

# АГУУЛГА

<b>ЭРДЭМ ШИНЖИЛГЭЭ, ОНОЛ, АРГА ЗҮЙН БҮТЭЭЛ</b> .....	2
Шударга ёс	
С.Наранэгэрэл .....	2
Хууль дээдлэх ёсыг хангахад шударга шүүхийн үүрэг	
Б.Чимид .....	5
Дэлхийн улс орнуудын 2009 оны Авлигын төсөөмийн индекс (CPI)-ийн өөрчлөлт, түүнд нөлөөлсөн хүчин зүйлс	
Ч.Даваасүрэн .....	18
Хууль хахууль авах хэрэгсэл гэж үү?	
Б.Гантөмөр.....	22
Авлигын гэмт хэрэг ба түүнийг гүйцэтгэх ажлаар шалгаж илрүүлэх тухай ойлголт	
Л.Батдолгор .....	28
Төрийн албаны ёс зүй-Иргэдийн итгэл	
Б.Батзориг .....	37
Төрийн захиргааны хүнд суртлыг бууруулах нь	
П.Наранбаяр.....	43
Монгол Улсын Авлигатай тэмцэх газрын бие даасан хараат бус байдал	
Ч.Сангарагчаа.....	48
<b>СУДАЛГАА</b> .....	55
Авлигын судалгаа Бодлогод чиглэсэн тандалт .....	55
Монгол Улсын Авлигын индексийн 2009 оны тооцооны үр дүн .....	65
“Улс төр, хууль хяналтын байгууллагын хүрээн дэх авлигын талаархи төсөөлөл 2009” судалгааны дүн.....	74
<b>ГАДААД ОРНЫ БОЛОН ОЛОН УЛСЫН БАЙГУУЛЛАГЫН ТУРШЛАГА</b>	
<b>ҮЙЛ АЖИЛЛАГАА</b> .....	87
Шударга ёсны гэрээ .....	87
БНСУ-ын Авлигын эсрэг, иргэний эрхийн комиссын дарга манай улсад айлчиллаа.....	94

# ЭРДЭМ ШИНЖИЛГЭЭ, ОНОЛ, АРГА ЗҮЙН БҮТЭЭЛ

## “ШУДАРГА ЁС”<sup>1</sup>

### С.Нарангэрэл

*МУИС-ийн Хууль зүйн сургуулийн захирал,  
Монгол Улсын шинлэх ухааны гавъяат  
зүтгэлтэн, Монгол Улсын Шинжлэх Ухааны  
Академийн жинхэнэ гишүүн, академич,  
Хууль зүйн шинжлэх ухааны доктор,  
профессор, Японы Нагоягийн Их сургуулийн  
хүндэт доктор*



Шулуун шударга зан чанарыг монголчууд эртнээс эрхэмлэж, үр хүүхдүүддээ хэвшүүлэн төлөвшүүлэхийг хичээн чармайж иржээ. Шулуун шударга явах нь хүний хамгийн нарийн нандин зан чанарын нэгэн. “Алтан товч”-д Чингис хаан “аль хүний билиг, гэгээн өршөөл, шударга, хичээнгүй, журам ёс бүхий нь дэгжмүй”<sup>2</sup> хэмээн айлдаж байсан тухай бичжээ. Хүмүүсийн шулуун шударга байх ёс алдуурвал нийгэмд шударга бус явдал газар авч, улс орны хөгжил нь зогсож уруудан доройтох тийшээ ханддаг нь жам ёсны үзэгдэл ажээ.

Алтан улсаас ирсэн Вэй Ван Юн Цзи Чингис хаанд бараалхах хүсэлтээ

- 1 С.Нарангэрэл. Монголчуудын зан суртахууны гарваль., Улаанбаатар 2010., бүтээлээс
- 2 Мэргэн гэгээн Лувсандамбийжалцан Алтан товч – Монголын түүхэн сурвалж бичгийн цуврал...12-р боть. Улаанбаатар., 2006, 25 дахь тал.

удаа дараа илэрхийлэхэд Чингис хаан арга буюу хүлээн авч уулзжээ. Гэтэл Алтан улсын хааны элч Чингис хааныг өргөмжлөн шагнах болсон шалтгаанаа хэлэхэд Чингис хаан “Надад эрдэм чадал үгүй, оюун явдал мөчид бөгөөтөл, эрхэн дундад улсын танай эзэн энэ мэт хүндээр үзэж эдгээр зүйлийн өргөмжлөл хишгийг илгээсэн нь үнэхээр маш баярлан талархаж баршгүй. Гагц манай энэ хойт газар хэмээгч эртнээс нааш шулуун үнэнчийг сахил болгодог тул, хоосон нэр, хөндий өргөмжлөлийг эрхлэхгүй, нэн бас миний энэ бага Бэт улсад эрхбиш бат шулуун, чигч үнэнчийг онол болгодог тул, эдгээр алт сувдын янзлах чимэглэхийг ихэд цээрлэхүйн учраа, хэдийгээр шар алт, өнгөт торго, гэрэлт сувд сайхан хас байвч огтхон ч хэрэглэх газаргүй. Эрхэм дээд улс талаар сэтгэл сүйтгэж юу хийх?” хэмээхүйд Вэй Ван Юн Цзи даруй өмнө газрын зангаар ёслол хөгжмийн хэв дүрэм ба тамга өргөмжлөлийн эрхэм өндөр хийгээд алт торгын дүрэм дүрс, хас сувдын чухаг үнэтэйг нэгэн зэрэг тоочин хэлсэнд

Чингис хаан ялимгүй мушилзан хариу өгүүлрүүн: “Манай бидүүлэг улсад харин эдгээрийг огт мэдэхгүй, гагц хичээх нь эзэн нь итгэмжтэйгээр энэрэх, сайд нь чигчээр зүтгэх, эрэх нь улс аймаг, хүсэх нь газар орон болой. Хэрэв эзэн нь ховдог ужид, түшмэл нь зальхай зусар болоод, эрэх нь эд ашиг, хүсэх нь жаргал цэнгэл болбоос хэдий тэдгээр тамга өргөмжлөл ба алт торго байвч эгнэгт юуны тус аж. Гэдрэг харин доордсыг уран зальхайгаар өндөр эрхмийг эрээлзүүлэн, гажуу ташимгайгаар удирдах үндэс үүсгэл болмуй. Улсаа өсгөж олноо амуужуулах, төрөө төвшитгөж түмнээ жаргуулах, болхи бидүүлэг надад тэдгээр тамга тэмдэг, өргөмж цол, алт торго, хас сувд огт хэрэггүй болой” хэмээгээд бэлэгнээс нь юу ч аваагүй буцаасан юм гэнэлээ.<sup>3</sup> Үүнээс үзэхэд Чингис хаан өргөмжлөл, цол, үнэт эрдэнээс илүү шударга ёсыг эрхэмлэн дээдэлж байжээ.

Шударга зан чанарыг монгол гэрийн баганатай зүйрлэж болно. Гэрийн хос багана байхгүй бол тооныг тогтоож чадахгүй. Үүнтэй нэгэн адил хүнд авьяас, эрдэм байгаад ч шулуун шударга, ариун байхгүй бол хөл дээрээ баттай зогсож чадахгүй. “Шударга хүний зан нь бүдүүн, үг нь эрс, бялдууч хүний ааль нь уран, уг нь зусарч”<sup>4</sup> хэмэсэн монгол ардын эл зүйр үг шулуун шударга ёсны агуулгыг хэчнээн утга төгөлдөр харуулна вэ?

Чингис хаан шударга ёсыг ямагт үнэлж, амь биедээ хүртэл халдсан дайсагнагч харь хүн үнэн мөнөө өчсөн тул амийг нь өршөөн “Халдсанаа ил хэлсэн чамтай, Ханьсан нөхөрлөж болмуй, Чигч шударгуу хүмүүнтэй, Чин үнэнч нөхөрлөгтүн” (Монголын нууц товчоо) хэмэсэн зарлиг болгож байжээ. Нэгэн тулалдаанд Алтан улсын

их жанжин Ван Цзи Монгол цэргийн эсрэг гурван өдрийн турш ганцаараа аймшиггүй эрэлхэг тулалдсанд Чингис хаан түүнийг амьдаар барьж ирэхийг тушаажээ. Тийнхүү барьж авчруулан Чингис хаан –Ганц хүнд баригдсан гавьяагүй өчүүхэн жанжин юунд ганцаар үхэхээс үл айн миний эсрэг мөчөөрхнөм гэхэд Ван Цзи – Би нялх бага, яданги доордоос Алтан улсын хишгийг хүртэж, энэ их жанжины зэрэг хувь хүртсэн нь цөм энэ улсын хишиг бүлгээ. Эдүгээ би улсын төлөө дайсанд баригдан алагдах нь энэ миний түмэн үе нэр хоцрох зохист сайн хэрэг бөгөөтөл юунд айж сайн нэрээ бузарламуй хэмээн өчихөд Чингис хаан зарлиг болгон – Би Алтан улсад ирснээс гурван жил болтол чамтай адил тулж байлдсан нь нэг ч гарсангүй тул чамайг ихэд тоож амьд бариулсан нь мөнхүү чиний эрдмийг хайрлан их хэргийг бүтээлгэж, нэрийг чинь хөх сударт үлдээсүгэй хэмээсэн бүлгээ. Буруудсан Алтан улсын өөр зуураа, эцэг хөвгүүн, ах дүү, эзэн түшмэл, боол доодос харилцан алагдаж байхад түүний өмнөөс үхээд ямар нэр байх вэ? Сайн эр хэмээгч зөвийг дагаж, үнэнийг туслан, бүтэх төрд зүтгэж, бүх улсыг засан чадваас түүнийг сая сайн эр хэмээх болой. Зүгээр нэгэн зүтгэлийг мэдэхгүй харанхуй эзний өмнө үхээд ямар сайн нэр буй. Харин гэдрэг өөртөө амтгүйгээр хөнгөн үхэж, төрсөн эцэг эхдээ ял олохоос өөр ямар тус буй. Алтан улсын нэрт жанжинд алагдсан миний цэрэг тооловч баршгүй. Сайн эр бөгөөд сайн хэргээр үл явах нь үл нийцмүй” хэмээн айлдахад Ван Цзи Чингис хаанд сөгдөн мөргөж – Энэ байдлыг үзвэл хаан эзэн намайг алахгүйгээр зарсугай хэмээх санаа байх тул жанжин би үүнээс хойш танд зүтгэж, хаан эзний хүн таньж өршөөсөн ачийг хариулсугай хэмээсэнд Чингис хаан ихэд талархаж, түүний хүлээсийг тайлуулж, энэ чухамхүү чигч шударга хүн байна хэмээн цол соёрхож, барсын алтан тамга гардуулж, иргэн монгол хоёр түмэн цэрэг өгч, Шаньсу мужийг тогтоож, үнэн сэтгэлээ илтгэн

3 Ванчибалын Инжаннаши. Хөх судар – Монголын түүхэн сурвалж бичгийн цуврал...23-р боть. Улаанбаатар., 2006, 326-327 дахь талаас үзнэ үү.

4 Дашдорж. Ж, Г.Рэнчинсамбуу. Монгол ардын зүйр цэцэн үг... Улаанбаатар., 2008, 419 дэх тал

их гавьяа байгуулагтун хэмээсэн гэдэг<sup>5</sup>.

Чингис хааны үеэс тогтоосон шударга ёс монголчуудын мах цусанд шингэсэн чанар болон хувирч, тэдэнд олон жил уламжлагдан ирснийг гадаадынхан бахархан бишрэх нь олонтоо. Монгол судлаач Николас Поппе 1926 онд Монголд судалгааны ажил хийж явахдаа “Монголчуудын хувьд... үнэнч шударга хүмүүс байв. Үнэнч шударга гэснээ би дараахь жишээгээр үзүүлье. Монголчууд задгай мөнгө огт авч явахгүй. Тиймээс би хүнснийхээ хонь зэргийг худалдан авахдаа яг таарсан мөнгө өгдөг байв. Мөнгөө тийн тааруулахын тулд дүүрэн бутархай мөнгө бүхий модон авдар авч явдаг байсан юм. Монголчууд маш сониуч улс. Шинэ газарт ирэх бүрт л “Энэ юу вэ? Энэ авдар дотор юу байгаа юм бэ?” гэж шалгаана. Манай хөтөч Дагва тэдэнд мөнгө байгааг хэлэхэд ихэд цочирдон дахин харах ч үгүй. Нэг газар буудалдаад байхдаа би жараад бээрийн зайтай бичиг бүхий чулуу байгааг мэдэв. Очиж үзмээр байсан тул тийшээгээ морьтой яваад маргааш нь буцаж ирэхээр боллоо. Би Дагваас мөнгө зоос бүхий авдраа хэрхэхийг асуув. Мань эр “Зүгээр, зүгээр. Яах ч үгүй. Орхиод яв” гэж байна. Маргааш нь Дагва бид хоёрыг ирэхэд нээрээ л хэн ч юу ч оролдоогүй, бүх юм бүрэн бүтнээрээ байж билээ.

Монголчуудын хувьд туулсан туршлагаа бодолцохуй Улаанбаатар хотын банкны нэгэн албан хаагчийн надад ярьсан доорх түүхийг би үнэн хэмээн итгэнэ. Банкнаас ЗХУ-ын нэгэн зоосны үйлдвэр лүү зоос хийлгэхээр мөнгөн гулдмай илгээжээ. Хийлгэсэн зоосоо шуудайлан ачааны машинаар зөөсөн байна. Замд шуудайнууд нь хоорондоо үрэгдсээр нэг шуудай цоорч, нэлээд зоос асгарчихжээ. Жолоочийн хажууд явсан банкны ажилтан үүнийг гэнэт мэдэж, буцсан байна. Буцах

5 Үз. Ванчинбалын Инжаннаши, Хөх судар – Монголын түүхэн сурвалж бичгийн цуврал..25-р боть. Улаанбаатар., 2006, 12-13 дахь тал

замдаа жинчидтэй таарч даамлаас нь мөнгө харсан эсэхийг нь асууж. “Харсан, харсан, одоо ч хэвтэж байгаа” гээд зааж өгч байна гэнэ. Тэд цааш жаахан яваад үнэхээр зооснууд нь зам дээр хэвтэхийг харсан байна. Сүүлд мөнгийг тоолж үзэхэд ердөө хэдхэн зоос л дутсан гэнэ. Дутсан зоос нь замын хажуу руу, зүлэг ногоон дотор унаад л олдоогүй байж таараа.

Монголчуудын үнэнч шударгыг батлах гурав дахь жишээ тал нутагт тохиов. Монголын талд би хоёр сарыг Ленинград дахь эхнэр лүүгээ захиа, цахилгаан илтгээх ямар ч боломжгүйгээр өнгөрөөсөн юм. Нэг өдөр би Улаанбаатарт явж буй морьтон монголтой таарлаа. Түүнээс цахилгаан илгээж өгөхийг хүсэхэд зөвшөөрсөн тул мөнгө болон илгээх үгсээ өгөв. Долоо хоногийн дараа луус тэрэг хөлөглөсөн хятад эр Улаанбаатарыг зорьж явахтай таарав. Юмыг яаж мэдэх вэ хэмээн мөнгө өгч, цахилгаанаа дайлаа. Үүний хойно ачааны машинтай орос жолооч бас дайралдав. Энэ удаад цахилгаан, мөнгө хоёр дээрээ гарын мөнгө нэмж өгөөд үлдлээ. Үүнээс хоёр сарын дараа Улаанбаатарт эргэж ирээд цахилгаан холбооны газрын урдуур явж байтал яг нөгөө монголтойгоо дайралддаг юм байна. Мань эр яг л хуучин андтайгаа таарсан мэт танимхайран, дотноор мэндлээд “Холбоон дээр ирэх зав гарсангүй. Май, энэ мөнгө чинь” хэмээн бүх мөнгийг маань буцаан өглөө. Ленинградад ирснийхээ дараа Натальягаас /Монгол судлаач Николас Поппегийн гэргий С.Н./ долоон сард хоёр цахилгаан авсан эсэхийг нь асуув. “Үгүй, ганцыг нь авсан” гэж байна. Сонирхон үзтэл нөгөө хятад хүнээр дайсан цахилгаан мөн байлаа. Бас л шударга хүн байжээ. Орос жолоочийн хувьд гэвэл, муу юм бодоод юухэв, явуулсан цахилгаан нь замдаа л гээгдэж л хэмээн найдсу”<sup>6</sup> гэж ихээхэн сонирхолтой баримт дурдсан байдаг.

6 Николас Поппе Дуртгал...NEPKO publishing., 80-81 дэх тал

## Хууль дээдлэх ёсыг хангахад шударга шүүхийн үүрэг



### Б.Чимид

Монгол Улсын Хөдөлмөрийн баатар,  
ардын багш, гавъяат хуульч,  
доктор, профессор

Энэхүү өгүүлэлд Монголын шүүх эрх мэдлийн байгууллагуудын амьдралд тохиолдож буй олон бэрхшээл, бичил асуудлыг авч үзэж нэгэн тийш болгох “ажил хэргийн санал” дэвшүүлэхийг зорьсонгүй. Харин Монгол оронд хэрэгжсэн ардчилал, хүний эрхийн дэлгэц дээр хууль дээдлэх (эрх зүйт) ёсны үзэл санаа, түүнийг хэрэгжүүлэхэд шүүх эрх мэдлийн үүрэг ач холбогдлыг танин мэдэхүйн үүднээс тайлбарлан санаа бодлоо илэрхийлэхийг зорьсон юм.

### Хууль дээдлэх ёс бол Монгол Улсын Үндсэн хуулийн түгээмэл зарчим мөн болох нь

Үндсэн хуульд дараахь үндэслэлүүдийг бататгасан:

- «Ардчилсан ёс, шударга ёс... хууль дээдлэх нь (онцлов. Б.Ч.) төрийн үйл ажиллагааны үндсэн зарчим мөн».<sup>1</sup>
- «Монгол Улсын иргэн шударга, хүнлэг ёсыг эрхэмлэн дараахь үндсэн үүргийг (онцлов) биелүүлнэ»: ... 1) «Үндсэн хууль бусад хуулийг дээдлэн хүндэтгэж сахин биелүүлэх»<sup>2</sup>;
- Монгол Улс «1. Монгол Улсын нутаг дэвсгэрт байгаа гадаадын иргэний эрх, үүргийг Монгол Улсын хууль, ут

иргэнийг харьяалсан улстай байгуулсан гэрээгээр ...», «харьяалалгүй хүний эрх, үүргийг өөрийн хуулиар тогтооно»<sup>3</sup>;

- «Үндсэн хуульд хууль, зарлиг, төрийн байгууллагын бусад шийдвэр нийт байгууллага иргэний үйл ажиллагаа бүрнээ нийцсэн байвал зохино»<sup>4</sup>;
- «Монгол Улсын Үндсэн хуулийн цэц бол ... Үндсэн хуулийг чандлан сахиулах баталгаа мөн»<sup>5</sup> гэхчилэн заажээ.

Эдгээр үндэслэлийг нэгтгэн дүгнэвэл хууль дээдлэх ёс нь нийт байгууллага, албан тушаалтан, Монголд байгаа бүх хүний үйл ажиллагааны Үндсэн хуулиар тогтоосон, шүүхийн баталгаатай, түгээмэл зарчим мөн.

### Хууль дээдлэх ёс өмнөх үеийн хууль ёсны зарчмаас ялгаатай болох нь

Хууль дээдлэх ёс нь өөрийн өмнөх үе, өнөө ирээдүйн агуулга бүхий эрх зүйн үнэт зүйл мөн. Өмнөх үеийн тухайд Монголын хийгээд дэлхийн жишиг юу билээ? Эх газрын эрх зүйд “эрх зүйт төр”, “хууль дээдлэх” гэх үзэл эрт үеэс цухалзаж боловсорсоор хөгжилдөө 4 үеийг туулсан гэдэг.<sup>6</sup> Үүн лугаа адил

1 Монгол Улсын үндсэн хууль. 1992.

Нэгдүгээр зүйлийн 2.

2 Мөн хууль. Арван долдугаар зүйлийн 1.

3 Мөн хууль. Арван наймдугаар зүйлийн 1; 2.

4 Мөн хууль. Далдугаар зүйлийн 1.

5 Мөн хууль. Жаран дөрөвдүгээр зүйлийн 1.

6 Теория государство и право. М., ЭКСМО.

Монголд ч хууль дээдлэх санаа Эзэн Чингисийн үеэс улбаатай гэх мэр сэр баримт бий. Засаг хуулийг бүх нийтээр дээдлэн биелүүлэх тухай Чингис хааны зарлиг<sup>7</sup> хэдийгээр хэмжээгүй эрхт засгийг бэхжүүлэхэд чиглэсэн ч “хуулийг биелүүлэх ёстой” гэсэн үзэл санааны нэгэн хувилбар байсан гэж болно. Гэвч тэр бүхэн өөр өөрийн түүхэн үед тохирсон утга агуулга, мөн чанартай байсан нь мадаггүй. **Зөвхөн өмнөх үетэй нь харьцуулбал Зөвлөлт эрх зүйн бүлийг дагаж байсан үеийн Монголын эрх зүйд “социалист хууль ёсыг сахин биелүүлэх” явдлыг төр, нийгмийн үйл ажиллагааны нэг үндсэн зарчим болгон мөрдөж байв.**<sup>8</sup> Тэр үеийн хууль ёсны (законность) зарчим хууль дээдлэх ёстой үг хэллэг ойролцоо боловч агуулга багтаамж, зорилго бодлого, мөн чанарын хувьд эрс ялгаатай юм. Зарим нэг судлаач эл учрыг анзааралгүй хуучин, шинэ хоёрыг яг адилсан захиргаадлын дэглэмийн үед одоогийнх шиг л хууль дээдлэх ёс баримталж байсан мэт өгүүлсэн нь андуурал болжээ. Тэд “Монголд ч гэсэн социализмын үед хууль дээдлэх ёс байсан. Өөрөөр хэлбэл хуулийг дээдэлсэн төр гэсэн агуулгыг илэрхийлж байв”<sup>9</sup> гэжээ. Иймэрхүү бүдүүвч хандлага нь гажуу ойлголт төрүүлж хууль дээдлэх ёсны үнэ цэнийг бууруулж болзошгүй юм. Социализмын үед **жам ёсны хууль дээдлэх ёсыг** биш, харин нэг намын дангаар ноёрхох эрхийг дээдэлж, түүнд нийцүүлсэн дур зоргын шинжтэй хууль журмыг албадан дагуулж байв.

Тэгвэл хууль дээдлэх ёс бол дур зоргын бус харин төр, нийгмийн хөгжлийн жам ёсыг тусган Үндсэн хуульчилсан бодит чанартай эрх зүйн

үзэл, үндсэн зарчим мөн. Хуулийн бодит утга чанар нь түүнийг нийтээрээ дээдлэх ёсыг баримтлахад хүргэнэ. Энэ утгаар хууль дээдлэх ёс нь дур зоргын хандлагыг буюу захиргаадлын дэглэмийг халсны үр дүн болно.

Хууль дээдлэх ёс нь угтаа **эрх зүйг дээдлэх** гэсэн агуулгатай. Энд аливаа хуулийг биш харин үнэн шударга буюу **эрх зүйн хуулийг** хэлж байгааг онцолъё.

Францын эрдэмтэн Жан Брежелль: “Эрх зүй бол байгаа хууль нь, харин хууль нь ямар байх ёстой вэ? гэдэг нь эрх зүйн гүн ухаан болно”<sup>10</sup> гэжээ. Үүнийг ургуулан бодоход зоргоор томъёолсон “болох, болохгүй” заалт зааврыг бус, зүй зохисыг үзэж жам ёсыг тусган боловсруулсан бодит хуулийг дээдлэн сахих нь шинэ зарчмын гол шинж мэт.

Социалист хууль ёсны үзэл санаа бол **хууль төдийгүй эрх зүйн аливаа акт** (тэр дундаа намын шийдвэр)-ыг нэг мөр баримтлахыг шаардсан агуулгатай байсан. Энэчилэн “хууль сахин биелүүлэх”, “хууль ёсны байх” (“соблюдение закона”, “законность”) гэсэн орос үг хэллэгээр дамжиж Монголын эрх зүйд хэдийнээ нэвтэрсэн “хууль дээдлэх” (“верховенство закона”) гэдэгтэй төстэй ойлголт олон бий. Иймд ойролцоо ухагдахууныг ялгаж салгаж ойлгохын чухлыг зарим судлаач тэмдэглэсэнтэй санал нэгдэлгүй яах вэ!. Докторант Х.Тэмүүжин дээрх зарчмуудыг “... манай зарим хуульч, судлаачид... давхардсан буюу нэг утгатай үзэгдэл тул өөр өөр хэлбэрээр томъёолох шаардлагагүй гэж үзэх явдал байгааг” тэмдэглээд “... хоорондох ялгаа заагийг нь гаргахыг хичээнгүйлэн зорьж” хүлээн зөвшөөрөхүйц оновчтой санаа, дүгнэлт дэвшүүлжээ.<sup>11</sup> Утгачилбал: **“Хууль**

2005. С.417-422.

7 Монголын нууц товчоо. УБ., 1990 он. 203-р зүйл.

8 БНМАУ-ын үндсэн хууль. УБ., 1960 он. 7; 72 дугаар зүйлд үзнэ үү.

9 үндсэн хууль ба эрх зүйт ёс. УБ., 2009 он. 12 дахь талд үзнэ үү.

10 Жан Брежелль. Общая теория права (Перевод с французского). М., 2001.

11 Х.Тэмүүжин. Jus frast буюу Ёст үг. УБ., 2004 он. 17-20 дахь тал.

ёс”-ны байх гэдэг нь хууль ба түүнд үндэслэсэн эрх зүйн бусад алив актыг холбогдох бүх этгээд нэг мөр ойлгож, биелүүлэх, хэрэглэхийг; “Хууль сахин биелүүлэх” гэж бүх нийтээс “хууль хэрэгжүүлэх” үйл ажиллагааны нийтээр хэрэглэдэг нэг гол шаардлага арга замыг илэрхийлдэг. Тэгвэл “Хууль дээдлэх” нь тэр бүхнээс өндөр дээд түвшний үнэлэмж бөгөөд үнэн бодит хуулийг төр, иргэний нийгэм, хувийн хэвшлийн бүх байгууллага, албан тушаалтан, хувь хүн нийтээр хүндэтгэн сахиж, нийгмийн бүх хэм хэмжээнээс дээгүүр тавьж, сахин биелүүлэх түгээмэл зарчим билээ.

### **Хууль дээдлэх ёсны талаархи бусад орны жишиг (нийтлэг ба онцлог) ямар байна вэ?**

Бид “хаана яваагаа” бусдын жишигтэй харьцуулж баримжаалдаг. Би энд асуудлыг Монгол Улсын Үндсэн хуульд бататгасан нэр томъёогоор нь (“хууль дээдлэх ёс” гэж) өгүүлж байна. Үүнийг Англи-Саксоны эрх зүйн “Rule of law”; эх газрын эрх зүйн “Rechtsstaat” (герман); “Etat de droit” (франц); “правовое государство”, “верховенств права или закона” (орос) гэх зэрэг олон оронд түгсэн эрх зүйн үзэл, ухагдахуунтай жишвэл юу харагдана вэ? Монгол дахь хууль дээдлэх ёсны үзэл санаа нь сая дээр дурдсан “Rule of law” буюу “эрх зүйт ёс”-ны “Rechtsstaat” буюу “эрх зүйт төрийн” нэгэн хувилбар гэж болно. Эдгээр нь аялгуу ялгаатай ч агуулга, мөн чанараараа адилсана. Чингэхдээ бас “Rule of law”, “Rechtsstaat”-ыг оросоор “правовое государство”, “верховенство закона” гэж, түүнчилэн оросыг нь монголоор “эрх зүйт төр”, “хууль дээдлэх ёс” гэж орчуулдагийг<sup>12</sup>

12 Академич Ж.Амарсанаа. “Ардчилсан эрх зүйт ёс”. УБ., 2009 он; Академич С.Нарангэрэл. English mongolian jurisprudence dictionary. P.742; Эрх зүйн эх толь бичиг. УБ., 2008 он. 620 дахь тал; Др (Sc.D) Н.Лүндэндорж. “Олигархи дарлалаас ардчилалд хүрэх зам” (Эрх зүй: Онол практик, арга зүй, мэдээллийн

ч харгалзсан билээ. Ийнхүү адилтган үзэхдээ санагдсанаар нь биш “хууль дээдлэх”, “эрх зүйт ёс” гэдгийн аль алинд байх гол гол элемент буюу шинж бүрдүүлбэрийг үндсэн шалгуур болгов.

Эрх зүйт төр-хууль дээдлэх ёсны ном зохиолд олонтаа давтагддаг шалгуур (шинж) нь:

- хүний эрх, эрх чөлөөг хангах;
- хууль шүүхийн өмнө эрх тэгш байх;
- эрх мэдэл хуваарилах;
- сөргөлдөөнт агуулгыг шударга шүүхээр хянан шийдвэрлэх явдал гэж үздэг.<sup>13</sup>

Академич Ж.Амарсанаа: “Хууль зүйн утгаар нь авч үзвэл эрх зүйт төр гэдэг нь а/ хуульд үндэслэсэн; б/ үйл ажиллагаа нь хуулиар дамжин хэрэгждэг; в/ тэрхүү үйл ажиллагаа нь хуулиар хязгаарлагдсан төр...” бөгөөд түүний зарчим бол: а/ хүний үндсэн эрхийг хангах; б/ эрх мэдэл хуваарилах; в/ хууль Үндсэн хуульд нийцсэн байх; г/ төрийн удирдлагын үйл ажиллагаа хуульд нийцсэн байх; д/ хараат бус шүүхийг бий болгож ажиллуулах явдал мөн гэж бичсэнийг хуваалцаж байна<sup>14</sup>.

Энэ мэт шинж юу өгүүлнэ вэ?

Хөгжмийн олон утас өөр өөрийн өнгө дуутай ч хөгий нь тааруулахаар нэгэн аялгуу эгшиглэдэг шиг эрх зүйн нэгэн үзэгдлийг улс үндэстэн бүр өөр өөрийн

цуврал. 3-4. УБ., 2007 (16-17), УБ., 2007 он. 34 дэх тал, “Төрийн онол”. Сурах бичиг. УБ., 2005 он. 222 дахь тал; М.Батсуурь, Ч.Өнөрбаяр. Харьцуулсан эрх зүй дэх шинэ хандлага ба Монгол Улс дахь эрх зүйт ёс. Мөн цуврал. 13-17 дахь тал; Б.Чимид. үндсэн хуулийн мэдлэг. УБ., 2008 он. 173 дахь тал.

13 Правовое государство. С материалы из Википедии-Сбводной. <http://ru.wikipedia.org/wiki/>.

14 Ж.Амарсанаа. “Ардчилсан эрх зүйт ёс” (ХЗҮХ-ийн хэвлэх үйлдвэр). УБ., 2009. 49-50 дахь тал.

үг хэлээр өгүүлдэг ч утга чанар нэг байх нь бий. Өөрөөр хэлбэл “Үндэсний үржүүлэхийн таблиц гэж байдаггүйн” адил хууль дээдлэх буюу эрх зүйт ёс нэгэн үндэстний өмч бус харин олон улс үндэстэнд үг хэллэгийн ялгаатай ч мөн чанар нь адилсах нийтлэг үнэт зүйл мөн. Энэ тухайд ХБНГУ-ын нэрт эрдэмтэн Хайнрих Шоллер “Өнөөгийн байдлаар эрх зүйт төрийн агуулгыг хуулийг дээдлэх зарчим буюу хууль зүйн үндэслэлтэй адилтган үздэг юм” гээд “Rule of law”-ын үзэл санааг өөрийн онцлогтой үндэсний эрх зүйн янз бүрийн газар хөрсөн дээр болон эрх зүйн өөр өөр бүлийн хүрээнд олон хэлбэрээр хэрэгжүүлж байна”<sup>15</sup> гэж өгүүлжээ. Монгол Улсад хууль дээдлэх ёс нэрээр хэрэгжиж байгаа нь түүний нэг илрэл болно.

#### **Хууль дээдлэх ёсыг хангах Үндсэн хуулийн механизм (зохион байгуулалт, эрх зүйн баталгаа)**

Монгол Улсын Үндсэн хуульд уг зарчмыг хангах зохион байгуулалт, эрх зүйн гол гол механизмыг тодорхойлсон. Тэдгээр нь ардчилсан орнуудынхтай агуулгын хувьд адил бөгөөд тус тусын ач холбогдолтой. Энд нэг бүрчилэн өгүүлэх боломжгүй учир тоймлон эшлэхийн<sup>16</sup> хамт, гол агуулгыг нь дараахь байдлаар хураангуйлж илэрхийлье: Үүнд:

- Эрх зүйн хэм хэмжээгээр тохируулбал зохих харилцааг элдэв дэд акт, заавраар биш хуулиар зохицуулах;
- Аливаа хууль нь Үндсэн хуульд, эрх зүйн бусад (дэд) бүх акт нь хуульд нийцсэн буюу захирагдмал байх;

15 Хайнрих Шоллер. “Rule of law ба Rechtsstaat зарчмыг эрх зүйн түүх ба харьцуулсан эрх зүйн үүднээс авч үзэх нь” өгүүлэл (Эрх зүйт ёс ба эрх зүйн шинэтгэл. Ханнс Зайдел сан. УБ., 2004 он. Монгол хэлээр 39; Герман хэлээр 49 дэх талд үз).

16 Монгол Улсын үндсэн хууль. 1992 он. 1; 2; 3; 10; 14; 16; 19; 20; 26; 32; 38; 41; 47; 49; 62; 64; 70.1 зэрэг зүйл хэсэг.

- Хүний жам ёсны эрх, эрх чөлөө, хууль зүйн тэгш байдлыг хүлээн зөвшөөрч хангах. Төр энэ үүргийг иргэдийнхээ өмнө хүлээсэн байх;
- Үндсэн хууль болон түүнд нийцсэн бусад хуулийг бүх нийтээр, хүчин төгөлдөр дагаж мөрдөх;
- Хүний эрх, эрх чөлөө нь шударга, алагчлалгүй шүүхээр хамгаалагдсан байх;
- Парламент нь Үндсэн хуулиа, гүйцэтгэх, шүүх эрх мэдлийн байгууллага нь Үндсэн хууль ба бусад хуулийг гуйвалтгүй биелүүлэх, зөв хэрэглэх;
- Хууль тогтоох, гүйцэтгэх байгууллагын үйл ажиллагаанд шүүхийн хяналт тогтоосон байх;
- Хууль зөрчсөн гэм буруутай хэн боловч хууль зүйн зохих хариуцлага хүлээх;
- Хуулийг буцаан хэрэглэхийг хориглох;
- Үндсэн хууль зөрчсөнийг нотолсон Үндсэн хуулийн цэцийн шийдвэр, ердийн хууль зөрчсөнийг тогтоосон бусад шүүхийн шийдвэр хүчин төгөлдөрт тооцсон өдрөөс эхлэн холбогдох бүх этгээдэд заавал биелүүлэх хүчинтэй байх, хууль зүйн үндэстэй бол түүнийг албадан биелүүлэх;
- Шударга ёс, зүй ёсны хийгээд нийгмийн бусад хэм хэмжээний үйлчлэл Үндсэн хуулийн хүрээнд багтсан байх зэрэг гол шинж бүрдсэн байвал хууль дээдлэх ёс хэрэгжиж байгаа нь тэр.

Эдгээр үндсэн дээр Үндсэн хуулийн эрх зүйн бүхий л субъект, иргэний нийгэм ба иргэдийн хяналт, төрийн байгууллага, тэр дундаа шүүхийн хууль биелүүлэх, хяналт тавих үүрэг, тэр тухайд олгогдсон эрхийг бид хууль дээдлэх ёсыг хангах механизм гэж үзэж байна.



“Хууль дээдлэх” ч байг, эрх зүйт ч байг, энэхүү зарчим үлэмжийн ач холбогдолтой ч ардчилал, хүний эрх, нийгмийн шударга ёсыг хангах цорын ганц үндэс, “авралын од” бус, харин тухайн үндэстний нийгэм-улс төрийн тогтолцоо, эдийн засгийн нөхцөл, ухамсрын хүчин зүйлээс шийдвэрлэх хэмжээгээр шалтгаална.

Үндсэн хуулиа сахиж хүндэтгэх, эрх зүйт төрийн тогтолцоог төлөвшүүлэн тогтоох үйл явцыг Үндсэн хууль судлалд эрх зүйт төрийн онолын сэтгэлгээг хөгжүүлэхтэй хамт авч явах нь орчин цагийн шаардлага юм. Монгол Улсын Ерөнхийлөгч асан Н.Багабанди “Үндсэн хуулийг дээдлэн хүндэтгэх өөр нэгэн чухал тал нь түүний судалгааг тал бүрээс нь шинжлэх ухааны үндэстэй хийж Үндсэн хуулийн онолын сэтгэлгээг хөгжүүлэх явдал мөн<sup>17</sup> гэсэн нь олзуурхууштай.

#### **Хүний эрхийг хангах нь хууль дээдлэх ёсны эцсийн зорилго мөн**

Амьдрал дээр хууль, эрх зүйг засаг төрийг хүчирхэгжүүлж, түүний эрх баригчдын эрх дархыг өргөтгөн, ноёрхлыг хамгаалж, хүслийг хангагч хэрэглүүр мэтээр үзэж хандах явдал бараг л дасал болсон нь байнга ажиглагддаг. Тиймийн учир үе үеийн тэмцэгчид, эрдэмтэн мэргэд сайхь үзлийг шударга ёс, хүний эрх, эрх чөлөө, тэгш байдлын төлөө хүслэн болгон дэвшүүлж, хөгжүүлсээр ирсэн байдаг. Үүнийг Монголын эрх зүйн түүхийн өнгөрсөн, өнөө хоёрыг харьцуулан үзсэнээр лавтай ойлгож болно.

Монгол Улсын анхны (1924 оны) Үндсэн хууль хожмын (1940; 1960 оны) хоёр социалист Үндсэн хуулиас илүү

17 Үндсэн хууль ба ардчилсан эрх зүйт төр (VERFASSUNG UND DEMOKRATISCHER RECHTSSTAAT). GTZ. Hanns seidel stiftung. Konrad Adenauer Stiftung. Хэвлэсэн “Ган принт” ХХК. УБ., 2004 он. 20; 233-234 дэх тал.

ардчилсан шинжийг агуулсан хийгээд **анхдагчийн хувьд** үнэхээр түүхэн гавъяатайг товойлгон үзэх нь бодитой болно.

Монгол Улсын өмнөх Үндсэн хуулиудад (1924; 1940; 1960)\* хүний эрхийн тулгуур зарчмуудыг бус, зөвхөн Монгол Улсын иргэдийн үндсэн эрх, үүргийг тунхаглаж ирсэн байдаг<sup>18</sup>. Тэр нь тухайн үедээ Монголын эрх зүйн түүхэн дэх өмнөх үеэсээ илүү дэвшилттэй хэдий ч ангич (анги, давхраа ялгаварласан) нэгэн үзэл сурталч хандлагад үндэслэсэн гажуудал буюу сөрөг талтай байсан билээ. Тэгвэл хүний эрх, эрх чөлөөг хуучин хуулиас урагшлуулсан шинэ Үндсэн хуулийн Хоёрдугаар бүлэгт системчилж олон улсын эрх зүйн жишигт хүргэж тодорхойлсон нь өнөөгийн Монголчуудын хүний эрх, ардчиллын төлөө хийсэн тэмцэл, шинэтгэлийн гол ололтын нэг, нийгмийн дэвшил мөн. Тэнд “хүний эрх, эрх чөлөө” гэдэг нэр томъёоноос эхлээд “хүн бүр эрх зүйн субъект” байж “хууль ба шүүхийн өмнө эрх тэгш” бөгөөд элдэвээр ялгаварлан гадуурхагдахаас ангид байх суурь зарчмыг тогтоож хүний заяамал, салшгүй эрхүүдийг анх удаа Үндсэн хуулийн түвшинд хүлээн зөвшөөрч, улмаар **түүнийг хангах үүргийг засаг төр иргэнийхээ өмнө хүлээж хариуцсан юм**<sup>19</sup>. Энэ ёсоор ч Монголд хүний эрхийг хангах талаар мэдэгдэхүйц ахиц гарсан. Түүний нэг нотолгоо нь УИХ “Хүний эрхийг хангах Үндсэний хөтөлбөр”-ийг 240 зүйлтэй, урт хугацаатайгаар батлан мөрдөж байгаа явдал мөн. Уул хөтөлбөрийн биелэлтийг хангах үүргийг засаг захиргаа, шүүх, прокурор, Хүний

\* Энэ тухай Б.Чимид үндсэн хуулийн үзэл баримтлал. Нийтлэг асуудал. I дэвтэр. УБ., 2004 он. 209-216 дахь талд үзнэ үү.

18 Монгол Улсын үндсэн хууль. Эмхтгэсэн Ж.Амарсанаа, О.Батсайхан. УБ., 2004. 43; 155-158; 260-264 дэх тал.

19 Монгол Улсын үндсэн хууль. 1992 он. Хоёрдугаар бүлэг. 19 дүгээр зүйл.

эрхийн үндэсний комисс зэрэгт, нэгтгэн зохицуулах үүргийг Улсын Ерөнхий сайдын тэргүүлсэн Зохицуулах хороонд тус тус хариуцуулжээ. Энэ бүхэн Монголын нийгэм улс төрийн шинэтгэлийн түүхэн дэвшилт алхам мөн боловч их үйлсийн зөвхөн эхлэл юм. Уул явцад ээдрээтэй асуудал, түвэгтэй учрал тохиолдож байгааг хэлэлгүй өнгөрөх аргагүй. Засаг төрийн байгууллага, албан тушаалтан, хувь хүний болон хамтлагийн **эрх зөрчсөн шийдвэр** гаргах явдал үзэгдсээр байгаагаар барахгүй улс төрийн харилцааны хямралаас үүдэн энгийн хэд хэдэн хүний амь насыг бүрэлгэсэн (2008.7.1-ний) явдал ч үзэгдэв.

Энэ мэтчилэн засаг төрийн зүгээс хүний эрх, эрх чөлөөг зөрчсөн, хөсөрдүүлсэн аливаа үйлдэл, хандлага ямар ч хэлбэртэй байсан ямагт албадлага, хүчирхийллийн шинжийг агуулдаг. Ийм учир засаг төрийн эрх мэдэл нэг гарт төвлөрч, давагдашгүй хүч болохын эсрэг **тэр эрх мэдлийг** хууль тогтоох, гүйцэтгэх, шүүх эрх мэдлийн гурван салаанд хувааж, саармагжуулахын хамт хяналт тэнцэлтэй болгож Үндсэн хуулиар **хатуу чанд хязгаарлах** шаардлагатай болдог. Үүгээрээ үнэнхүү ардчилсан хууль дээдлэх ёсны эцсийн зорилго нь хүний төлөө, түүний эрх, эрх чөлөөт хөгжил, элбэг хангалуун аж амьдралын төлөө юм шүү. Түүнийг ийнхүү дүрсэлж болно.

#### **Хууль дээдлэх (ардчилсан) зарчмыг хангахад шударга шүүхийн журамт үүрэг (долг).**

Хууль дээдлэх ёсыг шударга шүүхгүйгээр сэтгэх арга байхгүй. Энэ тухайд өндөг тахиа хоёрын аль нь түрүүлж бий болсон бэ?” гэдэгтэй адил асуулт тулгардаг.

Шударга хуультай байж шударга шүүх байна. “Шүүх гагцхүү хуульд захирагдах” зарчим шүүх шударга байхын үндэс мөн. Иймд өнөөгийн Монголд хууль шударга биш байвал

шүүх түүнийг хэрэглэхгүйгээр барахгүй хүчингүй болгодог Үндсэн хууль үйлчлэх болсон нь үнэхээр гайхамшиг.

Тухайлбал, Монгол Улсын Үндсэн хуульд **“Улсын дээд шүүх, бусад шүүх нь Үндсэн хуульд нийцээгүй, албан ёсоор нийтлээгүй хуулийг хэрэглэх эрхгүй”, “Хууль ... Үндсэн хуульд нийцээгүй гэж Үндсэн хуулийн цэц шийдвэр гаргавал зохих хууль, зарлиг, батламж, шийдвэр хүчингүй болно”**<sup>20</sup> гэжээ. Энэ тохиолдолд шударга шүүх нь “сайн хууль” бий болгоход шууд нөлөөлнө. Үүгээрээ анхдагч нь мэт. Иймд зөв сайн хууль, шударга шүүх хоёр биенээ нөхөн хамсах диалектик хамааралтай байна. Иймд 19 дүгээр зуунаас тэргүүний улс орнууд “хүн бүр хууль ба шүүхийн өмнө эрх тэгш байх” зарчмыг хаант засгийн эсрэг ардчиллын төлөө тэмцлийн туг болгон гарч ирсэн байдаг. Өөрөөр хэлбэл, “Хууль ба шүүх” хоёрыг “хүний эрх” гэх нэгэн том институтэд адил тэгшээр холбож ирсэн. Энэ нь өдгөө ч Монгол Улсын Үндсэн хуулийн 14 дүгээр зүйл ба олон улсын гэрээнд тусгалаа олсныг баримталж буйг тэмдэглэж байна.

*Шүцх бол хүний эрх, ардчилсан ёсыг хамгаалах гол хэрэглүүр бөгөөд хууль тогтоох, гүйцэтгэх байгууллагаас хүний эрх, эрх чөлөөг зөрчих, хууль бус албадлага хэрэглэхийн эсрэг зогсож, засаг захиргааны дур зоргын хандлага, тэдний гарын доорхи албадлагын аппарат хоёрын хооронд шударга ёсны илд бамбай болж ажиллаж эрх зүйн соёлыг тцгээх нийгэм-ёс зүйн журамт ццрэгтэй. Үцний тулд хууль цнэн, шүцх шударга байх ёстой.*

20 Монгол Улсын үндсэн хууль.1992 он. Тавин есдүгээр зүйлийн 3; Жаран зургадугаар зүйлийн 4.

## Шүүхийн шинэтгэл: Зарчим, бэрхшээл, сорилт

### Шударга шүүхээр хамгаалуулах эрх ба шүүх эрх мэдлийн шинэтгэл

Эрх зүйт (хууль дээдлэх) ёсны салшгүй элемент нь хүний эрх, шударга шүүх хоёр бөгөөд “хууль нь агуулгаараа шударга, хүний жам ёсны, салшгүй эрх, эрх чөлөөнд суурилсан, тэдгээрт харшлаагүй байх”<sup>2121</sup> явдал мөн. “Justice” гэдэг латин гаралт үг шударга шүүх гэсэн утгыг илэрхийлж байсны учир өдгөө ч эх газрын эрх зүйт орнуудад шүүхийн зохион байгуулалт эрхэлсэн байгууллагыг “шударга ёсны яам” (“министрство справедливости”) гэдэг. Монгол Улсын Үндсэн хуульд “шударга шүүхээр шүүлгэх”<sup>2222</sup> буюу хамгаалуулах явдлыг хүний ба иргэний эрхийн нэг хэсэг болгон заасан юм. Чухамдаа үүний төлөө л шүүхийн шинэтгэлийг хуульчлан хэрэгжүүлж байна. Шүүгч хараат бус байж гагцхүү хуульд захирагдаж хариуцлагатай байх шударга ёсны хүрээ хязгаар нь Үндсэн хууль билээ. Уг хуулиас гадуур түүнд харшилсан ёс журмыг шударга ёс гэж хүлээн зөвшөөрөх аргагүй. Иймд шударга шүүх байхын эрх зүйн үндэс нь шүүх эрх мэдлийн үндсэн зарчмууд мөн. Шинэ Үндсэн хуульд “1. Монгол Улсад шүүх эрх мэдлийг гагцхүү шүүх хэрэгжүүлнэ”, “Ямар ч нөхцөлд хуулиас гадуур шүүх байгуулж, шүүх эрх мэдлийг өөр байгууллага хэрэгжүүлэхийг хориглоно”<sup>2323</sup> гэж заагаад дараахь үндсэн зарчмуудыг тодорхойлсон.

- 1) Шүүхийн зохион байгуулалт, үйл ажиллагааны эрх зүйн үндсийг хуулиар тогтооно (48.2);

21 “Теория государства и права” М., ЭКСМО. 2005. С.422.

