогсооход туслах олон улсын хамтын нийгэмлэгийн урьдчилсан нөхцөл нь засгийн газраас шүүгчдийн цалинг мэдэгдэхүйц нэмэгдүүлэхийг шаардах явдал байв. 2002 оны байдлаар Босни дахь<sup>2</sup> шүүгчид сар бүр 900-1800 доллар авдаг бол Сербийн шүүгчид ердөө 200-350 долларын цалин авдаг байсан хэдий ч Босни дахь шүүхийн шийдвэр гаргах ёс зүйд нөхөн олговрын нэмэгдэл нөлөөлнө гэдгийг тооцоход эрт байна. Цалин нэмснээр авлигыг бууруулна гэсэн үзэл шүүгчийн, ялангуяа шүүгчдийн ажиллах нөхцөлийг сайжруулах, тэдний орчинг сайтар тунгаан хэлэлцэхэд таатай байх нь шүүхийн шийдвэр үндэслэлтэй байхад нэн чухал нөлөөтэй юм. Авлигад идэгдсэн шүүхийн олон шүүгчид ажлын байраа хуваадаг, ихэвчлэн дөрвөн шүүгч нэг жижиг өрөөнд, оффисын тоног төхөөрөмж доголдолтой, туслах ажилтнууд багатай байх нь элбэг. Тэдний ажиллах нөхцөлийг сайжруулах нь тэдний шийдвэр гаргах чанарыг сайжруулахад туслах төдийгүй мэргэжлийн нэр хүндийг нэмэгдүүлэх болно.

---

2 See USAID Handbook for Fighting Corruption, Washington DC, 1999.

### **Хөрөнгө мэдүүлэх**

Авлигатай тэмцэх, авлигын талаарх ойлголтыг төлөвшүүлэхийн тулд бүх шүүгч, цагдаа нар албан тушаалд очихоосоо өмнө, бүрэн эрхийнхээ хугацаанд үе үе, албан тушаалаасаа огцрохдоо өөрийн болон ойрын гэр бүлийн гишүүдийнхээ хөрөнгийг ил болгох ёстой. Ийм мэдэгдлийг бие даасан албан тушаалтан тогтмол шалгаж, хянаж байх ёстой.

### **Мэргэжлийн ур чадварыг дээшлүүлэх**

Авлигын эсрэг үр дүнтэй зэвсэг бол хуулийн зөв ойлголт юм. Ихэнхдээ шүүгчид хууль, түүний хэрэглээний талаарх мэдлэг нь алдаатай, үндэслэлгүй байдаг тул дарамт шахалтад ордог. Шүүгчийн хариуцлагыг нэмэгдүүлэхийн тулд шүүгчдийг бүрэн эрхээ хэрэгжүүлэхээс нь өмнө материаллаг болон процессын эрх зүйн асуудлаар сургаж, сургах төрөөс санхүүжүүлдэг тогтолцоо, шүүгчдийг бүрэн эрхийнхээ хугацаанд тасралтгүй сургаж, сургах боломжийг олгодог цогц сургалтын хөтөлбөр чухал юм. Төв болон Зүүн Европын олон оронд, мөн хуучин ЗХУ-ын орнуудад гадаадын хандивлагчид орон нутгийн Хууль зүйн яам эсвэл Шүүгчдийн холбооны тусламжтайгаар шүүгчийн сургалтын сургуулийг байгуулж, бүх шинэ шүүгч, түүнчлэн ихэнх шүүгчдийг амжилттай сургасан. Ийм тусламжийн жишээ бол Латви, Албани, Болгар, Молдав, Киргиз зэрэг улсын шүүгчийн сургалтын төв юм.

### **Ёс зүйн хэм хэмжээний дүрэм**

Шүүгч, цагдаа нарын шударга байдлыг бэхжүүлэхийн тулд ёс зүйн хэм хэмжээг чанд мөрдөх нь чухал. Ёс зүйн дүрмүүд нь шүүгчид болон цагдаа нарыг өөрсдийн үйлдэл, шийдвэрийнхээ төлөө хариуцлага хүлээхийг үүрэг болгодог. Хэрэв шүүгчид зохисгүй үйлдлээрээ өөрсдөдөө хариуцлага тооцдог бол олон нийтийн зүгээс прокурор, шүүгчийг хүндэтгэх хандлага нэмэгдэнэ.<sup>3</sup>

Албани улсад АНУ-ын Олон улсын хөгжлийн агентлагийн буцалтгүй тусламжаар ардчиллын төлөөх төрийн бус байгууллагаас дунд шатны цагдаагийн албан хаагчдад ёс зүйн дүрмийн цогц сургалтыг орон даяар зохион байгуулсан. Энэхүү сургалт нь цагдаагийн байгууллагын ёс зүйн зохистой байдлын талаарх ойлголтыг бэхжүүлээд зогсохгүй цагдаа болон иргэний нийгмийн хоорондын уялдаа холбоо, харилцан хариуцлагын мэдрэмжийг сэргээж, хамгаалах зорилготой юм.

<sup>3</sup> See An Economic and Jurimetric Analysis of Official Corruption in the Courts, UNDP, CICP-12, May 2001.

### **Хуульд нэн даруй нэвтрэх боломжийг хангах**

Хүчин төгөлдөр мөрдөгдөж буй хууль тогтоомжийн талаар хууль эрх зүйн мэдлэг дутмаг, ийм хууль эрх зүйн баримтыг шууд олж авах боломжгүй байгаа нь буруу шийдвэр гаргахад хүргэдэг. Гэсэн хэдий ч гаднын болон дотоод зохисгүй нөлөөнд автсан шүүгч хууль тогтоомж, тэдгээрийн нэмэлт өөрчлөлттэй цаг тухайд нь танилцаж чадахгүй тохиолдлууд элбэг байдаг.

### **Шүүхийн шийдвэрийг нийтлэх**

Шүүхийн тогтолцоо дахь авлигыг арилгах хамгийн үр дүнтэй арга хэмжээний нэг нь авлигыг бууруулах төдийгүй авлигын талаарх ойлголтыг бий болгоход чиглэсэн шүүхийн шийдвэрийг хэвлэн нийтлэх явдал юм. Олон оронд, тэр дундаа иргэний эрх зүйт улс орнуудад шүүхийн шийдвэрийг уламжлал болгон нийтэлдэггүй мөн шүүх хуралдааны бичлэгийг үгчлэн бичдэггүй байна. Иймд хууль тогтоомжийн зөрүүтэй хэрэглээ, эсхүл өмгөөлөх боломжгүй шийдвэр гарсан тохиолдолд ийм баримтыг олон нийтэд олж тогтоох, тогтооход хүндрэлтэй байдаг.

Нэг суудалд сууж буй шүүгчид ижил төстэй баримтын загварт хуулийг өөр өөрөөр хэрэглэх, эсвэл бүр далд утгаар нь шүүгч ижил төстэй баримттай хэрэгт өөр өөр хэрэглэх тохиолдол цөөнгүй байдаг. Шүүхийн протокол, нийтэлсэн шийдвэргүй бол ийм зөрүүг илрүүлэхэд хэцүү. Хэдийгээр давуу эрх тогтоох зорилго агуулаагүй ч үндэслэл бүхий, холбогдох хуулийг баримтад зөв хэрэглэсэн шүүхийн шийдвэрийг нийтлэх нь хууль тогтоомжийг хамгаалах давуу талтай.

### **Шүүхийн шийдвэрийг эрчимтэй хэрэгжүүлэх**

Олон оронд шүүхийн шийдвэрийн талаас илүү хувь нь хэрэгждэггүй. Шүүхийн шийдвэр гүйцэтгэх ажил удааширч, бүр байхгүй байгаа нь олон нийт шүүхийн тогтолцоог үл хүндэтгэж байна. Гүйцэтгэх асуудлын дийлэнх нь хангалттай эх үүсвэр дутмаг байгаатай холбоотой. Гэсэн хэдий ч эдгээр эх үүсвэрүүд байгаа бөгөөд хувь хүн эсвэл байгууллагууд шүүхийн шийдвэрийг биелүүлэхээс татгалзаж, эсэргүүцэж байвал хатуу шийтгэл ногдуулах ёстой.

### **Маргаан шийдвэрлэх өөр арга (ADR)**

Авлигыг бууруулах олон талт хариу арга хэмжээний чухал бүрэлдэхүүн хэсэг бол шүүх маргааныг өөр хувилбараар шийдвэрлэх тогтолцоо юм. Маргаан шийдвэрлэх өөр арга гэдэг нь нэхэмжлэгч, хариуцагч нар арбитр, эвлэрүүлэн зуучлал эсвэл иргэний эвлэрүүлэн зуучлах замаар шүүхийн танхимаас гадуур эвлэрэхийг оролдох үйл явц юм. Маргааныг өөр хувилбараар шийдвэрлэх нь төрийн дэмжлэгтэй шүүхийн үйлчилгээний монополь шинж чанарыг бууруулж, хувийн хэвшлээр дамжуулан шийдвэрлэх өөр сувгуудыг бий болгодог. Чили, Эквадор, Уганда улсууд ADR механизмыг хэрэгжүүлсэн нь шүүхтэй холбоотой авлигын талаарх мэдээллүүд буурсан байна.<sup>4</sup>

### **Захиргааны үйл явцын ил тод, хариуцлагатай байдлыг нэмэгдүүлэх**

Захиргааны хэрэг хянан шийдвэрлэх ажиллагааны нарийн төвөгтэй байдлаас шалтгаалж шүүхийн ажилтнуудад захиргааны шийдвэр гаргах эрх ихээхэн хэмжээгээр бий болдог. Энэхүү ээдрээтэй орчин нь шүүхийн ажилтнуудыг үйлчилгээний төлбөрийг хууль бусаар төлөхийг шаардахаас гадна шүүхээс үйлчилгээ авч байгаа иргэдийг төлбөр төлөхөд бэлэн байдалд хүргэдэг. Шүүхийн захиргааны үйл ажиллагааг хялбаршуулж, бүх хүнд ойлгомжтой байлгах ёстой бөгөөд ингэснээр шүүхийн ажилтнууд дур зоргоороо шийдвэр гаргах явдал багасна. Захиргааны үйл явцын нэгэн жигд байдал, ил тод байдал нь шүүхийн ажилтнуудын хууль бус төлбөр авах чадварыг эрс бууруулдаг. Шүүхийн тогтолцооны институцийн хариуцлага нь төрийн нөөцийг зориулалтын дагуу үр ашигтай хуваарилж, үр ашигтай зарцуулж байх ёстой. Шүүхийн ажилтнуудын хувийн хариуцлага нь холбогдох бүх дүрэм, журам, ёс зүйн хэм хэмжээний дагуу үүрэг, хариуцлагаа биелүүлэхийг шаарддаг. Шүүхийн бүх ажилтны гүйцэтгэлийн стандарт нь цалин, албан тушаал ахихыг тодорхой заасан гүйцэтгэлийн стандартад үндэслэсэн байхыг шаарддаг.

### **Хэргийн удирдлагын тогтолцооны ил тод байдал, үр ашгийг дээшлүүлэх**

Шүүхийн захиргааны ил тод байдлыг нэмэгдүүлэхийн тулд хэргийн хяналтын систем зайлшгүй чухал юм. Шүүхийн материалыг

цахимжуулснаар шүүхийн ажилтнууд, ялангуяа ажлаа гараар бичиж, хавтаст хэргийн материал оёж байгаа ажилчдын ачааллыг эрс бууруулж, шүүхийн удирдлагын чанарыг дээшлүүлнэ. Цаашилбал хөндлөнгийн хамгаалалттай программ хангамжийг ашигласнаар баримт бичиг, хэргийн материалыг “алдах”-аас сэргийлнэ. Компьютержуулалт нь хэргийн менежментийг бэхжүүлээд зогсохгүй мөн чанарыг нэмэгдүүлдэг. Болгарын хэд хэдэн шүүх, тэр дундаа Захиргааны хэргийн дээд шүүх, шүүх хуралдааны бүртгэлийн системийг компьютержуулж, шүүх хуралдааны оролцогчид болон тэдний өмгөөлөгчид олон нийтийн шүүхийн бүртгэлтэй танилцаж, хэрэг тус бүрийг шийдвэрийнхээ дагуу хянах боломжийг олгодог. Захиргааны хэргийн дээд шүүхийн цахим хуудасны хэрэглэгчид хэрэг тус бүрийг гаргасан он, сар, өдөр, тухайн хэргийн байршил, тухайн хэргийн шүүх хурал дээр хэр удаан гацсан зэргийг мэдэх боломжтой.

### **Хуульчдын холбоодын гүйцэтгэх үүрэг:**

Шүүхийн тогтолцооны авлигатай тэмцэх арга хэмжээ нь зөвхөн шүүхийн бүтцэд хамаарахгүй. Шүүхийн шийдвэр гүйцэтгэгч болон шүүгчийн хооронд дамжуулагч болж, шүүх эрх мэдлийг завхруулахад хувь нэмрээ оруулдаг гэдгийг хуульчдын зүгээс хүлээн зөвшөөрөх нь олонтоо. Өмгөөлөгчдийн холбоо нь шүүх эрх мэдлийн тогтолцоонд авлига авсан гишүүдийнхээ эсрэг хатуу шийтгэл ногдуулах замаар авлига хээл хахуулийг илрүүлэх, бууруулах үүрэгтэй.

### **Хууль зүйн факультетуудын үүрэг**

Шийдвэр гаргагчдад авлига өгөх соёл нь залуу наснаас эхэлдэг. Авлига газар авсан улс орнуудын хуулийн факультетад оюутнууд сургуулийн захиргаа, хуулийн багш нарт элсэн орох, тэнцэх зэрэгт хахууль өгөх тохиолдол цөөнгүй гардаг. Хуулийн факультет төгсөгчдөд Эрх зүйн боловсролын тогтолцоог эрс боловсронгуй болгох, тэр дундаа эрдэм шинжилгээний ажилтнуудын цалин хөлсийг нэмэгдүүлэх, мэргэжлийн ёс зүйн хичээлүүдийг заавал зааж байх ёстой. Улс орны ирээдүйн хуульч, шүүгч болох оюутнууд энэ тогтолцоог хэрхэн удирдах талаар суралцахаас илүүтэйгээр түүний дотор хэрхэн амжилтад хүрэхийг сурдаг.



