

АГУУЛГА

“Шударга ёс ба итгэлийн эрх зүй”, Өмгөөлөгч, барристер Цэенгийн Энхцэнгэл “Equity and Trust law”, Tseyen Enkhtsengel, LLB, MA, LLM, LLdip, Barrister of Inner temple (England and Wales)	2
“Хөрөнгө орлогын мэдүүлгийн арга хэлбэр: Филиппины амьдралын хэв маягийг шалгах хөтөлбөр”, Мари Роуз Гузман, Ph.D. “Approach to income and asset declaration content verification: The Philippine lifestyle check program”, Mary Roses Guzman, Ph.D.	12
“Төрийн болон орон нутгийн өмчийн хөрөнгөөр бараа, ажил, үйлчилгээ худалдан авах тухай хуульд нэмэлт, өөрчлөлт оруулах шаардлагын тухай”, УИХ-ын гишүүн Э.Бат-Үүл “Public Procurement Law of Mongolia, Issues on Modification”, Member of Parliament Mr. Bat-Uul.E	30
“Сонирхлын зөрчлийн тухай ойлголт, Монгол улс дахь сонирхлын зөрчлийн нөхцөл байдал, түгээмэл хэлбэрүүд”, Сонгогчдын боловсрол төвийн гүйцэтгэх захирал С. Оюунтуяа “Understanding Phenomenon-Conflict of Interests-Its Existence in Mongolia and Widespread Forms”, Ms. Oyuntuya.S, Executive Director, Voter’s Education Centre, NGO	32
“Нийтийн албанд нийтийн болон хувийн сонирхлыг зохицуулах, сонирхлын зөрчлөөс урьдчилан сэргийлэх тухай” хуулийн төсөл болон сонирхлын зөрчлийн зохицуулалтын дэлхийн чиг хандлага, түүний харьцуулалт”, Нээлттэй нийгэм форумын зөвлөх Ж.Баярцэцэг “Preventing Conflict of Interest at Public Sector by Regulating Public and Individual Interests”, Law Draft and Global Tendency on Regulating Conflict of Interest, and Comparisons by Ms. Bayartsetseg.J, Consultant of Open Society Forum	44
“Монгол улс бол НҮБ-ын Авилгалын конвенцийн хэрэгжилтэнд үнэлгээ өгөх ажлын хүрээнд шинжээчдийг хүлээж авч буй анхны улс юм”, Анника Вайтс, Таня Сантучи “Mongolia hosts the first country visit as part of the review mechanism of the united nations convention against corruption”, by Annika Wythes and Tanja Santucci	49
“Улс төр, хууль хяналтын байгууллагын хүрээн дэх авлигын талаархи төсөөлөл 2010” судалгааны тайлан “Perception of Corruption in Political Institutions and Law Enforcement 2010”, Survey Report	54
“Авлигын судалгаа бодлогод чиглэсэн тандалт” Женс Ч.Андвиг ба Од Хэлге Фжелстад, Ингэ Амундсэн, Тоне Сиссенер, Тина Сорейде “Research on Corruption A policy oriented survey”, Jens Chr. Andvig and Odd-Helge Fjeldstad, Inge Amundsen, Tone Sissener, Tina Soreide	80
Засаглалын үзэл баримтлал, нэр томъёоны тайлбар толь, Ц.Даваадулам Glossary of concepts and terms in governance”, Ts. Davaadulam	91
Abstracts	97



ШУДАРГА ЁС БА ИТГЭЛИЙН ЭРХ ЗҮЙ

Цэенгийн Энхцэнгэл

Өмгөөлөгч, барристер

Оршил

Шударга ёсыг эрхэмлэн дээдэлж Үндсэн Хуулиа тунхагласан Монгол Улсад шударга ёс¹ нь Монгол Улсын Үндсэн хуульд зааснаар төрийн үйл ажиллагааны үндсэн зарчим юм. Энэхүү зарчмыг эрх зүй судлаачид, иргэд өөр өөрсдийнхөөрөө тодорхойлж, тайлбарлаж, хэрэглэхээр оролдож байгаа билээ.

Авлигын эсрэг хуулийн 18.1.7 дахь заалтын дагуу Авлигатай тэмцэх газар нь төрийн байгууллагын шударга байдлын түвшинд хоёр жил тутамд үнэлгээ гаргаж олон нийтэд мэдээлэх үүрэгтэйн хувьд шударга байдал гэж юу болох талаар тайлбар авахаар Төрийн хэлний зөвлөл, Улсын Дээд Шүүх зэрэг байгууллагад хандсан нь зүй ёсны шаардлага гэж үзэж байна.

Харин Улсын Дээд Шүүхээс өгсөн хариу бичгээс² үзэхэд шударга ёсыг төрийн байгууллагын үйл ажиллагааны зарчим гээд тайлбар

гаргах шаардлагагүй ойлгомжтой асуудал гэж үзжээ.

Гэтэл шударга ёсыг зөвхөн төрийн үйл ажиллагааны зарчим гэж үзэх нь учир дутагдалтай юм. Шударга ёс бол зөвхөн төрийн гэх байгууллагуудын үйл ажиллагааны үндсэн зарчим биш бөгөөд иргэд хоорондын харилцаа, үйл ажиллагааны бие даасан эрх зүй юм. Бидний нэрлэдэгээр Нийтийн эрх зүй буюу Англи-Саксоны эрх зүйн тогтолцоотой орнуудад шударга ёсны эрх зүй нь үндсэн долоон³ эрх зүйн нэгийн хувьд заавал суралцах шаардлагатай эрх зүйн онол-практикийн хичээл бөгөөд хуульчид, шүүгчдийн мэдлэг чадварыг тодорхойлдог гол салбар эрх зүй юм. Иймд өөрт байгаа сургалт ба судалгааны эх сурвалжид үндэслэн шударга ёсны эрх зүй гэж юу болох, монголын зарим

¹ Монгол Улсын Үндсэн хуулийн Нэгдүгээр зүйлийн 2 дахь хэсэг

² Улсын Дээд Шүүхийн 2009 оны 12 дугаар сарын 27-ны өдрийн 1/4015 дугаартай бичиг

³ Англид гэрээ, гэм хор, газар, Европын холбоо, эрүү, үндсэн хууль ба захиргааны эрх зүй гэсэн 6 хичээлийн хамтаар шударга ёсны эрх зүй нь заавал судлах хичээл болдог. Бусад улсуудад бол Европын холбооны эрх зүйг олон улсын эрх зүйгээр орлуулж заадаг хандлагатай.

хууль тогтоомжид ямар утгатай агуулагдаж байгаа талаар бусадтай хуваалцахыг эрмэлзлээ.

Шударга ёсны эрх зүйн тодорхойлолт, үүсэл

Дээр дурдсанчлан шударга ёс нь Англи-Саксоны эрх зүйтэй улсуудад бол эрх зүйн бие даасан салбар юм. *Equity*⁴ гэдэг үг ерөнхийдөө эрх зүйн утгыг илэрхийлэх боловч *Law of trusts* буюу “итгэлийн хууль” гэсэн нэршлээр ч хэрэглэгдэнэ. Толь бичигт тайлбарласнаар “*equity*” гэсэн үг нь шударга, нэг талыг барихгүй хараат бус байх чанар гэсэн утгыг илэрхийлэх бөгөөд эрх зүйн утгаар тусгай шүүхэд үнэнч шударга байдал ба шударга ёсыг тогтоохтой хамаатай эрх зүйн салбар юм⁵.

Эрх зүйн энэ салбар нь газар ба үл хөдлөх эд хөрөнгийг зөвхөн эр хүн эзэмших эрхтэй байсан Дундад зууны үеийн хууль ба зан заншлын улмаас эхнэр, хүүхдийн эрх ашигтай холбоотойгоор бий болсон харилцааны үр дүнд үүсчээ. Үл хөдлөх эд хөрөнгө өмчлөх, эзэмших эрхгүй эхнэр, хүүхдийнх нь тусын тулд хөрөнгийн үр ашгийг зориулж ашиглах хэлцэл хийх замаар хөрөнгө өмчлөх, эзэмших эрхийг өөр гуравдагч этгээдэд хуулийн

дагуу шилжүүлдэг харилцаа энэ үед байсан. Нэгэнт эд хөрөнгө хууль ёсоор өөр этгээдийнх болсон юм чинь тухайн этгээд эд хөрөнгийг хуулийн дагуу захиран зарцуулах боломжтой. Түүнээс гадна эхнэр, хүүхдэд нь эд хөрөнгийн үр шимийг хүртээхгүй үрэн таран хийх тохиолдол их байсан. Дундад зууны католик сүм хийдийн лам нар ч үл хөдлөх эд хөрөнгө өмчлөх эрхгүй харин *usufructus* буюу бусдын хөрөнгийг тодорхой зорилго ба хязгаартайгаар эзэмших, ашиглах эрхтэй байдаг байсан⁶. Мортмэйны хуулиар Хааны зөвшөөрөлгүйгээр шашны байгууллагад газар өгөхийг хориглосон заалтаас зайлсхийх боломжийг *usufructus* олгож байсан⁷. Бусдад өртэй этгээдүүд ч өөрийн нэр дээр үл хөдлөх эд хөрөнгө өмчлөхгүйгээр итгэлийн харилцааны үр шимийг хүртэж байсан.

Хааны шүүхээр буюу нийтийн эрх зүйн шүүхээр энэхүү итгэлцэлийн харилцаанаас үүссэн маргааныг шийдвэрлэх боломжгүй байсан. Учир нь хууль ёсоор эд хөрөнгө эзэмшигч нь өөр этгээд болсон байдаг. 13-р зууны үед Хааны нэрийн өмнөөс хэрэг маргааныг шүүхээр хянан хэлэлцэх эсэх, шүүхэд зарлан дуудах, хэрэг үүсгэх бичгийг⁸ Лорд Канцлер олгодог байсан бөгөөд энэхүү нэхэмжлэлээр

⁴ *Rigor aequitatis* гэсэн латин үгийн англи хувилбар. Шударга ёсны хатуу зарчим гэсэн утгаар эрх зүйн хэлбэрээ олсныг тодорхойлсон утгатай

⁵ 2005. *Oxford Dictionary of English*. 2nd edition (revised). Oxford University Press p.587

⁶ Dr P.M.Smith. 2005. *Law of Trusts, Course materials*. University of Exeter.

⁷ *ibid*. De Viris Religiosis 1279.

⁸ Нэхэмжлэлийн маягт (1998 оны Иргэний хэрэг хянан шийдвэрлэх журмын дагуу)

авч хэлэлцэх хэргийн хамаарах хүрээ нь явцуу, олгосон байсан ч нийтийн шүүхээр шийдвэрлэх асуудал биш байна гэж шүүх шийдвэрлэсэн тохиолдолд итгэлцлийн харилцааг шийдвэрлүүлэх боломжгүй байсан байна⁹.

Хэдий тийм боловч Хаанд ямар ч асуудлаар өргөдөл, гомдол гаргах эрх нь албатуудад нь нээлттэй, Хаан ямар ч асуудлыг шийдвэрлэх эрх мэдэлтэй байсан. Энэ эрх мэдлийг Хааны нэрийн өмнөөс ганцхан Лорд Канцлер хэрэгжүүлж байсан бөгөөд ийм албан ажилтай хүн тухайн үед шашны болон иргэний эрх зүйн мэдлэгтэй лам хүн байх нь элбэг байжээ¹⁰.

Лорд Канцлер хэрэв өргөдлийг хянан үзэхээр болсон бол хэргийн оролцогчдыг өөрийн өмнө дуудан ирүүлж тангараг өргүүлэн хэргийн байдалтай танилцах замаар зөв ба бурууг нь өөрийн үнэлэмж, үзэмжээр шийдэж ирсэн. Хэрэв хариуцагч Лорд Канцлерын дуудсанаар хүрэлцэн ирэхгүй бол албадан ирүүлэх, баривчлах, шоронд хийх зэрэг шийтгэлтэй байсан. Лорд Канцлер хэргийг хянан хэлэлцээд хариуцагч хэдийгээр хууль ёсны эзэмшигч ч гэсэн газар ба үл хөдлөх хөрөнгийг нэхэмжлэгчийн төлөө ашиглах үүрэгтэй гэж шийдэх юм бол эд хөрөнгийг нэхэмжлэгчид шилжүүлэх аль эсвэл үр ашгийг нь нэхэмжлэгчид өгч байх үүргийг хариуцагчид ногдуулж болно.

⁹ Jill E. Martin. 2005. *Hanbury & Martin's Modern Equity*. 17th ed. London: Sweet & Maxwell. p.5

¹⁰ *ibid.* p.6

Хэрэв хариуцагч шийдвэрийг биелүүлэхгүй бол биелүүлээгүйнхээ төлөө, шүүхийг үл хүндэлсний төлөө хорих ялаар шийтгэгдэнэ¹¹. Ийм шийдвэр нь хууль ёсны эзэмшлийн асуудлыг хөндөхгүй бөгөөд гагцхүү заавал биелүүлэх хатуу үүргийг хариуцагчид хувь хүнийх нь хувьд ногдуулдаг.

Нийтийн эрх зүй, нийтийн эрх зүйн шүүхийн эрх мэдэл ба Лорд Канцлерын өөрийн үзэмжээр зөв бурууг нь шийдэх эрх мэдлийн хооронд зөрчил үүсэх нь гарцаагүй байсан бөгөөд хэнийх нь шийдвэр давуу эрхтэй, эцсийн, дээд хүчин чадалтай байх вэ гэсэн асуудлыг 1615 онд 'Оксфордын гүнгийн хэрэг' дээр Нэгдүгээр Жеймс¹² хаан Лорд Фрэнсис Бэконы¹³ зөвлөснөөр шийдвэрлэсэн. Энэ шийдвэр ёсоор, хэрэв нийтийн эрх зүй ба шударга ёс хоёр хоорондоо зөрчилдвөл шударга ёс давамгайлдаг¹⁴.

Шударга ёсны эрх зүй нь 1673 оноос дүрэм журам ба жишиг хууль бүхий тогтолцоо болон хөгжиж эхэлсэн бөгөөд хувь хүний ухамсраас шалтгаалах нь багасч ирсэн байна. Учир нь 1673 оноос эхлэн гагцхүү хуулийн мэргэжлийн хүмүүс Лорд Канцлерын ажлыг хийж ирсэн нь

¹¹ *ibid.* p.7

¹² James I (1566-1625) Английн Стюартын овгийн анхны хаан (1603-1625 онд Английн хаан), Дөрөвдүгээр Жеймс нэрээр 1567-1625 онд Шотландын хаан байсан.

¹³ Francis Bacon (1561-1626) Философич, төрийн зүтгэлтэн

¹⁴ D. Keenan. 2001. *Smith & Keenan's English Law*. 13th ed. Longman imprint. p.11

үүнд нөлөөлжээ¹⁵.

Нэгдсэн Вант улс 19-р зуунд хүчирхэгжсэний нэгэн адил шударга ёсны эрх зүй ч энэ үед маш ихээр хөгжсөн байна. Бизнесийн компани, нөхөрлөлийн эд хөрөнгө, үйл ажиллагааг удирдах ба хувьцаа, үнэт цаасны хэлбэртэй хөрөнгийн харилцааг зохицуулах шаардлагатай холбоотойгоор шударга ёсны эрх зүйн шинэ онол, хандлага ч энэ үед хөгжсөн байна¹⁶.

Өмнө нь Нийтийн эрх зүйн шүүх ба Канцлерын шүүх гэсэн хоёр тусдаа шүүхтэй байсан бол 1873 ба 1875 оны Шүүхийн тухай хуулиар Дээд шүүх нь дотроо Хатан хааны суудлын, Канцлерын ба Гэр бүлийн гэсэн салбар шүүхтэй болж бүх салбарууд нь нийтийн эрх зүйн ба шударга ёсны эрх зүйн асуудлыг шийдвэрлэх эрхтэй болсон бөгөөд хэлэлцэх асуудлаас нь хамаарч хэргийн хуваарилалтыг хийдэг болсон. Үүний зэрэгцээ нийтийн эрх зүйн ба шударга ёсны эрх зүйн шийдлүүд өөр өөр үр дүн өгсөн зөрчилд хүргэхийг анхаарч үзээд Дээд шүүхийн тухай 1873 оны хуулийн 11 дэх хэсэгт нэг асуудлаар нийтийн эрх зүй ба шударга ёсны эрх зүйн хооронд зөрчил болон ялгаа байвал шударга ёсны эрх зүй давамгайлна гэж хуульчлан тогтоосон¹⁷. Үүнээс хойш шударга ёсны эрх зүй нь улам хөгжсөн бөгөөд зарим судлаачдын тодорхойлсноор “Итгэлийн эрх зүй бол соёлт ертөнцөд англичуудын

өгсөн хамгийн сайн эрх зүйн үзэл баримтлал” гэжээ¹⁸.

Итгэлийн буюу итгэмжлэлийн харилцаа

Итгэмжлэлээр итгэмжлэгч нь итгэмжлэгдэгчид тодорхой эд хөрөнгийг өөрийн болон гуравдагч этгээдийн тусын тулд шилжүүлэх бөгөөд итгэмжлэгдэгч нь эд хөрөнгийн үр шимийг итгэмжлэлд дурдсан хүмүүсийн төлөө зарцуулах үүрэгтэй. Хэрэв энэ үүргээ биелүүлэхгүй бол итгэмжлэгч эсвэл итгэмжлэлд дурдсан үр шимийг хүлээн авагч нь эрхээ хамгаалуулахаар шүүхэд хандах эрхтэй байхаар итгэмжлэлийн харилцаа үүсч болно.

Итгэмжлэл нь хувийн итгэмжлэл ба нийтийн итгэмжлэл гэж 2 ангилагдана.

Хувийн итгэмжлэл нь тодорхой нэрлэсэн хүнд болон хэсэг бүлэг хүмүүст үр ашиг өгөхийн тулд бий болдог. Хувийн итгэмжлэл нь дотроо илэрхийлсэн (express trust), бүтээлчээр зохиосон (constructive trust) ба үр дүнгийн (resulting trust) итгэмжлэл гэж хуваагдана¹⁹.

Илэрхийлсэн итгэмжлэл гэдэг нь шийдвэр гаргагч итгэмжлэлийг үүсгэх саналаа шууд мэдэгдэх замаар буюу хүсэл зоригоо илэрхийлж бий болгосныг хэлнэ²⁰. Шийдвэр гаргагч буюу итгэмжлэгч

¹⁸ J.Quarrell. (1995) 9 T.L.I. 33

¹⁹ Martin., ibid p.67

²⁰ E.A. Martin (ed). 2003. A Dictionary of Law. 5th ed. Oxford University Press. p.193

¹⁵ Martin op.cit. p.13

¹⁶ ibid. p.14

¹⁷ Martin., et passim.

нь өөрийгөө буюу өөр гуравдагч этгээдийг итгэмжлэгдэгчээр зарлан тодорхой эд хөрөнгө шилжүүлдэг²¹.

Бүтээлчээр зохиосон итгэмжлэл гэдэг нь итгэмжлэгдэгч ба санхүүгийн харилцаанд орсон өөр бусад хүн нь өөрийн байр сууриа ашиглан давуу байдалтай болсон бол үр шимийг хүртэх эрхтэй хүмүүсийн эрх ашиг сонирхлыг хамгаалах зорилгоор шударга ёсны эрх зүйгээр тогтоосон итгэмжлэл юм. Энэ итгэмжлэл нь санхүүгийн харилцаанд байр суурь бүхий хүн зөвшөөрөгдөөгүй ашиг олох, үл таних хүн итгэмжлэлтэй хутгалдах гэх мэт тохиолдолд хуулийн дагуу шууд бий болох ёстой бөгөөд аж ахуйн үйл ажиллагаатай холбоотой хэрэгт ихэвчлэн хэрэглэгдэж байна²².

Үр дүнгийн итгэмжлэл гэдэг нь шийдвэр гаргагчийн зүгээс илэрхийлээгүй боловч түүнийг илэрхийлсэн байх гэж авч үзэж хуулийн дагуу тогтоох итгэмжлэл юм. Жишээ нь хөрөнгийн үр ашгийг хэн нэгэнд зориулсан боловч зориулалтын дагуу ашиглагдахгүй болж буцаж шийдвэр гаргагчид үр ашиг нь ирж болно. Энэ итгэмжлэлийн хэлбэрийг бүтээлчээр зохиосон итгэмжлэлтэй хольж хутгах тохиолдол байдаг ажээ²³.

Түүнээс гадна итгэмжлэлийн харилцааг илэрхийлсэн (*express trust*) ба төсөөлөн ойлгогдох (*implied trust*) гэж ангилж болно гэсэн

²¹ Michael Haley. 2004. *Equity & Trusts*. 6th ed. London: Sweet & Maxwell. p.18

²² Martin (ed) *op.cit* p.109

²³ *ibid.*, p.433

хандлага ч бий бөгөөд дор бүрнээ дэд ангилалуудтай²⁴.

Нийтийн итгэмжлэл буюу буяны итгэмжлэл нь Англид үүсч хөгжихдөө 4 дүгээр зууны үед Ромд үүссэн шашны байгууллагад буяны өглөг өгдөг (*pious usus*) үйл ажиллагааны хэлбэрийг 1500-аад он хүртэл мөрдсөн уламжлалтай байжээ. Наймдугаар Хенри²⁵ ба Ромын католик шашны хоорондын зөрчлийн үр дүнд хаан шашны байгууллагад өгдөг өргөлийг хязгаарласнаас хойш иргэдээ ядуурлаас гаргах үүрэг нь улсынх болсон. Үүнээс хойш буяны үйл ажиллагааг шашны шүүхээр зохицуулахгүй болсон тул шударга ёсны эрх зүй шашнаас ангид хөгжих болжээ²⁶.

Гэхдээ буяны үйл ажиллагаа гэж явцуугаар үзэх аргагүй байна. Учир нь англи хэлний *charity* гэсэн үг нь латин хэлний '*caritas*' буюу хайр, халамж гэсэн утгатай бөгөөд халамжийн үйл ажиллагаанд хамааралтай. Түүнчлэн хөгжлийн явцад халамжаас гадна өөр олон үйл ажиллагааг хамаардаг болсон²⁷. Иймд зөвхөн буяны гэх үгээр нийтийн итгэмжлэлийн үйл ажиллагааг тодорхойлох нь учир дутагдалтай.

²⁴ Haley., *op. cit.* pp.17-19

²⁵ Henry VIII (1491-1547) Англикан сүмийг байгуулсан алдартай хаан.

²⁶ Alison Dunn. 2000. As 'cold as charity?': poverty, equity and the charitable trust. *Legal Studies. The Journal of the Society of Public Teachers of Law. Butterworths. Vol.20 pp.222-240. p.223*

²⁷ A. Pianca. 2003. *A Practitioner's Guide to Advising Charities*. 2nd ed. UK: LexisNexis. p.1

Тогтсон уламжлалт ойлголтоор бол нийтийн итгэмжлэлийн үйл ажиллагааг ядуурлаас гаргах, боловсролыг хөгжүүлэх, шашныг хөгжүүлэх ба нийгэмд ач тустай бусад зорилгын төлөө гэсэн үндсэн дөрвөн салбар чиглэлээр явуулж болдог байсан²⁸. Гэвч 2006 оны хуулиар²⁹ 13 салбар чиглэлээр нийтийн итгэмжлэлийн үйл ажиллагаа явуулахыг зөвшөөрсөн байна.

Нийтийн итгэмжлэлийн үр ашгийг олон нийт хүртэх ёстой тул итгэмжлэлийг хэрэгжүүлэх, итгэмжлэлийн үр ашгийг олон нийтэд өгөхийг шаардах эрх нь Ерөнхий хуульчид (Attorney General) байдаг³⁰.

Итгэмжлэлийн хэлбэр, агуулга

Итгэмжлэгч нь хүсэл зоригоо илэрхийлэх замаар итгэмжлэлийг бий болгодог. Хувийн хөдлөх эд хөрөнгөтэй холбоотой итгэмжлэл бий болгоход ямар нэгэн хэлбэржүүлэлт шаардлагагүй. Харин газар, үл хөдлөх эд хөрөнгөд итгэмжлэл үүсгэх ба бусад гэрээслэлийн дагуу бий болох итгэмжлэлийг бичгийн нотлох баримтаар баталгаажуулах шаардлагатай бөгөөд бичгийн итгэмжлэлд итгэмжлэгч гарын үсэг зурах бөгөөд хоёроос доошгүй гэрч байлцсан байх ёстой бөгөөд гэрээслэл буюу итгэмжлэлд гарын

үсгээ зурна³¹. Газрыг итгэмжлэлээр өгөхдөө зайлшгүй бичгийн хэлбэрээр үйлдсэн байхыг 1925 оны Хөрөнгийн хуульд заасан³². Бичгийн хэлбэрийн шаардлагааас гадна арилжаа буюу хөрөнгийг шилжүүлсэн нотолгоонууд, талуудын хүсэл зоригийг тодорхой болгосон байх, итгэмжлэгдэгчийн үүргийг тогтоосон байх, тэмдэгтийн хураамж хэлбэрээр улсын төсөвт мөнгө төлсөн байх нь итгэмжлэл үүссэнийг гэрчлэх шаардлагууд юм³³.

Хүсэл зоригийг тодорхой гэж үнэлэхдээ 3 асуудал тодорхой болсон байхыг шаарддаг. Үүнд:

1) Итгэмжлэл үүсгэх хүсэл зорилго тодорхой байх;

2) Итгэмжлэлээр олгох хөрөнгө тодорхой байх;

3) Өөрийнх нь тусын тулд итгэмжлэл бий болгосон үр ашгийг хүртэгч тодорхой байх зэрэг болно. Эдгээр гурван шаардлагыг 1840 оны хэрэг³⁴ дээр тодорхойлсон бөгөөд эдгээрийн аль нэг нь байхгүй эсвэл тодорхойгүй бол итгэмжлэл үүсэхгүй.

Итгэмжлэгдэгчийн үүргийн тухайд гэвэл, итгэмжлэлээр тодорхой тогтоосон байхаас гадна итгэмжлэгдэгчийн үүргийг жишиг хуулиар тодорхой болгосон байдаг тул итгэмжлэгдэгчид хатуу үүрэг хүлээдэг. Жишээ нь:

²⁸ Энэ 4 салбарыг *Commissioners for Special Purposes of Income Tax v. Pemsel [1891] AC 531* хэрэг дээр тодорхойлсон.

²⁹ *Charities Act 2006. 2006 Chapter 50. Article 2.*

³⁰ *Martin., op.cit., p.95*

³¹ Section 9 of the Wills Act 1837.

³² S.53(1)(b) of the Law of Property Act 1925

³³ *Haley., op.cit p.38*

³⁴ *Knight v. Knight (1840) 3 Beav 148*

- 1) Итгэмжлэлээс үр ашиг хүртэхгүй байх үүрэгтэй.
- 2) Үр ашиг хүртэгчдийн хоорондын тэгш эрхийг хангах үүрэгтэй.
- 3) Хөрөнгө оруулалт хийх үүрэгтэй.
- 4) Анхаарал, халамжтай байх үүрэгтэй.
- 5) Хуваарилан түгээх үүрэгтэй.
- 6) Данс ба холбогдох мэдээлэл гаргаж өгөх үүрэгтэй.

Шударга ёсны эрх зүйн хамгаалалтын аргууд

Шударга ёсны эрх зүйн хамгаалалтын аргуудыг тодорхой шалгуурыг хангасан тохиолдолд л шүүхээс захирамж гаргаж хэрэгжүүлдэг.

Шударга ёсны эрх зүйн хамгаалалтын үндсэн аргад үүрэг тусгайлан гүйцэтгүүлэх (specific performance) ба шүүхийн хориг (injunction) орно.

Хэрэв хохирлыг төлүүлэх аргаар нэхэмжлэгчийн шаардлагыг бүрэн хангаж чадах бол гэрээний эрх зүйн харилцаанд үүрэг тусгайлан гүйцэтгүүлэх аргыг хэрэглэдэггүй³⁵. Үүрэг тусгайлан гүйцэтгүүлэх аргын зэрэгцээ гэрээг хүчингүй болгох (rescission) ба гэрээнд засвар оруулах (rectification) аргыг шүүхээс хэрэглэдэг. Эдгээр 3 аргаар эрхээ хамгаалуулах нь нэхэмжлэгчийн эрхийн асуудал биш бөгөөд гагцхүү шүүх өөрийн үнэлэмжээр нийтийн

эрх зүйн хамгаалалтын арга учир дутагдалтай тохиолдолд л шударга ёсны эрх зүйн зүйр цэцэн үгийг хэрэглэх замаар шийдвэр гаргадаг³⁶.

Шүүхийн хориг нь мөн л шүүхийн үнэлэмжээр шийдэгдэх ёстой хамгаалалтын арга бөгөөд хохирол төлүүлэх аргыг энэхүү хамгаалалтын аргатай хамтран хэрэглэж болдог. Өөр өөр үр дүнд хүргэх зорилготой дараах 8 төрлийн хоригийг нэрлэж болно³⁷. Үүнд:

1. Хориглосон хориг;
2. Үүрэг болгосон хориг;
3. Байнгын хориг;
4. Түр зуурын буюу шүүхийн шийдвэр гарах хүртэлх хориг;
5. Мэдэгдэл өгөөгүй хориг;
6. Зөрчил зогсоох, зөрчлөөс урьдчилан сэргийлэх хориг;
7. Эрэх, хайх захирамж;
8. Хөрөнгийн хөдөлгөөнийг хориглосон хориг.

Шүүхээс шударга ёсны эрх зүйн хамгаалалтын аргыг хэрэглэхдээ үнэхээр шийдвэрлэх ёстой хэрэг маргаан байгаа эсэх, хариуцагчид учрах хор уршиг хэр зэрэг болохыг үнэлж үзээд зөвхөн сүүлчийн арга болгож хэрэглэнэ³⁸.

Шударга ёсны эрх зүйн хамгаалалтад гол төлөв үл хөдлөх эд хөрөнгө байх боловч итгэмжлэгдэгч үл хөдлөх эд хөрөнгийг

³⁵ Haley., op.cit. p.6

³⁶ Remedies. 2006. ICSL. London: Oxford University press., p.50

³⁷ Haley., op.cit. pp.8, 9

³⁸ Ibid., p.9

итгэмжлэгдсэн өмч гэдгийг мэдэгдэлгүйгээр, тодорхой үнэ төлж авч байгаа шударга худалдан авагчид худалдсан тохиолдолд энэ арилжаа нь хүчинтэй байна. Харин шударга худалдан авагчаас итгэмжлэгдэгчид төлсөн мөнгө нь итгэмжлэлийн ерөнхий зарчмын дагуу итгэмжлэгчийнх ба үр ашиг хүртэгчийнх болдог. Энэ нь шударга ёсны эрх зүйн хамгаалалтын онцгой тохиолдол бөгөөд итгэмжлэгчийн өгсөн хөрөнгө ба түүний үр шимийг мөрдөн олж авах тусдаа ажиллагааны үндэс болно³⁹.

Шударга ёсны эрх зүйн зүйр цэцэн үгс

Канцлерын шүүх дээр шийдэгдсэн асуудлаас үүсэлтэй ерөнхий зарчмууд нь шударга ёсны зүйр цэцэн үгсээр тодорхойлогддог бөгөөд эдгээр нь шударга ёсны эрх зүйг хэрэгжүүлэхэд баримтлах өргөн хүрээтэй зааварчилгаа юм⁴⁰. Эдгээр нь хэрэг тухай бүрт хатуугаар мөрдөх дүрэм биш бөгөөд шударга ёсны эрх зүйг хэрэгжүүлэх арга замыг тодорхойлсон зааварчилгааны шинжтэй болно⁴¹. Дараах зүйр цэцэн үгс нь шударга ёсны эрх зүйн гэх тодотголтой. Үүнд:

1. Шударга ёс нь хүний эсрэг үйлчилдэг (*Equity acts in personam*).
2. Шударга ёс нь ухамсар дээр үйлчилдэг (*Equity acts on the conscience*).

³⁹ Martin., et. passim.

⁴⁰ ibid. p.3

⁴¹ Martin., op. cit. p.27

3. Шударга ёс нь буруутай зүйлээс болсон шаналалыг хамгаалалтгүй орхидоггүй. (*Equity will not suffer a wrong without a remedy*). Энэ нь хүний нэхэмжлэл гаргах эрхийг хязгаарлахгүй гэсэн утгатай.
4. Шударга ёс нь хуулийг дагана. (*Equity follows the law*). Шударга ёс нь нийтийн эрх зүйг дагаж мөрдөхгүй байх сайн шалтгаан байхгүй тохиолдолд нийтийн эрх зүйгээ дагана.
5. Шударга ёсыг эрэлхийлж байгаа хүн нь шударга ёсыг хийх үүрэгтэй. (*He who seeks equity must do equity*). Энэ нь нэхэмжлэгчийн ирээдүйн үйлдэл нь шударга ёстой нийцэж байх ёстойг заана.
6. Шударга ёсонд ирэх хүн нь цэвэр гартай ирэх ёстой (*He who comes to equity must come with clean hands*). Энэ нь нэхэмжлэгчийн өнгөрсөн үйлдэл нь шударга ёстой нийцэж байх ёстойг илтгэнэ.
7. Хугацаа хожимдох нь шударга ёсыг дийлнэ (*Delay defeats equity*).
8. Шударга ёс бол тэгш эрхийн байдал. (*Equity is equality*).
9. Хэрэв шударга ёс хоорондоо тэнцүү бол хууль давамгайлна (*Where the equities are equal the law prevails*).
10. Шударга ёс хоорондоо тэнцүү бол цаг хугацааны хувьд эхэнд байгаа нь давамгайлна (*Where the equities are equal the first in time prevails*).

11. Шударга ёс нь үүргээ биелүүлэх санааг анхаардаг (*Equity implies an intention to fulfill an obligation*).
12. Шударга ёс нь хэлбэрээс илүүтэйгээр хүсэл сонирхол руу хардаг (*Equity looks to the intent rather than the form*). Шударга ёс нь бодит байдал дээр юу хүссэнийг харахаас биш тэр нь ямар аргаар илэрхийлэгдсэнийг харахгүй.
13. Шударга ёс нь хуулийг хууран мэхлэлтийн хөдөлгүүр болгож ашиглахыг зөвшөөрөхгүй (*Equity will not permit a statute to be used as an engine of fraud*).
14. Шударга ёс хийх ёстой зүйлийг хийсэн мэтээр авч үздэг (*Equity regards as done that which ought to be done*). Хэрэвгүйцэтгэх ёстой үүрэг байсан бол шударга ёс нь талуудыг үүргээ биелүүлсний дараах байдалд авч үздэг.

Шударга ёсны эрх зүйн зарчим Монголд

Шударга ёсны зарчим нь Үндсэн хууль болон бусад хуулиудад зөвхөн төрийн үйл ажиллагааны зарчим гэсэн явцуу утгаар заагдсан. Улсын Дээд Шүүх ч хуулийг тайлбарлах эрх, үүргийнхээ дагуу шударга ёсны зарчим гэж юу болох талаар тайлбар гаргахаас татгалзаж, шударга ёс нь ойлгомжтой зүйл гэсэн байр суурьтай байгаа нь шударга ёсны зарчим жинхэнэ утгаараа үйлчлэх бололцоогүй байдалд хүргэж байна.

Иргэдэд хамаатай шударга ёсны эрх зүйн харилцааны зүйл, заалт уг нь Иргэний хуульд байгаа боловч тэдгээрийг хэрхэн ойлгож, хэрэглэж байгаа талаар хэлэхэд боломжгүй гэж үзэж байна. Учир нь шүүхийн шийдвэр болон шүүгчийн шийдвэр гаргасан үндэслэл нийтэд ил биш байгаа. Түүнчлэн Иргэний хуулийн 152 дугаар зүйлд заасан узуфрукт буюу бусдын эд хөрөнгийг хязгаартайгаар эзэмших буюу ашиглах эрх нь эд хөрөнгийн эрхийн улсын бүртгэлд бүртгүүлсэн байх үүргийн зэрэгцээ узуфруктын зүйл, түүний ашиглалтын зориулалтыг өөрчлөх эсэх, узуфруктын зүйлд зардал шаардагдсан, узуфруктыг шилжүүлэх зэрэгтээ өмчлөгчийн зөвшөөрлийг авч байгаа, Иргэний хуулийн 152.6 дахь хэсэгт заасан үндэслэлээр узуфрукт дуусгавар болж байгаа зэргээс үзэхэд өмчлөгчийн эрх үүрэг шударга худалдан авагчийн эрхээр хязгаарлагдахгүй байна. Өөрөөр хэлбэл, итгэмжлэгдсэн өмчийн харилцааны агуулга өөр гэж үзэж болохоор байна.

Иргэний хуулийн 406 дугаар зүйлд заасан хөрөнгө итгэмжлэх гэрээ нь хөдлөх эд хөрөнгө буюу эрхэд хамааралтай бөгөөд энэ гэрээний харилцаанаас үүссэн маргаан, хохирлыг нөхөн төлөх асуудалд шударга ёсны эрх зүйн ойлголт, хэм хэмжээг хэрэглэж болох юм.

Түүнчлэн Иргэний хуулийн Гуравдугаар дэд бүлэг (Үндэслэлгүйгээр хөрөнгөжих)-ийн 492-496 дугаар зүйлүүдтэй

холбоотой хэрэг маргааныг шийдвэрлэхдээ шударга ёсны эрх зүйн зарчмыг хэрэглэж болохоор байна.