22 Монгол Улсын үндсэн хууль. Хоёрдугаар бүлгийн 16 дугаар зүйлийн 14.

23 Монгол Улсын үндсэн хууль. 1992 он. Дөчин долдугаар зүйлийн 1;2.

- 2) Шүүгч хараат бус байж, гагцхүү хуульд захирагдана (49.2);
- 3) Бүх шатны шүүх хэрэг, маргааныг хамтын зарчмаар хянан шийдвэрлэнэ; Анхан шатны шүүх хэрэг, маргааныг хамтран шийдвэрлэхдээ иргэдийн төлөөлөгчдийг оролцуулна (52.1; 2);
- 4) Шүүн таслах ажиллагааг Монгол хэлээр явуулна (53.1; 2);
- 5) Хуульд тусгайлан зааснаас бусад тохиолдолд шүүх хэргийг ил таслан шийдвэрлэнэ (54);
- 6) Шүүгдэгч өөрийгөө өмгөөлөх эрхтэй; Шүүгдэгч энэ эрхээ эдлэхэд хүсэлтээр нь буюу хуульд зааснаар хууль зүйн мэргэжлийн туслалцаа үзүүлнэ (55).
- 7) Улсын дээд шүүх, бусад шүүх нь Үндсэн хуульд нийцээгүй, албан ёсоор нийтлээгүй хуулийг хэрэглэх эрхгүй (50.3);
- 8) Шүүх улсын төсвөөс санхүүжнэ. Шүүх үйл ажиллагаа явуулах эдийн засгийн баталгааг төр хангана (48.3)<sup>2424</sup>.

Эдгээр зарчмын дагуу шүүх эрх мэдлийн шинэтгэлийн хүрээнд зарчмын шинжтэй олон талт арга хэмжээг авч үзэгдэхүйц ахиц гаргасныг үгүйсгэж болохгүй. Энд олон олон зүтгэлтэн, шударга хуульчид, зуу зуун шүүгчдийн хүч хөдөлмөр шингэсэн билээ. Энэ талаар гол гэсэн цөөн арга хэмжээг дурдахад илүүдэх юун:

- 1) Шүүх эрх мэдлийг шинэтгэх үйлс нь эрх зүйн шинэтгэлийн чухал хэсэг учир<sup>2525</sup> хуулиудыг шинэчлэхээс эхэлсэн гэж болно. Үндсэн хууль гарсаны дараа хуучин бүх хууль шинэчлэгдсэний дээр хувьсан

24 Мөн хууль. 49-55 дугаар зүйл.

25 Б.Чимид, Төр, нам, эрх зүйн шинэтгэлийн эгзэгтэй асуудал. ХЗҮТ. УБ., 2008 он. II дэвтэр.

өөрчлөгдөж буй нийгмийн харилцааг тусгасан шинэ шинэ хуулиуд гарч 2009 оны 6 дугаар сарын 15-ны байдлаар 396 хууль, Монголын олон улсын 96 гэрээ үйлчлэх болов. Түүний дотор Шүүхийн тухай, Эрүү, Иргэн, Эрүүгийн байцаан шийтгэх болон Иргэний хэрэг шүүхэд хянан шийдвэрлэх тухай хуулиудыг Үндсэн хуулийн зарчмуудад нийцүүлэн шинэчилсэн юм.

2) **Шинэ хууль, хөтөлбөрийн үндсэн дээр засаг төрөөс авсан суурь арга хэмжээний нэг нь АНУ-ын Хөгжлийн агентлаг, түүний “Хууль дээдлэх төсөл”-ийн арга зүй, санхүүжилтийн дэмжлэгтэйгээр “Шүүх эрх мэдлийн стратеги төлөвлөгөө”-г боловсруулан Улсын Их Хурал 2000 оны 5 дугаар сард баталж сүүлийн жилүүдэд хэрэгжүүлсэн явдал юм. Энэ төлөвлөгөөнд шүүх нь:**

- хараат бус байх 7;
- хариуцлага хүлээдэг байх 5;
- мэдрэмжтэй байх 4;
- шударга байх 2;
- хүртээмжтэй байх 7;
- бүтээмжтэй байх 5 эдгээр 6 суурь үнэлэхүйн хүрээнд стратегийн бүгд 30 зорилтын дотор шинэтгэлийн 113 зүйлийн ажил үйлсийг улсын хэмжээнд хийхээр товлосон байв<sup>26</sup>. Тэдгээрийн олонхийг хэрэгжүүлсэн нь шүүхийн шинэтгэлийн оргил үе болж ашиг тусаа олон талаар өгснийг тэмдэглэх хэрэгтэй.

3) Германы Ханнс-Зайделийн сангийн дэмжлэгтэйгээр боловсруулж, боловсон хүчнийг сургаж бэлтгэх үндсэн дээр Захиргааны процессын суурь хууль гарган 2004 оны 7 дугаар сарын 1-нээс бүх аймаг, нийслэлд

Захиргааны хэргийн шүүх байгуулав. Үүнийг оролцуулан, 1992 онд Үндсэн хуулийн цэц байгуулж ажиллуулсныг нэмбэл Монголын шүүхүүд нь бүтцийн хувьд шинэчлэгдэж, **ерөнхий болон дагнасан (төрөлжсөн) шүүхийн хоёр дэд тогтолцооноос бүрэлдэх болов. Үндсэн хуулийн болон захиргааны хэргийн шүүх цоо шинээр байгуулж төлөвшүүлсэн нь хууль тогтоох, гүйцэтгэх эрх мэдлийн хоёр том салаанд буюу улс төрийн амьдралын хуулийн хяналтгүй байсан орчинд шүүхийн хяналтыг тогтоосноороо түүхэн бөгөөд зарчмын ач холбогдолтой юм.**

4) Шүүхийн шатлалын (инстанцийн) “холимог” байдлыг өөрчилж:

- а) сум, сум дундын болон дүүргийн шүүхийг бүх хэрэг маргааныг шийдвэрлэх **анхан шатны**;
- б) аймаг, нийслэлийн шүүхийг **давж заалдах шатны**;
- в) Улсын дээд шүүхийг **хяналтын шатны** болгон бүрэн эрхийг заагласан нь шинэтгэлийн дорвитой арга хэмжээ мөн.

5) Бүх шатны шүүхэд өөрөө удирдах ёсыг (бүх шүүгчдийн зөвлөлгөөн, зөвлөл, Мэргэжлийн болон Сахилгын хороо зэрэг) нэвтрүүлж, хараат бус зарчмыг хангах үүрэгтэй **Шүүхийн ерөнхий зөвлөлийг байгуулж, менежментийн арга ажиллагааг нэвтрүүлж ирсэн.**

6) Хуульч, шүүгч бэлтгэх боловсрол, сургалтын тогтолцоо, арга зүйг шинэтгэн, сонгон шалгаруулах, давтан сургах тогтолцоог бүрдүүлж, шүүх судлалын эрдэм шинжилгээний үүр нэгж бий болгосон, эрх зүйн мэдээллийн автоматжуулсан тогтолцоог ажилд оруулсан, шүүхийн ажиллах нөхцөл хангамжийг сайжруулсан. Энэ үйлсэд Дэлхийн банк, Германы техникийн хамтын ажиллагааны нийгэмлэг төслүүд

26 Монгол Улсын Шүүх эрх мэдлийн стратеги төлөвлөгөө. Хууль зүйн яам, Шүүхийн Ерөнхий зөвлөл. УБ., 2000 он; Стратеги төлөвлөгөөний мониторингийн тайлан. УБ., USAID.2008 он.

зохих туслалцаа үзүүлснийг тэмдэглэх нь зүйтэй.

- 7) Шүүх эрх мэдлийн шинэтгэлд прокурор, мөрдөн байцаах, авлигатай тэмцэх, шүүхийн шийдвэр гүйцэтгэх, өмгөөлөх зэрэг байгууллага тэдгээрийн удирдлагын тогтолцоо, бүтэц, байршил зүй, боловсон хүчний мэдлэг чадвар, аж амьдралын нөхцөл, ур чадвар, ёс зүй, эрх зүйн ухамсрын төлөв байдлыг сайжруулах олон талт асуудал хамаардаг.

Энэ бүхэн эцсийн дүндээ шүүх эрх мэдлийн байгууллагын бие даасан, хараат бус, шударга байдал, үр нөлөөг дээшлүүлэхэд асар их үр нөлөө үзүүлснийг үгүйсгэх аргагүй. Одоо Монголд ҮХЦ, УДШ-ээс гадна анхан шатны 62, давж заалдах шатны 23 шүүх байгаад бүгд 429 шүүгч үлэмжхэн ачаалалтай ажиллаж, ардчиллын зүгт, хууль дээдлэх ёсны төлөвшилд ахиц дөхөц гаргаж байна. Шүүх, шүүгчдийн олонхийн хувьд ингэж үзэж болно. Үүнийг зөвхөн 2008 оны байдлаар анхан шатны шүүхүүд эрүүгийн 5812, иргэний 28480 хэрэг (маргаан), захиргааны 2234 хэрэг шийдвэрлэсний 35.9-78.8 хувийг давж заалдах; 8.1-19.4 хувийг хяналтын шатны шүүхээр хянан хэлэлцсэнээс харж болно.

Зөвхөн эрүүгийн хэрэг гэхэд Монгол Улсын шүүхүүд (2002-2008 оны) 7 жилийн дунджаар жилдээ 7000 орчим хэргийг анхан шатны журмаар шийдэж, 2000 орчим хэргийг давж заалдах, 750 орчим хэргийг хяналтын шатны шүүхээр

хянасан байна. Энэ мэтийг нааштайгаар үнэлэхдээ өгүүлэн буй зарчим, шүүхийн шинэтгэлийг хэрэгжүүлэх явцад учирч буй бэрхшээл, сул талыг олж харахгүй бол ихээхэн алдас болно.

#### **Бэрхшээл, сорилт, түүнийг даван туулах нь**

Аливаа шинэ зорилт, зарчим аяндаа, амар хялбараар хэрэгждэггүйг бид мэднэ. Бас тийм байхаас аргагүй гээд хараад сууж, хойш тавьж дасан зохицож болохгүй. Харин учирч буй сорилтыг урьдчилан харж, бэрхшээлийг эр зоригтой, ухамсартайгаар сөрөн зогсож, тэючээртэйгээр даван туулах ёстой. Бидэнд магтан дуулах ололт байвч “матуулж унах” бэрхшээл сорилт үзэгдсээр, бүр заримдаа чих дасаж болзошгүй байна. Түүнд нөлөөлөгч хүчин зүйл ч мундахгүй. Тоймлон дурдваас:

- Өмнөх үеийн зохисгүй (залгамжилж үл нийцэх) арга хандлага амь бөхтэй оршиж байна. Ялангуяа хуулийг эрх зүйн онол, танин мэдэхүйн шинэчлэгдсэн түвшинд хэрэглэж тэр бүр чадахгүй байгаа нь ажиглагддаг. Энэ нь “шүүхийн алдаа”, “процессын зөрчил” буурахгүй харин ч өмнө үеийнхээс өссөнөөр илэрч байна. Өмнөх үед үүнтэй төстэй үзэгдэл шүүхийн нийт шийдвэрийн 10 хэдэн хувьд “эргэлдэж” байсан бол сүүлийн 6 жилд 19-26 хувьд хүрчээ. Энэ бол ноцтой баримт бөгөөд шүүхийн нэр хүнд дээшлэхгүй байгаагийн гол шалтаг мөн. Улсын Дээд шүүхийн тайлангаас түүвэрлэн үзэхэд<sup>27</sup>:

27 Монгол Улсын Шүүхийн 2002; 2003; 2004; 2005; 2006; 2007; 2008 оны тайлан. УДШ-ийн хэвлэл (он, оноор).

## Эрүүгийн хэрэг

### А. Давж заалдах шатны шүүх шийдвэрлэсэн эрүүгийн хэрэг

Он	Давж заалдах шатны шүүхээр шийдвэрлэсэн хэргийн тоо		Тогтоолыг хэвээр үлдээсэн		Тогтоолд өөрчлөлт оруулсан		Тогтоолыг хүчингүй болгосон	
	Хүлээн авсан	Шийдвэрлэсэн	Тоо	Хувь	Тоо	Хувь	Тоо	Хувь
2002	2377	2327 /52.4/	1219	52.4	647	27.8	461	19.8
2003	1843	1809	963	53.2	413	23	433	24
2004	1945	1888	971	51.5	420	22.2	497	26.3
2005	2014	1959	1037	52,9	421	21,5	501	25.6
2006	1818	1766	895	50.7	423	24,0	448	25,3
2007	1951	1923	1054	54,8	407	21,2	462	24,0
2008	2377	2327 /52.4/	1219	52.4	647	27.8	461	19.8
Дүн ба дундаж	14325	13999	7358	52.6	3378	24.1	3253	23.2

### Б. Хяналтын шатны шүүхийн шийдвэрлэсэн эрүүгийн хэрэг

Он	Давж заалдах шатны шүүхээр шийдвэрлэсэн хэргийн тоо		Тогтоолыг хэвээр үлдээсэн		Тогтоолд өөрчлөлт оруулсан		Тогтоолыг хүчингүй болгосон	
	Хүлээн авсан	Шийдвэрлэсэн	Тоо	Хувь	Тоо	Хувь	Тоо	Хувь
2002	5987	437	60	13.7%	152	34.8%	225	51.5
2003	910	497	236	47.5%	113	22.7%	148	29.8
2004	833	592	331	58.4%	106	19.3%	155	22.2
2005	814	594	336	56.5%	103	17.3%	179	30.1
2006	759	541	321	59.3%	69	12.8%	151	27.9
2007	751	543	328	60.4%	88	16.2%	127	23.4
2008	663	470	270	54.4%	106	21.4%	120	24.2
Дүн ба дундаж	10717	3674	1882	51.2%	734	19.9%	1105	30.0

Анхан шатны шүүхээр шийдвэрлэсэн 5 хэрэг тутмын нэгд давж заалдах гомдол гаргадаг бөгөөд 1998-2001 оны статистикаас үзэхэд нийт эрүүгийн хэргийн шийтгэх тогтоолын 52.2-54.7 хувь нь хэвээр үлдэж, 45.3-47.8 хувь нь хүчингүй болсон буюу өөрчлөгдсөн байна. Таслан шийтгэх тогтоолыг хүчингүй болгосон, өөрчилсөн үндэслэлийн дотор “хэргийн зүйлчлэл буруу”, “хэрэгтний хувийн байдалд ялыг тохируулаагүй”,

“хохирогчийн гэм буруутай ажиллагаа хэрэг гарахад нөлөөлсөн”, “аргагүй хамгаалалтын хэр хэмжээг хэтрүүлсэн” гэсэн зэргийг өмгөөлж болохгүй л дээ<sup>28</sup>.

28 Монгол Улс дахь хүний эрх, эрх чөлөөний байдлын тухай илтгэл. 2002 он. 31 дэх тал.

## Иргэний хэрэг

В. Монгол Улсын шүүхүүд 1993-2008 онд жилд дунджаар 25830 орчим иргэний хэргийг анхан шатанд шийдэж (21717-30699 хэрэг), 2000 орчим хэргийг (1539-2618 хэрэг) давж заалдах шатны шүүх хянасан байна<sup>29</sup>.

Он	Нийт шийдэгдсэн хэргийн тоо	Давж заалдсан хэргийн тоо		Хэвээр үлдээсэн хэргийн тоо		Өөрчлөлт оруулсан хэргийн тоо		Хүчингүй болсон хэргийн тоо	
		Тоо	Хувь	Тоо	Хувь	Тоо	Хувь	Тоо	Хувь
1997	26936	2618	9.7%	1320	50.4%	688	26.2%	610	23.3%
1998	28107	2317	8.2%	1166	50.3%	775	33.4%	376	16.2%
1999	28039	2468	8.8%	1403	56.8%	422	17.1%	643	26.1%
2000	21717	2035	9.3%	990	48.6%	542	26.6%	503	24.7%
2001	23252	2144	9.2%	1120	52.2%	519	24.2%	505	23.5%
2002	24100	2038	8.4%	1070	52.5%	446	21.9%	522	25.6%
2003	23407	1539	6.5%	732	47.6%	400	26%	407	26.4%
2004	23290	1324	5.7%	562	42.4%	315	23.8%	447	33.8%
2005	24492	1299	5.3%	487	43.2%	309	25.4%	406	31.2%
2006	27469	1364	5%	573	42%	368	27%	423	31%
2007	30699	1350	4.4%	446	33%	406	30.1%	498	36.9%
2008	28480	1516	5.3%	600	40%	515	34%	401	26%
Дүн	309988	22012	7.1%	10469	42.%	5705	26.3%	5741	27%

## Г. Хяналтын шатаар шийдвэрлэсэн иргэний хэрэг

Он	Нийт шийдэгдсэн хэргийн тоо	Хяналтын шатаар шийдвэрлэгдсэн хэргийн тоо	Хэвээр үлдээсэн хэргийн тоо		Өөрчлөлт оруулсан хэргийн тоо		Хүчингүй болсон хэргийн тоо	
			Тоо	Хувь	Тоо	Хувь	Тоо	Хувь
2002	24100	728	419	57.5%	238	32.7%	71	9.8%
2003	23407	809	364	45%	225	27.8%	220	27.3%
2004	23290	677	321	47.4%	204	30.1%	152	22.4%
2005	24492	635	271	42.6%	183	29%	181	28.4%
2006	27469	1364	573	42%	368	27%	423	31%
2007	30699	708	285	42.2%	244	36.1%	146	21.7%
2008	28480	620	362	58.4%	164	26.5%	94	15.1%
Дүн	181937	5541	2595	47.9%	1626	29.9%	1287	22.2%

- Хуулийн биелэлт, шүүх эрх мэдлийн байгууллагын үйл ажиллагаа, арга барилд олон түмний үнэлгээ тааруухан, сэтгэл ханамж нэн таатай бус байгаа нь нууц бишээ. Энэ нь шүүхийн дотоод амьдрал, нийгэм-сэтгэл зүйн орчны аль аль талаас хамаарч байгаа нь ч судалгаанаас харагддаг.

Философи, социологи, эрх зүйн хүрээлэнгээс 2006 онд 11 аймаг, 7 дүүргийн 860 хүнийг хамран явуулсан судалгааны мэдээ сэлтээс<sup>30</sup> үзвэл:

29 “Хууль дээдлэх ёс” сэтгүүлд МУИС-ХЗС-ийн багш Д.Хуягийн “Иргэний хэргийг давж заалдах шатаар хянах ажиллагаа”. УБ., 2004 он. №4; 2002-2008 оны мэдээг УДШ-ийн тайлангаас авсан ба хүснэгтэд нэгтгэн оруулав.

30 Эрх зүйн соёл: Төлөв байдал, хандлага (ШУА, ХЗҮТ; МУИС-ийн Харьцуулсан эрх зүй,

**Судалгаанд хамрагдагчдын** (19.2 хувь шүүхэд тодорхой асуудлаар хандаж байсан хүмүүс байв):

- 74.9% нь хуулийн хэрэгжилт хангалтгүй бөгөөд 48.9% нь социализмын үеийнхээс дордсон;
- парламент хууль тогтоохдоо ... 25.4% нь
- Засгийн газар хууль хэрэглэхдээ 32.4% нь
- Прокурор албадан биелүүлэхдээ 38.4% нь
- Цагдаа хууль хэрэглэхдээ 55.5% нь
- Шүүх шийдвэр гаргахдаа 41.7% нь шударга бус ханддаг гэж хариулжээ<sup>31</sup>.

Эдгээр тоо юу өгүүлнэ вэ? Түүнд юу нөлөөлж байна вэ? Юуны өмнө хуулиас биш, хууль тогтоогч, гүйцэтгэгч, хэрэглэгчид шалтгааныг өөрөөсөө эрх хэрэгтэй.

- Хууль дээдлэх зарчмын анхдагч шаардлага нь Үндсэн хуулиа дээдлэх явдал мөн байтал үлгэрлэх үүрэгтэй парламент хамгийн муугаар нөлөөлж байна.

Үндсэн хуулийн цэц байгуулагдсанаас хойшхи 17 жилд 1173 өргөдөл хүлээн авснаас 111 дүгнэлт гаргасны 64 ширхэг буюу 57,65 хувь нь УИХ Үндсэн хууль зөрчсөн гэж тогтоосон байна<sup>32</sup>. Гэвч тэдгээр дүгнэлтийн 57,81 хувийг эсэргүүцсэн нь УИХ гэмээ

ухамсарладаггүйн баримт мөн!

Үүнтэй холбогдуулан үзвэл парламент нь Үндсэн хуулиа, гүйцэтгэх болон шүүх эрх мэдэл нь үндсэн ба бусад хуулийг сахин биелүүлэх нь хууль дээдлэх ёсны биелэл мөн болох тухай ХБНГУ-ын Үндсэн хуулийн үндэслэл<sup>333</sup> эрх зүйн үнэт зүйлийн ач холбогдолтой.

- Хуулийн чанар хэрэглэгчид, тэр дундаа шүүхэд таагүй нөлөөлж байна. Хуулиуд хоорондоо бага бус зөрчил, давхардал, хийдэлтэй, тодорхой бус буюу зохицуулах чадавхи султай байна. Үүнийг “Эрх зүйн шинэтгэлийн хөтөлбөр”-г өнгөрсөн онд ХЗДХЯ, ХЗҮТ-өөс хийсэн мониторингийн дүн нэгэнт харуулсан<sup>3434</sup> бөгөөд хуулийг цаашид “цэвэрлэх”-ийн чухлыг бусад судалгаа харуулж удирдлагын шийдвэрт тусган заажээ. “Засгийн газрын 2008-2012 оны үйл ажиллагааны хөтөлбөр”-ийн 4.1.1-д “Хүчин төгөлдөр үйлчилж буй хууль, тогтоомжид эрх зүйн болон мэргэжлийн үүднээс төлөв байдлын шинжилгээ хийх ажлыг зохион байгуулж, давхардсан, зөрчилдсөн заалтыг ангилан ялгаж, хуулийн хийдлийг арилгах ажлыг үе шаттайгаар хийж гүйцэтгэнэ<sup>3535</sup>” гэжээ.

Шүүхэд “гадны” гаж нөлөөлөл их байна.

- Шүүхийн шийдвэрт эрх мэдэл, бэл бэнчин, албан тушаал нөлөөлдөг гэж Та боддог уу гэсэн асуултад

ОУЭЗС-ны төв). УБ., 2008 он. Ред. Акад. Ж.Амарсанаа. 162-186 дахь тал.

31 Эрх зүйн соёл:Төлөв байдал, хандлага (ШУА;ХЗҮТ; МҮИС-ийн Харьцуулсан эрх зүй, ОУЭЗС-ны төв). УБ., 2008 он. Ред. Акад. Ж.Амарсанаа. 162-186 дахь тал.

32 Судалгааг 2009 оны 6 дугаар сарын 10-ны байдлаар ХЗҮХ гаргасан болно.

33 Конституции государств Европы. Том 1. Издательство “Норма”. М., 2001. С.587.

34 “Монгол Улсын Эрх зүйн шинэтгэлийн хөтөлбөрийн хяналт шинжилгээ, үнэлгээ”(Тайлан). УБ., 2008 он.

35 Монгол Улсын Засгийн газрын үйл ажиллагааны хөтөлбөр (2008-2012). Засгийн газрын Хэрэг эрхлэх газар. 43-44 дэх тал.



хариулсан байдал нь нэг талаас бусад этгээд нөлөөлж, нөгөө талаас шүүх шүүгчдийн зарим нь бусдын нөлөөнд автагдаж хэрэг маргааны оролцогчдод ялгавартай (алагчлан) ханддаг гэсэн дүгнэлтэд хүргэж байна.

Хариулт	Хүндрэлүүд	
Хариулаагүй	6.5%	
Хэзээ ч нөлөөлдөггүй	1.4%	
Нөлөөлөхгүй	8.5%	
Зарим талаар нөлөөлдөг	41.9%	83.6%
Зайлшгүй нөлөөлдөг	41.7%	

Энэ мэтээс шүүгчийн албаны болон хувийн ёс зүйд онцгой шаардлага тавигдаж байгаа нь харагдана. Нөгөө талаар уг баримт нь шүүх, шүүгчдийг зэмлэхийн зэрэгцээ тэдгээрт хууль бусаар нөлөөлөгчидтэй хүчтэй тэмцэх цаг болсныг харуулж байна. Ялангуяа улс төрийн нам, хүчин шүүхэд нэн зохисгүй нөлөөлж байгаа нь илт харагддагийг зөвтгөх ёсгүй. Улс төрийн ямар нэг зүтгэлтэн, намын хэн нэг идэвхтэн хэрэгт холбогдон мөрдөгдөх, шүүгдэхэд эсэргүүцсэн мэдэгдэл гаргах, тэр ч байтугай шүүхийн гадаа жагсаал цуглаан хийж элдэв шаардлага тавьж, шахалт үзүүлдэг болсон нь Үндсэн хуульд харш бөгөөд шүүх шударга байхад сөргөөр нөлөөлж байна. Үндсэн хуульд “2. Ерөнхийлөгч, Ерөнхий сайд, УИХ-ын ба Засгийн газрын гишүүн, төр, нам, олон нийтийн бусад байгууллагын албан тушаалтан, иргэн хэн боловч шүүгчээс шүүн таслах үүргээ хэрэгжүүлэхэд хөндлөнгөөс оролцож болохгүй<sup>36</sup>” гэж заасныг энд дахин эшлэхэд илүүдэх юун! Чухамхүү энэ үндэслэлийг тууштай баримтлан хэрэгжүүлэх нь Үндсэн хуулиа дээдэлж, шударга алагчлалгүй шүүх төлөвшүүлэх үйлсэд шийдвэрлэгч үүрэгтэй. Өөрөөр

36 Монгол Улсын үндсэн хууль. Дөчин есдүгээр зүйлийн 2.

хэлбэл бурууд нүд хурц байж шүүхийг шүүмжлэхийн зэрэгцээ зөвд ээлтэй байж шударга шүүгчдийг хамгаалах ёстой.

- Шүүхийн үйл ажиллагаанд иргэдийн сэтгэл ханамжийн тухайлсан нарийн судалгаа хийгээгүй боловч, улс төрийн хүрээнд болон хэвлэл мэдээллийн хэрэгслээр цацаж буй мэдээ, сэлтээс үзэхэд шүүх алагчилдаг, гар хардаг, авлигад автсан, ёс зүйн гажигтай гэхчилэн шударга бус байгааг олонтаа өгүүлдэг. Түүнийг бүгдийг үнэн гэх магадлалгүй ч сох үгүйсгэх үндэсгүйг, судалгааны дүн үзүүлэлт ч харуулдаг.

Авлигатай тэмцэх талын судалгаанд шүүх эрх мэдлийн байгууллагын ажилтан нар “гар хардаг” гэдгээрээ үргэлж дээгүүр байранд дурдагддагийг бид мэднэ. Магадлаагүй ч мэр сэр илэрч, хариуцлага хүлээнсээс үзсэн ч үнэний хувь бий. Дэлхийн түвшинд ч анхаарал татдаг энэ гажуудалтай тэмцэх нь тулгамдсан асуудал мөн. Зарим оронд явуулсан олон улсын судалгааны тайланд “Судалгаа туршлагаас үзэхэд шүүхэд итгэх итгэл бүрэн алдахаас эхлээд шүүхийн албан хаагчдын олонхи нь их хэмжээний хахууль авдаг гэсэн ойлголт иргэдийн дунд байдаг”<sup>37</sup> гэжээ. Өөрийн болон бусдын алдаанаас сургамж авбал хууль дээдлэх ёсны хурц үзүүр, шударга шүүхийн соргог хараа хяналтыг авлига, алагчлах хоёрын эсрэг эрс шууд чиглүүлэх цаг болжээ.

xxx

Хүний эрх, эрх чөлөөг бэхжүүлж, шударга шүүхээр хамгаалах нь ардчиллын эрхэм зарчим билээ. Ардчилал нь засаг төрийн төлөө биш

37 Дэлхий нийтийн авилгын тайлан. Шүүхийн тогтолцоон дахь авлига. Transparency international. УБ, 2007 он. 173 дахь тал.

хүний төлөө байдаг учир түүнийг **ард түмний засаг** гэдэг. Энэ утгаар засаг төрийн байгууллага, албан тушаалтны эрхийг хуулиар хязгаарлаж, дур зоргыг шүүхээр хазаарлаж баймааж хүний эрх, хууль ёсны ашиг сонирхлыг найдвартай хамгаалдаг байна. Үүнд хууль дээдлэх ёсны үндсэн агуулга, ач холбогдол оршино.

Хууль дээдлэх ёсыг хангах, үүний тул хараат бус шударга шүүхийн тогтолцоог төлөвшүүлэхдээ олон зүйлийн гаж нөлөөллөөс учрах бэрхшээлийг урьдчилан харж, тууштай сөрөн зогсож, даван туулах нь зайлшгүй бөгөөд ардчилсан нийгмийн эрхэм зорилго мөн.

## **Дэлхийн улс орнуудын 2009 оны Авлигын төсөөллийн индекс (СРІ)-ийн өөрчлөлт, түүнд нөлөөлсөн хүчин зүйлс**

**Ч.Даваасүрэн**

*Авлигатай тэмцэх газрын Судалгаа шинжилгээний албаны ажилтан*



Транспэрэнси Интернэшнл Олон улсын байгууллагаас дэлхийн 180 орныг хамруулан 2009 оны Авлигын төсөөллийн индекс (АТИ)-ийг тооцож үр дүнг танилцуулсан билээ. Авлигын төсөөллийн индексийн 2008, 2009 оны үр дүнд үндэслэн авлигын төсөөллийн индексийн утга дэлхийн улс орнуудаар хэрхэн өөрчлөгдсөн талаарх дүн шинжилгээ хийж, дэлхий нийтийн авлигын нөхцөл байдлын өөрчлөлт, авлигын төсөөллийн индекс улс орнуудад өөрчлөгдсөн байдал, тэдгээрт нөлөөлсөн хүчин зүйлсийг тодорхойлох зорилтыг тавьж уг танилцуулгыг бэлтгэлээ.

Дайн, зөрчил мөргөлдөөнд нэрвэгдсэн, дотооддоо тогтворгүй байгаа улс орнуудад индекс доогуур гарсан байна. Тухайлбал, Сомали 1.1, Афганистан 1.3, Мянмар 1.4, Ирак, Судан улсууд 1.5 гэсэн оноо авсан байна. Энэ нь тухайн улс орнуудын төрийн үйл ажиллагаан

дахь авлигын түвшин ихээхэн өндөр гэж төсөөлөгдөж байгаагаас гадна засаглалын үйл ажиллагааг доголдуулсан хуучныг баримталсан зөрчилдөөнд автсан болохыг харуулж байгаа юм. “Авлигыг таслан зогсоход парламентийн хүчтэй хяналт, сайн үйл ажиллагаатай шүүхийн тогтолцоо, хараат бус, зохистой аудитын болон авлигатай тэмцэх байгууллага, хүчтэй хууль хэрэгжүүлэх тогтолцоо, улсын төсөв, орлого, тусламжийн урсгалын ил тод байдал, түүнчлэн хараат бус хэвлэл мэдээллийн хэрэгсэл болон иргэний нийгмийн идэвхтэй оролцоо шаардлагатай” гэж Транспэрэнси Интернэшнл байгууллагын захирал Хагуетте Лабелле 2009 оны АТИ-ийн үр дүнг танилцуулахдаа хэлжээ. Шинэ Зеланд 9.4, Дани 9.3, Сингапур, Швед улсууд 9.2, Швейцари 9.0 гэсэн оноотойгоор жагсаалтын эхэнд

бичигдэж байна. Эдгээр нь улс төрийн тогтвортой байдал, урт хугацаанд ашиг сонирхлын зөрчлийн зохицуулалтыг хэрэгжүүлж байгаа байдал, тогтвортой төрийн байгууллагын үйл ажиллагаа зэргийг илэрхийлж байгаа юм. Хээл хахуулийн нийлүүлэгчид болдог, өөрийн орноос бусад улс орнуудад авлига үүсгэдэг зэрэг нөхцөл байдлууд байгаа учир аж үйлдвэржсэн улс орнууд өөрсдийн үзүүлэлтэд сэтгэл ханаж болохгүй. Санхүүгийн нууцлалын эрх зүйн орчинтой холбоотой асуудлууд АТИ-ээр тэргүүлж буй улс орнуудад хамааралтай бөгөөд энэ нь авлигыг зогсоох, алдагдсан хөрөнгийг эргүүлэн олгоход үйл ажиллагаанд саад учруулж байна.<sup>1</sup>

АТИ-ийн 2009 оны судалгаанд нийт 180 улс хамрагдсан бөгөөд Бруней Дарусалам улс шинээр нэмэгдэж, 2008 оны судалгаанд хамрагдаж байсан Белиз улс хасагдсан байна. АТИ-ийн өөрчлөлтийн дүн шинжилгээ хийхдээ нийт 179 орны тоо мэдээлэлд үндэслэн хийлээ.

АТИ-ийн судалгаанд хамрагдсан нийт 179 улсын 64-д буюу 35.8 хувьд нь АТИ-ийн утга өссөн бол 39-д нь буюу 21.8 хувьд нь АТИ-ийн утга өөрчлөгдөөгүй, 76-д нь буюу 42.5 хувьд нь АТИ-ийн утга буурсан байна (Зураг 1). Тодруулбал, АТИ-ийн утга 2009 онд дэлхийн улс орнуудын бараг тал хувьд нь буурсан байна. Ийнхүү АТИ дэлхийн улс орнуудад буурах болсон нь дэлхий нийтийг хамарсан санхүү эдийн засгийн хямралын нөлөөгөөр бизнес эрхлэгчид эдийн засгийн өрсөлдөөн, хямралыг хохирол багатай даван туулахын тулд төрийн албан хаагчид, төр, засгийн үйл ажиллагаанд нөлөөлөх болсон, зарим улс орнуудад улс төрийн нөхцөл байдал

хүндэрч дайн зөрчил, мөргөлдөөн гарсантай холбоотой.

**Зураг 1. АТИ-ийн өөрчлөлт, дэлхийн улс орнуудаар, 2008-2009**



Авлигатай тэмцэх үйл ажиллагаанд 2009 онд амжилт олсон гэж үнэлэгдэн, АТИ-ийн индексийн утга өссөн улс орнуудыг Гамби (1.0 пункт), Саудын Араб (0.8 пункт), Либери, Норвеги (0.7 пункт), Тонга, Арабын Нэгдсэн Эмират (0.6 пунктээр) зэрэг улс орнууд тэргүүлж байна (Хүснэгт 1).

**Хүснэгт 1. АТИ-ийн утга хамгийн их өссөн улс орнууд, 2008-2009 он**

Улс орнууд	2008 оны ӨМӨдө	2008 оны АТИ	2009 оны ӨМӨдө	2009 оны АТИ	Өөрчлөлт
Гамби	158	1.9	106	2.9	1.0
Саудын Араб	80	3.5	63	4.3	0.8
Либери	138	2.4	97	3.1	0.7
Норвеги	14	7.9	11	8.6	0.7
Тонга	138	2.4	99	3.0	0.6
Арабын нэгдсэн Эмират улс	35	5.9	30	6.5	0.6

Тонга улс 2006 онд болсон бослогын дараа олон нийтийн сонгуулиар гарч ирсэн албан хаагчдад улс төрийн эрх мэдлийг шилжүүлэх, авлигатай тэмцэх үйл ажиллагаанд иргэний нийгмийн дэмжлэгийг олж авах шинэтгэлийг хийсэн. Ийнхүү Тонга улсын АТИ

1 [http://www.transparency.org/policy\\_research/surveys\\_indices/cpi/2009/what\\_s\\_new\\_in\\_cpi\\_2009](http://www.transparency.org/policy_research/surveys_indices/cpi/2009/what_s_new_in_cpi_2009)

2007 онд 1.7 байснаа 2009 онд 3.0 болж өсчээ.<sup>2</sup>

Өмнө нь зөрчилдөөнтэй байсан Либери улсын засгийн газар авлигатай тэмцэх үйл ажиллагаандаа ихээхэн ахиц гаргаж байгаа гэж олон улсын түвшинд үнэлгээ аваад байна. Гэхдээ засгийн газрын худалдан авах үйл ажиллагаа, санхүүгийн удирдлагатай холбоотой саяхны хэргүүд, олонх төрийн албан хаагчид нь улс төрийн томилгоогоор томилогддог гэсэн төсөөлөл нь ил тод, хариуцлагатай байдал, улс төрийн удирдагчдад итгэх олон нийтийн итгэлийг бууруулж байна.<sup>3</sup>

Арабын Нэгдсэн Эмират улсын хувьд өнгөрсөн жил төрийн өндөр албан тушаалтнуудтай холбоотой хэргүүдийг гаргаж тавьсан, түүнчлэн тухайн улсын Дотоод Аудитын Байгууллага хүчирхэгжсэнтэй холбоотойгоор АТИ өссөн байна.<sup>4</sup>

Грек (-0.9 пункт), Мальта, Малайз, Боливи (-0.6 пункт), Словак, Ливан, Латви, Итали, Эл Сальвадор, Иран (-0.5 пунктээр) зэрэг улс орнууд Авлигатай тэмцэх үйл ажиллагаандаа 2009 онд ухралт гаргасан гэж үнэлэгдэн, АТИ-ийн индексийн утга нь харьцангуй их хэмжээгээр буурсан байна (Хүснэгт 2).

Транспарэнси Интернэшнл олон улсын байгууллагын мэдээлэлд улс орнуудын АТИ бусад улс орнуудтай харьцуулахад их болон бага байгааг голчлон тайлбарласнаас өмнөх онтой харьцуулахад өссөн, буурсан талаар төдийлөн тайлбарлаагүй байна.

2 Corruption Perception Index 2009, Regional Highlights: Asia-Pacific. Transparency International

3 Corruption Perception Index 2009, Regional Highlights: Sub-Saharan Africa. Transparency International

4 Corruption Perception Index 2009, Regional Highlights: Middle East and North Africa. Transparency International

## Хүснэгт 2. АТИ-ийн утга хамгийн их буурсан улс орнууд, 2008-2009 он

Улс орнууд	2008 оны эрэмбэ	2008 оны АТИ	2009 оны эрэмбэ	2009 оны АТИ	Өөрчлөлт
Грек	57	4.7	71	3.8	-0.9
Боливи	102	3.3	120	2.7	-0.6
Малайз	47	5.1	56	4.5	-0.6
Мальти	36	5.8	45	5.2	-0.6
Иран	141	2.3	168	1.8	-0.5
Эл Сальвадор	67	3.9	84	3.4	-0.5
Итали	55	4.8	63	4.3	-0.5
Латви	52	5.0	56	4.5	-0.5
Ливан	102	3.0	130	2.5	-0.5
Словак	52	5.0	56	4.5	-0.5

АТИ нь 2008 онд 4.7 байж байгаад 2009 онд 3.8 болж ихээхэн буурсан Грек улсын хувьд тодорхой нөхцөл байдлуудтай холбоотой юм. Авлигатай тэмцэх хууль тогтоомжийн хэрэгжилт хангалтгүй түвшинд байгаа, шүүх үйл ажиллагаанд хугацаа их алддаг, хувийн хэвшил дэх авлигатай холбоотой дараалсан хэргүүд гарсан зэрэг шалтгааны улмаас АТИ нь буурчээ. Грекийн АТИ бага гарсан нь Европын холбоонд элссэн нь авлигыг бууруулахад нөлөө үзүүлж чаддаггүй илтгэн харуулж байна.<sup>5</sup>

Малайз улсын АТИ буурсныг (2008 онд 5.1 байж байгаад 2009 онд 4.5 болж буурсан) “авлигатай тэмцэх үйл ажиллагаанд төдийлөн өөрчлөлт гарахгүй байна, авлигатай тэмцэх үр дүнтэй арга хэмжээг хэрэгжүүлэх улс төрчдийн хүсэл зориг сул байна гэсэн төсөөлөлтэй холбоотой байж болох юм.

5 Corruption Perception Index 2009, Regional Highlights: European Union and Western Europe. Transparency International

Малайзын Авлигатай тэмцэх комиссыг “жигжиг загаснууд” болон сөрөг хүчний улс төрчид рүү гол анхаарлаа хандуулж байна хэмээн дүгнэж байгаа”-тай холбон тайлбарлажээ.

Боливи улсад ядуурлын түвшин өндөр, эдийн засгийн өсөлтийг бий болгох хүчтэй, ил тод тогтолцоо шаардлагатай байгаа нь тус улсын АТИ буурч, доогуур гарах нөхцөл болж байна.<sup>6</sup>

Иран улсын хувьд улс төрийн нөхцөл байдал хүндэрч байгаа, хариуцлагын зохистой механизм бүхий хүчтэй, ил тод төрийн институцийг бий болгохтой холбоотой зорилтууд тулгараад байгаа нь АТИ буурч, доогуур гарсан байна.

Латви улсад төрийн дээд албан тушаалтнуудтай холбоотой хэргүүд, 2008 онд гарсан өмнөх Засгийн газрын Авлигатай тэмцэх үндэсний байгууллагыг доройтуулах гэсэн оролдлоготой холбоотойгоор АТИ нь буурчээ. Магадгүй улс төрчдөд ашиг өгч байсан банкны хэргээс мултрах гэсэн өмнөх Засгийн оролдлого хамгийн томоохон хэрэг нь байж болох юм. Энэ үйл явц нь эцэстээ Латвийн эдийн засаг доройтоход хүргэжээ.

Транспарэнси Интернэшнл байгууллагаас гаргадаг АТИ нь тухайн улс орныг олон улсын түвшинд хэрхэн үнэлж байгааг харуулах олон улсын байгууллага, шинжээчдийн **төсөөлөл** бөгөөд олон төрлийн үзүүлэлт, үнэлгээ мэдээлэлд суурилдаг байна. Тухайн нэг улс орны АТИ өөрчлөгдөхөд дан ганц авлигатай тэмцэх байгууллагынх нь үйл ажиллагааны хүрсэн түвшин бус улс төрийн нөхцөл байдал, улс төрчдийн авлигатай тэмцэх хүсэл эрмэлзэл, улс орны эдийн засгийн байдал, ядуурал, төрийн үйл ажиллагааны нээлттэй,

хариуцлагатай байдал, хууль эрх зүйн орчныг сайжруулах чиглэлээр гарсан ололт дутагдал гэх зэрэг олон хүчин зүйлс нөлөөлдөг байна. Түүнчлэн уг үзүүлэлт нь нэгэнт төсөөллийн үзүүлэлт учраас тухайн жилд, тухайн улс оронд гарсан авлигатай холбоотой томоохон хэргүүд, олон улсын түвшинд болон улс орны дотоодод гарсан улс төр, улс төрчидтэй холбоотой дуулиан шуугиан нь АТИ-ийг өөрчлөгдөхөд хүргэдэг байна.

Монгол улсын хувьд АТИ-ийг нэмэгдүүлэхийн тулд юуны өмнө хууль эрхзүйн орчныг сайжруулах чиглэлээр ашиг сонирхлын зөрчлийн зохицуулалт, улс төрийн намын санхүүжилт, сонгуулийн санхүүжилт, төрийн албан дахь улс төрийн томилгоо зэргийг зохицуулсан хууль тогтоомжийг гаргаж хэрэгжүүлэх нь зүйтэй юм гэж үзлээ.

---

6 Corruption Perception Index 2009, Regional Highlights: Americas. Transparency International

## Хууль хахууль авах хэрэгсэл гэж үү?

**Б. Гантөмөр**

Монгол Улсын Их сургууль, Хууль Зүйн Сургууль  
3-4 ангийн оюутан

*“Барилга барих зөвшөөрөл олгох ажиллагаа түүний хууль эрх зүйн орчин хахууль авах хэрэгсэл болох нь”<sup>1</sup>*

*Хуулийн саад хичнээн их байна, хуулийн гадна оршигчид төчнөөн их төрнө.*

*Ренандо дэ Сэто*

2006 он Монгол Улс бие даасан хараат бус авлигатай тэмцэх газрыг байгуулж улс төрийн, тусгай, захиргааны нөлөө бүхий албан тушаалтнуудыг авлига авсан хэрэгтэй нь холбогдуулан хариуцлага тооцож эхэлсэн нь Монгол Улс авлигатай тэмцэх үндэс суурийг хууль эрх зүйн орчноор бүрдүүлсэн эрх зүйн ач холбогдол бүхий үйл явдал болсон юм.

Гэвч манай орны хууль эрх зүйн систем нь төрийн албан хаагчдын хахууль авах хэрэгсэл болон хувирсан нийгмийн сөрөг үзэгдэл байгаа нь

1 Авлигын эсрэг олон улсын өдрийг угтан Авлигатай тэмцэх газар, Монголын Сэтгүүлчдийн нэгдсэн эвлэл, НҮБ-ын Хөгжлийн хөтөлбөрийн “Монгол Улсад шударга ёс, ил тод байдлыг бэхжүүлэх” төсөл хамтран их, дээд сургууль, коллежийн оюутнуудын дунд зохион байгуулсан шударга ёсны сэдэвт шилдэг илтгэлийн уралдааны тэргүүн байр эзэлсэн илтгэл

илтгэгч миний анхаарлыг татан энэхүү сэдвийг сонгон судлах болсон юм.

Өнөөдөр манай улсад нийгмийн бүхий л давхаргын хүрээнд авлига, хээл хахуулийн асуудал байгаа бөгөөд тэр бүгдийг нэг илтгэлд багтаан илэрхийлэх боломжгүй юм.

Тиймээс илтгэгч миний бие төрийн байгууллагаас/захиргааныбайгууллага/иргэд, хуулийн этгээдэд аж ахуйн зөвшөөрөл олгох үйл ажиллагаан дахь авлига, хээл хахууль ямар түвшинд байгааг барилга барих зөвшөөрөл олгох үйл ажиллагааны хууль эрх зүйн орчин, түүний шат дамжлагаар харуулахыг зорисон болно.

Барилга хот байгуулалтын яаманд барилга угсралтын тусгай зөвшөөрөлтэй 1600 орчим барилгын компани байдаг.<sup>2</sup>

Дээрхи компаниуд нь барилга угсралтын тусгай зөвшөөрөл барилга хот байгуулалтын яамнаас авсанаар барилга угсралтын үйл ажиллагаа явуулах эрх нь үүсдэг.

Одоогийн байдлаар барилга барихад газрын зөвшөөрлөөс эхлээд барилга ашиглалтанд өгөх хүртэл төр, орон нутгийн захиргаа, хяналтын

2 Барилга хот байгуулалтын яам нийтийн аж ахуйн үндэсний төв 2008 он тайлан

байгууллагуудаас дараах тооны хүмүүс оролцож гарын үсэг, зөвшөөрөл өгдөг байна.

1. НБХБТГ- байршлын схем гаргахад – 8 хүн
2. Мэргэжлийн комиссоор байршлын схем батлуулахад – 12 хүн
3. Засаг даргын захирамж гаргахад – 1 хүн
4. Газрын албан дээр гэрээ, гэрчилгээ авах, кадастр хийлгэхэд – 5 хүн
5. НБХБТГ-Архитектур төлөвлөлтийн даалгавар гаргуулахад – 3 хүн
6. НБХБТГ-Эскиз батлуулахад – 3 хүн
7. Техникийн нөхцөл авахад – 4 байгууллагын 12 хүн
8. Ажлын зураг зөвшөөрөлцөхөд - 7 байгууллагын 23 хүн
9. БХБНААУТ-Улсын экспертизээр зураг хянуулахад – 8 хүн
10. УМХГ-Барилга угсралтын ажил эхлэх үргэлжлүүлэх зөвшөөрөл авахад – 8 хүн
11. Барилга ашиглалтанд өгөх техникийн комисс – 8-13 хүн
12. УМХГ-Барилга ашиглалтанд өгөх улсын комисс – 23-28 хүн

Бүгд: 114-124 хүний гарын үсэг зурагдаж байж барилга ашиглалтанд ордог байна. /хавсралт 1үз/

Эдгээр гарын үсэг, зөвшөөрлийг Нийслэлийн төр захиргааны байгууллага, холбогдох яам, агентлагийн даргын шийдвэрээр баталсан журмын дагуу авдаг.