### **Иргэний нийгмийн үүрэг**

Төрийн бус байгууллагууд шүүхийн үйл ажиллагаа, иргэдийн эрхийн талаарх олон нийтийн мэдлэгийг дээшлүүлэх замаар шүүхийн тогтолцооны авлигыг бууруулахад чухал үүрэг гүйцэтгэхийн зэрэгцээ Засгийн газарт шинэчлэл хийх дарамтыг бий болгох боломжтой. Латви, Албани улсад төрийн бус байгууллагууд шүүхийн системтэй хамтран гудамжны хуулийн товхимлуудыг боловсруулж, олон нийтэд түгээсэн бөгөөд тэдгээрт тодорхой хуулиар олгогдсон олон нийтийн эрх, үүрэг, хэрэг үүсгэх, шийдвэрлэх үйл явцыг тодорхой тусгасан байдаг. Төрийн бус байгууллагууд шүүхийн хяналтад хамрагдах замаар авлигыг таслан зогсооход нөлөөг үзүүлж чаддаг. Хорват улсад төрийн бус байгууллага олон нийтийн дайны гэмт хэргийн шүүх хурлын үеэр шүүхийн журмыг дагаж мөрддөггүй шүүгчдийг амжилттай илчилж чадсан байдаг. Украин, Орос, Албани зэрэг улсад АНУ-ын Олон улсын хөгжлийн агентлагийн буцалтгүй тусламжийн хүрээнд авлига, хэт хүнд суртлын хохирогчдод хууль зүйн туслалцаа үзүүлэх чиглэлээр мэргэшсэн Иргэдийн өмгөөллийн алба (САО) байгуулагджээ. Тэдний үүсгэн байгуулалтыг сурталчлах нь авлигын асуудлаар хууль зүйн туслалцаа авах олон зуун хүсэлтийг хүлээж авсаар байгаа нь нийгэмд хууль зүйн туслалцааны найдвартай, хараат бус эх сурвалжийн эрэлт хэрэгцээ байгааг харуулж байна. Эдгээр Үндэсний аюулгүй байдлын зөвлөл (ҮАБЗ) нь зөвхөн шүүхээр шийдвэрлүүлэх эсвэл захиргааны шийдвэрээр нэхэмжлэгчийг төлөөлөх төдийгүй гомдлын хандлагад дүн шинжилгээ хийх замаар авлига газар авсан байгууллага, албан тушаалтнуудын бүлгийг тодорхойлоход маш үр дүнтэй байсан. Хараат бус байдал, бодитой байдгаараа эдгээр ҮАБЗ нь олон нийтийн дунд төдийгүй шүүх эрх мэдэлтнүүдийн дунд хүлээн зөвшөөрөгдөж чаддаг. Тухайлбал, Албани улсад авлигын хэргийн мөрдөн байцаалтын ажиллагаа, мөрдөн байцаалтын ажиллагааг түргэвчлэх зорилгоор гурван талт комисс байгуулагдсан бөгөөд үүнд ерөнхий прокурор, авлигатай тэмцэх хөтөлбөр хариуцсан төрийн сайд багтсан байна.<sup>5</sup>

### **Хувийн хэвшлийн үүрэг**

Төрийн бус байгууллагуудын нэгэн адил хувийн хэвшлийнхэн ч Засгийн газраас шинэчлэлийг шаардах үүрэг гүйцэтгэх ёстой. Нэмж дурдахад бизнесийн хүрээнийхэн өөрсдийн эрх ашигт тулгуурласан нөлөөгөө үзүүлсээр байдаг.

<sup>5</sup> See [www.sac.government.bg](http://www.sac.government.bg)

### **Хэвлэл мэдээллийн үүрэг**

Шүүхийг сурвалжилдаг, хууль, шүүхийн үйл ажиллагааг төдийлөн сайн ойлгодоггүй сурвалжлагчид шүүхийн авлигын талаар худал мэдээ мэдээлэх замаар авлигад идэгдсэн шүүхийн талаарх олон нийтийн ойлголтыг тэжээж байдаг. Шүүхийн шийдвэр, шийдвэрийг ойлгодоггүй сэтгүүлчид шүүгчийн үндэслэлийг буруу тайлбарлаж, улмаар шүүгчийн шийдвэрийг гуйвуулж айдаг. Ийм сурвалжлагчид олон нийтийн мэдээллийн үүд сахигчийн хувьд эрх мэдлээ бүдүүлгээр урвуулан ашигладаг. Шүүхийн талаар тогтмол сурвалжилдаг сэтгүүлчид хууль, шүүхийн үйл ажиллагааны талаар мэдлэгтэй байх ёстой бөгөөд бодит үнэн зөв байх хариуцлагаа ухамсарлах ёстой. Цаашилбал, тэд шүүхийн шийдвэр, шийдвэрийн талаарх ойлголтоо сайжруулж шүүхийн бүртгэл, шүүхийн хэвлэл мэдээллийн ажилтнуудтай харилцаа холбоотой ажиллах нь зүйтэй. Парагвай дахь USAID-ийн олон жилийн хөтөлбөр нь сэтгүүлчдэд шинэ эрүүгийн хуулийн талаар сургаж, шүүхийн ажилтнуудад олон нийтийн шүүхэд итгэх итгэлийг бий болгоход хэвлэл мэдээллийн чухал үүргийг заах зорилготой байв.

### **IV. ДҮГНЭЛТ**

- Авлигын эсрэг ихэнх эмзэг байдал, хариу арга хэмжээ нь институцийн шинж чанартай байдаг бөгөөд шүүх эрх мэдлийн хүрээнд авлигыг устгахад үнэхээр чухал юм. Гэвч авлига үгүй болохгүй байх шалтгаан нь нийгэм өөрөө юм. Хүний зан байдал нь айдас, ял, шийтгэлээс үүдэлтэй байх нь тодорхой боловч хүний хувийн ёс зүй, ёс суртахууны үнэ цэнэ нь зан үйлийн үндсэн хөшүүрэг болдог.
- Шинэчлэлийн хүрээнд цаашид хүний хувийн ёс зүй, ёс зүйн зан үйлийн талаарх нийгмийн хандлагад анхаарах ёстой. Нийгэмд ёс зүй чухал гэсэн нийтлэг ойлголт байх ёстой. Ёс суртахууны зан үйлийг урамшуулах ёстой бөгөөд шагнал нь авлигын үйл хэрэгт оролцох эрсдэлээс давсан байх шаардлагатай.
- Ёс зүйгүй үйлдэл нь хувь хүн, компанид ашигтай байдаг бол улс орон үргэлж хохирсоор байдаг. Улс орны эдийн засаг, улс төрийн өсөлтөд авлига хэрхэн муугаар нөлөөлж байгааг нийгэмд түгээх нь зүйтэй. Үүнтэй холбогдуулан шинэчлэлийн сэтгэлгээтэй төрийн удирдагчид авлигын эсрэг шинэчлэлийг уриалсан олон нийтийн компанит ажлыг удирдан явуулах хэрэгцээ, шаардлага бий.



**Ж.АМГАЛАН**

*Гамшиг судлалын үндэсний  
хүрээлэнгийн захирал, хурандаа,  
доктор (Ph.D), ЦШУ-ны профессор,*



**Д.ЭНХ-АМГАЛАН**

*ҮБХИС-ийн ЦНДС-ийн ЭШСА-ны  
Эрдэм шинжилгээний ажилтан,  
заах арга зүйч, доктор (Ph.D)*

## **ГАМШИГТАЙ ТЭМЦЭХ ҮЙЛ АЖИЛЛАГАА БА АВЛИГЫН ЗАРИМ АСУУДАЛ**

### **Хураангуй**

Монгол Улсын хувьд дэлхийн улс орнуудын нэгэн адил үндэсний аюулгүй байдлаа олон талаар хангахын тулд гэмт хэргийн тоон өсөлт, онц хүнд гэмт хэргийн эзлэх хувь хэмжээ, зохион байгуулалттай гэмт бүлэглэлийн үйл ажиллагааны тэлэлт, авлига, албан тушаалын гэмт хэргийн нуугдмал байдлыг анхаарлын гадна орхиж болохгүй асуудал юм.

Монгол Улсад байгалийн гамшгийн зэрэгцээ авлига, хээл хахуул, гэмт хэргийн өсөлт, янз бүрийн шашны урсгал зэрэг нийгмийн давхаргад нөлөөлж ядуурал, сэтгэлгээний доройтолд оруулж буй уламжлалт бус аюул судлаачдын анхаарлыг татах болсон нь аж ахуйн нэгжүүд төрийн байгууллагатай хуйвалдан холбогдох, хувийн хэвшлийн байгууллагууд, хувиараа хөдөлмөр эрхлэгчид олон зүйл дээр төрийн болон орон нутгийн засаг захиргаанаас хараат байдлаар ажилладаг нь авлига дэлгэрэх амь бөхтэй оршин тогтнох үндэс болсоор байна. Авлигыг ядууралтай холбон тайлбарлавал ядуурал өөрөө эдийн засгийн хямрал, засаглалын хяналтын сул байдал, ажилгүйдэл /үнэн хэрэгтээ залхуурал/, төрийн албан тушаалтнуудын авлигад автагдах зэрэг объектив, субъектив олон хүчин зүйлүүдийн дагавар байж болно.

Мөн авлигатай тэмцэх үндэсний хөтөлбөрийн зорилт, түүнийг хэрэгжүүлснээр гарах үр дүнг хэт ерөнхий тодорхойлох, үр дүнд үнэлгээ хийхэд ашиглах тоон болон чанарын үзүүлэлтийг дутуу гаргах, хариуцах эзэд хэрэгжүүлэх хөрөнгийн хуваарилалт, хяналтын асуудлыг тодорхой тусгахгүй бол авлигатай тэмцэх ажлын үр дүнгийн үндсэн баримт бичиг хэрэгжихэд хүндрэл гарч мэдэх юм.

**Түлхүүр үгс:** Аюулгүй байдал, гамшиг судлал, систем, онол, арга зүй, үндэсний аюулгүй байдал, үзэл баримтлал, авлига.

## **Үндсэн хэсэг**

### **1. Улс орны дотоод аюулгүй байдал ба авлигын асуудал**

Аливаа улс орны улс төрийн болоод нийгмийн салбарын эрсдэл нь улс даяар эмх замбараагүй байдал /хаос/ үүсэх, улс төрийн тогтолцоо бүхэлдээ тогтворгүй болох, **авлига** дэлгэрэх, ядуучууд, ажилгүйчүүдийн тоо олшрох, гэмт хэргийн гаралт нэмэгдэх зэрэг сөрөг үр дагавраар илэрдэг бөгөөд эцсийн дүндээ улс төрийн болоод эдийн засгийн оновчтой, зөв зохистой бодлого алдагдсантай шууд хамааралтай. Амьжиргааны түвшингээс доогуур орлоготой айл өрхийн тоо буурахгүй, баян ядуугийн ялгаа нэмэгдэж байгаагаас үүдэн иргэдийн төрдөө итгэх итгэл буурч улмаар нийгмийн тогтвортой байдал, үндэсний эв нэгдэл алдагдахад хүчтэй нөлөөлж байдаг.

Авлигын гэмт хэрэг нь дээрэм, аллага зэрэгтэй адил дуулиан шуугианаар илэрхийлэгдэж айдас түгшүүр илэрхий төрүүлдэггүй боловч нам, жим нууц далдуур байдлаар бүх салбарыг хамран хүрээгээ тэлдэг аюултай үзэгдэл, авлигад тодорхой хохирогч байхгүй, дам хохирогч нь нийгэм, төр байдаг ба нийгэм нь хүмүүсийн олонлог учраас ийм орчинд амьдарч байгаа бүх хүмүүс нийтээрээ авлигын гэмт хэргийн хохирогч болдог байна.

Дайн, зэвсэгт мөргөлдөөн, аливаа гамшигт иргэд олон нийт бүгдээрээ шууд ба шууд бус байдлаар нэрвэгдэхэд авлигал, хээл хахууль ч ёс юм шиг дагалддаг байна.

Өндөр түвшний авлигад оролцогч талууд нь бий болгосон авлигын системдээ дараах байдлаар үйлчилдэг байна. Тухайлбал: Нэгд, Хууль тогтоох байгууллага: авлигад “ээлтэй” бодлого, хууль эрх зүйн орчин бүрдүүлнэ. Хоёрт, Гүйцэтгэх байгууллага: Хуулийн хэрэгжилтийг гажуудуулан замхруулах,

хууль бус давуу байдал олгох зэргээр үйлчилнэ. *Гуравт*, *Шүүх байгууллага*: Хуулийн өмнө тэгш байх зарчим, шударга ёсыг алдагдуулж, “дуулгаваргүй”-г номхотгох, “халдашгүй”-г хамгаалах зэргээр үйлчилнэ. *Дөрөвт*, *Улс төрийн нам*: Сонгуулийн дэмжлэгийн хариу барих, бодлого боловсруулах, томилгоо зэрэгт “эргэдэг хаалга”-ны зарчмаар үйлчилнэ. *Тавд*, *Бизнесийн бүлэглэл*: Улс төртэй хутгалдах замаар олигарх бүлэглэл үүсгэх, улс орны эрх ашиг, аюулгүй байдлыг хохироосон бизнес төслийг хэрэгжүүлж, том хөрөнгө оруулалтыг хяналтдаа авах зэргээр үйлчилнэ. *Зургаад*, *Хэвлэл мэдээлэл*: олон нийтийн “Тархи угаалт”-ыг явуулж, “Хаалтын гэрээ” байгуулах зэргээр авлигачдыг хаацайлах үйлчилгээ үзүүлнэ. Ийнхүү “ашиг сонирхлоор” нөхцөлдсөн өндөр түвшний авлигачид харилцан бие биедээ дэм үзүүлэх байдлаар чухамдаа “аалзны тор” мэт бат бөх сүлжээ үүсгэн оршин байдаг учир авлигаас үүдэн гарах үр дагаврыг “... том түвшний авлигыг засаж залруулах бараг боломжгүй хохирол нь асар их”<sup>1</sup> хэмээн шинжээчид тодорхойлсон байдаг.