Сонирхуулахад, шударга ёсны зарчмыг дэлгэрэнгүй тодорхойлсон нь ганцхан Эрүүгийн хууль бөгөөд энэ хуулийн 6 дугаар зүйлд зааснаар “Ял, эрүүгийн хариуцлагын бусад арга хэмжээ нь гэмт хэргийн нийгмийн аюулын шинж чанар, хэр хэмжээ, гэм буруутай этгээдийн хувийн байдал, гэмт хэрэг үйлдсэн нөхцөл байдалд тохирсон байна”, “Гэмт хэрэг үйлдсэн этгээдэд тухайн гэмт хэрэгт нь зөвхөн нэг удаа эрүүгийн хариуцлага хүлээлгэнэ” гэсэн нь шударга ёсны зөвхөн нэг л хэмжүүр юм.

Шүүгч, шүүхийн ажилтнууд шударга ёсны хэмжүүр байх гэсэн нэгэн эрхэм зорилгоо Шударга ёсны Тунхагтаа зарласан нь манай улсын шүүгчид, шүүхийн ажилтнууд шударга ёсны хэмжүүрээ тодорхойлох шаардлагатай болсныг илтгэж байна.

Шүүхийн ажилтан гэдэгт өмгөөлөгчдийг ч чиг үүргийнх нь хувьд оруулж тооцдог хандлага байдаг тул шударга ёсны эрх зүйг хөгжүүлэхэд өмгөөлөгчдийн мэргэжлийн оролцоог хангах ажил ч хэрэгтэй болно.

Хуульчид хүн төрөлхтний нэг хэсгийн боловсруулж бэлэн болгосон шударга ёсны эрх зүйн үзэл баримтлал, зүйр цэцэн үгсийн зарчмыг сонирхон судалж ажилдаа хэрэглэх нь мэдэгдэхүйц үр дүнг өгнө гэж үзэж байна.

Түүнчлэн төсвийн хөрөнгө, олон нийтийн хөрөнгийг албан тушаалын хувьд итгэмжлэн хариуцсан албан тушаалтнууд завшиж үрэгдүүлсэнтэй шударга ёсны эрх зүйгээр тэмцэх нь үр дүнгээ өгнө гэж үзэж байна.

Ашигласан ном, хэвлэлийн жагсаалт:

1. 2005. *Oxford Dictionary of English*. 2nd edition (revised). Oxford University Press
2. Jill E.Martin. 2005. *Hanbury & Martin's Modern Equity*. 17th ed. London: Sweet & Maxwell.
3. D.Keenan. 2001. *Smith & Keenan's English Law*. 13th ed. Longman imprint.
4. E.A. Martin (ed). 2003. *A Dictionary of Law*. 5th ed. Oxford University Press.
5. Michael Haley. 2004. *Equity & Trusts*. 6th ed. London: Sweet & Maxwell.
6. Pianca. 2003. *A Practitioner's Guide to Advising Charities*. 2nd ed. UK: LexisNexis.
7. Dr P.M.Smith. 2005. *Law of Trusts, Course materials*. University of Exeter.
8. Alison Dunn. 2000. *As 'cold as charity'?: poverty, equity and the charitable trust*. Legal Studies.
The Journal of the Society of Public Teachers of Law. Butterworths. Vol.20
9. J.Quarrell. (1995) 9 T.L.I. 33



ХӨРӨНГӨ ОРЛОГЫН МЭДҮҮЛГИЙН АРГА ХЭЛБЭР: ФИЛИППИНЫ АМЬДРАЛЫН ХЭВ МАЯГИЙГ ШАЛГАХ ХӨТӨЛБӨР

Мари Роуз Гузман

Ph.D.

Mary Rose S. Guzman received her Doctor of Political Science degree from Kobe University, Graduate School of International Cooperation Studies. Her research focuses on anti-corruption, particularly accountability and whistleblowing

Income and Asset Declaration (IAD) as an Anti-Corruption Mechanism

Income and asset declaration (IAD) is widely acknowledged as an important anti-corruption instrument. Instead of proving the occurrence of a corrupt act, IAD systems hold public officials administratively and/or criminally liable for non-reporting, under reporting, misreporting or accumulating unexplained wealth. However, many countries experience difficulties in validating the accuracy and completeness of declarations, thereby compromising the credibility of IAD systems. The Philippine Lifestyle Check Program demonstrates a collaborative approach to IAD content verification that involves the examination of public officials' lifestyles vis-a-vis declared wealth by a broad-based coalition.

Мари Роуз Гузман, Ph.D., тэрээр Кобэгийн Их сургуулийн Олон улсын хамтын ажиллагаа судалгааны сургуульд улс төрийн ухааны докторын зэрэг хамгаалсан. Түүний судалгааны чиглэл нь авлигатай тэмцэх, хариуцлагатай байдал, “шүгэл-үлээгч”-ийн асуудал юм.

Хөрөнгө орлогын мэдүүлэг авлигын эсрэг арга хэрэгсэл болох нь

Хөрөнгө орлогын мэдүцлэг (ХОМ) нь авлигын эсрэг чухал хэрэгсэл юм. Авлигын гэмт үйлдлийг нотлох нь нарийн төвөгтэй, тусгай процесс шаарддаг. Харин төрийн албан хаагчдын хариуцлагыг дээшлүүлэх, мэдүцлээгүй, буруу мэдүцлсэн эсвэл хэрхэн баяжсанаа тайлбарлах, хөрөнгө, орлогоо мэдүцлэх цэргээ зөрчвөл захиргааны эсвэл эрүүгийн хариуцлага ногдуулах систем нь илүү чухал дүнтэй. Гэвч олон улс ХОМ-ийг хянах, үнэн зөв, бүрэн дүрэн мэдүцлсэн байдлыг шалгах явцад хүндрэл бэрхшээлтэй тулгарч байгаа нь тус системийн чухал ашигтай байдалд эргэлзэхэд хүргэж байна. “Филиппины амьдралын

Public office requires its holders to exercise a wide range of powers in the interest of the public. When public office is viewed as a position of privilege rather than service, however, the use of such powers is instead driven by private interests. Governments characterized by corrupt behavior need to institute and maintain potent restraints on the misuse of powers if public trust is to be sustained. The significance of accountability mechanisms has long been recognized in anti-corruption strategies as a countervailing force against the abuses of public office. An increase in political accountability, which denotes the controls applied to public officials by organizations or constituencies capable of sanctioning misconduct, is said to have a corresponding increase in the cost to public officials of opting for decisions aligned towards private gain over those that support public interest¹.

Income and Asset Declaration (IAD) as an Anti-Corruption Mechanism

One mechanism associated with increasing accountability among public officials is the establishment of IAD systems. Broadly speaking, IAD involves the disclosure of income, assets, liabilities and other pertinent interests by selected or all public officials, and in some cases including

хэв маягийг шалгах” хөтөлбөр нь төрийн албан хаагчдын амьдралын хэв маягийг мэдүүлсэн хөрөнгө орлогын байдалтай харьцуулан шалгахад чиглэгддэг.

Төрийн албан хаагчид иргэд, олон нийтийн эрх ашгийн төлөө өргөн хүрээний эрх мэдлийг хэрэгжүүлдэг. Төрийн албыг “үйлчилгээ” гэхийн оронд “онцгой эрх” гэж үзэх нь энэхүү эрхийг хувийн ашиг сонирхолдоо ашиглахад хүргэдэг. Албаны эрх ашгийг хувийн ашиг сонирхолдоо ашиглах явдлыг хориглох хүчтэй хязгаарлалт бий болгох нь төрд итгэх олон нийтийн итгэлийг нэмэгдүүлнэ. Авлигатай тэмцэх стратеги дэх албаны эрхийг хувийн ашиг сонирхолдоо ашиглахын эсрэг тэмцэх гол хэрэгсэл нь хариуцлагын механизмыг дээшлүүлэх явдал юм. Улс төрийн хариуцлагыг дээшлүүлэх өөрөөр хэлбэл албан тушаалын гэмт хэрэг үйлдсэн төрийн албан хаагчид хариуцлага ногдуулах буюу эсвэл сонгогчдын зүгээс тавих хяналтыг сайжруулснаар төрийн албан хаагчид хувийн ашиг сонирхлоос илүү олон нийтийн ашиг сонирхолыг эрхэмлэн, түүнд нийцсэн шийдвэр гаргах явдлыг нэмэгдүүлдэг¹.

Хөрөнгө орлогын мэдүүлэг нь авлигын эсрэг арга хэрэгсэл болох нь

Төрийн албан хаагчдын хариуцлагыг дээшлүүлэх нэг арга

¹ The World Bank, *Anticorruption in Transition: A Contribution to the Policy Debate* (Washington, D.C.: The World Bank, 2000), 40.

¹ Дэлхийн банк, Шилжилтийн үед авлигатай тэмцэх: Бодлогын асуудалд хувь нэмэр оруулах нь (Вашингтон, Дэлхийн банк, 2000), 40.

those of their spouses and dependent children, upon assumption of, while in and/or upon termination of office. Hence, this practice provides the basis for monitoring the finances and interests of office holders, and for pursuing consequential inquiries.

Particular attention is drawn to the IAD system's preventive and investigative functions, as it helps identify potential conflicts of interest prior to the occurrence of misconduct, as well as detect illicit enrichment after the fact². These IAD functions extend to stolen assets, assisting in their prevention, determination and retrieval in both domestic and international levels³. Instead of proving the corrupt act itself, which is widely regarded to be difficult, the IAD system holds public officials administratively and/or criminally liable for failing to declare, making false or incomplete disclosures, or accumulating unexplained wealth. For honest public officials, on the other hand, the IAD system may serve as a form of defense against undue suspicions or claims of corruption⁴. Adopting the IAD system may thus

хэрэгсэл бол ХОМ-ийн систем юм. Ерөнхийдөө ХОМ нь сонгогдсон эсвэл бүх төрийн албан хаагчид, зарим тохиолдолд тэдгээрийн гэр бүлийн гишүүд, насанд хүрээгүй хүүхдүүдийн орлого, хөрөнгө, өр төлбөр, үнэт цаас зэргийг мэдүүлэх явдал юм. Энэхүү үйл ажиллагаа нь албан тушаал хашиж буй албан хаагчдын хөрөнгө, орлогыг тогтмол хянах эх үүсвэр болдог.

ХОМ-ийн систем нь ашиг сонирхлын зөрчил үйлдэгдэхээс өмнө урьдчилан сэргийлэх, үйлдэгдсэн тохиолдолд илрүүлэх, хууль бусаар баяжих явдлыг олж тогтоох онцгой ач холбогдолтой². Дотоодын болон олон улсын түвшинд хөрөнгө алдагдахаас урьдчилан сэргийлэх, алдагдсан хөрөнгийг олж тогтоох, буцааж авахад энэхүү ХОМ-ийн системийн үүрэг их юм³. Авлигын гэмт үйлдлийг шалгаж нотлоход хүнд гэж газар сайгүй яригддаг. Харин тус системийн тусламжтай төрийн албан хаагчдыг хөрөнгө орлогоо мэдүүлээгүй, худал эсвэл дутуу мэдүүлсэн, эх үүсвэрийг нь тайлбарлаж чадахгүй хөрөнгө, орлоготой болсон тохиолдолд

² Marie Chkne, U4 Expert Answer: African experience of asset declarations, U4 Anti-Corruption Resource Centre, 21 April 2008, 1. <<http://www.u4.no/helpdesk/helpdesk/query.cfm?id=160>> (accessed 10 December 2010).

³ Ruxandra Burdescu, Gary J. Reid, Stuart Gilman and Stephanie Trapnell, *Income and Asset Declarations: Tools and Trade-offs*, UNCAC Conference Edition (Washington, D.C.: The World Bank, November 2009), 2.

⁴ Chkne, U4 Expert Answer: African experience of asset declarations, 2.

² Мари Чкне, Ю4 Шинжээчийн хариулт: Африкийн хөрөнгө орлогын мэдүүлгийн туршлага, Ю4 Авлигын эсрэг төв сан, 2008 оны 4 сарын 21, <<http://www.u4.no/helpdesk/helpdesk/query.cfm?id=160>> (2010 оны 12 сарын хандалт).

³ Руксундра Бурдеску, Гари Ж.Райд, Стюарт Гилман болон Стефани Трапнел, Хөрөнгө орлогын мэдүүлэг: Арга хэрэгсэл, Авлигын эсрэг НҮБ-ын конвенцийн Эрдэм шинжилгээний хурлын хэвлэл (Вашингтон ДС: Дэлхийн банк, 2009 оны 11 сар), 2.

promote integrity in government service and strengthen public trust.

IAD provisions now form part of numerous national anti-corruption legislations. Although the purpose of the IAD system, scope of filers, content of declarations, institutional arrangements, accessibility of information, and types and application of sanctions vary across countries, the inclusion of IAD clauses in domestic laws manifests its importance as an anti-corruption mechanism. In fact, a quantitative analysis of the asset declaration laws of sixteen countries and their corresponding 2004 Corruption Perceptions Index found that while the inclusion of asset declaration laws within the constitution does not necessarily decrease corruption perception levels, countries that have held the tradition of asset declaration laws for a longer period recorded significantly lower levels of perceived corruption compared to countries that have effected the law for a shorter time⁵.

Several regional and international anti-corruption instruments have likewise incorporated IAD provisions. These include the Inter-American Convention Against Corruption, Anti-Corruption Action Plan for Asia and the Pacific, African Union Convention on Preventing and Combating Corruption, International Code of Conduct for Public Officials, and the

⁵ Ranjana Mukherjee and Omer Gokcekus, "Officials' asset declaration laws: do they prevent corruption?" in *Global Corruption Report 2006* (London and Ann Arbor, MI: Pluto Press in association with Berlin: Transparency International, 2006), 326.

захиргааны эсвэл эрүүгийн хариуцлага тооцох нь илүү үр дүнтэй. Нөгөө талаас шударга албан хаагчдын хувьд авлигад автсан гэх зохисгүй хардлагаас сэргийлэх ач холбогдолтой⁴. ХОМ-ийн системийг нэвтрүүлэх нь төрийн үйлчилгээнд шударга байдлыг бий болгож, төрд итгэх ард иргэдийн итгэл бэхжих сайн талтай юм.

Үндэсний авлигатай тэмцэх хууль тогтоомжийн нэгээхэн хэсгийг ХОМ-ийн заалтууд эзэлж байна. Мэдүүлэг гаргагч нарын хүрээ, мэдүүлгийн агуулга, зохион байгуулалтын арга хэрэгсэл, олон нийтэд ХОМ-ийн мэдээлэл хүртээмжтэй байх явдал, түүнчлэн зөрчсөн тохиолдолд мэдүүлэг гаргагч нарт хэрэглэж буй санкцууд улс болгонд өөр өөр хэдий ч үндэсний хууль тогтмоожид ХОМ-ийг зохицуулсан заалтуудыг оруулсан нь түүнийг авлигатай тэмцэх нэг чухал хэрэгсэл болсныг гэрчилж байгаа юм. Энэ нь тус системийн зорилго ажээ. Арван зургаан орны ХОМ-ийн тухай хууль тогтоомжид хийсэн шинжилгээний үр дүнг Авлигын төсөөллийн индексийн 2004 оны үр дүнтэй харьцуулан судлахад ХОМ-ийн талаар зүйл, заалтыг үндэснийхээ хууль тогтоомжид нэвтрүүлсэн улс, орны авлигын төсөөллийн индекс шууд буурсан тохиолдол ажиглагдаагүй байна. Харин ХОМ-ийн системийг урт хугацаанд ашиглаж буй улсын авлигын төсөөллийн түвшин тус

⁴ Чкне, Ю4 ШИинжээчийн хариулт: Африкийн хөрөнгө орлогын мэдүүлгийн туршлага, 2.

United Nations Convention Against Corruption, among others. The reflection of IAD provisions in important instruments such as these signifies a broad international consensus on the necessity of IAD in the fight against corruption.

Challenges Involved in Verifying IADs

While several aspects of the IAD system require attention, verification of declared information warrants particular consideration when building the system's credibility is the foremost concern. Disclosures for the sake of compliance add little value to anti-corruption efforts. Their validation for accuracy and completeness is indispensable in posing tangible risks to office holders of being called to justify unexplained wealth, and in pursuing further investigations and prosecution. A study reveals that countries with verification mechanisms incorporated into their laws showed a markedly lower level of corruption perception than those that excluded verification of statements⁶. However, in a review of IAD legislative frameworks in seventy-four countries, only roughly sixty percent specify the agency responsible for content verification and barely thirty percent indicate the criteria to carry out this task⁷. The patchy

системийг бага хугацанд ашиглаж буй улсаас доогуур байна⁵.

Хэд хэдэн бүсийн болон олон улсын авлигын эсрэг арга хэрэгслүүдэд ХОМ-ийн системийг зохицуулсан зүйл заалтууд орж байгаа юм. Эдгээрт Интер Америкийн Авлигын эсрэг конвенци, Ази Номхон далайн авлигатай тэмцэх хөтөлбөр, Авлигаас урьдчилан сэргийлэх, авлигатай тэмцэх Африкийн холбооны конвенци, Төрийн албан хаагчдын ёс зүйн олон улсын дүрэм, Авлигын эсрэг НҮБ-ын конвенци гэх мэт. Эдгээр баримт бичгүүдэд ХОМ-ийн талаар тусгасан байгаа нь олон улсын түвшинд авлигатай тэмцэхэд тус систем зайлшгүй хэрэгтэй болохыг харуулж байна.

Хөрөнгө орлогын мэдүүлгийг шалгахад учирч буй бэрхшээлүүд

ХОМ-ийг шалгахад тус системийн хэд хэдэн асуудал анхаарал татдаг. Тус систем нэвтэрч буй эхний шатанд системд итгэх итгэлийг төрүүлэх нь чухал юм. Авлигатай тэмцэх хүчин чармайлтыг бага ч гэсэн үнэ цэнэтэй болгохын тулд мэдээллийг ил болгох хэрэгтэй. ХОМ-ийн бүрэн гүйцэд, үнэн зөв мэдүүлсэн байдлыг

⁵ Ранжана Мукхэржээ, Омер Гоксекус, “Албан хаагчдын хөрөнгө орлогын мэдүүлгийн хууль: Авлигаас урьдчилан сэргийлж байна уу?” 2006 оны Дэлхийн Авлигын тайлан, (Лондон, Анн Арбор, МИ:Плутто пресс Берлинтэй хамтран: Берлин Транспарэнси интернэшнл, 2006),326.

⁶ Mukherjee and Gokcekus, “Officials’ asset declaration laws: do they prevent corruption?” 327.

⁷ Burdescu, et al., *Income and Asset Declarations: Tools and Trade-offs*, 41.

legal provisions do not bode well for the review of disclosures. In addition, the administrative implications of the verification of statements need to be addressed. For instance, monitoring bodies need to have the capacity to examine the sheer volume and scope of declarations, and to uncover erroneous and deceptive information. The extent by which reliable sources of data are available, such as public registers, may also facilitate or hinder the validation process. Moreover, insufficient human, technical and financial resources may impinge on the effectiveness of the IAD regime, specifically content verification⁸.

Difficulties related to verifying IADs ring true for the Philippines. Republic Act (RA) 6713 or the “Code of Conduct and Ethical Standards for Public Officials and Employees” requires all public servants to file under oath their statements of assets, liabilities, net worth, business interests and financial connections, including those of their spouses and unmarried children below the age of eighteen living in their households, after assumption of and separation from office and annually in between. Only persons serving the government in an official honorary capacity without service credit or remuneration, temporary laborers, and casual or temporary and contractual workers are exempted from this obligation⁹.

⁸ Chkne, U4 Expert Answer: African experience of asset declarations, 2.

⁹ Reference is made to Rule VIII Section 1.a of the Civil Service Commission Resolution No. 060231 of 2006, which amended Rule VIII of the “Rules Implementing

шалгах нь албан тушаалтны хувьд бодит эрсдлийг тооцох зайлшгүй хэрэгцээтэй тулгардаг. Тэрээр орлогын эх үүсвэрээ тайлбарлах ёстой, эх үүсвэрийг нь тайлбарлаж чадахгүй бол шалгана, улмаар буруутай бол хариуцлага тооцох асуудал тавигдана. Судалгаагаар ХОМ-ийг шалгах механизмыг хууль тогтоомжиндоо нарийн тусгаж өгсөн улс орнуудын авлигын төсөөлөл эрх зүйн орчин нь бүрдээгүй улс орнуудаас илэрхий доогуур байгаа нь харагдсан⁶. Тэгэхдээ 74 орны ХОМ-ийн эрх зүйн орчныг харьцуулан судлахад 60 орчим хувьд нь ХОМ-ийг хянаж шалгах тусгайлсан байгууллагыг зааж өгсөн байхад дөнгөж 30 орчим хувьд нь энэхүү ажлыг гүйцэтгэх аргачлал, шалгуурыг зааж өгсөн байна⁷. Ийнхүү эрх зүйн хангалтгүй зүйл, заалтууд мэдүүлгийг шалгах ажилд нэг их таатай бус байдлыг бий болгодог. Ялангуяа, захиргааны шугамаар шалган шийдвэрлэхэд эрх зүйн орчин чухал байдаг. Тухайлбал, ХОМ-ийг хянаж шалгах эрх бүхий байгууллага их хэмжээний, өргөн цар хүрээтэй мэдээллийг шалгах асуудалтай тулгардаг ба алдаатай эсвэл төөрөгдөлд оруулах мэдээллийг ялгах чадавхитай байх ёстой. Төрийн бүртгэлийн байгууллагын мэдээлэл найдвартай, хүртээмжтэй байдал шалгалтын үйл явцыг сааруулж ч болно, хурдасгаж ч

⁶ Ранжана Мүкхэржээ, Омер Гоксекус, “Албан хаагчдын хөрөнгө орлогын мэдүүлгийн хууль: Авлигаас урьдчилан сэргийлж байна уу?” 327.

⁷ Бурдеску, бусад, Хөрөнгө орлогын мэдүүлэг: Арга хэрэгсэл, 2.

This legislation further requires public officials and employees to disclose relatives in the government. It also stipulates public access to these documents. Although the declarations can serve as powerful anti-corruption instruments, “no agency of government is deputized to examine the veracity of the data entered in those statements”¹⁰. The multitude, scope

the Code of Conduct and Ethical Standards for Public Officials and Employees” (Rules Implementing RA 6713).

¹⁰ PCTC Paper on Graft and Corruption, Office of the President Philippine Center on Transnational Crime. <<http://www.pctc.gov.ph/papers/graft.htm>> (accessed 12 December 2010).

It must be noted that Section 10 of RA 6713 of 1989 authorizes, inter alia, the designated committees of both Houses of Congress and the heads of other offices to establish a review and compliance procedure to determine whether statements of assets, liabilities and net worth (SALNs) have been filed promptly, completely and in proper form. Rule VIII Section 1 of the Rules Implementing RA 6713 of 1989 empowers certain officials of the three branches of government, and Constitutional Commissions and Offices to, among others things, establish compliance procedures for the review of the SALNs to determine whether they have been accomplished properly. Civil Service Commission Resolution No. 060231 of 2006 subsequently amended Rule VIII of the Rules Implementing RA 6713 to establish a standard review and compliance procedure in the filing and submission of the SALNs. The chief/head of the Personnel/Administrative Division or Unit/Human Resource Management Office is tasked to evaluate the SALNs to see whether they have been accomplished properly, i.e. “when all applicable information or details required therein are provided by the filer.” The chief/head then provides on or before 15 May of each year a list to

болно. Үүнээс гадна ялангуяа ХОМ-ийн агуулгыг шалгах явцад хүн хүчний, техникийн, санхүүгийн нөөцийн хангалтгүй байдал ХОМ-ийн системийн үр ашигтай байдалд сөргөөр нөлөөлөх тал ажиглагддаг⁸.

ХОМ-ийн хяналт шалгалтын явцад учирдаг хүндрэл бэрхшээлүүд Филиппин улсын хувьд мөн л бодит үнэн юм. Филиппин Улсын “6713 хууль” буюу “Төрийн албан хаагч, ажилчдын ёс зүйн хэм хэмжээний тухай хууль”-д зааснаар бүх төрийн албан хаагчид болон тэдний гэр бүлийн гишүүд, гэрлээгүй 18 нас хүрээгүй хамт амьдарч байгаа хүүхдүүд эд хөрөнгө, өглөг, нийт хөрөнгө, бизнесийн ашиг сонирхол, санхүүгийн хэлхээ холбоогоо албан тушаалд очихдоо болон халагдсан хойноо ч жил болгон мэдүүлэх ёстой аж. Сайн дурын үндсэн дээр ямар нэгэн шагнал урамшуулалгүй төрийн ажлыг гүйцэтгэж байгаа хүмүүс, түр болон тохиолдлын ажилчид, гэрээгээр ажиллагч нар энэ үүргээс чөлөөлөгдөнө⁹. Тус хууль нь мөн төрийн албанд ажиллаж байгаа хамаатан саднаа мэдүүлэхийг шаарддаг. Олон нийт энэхүү мэдээллийг нээлттэй авч болохыг заасан байдаг. ХОМ нь хүчтэй авлигын эсрэг арга хэрэгсэл болох ч “төрийн ямарч байгууллага

⁸ Чкне, Ю4 ШИИжээчийн хариулт:

Африкийн хөрөнгө орлогын мэдүүлгийн туршлага, 2.

⁹ Төрийн албаны зөвлөлийн тогтоолын Дүрэм VIII бүлгийн 1-т №060231, 2006 он, Дүрэм VIII –д нэмэлт өөрчлөлт орж “Төрийн албан хаагч, ажилчдын ёс зүйн хэм хэмжээний хуулийг хэрэгжүүлэх дүрмүүд” (Хэрэгжүүлэх Дүрмүүд 6713)

and frequency of declarations necessitate an equally massive amount of human, financial and technical resources. Yet the former head of the Office of the Ombudsman (OMB), Simeon Marcelo, admitted that the OMB lacks the required resources to perform its constitutional mandate to fight corruption. He narrated that in 2002, the OMB only had thirty-seven field investigators sans pertinent equipment and training programs to keep an eye on 1.5 million public servants, and a meager budget of PhP 380 million for its overall operations—a stark contrast to Hong Kong’s Independent Commission Against Corruption that had a budget of PhP 4.9 billion to cover only 174,175 government officials and employees¹¹. With these constraints, the IAD system could eas-

the head of office, with a copy furnished to the Civil Service Commission, of those who submitted their SALNs with complete information, those who filed with incomplete data and those who failed to file. In response, the head of office issues the necessary compliance orders and the non-abidance by the concerned public officials gives grounds for disciplinary action. Original copies of the SALNs are later transmitted by the chief/head to the assigned office on or before 30 June of every year. Rule VIII also grants authority to selected officials to, among others, establish compliance procedures to review if statements have been accomplished properly.

¹¹ Simeon V. Marcelo, “Enhancing the Role of Civil Society in Anti-Corruption Work,” Paper presented in the OECD Development Assistance Committee and Transparency International’s DAC Development Partnership Forum: Improving Donor Effectiveness in Combating Corruption, Paris, 9-10 December 2004, 3.

мэдүүлжбуй ХОМ-ийг шалгах эрхээр хангагдаагүй байна”¹⁰. ХОМ-ийн тоо ширхэг, өргөн цар хүрээ, давтамж зэрэг нь үүнд тохирох маш их хэмжээний хүн хүчний, санхүүгийн, техникийн нөөцийг шаардаж байгаа юм. Омбудсманы газрын дарга асан Симеон Марсело авлигатай тэмцэх хуулиар хүлээсэн үүргээ хэрэгжүүлэхэд тус байгууллага нөөц хангалтгүй байдгийг хүлээн

¹⁰ Хээл хахууль ба Авлига. Филиппиний Ерөнхийлөгчийн дэргэдэх Үндэстэн дамнасан гэмт хэргийн төв, <<http://www.pctc.gov.ph/papers/graft.htm>>, (2010 оны 12 сард хандсан). 1989 оны Дүрэм 6713-ын 10 зүйл Конгрессын 2 танхимаас томилсон хороо болон нэг байгууллагын удирдлага өөр байгууллагын албан хаагчдын хөрөнгө орлогын мэдүүлэгт мэдүүлсэн эд хөрөнгө, өр төлбөр болон нийт эд хөрөнгө таарч тохирч байгаа эсэх болон бүрэн дүүрэн, үнэн зөв, зохих ёсны дагуу цаг хугацаанд нь мэдүүлсэн байдлыг шалгах хэсэг байгуулдаг байсан. 6713 хуулийн 1989 оны Дүрэм VIII –ын 1 зүйлд төрийн 3 салбарын байгууллагын тодорхой албан тушаалтнууд, Үндсэн хуулийн хорооноос тус мэдүүлэх явдал зохих дүрэм журмын дагуу явагдсан эсэхэд хяналт дүрэм журам боловсруулах үүрэгтэй байна. Төрийн албаны зөвлөлийн 2006 оны №060231 тогтоолоор 6713 хуулийн дүрэм VIII хэрэгжүүлэх журамд нэмэлт өөрчлөлт оруулан нийт эд хөрөнгө мэдүүлэх болон хууль дүрэмд нийцүүлэх стандартыг боловсруулсан. Захиргааны хэлтсийн дарга эсвэл Хүний нөөцийн удирдлагын хэлтэс мэдүүлсэн нийт эд хөрөнгийг үнэ зохих ёсоор мэдүүлсэнд үнэлгээ өгөх “мэдүүлэг гаргагч бүрэн дүүрэн зохих бүх мэдээллийг гаргаж өгсөн эсэх”. Хэлстгийн дарга 5 дугаар сарын 15-наас өмнө бүрэн дүүрэн мэдүүлсэн болон дутуу, эсвэл мэдүүлээгүй зэрэг нэрсийн жагсаалтыг гаргаж байгууллагын удирдлагад

ily be regarded as a mere formality rather than a tool to detect anomalies in accumulated wealth and to prevent conflicts of interest.

Yet interest in the use of IADs in exposing illicit enrichment gained some ground after the IAD statement of then President Joseph Estrada¹² served as a basis to show the disparity between his declared and undeclared assets, and to subsequently file impeachment charges against him. In 2003, the Philippine Lifestyle Check Program (LCP) took off from the aforesaid lifestyle probe conducted by the Philippine Center for Investigative Journalism in 2000¹³. It forms part of the anti-corruption strategy laid out in the 2004-2010 Medium-Term Philippine Development Plan, with the OMB, the Civil Service Commission, the Presidential Anti-Graft Commission, heads of agencies, and lifestyle check and anti-graft units established in selected departments at the forefront of the lifestyle check process.

Verifying IADs through Lifestyle Checks

A lifestyle check is essentially an

¹² He served as the thirteenth president of the Philippines whose term ran from June 1998 to January 2001. In Transparency International's *Global Corruption Report 2004*, Robin Hodess estimates the funds purportedly embezzled by Estrada at USD 78 to 80 million.

¹³ Transparency and Accountability Network, *Lifestyle Check: A Handbook for Civil Society Organizations* (n.p.: Transparency and Accountability Network, 2006), 4.

зөвшөөрсөн юм. Тэрээр 2002 онд 380 сая песогийн төсөв санхүүтэй, шаардлагатай техник хэрэгсэл, сургалтын материал байхгүй зөвхөн 37 гүйцэтгэх ажилтантайгаар 1,5 сая төрийн албан хаагчдыг хянах үүрэгтэй байсан Омбудсманы газрыг 4,9 тэрбум песогийн төсөвтэй 174175 төрийн албан хаагч, ажилчдыг хянах Гонг-Конгын Авлигатай тэмцэх бие даасан газартай харьцуулахад эрс ялгаатай байгааг тэмдэглэсэн юм¹¹. Иймэрхүү бэрхшээл оршиж байхад ХОМ-ийн системийг цуглуулсан хөрөнгийн гажгийг илрүүлэх, ашиг сонирхлын зөрчлөөс урьдчилан сэргийлэх хэрэгсэл гэхээсээ дүрэм, журам дагах энгийн хэлбэрдэл болгож болох юм.

Тэгэхдээ Ерөнхийлөгч Жозеф Эстрадагийн¹² мэдүүлсэн хөрөнгө болон мэдүүлээгүй хөрөнгийн зөрүүгээр түүнийг огцорсны дараа хууль бусаар баяжсан хэрэгт

болон хувийг Төрийн албаны зөвлөлд хүргүүлнэ. Үүний дагуу тухай байгууллагын удирдлага хууль дүрмийн дагуу тодорхой төрийн албан хаагчдад захиргааны арга хэмжээ авч хэрэгжүүлнэ. Жил болгоны 6 дугаар сарын 1-ны өмнө тухайн тухайн байгууллагуудад эх хувийг хүргүүлнэ. Дүрэм VIII нь мөн сонгогдсон албан тушаалтнуудад үйлчилдэг.

¹¹ Симеон В.Марсело, “Авлигатай тэмцэх үйлсэд иргэний нийгмийн оролцоог нэмэгдүүлэх”, ЭЗХАХБ, Хөгжлийг дэмжих хороо ба Транспарэнси интернэшнл байгууллагын хөгжлийн хамтын ажиллагааны форум: Авлигатай тэмцэхэд донор байгууллагуудын үр ашгийг нэмэгдүүлэх нь, Париж, 2004 оны 12 сарын 9-10, 3.

¹² Тэрээр Филиппин Улсын 13 дахь Ерөнхийлөгч асан ба 1998 оноос 2001 оны 1 сар хүртэл төрийн эрхийг

investigation of a public servant's way of life, as reflected in the vehicles, houses, overseas travels and other ostentatious display of affluence, vis-a-vis his/her lawful income. When the income and assets discovered exceed the office holder's statement of assets, liabilities and net worth (SALN) or when the SALN reflects increases in net worth over time that cannot be justified by lawful income, he/she will be held liable for perjury or unexplained wealth. Therefore, in lieu of focusing on a particular instance of corruption, the lifestyle check simply establishes the discrepancy between the actual wealth of the government official and the SALN, or the noticeably disproportionate growth in declared net worth while holding public office. By increasing the chances of exposing ill-gotten wealth, the lifestyle check alters the calculation of the perceived costs and benefits of corruption. As a matter of fact, the World Bank recognized the significance of the lifestyle check as an anti-corruption measure that "promote[s] integrity by strengthening the threat of detection and retribution for misbehavior"¹⁴.

While the LCP only started in recent years, the underlying concept is evident in several Philippine laws enacted as early as the mid-1900s. RA 1379 of 1955 or "An Act Declaring Forfeiture in Favor of the State Any Property Found to Have Been Unlawfully Acquired by Any Public Offi-

¹⁴ "World Bank notes success of Filipino lifestyle checks," *Manila Bulletin*, 16 November 2003, p.1.

буруутгасан нь ХОМ-ийн системийн ашигтай байдлыг харуулаад байна. Өмнө өгүүлсэнчлэн Филиппины Эрэн сурвалжлах сэтгүүл зүйн төвөөс 2000 онд зохион байгуулж байсан амьдралын хэв маягийг шалгах асуудал 2003 онд Филиппины амьдралын хэв маягийг шалгах хөтөлбөр болон өргөжсөн юм¹³. Энэ нь улмаар авлигатай тэмцэх стратегийн хэсэг болон Филиппины Хөгжлийн дунд хугацааны үйл ажиллагааны хөтөлбөр 2004-2010 болон өргөжсөн. Үүний дагуу амьдралын хэв маягийг шалгах үйл явдлыг Омбудсманы газар, Төрийн албаны зөвлөл, Ерөнхийлөгчийн Хээл хахуулийн эсрэг хороо, байгууллага, агентлагуудуудад эхэлсэн ба амьдралын хэв маягийг шалгах, хээл хахуулийн эсрэг нэгжүүд байгуулагдаад байна.

Хөрөнгө орлогын мэдүүлгийг шалгах ажлыг амьдралын хэв маягийг шалгах замаар хэрэгжүүлэх

Амьдралын хэв маягийг шалгах гэдэг нь үнэн хэрэгтээ төрийн албан хаагчдын тээврийн хэрэгсэл, байшин барилга, гадаад аялал,

барьсан юм. Транспарэнси интернэшнл байгууллагын Дэлхийн авлигын тайлан илтгэл 2004, Робин Нодесс түүний хулгайлсан хөрөнгийг 78-80 сая ам доллартай тэнцэнэ гэсэн юм.

¹³ Ил тод, хариуцлагатай байдлын сүлжээ, Амьдралын хэв маягийг шалгах: Иргэний нийгмийн байгууллагуудад зориулсан гарын авлага (Ил тод, хариуцлагатай байдлын сүлжээ, 2006), 4.

cer or Employee and Providing for the Proceedings Therefor” stipulates that any property acquired by a public officer or employee while in office with a value over and above his/her legitimate income shall be presumed prima facie to have been unlawfully acquired and could be forfeited in favor of the state unless a satisfactory explanation is provided to the court. This was followed by RA 3019 or the “Anti-Graft and Corrupt Practices Act” in 1960, which elaborates on the office holders’ submission of sworn statements of income, assets, liabilities, personal and family expenses, and paid income taxes, and includes the grounds for dismissal due to unexplained wealth. No less than the 1987 Philippine Constitution upholds the principles of modest living and accountability to the people for any misconduct, and reiterates the requirement to declare the SALN under oath. Finally, RA 6713 of 1989 prescribes “simple living” and expands the scope of the SALN as described above.