Дээрхи барилга барих зөвшөөрөл олгох үйл ажиллагааны үндсэн зорилго нь барилгын компанийн үйл ажиллагааг хуулийн хүрээнд буюу барилгын норм нормативын хүрээнд явж буй эсэхэд хяналт тавих, байгаль орчныг хамгаалах,

хүний эрүүл аюулгүй орчинд амьдрах үндсэн хуульд заасан үндсэн эрхийг баталгаажуулахад оршдог.

Тиймээс барилга барих зөвшөөрөл олгоход төрийн /захиргааны байгууллагаас/байгууллагаас оролцож хяналтаа хэрэгжүүлэх нь зүйн хэрэг юм.

Гэвч төрийн байгууллагын хяналт шалгалт, зөвшөөрөл олгох эрх хэмжээг зөв зохистойгоор зохицуулахгүй /happy medium- бизнесийн эрх зүйн харилцаа нь дахь төрийн зүй зохистой оролцоо/ бол барилга барих зөвшөөрөл олгох үйл ажиллагаа түүний хууль эрх зүйн орчин нь төрийн албан хаагчийн авлига авах хэрэгсэл болон хувирч байгаа юм.

### **Барилга барих зөвшөөрөл авахад шаардлагагүй гарын үсгүүд:**

Төр захиргааны байгууллагаас олгогдож буй гарын үсгүүдэд дүн шинжилгээ хийхэд 39-44 гарын үсэг нь барилга угсралтын үйл ажиллагаа явуулах зөвшөөрөл авахад ач холбогдолгүй барилгын салбар дахь бизнес эрхлэгчдийн үйл ажиллагаанд саад болсон гарын үсэгнүүд байна.<sup>3</sup>

Үүнд:

---

3 Барилга барих зөвшөөрөл олгоход хийсэн судалгааны үр дүнгээс

**Хүснэгт 1 “Судалгааны үр дүн”**

**Барилга барих зөвшөөрөл авахад төр, захиргаа, мэргэжлийн хяналтын байгууллагаас авах шаардлагагүй гарын үсэгнүүд**

Холбогдох хууль акт, дүрэм журам	Жагсаалт	Хасагдах албан тушаалтны гарын үсэг	хэмнэх Хугацаа	Зардал
1. Газрын тухай хууль /2002 он/ Геодези зураг зүйн тухай хууль” 1997	Хот байгуулалтын мэргэжлийн комиссоор байршлын схем батлуулах	1.Улаанбаатар хотын орлогч дарга, 2. Улаанбаатар хотын ерөнхий инженер	14 хоног	-
1. Газрын тухай хууль /2002 он/ 2. Геодези зураг зүйн тухай хууль” 1997	НБХБГ-т байршлын схем гаргах	1.НБХБГ-ын газар зохион байгуулагч	2 хоног	-
1. Газрын тухай хууль /2002 он/ 2. Барилгын тухай хууль / 2008 он/	Газар олголтын буюу барилга барих захирамж гаргах	1.Нийслэлийн засаг дарга хасагдахгүй.	Гарын үсэг зурах хугацаа нь тодорхойгүй Энэ хугацааг Тодорхой болгох	
1. Газрын тухай хууль /2002 он/ 2. Кадастрын зураглал ба 3.газрын тухай хууль/1999 он/ 4. “Геодези зураг зүйн тухай хууль” 1997 он	Газрын албан дээр кадастрын зураг хийлгэх, Гэрчилгээ авах, гэрээ хийх	5 –н албан хаагч гарын үсэг зурдаг. Хасах үндэслэл байхгүй.	1 сар Болдог. Энэ хугацааг 7-14 хоног болгох боломжтой	-
1. “Хот, суурины усан хангамж ариутгах татуургын тухай хууль”/2002 он/ 2. Усны тухай хууль/2002 он/ 3. “Эрчим хүчний тухай хууль”/2001 он/ 4. “Аж ахуйн харилцааны дүрэм” Барилгын тухай хууль/ 2002 он/	Техникийн нөхцөл авах	1.ОСНААУГ 2.НЗДТГ-ын мэргэжилтэн		
1. Барилгын тухай хууль/2008/ 2. “зураг төсөл боловсруулах, зөвшөөрөлцөх, батлах дүрэм” ДБХ-ийн сайдын 1998 оны 282 дугаар тушаал 3. “Монгол Улсын нутаг дэвсгэрт баригдах барилга байгууламжийн зураг төслийг гадаадын байгууллагаар гүйцэтгүүлэх журам” ДБСайдын 2002 оны 313 дугаар тушаал	Ажлын зураг зөвшөөрөлцөх	НБХБГ-ын ХБХ-ийн дарга Барилгын инженер Дулааны инженер УХАТ-ын инженер Цахилгааны инженер Авто замын инженер Газар зохион байгуулагч Усны инженер		



Дэд бүтцийн Сайдын 2004 оны 80 дугаар тушаалаар батлагдсан "Зураг төсөл хайгуул, судалгааны ажилд экспертиз хийх дүрэм Барилгын тухай хууль/2008/ "зураг төсөл боловсруулах, зөвшөөрөлцөх, батлах дүрэм"	Улсын экспертизээр ажлын зураг батлуулах	Халаалт дулаан,салхивч Экспирт, Ус хангамж ариутгах татуургын эксперт,Цахилгааны эксперт, холбооны эксперт, Төсвийн эксперт	14-30 хоног	
1. "Барилгын ажил эхлүүлэх үргэлжлүүлэх зөвшөөрөл олгох журам"	Барилгын угсралтын ажлыг эхлүүлэх, үргэлжлүүлэх	Байгаль орчин, газрын харилцаа геодизийн, улсын хяналтын байцаагч Хот байгуулалтын улсын хяналтын байцаагч, Дулааны эрчим хүчний улсын хяналтын байцаагч Ус хангамж ариутгах татуургын улсын хяналтын байцаагч, Цахилгаан эрчим хүч улсын хяналтын байцаагч Холбооны хяналтын улсын байцаагч	1-3 сар	
1. "Барилга байгууламжийг байнгын ашиглалтанд хүлээлгэж өгөх дүрэм"	Барилга байгууламжийг байнгын ашиглалтанд хүлээлгэж өгөх техникийн комис	бүхэлд нь хасах саналтай байна.	1 сар	Урсгал Зардал Хасаг- дана
1. "Барилга байгууламжийг байнгын ашиглалтанд хүлээлгэж өгөх дүрэм"	Барилга байгууламжийг байнгын ашиглалтанд хүлээлгэн өгөх улсын комис	Ус сувгийн ашиглалтын байгууллагын төлөөлөл,холбоо дохиоллын байгууллагын төлөөлөл, цахилгаан эрчим хүчний байгууллагын төлөөлөл, дулаан эрчим хүчний байгууллагын төлөөлөл	5 хоног	

Энэ нь барилга барих зөвшөөрөл авахад төр захиргаа мэргэжлийн хяналтын байгууллагаас олгодог холбогдох 114-125 гарын үсгээс 39-45-н гарын үсэг хэрэгцээгүй байгаа бөгөөд энэхүү гарын үсгүүд нь бизнес эрхлэгчдийн цагаас 6 орчим сарын хугацаа холбогдох үр ашиггүй мөнгөн зардлыг үүсгэж бизнес эрхлэгчдэд дарамт учруулж байна. Гэхдээ дээрхи

зардал зөвхөн хуулийн хүрээнд зохих журмын дагуу явагдсаны үр дүнд үүсэж буй цаг хугацаа, зардал юм. Харин цаг хугацаа хэмнэж барилга угсралтын үйл ажиллагаагаа хурдан эхлэхийн тулд барилгын салбарын бизнес эрхлэгч нар барилга барих зөвшөөрөл олгож буй төр захиргааны албан хаагч нарт өөрийн эрхгүй авлига өгдөг байна. Харин төрийн албан хаагчид нь хуулиар

олгогдсон эрх хэмжээгээ урвуулан авлига авах хэрэгсэл болгосон сөрөг үзэгдэл байна. Харин энэхүү байдлыг илрүүлж тогтооход эрүүгийн хууль тогтоомж түүний эрх зүйн зохицуулалт дутмаг байдаг. Үүний тод илрэл нь хээл хахууль өгсөн хүнийг эрүүгийн хэрэгт шийтгэхээр болгосон нь тус хээл хахууль авсан албан тушаалтнуудыг илрүүлэхэд томоохон саад тушаа болж байгаа юм.

Барилга барих зөвшөөрөл олгох шат дамжлага нь хээл хахууль өгсөн үнэ шингэсэн барилгуудыг бий болгож орон сууцны үнийг хийсвэрээр хөөрөгдөх үндэслэл, иргэдийн орон сууц худалдан авах чадварыг сулруулах нэг шалтгаан нь болж байна. Учир нь барилга угсралтын компаниуд нь ашгийн төлөө тогтвортой үйл ажиллагаа явуулж буй ашгийн төлөө байгууллага юм. Тиймээс алдагдалд орохгүйн тулд гарын үсэг цуглуулахад гарсан зардал түүн дээр мөн хахуульд өгсөн бүх зардлаа барьсан барилга байгууламжиндаа шингээн худалддаг. Тиймээс төрийн байгууллагын хэт их оролцоо нь иргэдийн эрх ашгийг хамгаалах бус дордуулах хандлагыг үүсгэж байгааг үгүйсгэх арга байхгүй байгаа юм.

Төр захиргааны байгууллагуудын 114-125 албан хаагчаар хянаж шалгагдаж гарсан барилгуудаас барилгын стандарт нормыг хангаагүй буюу чанарын шаардлагад нийцээгүй олон байшин гарч байгаа нь төр захиргааны дээрхи олон шат дамжлага бүхий хяналт шалгалт нь үр дүн муутай хүнд суртлын аппарат болохыг илтгэж байна. Энэ нь нь дээрх төр захиргаа мэргэжлийн хяналтын байгууллагууд барилгын ажлыг эхлүүлэх болон хүлээн авах шатанд нүсэр том хяналт шалгалтын аппаратаар барилга угсралтын үйл ажиллагаанд үр дүн багатай хяналт шалгалт тавьдаг. Гэтэл барилга угсралтын үйл ажиллагаанд барилга угсралтын явцад холбогдох

мэргэжлийн хяналтын байгууллагаас барилгын норм нормативын хүрээнд барилга байгууламж баригдаж байгаа эсэхэд хяналт тавих нь хамгийн чухал байдаг.

Гэвч практик дээр барилгын компаниудын барилга угсралтын явцад төдийлөн сайн хяналт, шалгалт тавьдаггүй хэрнээ барилга угсралтын ажил дуусахад олон шат дамжлагатай төрийн байгууллагуудын хяналт шалгалтаар олон зөрчил дурдаж барилга байгууламжийг хүлээж авдаггүй. Энэ нь нэг талаас МХЕГ-ын барилга угсралтын үйл ажиллагаанд хяналт тавьдаг байцаагч нар цөөн барилгын компаниудын тоо ихтэй холбоотой. Нөгөөтэйгүүр барилга угсралтын явцад хяналт тавьдаг мэргэжлийн хяналтын байцаагч нар хахууль авч барилгыг байнгын ашиглалтанд оруулдаг болохыг илэрхийлж байгаа юм.

Төр, захиргаа, орон нутгийн байгууллагуудаас барилга барих зөвшөөрөл олгох үйл ажиллагаа нь бизнес эрхлэгчдийн дунд шударга бус өрсөлдөөнийг бий болгох нөхцөлийг бүрдүүлж байна. Энэ нь эрх бүхий төрийн албан хаагч нар нь хэн их мөнгө амласан барилгын компанид нь хотын төвд газар эзэмших, ашиглах зөвшөөрөл олгож байгаа зэргээр илэрч байгаа юм.

## Санал

Ийнхүү дээрхи дүгнэлтэн дээр тулгуурласны үндсэн дээр дараах санал зөвлөмжийг илтгэгчийн зүгээс дэвшүүлж байна.

1. Төр, захиргаа, мэргэжлийн хяналтын байгууллагаас барилга барих зөвшөөрөл авахад зуун арван дөрвөөс зуун хорин таван албан хаагчаас зөвшөөрөл авч баталгаажуулалт хийлгэдэг.

Харин дээрхи гарын үсэг олгож буй төр захиргаа мэргэжлийн хяналтын

байгууллагууд нь олон газар төвлөрсөн байдаг нь иргэдэд их чирэгдэл үүсгэдэг. Тиймээс дээрхи байдлыг арилгаж төр захиргаа, мэргэжлийн хяналтын байгууллагын үйл ажиллагааг түргэн шуурхай болгож бизнес эрхлэгчдийн цагийг хэмнэх үүднээс нэг цэгийн үйлчилгээг нэвтрүүлэх.

Хэрвээ төр захиргаа мэргэжлийн хяналтын байгууллагын үйл ажиллагаа түргэн шуурхай болвол бизнес эрхлэгчдийн зүгээс ч хээл хахууль өгөх байдал буурах үр дүнтэй юм.

2. Мэргэжлийн хяналтын ерөнхий газар нэг талаас барилгын компаниудад хяналтаа бүрэн хэмжээнд тавьж чаддаггүй. Учир нь боловсон хүчин буюу холбогдох барилга угсралтын үйл

ажиллагаанд хяналт тавих мэргэжлийн хяналтынбайцаагчнийслэлийнхэмжээнд цөөн байдаг. Тиймээс мэргэжлийн хяналтынбайгууллага хяналтшалгалтын чиг үүргээ захиргааны гэрээний үндсэн дээрээс барилын салбарт мэргэшсэн инженерүүдтэй хувийн хэвшлийн байгууллагууд шилжүүлж хяналтын чиг үүргээ үр дүнтэй болгох.

3. Төр захиргаа мэргэжлийн хяналтын байгууллагаас баталгаажуулж буй гарын үсгүүдээс хэрэгцээгүй холбогдох 39-45 гарын үсгүүдийг хасаж төрийн байгууллагын үр дүнгүй шат дамжлагыг арилгах замаар хууль эрх зүйн дарамтыг багасгаж бизнесийн эрх зүйн орчинг таатай болгох, авлигыг багасгах үр дүнтэй бөгөөд цөөхөн саналыг дэвшүүллээ.

## Авлигын гэмт хэрэг ба түүнийг гүйцэтгэх ажлаар шалгаж илрүүлэх тухай ойлголт

**Л.Батдолгор**

*Тагнуулын ерөнхий газрын Үндэсний тагнуулын академийн Судалгаа эрдэм шинжилгээний төвийн ахлах ажилтан, хууль зүйн ухааны доктор*



Авлигын гэмт хэрэг бол гэмт хэргүүдийн иж бүрдэл, авлигын шинж тэмдгийг агуулсан эрүүгийн эх зүйн хэм хэмжээний диспозици юм.

“Тодорхой албан тушаалын байр суурь эзэлж, эрх мэдэл эдлэж буй нэг субъект зохих албан тушаалын байр суурь, эрх мэдлээ хахуульдаж буй талын ашиг сонирхолд ашиглуулахын тулд өөр субъектээс хахууль авч худалдагдах тийм үзэгдлийг авлига гэнэ” гэж ОХУ-ын судлаач А.С.Никифоров тодорхойлсон байна.

“Харин “Авлига “гэсэн нэр томъёо латин хэлний “*corruptio*” гэсэн үгнээс гаралтай. Англиар “*Corruption*” –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 санаатайгаар ашигласан, эдгээр этгээд худалдагдсан байдлаар илэрдэг улс төр буюу төрийн удирдлагын салбар дахь нийгэмд нэн аюултай үзэгдэл гэнэ” гэж академич С.Нарангэрэл тодорхойлсон байна.<sup>1</sup>

1999 оны 2-р сарын 24-ний өдөр

хуралдсан “Авлигатай тэмцэх дэлхийн чуулган” гэж нэрлэгдсэн 90 шахам орны төлөөлөгч оролцсон хурлын нээлт дээр АНУ-ын Дэд ерөнхийлөгч Алберт Гор хэлсэн үгэндээ Америкийн Калифорни муж улсын Санта Моникагийн Рандын дээд сургуулийн декан Роберт Клитгаардын зохиосон авлигын томъёоллыг дурьджээ.<sup>2</sup>

Монголчилбол:

**МЭ+ДА-ТТ=А**

**МЭ** - монополь эрх

**ДА** - дураараа аашлах

**ТТ** - тооцоо тоо бүртгэл

Төрийн ажилтан, ялангуяа төрийн удирдах тушаалын ажилтан монополь эрх эдлээд, түүний дээр хууль тогтоомж, ёс зүйн хэм хэмжээг үл тоомсорлон дураараа ашилж, тооцоо, тоо бүртгэлийг хэрэгсэхгүй байгаа бол авлигач түшмэл болж хувирсан гэсэн үг.

Авлигатай холбогдсон асуудлын талаар Америкийн нэрт судлаач Э.Бенифилд, М.Жонсон, Д.Най нарын зэрэг эрдэмтэд “*Хувийн болон гэр*

1 С.Нарангэрэл. Эрх зүйн эх толь бичиг. УБ. 2007. 5-р тал.

2 Al Gore. On raising awareness on global Corruption. 1999.

бүлийн, эсхүл хэсэг бүлгийн ашиг сонирхлын үнднээс хөрөнгөжих буюу нийгмийн статусаа дээшлүүлэх зорилгоор улс төрийн зүтгэлтнүүд ба төрийн байгууллагын ажилтнууд, бизнес эрхлэгчид ба бусад этгээд өөрсдийн албан үүргийг хэрэгжүүлэхээс зайлсхийх нийгмийн үзэгдлийн авлига гэнэ<sup>3</sup> гэжээ.

Зөвхөн хахууль л хоёр талын-хахууль өгөгч ба хахууль авагчийн-хэлцлээр тодорхойлогддог. Хахууль авагч хахууль өгөгчийн таалалд нийцсэн үйлдлийг зохих шан харамж өгсний хариуд хийнэ. Шамшигдуулах, албан тушаалын эрх мэдлээ буруугаар ашиглах, албан тушаалын эрх мэдлээ хэтрүүлэх нь тухайн авлигын гэмт хэрэгт заавал байх шинж тэмдэг биш, субъектууд ганцаараа ч авлигын гэмт хэрэг үйлдэж болно.

Хэрвээ “муутгах, ялзрах” тухай ярих юм бол үүнийг авлигад хэрэглэвэл өөрөө өөрийгөө “ялзруулж”, муутгаж байгаа биш харин нэг субъект нь нөгөө субъектыг ялзруулж, муутгаж “уруу татаж” байгаа хэрэг.

Судлаачдын үзэж байгаагаар бол ерөнхийдөө авлигын хэлцлийн гурван үндсэн хувилбар тэмдэглэгдсэн байна. а/ хоёр талд ашигтай хоёр талын хэлцэл; б/ албан хаагчдийг дарамталж хахууль өгөх, нэмэгдэл шан харамж өгөх; в/ албан хаагчдыг санаачлагатай, идэвхтэй түүний дотор сэтгэл зүйн ба бусад нөлөөлөл ашиглаж хахуульдах гэсэн байна.

Хахуульдах хувилбар, хахуулийн зүйлс олон янз. Тэдгээр нь материаллаг болон материаллаг бус баялаг байж болно. Жишээ нь: мөнгө, бусад материаллаг

баялаг, материаллаг бус баялаг, хилийн чанадад зорчиход нь төлбөр хийх, эмчилгээний төлбөр хийх, хүүхдүүдийг нь дээд сургуульд суралцах төлбөр хийх, эсхүл дээд сургуульд элсэх баталгааг хангах, авлигач албан хаагчийн нэрээр ном бичих, эсхүл бусад бүтээл туурвих, хувьцаа өгөх, арилжааны бүтцэд ажил өгөх гэх мэт.

Олон улсын эрх зүйн баримт бичгүүдэд сүүлийн үед идэвхтэй ба идэвхгүй хээл хахууль гэж тодорхой тайлбарладаг болсон байна. 1999 онд батлагдсан “Авлигад эрүүгийн хариуцлага хүлээлгэх тухай Конвенцийн “Үндэсний төрийн албан тушаалтны идэвхитэй хээл хахууль” гэсэн 2-р зүйлд: “талууд тус бүр хууль тогтоох ба бусад арга хэмжээ авч, тэдгээр нь дотоод эрх зүйд нийцсэн эрүүгийн гэмт хэрэг гэж тодорхойлогдож хэрэглэгчдийн болон ямар нэгэн этгээдэд шууд буюу эсхүл дам талуудын төрийн албан тушаалтны хэн нэг нь тэр этгээдийн өөрийнх нь буюу эсхүл өөр этгээдийн төлөө амлалт санал, эсхүл ямар нэгэн хууль бус давуу тал олгохын тулд өөрийн чиг үүргийг хэрэгжүүлэхдээ зориуд санаатайгаар үйлдэл хийх буюу хийхээс түдгэлзэх” гэсэн байна.

Мөн Конвенцийн “Төрийн албан тушаалтны идэвхигүй хээл хахууль” гэсэн 3-р зүйлд: “Талууд тус бүр тийм хууль тогтоох ба бусад арга хэмжээ авч тэдгээр нь түүний дотоод эрх зүйд нийцсэн эрүүгийн гэмт хэрэг гэж тодорхойлогдон хэрэглэгдэж болно. Талуудын төрийн албан тушаалтнуудын хэн нэгнээс тэр этгээдийн өөрийнх нь төлөө буюу бусад аль нэг этгээдийн төлөө шууд буюу дам хууль бус давуу тал олгохыг хүсэх, эсхүл хүлээн авах, эсхүл тийм давуу тал олгох санал буюу амлалтыг хүлээн авахын тулд энэ албан тушаалтан өөрийн чиг үүргээ хэрэгжүүлэхдээ зориуд санаатай үйлдэл хийх буюу хийхээс түдгэлзэх” гэсэн байна.

3 Л.Батдолгор. Авлигын гэмт хэргийг гүйцэтгэх ажлын арга, хүч, хэрэгслээр илрүүлэх ба мөрдөн шалгах нь”. УБ. 1999. 8-р тал.

Авлигын тухай дээрхтэй төстэй ойлголт олон улсын эрх зүйн бусад баримт бичигт илүү тодорхой тусгагдсан байна.

1999 оны 11-р сарын 4-ний өдөр Страсбург хотноо Европын зөвлөлийн баталсан авлигын төлөө иргэний эрх зүйн хариуцлагын тухай Конвенцийн “Авлигын тодорхойлолт” гэсэн 2 дугаар зүйлд: “Энэ Конвенцийн зорилгын хувьд “авлига” гэж шууд буюу дам хээл хахууль, эсхүл аливаа бусад зүй бус давуу тал, эсхүл давуу тал олгохыг амлах гуйлт, санал, тэдгээрийг өгөх авах, тэдгээр нь аливаа албан үүрэг буюу үйл хөдлөлийг хэвийн байдлаар биелүүлэх ажиллагааг гажуудуулж, хээл хахууль авагчаас шаардаж буй зүй бус давуу тал, эсхүл давуу тал олгохыг амлахыг хэлнэ” гэсэн байна.

НҮБ-ын Ерөнхий Ассамблейн 2000 оны 11-р сарын 15-ны өдрийн 55/25 дугаар тогтоолоор батлагдсан үндэстэн дамнасан зохион байгуулалттай гэмт явдлын эсрэг Конвенцид “Авлигын гэмт хэргийн хэрэгжилт” гэсэн 8-р зүйлд: “Оролцогч улс тус бүр тийм хууль тогтоох болон бусад арга хэмжээ авч дараахь үйлдлүүдийг зориуд санаатайгаар үйлдэхэд эрүүгийн ял шийтгэл хүлээх үйлдэл гэдгийг хүлээн зөвшөөрч хэрэглэж болно. а/ төрийн чиг үүргийг хэрэгжүүлэгч албан тушаалтанд өөрөө болон зуучлагчаар дамжуулан ямар нэг зүй бус давуу тал өөрт нь буюу бусад бие хүн, хуулийн этгээдэд олгуулахын тулд энэ албан тушаалтан өөрийн албан тушаалын үүргээ гүйцэтгэхдээ ямар нэгэн үйлдэл, эс үйлдэхүй хийлгүүлэх зорилгоор амлалт өгөх, санал тавих; б/ далайлган сүрдүүлж буюу эсхүл төрийн чиг үүрэг хэрэгжүүлэгч албан тушаалтан өөртөө, эсхүл бие хүн, хуулийн этгээдэд энэ албан тушаалтан өөрийн албан тушаалын үүргээ биелүүлэхдээ ямар нэгэн үйлдэл, эс үйлдэхүй хийж ямар нэгэн зүй бус давуу тал олж авах” гэсэн байна.

ОХУ-ын судлаачид авлигын тухай илүү иж бүрэн тодорхойлолтыг дараахь байдлаар томъёолсон байна. Үүнд: 1/ Хуульд заагаагүй материаллаг ба материаллаг бус баялаг, давуу талыг шууд буюу дам албан тушаалтны хэн нэг нь ба хуульд тусгайлан заасан бусад субъект хүсэх ба хүлээж авах, 2/ санал буюу, эсхүл тийм баялаг амласан үйлдлийн төлөө давуу талыг хүлээж авах, тэдгээрийг тухайн субъектууд албан ёсны эрх зүйн байдалтай холбоотой нэр хүнд, боломжоо ашиглаж гүйцэтгэхийг идэвхигүй хээл хахууль гэнэ. 3/ дурьдсан баялаг ба давуу талыг жагсаасан үйлдлүүдийн төлөө тийм субъектуудад бие хүн ба хуулийн этгээдийн зүгээс амлаж, санал зүй бусаар тавихыг идэвхитэй хээл хахууль гэнэ гэж тус тус томъёолжээ.

Авлигын үйлдэл зөвхөн эрүүгийн ял шийтгэл хүлээгээд зогсохгүй захиргааны шийтгэл хүлээх шинжийг агуулна. Мөн иргэний эрх зүйн нөхөн төлүүлэлт, сахилгын зөрчил ч болж болно. Тиймс учраас “авлига” гэсэн нэр томъёонд авлигын гэмт явдлаас гадна авлигын бусад төрлийн эрх зүйн зөрчлийг хамруулдаг.

Авлигыг “гэмт зах зээл” гэж нэрлэгддэг салбарын хэмжээнд авч үзэж болно. Тэр нь хориглосон эргэлт эсхүл нээлттэй эргэлтэнд тогтоосон журам зөрчсөн эргэлт байна. Гэмт зах зээл бол зөвхөн хүмүүс ба хүний эд эрхтэн, хар тамхи мансууруулах бодис, зэвсгийн хууль бус эргэлт ч биш юм. Энэ зах зээлд бас албан тушаал, сонгогчдын санал, хүмүүсийн нийгмийн байр суурьтай холбоотой бүрэн эрх, боломжийг түүнчлэн, янз бүрийн учир холбогдолтой шийдвэрүүдийг / тэмцээний ялагчийн тодруулах тухай гэх мэт/ эргэлдүүлнэ. ОХУ-ын нэг судлаач “Москвагийн комсомолч” сонины 2002 оны 11-р сарын 12-ны өдрийн дугаарт том үсгээр “Тэмцээний худалдаа оросын

моодноос гарсан” гэж бичсэн тухай бүтээлдээ дурьдсан байсан. Тэмцээн бас худалдан авах-худалдах зүйл болсон байна. Судлаач цааш нь энэ бол Орост зах зээл “хязгааргүй хөгжсөний тод жишээ<sup>4</sup> гэж бичсэн байна.

ОХУ-д “авлига” гэсэн ойлголтыг хэрэглэх явдал ерөнхий социал ба гэмт нөхцөл байдлын чанарын шинэ-үе шатны хөгжилтөд тохирч байна.

Энэ цаг үед нэгдүгээрт, хахуульдах-худалдагдах үндэст голдуу, эсхүл хоёр талын шууд үгссэн эсхүл хахуульдагч хахууль авагч хоёр, бие биенээ бараг мэдрэн ойлгож, нэг нэгэндээ дутагдах нөхцөл байдал бий болсон байна. Харин идэвхитэй хахууль хээл хахуулийн далайлган сүрдүүлэлт шиг байнга тохиолдож байна. Тухайн тохиолдолд хахууль өгөгч, хахууль авагч хоёр талын үүрэг илүү тодорхой харагддаг.

Идэвхитэй хахууль урьдчилсан “тагнуулын ажиллагаа”-тай хосолж үйлдэгдэх нь ховор биш тохиолддог. Гэр бүлийн, хувийн албан ажлын нууцад нэвтэрдэг. Үүний зэрэгцээгээр мөн төрийн эсхүл бусад албан хаагчийг гутамшиг ба санал болгож буй баялаг хоёрын хооронд албадан сүрдүүлж сүүлчийнхийг нь сонгоход хүргэдэг. Илчлэгдэх айдас ч учир холбогдолтой байдаг байна.

Хоёрдугаар, “авлига” гэдэг үг нь яг “хээл хахууль” шиг тийм байдлыг тусгадаг, хахуульдаж буй хахууль авч байгаа хоёр тал урамшууллын төлөө үйлдэгдэх тодорхой үйлдлийн тухай урьдчилан тохиролцдоггүй, харин тэр хүнийг бүрмөсөн худалдаж авах тухай тохиролцдог. Ингэхдээ тэр этгээд байнгын урамшуулал авах ба хэзээ, ямар даалгавар биелүүлэх тухай өөрөө тааварлагдаггүй.

Энэ тохиолдолд хахуулийн субъект худалдан авагчаас хамааралтай болно. Тэр хүн “худалдагдана” өөрийн бүрэн эрх, боломж, холбоо сүлбээг “барьцаанд тавина” гэх мэт. Тэр хүн өвөрмөц байдалтай “хэлцлийг чөтгөртэй” хийнэ, “чөтгөр түүнээс юу шаардахыг урьдчилан тааварлахад бэрх”. Худалдан авагч тал ч үүнийгээ байнга урьдаас мэддэггүй. Худалдан авагч эхлээд зүгээр л “түнш”-дээ хишиг хайрлаж өөртэйгөө холбодог.

Цаг нь болохоор “худалдагч” шаардаж байгаа бүхнийг нь дуулгавартай гүйцэтгэдэг. Энэ үед өндөр байр суурь эзэлж буй албан тушаалтан заримдаа их биш урамшуулал авдаг, эсхүл тэдний шагналын хэмжээ цаг нь болохоор ч улам багасдагийг гэмт явдлыг судалгаа харуулж байна. Энд: энэ этгээд аль хэдийнээ хахууль авч эрх мэдлээ буруугаар ашигласан болохоор дарамталж болох юм чинь илүү зарлага гаргаад яах вэ гэсэн логик байдаг. Хар тамхины наймаачдын “зүүн дээр суулгах” гэсэн олон түмний илүү мэддэг хэллэгтэй нэлээд төстэй “хахууль дээр суулгах” гэсэн хэллэг гэмт хэргийн хүрээнд бий болсон нь тохиолдлын хэрэг биш юм.

Эндээс авлигын өөр нэг чухал онцлог гэвэл: хахууль өгөх-худалдагдах баримт фактыг авч үзэхдээ нэгэн зэрэг яг ямар үйлчилгээ “товар” болж байгаад дүн шинжилгээ хийх явдал байна. Шагналын төлөө худалдаж байгаа тал юу хийсэн, шагналд юу авсан ба авлигач юу авсан, түүнд юу хэрэгтэй гэсэн асуудлууд бол хоёр талд учир холбогдолтой. Нөгөө талаас хахууль авах гэж далайлган сүрдүүлэх явдал бас шинэ цар хүрээтэй хэлбэр олж илэрч байна. Ялангуяа байгууллага, бүс нутаг, салбарт тогтсон тийм “эрх зүйн журам” иргэдийн хувьд хамгийн учир холбогдолтой хууль тогтоомжийн журмаар бодит байдалд шийдвэрлэж болохгүй тэр асуудлыг одоо

4 А.И.Гуров. Красная Мафия. М. 1995. 97 дахь тал.

л нэг шийдвэрлэх нь гэсэн горьдлого төрүүлж төлбөр хийхэд албаддаг байна. Тухайлбал эрх зүйн актууд нь зөрчилтэй, тодорхой биш асуудалтай, эрүүгийн шүүн таслах ажиллагаа нь хэрэгтээ дарагдсан, тэдгээрийн шийдвэрлэх ажиллагаа нь удаж хэрэгждэг, үргэлж мэргэшсэн байдлаар бодитойгоор шийдвэрлэгддэггүй. Хуулийн төсөл ба эрх зүйн бусад хэм хэмжээ авлигад өртөж байгаа тухай улам ярьж бичиж байгаа нь тохиолдлын биш юм.

Гуравдугаарт, авлига гэж нэрлэгдэж байгаа үзэгдлийн шинж чанарын үндсэн хахууль өгөгч нь зохион байгуулалттай гэмт явдал, түүнийг хянагч нь хууль ёсны бүтэц байна. Энэ бол нийгмийн өргөн цар хүрээтэй авлигад автсан байдал ба зохион байгуулалттай гэмт явдлын зүйл тогтол, чиг үүргийн хэрэгжилт болно. ОХУ-ын эрдэмтэн А.С. Никифоровын бичсэнээр бол АНУ-д гэр бүл тус бүрт хамгийн багаар бодоход нэг авлига өгөгч албан тушаалтан байдаг... “хуурай” хуулийн үеэс нэрт гарасан дээрэмчин Чаран Люсано, Аль Капоне нарын рэкетлэгчид 1972-1980 онуудад гэмт хэргийн бүх орлогын гуравны нэг нь төрийн эрх мэдлийн байгууллага, шүүх эрх мэдлийг хахуульдахад хэрэглэгдэх ёстой<sup>5</sup> гэсэн журам тогтоосон байна.

Шинжлэх ухааны судалгааны институтын судалгаанаас үзэхэд хилийн чанадад 1980-1990 онуудад томоохон “худалдааны”, “хөвөнгийн” бусад гэмт үйл ажиллагааг зохион байгуулагчид барагцаалбал бас л гэмт орлогын гуравны нэгийг хээл хахуульд зарцуулсан байна. Тэгснээрээ авлига зохион байгуулалттай гэмт явдлын үйл ажиллагааны өндөр зохион байгуулалттай бүтцийн онцлог шинжийг олж авч байна.

5 Л.Батдолгор, Г.Цэрэнпунцаг, Г.Гэрэлчулуун, үндэстэн дамнасан зохион байгуулалттай гэмт явдал, түүнтэй тэмцэх нь. УБ. 2005. 57-59-р тал.

Зохион байгуулалттай гэмт хэрэгтнүүдийн хувьд авлига бол тэдний зөвхөн шунахай сонирхлыг хангах хэрэгсэл болоод зогсохгүй, улс төрийн сонирхлыг ч хангах хэрэгсэл нь болдог байна. Тийм болохоор тэдэнд хэт орлогоо хангах, түүнийгээ өсгөх үржүүлэх гэсэн хоёр сэдэлт байдаг нь тэмдэглэгдсэн байна. Төрийн албан хаагчид тэгэхдээ өргөн цар хүрээтэйгээр авлигад автсан тохиолдолд улс орны иргэд өөрсдийн төрийн аппаратаа үнэн хэрэгтээ алдаж иргэн энэ тохиолдолд татвар төлөгчдийн эрх ашигт биш харин түүнийг хэн “дам худалдаж авсанд” нь үйлчилнэ.

Энэ бол татвар төлөгчдөд, улс орны иргэдэд, тэр ч байтугай улсын тусгаар тогтнолыг алдагдуулахтай ховор биш холбогддог асар их хор хохирол учруулагч шууд хууль бус эрх ашиг юм. Ийм учраас авлигыг үндэсний аюулгүй байдал, улсын аюулгүй байдалд заналхийлдэг үзэгдэл гэж шууд үнэлдэг.

Авлигыг хараа хяналтгүй зөнгөөр нь орхих нь зүйрлэвэл хорт хавдар лугаа адил маш хурдан даамжрах аюултай байдаг байна. Засгийн газрын танхимд авлига байна гэж хэлснийхээ төлөө Ерөнхий аудиторoo ажлаас нь огцруулж, засгийн газрын нэг гишүүн буудуулж, энэхүү аллагыг зохион байгуулсныхаа төлөө өөр бас хоёр сайд цаазаар авахуулах ял заагдаж байсан улс орны жишээ байна. Авлигыг хараа хяналтгүй зөнгөөр нь орхих нь зүйрлэвэл хорт хавдар лугаа адил маш хурдан даамжрах аюултай байдаг байна.

Авлигын тухай олон улсын баримт бичгүүдэд янз бүрийн зүй бус идэвхитэй, идэвхигүй хахуулийн холбоог байнга онцлон тэмдэглэсэн байдаг.

Авлигатай холбоотой эрх зүйн зөрчилд:



- авлигын шинж тэмдгийг агуулсан авлигын эрх зүйн зөрчил:

- авлигад таатай нөхцөл бий болгосон, түүнийг хангасан эрх зүйн зөрчил (албаны эрх ашгаас гадуур албаныхаа бүрэн эрхийг ашиглах, эрх мэдлээ хэтрүүлэх гэх мэт) багтана. Тийм төрлийн эрх зүйн зөрчил эрүүгийн эрх зүйн, захиргааны, иргэний эрх зүйн, сахилгын гэсэн олон шинжтэй байна. Ийм учраас заримдаа "авлига ба гэмт явдалтай тэмцэх" гэсэн хэллэгийг хэрэглэдэг. Худалдан авч байгаа, худалдагдаж байгаа талууд, ялангуяа зохион байгуулалттай авлигын тухай яригдаж байгаа үед зуучлагчдаар дамжуулан ажилладаг. Зуучлагч ажил, үйлдвэрлэлийн төлөө олонтаа зохион байгуулагчийн үүрэг гүйцэтгэдэг, мөн хамжигчийн үүрэг ч гүйцэтгэнэ.

Түүнээс гадна албан тушаалтан биш төрийн албан хаагчид, нутгийн өөрөө удирдах байгууллагын албан хаагчид хахууль авсны төлөө үнэнч хэрэгтээ эрүүгийн хариуцлагаас мултардаг. Тэдний үйлдэл мэргэжлийн спортын тэмцээн, арилжааны уралдаант шалгаруултын, үзвэрт оролцогчдын худалдагдсан байдлыг бодвол нийгэмд бага аюултай.

Гэмт хэргийн бүтэц төрийн ба бусад албан хаагчдыг хахуульдах үйлдлийг айлгах, сүрдүүлэх үйлдэлтэй нэгэн зэрэг хэрэгжүүлэх нь ховор биш байдаг. Хахууль авч өөрийн гэр бүлийн элбэг дэлбэг байдлыг хангах, үүний зэрэгцээ тодорхой "урамшуулал" авч хадгалах, эсхүл амь амьдрал, эд хөрөнгө, албан тушаалынхаа төлөө айж амьдрах хоёрын нэгийг сонгоход хүрдэг. Энэ үндэслэлийг, өөрөөр хэлбэл хахууль авагч эрүүгийн хариуцлагаас чөлөөлөгдөх үндэслэлийг хуульчлахгүй бол үнэн хэрэгтээ хахууль авагчийг зохион байгуулалттай гэмт хэрэгтнүүдийн ашиг сонирхолд авлигад автсан албан хаагчдыг байнга ашиглахад хүргэнэ.

Хээл хахуулийн субъектын шинж байдал, хахуульдах аргыг /сүрдүүлэлт, хүчирхийлэл байсан эсэх/ харгалзан үздэггүй. ОХУ-ын эрүүгийн хуульд гэхэд л албан тушаалтанг аюултай зохион байгуулалттай, идэвхитэй нэг биш удаа хахуульдсан тохиолдолд ч хахуульдагч хуульд зааснаар дээд тал нь найман жил хүртэл хорих ял, албан тушаалтанд долоогоос арван хоёр жил хөрөнгийг хурааж эсхүл хураахгүйгээр хорих ял оногдуулдаг байна. Мэдээжийн хэрэг албан тушаалтанг өрөвдөх хэрэггүй гэж баталж болох юм. Гэхдээ энд ял оногдуулахгүй байх, ял хөнгөрүүлэх тухай асуудал энд яригдаагүй. Асуудал өөр зүйлд бий: Тийм албан тушаалтан хахуульдагч үлэмж, заль мэхтэй хүчний чармайлт гаргасны үр дүнд хахууль авагч болдог, өсөн нэмэгдэж байгаа зохион байгуулалттай гэмт хэргийн нөхцөлд өөрийгөө хамгаалалттай байгааг мэдэрдэггүй. Ийм учраас авлига өгөгчийн хариуцлагын доод хэмжээ авлига авсан этгээдийн хариуцлагаас сул байх ёсгүй. Авлигын баримтыг илчлэхэд эрх зүйн янз бүрийн хөшүүргийг түүний дотор зөвхөн хахуульдагчийн ч биш, хахууль авагч, зуучлагчийн гэм буруугаа хүлээснийг ашиглахгүй байна.

Хуулийн этгээдийн хүлээх эрүүгийн хариуцлагыг хуульд тусгаагүй байна. Учир нь хахуулийг хувьцааны байгууллагын ерөнхий худалдааны, бусад хамт удирдлагын байгууллагын шийдвэрээр санал болгох нь ховор биш байдаг. Нөгөө талаас төрийн байгууллагын хуулийн этгээдийн худалдагдах байдал ч байдаг. Төрийн эрх мэдлийн субъектуудын байгууллагууд хэрэг дээрээ орон нутгийн байгууллагуудад хуулиас гадуур, тэр ч битгий хэл хууль зөрчиж нэмэгдэл санхүүжилт хийдэг хахуульдагчтай тохиолдож болно.

Гэмт явдлын судалгаанаас үзэхэд ХХ зууны сүүлчээр Орост үнэн хэрэгтээ авлига өргөжиж нийгэмд аюултай

болсон байна. Түүнээс гадна түүнтэй давын өмнө зохион байгуулалттай гэмт бүрдлүүд төрийн ба бусад байгууллагыг эрх мэдэлдээ байлгах зэвсэг болгодог байна. Бусад механизм ч өрсөлддөг болсон байна. Гэмт бүлгийн толгойлогчид, гэмт хэргийн ертөнцийн идэвхитэй зүтгэлтнүүд зуучлагчдад аль хэдийнээс найдахгүйгээр өөрсдөө улс төрийн бодлого тодорхойлохыг эрмэлздэг болсон байна. Энэ нь сонгогчдын саналыг хахуульдах үйлдлээр илэрч байна.<sup>6</sup>

Дурьдсан зүйл авлигын асуудал өөрийн ач холбогдлыг алдаж байгааг илэрхийлж байгаа хэрэг биш. *Нэгдүгээрт*, авлигын асуудал эрүүгийн гэмт хэрэгтнүүдийн хувьд ямагт учир холбогдолтой байсан тэр нь одоо бол шинэ механизмтай хослож байна. *Хоёрдугаарт*, хэрэв гэмт хэргийн толгойлогч албан ёсны байр суурь эзэлчихвэл тэр өөртөө зохион байгуулалттай гэмт бүрдлийн өндөр сахилга баттай оролцогчдийг цуглуулна. Тэднийг өөр хэн нэгэнд бас нэгэн зэрэг алба хаах явдлыг гаргуулахгүй. Ийм байдал ямагт түшмэдүүдийг авлигад автсан тохиолдолд бий болдог. “Авлигатай тэмцэх” дурьдсан аргууд тийм тохиолдолд гэмт хэргийн шинжтэй, гэмт хэрэгтнүүдийн ашигладаг, тэдний хувьд ердийн илүү өргөн удирдлагын аргууд мэт байна.

Авлигын гэмт хэргүүд доор дурьдсан үйлдлүүдтэй байнга илүү холбоотой байдаг: албан тушаалын бүрэн эрхийг буруугаар ашиглах, түүнийг хэтрүүлэн хэрэглэх: шүүн таслах ажиллагааны эсрэг хэд хэдэн гэмт хэрэг (эрүүгийн хариуцлагаас хууль бусаар чөлөөлөх, мэдсээр байж гэм буруугүй этгээдийг эрүүгийн хариуцлагад татах): арилжааны ба бусад байгууллагын бүхэл бүтэн хэд хэдэн, түүний дотор компьютерийн

мэдээллийн байгууллагын хүрээний (компьютерийн мэдээлэлд зүй бусаар нэвтрэх) албаны ашиг сонирхлын эсрэг гэмт хэргүүд байдаг. Эдгээр үйлдлийн хүрээ эрүүгийн хэргийг судлах, хээл хахууль авсан, арилжааны хахуулийн ба үйлдвэрлийн үйл ажиллагаанд хууль бусаар оролцсон тухай материалтай танилцсанаар тогтоогддог. Үйлдвэрлэлийн үйл ажиллагаанд хууль бусаар оролцсон тухай дүн шинжилгээг статистикийн өгөгдөхүүнтэй танилцахаас эхлэнэ.

Авлигын гэмт хэрэгтэй амжилттай тэмцэл явуулахын тулд авлигын үзэгдлийг төр, засгийн хамгийн дээд түвшинд хүлээн зөвшөөрөх ёстой. Ингэж хүлээн зөвшөөрөх нь засгийн газар зохих хүч хэрэгслийг гаргаж өгөхөд их тус дэмжлэг болдог гэж Хонконгийн авлигын эсрэг бие даасан комиссын даргын илтгэлд дурьдсан байна. Улс төрөөс хамаарахгүй ажил үүргээ тасралтгүй гүйцэтгэх нь авлигын эсрэг бүхий л хүчээ чиглүүлэн ажиллах ба асуудлыг шийдвэрлэх удаан хугацаанд хэрэглэх стратегийг бүрдүүлэхэд амин чухал зүйл гэж дээрх илтгэгч бас өгүүлжээ. Иргэний байгууллагын албан хаагчийн бүртгэгдээгүй хөрөнгө, эсхүл амьдралынх нь түвшинд тохирсон албан ёсны цалин хөлснөөс гадуур олсон орлого гэмт хэрэгт тооцогдоно гэсэн хуулийн заалт манай хүчирхэг зэвсэг<sup>7</sup> гэж илтгэгч цохон тэмдэглэжээ.

Компьютерын технологи, ба холбооны системд гарсан сүүлийн үеийн хэмжээлшгүй дэвшил хөгжилтийг авлигад ашиглаж байгаагаас шалтгаалж авлига нь туйлийн нарийн төвөгтэй гэмт хэрэг боллоо. Ялангуяа авлигатай холбоотой авлигын төрөлд багтдаг худалдааны луйвар үндэсний хил

6 В.Ярочкин. Организованная преступность. М. 1995.

7 Bertand de Speville. The Seventh Internatiol Anticorruption conference Beijing. 1997.

хязгаараас халилаа. Ийм гэмт хэрэг үйлддэг этгээд туйлын хянамгай, хашир ажиллаж ул мөрөө балладаг. Үндэсний болон бүс нутгийн агентлагууд нягт хамтран ажиллаж эрчимтэй хөдлөвөл энэ гэмт хэргийг шуурхай илрүүлж болно. Энэ гэмт хэргийг барьж зогсоох цорын ганц хэрэгсэл бол энэ л юм<sup>8</sup> гэсэн байна.