Авлигын үр дагавар нь: *Нэгд*, улс орны хөгжилд саад тотгор болж улс төрийн тогтвортой байдал, эдийн засгийн эрчимтэй хөгжил, ардчилал, шинэчлэлийн үйл явцыг сааруулах, гадаадын хөрөнгө оруулалт, зээл тусламжийн үр ашгийг бууруулах, ажилгүйдэл, ядуурал нэмэгдэх хүчин зүйл болж, эдийн засагт үүрлэснээр нийгмийн баялгийн шударга хуваарилалтын зарчим алдагдаж далд эдийн засгийн нөлөө албан ёсны эдийн засгаас хүчтэй болж баян, ядуугийн ялгаа ихэсч, нийгмийн хангамж, халамжийн бодлогыг сулруулдаг байна. *Хоёрт*, хүний худалдаа, мөнгө угаах, мансууруулах бодисын эргэлт, терроризм зэрэг гэмт хэргийг үйлдэх хөрс суурь болохын зэрэгцээ улс орны хөгжлийг боомилж, иргэд төрдөө итгэх итгэл алдарч, улс орон, түүний баялаг гаднынханд хямдхан хөнгөн зууш болж, тусгаар тогтнол, улс орны нэгдмэл байдал алдагдаж, эрхтэн дархтан дураараа авирлах нөхцөлийг бүрдүүлдэг. *Гуравт*, нийгэм дэх нийтийн үнэт зүйлсийг үгүй хийж, нийгэмд шударга ёс алдагдах, эрх зүйт төрд итгэх итгэл алдрах, хүмүүс хуулиар олгогдсон эрхээ эдэлж чадахгүй болоход хүргэж болзошгүй юм. *Дөрөвт*, хамгийн ноцтой нь улс үндэстнийг мөхөхөд хүргэх явдал байна. Энэ үр дагаврын талаар судлаач А.П.Дубнов “Авлига өгөх авах бол нэг хэрэг үүний цаана төрийн хүчин чадал доройтож үүрэг, зорилтоо биелүүлэх чадваргүй болгох зорилго оршдог” гэсэн нь оновчтой ойлголт байх.

1 “Өндөр түвшний авлига ба үндэсний аюулгүй байдал” сэдэвт социологийн судалгаа. МУИС. УБ., 2014

Авлигын өнөөгийн нөхцөл байдал манайд ямар байгааг судлаачид, албаны хүмүүсийн өгсөн үнэлгээний баримт дээр тулгуурлан авч үзвэл: Үндэсний аюулгүй байдлын зөвлөлийн нарийн бичгийн дарга “авлига газар авсан нь төрийн гадаад бодлого нэгдмэл байх, гадаад харилцаанд үндэсний ашиг сонирхлыг дээдлэх, хоёр хөрш болон бусад улстай тэнцвэртэй харилцах зарчмыг алдагдуулж байна; төр, аж ахуйн үйл ажиллагаанд хэт оролцоход хүргэж, чөлөөт өрсөлдөөнийг хумьж, зах зээлийн эдийн засгийн зарчмаас ухрахад хүргэж байна; төсөвт орох татварын орлогыг багасгаж, төсвийн зарцуулалтыг үр дүнгүй болгож, төсөв, санхүүгийн салбарын аюулгүй байдлыг алдагдуулж байна; ... ардчилсан тогтолцоонд заналхийлж, төрийн албаны чадавхыг сулруулан нэр хүндийг нь унагаж, хууль дээдлэх ёсонд хохирол учруулж, тэгш эрх, шударга ёсыг алдагдуулж, нийгмийн тогтвортой байдлыг эрсдэлд оруулж байна; мөнгө угаах зэрэг эдийн засгийн болон зохион байгуулалттай гэмт хэрэгтэй холбогдож байна; олон нийт авлигыг хэвийн үзэгдэл мэт ойлгодог болж, хариуцлагагүй байдал газар авч байна.” гэх зэрэг 10 чиглэлээр манай улсад авлига газар авснаас үзүүлж буй нөлөөллийг дүгнэсэн<sup>2</sup> гэж дүгнэсэн байна.

Дээрх нөхцөл байдлыг Төрийн цэргийн болон хууль сахиулах байгууллагын тангараг өргөсөн алба хаагчид онцгойлон анхаарч, ажил албандаа шударга, зарчимч хандлагыг хэвшүүлэх нь бидний зорилт болсноор улс, эх орны ирээдүйн хувь заяа хамаарна.

## **2. Гамшигтай тэмцэх үйл ажиллагаа ба авлигын зарим асуудал**

Дэлхийн их гүрнүүд АНУ, БНХАУ, ОХУ-ын геополитикийн амбиц, гадаад, дотоод бодлогод нийгэм-эдийн засгийн хямрал, үймээн, гамшиг, авлига, нийгмийн сэтгэл зүйн тогтворгүй байдлын нөлөөлөл нэмэгдэх тусам их гүрнүүдийн геополитикийн төлөв байдалд өөрчлөлт орж, тэдний анхаарлын төвд нийгэм-эдийн засаг, гамшиг, авлигын асуудал голлох байр суурийг эзэлж байгаагаас гадна дэлхий дахинд тулгамдаад байгаа өндөр зэрэгтэй аюулын 10 проблемын хоёрдугаарт байгалийн гамшиг эрэмбэлэгдэх болжээ.

Энэ нөхцөл байдлын учир шалтгааныг их гүрнүүд зүгээр ч яриад хуралдаад бухимдаад суухгүйгээр бодит шийдвэрүүдийг гарган хэрэгжүүлэхийг зорилго

---

2 О.Очиржав-АБЗ-ийн Ажлын албаны дарга “Үндэсний аюулгүй байдлын үзэл баримтлал: авлигыг үл тэвчих үзэл” илтгэл

болгодог ба БНХАУ гэхэд 2024 оны зорилтот түвшний эдийн засгийн үзүүлэлт дотроо байгалийн гамшиг, авлигын асуудлыг оруулан тооцож, гамшгийн эрсдэлийг муж гацааны түвшинд 3.2 хувьд хүргэж бууруулах, хөдөө тосгоныг иргэдийн хэрэгцээнд нийцүүлж хөгжүүлэх “Арван сая төсөл”- төслийг авлигагүй хөгжүүлэх /Хөдөө аж ахуй, хөдөө тосгоны сайд Тан Рэньжэны илтгэл-2024/ гэх мэтээр асуудалд ул сууринаас нь хандаж хянадаг тухай төрийн зөвлөлийн 2023 оны тайландаа тусгажээ.

Байгалийн гамшигт зарцуулах мөнгөн зардал жилээс жилд өсөж, үүнийг дагасан ашиглан завшилт, авлига оролцогч улсын бүх шатанд өсөх боломжтойг олон нийт гадарладаг болсон учраас гарсан зардал, хандивын зарцуулалт авлигын замаар орсон гэсэн хардлага нийтлэг байдаг.

Аливаа гамшгийг үнэлэхдээ:

- гэнэтийн үер, хүчтэй салхи шуурга, гал түймрийг гэнэтийн гамшиг,
- аюул үүсээд тодорхой хугацаагаар үргэлжилдэг том хэмжээний ой хээрийн түймэр, үргэлжилсэн бороо, цас зэргийг богино хугацааны гамшиг,
- урьдаас ажиглагдсан удаан үргэлжилдэг ган, зуд, хүчтэй газар хөдлөлтийг үргэлжилсэн гамшиг гэж ангилан үздэг ба эдгээрт зарцуулдаг зардал өөр өөрөөр тооцогддог ч байгалийн болон хүний хүчин зүйлээс үүсдэг гамшгаас урьдчилан сэргийлэх, түүнтэй тэмцэхэд техник технологи, хүн хүч, эд материал гээд мөнгө зардал заавал шаардагддаг.

Нэгэнт бий болчихсон гамшгийг арилгах, сэргээн босгоход зарцуулах зардал өндөр байдаг тул чухамдаа энэ үргүй зардлыг гаргахгүйн тулд **УРЬДЧИЛАН СЭРГИЙЛЭХ** гэдэг цогц асуудлын утга учир оршдог.

ОХУ-ын зүгээс Украины нутаг дэвсгэрт цэргийн ажиллагаа явуулж эхэлснээс хойш АНУ-ын зүгээс Украйнд 75 тэрбум долларын тусламж үзүүлсний 30 орчим хувь нь үр ашиггүй буюу авлигын замаар орсон талаар 2024 оны 2 сарын 16-18-ны өдрүүдэд болсон Мюнхены Аюулгүй байдлын хурал дээр яригдсан. Энэ мэтчилэн аливаа аюулын үед учрах гамшгаас шалтгаалсан хөрөнгө мөнгөний зарцуулалттай холбоотой асуудал дэлхийн олон улс оронд яригдсаар халуун сэдэв болсоор байна.



Манай улсад сүүлийн 20 жилийн хугацаанд 76.2 мянган гамшиг, аюулт үзэгдэл, осол тохиолдсон ба цаг агаарын гаралтай аюулт үзэгдлийн улмаас 98.7 тэрбум, биологийн гаралтай аюулт үзэгдлийн улмаас 14.6 тэрбум, хүний үйл ажиллагаатай холбоотой аюул, ослын улмаас 2.8 тэрбум, объектын гал түймрийн улмаас 205.8 тэрбум, ой хээрийн түймрийн улмаас 558.4 тэрбум нийт 880.3 тэрбум төгрөгийн хохирол учирчээ<sup>3</sup>.

Тохиолдсон гамшигийг арилгахад удирдлага, зохицуулалтаар хангаж ажиллах үүрэгтэй Онцгой байдлын байгууллага гамшигтай тэмцэхдээ авлига, ашиглангийн асуудалд холбогдохгүй ил тод, нээлттэй ажиллах нь нэн чухал болдог. Энэ нь нэг талаас хуулийн хариуцлагатай үүрэг боловч нөгөө талаасаа нийгэм, ард иргэдэд учирсан гал усны гашуун зовлонг далимдуулан төр түмний дэмжлэгийг хувьдаа завшихгүй, халуун сэтгэлийн тусламжийг авлигын замаар оруулахгүй байхад Онцгой байдлын байгууллагын алба хаагчдаас өндөр ёс суртахуун, хариуцлага шаардагддаг.

Онцгой байдлын байгууллага нь авлигал, хээл хахуулын шинжтэй аливаа үйлдлээс ангид байж, үйл ажиллагаагаа үр дүнтэй зохион байгуулах талаар олон жилийн туршлага хуримтлуулсныг дараах байдлаас үзэж болно. Жишээлбэл:

Онцгой байдлын байгууллага сүүлийн 20 жилийн хугацаанд Монгол Улсын Засгийн газрын шийдвэрээр улс оронд тохиолдсон нийгэм, эдийн засгийн хүндрэл бэрхшээл, гамшигийн хор уршгийг арилгах, хойшлуулшгүй сэргээн босгох үйл ажиллагаанд улсын нөөцөөс 8 тэрбум төгрөгийн хүнсний бараа, материал, 55.1 тэрбум төгрөгийн 126.8 мян.тонн өвс, 134.5 мян.тонн тэжээл, 4.8 тэрбум төгрөгийн 2,061 гэр, 18.9 тэрбум төгрөгийн 491 автомашин, 9.7 тэрбум төгрөгийн эрчим хүчний тоног төхөөрөмж, дулаан хувцас хэрэглэл, 4.5 тэрбум төгрөгийн эм бэлдмэл, ариутгалын бодис, 32.6 тэрбум төгрөгийн 53.4 мян. тонн таримал ургамлын үр, 29.4 тэрбум төгрөгийн 17.4 мянган тонн газрын тосны бүтээгдэхүүн буюу нийт 163 тэрбум төгрөгийн бараа, материалыг зарцуулж, нөхөн бүрдүүлж хуулийн зохицуулалтын хүрээнд явагдсан байгаа нь зарцуулалт, худалдан авах ажлыг авлигаас ангид явуулж болдгийн жишээ юм./ Хүснэгт-1<sup>4</sup>/

