

АГУУЛГА

ЭРДЭМ ШИНЖИЛГЭЭ, ОНОЛ АРГА ЗҮЙН БҮТЭЭЛ

Авлига, хээл хахуулийн гэмт хэргийн тулгамдсан асуудал, Хууль зүйн доктор, дэд профессор Ц.Цэлмэг	3
Авлигын тухай ойлголт, авлигын илрэх хэлбэр, авлига үүсэх нийгэм эдийн засгийн үндэс, Удирдлагын академийн докторант Н.Тамир	10
Нуугдмал гэмт хэрэг: ойлголт, шалтгаан, тооцоолол, өнөөгийн байдал, Хууль зүйн доктор, дэд профессор Д.Мягмарцэрэн	17
Өндөр түвшний авлига, Б.Баярсайхан	23

СУДАЛГАА

Улс төр, хууль хяналтын байгууллагын хүрээн дэх авлигын талаарх төсөөллийн 2013 оны судалгааны үр дүнгээс	30
--	----

ГАДААД ОРНЫ ТУРШЛАГА, ҮЙЛ АЖИЛЛАГАА

„Төрийн албаны ёс зүйг хөхиүлэн дэмжих ба авлигаас урьдчилан сэргийлэх нь“ Фредерик Боудэр, Янос Берток, Роберт Бешел	49
Засаглалын үзэл баримтлал, нэр томъёоны тайлбар толь, Ц.Даваадулам	73
Абстракт	79

CONTENT

RESEARCH PAPERS

Challengin issues on Corruption and Bribery, Ph.D., assistant professor Ts.Tselmeg	3
Definition and types of corruption; it’s socio-economic grounds Ph.D. candidate of Academy of Management N.Tamir	10
Latent crime: concept, causes, measurement status, current situation, Ph.D., assistant professor D.Myagmartseren	17
Grand corruption, B.Bayarsakhan	23

SURVEY

From the results of „Perception of corruption in the framework of Politic, Law enforcement organizations survey-2013”	30
--	----

FOREIGN OR DONOR ORGANIZATION EXPERIENCES OR ACTIVITIES

„Fostering public ethics and preventing corruption”, With Frédéric Boudier, Janos Bertok and Robert Beschel	49
Grossary of concepts and terms in governance, Ts.Davaadulam	73
Abstract	79

ЭРДЭМ ШИНЖИЛГЭЭ, ОНОЛ АРГА ЗҮЙН БҮТЭЭЛ



АВЛИГА, ХЭЭЛ ХАХУУЛИЙН ГЭМТ ХЭРГИЙН ТУЛГАМДСАН АСУУДАЛ

Хууль зүйн доктор, дэд профессор Ц.Цэлмэг

Монгол Улсад авлигын индексээр дэлхийн 185 орноос 83 дугаар байранд орсон¹ нь өмнөх жилүүдээс урагшилж авлигатай тэмцэх ажилд амжилт олж байгаа мэт харагдавч бодит байдал дээр ахицтай зүйл төдийлөн мэдрэгдэхгүй байна.

Манай улс зах зээлийн эдийн засаг, ардчилсан чөлөөт хөгжлийн замыг сонгон нийгмийн бүхий л хүрээнд шинэчлэл хийж эхэлсэн 1990-д оноос авлига гэдэг хорт үзэгдлийн талаар харанга дэлдэж олон нийтийн анхаарлыг татаж эхэлсэн. Авлига бий болох хэд хэдэн илэрхий нөхцөл, шалтгаан байдгийн нэг нь өмнөх нийгэмд бүгд адилхан өмч хөрөнгө гэхээр зүйлгүй, зөвхөн улсад ажил хийсний цалингаар амьдарч байсан хүмүүс өмч хөрөнгөний төлөөх өрсөлдөөн бүхий чөлөөт зах зээлд хөл тавьснаар богино хугацаанд хөрөнгөжих ил далд арга замыг идэвхтэй эрэлхийлж, олдсон боломжийг ашиглах гэсэн сэтгэлгээ амь бөхтэй тогтсон явдал юм.

Социалист нийгэмд бүх өмчийг төр өмчилж байсантай холбоотойгоор тухайн өмчийг хувьчлах ажил олон жил үргэлжилж үүнийг эзэмших өрсөлдөөнд оролцсон

хүмүүс авлигын замыг сонгох нь элбэг байсан нь нууц биш. Зөвхөн Монгол Улс төдийгүй пост-социалист ихэнх улсад дээрх үзэгдэл давтагдсан бөгөөд авлига нь өмч хувьчлах үетэй давхацсан нь санамсаргүй зүйл биш, учир нь хувийн хөрөнгөгүй байсан хүмүүс зах зээлд богино хугацаанд хөлөө олох, хөрөнгөжиж баяжих сонирхлоо гүйцэлдүүлэх хамгийн дөт арга нь улсын өмчийг хувьд шилжүүлэхэд түүнээс ямар ч хамаагүй арга замаар ахиу хувь хүртэх явдал байв.

Авлига нь дээрэм, алага зэрэгтэй адил дуулиан шуугианаар илэрхийлэгдэж айдас түгшүүр илэрхий төрүүлдэггүй боловч нам жим, нууц далд байдлаар нийгэмд хүрээгээ тэлж бүх салбарыг хамруулан хор хөнөөлөө түгээдэг нэн аюултай үзэгдэл бөгөөд авлигад тодорхой хохирогч гэж байхгүй, түүний дам хохирогч нь нийгэм, төр байдаг, нийгэм нь хүмүүсийн олонлог учраас энэ нийгэмд амьдарч байгаа хүмүүс нийтээрээ авлигын гэмт хэргийн хохирогч болдог. Хээл хахууль өгсөн, авсан хүмүүс нь аль алиныхаа эрх ашгийг гүйцэлдүүлсэн учраас илрэх магадлал маш бага байдаг нь энэ төрлийн гэмт хэрэг нуугдмал байх шалтгаан болдог.

¹ 2013 оны индекс. 2012 онд 94-д байсан.

Авлигын хорхөнөөлнийгмийн оюун санааг хүчтэй хордуулж шударга ёсыг ганхуулдаг нь нэн хортой бөгөөд эргэж эрүүлжүүлэн сэргээхэд маш урт хугацаа, хүчин чармайлт шаарддаг. Нийгэмд авлига газар авч сэргэлэн ухаантай хүүхэд сургуульд сурч чадахгүй, эрдэм чадалтай хүн түүнийхээ ид хавыг үзүүлэх албан тушаалд томилогдох найдваргүй, ердийн амьжиргаандаа шаардагдах аливаа зөвшөөрөл, шийдвэрийг танил тал, хээл хахуульгүйгээр хөөцөлдөөд нэмэргүй, өөрөөр хэлбэл алхам тутамд нь авлига шаарддаг болсон бол нийгмийн гишүүд эхлээд цочирдон бухимдаж байснаа сүүлдээ энэ байдал даамжрахын хэрээр цөхөрч дасан зохицохоос өөр аргагүй байдалд хүрнэ. Энэхүү дасан зохицох шатанд сайн, муугийн тухай нийгмийн ёс суртахууны үнэлэмж өөрчлөгдөж, авлигадаж ажил бүтээхийг ердийн зүйлд тооцох авлигачдыг нийгэмдээ сайн зохицон амьдарч чадаж байгаа сэргэлэн хүмүүс гэж даган дуурайх, шударга хүнийг тохуурхан гадуурхах зэрэг үзэгдэл илэрдэг нь авлига хавтгайрсны хожуу үеийн шинж тэмдэг юм.

Авлига хэмээх хорт үзэгдэл төрийн болон хувийн хэвшил, улс орныг бүхэлд нь хэрж, төрийн тэргүүнээсээ эхлээд булт олноороо авлигаас хэрхэн салах талаар мэтгэлцэж, иргэд жирийн иргэд нэгэнт хүлээн зөвшөөрч эвлэрсэн нь ямархан аюултай зүйл болохыг бэлхэнээ харуулна.

Авлига нь улс орны хөгжлийг боомилж хэдхэн бусармаг этгээд хагартал баяжиж улс орны баялгийг цөлмөх боломж олгодог, баян ядуугийн ялгааг туйлд нь хүргэдэг, иргэдийн төрд итгэх итгэлийг бууруулдаг, үндэсний баялгийн тэгш хувиарлалтыг алдагдуулдаг зэрэг олон сөрөг үр дагавартай. Манай орны нийт баялгийн 90 гаруй хувийг хүн амын 2 хувь эзэмшиж, үлдсэн 98 хувь нь нийт баялгийн 10 хүрэхгүй хувийг эзэмшиж байгаа, иргэдийн төрд итгэх итгэл алдарсаар байгаа нь авлига газар авсныг бэлхэнээ харуулах үзүүлэлт мөн билээ.

Иргэдийн дунд явуулсан судалгаагаар² төрийн албан хаагчдын 70 орчим хувь нь авлигад өртөмтгий, тэр дундаа хээл хахууль, авлигатай тэмцэх ёстой шүүх, хууль сахиулах байгууллагууд нь хамгийн их авлигад өртөгдсөн газруудын эхний 10-т жагсаж байгаа нь авлигатай хийх тэмцэл ямар хэцүүг харуулна.

Өнгөрсөн жилүүдэд бид авлигатай тэмцэх хууль эрх зүйн орчныг бүрдүүлж Авлигатай тэмцэх газрыг байгуулсан нь сайшаалтай боловч дорвитой ахиц гарахгүй байгаа нь хүн амын хууль эрх зүйн ухамсар, мэдлэгийг дээшлүүлэх, сэтгэлгээг өөрчлөх, цахим төрийн үйлчилгээг бүрэн нэвтрүүлэх, төрийн зарим чиг үүргийг хувийн болон нийтийн эрх зүйн субъектэд шилжүүлэх зэрэг ажлуудыг хийхгүй цаг алдсаар байгатай холбоотой.

Наад зах нь хахууль өгсөн хүн өөрийгөө илчлэн ирэхэд урамшуулах бус шийтгэх заалт хүчин төгөлдөр үйлчилж буй Эрүүгийн хуульд байгаа, шинээр боловсруулсан Гэмт хэргийн тухай хуулийн төсөлд ч хахууль өгсөн хүнийг шийтгэх, өөрийгөө илчлэн ирэгсдийг урамшуулах механизмыг олигтой тусгаагүй зэрэг нь ойрын жилүүдэд авлигатай тэмцэх ажилд мэдэгдэхүйц ахиц гарна гэх найдлагыг бууруулж байна.

Хээл хахууль өгсөн хүмүүсийг шийтгэх нь онолын хувьд зөв боловч өнөөдрийн Монголын нөхцөл байдалд авлигач түшмэдээс салах боломжийг үгүйсгэж байгаа учир хээл хахууль өгсөн этгээд өөрийгөө илчлэн ирсэн тохиолдолд ямар нэгэн болзолгүйгээр эрүүгийн хариуцлагаас чөлөөлөх шаардлага зүй ёсоор тавигдаж байна.

Тэр ч байтугай зарим улсын жишгээр хээл хахууль өгөх хэргийг хэсэг хугацаанд гэмт хэрэгт тооцохгүй болж төрийн албыг авлигачдаас цэвэрлэсний дараа Эрүүгийн хуульд буцаан хуульчлах арга замыг ч сонгоход болохгүй гэх газаргүй.

Цаашдаа төрийн албыг цэвэршүүлэхийн тулд хууль тогтоомжид нэмэлт өөрчлөлт

² 2011-2013 онд АНУ-ын Азийн сангийн захилгаар явуулсан судалгааны дүнгээс

оруулах замаар шинжлэх ухааны дэвшлийг ашиглаж төрийн бүх албан хаагчийг полиграфийн тестээр шалгаж (та авлига авсан үү гэсэн нэг л асуулт тавина, аппаратын дүгнэлтийн магадлал 95 хувьтай) эерэг заасан албан хаагчдыг чөлөөлөх, шинээр төрийн албанд ороход ч тестийн дүгнэлтийг харгалздаг АНУ-ын авлигатай тэмцдэг туршлагыг нэвтрүүлэх шаардлагатай юм.

Авлига нь хэдийгээр албан хаагч албаны эрх ашгийг худалдах, тэрхүү эрх ашгийг нь хувийн ашиг сонирхлоор дарангуйлан худалдаж авч байгаа хүмүүсийн хоёр талын ажиллагаа боловч авлига гэдэг ойлголтын гол үзэл санаа нь нэг талаас нэгэнт итгэн хариуцуулсан ажил албаны эрх ашгийг юугаар ч худалдахгүй байх ёстой гэсэн ёс суртахууны хэм хэмжээ, нөгөө талаар худалдагдахгүй байвал худалдан авах урвуулах оролдлого үүсэхгүй өөрөөр хэлбэл, овоо босгоогүй бол шаазгай суухгүй гэсэн энгийн учир шалтгааны үүднээс эрх мэдэлтэнд голлож хамаардаг ба авлига буй болох шалтгааны гол түлхүүр нь албаны ажил үйлчилгээнд байдаг.

Авлигын бүх хэлбэр эрүүгийн хариуцлага хүлээлгэх тухай хуулийг бий болгох нь авлигатай тэмцэх ажлын нэг гол бүрэлдэхүүн бөгөөд шүүх тогтолцооны тусламжтайгаар шударга бус явдлыг таслан зогсоож, зөрчигдсөн эрхийг сэргээж, авлигын эсрэг хууль тогтоомжийг хэрэгжүүлэх явдал юм. Харин шүүгчийн, өргөн утгаараа шүүхийн алдаатай үйл ажиллагаа нь авлига авах хөрс суурийг бэлтгэж өгдөг учир ийм орчинд хамгийн сайн хууль ч ач холбогдлоо алддаг.

Авлига нь дэлхийн олон оронд шүүх тогтолцоог сулруулж, хохирогч, ялагдагчийн шударга, тэгш эрхтэйгээр шүүхээр үйлчлүүлэх үндсэн эрхээ эдлэх боломжийг хязгаарлаж байгаа учир авлигад автагдсан шүүх тогтолцооны нийгэмд үзүүлэх сөрөг нөлөөг нарийн тогтоох амаргүй байдаг. Ийм шүүх тогтолцоо нь үндэстэн дамнасан гэмт хэрэг болон терроризмтэй хийх олон улсын

хамтын ажиллагааг сулруулж, худалдаа, эдийн засгийн өсөлт болон хүний хөгжлийг удаашруулж ялангуяа иргэд хоорондын болон иргэн, төрийн байгууллага хооронд үүссэн маргааныг эрх тэгш байдлаар шийдвэрлэх ажиллагаанд хүндрэл учруулдаг.

Эцэстээ шударга бус харьцаа бүхий авлигад автсан шүүх нь нийгэмд хагарал үүсгэдэг, шүүхийн тогтолцоонд авлига, хээл хахууль газар авсанаар төр, засагт итгэх олон нийтийн итгэлийг алдагдуулаад зогсохгүй төрийн үйл ажиллагааны бүх салбарт авлига газар авах нөхцөлийг эрчимжүүлдэг.

Шүүхийн авлига гэдэг нь шүүх тогтолцоонд хамаарч буй аливаа этгээдээс шүүхийн шударга үйл ажиллагаанд зүй бусаар нөлөөлөхийг хэлдэг. Тухайлбал, шүүгч улс төрд болон нийгэмд нэр нөлөө бүхий этгээдийг хацайлж түүний гэм буруутайг нотлох баримтыг нуун далдах, хавтаст хэргийг үрэгдүүлэх, хуралдааны тэмдэглэлийг зориуд өөрчлөх зэргээр нөлөөлнө. Шүүх тогтолцооны бусад шатанд ч шүүхийн авлига нөлөөлдөг ба хэрэв мөрдөн байцаагч эрүүгийн хэргийн нотлох баримтыг өөрчлөх буюу прокурор нь нотлох баримт цуглуулах, бэхжүүлэх ажиллагаанд зохих шаардлагын дагуу хяналт тавиагүй тохиолдолд тухайн хэрэг шүүхэд шилжихээс өмнө авлигад өртөгддөг.

Хэргийг шүүхэд шилжүүлэхээс өмнөх шатанд прокурорын байгууллага голлох үүрэг гүйцэтгэдэг оронд авлигад автагдсан прокурорын үйл ажиллагаа нь зөрчигдсөн эрхийг сэргээн хамгаалах боломжийг үгүйсгэдэг. Авлигад идэгдсэн болон идэгдээгүй шүүхийн системүүд эрс ялгаатай бөгөөд шүүхийн авлигын үзүүлэлтүүд нь авлигын нийтлэг хэмжүүрүүдтэй давхцдаг. Өөрөөр хэлбэл, төрийн байгууллагуудад авлига өргөн тархсан орнуудад шүүхийн авлига мөн л их байдаг нь эдийн засгийн хөгжлийн түвшин, шүүхийн авлигын түвшин 2 харилцан хамааралтайг харуулдаг. Учир нь гэрээ, хэлцэл бол бизнесийн хөгжил, өсөлт цэцэглэлтийн суурь болдог учир энэ талын

маргааныг шударгаар хянан шийдвэрлэх нь хөрөнгө оруулагчдад маш чухал байдал авлигад идэгдсэн шүүх нь улс орны эдийн засгийн хөгжилд ихээхэн саад учруулдаг.