Авлигын гэмт хэрэг энгийн хэлбэрээс түвэгтэй хэлбэрт шилжиж, нийтлэг хэлбэртэй байснаа онцгой хэлбэртэй болж, зөвхөн дотооддоо үйлдэгддэг байснаа гадаад хүрээнд үйлдэгддэг болж өөрчлөгдлөө. Энэ байдал биднийг авлигын гэмт хэргийг гүйцэтгэх ажлын аргаар шалгах ба илрүүлэх ажиллагааг шаарддаг боллоо гэж Хятадын улс төрийн ба хууль зүйн ухааны Их сургуулийн профессор Фанг Чонг-и бичсэн байна. Авлигын гэмт хэргийг гүйцэтгэх ажлаар шалгах ба илрүүлэх ажиллагааны нууцлал, техникийн хэрэгслийн найдвартай байдлыг хангасан нөхцөлд гүйцэтгэнэ. Авлигын гэмт хэргийг гүйцэтгэх ажлаар шалгах ба илрүүлэх ажиллагааны үндсэн агуулгад дараахь зүйлүүд багтана. Үүнд: *сэжигтэй этгээдийг нууцаар ажиглах; нууц цзлэг хийх; нотлох баримтыг нууцаар таньж авах; чагнах ба бичлэг хийх; шуудан харилцааг замаас нь барьж авах; нүд ба чихээр шалгаж тогтоох; гээд зохиогч цааш нь “Эрүүгийн байцаан шийтгэх хуульд гүйцэтгэх ажлаар шалгах ба илрүүлэх ажиллагааны тухай заалт оруулах ёстой. Гүйцэтгэх ажлаар шалгах ба илрүүлэх ажиллагааг хэрэгжүүлэх асуудлыг тусгайлан журамласан найруулга хийх шаардлагатай.*

Хуульд: а) **зайлиггүй шаардлагатай дараахь зарчмууд байна:** *гүйцэтгэх ажлаар шалгах ба илрүүлэх ажиллагааг*

8 Fang Chong-i. The Sevent International Anticorruption conference Beijing. 1997.

*авлигын хүнд гэмт хэрэгт ашиглах зарчим; гүйцэтгэх ажлаар шалгах ба илрүүлэх ажиллагааг зайлиггүй ашиглах зарчим; бичгийн зөвшөөрлөөр ашиглах зарчим;-уудыг хуульчлах нь зүйтэй гэсэн байна.*

**б) зайлиггүй хийгдэх ажиллагаа:** *гүйцэтгэх ажлаар шалгах ба илрүүлэх ажиллагааны хэлбэр, ойлголт, хэрэглэх хүрээ, эрх хэмжээ, гүйцэтгэх ажил явуулах зөвшөөрөл өгөх эрх мэдэл, чиглэх объект, арга, цргэлжлэх хугацаа, гүйцэтгэх ажлаар шалгах ба илрүүлэх ажиллагааны нотолгоо болох асуудлууд хуульчлагдах ёстой” гэж профессор үзсэн байна<sup>9</sup>.*

*“Авлигын гэмт хэрэг үйлдэгдсэн тухай анхан шатны нотолгоо, нотлох баримт, бусад тодорхой мэдээ сэлт цуглуулах, мэдцүлэг авах, гэмт хэргийн бус үйлдлийг арилгахад шүцж эрх мэдлийг хэрэгжцүлэх байгууллагын гүйцэтгэх албаны цйл ажиллагаа тцүнээс зохиох арга хэмжээ ихээхэн цүрэгтэй байдаг” гэж Индонез улсын тагнуулын асуудал хариуцсан ерөнхий атторнейн орлогч Х.Хади Барато бичсэн байна<sup>10</sup>.*

*“Сингапур улсын авлигын хэргийг мөрдөн шалгах товчооны тагнуулын департамент мэдээлэл цуглуулж, тцүнийгээ харьцуулан судалж, дүн шинжилгээ хийх цүрэг хцлээж, авилгын гэмт хэргийг мөрдөн шалгах цүрэгтэй арга хэмжээний албаны мөрдөн шалгах цйл ажиллагаанд дэмжлэг цзцүлдэг”<sup>11</sup> гэж Сигапурын Мөрдөн шалгах товчооны дарга бичжээ.*

*“Манай хашир туршилагатай, эрэн*

9 Fang Chong-i. The Sevent International Anticorruption conference Beijing. 1997.

10 H.Hadi Barato. The Sevent International Anticorruption conference Beijing. 1997.

11 The Sevent International Anticorruption conference Beijing. 1999.

сурвалжлах ажилтнууд (детектив) авлигад автах нь цөөнгүй байдгийг бид олж тогтоосон. Эдгээр ажилтнууд ажлын ихэнх цагт ёс зүйн хэм хэмжээг хатуу мөрдлөг болгон ажиллаж, удирдлагынхаа цөхөртлөө эрж хайж байгаа хэргийг соёлтой, нягт, нямбай гүйцэтгэж үр дүнд хүргэдэг учраас эдгээрийн албан тушаалаа урвуулан ашигладгийг тогтооход хялбар биш байдгийг бид олж мэдсэн. Тэд тухайн хариуцсан ажилдаа од болон гялалздаг. Ийм ажилтнууд мэрэгжил нэгт нөхдийн дотроос нэгэн санаатнаа олж авах буюу өөртөө тааламжтай нөхцөл бүрдсэн цед шударга бус үйлдэл хийдэг. Эдгээр ажилтан өөрсдийгөө илчлэгдэхгүй гэсэн бардам сэтгэлдээ хөтлөгдөн итгэж найдаж байх цедээ ч хир халдаах зүйл гаргахгүй болтол нь нягт нямбай үйлдлээ төлөвлөдөгийг бид олж тогтоосон. Тэд бас мэдээжээр хяналт хэрхэн явагддаг, гүйцэтгэх ажлын арга хэмжээний тактик ба техник хэрэгслийг хэрхэн ашигладгийг сайн мэднэ. Тэд мөн дарга, захирагч нарынхаа ая эвийг хялбархан олох аргыг мэддэг ба ер нь ч удирдлага нь тэдэнд бүрэн итгэл хүлээлгэсэн байдаг. Тэднийг арга хэмжээний объект болгон

ашиглахад ихээхэн тцвэг бэрхшээл учирдаг”<sup>12</sup> гэж “Авлигаас урьдчилан сэргийлэх арга хэмжээ-Лондонгийн хэтийн төлөв” өгүүлэлдээ Лондон хотын цагдаагийн газрын тусгай арга хэмжээний албаны дарга бичжээ.

Судлаач Фанг Чонг-и “Гэмт этгээдүүд банкны бизнес, цнэт цаас, даатгалын үйл ажиллагаанд нэвтэрсэн байна. Банкны бизнесийн тооцоо болон өндөр тцвшний компьютерийн технологийн өндөр мэрэгжлийн хүмүүсийг авилгын ийм гэмт хэрэгтэй тэмцэхэд оролцуулахгүй бол илэрдэггүй. Ийм гэмт хэрэгтэй тэмцэх байгууллага өөрийн ажилтанг сонгож авах, нууцаар хамтран ажиллах хүнийг элсүцлэхдээ эрхбиш энэ нөхцөл байдлыг харгалзан үзэх нь зүйтэй байдаг. Тэднийг авлигатай тэмцэх ажилд татан оролцуулснаар гэмт хэргийн нотлох баримт олох, авлигын гэмт үйлдлийг задлан шинжлэх ажилд мэдэгдэхүйц ахиц гарч гарч үр дүнд хүрнэ”<sup>13</sup>

12 On raising awareness on global corruption. 1999.

13 Fang Chong-i. The Sevent International Anticorruption conference Beijing. 1995.

## Төрийн албаны ёс зүй – Иргэдийн итгэл

**Б.Батзориг**

*Авлигатай тэмцэх газрын Судалгаа  
шинжилгээний албаны дарга*



“Нэг үхрийн эвэр дэлсэхэд мянган үхрийн эвэр доргино” гэсэн ухаант өвгөдийн мэргэн үгээр эхэлье.

Сүүлийн үед төрийн албан хаагчийн ёс зүйгүй үйлдэл, хууль зөрчсөн үйл ажиллагааны талаар хэвлэл, мэдээллийн хэрэгслээр ихээхэн бичигдэх боллоо. Энэ талаар иргэд ам дамжуулан ярих нь ч тогтвортой буурахгүй байна.

Яагаад ийнхүү төрийн албан хаагчийн талаар иргэд таагүй хандах болов гэдгийн хариултыг олохоор хэд хэдэн судалгааны ажилд хийсэн дүн шинжилгээг та бүхэнд танилцуулъя.

“Төрийн албан хаагч иргэд, үйлчлүүлэгчидтэй харилцааны соёлгүй, ёс зүйгүй ханддаг”<sup>1</sup> гэж дунджаар иргэд, бизнес эрхлэгчдийн 36.5% нь хариулсан. /зураг 1./ “Төрийн байгууллагын албан хаагч надтай соёлтой, ёс зүйтэй харьцаж үйлчилсэн”<sup>2</sup> гэж дунджаар төрийн үйлчилгээ авсан иргэд, байгууллагын 53.8% нь хариулсан. /зураг 2./

- 1 “Авлигын индекс 2009” судалгааны үр дүн //АТГ-аас эрхлэн явуулсан судалгаа, iaas.mn цахим хуудас
- 2 “Төрийн байгууллагын шударга байдлын түвшинг үнэлэх аргачлал боловсруулах туршилт судалгааны тайлан” // АТГ-аас эрхлэн явуулсан судалгаа, iaas.mn цахим хуудас

Эдгээр судалгаанаас харахад төрийн албан хаагчид ёс зүйгүй ханддаг гэсэн 36.5% буюу 46.2% гэсэн хоёр үзүүлэлтийн дундаж нь ойролцоогоор 41.3% болж байна. Эсрэгээр нь буюу нийгэмд бараг мартагдаж шахаж байгаа Төрийн байгууллагын албан хаагч надтай соёлтой, ёс зүйтэй харьцаж үйлчилсэн гэсэн үзүүлэлт 63.5% буюу 53.8% гэсэн хоёр үзүүлэлтийн дундаж нь ойролцоогоор 58.6% байна. Өөрөөр хэлбэл, судалгаанд хамрагдсан иргэд, байгууллагын талаас илүү хувь нь төрийн албан хаагчид соёлтой үйлчилдэг гэсэн бодолтой байдгаа илэрхийлжээ.

Соёлтой, ёс зүйтэй байдал нь тухайн үйлчилгээ авч буй хүмүүст эерэг сэтгэгдэл төрүүлж улмаар дахин үйлчлүүлэх итгэл үнэмшил нь нэмэгддэг. Энгийнээр илэрхийлбэл тухайн үйлчилгээнд ам сайтай болдог. Харин дараахи судалгаанаас харахад /зураг 3./ төрийн үйлчилгээнд төдийлөн сэтгэл ханамжгүй<sup>3</sup> байдгаа иргэд, байгууллага илэрхийлжээ.

Дурьдсан судалгааны дүнгээс

- 3 “Төрийн байгууллагын шударга байдлын түвшинг үнэлэх аргачлал боловсруулах туршилт судалгааны тайлан” // АТГ-аас эрхлэн явуулсан судалгаа, iaas.mn цахим хуудас

үзэхэд **Төрийн албан хаагч соёлтой, ёс зүйтэй үйлчилдэг** гэсэн хариултын дундаж үнэлгээ 58.6%, **Төрийн бусад байгууллагууд иргэдэд энэ байгууллага шиг үйлчилдэг байгаасай** гэж боддог дундаж үнэлгээ 33% байна. Хоорондын зөрүү нь 25.6% байгаад Та бүхнийг анхаарлаа хандуулахыг хүсэж байна.

Дурьдсан судалгааны дүн, хэвлэл мэдээллийн хэрэгслээр цацагдаж буй мэдээлэлд дүгнэлт хийж үзэхэд төрийн албанд ёс зүйгүй, соёлгүй харьцаа ямар нэгэн хэмжээгээр байна. Төрийн албан хаагчид үйлчилгээ авч буй иргэд, байгууллагатай ёс зүйгүй, соёлгүй харьцахад нөлөөлдөг зарим хүчин зүйлийг дурьдвал:<sup>4</sup>

**1. Төрийн албан хаагчийн ёс зүйн харьцаа.** Төрийн албан хаагчдын зүгээс мэдээлэл авах гэхээр бичиг үсэг гаргадаггүй юм уу гэж элдвээр хэлж уурладаг, элдэв үгээр хараадаг, муухай харьцдаг, загнадаг, иймхэн юм ойлгосонгүй гэх зэргээр доромжилдог, хүнд суртал гаргаж удаадаг, одоо өгөх болоогүй байж бай гэдэг, биед нь хүрэх, түлхэх зэргээр бүдүүлэг авирладаг.<sup>5</sup> Энэ нь төрийн үйлчилгээ авч буй иргэд, байгууллагад төдийгүй тус зүй бус үйлдлийг харсан, дам сонссон хүмүүст төрийн байгууллага, албан хаагчдын талаар таагүй төсөөлөлтэй болох, төсөөллөө улам батжуулан итгэл үнэмшил болоход багагүй нөлөөлдөг байж болох юм. Өөрөөр хэлбэл хэн нэг хүний болон хэсэг хүмүүсийн үйл ажиллагаанаас төрийн албыг бүхэл нь муугаар төсөөлөн ойлгоход нөлөөлөх нэг хүчин зүйл болж байна.

4 “Авлигын индекс 2009” судалгааны үр дүн //АТГ-аас эрхлэн явуулсан судалгаа, iaas.mn цахим хуудас

5 Монгол Улсын аль ч аймаг, сумаас 24 цагийн турш хүлээн авдаг АТГ-ын утас-1969-д ирсэн Авлига, төрийн албан хаагчийн хүнд суртал, ёс зүйн зөрчлийг шалгасан материалаас

**2. Төрийн байгууллага, албан тушаалтан улс төрийн намын нөлөөнд автаж асуудалд ханддаг** гэдэгтэй судалгаанд оролцогчдын 38.1 хувь нь санал нийлж байна гэж хариулсан бол 33.5 хувь нь зарим талаараа санал нийлж байна, 12.0 хувь нь санал нийлэхгүй байна гэж хариулжээ. Улс төрийн намын нөлөөнд автаж асуудалд ханддаг гэдэгтэй санал нийлж буй хүмүүсийн эзлэх хувь Өвөрхангай (59.7 хувь), Орхон (52.7 хувь), Увс (51.7 хувь), Дорнод (50.6 хувь), Баянхонгор (50.0 хувь) аймгуудад харьцангуй өндөр байгаа бол Төв (18.8 хувь), Завхан (22.9 хувь), Говьсүмбэр (27.9 хувь), Сэлэнгэ (28.6 хувь) аймгуудад харьцангуй доогуур байна.

**3. Төрийн байгууллага, албан тушаалтан ах дүү, танил талаараа асуудлыг шийдвэрлэдэг** гэдэгтэй судалгаанд оролцогчдын 54.5 хувь нь санал нийлж байна гэж хариулсан бол 27.8 хувь нь зарим талаараа санал нийлж байна, 8.0 хувь нь санал нийлэхгүй байна гэж хариулжээ. Ах дүү, танил талаараа асуудлыг шийдвэрлэдэг гэдэгтэй санал нийлж буй хүмүүсийн эзлэх хувь Орхон (76.0 хувь), Өвөрхангай (72.7 хувь), Увс (70.7 хувь), Баян-Өлгий (69.7 хувь), Архангай (66.7 хувь) аймгуудад харьцангуй өндөр байгаа бол Говьсүмбэр (36.4 хувь), Төв (39.6 хувь), Завхан (39.6 хувь) аймгуудад харьцангуй доогуур байна.

**4. Төрийн байгууллага, албан тушаалтан хээл хахуулиар асуудлыг шийдвэрлэдэг** гэдэгтэй судалгаанд оролцогчдын 45.7 хувь нь санал нийлж байна гэж хариулсан бол 34.2 хувь нь зарим талаараа санал нийлж байна, 8.7 хувь нь санал нийлэхгүй байна гэж хариулжээ. Хээл хахуулиар асуудлыг шийдвэрлэдэг гэдэгтэй санал нийлж буй хүмүүсийн эзлэх хувь Увс (69.0 хувь), Орхон (64.4 хувь),

Ховд (63.5 хувь), Архангай (60.8 хувь) аймгуудад харьцангуй өндөр байгаа бол Дундговь (23.1 хувь), Сэлэнгэ (28.6 хувь), Булган (29.7 хувь), Баян-Өлгий (30.3 хувь) аймгуудад харьцангуй доогуур байна.

**5. Төрийн байгууллага, албан тушаалтан Улс төрийн нөлөөнд автаж асуудалд хандах, хүнд суртал гаргах, хээл хахуулиар асуудлыг шийдвэрлэх, ажилдаа хариуцлагагүй хандах, иргэд үйлчлүүлэгчидтэй харилцааны соёлгүй хандах, ах дүү, танил талаараа асуудлыг шийдвэрлэх, албан хаагчид нь мэдлэг чадвар дутмаг байх зэрэг нөхцөл байдал ямар нэг байдлаар байдаг.** Энэ үзүүлэлт Эрдэс баялаг, эрчим хүчний сайдын эрхлэх асуудлын төрийн байгууллагууд 83.5%, Сангийн сайдын эрхлэх асуудлын төрийн байгууллагууд 61.6%, Эрүүл мэндийн сайдын эрхлэх асуудлын төрийн байгууллагууд 54.8%, Хууль зүй, дотоод хэргийн сайдын эрхлэх асуудлын төрийн байгууллагууд 52.5%, Батлан хамгаалахын сайдын эрхлэх асуудлын төрийн байгууллагууд 50.5% байна.

Хүнд суртал гаргадаг болон ах дүү танил талаараа асуудлыг шийдвэрлэдэг нь хоорондоо (хамаарлын хүч нь 0.91), хээл хахуулиар асуудлыг шийдвэрлэдэг болон ах дүү танил талаараа асуудлыг шийдвэрлэдэг нь хоорондоо (хамаарлын хүч нь 0.91), иргэд, үйлчлүүлэгчидтэй харилцааны соёлгүй, ёс зүйгүй хандах болон албан хаагчид нь мэдлэг чадвар дутмаг байх хоорондоо (хамаарлын хүч нь 0.92), хүнд суртал гаргадаг болон хээл хахуулиар асуудлыг шийдвэрлэдэг нь хоорондоо (хамаарлын хүч нь 0.89) хүчтэй хамааралтай болох нь дээрх судалгааны дүнгээс харагдлаа.

**Тэгэхээр хүнд суртал гаргах нь хээл хахууль оршин байхын үндэс,**

**Төрийн албан хаагчийн мэдлэг чадвар дутмаг байх нь иргэд үйлчлүүлэгчидтэй харилцааны соёлгүй, ёс зүйгүй хандах үндэс болдог байна.**

Хэдийгээр Монгол Улсын Төрийн албаны хуульд нэмэлт өөрчлөлт орж улс төр, төрийн албыг хооронд нь заагласан боловч мэдлэг чадваргүй албан хаагч нь танил тал, намын нөлөө болон авлигаар албан тушаалд томилогдох явдал байсаар байгаа талаар иргэдийн төсөөсөл хүчтэй хэвээр байна.

Ийнхүү томилогдсон мэдлэг чадваргүй албан хаагчид ажлаа сайтар мэдэхгүйгээс хүнд суртал гаргадаг. Хүнд суртал гаргалаа, ажлаа зохих хэмжээгээр хийсэнгүй гэсэн гомдол, санал иргэдийн зүгээс хэлэхэд өөдөөс нь албан тушаалтны хувьд бус хувь хүний зан авираар харьцдаг нь төрийн үйлчилгээ авч буй иргэд, байгууллагад ёс зүйгүй хандаж байна гэж ойлгогдоход хүрдэг.

Энэ дурьдаж буй зан үйлийг нийт төрийн албан хаагчдад хамааруулан ойлгохгүй байхыг та бүхнээс хүсье.

Нөгөө талаас нь буюу иргэдийн зүгээс төрийн үйлчилгээ авахдаа ямар зан авир гаргадаг талаар судалж үзэхэд ажлаа хийж чаддаггүй гэж элдвээр хэлж уурладаг, элдэв үгээр хараадаг, муухай харьцдаг, загнадаг, иймхэн юм ойлгосонгүй гэдэг, ажлын бус цаг болон цайны цагаар ажиллах ёстой, төрийн албан хаагчийн ярьсан зүйлийг гуйвуулдаг, заавал өөрийнхөөрөө шийдэхийг элдвээр тулгах явдал гардаг байна.

Түүнчлэн төрийн албан хаагчдад хандан хууль бус саналыг хамгийн их буюу 22.1 хувь нь иргэд, үйлчлүүлэгчийн зүгээс, 13.9 хувь нь бизнес эрхлэгчдээс, 13.1 хувь нь улс төрийн намаас, 10.2 хувь нь харицагч байгууллагаас тавих явдал

тохиолдож байсан байна.<sup>6</sup> /зураг 4./

Энэхүү илтгэлээрээ төрийн албан хаагчийг тэр дундаа төрийн үйлчилгээ авч буй иргэд, байгууллагыг аль нэгнийг нь онцлон шүүмжлэх гэсэнгүй. Мөн асуудал үүсгээд байгаа албан хаагчтай хариуцлага тооцох асуудлыг хөндөхийг зорилт болгосонгүй.

Харин, та бүхний сонорт эртний сэтгэгч Монтеスキогийн “Сайн хууль тогтоогч хүнийг шийтгэхээсээ илүүтэйгээр урьдчилан сэргийлэхэд анхаардаг. Тэрээр шийтгэхээсээ илүүтэйгээр ёс суртахууныг нь дээшлүүлэхийг хичээдэг” гэснийг хүргэхийн зэрэгцээ “Эхлээд асуудал үүсгээд байгаа хүнтэй нь тэмцэх үү? Эсхүл асуудалтай нь тэмцэх үү?” гэсэн асуултын хариултыг дор бүрнээ тунгаан үзэхийг хүсэж байна.

Судлаачийн хувьд эхний ээлжинд асуудлыг нь арилгачихаад, дараа нь зөв, эрүүл тогтолцоотой орчинд асуудал үүсгээд байгаа хүнтэй нь хариуцлагын асуудал нь ярих нь илүү хүнлэг, энэрэнгүй ёсонд нийцнэ гэсэнтэй санал нэг байна.

Цөөн тооны ёс зүйгүй, соёлгүй, шударга бус төрийн албан хаагчийн буруутай үйлдэл нь нийт төрийн албан хаагчийн ёс зүйтэй, соёлтой, шударга үйлдлийг харлуулдаг болохыг сайтар ялган ойлгож байхыг “**Нэг үхрийн эвэр дэлсэхэд мянган үхрийн эвэр доргино**” гэсэн зүйр үгээр дамжуулан Монголын ухаант мэргэд бидэнд захисныг анхаарах цаг болжээ. Төрийн албан хаагчийн ёс зүйгүй, соёлгүй байдал нь төрийн байгууллага, албан тушаалтнаар дамжуулан бодлого, үйл ажиллагаагаа хэрэгжүүлдэг ТӨРд итгэх ард түмний итгэлд сөргөөр нөлөөлдөг.

6 “Авлигын индекс 2009” судалгааны үр дүн //АТГ-аас эрхлэн явуулсан судалгаа, iaас.mn цахим хуудас

Ард түмний итгэл, үнэмшилгүйгээр төр үйл ажиллагаагаа явуулахад саад учирдаг. Өөрөөр хэлбэл төрийн албаны хар барааныг дагнан яриад байвал шударга, ёс зүйтэй албан хаагч хүртэл өөртөө эргэлзэхэд хүргэхийн зэрэгцээ олон нийт төрдөө итгэх улам итгэл буурч болзошгүй.

**Төрийн албан дахь ёс зүйгүй, соёлгүй, шударга бус үйлдлээс урьдчилан сэргийлэх, ёс зүйтэй, соёлтой, шударга үйлдлийг түгээн дэлгэрүүлэх чиглэлээр дараах саналыг дэвшүүлж байна.**

1. Засгийн газрын үйл ажиллагааны хөтөлбөрт дурьдагдсан “Төрийн байгууллагын үйл ажиллагааны стандарт” боловсруулах ажлыг эрчимжүүлэх;

Төрийн үйлчилгээ авч буй хүмүүс бичиг үсгийн боловсрол тааруу, хөгжлийн бэрхшээлтэй, төрөл бүрийн зан авиртай хүмүүс харьцах нь бий. Иймд төрийн албан хаагчидтай иргэд зөв харьцахгүй асуудал гардаг, гарсаар ч байх болно. Иймд төрийн үйлчилгээ авч буй иргэдийг төрийн албан хаагчидтай харьцах стандартыг тусгайлан боловсруулах нь зохимжгүй, бас боломжгүй. Энэ нь Иргэн Монгол Улсын төрийн үйлчилгээ авахад ямар нэгэн байдлаар зан үйл, харьцааны соёл, боловсролын байдлаар ялгаж, хууль шүүхийн өмнө тэгш гэдэг зарчмыг алдагдуулахад хүргэж болзошгүй.

Харин төрийн албанд ороход тусгай шалгуур хангасан иргэд, тогтсон стандартын дагуу төрийн үйлчилгээг үзүүлдэг байх нь зүйн хэрэг. Ингэснээрээ төрийн албан хаагч хэдий хэмжээний ажлыг ямар хугацаанд хийх, иргэд байгууллагатай хэрхэн харьцах талаар журамлаж өгснөөр төрийн албан хаагч, иргэд, байгууллагын хооронд үүсдэг үл ойлголцлыг багасах нэг хүчин зүйл болно.

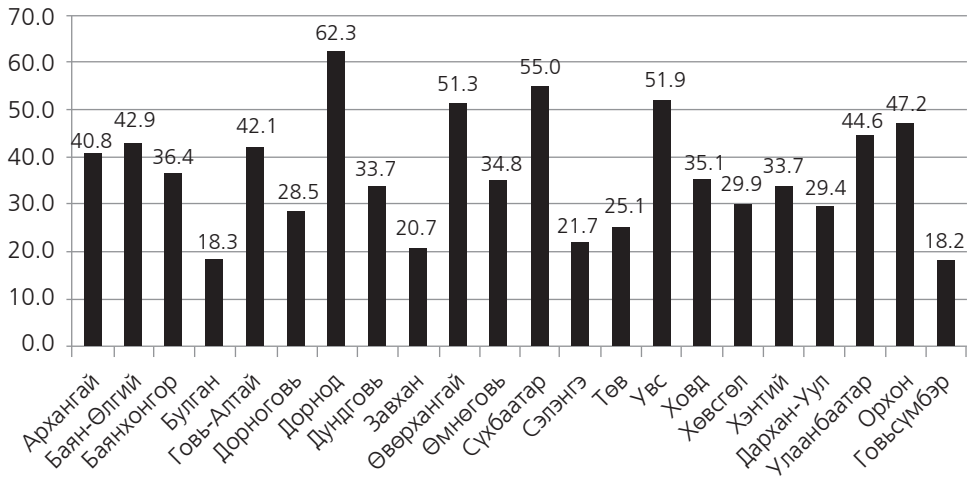


2. АТГ-ын боловсруулж Засгийн газар баталсан “Төрийн ил тод байдлыг илтгэх шалгуур үзүүлэлт”-ийг бүх шатны төрийн байгууллага хэрэгжүүлэх ажлыг эрчимжүүлэх;

3. АТГ-аас боловсруулсан “Ашиг сонирхлын зөрчлийн тухай хууль”-ийн төслийг батлах ажлыг эрчимжүүлэхэд дэмжлэг үзүүлэх гэсэн саналыг тус тус дэвшүүлж байна.

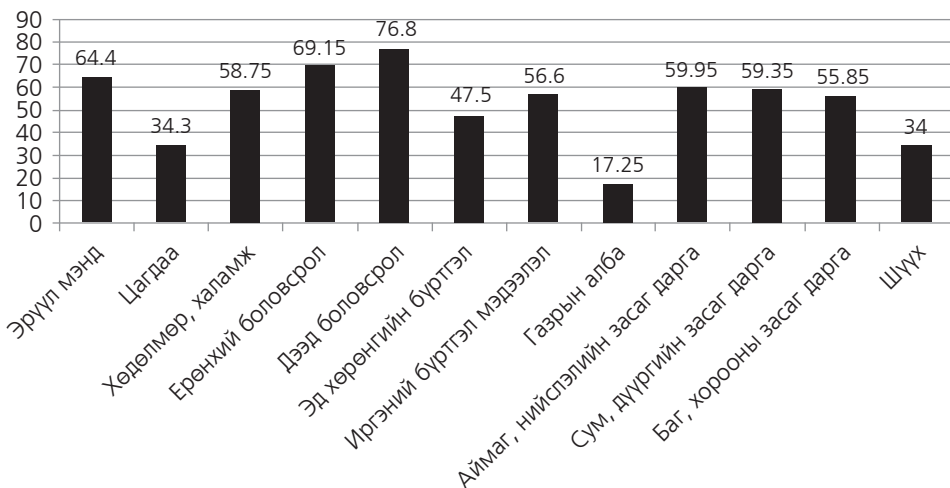
**Зураг 1. Төрийн албан хаагч иргэд, үйлчлүүлэгчидтэй харилцааны соёлгүй, ёс зүйгүй ханддаг**

*цэццлэлт хувиар*



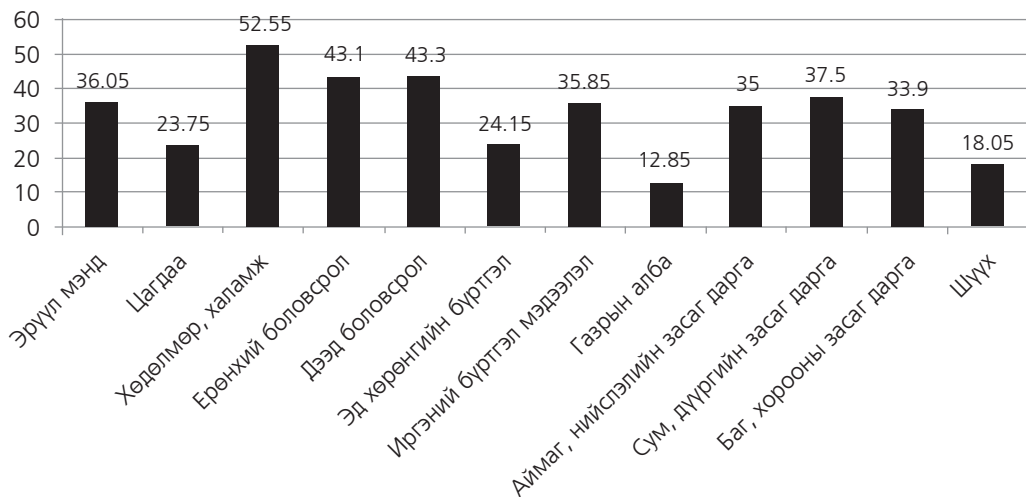
**Зураг 2. Төрийн байгууллагын албан хаагч надтай соёлтой, ёс зүйтэй харьцаж үйлчилсэн**

*цэццлэлт хувиар*



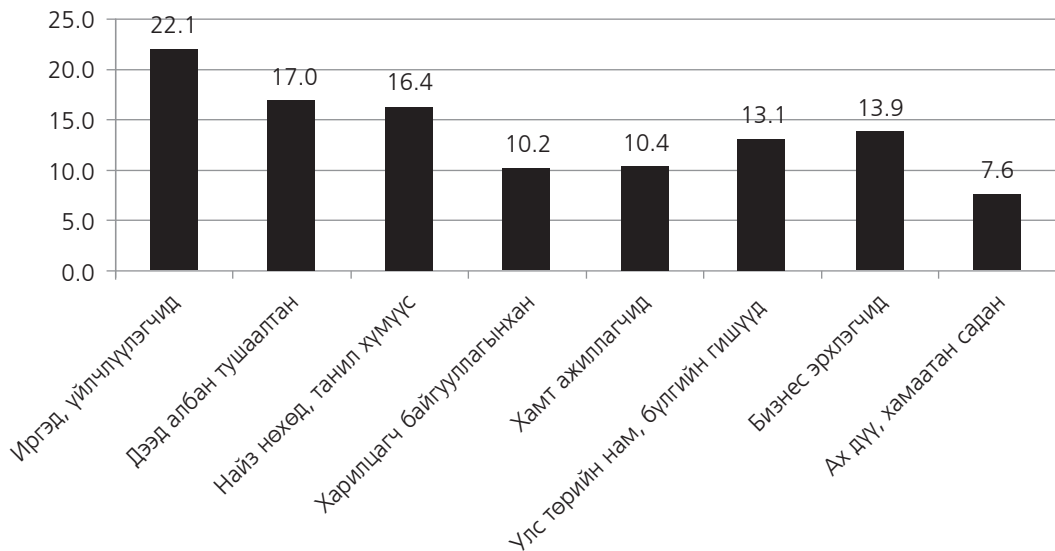
**Зураг 3. Төрийн бусад байгууллагууд энэ байгууллага шиг үйлчилдэг байгаасай гэж боддог**

*үзүүлэлт хувиар*



**Зураг 4. Тухайн төрийн албан хаагчийг өөрийн хариуцсан ажил, үүргээ гүйцэтгэх явцад хууль бус санал тавих явдал тохиолдож байсан эсэх**

*үзүүлэлт хувиар*



## Төрийн захиргааны хүнд суртлыг бууруулах нь



### П.Наранбаяр

*Үндэсний хөгжил, шинэтгэлийн хорооны  
Шинэтгэлийн бодлогын газрын мэргэжилтэн,  
Төрийн захиргаа судлалын магистр*

Төрийн байгууллагуудыг хүнд сурталтай, авилгад автсан, танил тал хардаг хэмээн олон хүн шүүмжилдэг. Хөндлөнгийн судалгаануудаас иш татъя. Монголд бизнес эрхлэхэд учирч буй гол бэрхшээл нь төрийн хүнд суртал хэмээн “Дэлхий дахины өрсөлдөх чадварын индекс 2009-2010” тайланд дурджээ. “Бизнесийн орчинг сайжруулахтай холбогдон гарсан санал, судалгаа тайлангуудын эмхтгэл-2005”-с харахад төрийн байгууллагын хүнд суртал, олон шат дамжлага бизнес эрхлэхэд хамгийн их саад болж байна хэмээн хот хөдөөгийн 1745 бизнес эрхлэгчдийн 85.3 хувь нь үзсэн байна. Олон улсын “Трансперенси Интернэшнл” байгууллагын гаргадаг авлигын индексээр Монгол Улс 2008 оны байдлаар 108 дугаар байранд байгаа нь авлига их байгааг харуулж байна. Мөн Азийн Сан, Сант марал төвөөс 2007 оны 9 сард хийсэн судалгаагаар судалгаанд оролцогчдын 90 хувь авлига газар авсан үзэгдэл хэвээр байна гэж үзсэний дээр авлигыг Монгол Улсын тулгамдсан асуудлын хоёрдугаарт оруулжээ. “Дэлхий нийтийн авлигын хэмжүүр 2009” судалгаанаас үзэхэд хээл хахуульд хамгийн их өртдөг улс орнуудын тэргүүн эгнээний дараах 2-р бүлэгт Монгол Улс орж байгаа нь манайд авлига ихэссэнийг харуулж байна. Мөн НҮБ-ын Ардчилал сангийн

явуулсан социологийн судалгааны “Төрийн албанд ажилд ороход тохиолддог гол бэрхшээл юу вэ?” гэсэн асуултад “Танил тал хардаг” гэж 2005 онд судалгаанд оролцогчдын 27 хувь нь хариулж байсан бол 2008 онд 70 хувь нь мөн хариултыг өгчээ.<sup>1</sup> Төрийн албанд ороход намын томилгоо болон танил талын арга хэрэгсэл улам гүнзгийрснийг судалгааны дүн харуулж байна. Дэлхийн банкны 2010 оны “Бизнес эрхлэх нь” тайлангийн үзүүлэлтээр 182 орноос 60-р байрт Монгол Улс оржээ. Энэ тайлангаас үзэхэд тусгай зөвшөөрөл, төрийн байгууллагуудын хүнд суртал Монгол Улсын бизнес эрхлэх орчны түвшин олон улсын хэмжээнд доогуур байр эзлэх үндсэн шалтгааны нэг болж байна.

### Төрийн захиргааны төв байгууллагын өнөөгийн байдал

Монгол Улсын төрийн албан хаагчдын тоо 2000 онд 107 мянга байсан бол түүнээс хойш тасралтгүй өссөөр 2009 оны 1 сарын 1-ний байдлаар 149

1 Судалгааны тайлан 14-р тал. Энэхүү судалгаанд нийслэл хөдөөгөөс санамсаргүй түүвэрлэн сонгосон 1020 хүн, зорилтот бүлгийн 117 хүн, орон нутгийн удирдлагаас 22 албан тушаалтныг хамруулжээ.

мянган албан хаагчтай болсон байна. 1000 хүн тутамд ногдож буй төрийн албан хаагчийн тоог авч үзвэл, Монгол Улсад 2009 оны байдлаар 55 байна. Энэ тоо Өмнөд Солонгост 16.4, Японд 17.9, АНУ-д 22, Финляндад 24.8, ОХУ-д 33.6 байгаа ажээ.<sup>2</sup>

Мөн манай улсын төрийн захиргааны төв байгууллагын /ямд/ бүтцэд дүн шинжилгээ хийж үзсэнийг хүснэгт 1-д үзүүлэв.<sup>3</sup>

Дээрх хүснэгтээс дараах дүгнэлтийг хийж болно. Үүнд,

1. Төрийн захиргааны төв байгууллагын

- 2 Японы төрийн албаны хорооны вэб хуудас <http://www2.ttcn.ne.jp/honkawa/5190.html>. Эдгээр орнуудын төрийн албаны бүх ангиллын албан хаагчийг оруулсан тоо болно.
- 3 Засгийн газрын 2008 оны 12-р сарын 24-ний өдрийн 65-р тогтоол, 2009 оны 2-р сарын 11-ны 46-р тогтоол, 2008 оны 12-р сарын 26-ны 76-р тогтоол, 2008 оны 12-р сарын 24-ний 73-р тогтоолд тус тус үндэслэв.

3.6 ажилтанд нэг дарга ногдож байна. Зарим яамдад ойролцоогоор 2 хүний 1 нь удирдах ажилтан байгааг хүснэгтээс харж болно.

2. Яамдын бүтэц зохион байгуулалтын доод нэгж нь хэлтэс, дээд нэгж нь газар байгаа бөгөөд газрын тоо 72, хэлтэс 27 байна. Мөн газрын хэмжээнд адилтган үзэж болохуйц бие даасан хэлтэс 10 байна.
3. Нэг яамны ажилтны тоо дунджаар 80 хүн байна.
4. Яамдуудад 3.6 ажилтанд нэг дарга ногдож байгаа нь дунд шатны удирдлагын нүсэр бүтэц бүрдсэнийг харуулж байна.
5. Дунд шатны удирдлагын нүсэр байдал хүнд суртлыг бий болгох нэг шалтгаан болж байна.

**Хүнд суртлыг бууруулах чиглэлээр авч буй зарим арга хэмжээ**

Монгол Улсын Засгийн газраас хүнд

**Хүснэгт 1.**

№	Яамны нэр	Орон тооны хязгаар	Газрын тоо	Газар доторх хэлтсийн тоо	Бие даасан хэлтсийн нэгжийн тоо	Нийт нэгж	Удирдах ажилтны тоо	Ажилтны тоо	1 удирдах ажилтанд ногдох ажилтны тоо
1	ГХЯ	128	11	4	1	16	31	97	3.1
2	ХЗДХЯ	74	4		3	7	11	63	5.7
3	СЯ	136	9	9		18	29	107	5.4
4	БОАЖЯ	58	6	3		9	15	43	2.8
5	БХЯ	54	5	2	1	8	16	38	2.3
6	БСШУЯ	74	7		1	8	11	63	5.7
7	ЗТБХБЯ	70	6	1		7	17	53	3.1
8	НХХЯ	60	4	3	1	8	15	45	3.0
9	ЭБЭХЯ	79	7	2		9	20	59	2.9
10	ЭМЯ	64	6		2	8	16	48	3.0
11	ХХААХҮЯ	84	7	3	1	11	19	65	3.4
	Нийт	881	72	27	10	109	200	681	дундаж 3.6

### **Шигтгээ 1.**

*“Өмнө нь хаягийн хөдөлгөөн хийлгэхэд 7 хоног шаардагддаг байсан бол сая “НЦҮ”-ний төвөөс би энэ үйлчилгээг ердөө л 20 минутын дотор авлаа. Хөнгөн, шуурхай, сайхан үйлчилгээтэй болжээ” /Чингэлтэй дүцргийн 13-р хорооны иргэн Ц.Жавзанхорлоо, 2009 оны 5 сар/*

суртлыг бууруулах, төрийн үйлчилгээг шуурхай болгох зорилгоор авч хэрэгжүүлжирсэнболонхэрэгжүүлэхээр төлөвлөж буй гол чухал арга хэмжээг доор дурдав.

1. Засгийн газрын 2007 оны 264-р тогтоолоор батлагдсан “Нэг цэгийн үйлчилгээг байгуулах дунд хугацааны хөтөлбөр” /2007-2010/
2. Засгийн газрын 2009 оны 377-р тогтоолоор батлагдсан “Бизнесийн орчны шинэтгэлийн жилийн хүрээнд хэрэгжүүлэх үйл ажиллагааны төлөвлөгөө 2010-2011”

#### **Нэг цэгийн үйлчилгээг байгуулах дунд хугацааны хөтөлбөрийн хэрэгжилт**

Хүний аюулгүй байдлын судалгааны төвөөс Монгол Улсын Засгийн газар, нутгийн захиргааны байгууллагуудтай хамтран нэг цэгийн үйлчилгээг байгуулах дунд хугацааны хөтөлбөрийг Швейцарийн хөгжлийн агентлагийн дэмжлэгтэйгээр хэрэгжүүлж, өнөөдрийн байдлаар 18 аймаг, 4 дүүрэгт нэг цонхны үйлчилгээг<sup>4</sup> нэвтрүүлээд байна. Нэг цонхны үйлчилгээний талаар иргэдийн санал, сэтгэгдлээс харъя.<sup>5</sup>

- 
- 4 “Нэг цонхны үйлчилгээ” гэдэг нь төрийн хэд хэдэн байгууллагын үйлчилгээг нэг цэг дээрээс үзүүлдэг үйлчилгээг хэлдэг байхад “нэг цэгийн үйлчилгээ” гэдэг нь тухайн нэг байгууллагын газар, хэлтэс, албанаас үзүүлдэг үйлчилгээг нэг цэг дээрээс явуулахыг хэлдэг ажээ.
  - 5 Нэг цонхны үйлчилгээний вэб хуудас <http://oss.mn/tusul/>

Биднийг Дархан-Уул аймагт 2010 оны 1-р сард очиж, Нэг цонхны үйлчилгээний төвөөр орон хариуцсан ажилтнуудтай уулзаж байхад тус аймагт 2009 оны 7-р сард Нэг цонхны үйлчилгээ нэвтэрснээс хойш 6 сарын хугацаанд давхардсан тоогоор 40 гаруй мянган иргэнд үйлчилгээ үзүүлсэн гэж ярьж байлаа. Мөн тус төв дээр иргэдэд төрөөс үйлчлэх үйлчилгээг бүртгэл, газрын харилцаа, татварын үйлчилгээ хэмээн багцлан үйлчилгээний ширээнүүдийг байрлуулж, тухайн үйлчилгээг авахад шаардагдах мэдээллийг нэг дороос харж болохоор зохион байгуулсан байв. Түүний зэрэгцээ төрийн үйлчилгээ үзүүлэхэд шаардагддаг нотариат болон банкны үйлчилгээг нэг дор төвлөрүүлсэн нь үйлчлүүлэгч иргэдийн цагийг хэмнэсэн ач холбогдолтой болжээ. Орхон аймгийн нутгийн удирдлагын ордонд байгуулагдсан нэг цонхны үйлчилгээний төвд Германы техникийн хамтын ажиллагааны байгууллагын төслийн дэмжлэгтэйгээр бизнес ширээг<sup>6</sup> нэмж байгуулсан нь нэг цонхны үйлчилгээг гүнзгийрүүлэх, төрөөс иргэдэд олгодог зөвшөөрөл, мэргэжлийн дүгнэлт болон хяналтын харилцааг хөнгөвчлөхөд

- 
- 6 Бизнес эрхлэхэд шаардлагатай тусгай зөвшөөрөл, стандартын тохирлын гэрчилгээ, мэргэжлийн хяналтын байгууллагын ажлын байрны дүгнэлт, галын аюулгүй байдлын дүгнэлт, байгаль орчны үнэлгээ гэх мэт зөвшөөрлүүдийн талаар нэгдсэн мэдээлэл, зөвлөгөө өгөх, эрх бүхий байгууллагуудын өргөдлийн маягтаар хангах, зуучлах үйлчилгээг бизнес ширээн дээр хариуцан гүйцэтгэж байгаа болно.



*Зураг 1. Дархан-Уул аймгийн нутгийн захиргаан дээр байгуулагдсан нэг цонхны үйлчилгээний төв /2010 оны 1 сар/*

ихээхэн түлхэц болж байна. Ийнхүү төрийн үйлчилгээнд нэг цонхны үйлчилгээ нэвтэрснээр үйлчилгээ түргэн шуурхай хүртээмжтэй болох, хүнд суртал багасах, ил тод байдал нэмэгдэх, эерэг хандлага ажиглагдаж байна.

#### **Бизнесийн орчны шинэтгэлийн жилийн хүрээнд хэрэгжүүлэх үйл ажиллагааны төлөвлөгөө 2010-2011**

Монгол Улсын Засгийн газар бизнес эрхлэгчидийн үйл ажиллагааг дэмжих, төрийн оролцоог бизнесийн үйл ажиллагаанд зохистой түвшинд хүртэл бууруулах, эрхзүйн болон зохицуулалтын таатай нөхцөл бүрдүүлэх зорилгоор 2010 оныг “Бизнесийн орчны шинэтгэлийн жил” болгон зарлалаа. Үүнтэй холбогдуулан Үндэсний хөгжил, шинэтгэлийн хорооноос “Бизнесийн орчны шинэтгэлийн жил”-ийн хүрээнд авч хэрэгжүүлэх үйл ажиллагааны төлөвлөгөөг олон улсын бизнесийн орчны шинэтгэл хийсэн туршлага (BEER)-д тулгуурлан бизнесийн үйл ажиллагаанд саад болж буй голлох хүчин зүйл, хязгаарлалтыг тодорхойлох, төр болон төрийн бус байгууллага, олон улсын байгууллагууд, хувийн хэвшил, бизнес эрхлэгчдийн гаргасан санал зөвлөмж зэрэгт үндэслэн авах арга хэмжээг өртөг зардал, хамрах хүрээ, хугацаа, хүрэх үр дүн зэргийг харгалзан боловсруулжээ.

Төлөвлөгөө нь олон улсын байгууллагуудаас гаргасан зөвлөмж, судалгааны үр дүнд үндэслэсэн бөгөөд 2 хавсралттай болно. 1 дүгээр хавсралт нь Дэлхийн банкнаас жил бүр гаргадаг “Бизнес эрхлэх нь” тайланд суурилан боловсруулсан бөгөөд Монгол улсын бизнесийн орчинд тулгамдаж байгаа үндсэн асуудлуудыг “Бизнес эхлүүлэх”-ээс “Бизнес хаах” хүртэл 10 тулгуур үзүүлэлт, үе шат тус бүрээр тодорхойлон авах арга хэмжээг нарийвчилан тусгасан. 2 дугаар хавсралтаар Дэлхийн эдийн засгийн форумын “Дэлхий дахины өрсөлдөх чадварын индекс”-ийн үзүүлэлтээс хамгийн доогуур байр эзэлсэн бизнесийн орчинтой шууд холбоотой зарим онцлог асуудлыг тусгайлан авч тэдгээрийг шийдвэрлэх арга замыг тодорхойлж тусгасан. Төлөвлөгөөний 1-р бүлгийн 4-т “Төрийн үйлчилгээг сайжруулах, хөнгөвчлөх, оновчтой болгох” цогц арга хэмжээг тусгажээ.

Энэхүү төлөвлөгөө хэрэгжсэнээр төрийн байгууллагуудын хүнд суртал багасч, бизнес эрхлэх үйл ажиллагаа хөнгөвчлөгдөн бизнесийн үйл ажиллагааны үргүй зардал, эрсдлийг бууруулна гэж тооцоолж байгаа юм.<sup>7</sup>

7 Үндэсний хөгжил, шинэтгэлийн хорооны бэлдсэн “Бизнесийн орчны шинэтгэлийн жил”-ийн үйл ажиллагааны

## **Ойрын хугацаанд хэрэгжүүлэх шаардлагатай байгаа зарим арга хэмжээ**

Яамдын ихэнх чиг үүрэг нь бодлого боловсруулах, уялдуулахад чиглэгдэж, төрийн үйлчилгээг иргэдэд шууд хүргэдэггүй. Гэхдээ зарим нэг тусгай зөвшөөрөл, дүгнэлт зэргийг өөрийн ажил үүргийн хүрээнд хэрэгжүүлж буй салбарын яамд цөөнгүй байгаа билээ. Тиймээс иргэдэд ойлгомжтой, оновчтой, цомхон бүтэц бүхий төрийн захиргааны төв байгууллагын бүтцийг бүрдүүлэх нь чухал хэвээр байна. Энэ зорилтын хүрээнд, төрийн захиргааны байгууллагуудад чиг үүргийн иж бүрэн шинжилгээ хийж, яамд болон агентлагууд, түүний газар хэлтсийн тооны дээд хязгаарыг тогтоон, дунд шатны удирдах ажилтны тоог цөөлөх шаардлагатай байна. Ингэсээр дунд шатны төвшинд их үүсдэг хүнд суртлыг багасгах боломжтой болно.