The legal bases of the LCP cover all government officials and employees. However, the program’s initial implementation concentrated on elective and appointive high-ranking public officials including and above the level of Assistant Bureau Director of national agencies and corresponding posts in other government bodies, as well as officials and employees of reportedly graft-ridden agencies, namely the Bureau of Internal Revenue, Bureau of Customs, and the Department of Public Works and Highways,

гайхуулж буй элбэг дэлбэг байдлыг түүний хууль ёсны орлоготой харьцуулан амьдралын хэв маягийг судлахыг хэлж буй юм. Албан тушаалтны бодит орлого, эд хөрөнгө, өр төлбөр нь нийт мэдүүлсэн хөрөнгөөс хэтрэх эсвэл хууль ёсны орлоготой харьцуулахад нийт хөрөнгөний хэмжээ цаг хугацааны явцад нэмэгдэх, хуурамчаар мэдүүлэх эсвэл хөрөнгийн эх үүсвэрээ тайлбарлаж чадахгүй бол буруутгагдах үндэслэл болно. Иймд авлигын тодорхой тохиолдол дээр анхаарч байхаар амьдралын хэв маягийг шалгах нь төрийн албан хаагчийн бодит байдал мэдүүлсэн хөрөнгө хоёрын мэдэгдэхүйц ялгааг гаргаж ирдэг юм. Шударга бусаар олсон эд баялгийг илрүүлэх боломжийг нэмэгдүүлснээр авлигын улмаас олох ашиг хонжоо, баригдсанаар гарах зардал хоёрыг тооцохыг амьдралын хэв маягийг шалгах ажил шаардаж байгаа юм. Үнэн хэрэгтээ Дэлхийн банк амьдралын хэв маягийг шалгах ажлыг авлигатай тэмцэх чухал арга хэрэгсэл гэдгийг хүлээн зөвшөөрөн “Шударга ёсыг тогтоохын тулд муу муухай бусармаг үйлдлийг илрүүлэн зайлшгүй шийтгэл хүлээх айдастай байх явдлыг чангаруулах” гэсэн юм¹⁴.

Хэдийгээр “Филиппины амьдралын хэв маягийг шалгах хөтөлбөр” нь сүүлийн жилүүдэд эхэлсэн ч ерөнхий үзэл баримтлал

¹⁴ “Дэлхийн банк Филиппины амьдралын хэв маягийг шалгахын амжилтыг тэмдэглэх нь”, Манила, Мэдээлэл, 2003 оны 11 сарын 16, р.1.

before applying lifestyle checks to all public servants in due course¹⁵.

The LCP involves a six-step process, which includes (1) the identification of the subject, (2) data gathering for case build-up, (3) fact-finding for validation of allegations, (4) filing of complaint against the subject, (5) prosecution, and (6) forfeiture¹⁶. While the SALN provides the baseline information for the lifestyle probe, reported and unreported data are validated using available sources including, but not limited to, the Register of Deeds for evidence relating to real property, Land Transportation Office for vehicle ownership, Securities and Exchange Commission for business interests and financial connections, and the Bureau of Immigration for overseas travels.

Efforts are taken to ensure that due process is observed in the conduct of lifestyle checks to preserve the legal rights of both complainants and respondents. The investigation costs approximately PhP 100,000 per case and is conducted over an average period of three months, followed by ten months of OMB proceedings

¹⁵ Virgilio V. Salentes, "Combating Corruption through Lifestyle Checks: The Philippine Experience," Paper presented in the MoHA and UNDP Sub-Regional Training/Experience-Sharing Seminar on Public Ethics and Accountability, Hanoi, 20-22 September 2004, 78.

¹⁶ Nicasio A. Conti, "'And lead us not into temptation...'" Combating Corruption in the Philippines through Lifestyle Checks," Paper presented in the National Conference on Anti-Corruption, Mandaluyong City, 26-27 October 2004, 35.

1900-аад оны дундуур батлагдсан хуулиудад тусгалаа олсон байдаг. 1955 оны "РА 1379 хууль" буюу "Ямар ч төрийн албан хаагч, ажилчны хууль бусаар олж авсан ямар ч төрлийн хөрөнгийг улсын орлого болсныг зарлах тухай хууль"-иар төрийн албан хаагчийн ажил үүргээ гүйцэтгэж байгаад олж авсан ямар ч төрлийн эд хөрөнгө түүний хууль ёсны орлогоос давж байвал хууль бусаар олж авсан гэж үзсэнийг шүүхээр хангалттай нотолж чадахгүй бол улсын орлого болгох үндэслэл болно гэсэн байна. Үүний дараа 1960 онд "РА 3019 хууль" буюу "Хээл хахуулийн болон авлигын эсрэг хууль" батлагдаж, уг хуулиар албан тушаалтан орлого, эд хөрөнгө, өр төлбөр, хувийн болон гэр бүлийн зарлага, татвар төлсөн баримт, эх үүсвэрээ тайлбарлаж чадахгүй бол халагдах үндэслэл болно хэмээн тангараглан мэдүүлэх үүрэг хүлээсэн байна. 1987 он гэхэд Филиппины Үндсэн хуульд даруухан амьдралын зарчмыг тунхаглан, хэрэг үйлдвэл ард түмний өмнө хариуцлага хүлээх, тангараг өргөн хөрөнгө, орлогоо мэдүүлэх ёстой болсон. Эцэст нь 1989 оны "РА 6713 хууль"-иар "энгийн амьдрал"-д уриалж хөрөнгө, орлого мэдүүлэх асуудлыг дээр дурьдсан түвшин хүртэл өргөжүүлсэн юм.

"Филиппины амьдралын хэв маягийг шалгах хөтөлбөр"-ийн эрх зүйн үндэс төрийн бүх албан хаагчид, ажиллагчдыг хамруулж байгаа юм. Үүнд сонгогдсон, томилогдсон өндөр албан тушаалтнуудад хөтөлбөрийн хэрэгжилт төвлөрч байгаа юм.

that would otherwise have typically taken two years to complete¹⁷.

Lifestyle Checks Anchored on Collaboration

However, the LCP is not just a government endeavor. The program taps citizens; church, school and community-based non-government organizations; and people's organizations to contribute information regarding unlawfully acquired assets. In their personal capacities, they may be privy to inaccessible information or be vigilant observers of indiscretions, enabling them to provide evidence and leads for case build-up. The information the public provides through observation or document compilation can help maximize the use of government resources as funds, time and personnel used in finding a subject or collecting information can be reduced or directed towards the investigation of another official¹⁸. Investigative reports provided by the media can also trigger inquiries and, when the cases are well established, can shorten the period of processing.

In fact, strategic partnerships with various civil society organizations have been developed to assist in the conduct of lifestyle checks. The

Үүнд үндэсний байгууллагуудын товчооны дарга болон түүнээс дээш албан тушаалтан, авлигад өртөмхий байгууллагуудын албан хаагчид – Дотоод орлогын товчоо, гааль, авто зам олон нийтийн тээврийн газар гэх мэт байгууллагын албан хаагчдын амьдралын хэв маягийг шалгаж байгаа юм¹⁵.

“Филиппины амьдралын хэв маягийг шалгах хөтөлбөр” нь 6 үе шаттай үйл явц ба нэгдүгээрт, объектоо тодорхойлох, хоёрдугаарт, хэрэг болох нөхцөлд мэдээлэл цуглуулах, гуравдугаарт, таамаглалыг шалгах баримт цуглуулах, дөрөвдүгээрт, нэхэмжлэл гаргах, тавдугаарт, хариуцлага ногдуулах, зурагдугаарт, хураан авах зэрэг юм¹⁶. Хэдийгээр нийт эд хөрөнгийн талаархи мэдээлэл нь амьдралын хэв маягийг шалгах үндсэн мэдээлэл болдог хэдий ч мэдүүлсэн болон мэдүүлээгүй ХОМ-ийн шалгах, бусад эх сурвалжуудын тухайлбал, Үл хөдлөх хөрөнгийн бүртгэлийн газрын мэдээлэл, Газрын бүртгэл, Тээврийн хэрэгслийн бүртгэл, бизнесийн болон санхүүгийн ашиг сонирхлын талаархи мэдээллийг үнэт цаасны бүртгэлийн газраас авах, гадаад аялалын талаархи мэдээллийг улсын хилээр нэвтэрсэн мэдээлэл зэргийг ашигладаг. Амьдралын хэв маягийг шалгах хөтөлбөрийг

¹⁷ Rigoberto D. Tiglaio, “The Government’s Anti-Corruption Program,” Presentation stated in the Minutes of the 96th LEDAC Meeting, Malacacan Palace, 3 August 2004, 9.

¹⁸ Transparency and Accountability Network, *Lifestyle Check: A Handbook for Civil Society Organizations*, 12.

¹⁵ В.Салентис, “Амьдралын хэв маягийг шалгаснаар авлигатай тэмцэх нь”, НҮБ-ын ХХ-ийн Бүсийн сургалтад тавьсан илтгэл (Төрийн албаны ёс зүй, хариуцлагатай байдлын талаар туршлага хуваалцах семинар, Ханой, 2004 оны 9 сарын 20-22), 78.

multi-sectoral Lifestyle Check Coalition was created in 2003 to spearhead the conduct of lifestyle checks of public officials. The coalition pools the expertise and resources of civil society organizations and different government anti-corruption bodies to gather information, to investigate and prosecute public servants who have amassed unexplained wealth, and to build the capacity of coalition members in performing lifestyle checks. Likewise, the Coalition Against Corruption was formed in 2004 among church, business, professional and other civil society organizations, producing a nationwide network of anti-corruption groups that can provide the OMB with data relevant to lifestyle checks. Similarly, church-based *Barug! Pilipino* re-organized itself into an anti-corruption organization and pledged to support the OMB in the collection of data at the local level. It also provided a model structure that has been replicated in other areas. Moreover, organizations such as the Philippine Center for Investigative Journalism, and Transparency and Accountability Network produced useful guides to assist the public in performing lifestyle checks.

Concrete Results to Date

Despite the failure of some high-profile lifestyle check cases to secure convictions, the program has produced some modest but encouraging results. For instance, from the three alleged corruption-prone agen-

хэрэгжүүлэхэд нэхэмжлэл гаргагч болон шалгагдаж буй хүн хоёрын хоёулангийнх нь эрхийг хамгаалах чиглэлээр хүчин чармайлт гаргаж байна. Судалгаа явуулахад ойролцоогоор нэг тохиолдолд 3 сарын хугацаанд 100,000 песо зарцуулдаг юм. Улмаар Омбудсамын газарт 10 сарын турш шүүхийн үйл явц үргэлжилж эцэслэн шийдвэрлэхэд 2 жил шахам шаардагдаж байна.

Амьдралын хэв маягийг шалгах хөтөлбөр нь хамтын ажиллагааг шалгаж байна

Амьдралын хэв маягийг шалгах хөтөлбөр нь зөвхөн төрийн хийх ёстой ажил бус юм. Хөтөлбөр хууль бусаар олж авсан хөрөнгийн талаархи мэдээллийг ил болгоход иргэд, сүм, хийд, сургууль, олон нийтийн төрийн бус байгууллагууд, ард иргэдийн хувь нэмрээ оруулах явдлыг нээж өгч байгаа юм. Хууль бусаар олж авсан хөрөнгө нь хувийн шинж чанараараа мэдээлэл олж авахад хэцүү нууцлаг байж болно эсвэл ичгүүр сонжуургүй ил байж анхааралд өртөн батлахад хялбар болгож болзошгүй юм. Ажиглалт эсвэл баримт цуглуулалтын явцад бий болсон олон нийтийн мэдээлэл нь цаг хугацаа, ажиллах хүчин зэрэг төрийн хөрөнгө, нөөцийн ашиглалтыг аль болох

¹⁶ Никасио А. Конти, “Филипинд амьдралын хэв маягийг шалгаснаар авлигатай тэмцэх нь”
Үндэсний Авлигын эсрэг Бага хурал дээр тавьсан илтгэл, Мандалуяг хот, 2004 оны 10 сарын 26-27, 35.

cies, one undersecretary and one regional director from the Department of Public Works and Highways, six officials including a deputy commissioner from the Bureau of Customs, and another six including one assistant commissioner from the Bureau of Internal Revenue have already been dismissed¹⁹. In 2009, the OMB received some 328 new lifestyle check complaints and completed the investigation of 217 complaints, leaving 775 accumulated complaints under investigation²⁰. Although many complaints carried over from previous years still need to be addressed, the number of complaints itself demonstrates that the adoption of lifestyle checks has already gained momentum.

Conclusion

IADs provide valuable information regarding the financial position of public officials. When validated, IADs have a massive potential to expose irregularities or establish honesty. However, many countries experience difficulties in content verification, thereby compromising the credibility of the IAD system. The Philippine LCP imparts some ideas regarding the validation of disclosures. It shows that an examination of a

үр ашигтай зарцуулах явдлыг сайжруулахад нэмэртэй юм. Олон нийтийн мэдээлэл нь хөрөнгө, нөөцийг өөр албан тушаалтныг шалгахад зарцуулах эсвэл мэдээлэл цуглуулах цаг хугацааг багасгах зэрэг нэмэр тустай юм¹⁷. Хэрэв сайн судалж шалгасан бол олон нийтийн хэвлэл мэдээллийн хэрэгслийн эрэн сурвалжлах сэтгүүл зүйн шугамаар олсон сурвалжлага, тайлан, мэдээ мөн шалгах ажиллагааны хугацааг багасгах, лавлагаа болох ач тустай.

Үнэндээ төрөл бүрийн иргэний нийгмийн байгууллагуудын стратегийн хамтын ажиллагаа нь амьдралын хэв маягийг шалгахад дэмжлэг туслалцаа үзүүлдэг. Төрийн албан хаагчдын амьдралын хэв маягийг шалгах ажлыг зохицуулах Амьдралын хэв маягийг шалгах холбоо (Lifestyle Check Coalition) 2003 онд байгуулагдсан. Холбоо нь орлогын эх үүсвэрээ тайлбарлаж чадахгүй байгаа төрийн албан хаагчдын талаар мэдээлэл цуглуулах, шалгах, яллах, төрөл бүрийн авлигатай тэмцэх төрийн болон иргэний нийгмийн байгууллагуудын туршлага, нөөцийг нэгтгэх, энэ чиглэлээр холбооны гишүүдийн чадавхийг дээшлүүлэх зэрэг ажлыг хэрэгжүүлдэг юм. Үүнээс гадна сүм хийд, бизнесийн, мэргэжлийн болон бусад иргэний нийгмийн байгууллагын дунд авлигатай тэмцэх үндэсний сүлжээг 2004 онд байгуулсан юм. Ингэснээр амьдралын хэв маягийг шалгах

¹⁹ Philippine Information Agency, *Rising to the Challenge of Good Governance* (Quezon City: Philippine Information Agency, 2006), 7-8.

²⁰ Office of the Ombudsman, *Gaining Ground: The 2009 Annual Report of the Office of the Ombudsman* (Quezon City: Office of the Ombudsman, 2010), 36.

¹⁷ Ил тод, хариуцлагатай байдлын сүлжээ, Амьдралын хэв маягийг шалгах: Иргэний нийгмийн байгууллагуудад зориулсан гарын авлага, 12.

public official's lifestyle, in terms of the houses and vehicles owned, vacations enjoyed, hobbies maintained and even schools children attend, can be used to confirm declared and undeclared wealth. And because lifestyle is to a large extent observable and various documents that can verify data are publicly available, the public can assist the government in securing information and documentation for lifestyle probes. In so doing, the groundwork contributed by the private sector, civil society and the media alleviates the heavy workload distributed among a handful of field investigators and stretches the use of government funds. The LCP serves as an example of a broad-based anti-corruption coalition, with individual members pitching in their share to enhance government's limited resources. What was once within the purview of government alone is now open to other sectors of society. In the process, their involvement in lifestyle checks does not only transform the public into active and competent anti-corruption participants but also reinforces collaboration among all governance actors in addressing a complex problem such as corruption.

References

- Burdescu, Ruxandra, Gary J. Reid, Stuart Gilman and Stephanie Trapnell. *Income and Asset Declarations: Tools and Trade-offs*, UNCAC Conference Edition. Washington, D.C.: The World Bank, November 2009.

чиглэлээр зохих мэдээллийг Омбудсманы газарт хүргүүлэх юм. Түүнчлэн сүмийг дагасан Баруг Филиппино-авлигатай тэмцэх байгууллага болон дахин зохион байгуулагдан орон нутгийн түвшинд мэдээлэл цуглуулахад Омбудсманы газарт дэмжлэг үзүүлэх болсон юм. Тэдний бүтцийн загварыг өөр бүсүүдэд хэрэглэж байна. Үүнээс гадна Эрэн сурвалжлах Филиппины төв, Ил тод байдал, хариуцлагатай байдлын сүлжээ зэрэг байгууллагууд олон нийтэд амьдралын хэв маягийг шалгах талаар гарын авлага бэлдсэн юм.

Тодорхой үр дүн

Амьдралын хэв маягийг шалгаад шуугиан тарьсан зарим нэг томоохон хэргүүдийг шийдвэрлэж чадаагүй ч ХОМ-ийн систем нь найдвар төрүүлэхүйц үр дүн өгч байна. Тухайлбал, авлигад өртөмхий гэгддэг гурван байгууллагын нэг болох Авто зам, олон нийтийн зам тээврийн газрын бүсийн салбарын нэг захирал, мөн Гаалийн байгууллагын комиссар болон 6 ажилтан нь, Татварын байгууллагын комиссарын туслах болон мөн 6 ажилтанг ажлаас нь халсан юм¹⁸. Омбудсманы газар 2009 онд хөрөнгө орлогын мэдүүлгийн чиглэлээр 328 мэдээлэл хүлээн авсан ба 217 мэдээллийг бүрэн гүйцэд шалгаж 775 мэдээллийг

¹⁸ Филиппины мэдээллийн агентлаг, Сайн засаглалын шаардлагыг өсгөх нь (Куэзон хот:Фидипины Мэдээллийн агентлаг, 2006), 7-8

- Chkne, Marie. U4 Expert Answer: African experience of asset declarations, U4 Anti-Corruption Resource Centre, 21 April 2008. <<http://www.u4.no/helpdesk/helpdesk/query.cfm?id=160>> (accessed 10 December 2010).
- Conti, Nicasio A. “‘And lead us not into temptation...’ Combatting Corruption in the Philippines through Lifestyle Checks.” Paper presented in the National Conference on Anti-Corruption, Mandaluyong City, 26-27 October 2004.
- Hodess, Robin. “Introduction” In *Global Corruption Report 2004*. London and Sterling, VA: Pluto Press in association with Berlin: Transparency International, 2004.
- Marcelo, Simeon V. “Enhancing the Role of Civil Society in Anti-Corruption Work.” Paper presented in the OECD Development Assistance Committee and Transparency International’s DAC Development Partnership Forum: Improving Donor Effectiveness in Combating Corruption, Paris, 9-10 December 2004.
- Mukherjee, Ranjana and Omer Gokcekus. “Officials’ asset declaration laws: do they prevent corruption?” In *Global Corruption Report 2006*. London and Ann Arbor, MI: Pluto Press in association with Berlin: Transparency International, 2006.
- Office of the Ombudsman. *Gaining Ground: The 2009 Annual Report of the Office of the Om-*

үргэлжлүүлэн шалгаж байна¹⁹. Хэдийгээр ихэнхи шалгах ёстой мэдээлэл өмнөх оны мэдээллүүд байгаа ч амьдралын хэв маягийг шалгах систем хурдтай нэмэгдэж байгааг гомдол, мэдээллийн тоо харуулж байна.

Дүгнэлт

ХОМ-ийн систем нь төрийн албан хаагчдын санхүүгийн нөхцөл байдлын талаар үнэ цэнэтэй мэдээллээр олон нийтийг хангадаг. Хэрэв шалгагдаад батлагдвал тус систем нь зөрчлийг илрүүлэх, шударга байдлыг тогтоох маш их боломжтой юм. Тэгэхдээ олон улс ХОМ-ийн агуулгыг шалгах явцад бэрхшээл учирч байгаа нь ХОМ-ийн системийн үр ашигтай байдалд эргэлзэхэд хүргэдэг. Филиппины ХОМ-ийг шалгахтай холбоотой зарим нэг санал, бодлоо хуваалцахад төрийн албан хаагчдын амьдралын хэв маягийг шалгах тухайлбал, үл хөдлөх хөрөнгө, барилга байшин, тээврийн хэрэгсэл, амралтын хэв маяг, хобби, хүүхдүүдийнх нь сурч буй сургуулийг хүртэл хууль бусаар баяжсаныг нотлох баримт болгон ашиглах боломжтой юм. Иймд олон нийтэд нээлттэй байдаг зүйлийг төрөл бүрийн баримт бичгүүдийг судлан гаргах шаардлага гардаг тул олон нийт төрийн албан хаагчдын амьдралын хэв маягийг шалгах асуудал дээр мэдээллээр хангах

¹⁹ Омбудсманы газар, Ашгийн үндэс: Омбудсманы газрын 2009 оны жилийн тайлан (Куэзон хот, Омбудсманы газар, 2010), 36.

budsman. Quezon City: Office of the Ombudsman, 2010.

- PCTC Paper on Graft and Corruption. Office of the President Philippine Center on Transnational Crime. <<http://www.pctc.gov.ph/papers/graft.htm>> (accessed 12 December 2010).
- Philippine Information Agency. *Rising to the Challenge of Good Governance*. Quezon City: Philippine Information Agency, 2006.
- Salentes, Virgilio V. "Combating Corruption through Lifestyle Checks: The Philippine Experience." Paper presented in the MoHA and UNDP Sub-Regional Training/Experience-Sharing Seminar on Public Ethics and Accountability, Hanoi, 20-22 September 2004.
- Tiglao, Rigoberto D. "The Government's Anti-Corruption Program." Presentation stated in the Minutes of the 96th LEDAC Meeting, Malacacan Palace, 3 August 2004.
- Transparency and Accountability Network. *Lifestyle Check: A Handbook for Civil Society Organizations*. n.p.: Transparency and Accountability Network, 2006.
- The World Bank. *Anticorruption in Transition: A Contribution to the Policy Debate*. Washington, D.C.: The World Bank, 2000.
- "World Bank notes success of Filipino lifestyle checks." *Manila Bulletin*, 16 November 2003, p.1.

явдал чухал юм. Төрийн албан хаагчийн амьдралын хэв маягийг шалгахаар ажиллаж буй албан хаагчид, зардлаас илүүтэйгээр хувийн салбар, иргэний нийгмийн төлөөлөл, олон нийтийн хэвлэл мэдээллийн хэрэгслийн оруулж буй хувь нэмэр илүү хүчтэй юм. ХОМ-ийн систем нь төрийн хязгаарлагдмал нөөцийн үр ашгийг дээшлүүлэхэд хувь нэмрээ оруулж буй хувь хүмүүсээс бүрдсэн авлигатай тэмцэх өргөн хүрээний ажлын нэг жишээ юм. Урьд нь зөвхөн төрийн мэдэлд байсан зүйл одоо нийгмийн бусад салбарт нээлттэй боллоо. Амьдралын хэв маягийг судлах асуудалд олон нийт оролцож байгаа нь зөвхөн нийгмийг авлигатай тэмцэх идэвхтэй, туршлагатай оролцогч болгохын зэрэгцээ энэхүү чухал асуудлыг шийдвэрлэхэд оролцож буй бүх субъектуудын хоорондох хамтын ажиллагааг бэхжүүлж байгаа юм.



ТӨРИЙН БОЛОН ОРОН НУТГИЙН ӨМЧИЙН ХӨРӨНГӨӨР БАРАА, АЖИЛ, ҮЙЛЧИЛГЭЭ ХУДАЛДАН АВАХ ТУХАЙ ХУУЛЬД НЭМЭЛТ, ӨӨРЧЛӨЛТ ОРУУЛАХ ШААРДЛАГЫН ТУХАЙ

Э.Бат-Үүл

УИХ-ын гишүүн

Улсын болон орон нутгийн төсвийн хөрөнгөөр хийгдэж байгаа ажилд хяналт тавих иргэдийн оролцоог нэмэгдүүлэх, тендерт ялагч аж ахуйн нэгжийн удирдлагын бизнесийн ёс зүйг сахиулах нь жилээс жилд ихээхэн ач холбогдолтой болж байна. Гэвч аймаг, сум, дүүргийн нутаг дэвсгэрт баригдаж байгаа барилгын чанар, стандарт, хугацаа, ажиллах хүчний чадавхи зэрэг олон зүйлд тухайн орон нутгийн иргэд өөрсдөө хяналтаа тавьж чадахгүй байгаагаас төсвийн хөрөнгөөр чанаргүй барилгууд баригдаж, тухайн орон нутгийн эрх ашиг хохирсоор байна.

Тухайн ажлыг гүйцэтгэж байгаа компани ажиллаж байгаа объектынхоо дэргэд компанийхаа товч танилцуулга, санхүүгийн хүчин чадал, гүйцэтгэж байгаа ажлынхаа эхлэх дуусах хугацаа, захирлынхаа зураг, харилцах утас зэргийг багтаасан мэдээллийн самбарыг олон нийт чөлөөтэй үзэж байхаар байрлуулахыг гүйцэтгэгч байгууллагатай байгуулах гэрээний нэг нөхцөл болгож байх хуулийн заалт бий болгох шаардлагатай байна.

Тухайн аймаг, сум, дүүрэгт гадны барилгын компаниуд ирж, шаардлага хангахгүй хямд материалаар ажлыг гүйцэтгэж байгаагийн дээр, хүлээлгэж өгсний дараах баталгаат завсар үйлчилгээг хийхгүй орхих, эдэлгээний явцад эвдрэл их гарч, түүнийг дахин завсарлаж, төсвийн үргүй зардал нэмэгдсээр байна.

Энэ нь орон нутагт төсвийн хөрөнгө оруулалтаар баригдаж байгаа барилга, объектын тендерийг шалгаруулах Үнэлгээний хорооны бүрэлдэхүүнд тухайн засаг захиргааны нэгжийн төлөөлөл бага байдгаас өөрсдийн байр суурийг тэр бүр хамгаалж чаддаггүй, аль нэг тохиолдлын аж ахуйн нэгж шалгарч, ажлыг гүйцэтгэж байгаатай холбоотой юм.

Дээрх байдлыг засахын тулд үнэлгээний хорооны үйл ажиллагаа, бүрэлдэхүүнд өөрчлөлт оруулж, тухайн орон нутгаас тавих хяналтыг сайжруулах шаардлагатай байна.

Төрийн болон орон нутгийн өмчийн хөрөнгөөр бараа, ажил, үйлчилгээ худалдан авах тухай хуульд Үнэлгээний хорооны

бүрэлдэхүүний 50 хувийг тухайн нутаг дэвсгэрийн засаг захиргааны нэгжийн иргэдийн төлөөлөгчдийн Хурлын төлөөлөгчид, Засаг даргын Тамгын газрын ажилтнууд бүрдүүлж байвал зохистой байгаа юм.

Ингэхээр хуулийн 47 дугаар зүйлийн 47.5 дахь хэсгийн Үнэлгээний хорооны гишүүдийн олонхи нь худалдан авах ажиллагааны чиглэлээр мэргэшсэн байх заалтыг хасах шаардлагатай байгаа болно.

Учир нь энэ хуулийн 47.3.1-д худалдан авах ажиллагааны чиглэлээр, эсхүл тухайн бараа, ажил, үйлчилгээнд холбогдох салбарт мэргэшсэн байх гэж заасан тул тэдгээр нь заавал олонхи байх шаардлагагүй гэж үзсэн болно. Тухайн аймаг, сум, дүүргийн Иргэдийн төлөөлөгчдийн Хурлын төлөөлөгчид, Засаг даргын Тамгын газрын ажилтнууд зөвхөн төсвийн хөрөнгөөр баригдах барилгын хөрөнгө оруулалтын тендерийг шалгаруулах үнэлгээний хорооны 50 хувийг бүрдүүлэх учраас олонхи нь мэргэшсэн байх шаардлагыг бүрэн хангах боломжгүй гэж үзэж байна.

Хийгдэж байгаа ажилд иргэдийн зүгээс тавих хяналтыг нэмэгдүүлэх, гүйцэтгэгч компанийн хариуцлагыг дээшлүүлэх зорилгоор тендерт ялж тухайн ажлыг гүйцэтгэж байгаа компани ажиллаж байгаа объектынхоо дэргэд компанийхаа товч танилцуулга, санхүүгийн хүчин чадал, гүйцэтгэж байгаа ажлынхаа эхлэх дуусах хугацаа,

захирлынхаа зураг, харилцах утас зэргийг багтаасан мэдээллийн самбарыг олон нийт чөлөөтэй үзэж байхаар тавих, мэдээллийн самбар байрлуулж байхыг гүйцэтгэгч байгууллагатай байгуулах гэрээний нэг нөхцөл болгож байх ёстойг дээр дурдсан.

Хуулинд дээрхи өөрчлөлтийг оруулснаар нийгэм, эдийн засаг, хуульзүйн сөрөг үр дагавар гарахгүй, харин төрийн болон орон нутгийн өмчийн хөрөнгөөр ажил үйлчилгээ гүйцэтгэх ажилд чанарын өөрчлөлт гарч, төсвийн хөрөнгө үр ашигтай зарцуулагдах авлигаас ангид байх боломж бүрдэнэ.



СОНИРХЛЫН ЗӨРЧЛИЙН ТУХАЙ ОЙЛГОЛТ, МОНГОЛ УЛС ДАХЬ СОНИРХЛЫН ЗӨРЧЛИЙН НӨХЦӨЛ БАЙДАЛ, ТҮГЭЭМЭЛ ХЭЛБЭРҮҮД

С.Оюунтуяа

*“Сонгогчдын боловсрол” төвийн
гүйцэтгэх захирал*

Төрийн байгууллагуудын үндсэн зорилго нь олон нийтийн ашиг сонирхолд үйлчлэх явдал бөгөөд олон нийт ч төрийн албан хаагчдаас өөрийн үүрэгт ажлаа шударга, тэгш, алагчлалгүй гүйцэтгэх, төрийн албанд ёс зүйг өндөр хэмжээнд байлгахыг хүсэн хүлээдэг. Иймээс төрийн албан хаагчид албаны эрх мэдлээ олон нийтийн эрх ашгийн төлөө биш өөрийн болон цөөн хүмүүсийн сонирхолд ашиглах тухай асуудал олон нийтийн анхаарлыг татсаар байна. Монгол улсад ч сүүлийн жилүүдэд авлигын хэмжээ өсөн нэмэгдэж байна. Үүний хамгийн гол шалтгааныг олон улсын болон дотоодын судлаачид, байгууллагуудын баримт бичигт сонирхлын зөрчлийн зохицуулалт байхгүйтэй холбон тайлбарлах явдал түгээмэл болж байна. Дэлхий нийтийн хөгжлийн чиг хандлага ч сонирхлын зөрчлийг зохицуулахгүй үлдээх нь авлигын шимтэй хөрс суурь болдог, иймээс үр ашигтай зохицуулалтыг бий болгох нь авлигаас урьдчилан сэргийлэх чухал арга хэмжээ болно гэдгийг хүлээн зөвшөөрч байна.

Нэг. Сонирхлын зөрчлийн тухай ойлголт

Сонирхлын зөрчлийн тухай ойлголтын үндсэн гол агуулга, зарчим нь “Төрийн албан тушаалтны шууд болон шууд бус хувийн болон санхүүгийн сонирхол нь үнэн зөв, бие даасан шийдвэр гаргахад нь нөлөөлөхөөр байвал тухайн асуудлаар албан байр сууриа илэрхийлж болохгүй” байх явдал юм¹. Сонирхлын зөрчлийн нийтлэг тодорхойлолт нь төрийн албан тушаалтнаас үүргээ гүйцэтгэхэд албаны болон хувийн сонирхол зөрчилдөх буюу төрийн албан тушаалтны хувийн сонирхол нь албан үүргээ гүйцэтгэхэд нь харшаар нөлөөлөхийг² хэлнэ. “Төрийн албан үүрэг болон хувийн сонирхлын хоорондох зөрчил, үүнд төрийн албан хаагчийн хувь хүний сонирхол нь түүний төрийн

¹ Ашиг сонирхлын зөрчил, танил талаа харж үзэх нь. Авлигын эсрэг сурвалж бичиг. Транспэрэнси Интэрнэйшнл. 2003 он.

² Төрийн албан дахь сонирхлын зөрчлийн менежмент. Гарын авлага. 2007 он. НДЭХ

албан үүрэг хариуцлагад зүй бусаар нөлөөлж болзошгүй байдлыг хэлнэ” гэсэн дээрхтэй адил утга бүхий тодорхойлолт төрийн албан дахь сонирхлын зөрчлийн зохицуулалтын OECD-ийн удирдамжид бий. Сонирхлын зөрчил нь нэг талаас “төрийн албан тушаалтны хувийн сонирхол ажил үүргээ биелүүлэхэд харшаар нөлөөлөх” утгаараа тодорхойлоход хялбар боловч нөгөө талаас сонирхлын зөрчлийг хянах нөлөө бүхий бодлого боловсруулж, хэрэгжүүлэх нь төвөгтэй байдаг. Сонирхлын зөрчлийг авч үзэхэд зайлсхийх болон урьдчилан сэргийлэх, шийдвэрлэх, хориглох гэсэн гурван гол механизм шаардлагатай байдаг. Эдгээр механизм болгонд шийдэх боломжтой олон төрлийн шийдэл, аргуудыг улс орнууд хэрэглэж байна.

1980-аад оноос хойш хөгжингүй орнуудад өрнөсөн засаглалыг шинээр зохион бүтээх үйл явцын үр дүнд төрийн болон хувийн хэвшлийн хамтын ажиллагаа өргөжиж байна. Үүний хэрээр албан тушаалтны хувийн сонирхол болон түүний төрийн албан тушаалтны үүрэг хоорондын сонирхлын зөрчлийн шинэ хэлбэрүүд нэмэгдэж байна. Сонирхлын зөрчлийн зохицуулалтанд хамрах хамгийн өргөн тархсан төрлүүд нь эрх мэдэл, албан тушаалыг ашиглах, төрийн мэдээллийг ашиглах, дайллага, цэнгээн, бэлэг, хөрөнгө орлогын мэдүүлгийг бүртгэх зэрэг юм.

Сонирхлын зөрчил хэзээ үүсдэг вэ - Төрийн албан хаагч ажил үүргээ

гүйцэтгэхдээ хувийн сонирхлын нөлөөнд автах үеэс сонирхлын зөрчил үүсдэг. Тухайлбал,

- Тухайн асуудал, түүнийг шийдвэрлэж байгаа байдал нь төрийн албан хаагчийн болон түүний хамаатан садан, танил тал, найз нөхдийн санхүүгийн асуудалд эерэгээр болон эсрэгээр нөлөөлөхөөр байвал
- Тухайн асуудлаар гарсан байгууллагын шийдвэр, авч хэрэгжүүлсэн арга хэмжээний үр дүнд төрийн албан хаагчийн болон түүний хамаатан садан, танил тал, хамтран ажилладаг хүмүүс ямар нэг хэлбэрээр нэр хүнд олох эсвэл алдахаар байвал
- Шийдвэр гаргах, тодорхой үйл ажиллагаа явуулахад төрийн албан хаагч хувийн сонирхолдоо хөтлөгдөж, ямар нэг байдлаар хувийн сэдэл гаргах, түүнийгээ хэрэгжүүлэх
- Тухайн асуудлаар гарах байгууллагын шийдвэрийн улмаас хожих буюу эсвэл алдаж болох аливаа холбоо, клуб, мэргэжлийн байгууллагын гишүүн нь төрийн албан хаагч, эсвэл түүний хамаатан садан байх, мөн тухайн байгууллага, түүний удирдлагатай ямар нэг байдлаар холбоотой тохиолдол³ зэргийг энд тэмдэглэж болно.

³ Ашиг сонирхлын зөрчил, танил талаа харж үзэх нь. Авлигын эсрэг сурвалж бичиг. Транспэрэнси Интэрнэйшнл. 2003 он.

Сонирхлын зөрчлийн зохицуулалт - олон нийтийн итгэлтэй холбогдох нь - Төрийн албан тушаалтан хувийн сонирхлын нөлөөгүйгээр “мэргэжлийн” түвшинд төрийн үйлчилгээг үзүүлнэ гэдэгт олон нийт итгэх эрхтэй. Энэ зарчим хэрэгжээгүй газарт төрд итгэх олон нийтийн итгэл, төрийн байгууллагын шударга байх нэр хүнд сэвтсэн байдаг. Төрийн тухайн албан тушаалтны хувийн сонирхол албан үүргээ гүйцэтгэхэд нь нөлөөлж болзошгүй гэсэн олон нийтийн хардлага төрийн албан тушаалтны болон байгууллагын шударга байдалд итгэл алдрахад хүргэдэг. Олон нийтийн итгэл алдрах эрсдлээс хамгаалахын тулд төрийн албан тушаалтан болон байгууллага нэгэн адил төрийн албан тушаалтны хувийн сонирхол шийдвэр гаргах болон үүрэгт ажлаас “зайтай” байгааг бодитой харуулах нь чухал. Үүний тулд олон янзын арга механизмыг улс бүр өөр өөрөөр хэрэглэдэг байна. Мөн төрийн албан тушаалтны албаны үүрэг нь хувийн сонирхолтой холбоогүй, түүний холбогдох этгээдээс⁴ байгууллагын сонирхолтой холбогдохгүй байх явдлыг хангах, нөгөөтэйгүүр хувийн сонирхол нь байгууллагад, өндөр албан тушаалтны хувьд олон нийтэд мэдээлэгдсэн байх замаар шударга ёсыг бэхжүүлэх боломж байдаг.

⁴ Ихэнх улс орнуудад “холбогдох этгээд” гэдэгт төрийн албан хаагчийн гэр бүлийн буюу хамгийн ойрын хүмүүсийг хамааруулж байна.