Шүүхийн авлигын хоёр төрөл байгаа нь нэгд, улс төрийн нөлөө буюу ерөнхийлөгч, гүйцэтгэх болон хууль тогтоох байгууллагын нөлөө; хоёрт, хээл хахууль өгөх явдал орно.

Улс төрийн нөлөөлөл нь шүүгчийг заналхийлэх, айлган сүрдүүлэх болон хээл хахууль өгөх, мөн түүнийг дэвшүүлэн томилох, цалин хөлс болон үйлчилгээний нөхцөлийг сайжруулах замаар илэрдэг. Манай улсад шүүгчийн томилгоо ерөнхийлөгчөөс хэтэрхий хамааралтай байгаа нь нууц биш бөгөөд шүүгчийн томилгоон дээр энэ нь тод илэрдэг.

Энэ төрлийн авлигаас сэргийлэх гол арга нь шүүгчийг шударгаар сонгон шалгаруулах тогтолцоог бий болгох, шүүгчийг албан тушаалаас нь гэнэт огцруулах, өөр газар шилжүүлэх явдлыг гаргахгүй байх, тэднийг хамгаалах тухай Үндсэн хуулийн болон эрх зүйн бусад арга замыг бий болгох явдал бөгөөд энэ нь шүүгчийг гадны нөлөөнөөс ангид байлгах нөхцөлийг бүрдүүлэх ач холбогдолтой.

Шүүх засаглалын бие даасан хараат бүс байдал нийт ард иргэдийн шүүхэд итгэх итгэл дээр үндэслэдэг, нэгэнт тухайн байгууллагад үзүүлэх итгэлийн үндэс болдог утгаараа түүний үйл ажиллагааны шударга байдал чухал байдаг.

АНУ-ын Азийн сангийн захиалгаар Монголын судлаачид «Авлига, албан тушаалын гэмт хэргийг мөрдөн шалгах, хянан шийдвэрлэх ажиллагаанд эрүүгийн хууль тогтоомжийг хэрэглэж байгаа байдлыг» судалж³ дүгнэлтээ гаргасан байна.

Монгол Улсын хэмжээнд 2013 онд хэрэг бүртгэлт, мөрдөн байцаалт явуулсан 108380 хэргийн 518 буюу 0.4 хувь нь авлига, албан тушаалын гэмт хэрэг байх бөгөөд үүний 96 буюу 18.4 хувьд ялах дүгнэлт

³ *Азийн сангийн захиалгаар судлаач Б.Галгаа, Т.Жадамбаа, Т.Доохүү нарын хийсэн судалгааны дүнгээс. УБ хот, 2013 оны 10 сар.*

үйлдүүлж, 66.9 хувийг хэрэгсэхгүй болгожээ. Эдгээр хэргийн улмаас 40 гаруй тэрбум төгрөгийн шууд хохирол учирснаас мөрдөн байцаалтын явцад 2.5 тэрбум төгрөгийн нөхөн төлүүлсэн, 15,2 тэрбум төгрөгийн эд хөрөнгийг битүүмжилсэн байна.

Авлигатай тэмцэх газраас прокурорт шилжүүлсэн 254 хэргийн 170 буюу 66.9 хувийг прокуророос хэрэгсэхгүй болгосон, 50 хэргийг түдгэлзүүлсэн⁴ нь энэ төрлийн гэмт хэргийн илрүүлэлт, шийдвэрлэлт хангалтгүй байна гэж дүгнэх үндэслэл болж байна.

Авлигын төрөл, хэлбэр нь олон янз бөгөөд хээл хахууль, шан харамж, бэлэг, ах дүүс, найзархаг харьцаа, зүй бусаар тал өгөх, хөнгөлөлт үзүүлэх, авлигын лоббизм, протекционизм, фаворотизм, улс төрийн зорилгоор нууц хандив цуглуулах, албан тушаал амлаж сонгуульд хандив цуглуулах, өмч хувьчлал, дуудлага худалдаа, үнэт цаасны зах зээл дэх луйвар, үндэслэлгүй гаалийн болон татварын хөнгөлөлт үзүүлэх зэрэг урьдчилан төлөвлөгдөж зохион байгуулагдсан, хор уршгаар их хэлбэрүүд тархмал байна.

Авлигын шинжтэй гэмт хэрэг нь хээл хахууль авах, өгөх, зуучлах, эрх мэдэл буюу албан тушаалын байдлаа урвуулан ашиглах, эрх мэдлээ хэтрүүлэх, түүнчлэн бизнесийн хүрээний авилга зэрэг олон хэлбэртэй.

Сүүлийн үеийн судалгаануудаас харахад авлигын индексийг 0.64, авлигын цар хүрээний нэгдсэн үзүүлэлт 0.74 гарч, шинжээчдийн төсөөллийн үнэлгээ 0.75 буюу олон нийт, шинжээчдийн төсөөллийн дунджаар тэдний 75 хувь нь Монгол Улсад авлига түгээмэл байна гэжээ.

Байдал ийм байхад жилд маш цөөн тооны авлигын гэмт хэргийг илрүүлэн шалгажхариуцлага тооцож байгаа нь энэ төрлийн гэмт хэрэг нуугдмал байдаг гэсэн дээрх судалгааны дүнг нотлож байна.

Хүчин төгөлдөр үйлчилж байгаа Эрүүгийн хуульд «...албан тушаалтан хээл хахууль

⁴ *Мөн тэнд үзэх*

авсан, өгсөн бол ...» гэсэн нь төрийн эсвэл хувийн байгууллагын алиных нь албан тушаалтныг ойлгох, тэр дундаа аль түвшний ямар албан тушаалтан байх нь тодорхойгүй, практикт зөвхөн төрийн байгууллагын дээд, удирдах албан тушаалтнууд гэж ойлгон хэрэглэж байна.

НҮБ-ын Конвенц нь авлигын гэмт хэрэгт «нийтийн албан тушаалтан (Public official) гэсэн нэршлийг ашиглаж, өргөн хүрээгээр тодорхойлж өгсөн ба гол санаа нь нэгдүгээрт, төрийн нэрийн өмнөөс «нийтийн чиг үүргийг хэрэгжүүлдэг» эсвэл «нийтэд аливаа үйлчилгээ үзүүлдэг» л бол аль ч өмчийн хэлбэрийн, ямар ч албан тушаалтан, эсвэл хувь хүн хээл хахууль буюу авлигад өртөх магадлалтай, эрсдэлтэй болдог учир эдгээр бүх этгээд хээл хахууль буюу авлигын гэмт хэргийн субъект болно гэсэн санаа, агуулга юм. Өөрөөр хэлбэл, зөвхөн төрийн байгууллагын ажилтан, албан хаагчдыг хамруулахгүй, мөн төрийн нэрийн өмнөөс нийтийг чиг үүрэг гүйцэтгэж буй, нийтэд үйлчилгээ үзүүлж буй хувийн өмчийн байгууллага, төрийн бус байгууллагын албан тушаалтан эсвэл бүр хувь хүн ч (жишээ нь, шүүх хуралд оролцож буй иргэдийн төлөөлөгч) мөн адил гэмт хэргийн субъект болж болохыг илэрхийлж байгаа юм.

Нийтийн чиг үүрэг, «нийтийн үйлчилгээ» гэдгээр юуг ойлгохыг гишүүн орон өөрөө дотоодын хуулиараа тодорхойлох учиртайг уг Конвенцид онцолсноос гадна албан тушаалтан нь томилогдсон, сонгогдсон, байнгын эсвэл түр, цалинтай эсвэл цалингүй (сайн дурын ажилтан ч юм уу), ахлах түвшний эсвэл туслах түвшний албан тушаалтан байхаас үл хамааран бүх төрлийн албан тушаалтан, ажилтан субъект болохыг дурьджээ.

Монгол Улсад шинээр батлагдсан Сонирхлын зөрчлийн тухай хуульд «нийтийн албан тушаалтан» гэсэн нэршлийг анх удаа хэрэглэсэн нь агуулгын хувьд НҮБ-ын Конвенцээс явцуу бөгөөд Сонирхлын зөрчлийн тухай хууль дахь тодорхойлолтоор

«нийтийн албан тушаалтан»-д төрийн үйлчилгээний албаны зөвхөн удирдах албан тушаалтныг хамруулж, бусад гүйцэтгэх, туслах төрлийн албан тушаалтныг орхигдуулсан байна. Ингэснээр НҮБ-ын Конвенцийн агуулгыг бүрэн хамарч чадахгүй байгаагаас гадна хэрэв тус тодорхойлолтыг Эрүүгийн хуульд ишлэн авч хэрэглэвэл, тухайлбал төрийн үйлчилгээний албаны «гүйцэтгэх» ангиллын албан тушаалтан болох багш, эмч гэх мэт хээл хахуульд өртөмтгий хэсэг хуулийн харьяаллын гадна үлдэх үр дагавар бий болно.

Сонирхлын зөрчлийн тухай хууль болон Төрийн албаны тухай хуулийн хариуцлагын хэсгүүдэд бэлэг сэлтийн талаарх журмыг зөрчвөл «эрүүгийн хариуцлага хүлээлгэхээргүй» бол сахилгын болон захиргааны хариуцлага (торгохоос эхлээд ажлаас халах хүртэл) хүлээлгэнэ гэж зохицуулсан ч ямар тохиолдлыг «эрүүгийн хариуцлага хүлээлгэх тохиолдол» гэж үзэх нь тодорхойгүй, цаашлаад аль тохиолдлыг хээл хахуулийн гэмт хэрэг, алийг нь хууль бусаар шан харамж авсан гэж үзэх нь тодорхойгүй байна.

Иймд Эрүүгийн хууль, Төрийн албаны тухай хууль, Сонирхлын зөрчлийн тухай хуулиар зохицуулсан эдгээр «хээл хахууль», «хууль бус шан харамж» болон «бэлэг сэлт» гэсэн ойлголтуудыг нарийн зааглаж, хуулиудын уялдаа холбоог хангах шаардлагатай. Хүчин төгөлдөр Эрүүгийн хуульд «Хээл хахууль өгөхийг санал болгох, эсвэл амлах» мөн «хээл хахууль авахын тулд хясан боогдуулах, шахалт үзүүлэх» үйлдлийг гэмт хэрэгт тооцсон зохицуулалт байхгүй нь учир дутагдалтай.

НҮБ-ын Конвенцээр, нэг талаас хээл хахууль өгөхөөс гадна тийнхүү өгөхийг «амлах» болон «санал болгох»-ыг нөгөө талаас хээл хахууль авахаас гадна тийнхүү авахаар санаархаж бусдыг «хясан боогдуулах, шахалтад оруулах»-ыг гэмт хэрэг гэж үзэж, тооцохыг гишүүн орнуудад үүрэг болгосон. Гэтэл Монгол Улсын Эрүүгийн хуулиар зөвхөн «өгөх» болон «авах» үйлдлийг

гэмт хэрэгт тооцон, тэдгээртэй дагалдах үйлдлүүд болох «өгөхөөр санал болгох», «өгөхийг амлах», мөн «авахаар хясан боогдуулах»-ыг гэмт хэрэгт тооцоогүй ч Эрүүгийн хуулийн 32 дугаар зүйлийн дагуу эдгээр «өгөхөөр санал болгох», «өгөхийг амлах» эсвэл «авахаар хясан боогдуулах» үйлдлүүдийг гэмт хэргийн «завдалт» гэж үзэж болохоор байна.

Иймд НҮБ-ын Конвенцээр хүлээсэн үүрэг болон бусад олон улсын хамтын нийгэмлэгийн зохицуулалт стандартыг харгалзан Монгол Улс хээл хахууль «өгөхийг санал болгох», «өгөхөөр амлах» болон «хээл хахууль авахаар хясан боогдуулах» үйлдлүүдийг Эрүүгийн хуульд бие даасан гэмт хэрэгт тооцон хуульчлах шаардлагатай.

Ийнхүү гэмт хэрэгт тооцохдоо тэдгээр үйлдлийг бусад орны туршлагад үндэслэн зөв, нарийн тодорхойлж өгөх нь зүйтэй. Эсвэл хэрэв эдгээрийг бусад пост социалист улсуудын адилаар гэмт хэрэгт тооцохоос зайлсхийж, гэмт хэргийн завдалт гэж үзэхээр бол ерөнхий завдалтыг зохицуулсан Эрүүгийн хуулийн 32 дугаар заалтыг хээл хахуулийн гэмт хэргийн завдалтад уялдуулан, түүнд хэрэглэж болохуйцаар илүү тодорхой болгох, эсвэл Дээд Шүүхийн тогтоол болон бусад эрх зүйн актаар тус заалтыг хэрхэн хэрэглэх талаар тодорхой зөвлөмж, тайлбар гаргах нь зүйтэй.

Хээл хахууль өгөх гэмт хэргийн бүрэлдэхүүнийг бүрэн тодорхойлоогүй буюу тус гэмт хэргийн урьдчилсан нөхцөл, элемент болох субъектив санаа зорилгыг тусгаагүй.

НҮБ-ын Конвенцид зааснаар, хээл хахуулийг өгөхдөө, түүний өгч буй этгээдийн субъектив санаа, эцсийн зорилго нь гагцхүү «тухайн албан тушаалтнаар тодорхой үйлдэл хийлгэх эсвэл хийлгэхгүй байх» санаа зорилго байх ёстойг онцгойлжээ.

Өөрөөр хэлбэл, хахууль өгөгчөөс албан тушаалтанд өгч байгаа хээл хахууль (давуу байдал) нь тухайн албан тушаалтны албаны ажил үүрэгтэй нь зайлшгүй холбогдох ёстой

буюу тодорхой үүргийг гүйцэтгүүлэх эсвэл гүйцэтгүүлэхгүй байх санаа зорилгыг цаанаа агуулсан байх ёстой.

Субъектын энэхүү санаа, зорилгын талаар манай Эрүүгийн хуулийн 268 буюу хээл хахууль авах гэмт хэрэгт урьдчилсан нөхцөл элемент болгон тусгасан боловч, тус хуулийн 269 дүгээр заалт дахь хээл хахууль өгөх гэмт хэрэгт үүнийг тусгаагүй буюу зүгээр л «хээл хахууль өгсөн бол эрүүгийн хариуцлага тооцно» гэж зүйлчилсэн байна. Ийм зүйлчлэл нь хэт ерөнхий, ойлгомжгүй байдлыг бий болгож, гэмт хэргийг тогтооход хүндрэл учруулах үр дагавартай. НҮБ-ын Конвенц болон бусад олон улсын конвенцид зааснаар энэхүү урьдчилсан нөхцөл нь хээл хахуулийн гэмт хэргийг тодорхойлох суурь элемент, зайлшгүй бүрэлдэхүүн юм. Энэ утгаараа тус элементийг хуульд тусгалгүйгээр үндсэн гэмт хэргийг тодорхойлох нь туйлын учир дутагдалтай буюу тодорхойлох боломжгүй юм. Гүйцэтгэх ёстой үүргээ гүйцэтгэснийхээ төлөө хээл хахууль авахыг гэмт хэрэгт тооцсон зохицуулалт байхгүй учир «гүйцэтгэх ёстой үүргээ гүйцэтгээгүйн төлөө» эсвэл «гүйцэтгэх ёсгүй үйлдлийг гүйцэтгэсний төлөө» бус мөн нэмээд «гүйцэтгэх ёстой үүргээ гүйцэтгэснийхээ төлөө» бусдаас шан харамж, хахууль авахыг мөн адил гэмт хэрэгт тооцох шаардлагатай. Ингэснээр Монгол Улс НҮБ-ын Конвенцийн дагуу хүлээсэн үүргээ биелүүлж, мөн ийм төрлийн зохицуулалт бүхий гадаад улсын, олон улсын стандарттай нийцэж буйгаар зогсохгүй, хамгийн гол нь Монголд ихээхэн газар авсан энэ төрлийн гэмт хэргийг таслан зогсоох, түүнээс урьдчилан сэргийлэх томоохон алхам болох юм.

Эцэст нь тэмдэглэхэд шинээр боловсруулж байгаа «Гэмт хэргийн тухай» хуулийн төсөл нь авлига, хээл хахуулийн гэмт хэргийн бүрэлдэхүүний талаар олон улсын болон НҮБ-ын конвенцэд нийцсэн дэвшилтэй хэлбэрээр тусгасан боловч уг төслийн 22.6 дахь хэсэгт заасан Хээл хахууль өгөх гэмт хэргийн тайлбартай санал нийлэхгүй байна.

Уг тайлбарт гурьдахдаа:

- хясан боогдуулсны улмаас аргагүй байдалд орж хахууль өгч, нийтийн албантушаалтан хууль ёсны дагуу албан үүргээ гүйцэтгэж үзүүлэх төрийн үйлчилгээг авсан хүн энэ тухайгаа эрх бүхий байгууллагад сайн дураараа илчлэн ирсэн бол түүний авсан төрийн үйлчилгээг хэвээр үлдээж ялаас чөлөөлнө.
- хахууль авагчийг хууль бус үйлдэл хийлгэхээр хахууль өгсөн хүнийг ялаас чөлөөлөхгүй. Хахууль өгсөн хүн энэ тухайгаа эрх бүхий байгууллагад сайн дураараа илчлэн ирсэн нь түүнд оногдуулах ялыг хөнгөрүүлэх үндэслэл болно.