Нэг цонхны үйлчилгээнд хамруулах төрийн үйлчилгээг олшруулж, тус үйлчилгээг үзүүлдэг төвийн статусыг тодорхой болгох хэрэгтэй байна. Мөн нэг цонхны үйлчилгээнд хамруулах төрийн үйлчилгээнд стандарт тогтоож, иргэдэд ойр, ойлгомжтой, тэгш хүртээмжтэй үйлчилгээг цаашид гүнзгийрүүлэн хөгжүүлэх шаардлага тулгарч байна.

“Бизнесийн орчны шинэтгэлийн жил”-ийн хүрээнд авч хэрэгжүүлэх үйл ажиллагааны төлөвлөгөөг төрийн байгууллагууд, Төрийн бус байгууллагууд, хувийн хэвшил хамтран эрчимтэй хэрэгжүүлж, хэрэгжилтийн хяналт шинжилгээ үнэлгээг олон нийтэд тогтмол мэдээлэх нь үр ашгийг дээшлүүлэх ач холбогдолтой болно.

**МОНГОЛ УЛСЫН АВЛИГАТАЙ  
ТЭМЦЭХ ГАЗРЫН БИЕ ДААСАН  
ХАРААТ БУС БАЙДАЛ<sup>1</sup>**

2009 оны 9 дүгээр сарын 9-10,  
Филиппин Улс, Манила хот

**LEGAL AND INSTITUTIONAL SOLUTION TO  
GUARANTEE AND SUPPORT INDEPENDENCE  
OF THE INDEPENDENT AUTHORITY AGAINST  
CORRUPTION OF MONGOLIA**

9-10 September 2009, ADB Headquarters,  
Manila, Philippines



**Ч.Сангарагчаа**

*Монгол Улсын Авлигатай Тэмцэх Газрын Дарга,  
Тэргүүн Комиссар*

**Chinggee Sangaragchaа**

*Commissioner General, Independent Authority against  
Corruption (IAAC), Mongolia*

Эрхэм хүндэт зочид төлөөлөгчид, эрхэмсэг хатагтай ноёдоо, Та бүхний энэ өдрийн амгаланг эрж мэндчилье.

“Авлигын Улс Төрийн Эдийн Засаг” сэдэвт Ази, Номхон Далайн бүсийн семинарт урьж, илтгэл тавих боломж олгосон Азийн Хөгжлийн Банк, Эдийн

Distinguished participants, guests, ladies and gentlemen, Good morning.

First and foremost I express my deep thanks and compliments to the Secretariat of ADB/OECD Anti-corruption initiatives for Asia and Pacific for the invitation to this regional seminar and for

<sup>1</sup> Филиппин улсын Манила хот дахь Азийн Хөгжлийн Банкны Төв байранд Азийн Хөгжлийн Банк/Эдийн Засгийн Хамтын Ажиллагаа, Хөгжлийн Байгууллагын Ази Номхон Далайн Бүс Нутаг дахь Авлигын эсрэг санаачилгын удирдах бүлгийн 14 дэхь удаагийн уулзалт болон “Авлигын улстөрийн эдийн засаг” сэдэвт бүс нутгийн семинар 2009 оны 9 дүгээр сарын 8- наас 10-ны өдрүүдэд болж өндөрлөсөн.

Азийн Хөгжлийн Банк/Эдийн Засгийн Хамтын Ажиллагаа, Хөгжлийн Байгууллагын Ази Номхон Далайн Бүс Нутаг дахь Авлигын эсрэг санаачилга нь Австрали, БНХАУ, БНСУ, Энэтхэг, Япон зэрэг 28 орныг хамарсан тухайн бүс нутаг дахь хамгийн том авлигын эсрэг хамтын ажиллагааны хэлбэр бөгөөд Дэлхийн Банк, НҮБ-ын Хөгжлийн Хөтөлбөр, Транспаренси Интернешнл зэрэг нэр хүнд бүхий 8 олон улсын байгууллагаас бүрдсэн зөвлөх бүлэг үйл ажиллагааг нь дэмжиж ажилладаг байна.

Азийн Хөгжлийн Банк/Эдийн Засгийн Хамтын Ажиллагаа, Хөгжлийн Байгууллагын Ази Номхон Далайн Бүс Нутаг дахь Авлигын эсрэг санаачилгын Нарийн Бичгийн Дарга Нарын Газрын урилгын дагуу Монгол Улсын Авлигатай Тэмцэх Газрын дарга, Тэргүүн Комиссар Ч.Сангарагчаа “Авлигын Улс Төрийн Эдийн Засаг” сэдэвт бүсийн семинарын үеэр “Монгол Улсын Авлигатай Тэмцэх Газрын бие даасан хараат бус байдлын эрх зүйн зохицуулалт” сэдвээр илтгэл тавьж хэлэлцүүлсэн.



Засгийн Хамтын Ажиллагаа, Хөгжлийн Байгууллагын Ази, Номхон Далайн Авлигын Эсрэг Санаачлагын Нарийн Бичгийн Даргын Газарт талархал илэрхийлье.

Монгол Улс нь НҮБ-ын Авлигын Эсрэг Конвенцид 2005 онд нэгдэн орсноор тус конвенцийн үзэл баримтлалыг үндэсний хууль тогтоомжид нэвтрүүлэх, авлигын эсрэг тэмцлийг олон улсын жишиг, стандартад нийцэхүйц шинэ төвшинд хэрэгжүүлэх өргөн боломж нээгдсэн юм.

Өнөө үед дэлхий дахины хэмжээнд хамгийн өргөн хүрээг хамран үйлчилж буй авлигын эсрэг хамгийн чухал олон улсын эрх зүйн баримт бичиг болох НҮБ-ын Авлигын эсрэг конвенци нь тус конвенцид нэгдэн орсон талуудад авлигатай тэмцэх чиглэлээр хууль эрх зүйн орчин болон нийгэм, улс төрийн тогтолцоог боловсронгуй болгох, сайжруулах чиглэлээр тодорхой арга хэмжээнүүдийг авч хэрэгжүүлэхийг үүрэг болгосон байдаг. Ийм ч учраас 2007 оноос эхлэн Монгол улс нь олон улсын төвшинд танигдан зөвшөөрөгдсөн авлигын эсрэг цогц тэмцлийн хамгийн үр нөлөөтэй арга хэлбэр болох: авлигатай тэмцэх бие даасан, хараат бус, тусгай байгууллагыг байгуулж, авлигын эсрэг хууль тогтоомжийн хэрэгжилтийг хариуцуулан ажиллуулах гэсэн чиглэлээр дорвитой арга хэмжээнүүдийг авч хэрэгжүүлж байна. Тодруулбал: Монгол улс нь 1996 оны Авлигын эсрэг хуулиас илүү өргөн хүрээг хамарч үйлчлэх Авлигын эсрэг хуулийг 2006 онд шинээр баталж, уг хуульд заасны дагуу зарчмын хувьд шинэ, авлигын эсрэг анхны институц болох Монгол улсын Авлигатай тэмцэх газрыг 2007 онд анхлан байгуулсан юм.

Эдгээр арга хэмжээний үр дүнд өнөөдөр авлигын эсрэг тэмцэл Монгол Улсын хувьд үндэсний болон олон улсын түвшинд урьд урьдаас илүү эрчимжиж байна.

giving me an opportunity to share our experiences in the fields of legal and institutional solutions that guarantee and support the independence of the Independent Authority Against Corruption (IAAC), with our counterparts and colleagues from the region.

Mongolia's ratification of the United Nations Convention against Corruption in late 2005 has allowed for a wide range of possibilities to put contemporary anti-corruption concepts into national legislation and to elevate the fight against corruption to a new level that meets international standards.

As the most important anti-corruption legal instrument with a global scope of application-the United Nations Convention against Corruption (UNCAC) obligates state parties to create certain legal and institutional frameworks, from 2007, the government of Mongolia has embarked upon the internationally recognized best pattern of fighting corruption, which is formulated as an impartial implementation of comprehensive anti-corruption laws by a specific anti-corruption agency. In 2006, Mongolia adopted a new Anti-Corruption Law which has a broader scope of application than the first anti-corruption law adopted in 1996, and established a principally new anti-corruption institution – the Independent Authority Against Corruption (IAAC) in 2007. As a result, the anticorruption activities of Mongolia are very extensive at levels both nationally and internationally never seen before.

IAAC is a special independent state body, charged with five main functions nation-wide:

- to rise anti-corruption public awareness and education;
- to implement corruption prevention measures;
- to carry out intelligence operations and investigations in detecting cor-

Авлигатай тэмцэх газрын хуулиар хүлээсэн чиг үүрэг нь, улсын хэмжээнд:

- Авлигын эсрэг олон нийтийг соён гэгээрүүлэх,
- Авлигаас урьдчилан сэргийлэх,
- Авлигын гэмт хэргийг илрүүлэх, мөрдөн шалгах, гүйцэтгэх ажил явуулах,
- Хуульд заасан этгээдийн хөрөнгө орлогын мэдүүлгийг хянан шалгах,
- Авлигын цар хүрээ, төрөл, шалтгаан нөхцөлийг судлан УИХ-д мэдээлэх зэрэг болно.

Манай байгууллага дээрхи чиг үүргээ улсын хэмжээнд хэрэгжүүлэх үйл ажиллагаагаа хуулийн хүрээнд бие даасан хараат бусаар явуулан иргэд олон нийтийн дэмжлэгийг авч ажиллаж байна. Зарим үр дүнгээс тэмдэглэхэд:

- Өнгөрсөн хугацаанд авлига, албан тушаалын 312 эрүүгийн хэрэгт мөрдөн байцаалтын ажиллагаа явуулж, хуулийн хүрээнд шийдвэрлэсэн.
- Дээрхи эрүүгийн хэргүүдэд сэжигтэн яллагдагчаар эрх барих нам болон сөрөг хүчний улс төрчид, албан тушаалтнууд, гааль, татвар, газрын алба, аймаг хот дүүргийн албан тушаалтнууд, цагдаа, шүүх, прокурорын ажилтнууд, агентлагын дарга нар, УИХ-ын гишүүн, Засгийн газрын зарим гишүүн хамрагдаж хууль, шүүхийн өмнө хүн бүр тэгш эрхтэй байх шудрага зарчмыг мөрдөн ажиллаж байна.
- 2009 онд хөрөнгө орлогын мэдүүлгээ өгөх үүрэг бүхий албан тушаалтан, төрийн албан хаагчид мэдүүлгээ хугацаанд нь 99,93 хувьтай мэдүүлж бүртгүүлсэн.
- Авлигаас урьдчилан сэргийлэх

ruption related offenses;

- to review and inspect the assets and income declaration of the public officials;
- to study the extent, types and causes of corruption.

Some important outcomes of IAAC activities are:

- Since the establishment of the agency, 312 cases of corruption related criminal offences were investigated by the investigation department and resolved according to the law.
- Politicians and leaders of the ruling and opposition parties, officials of departments, the customs and tax authorities and local administrations, officials and chairpersons of police, judicial and prosecution agencies, members of parliament and members of the government were investigated as suspects under the principle of equality before the law.
- In 2009, 99.93 percent of the public officials and public officers who are obligated by the

Anti-corruption law submitted their Assets and Income Declaration form.

- Anti-corruption and public awareness education activities are being organized throughout the country.
- A recent independent benchmarking survey on corruption in Mongolia conducted by US Asia Foundation showed that since the establishment of the IAAC, public intolerance of corruption has risen consistently over the past three years, and in the current period, more than half of respondents (51.8%) said that they would not pay a bribe if solicited. The percentage saying that they will re-

соён гэгээрүүлэх ажил улс орны хэмжээнд олон төрөл чиглэлээр явагдаж байна.

- АНУ-ын Азийн сангаас Монгол дахь авлигын нөхцөл байдлын талаар явуулдаг хөндлөнгийн судалгаанаас үзэхэд Авлигатай тэмцэх газар байгуулагдснаас хойш сүүлийн 3 жилийн хугацаанд иргэдийн дунд авлигыг үл тэвчих хандлага тасралтгүй өсөн нэмэгдэж байгаа бөгөөд судалгаанд хамрагдагсдын талаас илүү буюу 51.8 хувь нь тэднээс хэзээ хахууль өгөхийг шаардсан тохиолдолд өгөхгүй гэдгээ илэрхийлжээ. Түүнчлэн авлигатай тэмцэх газраас авлигын гэмт хэргийн талаар гомдол мэдээллийг 24 цагаар шуурхай хүлээн авч шийдэрлэх гомдол мэдээллийн төв ажиллуулах зэргээр олон төрлийн арга хэмжээ авч хэрэгжүүлж байгаатай холбоотойгоор дурьдсан хугацаанд авлигын гэмт хэргийн талаар хууль сахиулах байгууллагад мэдээлнэ гэсэн иргэдийн тоо тогтвортой өссөн үзүүлэлтэй байгаа нь харагдаж байна<sup>1</sup>.

Монгол Улсын Авлигатай тэмцэх газрын даргын хувьд би манай байгууллага нь өөрийн хуулиар хүлээсэн чиг үүргээ улс төрийн зүй зохисгүй, шууд нөлөөллөөс бүрэн хараат бусаар хэрэгжүүлэн ажиллаж байгааг цохон тэмдэглэхэд таатай байна.

Монгол улсад харьцангуй өндөр түвшинд бүрэлдэн тогтсон парламентын ардчилал нь манай байгууллагын хараат бус байдлыг баталгаажуулж, байгууллагын ажлын анхны гараа нь улс төрийн зүй бус нөлөөнөөс ангид,

1 USAID & The Asia Foundation, Mongolia Corruption Benchmarking Survey VII April 2009, Available at <http://asiafoundation.org/resources/pdfs/BenchmarkingsurveyVIIApril2009ENG2.pdf>

port the crime to law enforcement has also increased consistently over the three-year period, suggesting that citizens may be more aware of the corruption reporting hotline maintained by the IAAC, or of other means to register complaints<sup>1</sup>.

As Commissioner General of the IAAC, I would like to note that our authority implements its functions completely independent from direct and undue political interference. In the context of the political system of Mongolia, comparatively extensive democratization in the period of post socialism, parliamentary republic form of government, a strong sense of democracy amongst the citizens and grassroots politics are the most general conditions that guarantees the risk-free and positive start of the independent operations of our agency. As well as, separation of power between executive, legislative, and judicial branches ensure that none of the state institutions exercise an excessive power to unduly interfere our activity.

In the context of certain legal aspects, the IAAC is an independent institution in a numbers of ways. In order to demonstrate the issue more systematically, I focus on the four most critical factors determining the independence of the anti-corruption body:

1. Institutional placement
2. Appointment and removal of Commissioner General and his deputy
3. Budget and fiscal autonomy
4. Accountability and transparency<sup>2</sup>

1 USAID & The Asia Foundation, Mongolia Corruption Benchmarking Survey VII April 2009, Available at <http://asiafoundation.org/resources/pdfs/BenchmarkingsurveyVIIApril2009ENG2.pdf>

2 We borrowed this idea from: Goran Klemencic & Janes Stusek, Specialized Anti-Corruption Institutions: Review

эрсдэлгүй, эерэг байх нөхцлийг хангаж буй хамгийн ерөнхий нөхцөл юм.

Өөрөөр хэлбэл Монгол Улсад засаглал хувиарлах зарчим ардчилсан агуулгатай хэрэгжиж, харилцан хяналт тавих тогтолцоо нь шударга ёсны зарчимд уяалдсан, иргэд олон нийт, хэвлэл мэдээллийн зүгээс төрийн байгууллагуудыг хянах, мэдээлэл авах боломж дээшилсэн байгаа зэрэг үзүүлэлтүүд нь манай байгууллагын хараат бус бие даасан байдалд эерэг орчин нөхцөл нь болдог.

Харин хууль эрх зүйн тодорхой зохицуулалтуудын хүрээнд Монгол улсын Авлигатай Тэмцэх Газрын бие даасан, хараат бус байдал нь олон талаар баталгаажсан байдаг. Асуудлыг системтэй авч үзэх үүднээс энэхүү илтгэлдээ би авлигатай тэмцэх байгууллагын хараат бус байдлын дараах 4 гол шалгуур үзүүлэлтүүд дээр төвлөрч ярих болно. Үүнд:

1. Бүтэц, зохион байгуулалт
2. Дарга, дэд даргыг томилох ба чөлөөлөх
3. Төсөв, санхүүгийн бие даасан байдал
4. Хариуцлагатай ил тод байдал<sup>2</sup> зэрэг болно.

#### 1. Бүтэц, зохион байгуулалт:

АТГ нь Монгол Улсын Ерөнхийлөгчийн болон Засгийн газрын харъяалал бүтцэд хамаарахгүй, өөрөөр хэлбэл хэн нэг албан тушаалтнаас хамааралгүй оршдог. АТГ нь УИХ-ын бүтцэд харъяалагдаж төрийн бодлогыг хэрэгжүүлдэг төрийн тусгай байгууллага юм.

#### 2. Дарга, дэд даргыг томилох ба чөлөөлөх:

Бие даасан хараат бус байгууллагын

---

2 Goran Klemencic & Janes Stusek, Specialized Anti-Corruption Institutions: Review of Models (OECD Working Paper 2007) available at <http://www.oecd.org/dataoecd/7/4/39971975.pdf> -г үзнэ үү.

### Institutional placement

IAAC is not a subject to the Presidential administration and governmental structure, and thus it is not dependent on one official or a small group of officials. IAAC is a specialized state authority that belongs to the parliament of Mongolia.

### Appointment and removal of Commissioner General

The commissioner general and deputy commissioner general of IAAC are nominated by the President and then approved by the parliament. In other words, the president is not authorized to appoint these posts while the parliament is not authorized to nominate.

The commissioner general and the deputy commissioner general can only be removed from their duties in the following cases:

- Upon his/her own request;
- For health reasons; and
- Term of mandate expires

### Budget and fiscal autonomy

The budget of IAAC is reflected separately in the government budget. The Anti-corruption law has a unique provision that prohibits a decrease in the IAAC's budget from the previous year's budget.

### Accountability and transparency:

The Law against Corruption provides the free and independent status of the agency and also formulates the principles of reporting and accountability. The IAAC submits reports on implementation on anti-corruption legislation annually to the Parliament and the Special

Supervisory Sub-Committee monitors

---

of Models (OECD Working Paper 2007) available at <http://www.oecd.org/dataoecd/7/4/39971975.pdf>

хамгийн гол үзүүлэлт нь улс төрийн нөлөөллөөс ангид байх асуудал юм. Энэ чиглэлээр бол бид бүрэн бие даасан хараат бус байгууллага. Жишээлбэл: Байгууллагын дарга, дэд даргыг Монгол Улсын Ерөнхийлөгч нэр дэвшүүснийг Парламент хэлэлцэж баталдаг. Өөрөөр хэлбэл ерөнхийлөгчид томилох эрх байхгүй, парламентад нэр дэвшүүлэх эрх байхгүй нь бусад улс орноос онцлог байж болох юм. Авлигатай тэмцэх газрын дарга, дэд даргыг зөвхөн дараахь тохиолдолд үүрэгт ажлаас нь чөлөөлнө:

- өөрөө хүсэлт гаргасан;
- биеийн эрүүл мэндийн байдлаас үүрэгт ажлаа гүйцэтгэх боломжгүй болсон;
- бүрэн эрхийн хугацаа дуусгавар болсон.

### **3. Төсөв, санхүүгийн бие даасан байдал:**

Авлигатай тэмцэх газрын төсвийг улсын төсөвт тусгайлан тусгах бөгөөд энэхүү төсөв нь үйл ажиллагаагаа хараат бусаар хэрэгжүүлэх шаардлагыг хангасан байна.

Авлигын эсрэг хууль нь Авлигатай тэмцэх газрын тухайн жилийн төсвийг өмнөх оны батлагдсан төсвийн хэмжээнээс бууруулан батлахыг хориглосон онцлог заалтыг агуулсан байдаг.

### **4. Хариуцлагатай ил тод байдал:**

Авлигын эсрэг хуулиар Авлигатай Тэмцэх Газрын бие даасан хараат бус байдлыг тогтоож өгсөн төдийгүй ажлаа тайлагнах, хариуцах зарчмыг ч мөн зааж өгсөн юм. Авлигатай тэмцэх газар нь Төрийн эрх барих дээд байгууллага болох Монгол Улсын Их Хуралд ажлаа мэдээлж тайлагнана. Улсын Их Хурал Монгол Улсын үндсэн хуулийн 25 дугаар зүйлийн 8-т заасны дагуу Авлигын эсрэг хууль тогтоомжийн хэрэгжилт, УИХ-ын бусад шийдвэрийн биелэлтийг хянан шалгах бүрэн

the implementation of the Law on Undercover Operations by the IAAC. According to Provision 8 of Article 25 of the Constitution of Mongolia, Parliament is authorized to monitor and examine the implementation of the laws in IAAC's operation.

The law also constitutes an ad hoc Public Council composed 15 members who assigned by the President of Mongolia, in order to ensure active public involvement in IAAC's activity.

The IAAC's routine undercover operation and investigative work, and criminal case registration are subjects to oversight of the Prosecutor General's office, under the Law on Undercover Operations, the Criminal Procedure Code, and the Law on the Prosecutor General.

While legally the IAAC is totally independent from the executive branch, in reality we should appropriately collaborate with the government in order to effectively implement nation-wide anticorruption activities. For this reason, the IAAC stipulates appropriate participation of both the government and the civil society in anti-corruption initiatives by establishing a three-sided agreement among the IAAC, Government Cabinet, and the representatives of civil society organizations for collaborating efforts against corruption.

In addition, the IAAC has created a practice of reporting its activities to the public via the press and media as well as during missions to the provinces.

## **Summary**

The IAAC has a comparatively clear legal basis. The Anti-Corruption Law and other relevant laws define its mandate, institutional placement, appointment and removal leaders internal structure, functions, jurisdiction, powers and responsibilities, budget, personnel-related matters (selection

эрхтэй.

Прокурорын байгууллага нь Авлигатай тэмцэх газрын гүйцэтгэх болон хэрэг бүртгэлт, мөрдөн байцаалтын үйл ажиллагаанд Гүйцэтгэх ажлын тухай хууль, Эрүүгийн байцаан шийтгэх хууль, Прокурорын байгууллагын тухай хуульд заасан үндэслэл журмын дагуу хяналт тавина.

Хэдийгээр Авлигатай Тэмцэх Газар нь гүйцэтгэх засаглалаас харьцангуй хараат бус боловч бид авлигын эсрэг арга хэмжээг үндэсний хэмжээнд эрч хүчтэй зохион байгуулахад засгийн газрыг идэвхжүүлэхийн чухлыг ойлгож авлигатай хамтран тэмцэх чиглэлээр Авлигатай Тэмцэх Газар, Засгийн Газар, Иргэний нийгмийн төлөөллөөс бүрдсэн гурван талт гэрээ байгуулан нягт хамтран ажиллаж байгаа. Мөн түүнчлэн Авлигатай тэмцэх газар нь иргэд, олон түмэнд өөрсдийн хийсэн ажлаа хэвлэл мэдээллийн хэрэгслээр болон орон нутагт очиж ажиллах явцдаа тайлагнадаг жишиг тогтоон ажиллаж байна.

### **Дүгнэлт:**

Авлигатай тэмцэх газрын эрх зүйн орчин нь харьцангуй сайн бүрдсэн байна. Авлигын эсрэг хууль болон бусад холбогдох хууль эрх зүйн актуудад Авлигатай тэмцэх газрын чиг үүрэг, бүрэн эрх, бүтэц зохион байгуулалт, үйл ажиллагааны улс төр, эдийн засаг, нийгмийн баталгаа зэргийг харьцангуй тодорхой зааж өгсөн. НҮБ-ын Авлигын Эсрэг Конвенци нь оролцогч улс орнууддаа авлигаас урьдчилан сэргийлэх, болон мөрдөн шалгах үйл ажиллагаагаар авлигатай тэмцэх байгууллага байгуулах шаардлага тавьдаг бол Монгол Улс эдгээр хоёр шаардлагыг бүрэн хангасан урьдчилан сэргийлэх, мөрдөн шалгах чиглэлийн олон төрлийн чиг үүргийг цогцоор нь хуулиар хүлээлгэсэн нь манай байгууллагын бүтэц, зохион байгуулалтын онцлог юм.

*Анхаарал хандуулсанд баярлалаа.*

and recruitment of personnel, special provisions relating to immunities of the personnel if appropriate, etc.), relationships with other institutions (in particular with law enforcement and financial control bodies), accountability and reporting.

In terms of organizational structure, functions and institutional placement, the IAAC is a parliamentary model and multi-purpose anti-corruption agency with both law enforcement and preventive functions.

The current practice clearly shows that IAAC's institutional placement and administrative structure guarantee and support its independence.

*Thank you very much for your attention.*

## **Авлигын судалгаа Бодлогод чиглэсэн тандалт /Research on Corruption A policy oriented survey/**

*цргэлжлэл*

**Jens Chr. Andvig and Odd-Helge  
Fjeldstad  
Inge Amundsen  
Tone Sissener  
Tina Surenreide**

*Хөрвүүлсэн: Дэлхийн банкны “Засаглалыг дэмжих төслийн  
“Авлигын эсрэг хүрээг сайжруулах дэд төслийн орчуулагч  
Н. Гантуяа*

### **Авлигын сүүлийн үеийн судалгааны эмпирик үндэс (The empirical founda- tion of recent research on corruption)**

Авлигын судалгаанд хэрэглэх өгөгдөхүүн тухайн салбарын дүрэм журам, өдөр тутмын үйл ажиллагааг сайн мэддэг бие даасан ажиглагчдын шууд ажиглалтад суурилсан байх хэрэгтэй. Ийм эмпирик судалгаа нэн ховор, ойрын үед төдий олон гарахгүй байх. Бид ихэвчлэн өргөн хүрээний иерарх шатлалын хүрээн дэх солилцоог авч үзэж байгаа ба гэтэл тэдгээрт бие даасан судлаачид ажиглалт хийх боломжгүй байдаг. Тиймээс шууд бус, тогтмол бус мэдээлэлд тулгуурладаг. Авлигын судалгаан дахь томоохон бэрхшээлийн нэг бол баттай эмпирик суурь дутагддаг явдал юм.

### **3.1 Авлигын судалгаан дахь ажиглалт (The observational basis of corruption research)**

Шударга шүүх тогтолцоо бүхий улс оронд авлигын талаарх хамгийн найдвартай мэдээлэл бол шүүх дэх хэргүүд байдаг. Шүүх ямар солилцоо явагдсаныг тогтоох, тэр нь үнэхээр авлигач үйлдэл байсан эсэхийг тодорхойлоход асар их нөөц бололцоогоо зарцуулдаг. Гэхдээ шүүхэд шийдэгдсэн хэрэг нь бодит оршиж байгаа авлигын тооноос цөөн байдаг тул авлигын давтамж, салбар дахь авлигын түвшний индикатор болж чаддаггүй. Мөн тэр шалтгаанаар шүүхийн мэдээллийг улс хоорондын харьцуулсан судалгаанд хэрэглэх боломжгүй байдаг.

Гэхдээ авлигатай холбоотой тэрхүү мэдээллийг олон улсын

хэмжээнд цуглуулж, улс хоорондын харьцуулалт хийхэд тохиромжтой болгон боловсруулах оролдлого хийсэн байдаг. Тухайлбал Вена хот дахь НҮБ-ын төлөөлөгчийн газрын Гэмт хэргээс урьдчилан сэргийлэх, эрүүгийн шүүхийн хэлтэс ийм оролдлого хийсэн байна. Гэхдээ Сингапур, Гонг-Конг дахь авлигын илрүүлэлт онцгой өндөр байдаг нь авлигын давтамжийг зааж байгаа биш харин шүүхийн идэвх зүтгэл өндөр байгаа үзүүлэлт болно. Гэхдээ тэрхүү мэдээллээс авлигын нийгмийн механизмын талаар дэлгэрэнгүй ойлголт авч болдог.

Тэрчлэн цагдаа, мөрдөн байцаах бусад байгууллага авлигын хэргийн талаар ихээхэн мэдээлэл цуглуулдаг байна. Харин тэдгээр мэдээлэл чанарын хувьд харилцан адилгүй, шүүхэд шилжүүлэхэд хангалттай мэдээлэл ч байна, цуурхал төдий мэдээлэл ч байна. Зарим тохиолдолд тэрхүү мэдээлэл нь бүхэл салбарын эрсдлийн шинж байдлыг оношлоход хангалттай хэмжээний байх ч ихэнхдээ хэт идэвхэжсэн цагдаагийн хэтийдүүлсэн, нэг талыг барьсан мэдээлэл байдаг.

*Эрэн сурвалжлах сэтгүүлчид* нийгмийн судлаачдыг бодвол зарим талаараа мэдээлэл цуглуулах илүү боломжтой байдаг. Тэд олон нийтэд танил болсноороо их хэмжээний мэдээллээр хангагдаж эхэлдэг. Тэд чанартай нийтлэл бичихийн тулд гэмгүй хүний нэр төрийг гутаахаас зайлсхийх ёстой байдаг тул хүлээн авч буй мэдээллээ буурьтай ашиглах хэрэгтэй байдаг. Тэрчлэн нэр төрд халдсан хэргээр шүүхийн хаалга татах эрсдэл өндөр байдаг тул болгоомжтой хандах шаардлагатай байдаг. Сэтгүүлчид эргэлтэд оруулах боломжгүй их хэмжээний илүүдэл мэдээлэл хүлээн авдаг. Тиймээс баримт тогтоох шаардлагатай үед сэтгүүл зүйн нийтлэлүүд нь авлигын талаарх нийгмийн судалгааны хувьд мэдээллийн чухал үүсвэр болно.

Мөн улс төр судлаачдын хувьд ч хэвлэл мэдээллийн хэрэгсэл чухал ач холбогдолтой. Авлигын зарим хэлбэр улс төрийн дулианы нэг хэлбэр гэж үзэж болох ба тэдгээрийн улс төрийн үр дагавар нь улс төрчдийн болон гэр бүлийн гишүүдийн нь эвгүй үйл хөдлөлийн талаар нийтэлсэнтэй ойролцоо байх юм. Хэвлэл мэдээллийн хэрэгсэл авлигын баримтыг дэлгэж тавьдаг төдийгүй, авлигын талаар олон нийтийн ба эрдэм шинжилгээний хүрээн дээр төсөөлөл бүрдүүлдэгээрээ ач холбогдолтой. Тиймээс хэвлэл мэдээллийн хэрэгсэл нь авлигын дуулианы улс төрийн боломжит үр дагаврыг тодорхойлох суурийг бэлдэхэд оролцдог байна.

Сэтгүүл зүйн мэдээллийг улс хоорондын болон цаг үеийн харьцуулалтад ашиглахад дараах онцлогтой. Нэгдүгээрт, хэвлэл мэдээллийн хэрэгсэл илүү шуугиан дуулиан тарьж болохуйц мэдээллийг сонирхоно. Хоёрдугаарт, олон нийтэд сонордуулах авлигын талаарх нийтлэлийн тоо сэтгүүлчид хэдэн хэрэг илрүүлснээр тодорхойлогдохгүй. Хэвлэлийн эрх чөлөөт байдал, авлигын талаарх нийтлэлийн зах зээл, сэтгүүлчдийн мэргэжлийн чадвар, мэдээллийн олдоц, бусад олон хүчин зүйлээр тодорхойлогдоно. Судалгаанд дам мэдээл хэрэглэгдэж байгаа тул сэтгүүл зүйн мэдээллийн субъектив хандлага ямар вэ гэдэг нь ч бас тооцох ёстой асуудал. Тийнхүү үндсэн мэдээллийн эх үүсвэрүүд хэвлэл мэдээлэл, олон нийтийн санал бодол дахь хэлбийлтийн нөлөөлөлд байх тул үүнээс дэлхий даяар авлига ихсэж байгаа тухай төсөөлөл нь баримтад суурилсан эсэхийг тодорхойлох бараг боломжгүй болж байгаа юм.

Шүүх, хэвлэл мэдээлэл, цөөн тооны оролцоот судалгаагаар илэрсэн бөгөөд батлагдсан авлигын хэрэг ихэнх улс оронд дэндүү цөөн тоотой байдаг



тул төлөөллийн чанартай түүвэр авч болдоггүй. Судлаачид дүн шинжилгээ хийх үүднээс харьцангуй найдваргүй мэдээллийг авч, түүнийгээ боловсруулах оролдлого хийх болдог.

Саяхан болтол сүүлийн стратег зонхилож байсан боловч 1990-ээд оны дунд үеэс улс орны авлигын нийлмэл түвшний субъектив индексийн чиглэлээр хэд хэдэн тоон судалгаа гарсан. Тэдгээрээс хамгийн нөлөө бүхий Маурогийн (Mauro 1995) судалгаа авлигыг эдийн засгийн өсөлтийн судалгааны шинэчилсэн салбарт оруулж ирсэн. Энэ нь улс орны авлигын түвшин эдийн засгийн өсөлтийн түвшинд хэрхэн нөлөөлөх талаарх эконометрикийн судалгаа юм. Судалгааны үр дүнг үзэхэд авлигын түвшин эдийн засгийн өсөлтөд ихээхэн сөрөг нөлөө үзүүлдэг юм байна. Судалгаа нь улс орны ерөнхий авлигын түвшинд суурилжээ. Мауро ямар төрлийн өгөгдөхүүн олсон бэ?

### **3.2 Авлигыг хэмжихүй: авлигын индикатор байгуулах (Corruption measured: The construction of corruption indicators)**

Мауро (Mauro 1995) голчлон *Business International* хэмээх ашгийн байгууллагын өгөгдөхүүн ашигласан байна. Энэ байгууллага нь 1980 онд 52 улсад, тэдгээрийн дотор хэд хэдэн хөгжиж буй улсуудад, бизнес, улс төрийн олон тооны эрсдлийн хүчин зүйл, тухайлбал авлигын судалгаа хийсэн байна. *Business International* байгууллага нь олон улсад харилцагчдын (сэтгүүлч, мэргэжилтэн, бизнес эрхлэгчид) сүлжээтэй агаад тэднээс тухайн улсад бизнес ажиллагаа авлига буюу сэжигтэй төлбөртэйгөөр явагдсан эсэх, тэрхүү авлигын цар хэмжээний талаар мэдээлэл авдаг байна. Тэрхүү авлигын төсөөлөгдөж буй түвшинг 0-ээс 10 хүртэлх хуваариар үнэлсэн байна.

*Business International* бол аль улсад олон улсын бизнесүүдээс хамгийн их бөгөөд өндөр давтамжтай хахууль шаардагдаж байгаа байдалд хяналт тавьдаг цорын ганц байгууллага биш юм. Ашгийн ба ашгийн бус олон байгууллага дээрхтэй төсөөтэй индексүүд байгуулсан байдаг. Эдүгээ *Transparency International* байгууллагын Авлигын төсөөллийн индексийг (Corruption Perception Index CPI) судалгаа шинжилгээ, олон нийтийн хэлэлцүүлэгт хамгийн өргөнөөр ашиглаж байна.

#### *3.2.1 Авлигын төсөөллийн индекс (The Corruption Perception Index CPI)*

Авлигын төсөөллийн индекс (CPI) бол улс хоорондын авлигын тоон үзүүлэлт юм. Энэ индексийг Гөттинген Их Сургуулийн (Göttingen University) судлаачдын баг боловсруулсан билээ.

Авлигын төсөөллийн индекс төрийн албан тушаалтнууд, улс төрчид хахууль авдаг, төрийн худалдан авалт хийхдээ далд төлбөр авдаг, төрийн сангаас хумсалдаг гэсэн итгэлийн түвшин юм. Энэхүү индекс нь улс орнуудыг 10-аас 0 хүртэлх хуваарьт эрэмбэлнэ. 10 оноотой нь бүхлээрээ шударга улс орон болно, харин тэг оноотой нь бүрмэсэн авлигажсан улс орон болно.

1999 оны авлигын төсөөллийн индекс 99 орныг хамарсан. Энэ индекс нь 10 бие даасан байгууллагын 17 асуумж судалгаанд тулгуурласан, үүнд *Transparency International* байгууллагын өөрийн нь судалгаа ордоггүй. Эдгээр судалгаа нь дан ганц авлига төдийгүй хөгжил, бизнесийн холбогдолтой хэд хэдэн асуудлыг хамардаг. *Transparency International* байгууллага зөвхөн авлигын талаарх өгөгдөхүүнийг нь түүж хэрэглэдэг. Тиймээс *Transparency International* байгууллагын индекс тус байгууллагын өөрийн нь мэргэжилтнүүдийн мэдээллийг хэрэглээгүй бөгөөд 10 өөр байгууллагын

17 судалгааны индексүүдийн дундаж (1999 оноор) болдог. Эдгээр индексийн ихэнх нь авлигын давтамжийн тухай мэргэжилтнүүд буюу бизнес менежерүүдийн төсөөллийн талаарх маш ерөнхий асуултуудтай.

Индексүүдийн тал хувь нь мэргэжилтний санал бодолд тулгуурласан ба улс хоорондын нэгдмэл байдлыг шалгах сорилттой зохиогдсон. Нөгөө тал хувь нь олон улсын болон дотоодын компаниудын дунд, дээд түвшний менежерүүдэд илгээсэн асуумжуудад суурилсан байна. Ганц байгууллага л (*International Working Group*) хариулагсдаас авлигатай тулгарсан өөрсдийн нь туршлагыг асуусан байна. Тийнхүү авлигын төсөөллийн индекс бол бизнес эрхлэгчдийн болон эрсдэл шинжээчдийн санал бодлын тусгал болж байна.

*Transparency International* байгууллагын үздэгээр эдгээрийн аль нь ч найдвартай харьцуулсан үнэлгээ хийх аргачлалыг хангалттай хэмжээний түүвэртэй хослуулж чадаагүй байна. Тиймээс *Transparency International* байгууллага авлигын төсөөллийг хэмжих хамгийн баттай статистик хэрэгсэл болгож нийлмэл индекс хэрэглэхээр болжээ. Үүнд хамрагдсан судалгаа тус бүрийн түүврийн аргачлал өөр

юм. Авлигын ойлголт ч судалгаа бүрт ялгаатай байна. Тиймээс судалгаанууд маань нэг л үзэгдлийг авч үзэж байна уу, үгүй юу гэдэгт ч эргэлзэж болохоор юм. Мөн түүнчлэн бүх судалгаа уул үзэгдлийн цар хэмжээний талаар асуусан байна. Гэхдээ “цар хэмжээ” гэх ойлголт нь ч эргэлзээтэй юм. “Цар хүрээ” гэдгээр авлигын давтамжийг ойлгож байгаа юм уу, эсвэл хахууль өгсөн буюу улсын сангаас зувчуулсан хөрөнгийн хэмжээг ойлгож байгаа юм уу гэхчилэн асуулт ургана.

Цаашлаад, судалгаанууд захиргааны баулстөрийнавлигыг хооронд нь ялгаагүй байна. Гэхдээ “авлигын түвшин” гэдэг ойлголт нь хэдий тодорхойгүй байвч судалгаанууд хоорондоо сайтар уялдаж байна. Хамаарлын коэффициент нь 0,8, түүнээс дээш байна (Хүснэгт 3.1). 1997 оны болон 1998 оны индексийн хоорондын хамаарал өндөр (0,988) байгааг тодорхой хэмжээнд индексүүдийн давхардлаар тайлбарлаж болно. Үүнд: 1998 оны индексэд ашигласан 12 судалгааны 4-ийг 1994 оны судалгаанд ч бас ашигласан байна. Гэхдээ 1996 болон 1998 оны хувьд индексийн давхцал байхгүй атлаа хамаарал (correlation) нь маш өндөр (0.9689; 0.9663) байна. *Transparency International* байгууллагын авлигын төсөөллийн индексүүд нь бас Business International байгууллагын

**Хүснэгт 3.1 Авлигын төсөөллийн өөр өөр үнэлгээний хоорондох хамаарлын коэффициент (Correlation coefficients between different perceived corruption ratings)**

	CPI 1996	CPI 1997	CPI 1998	BI (early 1980s)	ICRG (for 1980s)	Gallup International 1997
CPI 1996	1.000	0.9689	0.9663	0.8739	0.8844	0.7719
CPI 1997		1.000	0.9880	0.8517	0.8828	0.8403
CPI 1998			1.000	0.8044	0.8785	0.8424
BI (early 1980s)				1.000	0.8512	0.6471
ICRG (for 1980s)					1.000	0.7244

1980-аад оны үеийн авлигын төсөөллийн индексүүдтэй маш өндөр хамааралтай байна.

Судалгаануудын түүвэр хийсэн арга нь хоорондоо ялгаатай. Үүнээс тэдгээрийн хоорондын зохицол алдагдах боломжтой. Тухайлбал, хариулагсад нь тухайн улсын иргэн үү, түр оршин суугч уу гэдгээс, мөн хариулагсдын үндэсний онцлогоос хариулт нь шалтгаалж болно. Цаашлаад хариулт нь орлогын түвшин, мэргэжлээс шалтгаална. Ламбсдорфын (Lambsdorff 1999) үзэж буйгаар эдгээр хүчин зүйл мэдэгдэхүйц нөлөө үзүүлэхгүй бөгөөд энэ нь дараах 2 шалтгаантай. Үүнд: нэгдүгээрт, индексүүдийн хамаарал (correlation) өндөр байгаа тул “авлигын түвшний” талаарх хариулагсдын өөр өөр бүлгийн төсөөлөл ойролцоо байна гэсэн үг. Ламбсдорфын үзсэнээр энэ нь хариулагсад “авлигын түвшинг” хэрхэн тодорхойлох вэ гэдэг дээр ойлголт нэгтэй байна гэсэн үг гэнэ. Хоёрдугаарт, хариулагсдын төсөөлөл өөр өөр байлаа гэхэд өгөгдөхүүнийг нэгтгэж, “жигд биш өргөн хүрээний хариулагсдын үзэж буй авлигын түвшний үнэлгээ хийх” боломжтой гэнэ.

*Transparency International* байгууллагын үзэж байгаагаар хэд хэдэн индексийг хоршуулсан нь авлигын төсөөллийн индексийн (CPI) үндсэн давуу тал бөгөөд энэ нь уул индексийн найдвартай байдлыг (reliability) дээшлүүлж, улс тус бүрийн ирсэн хариултыг буруу тайлбарлах боломжийг багасгана. Цаашлаад, судалгаануудад өөр өөр улс орон хамрагдаж байгаа ба улс тус бүр нь заавал бүх 10 байгууллагын судалгаанд хамрагдаагүй байна. Улс орон уг индексэд хамрагдахын тулд наанадаж гурван өөр байгууллагын гурван судалгаанд хамрагдсан байх шаардлагатай. Судалгааны өгөгдөхүүн ч бас гурван жилээс хуучраагүй, сүүлийн үеийн нөхцөл байдлыг тусгаж байх шаардлагатай.

*Transparency International* байгууллагын авлигын төсөөллийн индексэд авлигыг ганц шугаман хэмжүүрийн дагуу хувьсах ганц хэмжигдэхүүнт үзэгдэл гэж авсан байдаг. Гэтэл авлига ганц хэмжигдэхүүнтэй биш шүү дээ. 2-р бүлэгт үзсэнчлэн авлига улсын өмч шамшигдуулах, хахууль авах, сүрдүүлэн мөнгө гаргуулах гэх зэрэг олон талтай үзэгдэл юм. Авлигын төсөөллийн индекс (CPI) авлигын эдгээр хэлбэрүүдийн ялгааг гаргаагүй байна.

Мөн түүнчлэн авлигач үйлдлийг зохион байгуулдаг арга, авлигаар олсон орлогыг зарцуулдаг арга зам маш олон янз байдаг. Эдгээр олон арга замаас эдийн засгийн үр дагавар нь шалтгаална. Авлигын төсөөллийн индексэд мөн их авлига (улс төрийн) ба бага (захиргааны) авлигын ялгааг анхаараагүй байна. Ер нь эдийн засагт их авлига буюу улс төрийн авлига нь илүү хөнөөлтэй юм. Харин энэ индекс хариулагсад тогтолцоожсон авлигыг хэрхэн төсөөлж буйг харуулж чадсан юм.

Уг индекс төсөөлөлд суурилсан учраас тухайн улс орны авлигын бодит цар хүрээг заавал тусгасан байна гэж үзэхгүй. Мөн авлигын төсөөллийн индекс нь ядуу орнуудын хувьд алагчаалсан төсөөллөөр хандсан байж болзошгүй. Тиймээс ижил оноо нь өөр өөр түвшний хөгжилтэй улс орнуудын хувьд адил утгатай байна гэж бодож болохгүй. Гэхдээ бодитой үйлдлийг ойлгоход хүмүүсийн төсөөлөл чухал үүрэгтэй байж болно. Төрийн албан тушаалтнууд шударга бус гэсэн итгэл нь бизнес, хөрөнгө оруулалтад нөлөөлж болно.

### 3.2.2 Хахууль төлөгчийн индекс (The Bribe Payers Index -- BPI)

1999 онд *Transparency International* байгууллага хахууль төлөгчийн судалгаа (*Bribe Payers Survey*) явуулсан. Улс хоорондын авлига ядуу орнуудын дотор гардаг авлигаас үүдэлтэй

гэсэн төсөөллийг бууруулахад энэ судалгааны нэгэн зорилго оршиж байв. Энэхүү судалгаа нь хоёр индексийн суурь болсон. Нэг нь хахууль төлөгчийн индекс (*Bribe Payers Index BPI*) бөгөөд экспортлогч орнууд хахууль өгөх замаар гэрээ худалдан авах хандлагыг заана. Хоёр дахь нь *бизнесийн салбар дахь хахууль (Bribery in Business Sectors)* гэсэн индекс бөгөөд дэлхийн аль хэсэгт ямар төрлийн бизнес хахууль төлөх хамгийн их магадлалтайг заадаг.

1999 оны хахууль төлөгчийн индексээр (BPI) 19 экспортлогч орны компаниуд гэрээ хийх эрх авахын тулд хахууль төлөхөд бэлэн байдаг байдлаар нь үнэлсэн. Судалгаанд шинэ зах зээлийн эдийн засаг бүхий (emerging market economies) 14 улсын хувийн хэвшлийн толгой бизнесүүдийг хамарсан. Хөгжиж байгаа ертөнцийн орнуудад орж буй гадаадын хөрөнгө оруулалтын 60 хувь нь эдгээр улс оронд ордог. Хахууль өгөх хандлагыг үнэлэхийн зэрэгцээ, уг судалгаа бизнесийн салбаруудыг авлигад өртөмхий байдлаар нь үнэлсэн байдаг.

Хариулагсад бизнесийн харилцаан дахь авлигын түвшинг 0-ээс 10 хүртэл оноогоор эрэмбэлсэн ба үүнд 0 утга нь авлигын хамгийн өндөр түвшинд харгалзана. 1999 оны индексээр Швед улс 8,3 оноотойгоор 1-р байрт орсон бөгөөд энэ нь тус улс гадаадад хахууль өгөх хандлага хамгийн багатай гэсэн утгатай юм. Харин БНХАУ 19-р байрт орсноор Хятадын компаниуд гэрээ хийхийн тулд хамгийн их хахууль өгдөг нь мэдэгдэж байна. Бизнесийн салбарын судалгаанд нийтийн аж ахуй, барилгын салбар авлигад хамгийн эмзэг өртөмхий гэж төсөөлөгддөг байна. АНУ-д Гадаадад авлига үйлдэхийн эсрэг хууль (*Foreign Corrupt Practices Act*) 20 гаруй жил үйлчилсээр байтал АНУ-ын компаниуд (Германых мөн адил) гадаадад хахууль өгөх хандлага өндөртэй байсаар байгаа нь гайхалтай.

### 3.2.3 *Авлигын түвшин ба индекс үнэлгээний утга (The level of corruption and the meaning of an index ranking)*

Фредрик Галтунг (Fredrik Galting 1998) *Transparency International* байгууллагын авлигын төсөөллийн индексийг дараах байдлаар тайлбарлажээ: “Энэхүү индексээр сайндаа хоёр зүйлийг л хэмжиж болно. Үүнд: цаг хугацааны явц дахь хандлага, бусад улстай харьцуулсан нөхцөл байдал. Аливаа улс дахь авлигын үнэмлэхүй хэмжээг хэмжиж чадахгүй.”