3 Онцгой байдлын байгууллагын 20 жил., УБ „2024 он 186-189х

4 “Онцгой байдлын байгууллагын 20 жил” эмхэтгэл.,2024 УБ.,232-237х

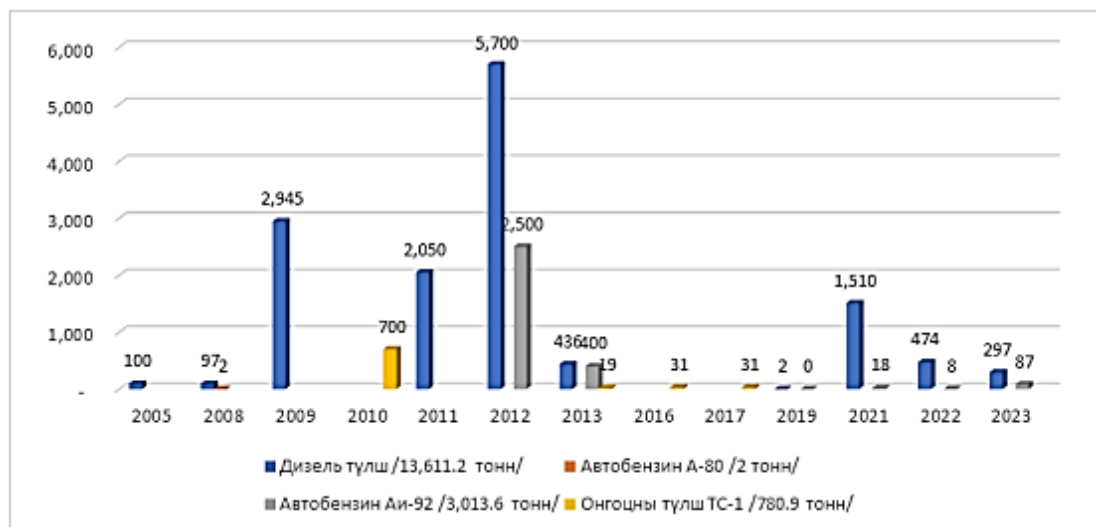




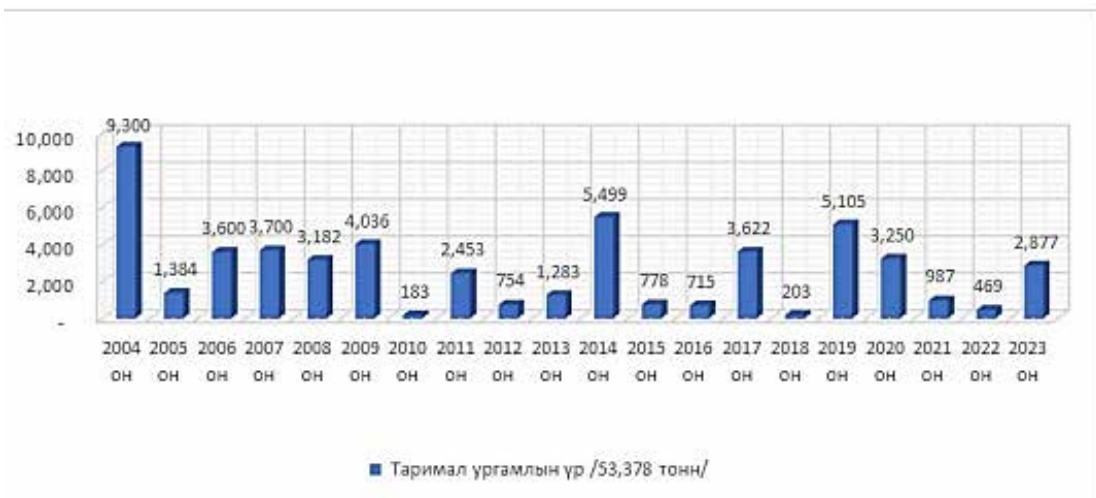
Улсын нөөцөөс зарцуулсан бараа, материалыг төрөл бүрээр нь авч үзвэл 2004-2024 онд улс орны хэмжээнд тохиолдсон хүчтэй цасан болон шороон шуурга, гал түймэр, үер, ус зэрэг байгалийн гамшигт үзэгдлийн хор уршгийг арилгах, гамшигт нэрвэгдсэн ард иргэдийг хүнс тэжээлээр хангахын тулд 4.3 мянган тонн гурил, 1.5 мянган тонн цагаан будаа, 6 тонн шар будаа, 0.88 мянган тонн элсэн чихэр, ёотон, 12.1 тонн хуурай сүү, 54.7 тонн ногоон цай, 16.3 тонн давс, 0.4 тонн спирт, 55.2 тонн лаа, чүдэнз, 77.3 тонн ургамлын тос, 88.6 мянган ширхэг махан нөөш, 1.4 сая ширхэг цэвэр ус буюу нийт 7.96 тэрбум төгрөгийн хүнсний бараа, материалыг зарцуулж, буцаан нөхөн бүрдүүлсэн байна.

Газрын тосны бүтээгдэхүүний улсын нөөцийн хувьд зах зээлийн эрэлт нийлүүлэлтийг тэнцвэржүүлэхэд дэмжлэг үзүүлж, хангамжийн тогтвортой байдлыг хангахад нийт 23.27 тэрбум төгрөгийн 12,6 мян.тонн шатахууныг, агаарын тээврийн хэвийн үйл ажиллагааг хангахад 330.75 сая төгрөгийн 700.0 тонн онгоцны түлшийг, ХАА-н салбарын газар тариалангийн үйл ажиллагааг хэвийн явуулахад дэмжлэг үзүүлж, атрын 3 дугаар аяныг эхлүүлэх 2.5 тэрбум төгрөгийн 2.9 мян.тонн шатахууныг, улс орны хэмжээнд тохиолдсон байгалийн гамшиг ослын үед шаардлагатай хоол хүнс, хүч хэрэгсэл, бараа, материалыг тээвэрлэн хүргэх зэрэг гамшгийн хор уршгийг арилгах, хойшлуулшгүй сэргээн босгоход 3.2 тэрбум төгрөгийн 1.1 тонн шатахууныг буюу улс орны өмнө тохиолдсон хүндрэл бэрхшээлийг даван туулахад Монгол Улсын Засгийн газрын 18 удаагийн шийдвэрээр улсын нөөцөөс 29.4 тэрбум төгрөгийн 17.4 мянган тонн газрын

тосны бүтээгдэхүүнийг улсын нөөцөөс зарцуулж, нөхөн бүрдүүлээд байна<sup>5</sup>.  
/Хүснэгт-2/



Газар тариалангийн үйл ажиллагааг тасалдалгүй явуулах, тариаланч иргэд, аж ахуйн нэгжийг чанарын шаардлага хангасан таримал ургамлын үрээр хангах зорилгоор улсын нөөцөөс Монгол Улсын Засгийн газрын 20 удаагийн тогтоол, шийдвэрээр нийт 32.6 тэрбум төгрөгийн 53.4 мянган тонн таримал ургамлын үрээр хангасан байна.



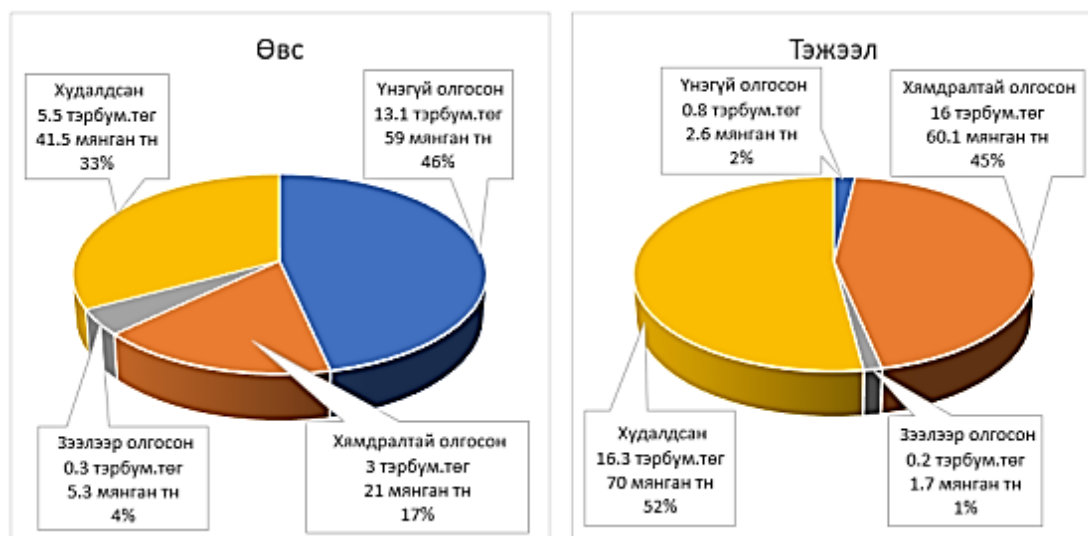
5 “Онцгой байдлын байгууллагын 20 жил” эмхэтгэл.,2024 УБ.,232-237х

Гамшгийн хор уршгийг арилгах, хойшлуулшгүй сэргээн босгох үйл ажиллагаанд зориулан Монгол Улсын Засгийн газрын 67 удаагийн тогтоолоор нийт 4.9 тэрбум төгрөгийн 2,061 иж бүрэн гэр, 18.9 тэрбум төгрөгийн 491 автомашин, 9.5 тэрбум төгрөгийн 75 иж бүрэн эрчим хүчний тоног төхөөрөмж, 4.7 тэрбум төгрөгийн хүн болон малын эм, био бэлдмэл, малын вакцин, ариутгал халдваргүйжүүлэлтийн бодис, дулаан хувцас хэрэгсэл зэрэг нийт 37.9 тэрбум төгрөгийн үйлдвэрлэл-техникийн бараа, материалыг зарцуулсан байна<sup>6</sup>.



6 “Онцгой байдлын байгууллагын 20 жил” эмхэтгэл, 2024 УБ., 232-237х

Мал аж ахуйд тулгарсан зудын гамшгийн хор уршгийг арилгахад 5.5 тэрбум төгрөгийн 41.5 мянган тонн өвс, 16.3 тэрбум төгрөгийн 70 мянган тонн тэжээлийг бэлэн мөнгөөр, 256 сая төгрөгийн 5.3 мянган тонн өвс, 193.0 сая төгрөгийн 1.7 мянган тонн тэжээлийг зээлээр, 13.1 тэрбум төгрөгийн 59 мянган тонн өвс, 772.6 сая төгрөгийн 2.6 мянган тонн 235 тэжээлийг үнэгүй, 3 тэрбум төгрөгийн 21 мянган тонн өвс, 16 тэрбум төгрөгийн 60.1 мянган тэжээлийг үнэ хямдруулан нийт 55.1 тэрбум төгрөгийн 261.3 мянган тонн өвс, тэжээлийг улсын нөөцөөс малчдад олгосон байна<sup>7</sup>. /Зураг-1/

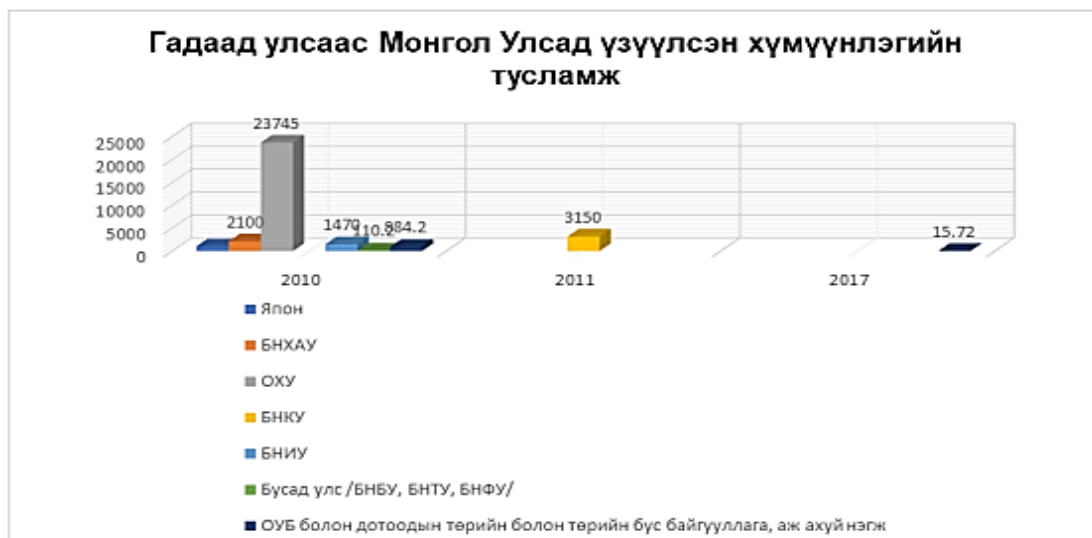


### Гадаад улс орнуудаас үзүүлсэн хүмүүнлэгийн тусламж:

Монгол Улсад тохиолдсон байгаль, цаг уурын хүндрэл, бэрхшээлийг даван туулахад зориулан Монгол Улсын Засгийн Газар, Улсын Онцгой комиссоос гадаад орон, дипломат төлөөлөгч, олон улсын байгууллага, иргэд, аж ахуйн нэгжүүдэд хандаж уриалга гаргасны дагуу 2009 онд ОХУ, БНХАУ, Турк, Энэтхэг, БНКазакстан, Итали, БНФилиппин зэрэг гадаадын улс орнууд болон Азийн хөгжлийн банк, НҮБ-ийн хөгжлийн хөтөлбөр, Хүнс хөдөө, аж ахуйн байгууллага, Хүүхдийн сан, Дэлхийн зөн, Швейцарын хөгжлийн хамтын ажиллагааны агентлаг зэрэг Монгол Улсад үйл ажиллагаа явуулж буй олон улсын аж ахуйн нэгж, байгууллага, иргэдээс нийт 31.1 тэрбум төгрөгийн

7 “Онцгой байдлын байгууллагын 20 жил” эмхэтгэл, 2024 УБ., 232-237х

бараа, материал болон мөнгөн хэлбэрээр тусламж үзүүлснийг Улсын Онцгой комиссоос гаргасан хуваарийн дагуу Монголын Үйлдвэрчний холбоо, Хэрэглэгчдийн эрх ашгийг хамгаалах нийгэмлэг, бусад төрийн болон төрийн бус байгууллагын хяналтын дор хуваарилан олгох ажлыг зохион байгуулжээ<sup>8</sup>.



8 “Онцгой байдлын байгууллагын 20 жил” эмхэтгэл, 2024 УБ., 232-237х

**Дотооддоо зохион байгуулсан хүмүүнлэгийн тусламжийн талаар:**

2009-2010 онд тохиолдсон зудын гамшигт дотоодын төрийн болон төрийн бус байгууллага, төрийн өмчит үйлдвэрийн газар, их дээд, ерөнхий боловсролын сургууль, аж ахуйн нэгж, иргэдээс Монгол Улсын хэмжээнд тохиолдсон зудын гамшигийн үед 870.0 сая төгрөгийн мөнгөн болон эд материалын тусламж үзүүлжээ.

2017 онд Төв, Сэлэнгэ, аймгийн нутаг дэвсгэрт гарсан ой хээрийн түймрийг унтраах, түймрийн голомтод ажиллаж байгаа алба хаагчид болон ард иргэдэд туслалцаа үзүүлэх зорилгоор иргэдийн санаачилгаар эхлүүлсэн сайн дурын аяны хүрээнд 832 аж ахуйн нэгж иргэдээс 807.1 сая төгрөгийн бэлэн мөнгө, 99 аж ахуйн нэгж байгууллага, иргэдээс 62 нэр төрлийн эд материалын хандив ирүүлснийг Улсын онцгой комиссоос баталсан хуваариар олгох ажлыг зохион байгуулжээ<sup>9</sup>.

Коронавируст халдварт цар тахлаас урьдчилан сэргийлэх, тэмцэх үйл ажиллагаанд дэмжлэг үзүүлэхийг хүссэн иргэд, аж ахуйн нэгж, байгууллагын хүсэлтийн дагуу Улсын онцгой комиссын 2020 оны 3 дугаар сарын 02-ны өдрийн хуралдаанаар албан ёсны хандивын данс нээж, цар тахлаас урьдчилан сэргийлэх, тэмцэхтэй холбогдуулан хандив, тусламжийг хүлээн авах, хуваарилах, хяналт тавих үйл ажиллагааг Монгол Улсын Засгийн газрын 2020 оны 133 дугаар тогтоолоор баталсан “Гамшгаас хамгаалах дотоодын хүмүүнлэгийн тусламжийг зохицуулах журам”, Улсын онцгой комиссын даргын баталсан тушаал шийдвэр, хуваарийн дагуу тус тус зохицуулан ажиллажээ.