Энэ тайлбар нь хээл хахуулийн гэмт хэргийг нуугдмал байлгах үр дагавартай бөгөөд шалтгаан нь ихэнх хээл хахуулийн хэргүүд хууль бус үйлдэл хийлгэхээр хахууль өгсөн, авсан байдаг.

Гэтэл хууль бус үйлдэл хийлгэхээр хахууль өгсөн хүн өөрийн үйлдлийг сайн дураар илчлэн ирсэн тохиолдолд урамшуулмын ямар ч механизм байхгүй болж авлигач түшмэд хамт унана шүү гэсэн айдсаар энэ төрлийн гэмт хэргүүд илрэхгүй байгаа одоогийн практик хэвээр үлдэх аюултай учир хахууль өгсөн этгээд өөрийгөө илчлэн ирсэн тохиолдолд эрүүгийн хариуцлагаас чөлөөлж байх саналыг судлаачдын зүгээс дэвшүүлж байна.



АВЛИГЫН ТУХАЙ ОЙЛГОЛТ, АВЛИГЫН ИЛРЭХ ХЭЛБЭР, АВЛИГА ҮҮСЭХ НИЙГЭМ ЭДИЙН ЗАСГИЙН ҮНДЭС

Удирдлагын академийн докторант Н.Тамир

Авлигын тодорхойлолт, мөн чанар

Авлига нь улс төр, эдийн засаг, нийгмийн олон талт үзэгдэл тул түүнийг олон янзаар тодорхойлдог. Авлигыг тодорхойлсон нэгдсэн нэг тодорхойлолт байхгүй боловч авлигын эсрэг тэмцдэг байгууллага, судлаачид авлига гэж юуг хэлэх талаар тодорхойлолтуудыг гаргасан байна.

„Авлига“ гэдэг үгийг Я.Цэвэлийн Монгол хэлний тайлбар толь бичигт нэгдүгээрт, эдэд шунах, ёсон бус аргаар юмыг олзолж авах, хоёрдугаарт, хээл хахууль гэсэн утгаар тайлбарласан байна⁵. Авлига буюу „corruption“ гэдэг үг нь „corruptio“ гэсэн латин үгнээс гаралтай, ихэвчлэн эрх мэдэлтэй хүний гаргадаг шударга бус үйлдэл, ёс суртахуунгүй зан чанар, хууль бус үйлдлийг хэлнэ гэж англи хэл зүйн толь бичигт мөн тайлбарлажээ⁶.

Авлига нь нийгэм дэх шударга бус үйлдэл, шан харамж, ёс суртахууны доголдол зэрэг үйлдлийг хамарсан өргөн хүрээтэй ойлголт болох нь судлаачдын тодорхойлолтод тусгагджээ. Үүнд:

- Өөрт ноогдсон эрх мэдлийг хувийн зорилгод ашиглах явдлыг авлига гэнэ.⁷
- Авлига нь төрийн албан хаагч өөрт олгогдсон эрх мэдлийг урвуулан ашиглаж, еерөө ашиг олох, өөрийн

дотнын хүмүүсийг зүй бусаар хууль зөрчин баяжуулах, хууль бусаар мөнгө төгрөг, эд бараа, эзэмшлийн бусад эрхийг шууд олж аваад хариуд нь бусад давуу эрх олгох байдлаар илэрнэ.⁸

- Авлига гэж...албан тушаалын эрх мэдлээ хувийн ашиг хонжоо олоход урвуулан ашиглах, бусдад давуу байдал олгох, иргэн хуулийн этгээдээс тэрхүү хууль бус давуу байдлыг олж авах үйлдэл, эс үйлдэхгүйгээр илрэх аливаа эрх зүйн зөрчлийг хэлнэ.⁹

Мөн Британика нэвтэрхий тольд авлига гэдэг үгийг „өөртөө болон хэн нэгэнд ашиг гаргахын тулд хууль зөрчиж хийсэн зүй бус үйлдлийг хэлнэ“ гээд тэнд хээл хахууль авах, албан тушаалаа урвуулан ашиглах, албаны дотоод нууц мэдээллийг зүй бусаар завших, задруулах гэхчлэнгээр тайлбарлажээ.

Судлаач Д.Зүмбэрэлхам авлигын тодорхойлолтуудад буй нийтлэг шинж чанарыг харьцуулан дүгнэж, авлигыг эрх зүйн зөрчил болох үүднээс тайлбарлан „... аливаа албан хаагч өөрт нь итгэж олгосон эрх хэмжээ буюу албан тушаалын байдлаа тухайн албаны эрх ашгийн эсрэг хувийн ашиг сонирхолдоо урвуулан ашиглаж, хийвэл зохих үүргээс татгалзах, эсхүл хийхийг хориглосон үйлдлийг хийх зүй бус үйлдлийг

5 Цэвэл, Я., Монгол хэлний товч тайлбар толь, Улаанбаатар, 1966, 16 дахь тал

6 Longman Dictionary of Contemporary English, Longman Group Ltd, England, 1995, p. 306

7 http://www.transparency.org/news_room/faq/corruption_faq

8 Нээлттэй нийгэм форум, „Ардчилсан засаглал, нээлттэй нийгмийн нэр томъёоны тайлбар толь“, Улаанбаатар, 2006 он, 1 дүгээр хуугас

9 Авлигын эсрэг Монгол улсын хууль, Төрийн мэдээлэл сэтгүүл.

илэрхийлнэ”¹⁰ гэж тодорхойлжээ

Дээрх бүх тодорхойлолтоос харахад нийгэм дэх сөрөг үзэгдлийн нэг болох авлига нь нийтийн ашиг сонирхлыг худалдсанаар хувийн ашиг сонирхлыг хангах зүй бус үзэгдэл гэж тодорхойлогдохоор байна. Нийгэм дэх зүй бус үйлдэл болох үүднээс авлига гэдгийн дор дараах асуудлыг хамруулан ойлгож болохоор байна. Үүнд:

- Төрийн алба, улс төр, бизнесийн хүрээн дэх худалдагдсан эрх мэдэл
- Эрх мэдэл, албан тушаалаа хууль бусаар урвуулан ашиглах үзэгдэл
- Нийгэмд хортой үр дагавар бүхий ёс бус үйлдэл, эс үйлдэл

Авлигын төрөл, хэлбэр

Нийгэм дэх авлигын түвшинг хэмжих, авлигатай хийх тэмцлийн арга хэлбэрийг сонгох, түүний эрх зүйн зохицуулалтыг боловсронгуй болгох үүднээс бодлогын шийдвэр гаргагчид, судлаачид авлигын үзэгдлийг судалж төрөл, илрэх хэлбэрийг тодорхойлж ангилсан байна.

Авлигыг олон янзаар ангилж бүлэглэсэн байдгаас дараах ангилал нь түгээмэл юм.

- Хэмжээний хувьд том ба жижиг авлига. Жижиг авлига нь бага тушаалын албан хаагчид, жирийн иргэд, үйлчлүүлэгчдээс хууль бус хураамж, шан харамж авах байдлаар илэрдэг бол том хэмжээний авлига нь нийгмийг хамарсан, ихээхэн хор үршигтай байдаг. Улс төр, санхүү, захиргааны өндөр албан тушаалтнууд төрийн бодлого боловсруулах явцдаа албан тушаалаа урвуулан хувийн ашиг хонжоо олоход ашигласан ихээхэн хэмжээний мөнгөн дүнтэй авлигыг том авлига гэж тодорхойлох бөгөөд төрийн үйлчилгээг гажуудуулах, аль нэг салбар байгууллагад давуу эрх,

¹⁰ Зүмбэрэлхам, Д., „Авлигын гэмт явдал: сургалтын гарын авлага”, USAID. Хууль зүйн үндэсний төв, УБ, 2007, 6-р тал

үйл ажиллагааны зөвшөөрөл олгох, гадаадын иргэн байгууллагаас ихээхэн хэмжээний хахууль авч өрсөлдөөний нөхцөлийг өөрчлөх гэх мэтээр илэрдэг.

- Авлига гарч буй салбараас нь хамааруулан улс төр, захиргаа, бизнесийн салбар дахь авлига гэхчлэн ангилдаг байна.¹¹ Улс төрийн авлига нь ихэвчлэн сонгуулийн үйл явцтай холбоотойгоор илэрдэг бол захиргааны авлига нь бодлогын хэрэгжилтийг гажуудуулах үйлдлээр илэрдэг.
- Зохион байгуулалттай ба зохион байгуулалтгүй авлига¹²: Зохион байгуулалттай авлигыг гэмт хэргийн бүлэг, эвслүүд үйлддэг, ихэвчлэн үндэстэн дамнасан хэлбэртэй байх бөгөөд оролцогч талууд тодорхой зохион байгуулалт, тохиролцоотойгоор үйл ажиллагаанд оролцдог. Давуу тал авсан боловч эргээд хариу барих нь баталгаагүй бол зохион байгуулалтгүй гэж тодорхойлдог байна.

Авлига нийгмийн үзэгдэл болохынхоо хувьд дараах тодорхой хэлбэрүүдээр илэрдэг байна.¹³ Үүнд:

- Гадаадад хууль бусаар мөнгө шилжүүлэх,
- Төрийн өмчийг хууль бусаар хувьчлах,
- Хууль бусаар хөрөнгө эзэмших,
- Эрх мэдлээ урвуулан ашиглах, айлган сүрээлэх,
- Хуурамч нотолгоо гаргах,
- Үүрэг хариуцлагаа үл биелүүлж ажил цалгардуулах,

¹¹ Элзийбаяр, В., „Авлигаас урьдчилан сэргийлэх үйл ажиллагааны удирдлага”, Удирдлагын академи, гарын авлага, 2008

¹² Авлигатай тэмцэх газар, UNDP, „Төрийн байгууллага дахь авлигаас урьдчилан сэргийлэх үйл ажиллагааны гарын авлага, УБ, 2011, 4 дэх тал

¹³ Нээлттэй нийгэм форум, „Ардчилсан засаглал, нээлттэй нийгмийн нэр томъёоны тайлбар толь”, Улаанбаатар, 2006 он, 2 дахь тал

- Сонгуулийг будлиантуулах,
- Дотоодын нууц мэдээллийг зүй бусаар ашиглах ,
- Бичиг баримтыг хуурамчаар ашиглах,
- Зүй зохистой хэмжээнээс хэтэрсэн бэлэг сэлт, мөнгөн төлбөр авах
- Хууль бус хяналт шалгалт хийх, харилцаа холбоог зүй бусаар ашиглах,
- Албаны тамга тэмдэг, орон байр, үйлчилгээ болон бусад давуу эрхийг хууль бусаар ашиглах.

Авлигын илрэх хэлбэрийг тодорхойлсон судалгаанаас үзвэл дараах нийтлэг хэлбэрүүд байдаг байна. Үүнд:

Хээл хахууль: Албан хаагчийн албан ёсны үүргээ хэрэгжүүлэхэд нь нөлөөлөх зорилгоор ихээхэн хэмжээний шан харамж өгөх, авах, зуучлах авлигын хэлбэр юм. Авлигын эсрэг НҮБ-ын конвенцийн 15, 16 дугаар зүйлд төрийн албан тушаалтан, олон улсын байгууллагын албан хаагчдад албан үүргээ зөрчин аливаа үйлдэл хийлгэх, эс хийлгэхгүйн тулд өөрт нь эсвэл өөр этгээд буюу байгууллагад шууд болон шууд бусаар хууль бус давуу тал олгохыг амлах, санал болгох, эсвэл олгохыг хээл хахууль гэж тодорхойлсон байна.¹⁴

Мөн ЭЗХАХБ-ын олон улсын төрийн албан хаагчдын хээл хахуулийн эсрэг конвенцид олон улсын бизнесийн харилцаанд хууль бус давуу нөхцөл олж авахын тулд албан үүргээ гүйцэтгэж байгаа албан хаагчдад шууд болон зуучлагчаар дамжуулан өөрт нь эсвэл гуравдагч талд давуу байдал олгохыг амлах, санал болгох эсвэл олгохыг хээл хахуульд хамруулахаар тодорхойлжээ.¹⁵ Эдгээр тодорхойлолтоос үзвэл хээл хахууль нь үг

үйлдэлд оролцогч хоёр талын үйлдлээр илэрдэг, хээл хахууль өгч байгаа нь тухайн этгээдийг албаны эрх ашгаас нь урвуулах, авч байгаа нь түүний төлөө албан эрх ашгаасаа урвах агуулгатай байна.¹⁶

Шан харамж, бэлэг: Албан үүргээ гүйцэтгэснийхээ төлөө иргэн байгууллага, бизнесийн нэгжээс нэмэлт төлбөр, үнэ бүхий зүйл авах хэлбэр¹⁷ бөгөөд хээл хахуультай харьцуулахад нийгэмд учруулах хор аюулын зэрэглэлээр харьцангуй бага хэлбэр гэж тооцогддог.

Эд хөрөнгө завших: Албан үүргийн дагуу хариуцаж буй эд хөрөнгийг өөрийн эсвэл, өөр бусад этгээд, байгууллагын ашиг тусын тулд завших, зориулалтын бусаар, санаатайгаар үйлдсэнийг авлигын гэмт хэрэгт тооцдог.¹⁸

Эрх мэдэл, чиг үүргээ урвуулан ашиглах: Албан тушаалтан шийдвэр гаргах эрх мэдлээ ашиглан бусдад давуу байдал олгох болон харилцаанд оролцогч талуудад тэгш бус хандсанаар ашиг хонжоо олох үзэгдэл, аливаа үйлдлийг хууль тогтоомж зөрчин гүйцэтгэх, буюу гүйцэтгэхгүй байхыг мөн авлигын гэмт хэрэгт тооцно.¹⁹

Ах дүүсэх, найзархах: Албан тушаалтан аливаа асуудлаар найз нөхдөдөө эсвэл төрөл садан, ах дүү нартаа илүү ашигтай шийдвэр гаргах, албан тушаалд томилох зэрэг байдлаар илэрдэг авлигын хэлбэр.²⁰

Гэмт хэргээс олсон орлогыг угаах: Гэмт хэргээс олсон орлогын хууль бус гарлыг нуун дарагдуулах, хууль бусаар олсон эд хөрөнгийг өөрчлөх буюу шилжүүлэх

¹⁶ Зүмбэрэлхам, Д., „Авлигын гэмт явдал: сургалтын гарын авлага“, USAID, Хууль зүйн үндэсний төв, ҮБ, 2007, 13-р тал

¹⁷ Авлигатай тэмцэх газар, „Төрийн байгууллага дахь авлигаас урьдчилан сэргийлэх үйл ажиллагааны гарын авлага“ ҮБ, 2011, 6 дахь тал

¹⁸ НҮБ, Авлигын эсрэг Нэгдсэн үндэстний байгууллагын конвенци, 17-р зүйл http://www.iaac.mn/pdf/avligiin_esreg_konvents.pdf

¹⁹ Авлигатай тэмцэх газар, „Төрийн байгууллага дахь авлигаас урьдчилан сэргийлэх үйл ажиллагааны гарын авлага“ ҮБ, 2011, 6 дахь тал

²⁰ Зүмбэрэлхам, Д., „Авлигын гэмт явдал: сургалтын гарын авлага“, USAID, Хууль зүйн үндэсний төв, ҮБ, 2007, 16 дахь тал

санаатай гэмт үйлдлийг авлигад тооцдог байна.²¹

Хөнгөлөлт үзүүлэх: Төрийн байгууллага албан тушаалтан зарим иргэн, байгууллагад тусгайлан дэмжлэг үзүүлэх хэлбэрээр илэрдэг авлигын төрөл. Албан тушаалтан бизнесийн аль нэг бүлэг, эсвэл байгууллагыг онцгойлон авч үзэж дэмжсэнээр улс төр, бизнесийн авлигын сүлжээ үүсч энэ нь цаашид эрх мэдлийн монополийг үүсэх нөхцөлийг бүрдүүлдэг, чөлөөт өрсөлдөөнийг хязгаарладаг сөрөг үр дагавартай.

Тал тохой татах: Танил тал, хамаатан садан, нэг нам, бүлэглэлийн гишүүддээ давуу эрх олгох, албан тушаалд томилох, нөөц хуваарилахтай холбоотой илэрдэг авлигын хэлбэр бөгөөд ажил хэргийн мэдлэг чадварын шалгуур хангасан хүмүүс төрийн албанд шударгаар дэвшин ажиллах боломж хаагддаг сөрөг үр дагавартай.

Авлигын гэмт хэргийн илрэх хэлбэрээс хамааруулан гэмт хэрэгт тооцох шалгуурыг тодорхойлж авлигатай тэмцэх аргаа тодорхойлдог байна.