Гэтэл Ламбсдорфын (Lambsdorff) үзэж байгаагаар нийт хүн ам, сэтгүүлчид, бусад хүмүүс индексийн үнэлгээний утгыг буруу тайлбарлах нь их байна гэнэ. Авлигын төсөөллийн индексээр хамгийн бага оноотой орон хамгийн их авлигатай гэж ойлгогдож байна. Энэ нь эртэдсэн дүгнэлт юм. Нэгдүгээрт, индекс нь шаардлагатай мэдээлэл нь бэлхнээ байгаа орнуудыг л хамарч байна. Тиймээс Бурунди, Камбож, Төв Африкийн Бүгд Найрамдах Улс, Лаос, Балба, Туркменистан зэрэг олон орон орхигдсон байдаг.

Хоёрдугаарт, энэ дутагдлыг хэдий сайн ойлгож, индекс бодох аргачлалыг нь ч сайн мэдэж байвч индекс чухам ямар нөхцлийг зааж байгааг яв цав хэлэх боломжгүй байна. Бидэнд авлигын түвшинг тооцоолох стандарт аргачлал байхгүй нь бас нэг бэрхшээлтэй асуудал болж байна. Авлигын түвшинг авлигатай хийгдсэн харилцан үйлдлийн тоо гэж тодорхойлох уу, эсвэл жилийн дотор хийгдсэн хахуулийн тоо гэж тодорхойлох уу? Авлигын түвшинг авлигаас нийгэмд тусах алдагдал ба ашиг тусын нийлбэр гэж ойлгох уу, улс төрд авлигын үзүүлэх нөлөөллийн цар хэмжээ гэж ойлгох уу?

“Авлигын цар хэмжээ” гэдэг нэр томъёо юу өгүүлнэ вэ? Энэхүү

асуудлыг тойрсон тодорхойгүй байдал авлигын индексийн эрэмбийн (ranking) утгад хэрхэн нөлөөлөх вэ? Авлигын төсөөллийн индексээр 6 оноотой гарсан улс орныг 3 оноотой улс орноос 2 дахин их авлигатай гэж ойлгож болдог бол мөн ч амар байхсанж. Гэвч тэгж болдоггүй аж. Индексийг бодит тоо болгон тайлбарлахын тулд авлигын талаар цуглуулж барахгүй их мэдээлэл хэрэгтэй болно.

Жишээлбэл авлигын хоёр түвшний математик харьцаанд тодорхой утга олгохын тулд авлигыг хэмжих аргаа урьдчилан тодорхой боловсруулсан байх хэрэгтэй. Х улс оронд хахууль нийт төлбөрийн 10 хувийг эзэлдэг гэж бодъя. Y улс оронд хахууль бүх солилцооны тэн хагасын 2 хувийг эзэлж байна гэж үзье. Хэрэв бид авлигын эзлэхүүн (volume) буюу хахуульд өгсөн нийт дүнг хэмжвэл Х улс орон Y улс орноос 10 дахин их авлигатай болж гарна. Гэхдээ авлига оролцсон солилцооны тоогоор үзвэл Х улс орон Y улс орноос хоёр дахин илүү авлигатай болно. Хэмжилтүүд тодорхойгүй байхад 3 ба 4 гэсэн оноотой хоёр орны авлигын ялгаа нь 5 ба 6 гэсэн оноотой хоёр орны авлигын ялгаатай адил байх уу, үгүй юу гэдгийг хэлэх боломжгүй.

Тэр мэтчилэн, авлигын тоон үзүүлэлтэд шилжүүлсэн байдал нь тодорхойгүй байхад улс орнуудын авлигын түвшинг хооронд нь харьцуулах боломжгүй. Авлигын цар хэмжээний талаарх асуултыг судалгаануудад тодорхойлсон байгаа. Гэвч энэ нь нийлмэл индекс, тухайлбал авлигын төсөөллийн индексэд онцлог тодорхойлолтын хослолтой (*combination of specific descriptions*) холбоотой асуудал ургадаг. Хэдийгээр илүү баталгаатай мэдээлэл авахыг зорьж байгаа боловч бодит байдалд болохоор далдлагдсан мэдээлэл гарч ирдэг.

Цаг хугацааны харьцуулалтын хувьд яах вэ? Улс орны авлигын төсөөллийн индекс дэх оноог нэг оныхыг нь өөр оныхтой нь харьцуулж болох уу? Улс оронд тохоосон тоог харьцуулж болохгүй ч эрэмбийг нь тодорхой хэмжээн харьцуулж болно. Жишээлбэл, Х улс орон нэг жилд Y улс орны доор жагсаад дараагийн жилд Y улсын дээгүүр жагссан бол эдгээр улсын авлигын харьцангуй түвшинд тодорхой өөрчлөлт орсны дохио болно (хэмжилтийн алдааг эс тооцвол). Гэхдээ оноосон тоо нь уг хоёр жил дэх харьцангуй эрэмбэлэлтэд нөлөөлөгдсөн байдаг.

Тиймээс улс орны индексийн тоо доошилсон нь заавал ч авлигын байдал дордсон гэсэн үг байх албагүй. Индекс нь хаана өөрчлөлт гарсныг заахгүй. Мөн хариулагсдын өгч байгаа мэдээлэл нь заавал хуанлийн жилээр хязгаарлагдахгүй тул индекс нь хэзээ өөрчлөлт гарсныг ч заахгүй. Тиймээс авлигын төсөөллийн индексэд харьцангуй эрэмбэлэлтээс өөр тодорхой динамик хэмжигдэхүүн харагдахгүй байна.

Авлигын төсөөллийн индекс ба бусад индексэд улс орнуудын нэг жилийн байдлыг нь дараа жилийн байдалтай нь харьцуулах нь хоорондоо ихээхэн хамааралтай болох нь батлагдсан (Хүснэгт 3.1). Улс тус бүрийн авлигын бодит түвшин аажмаар өөрчлөгддөг байна. Гэхдээ энэ нь бас зарим талаараа арга зүйн сул байдалтай холбоотой: Авлигын төсөөллийн индексийг (CPI) хүмүүс сайн мэддэг, “таньдаг” тул уг индекс нь өөрөө тодорхой улс орнуудын талаарх төсөөлөлд нөлөөлдөг байж болзошгүй. Тиймээс сүүлийн үеийн эрэмбэлэлт нь өмнөх эрэмбэлэлтүүдээс ихээхэн хамааралтай байх юм.

Өөр өөр индекс дэх улс орнуудын эрэмбэлэлт хоорондоо ихээхэн хамааралтай байна. Эдгээр индекс бүгд

нэг үзэгдлийг хэмжиж байгаа учраас энэ нь гайхах зүйл биш билээ. Гэхдээ өөр өөр индексүүд нэг мэдээллийн үүсвэрт суурилсан бол арга зүйн дутагдал нөлөөлж болох юм. Жишээ нь индекс А индекс В-г тооцоолоход хэрэглэгдэх агаад В нь А-г тооцоолох нэгэн мэдээллийн үүсвэр байж болно. Энэ нь мэдээллийн тойрог болох ба А, В-г хоёр тусдаа индекс гэж үзэж болохгүй болж байна.

#### 3.2.4 Болзолт дунджид суурилсан бусад эрэмбэлэлт (*Alternative rankings based on conditional means*)

Эдүгээ авлигын төсөөллийн индексийн ажиглалтын (CPI) статусын талаар судлаачдын дунд маргаан явагдаж байна. Дэлхийн Банкны судлаач нар илүү олон дэд индекс ашиглан шинэ индекс бий болгосноороо *Transparency International* байгууллагын улс орнуудын жагсаалтын ач холбогдолд эргэлзээ төрүүлж чадсан байна. Эдгээр дэд индекс нь мөн улс орны бизнесийн эрсдлийг үнэлэх төрийн ба төрийн бус байгууллагуудын мэдээлэлд тулгуурласан билээ. Илүү олон байгууллагын мэдээллийг хамруулахын зэрэгцээ энэхүү индексийн жагсаалт нь авлигатай өндөр хамааралтай нь батлагдсан төрийн засаглалын бусад асуудлуудыг мөн хамруулсан байна.

Мөн адил дэд индекс хэрэглэхдээ хоорондын нь харилцан хамаарлыг тодотгож, стандартчилан жигдрүүлж, харилцан хамаарлын (*intercorrelation*) түвшин багатай, хувьсал (*variance*) өндөртэй индексүүд бага жин (*weight*) авах аргачлал боловсруулсан. Гэхдээ гол онцлог нь тодорхой статистик загвар боловсруулсан нь хэмжилтийн алдааг илрүүлж, огт өөр үр дүн гаргадаг байна.

90% магадлал бүхий итгэх завсар нь тухайн нэг улсын авлигын болзолт дундаж түвшнийг багтааж байвал энэхүү итгэх завсар нь бусад олон улс

орны болзолт дундаж нь түүнд орж болохуйц өргөн байна. Энэ нь ихэнх улс орны хувьд болзолт дунджид суурилсан эрэмбэлэл нь ач холбогдлын түвшин багатай байна гэсэн үг.

Зөвхөн хамгийн их ба хамгийн бага авлигатай улсуудын хувьд л энэхүү эрэмбэлэлт статистик ач холбогдолтой байх болно. Дэлхийн Банкны судлаачид (*Kaufmann et al.*) болзолт дунджид тулгуурласан эрэмбэлэлтээ нийтлээгүй байгаа тул тодорхой улс орнуудын эрэмбэ *TI* байгууллагын гаргасан эрэмбээс ялгаатай байх эсэхийг одоогоор хэлэх боломжгүй байна. Дэлхийн Банкны эдийн засагчдын хийсэн судалгаа авлигын эсрэг бодлогын үр дүнг үнэлэхийн өмнө авлигын хувьсагчийн илүү нарийвчилсан шууд хэмжилт хийх хэрэгтэй гэдгийг харуулж байна.

*TI* Дэлхийн Банкны шүүмжлэлийг няцаах араг хэмжээ огт аваагүй. Ламбсдорф (*Lambsdorff 1999a*) *TI*-ийн аргачлалыг зөвтгөхдөө Дэлхийн Банкны хэрэглэж байгаа зарим авлигын индикаторзасаглалынбусадиндикаторыг агуулснаараа илүү бүрхэгдсэн байж болзошгүй гэж мэдэгдсэн. Гэхдээ энэ нь итгэл багатай хамгаалал юм. Харин *TI*-ийн индексийн статистик загвар боловсруулж, улс орнуудын эрэмбэлэл нь статистикийн хувьд хүчинтэй эсэх, ямар үед хүчинтэй байдгийг шинжвэл илүү найдвартай хамгаалал болно. *TI*-ийн индекс улс төрийн нөлөөлөл өндөртэй байдаг тул түүнээс татгалзах хэцүү байж болно.

Тиймээс *Transparency International* байгууллагын индекс ардчилал, хүний эрхийн хэрэгжилтийн түвшин гэх зэрэг үзүүлэлтүүдийг хэмждэг бусад индикатораас илүү оновчтой биш бололтой. Тодорхой орнуудын нарийвчилсан эрэмбэлэлтийн Эконометрикийн ихэнх судалгаа улс төрийн байр сууринаас ач холбогдол

багатай тул авлигын төсөөллийн индексийг (CPI) тодорхой улсын авлигын эсрэг бодлогыг хэмжихэд хэрэглэх нь эргэлзээ төрүүлж байгаа юм.

### 3.3 Авлигыг шууд хэмжих сүүлийн үеийн оролдлого (Recent attempts to measure corruption more directly)

Ойрын ирээдүйд авлигын талаар илүү нарийвчилсан асуумж судалгаанд тулгуурласан өндөр түвшний эмпирик судалгаа гарах байх гэж итгэнэм. Дэлхийн Банк нарийвчилсан асуумж боловсруулаад байгаа ба Европын Сэргээн Босголт Хөгжлийн Банк (EBRD) үүнд оролцсон. Тэрхүү асуумжаар аж ахуйн нэгжүүдээс зардлын нь хэдий их хувь хахуульд зарцуулагддаг, өөртөө тааламжтай хууль гаргуулахын тулд хууль тогтоох байгууллагын гишүүдийг хахуульддаг эсэх, тодорхой гэрээ байгуулах эрх авахын тулд хахууль төлдөг эсэхийг асуусан байгаа.

Цаашлаад, хахууль авсан албан тушаалтнууд амласнаа биелүүлдэг эсэх, үр дүн нь урьдаас тодорхой байдаг эсэх тухай нарийвчилсан асуултууд орсон байна. Нэгэн ийм асуумжийг 1997 онд Дэлхийн Хөгжлийн Тайланд (*World Development Report*) зориулан боловсруулсан нь сүүлийн үеийн мэдэгдэхүйц сайжирсан хувилбар болсон. Эдүгээ зөвхөн шилжилтийн улс орнуудын үр дүнг л мэдээлж байгаа. Гэхдээ авлигын талаар эмпирик мэдээлэл авах шинэ боломж нээгдэж байна гэсэн найдвар төрж байгаа.

Жишээлбэл, төрийн худалдан авалтын гэрээнд оролцохын тулд төлсөн хахууль пүүсэд үзүүлэх нөлөөлөл хууль тогтоогчид худалдагдахад бэлэн байгаа эсэхээс хамааран ихээхэн өөр байх юм.

### 3.4 Үйл ажиллагаатай хосолсон судалгааны аргачлал (The action research approach)

Хуучин Скандинавын үйл ажиллагаатай хосолсон судалгааны аргачлалаас зарим санаагаа авснаар улс орнуудын удирдлага, нийт хүн амд зориулсан асуумжийг хослуулан хэрэглэж, бас авлигын асуудлыг хэлэлцэх олон нийтийн уулзалт зохион байгуулах шинэ аргачлалаар судалгаа хийх оролдлого хийгдсэн. Судалгааны талаас нь үзвээс олон нийтэд нээлттэй зохион байгуулснаараа хариулагсдын сонирхлыг илүү татах, авлигыг илчлэхээс үл айж хариулах боломж бий болгох давуу талтай. Түүнчлэн, олон нийтийн анхаарал хандсанаар төрийн бодлогод өөрчлөлт гарах, мөн авлигын эсрэг үйл ажиллагаа идэвхжиж болзошгүй.

Үйл ажиллагааны судалгааны нэгэн тод жишээ Лангсет нарын (*Langseth et al. 1997*) нийтлэлд гарсан. Энэхүү аргачлалаар цуглуулсан өгөгдөхүүний *Uganda National Integrity Survey 1998* нийтлэлд үзүүлсэн. Дэлхийн Банкны санаачилсан энэ судалгаагы аргачлалыг *Transparency International*, бусад хэд хэдэн байгууллага хүлээн авсан.

Энэ аргачлалд зарим сул тал бий. Асуумжид хариулсан нөхцөл байдал нь олныг хамарсан кампанит ажлын хэлбэртэй тул оролцогсдын сэтгэл хөдлөл өрнөснөөр, хариултууд статистикийн хувьд хүчин төгөлдөр эсэх нь эргэлзээтэй болох юм. Ийм үйл ажиллагаатай хосолсон судалгааны аргачлалаар авах хариулт нь шууд ажиглалтад суурилах биш харин цуурхалд суурилсан өрөөсгөл шинжтэй байх тул энэ аргачлалаар дээд түвшний (улс төрийн) авлигын талаар хүчин төгөлдөр мэдээлэл олж авна гэдэг тун ховор.

Гэхдээ энэ аргачлалаар олон нийтэд илүү илэрхий байдаг цагдаа, шүүх,

сургууль, эрүүл мэндийн салбар, зарим тохиолдолд зам барилгын салбар дахь авлигын талаар өгөгдөхүүн цуглуулж чадсан байдаг. Мөн аргачлал байгууллагын дотоод нөхцөлд зохион байгуулагдаж, байгууллагын дотоод асуудлыг олны хэлэлцүүлгийн сэдэв болгосноор авлигын нийлмэл хэлбэрүүдийг илрүүлэх боломжтой байдаг. Судлаачид, хандивлагчдын хувьд энэ аргачлал нэг сумаар хоёр бай оных боломжтойгоороо сонирхол татдаг: авлигын судалгаагаа хийх, мөн авлигатай тэмцэх.

### 3.5 Дүгнэлт (Concluding remarks)

Дээрхийг дүгнэвээс авлигын эмпирик судалгаа шаардлага хангах өгөгдөхүүн олдохгүйгээс удаан хугацаагаар саатаж байлаа. Энэ дугагдлыг *Transparency International* байгууллагын бизнесийн эрсдлийн шинжилгээний үр дүнгүүд тодорхой хэмжээнд нөхөж байсан билээ. Энэ нь өдий хүртэл авлигын талаарх ихээхэн бүрхэг, бүтэцжээгүй ойлголтыг тоон утгад шилжүүлэх (quantification), товъёгжуулахад (indexation) суурилж байлаа. Тоо нь өсөн нэмэгдэж байгаа эконометрикийн судалгааны үр дүн

тэрхүү индексэд тулгуурласан ба хэдий мэргэжлийн өндөр түвшинд хийгдсэн ч урьдчилсан судалгаа л гэж үзүүштэй.

Сүүлийн үед Дэлхийн Банк ажиглалтын объектод ойр үйл ажиллагаанд тулгуурласан өгөгдөхүүн цуглуулах аргачлал гаргасан. Эдгээр судалгааны үр дүн удахгүй нийтлэгдэх буй заа.

Хэрэв суурь ажиглалт нь бүрхэг, тодорхойгүй, субъектив шинжтэй бол энэхүү султалуудыг анхаарлаасаа алдаж болохгүй. Тийм ч учраас эдийн засгийн өсөлтийн судалгаанд ашиглах байсан ч, гадаадын тусламжийн шийдвэрт хэрэглэх байсан ч “тоонд” болгоомжтой хандах хэрэгтэй. Тэр тусмаа бодлого томъёолоход хэрэглэх гэж байгаа бол бүр ч болгоомж хэрэгтэй.

Хувийн ба төрийн хэвшлийг төлөөлсөн олон хүн уг судалгааны нэр хүнд, эрх зүйн хүчин төгөлдөр байдал, нууц хадгалах чадварт итгэсэн нөхцөлд маш нарийвчилсан, ярвигтай асуултад ч идэвхтэй хариулж байсныг үзвэл эмпирик судалгаа ирээдүйтэй нь харагдаж байна. Сонин хэвлэл, шүүх цагдаагийн байгууллагын мэдэлд эргэлтэд ороогүй ихээхэн мэдээлэл бий.



# Монгол Улсын Авлигын индексийн 2009 оны тооцооны үр дүн

Авлигатай тэмцэх газраас Монгол Улсын Авлигын эсрэг хуулийн 18 дугаар зүйлийн 18.1.3-т заасны дагуу Авлигын индексийг гаргаж, үр дүнг 2009 оны 12 дугаар сарын 9-ний өдөр буюу “Олон улсын авлигын эсрэг” өдрөөр хэвлэл мэдээллийн хэрэгслээр олон нийтэд мэдээллээ. Авлигын индекс гэдэг нь авлигын цар хүрээ, хэлбэр, шалтгааныг илэрхийлэх тоон болон чанарын үзүүлэлтийн нийлбэр цогц бөгөөд уг үзэгдлийн цаг хугацаа, орон зайн өөрчлөлтийг харуулдаг. Авлигын индекс нь үндэсний түвшинд болон төрийн захиргааны байгууллага буюу яамд, нутгийн захиргааны байгууллага буюу аймаг, нийслэлээр тооцон гаргаснаараа харьцуулсан үнэлэлт дүгнэлт хийх боломжийг олгож байгаа юм.

Авлигын индексийг тооцох чиглэлээр “Авлигын талаарх олон нийтийн төсөөллийн судалгаа”-г нийт 6001 иргэд, төрийн албан хаагчид, бизнес эрхлэгчдийг, “Авлигын талаарх шинжээчдийн төсөөллийн судалгаа”-г салбар бүрийг төлөөлсөн нийт 350 шинжээчдийг хамруулан, Төрийн байгууллагын авлигын эрсдлийн өөрийн үнэлгээний судалгаа буюу авлигын эсрэг хууль тогтоомжийн хэрэгжилтийн тайлангийн судалгааг нийт төрийн захиргааны төв байгууллагуудыг тус тус хамруулан явуулж үр дүнг нэгтгэн гаргасан бол баримтын судалгааг сүүлийн 2 жилийн буюу 2008-2009 оны авлигын гэмт хэрэг болон бусад тоо мэдээллийг хамруулан хийсэн.

Дээр дурдсан судалгааны үр дүн, тоо мэдээлэлд үндэслэн батлагдсан аргачлалын дагуу түүнд дурдсан

үзүүлэлтүүдээр авлигын индексийг тооцоход 0.64 гарсан. Цаашид авлигын индексийг хоёр жил дутам тооцож түүний өөрчлөлт, түүнд нөлөөлсөн хүчин зүйлсийг тооцож үнэлэлт дүгнэлт өгөхөд индексийн ач холбогдол оршиж байгаа юм.

Авлигын индексийн бүрдүүлэгч авлигын авлигын цар хүрээний нэгдсэн үзүүлэлт 0.74 гарч байна. Авлигын цар хүрээний үзүүлэлтүүд тус бүрээр нь авч үзвэл, авлигын цар хүрээний талаарх олон нийтийн шинжээчдийн төсөөллийн үзүүлэлт 0.75 гарч байна (Хүснэгт 1). Өөрөөр хэлбэл, олон нийт, шинжээчдийн дунджаар тэдний 75.0 хувь нь авлига Монгол улсад авлига түгээмэл байна гэж үзжээ.

## Хүснэгт 1. Авлигын цар хүрээний үзүүлэлтүүд

Үзүүлэлтүүд	Утга
Авлигын цар хүрээний талаарх олон нийт, шинжээчдийн төсөөллийн үзүүлэлт	0.75
Авлигын эдийн засгийн үр дагаврын үзүүлэлт	0.03
Шинжээчдийн төсөөллөөрх авлигын хувь хэмжээ	0.10
Олон нийтийн зүгээс төрийн албан хаагчдад өгсөн хээл хахуулийн дундаж хувь хэмжээ	0.15
Авлигын цар хүрээний нэгдсэн үзүүлэлт	0.74

Авлигын эдийн засгийн үр дагаврын үзүүлэлт 0.03 гарч байгаа нь улсын нэгдсэн төсвийн жилийн зарлагын 2.7 хувьтай тэнцэх хэмжээний хохирол авлигын гэмт хэргийн улмаас учирсан гэсэн утгатай юм.

Түүнчлэн шинжээчдийн төсөөллөөрх авлигын хувь хэмжээ 0.10 гарч байна. Өөрөөр хэлбэл, төрийн байгууллагаас хэрэгжүүлж буй төсөл хөтөлбөрт хамрагдах, төрийн болон орон нутгийн өмчийн хөрөнгөөр бараа, ажил, үйлчилгээ худалдан авах шалгаруулалт буюу тендерт оролцох, өр төлбөр, иргэний нэхэмжлэлийг шийдвэрлүүлэх, татварын хөнгөлөлт чөлөөлөлт эдлэх зэрэг хэлцлүүдийн үнийн дүнгийн дунджаар 10.4 хувьтай тэнцэх хэмжээний хөрөнгө авлига, хээл хахууль байдлаар зарцуулагддаг гэж шинжээчид үзсэн байна. Үүний дотор төрийн байгууллагын төсөл хөтөлбөрт хамрагдахын тулд дунджаар үнийн дүнгийн 10.1 хувийг, төрийн болон орон нутгийн өмчийн хөрөнгөөр бараа, ажил, үйлчилгээ худалдан авах шалгаруулалт буюу тендерт ялахын тулд гэрээний үнийн дүнгийн 10.45 хувийг, өр төлбөр, иргэний нэхэмжлэлийг шийдвэрлүүлэхийн тулд тэдгээрийн дүнгийн 9.38 хувийг, татвараас чөлөөлөгдөх, хөнгөлөлт эдлэхийн тулд төлөх ёстой татварын дүнгийн дунджаар 11.5 хувийг авлига, хээл хахуульд зориулан зарцуулагддаг байна.

Олон нийтийн төсөөллийн судалгаанд хамрагдсан иргэдийн 13.3 хувь нь сүүлийн 12 сарын хугацаанд гэр бүлийн зүгээс нь төрийн албан хаагчдад хээл хахууль өгсөн гэж хариулсан бөгөөд тэд өрхийн жилийн төсвийнхөө дунджаар 14.6 хувьтай тэнцэх буюу 240.8 мянган төгрөгийн хээл хахуулийг төрийн албан хаагчдад өгчээ. Монгол улсын нийт 677.8 мянган өрхийн 13.3 хувь нь сүүлийн 12 сарын хугацаанд төрийн албан хаагчдад ямар нэг байдлаар хээл хахууль өгсөн, нэг өрх дунджаар 240.8 мянган төгрөгийг хээл хахуульд өгсөн гэсэн үзүүлэлтүүдийг ашиглан өрхийн зүгээс төрийн албан хаагчдад өгсөн хээл хахуулийн хэмжээг тооцож үзэхэд 21.7 тэрбум төгрөг болж байна.

Авлигын хэлбэрийн үзүүлэлт 0.54 гарч байгаа бөгөөд тэдгээрийг бүрдүүлэгч үзүүлэлтүүдийн хувьд давхар объектой авлигын гэмт хэргийн эзлэх хувь 0.31, хоёр болон түүнээс дээш давталттай авлигын гэмт хэргийн эзлэх хувь 0.30, зохион байгуулалттай авлигын гэмт хэргийн эзлэх хувь 0.42, авлигын гэмт хэргийн ангиллын үзүүлэлт 0.37, авлигын гэмт хэргийн шунахай сэдэлтийн үзүүлэлт 0.91 гарчээ.

## Хүснэгт 2. Авлигын цар хүрээний үзүүлэлтүүд

Үзүүлэлтүүд	Утга
Давхар объектой авлигын гэмт хэргийн эзлэх хувь	0.31
Хоёр болон түүнээс дээш давталттай авлигын гэмт хэргийн эзлэх хувь	0.30
Зохион байгуулалттай авлигын гэмт хэргийн эзлэх хувь	0.42
Авлигын гэмт хэргийн ангиллын үзүүлэлт	0.37
Авлигын гэмт хэргийн шунахай сэдэлтийн үзүүлэлт	0.91
Авлигын хэлбэрийн нэгдсэн үзүүлэлт	0.54

Авлигатай тэмцэх газарт бүртгэгдсэн гэмт хэргийн 31.0 хувь нь хоёр болон түүнээс дээш этгээдийн ашиг сонирхлыг хөндсөн буюу хоёр болон түүнээс дээш объектой гэмт хэргүүд байна. Нийт бүртгэгдсэн авлигын гэмт хэргийн 30.0 хувь нь хоёр болон түүнээс дээш үйлдэлтэй хэрэг байна.

Нийт бүртгэгдсэн гэмт хэргийн 42.0 хувь нь хамтран оролцогчтой буюу бүлэглэж гүйцэтгэсэн, урьдчилан тохиролцсон, зохион байгуулалттай бүлэг этгээд, гэмт бүлэглэл үйлдсэн хэрэг байна.

**Авлигын индекс, салбараар:** Авлигын индексийг салбараар тооцохдоо Авлигын талаарх талаарх олон нийтийн төсөөллийн судалгааны Төрийн албан хаагчдын төсөөллийн судалгааны

(ОНТС-2) үр дүн болон Шинжээчдийн төсөөллийн судалгааны үр дүнд үндэслэн тооцсон.

Салбарын авлигын индекс гэдэг нь үндсэндээ салбарын авлигад өртөх эрсдлийн үнэлгээ гэж энгийн байдлаар ойлгож болно. Салбарын авлигын индексийг тооцохдоо төрийн албан хаагчид, шинжээчдийн үнэлгээ төсөөлөлд үндэслэн тооцсон бөгөөд дараахь 14 төрлийн үзүүлэлтээр тооцсон. Үүнд:

1. Тухайн салбарт авлига түгээмэл гэж үзсэн төрийн албан хаагчид, шинжээчдийн эзлэх хувь
2. Тухайн салбарын авлигатай тэмцэх үйл ажиллагаа үр ашигтай бус байна гэж үнэлсэн төрийн албан хаагчид, шинжээчдийн эзлэх хувь
3. Тухайн салбарын удирдлагын авлигатай тэмцэх хүсэл эрмэлзэл сул байна гэж үзсэн шинжээчдийн эзлэх хувь
4. Салбарын удирдах албан тушаалтнуудын дунд ашиг сонирхлын зөрчил ихээхэн тархсан гэж үзсэн шинжээчдийн эзлэх хувь
5. Салбарын бүтэц тогтолцоо сайн засаглалын үндсэн шалгууруудад огт нийцдэггүй гэж үзсэн шинжээчдийн эзлэх хувь (Сайн засаглалын үндсэн шалгуурууд гэдэгт ил тод байдал, хариуцлага тооцдог механизм, шударга байдлын шалгууруудыг авч үзсэн болно)
6. Байгууллагын төсөв санхүүгийн үйл ажиллагаа нь ажилтан, албан хаагчдад байнга нээлттэй бус байдаг гэж үзсэн төрийн албан хаагчдын эзлэх хувь
7. Байгууллагын удирдлагын шийдвэр нь ажилтан, албан

хаагчдад байнга нээлттэй бус байдаг гэж үзсэн төрийн албан хаагчдын эзлэх хувь

8. Байгууллагын үйл ажиллагаа нь улс төрөөс хамааралтай байдаг гэж үзсэн төрийн албан хаагчдын эзлэх хувь
9. Удирдлагаас өгч буй шагнал урамшуулал нь бодитой бус байдаг гэж үзсэн төрийн албан хаагчдын эзлэх хувь
10. Салбарын албан хаагчид нь хүнд суртал байнга гаргадаг гэж үзсэн төрийн албан хаагчдын эзлэх хувь
11. Салбарын албан хаагчид нь байнга хээл хахуулиар асуудлыг шийдвэрлэдэг гэж үзсэн төрийн албан хаагчдын эзлэх хувь
12. Салбарын албан хаагчид нь байнга ах дүү танил талаараа асуудалд ханддаг гэж үзсэн төрийн албан хаагчдын эзлэх хувь
13. Сүүлийн 12 сарын хугацаанд тухайн төрийн албан хаагчид иргэд, үйлчлүүлэгчид, дээд албан тушаалтнууд, найз нөхөд, танил хүмүүс, харилцагч байгууллагынхан, хамт ажиллагчид, улс төрийн нам бүлгийн гишүүд, бизнес эрхлэгчид, ах дүү хамаатан саднуудын зүгээс хууль бус санал тавьж байсан гэж хариулсан төрийн албан хаагчдын эзлэх хувь
14. Сүүлийн 12 сарын хугацаанд тухайн төрийн албан хаагчид хээл хахууль өгөх гэсэн оролдлого гарч байсан гэж хариулсан төрийн албан хаагчдын эзлэх хувь

Эдгээр үзүүлэлтүүдийг тооцож гаргасны дараа тэдгээрийн дунджийг 100-гаас хасч 100-д хувааж тухайн салбарын авлигын индексийг тооцсон.

Ийнхүү тооцож үзэхэд Сангийн сайдын эрхлэх асуудлын төрийн байгууллагуудын авлигын индекс 0.63 гарсан бол Гадаад харилцааны сайдын эрхлэх асуудлын төрийн байгууллагуудынх 0.63, Хууль зүй, дотоод хэргийн сайдын эрхлэх асуудлын төрийн байгууллагуудынх 0.61, Байгаль орчин, аялал жуулчлалын сайдын эрхлэх асуудлын төрийн байгууллагуудынх 0.65, Батлан хамгаалахын сайдын эрхлэх асуудлын төрийн байгууллагуудынх 0.71, Боловсрол, соёл, шинжлэх ухааны сайдын эрхлэх асуудлын төрийн байгууллагуудынх 0.64, Зам тээвэр, барилга хот байгуулалтын сайдын эрхлэх асуудлын төрийн байгууллагуудынх 0.64, Нийгмийн хамгаалал, хөдөлмөрийн сайдын эрхлэх асуудлын төрийн байгууллагуудынх 0.69, Хүнс, хөдөө аж ахуй, хөнгөн үйлдвэрийн сайдын эрхлэх асуудлын төрийн байгууллагуудынх 0.63, Эрдэс баялаг, эрчим хүчний сайдын эрхлэх асуудлын төрийн байгууллагуудынх 0.47, Эрүүл мэндийн сайдын эрхлэх асуудлын төрийн байгууллагуудынх 0.61, Шадар сайдын эрхлэх асуудлын төрийн байгууллагуудынх 0.63 гарч байна (Хүснэгт 3.)

**Авлигын индекс, аймаг, нийслэлээр:** Авлигын индексийг аймаг, нийслэлээр тооцохдоо Авлигын талаарх талаарх олон нийтийн төсөөллийн судалгааны Иргэдийн төсөөллийн судалгаа, Төрийн албан хаагчдын төсөөллийн судалгаа, Бизнес эрхлэгчдийн судалгааны үр дүн болон Шинжээчдийн төсөөллийн судалгааны үр дүнд үндэслэн тооцсон. Аймаг, нийслэлээр авлигын индексийг тооцохдоо тухайн аймаг, нийслэл дэх нутгийн захиргааны байгууллага, нутгийн өөрөө удирдах байгууллагуудыг бүх түвшинд нь авч үзсэн болно.

Тухайн аймаг, нийслэлийн авлигын индекс гэдэг нь үндсэндээ тухайн аймаг, нийслэл дэх нутгийн захиргааны

### Хүснэгт 3. Авлигын индекс, салбараар

Салбарын ангилал	Авлигын индекс
Сангийн сайдын эрхлэх асуудлын	0.63
Гадаад харилцааны сайдын эрхлэх асуудлын	0.63
Хууль зүй дотоод хэргийн сайдын эрхлэх асуудлын	0.61
Байгаль орчин аялал жуулчлалын сайдын эрхлэх асуудлын	0.65
Батлан хамгаалахын сайдын эрхлэх асуудлын	0.71
Боловсрол, соёл, шинжлэх ухааны сайдын эрхлэх асуудлын	0.64
Зам тээвэр, барилга хот байгуулалтын сайдын эрхлэх асуудлын	0.64
Нийгмийн хамгаалал, хөдөлмөрийн сайдын эрхлэх асуудлын	0.69
Хүнс, хөдөө аж ахуй, хөнгөн үйлдвэрийн сайдын эрхлэх асуудлын	0.63
Эрдэс баялаг, эрчим хүчний сайдын эрхлэх асуудлын	0.47
Эрүүл мэндийн сайдын эрхлэх асуудлын	0.61
Шадар сайдын эрхлэх асуудлын	0.63

байгууллагын авлигад өртөх эрсдлийн үнэлгээ гэж энгийн байдлаар ойлгож болно. Аймаг, нийслэлийн авлигын индексийг тооцохдоо дараахь 12 төрлийн үзүүлэлтээр тооцсон. Үүнд:

1. Тухайн салбарт авлига түгээмэл гэж үзсэн олон нийт, шинжээчдийн эзлэх хувь
2. Тухайн салбарын авлигатай тэмцэх үйл ажиллагаа үр ашигтай бус байна гэж үнэлсэн нутгийн захиргааны болон нутгийн өөрөө удирдах байгууллагын төрийн албан хаагчид болон шинжээчдийн эзлэх хувь

3. Тухайн аймаг, нийслэлийн удирдлагын авлигатай тэмцэх хүсэл эрмэлзэл сул байна гэж үзсэн шинжээчдийн эзлэх хувь
4. Тухайн аймаг, нийслэлийн удирдах албан тушаалтнуудын дунд ашиг сонирхлын зөрчил ихээхэн тархсан гэж үзсэн шинжээчдийн эзлэх хувь
5. Нутгийн захиргааны байгууллагын бүтэц тогтолцоо сайн засаглалын үндсэн шалгууруудад огт нийцдэггүй гэж үзсэн шинжээчдийн эзлэх хувь (Сайн засаглалын үндсэн шалгуурууд гэдэгт ил тод байдал, хариуцлага тооцдог механизм, шударга байдлын шалгууруудыг авч үзсэн болно)
6. Тухайн аймаг, нийслэлийн төрийн байгууллагууд, албан хаагчид улс төрийн нөлөөнд автаж асуудалд ханддаг гэж үзсэн иргэдийн эзлэх хувь
7. Тухайн аймаг, нийслэлийн төрийн байгууллагууд, албан хаагчид байнга ах дүү танил талаараа асуудалд ханддаг гэж үзсэн иргэдийн эзлэх хувь
8. Тухайн аймаг, нийслэлийн төрийн байгууллагууд, албан хаагчид байнга хээл хахуулиар асуудлыг шийдвэрлэдэг гэж үзсэн иргэдийн эзлэх хувь
9. Тухайн аймаг, нийслэлийн төрийн байгууллагууд, албан хаагчид байнга хүнд суртал гаргадаг гэж үзсэн иргэдийн эзлэх хувь
10. Тухайн аймаг, нийслэлийн төрийн байгууллагууд, албан хаагчид байнга ажилдаа хариуцлагагүй ханддаг гэж үзсэн иргэдийн эзлэх хувь
11. Тухайн аймаг, нийслэлийн төрийн байгууллагууд, албан хаагчид

байнга иргэд, үйлчлүүлэгчидтэй харилцааны соёлгүй ханддаг гэж үзсэн иргэдийн эзлэх хувь

12. Сүүлийн 12 сарын хугацаанд төрийн албан хаагчдад хээл хахууль өгсөн иргэдийн эзлэх хувь

Эдгээр үзүүлэлтүүдийг тооцож гаргасны дараа тэдгээрийн дунжийг 100-гаас хасч 100-д хувааж тухайн аймаг, нийслэлийн авлигын индексийг тооцсон (Дэлгэрэнгүй тооцоог хавсралтаас үзнэ үү).

Авлигын индексийг аймаг, нийслэлээр тооцож үзэхэд 0.47-0.71 гарч байна. Авлигын индексээр Төв-0.71, Говьсүмбэр – 0.67, Дундговь, Дорноговь, Булган аймгууд 0.66 гэсэн үзүүлэлтээр тэргүүлж байгаа бол Архангай-0.47, Орхон, Ховд аймгууд 0.49, Баян-Өлгий, Увс аймгууд 0.54 гэсэн үзүүлэлтээр сүүлийн байруудыг эзэлж байна (Хүснэгт 4).

#### **Хүснэгт 4. Авлигын индекс, аймаг нийслэлээр**

Аймаг, нийслэл	Авлигын индекс
Төв	0.71
Говьсүмбэр	0.67
Дундговь	0.66
Дорноговь	0.66
Булган	0.66
Завхан	0.64
Сэлэнгэ	0.64
Улаанбаатар	0.60
Өвөрхангай	0.60
Дархан-Уул	0.60
Дорнод	0.59
Говь-Алтай	0.59
Сүхбаатар	0.58
Баянхонгор	0.58
Хэнтий	0.56
Хөвсгөл	0.55

Өмнөговь	0.55
Баян-Өлгий	0.54
Увс	0.54
Орхон	0.49
Ховд	0.49
Архангай	0.47

**Дүгнэлт:** Авлигын индексийг тооцоход шаардлагатай мэдээллийг цуглуулах судалгаанууд болон авлигын индексийн үр дүнгээс үндэслэн дараахь дүгнэлтүүдийг хийж байна.

Төр засгийн авлигатай тэмцэх үйл ажиллагаанд залуу хүмүүс илүү шүүмжлэлтэй хандаж байгаа бөгөөд авлига Монгол улсад ихээхэн түгээмэл гэж үзэж байгаа залуучуудын эзлэх хувь харьцангуй өндөр байгаагаас залуучууд авлигатай тэмцэх, түүнийг үл тэвчих хүсэл эрмэлзэл илүү өндөр байна гэж дүгнэж байна. *Олон нийтийг соён гэгээрүүлэх цйл ажиллагааг шинэ залуу үе оюутан, сурагчдаас эхлэн хийх нь илүү чухал үр дүнтэй байх юм.*

Судалгаанд оролцогчид Монгол улсад авлига хэр түгээмэл үзэгдэл гэж та үзэж байна вэ гэсэн асуултад судалгаанд оролцогчдын 79.4 хувь нь түгээмэл гэж үзсэн бол, иргэд, бизнес эрхлэгчдээс танай аймаг, нийслэлд авлига хэр түгээмэл гэж үзэж байна гэсэн асуултыг тавихад дунджаар 51.6 хувь нь, төрийн албан хаагчдаас таны ажиллаж буй салбарт авлига хэр түгээмэл гэж үзэж байна вэ гэсэн асуултыг тавихад дунджаар 35.7 хувь нь түгээмэл гэж үзжээ. *Энэхүү зөрцөг иргэд, бизнес эрхлэгчид дээд түвшинд тухайлбал, төрийн захиргааны төв байгууллагад болон улс төр, хууль хяналтын хүрээнд авлига ихээхэн тархсан гэж үзэж байгаа болон төрийн албан хаагчид улс төрийн хүрээнд авлига түгээмэл байна гэж үзэж байгаатай холбон тайлбарлаж болох юм. Үүнийг*

батлах өөр нэг жишээ нь Монгол Улсын тодорхой түвшнийхний дундах авлигын тархцын талаар асуухад шүүхийг судалгаанд оролцогчдын 66.8 хувь нь ихээхэн авлигад автсан гэж үзсэн бол, улс төрийн намуудыг 58.4 хувь нь, Улсын их хурлыг 55.0 хувь нь, төрийн албан хаагчдыг 49.8 хувь нь авлигад ихээхэн автсан гэж үзэж байгаа явдал юм. *Түгнчлэн удирдлагын түвшин доошлох тусам тухайн салбарт авлига түгээмэл гэж үзсэн төрийн албан хаагчдын эзлэх хувь нэмэгдэх хандлага байдаг байна.*

Улс төрийн нөлөөнд автаж асуудалд хандах, хүнд суртал гаргах, хээл хахуулиар асуудлыг шийдвэрлэх, ажилдаа хариуцлагагүй хандах, иргэд үйлчлүүлэгчидтэй харилцааны соёлгүй хандах, ах дүү, танил талаараа асуудлыг шийдвэрлэх, албан хаагчид нь мэдлэг чадвар дутмаг байх зэрэг нөхцөл байдал тухайн байгууллагад ямар нэг байдлаар байдаг гэж үзсэн төрийн албан хаагчдын эзлэх хувийн жинг хос хосоор нь салбараар авч үзэхэд хүнд суртал гаргадаг болон ах дүү танил талаараа асуудлыг шийдвэрлэдэг нь хоорондоо (хамаарлын хүч нь 0.91), хээл хахуулиар асуудлыг шийдвэрлэдэг болон ах дүү танил талаараа асуудлыг шийдвэрлэдэг нь хоорондоо (хамаарлын хүч нь 0.91), иргэд, үйлчлүүлэгчидтэй харилцааны соёлгүй хандах болон албан хаагчид нь мэдлэг чадвар дутмаг байх хоорондоо (хамаарлын хүч нь 0.92), хүнд суртал гаргадаг болон хээл хахуулиар асуудлыг шийдвэрлэдэг нь хоорондоо (хамаарлын хүч нь 0.89) хүчтэй хамааралтай болох нь харагдаж байна. *Тэгэхээр хүнд суртал гаргах нь хээл хахууль оршин байхын үндэс, албан хаагчид нь мэдлэг чадвар дутмаг байх нь иргэд үйлчлүүлэгчидтэй харилцааны соёлгүй хандахын үндэс болдог байна.*

Судалгааны үр дүнгээс харахад төрийн албан хаагчдад хээл хахууль өгөх

санаачлагыг голчлон иргэд, олон нийтийн зүгээс эхэлж гаргадаг байна. *Иргэд олон нийт төрийн үйлчилгээний талаархи мэдлэг, мэдээлэл муутай байдаг, тухайн асуудлыг дүрэм журмынх нь дагуу шийдвэрлүүлэх шат дарааллыг төдийлөн сайн мэддэггүйгээс хээл хахууль өгч асуудлаа шийдвэрлүүлдэг байна. Төрийн үйлчилгээний талаарх мэдээлэл буюу дүрэм журам, тавигдах шаардлага, асуудлыг шийдвэрлэх дараалал зэрэг мэдээллийг иргэд, олон нийтэд ойлгомжтой байдлаар нээлттэй танилцуулах нь хүнд суртал, хээл хахуулиас урьдчилан сэргийлэхэд чухал ач холбогдолтой үйл ажиллагаа болох юм.*

Тухайн салбарын авлигын тархцын түвшинд хариуцлагагүй байдал, хээл хахуулиар асуудлыг шийдвэрлэх байдал, улс төрийн намын нөлөөнд автаж асуудалд хандах байдал, хүнд суртал гаргах байдал, албан хаагчид нь мэдлэг чадвар дутмаг байх байдал, салбарын авлигатай тэмцэх үйл ажиллагаа үр ашигтай бус байдал, удирдлагаас өгсөн шагнал урамшуулал, томилгоо нь бодитой бус байх зэрэг үзүүлэлтүүд шууд хүчтэй нөлөөтэй болох нь судалгааны дүнгээс харагдаж байна. Эндээс тухайн салбар дахь авлигын түвшин өндөр байгаа нь аливаа салбарын үйл ажиллагаа нь улс төрийн намын нөлөөнөөс ихээхэн хамааралтай, салбарын томилгоог улс төрийн намын нөлөөгөөр мэдлэг чадвар дутмаг албан хаагчдыг томилдог, тэр хцмцүс нь ажилдаа хариуцлагагүй хандаж, хүнд суртал гарган, хээл хахуулиар асуудлыг шийдвэрлэдэг, тэр хэмжээгээр салбарын авлигатай тэмцэх үйл ажиллагаа нь үр ашиггүй болж, шагнал урамшуулал, томилгоо нь бодитой бус байдаг нь авлигын түвшин өсөх шалтгаан болж байна гэж дүгнэхээр байна.

Авлигын талаарх бизнес эрхлэгчдийн төсөөллийн 2009 оны судалгааны

дүнгээс төр, бизнес хоёрын зохисгүй холбоо хамаарал буюу бизнес нь төрийн албан хаагчид, улс төрчдийг дэмждэг, тэр хэмжээгээр эргээд ашиг хонжоо олдог тухай хэд хэдэн дүгнэлтүүдийг хийж болохоор байна. Гадаадын хөрөнгө оруулалттай болон гадаадтай хамтарсан аж ахуйн нэгжүүдийн хувьд төрийн захиргааны байгууллага болон нутгийн захиргааны байгууллагад хандив, дэмжлэг үзүүлэх хандлага илүү байдаг байна. Энэ хэмжээгээр хэмжээгээр хээл хахууль, авлигын асуудал цаана нь нуугдаж байгаа нь тодорхой.

Төрийн өмчийн оролцоотой аж ахуйн нэгжүүдийн 3.9 хувь нь улс төрийн намд тусламж дэмжлэг үзүүлсэн гэж хариулсан нь сонирхол татахуйц үр дүн юм. *Улс төрийн нам, улс төрчдийг төрийн өмчийн аж ахуйн нэгжийн хөрөнгөөр тусалж дэмждэг, үзгээрээ эргээд тухайн аж ахуйн нэгжийн удирдлагад хэвээр үлдэх сонирхол байдаг нь эндээс харагдаж байна. Тэгэхээр төрийн өмчийн аж ахуйн нэгжийн удирдлага, төлөөлөн удирдах зөвлөлийн бүтцийг оновчтой байдлаар, дээрх нөхцөл байдлаас ангид байх нөхцөлийг хангаж бүрдүүлэх нь зүйтэй юм.*

Гадаадын хөрөнгө оруулалттай болон хамтарсан аж ахуйн нэгжүүдийн гуравны нэг нь сүүлийн 12 сарын хугацаанд төрийн албан хаагчдад хээл хахууль өгсөн гэж хариулсан бол голлон экспортод бүтээгдэхүүнээ гаргадаг аж ахуйн нэгжүүдийн дөрөвний нэг нь төрийн албан хаагчдад хээл хахууль өгсөн гэж хариулжээ. *Гадаадын хөрөнгө оруулалттай аж ахуйн нэгжүүд Монгол улсад үйл ажиллагаа явуулахдаа төрийн албан хаагчид, улс төрчдөд хээл хахууль өгөх нь илүү түгээмэл байгаад дүгнэлт хийж, анхаарлаа хандуулж ажиллах нь зүйтэй. Түгнчлэн уул уурхай, барилгын салбарт үйл ажиллагаа явуулж байгаа*

*аж ахуйн нэгжүүд төрийн албан хаагчдад хээл хахууль өгөх хандлага илүү байдаг байна.*

Авлигын индексийг тооцохтой холбоотойгоор цуглуулсан тоо мэдээлэлд үндэслэн авлигын эдийн засгийн үр дагаврыг нэгтгэн дүгнэхэд дараахь байдалтай байна.