**Монгол Улсаас гадаад орнуудад үзүүлсэн тусламжийн талаар:**

Монгол Улс хөрш зэргэлдээ улс орнуудад гамшигийн нөхцөл байдал үүссэн үед Монголын ард түмний нэрийн өмнөөс Монгол улсын Засгийн газрын шийдвэрээр хүмүүнлэгийн тусламж үзүүлж байсан юм. Тухайлбал, террорист халдлагад өртсөн ОХУ-ын Беслан хотын иргэдэд 10,3 сая төгрөгийн эм, тариур, газар хөдлөлтөд өртсөн Япон улсын иргэдэд 10,0 сая төгрөгийн ноосон хөнжил, БНХАУ-ын ард түмэнд 76,75 сая төгрөгийн, Иракийн ард түмэнд 70.0 сая төгрөгийн, БНАСАУ-ын ард түмэнд 10,0 сая төгрөгийн бараа, материалын хүмүүнлэгийн тусламж үзүүлжээ.

9 “Онцгой байдлын байгууллагын 20 жил” эмхэтгэл, 2024 УБ., 232-237х

Хамгийн сүүлд Засгийн газрын 2023 оны 209 дүгээр тогтоолоор хүчтэй газар хөдлөлт болж, гамшигт нэрвэгдсэн Бүгд Найрамдах Турк Улсын ард иргэдэд 5 тн махан нөөш, 1 тн лаа, 1,064 ш хөнжил, 20 ш гэр, 2 ш цахилгаан үүсгүүр, 2 ш майхан, 36 ш хувцас хэрэгсэл нийт 360.4 сая төгрөгийн хүмүүнлэгийн тусламжийг үзүүлэх зэргээр гамшигтай холбоотой өндөр өртөг зардалтай ажлыг гүйцэтгэж байна.



## ДҮГНЭЛТ, САНАЛ

Онцгой байдлын байгууллагаас гамшиг, аюултай тэмцэх чиглэлээр хийгдсэн, зохион байгуулсан, мэргэжлийн удирдлагаар хангасан аливаа ажиллагааны талаар иргэд, олон нийтийн зүгээс зарим хардлага байдаг ч алба хаагчид гамшигийн үед өндөр хариуцлагатай байж, аливаа авлига, хээл хахуулын шинжтэй үйлдлээс ангид байхыг чухалчлан үзэж иржээ. Сүүлийн 10 жилд орчны бохирдол, уул уурхайн асуудлаас шалтгаалсан цэвэр усны нөөцийн хомсдол, хөдөөгийн байгаль орчин, аюултай хог хаягдлын менежмент үр дүнтэй хийгдэхгүй байгаа зэрэг нь гамшигийн эрсдэлийг улам нэмэгдүүлж үүнийг дагасан төсөл хөтөлбөрүүдийн үр дүн, ач холбогдол бага, зарим талаар авлигын шинжтэй хэлбэрт орох эрсдэл байсаар байгааг онцлон тэмдэглэх нь зүйтэй. Дээрх тоо баримт, нөхцөл байдалтай уялдуулан доорх саналыг дэвшүүлж байна. Үүнд:

1. Гамшигтай тэмцэх ажилд зарцуулсан зардлын тайлан мэдээг гамшгийн аюул, хохирол хэрэгцээний үнэлгээний хамт төрийн цахим мэдээллийн санд нээлттэй оруулахаас гадна аудитын тайланг Авлигатай тэмцэх газарт хүргүүлж давхар хянуулж үнэлүүлдэг болох;
2. Авлига, хээл хахуулын шинжтэй аливаа хардлага ихэвчлэн улсын нөөц, хүмүүнлэгийн тусламжтай холбогдон яригддаг учир Улсын нөөцийн тухай хуулиар нарийвчилсан зохицуулалтуудыг нэмж тусгах эрх зүйн зохицуулалтыг сайжруулах;
3. Авлигаас сэргийлэх сургалт дадлагыг Онцгой байдлын албаны сургалтын жилийн хөтөлбөрт оруулж, мэргэжлийн сургалт дадлагыг хамтран зохион байгуулж хэвших;
4. Хөрөнгө санхүүжилт шаардлагатай хүмүүст хүрч байгаа эсэхийг бататгахын тулд хяналтын байгууллагуудаа бэхжүүлэх;
5. Мөн авлигатай тэмцэх болон аудит ба бусад хяналтын байгууллагууд өөрийн үүргээ биелүүлэхэд хангалттай санхүүжилт нөөцтэй болгож, зохицуулалт эрх зүйн хувьд хараат бус ажиллах боломжоор хангах;
6. Монгол Улсын аудитын байгууллагын бүтэц, зохион байгуулалтыг эргэн судалж, яам, агентлагуудад мэргэшсэн туршлагатай аудиторууд ажиллуулах;
7. Авлигад өртөх өндөр эрсдэлтэй байгууллага, аж ахуйн нэгжүүдэд Авлигатай тэмцэх газрын биет төлөөлөгч тогтмол ажилладаг болбол авлигатай тэмцэх түүнийг бууруулахад үр дүн гарах;



**АШИГЛАСАН МАТЕРИАЛ:**

1. Үндэсний аюулгүй байдлын үзэл баримтлал. УБ., 2010
2. Б.Лувсан дэндэв Жиг сэтгэлгээ. УБ., 2010
3. Спицнадель В.Н. Основы системного анализа. Санкт-Петербург, 2000
4. А.А. Борщ Национальная безопасность и власть. М., 2012
5. Большая советская энциклопедия. 23, 30. М., 1978
6. Г.Төмөрчулуун Олон улсын харилцаа, монголын гадаад бодлого: онол, практик. УБ., 2015
7. О.Мөнхбат ахлагчтай МУИС-ын баг “Үндэсний аюулгүй байдалд өндөр түвшний авлига нөлөөлөх нь” судалгаа. УБ., 2014
8. “Авлига үндэсний аюулгүй байдалд нөлөөлөх нь” онол-практикийн бага хурлын материал. УБ., 2014
9. “Онцгой байдлын байгууллага-20 жил” 2024.
10. “Сионы мэргэдийн протоколууд” орчуулга-2020
11. “Гамшгаас хамгаалах бодлого, стратеги” судалгааны эмхэтгэл-2021



**Б.ЭНХЖИН**

*Цагдаа, дотоодын цэргийн судалгааны төвийн ахлах судлаач, докторант, хошууч*

## **ЦЭРГИЙН АЛБА ХААГЧДЫГ АВЛИГА, АЛБАН ТУШААЛЫН ГЭМТ ХЭРЭГ, АШИГ СОНИРХЛЫН ЗӨРЧЛӨӨС УРЬДЧИЛАН СЭРГИЙЛЭХ НЬ**

### **Хураангуй.**

Цэргийн алба хаагчдаас гарах авлигын үр дагавар нь Монгол Улсын Батлан хамгаалах<sup>1</sup> нэгдмэл арга хэмжээ, чадавх<sup>2</sup>, тогтолцоо<sup>3</sup>, бодлого<sup>4</sup>, эрх ашиг<sup>5</sup>, төрийн цэргийн байгууллын<sup>6</sup> үйл ажиллагаанд сөргөөр нөлөөлж, иргэн-цэргийн харилцаанд<sup>7</sup> итгэх олон нийтийн үнэлэмжийг бууруулах, гадаад улс орнуудад Монгол цэргийн гүйцэтгэх үүрэг, оролцоог багасгах, үндэсний язгуур ашиг сонирхол, үндэсний аюулгүй байдлыг алдагдуулах зэрэг олон талт эрсдэлийг учруулж болзошгүй.

- 1 МУ-ын Батлан хамгаалах тухай хуулийн 3 дугаар зүйлийн 1.1 дэх хэсэг. Монгол Улсын тусгаар тогтнол, бүрэн эрхт байдал, нутаг дэвсгэрийн бүрэн бүтэн байдлыг гадны зэвсэгт халдлага, түрэмгийллээс хамгаалахад улсын бэлэн байдлыг хангах, хамгаалах зорилго бүхий улс төр, эдийн засаг, нийгэм, эрх зүй, мэдээллийн болон цэргийн нэгдмэл арга хэмжээг;
- 2 Мөн хуулийн 3 дугаар зүйлийн 1.2 дахь хэсэг. Улсын эдийн засаг, хүн амын эрүүл мэнд, боловсрол, төрийн цэргийн байгуулал, мэдээллийн болон улс төр-дипломатын чадавхын нэгдлийг;
- 3 Мөн хуулийн 3 дугаар зүйлийн 1.3 дахь хэсэг. Батлан хамгаалах үйл ажиллагааг хэрэгжүүлэх зорилго бүхий улс төр, эдийн засаг, нийгэм, эрх зүй, цэргийн арга хэмжээ, тэдгээрийг хэрэгжүүлэх удирдлага, зохион байгуулалтын цогцыг;
- 4 Мөн хуулийн 3 дугаар зүйлийн 1.4 дэх хэсэг. Улсыг батлан хамгаалах талаар төрөөс тодорхойлох зорилго, зорилтыг;
- 5 Мөн хуулийн 3 дугаар зүйлийн 1.5 дахь хэсэг. Монгол Улсын тусгаар тогтнол, бүрэн эрхт байдал, нутаг дэвсгэрийн бүрэн бүтэн байдал, хил хязгаарын халдашгүй байдал хангагдсан байхыг;
- 6 Мөн хуулийн 3 дугаар зүйлийн 1.7 дахь хэсэг. төрийн цэргийн байгууллагуудын тогтолцоог;
- 7 Мөн хуулийн 15 дугаар зүйлийн 3.11 дэх хэсэг. Иргэн-цэргийн харилцааг бэхжүүлэх;

**Abstract:**

The consequences of corruption by military personnel negatively affect the unified defense measures, capabilities, systems, policies, and interests of Mongolia, the operations of the state military organization, reduce the public's trust in civil-military relations, and the role of the Mongolian military in foreign countries. , may pose multifaceted risks such as reducing participation, undermining fundamental national interests and national security.

**Түлхүүр үг:** Авлига, албан тушаалын гэмт хэрэг, ашиг сонирхлын зөрчил, авлигаас урьдчилан сэргийлэх үйл ажиллагаа, үндэсний аюулгүй байдал, төрийн тусгай алба хаагч, цэргийн алба хаагч, төрийн цэргийн байгууллага.

**Keywords:** Corruption, official crime, conflict of interest, anti-corruption activities, national security, special government employees, military servicemen, government military organizations.

**Үндсэн хэсэг.**

Аливаа улс орнууд гадаад, дотоод аюулгүй байдлаа хангаж, ард иргэдийн амгалан тайван амьдрах нөхцөлийг бүрдүүлэхэд өөрсдийн батлан хамгаалах салбар, цэргийн байгууллагуудыг өргөн хүрээтэйгээр ашиглаж ирсэн. Батлан хамгаалах тухай хуулийн 8 дугаар зүйлийн 8.1 дэх хэсэгт “Монгол Улсын төрийн цэргийн байгууллын тогтолцоо нь тайван цагт зэвсэгт хүчин, хилийн ба дотоодын цэрэг, шүүхийн шийдвэр гүйцэтгэх, онцгой байдлын байгууллагаас бүрдэнэ” гэж, 8.2 дахь хэсэгт “Төрийн цэргийн байгууллагууд нь цэргийн эрх зүйн хэм хэмжээ, цэргийн нийтлэг дүрмүүд, цэргийн цол, цэргийн алба хаагчийн бие бялдрын стандарт, энхийг дэмжих ажиллагаанд оролцох байдлаараа нэгдмэл байна” гэж, 8.3 дахь хэсэгт “Зэвсэгт хүчин, хилийн ба дотоодын цэрэг, шүүхийн шийдвэр гүйцэтгэх, онцгой байдлын байгууллагын бүтэц, эрх, чиг үүргийг хуулиар зохицуулна” гэж тус тус заасан<sup>8</sup>.

Мөн Үндэсний аюулгүй байдлын тухай хуулийн 7 дугаар зүйлийн 1 дэх хэсэгт Монгол Улсын үндэсний аюулгүй байдлыг хангах тусгайлсан чиг үүрэгтэй байгууллагуудад “Байгаль орчныг хамгаалах алба”, “Гаалийн алба”, “Дипломат алба”, “Гамшгаас хамгаалах алба”, “Мэргэжлийн хяналтын алба”, “Зэвсэгт хүчин, бусад цэрэг”, “Татварын алба”, “Тусгай алба”, “Гадаадын

---

8 Батлан хамгаалах тухай хууль (2016)

иргэн”, харьяатын асуудал эрхлэх алба, “Иргэн, хуулийн этгээд, эд хөрөнгийн эрхийн улсын бүртгэлийн асуудал эрхэлсэн алба”, “Цагдаагийн алба”, “Мал эмнэлгийн алба” зэрэг 12 байгууллагыг оруулж, 7 дугаар зүйлийн 2 дахь хэсэгт Төрийн болон орон нутгийн өөрөө удирдах байгууллагууд өөрсдийн бүрэн эрхийн хүрээнд үндэсний аюулгүй байдлыг хангах тусгайлсан чиг үүрэгтэй байгууллагуудтай харилцан мэдээлэл солилцож, хамтран ажиллах үүрэгтэй гэж заасан байдаг<sup>9</sup>. Үндэсний аюулгүй байдлыг хангах тогтолцоо нь Монгол Улсын Их Хурал, Монгол Улсын Ерөнхийлөгч, түүний тэргүүлсэн Үндэсний аюулгүй байдлын зөвлөл, Засгийн газар, үндэсний аюулгүй байдлыг хангах чиг үүрэгтэй төрийн байгууллага, орон нутгийн өөрөө удирдах байгууллага болон холбогдох албан тушаалтнаас бүрддэг.