Авлига үүсэх нийгэм эдийн засгийн үндэс

Аль ч нийгэмд бүтээсэн зүйлээсээ илүү ихийг авах, өглөг буян, хандив тусламж авах, сохор азаар хоромхон зуур баяжих хүсэл сонирхол нь нийгмийн сэтгэлгээг ядууруулж, авлига үүсэх гол нөхцөл болж байна. Авлигын судалгааны нэг үндсэн чиглэл нь авлига үүсэхэд нөлөөлдөг хүчин зүйлс, авлигын нийгэм эдийн засгийн шалтгаан нөхцөлийг тодорхойлох асуудал байна. Улс орны эдийн засгийн хөгжил, нэг хүнд ногдох орлого ба хөрөнгө оруулалтын хэмжээ бага байх нь авлига үүсэхэд нөлөөлөх гол хүчин зүйл²² болохыг тодорхойлжээ.

Авлига үүсэхэд нөлөөлж буй хүчин зүйлс, тэдгээрийн нөлөөллийн эрэмбийг

тодорхойлох Роб Кускерийн судалгаандаа иш татсанаар²³ улс төрчид ба төрийн албан хаагчдын баримтлах үнэт зүйлс, хэм хэмжээ, хяналт, аудитын үр нөлөө, улс төр, төрийн албан хаагч, бизнесийн бүлгүүдийн хэт хамаарал нь авлига үүсэх гол нөхцөл байгаа бөгөөд энэ үзүүлэлт хөгжиж буй болон өндөр хөгжилтэй орнуудад ижил гарсан нь сонирхолтой байна. (Хүснэгт 1) Судлаач Хубертын өндөр хөгжилтэй орны 190 эксперт, хөгжиж буй орны төлөөлөл болох 67 экспертын үнэлгээгээр дээр дурдсан үр дүн батлагдсан байна. Хөгжиж буй орнуудад төрийн албан дахь ажил хэргийн зохион байгуулалт, удирдлагын чадавхийн асуудал авлига үүсэхэд нөлөөлөх дараагийн хүчин зүйл болж байгаа бол өндөр хөгжилтэй орнуудад энэ үзүүлэлт 7 дугаарт эрэмбэлэгдсэн байна. Хөгжиж буй орнуудад төрийн албан хаагчдын цалин бага байгаа нь авлига үүсэхэд нөлөөлөх нэг гол хүчин зүйл болж 8 дугаарт эрэмбэлэгдсэн байна бол өндөр хөгжилтэй оронд энэ үзүүлэлт ач холбогдлоороо хамгийн сүүлд эрэмбэлэгдсэн байна.

21 НҮБ, Авлигын эсрэг Нэгдсэн үндэстний байгууллагын конвенци, 23-р зүйл http://www.iaac.mn/pdf/avligiin_esreg_konvents.pdf

22 Mauro, „Corruption and Growth“ *Quarterly Journal of Economics*, Vol 110, August, pp 681-712

23 Rob McCusker, „Review of anticorruption strategies“, *Australian Institute of Criminology*, 2006

Хүснэгт 1. Авлига үүсэхэд нөлөөлөх хүчин зүйлс

Авлигад нөлөөлөх хүчин зүйлс	Өндөр хөгжилтэй орнууд		Хөгжиж буй орнууд	
	Хувь	Эрэмбэ	Хувь	Эрэмбэ
Улс төрч, төрийн албан хаагчдын үнэт зүйлс, хэм хэмжээ	88.4	1	98.4	1
Хяналт, аудитын үр нөлөө сул	87.2	2	93.3	2
Бизнес, улс төр, төрийн салбарын хамаарал өндөр	86.6	3	92.9	3
Засгийн газар, төрийн албаны үнэт зүйлс, хэм хэмжээ	84.6	4	79.7	11
Төрийн салбарын соёл	83.3	5	76.8	12
Манлайлах чадвар сул	82.2	6	90.2	5
Зохион байгуулалт, удирдлагын чадвар сул	80.7	7	91.9	4
Зохион байгуулалттай гэм хэргийн өсөлт	79.3	8	90.0	7
Хувийн хэвшлийн болон болон олон нийтийн мөрдөх хэм хэмжээ, үнэт зүйлс	78.0	9	73.7	14
Лобби бүлгийн нөлөө	76.5	10	72.9	15
Улс төр ба гүйцэтгэх засаглалын харилцан хамаарал	67.0	11	86.4	9
Нийгмийн тэгш бус байдал	66.7	12	90.2	6
Төрийн салбарын цалин бага	56.9	16	87.1	8
Эдийн засгийн хүндрэл (инфляци гэх мэт)	62.2	14	85.2	10

Эх сурвалж: Rob Mc Cusker, „Review of anticorruption strategies“, Australian Institute of Criminology, 2006

Авлига үүсэхэд нөлөөлдөг хүчин зүйлсийг тодорхойлж судлахаас гадна авлигын шалтгаант нөхцөлийг тодорхойлоход судлаачид мөн анхаарлаа хандуулжээ. Тухайлбал, Миянт²⁴ авлига нь дараах үндсэн нөхцөлтэй холбоотойгоор илэрдэг үзэгдэл гэх үзсэн байна. Үүнд:

Засгийн газрын гэрээ: Авлигач нь засгийн газрын гэрээний тал, гэрээний нөхцөл, цаашилбал, төсөл хэрэгжих үед дэд гэрээлэгч талуудад нөлөө үзүүлж өөрт эсвэл гуравдагч талд давуу эрх олохыг эрмэлздэг.

Засгийн газраас олгож байгаа давуу нөхцөл: Авлигач нь засгийн газраас хуваарилж буй мөнгөн хэлбэрийн хөнгөлөлтийг хүртэх тухайлбал, хөнгөлөлттэй зээл, үнийн зөрүүгийн татаас, патент, лиценз эзэмших эрх зэргийн хуваарилалтад нөлөө үзүүлдэг.

24 Myint, U., *Corruption: Causes, Consequences, and Cures*, *Asia-Pacific Development Journal*, 2000, Vol. 7, No.2, pp. 33-58

Засгийн газрын орлого: Авлигын асуудал нь хувийн хэвшил, бизнесийн байгууллагаас хураах гаалийн болон орлогын татвараас чөлөөлүүлэх, бууруулах, цахилгаан, ус ашигласны төлбөрийг хямдруулах гэх мэт тохиолдолтой холбогдож үүсдэг.

Хуулийн зохицуулалтаас зайлсхийх, цаг хэмнэх: Хуулийн хүрээнд явагдаж байгаа лиценз тусгай зөвшөөрөл олгох, зээл тусламж олгох зэрэг үйл ажилмааг тогтоосон хугацаанаас өмнө өөрт ашигтайгаар гүйцэтгүүлэх зорилгоор авлигыг ашигладаг. Бизнесийн хүрээнийхэн төрийн салбарт байх зохицуулалтын олон шат дамжлагаас зайлсхийх зорилгоор ерөнхийдөө авлигыг ашигладаг байна.

Хууль эрх зүйн зохицуулалтын өөрчлөлтөд нөлөө үзүүлэх. Бизнесийн хүрээнийхэнд үйлчилж байгаа эрх зүйн актуудыг өөрийн эрх ашигт нийцүүлэх шаардлагаар хууль тогтоогч, эрх зүйн хэм хэмжээ тогтоогчдоод нөлөө үзүүлэх тохиолдолд авлига үүсдэг.

Авлига үүсэх нийгэм эдийн засгийн үндсийг тодорхойлохдоо ихэвчлэн улс орнуудын авлигын нөхцөл байдлыг харьцуулан судлах арга зүйг судлаачид ашигладаг байна. Тухайлбал, Г.Р. Монтинола²⁵ нар авлига үүсэхэд нөлөөлөх хүчин зүйлсийг тодорхойлох судалгаануудыг харьцуулж үзээд 1990 ээд он хүртэл хийгдсэн харьцуулсан судалгаануудаар авлигад нөлөөлдөг гол хүчин зүйлс нь эдийн засгийн хөгжил буюу хүн амын, түүний дотор төрийн албан хаагчийн орлогын түвшин байна гэж дүгнэлтэнд гол төлөв хүрснийг тэмдэглэжээ. Авлигын үндсийг судлах харьцуулсан судалгааны энэхүү үр дүнг тэд өргөжүүлэн авлигад нөлөөлөх гурван гол хүчин зүйлийг дараах байдлаар тодорхойлж, таамаглал дэвшүүлэн судалгаа хийж баталжээ. Үүнд:

- Өрсөлдөөнт улс төрийн бүтэц авлигыг бууруулдаг. Өөрөөр хэлбэл, ардчилсан сонголт хийх эрх чөлөөг иргэдэд олгох нь авлигыг бууруулдаг.
- Засгийн газрын бүтэц авлигад нөлөөлөх нэг хүчин зүйл бөгөөд засгийн газрын хэмжээ том байх нь авлигад шууд нөлөөлнө.
- Эдийн засгийн хөгжил сул байх нь авлига үүсэх нөхцөл болдог.

Монголын судлаачдаас Д.Зүмбэрэлхам²⁶ авлигын шалтгаан нөхцөлийг олон улсын түвшинд даяарчлал, социалист систем задран унасны дараах социалист орнуудад явагдсан хувьчлал, улсын баялгийг хуваах ажимагаатай холбон авч үзсэн байна. Монгол улсад ч мөн өмч хөрөнгөний төлөөх өрсөлдөөн, богино хугацаанд хөлжин хөрөнгөжих, ил далд бүхий л аргыг ашиглан өмчтэй болох өрсөлдөөнд хүмүүс авлигыг ашиглаж эхэлсэн гэж дүгнэжээ.

Авлигын нөхцөл, авлига үүсэхэд нөлөөлж буй хүчин зүйлсийн талаарх судалгаануудын үр дүнг нэгтгэвэл хөгжиж буй орнуудын хувьд

²⁵ Montinola, G.R., *Sources of Corruption: Cross country study*, B.J.Pol.S. 32, Cambridge University Press, 2002

²⁶ Зүмбэрэлхам, Д., „Авлигын гэмт явдал: сургалтын гарын авлага“, USAID, Хууль зүйн үндэсний төв, УБ, 2007, 18-19 дэх тал

авлигын гол шалтгаан нөхцөлд дараах хүчин зүйлсийг нэрлэж болохоор байна. Үүнд:

1. Төрийн албаны чадавх, бүтэц зохион байгуулалтаг холбогдох хүчин зүйлс

- Төр, захиргааны байгууллагын соёл, үнэлэмж, үнэт зүйлс, хэм хэмжээ төлөвшиж тогтоогүй байдал
- Төрийн албаны хүнд суртал, олон шат дамжлага
- Төрийн байгууллагын үйл ажиллагааны ил тод, нээлттэй бус байдал
- Төрийн байгууллагын удирдлага, зохион байгуулалтын чадавх сул
- Хууль, дүрэм журмын давхцал, зөрчил, ойлгомжгүй байдал

2. Улс төрийн тогтолцооны гажуугалг хамаарах хүчин зүйлс

- Хууль тогтоох, гүйцэтгэх, шүүх эрх мэдлийн хуваарилалт оновчгүй
- Улс төр, гүйцэтгэх засаглал, бизнесийн хүрээний хамаарал өндөр
- Төрийн аудитын болон дотоод хяналтын үр нөлөө сул
- Сонгох, сонгогдох эрх, албан тушаалын томилгоонд улс төрийн намуудын нөлөөлөл өндөр

3. Эдийн засгийн хүчин зүйлс

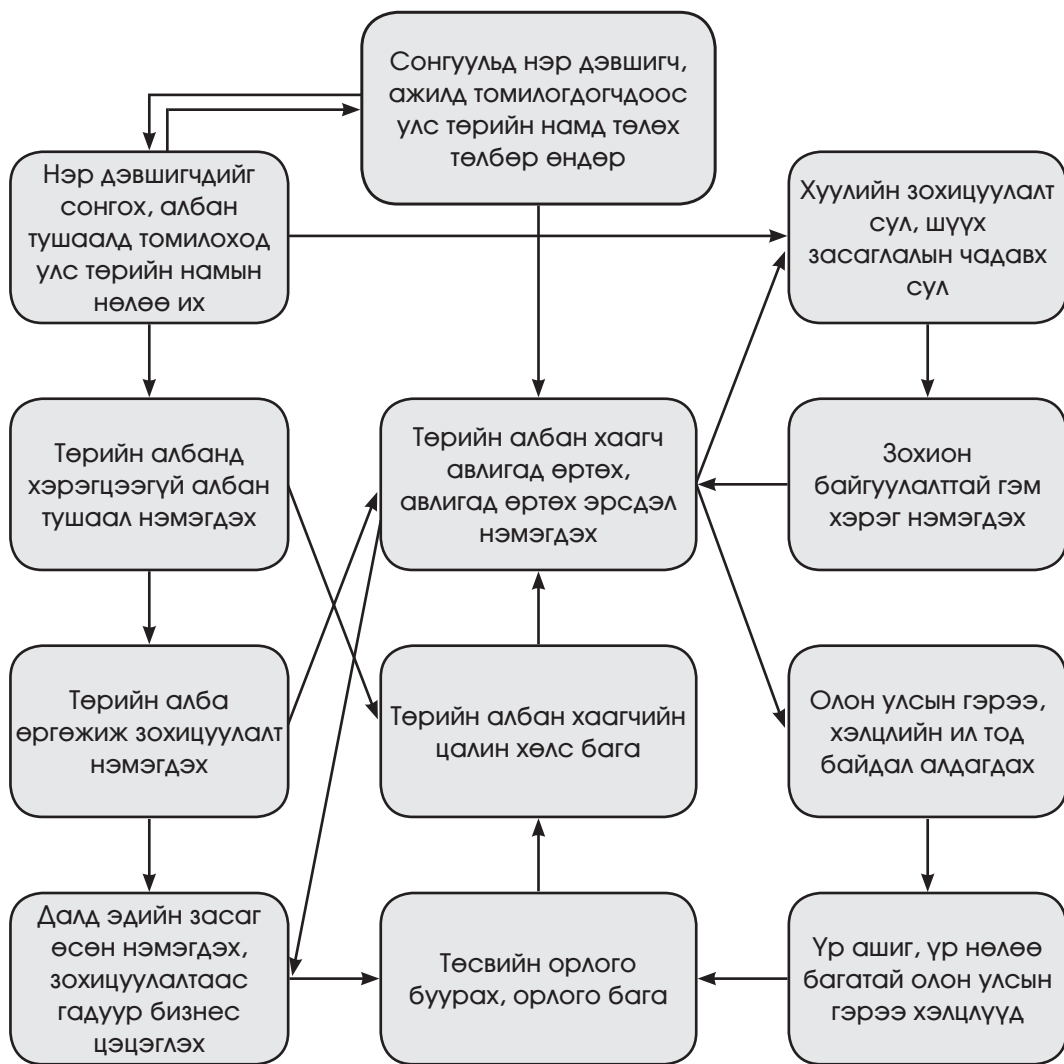
- Нэг хүнд ногдох орлого бага ба эдийн засгийн хөгжил сул
- Цалин хөлс бага, амьжиргааны өртөг өндөр
- Орлогын хуваарилалт оновчгүй байх

4. Нийгэм сэтгэл зүйн хүчин зүйлс

- Иргэдийн төрд итгэх итгэл сулрах
- Албан бус харилцааг чухалчлах хандлага
- Бизнесийн болон бусад хүрээн дэх ёс зүйн зөрчил, мөрдөх хэм хэмжээ тодорхойгүй зэрэг нь авлига үүсч дэлгэрэх нөхцөлийг бүрдүүлж байна.

Авлигад нөлөөлөх зарим хүчин зүйлс, авлигын нөхцөл, үр дагаврын гинжин хамаарлыг дараах зургаар харуулж болно.

Зураг 1. Авлигад нөлөөлөх хүчин зүйлсийн харилцан нөлөөлөл, гинжин холбоо



Ийнхүү авлигын шалтгаан, нөхцөлийг тодорхойлж тэдгээрийн харилцан шүтэлцээт зарчмыг ойлгох нь авлигаас урьдчилан сэргийлэх арга, авлигатай тэмцэх стратегийг оновчтой сонгоход чухал нөлөөтэй.



НУУГДМАЛ ГЭМТ ХЭРЭГ: ОЙЛГОЛТ, ШАЛТГААН, ТООЦООЛОЛ, ӨНӨӨГИЙН БАЙДАЛ

Хууль зүйн доктор, дэд профессор Д.Мягмарцэрэн

Аливаа улс гүрний чухал үйл ажиллагаануудын нэг бол гэмт хэрэгтэй тэмцэхявдал байдаг. Гэмт хэргийн тоон өсөлт тэр дундаа хүнд, онц хүнд гэмт хэргийн эзлэх хувь хэмжээний өсөлт, зохион байгуулалттай гэмт бүлэглэлийн үйл ажиллагааны хүрээний тэлэлт, авлига албан тушаалын гэмт хэргийн нуугдмал байдал нь орчин цагийн тулгамдсан асуудал болоод байна. Тухайн улсад үйлдэгдэж буй гэмт хэргийн бодит тоон үзүүлэлтэд ойртсон бүртгэсэн гэмт хэргийн тоон үзүүлэлт аль ч улсад байхгүй нь нэгэнт хүлээн зөвшөөрөгдсөн асуудал мөн. Тийм учир гэмт хэргийн тухай бодит мэдээлэлтэй байж хэмээн түүнтэй тэмцэх үйл ажиллагааг төлөвлөх, хүч, арга хэрэгслийг зөв зохистой ашиглах, хэтийн төлөв боловсруулах нь чухал учир хууль сахиулах байгууллагуудад бүртгэгдээгүй, нуугдмал гэмт хэргийн талаар судлах нь сүүлийн үед эрдэмтдийн туйлын зорилт болоод байна.