1. Бүртгэгдсэн албан тушаалын гэмт хэргүүдийн дүнгээр авлигын гэмт хэргийн улмаас 66.3 тэрбум төгрөгийн хохирол учирсан нь улсын нэгдсэн төсвийн зарлагын 2.7 хувьтай тэнцэж байна. Энэ хэмжээний хөрөнгөөр хөдөөгийн суманд 320 хүүхдийн суудалтай 95 дунд сургуулийг барьж байгуулах боломжтой байлаа. Энэ бол зөвхөн бүртгэгдэж тогтоогдсон хэсэг нь л юм.
2. Монгол улсын нийт 677.8 мянган өрхийн 13.3 хувь нь сүүлийн 12 сарын хугацаанд төрийн албан хаагчдад ямар нэг байдлаар хээл хахууль өгсөн, нэг өрх дунджаар 240.8 мянган төгрөгийг хээл хахуульд өгсөн гэсэн үзүүлэлтүүдийг ашиглан өрхийн зүгээс төрийн албан хаагчдад өгсөн хээл хахуулийн хэмжээг тооцож үзэхэд 21.7 тэрбум төгрөг болж байна. Энэ хэмжээний мөнгөөр Монгол улсын 4921 дундаж амьдралтай өрх бүтэн жилийн өрхийн хэрэгцээгээ хангах байлаа.
3. Шинжээчдийн үзэж байгаагаар төрийн байгууллагаас хэрэгжүүлж буй төсөл хөтөлбөрийн 10.11 хувь нь авлига, хээл хахуульд зарцуулагддаг байна. Энэ дүнгээр ядуурлыг бууруулах, хүн амын өсөлтийг нэмэгдүүлэх, жижиг дунд үйлдвэрлэлийг дэмжих, агаарын бохирдлыг бууруулах гэх зэрэг төсөл, хөтөлбөрийн төсөв

танагдан, очих ёстой эзэндээ хүрдэг байна.

4. Төрийн болон орон нутгийн өмчийн хөрөнгөөр бараа, ажил, үйлчилгээ худалдан авах шалгаруулалтад нийт гэрээний үнийн дүнгийн 10.45 хувь нь авлига, хээл хахуультай холбоотойгоор зарцуулагддаг гэж шинжээчид дүгнэжээ. Тухайлбал, 58.5 км хатуу хучилттай замыг 1100.0 сая төгрөгөөр барьж байгуулах байсан гэж үзвэл 115.0 сая төгрөг нь авлига, хээл хахуультай холбоотойгоор зарцуулагдаж, энэ хэмжээгээр замыг барьж байгуулахад шаардлагатай материалын зардал танагдаж, замын ажлын чанарт нөлөөлдөг байна.
5. Шинжээчдийн үзэж байгаагаар татварын хөнгөлөлт, чөлөөлт эдлэхийн тулд татварт төлөх ёстой үнийн дүнгийн дунджаар 11.5 хувийг авлига, хээл хахууль хэлбэрээр зарцуулдаг байна. Хичнээн төгрөгийн татварын орлого буюу улсын төсөвт төвлөрөх ёстой хөрөнгө ийм байдлаар албан тушаалтны халаасыг түнтийлгэснийг тооцох боломжгүй юм. Саяхны гарсан тоо мэдээллийг авч үзэхэд “Монгол Улсын 2009-2011 төсвийн төсөл”-д “Татварын зарим хууль болон нийгмийн даатгалын тухай хуулийг хэрэгжүүлэх тухай”, “Татварын өршөөл үзүүлэх тухай” зэрэг хуулиудын хэрэгжилтийг авч үзжээ. Хуулийг хэрэгжүүлэх хугацаанд татварын 31 албанд 4621 татвар төлөгч шинэчилсэн 8145 тайлан ирүүлснийг хүлээн авч, шинээр 748 иргэн, хуулийн этгээдийг татвар төлөгчөөр бүртгэн, давхардсан тоогоор 7860 татвар төлөгч шинэчлэн гаргасан 7893 тайлангаар аж



ахуйн нэгж байгууллагын болон хүн амын орлогын зэрэг нийт 8 төрлийн албан татвараар 4231.2 тэрбум төгрөгийн орлого, орлогоос бусад татвар ногдох зүйлийг шинээр нэмж мэдүүлснээс 431.6 тэрбум төгрөгийн албан татвар чөлөөлөгдсөн байна.

Авлигын индексийг тооцоход шаардлагатай мэдээллийг цуглуулах Авлигын талаарх шинжээчдийн төсөөллийн 2009 оны судалгаанд салбарыг үнэлэх шинжээчдээр тухайн салбарын төрийн захиргааны төв байгууллага, орон нутаг дахь салбар нэгжүүдийн төлөөллөөс гадна тухайн салбарт үйл ажиллагаа явуулдаг аж ахуйн нэгж, төсөл хөтөлбөр хэрэгжүүлж буй олон улсын байгууллага, төрийн бус байгууллага, судлаачид зэрэг олон төлөөллийг оролцуулсан нь салбар дахь авлигын цар хүрээ, хэлбэр, шалтгаан, салбарын удирдлагын авлигатай тэмцэх үйл ажиллагаанд үнэлэлт дүгнэлт өгөх чухал ач холбогдолтой иэхээхэн хэмжээний мэдээллийг цуглуулсан чухал судалгаа боллоо.

Тухайн салбарын удирдах дээд байгууллага нь авлигаас урьдчилан сэргийлэх стратеги төлөвлөгөөтэй байсан хэдий ч шинжээчид тухайн салбарт тухайн салбарт энэ төрлийн төлөвлөгөө байддаггүй гэж үнэлсэн байгаа нь стратеги төлөвлөгөөгөө сурталчилдаггүй, энэхүү төлөвлөгөө нь тунхаглалын шинж чанартай, нэр төдий, түүнчлэн доод шатны байгууллагууддаа хүрдэггүй гэж дүгнэж болох юм. Салбарын авлигатай тэмцэх стратеги төлөвлөгөө үр өгөөжтэй байж чаддаггүй шалтгааныг шинжээчид

төлөвлөгөө нь цаасан дээр нэр төдий зүйл байдаг, түүнийг ажил хэрэг болгох хүсэл эрмэлзэл удирдлагуудад дутдаг, төлөвлөгөөний зорилго чиглэлийг сайтар сурталчилж үр дүнг танилцуулдаггүй, үр дүнг нь үнэлэх шалгуур байдаггүй, хариуцах эзэн тодорхойгүй, хөрөнгө мөнгө төсөвлөдөггүй, албан хаагчдаас санал авдаггүй, бодит боломжоос давсан зүйлсийг төлөвлөдөг, удирдлагын зүгээс дэмжлэг муутай байдаг, стратеги төлөвлөгөө нь нэгждээ хүрдэггүй, хэрэгжүүлэх арга зам нь буруу байдгаас нь уг төлөвлөгөө нь үр дүнд хүрдэггүй гэж үзжээ.

Шинжээчдийн үзэж байгаагаар үнэлж буй салбарын удирдах албан тушаалтнуудын дотор ашиг сонирхлын зөрчил ихээхэн тархсан гэж үзэж байгаа бөгөөд түүнчлэн ашиг сонирхлоо зөрчлөө мэдүүлэх, ашиг сонирхлын зөрчлөөс урьдчилан сэргийлэх дүрэм журам, зохицуулалт хангалтгүй байгаа нь судалгааны үр дүнгээс харагдлаа. Салбарын болон байгууллагын ажилтан албан хаагчдын ёс зүйн дүрэмд авлига, хээл хахуультай холбоотой заалт оруулах, бэлэг дурсгал, давхар ажил эрхлэлт, харилцагч байгууллага, хувь хүмүүстэй хувийн харилцаа тогтоох зэрэг асуудлуудыг зохицуулах, төрийн байгууллагуудаас аж ахуйн нэгж бусад талуудтай байгуулж буй гэрээнд авлигатай холбоотой зүйл заалт оруулах зэрэг асуудлууд төрийн байгууллагууд нь хангалтгүй байгааг судалгааны мэдээлэл нотлон харууллаа. Энэ бүхэн нь авлигатай тэмцэх, авлигаас урьдчилан сэргийлэх чиглэлээр цаашид авч хэрэгжүүлэх арга хэмжээний чиглэлийг зааж өгч байна гэж үзэж байна.

## МОНГОЛ УЛСЫН АВЛИГАТАЙ ТЭМЦЭХ ГАЗАР СУДАЛГАА ШИНЖИЛГЭЭНИЙ АЛБА

# “УЛС ТӨР, ХУУЛЬ ХЯНАЛТЫН БАЙГУУЛЛАГЫН ХҮРЭЭН ДЭХ АВЛИГЫН ТАЛААРХИ ТӨСӨӨЛӨЛ 2009” СУДАЛГААНЫ ДҮН

## НЭГ. Үндэслэл, судалгааны зорилго

Монгол Улсын Их Хурлын 2008 оны 13 дугаар тогтоолын дагуу “Улс төр, хууль хяналтын байгууллагын хүрээнд дэх авлигын талаархи төсөөлөл” гэсэн үзүүлэлтийг Авлигатай тэмцэх газар тооцож мэдээлэхээр үүрэг болсон. Тус чиг үүргийг хэрэгжүүлэх зорилгоор Монгол Улсын Авлигатай тэмцэх газар, Мянганы хөгжлийн 9 дэх зорилтод дэмжлэг үзүүлэх төслийн багтай хамтран 2 дахь жилдээ тус судалгааг явуулж байна.

“Улс төр, хууль хяналтын байгууллагын хүрээнд дэх авлигын талаархи төсөөллийн судалгаа” /цаашид судалгаа гээ/ Монголын нийгмийн дээд түвшин дэх “том” (grand) хэмээн нэрлэгддэг авлигыг хэмжих зорилготой.

## ХОЁР. Судалгааны аргачлал

Судалгаанд 26 шинжээч оролцлоо. Шинжээчдийн талаарх болон тэдний өгсөн мэдээллийн нууцыг чандлан хадгалж, судалгаагаар цуглуулсан мэдээллийг зөвхөн нэгдсэн дүн, дүгнэлт гаргахад ашигласан.

Шинжээчдийг ажлын туршлага, улс төр, хууль хяналтын байгууллагын хүрээнд дэх авлигатай холбоотой чиглэлээр судалгаа, дүн шинжилгээ хийх чадвар, хууль хяналтын байгууллагын болон улс төрийн үйл ажиллагаанд оролцдог байдал, мэргэшлийн ур чадвар зэргийг харгалзан сонгосон.

Шинжээчдийн 30.7 хувь нь яам,

агентлагийн албан тушаалтан, 23.0 хувь нь хэвлэл мэдээллийн байгууллагын ажилтан, 19.2 хувь нь УИХ-ын гишүүн, төрийн өндөр албан тушаалтан, 19.2 хувь нь улс төр, хууль зүйн салбарын эрдэмтэн, судлаач, 11.5 хувь нь олон улсын болон хувийн хэвшил, төрийн бус байгууллагын ажилтан байлаа. Судалгаанд оролцсон шинжээчид нь насны хувьд 35-64 насны, 77.0 хувь эрэгтэй, 23.0 хувь нь эмэгтэй байв.

Үнэлгээг 5 онооны эрэмбээр гаргаж (Тухайлбал: 1-огт үгүй /авлига байхгүй/, 5-маш их /авлига маш их дэлгэрсэн/) дундаж үзүүлэлтээр тооцсон болно.

АТГ-ын Судалгаа шинжилгээний алба, Мянганы хөгжлийн 9 дэх зорилтод дэмжлэг үзүүлэх төслийн багтай хамтран санал асуулгын хуудсыг “Улс төр, хууль хяналтын байгууллагын хүрээнд дэх авлигын талаархи төсөөлөл 2008” судалгааны санал асуулгын хуудсанд тулгуурлан сайжруулан боловсруулсан.

Шинжээчдээр үнэлгээ хийлгэхдээ үнэлж буй үзэгдлээ нэгэн утгаар ойлгож дүгнэх боломж олгох үүднээс “Авлига гэж албан тушаалтан 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 үйлдэхгүйгээр илрэх аливаа эрх зүйн зөрчил” гэсэн Монгол Улсын Авлигын эсрэг хуулийн тодорхойлолтыг тусгайлан тайлбарлаж өгсөн. Түүнчлэн *Улс төрийн хүрээ гэдэгт* бүх шатны сонгуулийн үр дүнд байгуулагдсан байгууллага, албан тушаалтан, төрийн өндөр, дээд албан

тушаалтны үйл ажиллагаатай холбоотой нийгмийн харилцаа, *Хууль хяналтын байгууллагын хүрээг* шүүх, прокурор, цагдаа, шүүхийн шийдвэр гүйцэтгэх байгууллагын үйл ажиллагаатай холбоотой нийгмийн харилцааг тус тус хамруулсан. Хууль хяналтын байгууллагын хүрээг дэлгэрүүлэн асуулгыг нарийвчлан авах гэсэн зөвлөгөө өгснийг дараагийн судалгаанд харгалзан үзэж арга зүйг улам боловсронгуй болгож хэрэгжүүлнэ.

Улс төрийн хүрээн дэх авлигын талаархи төсөөллийн судалгаа (МХЗ-1)-ны мэдээлэл нь 162 хувьсагчтай, хууль хяналтын байгууллагын хүрээн дэх авлигын талаархи төсөөллийн судалгаа (МХЗ-2)-ны мэдээлэл нь 128 хувьсагчтай байсан.

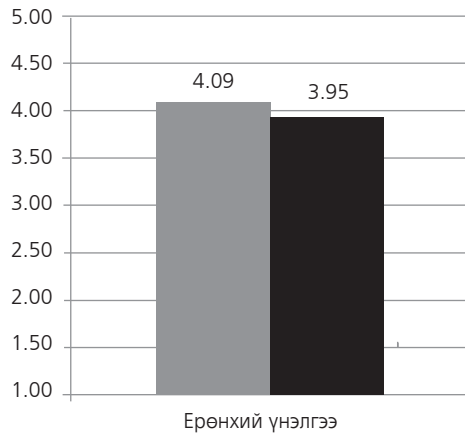
Мэдээллийг SPSS 16.0 (Statistical Package for the Social Sciences) програм ашиглан боловсруулсан. Мэдээллийн санг бэлтгэсний дараа мэдээллийн баазаас энгийн давтамжийн хүснэгтүүдийг гаргаж тайлан бэлтгэхэд ашиглалаа.

### ГУРАВ. Ерөнхий үнэлгээ

Тус судалгаагаар авлига үүсэх эрсдэл, авлигач зан үйл гаргаж буй зарим хүмүүсийн үйл ажиллагааны улмаас нийгэмд гарч байгаа өөрчлөлтийн талаар өгсөн шинжээчдийн үнэлгээ болохыг онцлон тэмдэглэе.

“Улс төр, хууль хяналтын байгууллагын хүрээн дэх авлигын талаархи төсөөлөл”-ийн үнэлгээ нь 3,95 буюу 2008 онтой харьцуулахад 2009 онд 0.14 үнэлгээгээр буурчээ. Өөрөөр хэлбэл улс төр, хууль хяналтын хүрээн дэх авлигын түвшин бага зэрэг буурсан гэж шинжээчид үнэлжээ.

**Зураг 1. Улс төр, хууль хяналтын байгууллагын хүрээн дэх авлигын талаарх төсөөллийн үнэлгээ**



■ 2008 оны байдлаар ■ 2009 оны байдлаар

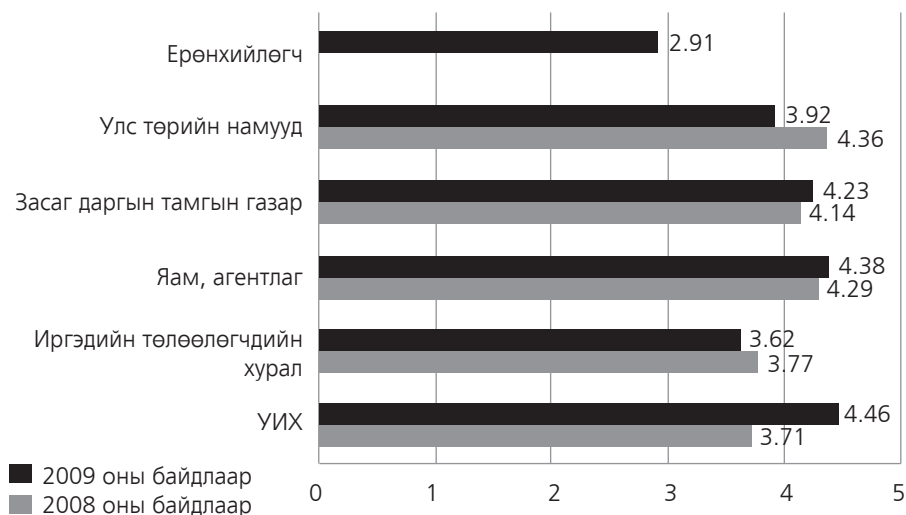
Улс төрийн хүрээн дэх авлига их түгээмэл буюу 4.54, хууль хяналтын байгууллагад авлига түгээмэл буюу 3.92 хэмээн шинжээчид үзжээ.

### ДӨРӨВ. “Улс төрийн хүрээний авлигын талаарх шинжээчдийн төсөөлөл” судалгааны дүн

Улс төр, хууль хяналтын байгууллагын хүрээн дэх гэмт явдлын хамгийн түгээмэл төрөл нь авлига юм. Улс төрийн хүрээн дэх авлига нь “дээдэс нь суудлаа олохгүй бол доодос нь гүйдлээ олохгүй”, “Өөрөө шударга, авлигаас ангид байж бусдыг шударга бай гэж шаардана” гэдэгчлэн улс оронд хууль ёс хэрэгжих, шударга ёс тогтооход маш том саад, бул хар чулуу болдог.

Улс төрийн хүрээнд авлига дөртөмтгий байдлын үнэлгээгээр УИХ – 4.46, төрийн захиргааны төв байгууллага буюу яам, агентлаг – 4.38, бүх шатны ИТХ – 3.62, нутгийн захиргааны байгууллага буюу Засаг даргын тамгын газар – 4.23, улс төрийн намууд 3.92 тус тус авчээ (зураг 3) 2009 оны дундаж үнэлгээ 4.12 байна.

**Зураг 2 Авлигад өртөмтгий байдлын үнэлгээ**



Зураг 2-оос харахад УИХ-ын авлигад өртөмтгий байдлын үнэлгээ харьцангуй их өссөн бол, яам, агентлаг, Засаг даргын тамгын газруудын үнэлгээ бага зэрэг өссөн нь ажиглагдаж байна.

**Хүснэгт 2. Улс төрийн хүрээнд өөрт болон бусдад ашигтай давуу байдал бий болгож шийдвэр гаргуулахдаа хийдэг үйлдлийн үнэлгээ**

	2008	2009
Мөнгө, хөрөнгө өгөх	4.07	4.7
Бэлэг сэлт өгөх	3.73	4.7
Албан тушаалд томилох		4.4
Баяр, ёслолын үеэр өндөр үнэтэй бэлэг өөрт нь өгөх, авах		4.3
Олсон ашиг орлогоо хуваахаар амлах	3.80	4.2
Өндөр цалинтай сул ажилд оруулах		4.1
Хэн нэгэнд зориулж ажлын байр шинээр бий болгох		4.0
Аялал жуулчлалын зардал даах	3.33	3.9
Гадаад арга хэмжээний зардал даах		3.8
Төрийн одон, медаль, салбарын тэргүүний ажилтан шагнах		3.8
Сургалтын зардал даах		3.8
Эмчилгээ сувилгааны зардал даах		3.6
Гэр бүлийнхэнд нь өндөр үнэтэй бэлэг өгөх, авах		3.6
Өндөр бооцоо тавьж тоглоомд санаатай хожигдох		3.5
Гадаад банкинд данс нээж мөнгө өгөх		2.9
Өрийг нь төлөх		2.8
Хувьцаа өгөх		2.7
Гадаад харилцааг дэмжих		

**Хүснэгт 3. Улс төрч өөрийн сонирхлоор болон бусдын захиалгаар төрийн байгууллага, албан тушаалтны үйл ажиллагаанд оролцож нөлөөлөх тархалтын үнэлгээ**

	2008	2009
Албан тушаалтны зөрчлийг илрүүлж түүгээр нь дарамтлах		4.4
Ажлаас нь хална, арга хэмжээ авна гэж дарамж шахалт үзүүлэх	3.64	4.0
Бусдын хооронд зуучлах нэрийн дор мөнгө нэхэх		3.9
Шан харамж нэхэх	3.43	3.9
Хууль бусаар дотоод үйл ажиллагаанд нь оролцох		3.7
Хууль бус шаардлага тавих		3.6
Өөрийн хүнээ томилж ажлыг нь удирдах, нөлөөлөх, даалгавар бүхий шалгалт оруулах		
Ах дүүсийнх нь хувийн өмчтэй холбоотой зөрчлөөр дарамтлах		
Хэвлэл мэдээллийн хэрэгслээр зохион байгуулалттай дайруулах		

**Хүснэгт 4. Улс төрчид төрийн байгууллагын дор дурдсан үйл ажиллагаануудад нөлөөлөх давтамжийн үнэлгээ**

	2008	2009
Ажил, албан тушаалд томилох үйл ажиллагаанд нөлөөлөх	4.79	4.6
Тусгай зөвшөөрөл авах, сунгуулахад нөлөөлөх	4.57	4.5
Төрийн үйлчилгээг давуу байдлаар хүртэхэд нөлөөлөх	4.00	4.3
Хэрэг бүртгэх, мөрдөн байцаах ажиллагаанд нөлөөлөх	4.00	4.1
Хяналтын байгууллагын үйл ажиллагаанд нөлөөлөх	3.79	4.0
Шүүхийн үйл ажиллагаанд нөлөөлөх	3.67	3.9
Хууль, эрх зүйн шинжтэй шийдвэр гаргах ажиллагаанд нөлөөлөх	4.00	3.9
Татварын асуудлыг явцуу ашиг сонирхолд нийцүүлэн шийдвэрлүүлэхэд нөлөөлөх	3.47	3.6

Ажил, албан тушаалд томилох үйл ажиллагаанд улс төрчид нөлөөлөх явдал маш их байсаар байгаа ч 2008 онтой харьцуулбал 0.19 пунктээр буурсан байна. Энэ улс төр төрөөс албыг зааглаж өгсөн Төрийн албаны хууль хэрэгжиж эхэлсэнтэй холбоотой байж болох юм.

**Хүснэгт 5. Монгол дахь улс төр, бизнес, хууль хяналтын байгууллага, гэмт бүлэглэл, гадаадын улс төр, бизнесийн бүлэглэлийн хоорондын харилцаа**

	Үнэлгээ
Бизнесийн бүлэглэл улс төрчдийг гартаа оруулсан	4.7
Улс төр, бизнесийн бүлэглэл нэгдсэн	4.7
Гадны улс төрийн бүлэглэл монголын улс төрийн нам /бүлэглэл/-ыг гартаа оруулсан	4.1
Улс төрчид хууль хяналтын болон цагдаагийн байгууллагатай хууль бус ашиг сонирхлоор нийлсэн	4.1
Гадны бизнесийн бүлэглэл монголын улс төрийн нам /бүлэглэл/-ыг гартаа оруулсан	3.2
Гадны бизнесийн бүлэглэл монголын улс төрийн нам бүлэглэлтэй нэгдсэн	2.8

Гадны улс төрийн бүлэглэл монголын улс төрийн нам /бүлэглэл/-ыг гартаа оруулсан	2.8
Улс төрийн нам /бүлэглэл/ гэмт бүлэглэлийг гартаа оруулсан	2.4
Улс төрийн нам /бүлэглэл/-ыг гэмт бүлэглэл гартаа оруулсан	2.4
Улс төрчид бизнесийн бүлэглэлийг гартаа оруулсан	2.2
Монголын улс төрийн нам /бүлэглэл/ гадны бизнесийн бүлэглэлийг гартаа оруулсан	1.2
Монголын улс төрийн нам /бүлэглэл/ гадны улс төрийн нам /бүлэглэл/-ыг гартаа оруулсан	1.2
Улс төрийн авлига нь илүү далд хэлбэрт шилжсэн	4.7

### **Хүснэгт 6. Монгол Улс дахь бүлэглэлүүд хэр хүчтэй байдаг үнэлгээ**

	Үнэлгээ
Хувийн эрх ашгийг түрүүнд тавьсан, бизнесийн хүрээлэл	4.4
Хувийн эрх ашгийг түрүүнд тавьсан, нам дамжсан хүрээлэл /намуудын нэгдэл/	4.4
Хувийн эрх ашгийг түрүүнд тавьсан, нам тойрсон хүрээлэл	4.3
Хувийн эрх ашгийг түрүүнд тавьсан, нэг нутаг /аймаг/ тойрсон хүрээлэл	4.0
Хувийн эрх ашгийг түрүүнд тавьсан, найз нөхдийн хүрээлэл	3.9
Хувийн эрх ашгийг түрүүнд тавьсан, нэг хүнийг тойрсон хүрээлэл	3.8
Нийтийн эрх ашгийн төлөө бий болсон хүрээлэл	1.8

Хүснэгт 5, 6-аас харахад Монголд хувийн тэр дундаа бизнесийн явцуу эрх ашгийг ард түмний эрх ашгаас илүүд тавьсан улс төр, бизнесийн бүлэглэлүүдийн нэгдэл илүү хүчирхэгжиж улмаар өөрсдийн үйл ажиллагаанд хууль хяналтын байгууллагыг татан оруулж байгаа талаар шинжээчид үнэлжээ. Тэд үйл ажиллагаандаа гэмт этгээдүүдийг татан оролцуулах нь Монголын эрүүгийн нөхцөл байдлыг огцом хүндрүүлж болзошгүй. Улс төр, бизнесийн бүлэглэлүүд нутгийн зөвлөлийн үйл ажиллагааг өөрсдийн явцуу эрх ашигт үйлчлүүлэх хандлага ажиглагдаж байгааг зарим шинжээчид цохон тэмдэглэсэн.

### **Хүснэгт 7. Улс төрчдийн хүрэн дэх авлигын хэлбэр**

	Үнэлгээ
Сонгогчдын санал худалдан авах	4.7
Өөрийн өмчийн компани, аж ахуйн нэгжид давуу байдал олгох	4.5
Ашиг сонирхолдоо нийцсэн шийдвэр гаргах, гаргуулахаар лоббидох	4.5
Намд хандив өгөх	4.4
Улс төрийн зорилгоор хууль бус хандив өгөх, авах	4.4
Бизнесийн бүлэглэлийн нөлөөнд автах, тэдний төлөө үйлчилж хууль санаачлан батлуулах	4.3
Төсвийн мөнгийг зориулалтын бусаар, өөрийн ашиг сонирхлоор зарцуулах	4.2
Төрийн өмчийг шамшигдуулах	4.0
Өөрийн эрх мэдлээ худалдах	4.0
Мөнгө угаах	4.0
Хувийн байгууллага, санд хандив өгөх	3.8
Хууль бусаар дампууруулах	3.6
гадаадынхны нөлөөнд автах	
Өр, зээлийг хүчингүй болгох	

Сонгогчдын санал худалдан авах нь улс төрийн хүрээнд дэлгэрсэн авлигын хамгийн түгээмэл хэлбэр байгаа нь сонгуулийн тогтолцоог өөрчлөх болсныг баталж байна. Түүнчлэн ашиг сонирхлын зөрчилтэй холбоотой асуудлуудын авлигад нөлөөлөх нөлөө маш хүчтэй байгаа нь Ашиг сонирхлын зөрчлөөс урьдчилан сэргийлэх тухай хууль, бусдад хууль бусаар давуу байдал олгох үйлдлийг гэмт хэрэгт тооцох тухай НҮБ-ын Авилгалын эсрэг конвенцийн заалтыг Эрүүгийн хуульд оруулах шаардлага байгааг мөн илэрхийлж байна.

#### **Хүснэгт 8. Улс төрийн хүрээний авлигын чиглэгдэх үйл ажиллагааны талаархи үнэлгээ**

	Үнэлгээ
Уул уурхайн салбар	4.7
Дэд бүтцийн бүтээн байгуулалт	4.5
Намд эрх мэдлээ тогтоох	4.5
Хэвлэл мэдээлэл	4.4
Бизнес эрх мэдлээ тогтоох	4.3
Орон сууц, барилга байгууламж барих	4.1
Гадаадын хөрөнгө оруулалт	3.8
Өмч хувьчлал	3.7
Газар тариалан	3.6
Гадаад экспортын үйл ажиллагаа	3.4
төсвөөс их хөрөнгө хуваарилахад	

Хүснэгт 8-аас харахад уул уурхай, дэд бүтцийн бүтээн байгуулалт зэрэгт улс төрийн хүрээний авлига чиглэгдэж байгааг төр засаг анхааралдаа авахыг харуулж байна. Түүнчлэн дөрөвдэх засаглал шударга үнэний дуу хоолой болсон хэвлэл мэдээллийн хэрэгслийн үйл ажиллагаанд улс төрийн авлига ихээр чиглэх болсон нь захиалгагүй сэтгүүлзүйн үнэт зүйлд нөлөөлж болзошгүй.

#### **Хүснэгт 9. Улс төрийн хүрээнийхэнд хээл хахууль өгөх, авах дараах арга хэрхэн дэлгэрсэн талаар өгсөн үнэлгээ.**

	Үнэлгээ
Сонгуулийн болон бусад үйл ажиллагааны санхүүжилт өгөх	4.6
Ойр дотны хүн, гэр бүлийн гишүүд, тэдгээрийн компанид давуу байдал олгох	4.2
Хувьцаа эд хөрөнгө өмчлүүлэх	4.1
Зуучлагчаар дамжуулах	4.1
Ойр дотны хүмүүсээр дамжуулах	3.9
Эд зүйлсийг зах зээлийн үнээс дээгүүр үнээр худалдан авах	3.6
Эд зүйлсийг зах зээлийн үнээс доогуур үнээр худалдах	3.5
Шууд өөрт нь өгөх	3.5
Мөрийтэй тоглох санаатай алдах	3.4
Үйл ажиллагааны зардал болгож өгөх	3.4
Мөнгө зээлдүүлээд мартаж	3.0
шагнал, ажлын хөлс байдлаар өгөх	

**Хүснэгт 10. Улс төрийн хүрээнийхний дундах хээл хахуулийн хэмжээ /үйл ажиллагааны үнийн дүнгийн хувиар/**

	Хувь
Төсөл, хөтөлбөрт хамрагдахад	12.45%
Төсвийн хөрөнгөөр бараа, ажил, үйлчилгээ худалдан авах	16.5%
Өмч хувьчлах шийдвэр гаргуулах	15.78%
Зээл авах	11.5%
Өр төлбөр, иргэний нэхэмжлэл шийдвэрлүүлэх	11.08%
Татвараас чөлөөлүүлэх	15.5%

**Хүснэгт 11. Улс төрийн хүрээнийхэн авлигаар олсон хөрөнгөө зарцуулдаг хэлбэрийн тархацын үнэлгээ**

	Үнэлгээ
Орон сууц худалдан авдаг	4.8
Үл хөдлөх хөрөнгө худалдан авдаг	4.8
Хүүхдийнхээ сургалтын төлбөрт зориулдаг	4.6
Өөрийн болон гэр бүлийн эзэмшлийн компанид хувь оруулдаг	4.6
Машин худалдан авдаг	4.5
Зугаа цэнгэлд зарцуулдаг	4.4
Өдөр тутмын хэрэгцээнд зарцуулах	4.3
Дотоодын банкинд хадгалдаг	4.0
Гадаадад үл хөдлөх хөрөнгө худалдаж авдаг	3.4
Гадаадын банкинд хадгалдаг	3.4
Дараачийн сонгуульд зарцуулах	3.3
Хувьцаа худалдан авдаг	3.0
Ломбард, банк бус санхүүгийн байгууллага, хадгаламж зээлийн хоршоо	

Судалгаанаас харахад (зураг 3.) УИХ, Иргэдийн төлөөлөгчдийн хуралдахь ашиг сонирхлын зөрчил, улс төрийн намын томилгоо нь авлигад нөлөөлөх нөлөө урд жилийнхээс нэмэгдсэн байдалтай байна. Түүнчлэн төр данхайж бүх зүйл рүү орж байгаа болон ил тод бус байдал улс төрийн хүрээний авлига ихсэхэд нөлөөлж байна гэж дүгнэжээ. Улс төрийн хүрээн дэх бизнес бүлэглэлийн ашиг сонирхлын зөрчил, сонгуулийн болон намын санхүүжилт, сонгуулийн тогтолцооны авлигад нөлөөлөх нөлөө маш хүчтэй хэвээр байна.

*“Өнөөгийн улс төрийн болон сонгуулийн тогтолцооноос үздэн ямар ч улс төрийн нам авлигад автана”*

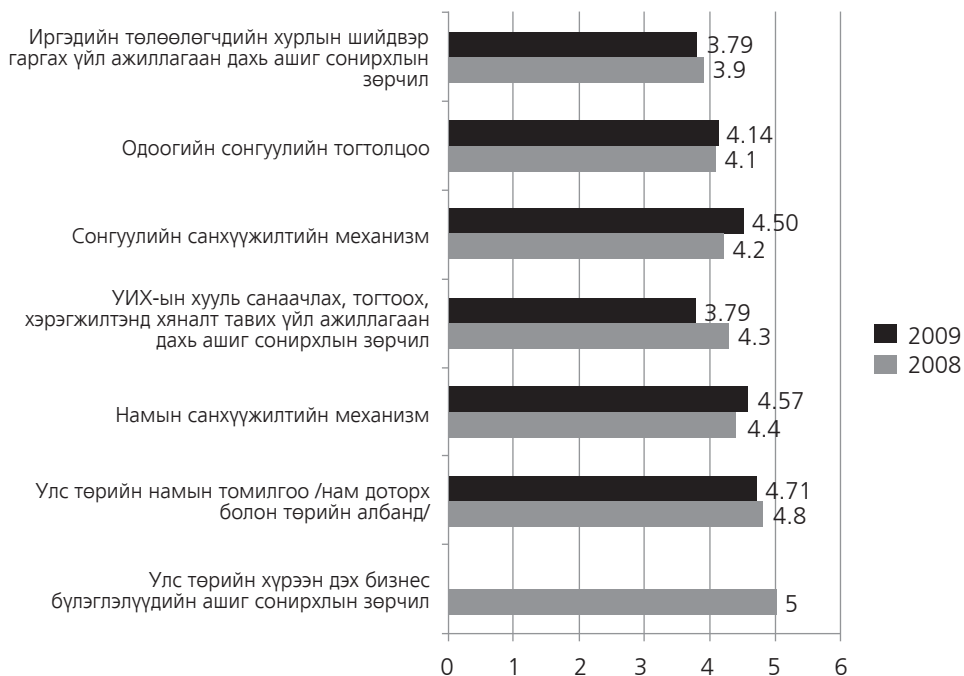
гэсэнтэй шинжээчдийн 76.2 хувь санал нийлж байна. Эндээс харахад өнөөгийн улс төрийн болон сонгуулийн тогтолцоо хэвээр байгаа тохиолдолд ямар ч нам, улс төрийн хүчин сонгуульд ялж төрийн эрх барихад авлигад автах эрсдэл өндөр байх нь тодорхой харагдаж байна. Сонгуулийн тогтолцоог өөрчлөхгүйгээр улс төрийн хүрээн дэхь авлигатай тэмцэхэд хүндрэлтэй нь гэсэн 2008 оны судалгааны дүгнэлтийг<sup>1</sup> давхар баталж байна.

Шинжээчид улс төрийн хүрээн дэх

1 “Улс төр хууль, хяналтын хүрээн дэх авлигын төсөөллийн судалгаа 2008” тайлан



**Зураг 3. Улс төрийн хүрээн дэхь авлига үүсгэхэд нөлөөлж буй хүчин зүйлс**



авлигыг бууруулахад нэн тэргүүнд шаардлагатай дараах арга хэмжээг авч хэрэгжүүлэхийг зөвлөж байна.

1. Сонгуулийн тогтолцоо, сонгуулийн кампанит ажлын санхүүжилт, намын санхүүжилтийн зарчмыг өөрчлөх, улс төрийн намын үйл ажиллагааны ил тод байдлыг нэмэгдүүлэх, улс төр - бизнесийн хэлхээ холбоог таслах
2. Хээл хахууль өгсөн этгээдийг хариуцлагаас чөлөөлж, хээл хахууль авсан этгээдэд хариуцлага хүлээлгэдэг болох, Авлигачдад хүлээлгэх эрүүгийн болон захиргааны хариуцлагыг чангатгах
3. Шийдвэр гаргахад нийтийн ашиг сонирхлыг харгалзан үзэх механизм бий болгох

4. Авлигатай тэмцэх газрын үйл ажиллагааны үр нөлөөг нэмэгдүүлэх, АТГ-ын нэр хүндийг өргөж, үйл ажиллагааг нь дэмжих, түүнд итгэх итгэлийг нэмэгдүүлэх, хараат бус байдал, санхүүгийн боломжийг нэмэгдүүлэх
5. Төрийн болон засгийн оролцоог багасган, улсын төсвийн зарлагыг ДНБ-ны 25 хувиас хэтрэхгүй байлгах,
6. Төрийн албыг цэвэршүүлэх, намын харъяаллаар албан тушаалд томилдогийг таслан зогсоох, төрийн албан тушаалтны үйл ажиллагаанд тавих хяналтыг сайжруулах хариуцлага тооцдог механизмыг бий болгох, авлига болон өмч хөрөнгөтэй холбоотой гэмт хэрэгт холбогдсон хэнийг ч төрийн албанд томилохгүй байх.

Намууд хүнээ зөв олж сонгох.

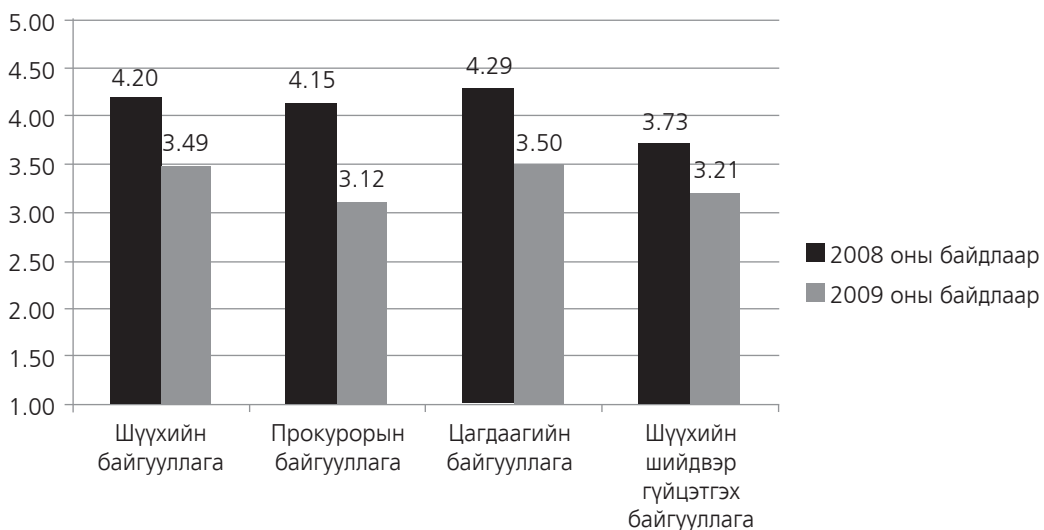
7. Бүх шатанд хууль хэрэгжүүлдэг болох, хуулийн хэрэгжилтэнд хяналт тавих, хариуцлагын механизмыг сайжруулах,
8. Төрийн албаны зөвлөлийг улс төрөөс ангид хүчтэй байгууллага болох нь зүйтэй гэж тус тус үзжээ.

Авлигатай үр дүнтэй тэмцэхийн тулд улс төрчдийн хүсэл эрмэлзлэлийг бий болгохын тулд УИХ-ын гишүүдийг лобби бүлэг байгуулахыг уриалж байна.

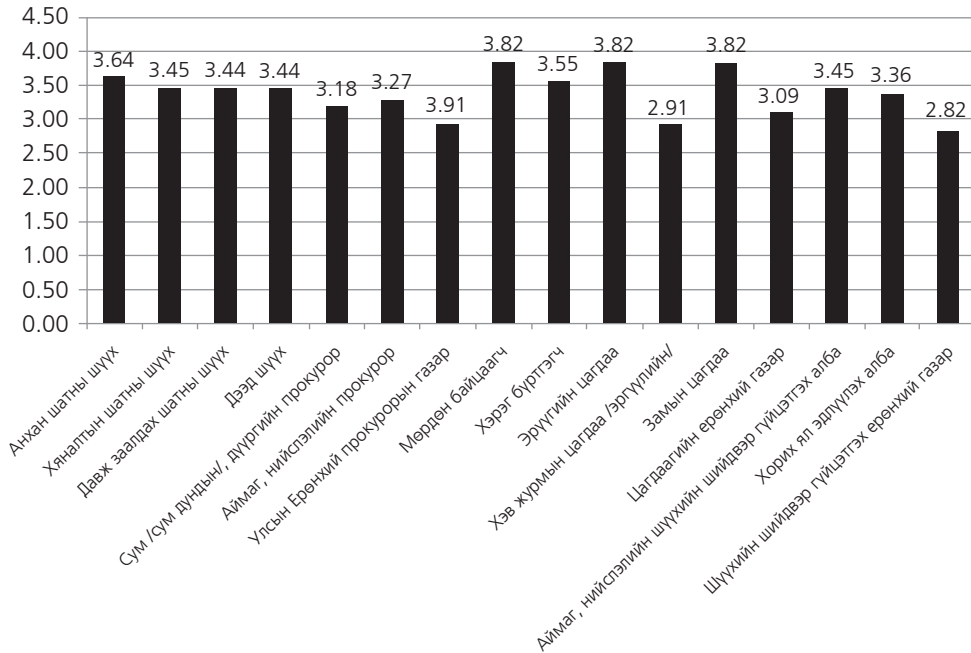
## ТАВ. Хууль хяналтын байгууллагын хүрээн дэх авлигын төсөөллийн судалгааны дүн

Хууль хяналтын байгууллагын хүрээнд авлигад өртөмтгий байгууллагыг тодорхойлсон шинжээчдийн үнэлгээгээр Шүүхийн байгууллага – 3.49 прокурорын байгууллага – 3.12 цагдаагийн байгууллага – 3.50 шүүхийн шийдвэр гүйцэтгэх байгууллага – 3.21 байна. / зураг 4/. 2009 оны судалгаанд үнэлгээг илүү нарийвчилсан байдлаар гаргасан нь Хууль хяналтын байгууллагын хүрээн дэх авлигад өртөмтгий байдал өөрчлөгдөхөд /зураг 5./ нөлөөлсөн байж болно.

Зураг 4. Хууль хяналтын байгууллагын хүрээн дэх авлигад өртөмтгий байдал



**Зураг 5. Хууль хяналтын байгууллага дахь авлигын тархалт**



**Хүснэгт 12. Хяналтын байгууллагын үйл ажиллагаан дахь авлига үүсэх эрсдэлийн үнэлгээ**

	Үнэлгээ
Эрүүгийн хэрэг үүсгэх	3.9
Прокурор эрүүгийн хэргийг хэрэгсэхгүй болгох	3.64
Эрүүгийн хэргийн анхан шатны шүүхийн үйл явц	3.64
Ял шийтгэлийн хэмжээг бууруулах	3.6
Эрүүгийн хэрэг үүсгэхээс татгалзах	3.58
Шүүхийн шийдвэр хурдан гүйцэтгэх	3.56
Байцаан шийтгэх албадлагын арга хэмжээ авах, өөрчлөх, /цагдан хорих, баривчлах, барьцаа авах гэх мэт/	3.45
Шүүхийн шийдвэр гүйцэтгэх	3.4
Торгууль ноогдуулах	3.36
Прокурор яллах дүгнэлт үйлдэх	3.33
Эрүүгийн хэрэг үүсгэх санал гаргах	3.27
Эрүүгийн хэргийн давж заалдах шатны шүүхийн үйл явц	3.27
Хорих ангид ялтан хуваарилах	3.25
Прокурорын байгууллага эрүүгийн хэргийг хянах	3.22
Албан дуудлага худалдаанд оруулах	3.22
Эрүүгийн хэрэг үүсгэхээс татгалзах	3.18
Ялтныг урамшуулах /шагналын хоног/	3.11
Захиргааны хэрийн шүүхийн үйл явц	3.0

**Хүснэгт 13. Хууль хяналтын байгууллагын хүрээнд өөрт болон бусдад ашигтай, давуу байдал бий болгох, шийдвэр гаргуулахад түгээмэл хэрэглэдэг үйлдлийн үнэлгээ**

	Үнэлгээ
Мөнгө /хөрөнгө/ өгөх	4.08
Бэлэг сэлт өгөх	4.08
Баяр ёслолын үеэр өндөр үнэтэй бэлэг өөрт нь өгөх, авах	3.7
Албан тушаалд томилох	3.6
Олсон ашиг орлогоо хуваахаар амлах	3.3
Өрийг нь төлөх	3.33
Гэр бүлийнхэнд нь өндөр үнэтэй бэлэг өгөх, авах	3.11
Төрийн одон медаль, салбарын тэргүүний ажилтан цол тэмдэг шагнах	3.14
Хэн нэгэнд зориулж ажлын байр шинээр бий болгох	3.0
Аялал жуулчлалын зардал даах	2.91
Өндөр бооцоо тавьж тоглоомд санаатай хожигдох	2.89
Улс төрийн хамгаалалтанд авах	2.83
Эмчилгээ, сувилгааны зардал даах	2.63
Сургалтын зардал даах	2.63
Гадаад арга хэмжээний зардал даах	2.5
Өндөр цалинтай сул ажилд оруулах	2.5
Хувьцаа өгөх	2.0
Гадаад банкинд данс нээх өгөх /мөнгө өгөх/	1.67
Гадаадын сургуульд улсын зардлаар явуулах	

Эндээс харахад хууль хяналтын байгууллагын ажилтнуудыг мөнгө, хөрөнгө болон бэлэг сэлт өгөх, албан тушаалд томилох, шагнал урамшуулал олгох авлигын хэлбэр илүү түгээмэл байна.

**Хүснэгт 14. Хууль хяналтын байгууллагын албан тушаалтан өөрийн сонирхлоор болон бусдын захиалгаар төрийн байгууллага, албан тушаалтны үйл ажиллагаанд нөлөөлөн оролцох хэлбэрийн талаарх үнэлгээ**

	Үнэлгээ
Албан тушаалтны зөрчлийг илрүүлж түүгээр нь дарамтлах	4.0
Олон удаа шалгуулах, шалгах	3.73
Дарамт шахалт үзүүлэх	3.64
Хууль бус шаардлага тавих	3.67
Хууль бусаар дотоод үйл ажиллагаанд нь оролцох	3.42
Шан харамж нэхэх	3.0
Хуулийн хийдэгдлийг ашигладаг	

**Хүснэгт 15. Хууль хяналтын байгууллагын албан тушаалтанд хээл хахуулийг өгч авалцдаг хэлбэрийн талаарх үнэлгээ**

	Үнэлгээ
Өмгөөлөгчөөр дамжуулах	3.8

Зуучлагчаар дамжуулах	3.6
Мөнгө зээлдүүлээд мартаx	3.44
Ойр дотны хүн, гэр бүлийн гишүүд, тэдгээрийн компанид давуу байдал олгох	3.33
Ойр дотны хүнээр дамжуулах	3.0
Эд зүйлийг зах зээлийн үнээс доогуур үнээр худалдан авах	3.0
Эд зүйлийг зах зээлийн үнээс дээгүүр үнээр худалдан авах	3.0
Шууд өөрт нь өгөх	2.9
Мөрийтэй тоглож санаатай алдах	2.78
Хувьцаа, эд хөрөнгө өмчлүүлэх	2.29

Хээл хахуулийн хэмжээг ажилд орох, албан тушаал дэвшихэд 7.8 сая, шүүхэд хэргийг хэрэгсэхгүй болгоход 15.1 сая, ашиг сонирхолдоо нийцсэн шийдвэр гаргуулахад 19.5 сая, хэрэг бүртгэлт, мөрдөн байцаалтын шатанд хэрэг хэрэгсэхгүй болгоход 8.5 сая, эрүүгийн хэрэг үүсгүүлэхэд 4.1 сая төгрөгийн хахууль дундажаар төлдөг гэж шинжээчид үнэлжээ.