Сонирхлын зөрчлийн зохицуулалт - ёс зүйн шаардлага болох нь - Төрийн албан хаагчдын ёс зүй, гүйцэтгэх үүрэг нь төр засгийн хариуцлагатай байх гол үндэс юм⁵. Төрийн байгууллагын зүгээс үзүүлж буй үйлчилгээний чанар муу байгаад олон нийт гомдол санал гаргах болсон нь төрийн алба үйл ажиллагаандаа зарчим болгодог⁶ ёс зүйн хэм хэмжээ хэрэгжихгүй байгаатай холбож үздэг. Төрийн үйл ажиллагааг ёс зүйн дагуу явуулах нь амар хялбар биш боловч улс бүр өөрийн онцлогтой арга, зарчмуудыг хэрэглэсээр байна. Ёс зүйн асуудал нь нэг талаас хувь хүний зан байдлын, нөгөө талаас эрх зүйн ойлголт учраас ёс зүйн хэм хэмжээ нь өргөн агуулгатай. Үүн дотор сонирхлын зөрчил багтаж, ёс зүйн нэг шаардлага нь болдог. Ихэнх улс орнууд ёс зүйн бие даасан хуультай, эсхүл ёс зүйн дүрэм, журмыг баталж мөрддөг байна. Ёс зүйн хууль тогтоомжийн нэг томоохон бүлэг хэм хэмжээ нь буюу үндсэн гол зарчим нь сонирхлын зөрчлийг зохицуулах тухай⁷ байдаг.

Сонирхлын зөрчлийн зохицуулалт авлигатай хэрхэн холбогдох вэ - Сонирхлын зөрчил гэсэн ойлголт нь нэг талаас ёс зүйн

⁵ БНОУХ. УИХ-ын гишүүд АНУ-ын ил тод нээлттэй байдал, сайн засаглал, ёс зүйн тухай сэдвээр шинжээч мэргэжилтнүүдтэй хийсэн уулзалт, семинарын тайлан. 2005-2006 он.

⁶ НДЭХ. Төрийн албан хаагчдад зориулсан ёс зүйн гарын авлага. 2006 он.

⁷ НҮБ-ын АЭЖ-ийн 7 дугаар зүлийн 4, 8 дугаар зүйлийн 5 дахь хэсгийг үзнэ үү.

шаардлага болох хэдий ч нөгөө талаас авлигын сүүдэр, шалтгаан болж яригддаг. Энэ ойлголтыг зарим судлаачид авлига гэж үзсэн байхад зарим судлаачдын судалгааны бүтээл, эх сурвалжид хараахан авлига биш харин авлига бий болох эрсдэл гэж үзсэн байна. Тухайлбал, Транспэрэнси Интэрнэйшнлийн тодорхойлсноор “авлига бол хувийн эрх ашгийн төлөө төрийн эрх мэдлийг урвуулан ашиглах”⁸ явдал гээд төрийн албан хаагчийн албаны үүрэг болон хувийн сонирхол хоорондын мөргөлдөөн ч авлигад багтана гэсэн байна. Эндээс үүдээд авлига бол сонирхлын зөрчлийг агуулдаг гэж тодорхойлжээ. Сонирхлын зөрчлийг авлига биш гэдэг байр суурьтай хэсэг ч сонирхлын зөрчлийг авлига болж хувирах боломжтой гэж үздэг. Төрийн албан тушаалтан албан үүргээ гүйцэтгэхдээ сонирхлын зөрчилд орж хувьдаа буюу бусдад хувийн сонирхлоо хангахад нь төрийн албан тушаалыг урвуулан, зүй бусаар ашигласнаар сонирхлын зөрчил нь авлига болж хувирдаг. Иймээс төрийн албан хаагчийн хувийн сонирхол албан үүрэгтэй зөрчилдөхөд үүнийг зөв тодорхойлж, зөв удирдаж, үр ашигтай шийдвэрлэх ёстой. Шийдвэрлэхгүй үлдээвэл сонирхлын зөрчил нь авлига, төрийн нөөцийг урвуулан ашигласан хууль бус үйлдэл болдог байна⁹.

⁸ Conflict of interest – Prevention, Correction, Sanction and Education. Comparative study. 2005. UNDP.

⁹ Managing Conflict of interest in the public service. 2003. OECD.

Хоёр. Монгол улс дахь сонирхлын зөрчлийн нөхцөл байдал, түгээмэл хэлбэрүүд

Монгол улсад сонирхлын зөрчлийн тухай асуудлыг нэлээд хожуу ярьж эхэлсэн байдаг. Сүүлийн жилүүдэд авлига болон албан тушаалд томилох, огцруулах асуудал мөн тендерийн асуудал, лиценз олголт, ашигт малтмалтай холбоотой тогтвортой байдлын гэрээний эргэн тойронд үүссэн олон үйл явдлыг хүн бүр энэ үгтэй холбон тайлбарлах нь ихэслээ.

Сонирхлын зөрчлийн тухай ойлголт харьцангуй шинэ учраас энэ чиглэлээр дагнасан болон нарийвчилсан судалгаа 2008 он хүртэл хийгдэж байгаагүй юм байна. Гэсэн хэдий ч гол төлөв сонирхлын зөрчил болон авлигын хоорондын холбоо хамаарал, өөрийн орны нөхцөл байдалд аюул занал байгаа эсэхээр хийгдсэн янз бүрийн түвшний судалгаанууд, энэ талаархи баримт бичгүүдэд сонирхлын зөрчлийн талаархи өнөөгийн хандлага, нөхцөл байдал ямар байгаад хавсарга байдлаар үнэлгээ өгч, санал зөвлөмж болгосон баримт бичгүүд мэр сэр байна. Өмнөх хэсэгт сонирхлын зөрчил нь төрийн байгууллагад итгэх олон нийтийн итгэл болон авлигатай хэрхэн холбогддог талаар тайлбарласан. Гэтэл төрийн байгууллагад итгэх олон нийтийн итгэл болон авлигын талаарх үзүүлэлт Монгол улсад хамгийн сүүлд хийгдсэн судалгааны дүнгээр дараахь байдалтай байна.

Транспэрэнси Интэрнэйшнл байгууллагаас жил бүр гаргадаг

авлигын талаархи төсөөллийн индексээр манай улс 1998 онд 35-т буюу 3.5, 2006 онд 99-т буюу 3.0, 3.0 гэсэн оноотойгоор 180 орноос 102 дугаарт, 2009 онд 120-д буюу 2.0-оор авлигад хамгийн их өртсөн орнуудын тоонд багтаж байсан бол 2010 онд 2.7 гэсэн оноотойгоор 116 дугаарт орсон байна.

2010 оны төрийн байгууллагын шударга байдлын түвшинг үнэлэх судалгааны дүнгээс үзэхэд төрийн үйлчилгээний сонгогдсон салбаруудын дунджаар төрийн байгууллагын шударга байдлын түвшний үнэлгээ /1-5 хүртэлх үнэлгээгээр/ 2.77 байгаа нь¹⁰ төрд итгэх иргэдийн итгэл болон төрийн үйл ажиллагаанд иргэд дунд гэсэн үнэлгээ өгч байгааг харуулж байна.

АНУ-ын Азийн сан болон Сант марал сангаас хамтран хийдэг Авлигын түвшин тогтоох судалгааны

2010 оны 09 дүгээр сарын дүнгээр төрийн албан хаагчид сонирхлын зөрчилтэй нөхцөлд хэр ордог вэ гэсэн асуултанд оролцогчдын 77.4 хувь нь байнга болон заримдаа гэж хариулсан байгаа нь төрийн албан дахь сонирхлын зөрчил түгээмэл байгааг харуулж байна.

Сонирхлын зөрчлийн тухай ойлголт, хандлага ямар түвшинд байгааг тодорхойлох анхны тухайлсан судалгааг 2008 онд Удирдлагын Академиас зохион байгуулсан байна. “Төрийн албан хаагчийн сонирхлын зөрчил, түүнийг шийдвэрлэх арга зам” сэдэвтэнэхүү судалгааны тайлангаас үзэхэд Монгол улсад сонирхлын зөрчил түгээмэл дэлгэрсэн, газар авах хандлагатай болсон гэсэн дүгнэлтэнд хүрчээ.

Монгол улсад сонирхлын зөрчил хэр дэлгэрсэн бэ? гэсэн асуултанд,

Төрийн байгууллага	Респондентуудын хариулт /хувиар/			
	Их	Дунд зэрэг	Бага	Мэдэхгүй
УИХ	71.3	12.9	2.2	7.3
Газрын алба	69.8	13.5	4.6	5.3
Гааль	65.1	15.7	4.8	6.2
Засгийн газрын танхим	57.0	20.2	3.5	9.5
Яам	54.3	24.5	4.1	8.1
Шүүх	46.9	22.0	12.5	9.3
Татвар	45.1	26.8	9.4	8.1
Агентлаг	43.0	29.0	6.4	9.6
Цагдаа	42.8	27.1	13.6	6.7
Прокурор	41.5	24.6	12.2	11.1
Аймаг, нийслэлийн ЗДТГ	37.2	31.4	13.0	8.4
Эмнэлэг	34.1	29.4	21.8	5.9
Сум, дүүргийн ЗДТГ	30.9	90.9	14.9	9.8
ИТХ	29.9	28.0	15.1	13.7
Боловсролын байгууллага	23.3	35.2	23.8	7.4

Энэхүү судалгаанд оролцогчид сонирхлын зөрчил хамгийн ихээр илэрдэг үйл ажиллагааны хүрээг дараахь байдлаар тодорхойлжээ.

Сонирхлын зөрчил ямар үед хамгийн ихээр илэрдэг вэ? гэсэн асуултанд,

Мэдээллийн төрөл	Респондентуудын хариулт /хувиар/			
	Их	Дунд зэрэг	Бага	Мэдэхгүй
Ажилд авахад	63.1	24.6	6.7	5.6
Албан тушаал дэвшүүлэхэд	61.9	26.9	6.9	4.4
Ашиг орлого хуваах үед	43.1	29.7	13.4	13.7
Гадаад дотоодын сургалтанд хамруулахад	54.0	25.5	10.4	10.1
Торгууль, төлбөр ногдуулах үед	26.6	31.8	25.0	16.6
Тендерт шалгаруулах, гэрээгээр ажил үүрэг гүйцэтгүүлэхэд	69.0	17.7	6.6	6.6
Тусгай эрхийн зөвшөөрөл олгох, хураахад	65.4	21.0	7.5	6.1
Татвар ногдуулахад	31.8	36.4	20.0	11.8
Байгууллагад бүтээгдэхүүн үйлчилгээ худалдан авахад	23.7	36.1	23.5	16.7
Нийтийн эзэмшлийн өмчийг захиран зарцуулахад	33.9	34.9	16.0	15.2
Ажил үүрэгтэй шууд холбогдох хувийн бизнес эрхлэхэд	37.6	31.8	14.8	15.8

Авлигатай Тэмцэх Газрын гүйцэтгэсэн “Улс төр, хууль хяналтын байгууллагын хүрээнд дэх авлигын талаархи төсөөлөл 2009” судалгааны дүнгээс үзэхэд “Улс төрийн хүрээнд дэх авлига их түгээмэл буюу 4.54¹¹, хууль хяналтын байгууллагад авлига түгээмэл буюу 3.92 хэмээн шинжээчид үзжээ”. Улс төрчдийн хүрээнд дэх авлигын хэлбэрүүдэд өөрийн өмчийн компани, аж ахуйн нэгжид давуу байдал олгох, ашиг сонирхолдоо нийцсэн шийдвэр гаргах, гаргуулахаар лоббидох, бизнес бүлэглэлийн нөлөөнд автах, тэдний төлөө үйлчилж хууль

санаачлан батлуулах, төсвийн мөнгийг зориулалтын бусаар өөрийн ашиг сонирхлоор зарцуулах явдал хамгийн өндөр үнэлгээтэй байна. Эндээс үзэхэд ашиг сонирхлын зөрчилтэй холбоотой асуудлуудын авлигад нөлөөлөх нөлөө маш хүчтэй байгаа нь Ашиг сонирхлын зөрчлөөс сэргийлэх тухай хуулийн хэрэгцээ шаардлага нэн их байгааг харуулж байна. Тухайлбал,

¹⁰ Төрийн байгууллагын шударга байдлын түвшинг үнэлэх 2010 оны судалгаа. АТГ

¹¹ Үнэлгээг 5 онооны эрэмбээр гаргаж, дундаж үзүүлэлтээр тооцсон байна. / тухайлбал, 1 - огт үгүй/авлига байхгүй, 5-маш их/авлига маш их дэлгэрсэн/

Хэлбэрүүд	Үнэлгээ
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 авах, өгөх	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

Улс төрийн хүрээн дэх авлига үүсэхэд нөлөөлж буй хүчин зүйлсэд улс төрийн хүрээн дэх бизнес бүлэглэлүүдийн ашиг сонирхол, УИХ-ын хууль санаачлах, тогтоох, хэрэгжилтэнд нь хяналт тавих үйл ажиллагаан дахь ашиг сонирхлын зөрчил, ИТХ-ын шийдвэр гаргах үйл ажиллагаан дахь ашиг

сонирхлын зөрчил мөн хамгийн өндөр үнэлгээтэйгээр багтсан байна. Судалгааны дүнгээс харахад УИХ, ИТХ дахь ашиг сонирхлын зөрчил, улс төрийн намын томилгоо нь авлигад нөлөөлөх нөлөө өмнөх жилүүдээс нэмэгдсээр байна. Тухайлбал,

Хүчин зүйлс	Үнэлгээ
Улс төрийн хүрээн дэх бизнесийн бүлэглэлүүдийн ашиг сонирхлын зөрчил	5.0
Улс төрийн намын томилгоо	4.71
Намын санхүүжилтийн механизм	4.57
УИХ-ын хууль санаачлах, тогтоох, хэрэгжилтэнд хяналт тавих үйл ажиллагаан дахь ашиг сонирхлын зөрчил	3.79
Сонгуулийн санхүүжилтийн механизм	4.5
Одоогийн сонгуулийн тогтолцоо	4.14
ИТХ-ын шийдвэр гаргах үйл ажиллагаан дахь ашиг сонирхлын зөрчил	3.79

Мөн 2009 оны “Төрийн албан дахь сонирхлын зөрчлийн талаархи ойлголт хандлага” гэсэн судалгааны дүнгээс¹² үзэхэд төрийн албан хаагчдын 20.4 хувь нь албаны нэр

¹² “Шударга ёс” мэдээлэл, онол, арга зүйн цуврал сэтгүүл, 2009 он

нөлөөгөө хувийн давуу байдлыг бий болгоход ашиглах, 14.6 хувь нь танил тал, найз нөхөддөө давуу эрх олгох, 13.0 хувь нь шийдвэр гаргахад хувийн эрх ашгийн үүднээс хандах, 12.5 хувь нь төрийн өмчийг хувьдаа хэрэглэх явдал гэжээ. Албаны нэр

нөлөөгөө хувийн давуу байдлыг бий болгоход ашиглаж, өөртөө давуу байдал бий болгох үйдлийг сонирхлын зөрчлийн түгээмэл хэлбэр гэж үзсэн ба ах дүү, танил тал, найз нөхөддөө давуу эрх олгох, шийдвэр гаргахад хувийн эрх ашгийн үүднээс хандах, албан үүргээ гүйцэтгэсний төлөө бэлэг авах, төрийн өмчийг хувьдаа ашиглах зэрэг хэлбэрүүдийг судалгаанд оролцогчид түгээмэл байна гэжээ. Төрийн үйл ажиллагааны ямар үйл явцад сонирхлын зөрчил хамгийн ихээр илэрдэг вэ гэсэн асуултанд 64.9 хувь нь төрийн албанд ажилд авахад, 59.2 хувь нь албан тушаал дэвшүүлэхэд, 57.7 хувь нь тендер шалгаруулах, гэрээгээр ажил үүрэг гүйцэтгүүлэхэд, 51.3 хувь нь тусгай зөвшөөрөл олгох болон хураахад, 45.6 хувь нь гадаад дотоодын сургалтанд хамрагдахад илэрч байна гэж хариулжээ.

Өнгөрсөн долоо хоногт УИХ-ын нийт 15 гишүүдийн сонин хэвлэлд “Монгол улсад сонирхлын зөрчил байна уу?” гэсэн асуултанд хариулт өгсөн ярилцлагуудаас¹³ үзэхэд бүгд төрийн албанд сонирхлын зөрчил маш их байгаа гээд төрийн албыг хувийн сонирхлоо гүйцэлдүүлэхэд ашигласаар байна гэж хариулжээ. УИХ-ын нэгэн гишүүн¹⁴ “Сонирхлын зөрчил байна уу, байгаа бол ямар хэлбэрээр

байна вэ?” гэсэн сэтгүүлчийн асуултанд “Сонирхлын зөрчил 3 зүйл дээр харагддаг. Нэгдүгээрт УИХ-ын гишүүд хууль батлахдаа сонирхлын зөрчилд орж байна. Өөрийн эрхэлдэг бизнес, аж ахуйн салбартай нь холбоотой зохицуулалт хийж байгаа хуулийн төслүүд дээр ороод ажлын хэсэг ахлаад ажиллаж байна. Хоёрдугаарт, УИХ-ын гишүүд Засгийн газрын гишүүний ажлыг давхар хашихдаа өөрийнх нь бизнес эрхэлдэг салбартай холбоотой яамыг тэргүүлж байна. Өөрийнх нь эсвэл гэр бүлийн нь хүн бизнесийн байгууллагад ажилладаг, хувьцаа эзэмшдэг тохиолдолд тэр чиглэлийн үйл ажиллагааг хариуцдаг яамыг толгойлж болохгүй. Гуравдугаарт, тодорхой албан тушаал хашиж байгаад ажлаасаа гарахдаа өөрийн эрхэлж байсан салбарт бизнес хийх, мэдээллийн давуу байдлаа ашиглах явдал” байна хэмээн хариулжээ.

Эдгээрээс үзэхэд сонирхлын зөрчлийн асуудал өнөөдөр нэлээд хурцаар тавигдах болсон ба төрийн албанд сонирхлын зөрчил түгээмэл болж, энэ нь төрд итгэх иргэдийн итгэлийг алдагдуулж, авлига улам бүр нэмэгдэх шалтгаан, нөхцөлийг бүрдүүлсээр байна.

Манай улс Авилгалын эсрэг НҮБ-ын конвенцид 2005 оны 4 дүгээр сарын 29-нд гарын үсэг зурж нэгдэн орсныг 2005 оны 10 сарын 27-нд УИХ-аас соёрхон баталсан билээ. Энэхүү конвенцид сонирхлын зөрчлөөс урьдчилан сэргийлэх тогтолцоог бий болгох,

¹³ www.news.mn, “Монголд сонирхлын зөрчил байна уу” цуврал

¹⁴ www.news.mn, “Монголд сонирхлын зөрчил байна уу” цуврал

хэрэгжүүлэх, бэхжүүлэх, төрийн албан тушаалтны хувьд гүйцэтгэх чиг үүрэгтэй нь холбогдуулан сонирхлын зөрчил үүсгэж болох албан үүргээс гадуурх үйл ажиллагаа, ажил, хөрөнгө оруулалт, хөрөнгө, том хэмжээний бэлэг буюу ашиг орлогын талаар эрх бүхий холбогдох байгууллагад мэдүүлж байх арга хэмжээ, тогтолцоотой байх талаар заажээ¹⁵. Мөн УИХ-аас 2002 оны 7 дугаар сарын 4-нд Авилгалтай тэмцэх үндэсний хөтөлбөр, Үндэсний зөвлөлийн бүрэлдэхүүнийг баталсан¹⁶ бөгөөд 2006 оны 08 дугаар сард Авлигын эсрэг хуулиа шинэчлэн баталж, Авлигатай тэмцэх газрыг байгуулан ажиллаж байна.

Гэвч уг хуулийг батлах үед сонирхлын зөрчлийн асуудлыг хуулийн концепцид оруулах гэсэн чармайлт зарим нэг гишүүдийн зүгээс болон төрийн бус байгууллага, олон улсын байгууллагын зүгээс гарсан боловч үр дүнд хүрээгүй байна. Авлигын эсрэг хуульд сонирхлын зөрчлөөс үлдсэн зохицуулалт нь хөрөнгө орлогын мэдүүлэг. Ихэнх улс орнуудад энэ мэдүүлгээр хөрөнгө, орлого буюу байр, машин, мөнгө төгрөгийг бүртгэхээс гадна холбогдох өөр бусад бүхий л сонирхлыг бүртгэдэг бөгөөд энэ нь тухайн албан тушаалтны сонирхлын зөрчлийг хянах хамгийн үр дүнтэй механизмд ордог байна.

¹⁵ НҮБ-ын АЭК-ийн 7 дугаар зүлийн 4, 8 дугаар зүйлийн 5 дахь хэсгийг үзнэ үү.

¹⁶ УИХ-ын 2002 оны 41 тоот тогтоол.

Уг хуулийн хүрээнд 2007 оны 01 дүгээр сарын 31-ний өдөр “Хөрөнгө, орлогын мэдүүлгийн маягт, түүнийг бүртгэх, хадгалах журам”-ыг баталсан¹⁷. Одоогоор төрийн өндөр албан тушаалтнууд, төрийн албан хаагчдын хөрөнгө орлогын мэдүүлгийг хуулиар тогтоосон хугацаанд нь авч, бүртгэж, олон нийтэд ил тод болгож, хяналт шалгалтын ажил хийгдэж байгаа ч энэ журам болоод маягтаар хөрөнгө, орлогыг бүртгэлээ ч төрийн албан хаагчдын сонирхлын зөрчлийг хянах хөшүүрэг болж чадаагүй нь дээр дурьдсан судалгааны дүнгээр нотлогдож байна.

Одоогийн хүчин төгөлдөр мөрдөгдөж байгаа хуулиудад сонирхлын зөрчлийн талаар ерөнхий зохицуулалт нь дээр дурьдсан зөвхөн хөрөнгө орлогын мэдүүлэг, түүнтэй холбоотой хариуцлагын асуудал төдийгөөр хязгаарлагдаж байгаа ч зарим салбарын хуулиудад нааштай заалтууд байна. Тухайлбал,

Төрийн болон орон нутгийн өмчийн хөрөнгөөр бараа, ажил үйлчилгээ худалдан авах тухай хуулийн 50-р зүйлийн 50.1.4 дэх хэсэгт “тендерт оролцогч гэр бүлийнх нь гишүүн, эсхүл тендерт оролцогч хуулийн этгээдийн гэр бүлийнх нь гишүүн ажилладаг буюу цалин хөлс авдаг зэрэг сонирхлын зөрчил үүсгэж болзошгүй нөхцөл байвал

¹⁷ Хөрөнгө орлогын мэдүүлгийг бүртгэх, хадгалах эрх бүхий албан тушаалтан, мэдүүлэг гаргагч нарт зориулсан гарын авлага. 2007 он. Авлигатай тэмцэх газар

өөрийн шууд харьяалан удирдах албан тушаалтанд мэдэгдэж, тухайн тендер зохион байгуулах ажиллагаанд оролцохгүй байх” тухай ганц заалтанд сонирхлын зөрчил гэсэн нэр томъёо байна.

Төрийн албаны тухай хуульд¹⁸ төрийн жинхэнэ албан хаагчийн сонирхлын зөрчлийн зарим зохицуулалт байна. Тухайлбал, албан тушаалынхаа бүрэн эрхийг хэрэгжүүлсний төлөө бусад байгууллага, аж ахуйн нэгж, иргэнээс мөнгөн шагнал, шан харамж, зээл авах, төлбөргүй буюу хөнгөлөлттэйгээр үйлчлүүлэх зэрэг хууль бус бусад хангамж эдлэх, хавсран гүйцэтгэж үл болох албан тушаал, төрийн албанаас гарсны дараах сонирхлын зөрчлийг хязгаарласан байна.

УИХ-ын тухай хуулийн 36 дугаар зүйл буюу хавсран гүйцэтгэж болох ажил, албан тушаал, 37 дугаар зүйл буюу гишүүнд хориглох үйл ажиллагаа гэсэн хэсэгт сонирхлын зөрчлийг зохицуулсан тодорхой заалтууд байна. Тухайлбал, бүрэн эрхийнхээ хугацаанд аж ахуй эрхлэх, аж ахуй эрхлэгчдийн холбоонд элсэх, аж ахуйн нэгжийн төлөөлөх болон хяналтын зөвлөлд сонгогдох, аливаа байгууллага иргэнээс нэг сарын цалингийн хэмжээнээс дээш төгрөгийн үнэтэй бэлгийн зүйлсийг хувиараа авах, хууль бус шийдвэр гаргуулахаар

бусдад нөлөөлөх, гишүүний нэр хүнд, эрх мэдлийг ашиглан үнэт цаас, эд хөрөнгө олох давуу эрх эдлэх, бусдад давуу байдал бий болгох үйл ажиллагаа явуулахыг хориглосон байна.

УИХ-ын гишүүний ёс зүйн дүрмийн¹⁹ 3 дугаар бүлэгт “Ашиг сонирхлын зөрчилтэй холбоотой ёс зүйн хэм хэмжээ” гэсэн бүтэн бүлэг заалт байна. Үүнд, төрийн байгууллагын эд хөрөнгө, техник хэрэгсэл, санхүүгийн нөөц болон мэдээллийг зөвхөн албан ажлын хэрэгцээнд ашиглах, хууль тогтоомжоор хориглосон аливаа ажил, албан тушаал эрхлэх, түүнчлэн цалин хөлс урамшуулал авах, өгөхийг шаардахыг хориглох, шийдвэр гаргах асуудлаар өөрийн болон гэр бүлийн гишүүний хувьд ашиг сонирхлын зөрчилтэй гэж үзвэл санал хураалтанд оролцохоос сайн дураар татгалзах, түүнийгээ Ёс зүйн дэд хороонд мэдэгдэх зэргээр заажээ.

Судалгааны дүнгүүдээс үзэхэд сонирхлын зөрчлийн дараахь төрлүүд манайд түгээмэл байна. Үүнд,

- Илт сонирхлын зөрчилтэй асуудлаар шийдвэр гаргахад оролцох, нөлөөлөх
- Тодорхой асуудлаар шийдвэр гаргахад эрх мэдэл, ажил, албан тушаалын байдал, танил талын хүрээгээ ашиглан шууд буюу

¹⁸ Төрийн албаны тухай хууль. Төрийн мэдээлэл. №28. 2002 он

¹⁹ Монгол Улсын Их Хурлын гишүүний ёс зүйн дүрэм батлах тухай. 2009.04.30-ны өдрийн 34 дугаартай УИХ-ын тогтоол

шууд бусаар нөлөөлөх

- Ах дүү, хамаатан садан, найз нөхөддөө ивээл үзүүлж, давуу эрх олгох
- Шууд удирдлага буюу хяналт тавьдаг албан тушаалтан нь гэр бүлийн гишүүн, садан төрлийн холбоотой байх
- Төрийн албанаас гарснаас хойш тодорхой хугацаанд хяналтын үүрэг функцийн хувьд холбоотой байсан байгууллагад ажиллах буюу төрийн албанаас гарсны дараахь сонирхлын зөрчлийн хэлбэрүүд
- Төрийн албан тушаал эрхэлж байх явцдаа олж авсан мэдээллээ хувьдаа ашиглах
- Хууль бус бэлэг, шан харамж авах
- Танил тал харах, тал тохой татах /төрийн ивээлээр болон төрөл садан, танил талаа дэмжих шалтгаанаар төрийн албыг бүрдүүлж байна²⁰/
- Төрийн өмчийн эд хөрөнгийг хувьдаа ашиглах, завших
- Төсвийн мөнгийг өөрийн эрх ашигт нийцүүлэх, сонгуулийн кампанит ажилд ашиглах зэрэг.

Гурав. Санал, дүгнэлт

Сүүлийн жилүүдэд олон улсын анхааралд авлигын үйлдэл ба

²⁰ Төрийн эрх мэдлийг урвуулан ашиглахын эсрэг арга хэмжээ. Бодлогын судалгааны цуврал. Нээлттэй нийгэм форум. 2004 он

сонирхлын зөрчлийн хоорондын холбоо анхаарал татсан асуудал болоод байна. Сонирхлын зөрчлийг авлигын хөрс суурь болж байна гэж үзэж манайхтай ижил төстэй хуучин социалист системийн гэгдэх орнуудаас авахуулаад ихэнх улс орнууд уг асуудлыг хүлээн зөвшөөрч, төрийн бодлого болгон хэрэгжүүлж байна. Сонирхлын зөрчлийн зохицуулалтын бодлогын зорилго нь төрийн албан хаагчийг хувийн сонирхолтой байхыг хорих биш харин зохицуулаагүй эсвэл шийдвэрлээгүй сонирхлын зөрчил төрийн албан тушаалыг урвуулан ашиглахад хүргэнэ²¹ гэсэн зарчимд үндэслэж, төрийн албыг бүхэлд нь шударга байлгах явдал юм.

Манай улсын хувьд сонирхлын зөрчлийн асуудлыг одоогоос асуудал болгож тавьж байна. Жил ирэх тутам нийгмийн баялгийн шударга бус хуваарилалтаас болж, авлигын индекс өсөж, ядуурал, өлсгөлөнгийн үзүүлэлтээр Азийн орнууддаа толгой цохиж яваа нь энэ чиглэлд эрхгүй өөрчлөлт, шинэчлэлтийг шаардаж байна. Манай улс Авилгалын эсрэг НҮБ-ын конвенцид нэгдэн орсноороо сонирхлын зөрчлийг дотоодын хууль тогтоомжоор зохицуулах үүргийг олон улсын өмнө хүлээсэн билээ. Энэ хүрээнд Авлигын эсрэг хуулиа шинэчлэн баталсан бөгөөд авлигатай тэмцэх үйл хэрэгт тууштай байх үндсэн нөхцлийн нэг нь сонирхлын зөрчлийн

²¹ Managing Conflict of interest; A toolkit. 2005. OECD

зохицуулалтыг бий болгох явдал юм.

Ингэхдээ сонирхлын зөрчилтэй байжболзошгүй тохиолдолд шийдвэр гаргахад оролцохгүй, нөлөөлөхгүй байх, ийм нөхцөл байдал бий боллоо гэхэд эрх бүхий байгууллагад мэдэгдэж, сонирхлоо нийтэд ил тод зарлах, хөрөнгө, орлогын мэдүүлгийг бүртгэх, хянах одоогийн тогтолцоог сонирхлын зөрчлийг хянах хөшүүрэг, арга хэрэгсэл байх хэмжээнд өөрчлөх, сайжруулсан эрх зүйн зохицуулалттай болох нь төрийн үйл ажиллагаанд шударга, нээлттэй, ил тод, тунгалаг байдлыг хөхүүлэн дэмжихэд хамгийн бодитой хувь нэмрийг оруулна гэж үзэж байна. Сонирхлын зөрчлийг сайтар зохицуулж, авлигатай үр дүнтэй тэмцэж чадсан ихэнх орнууд уг асуудлыг тусдаа бие даасан хуулиар зохицуулсан байгааг дашрамд тэмдэглэе.



“НИЙТИЙН АЛБАНД НИЙТИЙН БОЛОН ХУВИЙН СОНИРХЛЫГ ЗОХИЦУУЛАХ, СОНИРХЛЫН ЗӨРЧЛӨӨС УРЬДЧИЛАН СЭРГИЙЛЭХ ТУХАЙ” ХУУЛИЙН ТӨСӨЛ БОЛОН СОНИРХЛЫН ЗӨРЧЛИЙН ЗОХИЦУУЛАЛТЫН ДЭЛХИЙН ЧИГ ХАНДЛАГА, ТҮҮНИЙ ХАРЬЦУУЛАЛТ

Ж.Баярцэцэг

Нээлттэй Нийгэм Форумын зөвлөх

Нэг. Сонирхлын зөрчлийн эрх зүйн зохицуулалт

Сонирхлын зөрчлийн асуудлыг дэлхий нийтэд чухлаар авч үзэж, төрийн алба, үйлчилгээнд олон нийтийн итгэлийг нэмэгдүүлэх, улмаар ил тод байдлыг бэхжүүлэх, Авлигаас урьдчилан сэргийлэх зорилгоор тусгай зохицуулалтыг авч хэрэгжүүлдэг. Улс орнууд эрх зүйн тогтолцоо, уламжлал, асуудлын цар хүрээнээс хамааран зохицуулах хандлага нь янз бүр байна. Энэхүү асуудлыг зохицуулсан нийтлэг чиг хандлагыг авч үзэхэд дараах бүлэгт хувааж болно. Үүнд:

1. Бие даасан, тусгай хуулиар зохицуулах

Энэхүү хандлага нь сүүлийн үеийн чиг хандлага бөгөөд ихэвчлэн Төв, Зүүн Европын орнууд авч хэрэгжүүлж байна. Жишээлбэл, Улсын хэвшилд төрийн ба хувийн сонирхлын зохицуулалтын хууль Литва (1997), Төрийн байгууллагын

үйл ажиллагаанд сонирхлын зөрчлөөс урьдчилан сэргийлэх тухай хууль Хорват (2003), Төрийн байгууллагад сонирхлын зөрчлөөс урьдчилан сэргийлэх тухай хууль Серби (2004), Төрийн байгууллагад сонирхлын зөрчлөөс урьдчилан сэргийлэх хууль Монтонегро (2008), Төрийн албан хаагчдын сонирхлын зөрчлийн хууль Латви (2002) зэрэг.

2. Холбогдох салбарын хуулиар зохицуулах

Зарим улс орнууд энэ асуудлыг холбогдох салбарын хуулиар зохицуулах чиг хандлага байдаг. Тухайлбал, Төрийн албаны хууль зэрэг холбогдох хуулийн хүрээнд хамруулан, сонирхлоос урьдчилан сэргийлэх, хариуцлага тооцох зэрэг заалтууд байдаг байна. Эдгээр улсын жишээнд Австрали, Исланд, Австри орно.

3. Ёс зүйн зохицуулалт

Зарим улс орнууд тухайн салбарын ёс зүйн дүрмээр зохицуулдаг байна.

Энэхүү ёс зүйн дүрэм (code of conducts) нь сонирхлын зөрчлөөс урьдчилан сэргийлэхэд түлхүү чиглэгдсэн байдаг байна. Эдгээр улсын жишээнд Канад, Ирланд, Англи ордог.

4. Журам, дүрэм

Зарим улс орнууд зөвхөн холбогдох дүрэм, журмаар зохицуулдаг байна. Өөрөөр хэлбэл хуульчлан зохицуулаагүй, зөвхөн удирдамж шинжтэй бөгөөд хариуцлага хүлээлгэх боломжгүй байдаг.

5. Эрх зүйн бус баримт бичиг

Шинэ Зеланд, Дани гэх мэт улс зөвхөн удирдамж, зөвлөмж зэрэг баримт бичгээр зохицуулдаг байна.

Түүнчлэн, эдгээр бүх зохицуулалтын хэлбэрийг авч хэрэгжүүлсэн улс орнууд байдаг. Жишээлбэл, АНУ уг асуудлыг зохицуулсан акт, ёс зүйн дүрэм, зөвлөмж зэрэг баримт бичгүүдтэй. Эдгээр зохицуулалтын чиг хандлагуудын хүчин зүйлсийн нэг нь тухайн улс орны эрх зүйн тогтолцоо нь зарчимд тулгуурласан байна уу эсвэл зохицуулалтад тулгуурласан байна уу гэдгээс хамаардаг байна.

Эдгээр чиг хандлагуудаас Монгол улсад тохиромжтой нь бие даасан хуулиар зохицуулах явдал. Тусдаа хуультай улс орнууд нь хуучин социалист тогтолцооноос шилжсэн, эрх зүйн тогтолцоо нь ижил төстэй, сонирхлын зөрчил, авлигын асуудал нь нэлээн тулгамдсан асуудлын нэг болсон, тусдаа хууль баталснаар

тодорхой үр дүн богино хугацаанд бий болсон зэргээс шалтгаалан Монгол улс энэ чиг хандлагыг баримтлан бие даасан хууль батлан гаргах нь зүйтэй юм. Түүнчлэн, холбогдох дүрэм, журам, заавар, ёс зүйн дүрмүүдийг энэхүү хуулийн хамт батлан гаргах нь тухайн зохицуулалтыг илүү тодорхой, нарийвчилсан болгоход нэн ач холбогдолтой юм. Бусад чиг хандлагууд бүхий улс орнууд нь олон зуун жилийн төрийн албаны туршилагатай, ялангуяа төрийн алба иргэддээ үйлчлэх, нээлттэй, ил тод байх зарчим нягт тогтсон, соёл болон хөгжсөн тул заавал тусдаа хууль гарган зохицуулах шаардлага бага байдаг байна.

Хоёр. Сонирхлын зөрчлийн тодорхойлолт

Сонирхлын зөрчлийн тодорхойлолт улс орнуудад нийтлэг чиг хандлагатай байдаг. Гол шинж нь шийдвэр гаргагчийн хувийн сонирхол албаны сонирхолд нөлөөлөх явдал байдаг. Түүнчлэн, сонирхлын зөрчил нь эдийн болон эдийн бус шинжтэй байдаг.

Хуулийн төсөлд байгаа сонирхлын зөрчлийн тодорхойлолт нь энэхүү нийтлэг тодорхойлолтын үндсэн шинжийг агуулсан байна.