19 зууны эхээр нуугдмал гэмт хэргийн талаар анх удаа анхаарал хандуулж байсан нь А.Кетле, Э.Ферри, Ф.Захаревич²⁷ нарын эрдэмтэдийн эрдэм шинжилгээний бүтээлд тусгалаа олсон байна. А.Кетле “үйлдэгдсэн гэмт хэргийн зөвхөн тодорхой хэсэг л мэдэгддэг ба нуугдмал гэмт хэргийн эзлэх хувь нь олон дахин их хувь эзэлдэг”²⁸

27 Сорокин Н.О. „Измерение параметров скрытой преступности как криминологическая проблема“ Дисс... канд юрид. Наук. Нижний Новгород, 1998.

28 Кетле А. „Социальная физика, или опыт исследования о развитии человеческих способностей“ Киев, 1911. 262 хуудас/ Храмов С.М. „латентная преступность: методология познания и основные направления

болохыг тэмдэглэсэн байна. Мөн түүнчлэн гэмт хэргийг гурван хэсэгт хувааж үзжээ. Нэгдүгээрт: илэрсэн гэмт этгээдтэй илэрсэн гэмт хэрэг. Хоёрдугаарт: илрээгүй гэмт этгээдтэй илэрсэн гэмт хэрэг. Гуравдугаарт: илрээгүй гэмт этгээдтэй илрээгүй гэмт хэрэг²⁹. Энэхүү ангиллыг эрдэмтэн Ф.Захаревич 1853 онд өөрийн судалгааны үндсэн дээр баталсан. „...голоос тороор барьсан загасны тоо голд байх загасны тоог илэрхийлдэггүйтэй адил баривчлагдсан этгээдийн тоо гарсан гэмт хэргийн тоог бүрэн илэрхийлэх хэрэгсэл биш юм.”³⁰ Хорьдугаар зууны эхэн үед италийн криминалист Э.Ферри өөрийн социологийн судалгааны үндсэн дээр бодит гэмт хэрэг илэрсэн гэмт хэрэг хоёрын хооронд харилцан хамаарал байдаг ба иргэдийн гэмт хэрэг гэж үзсэн үйлдлийн талаарх мэдээлэл өгөх хүсэл эрмэлзлэлийн их, багаас шууд хамаардаг гэж үзжээ. Түүнээс гадна „илэрсэн”- „мэдээлсэн” гэмт хэргийн 65 хүртэл хувь нь ямар нэг хариуцлага хүлээдэггүй гэж үзсэн байна³¹.

противодействия” Брест.2010. 15 хуудас.

29 Кетле А. „Социальная физика, или опыт исследования о развитии человеческих способностей” Киев, 1911. 263 хуудас/ Храмов С.М. „латентная преступность: методология познания и основные направления противодействия” Брест.2010. 16 хуудас.

30 Захаревич Ф. „Опыт юридической статистики” Дотоод Явдлын яамны сэтгүүл. 1853. Дугаар 41. 258 хуудас./ Храмов С.М. „латентная преступность: методология познания и основные направления противодействия” Брест.2010. 16 хуудас.

31 Ферри Э. „Уголовная социология” М.1908. 258 хуудас./ Храмов С.М. „латентная преступность: методология познания и основные направления противодействия” Брест.2010. 16 хуудас.

Барууны хөгжингүй орнуудад нуугдмал гэмт хэргийн талаар 20 зууны дунд үе буюу 1940-өөд оноос эхлэн эрчимтэй судалгаа хийж эхэлсэн. Энэхүү судалгаануудын үндсэн чиглэл нуугдмал гэмт хэргийн тоон хэмжээг хэмжих арга аргачлал боловсруулахад чиглэгдэж байсан. ОХУ-д нуугдмал гэмт хэргийн талаар өнгөрсөн зууны 60-аад оны үеэс дорвитой судалгааны ажлууд хийгдэж ирсэн байна. Р.З.Акутаев, Х.Д.Аликперов, С.Босхолов, Г.Булатов, С.В.Вицин, Б.Гаврилов, К.К.Горяинов, А.И.Долгова, Г.И.Забрянский, А.А.Конев, В.В.Лунеев зэрэг криминологич эрдэмтэд өөрсдийн судалгааны ажлаа чиглүүлж байсан³². Манай улсад энэ талаар дорвитой хийсэн судалгааны ажил хараахан байхгүй ч эрүүгийн эрх зүйн, байцсан шийтгэх эрх зүйн болон криминологич эрдэмтэд тодорхой түвшинд анхаарлаа хандуулж ирсэн.

Дэлхий нийтэд нуугдмал гэмт хэргийн талаарх судалгаа шинжилгээний ажлуудын үр дүнд маш их ахиц гарсан хэдий ч нуугдмал гэмт хэргийн нэгдсэн ойлголтод хүрээгүй, нарийвчилсан шалгуур үзүүлэлтийн тодорхойлолт боловсруулалтын шатанд байна. Манай улсад нуугдмал гэмт хэргийг тооцоолох аргачлал, арга зүй боловсруулагдаагүй байгаа нь криминологийн прогноз хийх боломжийг үгүйсгэж гэмт хэргээс урьдчилан сэргийлэх ажлын үр дүнгүй байгаагийн гол шалтгаан нь энэ талаар чиглэсэн судалгаа хийгдээгүй анхаарал хандуулахгүй байгаад оршиж байна.

Латент гэж „latentis” гэсэн латин үгнээс эхтэй бөгөөд үзэгдэшгүй, нууц, далд, нуугдмал³³ гэсэн утга агуулдаг бөгөөд шинжлэх ухаан танин мэдэхүйн олон салбарт өргөнөөр хэрэглэгддэг бөгөөд гаднаас үл мэдэгдэх, үл харагдах үйл, үйл явцыг тодорхойлоход ашиглагддаг байна. Нуугдмал байдлыг зөвхөн судалж буй

субъектэд үл үзэгдэх бодит болж буй үйл явцыг хамааруулан ойлгох ба нэг субъектэд үл үзэгдэн орших үйл явц маань нөгөө субъектэд ил байх харьцангуй байдлыг хүлээн зөвшөөрөх хэрэгтэй. Дээрх байдлыг харгалзан шинжлэх ухаан танин мэдэхүйн салбар бүрт өөрийн зөвхөн тэр салбарт тохирхуйц бодит шалгавар үзүүлэлт тогтоох нь нуугдмал үйл, үйл явцыг судлахад дөхөм юм.

Гэмт хэргээс урьдчилан сэргийлэх түүнтэй тэмцэх зорилгыг хангахад зохих ач холбогдолтой мэдээлэл хэрэгтэй байдаг. Криминологийн ач холбогдол бүхий мэдээлэлд албан ёсны эх сурвалжаар гэмт хэргийн системчлэгдсэн статистик тоо бүртгэл ордог. Гэмт хэрэгтэй тэмцэхэд эрх бүхий байгууллагуудын үйл ажиллагааг, нөөц хүчийг хуваарилах зөв зохистой зохицуулах, төлөвлөх, ашиглахад статистик тоо бүртгэлд агуулагдаж буй мэдээлэл ашиглагддаг. Криминологийн шинжлэх ухааны өмнө оршин буй зорилго зорилгод хүрэх, үр дүн гаргахад тоо бүртгэлд тусгалаа олсон бүрэн дүүрэн бодит мэдээлэл ач холбогдолтой. Тиймээс гэмт хэргийг бүртгэгдсэн, нуугдмал гэж хуваан ангилах нь статистик тоо бүртгэлд мэдээлэл байгаа байхгүй гэсэн үндэслэлээр хуваан үзэж болох юм. Гэмт хэрэг, нуугдмал гэмт хэрэг гэсэн ойлголтууд нь ерөнхий ба тусгай шинж чанарыг агуулна. Хэдийгээр нуугдмал гэмт хэрэг нь ерөнхий зүйлийн доторх тусгай хэсэг ч өөрийн гэсэн онцлогтой³⁴. Бүртгэгдсэн гэмт хэргээс нуугдмал гэмт хэргийн ялгагдах онцлог нь түүний далд нууц шинж нь бөгөөд өөрөөр хэлбэл, нуугдмал гэмт хэргийг бүрэлдэхүүн, шинж, өгөгдэхүүнүүд төрийн тоо бүртгэлийн системд байдаггүй байдлаар илэрнэ. Төрийн тоо бүртгэлд бүртгэгдээгүй хэдий ч нуугдмал гэмт хэрэг нь гэмт хэрэг болохын хувьд дараах шинжүүдийг агуулсаар байдаг:

- нийгэмд аюултай үзэгдэл, эрүүгийн харуцлага хүлээгээгүйн улмаас дахин

32 Конев А.А. „Преступность и проблема измерения ее реального состояния” Дисс... д-ра юрид. наук. М. 1993.

33 <http://ru.wikipedia.org/wiki>

34 Сазонова Н.В. „Понятие латентной преступности” Уголовное право и современность: Межвуз. Сб. Науч.тр. Вып. 6. Красноярск: СибЮИ МВД, 2002.-С.8-180-184.

давтагдах, их хэмжээний орон зайг хамарсан байдаг

- нийгмийн харилцааны гүнд оршин, түүний өөрчлөлтийг даган хувьсаж өөрчлөгдөх чадамжтай байдаг
- зарим шинжээчдийн үзэж байгаагаар нуугдмал гэмт хэрэг нь бүртгэгдээгүй гэмт хэргүүдийн нийлбэр бөгөөд бүртгэгдсэн гэмт хэргээс хэд дахин илүү байдаг учир нийгэмд тархсан гэж үздэг байна
- өөрийн гэсэн онцлог бүрэлдэхүүн хэсэгтэй байдаг. Бүртгэгдсэн гэмт хэргийн бүрэлдэхүүн хэсгийн дийлэх хэсгийг хүндэвтэр, хүнд хэргүүд эзэлдэг бол нуугдмал гэмт хэрэгт хөнгөн хүндэвтэр хэргүүд давамгайлдаг байна. Үүнд: Нийгмийн аюулгүй байдлын эсрэг гэмт хэргүүд, иргэдийн эрх эрх чөлөө, эрүүл мэндэд халдсан ямар нэгэн байдлаар ар гэр хамаатан садан найз нөхдийн болон эрхэлж буй ажил үүргийн хувьд нуун дарагдуулсан хэргүүд эзэлдэг байна. Мөн түүнчлэн хүнд, онц хүнд гэмт хэргүүд бага ч гэсэн тодорхой хувийг эзэлдэг. Энэ байдал нь нийгэмд олны анхааралд байнга байж яригдаж байдаг сэдэв хэдий ч нуугдмал гэмт хэрэг дундаа эзлэх хувь бага байна гэж эрдэмтэд үзэж байгаа³⁵.
- эрүүгийн болон байцаан шийтгэх / хууль сахиулах үйл ажилаагаа/ цаг хугацааны хувьд нуугдмал гэмт хэргийн тооноос хоёр тохиолдолд хасагддаг а/тоо бүртгэлд бүртгэгдсэнээр б/хөөн хэлэлцэх хугацаа дуусгавар болсноор.
- нуугдмал гэмт хэргийн бүрэлдэхүүн хэсэг нь орон зайн хувьд тухайн нутаг дэвсгэрийн онцлог шинжид нийцсэн бүтцийг агуулдаг

35 АкутаевР.М. „Криминологическая характеристика латентной преступности“ Дисс... g-ра юриг, наук СПб, 2000.

Дээрх шинжүүдийг агуулсан мэдээлэлд дүн шинжилгээ хийж нуугдмал гэмт хэрэг гэх үзэгдлийн тодорхойлолтыг өгч болох юм. Нуугдмал гэмт хэрэг гэж „Цаг хугацаа орон зайн хүрээнд нийгэмд аюултай үзэгдэл болох нийгмийн болон эрүүгийн эрх зүйн шинжийг агуулсан тодорхой нөхцөлд үүсэж бий болсон төрийн бүртгэлийн системд ороогүй байдлаар илэрхийлэгдсэн бодит гэмт хэргийн нэг хэсгийг нуугдмал гэмт хэрэг гэнэ³⁶”

Нуугдмал гэмт хэргийг олонх эрдэмтэд үндсэн хоёр хэсэгт хуваан ангилж байна. Нэгдүгээрт: „нууц далд” гэмт хэрэг өөрөөр хэлбэл, үйлдэгдсэн хэдий ч хууль сахиулах байгууллагад огт мэдэгдээгүй гэмт хэрэг. Хоёрдугаарт: „нуун дарагдуулсан” гэмт хэрэг өөрөөр хэлбэл, хууль сахиулах байгууллагад ямар нэг хэлбэрээр мэдэгдсэн боловч нэгдсэн тоо бүртгэлд ороогүй гэмт хэрэг. Энэхүү ангиллыг орчин цагт үүсэн бий болж буй нуугдмал гэмт хэргийн механизмыг ажиглахад түүнийг тодотгох шаардлага байна гэж үзэж байна. Үйлдэгдсэн нөхцөл байдлын улмаас нуугдмал гэмт хэргийн бүрэлдэхүүнд орж байгаа өөрөөр хэлбэл, хууль эрх зүйн хийдэл цоорхой, боловсронгуй бус байдлаас хамаарч гэмт хэрэгт тооцогдохгүй, байгууллага албан тушаалтны мэргэжлийн алдаа дутагдал, гэмт хэргийн ертөнцийн сөрөг үйл ажилагаа зэргээс болж тоо бүртгэлд бүртгэгдээгүй гэмт хэрэг нь объектив нөхцөл байдлын улмаас энэ байдалд байгаа гэж үзэж болох байна. Харин нөгөө хэсэг нуугдмал гэмт хэрэг нь хууль сахиулах байгууллага, тэдгээрийн алба хаагчдын санаатай буюу „санамсаргүйгээр” бүртгээгүй нуун дарагдуулсан гэмт хэргүүд байна гэж үзэж болохоор байна. Энэ байдал нь хүний хүчин зүйлийн хүсэл зоригоос хамаарч байгаа учир субъектив шинжийг агуулсан байна. Иймд нуугдмал гэмт хэргийг объектив нуугдмал субъектив нуугдмал гэмт хэрэг гэж **ангилж болохоор** байна.

36 СазоноваН.В. „Латентная преступность: понятие, причины, измерение” Дисс.. канд юриг наук. Крансноярск.. Автореферат С.9. 2004

Монгол Улсад нуугдмал гэмт хэргийн бүтцийн талаар хийсэн дорвитой судалгаа байхгүй учир манай улстай эрх зүйн бүл болон орчин нөхцөл цаг хугацаа орон зай, эдийн засаг, нийгэм хүний ухамсар боловсролын нэгдмэл байдалд байсан ОХУ-д хийгдсэн судалгааг иш үндэс болгож үзэхэд: субъектив нуугдмал гэмт хэргийн 50%-ийг өмчлөх эрхийн эсрэг, 15%-ийг бусдын амь бие эрүүл мэндэд хүндэвтэр, хүнд гэмтэл учруулах гэмт хэрэг эзэлж байна. Нийгмийн аюулгүй байдлын эсрэг гэмт хэрэг 11.7% байна. Объектив нуугдмал гэмт хэрэгт хулгай 30.5%, булаалт 14.8%, гэмтэл учруулах 12.5%, хүчин 7.7% тус тус байна. Манай улсын хэмжээнд 2012 онд бүртгэгдсэн гэмт хэргийн талаарх гомдол мэдээллийн 36615 буюу 58.7%-д эрүүгийн хэрэг үүсгэхээс татгалзсан, түүнээс 36167 буюу 98.8%-д гэмт хэргийн бүрэлдэхүүнгүй үндэслэлээр хаажээ. 2013 онд 174079 гомдол мэдээлэл хүлээн авсанаас 80016 буюу 46.0% нь гэмт хэргийн шинжтэй, 28116 буюу 35.1% эрүүгийн хэрэг үүсгэж, 51166 буюу 63.9% эрүүгийн хэрэг үүсгэхээс татгалзаж, тэдгээрийн 50430 буюу 98.6% гэмт хэргийн бүрэлдэхүүнгүй үндэслэлээр хаажээ³⁷. Энэ дүнгээс үзвэл субъектив нуугдмал гэмт хэрэг эрүүгийн хэрэг үүсгэхээс татгалзан хаасан материалд дунд тодорхой хувь эзлэн байх боломж магадлал байна гэж үзэж болохоор байна. Энэхүү байдал АНУ, Их Британи зэрэг хөгжингүй улсуудад Э.Зигенхагены хийсэн судалгааны үр дүнд цагдаагийн байгууллагад мэдээлсэн мэдээллийн 23% -ийг бүртгэхгүй орхидог ба нийт гэмт хэргийн дөрөвний нэгт ямар нэг ажиллагаа хийдэггүй байна гэж тогтоожээ³⁸.