Дээрх тогтолцооны гол бүрэлдэхүүн хэсэг нь Батлан хамгаалах салбар, төрийн цэргийн байгууллагууд нь эрх хэмжээ, чиг үүргээ хэрэгжүүлэх эрхийнхээ хүрээнд нийгмийн тодорхой хүн ам, нутаг дэвсгэр дээр заавал биелүүлж, дагаж мөрдөхөөр төрийн эрх бүхий байгууллагаас тогтоосон буюу зөвшөөрсөн хууль зүйн горимуудыг цогцыг хэрэгжүүлдгээрээ онцлогтой. Мөн Монгол Улсын Ерөнхийлөгчийн 2022 оны 18 дугаар зарлигаар батлагдсан “Монгол Улсын цэргийн нийтлэг дүрэм”-ээр зохицуулагдсан захирах, захирагдах зарчмыг хоорондын харилцаандаа дагаж мөрддөгөөрөө бусад төрийн байгууллагуудаас ялгаатай. Төрийн болон албаны нууцын тухай хууль тогтоомжид заасны дагуу үйл ажиллагаанууд нь нууцад хамааралтай, иргэд, олон нийтэд өгдөг мэдээлэл, иргэн-цэргийн харилцаанаас бусад тал дээр нээлттэй биш байдаг.

Монгол Улсын Их Хурлын 2015 оны 85 дугаар тогтоолоор батлагдсан Батлан хамгаалах бодлогын үндсийн 7 дугаар зүйлийн 7.1 дэх хэсэгт зааснаар Төрийн цэргийн байгуулал нь тайван цагт зэвсэгт хүчин, хилийн ба дотоодын цэрэг, шүүхийн шийдвэр гүйцэтгэх, онцгой байдлын байгууллагаас бүрдэнэ. Дайны байдлын үед хилийн ба дотоодын цэрэг, шүүхийн шийдвэр гүйцэтгэх, онцгой байдлын байгууллага нь зэвсэгт хүчний бүтцэд үүрэг гүйцэтгэнэ гэж заасан<sup>10</sup>.

Мөн Монгол Улсын Их Хурлын 2023 оны 59 дүгээр тогтоолоор батлагдсан “Авлигатай тэмцэх үндэсний хөтөлбөр 2023-2030”-ын Зорилго 10-д зааснаар “Гамшгаас хамгаалах, онц байдлын үеийн үйл ажиллагаа болон үндэсний

9 Үндэсний аюулгүй байдлын тухай хууль (2001)

10 Монгол Улсын Батлан хамгаалах бодлогын үндэс (2015)

*Цэргийн алба хаагчдыг авлига, албан тушаалын гэмт хэрэг, ашиг сонирхлын зөрчлөөс урьдчилан сэргийлэх нь*

аюулгүй байдлыг хангах тусгайлсан чиг үүрэг бүхий байгууллагын үйл ажиллагаанд авлигаас урьдчилан сэргийлэх тогтолцоо бүрдүүлнэ” гэж, Зорилт 10.1-д зааснаар “Үндэсний аюулгүй байдлыг хангах тусгайлсан чиг үүрэг бүхий байгууллагад авлигаас урьдчилан сэргийлэх, ил тод байдлыг нэмэгдүүлэх, дотоод хяналтыг сайжруулах тусгайлсан бодлого, хөтөлбөр, тогтолцоог бий болгоно”, 10.1.1-д зааснаар “Үндэсний аюулгүй байдлыг хангах тусгайлсан чиг үүрэг бүхий байгууллагын харьяа төрийн өмчит хуулийн этгээдийн төсөв, санхүү, худалдан авах ажиллагаа болон хуулиар төрийн нууцад хамааруулснаас бусад мэдээллийг ил тод болгож, түүнд тавих хяналт, хариуцлагын тогтолцоог бүрдүүлнэ” гэж, 10.1.2-д зааснаар “Үндэсний аюулгүй байдлыг хангах тусгайлсан чиг үүрэг бүхий байгууллагад шүгэл үлээгчийг хамгаалах эрх зүйн орчныг бүрдүүлнэ” гэж тус тус заасан нь үндэсний аюулгүй байдлыг хангах тусгайлсан чиг үүрэгтэй байгууллагуудын авлига, албан тушаалын гэмт хэрэг, ашиг сонирхлын зөрчлөөс урьдчилан сэргийлэх, хамгаалахад чухал ач холбогдолтой заалт болсон. Гэвч авлига далд хэлбэрээр үйлдэгддэг гэдгийг мартаж учиргүй. Авлигын гэмт хэрэг нь иргэдийн төрд итгэх итгэл, шударга ёсыг алдагдуулж, аливаа улсын хөгжил дэвшлийн үйл явцыг сааруулан, улсын тусгаар тогтнол, үндэсний аюулгүй байдалд сөрөг нөлөөлөл үзүүлж байдаг.

Олон Улсын Транспэрэнси Интэрнэшнл сайтад оруулсан мэдээллээр авлигын индексээр дэлхийн 180 орноос 33 оноотой 121 дүгээрт эрэмбэлэгдэж байна<sup>11</sup>. Энэ нь манай улсыг авлига өндөр түвшинд байгааг илэрхийлээд зогсохгүй улс орны хөгжил дэвшилд саад, гацаа болж байгааг нийгмээрээ шүүмжилж, иргэд, олон нийтээс авлига, албан тушаалын гэмт хэрэг, ашиг сонирхлын зөрчлийн эсрэг дуу хоолойгоо өргөж, үзэл бодлоо илэрхийлэх, үг хэлэх, хэвлэн нийтлэх, жагсаал, цуглаан хийх зэрэг үйлдлээс тодорхой харж болохоор байна. Нөгөө талаасаа иргэдийн төрд итгэх итгэлийг бууруулж, цаашлаад нийтийн эмх замбараагүй байдал үүсэх, өнгөт хувьсгал гарах, улс орны дотоод, гадаад аюулгүй байдлыг алдагдуулах, гаднын том улс орнуудын тоглолтын талбар болох эрсдэлийг үүсгэж болзошгүй гэж судлаачийн хувьд үзэж байна. Дээрх эрсдэл үүсэхэд улс орны аюулгүй байдлыг хангах, таслан зогсоход цэргийн алба хаагчдын үүрэг, оролцоо нэн тэргүүнд шаардагдах нь тодорхой. Улс орныхоо дотоод амар амгаланг хангах гол бүрэлдэхүүн хэсэг болсон цэргийн алба хаагчид энэ төрлийн гэмт хэргийн объект болох

11 <https://www.transparency.org/en/cpi/2023/index/mng>

нь иргэд, олон нийтийн төрд итгэх итгэлийг бууруулаад зогсохгүйгээс гадна батлан хамгаалах салбарын нэр хүндийг бууруулж, аюулгүй байдлыг хангах тогтолцоог ганхуулах эрсдэлтэй. Ялангуяа энэ төрлийн гэмт хэрэгт удирдах, дунд, бага шатны албан тушаалтнууд өртсөн тухай мэдээлэл цахим орчинд гарч буй мэдээллүүдэд гарах болсон.

## **ДҮГНЭЛТ**

Цэргийн алба хаагчид энэ төрлийн гэмт хэрэг, зөрчлийн объект болохоос урьдчилан сэргийлэхэд тухайн байгууллагын ХАСУМ, ХАСХОМ хариуцсан албан тушаалтнууд ажиллаж байгаа нь дан ганц хүч хэрэгсэл болж ажиллахад хүрэлцэхгүй. Мөн авлига албан тушаалын гэмт хэрэг, зөрчил гарч болохуйц таатай нөхцөл цэргийн байгууллагын үйл ажиллагаануудад байдаг. Тухайлбал, энхийг сахиулах ажиллагаанд алба хаагчдыг оролцуулах сонгон шалгаруулалт, цэргийн байгууллагын техник хэрэгсэл, бараа, материал худалдан авах ажиллагаа, чадахуйн мерит зарчмын иргэнийг төрийн албанд сонгон шалгаруулж томилох, чөлөөлөх, ажлын гүйцэтгэлийг нь үнэлэх, дэвшүүлэх, шагнаж урамшуулах асуудлыг шийдвэрлэхдээ хувь хүний мэдлэг, боловсрол, мэргэжил, мэргэшил, ур чадвар, туршлага, ажлын үр дүнд тулгуурлах үйл ажиллагаа, цэргийн цол олгох журмын шударга хэрэгжилтэд тус тус сөргөөр нөлөөлнө. Энэ дан гац иргэд, олон нийтийн төрд итгэх итгэлийг бууруулаад зогсохгүй, цэргийн алба хаагчдыг ажил, албандаа итгэх итгэлийг мөн бууруулж байдаг. Энэ цаашлаад цэргийн алба хаагчдын дунд энэ төрлийн гэмт хэрэг, зөрчлийг үүсгэх, аливаа нэгэн танил талыг ашиглаж, өөрийн зорилгоо гүйцэтгэх, эрх ашгаа хангах гэсэн өчүүхэн зүйлийг бүрдүүлж болзошгүй тул тэдэнд хор хөнөөлтэй гэдгийг ухамсарлуулж, ойлгуулах үйл ажиллагааг тогтмол явуулах нь чухал үр нөлөөтэй. Мөн цэргийн алба хаагчдын дунд тэдний шударга байдал, ёс зүйг бүрдүүлэхийн тулд шилэн ил тод нээлттэй үйл ажиллагааны тогтолцоог бүрдүүлж, мэдлэг чадвараа дээшлүүлэх, сурч боловсрох, ажиллаж амьдрах таатай нөхцөлийг бүрдүүлэх шаардлагатай. Даргад, хэн нэгнээс хараат бусаар биш зөвхөн төрийн хууль тогтоомжийн хүрээнд ажиллах, шударга өрсөлдөөн үүсгэж, өөрийгөө хөгжүүлэх, хүлээн зөвшөөрөгдөж, бусдадаа үлгэр жишээ болж ажиллах боломжийг нь нээн дэлгэрүүлэх нь зүйтэй гэж судлаачийн хувьд үзэж байна.



Д.ОЧБАЯР

*Авлигатай Тэмцэх Газрын Тамгын Хэлтсийн нягтлан  
бодогч-ажилтан, комиссар*

## **ТӨРИЙН ХУДАЛДАН АВАХ АЖИЛЛАГААНЫ ХЭРЭГЖИЛТ: ЗОХИЦУУЛАЛТ, ЯВЦ**

“...Нийгмийн шаардлага, хүсэл эрмэлзлийг төрийн байгууллага, төлөөллийн байгууллагын төлөөлөгчид дагаж ажиллах ёстой. Ард түмнийхээ хүсэл зорилгод нийцүүлж ажиллах ёстой...”<sup>1</sup>

**Хураангуй:** Авлига нь Санскрит Самаведа, Библи, Грекийн гүн ухаан гэх мэт эртний бичвэрүүдээс эхлээд Буддын сургаал хүртэл соёл, шашны хил хязгаарыг давж хүн төрөлхтний түүхэн цаг хугацаанд байсаар ирсэн бөгөөд нийгмийн соёл иргэншлийн бүхий л үед ёс суртахууны доройтлын шинж тэмдэг гэж жигшин буруушааж иржээ. Өдгөө, авлигатай тэмцэх хөдөлгөөн дэлхий даяар эрчимжиж, хүмүүс эсэргүүцлийн жагсаал, олон нийтийн сүлжээгээр дамжуулан бухимдлаа илэрхийлж, авлигын эсрэг арга хэмжээ авахыг уриалж байна.

Авлигын үр нөлөө нь хувь хүний үйлдлээс хамаагүй илүү байдаг тул хээл хахууль, ашиг сонирхол нь тогтвортой хөгжил, ардчилсан дэвшил, нийгэмд шударга ёс тогтооход саад болж байна. Авлигад автсан төрийн албан хаагчид төсвийн мөнгийг зориулалтын бусаар зарцуулснаар төрийн бодлогын үр нөлөө буурч, иргэдийн тэгш боломжийг хязгаарладаг. Тиймээс ирээдүй хойч үеийнхэн аз жаргал, шударга ёс, эрх тэгш байдлын төлөө эх орноо орхин өөр

1 Монгол Улсын Их Хурлын 2023 оны 06 дугаар сарын 30-ны өдрийн чуулганд УИХ-ын дарга Г.Занданшатарын хэлсэн үг. <https://www.parliament.mn/nn/30627/>

газар илүү сайн ирээдүйг хайж байна. Авлигатай тэмцэх нь зөвхөн засгийн газрын үүрэг биш хувь хүмүүс болон бүх нийтийн үүрэг юм.

Авлигатай тэмцэх нь төрийн бодлогын үр нөлөө, ашигт ажиллагаа, иргэдийн шударга байдлыг нэмэгдүүлэх зорилготой.

Авлигын эрсдэлийн индексийг тодорхойлох зорилгоор жил бүр хийдэг “Шударга байдлын үнэлгээ”-ний судалгаагаар “ил тод байдал” 2022 оноос 1.4 пунктээр буурсан үзүүлэлттэй гарсан нь аймаг, нийслэлийн Засаг даргын Тамгын газрын үйл ажиллагаа, хүний нөөц, төсөв, худалдан авах ажиллагааны талаарх мэдээллийн ил тод байдал муу байгаатай холбоотой гэж тайланд онцолжээ.

Энэ өгүүллэгээр улс, орон нутгийн төсөв болон захиалагчийн хөрөнгөөр бараа, ажил, үйлчилгээ худалдан авах ажиллагааг “хэрхэн үр ашигтай, чанартай, иргэдэд хүртээмжтэй хэрэгжүүлэх” зорилгод нийцэхүйцээр явуулах талаар судалсан болно.

**Түлхүүр үг:** авлига, ил тод байдал, хариуцлага

**Keywords:** corruption, transparency, accountability

## УДИРТГАЛ

Худалдан авалтыг хэрэгцээ шаардлагадаа нийцсэн хамгийн өндөр өгөөж, үр ашгийг хүртэх зорилгоор хийж буй солилцоо гэж ойлгож болно. Учир нь, худалдагч хамгийн их ашигтай, өндөр үнээр бараа, бүтээгдэхүүнээ борлуулах зорилготой байдаг бол худалдан авагч хамгийн бага зардлаар, сэтгэл ханамж өндөртэй бараа, бүтээгдэхүүн худалдан авах хүсэлтэй байдаг. Гэхдээ худалдан авагч бүр өөрийнхөө хувийн сэтгэл ханамжийн төлөө худалдан авалт хийдэггүй. Үүний нэг нь “ТӨР”-ийн худалдан авалт юм.