Гурав. Хамрагдах этгээд

Хуулийн зохицуулалтын гол асуудал нь хамрагдах хүрээ буюу

тухайн зохицуулалтад хамрагдах албан тушаалтан, этгээдийн асуудал байдаг. Нийтлэг эрх зүйн зохицуулалтын чиг хандлага нь дараах этгээдийг хамардаг байна. Үүнд:

- Төрийн албан хаагч, шүүгч
- Парламентийн гишүүд
- Төрийн оролцоотой компанийн удирдлага
- Төрийн үйл ажиллагаа гүйцэтгэж буй төрийн бус этгээдийн удирдлага

Хуулийн төсөлд эдгээр этгээдийг бүрэн хамарсан төдийгүй Литва зэрэг улсад хэрэгжиж буй шинэ чиг хандлага болох төрийн бус этгээдийг хамруулсан дэвшилтэт зохицуулалт болжээ.

Дөрөв. Сонирхлын зөрчлийн хэлбэрүүд

Сонирхлын зөрчлийн эрх зүйн зохицуулалтын гол зорилго нь хэлбэрүүдийг тодорхойлон, хориглох, хязгаарлах явдал байдаг. Иймээс улс орнууд зохицуулалтдаа сонирхлын зөрчлийн хэлбэрийг тодорхой бөгөөд өргөн хүрээтэй заасан байдаг. Эдгээр хэлбэр нь тухайн улс орны соёл уламжлал, эрх зүйн тогтолцооны онцлогоос үл хамааран нийтлэг байдаг. Үүнд дараах үндсэн хэлбэрүүд багтдаг.

- Албан тушаалаа ашиглах;
- Нууц мэдээллийг ашиглах
- Бизнесийн үйл ажиллагаа эрхлэх

- Албан тушаалын бус үйл ажиллагаа эрхлэх
- Албан тушаалаас гадуур давхар ажил эрхлэх
- Хувьцаа эзэмших;
- Бэлэг дурсгал авах;
- Байгууллагын эд хөрөнгийг ашиглах;
- Албан тушаалаас гарснаас хойш ажил эрхлэх

Хуулийн төсөл нь эдгээр үндсэн хэлбэрийг тодорхойлон багтаасан байна. Нэг онцлог асуудал нь төрийн албан хаагч ТББ-ын удирдлага, төрийн өмчийн оролцоотой компаний удирдлага байхыг хориглох, хязгаарлах тухай асуудал юм. Түгнчлэн, бизнесийн үйл ажиллагаа эрхлэх, хувьцаа эзэмшигч этгээд шийдвэр гаргахад хязгаарлалт тавих тухай зохицуулалтыг тодорхой оруулах нь ач холбогдолтой. Мөн Монгол улс дахь сонирхлын зөрчлийн нийтлэг хэлбэр болох гэр бцл, хамаатан, танил талдаа давуу тал олгохыг нарийвчлан заах, сонирхлын мэдцүлгээр илрүцүлэх үйл ажиллагааг тодорхой болгох нь ач холбогдолтой.

Тав. Сонирхлын зөрчлийг илрүүлэх, бүртгэх

Сонирхлын зөрчлийг илрүүлэх гол механизм нь сонирхлын мэдүүлэг байдаг ба улс орнуудын эрх зүйн зохицуулалт үүнийг нарийн зохицуулсан байдаг. Энэхүү

мэдүүлгийн зорилго нь тухайн этгээдийн сонирхлыг бүртгэх, ингэснээр сонирхлын зөрчлийн болзошгүй тохиолдлоос урьдчилан сэргийлэх явдал байдаг. Дараах 2 нийтлэг мэдүүлгийн хэлбэр байдаг байна. Үүнд:

1. Урьдчилан бүртгэх
2. Ad hoc буюу тухайн тохиолдол бүрт мэдүүлэх.

Урьдчилан бүртгэх нь албан хаагч тодорхой хугацаанд өөрийн хөрөнгө, орлого болон бизнесийн үйл ажиллагаа болох хувьцаа, хөрөнгө оруулалт, мөн албан тушаалаасаа гадуур хашиж буй ажил зэргээ мэдүүлдэг байна. Ad hoc буюу тухайн тохиолдлын мэдүүлэг нь тухайн шийдвэр болон түүнийг шийдвэрлэж буй байдал нь шийдвэр гаргагчийн хувийн сонирхолтой зөрчилдөх тохиолдолд мэдүүлэх, улмаар шийдвэр гаргахаас түтгэлзэх зохицуулалт юм. Өөрөөр хэлбэл, тухайн тохиолдолд гаргаж буй шийдвэртэй нь шийдвэр гаргагчийн хувийн сонирхол зөрчилдөх тохиолдол юм. Энэ тохиолдолд нийтлэг чиг хандлага нь шийдвэр гаргахаас түтгэлзүүлэн, дээд шатны албан тушаалтанд шилжүүлдэг. Энэхүү зохицуулалт нь Парламентийн гишүүний хувьд онцлогтой байдаг ба улс орнууд харилцан адилгүй зохицуулдаг. Австрали гэх мэт улс орнууд Парламентийн гишүүн хууль болон бусад шийдвэр гаргахад хувийн сонирхол нь зөрчилдвөл түтгэлзэж, саналаа өгдөггүй байна. Гэтэл ХБНГУ зэрэг оронд энэхүү зөрчилтэй сонирхлоо

мэдүүлээд түтгэлзэхгүйгээр саналаа өгдөг байна. Энэ нь Парламентийн гишүүдийн үндсэн эрх болох санал өгөх эрхийг хязгаарлах ёсгүй гэсэн зарчмаас үүддэг байна. Сүүлийн үеийн чиг хандлага нь энэхүү 2 мэдүүлгийг тус тусад нь хэрэгжүүлэхээс илүүтэй хамтад нь хэрэглэх цогц хандлагыг түлхүү хэрэглэх болсон байна. Энэ нь сонирхлын зөрчлийн аливаа болзошгүй тохиолдлоос урьдчилан сэргийлэх, илрүүлэх илүү үр дүнтэй арга юм.

Хуулийн төсөлд энэхүү 2 мэдцлгийн хэлбэрийг хамтад нь хэрэглэхээр заасан нь нэн ач холбогдолтой. Гэхдээ одоогийн мөрдөж буй хөрөнгө орлогын мэдцлгээс тусдаа сонирхлын мэдцлэг байх нь хэрэгжүүлэхэд хэт нүсэражиллагаа шаардагдан, мэдцлгийг бөглөгчид ойлгомжгүй, хцндрэл цүсч болзошгүй. Иймээс цаашдаа бусад улс орнуудын адил дээрх хоёр мэдцлгийг нэгтгэн нэг мэдцлгээр хөрөнгө орлого, сонирхлыг бүртгэх нь чухал ба одоогийн мөрдөж буй хөрөнгө орлогын мэдцлгийг өөрчлөн, хувийн сонирхол бий болгож болзошгүй бизнесийн болон бусад байгууллагын удирдлагын тухай мэдээллийг оруулах хэрэгтэй.

Мэдцлгийн нэг чухал асуудал нь олон нийтэд нээлттэй байх тухай байдаг. Мэдцлгийг хуулийн төсөлд зааснаар иргэдэд нээлттэй, хүсвэл танилцах боломжтой байхаар оруулсан нь ач холбогдолтой юм.

Зургаа. Хэрэгжилтийг хянах байгууллага

Сонирхлын зөрчлийн зохицуулалтын хэрэгжилтийг хянах институцийн асуудал нь тухайн зохицуулалтын хамгийн чухал асуудлын нэг байдаг тул тухайн байгууллагыг оновчтой тодорхойлж, чиг үүргийг нь тодорхой заасан байдаг. Нийтлэг чиг хандлагын хувьд 2 үндсэн хэсэгт хуваагддаг.

1. Төвлөрсөн - Энэ нь уг асуудлыг хянаж, зохицуулах үндсэн чиг үүрэг бүхий байгууллагын тогтолцоог хэлдэг. Үүнд уг асуудлаарх тусгай байгууллага байгуулах эсвэл Авлигатай Тэмцэх газар нь энэхүү чиг үүргийг хүлээдэг. Мөн түүнчлэн, Төрийн албаны зөвлөл нь энэ чиг үүргийг хэрэгжүүлж болдог. Жишээлбэл, Литва улсад Ёс зүйн хороо гэж шинээр тусад нь байгуулсан, АНУ-д Засгийн Газрын Ёс зүйн албыг байгуулсан байна.

2. Төвлөрсөн бус - Энэ нь уг асуудлыг салбар яам, агентлаг, түүний ёс зүйн хороо гэх мэт холбогдох байгууллага хариуцахыг хэлдэг. Жишээлбэл, Австрали, Шинэ Зеланд улсад ийм төвлөрсөн бус тогтолцоотой байна.

Хуулийн төсөлд энэхүү чиг үүргийг Авлигатай Тэмцэх Газарт хамааруулсан нь дээрх төвлөрсөн чиг хандлагад нийцсэн байна. Энэ нь уг асуудалд илүү хүчин чармайлт, хөрөнгө,

чадавхиа дайчлан, авлигаас урьдчилан сэргийлэх чиг үүрэгтэй нь уялдсан ач холбогдолтой.

Урьдчилан сэргийлэх, соён гэгээрүүлэх чиг үүргийг Төрийн Албаны Зөвлөл хэрэгжүүлэх ба мэдцлгийг хянах, мэргэжил арга зүйгээр хангах байгууллага нь Авлигатай Тэмцэх Газар байх нь тохиромжтой

Долоо. Зөрчлийн хариуцлага

Хууль тогтоомж зөрчигчдөд хүлээлгэх хариуцлагын хувьд нийтлэг хандлагатай байдаг. Энэ нь хувь хүнд сахилгын болон эрүүгийн шийтгэл оногдуулах, тухайн байгууллагын хувьд тухайн шийдвэр, гэрээг цуцалдаг байна.

Хуулийн төсөлд эдгээр нийтлэг хариуцлагын хэлбэр тусгагдсан байна. Түүнчлэн, удаа дараа зөрчсөн тохиолдолд төрийн алба-наас халах хүртэл дэвшилтэт заалт тусгагдсан байна.



МОНГОЛ УЛС БОЛ НҮБ-ЫН АВИЛГАЛЫН КОНВЕНЦИЙН ХЭРЭГЖИЛТЭНД ҮНЭЛГЭЭ ӨГӨХ АЖЛЫН ХҮРЭЭНД ШИНЖЭЭЧДИЙГ ХҮЛЭЭЖ АВЧ БУЙ АНХНЫ УЛС ЮМ

Аника Вайтс, Таня Сантучи

*НҮБ-ын Хар тамхи, гэмт хэрэгтэй тэмцэх газрын Олон Улсын
гэрээ хэлэлцээрийн хэлтсийн Гэмт хэргээс урьдчилан сэргийлэх
болон эрцүгийн шүүх таслан ажиллагааны шинжээчид*

Улаанбаатар хот, 2010 оны 11 дүгээр сарын 30

The United Nations Convention against Corruption (UNCAC) is the only legally binding international anti-corruption instrument. It went into force on 14 December 2005 and to-date has 148 States parties. Mongolia was one of the first States to ratify the Convention, on 11 January 2006, and has made a significant commitment toward fighting corruption and implementing the Convention.

Авилгалын эсрэг НҮБ-ын конвенци нь авлигатай тэмцэх олон улсын эрх зүйн баримт бичиг юм. Тус конвенци 2005 оны 12 дугаар сарын 14-ний өдрөөс эхлэн хүчин төгөлдөр үйлчилж эхэлсэн ба одоогийн байдлаар 148 улс тус гэрээнд нэгдээд байна. Монгол Улс 2006 оны 1 дүгээр сарын 11-ний өдөр конвенцийг соёрхон баталсан анхдагч улсын нэг юм. Монгол Улс

In its Resolution 3/1, the Conference of the States Parties to UNCAC adopted the Mechanism for the Review of Implementation of UNCAC. As part of the Review Mechanism, Mongolia is currently being assessed as to its implementation of chapter III (Criminalization and law enforcement) and chapter IV (International cooperation), the two chapters presently under review. As part of this process, Mongolia has already submitted information to UNDOC with respect to its implementation of UNCAC, using the comprehensive self-assessment checklist. This information was compiled by Mongolia in a spirit of broad consultations with various national stakeholders, and a national task force was created to draft Mongolia's comprehensive self-assessment. The information and other related material provided by Mongolia provided the basis for the analysis and assessment by the governmental experts of the two Reviewing States parties, Kenya and Yemen.

In order to supplement the desk review, from 22-25 November 2010, Mongolia hosted the governmental experts from the Reviewing States parties and UNODC in Ulaanbaatar. Experts met with a number of Mongolian officials in various governmental departments and ministries, as well as individuals from the private sector and civil society. In particular, meetings were held with the Independent Authority Against Corruption Commission (IAAC), Ministry of Justice

Авилгалын эсрэг конвенцид нэгдэн орсон улсын хувьд тус конвенцийн хэрэгжилтийг хангах чиглэлээр ач холбогдол бүхий өөрийн хувь нэмрийг оруулаад байгаа улсын нэг юм.

Авилгалын эсрэг НҮБ-ын конвенцийн оролцогч улсуудын Бага хурлын 3/1 тогтоолоор Авлигын эсрэг НҮБ-ын конвенцийг хэрэгжилтийг үнэлэх “Үнэлгээний механизм”-ыг баталсан юм. Үнэлгээний ажлын хэсэг болох конвенцийн III бүлэг (Гэмт хэрэгт тооцох, хууль сахиулах) ба IV бүлэг (Олон улсын хамтын ажиллагаа) бүлгийн хэрэгжилтийг Монгол Улс үнэлүүлж байгаа юм. Энэхүү үйл ажиллагааны хэсэг нь Монгол Улс Авилгалын эсрэг НҮБ-ын конвенцийн хэрэгжилтийн талаархи мэдээллийг өөрийн үнэлгээний тайлан хэлбэрээр НҮБ-ын Хар тамхи, гэмт хэрэгтэй тэмцэх газарт хүргүүлсэн юм. Тус мэдээллийг бэлтгэхийн тулд үндэсний хэмжээнд төрөл бүрийн салбарынхныг оролцуулсан тусгай баг ажилласан. Монголын талын гаргаж өгсөн мэдээ мэдээлэл, бусад бүх материал нь үнэлж буй Кени болон Еймены шинжээчдэд шинжилгээ, үнэлгээ хийх суурь боллоо.

Монголын талын гаргаж өгсөн мэдээлэлд үнэлгээ хийж нэмж тодруулах үүднээс 2010 оны 11 дүгээр сарын 22-25-ны өдрүүдэд НҮБ-ын Хар тамхи, гэмт хэрэгтэй тэмцэх газрын болон олон улсын шинжээчдийн баг Улаанбаатарт

and Home Affairs, Supreme Court, State General Prosecutor's Office, National Police Agency of Mongolia, Ministry of Foreign Affairs, Financial Information Unit of the Central Bank of Mongolia, Procurement Policy Department of the Ministry of Finance, Civil Service Council, Mongolian National Audit Office, Mongolian Employers' Federation and Transparency International Mongolia. The country visit was carried out in a spirit of constructive collaboration, dialogue and mutual trust. The governmental experts benefited from the insights and detailed information provided by Mongolia. They further contributed concrete examples of common experiences and international best practices in the fight against corruption, as well as to share challenges encountered in their own national systems.

During the country visit, the experts took advantage of the opportunity given by Mongolia to ask supplemental questions, request clarifications and information, where necessary. They especially took note of the level of knowledge and expertise of the Mongolian officials they met with and considered the information provided essential to their analysis. The experts and Mongolian officials actively and constructively engaged in direct and detailed discussions. In addition to clarifying information, experts noted a number of instances of successes, good practices, and challenges and made observations for the implementation of UNCAC,

очсон. Шинжээчид Монгол Улсын төрийн байгууллага, хувийн салбар, иргэний нийгмийн төлөөллийн байгууллага, хувь хүмүүстэй уулзалт хийлээ. Тухайлбал, Авлигатай тэмцэх газар, Хууль зүй дотоод хэргийн яам, Дээд шүүх, Улсын Ерөнхий прокурорын газар, Цагдаагийн ерөнхий газар, Гадаад хэргийн яам, Төвбанкны Санхүүгийн мэдээллийн алба, Сангийн яамны Худалдан авалтын бодлогын газар, Төрийн албаны зөвлөл, Үндэсний аудитийн газар, Ажил олгогч эздийн холбоо, Транспарэнси Интернэшнл Монгол зэрэг байгууллагуудтай уулзалт хийсэн. Айлчлал хамтын ажиллагаа, харилцан ярилцлага, харилцан итгэлцлийн уур амьсгалтай болж өнгөрлөө. Үүнээс гадна авлигатай тэмцэх практикт олон улсын сайн туршлага, нийтлэг асуудал болон үндэсний хэмжээнд тулгарч буй асуудлуудын талаар ярилцах боломж олгосон.

Айлчлал нь шинжээчдэд нэмэлт асуулт асуух, шаардлагатай нөхцөлд тайлбарлуулах, нэмэлт мэдээлэл авах зэрэг олон боломжийг олгосон. Тэдний хийж буй шинжилгээ, үнэлгээнд шаардлагатай мэдээллийг өгч буй монголын албаны хүмүүсийн мэдлэг чадвар, туршлагыг шинжээчид тэмдэглэсэн юм. Шинжээчид, Монгол Улсын албаны хүмүүс үр дүнтэй, идэвхтэй харилцан ярилцаж мэдээлэл солилцов. Тухайлбал, шинжээчид Авилгалын эсрэг НҮБ-ын конвенцийн



where appropriate. Also, there was a discussion of Mongolia's identified technical assistance needs to further improve the implementation of UN-CAC, as well as an open dialogue on how these needs could be addressed, allowing for a country-led, country-based, integrated and coordinated approach.

One particular success noted by the experts was the Mongolian Corruption Index 2009 carried out by the IAAC, in cooperation with the National Statistical Authority over a period of two years in all 21 provinces of Mongolia, through a survey of 6001 respondents. These included a wide range of sectors and stakeholders, such as citizens, public officials and businesses, as well as 350 experts.

хэрэгжилтийн талаархи амжилт, сайн туршлага, шаардлага зэргийг онцлон тэмдэглэсэн юм. Түүнчлэн конвенцийн хэрэгжилтийг хангахад монголын талд шаардлагатай туслалцааны талаар ярилцсан. Үүнд ямар хэрэгцээ шаардлага байгаа, хаана, ямар хэлбэр, хэрхэн энэ хэрэгцээ шаардлагыг иж бүрэн хангах талаар хоёр тал санал бодлоо солилцлоо.

Шинжээчдийн тэмдэглэсэн нэг томоохон чухал амжилттай ажил бол Монголын Авлигын индекс 2009 судалгааны ажил юм. Уг судалгааг Авлигатай тэмцэх газар монголын 21 аймаг, 6001 респондентыг хамруулан Үндэсний Статистикийн хорооны дэмжлэгтэйгээр зохион байгуулсан юм. Өргөн хүрээг

In particular, the governmental experts noted that the Index produced a concrete measure of corruption levels in various sectors and provinces, and would be used to inform tailored policy interventions, as well as to allow for a comparison of measured corruption levels over time. The next survey will be conducted in 2011.

The governmental experts and UNODC would, in particular, like to express their appreciation for the information Mongolia provided, as well as the assistance and cooperation of the IAAC and Mongolian representatives they met with during the country visit.

хамарсан уг судалгаанд тухайлбал, иргэд, бизнес эрхлэгч, төрийн албан хаагч хамрагдсанаас гадна 350 шинжээч оролцсон юм. Олон улсын шинжээчдийн тэмдэглэснээр тус индексийг боловсруулахдаа авлигын түвшинг бүх салбар, аймгуудад тодорхойлох, бодлого боловсруулагчид ашиглах боломжтой, авлигын түвшинг цаг хугацааны хувьд харьцуулах боломжтой байна. Дараагийн судалгааг 2011 онд хийнэ. Олон улсын шинжээчид болон НҮБ-ын Хар тамхи, гэмт хэрэгтэй тэмцэх газар айлчлалын үеэр монголын талын гаргаж өгсөн мэдээлэл, хамтын ажиллагаа, туслалцаа үзүүлсэн Авлигатай тэмцэх газар болон монголын талын төлөөлөгчид нарт гүн талархал илэрхийлье.

УЛС ТӨР, ХУУЛЬ ХЯНАЛТЫН БАЙГУУЛЛАГЫН ХҮРЭЭН ДЭХ АВЛИГЫН ТАЛААРХИ ТӨСӨӨЛӨЛ 2010 судалгааны тайлан

I. Судалгааны арга зүй

I.1. Судалгааны үндэслэл, зорилго

Монгол Улс Нэгдсэн үндэстний байгууллагын дээд хэмжээний уулзалтаас гаргасан Мянганы тунхаглалыг баталсан бусад улс орны нэгэн адил улс орныхоо хэрэгцээ, тэргүүлэх чиглэлийг тусгасан Мянганы хөгжлийн үндэсний зорилго, зорилтуудыг тодорхойлсон. УИХ-аас 2005 онд Монгол Улсын Мянганы хөгжлийн зорилтууд (МХЗ)-уудыг батлахдаа үндсэн найман зорилгоос гадна хүний эрхийг баталгаажуулах, ардчилсан засаглалыг хөгжүүлэх, авлигын эсрэг тэмцэхэд чиглэсэн Мянганы хөгжлийн 9 дэх зорилгыг нэмж баталсан.

Энэхүү зорилгын хүрээнд “Авлигыг үл тэвчих уур амьсгалыг нийгмийн бүх хүрээнд бий болгон хэвшүүлэх” гэсэн 24 дэх зорилтыг тавьсан бөгөөд УИХ-ын 2008 оны 13 дугаар тогтоолоор энэхүү зорилтын хэрэгжилтийг үнэлэх шалгуур үзүүлэлтээр “Улс төр, хууль хяналтын байгууллагын хүрээнд дэх авлигын талаархи төсөөлөл” гэсэн үзүүлэлтийг тодорхойлж, холбогдох судалгааг явуулж, үр дүнг гаргаж мэдээлэх үүргийг Авлигатай тэмцэх

газар (АТГ)-т даалгасан.

Энэ чиг үүргийг хэрэгжүүлэх зорилгоор “Мянганы хөгжлийн 9 дэх зорилтод дэмжлэг үзүүлэх төсөл”-ийн багийн боловсруулсан арга зүйн дагуу АТГ-аас “Улс төр, хууль хяналтын байгууллагын хүрээнд дэх авлигын талаархи төсөөлөл”-ийн судалгааг гуравдахь жилдээ явуулан үр дүнг нэгтгэн гаргаад байна.

Улс төр, хууль хяналтын байгууллагын хүрээнд дэх авлигын талаархи төсөөллийн судалгаа нь улс төрийн блон хууль хяналтын байгууллагын хүрээндэх авлигын цар хүрээ, хэлбэр, шалтгааныг шинжээчдийн үнэлгээгээр тодорхойлж, энэ хүрээнд дэх авлигаас урьдчилан сэргийлэх үйл ажиллагааг төлөвлөх, хэрэгжүүлэх, хэрэгжилтийг үнэлж дүгнэхэд шаардлагатай мэдээллийг өгөх ач холбогдолтой судалгаа юм.

I.2. Улс төр, хууль хяналтын байгууллагын хүрээнд дэх авлигын талаархи төсөөллийн үзүүлэлт, түүнийг тооцсон арга зүй

Улс төр, хууль хяналтын байгууллагын хүрээнд дэх авлигын талаархи төсөөллийн үзүүлэлт нь

дараахь агуулгыг илэрхийлэх тоон үзүүлэлтүүдээс бүрдэнэ. Үүнд:

- Улс төр, хууль хяналтын байгууллагын хүрээн дэх авлигын цар хүрээ, тархалт;
- Улс төр, хууль хяналтын байгууллагын хүрээний авлигад өртөх эрсдэл бүхий түвшин, салбар, байгууллага;
- Энэ хүрээн дэх авлигын шалтгаан, нөхцөл;
- Энэ хүрээн дэх авлигын төрөл, хэлбэр, хэмжээ.

Улс төр, хууль хяналтын байгууллагын хүрээн дэх авлигын талаарх төсөөллийн үзүүлэлтийг “Улс төр, хууль хяналтын байгууллагын хүрээн дэх авлигын талаарх шинжээчдийн төсөөллийн судалгаа”-ны дүнд үндэслэн тооцсон. Судалгааны асуулгад дээрх үзүүлэлтийг тодорхойлоход шаардлагатай мэдээллийг авах асуултуудын зэрэгцээ асуудлыг тайлбарлах нэмэлт асуултуудыг мөн оруулж өгсөн.

Улс төр, хууль хяналтын байгууллагын хүрээн дэх авлигын төсөөллийн үзүүлэлтийн үнэлгээг гаргахдаа, бүрдүүлэгч дэд үзүүлэлт тус бүрийн үнэлгээг 5 ононы хэмжээсээр гаргаж (тухайлбал: 1-огт үгүй, 5-маш их), дэд үзүүлэлтүүдийн энгийн арифметикийн дунджаар тооцсон болно.

Энэ удаагийн судалгаагаар Улс төр, хууль хяналтын байгууллагын хүрээн дэх авлигын талаарх төсөөллийн үзүүлэлтийг: улс төрийн хүрээн дэх авлигын талаарх

төсөөллийн үзүүлэлт; хууль хяналтын байгууллагын хүрээн дэх авлигын талаарх төсөөллийн үзүүлэлт гэсэн байдлаар тус тусад нь тооцсон.

Улс төрийн хүрээн дэх авлигын талаарх төсөөллийн үзүүлэлтийг 7 бүлэг, 42 дэд үзүүлэлтээр, Хууль хяналтын байгууллагын хүрээн дэх авлигын талаарх төсөөллийн үзүүлэлтийг 6 бүлэг, 30 дэд үзүүлэлтээр тооцсон.

Энэхүү улс төр, хууль хяналтын байгууллагын хүрээн дэх авлигын талаарх төсөөллийн үзүүлэлт нь зөвхөн судалгаанд хамрагдсан шинжээчдийн төсөөлөл, үнэлгээ, дүгнэлт гэдгийг энд дурьдах хэрэгтэй.

1.3. Улс төр, хууль хяналтын байгууллагын хүрээн дэх авлигын төсөөллийн үзүүлэлт, судалгааны хамрах хүрээ

Судалгаанд *Улс төрийн хүрээ* гэдэгт бүх шатны сонгуулийн үр дүнд байгуулагдсан байгууллага, албан тушаалтан, төрийн өндөр, дээд албан тушаалтны үйл ажиллагаатай холбоотой нийгмийн харилцааг авч үзсэн бол *Хууль хяналтын байгууллагын хүрээ* гэдэгт шүүх, прокурор, цагдаа, шүүхийн шийдвэр гүйцэтгэх байгууллагын үйл ажиллагаатай холбоотой нийгмийн харилцааг авч үзсэн.

Судалгаанд оролцох шинжээчдийг сонгохдоо улс төрийн болон

хууль хяналтын байгууллагад ажилласан туршлага, тухайн хүрээний талаарх мэдээ мэдээлэлтэй ажиллаж буй эсэх, тэдгээрт тулгуурласан судалгаа дүн шинжилгээний ажил хийдэг, түүнчлэн өмнөх судалгаанд оролцож байсан эсэх зэрэг шалгуурыг харгалзан үзэж сонгосон. Энэ удаагийн судалгаанд улс төрийн хүрээг үнэлэх 13, хууль хяналтын байгууллагын хүрээг үнэлэх 13, нийт 26 шинжээч оролцсон.

II. Судалгааны үр дүн

II.1. Улс төр, хууль хяналтын байгууллагын хүрээн дэх авлигын талаарх төсөөллийн үзүүлэлтийн ерөнхий үр дүн

Улс төр, хууль хяналтын хүрээн дэх авлигын талаарх төсөөллийн үнэлгээ 2010 онд 4.07 болж, 2009 оныхоос 0.12 пунктээр өссөн байна (Зураг 1). Өөрөөр хэлбэл, шинжээчдийн үзэж байгаагаар улс төр, хууль хяналтын хүрээн дэх авлигын түвшин өмнөх оноос нэмэгдсэн байна.

Үүний дотор улс төрийн хүрээн дэх авлигын талаарх төсөөллийн үзүүлэлт 4.13, хууль хяналтын байгууллагын хүрээн дэх авлигын талаарх төсөөллийн үзүүлэлт 3.98 байна.

Улс төр, хууль хяналтын хүрээн дэх авлигын талаарх төсөөллийн үнэлгээ ийнхүү нэмэгдэхэд дараахь хүчин зүйлс нөлөөлсөн байна. Үүнд:

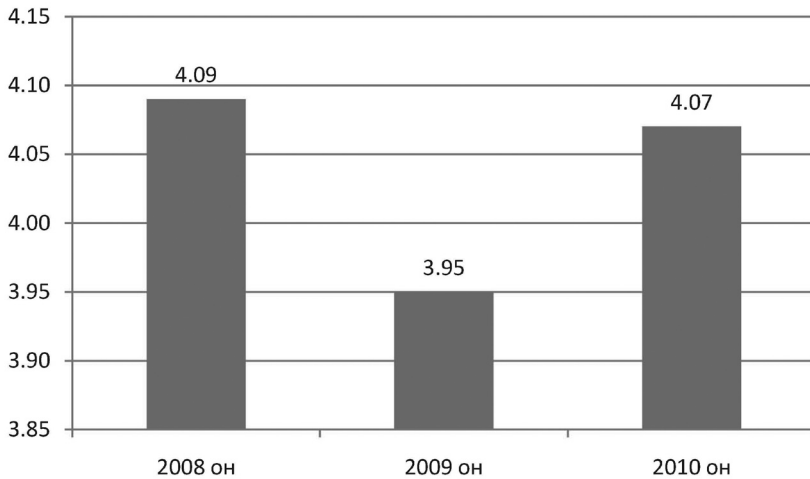
1. Шинжээчдийн үзэж байгаагаар яам, агентлагын авлигад өртөх эрсдэл (2009 оныхоос 0.11 пунктээр нэмэгдсэн), прокурорын байгууллага (0.69), шүүхийн шийдвэргүйцэтгэлийн байгууллага (0.09)-ын авлигад өртөх эрсдэл нэмэгдсэн.
2. Шинжээчдийн үзэж байгаагаар хууль хяналтын байгууллагын үйл ажиллагааны давхардал, чирэгдэл, үр өгөөжгүй болон хяналтгүй байдал (0.33), албан хаагчийн ёс зүй, хариуцлага тооцох механизмын дутагдалтай байдал (0.27), шийдвэр гаргах ажиллагааны дүрэм журмын иж бүрэн хуульчлагдаагүй байдал (0.23), хууль хяналтын байгууллагын үйл ажиллагаан дахь ашиг сонирхлын зөрчил (0.11) зэрэг авлигыг үүсгэгч хүчин зүйлсийн нөлөөлөл нэмэгдсэн байна.

II.2. “Улс төрийн хүрээний авлигын талаарх шинжээчдийн төсөөлөл” судалгааны дүн

Судалгаанд оролцсон шинжээчдийн үнэлгээгээр 2010 оны байдлаар улс төрийн хүрээн дэх тархцын үнэлгээ 4.50 буюу “ихээхэн түгээмэл” гарсан нь 2009 оныхоос 0.04 пунктээр буурсан байна.

Улс төрийн хүрээн дэх авлигад өртөмтгий байдлын үнэлгээгээр УИХ – 4.00, төрийн захиргааны төв байгууллага буюу яам, агентлаг – 4.40, бүх шатны ИТХ – 3.25, нутгийн захиргааны байгууллага

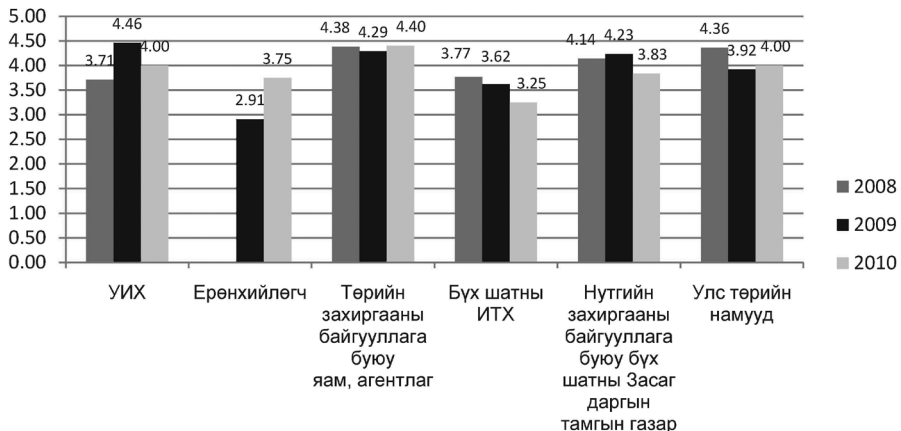
Зураг 1. Улс төр, хууль хяналтын байгууллагын хүрээн дэх авлигын талаарх шинжээчийн төсөөллийн үзүүлэлт



буюу бүх шатны Засаг даргын тамгын газар – 3.83, улс төрийн намууд 4.00 тус тус үнэлэгдсэн байна. Улс төрийн институцуудын авлигад өртөмтгий байдлын 2010 оны дундаж үнэлгээ 3.87 байна. Авлигад өртөмтгий байдлын үнэлгээ 2009 оныхоос төрийн захиргааны төв

байгууллага буюу яам, агентлагийн хувьд 0.11 пунктээр, улс төрийн намуудын хувьд 0.08 пунктээр тус тус нэмэгдсэн бол 0.37-0.44 пунктээр буурчээ (Зураг 2).

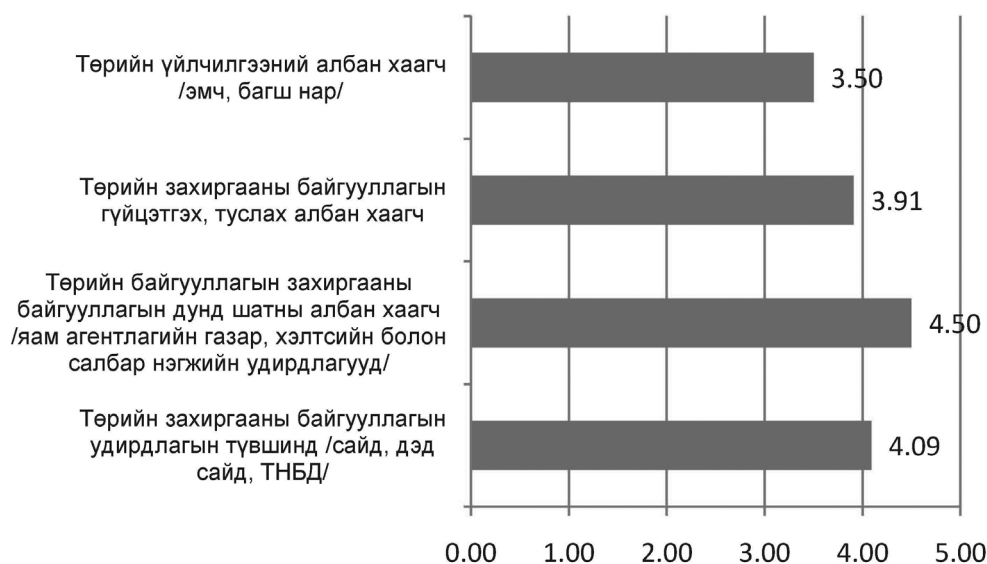
Зураг 2. Авлигад өртөмтгий байдлын үнэлгээ



Авлигад өртөмтгий байдлын үнэлгээ өндөр байгаа төрийн захиргааны байгууллага дахь албан тушаалтнуудын авлигад өртөх эрсдлийг албан тушаалын түвшингээр нь авч үзвэл төрийн захиргааны байгууллагын дунд шатны албан хаагчдын буюу яам, агентлагийн газар, хэлтсийн болон

салбар нэгжийн удирдлагуудын түвшинд 4.50 гэсэн үнэлгээгээр тэргүүлж байгаа бол түүний дараа төрийн захиргааны байгууллагын удирдлагын буюу сайд, дэд сайд, Төрийн нарийн бичгийн дарга нарын түвшинд 4.09 гэсэн үнэлгээгээр удаалж байна (Зураг 3).

Зураг 3. Төрийн захиргааны байгууллагын холбогдох албан тушаалтнуудын авлигад өртөх эрсдлийн үнэлгээ



Улс төрийн хүрээн дэх авлигад сонгуулийн санхүүжилтийн механизм (үнэлгээ 4.42), нам доторх болон төрийн албан дахь улс төрийн томилгоо (4.42), намын санхүүжилтийн механизм (4.25) зэрэг хүчин зүйлс голлон хүчтэй нөлөөлж байна. Улс төрийн хүрээн дэх авлигыг нөхцөлдүүлэгч хүчин зүйлсээс 2010 онд сонгуулийн санхүүжилтийн механизмын үнэлгээ 2009 оныхоос 0.22 пунктээр өссөн бол бусад үзүүлэлтүүд 0.15-

0.47 пунктээр буурсан байна (Хүснэгт 1).