Объектив нуугдмал гэмт хэрэг нь субъектив нуугдмал гэмт хэргийг бодвол нийгмийн аюул ихтэй, цаг хугацааны хувьд урт удаан үргэлжлэх шинжтэй, иргэдийн ухамсар, мэдлэг боловсролд хор хөнөөлтэй зөвхөн хууль сахиулах байгууллагын болон алба хаагчдын идэвхтэй үйлдлийн үр дүнд

37 Монгол улс дахь гэмт хэрэг, захиргааны зөрчлийн нөхцөл байдал 2013.УБ.2014. хуугас 7.

38 Eduard.A.Ziegenhagen. *Victims, Crime and Social control*/ A6Eduard.-New-York.1977. p.44

бүртгэгдсэн гэмт хэргийн ангилалд орж зохих хариуцлага хүлээдэг онцлогтой юм.

Дээрх нөхцөл байдлууд, үүссэн үр дүнт нэгтгэн үзвэл: нуугдмал гэмт хэрэг үүсэн бий олох шалтгаан нь объектив субъектив шинжээр тодорхойлогдсон, эдийн засаг улс төр, үзэл суртал ухамсарын, эрх зүйн болон бусад нийгмийн харилцаан дахь нөхцөлүүдээр нөхцөлдсөн, нууц далд үйл явцуудын адил нийгмийн харилцааг удирдах төрийн сул дорой байдал алдаанаас үүдэлтэй байна гэж хэлж болохоор байна.

Нуугдмал гэмт хэргийн бодит үнэнд нийцсэн тоон үзүүлэлтийг гаргаж авах асуудал нь төрийн тэр дундаа хууль сахиулах үйл ажиллагаа эрхэлдэг байгууллагуудын цаашдын үйл ажиллагааны чиг хандлагыг тодорхойлоход маш чухал шаардлагатай байдаг учир гэмт хэргийн бүртгэлийн системд шинэчлэлт хийж тодорхой хугацаанд аналогийн аргыг ашиглан нуугдмал гэмт хэргийн нөхцөл байдалд байнгын дүгнэлт хийж байх эрх зүйн үндсийг бүрдүүлэх хэрэгцээтэй байна. Энэ үйл ажиллагаанд АНУ-ын шунахайн болон хүч хэрэглэсэн гэмт хэргийн хохирогчдын бүртгэлийн систем, хохирлын нэгдсэн систем зэргийг хэрэгжүүлсэн туршлагыг жишиг болгон авч хэрэгжүүлбэл орчин цагийн нөхцөл байдал эрх зүйн шинэчлэлтийн хөтөлбөрт бүрэн нийцэх болно. Гэмт хэргийн нийгэм эрх зүйн тодорхойлолтод үндэслэн хүн ам зүй, эдийн засаг зэрэг нийгмийн бүхийл салбарын нөхцөл байдлаар адил түвшинд байгаа тодорхой хоёр нутаг дэвсгэрийн гэмт хэргийн тоон үзүүлэлтийг харьцуулан нэгтгэн дүгнэх үйл ажиллагааг аналогийн арга гэнэ.

$$X1 - Г1 = X2 - Г2 (Н1)$$

X1 - Эхний нутаг дэвгэрийн нэгжийн хүн амын тоо, Г1 - Эхний нутаг дэвгэрийн нэгжийн гэмт хэргийн тоо, X2 - Хоёрдахь нутаг дэвгэрийн нэгжийн хүн амын тоо, Г2 - Хоёрдахь нутаг дэвгэрийн нэгжийн гэмт хэргийн тоо гэж үзвэл

$$Г2 (Н) = Г1 * X2 / X1 \text{ хоёрдахь нутаг}$$

дэвсгэрийн нэгжийн нуугдмал гэмт хэргийн тоог гаргаж болох байна.

Дээрх томъёог ашиглахын өмнө нутаг дэвгэрийн нэгжүүдийг адитгаж харьцуулах хэрэгтэй ба тухайн нутаг дэвсгэрийн гэмт хэргийн бүтцийг сайтар судлан дүгнэж харьцуулах жишгийг тогтооно. Ингэхдээ гэмт хэргийг тодорхой төрлөөр болон нутаг дэвсгэрийн хүрээгээр төрөлжүүлэн ангилж болно. Үүний үр дүнд тухайн нутаг дэвгэрийн объектив нуугдмал, субъектив нуугдмал гэмт хэргийг тус тусад нь гаргаж ирэх нь чухал юм. Тухайн нэгж нутаг дэвсгэрийн нуугдмал гэмт хэргийн нөхцөл байдлыг тодорхой зорилгоор явуулах асуулгын эрсдэлийг тогтоохын тулд тусгай коэффициент гаргаж ашиглах нь бодит байдлыг үнэлэхэд ач холбогдолтой. Бүртгэсэн өргөдөл гомдол мээдээлийн нийт тоог бүртгэсэн гэмт хэргийн тоотой харьцуулж, гарсан тоог объектив нуугдмал гэмт хэргийн тоотой харьцуулж нуугдмал гэмт хэргийн боломжит тоог гаргаж авч судалгаа шинжилгээнд ашиглаж болно. Объектив нуугдмал гэмт хэргийн тоог эрүүгийн хэрэг үүсгэхээс татгалзсан материалын тоог татгалзсан тогтоолыг хүчингүй болгосон тогтоолын тоотой харьцуулж гарган авна. Нутаг дэвгэрийн нэгжийн сүүлийн 2-5 жилийн тоон өгөгдэхүүнүүдийг ашиглах нь нуугдмал гэмт хэргийн өсөлт бууралтад дүн шинжилгээ хийх дундаж байдлыг тогтоох боломжийг нээн гаргана.

Тусгай коэффициентийг дараах томъёо ашиглан гаргана:

$$K_d = ((3-D)/D) / ((P-Pt)/Pt) * 100\%$$

3-нийт бүртгэсэн гэмт хэргийн тухай өргөдөл гомдол мэдээлэл

Д-нийт бүртгэсэн гэмт хэрэг

П-нийт эрүүгийн хэрэг үүсгэсэн татгалзсан материалын тоо

Пт-татгалзсан тогтоолыг хүчингүй болгосон тоо

Чингэлтэй дүүргийн цагдаагийн хэлтсийн 2013 оны гэмт хэргийн тоон үзүүлэлтээр

дээрх томъёог ашиглан үзвэл: Нийт гэмт хэргийн тухай гомдол мэдээлэл 5380, нийт гэмт хэрэг 2072, татгалзсан материал 3288, татгалзсан тогтоолыг хүчингүй болгосон 54 байна³⁹. (Цагдаагийн байгууллагаас гаргаж буй статистик мэдээлэлд хүчингүй болгосон татгалзах тогтоолын тоо мэдээ байхгүй байдаг ба дүн бүртгэлийн ажилтнаас биечлэн тодруулж зөвхөн хэрэг бүртгэлтэд татгалзах тогтоолыг хүчингүй болгосон тоо мэдээ байсныг авсан болно.)

$$((5380-2072) / 2072 / (3288-54) / 54) * 100 = 2,66$$

Чингэлтэй дүүргийн нутаг дэвсгэрт явуулах нуугдмал гэмт хэргийн нөхцөл байдлыг тогтоох иргэдийн асуулгын дүнг дээрх коэффициентээр бууруулан тооцож судалгаа шинжилгээндээ ашиглах бололцоотой болно.

Төмөр замын салбарт бүртгэгдсэн нийт гэмт хэргийн тухай гомдол мэдээлэл 1271, нийт гэмт хэрэг 367, татгалзсан материал 245, татгалзсан тогтоолыг хүчингүй болгосон 1 байна⁴⁰.

$$((1271-367) / 367 / (245-1) / 1) * 100 = 0,67$$

Төмөр замын салбарын харьяа нутаг дэвсгэрт явуулах нуугдмал гэмт хэргийн нөхцөл байдлыг тогтоох иргэдийн асуулгын дүнг дээрх коэффициентээр бууруулан тооцож судалгаа шинжилгээндээ ашиглах бололцоотой болно.

Нуугдмал гэмт хэргийн нөхцөл байдлыг тогтоох талаар 27 улсад⁴¹ явуулсан судалгааны дүнд аль ч улсын нуугдмал гэмт хэргийн тоон үзүүлэлт нийт хүн амын 5.6%-ас илүү гараагүй байна⁴². Нийгэм эдийн засаг, хууль эрх зүйн онцлог бүхий улсуудад нийт хүн амд эзлэх нуугдмал гэмт хэргийн тоо 5.6% даваагүй байгаагаас үзвэл нуугдмал гэмт хэргийн тоон үзүүлэлт тодорхой

39 Монгол улс дахь гэмт хэрэг, захиргааны зөрчлийн нөхцөл байдал 2013.УБ.2014. хуудас 28.

40 Монгол улс дахь гэмт хэрэг, захиргааны зөрчлийн нөхцөл байдал 2013.УБ.2014. хуудас 38.

41 /АНУ,ХБНГУ,Финлянд, Польш гэх зэрэг/

42 ЛиД.А. Уголовно-статистический учёт: структурно-функциональные закономерности: моногр.М.:Русский мир, 1997. 21 хуудас.

хэмжээнд орших магадлал байна гэж үзэх нь судалгааны сонирхол татах бөгөөд магадгүй үнэнд нийцэх асуудал нь маргаантай хэвээр байна.

Эрүүгийн хууль тогтоомжид заасан гэмт хэрэг бүр өөрийн онцлогоос хамааран нуугдмал байдлын эзлэх хувь нь тус тусдаа ондоо байдаг байна. Гэмт хэргийн үйлдлийн арга, нөхцөл байдал, цаг хугацаа орон зай сэдэлт, хохирол зэргээс хамааран тухайн гэмт хэргийн нуугдмал байдал тодорхойлогддог. Хээл хахууль авах өгөх гэмт хэрэгт нуугдмал байдлын эзлэх хувь маш өндөр байдаг. Энэ гэмт хэргийн талаар мэдээлэх гэрчлэх асуудал маш төвөгтэй эрсдэлтэй байдаг ба аль аль талын эрх ашиг хөндөгддөг учир нуугдмал байдалд оршдог. Бусдын эд хөрөнгийг хулгайлах гэмт хэрэгт хохирол, хохирогчоос хамааран нуугдмал байдал бага хувийг эзэлдэг. Нийт гэмт хэрэгт хулгайн гэмт хэргийн эзлэх хувь 30-40%, хээл хахууль авах өгөх гэмт хэргийн эзлэх хувь 0,5-1% байгаа нь нуугдмал гэмт хэрэгт урвуу хамааралтайгаар илэрхийлэгдэнэ. Үүнээс үүдэн нуугдмал гэмт хэргийг нуугдмал шинж чанар бага, их, онц их гэж ангилж болно.

Манай улсад үйлдэгдэж буй гэмт хэргийн бодит тоонд ойртсон тоон үзүүлэлтийг тодорхойлох шаардлагын үүднээс нуугдмал гэмт хэргийн талаар судалгаа хийх арга аргачлалд суралцан, судалгаа явуулж үр дүнд хүрэх нь өнөө цагт ойрын үед хэрэгжүүлэх чухал ажлын нэг болсон байна. Нуугдмал гэмт хэргийг судалснаар гэмт хэрэг үйлдэгчдийн зүгээс үзүүлж буй сөрөг үйл ажиллагаатай тэмцэх ажлын үр нөлөөг дээшлүүлэх ач холбогдолтой.

Дээрх зорилгыг биелүүлэхэд дараах хэд хэдэн ажлуудыг санал богож байна.

- Нуугдмал гэмт хэргийг тооцоолох нэг арга болох иргэдийн дундах асуулгыг тогтмол хугацаанд явуулж хэвших⁴³

⁴³ „АНУ-д жил бүр 60000 гэр бүлээс асуулга авдаг”
С.М.Храмов Латентная преступность:
методология познания и основные направления
противодействия” моногр. Брест. 2010. 65 хуудас

- Нийт улсын болон нутаг дэвсгэрийн хэмжээний нуугдмал гэмт хэргийн индекс тогтоон ашиглаж хэвших
- Гэмт хэргийн тоон мэдээнд эрүүгийн хэрэг үүсгэхээс татгалзсан тогтоолыг хүчингүй болгосон тоог нэгтгэн гаргаж байх
- Гэмт хэргээс урьдчилан сэргийлэх төрийн төсөл хөтөлбөрийн хүрээнд нуугдмал гэмт хэргийн талаар судалгаа явуулах эрх зүйн болон эдийн засгийн орчинг бүрдүүлж өгөх

Дээрх саналууд нь гэмт хэрэгтэй тэмцэх үйл ажиллагаанд тодорхой хэмжээгээр ач тусдаа өгөх боломж бололцоотой бөгөөд гэмт хэргийн улмаас хохирсон иргэн, хүний үндсэн эрх эрх чөлөөг сэргээх, хангах, хууль сахиулах байгууллагын үйл ажиллагааг идэвхижүүлэн чадваржуулахад чиглэгдэнэ.



ӨНДӨР ТҮВШНИЙ АВЛИГА

Б.Баярсайхан

Эдүгээ хөгжиж буй орнуудын нийгэм эдийн засгийн өсөлтийн гол саад бол авлига болж байна. Хөгжиж буй орнууд авлигатай тэмцэх оновчтой хөтөлбөр боловсруулахын тулд уг үзэгдлийн мөн чанар, шинж байдал, бүтцийг мэдэх хэрэгтэй⁴⁴ болоод байна.

Нөгөө талаар уул уурхайн салбарт тулгуурлан хөгжиж буй манай улсын хувьд өндөр түвшний авлигатай оновчтой байдлаар тэмцэх зайлшгүй шаардлага байгаа билээ.

Иймд өндөр түвшний авлига, түүнтэй тэмцэх шаардлага, улмаар олон улсын болон Монгол улсын хэмжээнд өндөр түвшний авлигын талаар хийсэн судалгаануудын үр дүн, энэ төрлийн авлигатай тэмцэх талаар улс орнуудын хуримтлуулсан туршлага мөн Монгол Улс дахь өндөр түвшний авлигатай тэмцэхэд ашиглах туршлага, сургамж зэргийг товч байдлаар энэхүү өгүүлэлд авч үзэхийг зорьсон болно.

Өндөр түвшний авлигын талаарх ойлголт, түүнтэй тэмцэх хэрэгцээ, шаардлага

Судлаачид авлига хэмээх гэмт үйлдлийн талаар нэгдсэн ойлголт, тодорхойлолтод хүрээгүй байгатай адил авлигын төрөл, хэлбэрийн талаар ч мөн нэгдсэн ойлголтод хараахан хүрээгүй л байна⁴⁵. Сүүлийн үеийн

хандлагаар авлигыг төрлийнх нь хувьд өндөр түвшний⁴⁶ (бодлогын, улс төрийн), гудамжны⁴⁷ (захиргааны) гэж ангилах болжээ⁴⁸. Ерөнхий байдлаар өндөр түвшний авлига хэмээх ойлголтод өндөр албан тушаалтан, бизнесийн томоохон бүлэглэлүүд оролцсон томоохон авлига, эсхүл үр дагавар өндөртэй (тухайлбал, хохирлын хэмжээ ихтэй) авлига хэмээн тодорхойлж авч үзэх хандлагатай бол гудамжны авлига нь илүү өдөр тутмын шинж чанартай, энгийн хүмүүстэй холбоотой авлига хэмээн ойлгож болох юм⁴⁹. Өндөр түвшний авлига нь гудамжны авлигын төрлөөс илүү их хор хөнөөлтэй байдаг учраас улс орнууд өндөр түвшний авлигатай тэмцэх үйл ажиллагааг маш оновчтой зохион байгуулах шаардлага тулгараад байна.

„Дэлхийн улс орнууд нь үндэсний хэмжээний аюултай байдлыг авлига хэрхэн үүсгэж, газар авахуулж байгааг тогтоох ёстой бөгөөд авлига нь аюулгүй байдалд заналхийлэх хүчин зүйл болоод байна“⁵⁰. Үүний зэрэгцээ өндөр түвшний авлигын гэмт хэрэгтэй тэмцэх, таслан зогсоох үйл ажиллагааг үр дүнтэй байдлаар ил тод, шударга явуулах хэрэгцээ шаардлага мөн гарч байна.

44 Jens Chr. Andvig, Odd-Helge Fjeldstad, *Research on Corruption A policy oriented survey*, Internet center for corruption research, Retrieved from http://www.icgg.org/downloads/contribution07_andvig.pdf

45 A Professor Robin Palmer, 2012 March 06, *Combating Grand Corruption in Africa, Should it be an international crime?*, Open Society Initiative for Southern Africa, Retrieved from <http://www.osisa.org/openspace/global/combating-grand-corruption-africa-robin-palmer>

46 *Grand corruption*

47 *Petty corruption*

48 Jain, A. K. (2001). „Corruption: A Review.“ *Journal of Economic Surveys*, 15(1), 71-121.

49 Treisman, D. (2000). „The Causes of Corruption: A Cross-National Study.“ *Journal of Public Economics*, 76(3), 399-457.