“ТӨР”-ийг Т.Гобссын “Төр хүмүүст тулгарсан асуудлыг шийдвэрлэж даван туулж, хамтын амьдралаа хэвийн байлгахын тулд хоорондоо сайн дурын үндсэн дээр гэрээ хийж, өөрсдийн эрх, эрх чөлөөг хамгаалах, хязгаарлах эрх бүхий хүмүүсийн нэгдэл”<sup>2</sup> гэсэн тодорхойлолт нь төрийн худалдан авалтын зорилгыг туйлын тодорхой илэрхийлж чадсан байна. Иргэдийн өмнө тулгарсан асуудлыг шийдвэрлэх гэсэн өргөн ойлголтын хүрээнд хийгддэг ажил нь улс,

---

2 Н.Лүндэндорж, Ч.Өнөрбаяр, М.Ариунаа, Д.Отгонтуяа. Төрийн онол” гарын авлага, УБ хот, 2007 он.



орон нутгийн төсөв болон захиалагчийн хөрөнгөөр бараа, ажил, үйлчилгээ худалдан авах ажиллагаа байдаг.

Төрийн худалдан авах ажиллагаа нь:

- нэгдүгээрт, зарцуулагдаж байгаа өмч, хөрөнгө нь ард түмний мэдлийнх;
- хоёрдугаарт, хөрөнгийн зарцуулалт нь ард нийтэд төрийн үйл ажиллагаа хүрэх орчин нөхцөлийг сайтар бүрдүүлэхэд чиглэдэг;
- гуравдугаарт, хөрөнгийг нийтийн нэрийн өмнөөс тэдний сонгож байгуулсан төрийн байгууллага, албан тушаалтнууд шударга, ил тод захиран зарцуулдаг гэсэн онцлог шинжтэй.<sup>3</sup>

“ТӨР” нь худалдан авах ажиллагаагаа төрийн байгууллагуудаар дамжуулан хийдэг бөгөөд манай улс энэхүү төрийн худалдан авах ажиллагааг зохицуулах зорилгоор 2000 оноос Төрийн болон нутгийн өмчийн хөрөнгөөр бараа, ажил, үйлчилгээ худалдан авах тухай хуультай болсон. Төрийн хөрөнгөөр худалдан авч байгаа бараа, ажил, үйлчилгээний эцсийн хэрэглэгч нь тус худалдан авах ажиллагааг хэрэгжүүлж буй төрийн байгууллага (захиалагч) биш “Ард түмэн” байдаг.

Хэдийгээр төрийн худалдан авах бүхий л ажиллагааг энэхүү хуулийн дагуу явуулж байгаа ч худалдан авалт нь ард түмний хүлээлтэд нийцэхгүй, үр ашиггүй, хяналтгүй, дундаас нь өөрт ашиг хардаг, ашигладаг явдал байсаар байна. Иргэд төрийн худалдан авалтыг “Нийтэд хүрэх ёстой төрийн үйлчилгээг сайжруулах гэж хийдэггүй, өөртөө ашиг унагах гэж хийдэг хэрэгсэл болсон” гэж үзэж, энэ талаар илэрхийлэх болжээ.<sup>4</sup> Энэхүү өгүүлэлг маань төрийн худалдан авах ажиллагааны хэрэгжилт, зохицуулалт, явцад эерэг нөлөөлөх буй заа.

## **ТӨРИЙН ХУДАЛДАН АВАХ ҮЙЛ АЖИЛЛАГАА**

Манай улс “Төрийн болон орон нутгийн өмчийн хөрөнгөөр бараа, ажил, үйлчилгээ худалдан авах ажиллагааг төлөвлөх, зохион байгуулах, гэрээ байгуулах, тайлагнах, хяналт тавих, гомдол шийдвэрлэхтэй холбогдсон харилцааг зохицуулах зорилго”-оор:

<sup>3</sup> О.Мөнхбат (Ph.D) “Төрийн худалдан авах ажиллагаа болон авлига” ном, УБ хот, 2009он.

<sup>4</sup> <https://petition.parliament.mn/Detail?id=941925cf-8354-40a4-bd6e-40e04e278638>

1. УИХ-ын 2000 оны 04 дүгээр сарын 14-ний өдрийн чуулганаар “Төрийн болон орон нутгийн өмчийн хөрөнгөөр худалдан авах бараа, ажил, үйлчилгээний гүйцэтгэгчийг сонгох журмын тухай хууль”-ийг баталж баталсан өдрөөс;

2. УИХ-ын 2005 оны 12 дугаар сарын 01-ний өдрийн чуулганаар “Төрийн болон орон нутгийн өмчийн хөрөнгөөр бараа ажил үйлчилгээ худалдан авах тухай хууль” (цаашид хууль гэх)-ийг баталж 2006 оны 02 дугаар сарын 01-ний өдрөөс;

3. УИХ-ын 2023 оны 06 дугаар сарын 16-ны өдрийн чуулганаар “Төрийн болон орон нутгийн өмчийн хөрөнгөөр бараа ажил үйлчилгээ худалдан авах тухай хууль /Шинэчилсэн найруулга/” баталж 2024 оны 01 сарын 01-ний өдрөөс үйл ажиллагаандаа хэрэгжүүлсэн.

Энэ үйл ажиллагаанд эрх зүйн зохицуулалтыг хийсэн 24 жилийн хугацаанд тус хуулийг 2 удаа шинэчлэн найруулж, шаардлагатай засвар шинэчлэлтийг хийж байжээ. Тухайлбал, 2007 онд 17 удаа, 2022 онд 4 зүйл, хэсэг, заалтад нэмэлт өөрчлөлт оруулж байсан байх юм. Энэхүү өөрчлөлтүүд нь төрийн болон орон нутгийн өмч болох хязгаарлагдмал нөөц баялгийг үр ашигтай зарцуулах, хэмнэлтэйгээр худалдан авалт хийх, тендерт оролцогчийн өрсөлдөх тэгш боломжийг хангах, нийгэм, эдийн засгийн хөгжил, төсвийн болон бусад олон хуулийн зохицуулалттай уялдуулан нийцүүлэх шаардлагад үндэслэсэн байна.

Хуулиар төрийн худалдан авах ажиллагаанд:

- Өрсөлдөх тэгш боломжтой;
- Ил тод;
- Үр ашигтай;
- Хэмнэлттэй;
- Хариуцлагатай байх зарчмуудыг баримталдаг.

Худалдан авалтыг:

- шударга, эн тэнцүү, ил тод байдлыг хангах зорилгоор сонирхогч бүх иргэн хуулийн этгээд худалдан авах ажиллагаанд адил тэгш оролцох боломжийг хангасан,
- нээлттэй, ил тод, авлига, ашиг сонирхлын зөрчлөөс ангид байх

нөхцөлийг бүрдүүлэн зохион байгуулах,

- сонгон шалгаруулалтын үе шат бүрд шалгарсан оролцогчийн нууцалснаас бусад материал, тодруулга, тендерийн үнэлгээний үе шаттай шалгаруулалтад оролцогчид танилцах боломжийг олгож,
- худалдан авах ажил, үйлчилгээний үнэ нь чанартай, эцсийн хэрэглэгч болох иргэдийн хэрэгцээнд нийцэх, үр өгөөжтэй санал ирүүлсэн оролцогчийг сонгож хийх ёстой.

Төрийн худалдан авалтын үнэ өндөр, хэмжээ их байдаг тул авлига, тохиролцоо, хүсээгүй ашиг сонирхолтой төрд нөлөө бүхий улс төрчид, төрийн эрх мэдэл бүхий албан тушаалтнуудын хамаарал бүхий бизнес эрхлэгчид, хувийн хэвшил, аж ахуйн нэгжүүдийн ашиг сонирхол их байдаг. Тийм учраас төрийн худалдан авалт нөлөөлөлд өртөмтгий байдаг байна.

Авлигатай тэмцэх газраас жил бүр хийдэг “Шударга байдлын үнэлгээний судалгаа”-гаар авлигын эрсдэлийн индексийг тодорхойлох зорилгоор “ил тод байдал болон хариуцлагатай байдал” гэсэн хоёр үзүүлэлтийг ашиглан санал асуулга явуулахад:

- ил тод байдлын үнэлгээ 2022 оноос 1.4 пунктээр буурч;
- хариуцлагатай байдлын үнэлгээ 2022 оноос 1.0 пунктээр өссөн байх ба төрийн байгууллагын үйл ажиллагаа, хүний нөөцийн талаарх мэдээлэл, төсөв санхүү, худалдан авах ажиллагааны талаарх мэдээллийн ил тод байдал нь аймаг, нийслэлийн Засаг даргын Тамгын газруудад тааруу байна<sup>5</sup> гэж тус тайланд дурджээ.

**КЭЙС 1.**<sup>6</sup> Үнэлгээний хорооны дарга Я.П нь Сангийн сайдын 2012 оны 12 дугаар сарын 28-ны өдрийн 301 дугаартай тушаалын 1 дүгээр хавсралтаар батлагдсан “Үнэлгээний хорооны зохион байгуулалт, үйл ажиллагаа, урамшууллыг зохицуулах журам”-ын 4.2-т заасан “Үнэлгээний хорооны хуралдаан гишүүдийн олонхын ирцтэйгээр хүчин төгөлдөрт тооцогдоно” гэснийг зөрчиж үнэлгээний хорооны дарга гишүүд, нарийн бичгийн дарга гэсэн 7 гишүүний ирц бүрдээгүй (5 гишүүн нь хуралд оролцоогүй) байхад бүрэн байсан мэтээр хууль бусаар хурлын ирцийг бүрдүүлж, “ХЗ” ХХК-г

5 Авлигатай тэмцэх газар “Шударга байдлын үнэлгээ” судалгааны тайлан, УБ хот, 2023 он.

6 Авлигын гэмт хэргийн шүүхийн шийдвэрийн эмхэтгэл (2019 он), 219-234 дэх тал, Нийслэлийн эрүүгийн хэргийн Давж заалдах шатны шүүхийн магадлал, дугаар 996.

тендерт шалгаруулсан. Тендерт шалгарсан “ХЗ” ХХК-аас тендерийн үнийн дүнгийн 10 хувь болох 800,000,000 (найман зуун сая) төгрөгийг өөрийн үүсгэн байгуулсан, хамаарал бүхий “ЗМ” ХХК-аар дамжуулан авчээ. Энэ нь тендерээр гүйцэтгүүлэх ажлын өртгийг үндэслэлгүйгээр 800,000,000 (найман зуун сая) төгрөгөөр нэмэгдүүлж байгааг илэрхийлж байна.

**КЭЙС 2.<sup>7</sup>** “Т...” Орон нутгийн өмчит аж ахуйн тооцоот үйлдвэрийн газрын захирал Ц.Б нь шаардлага бүхий тракторыг худалдан авах тендерийг нийтэд мэдээлэхгүйгээр явуулж, урьдчилан тохиролцсон байсан “Б” хоршоог ганцааранг нь тендерт оролцуулж шалгаруулан гэрээ байгуулж, Хятад улсад үйлдвэрлэгдсэн JL-942 загварын тракторыг 115,000,000 (нэг зуун арван таван сая) төгрөгөөр үнэлэн хүлээн авсан байна.

Худалдан авсан хөрөнгө нь сумын орон нутгийн хөгжлийн сан болон “ТТИ” ОНӨААТҮГ-ын хөрөнгө байсан.

Гэрээний дагуу нийлүүлэх байсан, тендерийн бичиг баримтад тусгагдсан трактор нь ОХУ-д үйлдвэрлэсэн “АМКОДОР-702УА” Экватор-Бульдозер-погрузчик байсан.

Хүлээн авсан БНХАУ-д үйлдвэрлэгдсэн JL-942 загварын тракторын зах зээлийн үнэ 59,800,000 (тавин есөн сая найман зуун мянга) төгрөг.

Уг үйл явдлаас болж улсын төсөвт 55,200,000 (тавин таван сая хоёр зуун мянга) төгрөгийн хохирол учирчээ. Гэхдээ энэ 55,200,000 (тавин таван сая хоёр зуун мянга) төгрөг нь худалдан авсан хөрөнгийн үнийн дүн дээр яригдаж байгаа ба худалдан авсан тракторын ашиглалтын хугацаа, чанар, ажлын үр дүн зэргийг тооцвол хор уршиг нь их байх нь тодорхой.

**КЭЙС 3.<sup>8</sup>** Аймгийн Засаг дарга Н.Б нь 2019 оны ... дугаар тушаалаар байгууллагын дээврийн засварын ажлын гүйцэтгэгч сонгон шалгаруулах үнэлгээний хороо байгуулж, 35,000,000 (гучин таван сая) төгрөгийн үнийн дүнтэй ажлын гүйцэтгэгчийг шалгаруулах сонгон шалгаруулалт зарлажээ.

7 Авлигын гэмт хэргийн шүүхийн шийдвэрийн эмхэтгэл (2020 он) I боть, 146-150 дахь тал, Увс аймгийн Эрүү, Иргэний хэргийн давж заалдах шатны шүүхийн магадлал, дугаар 17.

8 Монгол Улсын Шүүхийн шийдвэрийн цахим сан, Говь-Алтай аймгийн Эрүү, Иргэний хэргийн давж заалдах шатны шүүхийн магадлал, дугаар 2024/ДШМ/08, 2024.03.07.

[https://shuukh.mn/single\\_case/18954?daterange=2024-01-01%20-%202024-06-02&id=2&court\\_cat=2&bb=1](https://shuukh.mn/single_case/18954?daterange=2024-01-01%20-%202024-06-02&id=2&court_cat=2&bb=1)

Үнэлгээний хорооны даргаар томилогдон ажилласан Т.Б нь дээврийн засварын ажлын гүйцэтгэгчийг сонгон шалгаруулахдаа үнэлгээний хорооны хурал огт болоогүй байхад Үнэлгээний хорооны хурал болж, уг хурлаар “...” ХХК-тай гэрээ байгуулах зөвлөмж гарсан мэтээр тэмдэглэл, зөвлөмж гаргаж, “Ажил гүйцэтгэх гэрээ” байгуулсан байна. Улмаар гүйцэтгэлийн шалгуур үзүүлэлтгүйгээр нийт санхүүжилт болох 35,000,000 (гучин таван сая) төгрөгийг бүрэн олгосон байна.