Улс төрийн хүрээн дэх авлигын гол шалтгаан болсон сонгуулийн болон намын санхүүжилтийн механизм, түүнийг дагасан улс төрийн томилгоо нь энэ хүрээний үндсэн оролцогч болох улс төрийн намууд авлигад автагдах үндсэн хүчин зүйл болж байна. Өнөөгийн улс төрийн болон сонгуулийн тогтолцооноос хамааран ямар ч улс

Хүснэгт 1. Улс төрийн хүрээн дэх авлигыг нөхцөлдүүлэгч хүчин зүйлсийн үнэлгээ

	2008	2009	2010	Өсөлт, бууралт (2010-2009)
Одоогийн сонгуулийн тогтолцоо	4.14	4.10	3.83	-0.27
Сонгуулийн санхүүжилтийн механизм	4.50	4.20	4.42	0.22
Намын санхүүжилтийн механизм	4.57	4.40	4.25	-0.15
Улс төрийн томилгоо (нам дотор болон төрийн албанд)	4.71	4.80	4.42	-0.38
УИХ-ын хууль санаачлах, тогтоох, хэрэгжилтэнд нь хяналт тавих үйл ажиллагаан дахь ашиг сонирхлын зөрчил	3.79	4.30	3.83	-0.47
ИТХ-ын шийдвэр гаргах үйл ажиллагаан дахь ашиг сонирхлын зөрчил	3.79	3.90	3.50	-0.40

төрийн нам авлигад автана гэдэгтэй судалгаанд оролцсон дөрвөн шинжээч тутмын гурав нь санал нийлжээ.

Улс төрийн хүрээнд өөрт болон бусдад ашигтай давуу байдал бий болгох шийдвэр гаргуулахдаа албан тушаалд томилох (давтамжийн үнэлгээ 4.67), бэлэг бэлт өгөх (4.45), мөнгө /хөрөнгө/ өгөх (4.42), төрийн одон медаль, салбарын тэргүүний ажилтан цол тэмдгээр шагнах (4.36), олсон ашиг, орлогоо хуваахаар амлах (4.36) зэрэг арга замуудыг харьцангуй их давтамжтайгаар хийдэг байна (Хүснэгт 2). Хүснэгт 2-т дурдсан арга замуудыг хэрэглэж буй давтамжийн дундаж үнэлгээ 2009 онд 3.81 байсан бол 2010 онд 3.99 болж 0.18 пунктээр нэмэгдсэн

байна. Үүний дотор гадаадын банкинд данс нээж өгөх /мөнгө өгөх/ (2010 онд өмнөх оныхоос 0.73 пунктээр нэмэгдсэн), өрийг нь төлөх (+0.65), хувьцаа өгөх (+0.63), төрийн одон медаль, салбарын тэргүүний ажилтан цол тэмдгээр шагнах (+0.56) зэрэг үйлдлүүд илүү идэвхжсэн байна.

Улс төрчид өөрсдийн сонирхлоор болон бусдын захиалгаар төрийн байгууллага албан тушаалтны үйл ажиллагаанд оролцож нөлөөлөхдөө голчлон албан тушаалтны зөрчлийг нь илрүүлж, түүгээр нь дарамтлах (тархцын үнэлгээ 4.09), дарамт шахалт үзүүлэх /ажлаас нь хална, арга хэмжээ авна гэх мэтээр/ (3.83) зэрэг үйлдлийг голчлон хэрэглэдэг байна. Гэхдээ төрийн

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

Үзүүлэлт / үнэлгээ	2008	2009	2010	Өсөлт, бууралт (2010-2009)
Албан тушаалд томилох	-	4.40	4.67	0.27
Бэлэг сэлт өгөх	3.73	4.70	4.45	-0.25
Мөнгө /хөрөнгө/ өгөх	4.07	4.70	4.42	-0.28
Төрийн одон, медаль, салбарын тэргүүний ажилтан цол тэмдгээр шагнах	-	3.80	4.36	0.56
Олсон ашиг, орлогоо хуваахаар амлах	3.80	4.20	4.36	0.16
Гадаад арга хэмжээний зардал даах	-	3.80	4.33	0.53
Баяр ёслолын үеэр өндөр үнэтэй бэлэг өөрт нь өгөх, авах	-	4.30	4.11	-0.19
Аялал, жуулчлалын зардал даах	3.33	3.90	4.09	0.19
Хэн нэгэнд зориулж ажлын байр шинээр бий болгох	-	4.00	4.00	0.00
Өндөр цалинтай, сул ажилд оруулах	-	4.10	3.89	-0.21
Сургалтын зардал даах	-	3.80	3.83	0.03
Эмчилгээ, сувилгааны зардал даах	-	3.60	3.82	0.22
Гадаад банкинд данс нээж өгөх /мөнгө өгөх/	-	2.90	3.63	0.73
Өндөр бооцоо тавьж тоглоомд санаатайгаар хожигдох	-	3.50	3.56	0.06
Гэр бүлийнхэнд нь өндөр үнэтэй бэлэг өгөх, авах	-	3.60	3.56	-0.04
Өрийг нь төлөх	-	2.80	3.45	0.65
Хувьцаа өгөх өгөх	-	2.70	3.33	0.63
Дундаж үнэлгээ	-	3.81	3.99	0.18

байгууллага, албан тушаалтны үйл ажиллагаанд оролцож нөлөөлөх доорх үйлдлүүдийн тархцын дундаж үнэлгээ 3.71 байгаа нь 2009 оныхоос 0.21 пунктээр буурчээ (Хүснэгт 3).

Хүснэгт 2 болон Хүснэгт 3-д гарсан судалгааны үр дүн улс төрийн хүрээнд төрийн байгууллагын үйл ажиллагаанд хөндлөнгөөс шууд нөлөөлөх байдал харьцангуй буурч,

шууд бус аргуудыг хэрэглэх явдал нэмэгдсэн болохыг харуулж байна.

Сүүлийн гурван жилийн хугацаанд (2008-2009 оны хооронд) улс төрчдийн зүгээс төрийн байгууллагын үйл ажиллагаанд голчлон ажил албан тушаалд томилох, тусгай зөвшөөрөл авах, сунгуулахад голчлон нөлөөлж байжээ. Улс төрчдийн зүгээс төрийн

Хүснэгт 3. Улс төрчид өөрсдийн сонирхлоор болон бусдын захиалгаар төрийн байгууллага, албан тушаалтны үйл ажиллагаанд оролцож нөлөөлөх үйлдлийн тархцын үнэлгээ

Үзүүлэлт / үнэлгээ	2008	2009	2010	Өсөлт, бууралт (2010-2009)
Албан тушаалтны зөрчлийг илрүүлж түүгээр нь дарамтлах	-	4.40	4.09	-0.31
Дарамт шахалт үзүүлэх /ажлаас нь хална, арга хэмжээ авна гэх мэт/	3.64	4.00	3.83	-0.17
Бусдын хооронд зуучлах нэрийдлээр мөнгө нэхэх	-	3.90	3.70	-0.20
Хууль бусаар дотоод үйл ажиллагаанд нь оролцох	-	3.70	3.67	-0.03
Хууль бус шаардлага тавих	-	3.60	3.67	0.07
Шан харамж нэхэх	3.43	3.90	3.27	-0.63
Дундаж үнэлгээ		3.92	3.71	-0.21

байгууллагын үйл ажиллагаанд нөлөөлөх давтамж 2010 онд 2009 онтой харьцуулахад татварын асуудлыг явцуу ашиг сонирхолд нийцүүлэн шийдвэрлүүлэх (0.96 пунктээр нэмэгдсэн), шүүхийн үйл ажиллагаанд нөлөөлөх (0.30), хууль эрх зүйн шинжтэй шийдвэр гаргах

үйл ажиллагаанд нөлөөлөх (0.28) чиглэлээр илүү идэвхжсэн байна. Сонгогдсон үйл ажиллагаануудад нөлөөлөх давтамжийн дундаж үнэлгээ 2008 онд 4.04 байсан бол 2009 онд 4.11, 2010 онд 4.34 болж нэмэгдсэн байна (Хүснэгт 4).

Хүснэгт 4. Улс төрчдийн төрийн байгууллагын зарим үйл ажиллагаанд нөлөөлж буй давтамжийн үнэлгээ

Үзүүлэлт / үнэлгээ	2008	2009	2010	Өсөлт, бууралт (2010-2009)
Ажил, албан тушаалд томилох ажиллагаанд нөлөөлөх	4.79	4.60	4.64	0.04
Татварын асуудлыг явцуу ашиг сонирхолд нийцүүлэн шийдвэрлүүлэх	3.47	3.60	4.56	0.96
Тусгай зөвшөөрөл авах, сунгуулах	4.57	4.50	4.45	-0.05
Төрийн үйлчилгээг давуу байдлаар хүртэх	4.00	4.30	4.36	0.06
Хяналтын байгууллагын үйл ажиллагаанд нөлөөлөх	3.79	4.00	4.27	0.27

Шүүхийн үйл ажиллагаанд нөлөөлөх	3.67	3.90	4.20	0.30
Хууль, эрх зүйн шинжтэй шийдвэр гаргах үйл ажиллагаанд	4.00	3.90	4.18	0.28
Хэрэг бүртгэх, мөрдөн байцаах ажиллагаанд нөлөөлөх	4.00	4.10	4.09	-0.01
Дундаж үнэлгээ	4.04	4.11	4.34	0.23

Шинжээчдийн үзэж байгаагаар уурхайн салбар болон намд эрх мэдлээ тогтоох (үнэлгээ 4.45), уул чиглэгддэг байна (Хүснэгт 5).

Хүснэгт 5. Холбогдох үйл ажиллагаануудад улс төрийн хүрээний авлига чиглэгдэж буй байдлын үнэлгээ

Үзүүлэлт / үнэлгээ	2009	2010	Өсөлт, бууралт (2010-2009)
Бизнест эрх мэдлээ тогтоох	4.27	4.45	0.18
Уул уурхайн салбар	4.67	4.42	-0.25
Намд эрх мэдлээ тогтоох	4.55	4.42	-0.13
Хэвлэл мэдээллийн хэрэгсэл	4.38	4.27	-0.11
Дэд бүтцийн бүтээн байгуулалт	4.50	4.17	-0.33
Өмч хувьчлал	3.73	4.10	0.37
Гадаадын хөрөнгө оруулалт	3.82	3.92	0.10
Орон сууц, барилга байгууламж барихад	4.08	3.92	-0.16
Газар тариалан	3.60	3.00	-0.60
Дундаж үнэлгээ	4.18	4.07	-0.10

Улс төрийн хүрээнд бизнесийн бүлэглэлийн нөлөөнд автах, тэдний төлөө үйлчилж хууль санаачлан батлуулах (тархцын үнэлгээ 4.64), ашиг сонирхолдоо нийцсэн шийдвэр гаргах, гаргуулахаар лоббидох (4.58), сонгогчдын саналыг худалдан авах болон улс төрийн зорилгоор хууль бус хандив өргөх, авах (4.50) зэрэг хэлбэрүүд илүү өргөн тархсан байна (Хүснэгт 6).

Улс төрийн хүрээнд хээл хахууль өгөх, авахдаа үйл ажиллагааны зардал болгож өгөх (тархцын үнэлгээ 4.27), хувьцаа эд хөрөнгө өмчлүүлэх (4.22), зуучлагчаар дамжуулах (4.09), ойр дотны хүн, гэр бүлийн гишүүд, тэдгээрийн компанид давуу байдал олгох (4.08) зэрэг аргууд илүү өргөн тархсан байна. Өмнөх судалгааны дүнтэй харьцуулахад үйл ажиллагааны зардал болгон

Хүснэгт 6. Улс төрийн хүрээн дэх авлигын хэлбэрүүдийн тархцын үнэлгээ

Үзүүлэлт / үнэлгээ	2009	2010	Өсөлт, бууралт (2010-2009)
Бизнесийн бүлэглэлийн нөлөөнд автах, тэдний төлөө үйлчилж хууль санаачлан батлуулах	4.33	4.64	0.31
Ашиг сонирхолдоо нийцсэн шийдвэр гаргах, гаргуулахаар лоббидох	4.54	4.58	0.04
Сонгогчдын саналыг худалдан авах	4.69	4.50	-0.19
Улс төрийн зорилгоор хууль бус хандив өргөх, авах	4.42	4.50	0.08
Төсвийн мөнгийг зориулалтын бусаар, өөрийн ашиг сонирхолоор зарцуулах	4.15	4.36	0.21
Намд хандив авах	4.42	4.25	-0.17
Өөрийн эрх мэдлээ худалдах	4.00	4.17	0.17
Төрийн өмчийг шамшигдуулах, хувьдаа завших	4.00	4.00	0.00
Мөнгө угаах	4.00	3.80	-0.20
Хувийн байгууллага, санд хандив авах	3.75	3.64	-0.11
Хууль бусаар дампууруулах	3.56	3.56	0.00
Өөрийн өмчийн компани, аж ахуйн нэгжид давуу байдал бий болгох	4.46	3.25	-1.21
Дундаж үнэлгээ	4.19	4.10	-0.09

өгөх (тархцын үнэлгээ 2009 оныхоос 0.91 пунктээр нэмэгдсэн), мөнгө зээлдүүлээд мартагч (+0.56) зэрэг аргуудын тархац илүү нэмэгдсэн байна (Хүснэгт 7).

Улс төрийн хүрээнийхэн авлигаар олсон хөрөнгөө ихэвчлэн хүүхдийн сургалтын төлбөрт (тархцын үнэлгээ 4.82), өдөр дутмынхаа хэрэгцээнд (4.64),

Хүснэгт 7. Улс төрийн хүрээнийхний хээл хахууль өгөх, авах аргуудын тархцын үнэлгээ

Үзүүлэлт / үнэлгээ	2009	2010	Өсөлт, бууралт (2010-2009)
Үйл ажиллагааны зардал болгож өгөх	3.36	4.27	0.91
Хувьцаа, эд хөрөнгө өмчлүүлэх	4.08	4.22	0.14
Зуучлагчаар дамжуулах	4.10	4.09	-0.01

Ойр дотны хүн, гэр бүлийн гишүүд, тэдгээрийн компанид давуу байдал олгох	4.20	4.08	-0.12
Шууд өөрт нь өгөх	3.45	3.80	0.35
Ойр дотны хүмүүсээр дамжуулах	3.89	3.75	-0.14
Мөрийтэй тоглож санаатай алдах	3.44	3.75	0.31
Мөнгө зээлдүүлээд мартагч	3.00	3.56	0.56
Эд зүйлсийг зах зээлийн үнээс дээгүүр үнээр худалдан авах	3.56	3.55	-0.01
Эд зүйлсийг зах зээлийн үнээс доогуур үнээр худалдах	3.50	3.45	-0.05
Дундаж үнэлгээ	3.66	3.85	0.19

машин, орон сууц, үл хөдлөх хөрөнгө худалдан авах (4.45)-д зарцуулдаг байна. Өмнөх судалгааны дүнтэй харьцуулахад дараагийн сонгуульд зарцуулах (тархцын үнэлгээ 2009 оныхоос 0.75 пунктээр нэмэгдсэн), хувьцаа худалдан авах (+0.67), гадаадын банкинд хадгалах (0.56) зэрэг хэлбэрүүдийн тархац илүү нэмэгдсэн байна (Хүснэгт 8).

Шинжээчдийн үзэж байгаагаар бизнес эрхлэгчид татварын хөнгөлөлт, чөлөөлөлт эдлэхдээ дунджаар татвар ногдох дүнгийн 11.39 хувийг, өр төлбөр, иргэний нэхэмжлэлийг шийдвэрлүүлэхдээ нэхэмжлэлийн дүнгийн 11.0 хувийг, зээл авахдаа зээлийн дүнгийн 10.0 хувийг, өмч хувьчлах шийдвэр гаргуулахдаа хувьчлах

Хүснэгт 8. Улс төрийн хүрээнийхэн авлигаар олсон хөрөнгөө зарцуулдаг хэлбэрүүдийн тархцын үнэлгээ

Хэлбэрүүд / хариулт	2009	2010	Өсөлт, бууралт (2010-2009)
Хүүхдийнхээ сургалтын төлбөрт зориулдаг	4.60	4.82	0.22
Өдөр тутмынхаа хэрэгцээнд зориулах	4.33	4.64	0.31
Машин худалдан авдаг	4.45	4.45	0.00
Орон сууц худалдан авдаг	4.82	4.45	-0.37
Үл хөдлөх хөрөнгө худалдан авдаг	4.82	4.45	-0.37
Өөрийн болон гэр бүлийн эзэмшлийн компанид хувь оруулдаг	4.60	4.27	-0.33
Зугаа цэнгэлд зарцуулдаг	4.40	4.20	-0.20
Гадаадын банкинд хадгалдаг	3.44	4.00	0.56

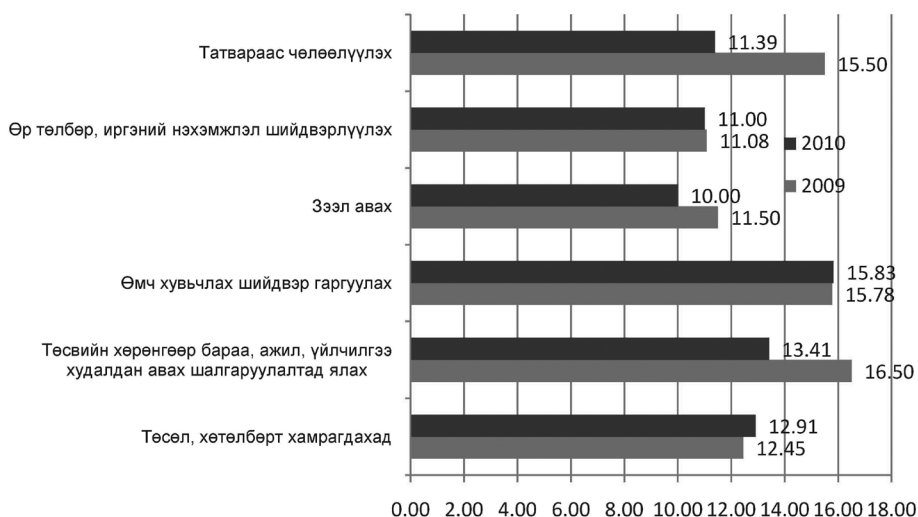
Дараагийн сонгуульд зарцуулах	3.25	4.00	0.75
Дотоодын банкинд хадгалдаг	4.00	3.67	-0.33
Хувьцаа худалдан авдаг	3.00	3.67	0.67
Гадаадад үл хөдлөх хөрөнгө худалдаж авдаг	3.40	3.44	0.04
Дундаж үнэлгээ	4.09	4.17	0.08

хөрөнгийн үнийн дүнгийн 15.83 хувийг, төсвийн хөрөнгөөр бараа, ажил, үйлчилгээ худалдан авах шалгаруулалтад ялахын тулд тендерийн дүнгийн 13.41 хувийг, төсөл, хөтөлбөрт хамрагдахдаа төсөл хөтөлбөрийн төсвийн 12.91 хувийг авлигатай холбоотойгоор зарцуулдаг байна (Зураг 4). Судалгааны дүнгээс харахад 2009 онтой харьцуулахад 2010 онд бизнес эрхлэгчид төрийн байгууллага, албан тушаалтантай хэлцэл хийхдээ авлигад зарцуулдаг хөрөнгийн нийт үнийн дүнд эзлэх хувь татвараас чөлөөлүүлэх,

өр төлбөр, иргэний нэхэмжлэл шийдвэрлүүлэх, зээл авах, төсвийн хөрөнгөөр бараа, ажил үйлчилгээ худалдан авах шалгаруулалтад ялах, төсөл хөтөлбөрт хамрагдах зэрэг хэлцлүүд дээр 0.08-3.09 хувиар буурсан байна.

Ажил, албан тушаалд ороход дунджаар 13.4 сая төгрөгийг, тусгай зөвшөөрөл авахад дунджаар 16.2 сая төгрөгийг, ашиг сонирхолдоо нийцсэн хууль, шийдвэргаргуулахад дунджаар 21.0 сая төгрөгийг тус тус авлигад зарцуулдаг гэж шинжээчид үзжээ.

Зураг 4. Бизнес эрхлэгчид төрийн байгууллага, албан тушаалтантай хэлцэл хийхдээ авлигад зарцуулдаг хөрөнгийн нийт үнийн дүнд эзлэх хувь



Шинжээчид төрийн байгууллагын тусгай зөвшөөрөл олгох (авлигын тархцын үнэлгээ 4.83), төсвийн хөрөнгөөр бараа, ажил, үйлчилгээ худалдан авах зэрэг үйл ажиллагаанд авлига их тархсан гэж үзэж байна (Хүснэгт 9).

Хүснэгт 9. Төрийн байгууллагын зарим үйл ажиллагаан дахь авлигын тархцын үнэлгээ

Үзүүлэлт / үнэлгээ	2008	2009	2010	Өсөлт, бууралт (2010-2009)
Тусгай зөвшөөрөл олгох үйл ажиллагаа	4.80	4.69	4.83	0.14
Төсвийн хөрөнгөөр бараа, ажил, үйлчилгээ худалдан авах	4.80	4.54	4.75	0.21
Ажил, албан тушаалд томилох	4.53	4.46	4.50	0.04
Өмч хувьчлал	3.87	3.82	4.50	0.68
Төрийн өмч, төсвийн хөрөнгийг захиран зарцуулах	4.27	4.38	4.42	0.04
Төсөл, хөтөлбөрт хамруулан хэрэгжүүлэх ажиллагаа	4.13	4.08	4.25	0.17
Хуулийн хэрэгжилтэд хяналт тавих ажиллагаа	3.80	4.00	4.20	0.20
Дундаж үнэлгээ	4.31	4.28	4.49	0.21

Судалгаанд оролцсон шинжээчид бүгд 100.0 хувь улс төрийн авлига илүү далд шинжтэй болсон гэдэгтэй санал нийлж байна. Шинжээчдийн үзэж байгаагаар улс төрчидийн зүгээс бизнесийг бүлэглэл, гэмт бүлэглэлийг эрхшээлдээ оруулах явдал 2010 онд илүү эрчимжсэн байна (Хүснэгт 10).

Хүснэгт 10. Монгол улс дахь улс төр болон бизнес, хууль хяналтын байгууллага, гэмт бүлэглэл, гадаадын улс төр, бизнесийн бүлэглэлийн хоорондын харилцааны үнэлгээ

Үзүүлэлт	2009	2010	Өсөлт, бууралт (2010-2009)
Улс төрчид бизнесийн бүлэглэлийг гартаа оруулсан	2.23	3.50	1.27
Бизнесийн бүлэглэл улс төрчдийг гартаа оруулсан	4.69	4.50	-0.19
Улс төр, бизнесийн бүлэглэл нэгдсэн	4.67	4.67	0.00

Улс төрийн нам /бүлэглэл/ гэмт бүлэглэл /мафи/-ийг гартаа оруулсан	2.40	2.78	0.38
Улс төрийн нам /бүлэглэл/-ыг гэмт бүлэглэл /мафи/ гартаа оруулсан	2.80	3.40	0.60
Гадны улс төрийн бүлэглэл Монголын улс төрийн нам /бүлэглэл/-ыг гартаа оруулсан	3.18	3.73	0.55
Гадны бизнесийн бүлэглэл Монголын улс төрийн нам /бүлэглэл/-ыг гартаа оруулсан	4.11	3.91	-0.20
Гадны улс төрийн бүлэглэл Монголын улс төрийн нам /бүлэглэл/-тай нэгдсэн	2.78	3.60	0.82
Монголын улс төрийн нам /бүлэглэл/ гадны бизнесийн бүлэглэлийг гартаа оруулсан	1.22	1.40	0.18
Монголын улс төрийн нам /бүлэглэл/ гадны улс төрийн нам /бүлэглэл/-ыг гартаа оруулсан	1.20	3.00	1.80
Улс төрийн авлига нь илүү далд хэлбэрт шилжсэн	4.67	5.00	0.33
Улс төрчид хууль хяналтын болон цагдаагийн байгууллагатай хууль бус ашиг сонирхлоор нийлсэн	4.08	4.50	0.42

Монгол улсад хувийн эрх ашгийг түрүүнд тавьсан, нэг хүнийг тойрсон, нам тойрсон, бизнесийн, нам дамжсан, нэг нутаг тойрсон хүрээлэл шинжээчдийн үзэж байгаагаар 2009 онтой харьцуулахад илүү эрчимжсэн байна. Харин

найз нөхдийн хүрээллийн үйл ажиллагааны хүч бага зэрэг буурсан байна. Нийтийн эрх ашгийн төлөө бий болсон хүрээлэл хүч султай байгаа хэдий ч эрчимжих хандлагатай болж байгаа нь нааштай үр дүн болж байна (Хүснэгт 11).

Хүснэгт 11. Монгол улс дахь улс төрийн бүлэглэлүүдийн хүчний үнэлгээ

Бүлэглэлүүд / үнэлгээ	2009	2010	Өсөлт, бууралт (2010-2009)
Хувийн эрх ашгийг түрүүнд тавьсан, нэг хүнийг тойрсон хүрээлэл	3.77	4.00	0.23
Хувийн эрх ашгийг түрүүнд тавьсан, нам тойрсон хүрээлэл	4.31	4.75	0.44
Хувийн эрх ашгийг түрүүнд тавьсан, бизнесийн хүрээлэл	4.42	4.58	0.17
Хувийн эрх ашгийг түрүүнд тавьсан, нам дамжсан хүрээлэл /намуудын нэгдэл/	4.38	4.42	0.03

Хувийн эрх ашгийг түрүүнд тавьсан, нэг нутаг /аймаг/ тойрсон хүрээлэл	4.00	4.08	0.08
Хувийн эрх ашгийг түрүүнд тавьсан, найз нөхдийн хүрээлэл	3.92	3.75	-0.17
Нийтийн эрх ашгийн төлөө бий болсон хүрээлэл	1.82	2.27	0.45

Шинжээчдийн үзэж байгаагаар хуулийн хэрэгжилтэд тавих хяналт төрийн байгууллагад авлига оршин (4.75), хүнд суртал (4.67) зэрэг байхад олон шат дамжлага (хүчин хүчин зүйл илүү хүчтэй нөлөөлдөг зүйлийн нөлөөллийн үнэлгээ 4.75), байна (Хүснэгт 12).

Хүснэгт 12. Төрийн байгууллага дахь авлигыг бий болгоход нөлөөлж буй хүчин зүйлсийн үнэлгээ

Үзүүлэлт / үнэлгээ	2008	2009	2010	Өсөлт, бууралт (2010-2009)
Олон шат дамжлага, давхардал	4.33	4.54	4.75	0.21
Хуулийн хэрэгжилтэд тавих хяналт	4.40	4.15	4.75	0.60
Хүнд суртал	4.47	4.75	4.67	-0.08
Төрийн үйлчилгээний хүртээмж хангалтгүй, шударга бус байдал	3.73	4.38	4.58	0.20
Шийдвэр гаргах ажиллагааны ил тод байдал дутмаг	4.67	4.38	4.58	0.20
Төсвийн хөрөнгийн төлөвлөлт, зарцуулалтад тавих төсвийн ерөнхийлөн захирагчид тавих хяналт сул	4.00	4.17	4.58	0.41
Хууль, журам зөрчсөн албан тушаалтанд хариуцлага хүлээлгэдэггүй байдал	4.53	4.62	4.33	-0.29
Төрийн албан хаагчийн ёс зүй, ажлын ур чадвар дутагдалтай	4.27	4.08	4.33	0.25
Албан тушаалтны үзэмжээр асуудлыг шийдвэрлэх боломж хязгаарлагдаагүй байдал	4.86	4.23	4.33	0.10
Албан хаагчийн цалин, орон сууц, нийгмийн баталгаа хангалтгүй	3.47	4.00	4.17	0.17
Дундаж үнэлгээ	4.27	4.33	4.51	0.18

Авлигыг бууруулахад ямар арга хэмжээ нэн тэргүүнд шаардлагатай талаарх асуултад шийдвэр гаргахад нийтийн ашиг сонирхлыг харгалзан үзэх механизм бий болгох гэсэн санаа 34.5 хувийн, УИХ, орон нутгийн ИТХ-ын сонгуулийн тогтолцоог өөрчлөх гэсэн санаа 24.1 хувийн, Улс төрчдийн авлигатай тэмцэх хүсэл, зоригийг нэмэгдүүлэх; Авлигатай тэмцэх газрын үйл ажиллагааны үр нөлөөг нэмэгдүүлэх; Хээл хахууль өгсөн этгээдийг хариуцлагаас чөлөөлж, хээл хахууль авсан этгээдэд хариуцлага оноодог болох гэсэн санаанууд тус бүр 13.8 хувийн санал авсан нь голлох санаанууд болж байна.

Түүнчлэн судалгаанд оролцсон шинжээчид авлигыг бууруулахад нэн тэргүүнд шаардлагатай дараахь арга замуудыг илэрхийлсэн. Үүнд:

- Улс төрийн дээд хүрээнд авлига авсан этгээдийг зоригтой илрүүлж шийтгэх
- Бизнесийн ашиг сонирхлоороо эрүүгийн гэмт хэрэгт холбогдсон бүлэглүүдийг илрүүлэн, шийтгэх
- Авлига авсан этгээдүүдийг доороос биш дээрээс нь шийтгэж төрийн алба хаах эрхийг хязгаарлах
- АТГ-ыг жинхэнэ утгаар нь ажиллуулах, ёс зүйтэй хүмүүсээр бүрдүүлэх
- АТГ-ыг жинхэнэ утгаар нь улс төрөөс хараат бус болгох (захын прокурор авлига биш гэж гэмт хэргийг хэрэгсэхгүй болгож байна)
- Төрийн байгууллагын хүнд суртал, олон шат дамжлагыг

бууруулах

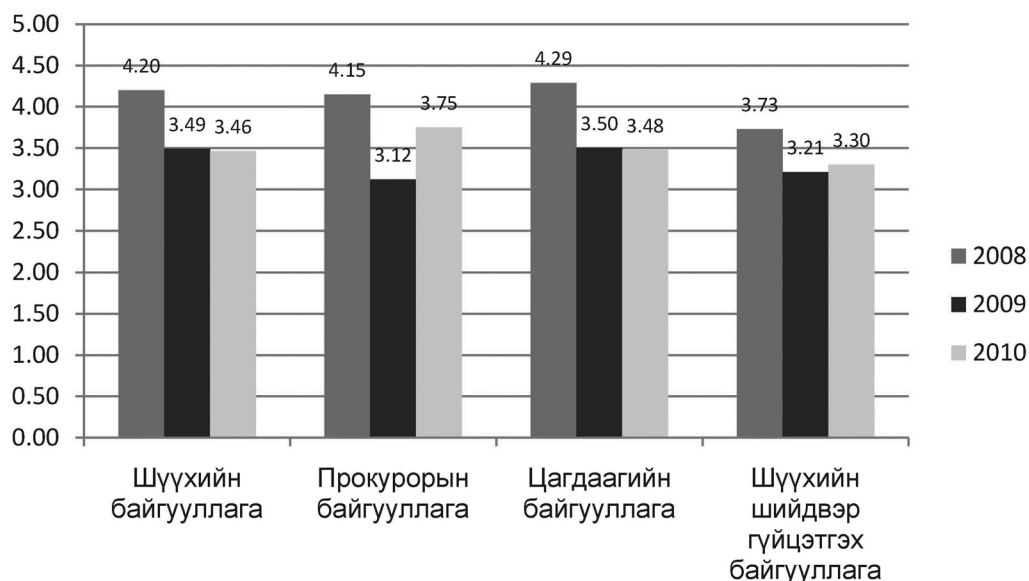
- Төрийн байгууллагуудад хяналт тавих
- Хууль хяналтын байгууллагын хараат бус бие даасан үйл ажиллагаа явуулах улс төр, эдийн засаг, эрх зүйн баталгаа бий болгох
- Авлига бол манай ардын ёс заншил мэт болсон. Иймээс улс төр, нийгмийн удирдлагын болон хяналтын цоо шинэ систем бий болгох
- Ухамсартай эх оронч иргэн төлөвшүүлэх бодлого, сургалтыг бүх шатны сургуулиудад үндсэн хичээл болгон хэвшүүлэх
- Олон нийтийн хандлагыг (авлигыг үл тэвчих уур амьсгалыг) бий болгох, соён гэгээрүүлэх
- Нийгмийн сэтгэл зүйг авлигатай тэмцэх чин хүсэл эрмэлзэлтэй болгох
- Шийдвэр гаргах үйл явц, төрийн байгууллагын ил тод байдлыг дээшлүүлэх
- Энэ ажлыг системийн ерөнхий онол синергетикийн зарчимд тулгуурлан хийх ёстой.
- Авлига гарах боломжгүй нөхцлүүдийг өргөн хүрээтэй, цогц байдлаар бий болгох (Нийгэм эдийн засаг, улс төр бүхий л хүрээнд)
- Мэдээлэл сайн өгч байх, төрийн албан хаагчдын цалин хөлсийг нэмэгдүүлэх
- Хэвлэл мэдээллийг жинхэнэ утгаар нь зохион байгуулах (Улс төрч бүр хувийн сонин телевизтэй байж болохгүй)

II.3. Хууль хяналтын байгууллагын хүрээнд авлигын талаарх төсөөллийн судалгааны дүн

Шинжээчдийн үнэлгээгээр шүүхийн байгууллагын авлигад өртөх эрсдлийн үнэлгээ 3.46 болж, 2009 оныхоос 0.03 пунктээр,

цагдаагийн байгууллагын авлигад өртөх эрсдлийн үнэлгээ 3.48 болж, 0.02 пунктээр буурсан байна. Харин прокурорын байгууллагын авлигад өртөх эрсдлийн үнэлгээ 3.75 болж, 2009 оныхоос 0.63 пунктээр, шүүхийн шийдвэр гүйцэтгэх байгууллагынх 3.30 болж, 0.09 пунктээр тус тус нэмэгдсэн байна (Зураг 5).

Зураг 5. Хууль хяналтын байгууллагын авлигад өртөх эрсдлийн үнэлгээ, салбараар



Шүүх байгууллагын хувьд хяналтын (авлигад өртөх эрсдлийн үнэлгээ 3.75) болон давж заалдах шат (3.67)-нд авлигад өртөх эрсдэл харьцангуй өндөр байгаа бол прокурорын байгууллагын хувьд аймаг, нийслэлийн прокурорын (3.92) болон сум (сум дундын), дүүргийн прокурорын (3.75) байгууллагад авлигад өртөх эрсдэл

өндөр байна. Харин цагдаагийн байгууллагын хувьд замын цагдаа (3.83), мөрдөн байцаагч (3.75) нарын түвшинд авлигад өртөх эрсдэл харьцангуй өндөр байгаа бол шүүхийн шийдвэр байгууллагын хувьд аймаг, нийслэлийн шүүхийн шийдвэр гүйцэтгэх албанд (3.70) авлигад өртөх эрсдэл харьцангуй өндөр байна (Хүснэгт 13).

Хүснэгт 13. Хууль хяналтын байгууллага дахь авлигад өртөх эрсдлийн үнэлгээ, байгууллагын түвшин шатлалаар

Түвшин	2009	2010	Өсөлт, бууралт (2010-2009)
Анхан шатны шүүх	3.64	3.58	-0.06
Хяналтын шатны шүүх	3.45	3.75	0.30
Давж заалдах шатны шүүх	3.44	3.67	0.23
Дээд шүүх	3.44	2.85	-0.59
Шүүхийн байгууллагын дундаж үнэлгээ	3.49	3.46	-0.03
Сум /сум дундын/, дүүргийн прокурор	3.18	3.75	0.57
Аймаг, нийслэлийн прокурор	3.27	3.92	0.65
Улсын Ерөнхий прокурорын газар	2.91	3.58	0.67
Прокурорын байгууллагын дундаж үнэлгээ	3.12	3.75	0.63
Мөрдөн байцаагч	3.82	3.75	-0.07
Хэрэг бүртгэгч	3.55	3.50	-0.05
Эрүүгийн цагдаа	3.82	3.50	-0.32
Хэв журмын цагдаа	2.91	3.45	0.54
Замын цагдаа	3.82	3.83	0.01
Цагдаагийн ерөнхий газар	3.09	2.82	-0.27
Цагдаагийн байгууллагын дундаж үнэлгээ	3.50	3.48	-0.03
Аймаг, нийслэлийн шүүхийн шийдвэр гүйцэтгэх алба	3.45	3.70	0.25
Хорих ял эдлүүлэх алба	3.36	3.20	-0.16
Шүүхийн шийдвэр гүйцэтгэх ерөнхий газар	2.82	3.00	0.18
Шүүхийн шийдвэр гүйцэтгэх байгууллагын дундаж үнэлгээ	3.21	3.30	0.09

Шинжээчдийн үзэж байгаагаар хууль хяналтын байгууллагад холбогдох үйл ажиллагаануудаас прокурорын байгууллага эрүүгийн хэргийг хэрэгсэхгүй болгох (авлигад өртөх эрсдлийн үнэлгээ 4.40), хорих ял эдлэх хугацаанаас нь өмнө тэнсэн суллах, дэглэм бууруулах (4.13),

прокурорын байгууллага эрүүгийн хэргийг хянах (4.09), эрүүгийн хэрэг үүсгэхээс татгалзах, ялын хэмжээг бууруулах, өр барагдуулах (4.00) зэрэг үйл ажиллагаанд авлигад өртөх харьцангуй өндөр эрсдэлтэй байна (Хүснэгт 14).