50 ТИ-ийн ажлын баримт бичиг #04/2008, *Авлига ба аюулгүй байдал, Шударга ёс сэтгүүл*, 2010, #4, 73-р тал:

Нөгөө талаас, уул уурхайн салбарт тулгуурлан дэд бүтцээ хөгжүүлэхээр зорьж буй Монгол Улсын хувьд өндөр түвшний авлигад өртөх, үйлдэгдэх боломж, шалтгаан, эрсдэл өндөр байна. „Өндөр түвшний авлига нь арми, батлан хамгаалах, дэд бүтэц, уул уурхай зэрэг салбарын хөрөнгө оруулалт, худалдан авах үйл ажиллагаатай холбоотой үйл ажиллагаанд голдуу илэрдэг”⁵¹ хэмээн авлигын талаарх судлаачид үздэг. Иймд Монгол Улс эдийн засгийн болон нийгмийн хөгжлийг урт хугацаанд дэд бүтэц, уул уурхайн салбарт тулгуурлан бий болгохын тулд өндөр түвшний авлига хэмээн энэхүү үзэгдэлтэй цаг алдалгүй тэмцэх, тэмцлээ эрчимжүүлэх нь зүй ёсны хэрэг юм.

Өндөр түвшний авлигын шалтгаан

„Мөнхийн дайсан гэж үгүй, харин мөнхийн ашиг сонирхол гэж л бий”⁵² гэсэн алдартай үг байдаг. Үнэхээр авлигатай тэмцэх, авлигыг таслан зогсоох үйл явц бол тэрхүү мөнхийн гэгдэж буй ашиг сонирхол, тэдгээрийн зөрчилтэй тэмцэх үйл явц гэж хэлж болох юм. Авлигын эсрэг хамгийн оновчтой, үр дүнтэй байдлаар тэмцэхийн тулд ашиг сонирхлын зөрчлийг зохицуулах, ашиг сонирхлын зөрчил үүсэхэд нөлөөлж буй шалтгааныг тогтоох, түүнийг арилгахад чиглэгдэх ёстой.

Авлигын шалтгааныг ядууралтай холбож ойлгодог ч энэ нь үнэн хэрэгтээ баян улс орнуудад авлигын гэмт хэрэг үйлдэгддэггүй гэж хэлж байгаатай адил ямар ч үндэслэлгүй зүйл юм. „Авлигын улмаас нийгмийн болон эдийн засгийн хөгжил саардаг. Авлигын шалтгаан нь ядуурал гэхээсээ илүү томчуулын (өндөр түвшний) авлига ядуурлыг авчирдаг нь харин үнэн.”⁵³

Судлаачид улс орнуудын авлигын шалтгааныг төрийн үйлчилгээг авч буй

51 *Learning Objectives* What is corruption and where can it be seen? <http://www.parliamentarystrengthening.org/corruptionmodule/pdf/corruptionunit1.pdf>

52 Henry John Temple Viscount Lord Palmerston 1784-1865

53 Jeremy Pope, 2000, *Confronting corruption: The elements of a national integrity system*, Transparency International, 2000

эрэлтийн болон төрийн үйлчилгээг хүргэж буй нийлүүлэлтийн талын хүчин зүйлстэй холбон тайлбарлах хандлагатай байдаг⁵⁴. Үүний зэрэгцээ, авлигын шалтгааныг зөв тодорхойлох асуудал ихээхэн хүндрэлтэй байдаг. Тухайлбал, эдийн засагч болон улс төрчид авлигын шалтгааныг тухайн улсын соёл, уламжлал, эдийн засаг, улс төрийн хүчин зүйлтэй холбон авч үзэх хандлага байдаг бол эрх зүйчдийн хувьд тухайн улсын эрх зүйн тогтолцооны үр дүнтэй бус байдалтай холбон үздэг⁵⁵ зэргийг дурдаж болох юм. Иймд авлигын шалтгааныг нарийн тогтоох нь ихээхэн төвөгтэй асуудал юм.

Өндөр түвшний авлигын үр дагавар

Авлигыг үр дагавар нь өргөн хүрээг хамардаг. НҮБ-ын Авлигын эсрэг конвенцийн нэгдүгээр хэсэгт „Авлига нь нийгмийн тогтвортой, аюулгүй байдалд бэрхшээл, аюул занал учруулж, улмаар ардчиллын тогтолцоо ба үнэт зүйлс, ёс зүйн үнэт зүйлс, шударга ёсыг доройтуулан сулруулж, тогтвортой хөгжил, хууль дээдлэх ёсонд хохирол учруулахуйц байгаа ноцтой байдалд оролцогч улс орнууд сэтгэл зовниж”⁵⁶ хэмээн тодорхойлсон байдгаас харахад авлига нь ямар өргөн хүрээний үр дагавар, хор хохиролтой болохыг нь харж болох юм. Робин Палмер⁵⁷ зэрэг судлаачдын зүгээс өндөр түвшний авлигын хамгийн том сөрөг үр дагаврыг үндсэн гурван ангилалд авч үздэг. Тухайлбал, өндөр түвшний авлига нь хүний суурь эрхийг үгүй хийдэг, сайн засаглалыг устгадаг, эдийн засгийн хөгжлийг сааруулдаг гэж тэд үзсэн байна. Өндөр түвшний авлигын дээр дурдсан үр дагаврын талаар дараах байдлаар үзэж болох юм. Үүнд:

54 Vito Tanzi, *Corruption around the world: Causes, consequences, scope, and cures*, 1998, International Monetary Fund.

55 Daniel Treisman, 2000, *The causes of corruption: a cross-national study*, University of California, Los Angeles Retrieved from <http://www.sscnet.ucla.edu/polisci/faculty/treisman/Papers/causes.pdf>

56 UNODC, *United Nations Convention against Corruption*, New York, 2004, page 2

57

Хүний суурь эрхийг үгүй хийх: Өндөр түвшний авлигын улмаас хүний эрх бүхэлдээ болон хүний суурь эрхүүд хөндөгдөж байдаг гэж үзэх, энэ төрлийн гэмт хэрэгтэй тууштай тэмцэх хэрэгтэйг онцлох болжээ. Улмаар 2013 оны 11 дүгээр сарын 27-нд НҮБ-ын Авлигын эсрэг конвенцийн оролцогч талуудын зөвлөгөөнд Авлигын эсрэг парламентчдын дэлхийн байгууллагын гишүүд санал нэгтгэйгээр авлигын хамгийн ноцтой төрөл болох өндөр түвшний авлигыг хүмүүнлэгийн эсрэг гэмт хэрэг хэмээн үзэж, олон улсын байгууллага болон улс орнуудын хэмжээнд өндөр түвшний авлигын хэрэг үйлдсэн этгээдийг ялах, шүүх, ял оноох зэрэг үйл ажиллагаанд улс орнууд хамтарч оролцох, мөн олон улсын байгууллагуудын туслалцаа дэмжлэг, оролцоог хангах шаардлагатай байгаа онцолсон байдаг⁵⁸.

Сайн засаглалыг устгах: Авлига болон сайн засаглал нь урвуу хамааралтай нь тодорхой юм. Тухайн улс оронд авлига ямар хэмжээтэй байгааг засаглалынх нь чанараар үнэлэх болсон байна. НҮБ болон Дэлхийн банкны зүгээс засаглалыг тухай улс оронд авлига хэр тархсан байгаагаар нь үнэлэх болсон. Тухайлбал, Дэлхийн банкны засаглалын шалгуураар үндсэн зургаан чиглэлийг тодорхойлсон байдаг⁵⁹ бөгөөд эдгээр чиглэл (хариуцлагатай байдал, улс төрийн тогтвортой байдал, засаглалын үр ашигтай байдал, засаглалын чанар, хууль сахиу өс, авлигын хяналт гэсэн чиглэл багтдаг) бүрт авлига нөлөөлж, засаглалыг судруулах, устгах боломж өндөртэй байдгийг олон улсын туршлага (сүүлийн үеийн жишээгээр Арабын хавар, Украйны хямрал, Тайландын бослого зэрэг) харуулсаар байна.

Эдийн засгийн хөгжлийг зогсоох: Өндөр түвшний авлига нь гудамжны авлигатай харьцуулахад ихээхэн хэмжээний хөрөнгө, мөнгөний асуудалтай холбоотой байдаг.

58 *GOPAC, 29 November 2013, Fifth Conference of States Parties to the United Nations Convention Against Corruption Final report, Retrieved from http://gopacnet.org/Docs/Report_5CoSP_EN.pdf, page 6*

59 *World bank, <http://info.worldbank.org/governance/wgi/index.aspx#home>*

Нөгөө талаас өндөр түвшний авлигын улмаас эдийн засгийн хөгжилд зориулан ашиглах байсан хөрөнгө шамшигдах, эсхүл хөрөнгийг буруу хуваарилах, хууль бус зүйлд зарцуулах, гадаадын шууд хөрөнгө оруулалтыг бууруулах зэрэгт хүргэдгээрээ эдийн засгийн өсөлт, ядуурлыг бууруулах үйл ажиллагаанд сөргөөр нөлөөлдөг хэмээн судлаачид үзэж байна.

Өндөр түвшний авлигын нөхцөл байдал ба Монгол Улс

Өнөөгийн байдлаар авлигыг оновчтой хэмжих үйл явц ихээхэн төвөгтэй байна. Хэдийн тийм ч улс орны болон олон улсын түвшинд өндөр түвшний авлигыг хэмжих, илрүүлэхэд түгээмэл ашиглаж буй хэд хэдэн арга байдаг. Тэдгээрээс дор дурдвал:⁶⁰

- Оролцогч талууд (олон нийт, иргэд, төрийн албан хаагч, шинжээч)-ын дунд ойлголт, төсөөлөл, үзэл бодлын судалгаа хийх;
- Авлигын гэмт хэрэг, зөрчилд аудитын хяналт болон мөрдөн байцаалт явуулах зэрэг арга байдаг.

Транспаренси Интернэшнл байгууллагын Дэлхий нийтийн авлигын хэмжүүр судалгааны 2013 оны дүнгээр судалгаанд хамрагдсан 107 улсын 51 нь „улс төрийн нам”-ыг хамгийн их авлигад автсан институт хэмээн үзсэн байдаг. Судалгааны дүнгээс харахад манай улсын хувьд ч авлига өндөртэй салбаруудаар улс төрийн нам, парламент/хууль тогтоох байгууллагыг нэрлсээр байгаа юм.

Мөн Дэлхийн эдийн засгийн форумас улс орнуудын өрсөлдөх чадварыг үнэлэх зорилгоор „Бизнес эрхлэгчдийн төсөөллийн судалгаа” -г жил бүр хийдэг. Хамгийн сүүлийн 2014 оны судалгаанд 148 улс орны 14.0 мянга гаруй бизнес эрхлэгчдийн төлөөллийн үзэл бодлыг тусгасан байдаг⁶¹.

60 *Mihaly Fazekas, Istvan Janos Toth, etc. 2013, Anatomy of Grand corruption, Corruption research center Budapest, Hungary*

61 *World justice project, Executive opinion survey result, 2014 <http://reports.weforum.org/global-competitiveness-report-2014-2015/introduction-2/>*

Уг судалгаанд оролцогч бизнес эрхлэгчдээс „Төрийн хөрөнгийг компаниуд, хувь хүмүүс, бүлэглэлүүд авлигын замаар зувчуулан авах явдал хэр түгээмэл байдаг вэ? (1=маш түгээмэл тохиолддог, 7=тийм зүйл болдоггүй) ⁶²” гэж асуусан байна. Энэ судалгаагаар манай улсын дундажаар 2.7 буюу түгээмэл гэж үнэлэгдсэн байх бөгөөд судалгаанд оролцогч улс орнуудаас 103 дугаар байрт орсон нь өндөр түвшний авлига тодорхой хэмжээнд оршин байгааг харуулж байна.

Хүснэгт 1. Төрийн хөрөнгийг компаниуд, хувь хүмүүс, бүлэглэлүүд авлигын замаар зувчуулан авах явдал хэр түгээмэл байдаг вэ? (1=маш түгээмэл тохиолддог, 7=тийм зүйл болдоггүй) ⁶³

	2006-2007	2007-2008	2008-2009	2009-2010	2010-2011	2011-2012	2012-2013	2013-2014	2014-2015
Үнэлгээ	2.6	2.4	2.4	2.4	2.3	2.3	2.3	2.4	2.7
Эрэмбэ	100	119	120	118	125	125	129	120	103

Монгол Улсын Авлигын индексийн судалгаа: Авлигатай тэмцэх газар /АТГ/ хоёр жил тутамд хийдэг Монгол Улсын Авлигын индексийн судалгаагаар Монгол Улсад авлига үүсэхэд нөлөөлж буй шалтгааныг олон нийт болон шинжээчдийн төсөөлөлд үндэслэн тогтоодог. Олон нийт, шинжээчдийн төсөөлмөөр авлига үүсэхэд нөлөөлж буй шалтгаануудаас⁶⁴ цөөн хэдэн шалтгаан өндөр түвшний авлига үүсэхэд нөлөөлдөг байж болох юм. Үүнд:

- Улс төрийн нөлөөллийн их байдал
- Эрх зүйн зохицуулалт, хуулийн хэрэгжилтийн сул байдал
- Хөндлөнгийн хяналтын хангалтгүй байдал
- Төрийн үйлчилгээний шат дамжлагын их байдал
- Сэтгэлгээ, ёс зүйгүй байдал зэрэг хүчин зүйл болно.

Улс төр, хууль хяналтын байгууллагын хүрэн гэх авлигын төсөөллийн судалгаа:

Монгол Улсын Мянганы хөгжлийн зорилтын хэрэгжилтийншалгуур, өндөртүвшнийавлигын ерөнхий төлөв байдал, шалтгааныг тогтооход чиглэгддэг судалгаануудын нэг бол энэхүү судалгаа юм. Судалгааг АТГ жил бүр хийдэг бөгөөд судалгаанд улс төр, хууль хяналтын байгууллагын үйл ажиллагааны талаар туршлага, мэдээлэл бүхий шинжээчдийг хамруулдаг юм. Улс төрийн институтүүдэд авлига тархсан байдлыг 1-5 хүртэлх оноо⁶⁵-гоор үнэлүүлэхэд шинжээчдийн үзэж байгаагаар 2008-2013 оны дундажаар улс төрийн намд авлига тархсан байдлыг 4.06, Засгийн газар, яам, төрийн бусад байгууллагад дахь тархалтыг 4.23, бүх шатны Засаг дарга, Засаг даргын Тамгын газрын авлигын тархалт 3.01, Улсын их хурал дахь авлигын тархалтыг 3.81 гэж үнэлсэн байгаа нь дээрх институтэд авлига түгээмэл оршсоор байгааг илэрхийлж байна.

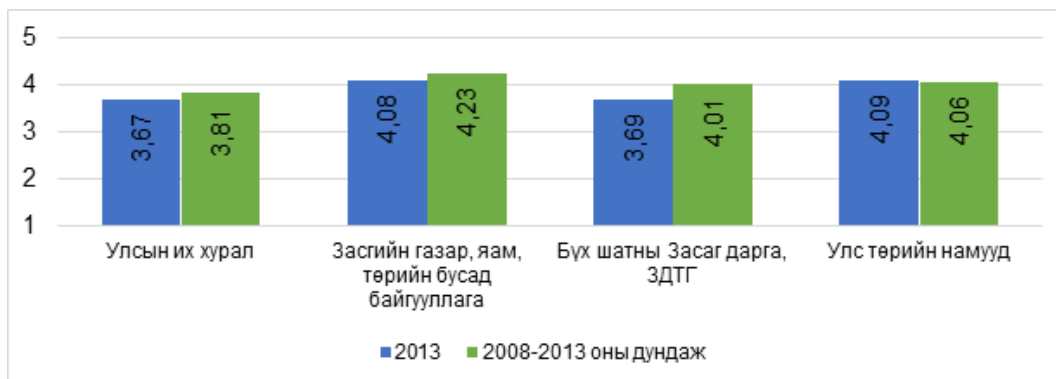
2008-2013 оны судалгааны дүнгээр дээрх институтүүдэд авлига тархсан байдал „түгээмэл” буюу „4” гэсэн үнэлгээтэй ойролцоо утгатай байгааг цаашид анхаарч, онцгойлон авч үзэх шаардлагатай юм. Үүнээс гадна албан тушаалтнуудыг авлигад өртөх эрсдлээр нь авч үзэхэд Төрийн захиргааны байгууллагын удирдлага /Сайд, дэд сайд, ТНБД/ авлигад өртөх эрсдэл өндөртэй гэсэн үнэлгээтэй гарсан байдаг.