Засвар ажилд 8,875,750 (найман сая найман зуун далан таван мянга долоон зуун тавь) төгрөгийн бараа материал авч, засварын ажилд зарцуулсан болох нь хөрөнгийн үнэлгээний компанийн 2021 оны В21-139 дугаартай хөрөнгийн үнэлгээ, гэрч нарын мэдүүлгээр тогтоогдсон тул гэрээний үнэ (төсвөөс олгосон санхүүжилт) 35,000,000 (гучин таван сая) төгрөгөөс 8,875,750 (найман сая найман зуун далан таван мянга долоон зуун тавь) төгрөгийг хасаж, 26,124,250 (хорин зургаан сая нэг зуун хорин дөрвөн мянга хоёр зуун тавь) төгрөгийг А.Я захиралтай “...” ХХК-аас гаргуулж, аймгийн ... газарт олгуулахаар шүүхээс шийдвэрлэжээ.

Шүүхээр эцэслэн шийдвэрлэсэн дээрх 3 үйл явдлаас дүгнэхэд, төрийн албан хаагчдын хууль зөрчсөн үйлдлээс шууд шалтгаантайгаар нийт 881.3 (найман зуун наян нэг аравны гурван) сая төгрөгийн илүү мөнгө улсаас гарч (хохиролгэнэ), зохисоор ажил, үйлчилгээ хийгдээгүй, хөрөнгө нийлүүлэгдээгүй зэргээс иргэдэд хэчнээн хор уршиг (чанаргүй хөрөнгөтэй болж, чанаргүй байдлаас учрах эрсдэл, хохирлууд) хэчнээн болох нь тодорхой. Тодруулбал, төрийн үйлчилгээ иргэдэд хохирол, хор уршиггүй байж чадсан уу?...

“Шударга байдлын үнэлгээний судалгаа”-нд оролцсон төрийн албан хаагчдаас:

- “Сүүлийн 12 сарын хугацаанд тухайн байгууллагад төсвийн хөрөнгийг зориулалтын бусаар зарцуулсан тохиолдол байгаа эсэх” санал асуулгыг авахад “2022 онд 2.8 хувь нь “тийм” гэж хариулсан нь 2021 онтой харьцуулахад 0.2 пунктээр<sup>9</sup>; 2023 онд 3 хувь нь “тийм” гэж хариулсан нь 2022 оноос 0.2 пунктээр<sup>10</sup> нэмэгджээ,

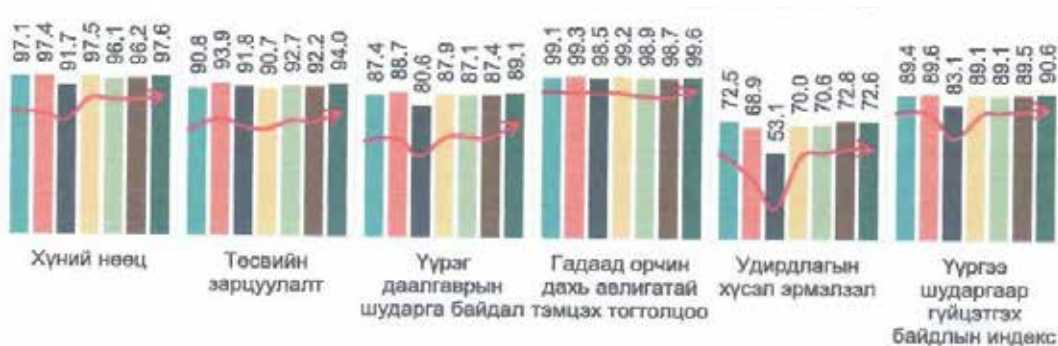
9 Авлигатай тэмцэх газар “Шударга байдлын үнэлгээ” судалгааны тайлан, УБ хот, 2022он.

10 Авлигатай тэмцэх газар “Шударга байдлын үнэлгээ” судалгааны тайлан, УБ хот, 2023он.

“Үүргээ шударгаар гүйцэтгэх байдлын индекс”-ийг тодорхойлох зорилгоор “хүний нөөц, төсвийн хөрөнгийн зарцуулалт, үүрэг даалгаврын шударга байдал, гадаад орчин дахь авлигатай тэмцэх тогтолцоо, удирдлагын хүсэл, эрмэлзэл” гэсэн 5 үзүүлэлтээр санал асуулга явуулахад “Өмнөх 2022 оноос төсвийн зарцуулалт 1.8 пунктээр; үүрэг даалгаврын шударга байдал 1,7 пунктээр; үүргээ шударгаар гүйцэтгэх байдлын индекс 1.1 пунктээр тус тус өссөн” байгаа нь холбогдох хууль хяналтын байгууллагууд анхаарал хандуулж ажилласны үр дүн гарчээ гэж үзэхээр байна.

Мөн цаашид авлигаас урьдчилан сэргийлэх сургалт, сурталчилгаа, соён гэгээрүүлэх ажлын хүрээг нэмэх, авлигын мэдээллийг ил тод, нээлттэй болгох, төрийн албан хаагчдын цалин хөлс хангамжийг нэмэгдүүлэх, төрийн үйлчилгээг цахимжуулах, хууль дүрэм журмын дагуу чин сэтгэлээсээ ажиллах, хяналтыг сайжруулах зэрэг ажлыг нэн тэргүүнд хийх шаардлагатай гэж тус судалгааны тайланд тэмдэглэжээ.<sup>11</sup>

### Үүргээ шударгаар гүйцэтгэх байдлын индекс



/үзүүлэлт тус бүрээр, оноор/

11 Авлигатай тэмцэх газар “Шударга байдлын үнэлгээ” судалгааны тайлан, УБ хот, 2023он.

## ДҮГНЭЛТ

Худалдан авах ажиллагааг төлөвлөж, зохион байгуулж байгаа төрийн байгууллагын албан тушаалтанд хүлээлгэх хариуцлагын механизм, эрх зүйн зохицуулалт хангалттай байгаа ч

- энэ төрлийн мэдээллийг нээлттэйгээр түгээх,
- хэрхэн шийдвэрлэсэн,
- ямар үе шатанд алдаа гарсан, хууль зөрчигдсөн талаар мэдээлэл тодорхой бус,

түүнд тавих хяналтын үр нөлөөтэй, нээлттэй механизм байхгүй нь төрийн худалдан авалтад сөргөөр нөлөөлж, төр иргэдэд хохирол, хор уршиг учирч байна.

Хуульд үнэлгээний хорооны гишүүн болон худалдан авах ажиллагааг зохион байгуулах ажилтан, албан тушаалтан худалдан авах ажиллагааны чиглэлээр сургалтад хамрагдаж “мэргэшсэн байна”<sup>12</sup> гэж заасан боловч сургалтын агуулга зөвхөн худалдан авах ажиллагааг зохион байгуулах, үнэлэх ажиллагаанаас хэтрэхгүй байгаа ба тус ажиллагааг хууль ёсны дагуу явуулсны ач холбогдол, хариуцлагын асуудлууд орхигдсон байхаар байна.

Төрийн худалдан авах ажиллагааны үйл ажиллагаа, үе шат бүрийг тодруулсан цахим системийг хөгжүүлж, хуулийн хэрэгжилтийг хангах шаардлагатай байна. Худалдан авах ажиллагааны хугацаа, үе шат, оролцогчдын мэдээлэл зэрэг хуулийн шаардлага бүрийг тусгасан “цахим систем”<sup>13</sup>-ийн үйл ажиллагаа хуулийн зорилго зорилт бүрэн нийцсэн хэлбэрээр ажиллахгүй байгаа нь өөртөө болон бусдад давуу байдал олгож байна. Энэхүү үйл ажиллагааны хор уршиг иргэдэд учирч байна. Мөн өнөөдрийн ашиглаж буй цахим системээс, төрийн худалдан авах ажиллагааны хэрэгжилтийн явц, зохион байгуулалт, давтамж, тендерийн баримт бичигт өөрчлөлт оруулсан байдал, тендерт шалгараагүй шалтгаан зэрэг мэдээллийг харах боломжгүй байгаа нь худалдан авах ажиллагааны

12 Төрийн болон орон нутгийн өмчийн тухай хуулийн 50 дугаар зүйлийн 50.3.Үнэлгээний хорооны гишүүн худалдан авах ажиллагааны мэргэшсэн ажилтан байна.

13 Мөн хуулийн 4 дүгээр зүйлийн 4.1.26.”цахим систем” гэж программ хангамж ашиглан худалдан авах ажиллагааг зохион байгуулах, интернэтэд суурилсан мэдээллийн системийг;

оролцогч талуудад мэдээллийн зөрүүтэй байдал үүсгэх, үндэслэлгүй гомдол гаргах зэрэг сөрөг нөлөө үзүүлж байна.

Хуулийн шинэчилсэн найруулгаар, нээлттэй болон харьцуулалтын аргаар худалдан авах ажиллагааг зохион байгуулаад амжилтгүй болсон тохиолдолд шууд гэрээ байгуулах аргаар худалдан авалтыг хийж болох нөхцөлт зохицуулалтыг байхгүй болгосон нь санхүүгийн жилийн худалдан авах ажиллагааны төлөвлөгөө хэрэгжихгүй байх, зохисгүй төсвийн хэмнэлтийг үүсгэх эрсдэлтэй. Жишээлбэл, дундын борлуулагч, зуучлагч байхгүй, үйлдвэрлэгч худалдан авах ажиллагаанд оролцох шаардлагыг хангаагүй үед үйлдвэрлэгчээс шууд худалдан авалт хийх боломжгүй болгож, тухайн жилд хэрэгжүүлэхээр төлөвлөсөн худалдан авах ажиллагаа хэрэгжихгүй байх, хэрэгжээгүй худалдан авах ажиллагааны батлагдсан санхүүжилт хэмнэлтэд тооцогдож байна.

**Санал:** Төрийн худалдан авах ажиллагааны баримт бичигт заасан захиалагчийн техникийн тодорхойлолтыг нийтэд ил болгох замаар тендер шалгаруулалтын хэрэгжилтэд хяналт тавих боломжийг нээлттэй болгох. Ингэснээр худалдан авах ажиллагааны явцыг хянах, худалдан авах ажиллагаатай холбоотой мэдээлэлтэй танилцах, худалдан авах ажиллагааны талаар тайлагнахад олон нийтийн хяналтыг нэмэгдүүлж, авлига, ашиг сонирхлын зөрчлийг бууруулах үр дүнтэй.

Цахим систем нь мэдээллийн нэгдсэн цахим модуль, цахим тендер шалгаруулалтын модуль, нийлүүлэгчийн удирдлагын модуль, цахим дэлгүүрийн модуль, цахим шалгалт, цахим сургалтын модуль, худалдан авах ажиллагааны мэргэшсэн ажилтны мэдээлэл, гар утасны аппликейшн гэсэн үндсэн хэсгээс бүрдсэн худалдан авах ажиллагааны төлөвлөлт, тендер зарлах, хүлээн авах, тендерийн үр дүнг мэдээлэх, гэрээ байгуулах, гомдол хүлээн авах гэсэн бүх үе шатыг хамарсан нэгдмэл систем<sup>14</sup>. Цахим системийг төрийн байгууллагын бусад цахим системтэй холбосон шинэчлэлтийг хийх. Энэ нь олон нийтийн хяналтыг нэмэгдүүлж, авлига, ашиг сонирхлын зөрчлийг бууруулах үр дүнтэй.

Төслийг хэрэгжүүлэхэд сонгосон тендер шалгаруулалтын арга давтамжтайгаар амжилтгүй болсон тохиолдолд амжилтгүй болсон шалтгаан нөхцөл, зохион байгуулсан үйл явцын ил тод байдлыг бүрдүүлж,

---

14 Н.Цэрэнсамбуу (2017). “Цахим худалдан авах ажиллагааны өнөөгийн байдал, цаашдын зорилт” илтгэл.



төслийн үйл ажиллагааны үнэ цэнэ, эрсдэлийн харьцааг хангах замаар худалдан авалтын бусад арга руу шилжих боломжтой байхаар хуулийн зохицуулалтыг хийж өгөх. Ингэснээр тухайн төслийн үр дүн, зорилтод хүрэхийн тулд цаг хугацаанд нь үр ашигтайгаар нөөцийг ашиглана.

## **АШИГЛАСАН НОМ ЗҮЙ**

1. Н.Лүндэндорж, Ч.Өнөрбаяр, М.Ариунаа, Д.Отгонтуяа. Төрийн онол” гарын авлага, УБхот, 2007 он.
2. Авлигатай тэмцэх газар “Шударга байдлын үнэлгээ” судалгааны тайлан, УБ хот, 2022он.
3. Авлигатай тэмцэх газар “Шударга байдлын үнэлгээ” судалгааны тайлан, УБ хот, 2023он.
4. О.Мөнхбат (Ph.D) “Төрийн худалдан авах ажиллагаа болон авлига” ном, УБ хот, 2009он.
5. Авлигатай тэмцэх газар “Авлигын гэмт хэргийн шүүхийн шийдвэрийн эмхэтгэл (2019 он)”
6. Авлигатай тэмцэх газар “Авлигын гэмт хэргийн шүүхийн шийдвэрийн эмхэтгэл (2020 он)” I боть
7. Монгол Улсын Шүүхийн шийдвэрийн цахим сан, <https://shuukh.mn/>
8. Н.Цэрэнсамбуу (2017). “Цахим худалдан авах ажиллагааны өнөөгийн байдал, цаашдын зорилт” илтгэл.
9. [https://shuukh.mn/single\\_case/18954?daterange=2024-01-01%20-%202024-06-02&id=2&court\\_cat=2&bb=1](https://shuukh.mn/single_case/18954?daterange=2024-01-01%20-%202024-06-02&id=2&court_cat=2&bb=1)
10. <https://petition.parliament.mn/Detail?id=941925cf-8354-40a4-bd6e-40e04e278638>