Хүснэгт 14. Хууль хяналтын байгууллагын үйл ажиллагааны авлигад өртөх эрсдлийн үнэлгээ

Үйл ажиллагаа / эрсдлийн үнэлгээ	2009	2010	Өсөлт, бууралт (2010-2009)
Эрүүгийн хэрэг үүсгэх үйл ажиллагаа	3.90	3.92	0.02
Эрүүгийн хэрэг үүсгэх санал гаргах	3.27	3.44	0.17
Эрүүгийн хэрэг яллахаас татгалзах	3.18	3.45	0.27
Тодорхой хугацаагаар эрх хасах	-	3.83	-
Торгууль ногдуулах	3.36	3.75	0.39
Эрүүгийн хэрэг үүсгэхээс татгалзах	3.58	4.00	0.42
Прокурорын байгууллага эрүүгийн хэргийг хянах	3.22	4.09	0.87
Прокурорын байгууллага эрүүгийн хэргийг хэрэгсэхгүй болгох	3.64	4.40	0.76
Прокурорын байгууллага яллах дүгнэлт үйлдэх	3.33	3.70	0.37
Ялын хэмжээг бууруулах	3.60	4.00	0.40
Эрүүгийн хэргийг анхан шатны шүүх хянан шийдвэрлэх	3.64	3.90	0.26
Эрүүгийн хэргийг хяналтын шатны шүүх хянан шийдвэрлэх	-	3.78	-
Эрүүгийн хэргийг давж заалдах шатны шүүх хянан шийдвэрлэх	3.27	3.88	0.61
Захиргааны хэргийн шүүх хэрэг хянан шийдвэрлэх	3.00	3.38	0.38
Шүүхийн шийдвэр гүйцэтгэх	3.40	3.50	0.10
Хорих ял эдлүүлэх	-	3.30	-
Өр барагдуулах	-	4.00	-
Хорих ял эдлэх хугацаанаас нь өмнө тэнсэн суллах, дэглэм бууруулах	-	4.13	-
Хорих ангид ялтан хуваарилах	3.25	3.67	0.42
Ялтныг урамшуулах /шагналын хоног олгох/	3.11	3.63	0.52
Албадан дуудлага худалдаанд оруулах	3.22	3.13	-0.10
Шүүхийн шийдвэрийг хурдан гүйцэтгэх	3.56	3.71	0.15

Хууль хяналтын байгууллагын үйл ажиллагааны давхардал, чирэгдэл, үр өгөөжгүй, хяналтгүй байдал; хууль хяналтын байгууллагын албан хаагчийн цалин хангамж, ажиллах нөхцлийн хангалтгүй байдал; хууль хяналтын байгууллагын

албан хаагчийн ёс зүй, хариуцлага тооцох механизмийн дутагдалтай байдал зэрэг хүчин зүйлсийн Хууль хяналтын байгууллагын хүрээн дэх авлига үүсэхэд нөлөөллийн үнэлгээ харьцангуй өндөр байна. Эдгээр хүчин зүйлсийн нөлөөллийн үнэлгээ 4.00 байна (Хүснэгт 15).

Хүснэгт 15. Хууль хяналтын байгууллагын хүрээн дэх авлига үүсэхэд нөлөөлж буй хүчин зүйлсийн нөлөөллийн үнэлгээ

Хүчин зүйлс / нөлөөлөл	2008	2009	2010	Өсөлт, бууралт (2010-2009)
Хууль хяналтын байгууллагын шийдвэр гаргах үйл ажиллагаан дахь ашиг сонирхлын зөрчил	-	3.64	3.75	0.11
Хууль хяналтын байгууллагын шийдвэр гаргах ажиллагааны журмын иж бүрэн хуульчлагдаагүй байдал	-	3.42	3.64	0.22
Хууль хяналтын байгууллагын үйл ажиллагааны давхардал, чирэгдэл, үр өгөөжгүй, хяналтгүй байдал	-	3.67	4.00	0.33
Хууль хяналтын байгууллагын албан хаагчийн цалин хангамж, ажиллах нөхцөл хангалтгүй	3.64	4.00	4.00	0.00
Хууль хяналтын байгууллагын албан хаагчийн ёс зүй, хариуцлага тооцох механизм дутагдалтай	4.20	3.73	4.00	0.27
Дундаж үнэлгээ	3.92	3.69	3.88	0.19

Албан тушаалтны зөрчлийг илрүүлж, түүгээр нь дарамтлах байдал хууль хяналтын байгууллагынхны дунд нийтлэг болсон (тархцын үнэлгээ 4.22) арга хэлбэр болж байна. Хууль бусаар байгууллагын дотоод үйл

ажиллагаанд нь оролцох хэлбэрийн тархцын үнэлгээ 2009 онд 3.42 байсан бол 2010 онд 3.83 болж 0.41 пунктээр нэмэгдсэн нь хамгийн их нэмэгдсэн хэлбэрийн нэг болж байна (Хүснэгт 16).

Хүснэгт 16. Хууль хяналтын байгууллагын албан тушаалтан өөрийн сонирхлоор болон бусдын захиалгаар төрийн байгууллага, албан тушаалтны үйл ажиллагаанд нөлөөлөн оролцож буй хэлбэрүүдийн тархцын үнэлгээ

Оролцох нөлөөлөх хэлбэр / тархац	2009	2010	Өсөлт, бууралт (2010-2009)
Албан тушаалтны зөрчлийг илрүүлж түүгээр нь дарамтлах	4.00	4.22	0.22
Хууль бус шаардлага тавих	3.67	3.85	0.18
Хууль бусаар дотоод үйл ажиллагаанд нь оролцох	3.42	3.83	0.41
Дарамт шахалт үзүүлэх	3.64	3.58	-0.06
Шан харамж нэхэх	3.00	3.13	0.13
Дундаж үнэлгээ	3.55	3.72	0.18

Хууль хяналтын байгууллагын хүрээнд өөрт болон бусдад ашигтай, давуу байдал бий болгох, шийдвэр гаргуулахдаа бэлэг сэлт өгөх (давтамжийн үнэлгээ 4.09), мөнгө, хөрөнгө өгөх (4.08), олсон ашиг орлогоо хуваахаар амлах (4.00) зэрэг аргуудыг голчлон хэрэглэдэг

байна. Шинжээчдийн үзэж байгаагаар 2010 онд нийтлэг болсон арга замуудад өндөр бооцоо тавьж тоглоомд санаатайгаар хожигдох (4.22), улс төрийн хамгаалалтад авах (4.14) арга замууд орж байна (Хүснэгт 17).

Хүснэгт 17. Хууль хяналтын байгууллагын хүрээнд өөрт болон бусдад ашигтай, давуу байдал бий болгох, шийдвэр гаргуулахад хэрэглэдэг үйлдлүүдийн давтамжийн үнэлгээ

	2009	2010	Өсөлт, бууралт (2010-2009)
Өндөр бооцоо тавьж тоглоомд санаатайгаар хожигдох	2.89	4.22	1.33
Улс төрийн хамгаалалтанд авах	2.83	4.14	1.31
Бэлэг сэлт өгөх	4.08	4.09	0.01
Мөнгө /хөрөнгө/ өгөх	4.08	4.08	0.00
Олсон ашиг, орлогоо хуваахаар амлах	3.30	4.00	0.70
Гэр бүлийнхэнд нь өндөр үнэтэй бэлэг өгөх, авах	3.11	3.83	0.72
Гадаад арга хэмжээний зардал даах	2.50	3.75	1.25

Өрийг нь төлөх	3.33	3.75	0.42
Албан тушаалд томилох	3.60	3.73	0.13
Төрийн одон, медаль, салбарын тэргүүний ажилтан цол тэмдгээр шагнах	3.14	3.71	0.57
Өндөр цалинтай, сул ажилд оруулах	2.50	3.40	0.90
Аялал, жуулчлалын зардал даах	2.91	3.38	0.47
Сургалтын зардал даах	2.63	3.25	0.62
Хэн нэгэнд зориулж ажлын байр шинээр бий болгох	3.00	3.25	0.25
Эмчилгээ, сувилгааны зардал даах	2.63	3.17	0.54
Хувьцаа өгөх	2.00	3.00	1.00
Баяр ёслолын үеэр өндөр үнэтэй бэлэг өөрт нь өгөх, авах	3.70	3.00	-0.70
Гадаад банкинд данс нээж өгөх /мөнгө өгөх/	1.67	2.50	0.83
Дундаж үнэлгээ	2.99	3.57	0.57

Шүүхэд хэргийг хэрэгсэхгүй болгоход дунджаар 12.0 сая төгрөгийн, хэрэг бүртгэх мөрдөн байцаах шатанд хэргийг хэрэгсэхгүй болгоход дунджаар 13.5 сая төгрөгийн, ашиг сонирхолдоо нийцсэн шийдвэр гаргуулахад дунджаар 12.6 сая төгрөгийн, эрүүгийн хэрэг үүсгэхэд дунджаар

12.6 төгрөгийн хээл хахууль өгдөг өгдөг гэж шинжээчид үзжээ.

Хууль хяналтын байгууллагын албан тушаалтнууд хээл хахууль өгөхдөө өмгөөлөгчөөр дамжуулах (3.82), зуучлагчаар дамжуулах (3.73) хэлбэрийг илүү түлхүү хэрэглэдэг байна (Хүснэгт 18).

Хүснэгт 18. Хууль хяналтын байгууллагын албан тушаалтанд хээл хахууль өгч, авдаг хэлбэрүүдийн үнэлгээ

	2009	2010	Өсөлт, бууралт (2010-2009)
Өмгөөлөгчөөр дамжуулах	3.80	3.82	0.02
Зуучлагчаар дамжуулах	3.60	3.73	0.13
Мөрийтэй тоглож санаатайгаар алдах	2.78	3.63	0.85
Мөнгө зээлдүүлээд мартах	3.44	3.57	0.13

Ойр дотны хүн, гэр бүлийн гишүүд, тэдгээрийн компанид давуу байдал олгох	3.33	3.33	0.00
Ойр дотны хүмүүсээр дамжуулах	3.00	3.22	0.22
Эд зүйлсийг зах зээлийн үнээс дээгүүр үнээр худалдан авах	3.00	3.17	0.17
Шууд өөрт нь өгөх	2.90	3.17	0.27
Эд зүйлсийг зах зээлийн үнээс доогуур үнээр худалдах	3.00	3.14	0.14
Хувьцаа, эд хөрөнгө өмчлүүлэх	2.29	2.80	0.51
Дундаж үнэлгээ	3.11	3.36	0.24

Хууль хяналтын байгууллагын албан тушаалтнууд авлигаар бий болгосон хөрөнгөө голчлон өдөр дутмын хэрэгцээнд болон зугаа цэнгэлд зарцуулах (үнэлгээ 4.78) буюу машин, орон сууц худалдан авах (4.56)-д зарцуулдаг байна (Хүснэгт 19).

Хүснэгт 19. Авлигаар бий болсон хөрөнгийг зарцуулдаг хэлбэрүүдийн үнэлгээ

Хэлбэрүүд	2009	2010	Өсөлт, бууралт (2010-2009)
Өдөр тутмынхаа хэрэгцээнд зориулах	4.75	4.78	0.03
Зугаа цэнгэлд зарцуулдаг	5.00	4.78	-0.22
Машин худалдан авдаг	5.00	4.56	-0.44
Орон сууц худалдан авдаг	3.33	4.56	1.23
Хүүхдийнхээ сургалтын төлбөрт зориулдаг	3.33	4.50	1.17
Үл хөдлөх хөрөнгө худалдан авдаг	5.00	4.25	-0.75
Өөрийн болон гэр бүлийн эзэмшлийн компанид хувь оруулдаг	3.00	3.67	0.67
Дотоодын банкинд хадгалдаг	3.25	3.00	-0.25
Гадаадын банкинд хадгалдаг	2.64	3.00	0.36
Хувьцаа худалдан авдаг	2.83	3.00	0.17
Дундаж үнэлгээ	3.81	4.01	0.20

Шинжээчид хууль хяналтын байгууллага дахь авлигыг бууруулахад нэн тэргүүнд албан хаагчдын ёс зүй, ажлын доголдол, дутагдлыг илрүүлж, хариуцлага хүлээлгэх механизмыг боловсронгуй болгож хэрэгжүүлэх (4.67), ашиг

сонирхлын зөрчлийг мэдээлэх (4.64), ур чадварт томилгоо хийх (4.62), хууль хяналтын байгууллагын ил тод байдлыг нэмэгдүүлэх (4.58) зэрэг хэмжээг авч хэрэгжүүлэх шаардлагатай гэж үзэж байна (Хүснэгт 20).

Хүснэгт 20. Хууль хяналтын байгууллага дахь авлигыг бууруулахад авч хэрэгжүүлэх шаардлагатай арга хэмжээнүүдийн ач холбогдлын түвшин

Арга хэмжээ / ач холбогдлын түвшин	Ач холбогдлын түвшний үнэлгээ
Хууль хяналтын байгууллагын албан хаагчдын ёс зүй, ажлын доголдлыг тооцож хариуцлага хүлээлгэх механизмыг боловсронгуй болгож хэрэгжүүлэх	4.67
Ашиг сонирхлын зөрчлийг мэдээлэх	4.64
Ур чадварт үндэслэн томилгоо хийх	4.62
Хууль хяналтын байгууллагын ил тод байдлыг нэмэгдүүлэх	4.58
Хууль хяналтын байгууллагын албан хаагчдын цалин хөлсийг нэмэгдүүлэх	4.55
Хууль хяналтын байгууллагын албан хаагчдын хууль зүйн балгааг сайжруулах	4.50
Хууль хяналтын байгууллагын албан хаагчдыг чөлөөлөх, өөрчлөх, халах, шударга ил тод механизм бий болгох	4.42
АТГ-ын үйл ажиллагааны үр нөлөөг нэмэгдүүлэх	4.38
Авлигачдад хүлээлгэх эрүүгийн болон захиргааны хариуцлагын арга хэмжээг чангатгах	4.36
Хууль хяналтын байгууллагын чадавхийг сайжруулах	4.33
Иргэний нийгмийг өргөн хүрээнд оролцуулах	4.09
Хууль хяналтын байгууллагын албан хаагчдыг сэлгэн ажиллуулах	4.00

Түүнчлэн судалгаанд оролцсон шинжээчид авлигыг бууруулахад нэн тэргүүнд шаардлагатай дараахь арга замуудыг илэрхийлсэн. Үүнд:

- Авлигатай тэмцэх байгууллагын хүрээг тодорхой болгох

- Авлигатай тэмцэхэд иргэний нийгэм, хэвлэл мэдээллийн байгууллагын оролцоог нэмэгдүүлэх
- Иргэний нийгмийг өргөн хүрээнд оролцуулах

- Урьдчилан сэргийлэх, соён гэгээрүүлэх ажлыг эрчимтэй явуулах, үр өгөөжийг дээшлүүлэх
- Албан хаагчдын амьжиргааны түвшинг дээшлүүлэх цогц бодлого боловсруулах
- Ур чадварт суурилсан томилгоог хийх
- Хууль хяналтын байгууллагын ил тод байдлыг нэмэгдүүлэх
- Орлогын мэдүүлгийг өөрчлөн хяналтыг чангатгах
- Төрийн үйлчилгээг ил тод болгох
- Төрийн албаны хүнд суртлыг арилгах
- Төрийн байгууллагын шат дамжлагыг багасгах
- Төрийн албан тушаалтан, ялангуяа төрийн өндөр албан тушаалтныг авлигын хэрэгт шалгахгүй байгаа зөрчлийг арилгах
- Шүүх, прокурорын болон цагдаагийн байгууллагын үйл ажиллагаанд зөрчилдөж байгаа хуулиудад нэн яаралтай нэмэлт өөрчлөлтүүдийг хийх.
- Мэргэжлийн ёс зүй болон мэдлэгийн өндөр чадвартай хуульчдыг шударгаар сонгон шалгаруулж томилж байх, төрийн албаны бүтэц болон эрх зүйн орчинг улам боловсронгуй болгох.
- Хүний нөөцийн шинэчлэл хийх, албан тушаал “зардаг” авдаг тогтолцоог өөрчлөх
- Шүүх эрх мэдлийн хүрээнд иж бүрэн шинэтгэл хийх
- Төрийн зарим эрх мэдлийг хувийн болон төрийн бус байгууллагаар гүйцэтгүүлэх
- Улс төрийн болон төрийн зүтгэлтний томоохон хахуулийн гэмт хэргийг сайтар мөрдөж шүүн таслан нийтэд ил болгох
- УИХ-ын сонгуулийг төгөлдөршүүлэх, бизнесменүүдийг төрийн бүх байгууллагад орохыг зогсоох, хутган үймүүлэгч, хор найруулагч улс төрчидтэй тэмцэх, ах дүү хамаатан найзын сүлжээг төрийн албанд таслан зогсоох
- Төрийн байгууллага, албан тушаалтан үйл ажиллагааны ил тод байдал, шударга ёсны зарчим, ажлын байрны сонгон шалгаруулалт, төрийн албан хаагчдын нийгэм эдийн засгийн баталгааг сайжруулах
- Хууль хяналтын байгууллагыг улс төрийн нөлөөллөөс ангид болгох, хуулийн хориг хаалтыг бий болгох,
- Шүүх, прокурор, цагдаагийн байгууллагын албан хаагчдыг хооронд нь зарим хэсгийг сэлгэн ажиллуулах,
- Хууль хяналтын байгууллагын албан хаагчдын цалин хөлс, нийгмийн баталгааг дээшлүүлэх,
- Боловсон хүчний томилгоог ил тод явуулах, өрсөлдөөний журмаар шийдвэрлэх.

III. Дүгнэлт

Улс төр, хууль хяналтын хүрээн дэх авлигын талаарх төсөөллийн гуравдахь удаагийн судалгааг явуулж үр дүнг нэгтгэн гаргаж та бүхэнд танилцуулж байна. Энэхүү судалгааг гурван жил дараалан явуулснаар улс төр, хууль хяналтын байгууллагын хүрээн дэх авлигын нөхцөл байдлын өөрчлөлт, хөдөлгөөнийг тодорхойлон үнэлэлт дүгнэлт өгөх боломжийг олгож байгаа юм.

Улс төрийн хүрээн дэх авлигын талаарх төсөөллийн судалгаанд улс төрийн бүх шатны байгууллага, сонгуулийн үр дүнд байгуулагддаг бүх шатны байгууллага, хэвлэл, мэдээлэл, эрдэм шинжилгээний байгууллагын төлөөлөл 13 шинжээчийг; Хууль хяналтын байгууллагын хүрээн дэх авлигын талаарх төсөөллийн судалгаанд хууль хяналтын байгууллагын бүх салбар, түвшний төрийн байгууллага, иргэний нийгмийн болон судалгаа шинжилгээний байгууллагын төлөөлөл 13 шинжээчийг сонгож оролцуулсан нь тооны хувьд цөөн шинжээч оролцсон хэдий ч өргөн хүрээтэй мэдлэг, мэдээлэл бүхий шинжээчдийг оролцуулан нөхцөл байдалд үнэлэлт дүгнэлт өгч чадсан гэж дүгнэж байна.

Судалгаагаар улс төр, хууль хяналтын байгууллагын хүрээн дэх авлигын нөхцөл байдал, цаг хугацааны өөрчлөлтийг

тодорхойлохын зэрэгцээ энэ хүрээнд аль түвшинд нь авлигын эрсдэл өндөр байгаа, улс төр, хууль хяналтын хүрээн дэх авлига аль салбар, үйл ажиллагаа голлон чиглэгдэж байгаа, авлигыг үүсгэж байгаа шалтгаан нөхцлүүд, авлига, хээл хахуулийг ямар хэлбэрээр хэрэгжүүлж байгаа, авлигаар бий болгосон хөрөнгөө юунд, хэрхэн зарцуул байгаа, хэдий хэр хэмжээний хөрөнгө авлигатай холбоотойгоор эргэлдэж байгаа зэрэг өргөн хүрээтэй мэдээллийг эндээс олж авах боломжтой.

Судалгааны үр дүн гагцхүү судалгаанд оролцсон шинжээчдийн үнэлэлт, төсөөлөл бөгөөд тэдгээрт ямар нэг нэмэлт дүгнэлт, тайлбар оруулахгүйгээр шууд танилцуулж байна.

АВЛИГЫН СУДАЛГАА БОДЛОГОД ЧИГЛЭСЭН ТАНДАЛТ

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

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

6. Авлига эдийн засгийн үүднээс: Авлигын шалтгааны тоон шинжилгээ (Economic perspectives and quantitative analyses of the causes of corruption)

Энэ бүлэгт авлигын шалтгааны талаарх эконометрикийн судалгааг авч үзнэ. Энэ бол нэлээд шинэлэг хандлага юм. Авлигын индекс, улс хоорондын мэдээлэлд тулгуурласан судалгаа нь авлигын шалтгаан, үр дагаврыг маш ерөнхий түвшинд тодорхойлсон байдаг ба макро чиглэл нь давамгайлсан юм. Дээр дурдсанчлан *Transparency International* байгууллагын индекс хамгийн түгээмэл хэрэглэгддэг ба заримдаа ардчиллын индекс, хэвлэлийн эрх чөлөөний индекс гэх мэттэй хамтатгаж хэрэглэдэг. Ламбсдорф (Lambsdorff 1999) энэ талаарх хэвлэл нийтлэлийн бүрэн тойм хийсэн байдаг. Авлигын шалтгааны эмпирик судалгаа улс төрийн институт, төрийн зохицуулалт, эрх зүйн тогтолцоо, дотоодын нийт бүтээгдэхүүний түвшин, төрийн албан хаагчдын цалин, жендер, шашин, соёлын хэмжигдэхүүн (di-

mensions), ядуурал, колоничлолын нөлөөлөлд төвлөрсөн байна.

Эконометрикийн энэхүү судалгаа авлигад хүргэдэг бие даасан хувьсагчуудыг ихэнхдээ анхны дөхүүлэл (approximation) болгон авсан байна. Тэрчлэн, шалтгааны хувьсагч хоорондын сонирхолтой харилцан үйлчлэлийн талаар багахан авч үзсэн байна. Тиймээс бид тэрхүү хувьсагчуудын нөлөөллийн талаар авч үзэх болох нь ээ.

Авлига бусад хувьсагчуудын шалтгаан болж байна уу эсвэл тодорхой шинж чанаруудын үр дагавар болж байна уу гэдгийг тогтоох амар даваа биш (Lambsdorff 1999a). Авлигын янз бүрийн индексэд суурилсан эмпирик судалгаанд төрийн зохицуулалтын тодорхой хэлбэрүүд, төрийн дорой институт, ядуурал, тэгш бус байдлын уялдааг илрүүлсэн байна. Гэхдээ учир шалтгааны холбооны талаарх дүгнэлт нь бүрхэг байна. Улс хоорондын харьцуулсан эмпирик судалгаанд тулгардаг үндсэн бэрхшээл бол өөр өөр улс орон дахь харьцангуй авлигын түвшнийг хэмжих хэцүү байдагт

оршино. Гэхдээ сүүлийн үед эдийн засагч, улс төр судлаачид *Transparency International* байгууллага, бизнесийн эрсдлийн шинжээч, санал хураах байгууллагуудын гаргасан авлигын төсөөллийн индексүүдэд дүн шинжилгээ хийж эхлээд байна. Эдгээр индексийг хувьсагч болгон хэрэглэсэн эконометрикийн хэд хэдэн судалгаанд төрийн чанар, авлигын олон индикаторын түүхэн, соёлын, улс төрийн ба эдийн засгийн тодорхойлогчуудыг шинжилсэн байна. (La Porta et al., 1999; Paldam, 1999a; Treisman, 2000).

Хариулагсдын төсөөлөлд суурилсан улс хоорондын эрэмбэлэл нь уул тодорхойлолтоороо субъектив юм. Гэвч тэдгээрийн илрүүлж байгаа шинж чанарууд нь дараах шалтгаанаар сонирхол татаж байна. Үүнд: олон эх үүсвэрээс авсан улс хоорондын үнэлгээ нь хоорондоо болон цаг хугацааны хувьд ихээхэн хамааралтай байна. Олон улсын бизнес эрхлэгчдийн судалгаанд суурилсан харьцангуй авлигын индексүүд нь наанадаж нэг улсын оршин суугчдын дунд явуулсан санал асуулгатай өндөр хамааралтай байна.

Эмпирик судалгааг үзэхэд авлигын субъектив үнэлгээ нь өөрөө хөрөнгө оруулалтын шийдвэр, иргэдийн улс төрийн оролцоонд нөлөөлдөг байна (Mauro, 1995). Регрессийн шинжилгээнд хамгийн өргөн хэрэглэдэг *Transparency International* байгууллагын авлигын төсөөллийн индекс албан бус

эдийн засгийн хэмжээтэй эерэг хамааралтайг Джонсон нар (Johnson et al. 1998) тооцоолсон байдаг.

Аналитик аргачлалын тухайд Ланкастер, Монтинола нар (Lancaster and Montinola 1997) харьцуулсан судалгаанд хоорондоо уялдаатай гурван үйл ажиллагаа хамрагдах ёстой гэж үзжээ. Үүнд:

(1) тохиолдлуудын хоорондын хамааралт хэлбэлзэл (co-variation) болон авлига ба бусад хувьсагчийн хоорондын хамааралд учир шалтгааны тайлбар хийх;

(2) учир шалтгааны холбоог тодруулах үүднээс ялгааг хам сэдэвт нэгтгэсэн онолын загвар боловсруулах.

(3) онолын дагуу бүтээсэн загварыг эмпирик аргаар шалгах буюу онолын загвар дахь коэффициентүүдийн утгыг регрессийн аргаар тооцоолох.

Эхний шатанд эмпирик судалгаа буюу кейс судалгаа хэрэгтэй. Кейс судалгаа нь авлигын тодорхой шинж төрхийг ойлгох, мөн шинэ таамаглалууд гарах хөрс суурийг бэлтгэхэд хувь нэмэр болно. Гэхдээ дан кейс судалгаанаас ерөнхий мэдлэг авахад хангалтгүй. Объектив өгөгдөхүүн дутагдаж байгаа нь гурав дахь шатанд хийх эмпирик магадлагааны үнэ цэнийг бууруулна. Харин энэхүү аргачлалын нэг ба хоёр дахь шат илүү ач холбогдолтой болно. Гэхдээ энэхүү эмпирик магадлагааг (гурав дахь шат) сайжруулах ба авлигын

индексүүдийг хэрэглэснээр онолын загваруудыг сэлбэж, авлигын талаарх ойлголтоо дээшлүүлж болох юм.

Энэхүү судалгааны журмыг Мартин Палдам (Martin Paldam 1999a) 'The cross-country pattern of corruption' дүн шинжилгээгээрээ магадалсан байна. Тэрээр эхний шатанд TI байгууллагын авлигын төсөөллийн индексийн улс хоорондын хэлбэлзлийн шинж байдлыг соёл уламжлалын хийгээд эдийн засгийн хувьсагчдыг хослуульж тайлбарлах хэрэгтэй гэдгийг дүн шинжилгээнийхээ гол санаа болгожээ. Ингэхдээ эдийн засгийн ба соёл уламжлалын онолд суурилсан долоон хувьсагч буюу таамаглал дэвшүүлсэн байна.

Хоёр дахь шатанд загвар боловсруулсан байна. Энэ шатанд нэгэн тэгшитгэлт энгийн функц байгуулсан ба тэр функц нь эдийн засгийн ба соёл уламжлалын дэд загварт хуваагдах боломжтой байна.

Гурав дахь шатанд хоёр дэд загварт тус тусад нь регрессийн шинжилгээ хийжээ. Авлигын хувьсагчийн үүргийг авлигын төсөөллийн индексээр (CPI) төлөөлүүлсэн. Тиймээс бүхэл загварыг олон хүчин зүйлийн регрессийн шинжилгээгээр (multiple regression analysis) шинжсэн байна. Ингэхэд дэд загварын регресс ба бүхэл загварын регрессийн дүгнэлт ялгаатай гарч байгаа нь сонирхолтой

юм. Палдам улс орнуудын авлигын түвшин динамик өөрчлөлттэй байдгийг тогтоожээ. Тэрээр эдгээр өөрчлөлтийг дүүжин нөлөөллөөр (seesaw-effect) тайлбарлажээ. Үүнд тухайн улс орон гарааны нөхцөл байдлаас шалтгаалан өндөр, эсвэл нам тэнцвэрт байдалд шилжин хэлбэлздэг байна.

Трайсман (Treisman 2000) дээрх аргачлалыг үргэлжлүүлсэн байна. Тэрээр авлигын шалтгаанд хамгийн бүрэн гүйцэд тоон дүн шинжилгээ хийсэн гэж хэлж болно. Трайсман Яагаад зарим улс дахь авлигын төсөөлөл нөгөө улсуудынхаас илүү түгээмэл байдаг вэ? гэдэг асуултыг тулах цэгээ болгожээ. Энэ асуултыг бас: Яагаад зарим улс орон дахь албан тушаалтнууд (төрийн албан хаагчид, улс төрчид) төрийн албыг хувийн ашиг, сонирхолдоо ашиглах нь бусад орныхоос илүү олон байдаг вэ? гэж найруулж болно.

Эдийн засагчид, улс төр судлаачид тухайн албан тушаалтны авлигын өртөг ба хонжоонд улс орны эдийн засаг, улс төгр, соёл уламжлал, нийгмийн тогтолцооны олон шинж чанарыг санал болгосон байдаг. Албан тушаалтан оновчтой алхам хийхийн тулд авлига амжилттай болсон нөхцөлд олох ашгийн хэмжээ ба өртгийн хэмжээг (нийгмийн, сэтгэл зүйн ба санхүүгийн өртөг) жигнэж үздэг гэж загварчилж болох юм.

6.1 Авлига ба эдийн засгийн хөгжлийн түвшин (Corruption and levels of economic development)

Төрийн албан тушаалыг урвуулан ашиглах нь эдийн засгийн өндөр хөгжилтэй оронд илрэх магадлал өндөртэй. Эдийн засаг хөгжих хирээр боловсрол, бичиг үсэг тайлагдалт нэмэгдэж, харилцаа хувийн шинжтэй байх нь багасдаг (Treisman, 2000; Tanzi, 2000a). “Урт гарын зарчим” (arm’s-length principle) нь нэгээс олон талыг хөндсөн эдийн засгийн шийдвэрт хувийн харилцаа ямар ч үүрэг гүйцэтгэхгүй байхыг шаарддаг. Бүх оролцогчдод тэгш хандах нь ажиллагаа нь жигдэрсэн зах зээлийн эдийн засгийн амин чухал зарчим байдаг. Баян улсууд бол аливаа солилцоо хурдтай бөгөөд ил тод явагддаг эрчтэй улс орнууд байдаг. Гэтэл авлига “урт гарын” зарчмыг доголдуулж, солилцооний үр нөлөө, эрчийг буруулна (Schleifer and Vishny, 1993; Myrdal, 1968a). Үүнийг дараах байдлаар илэрхийлж болно. (Paldam, 1999a).

Өрхийн талаас үзвэл орлого дээшлэх тусам “шударга ёсны” (honesty) шаардлага нэмэгдэнэ. Компаний талаас үзвэл улс орон баяжих тусам “шударга ёс” нь (honesty) цаг хэмнэх хэрэгсэл болдог байна. Энэ үүднээс “шударга ёсыг” үйлдвэрлэлийн хүчин зүйл болгож таамаглаж байна.

Эдийн засаг хөгжих хирээр авлига буурна гэсэн төсөөллийн бас нэг шалтгаан нэр төрийн асуудалтай холбоотой. Авлига нь илэрснээр албан тушаалтны эдлэх гутамшиг эдийн засаг хөгжих тусам илүү хүчтэй байх болно гэж зарим судлаач үзэж байна. Экпо (Екпо 1979) улсын хувийн хоёрын зааг бүдэг балархай, хахууль бэлэг хоёрыг ялгагдаггүй уламжлалт нийгэмд авлига илэрсний гутамшиг хүчтэй биш байна. Тиймээс нарийн боловсронгуй орчин үеийн эдийн засагт уламжлалт хэм хэмжээгээр хандах нь авлигын жор болно гэж үзжээ.

Онол ба зөн хосолсон энэ үзлээс улс төр судлаачид ба эдийн засагчид авлига ба эдийн засгийн өсөлтийн хамаарлын талаар таамаглал дэвшүүлсэн. Палдам (Paldam 1999a), Трайсман (Treisman 2000) нар улс хоорондын регрессийн шинжилгээндээ нэг хүнд ногдох бодит ДНБ-ээр хэмжсэн эдийн засгийн өсөлт авлигын хамгийн чухал тодорхойлогч байдгийг илрүүлжээ. Энэ хамаарлын дагуу эдийн засгийн хөгжил авлигыг бууруулдаг, авлига эдийн засгийн хөгжлийг (нэг хүнд ногдох ДНБ-ээр) сааруулдаг байна.

6.2 Улс төрийн эрх ба ардчилал (Political rights and democracy)

Авлига болон ардчиллын уялдаа холбоо төдий илэрхий биш. Ардчилал өрнөж, олон намын тогтолцоо бий болох нь авлигыг хааж байна уу, харин гааруулж байна уу? Өрсөлдөөнт улс төр хөгжсөнөөр сонгуулийн кампаний санхүүжилтийн эрэлт үүснэ, энэ нь эргэлзээтэй улс төрийн нөлөөлөл бий болгоно (Goldsmith, 1999).

Албан тушаал горилогчид томоохон хандивлагчдад улс төрийн нөлөөллөө худалдах таашаал төрнө. Гэхдээ ардчилал гүнзгийрэхтэй холбоотой хэд хэдэн хүчин зүйл авлигыг бууруулахад нөлөөлж болохоор байна. Нээлттэй, ардчилсан нийгэмд авлигач түшмэлийг илрүүлэх боломж илүү (Diamond and Plattner, 1993). Иргэний оролцоо нэмэгдэх тусам төрийн албан тушаалтан, улс төрчдөд илүү ойр хяналт тавина. Ардчилсан нийгэмд ард түмэн чөлөөт сонгуулиар авлигач улс төрчдийг суудлаас нь ховхолж чадах тул өрсөлдөгчид нь авлигыг илрүүлж, мэдээлэх сонирхолтой байх болно. Мөн хэвлэлийн эрх чөлөө хийгээд эвлэлдэн нэгдэх эрх нь сэтгүүлчид болон олон нийтийн сонирхлын бүлгүүдийг авлигыг илрүүлэхэд чадамжжуулна.

Үнэхээр ардчилсан тогтолцоотой, хэвлэлийн эрх чөлөөтэй, хүчирхэг иргэний эвслүүдтэй улс оронд авлига бага байна уу? Сүүлийн

жилүүдийн эмпирик судалгаагаар авлига болон ардчиллын хамаарлыг шинжсэн байдаг (Harris-White and White, 1996; Paldam, 1999a; Goldsmith, 1999; Treisman, 2000). Жишээлбэл, Палдам (Paldam 1999a) ардчилал авлигыг бууруулж байдаг мэт боловч энэ хоёр хувьсагч өөрсдөө шилжилтийн түвшнээс хамааралтай байна. Тиймээс ардчилал авлигын түвшинд дангаараа нөлөөлнө гэдэг эргэлзээтэй гэж бичжээ.

Трайсман *Transparency International* байгууллагын авлигын төсөөллийн индексийг регрессийн үндсэн хамаарах хувьсагч болгон ашигласан улс хоорондын судалгаандаа (2000) улс орны ардчиллын тухайн үеийн түвшин авлига хэрхэн төсөөлөгдөж байгаад бараг нөлөөлөхгүй байгааг тодорхойлжээ. Трайсман үзэж байгаагаар тухайн улс олон арван жилийн турш ардчилсан байсан эсэх нь нөлөөлж байна. Регрессийн дүн шинжилгээгээр ардчилал авлигын үндсийг таслах үйл явц маш урт удаан явцтай гэж харагдаж байна. Наанадаж 40 жилийн ардчиллын замнал бүхий орнуудад л үр дүн нь мэдэгдэхүйц байна.

6.3 Холбооны зарчим ба төвлөрөл сааруулах (Federalism and decentralisation)

Төв ба орон нутгийн хоорондох эрх мэдлийн хуваарилалт авлигын бас нэг тодорхойлогч байж болно. Эрх мэдлийн төвлөрөл авлигыг

өдөөгч хүчин зүйл болдог гэж зарим судлаачид үзэж байна. Праудхон (Proudhon) хэт төвлөрсөн төр “*ард түмэндээ үйлчлэхийн оронд ард түмнээ тонож, нухчиж байдаг. Ийм тогтолцоо авлига, шамшигдуулал, ёс суртахуунгүй байдалд мөдхөн идэгдэж, хөшүүн байдал, ганц эзний засаглал руу хальтарна*” гэж бичсэн байна. Төвлөрлийг сааруулах замаар төрийг иргэдийн үүдэнд авчирснаар бэрхшээлтэй асуудлыг арилгаж болно гэжээ (Wunsch and Olowu, 1990; Enemu, 2000; Rondinelli *et al.*, 1989; Oates, 1972).

Төвлөрөлгүй орчин нөхцөлд хэн бүхэн өрөөл бусдынхаа үйл ажиллагааг мэдэх хандлагатай байх тул ширээн доогуур солилцоо хийх хэцүү болдог гэнэ (Goldsmith, 1999). Орон нутгийн албан тушаалтнууд нийгмийн хяналтад байх тул таньдаг мэддэг, ойр саахалт амьдардаг ард түмнээ хуурач мэхлэх, хохироох боломж нь хумигдана.

Клитгаардын (Klitgaard 1988) өгүүлснээр төрийн төлөөлөгчид монополь эрхтэй байх нь авлигын хөрс болдог байна. Вайнгастын (Weingast 1995) хэлснээр холбооны (federal) бүтэц нь төрийн дэд шатны бүтцүүдийн өрсөлдөөнт байдлыг хангаснаар илүү шударга бөгөөд үр бүтээлтэй төрийг буй болгодог гэжээ. Бретон (Breton 1996) төрийн шатлалуудын хоорондын өрсөлдөөн албан тушаалтан иргэдэд хүргэснийхээ төлөө хувьдаа шан харамж шаардаж болох төрийн үйлчилгээн дэх авлигыг бууруулна

гэж үзсэн байна. Шлайфер, Висни нарын (Schleifer and Visny 1993) нэр хүнд бүхий онолын илтгэлд бүтцийн төвлөрөл маш өндөртэй төр болон төвлөрөл маш багатай төр завсрын түвшний төвлөрөлтэй төрийг бодвол авлигын хор нөлөөнд бага автдаг гэжээ.