#### **Хүснэгт 16. Авлигаар бий болсон мөнгө, хөрөнгийг зарцуулдаг хэлбэрийн талаарх үнэлгээ**

Зугаа цэнгэлд зарцуулдаг	5.0
Машин худалдан авдаг	5.0
Үл хөдлөх хөрөнгө худалдан авдаг	5
Өдөр тутмын хэрэгцээнд зарцуулах	4.75
Хүүхдийнхээ сургалтын төлбөрт зарцуулдаг	3.33
Орон сууц худалдан авдаг	3.33
Дотоодын банкинд хадгалдаг	3.25
Өөрийн болон гэр бүлийн эзэмшлийн компанид хувь оруулдаг	3.0
Гадаадын банкинд хадгалдаг	2.64
Хувьцаа худалдан авдаг	2.83

#### **Хүснэгт 17. Хууль хяналтын байгууллага дахь авлига бий болоход нөлөөлж буй хүчин зүйлсийн үнэлгээ**

	2008	2009
Хууль хяналтын байгууллагын шийдвэр гаргах үйл ажиллагаан дахь ашиг сонирхолын зөрчил		3.64
Хууль хяналтын байгууллагын шийдвэр гаргах ажиллагааны журмын иж бүрэн хуульчлагдаагүй байдал		3.42
Хууль хяналтын байгууллагын үйл ажиллагааны давхардал, үр өгөөжгүй, хяналтгүй байдал		3.67
Хууль хяналтын байгууллагын албан хаагчийн цалин хангамж, ажиллах нөхцөл хангалтгүй	3.64	4.00
Хууль хяналтын байгууллагын албан хаагчийн ёс зүй, хариуцлага тооцох механизм дутагдалтай	4.20	3.73
Боловсон хүчний сонголт хангалтгүй		
Эрх зүйн боловсрол мэдлэг		

**Хүснэгт 18. Хууль хяналтын байгууллагын үйл ажиллагаанд авлигыг нөхцөлдүүлд буй дутагдал, доголдолын үнэлгээ**

	2008	2009
Хүнд суртал	4.47	4.8
Олон шат дамжлага, давхардал	4.33	4.5
Төрийн үйлчилгээний хүртээмж хангалтгүй, шударга бус байдал	3.73	4.4
Шийдвэр гаргах ажиллагааны ил тод байдал дутмаг	4.67	4.4
Албан тушаалтны үзэмжээр асуудлыг шийдвэрлэх боломж хязгаарлагдаагүй байдал	4.86	4.2
Хууль, журам зөрчсөн албан тушаалтанд хариуцлага хүлээлгэдэггүй байдал	4.53	4.6
Хуулийн хэрэгжилтэд тавих хяналт дутагдалтай	4.40	4.2
Төсвийн хөрөнгийн төлөвлөлт, зарцуулалтад тавих төсвийн ерөнхийлөн захирагчийн хяналт сул	4.00	4.2
Албан хаагчийн цалин, орон сууц, нийгмийн баталгаа хангалтгүй	4.47	4.0
Төрийн албан хаагчийн ёс зүй, ажлын ур чадвар дутагдалтай	4.27	4.1
Сэтгэлгээний хоцрогдол		

Шинжээчид дараах арга хэмжээг нэн тэргүүнд авч хэрэгжүүлбэл хууль хяналтын байгууллагын хүрээн дэхь авлигаас урьдчилан сэргийлнэ гэж дүгнэжээ. Үүнд:

- Хууль хяналтын байгууллагын чадавхийг сайжруулан ур чадварт үндэслэсэн томилгоо хийх, хууль хяналтын байгууллагын албан хаагчдыг чөлөөлөх, өөрчлөх, халах шударга, ил тод механизм бий болгох;
- Хууль хяналтын байгууллагын албан хаагчийн ёс зүй, ажлын алдаа доголдыг хянан шалгаж, хариуцлага хүлээлгэх механизмыг боловсронгуй болгож хэрэгжүүлэх;
- АТГ-ын үйл ажиллагааны үр нөлөөг нэмэгдүүлэх, авлигачдад хүлээлгэх эрүүгийн болон захиргааны хариуцлагыг чангаруулах;
- Хууль хяналтын байгууллагын албан хаагчдын цалин хөлс нэмэх, нийгмийн болон хууль зүйн баталгааг сайжруулах;
- Хууль хяналтын байгууллагуудыг нэг анги, хамаатан садан, нэг нутаг зэргээр үүссэн хамаарлыг аль болох таслан зогсоох;
- Ашиг сонирхлын зөрчлийг мэдээлэх тогтолцоог бүрдүүлэх гэж тус тус дүгнэжээ.

**МОНГОЛ УЛСЫН АВЛИГАТАЙ ТЭМЦЭХ ГАЗАР  
СУДАЛГАА ШИНЖИЛГЭЭНИЙ АЛБА**

# ГАДААД ОРНЫ БОЛОН ОЛОН УЛСЫН БАЙГУУЛЛАГЫН ТҮРШЛАГА ҮЙЛ АЖИЛЛАГАА

[www.transparency.org](http://www.transparency.org)

## Авлигын эсрэг дэлхий нийтийн эвсэл

*Transparency International* байгууллага нь дэлхийн өнцөг булан бүрт байрлах өөрийн 90 гаруй салбар байгууллагуудаараа дамжуулан улс орнуудын засгийн газар болон бизнесийн, иргэний нийгмийн бусад байгууллагуудтай хамтран авлигын хор уршгийг олон нийтэд мэдээлэх, таниулах, авлигыг таслан зогсоох талаар үр дүнтэй арга хэмжээг авч хэрэгжүүлэх талаар гол анхаарал, үйл ажиллагаагаа чиглүүлдэг авлигийн эсрэг дэлхий нийтийн тэмцлийг удирдагч, иргэний нийгмийн байгууллага юм. Энэ байгууллагын Олон улсын нарийн бичгийн газар нь Герман Улсын Берлин хотод байрладаг.

*Transparency International*  
Alt Moabi 96  
10559 Berlin, Germany  
Tel: +49-30-34 38 20-0  
Fax: +49-30-34 70 39 12  
[www.transparency.org](http://www.transparency.org)

## ШУДАРГА ЁСНЫ ГЭРЭЭ

### *Шударга тендерийн хүчирхэг хэрэгсэл*

#### **А. ШУДАРГА ЁСНЫ ГЭРЭЭ (ШЁГ) ГЭЖ ЮУ ВЭ?**

1990-ээд онд төрийн өмчийн хөрөнгөөр бараа, ажил, үйлчилгээ худалдан авах ажиллагаан дахь авлигаас урьдчилан сэргийлэх зорилго бүхий төрийн байгууллага, бизнес эрхлэгчид болон иргэний нийгмийн байгууллагуудад туслах зорилгоор Транспэрэнси интернэшнл “*Шударга ёсны гэрээ*”-г санаачлан боловсруулсан юм. Энэ нь засгийн газар, түүний харъяа байгууллагууд (Цаашид “*Эрх бүхий байгууллага*” гэх) болон бүх тендерт оролцогч нарын хооронд гэрээ байгуулах ажиллагаа юм.

Тендерийн үйл ажиллагаанд оролцогч бүх талуудаас хээл хахууль өгөх, санал болгох, өгөхийг шаардах, хүлээн авах,

үгсэн хуйвалдах зэрэг үйлдэл хийхгүй байх буюу тендерт оролцогч талуудын эдлэх эрх, хүлээх үүргийг Шударга ёсны гэрээнд тодорхой зааж өгдөг. Түүнчлэн талууд тендерийн гэрээтэй холбогдуулж хэн нэгэн этгээдэд зуучлалын хөлс болон энэ төрлийн өөр төлбөр хийсэн бол энэ тухай мэдэгдэх үүрэг хүлээдэг. Шударга ёсны гэрээгээр хүлээсэн үүргээ зөрчих тохиолдолд буруутай этгээдэд хариуцлага хүлээлгэх бөгөөд цаашид тендерт оролцох буюу нэгэнт олгосон гэрээ байгуулах эрхийг хүчингүй болгох, тендерийн барьцаа, бондыг улсын орлого болгох, учирсан хохирлыг нөхөн төлүүлэх, тендерт оролцогчийг “*хар дансанд*” бүртгэх ба төрийн албан хаагчийн хувьд сахилгын буюу эрүүгийн хариуцлага хүлээлгэх зэрэг арга хэмжээ авна.

Шударга ёсны гэрээ байгуулах нь төрийн байгууллага болон тендерт оролцогчдоод хоёуланд нь ач холбогдолтой. Учир нь нэг талаас тендерт оролцогч компани бусдын нэгэн адил хээл хахууль өгөх шаардлагагүй болдог бол нөгөө талаас төрийн өмчийн хөрөнгөөр бараа, ажил, үйлчилгээ худалдан авах, өмч хувьчлал явуулах, тусгай зөвшөөрөл олгох үйл ажиллагаанд гарах авлигаас урьдчилан сэргийлэх боломжийг төрд олгодог.

Шударга ёсны гэрээг тухайн орны эрх зүйн орчинд тохируулан өөрчлөх боломжтой, ашиглахад хялбар байдаг. Одоо дэлхийн 20 гаруй оронд Шударга ёсны гэрээг өргөн хэрэглэж байгаа бөгөөд байгууллага, иргэдийн туслалцаатайгаар улам бүр боловсронгуй болсоор байна.

## **Б. ШУДАРГА ЁСНЫ ГЭРЭЭ ХЭРХЭН ХЭРЭГЖДЭГ ВЭ?**

### **1. Шударга ёсны гэрээг юунд зориулсан бэ?**

Шударга ёсны гэрээг байгуулснаар дор дурьдсан хоёр үндсэн зорилгыг ханган биелүүлдэг:

а) Дор буй хоёр нөхцлийг хангаснаар тендерт оролцогч компаниудын зүгээс хээл хахууль санал болгох, өгөхөөс сэргийлдэг:

I. Өрсөлдөгч бусад компаниуд хээл хахууль санал болгох, өгөхөөс татгалзах;

II. Төрийн өмчийн хөрөнгөөр бараа, ажил, үйлчилгээ худалдан авах ажиллагаа, өмч хувьчлал, тусгай зөвшөөрөл олгох үйл ажиллагаанд авлигаас урьдчилан сэргийлэх, төрийн албан хаагчаас тендерт оролцогчийг айлган сүрдүүлэх, дарамт, шахалт үзүүлэх явдлыг хязгаарлах, тендерийн бүхий л

процесс, үнэлгээ өгөх, шийдвэр гаргах ажиллагааг ил тод болгох;

б) Төрийн өмчийн хөрөнгөөр бараа, ажил, үйлчилгээ худалдан авах ажиллагаа, өмч хувьчлал, тусгай зөвшөөрөл олгох үйл ажиллагааны зардлыг багасгах, авлигын хор нөлөөг бууруулах боломжийг захиалагч байгууллага буюу засгийн газрын байгууллагуудад бүрдүүлж өгнө.

Шударга ёсны гэрээг байгуулснаар тухайн тендерийн үр дүн сайжрахын зэрэгцээ (төрийн) шийдвэр гаргах ажиллагаанд итгэх олон нийтийн итгэлийг нэмэгдүүлэх, хөрөнгө оруулалтын таатай уур амьсгалыг бий болгох, төрийн өмчийн хөрөнгөөр бараа, ажил, үйлчилгээ худалдан авах, өмч хувьчлал явуулах, тусгай зөвшөөрөл олгох үйл ажиллагаанд олон нийтийн дэмжлэгийг авахад ач холбогдолтой юм.

### **2. Шударга ёсны гэрээг ямар төрлийн гэрээ байгуулахад ашиглах вэ?**

Шударга ёсны гэрээг төрийн өмчийн хөрөнгөөр бараа, ажил, үйлчилгээ худалдан авах ажиллагаанд хэрэглэхэд тохиромжтойгоос гадна:

- Төрийн өмчийг хувьчлах харилцаанд, төрийн өмчид ногдох хэсгийг хувьчлан авах этгээдийг сонгох;
- Инженер, барилгын төсөл боловсруулах г.м чиглэлээр зөвлөх үйлчилгээ авах;
- Тусгай зөвшөөрөл олгох, концесс эзэмшигчдийг сонгох (газрын тос, байгалийн хий хайх, үйлдвэрлэх, уул уурхай, загасны аж ахуй, мод бэлтгэл болон бусад), түүнчлэн харилцаа холбоо, усан хангамж, хог зайлуулах үйлчилгээ авах зэрэг төрийн зохицуулалт бүхий харилцаанд ашиглаж болно.



Эрх бүхий байгууллагаас төрийн өмчийг зарцуулах талаар төсөл, төлөвлөгөө боловсруулах, уг ажлыг зохион байгуулах, барилга угсралтын ажил гүйцэтгэх, тоног төхөөрөмж суурилуулах, өмч хувьчлал явуулах, тусгай зөвшөөрөл олгох, техник, санхүү, захиргааны чиглэлээр зөвлөх үйлчилгээ авах зэрэгт үндсэн гэрээний хамт шударга ёсны гэрээг байгуулдаг. Тухайлбал, тендерт оролцогчдын урьдчилсан сонгон шалгаруултаас эхлээд тендер шалгаруулах, гэрээ байгуулах, төслийг хэрэгжүүлж дуусах, ашиглалтанд өгөх, ашиглах зэрэг бүх үе шатыг шударга ёсны гэрээнд хамруулах хэрэгтэй.

### **3. Ямар тохиолдолд шударга ёсны гэрээ ашигласнаар илүү үр дүнд хүрэх вэ?**

Хөрөнгө оруулалт, худалдан авах ажиллагаа, тусгай зөвшөөрөл олгох болон концессын ажиллагааны дор дурьдсан үеүүдэд шударга ёсны гэрээг ашиглах шаардлагатай. Үүнд:

- *Төсөл хэрэгжүүлэх бололцоог судлах, бэлтгэл үе шат* – баримт бичиг, төслийн эхний хувилбаруудыг боловсруулах: энэ үе шатанд шударга бус зөвлөх сонгогдох тохиолдолд зураг төсөл боловсруулах, тооцоо хийх ажлыг бүхэлд нь аль нэг гүйцэтгэгч, нийлүүлэгч, үйлдвэрлэгчийн эрх ашигт нийцүүлэх эрсдэл бий болдог;
- *Ерөнхий гүйцэтгэгч, нийлүүлэгч, тусгай зөвшөөрөл эзэмшигчийг сонгон шалгаруулах үйл ажиллагаа;*
- *Үйл ажиллагаа хэрэгжүүлэх үе шат* – гэрээнд заасан техникийн даалгавар, нэмэлт өөрчлөлт оруулах нөхцлийн дагуу барилга

угсралтын ажил гүйцэтгэх, бараа, үйлчилгээ нийлүүлэх, (*жишээлбэл: үерийн далан барих, химийн хорт бодис ашиглах үйлдвэрлэл, цөмийн үйлдвэр барих*). Шударга ёсны гэрээнд төслийн ажлыг хүлээж авах, төсвийг зарцуулж дуусах хүртэл бүхий л үйл ажиллагааг хамруулах хэрэгтэй.

## **С. ЯМАР УЧРААС ШУДАРГА ЁСНЫ ГЭРЭЭГ ШУДАРГА ЁСНЫ ГЭРЭЭ ГЭДЭГ ВЭ?**

Шударга ёсны гэрээ нь дор буй эрх үүрэг хүлээлгэх ажиллагаа, хэсгүүдээс бүрдэнэ. Үүнд:

1. Худалдан авах ажиллагаа, өмч хувьчлал, ашиглалтын лиценз олгох процесст оролцогч бүх талуудын хооронд байгуулах **гэрээ**
2. Төрийн ажилтны зүгээс хээл хахууль, бэлэг болон бусад түүнтэй адилтгах зүйлс өгөхийг шаардах, хүлээж авахаас татгалзах **үүргийг захиалагч байгууллага хүлээнэ**. Зөрчсөн тохиолдолд эрүүгийн ял шийтгэл, захиргааны хариуцлага хүлээлгэхээр тусгах
3. Гэрээ байгуулах эрх авах, гэрээг үргэлжлүүлэн гүйцэтгэхийн тулд хээл хахууль өгөөгүй болох, өгөхгүй гэх **үүрэг хүлээх амлалтыг тендерт оролцогч** бүр гаргаж өгөх
4. **Тендерторолцогч** бүр төслийн хүрээнд хийгдсэн төлбөр (ажил гүйцэтгэхтэй холбогдох төлбөрөөс гадна төлөөлөгч, зуучлагч, тэдгээрийн гэр бүлийн гишүүн г.м)-ийн талаарх мэдээллийг мэдээлэл авах хүсэлт гаргасан бүх этгээдэд өгөх **үүрэг хүлээнэ**
5. Тендерт оролцогч бүх компаниуд тендерт оролцохоосоо өмнө, тендерт шалгарсан тохиолдолд төсөл бүрэн хэрэгжиж дуусах хүртэл хугацаанд

**3 ба 4-р заалтууд хүчинтэй байх,** уг заалтуудыг зөрчсөн тохиолдолд хариуцлага хүлээх болно гэдгийг хүлээн зөвшөөрнө

6. Тендерт оролцогчид өөрсдийн үйл ажиллагаанд мөрдөх (хээл хахууль өгөх, авахаас татгалзах, ёс зүйн зөрчил гаргахгүй байх тухай) **ёс зүйн дүрэмтэй** байна. Түүнчлэн уг ёс зүйн дүрмийг компанийн хэмжээнд хэрэгжүүлэх тусгай хөтөлбөр боловсруулж мөрдөнө
7. Оролцогч талуудын хооронд үүссэн маргаан болон гэм буруутай талд ял шийтгэл ногдуулахыг **арбитрын байгууллагаар шийдвэрлүүлэх**
8. Гэрээнд заасан үүргээ зөрчсөн тохиолдолд тендерт оролцогчдод хүлээлгэх **шийтгэлийг урьдчилан тогтоож, мэдээлэх,** тухайлбал:
  - Тендерт оролцох буюу олгосон эрхийг хүчингүй болгох,
  - Барьцаа мөнгө, бондыг улсын орлого болгох,
  - Бусад тендерт оролцогчид, захиалагчид учирсан хохирлыг нөхөн төлүүлэх,
  - Зөрчилгаргагчийн тендерт оролцох эрхийг тодорхой хугацаагаар цуцлах
9. **Хөндлөнгийн мониторинг/ажиглалт хийх систем бий болгох** - иргэний нийгмийн идэвхитэй оролцоо бүхий, хараат бус, хариуцлагатай, итгэл хүлээх байгууллагыг уг ажилд татан оролцуулна.

Төсөл бий болж хэрэгжих үе шат бүрт **ил тод байдлыг** дээд зэргээр хангаснаар ШЁГ-г амжилттай хэрэгжүүлэх болно. Хэрэгжүүлэх төслийг боловсруулах, үндэслэлийг тайлбарлах, зөвлөх компанийг сонгон шалгаруулах, тендерийн баримт бичиг боловсруулах,

тендерт оролцогчийг урьдчилан шалгаруулах, тендерийн материалд үнэлгээ өгөх, гэрээ байгуулах, төсөл хэрэгжүүлэх, хяналт тавих зэрэг үйл ажиллагааны талаарх мэдээллийг олон нийтэд хүртээмжтэй байлгаж ил тод байдлыг хангана.

Гэрээний талаар төрийн байгууллагаас гаргасан шийдвэрийн тухай иргэний нийгмийн төлөөлөгчдийн дунд хэлэлцүүлэг зохион байгуулах нь зүйтэй юм. Өнөө үед, интернетийг хэрэглэснээр үүнийг хэрэгжүүлэх анхдагч бололцоо бүрдсэн гэж үзэж болно. Түүнчлэн энэ талаар олон нийтэд мэдээлэх нь чухал ач холбогдолтой. Гэвч, эд хөрөнгийн эрхийн талаарх зарим мэдээлэл хаалттай үлдэж болно. Шаардлагатай тохиолдолд, иргэний нийгмийн төлөөлөлд, төрийн албан хаагчид олгосонтой адил хэмжээнд мэдээлэл хүртэх эрхийг олгож болох ба эд хөрөнгийн эрхийн талаарх мэдээллийг олон нийтэд мэдээлэх эсэх тал дээр илүү нарийн зохицуулалт хийх шаардлагатай бөгөөд авлигын үйлдэл гарч болох түвшин, магадлал, нөхцөл, боломж зэргийг харгалзан үзэх хэрэгтэй юм.

## **Д. ИРГЭНИЙ НИЙГМИЙН ГҮЙЦЭТГЭХ ҮҮРЭГ**

Шударга ёсны гэрээг анх боловсруулахдаа уг гэрээг жинхэнэ утгаар нь хэрэгжүүлэхэд хяналт тавих гол байгууллага нь тухайн улсын **иргэний нийгмийн байгууллага** байхаар төлөвлөсөн юм. Мэдээлэл хүртэх эрхийг иргэний нийгмийн төлөөлөлд олгохдоо бусдын эд хөрөнгийн эрхийн талаарх нууцыг хамгаалахын тулд иргэний нийгмийн төлөөлөгчтэй гэрээ байгуулж, хууль бусаар задруулахаас сэргийлэх арга хэмжээ авч болно.

## Е. ШУДАРГА ЁСНЫ ГЭРЭЭ БА АЖИЛ

### 1. Хэрэглээ

*ШИЙТГЭЛИЙН ТУХАЙ* - “Зөрчил гаргасан тендерийн оролцогчдод шийтгэл ногдуулахын тулд ямар нотлох баримт бүрдүүлэх вэ?” гэдэг асуулт байнга давтагддаг. Сэжиг таамаг нь дангаараа үндэслэл болж чадахгүй. Хээл хахуулийн хэрэгт шийтгэл ногдуулах сэтгэлгээг хэвшүүлэх нь маш чухал хэдий ч энэ төрлийн хэрэг маш цөөн тохиолдолд нотлогддог. Ихэнх тохиолдолд арга хэмжээ авахад нэгэнт оройтсон байдаг. *Жишээлбэл*, Германд үл эсэргүүцэх мэдэгдэл хийх, гэм буруугаа хүлээн зөвшөөрөх нь адилхан үр дагавартай байдаг. Харин сүүлийн үед “*Факт байгаа тохиолдолд эргэлзэх бодитой зүйл байхгүй*” гэж үзэх хандлага өргөн дэлгэрч байна. Ямар ч тохиолдолд, залруулахын аргагүй хохирол учруулахаас урьлчилан сэргийлэхийн тулд “*хангалттай нотлох баримт*” хэмээн үзэж, зохих шийтгэл хүлээлгэх хэрэгтэй.

*АРБИТР* - Хохирлыг үндэсний эсхүл олон улсын арбитрын тусламжтайгаар нөхөн төлүүлэх хэрэгтэй. Ямар учраас шүүхийг бус арбитрыг сонгох нь илүү зөв бэ гэсэн асуулт гарна. Учир нь:

- Хойд нутгийн хууль тогтоомжийг Өмнөд нутгийн хүн биелүүлэхийг хүсдэггүй. Үүний нэгэн адилаар, Өмнөд нутгийн хууль тогтоомж нь Хойд нутгаас ирсэн тендерт оролцогчдод тааламжтай санагддаггүй. Иймд хамгийн тохиромжтой сонголт бол арбитр юм.
- Арбитрын үндэсний систем сайн хөгжсөн улсад гадаадын компаниуд тухайн арбитрт итгэх итгэл сайн байхын зэрэгцээ энэ нь

цаг хугацаа хэмнэн, бага зардал шаарддаг.

- Арбитрын үндэсний, сайн хөгжсөн систем байхгүй тохиолдолд талууд Олон улсын худалдааны танхимын Арбитрын шүүх буюу түүнтэй ижил төстэй бусад байгууллагад ханддаг.

Ердийн тохиолдолд талууд гэрээ байгуулахдаа хэрэглэх хууль, хэрэг шийдвэрлэх газар, арбитрчдын тоог урьдчилан тогтоодог.

*МОНИТОРИНГ* - Аль ч улсад иргэний нийгмийн байгууллагын бүрэн, зөв хяналтыг хэрэгжүүлэх боломжийг бүрдүүлэх нь чухал ач холбогдолтой хэдий ч зарим улсын засгийн газраас энэ үйл ажиллагааг хэрэгжүүлэх боломжийг иргэний нийгмийн байгууллагад олгохгүй байх явдал гарсаар байна. Энэ тохиолдолд зохих хяналтыг хэрэгжүүлэхийн тулд дор дурьдсан аргын аль нэгийг сонгон хэрэгжүүлэх боломжтой. Үүнд:

- Засгийн газраас хувийн хэвшлийн компани, иргэнийг шинжээчээр ажиллуулах. *Жишээлбэл*: АНУ-д мэргэшил дадлага бүхий “*Хувийн хэвшлийн хөндлөнгийн ерөнхий байцаагч*”-ийг ажиллуулдаг ба тэдгээр нь уг үйл ажиллагааны талаар шаардлагатай мэдээлэл авах, хэрэгжилтийн явцад гарсан алдаа зөрчлийг залруулах шаардлага тавих эрхтэй байдаг. Харин гарсан зөрчлийг залруулахгүй байх тохиолдолд нийтэд мэдээлдэг.
- Засгийн газар өөрөө тендерийн үйл ажиллагааны талаарх мэдээллийг нээлттэй байлгаж, иргэд, олон нийтийн зүгээс хяналт тавих бололцоог хангадаг. Тендерийн шалгуур үзүүлэлтүүдийг олон нийтэд зарлах, тендерт оролцогчдын нэрс, тэдгээрийн санал болгож буй

үнийн саналыг мэдээлэх, татгалзсан хариу авсан тендерт оролцогдын жагсаалт, татгалзах хариу өгөх үндэслэл, тендерийн үнэлгээ хийх шалгуур үзүүлэлтүүдийг нийтэлдэг. Мөн түүнчлэн засгийн газар өөрийн боловсруулсан төсөв тооцоог нийтэд мэдээлдэг.

## 2. Шударга ёсны гэрээг хэрэгжүүлэхтэй холбогдох бусад асууллау

- Гэрээ нь гагцхүү бүх тендерт оролцогчид хүлээн зөвшөөрсөн тохиолдолд хэрэгждэг. Иймд тус гэрээг байгуулахыг хүлээн зөвшөөрч буйг нотлох **гарын үсэг зурах явдлыг журамлах хэрэгтэй**. Зарим улсад Шударга ёсны гэрээнд сайн дураараа нэгдэх эрхийг тендерт оролцогчдод олгодог ба ШЕГ-ний давуу талуудыг сурталчилж, сайн дураараа нэгдэхийг уриалдаг. Харин нэг л өрсөлдөгч татгалзвал гэрээ хэрэгжих боломжгүй болдог. Учир нь тоглоомын талбайг тэгшилж бүх оролцогчдод шударгаар өрсөлдөх боломж олгох нь уг гэрээний зорилго юм.
- Төрийн өмчийн хөрөнгөөр бараа, ажил, үйлчилгээ худалдан авах ажиллагааны талаарх мэдээллийг интернетээр дамжуулан хүртээх нь уг үйл ажиллагааны **ил тод байдлыг хангах** хамгийн тохиромжтой бөгөөд нийт олны сонирхолд нийцэх арга юм. *Жишээлбэл:* Мексик, Колумба, Бразил, Чили, Эквадор, Пакистан, Өмнөд Солонгос зэрэг улсад худалдан авах ажиллагааны талаарх маш тодорхой мэдээллийг иргэд, олон нийт интернетээр дамжуулан авах бололцоотой болжээ. Цаг алдалгүй хяналт тавих бололцоог олон нийтэд олгосноор хууль бус үйл ажиллагаа явуулах боломжийг хязгаарлаж, захиалагч байгууллага болон тендерт оролцогч нарт тэгш эрхтэйгээр, чөлөөтэй оролцох нөхцлийг бүрдүүлж өгч байгаа юм.
- Авлигатай тэмцэх, төрийн үйл ажиллагааны шударга байдлыг сэргээхэд **улс төрийн хүсэл зориг** маш чухал нөлөөтэй болохыг өмнөх туршлага харуулсаар байна. Шударга ёсны гэрээг өргөн ашиглах явдлыг дэлгэрүүлэхийн тулд юуны өмнө шийдвэр гаргах хамгийн дээд түвшинд улс төрийн хүсэл зоригийг бий болгож засаг захиргааны доод түвшинд нэвтрүүлэх хэрэгтэй.
- **Шударга ёсны гэрээг ашиглах тохиромжтой эсэхийг** тодорхойлохдоо Эдийн засгийн хамтын ажиллагаа хөгжлийн байгууллага (OECD)-ын “*Хээл хахуулийн эсрэг конвенци*”-д зааснаар өөр орны төрийн албан хаагчид хээл хахууль өгөхийг гэмт хэрэгт тооцохыг нэгдэн орсон улсуудад үүрэг болгосныг санах хэрэгтэй. Хээл хахууль үйлдэх замаар олсон орлогод татвар ногдуулдаггүй байсныг хүчингүй болгосон. Тендерт оролцогч гадаадын байгууллага нь өөр эрх зүйн орчинд үйл ажиллагаагаа явуулах шаардлагатай тулгардаг. OECD-ийн конвенцид нэгдэн орсон эсэхээс үл хамааран дэлхийн улс орнууд тендерт оролцогчдод “*тоглоомын талбайг тэгшилэн*” бэлтгэсэн байх ёстой.
- Холбогдох **хууль, эрх зүйн актууд** байсаар байтал уг гэрээг нэвтрүүлэх шаардлага байна уу? Авлигын эсрэг хууль байх боловч худалдан авах ажиллагаа, өмч хувьчлал явуулах, лиценз олгох зэрэг ажиллагаанд авлига үйлдсээр байгаа нь давхар механизм ажиллуулах шаардлагатайг нотолж байгаа юм. Энэ утгаараа Шударга ёсны гэрээ нь хуулийг хуулбарлан давхардуулах шинж агуулахгүй, харин түүнийг

хэрэгжүүлэх боломжийг улам нэмэгдүүлж, харилцаанд оролцогчдод адил тэгш нөхцлийг бүрдүүлдэг.

Улс орнуудад Шударга ёсны гэрээ болон түүний үндсэн зарчмуудыг хэрэглэх явдал улам бүр нэмэгдсээр байгаа хэдий ч уг гэрээний “цэвэр” загварыг бус харин өөрийн орны эрх зүйн орчны онцлог, хэрэгцээ шаардлагад нийцүүлэн тус гэрээг арга, баримт бичиг, хэрэгжүүлэх байдлын хувьд бага зэрэг өөрчлөн ашиглаж байгааг Транспэрэнси Иитернэшнл дэмжиж байгаа юм.

Гэвч, Шударга ёсны гэрээний үндсэн зарчим, шаардлагуудыг хадгалсан “*тогтсон загвар*” –т өөрчлөлт оруулах хүсэл бүхий ТИ-ийн салбар байгууллагууд ТИ-ийн төв байгууллагатай урьдчилан тохиролцож өөрчлөлт оруулахыг зөвлөж байгаа. Энэ ажлын хүрээнд гэрээг хэрэгжүүлэх сонирхогч талуудад туслалцаа үзүүлэх шинжээчдийн багийг байгуулахаар хэлэлцэж байна.

### 3. Туршлага

Аргентин, Колумб, Эквадор, ХБНГУ, Мексик, Индонез, Пакистан зэрэг улсад Шударга ёсны гэрээг аль болох бүрэн утгаар нь хэрэгжүүлэхийг хичээж байна. Түүний үндсэн загварыг төрийн үйл ажиллагааны бараг бүх салбарт (Хятад Улсад барилгын салбарт, Энэтхэгт төрийн өмчийн үйлдвэрийн газарт, Италид орон нутгийн удирдлагын үйл ажиллагаанд) хэрэглэж байна. Уг гэрээний үндсэн элементүүдийн нэг болох мониторинг хийх ажиллагааг Болгар, Парагвай, Перу зэрэг улсад хэрэглэдэг.

ТИ байгууллагын хүчин чармайлтын үр дүнд нийтдээ 15 гаруй улсад Шударга ёсны гэрээний янз бүрийн хувилбаруудыг өргөн хэрэглэж байна. Энэ талаарх нэмэлт мэдээллийг [www.transparency.org](http://www.transparency.org) хаягаар орж үзнэ үү.

Шударга ёсны гэрээ нь хэрэгжих боломжтой, ач холбогдолтой болохыг та бидний туршлага харуулсаар байна. Учир нь уг гэрээ нь эрх зүйн олон орчин, тэдгээрийн шаардлагад нийцдэг давуу талтай. Засгийн газар бүр өөрсдийн үзэмжээр Шударга ёсны гэрээг өөрчлөн ашиглах бололцоотой хэдий ч ТИ-ээс боловсруулсан Шударга ёсны гэрээний үндсэн зарчим, шинжүүдийг тусгасан байх шаардлагатай юм.

### 4. Үр дүн

*ХУРИМТЛАЛ* - 2002 онд Шударга ёсныгэрээг ашигласны үрдүнд Колумбын “*Банко Аграрио*” төрийн өмчит хуулийн этгээдэд технологийн шинэчлэл хийх тендерт анх төлөвлөснөөс 30 хувиар бага зардал гаргасан байна. Мөн Пакистан улсад, 2002 онд, Карачи Цэвэр, бохир усан хангамжийн байгууламж асуудал эрхлэх зөвлөлөөс хэрэгжүүлсэн төслийн хүрээнд зөвлөх үйлчилгээнд Шударга ёсны гэрээг ашигласнаар нийт зардлын 75 хувийг хэмнэсэн байна.

*ИТГЭЛ* – Шударга ёсны гэрээг хэрэглэсэн тендерийн үйл ажиллагаанд судалгаа хийж үзэхэд тендерт оролцогчид “*Ялагдсандаа харамсаж байгаа хэдий ч шударгаар ялагдсан гэдэгт итгэж байна*” гэжээ. Энэ бол маш чухал үзүүлэлт юм. Төрийн үйл ажиллагаанд итгэх олон нийтийн итгэлийг дээшлүүлэх, маргааныг шүүхээр шийдвэрлүүлэх явдлыг бууруулж байгаа нь Шударга ёсны гэрээний бас нэг ач холбогдол юм.

*ШИЙТГЭЛ* - Солонгос, Итали зэрэг зарим улсад Шударга ёсны гэрээг зөрчсөн компаниудыг “хар дансанд” бүртгэдэг.

### ТРАНСПЭРЭНСИ ИНТЕРНЭШЛ - МОНГОЛ

## БНСУ-ын Авлигын эсрэг, иргэний эрхийн комиссын дарга манай улсад айлчиллаа

Монгол Улсын Авлигатай тэмцэх газрын урилгаар БНСУ-ын Авлигын эсрэг, иргэний эрхийн комиссын дарга, ноён Ли Жэ У тэргүүтэй төлөөлөгчид 2010 оны хоёрдугаар сарын 5-6 өдрүүдэд манай улсад ажлын айлчлал хийлээ.

Төлөөлөгчдийн бүрэлдэхүүнд БНСУ-ын Авлигын эсрэг, иргэний эрхийн комиссын Бодлого төлөвлөлтийн газрын ерөнхий захирал Ли Ён Хын, Авлигын эсрэг, иргэний эрхийн комиссын олон нийттэй харилцах хэлтсийн ахлах дэд захирал Жу Дог Хён, Авлигын эсрэг, иргэний эрхийн комиссын гадаад харилцааны хэлтсийн дэд захирал Ким Хи Сүн нарын албаны хүмүүс багтжээ.

БНСУ-ын Авлигын эсрэг, иргэний эрхийн комиссын дарга Ли Жэ У-г Монгол Улсын Авлигатай тэмцэх газрын дарга, тэргүүн комиссар Ч.Сангарагчаа 2010 оны хоёрдугаар сарын 5-ны өдөр Төрийн ордонд хүлээн авч, уулзав.

Үүний дараа Монгол Улсын Их Хурлын дарга Д.Дэмбэрэл Авлигын

эсрэг, иргэний эрхийн комиссын дарга Ли Жэ У тэргүүтэй төлөөлөгчдийг хүлээн авч уулзсан юм. Энэ үеэр УИХ-ын дарга Д.Дэмбэрэл “Авлигатай тэмцэх талаар олон жилийн туршлагатай Солонгосын ажил мэргэжил нэгтэй хүмүүс манай улсын Авлигатай тэмцэх газарт зочлон арга туршлагаа харилцан солилцож, хамтын ажиллагааны харилцан ойлголцлын санамж бичигт гарын үсэг зурах гэж байгаа нь чухал ач холбогдолтой” хэмээн онцлон тэмдэглэсэн юм. Уулзалтын үеэр БНСУ-ын Авлигын эсрэг, иргэний эрхийн комиссын дарга Ли Жэ У хариуд нь Солонгос улс эдийн засгийн хувьд богино хугацаанд амжилт олсон нь хууль бус ажиллагаа, хээл хахуультай тууштай тэмцсэний л үр дүн юм гэж тэмдэглээд улс орны хөгжилд чөдөр тушаа болсон авлигын асуудал өнөө ч байсаар байгаа ба ер нь сонгуулийн үеийн авлигын асуудлыг таслан зогсоохгүйгээр асуудал бүрэн шийдэгдэхгүй гэдгийг онцлоод энэ талаархи тус улсын хууль эрх зүйн зарим зохицуулалтаас дурьдаж байлаа.



БНСУ-ын хуулиар сонгуулийн сурталчилгааны үеэр сонгогчдод мөнгө, бараа өгсөн, бусад хэлбэрээр үйлчилсэн тохиолдолд үнийн дүнг 500 дахин өсгөж торгодог түүнчлэн тухайн нэр дэвшигч парламентын гишүүнээр сонгогдсоны дараа нэг саяас дээш вонын хохирол бүхий хууль бус үйлдэл үйлдсэн нь илэрсэн, мөн гэр бүл, хамаатан садан нь хээл



хахууль авсан нь тогтоогдвол гишүүнээс нь шууд эргүүлэн татдаг байна. Парламентын гишүүн байхдаа хахууль авсан нь тогтоогдвол таван жилээс дээш хугацаагаар хорих ял оноодог юм байна.

БНСУ-ын Авлигын эсрэг, иргэний эрхийн комиссын дарга Ли Жэ У-г УИХ-ын даргатай уулзахад УИХ-ын гишүүн Б.Балдан-Очир, Монгол Улсын Авлигатай тэмцэх газрын дарга, Тэргүүн комиссар Ч.Сангарагчаа, тус газрын дэд дарга, эрхэлсэн комиссар Д.Сундуйсүрэн, Тамгын хэлтсийн дарга, эрхэлсэн комиссар Г.Бадарч нарын албаны хүмүүс байлцлаа.

2010 оны хоёрдугаар сарын 6-ны өдөр Төрийн ордонд Монгол Улсын Авлигатай тэмцэх газрын дарга, Тэргүүн комиссар Ч.Сангарагчаа, БНСУ-ын Авлигын эсрэг, иргэний эрхийн комиссын дарга Ли Жэ У нар ажлын уулзалт, хэлэлцээр хийж, хамтын ажиллагааны харилцан ойлголцлын санамж бичигт гарын үсэг зурлаа.

**БНСУ-ын Авлигын Эсрэг, Иргэний Эрхийн Комиссын бүтэц зохион байгуулалт, чиг үүрэг, үйл ажиллагааны үндсэн чиглэлийн талаар:**

БНСУ-ын Авлигын Эсрэг, Иргэний Эрхийн Комисс нь 2008 оны 2 дугаар

сарын 29 ны өдөр БНСУ-ын Омбудсманы алба, БНСУ-ын Авлигын Эсрэг Хараат бус Комисс, Захиргааны хэргийн (зарга) Комисс гэсэн гурван байгууллагыг нэгтгэн зохион байгуулсны үндсэн дээр үүсгэгдэн байгуулагдсан.

Ингэснээр БНСУ-ын иргэд төрийн албаны хүнд сурталтай холбоотой гомдол мэдээлэл болон захиргааны шийдвэрийг давж заалдах зарга гаргаж, шийдвэрлүүлэх, авлигын эсрэг үйл ажиллагаанд оролцох зэрэг

чиглэлүүдээр нэгдсэн нэг байгууллагаас нэг цэгийн илүү чанартай үйлчилгээг илүү хурдан шуурхай авах боломжтой болсон талаар тус байгууллагын цахим хуудсанд тэмдэглэжээ.

БНСУ-ын Авлигын Эсрэг, Иргэний Эрхийн Комисс үүсгэн байгуулах, үйл ажиллагааг нь зохицуулах тухай хуулиар тус байгууллагын статус үйл ажиллагааных нь эрх зүйн үндсийг тодорхойлж өгчээ.

Тухайн хуулийн дагуу БНСУ-ын Авлигын эсрэг болон Авлигын Эсрэг, Иргэний Эрхийн Комисс дараах гурван үндсэн чиг үүргийг хэрэгжүүлж ажилладаг байна. Үүнд:

- Төрийн албаны үйл ажиллагаатай холбоотой иргэдийн гомдлыг хүлээн авч шийдвэрлэх, иргэдийг гомдол гаргахад хүргэсэн зүй бус тогтолцоог нэн даруй засаж сайжруулах арга хэмжээг авч хэрэгжүүлэх
- Төрийн албаны салбар дахь авлигыг саармагжуулах, урьдчилан сэргийлэх замаар цэвэр нийгмийг бий болгох
- Захиргааны шийдвэрийг давж заалдах заргыг шийдвэрлэх замаар иргэдийн эрх ашгийг захиргааны хууль зөрчсөн, шударга бус практикт өртөгдөхөөс хамгаалах зэрэг болно.

Энэхүү үндсэн чиг үүргүүдийн хүрэнд БНСУ-ын Авлигын эсрэг болон Авлигын Эсрэг, Иргэний Эрхийн Комисс доорх үйл ажиллагааг хэрэгжүүлж ажилладаг байна. Үүнд:

**1. Авлигын эсрэг санаачлага, хөдөлгөөнүүдийг үндэсний хэмжээнд нэгтгэн зохион байгуулах:**

БНСУ-ын Авлигын эсрэг болон Авлигын Эсрэг, Иргэний Эрхийн Комисс нь Засгийн газрын түвшинд хэрэгжих авлигын эсрэг үндэсний хэмжээний бодлогын шинжтэй баримт бичгүүдийг боловсруулж, хэрэгжилтийг нь нэгтгэн зохион байгуулдаг. Мөн авлигын эсрэг үйл ажиллагааны ойрын болон хэтийн төлөвлөгөөг засгийн газрын төвшинд боловсруулж, хэрэгжилтэд нь хяналт тавьж ажилладаг.

**2. Хуулийн цоорхой, зохицуулалтын гажгийг илрүүлэн засаж сайжруулах:**

БНСУ-ын Авлигын эсрэг болон Авлигын Эсрэг, Иргэний Эрхийн Комисс нь засгийн газрын агентлагуудад хандаж эрхэлсэн салбарынх нь хүрээнд байгаа тодорхой бус, авлигын шалтгаан нөхцлийг үүсгэж болзошгүй хууль, зохицуулалтуудыг засаж сайжруулах талаар зөвлөмж хүргүүлж, хүргүүлсэн зөвлөмжийнхөө биелэлтэд чанд хяналт тавьж ажилладаг.

**3. Төрийн байгууллагуудын шударга байдлыг үнэлэх:**

БНСУ-ын Авлигын эсрэг болон Авлигын Эсрэг, Иргэний Эрхийн Комисс нь иргэдийн төрийн байгууллагуудаар үйлчлүүлсэнтэй холбоотой санал сэтгэгдлийг нь судлах замаар төрийн байгууллагуудын шудрага байдлын түвшинг тогтоодог байна. Үүнээс гадна төрийн байгууллагуудаас авч хэрэгжүүлж

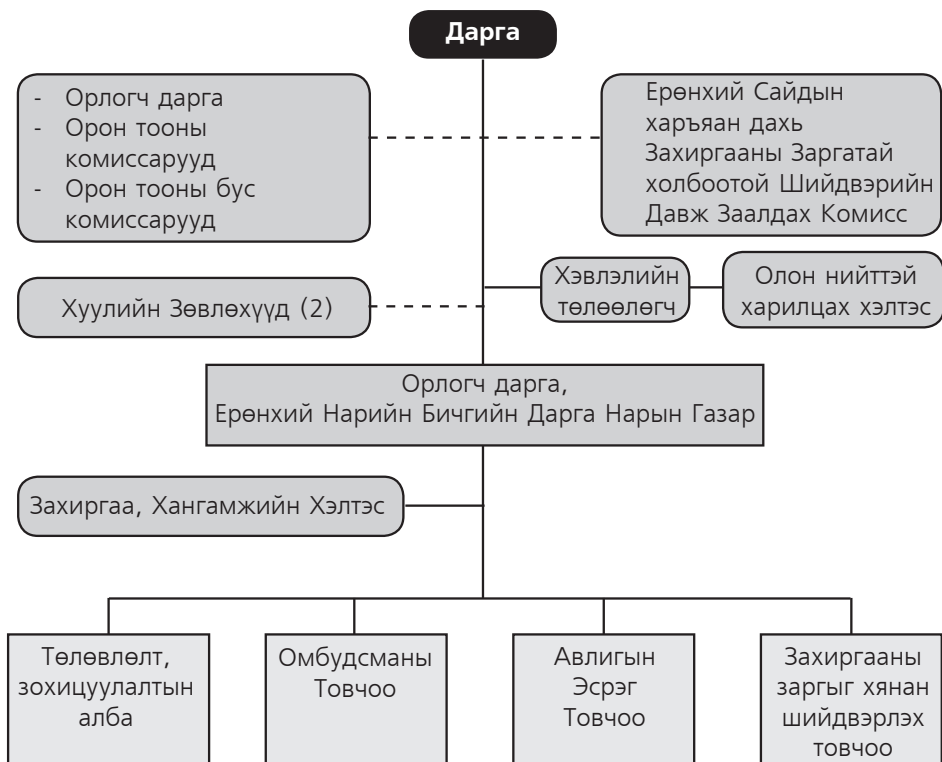
буй авлигын эсрэг арга хэмжээнүүдэд ч мөн тогтмол хугацаанд үнэлгэ, дүгнэлт өгдөг байна. Эдгээр үнэлгээ, судалгааны үндсэн зорилго нь төрийн байгууллагуудын зүгээс авлигын эсрэг авч хэрэгжүүлэх сайн дурын үйл ажиллагааг идэвхжүүлэн дэмжихэд оршдог байна.

**4. Авлигын болзошгүй эрсдлийн судалгаа хийх:**

БНСУ-ын Авлигын эсрэг болон Авлигын Эсрэг, Иргэний Эрхийн Комиссоос авч хэрэгжүүлдэг Авлигын болзошгүй эрсдлийн судалгаа нь үндсэндээ хууль тогтоомжуудад агуулагдаж буй авлигын шалтгаан нөхцлийг бүрдүүлж болохуйц хүчин зүйлсийг аль болох урьдчилан илрүүлж арилгахад чиглэгдсэн дүн шинжилгээ хийх механизм юм. Энэ механизмын хүрээнд бүхий л хууль тогтоомжийн төсөл болон нэгэнт батлагдаад хэрэгжиж буй хууль эрх зүйн актуудад авлигыг өөгшүүлж буй зүйл заалт, цоорхой, гажиг агуулагдаж байгаа эсэх талаарх судалгаа, шинжилгээ байнга хийгдэж байдаг.

Бүтэц зохион байгуулалтын хувьд БНСУ-ын Авлигын эсрэг болон Авлигын Эсрэг, Иргэний Эрхийн Комисс нь Дарга -1 (ЗГ-ын сайдын зэрэг зиндаа бүхий); Орлогч дарга - 3 (ЗГ-ын орлогч сайдын зэрэг зиндаа бүхий); Орон тооны Комиссар -3; Орон тооны бус Комиссар -8 гэсэн нийт 15 хүнээс бүрдсэн удирдлагын багтайгаар доорх бүтэцтэйгээр үйл ажиллагаагаа явуулдаг.





## Н.Баясгалан

*Авлигатай тэмцэх газрын гадаад харилцаа хариуцсан ажилтан*