Гэтэл зарим судлаачид төвлөрөлгүй улс төрийн тогтолцоонд хахуульдагч этгээд төрийн өчүүхэн хэсгийг авлигадахад хангалттай байдгийн сацуу, шударга журмыг сахиулах төвлөрсөн хүчин байдаггүй учир ийм тогтолцоо авлигад илүү эмзэг байна гэж үзэж байна (Banfield, 1979:98). Вильсоны (Wilson 1989a) баримтлалаар АНУ дахь авлигын нэг шалтгаан бол төвлөрөлгүй засгийн шатлалуудыг давах хэрэгцээнээс үүддэг гэнэ.

Манорын өгүүснээр (Manor 1999) төвлөрөл саарахад авлигад холбогдсон хүний тоо нэмэгддэг гэсэн байх агаад гэхдээ энэ нь авлигаар гүйсэн нийт мөнгөний хэмжээ заавал нэмэгдэнэ гэсэн үг биш аж. Зарим эдийн засагчийн үзэж байгаагаар орон нутгийн түвшинд авлигын хэмжээ их байж болзошгүй гэнэ. Жишээлбэл, орон нутгийн түвшинд авлига явагдах боломж илүүтэй (Prud’homme 1995). Үүнд:

Нэгдүгээрт, орон нутгийн албан тушаалтан нар зоргоороо шийдвэр гаргах боломж үндэсний түвшний улс төрчдийнхөөс илүү байдаг.

Хоёрдугаарт, орон нутгийн

түшмэд ба улс төрчид орон нутгийн сонирхлын бүлгүүдийн шахалт дарамтыг илүүтэй амсдаг.

Танзи (Tanzi 2000b) энэ санааг дэмжжээ. Хөгжиж байгаа орнууд дахь авлига ба төвлөрөл сааруулах үйл явцын уялдаа хамаарлыг тодорхойлсон эмпирик судалгаа харьцангуй ховор байдаг. Танзани улсад хийгдсэн кейс судалгаагаар орон нутгийн санхүү хариуцсан захиргааны байгууллагууд зоргоор шийдвэр гаргах түвшин дээд цэгтээ тулсны зэрэгцээ дээрээс тавих хяналт сул буюу бараг хяналтгүйн улмаас ихээхэн авлигажсан байдгийг илрүүлсэн байна (Fjeldstad and Semboja 2000). Авлигын төсөөллийн индексүүдийг ашигласан улс хоорондын регрессийн шинжилгээгээр холбооны болон төвлөрөлгүй тогтолцоонууд авлигач үйлийг далдлах (эсвэл мэдээлэгчдийг сүрдүүлэх) нөлөөлөлтэй байдаг гэж тодорхойлжээ (Goldsmith 1999).

Эдгээр нь холбооны (federal) улсуудын төр нэгдмэл (unitary) улсуудынхаас илүү авлигач байдаг гэсэн Трайсман (Treisman 2000) дүгнэлттэй нийцэж байна. Тэрээр хагас автоном бүхий төв ба орон нутгийн албан тушаалтан нар аль аль нь зохицуулах эрх мэдэл бүхий бизнесийн үйл ажиллагаанаасаа авах хахуулийнхаа хэмжээг тогтоодог хамтын үйлдлийн асуудал гэж үүнийг тайлбарлаж байна.

Трайсманы (Treisman) үзсэнчлэн хахууль авах гэсэн шуналт

өрсөлдөөн нь хувийн хэвшлийн олон бизнес эрхлэгчийг зах зээлээс түрж гаргах урхагтай аж. Өөрөөр хэлбэл, төрийн автономит түвшин бүр хахууль авахын төлөө өрсөлдсөнөөр иргэдийг хэт мөлжиж туйлдуулдаг. Харин нэгдмэл (unitary) бүтэцтэй улсад төрийн шатлал нь илүү оновчтой байж, дунд түвшний албан тушаалтан нарын хахууль гувчихыг ухаалаг түвшинд бариад байж болдог гэнэ. Эдгээр тайлбар үнэн зөв бол авлигад өртөмхий ядуу буурай орнуудад улс төрийн эрх мэдлийн төвлөрлийг сааруулах ажиллагаанд анхааралтай хандах хэрэгтэй байна. Гэхдээ төрийн захиргааны төвлөрлийг сааруулахад авлигын хэмжээ буурах эсэх асуулт тодорхойгүй хэвээр байгааг хүлээн зөвшөөрөх хэрэгтэй.

Төрийн төвлөрлийг сааруулах үйл ажиллагааны талаас авлигыг авч үзсэн Бардхан, Моокхэржи (Bardhan and Mookherjee) нарын онолын судалгаанд авлигыг бууруулахад нөлөөлөх нөхцлүүд, авлигыг нэмэгдүүлэх нөхцлүүдийг тодорхойлсон байна.

6.4 Төрийн хэвшил дэх цалин ба боловсон хүчний бодлого (Public sector salaries and recruitment policies)

Рижкегхэм, Ведер нар (Rijkseghem and Weder 1997) төрийн албаны цалин авлигад ямар хэмжээнд нөлөөлөхийг судалжээ.

Үндсэн санаа нь төрийн албан хаагчид цалин багатай бол бяцхан орлогоо хахуулиар сэлбэх зам руу хальтран ордог, өндөр цалинтай бол бусармаг үйл нь баригдвал алдагдал нь өндөр байх болно гэсэн таамаг юм. Тэд түүвэрлэн авсан 28 улс орны хувьд төрийн албаны цалин үйлдвэрлэлийн салбар дахь цалинтай харьцах хэмжээ төрийн авлигын түвшинд ихээхэн сөрөг нөлөөтэй болохыг тогтоосон байна. Үүнд: төрийн хэвшлийн цалин хоёр дахин нэмэгдэхэд тухайн улсын авлигын индекс *Transparency International* байгууллагын эрэмбэлэлээр 2 оноогоор сайжирч байна.

Гэхдээ авлигажсан (бөгөөд ядуу) улс орнууд төсвийн хүндрэлийн улмаас төрийн албаны цалинг бага хэмжээнд барьж байдаг тал бий. Трайсман (2000) төрийн албаны цалинг ДНБ-ий үржүүлэгч байдлаар авч авлигад нөлөөлөх байдлыг нь авч үзсэн байна. Энэ судалгааны үр дүн хоёрдмол бөгөөд ач холбогдол багатай болсон. Мөн Рауч, Эванс (Rauch and Evans 2000) нар төрийн цалингийн хэмжээ ба авлигын түвшний хооронд баттай холбоо илрүүлээгүй байна. Төрийн захиргааны бусад талыг авч үзсэн нь илүү чухал үр дүн үзүүлж байна. Үүнд: ажлын байрны баталгаат байдал их чухал байна. Гэхдээ ажилд орох, шударга зарчмаар албан тушаал дэвших журам нь авлигын түвшинг ихээхэн бууруулах нөлөөтэй байна.

6.5 Олон улсын нээлттэй байдал ба худалдаа (International openness and trade)

Саяхны судалгаандаа Вэй (Wei 2000) худалдааны хэмжээ бага байгаа нь авлигын үр дагавар биш харин нөхцөлдүүлэгч үндэс нь болдог гэсэн санааг шалгажээ. Вэй жилийн экспорт ба импортын нийлбэрийг ДНБ-нд хуваасан хүртвэр болох улс орны нээлттэй байдлыг хоёр хэсэг хувааж үзжээ. Эхний хэсгийг “заяаны нээлттэй байдал” (natural openness) гэж нэрлэсэн ба тэр нь газар зүй, хэл, хүн амын тоо гэх зэрэг амархан өөрчлөгдөхгүй хүчин зүйлсээр тодорхойлогдоно. Хоёр дахь хэсгийг “ухамсарт нээлттэй байдал” (residual openness) гэх ба энэ нь юуны өмнө улс орны худалдааны бодлогоор тодорхойлогдоно. Эмпирик сорил тавихад жараад улс орны хувьд “заяаны нээлттэй” байдлын хүчин зүйлс ихээхэн чухал үүрэгтэй, ялангуяа англи хэл онцгой үүрэг гүйцэтгэж байгааг тогтоожээ.

Гадаад худалдааны “заяаны” хүчин зүйлс төгөлдөр бүрдсэн улс орнууд харьцангуй түгжигдмэл улс орнуудыг бодвол авлигыг хазаарлаж чадвал илүү хожихоор байна гэж Вэй таамаглажээ. Авлига ба муу засаглал дотоод худалдаа, дотоодын хөрөнгө оруулалтаас илүү гадаад худалдаа, гадаадын хөрөнгө оруулалтад халтай гэж үзвэл “заяаны” нээлттэй байх нөхцөл бүрдсэн орнууд оновчтой

институцүүдийг бүрдүүлэхэд хөрөнгө нөөцөө дайчлах тул авлига багатай байх аж.

Вэй энэхүү таамаглалаа шалгахдаа *Business International* байгууллагын 1980-аад оны эхэн үеийн индекс, *Transparency International* байгууллагын 1998 оны авлигын төсөөллийн индексийг (CPI) хэрэглэжээ. Чингээдальчтохиолдолд нь “заяаны” нээлттэй улс орнууд хөгжлийн түвшнээс үл хамааран авлигын түвшин багатай байгааг тогтоосон байна. Харин “Ухамсарт нээлттэй байдал” (тухайлбал гадаад худалдааны бодлого) нь төдийлөн ач холбогдолгүй байна гэж тогтоожээ. Тэрчлэн “заяаны” нээлттэй улс орнуудад төрийн албан хаагчдын цалин хувийн хэвшлийнхээс өндөр байх хандлага ажиглагдаж байгаа нь тухайн нийгэмд сайн засаглалын үр шимийг эрхэмлэн үздэгийн илрэл гэнэ.

Бродман, Реканатини нар (Broadman and Recanatini 2000) шилжилтийн нөхцөл дэх улс орнууд дахь зах зээлийн институцүүд хахуулийн түвшинд нөлөөлөх байдлын судалгаандаа гадаад худалдааны нээлттэй байдлын нөлөөллийг тусгасан байдаг. Тэдний судалгаагаар ч бас л “ухамсарт” нээлттэй байдлын нөлөөлөл маш сул гэж тогтоогджээ. “Ухамсарт нээлттэй байдал” авлигын түвшинд сулхан нөлөөлнө гэдгийг бодохоор Лаос, Словак зэрэг далайд гарцгүй улс орнуудын ирээдүй баргар харагдах бололтой. Гэхдээ

Вэй “заяаны нээлттэй байдлыг” тодорхойлох хүчин зүйлс регрессийн шинжилгээндээ шууд хэрэглэсэн хүчин зүйлсээс хавьгүй олон байдаг гэжээ. Тухайлбал дэлхий нийтийн либералчлал болон технологийн дэвшлийн үр нөлөөгөөр гадаад худалдааны бусад саад тотгор багасаж, авлига буурна гэж үзсэн байна. Энэ санаа нь эконометрикийн баримтад шууд үндэслээгүй харин капиталын импортын бүрэлдэхүүн болон авлигын түвшний хэд хэдэн эконометрикийн судалгаанд түшиглэсэн байна.

Үүнд: Авлигын түвшин өндөртэй улс орнуудын (нийт) гадаад өрийн бүрэлдэхүүн дэх гадаадын шууд хөрөнгө оруулалтын (foreign direct investment -- FDI) эзлэх жин бага, ер нь гадаадын шууд хөрөнгө оруулалт багатай байна (Wei, 2000b). Гадаадын шууд хөрөнгө оруулалтыг ДНБ-д харьцсан харьцаа (FDI/GDP) өндөр байх нь технологийн дэвшил, тухайн улс төрийн дэглэмийн удаан оршин тогтноход тустай. Харин гадаадын шууд хөрөнгө оруулалтыг өрийн хэмжээнд харьцсан харьцаа (FDI/debt stock) богино хугацааны дараа нээлттэй улс орон дахь макро эдийн засгийн тогтвортой байдлыг сайжруулдаг. Үүнээс үзэхэд улс орны эдийн засаг нь дэлхий нийтэд нээлттэй байх тусам авлигыг хазаарлах сэдэл үүсгэдэг байна. Улс төрийн дэглэм хэдий ил байна, төдийчинээ авлигын эсрэг хүч үйлчилдэг ажээ.

6.6 Субъектив индексэд үндэслэсэн регрессийн шинжилгээний шүүмжлэлт үнэлгээ (Critical assessment of regression analysis based on subjective indexes)

Эконометрикийн судалгааны үр дүн ач холбогдолтой байдаг. Регрессийн судалгааны үр дүн түүхэн дүн шинжилгээг орлохгүй бөгөөд түүнд болгоомжтой хандах хэрэгтэй (Khan and Jomo K.S., 2000). Регрессийн аргачлал авлигын түвшин ба эдийн засгийн үзүүлэлтийн хооронд гүн гүнзгий инвариант харьцаа байдаг гэсэн таамагт суурилдаг байна.

Улс орнуудын авлигын хэмжээг олон улсын бизнес эрхлэгчид, тухайн улсуудын оршин суугчдын субъектив хариултаар хэмждэг. Энэ аргачлалыг шүүмжлэгчид субъектив баримжаа нь харьцуулах боломжийг алдагдуулахаас гадна объектив байдал дутагдахад хүргэнэ гэдэг (Khan, 1999). Үүнд:

Нэгдүгээрт, регрессийн аргачлал солилцоо тус бүрийн авлига (corruption per transaction) ба бүрдмэл авлигын (aggregate corruption) ялгааг гаргадаггүй.

Хоёрдугаарт, эдийн засгийн авлига ба улс төрийн авлигын ялгааг гаргадаггүй.

Цаашлаад, бизнесчид тухайн систем нь ажиллаад, өөрсдөө (их хэмжээний) ашиг олоод байгаа бол субъектив үнэлгээгээрээ авлига

бага байна гээд үнэлчихнэ. Авлига ихтэй улс орны эдийн засаг сайн байна уу, муу байна уу гэдгийг эконометрикийн шинжилгээгээр харьцуулж үздэг (Khan and Jomo K.S. 2000:9-10). Жишээлбэл, регрессийн шинжилгээгээр ерөнхийдөө илүү авлигач улс орнуудын эдийн засаг муу байна. Ихэнх хөгжиж байгаа орнууд сүүлийн гуч гаруй жил эдийн засаг нь өөдөлсөнгүй. Тэд бүгд ихээхэн авлигажсан улсууд тул авлига эдийн засгийн өсөлтөд хортой нөлөөлдөг юм байна гэж дүгнэхээр байна. Гэхдээ Азийн хэдэн цөөн улс орон ихээхэн авлигажсан атлаа эдийн засгийн өндөр өсөлттэй ирсэн. Энэ бүлгийн улс орнууд цөөхүүл байгаа нь ердөө л авлига ихтэй цөөн орон л амжилттай хөгжсөнийх. Гурав дахь бүлэг орнууд нь авлига багатай атлаа дунд зэргийн эдийн засгийн өсөлттэй өндөр хөгжилтэй улс орнууд байна. Үүнээс авлигажсан атлаа эдийн өсөлт өндөртэй хоёр дахь бүлэгт цөөн улс орон хамрагдаж байгаа тул тэдгээрийг гажилт гэж үзээд харьцуулалтаас хасаж болох нь.

Чингээд нэг дэх ба гурав дахь бүлгийн улс орнуудыг харьцуулснаар авлигын эдийн засгийн ба улс төрийн тодорхойлогчуудын дүн шинжилгээ, авлигын үр дагаврын регрессийн шинжилгээ хийх боломжтой аж. Хан (Khan) судлаачийн энэхүү шүүмжлэл бусад судлаачдын шүүмжлэлтэй нийцэж байна. Дэлхийн Банкны судлаачид *Transparency International* байгууллагын

улс орнуудын эрэмбэлэлд эргэлзэх үндэслэл гаргасан. 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.

6.7 Дүгнэлт (Concluding remarks)

Энэ гарчигт авлигын шалтгаан байж болох эдийн засгийн хөгжлийн түвшин, улс төрийн эрх, ардчилал, холбооны улсын зарчим ба төвлөрлийн саармагжил, төрийн албаны цалин, гадаад худалдааны нээлттэй байдал гэх мэт хувьсагчуудыг авч үзэв. Үүгээр авлигыг тайлбарлах оролдлого болсон эмпирик судалгаануудын одоогийн байдлыг үзүүлэхийг зорьсон юм. Авлигын шалтгааныг ингэж авч үзсэн нь мөнхүү сургалтын зорилготой байсны сацуу дараах гарчигт авлигын үр дагаврыг авч үзэхэд бэлтгэх, мөн 9 дүгээр бүлэгт гарах бодлогын асуудлыг авч үзэхэд бэлтгэхэд зоригдсон юм.

Энэ гурван бүлгийг зохион байгуулсан хэлбэр нь

тогтолцоожсон авлига бүхий улс орнуудын хувьд хэт хялбардах нь гарцаагүй. Авлига, түүний үр дагавар нь авлигын “шалтгаан” гэгдэх үзэгдлүүдэд нөлөөлөх эргэх холбоотой байх нь олонтаа. Өөрөөр хэлбэл авлигын “шалтгаан” ба “үр дагавар” нь харилцан хамааралтай, салгаж үзэх аргагүй юм. Асемоглу, Вердые нарын (Acemoglu and Verdier) гаргасан өргөн хүрээний авлигыг ерөнхий тэнцвэрийн үзэгдлээр (general equilibrium phenomena) тайлбарладаг загвар нь авлигын талаарх эконометрикийн судалгааны цаашдын хандлагыг тодорхойлж байна.

ЗАСАГЛАЛЫН ҮЗЭЛ БАРИМТЛАЛ, НЭР ТОМЬЁНЫ ТАЙЛБАР ТОЛЬ¹

Ц.Даваадулам

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

Үргэлжлэл

CODE OF CONDUCT FOR PUBLIC OFFICIALS

In an effort to hold its public servants to standards of conduct, the United Kingdom had in 1994 introduced a broad code of behaviour for those in public life. Although developed under the stewardship of Lord Nolan in the context of the United Kingdom, the Seven Principles of Public Life can be applied universally, regardless of differences in politics, history or culture. The principles, which have since been adopted by a number of countries, state:

- Selflessness – Holders of public office should take decisions solely in terms of the public interest. They should not do so in order to gain financial or other material benefits for themselves, their family, or their friends.
- Integrity – Holders of public office should not place themselves under any financial or other ob-

ТӨРИЙН АЛБАН ТУШААЛТНЫ ЁС ЗҮЙН ДҮРЭМ

Төрийн албан хаагчдын үйл ажиллагааг стандарттай болгох талаарурьдөмнөхийсэналхмуудын дотор лорд Ноланы санаачилгаар Их британид 1994 онд нэвтрүүлсэн төрийн албан хаагчдын зан суртахууны дэлгэрэнгүй дүрэм зүй ёсоор орж байна. Хэдийгээр Их британий нөхцөлд тохируулан боловсруулсан боловч тус дүрэмд улс төр, түүх, соёлын ялгаанаас үл хамааран улс орнуудын төрийн албанд мөрдөж болох нийтлэг долоон зарчмыг тодорхойлсон байна. Хэд хэдэн оронд мөрдсөн эдгээр зарчимд:

- Хувийн ашиг сонирхолгүй ажиллах – төрийн албанд ажиллагчид зөвхөн нийтийн ашиг сонирхолд нийцсэн шийдвэр гаргаж байх. Өөрсдийн болон гэр бүл, найз нөхдийнхөө санхүүгийн болоод материаллаг бусад сонирхлын үүднээс шийдвэр гаргах явдлыг хориглох;

¹ “Засаглалын үзэл баримтлал, нэр томьёоны тайлбар толь бичиг” 2010 он

ligation to outside individuals or organizations that might influence them in the performance of their official duties.

- Objectivity – In carrying out public business, including making public appointments, awarding contracts, or recommending individuals for rewards and benefits, holders of public office should make choices on merits.
- Accountability – Holders of public office are accountable for their decisions and actions to the public and must submit themselves to whatever scrutiny is appropriate to their office.
- Openness – Holders of public office should be as open as possible about all the decisions and actions that they take. They should give reasons for their decisions and restrict information only when the wider public interest clearly demands.
- Honesty – Holders of public office have a duty to declare any private interests relating to their public duties and to take steps to resolve any conflicts arising in a way that protects the public interests.
- Leadership – Holders of public office should promote and support these principles by leadership and example.

(Source: Committee on Standards in Public Life, 1995)

- Зарчимч, шударга байх – төрийн албанд ажиллагчид хувь хүн, байгууллагын өмнө албан үүрэгтээ сөргөөр нөлөөлж болох санхүүгийн болон бусад амлалт үүрэг авахгүй байх;
- Бодитой хандах – албан тушаалд томилох, гэрээ, хэлэлцээр байгуулах, шагнал урамшуулал, тэтгэлэгт тодорхойлох зэрэгтээ зөвхөн уг ажил, үйлчилгээг гүйцэтгэх чадвар, гавьяа зүтгэлд үндэслэсэн сонголт хийх;
- Хариуцлагатай байх – төрийн албан хаагчид гаргасан шийдвэр, үйл ажиллагааныхаа төлөө олон нийтийн өмнө хариуцлага хүлээдэг байх, аливаа хяналт, шалгалтаас зайлсхийхийг хориглох;
- Нээлттэй байх – төрийн албан хаагчдын гаргаж байгаа шийдвэр, хэрэгжүүлж байгаа арга хэмжээ аль болох нээлттэй байх. Гаргасан шийдвэрийнхээ үндэслэлийг олон нийтэд ил тод мэдээлдэг, мэдээллийг зөвхөн нийтийн эрх ашигт илэрхий харшилсан тохиолдолд хязгаарладаг байх;
- Үнэнч шударга байх – төрийн албан хаагчид нийтийн ашиг сонирхлыг хамгаалах үүднээс албан үүрэгтэй нь харшлах хувийн сонирхлынхоо талаар мэдээлж, сонирхлын зөрчилгүй ажиллах;
- Манлайлах – төрийн албан хаагчид эдгээр зарчмыг мөрдүүлэхүйлхэрэгтманлайлал, үлгэр дуурайлал үзүүлэх явдал тус тус орж байна.

(Эх үүсвэр: Төрийн албаны стандартын хороо, 1995)

<p>COMMISSION</p> <p>A commission is more formal than a committee. A commission usually requires legislation from Parliament for its establishment and terms of reference. Commissions may be permanent bodies (such as the Public Service Commission) or temporary. (UNDP LAO, 2001)</p>	<p>КОМИСС</p> <p>Комисс нь хорооноос илүү албан ёсны утга илэрхийлдэг. Комиссыг байгуулах, хариуцах ажил үүргийг нь тодорхойлсон шийдвэрийг гол төлөв парламент гаргадаг. Комисс нь мөн байнгын (төрийн албаны зөвлөл г.м.), эсвэл түр байгууллага байж болно. (НҮБХХ/Лаос, 2001)</p>
<p>COMMITTEE</p> <p>The words ‘committee’ and ‘commission’ are often used interchangeably, however ‘commissions’ are usually more formal and short-lived (see above). Committees may be permanent (as in a ‘standing committee’) or may have a fixed period of time in which to do their work and after which they are terminated (an ‘ad hoc committee’). They may have authority to take decisions or they may be only advisory in nature. (UNDP LAO, 2001)</p>	<p>ХОРОО</p> <p>‘Committee’ ба ‘commission’ гэдэг үгсийг нэлээд хольж хэрэглэдэг боловч ‘хороо’ нь илүү албан ёсны, бас түр хугацаатай байдаг (дээрхийг үз). Хороо нь байнгын (жишээлбэл парламентийн байнгын хороо), эсвэл тодорхой зорилгоор, түр хугацаагаар ажиллаад татан буугддаг түр хороо байж болно. Хороод нь шийдвэр гаргах эрх мэдэлтэй, эсвэл зөвхөн зөвлөх үүрэгтэй байж болно. (НҮБХХ/Лаос, 2001)</p>
<p>COMMUNITY</p> <p>People who live in a local administrative unit (such as a village or a municipality), who are associated ethnically (such as in a tribe), who belong to a local rural or urban ecosystem (such as a neighbourhood), or who share common interests (such as a religious community) (WFP: 14). (UNDP LAO, 2001)</p>	<p>ХҮМҮҮСИЙН НИЙТЛЭГ НЭГДЭЛ</p> <p>Орон нутгийн захиргааны тодорхой нэгжид (хот, тосгон зэрэг) оршин суугаа, угсаатны нэг бүлэгт харьяалагддаг (омог зэрэг), хот, суурин газар, эсвэл хөдөө орон нутаг гэх мэт экологийн ижил нөхцөлтэй (нэг хороолол, хөрш зэргэлдээ гэх мэт), эсвэл нийтлэг ашиг сонирхолтой (шашны бүлэг г.м.) хүмүүс. (НҮБХХ/Лаос, 2001)</p>
<p>CONCEPT</p> <p>A notion or statement of an idea, expressing how something might</p>	<p>ҮЗЭЛ БАРИМТЛАЛ</p> <p>Аливаа зүйлийг хэрхэн хийх, ямар үр дүнд хүрэхийг илэрхийлсэн,</p>

<p>be done or accomplished, that may lead to an accepted procedure.</p>	<p>зөвшилцөл бий болгоход чиглэсэн төсөөлөл, санал, бодрол.</p>
<p>CONFIDENTIALITY</p> <p>The requirement for public officials not to disclose to any member of the public, either orally or in writing, any secret or confidential information acquired by virtue of their public position. Most government information relating to the delivery of programs and services is public information. Confidential information is a small portion of total government information and it often relates to military, trade, technology or public bidding matters. Personal data (for example information on revenues and taxes to be paid by citizens) are usually also kept confidential. The need for confidentiality must be balanced against the principle of transparency and right of access to information. (UNDP LAO, 2001)</p>	<p>НУУЦЛАЛЫГ ХАДГАЛАХ</p> <p>Албан тушаалынхаа хүчинд олж авсан аман болон бичгийн нууц мэдээллийг аливаа этгээдэд задруулахгүй байх тухай төрийн албан хаагчдад тавигдах шаардлага. Хөтөлбөрийн хэрэгжилт, үйлчилгээ зэрэг засгийн газрын ихэнх мэдээлэл нийтэд ил тод байдаг. Нууц мэдээлэл бол төр засгийн мэдээллийн өчүүхэн хэсгийг эзэлдэг бөгөөд гол төлөв батлан хамгаалах, худалдаа, технологи, улсын тендэрийн асуудалтай холбоотой байдаг. Хувь хүний мэдээлэл (жишээ нь иргэдийн орлого, татвар төлсөн байдал г. м.) гол төлөв нууцлалтай байдаг. Нууцлалыг, ил тод байх, мэдээллийн эрх чөлөөний зарчимтай тэнцвэртэй хэрэглэх нь зүйтэй. (НҮБХХ/Лаос, 2001)</p>
<p>CONFLICT OF INTEREST</p> <p>This term refers to the situation in which a person has a vested interest in the outcome of a decision, but tries to influence the decision making process as if they did not. In other words, they stand to benefit from a decision if it goes a particular way, but they participate in the decision making process as if they were neutral.</p> <p>In carrying out one's duties, officials must not allow themselves to be improperly influenced by family, personal or business relationships.</p> <p>While conflicts of interest should be avoided wherever possi-</p>	<p>СОНИРХЛЫН ЗӨРЧИЛ</p> <p>Энэ нэр томъёог аливаа албан тушаалтан тухайн шийдвэрийн үр дүнд хувийн ашиг сонирхолтой боловч түүнийгээ мэдэгдэхгүйгээр шийдвэр гаргах үйл явцад нөлөөлөх оролдлого хийсэн нөхцөлд хэрэглэдэг. Өөрөөр хэлбэл шийдвэр аль нэг байдлаар гарах нь тэдэнд ашигтай боловч шийдвэр гаргах явцад төвийг сахигчийн үүднээс оролцох явдал юм.</p> <p>Албан хаагчид албан үүргээ гүйцэтгэхдээ гэр бүлийн, хувийн болон бизнесийн харилцааны зүй бус нөлөөлөлд орохоос зайлсхийх үүрэгтэй байдаг. Сонирхлын</p>

<p>ble, conflicts often happen without anyone being at fault. Public officials are also individuals, and there will be occasions when an officer's own private interests may come into conflict with their public duty to put the public interest first. Conflicts of interest are not wrong in themselves, but they should be properly identified and declared, and effectively and transparently managed. It is when a conflict of interest has been ignored, improperly acted on, or has influenced actions or decision making, that the conduct (not the conflict itself) could be seen as misconduct, abuse of office or even corruption.</p>	<p>зөрчлөөс аль болох зайлсхийх шаардлагатай нь ойлгомжтой ч зөрчил хэн нэгний буруутай үйлдэлгүйгээр үүсэх тохиолдол олон гардаг. Төрийн албан хаагчид бусдын адил хувь хүмүүс. Иймд тэдний хувийн сонирхол нийтийн ашиг сонирхолд үйлчлэх төрийн албаны үүрэгтэй нь зөрчилдөж болно. Энэ утгаар сонирхлын зөрчил буруу зүйл биш бөгөөд харин түүнийг зүй зохистой тодорхойлж, мэдээлж, үрнөлөөтэй, ил тод байдлаар зохицуулах шаардлагатай байдаг. Харин сонирхлын зөрчлийг тооцоогүй, буруугаар шийдвэрлэсэн, аливаа ажиллагаа, шийдвэрт нөлөөлсөн үйлдэл нь (зөрчил өөрөө биш) зүй бус, албан тушаалаа урвуулан ашигласан үйлдэл, тэр ч байтугай авлигын гэмт хэрэгт тооцогддог.</p>
<p>CONSTITUENCY</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. The whole body of voters who elect one representative to a legislature. 2. Any group or organisation interested in the work and actions of a given official, agency, or organisation, and a potential source of support for it; also the interest (sometimes geographic area) served by an elected or appointed public official. 	<p>СОНГОГЧИД/ДЭМЖИГЧИД</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. Хууль тогтоох байгууллагад нэг төлөөлөгч илгээсэн нийт сонгогчид. 2. Тодорхой албан тушаалтан, байгууллагын ажил, үйл ажиллагааг сонирхдог, дэмжлэг үзүүлэх магадлалтай бүлэг, эсвэл байгууллага; сонгуульт болон томилогдсон албан тушаалтны сонирхол үйлчилж байдаг газар.
<p>CONSTITUTIONAL REFORM</p> <p>The constitution is the basic set of rules prescribing the institutions and procedures of government. Constitutional reforms restructure and revise the basic principles and institutions of governance; establish the</p>	<p>ҮНДСЭН ХУУЛИЙН ШИНЭТГЭЛ</p> <p>Засаглалын үндсэн зарчим, байгууллагуудын тогтолцоог төгөлдөршүүлэн шинэчилж, засгийн газрын бүтэц холбооны байх уу, нэгдмэл байх уу гэдгийг</p>

<p>structure of government as a federal, federation, or unitary system; identify the purpose and powers of the State; delineate the powers and limitations of and relationships among legislative, executive, and judicial branches of government; and clarify the responsibilities and obligations of government and citizens. (UN, 2007)</p>	<p>тогтоон, төрийн зорилго, эрх мэдэл, хууль тогтоох, гүйцэтгэх, шүүх засаглалын эрх мэдлийн хуваарь, харилцаа, засгийн газар болон иргэдийн эрх, үүргийг тодорхойлдог. (НҮБ, 2007)</p>
<p>CONTRACTING-OUT</p> <p>Contracting out is the transfer to the private sector of the implementation of activities financed and previously delivered by the government. Generally, under contracting-out arrangements, the activities transferred to the private sector remain financed by the government. (Schiavo & Sundaram, 2000)</p>	<p>ГЭРЭЭГЭЭР ГҮЙЦЭТГҮҮЛЭХ</p> <p>Засгийн газраас урьд өмнө санхүүжүүлж, хэрэгжүүлж байсан үйл ажиллагааг хувийн салбарт шилжүүлэх. Гэрээгээр гүйцэтгүүлэх ажиллагаанд гол төлөв хувийн салбарт шилжсэн чиг үүргийг засгийн газар санхүүжүүлсэн хэвээр байдаг. (Шиаво & Сундарам, 2000)</p>

ABSTRACTS

2011 №1(6)

1. “ Equity and Trust law”, Tseyen Enkhtsengel (2-11)

This article is addressing concept of equity developed in common law in order to present that there is a well established branch of law. Although principle of justice and fairness declared in the Constitution of Mongolia, the Supreme Court of Mongolia did not issue an explanation to this principle. Thus, being just and fair, understanding basic principle of justice is not well settled issue in Mongolia.

Author of this article is attempted to illustrate history, concept and development of English equity and trusts law in the first part. Second part outlines classification and formalities of trust law. Third part mentions remedies in equity. Next part provides maxims of equity to present guidelines of equity. Last part mentions some articles of Civil code to say that there could be broad aspect of those concerning equity doctrine. In addition, it says that in order to be a measurement of justice as declared in the Justice manifesto¹, judges must determine their measurement.

2. “An Approach to Income and Asset Declaration Content Verification: The Philippine Lifestyle Check Program”, by Mary Rose S. Guzman, Ph.D. (12-29)

Income and asset declaration (IAD) is widely acknowledged as an important anti-corruption instrument. Instead of proving the occurrence of a corrupt act, IAD systems hold public officials administratively and/or criminally liable for non-reporting, under reporting, misreporting or accumulating unexplained wealth. However, many countries experience difficulties in validating the accuracy and completeness of declarations, thereby compromising the credibility of IAD systems. The Philippine Lifestyle Check Program demonstrates a collaborative approach to IAD content verification that involves the examination of public officials’ lifestyles vis-a-vis declared wealth by a broad-based coalition.

3. “Public Procurement Law of Mongolia, Issues on Modification”, Member of Parliament Mr. BAT-UUL Erdene (30-31)

On this Article, MP Mr. BAT-UUL Erdene raises issues related to current Procurement Law of Mongolia, and demand to modify some of its Articles due to the present actual needs and demands. MP Mr. BAT-UUL Erdene suggests amendment to the Public Procurement Law of Mongolia from his perspective and mentions some of its

¹ Manifesto was ratified by the Mongolian Judges Association on 10th January 2011.

existing inadequate and outdated Articles. The Author points out that the public should be more involved in monitoring the quality of the buildings constructed at local level as part of the State Procurement financed from the State Budget; furthermore, he claims that composition of the members of Evaluation Panel to select an entity to be engaged in public procurement should also be reconsidered.

4. “Understanding Phenomenon-Conflict of Interests-Its Existence in Mongolia and Widespread Forms”, Ms. Oyuntuya.S, Executive Director, Voter’s Education Centre, NGO (32-43)

The Author, M.s Oyuntuya.S, discusses about conflict of interest and its common forms in Mongolia based on survey results and implies her views on overcoming the challenges.

5. “Preventing Conflict of Interest at Public Sector by Regulating Public and Individual Interests”, Law Draft and Global Tendency on Regulating Conflict of Interest, and Comparisons by Ms. Bayartsetseg.J (44-48)

This Article gives implication on current Law Draft-“Preventing Conflict of Interest at Public Sector by Regulating Public and Individual Interests” and elaborates comparisons with other countries experience and knowledge on the matter.

6. “Mongolia hosts the first country visit as part of the review mechanism of the United Nations convention against corruption”, Annika Wythes, Tanja Santucci (49-53)

The experts were invited under the Mechanism for the Review of Implementation of the United Nations Convention against Corruption (UNCAC).

In this Article, the readers will find concise information about implementation of United Nations Convention against Corruption (UNCAC) and overview of UNCAC Review Mechanism held by International experts in Mongolia. On the Third session of UNCAC States Parties Conference (held in Doha between 9th and 13th November 2009), Resolution 3/1 titled “**Review Mechanism**” was endorsed by signatory states. This is objected to assess implementation of Convention in the State Parties. Mongolia as being one of the signatory states planned UNCAC Review Mechanism. Therefore, experts from Kenya and Yemen were selected to conduct review of the implementation of Chapters III and IV of UNCAC. In the framework of the measure, internationally renowned experts including the specialists form the UNODC were invited to Mongolia to conduct Mongolia UNCAC Review Mechanism in November 2010.

**7. “Perception of Corruption in Political Institutions and Law Enforcement 2010”,
Survey Report (54-80)**

Mongolia has ratified the Millennium Development Goals-9 Human Rights and Democratic Governance in addition to MDG 8 basic Goals. In line to this measure, an objective No. 24 “Establish and Accustom an Environment Oppressive to Corruption at all Levels of Society” was set. Following the efforts, Parliamentary Resolution No. 13 was enacted in 2008 to observe the implementation of the Objective No. 24 and initiate the Survey-“Tendency on Corruption at Political and Law Enforcement Sector” and present its results. This task was appointed to the Independent Authority against Corruption (IAAC) of Mongolia.

**8. “Research on Corruption A policy oriented survey”, Jens Chr. Andvig and Odd-
Helge Fjeldstad, Inge Amundsen, Tone Sissener, Tina Soreide (80-91)**

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

9. “Glossary of concepts and terms in governance”, Ts. Davaadulam (91-97)

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