Судалгаа явуулсан сүүлийн 6 жилийн хугацаанд улс төрийн буюу өндөр түвшний авлигын шалтгаан /нөхцөлдүүлэгч хүчин

⁶² In your country, how common is diversion of public funds to companies, individuals, or groups due to corruption? [1 = very commonly occurs; 7 = never occurs]
⁶³ World Justice Project, Executive opinion survey result, <http://reports.weforum.org/global-competitiveness-report-2014-2015/box-1-a-brief-history-of-the-executive-opinion-survey-and-the-global-competitiveness-report/>
⁶⁴ АТГ, 2014, Авлигын индексийн 2013 оны судалгааны үр дүнгийн тайлан

⁶⁵ Үнэлгээ 1-г ойртох тусам авлига байхгүй, 5-г ойртох тусам авлига түгээмэл гэж үзнэ.

Зураг 1. Авлига тархсан байдлын үнэлгээ, 2013 болон 2008-2013 оны дунджаар⁶⁶



зүйлс/ болж буй үндсэн 7 хүчин зүйлийн талаар үнэлгээ хийж байгаа бөгөөд эдгээр шалтгааны нөлөөлөл буурахгүй байна. Өөрөөр хэлбэл, 2008-2013 оны дунджаар улс төрийн хүрээнд авлига үүсэхэд нөлөөлж байгаа шалтгаанаар улс төрийн хүрээн дэх бизнесийн бүлэглэлүүдийн ашиг сонирхлын

зөрчил 4.69, улс төрийн томилгоо 4.63, намын санхүүжилтийн механизм 4.42, сонгуулийн санхүүжилтийн механизм 4.35, УИХ-ын хууль санаачлах, тогтоох, хэрэгжилтэд нь хяналт тавих үйл ажиллагаан дахь ашиг сонирхлын зөрчил зэрэг нь өндөр байгаа юм.

Зураг 2. Улс төрийн хүрээн дэх авлигыг нөхцөлдүүлэгч хүчин зүйлсийн үнэлгээ



Иймд цаашид улс төрийн хүрээний авлиад нөлөөлж буй улс төрийн хүрээн дэх бизнесийн бүлэглэлүүдийн ашиг сонирхлын зөрчил, улс төрийн томилгоо, намын санхүүжилтийн өнөөгийн механизм, сонгуулийн санхүүжилтийн механизм, УИХ-ын хууль санаачлах, тогтоох, хэрэгжилтэд нь хяналт тавих үйл ажиллагаан дахь

ашиг сонирхлын зөрчилтэй асуудлуудыг шийдвэрлэх шаардлагатай болоод байгаа нь судалгааны дүнгээс харагдаж байна.

Өндөр түвшний авлигатай тэмцэх туршлага, сургамж

Олон улс болон улс орнуудад өндөр түвшний авлигатай тэмцэхээр хэрэгжүүлж буй үйл ажиллагааг дараах байдлаар харуулав. Үүнд:

⁶⁶ АТГ, 2014, Улс төр, хууль хяналтын байгууллагын хүрээн дэх авлигын талаарх төсөөллийн 2013 оны судалгааны тайлан.

Өндөр түвшний авлигын гэмт хэргийг таслан зогсоох үйл ажиллагааг үр ашигтай, ил тод, шударга зохион байгуулах: Авлигатай тэмцэх ялангуяа, өндөр түвшний авлигатай тэмцэх асуудлын зайлшгүй шаардлагын нэг бол энэ төрлийн авлига нь тухайн улсын үндэсний аюулгүй байдалд сөргөөр нөлөөлөх явдал бөгөөд шударга шүүх хамгийн чухал⁶⁷

Авлига, албан тушаалын гэмт хэрэгтэй ил тод, шударга байдлаар тэмцэхгүй бол тухайн улсын дотоодын болон гадаадын хөрөнгө оруулагчдыг үргээх, капиталын гадагшлах урсгалыг нэмэгдүүлэх зэрэг олон сөрөг талтай байгааг олон улсын туршлага харуулж байна. Тухайлбал, „Хятадын засаг, захиргаанаас авлига, хээл хахуулийн эсрэг өргөн цар хүрээтэй тэмцэж байгаа нь зах зээлд янз бүрийн үр дагавар үүсгэж байна. Хятадын тэрбумтнууд хөрөнгөө авч АНУ, Австрали зэрэг улсуудад шилжин очих явдал нэмэгдэж байгаа юм. Хэрэв Хятадын засгийн газар ил тод бус байдлаар хүмүүсийг хэрхэн хөрөнгөжсөнийг шалгах ажлаа улам өргөжүүлэх юм бол хөрөнгө мөнгө улам ихээр гадагш гарах байх⁶⁸” гэжээ. Үүнээс гадна өндөр түвшний авлигын гэмт хэрэгтэй тэмцэх үйл ажиллагааг үр ашигтай байлгах зүй ёсны шаардлага байна. Өндөр түвшний албан тушаалтнууд ихэвчлэн иргэд, олон нийтийг итгэлийг авч тухайн албан тушаалд очсон байдаг ба тэд гэмт хэрэг үйлдэх нь олон нийтийн итгэлийг алдахад хүрч буй хэрэг хэмээн үзэж улс орнууд өндөр түвшний авлигын гэмт хэргийг онц ноцтой гэмт хэрэг хэмээн үзэж, илүү их ял шийтгэл ногдуулах хандлагатай байгааг онцолж байна.

67 Farzana Nawaz, U4-Anti corruption Resource center, 2009, *Tracking the progress of grand corruption cases: best practices and indicators*

68 Samantha Hutchinson, 2014, *Corruption crackdown sends ripple of Chinese cash around the world*, Retrieved from http://www.afr.com/p/business/property/corruption_crackdown_sends_ripple_yMp1juvVwXul3WnHMgXJXN
Robert Frank, 2014, *Chinese millionaires plan to leave in droves: Report*, Retrieved from <http://www.cnbc.com/id/102001188#>.

Ил тод байдлын санал, санаачилгуудад нэгдэх: Монгол Улсад улс төрийн хүрээн дэх бизнесийн бүлэглэлүүдийн ашиг сонирхлын зөрчил их байгаа зэргээс үүдэлтэйгээр ил тод байдлыг нэмэгдүүлэх шаардлагатай байна. Олон улсын түвшинд ил тод байдлыг дэмжсэн санал, санаачилгуудад нэгдэн орох нь өндөр түвшний авлигаас урьдчилан сэргийлэх томоохон алхам болоод байна. Монгол Улс Олборлох үйлдвэрлэлийн ил тод байдлын санаачилга (EITI), Нээлттэй засаглал, түншлэл (OGP) зэрэг санал, санаачилгуудад нэгдээд байгаа ч цаашид бусад санал, санаачилгуудад нэгдэн орох шаардлага байна. Тухайлбал, салбаруудын хэмжээний ил тод байдлыг дэмжих олон улсын санаачилга (Барилгын салбарын ил тод байдлын санаачилга (CoST), Эрүүл мэндийн ил тод байдлын санаачилга (MeTA), Төсвийн ил тод байдлын дэлхийн санаачилга (GIFT))-зэрэгт нэгдэх шаардлагатай юм⁶⁹.

Худалдан авах ажиллагаанд ил тод байдлыг бий болгох: Өндөр түвшний авлига нь төрийн хөрөнгөөр бараа, ажил, үйлчилгээ худалдан авах үйл ажиллагаанд ихээхэн илэрдэг байна. Тиймээс улс орнууд энэ төрлийн үйл ажиллагааг ил тод, нээлттэй байлгах, улмаар иргэд олон нийт, хэвлэл мэдээллийн хөндлөнгийн хяналт, оролцоог нэмэгдүүлэх нь чухал болоод байна⁷⁰.

Шүгэл үлээгчийг дэмжих: Өндөр түвшний авлигын гэмт хэрэг нь нууц, далд хэлбэрээр зохион байгуулагддаг бөгөөд илрүүлэхэд ихээхэн төвөгтэй байдаг. Тиймээс улс орнууд тухайн хууль бус үйл ажиллагааг илчлэх явдлыг нэмэгдүүлэх, урамшуулах зорилгоор „Whistle blower’s protection law” буюу „Шүгэл үлээгчийг хамгаалах хууль”-ийг батлан мөрдөж байна. Шүгэл үлээгч этгээд хууль бус үйлдлийг илчлэн шүгэл үлээснээр өөрийн ажлын байр,

69 Sofia Wickberg, U4-Anti corruption Resource center, *Tools to reduce private sector engagement in grand corruption during the award of public contracts, concessions and licenses*

70 OECD, *Government procurement tool box*, Retrieved from <http://www.oecd.org/governance/procurement/toolbox/indexoftoolsbyprocurementcycle.htm>

албан тушаал (караер)-аа, алдах, улмаар амь насандаа аюул заналхийлэхэд хүргэдэг тул хуулиар хамгаалах шаардлага тавигддаг. Энэ ч хүрээнд Монгол Улс шүгэл үлээгчийг дэмжих, хамгаалах эрх зүйн орчныг бүрдүүлэх шаардлагатай байна.

Нөлөөллийн үнэлгээ: Өндөр түвшний авлига илрэх нэг хэлбэр бол тодорхой хууль, эрх зүйн өөрчлөлт хийх үед гарах хандлагатай байна. Өөрөөр хэлбэл, бизнесийн бүлэглэлүүд, томоохон улс төрчдийн хүсэл сонирхлын дагуу хууль, тогтоомжид өөрчлөлт оруулах, батлах явдал байдаг. Өмнөд Солонгос зэрэг улс орнууд хууль тогтоомжийг шинээр болон шинэчлэн батлах, нэмэлт, өөрчлөлт оруулах үйл ажиллагаандаа авлигатай тэмцэх байгууллага буюу „Авлигатай тэмцэх, иргэний эрхийн хороо”-ноос үнэлгээ хийлгэж баталдаг жишиг тогтсон байдаг нь сайн туршлага болоод байна⁷¹. Манай улс ч мөн энэ төрлийн үнэлгээг хийсний үндсэн дээр хууль, тогтоомждоо өөрчлөлт оруулж байх механизмыг бүрдүүлэх шаардлагатай байна. Энэхүү механизм нь өндөр түвшний авлигын нөлөөллийг бууруулах, түүнээс урьдчилан сэргийлэх чухал алхам болдог.

Хар ба цагаан жагсаалт: Улс орнууд салбар бүрт ил тод бус, хариуцлагагүй гэгдэх аж ахуйн нэгжүүдийг хар жагсаалтаа оруулан үйл ажиллагааг нь хязгаарлах болжээ. Энэ ч хүрээнд Монгол Улсын Сангийн сайдын 2014 оны 3 дугаар сарын 12-ны өдрийн 49 дүгээр тушаалаар „Тендерт оролцох эрхээ хязгаарлуулсан этгээдийн бүртгэл”-ийг батлан мөрдөж байна. Энэ стандартыг Хятад зэрэг улс орнууд бүх салбартаа хэрэглэж байна. Үүнээс гадна „Цагаан жагсаалт” хэмээх ойлголт бий болж байна. Тухайлбал, үйл ажиллагаандаа ил тод, нээлттэй, хариуцлагатай байдлыг бий болгосон, улмаар компанийн засаглалын стандартыг хангасан зэрэг олон шалгуур

71 In-Jong Kim, 2012, ACRC of South Korea, Retrieved from https://www.unodc.org/documents/treaties/UNCAC/WorkingGroups/workinggroup4/2012-August-27-29/Responses_NVs_2012/20120507_Korea_English_5.pdf

үзүүлэлтээр хэмжиж аж ахуйн нэгжүүдийг „цагаан жагсаалт”-д оруулах, зарим төрлийн давуу байдлыг олгох зэргээр ажиллаж байна. Энэ нь тухайн хувийн хэвшил, аж ахуйн нэгжүүдийн хувьд хариуцлагатай байдлыг нэмэгдүүлэхэд хөшүүрэг болж байна.

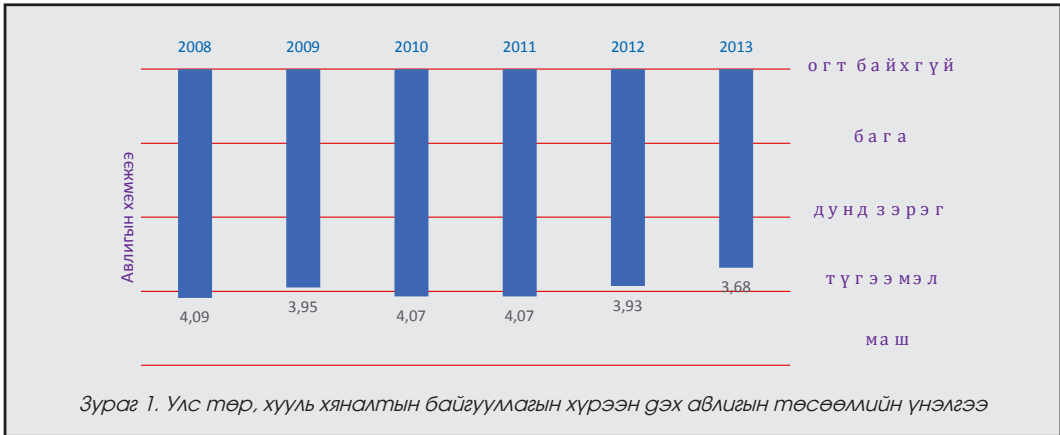
Хөндлөнгийн хяналтыг нэмэгдүүлэх: Аливаа үйл ажиллагаанд тооцог болон гадаад аудитын үйл ажиллагааг нэмэгдүүлэхийн зэрэгцээ хөндлөнгийн хяналт буюу иргэний нийгэм, хэвлэл мэдээлэл, олон нийтийн оролцоо, хяналтыг нэмэгдүүлэх явдал өндөр түвшний авлигатай тэмцэхэд чухал болохыг онцолж байна⁷². Ялангуяа, Монгол Улс дахь авлигын судалгаануудад улс төрийн намын санхүүжилт, улс төрийн нөлөөлөл өндөр түвшний авлигын шалтгаан болсоор байгаа энэ үед хөндлөнгийн хяналт болон ил тод байдлыг нэмэгдүүлэх талаар холбогдох үйл ажиллагааг зохион байгуулан явуулах шаардлагатай юм.

72 Sofia Wickberg, U4-Anti corruption Resource center, Tools to reduce private sector engagement in grand corruption during the award of public contracts, concessions and licenses

СУДАЛГАА

Улс төр, хууль хяналтын байгууллагын хүрээн дэх авлигын талаарх төсөөллийн 2013 оны судалгааны үр дүнгээс

Монгол Улсын улс төр, хууль хяналтын байгууллагын хүрээн дэх авлигын талаарх шинжээчдийн төсөөллийн 2013 оны үнэлгээ 3.68 байна. Үүнийг 2012 оны судалгааны үр дүнтэй харьцуулахад 0.25 пунктээр буурчээ. Гэвч энэ үзүүлэлт нь улс төр, хууль хяналтын хүрээнд авлига түгээмэл оршсоор байгааг илэрхийлж байна. (Зураг 1).



УЛС ТӨРИЙН ХҮРЭЭНИЙ АВЛИГЫН ТАЛААРХ ШИНЖЭЭЧДИЙН ТӨСӨӨЛЛИЙН ҮНЭЛГЭЭ

Авлига тархсан байдлын үнэлгээ

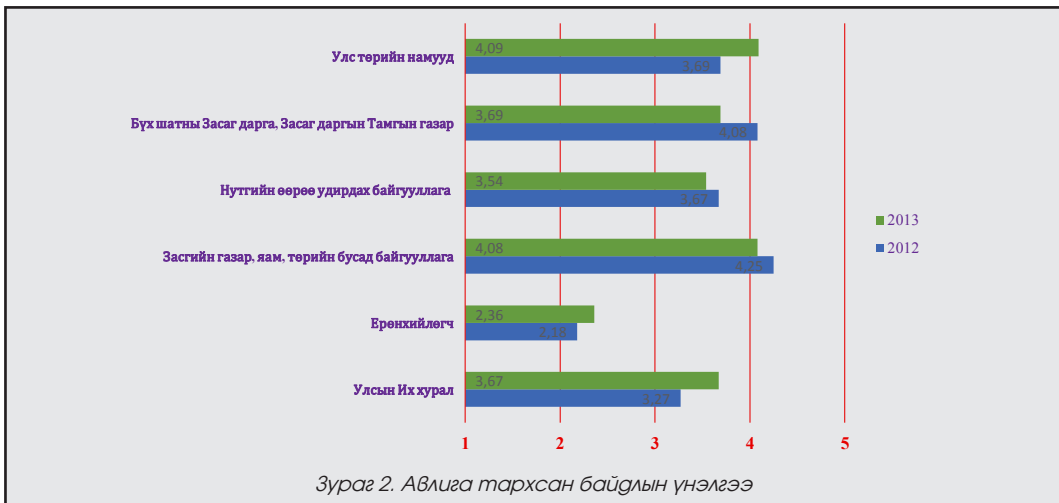
Монгол Улс дахь улс төрийн институцуудад авлига тархсан байдлыг 1 - огт үгүй, 2 - бага зэрэг, 3 - дунд зэрэг, 4 - их, 5 - маш их гэсэн үзүүлэлтийг ашиглан шинжээчдээр үнэлүүлэв.

2013 оны үнэлгээнд нийт 6 институц хамруулснаас улс төрийн намууд, Засгийн газар, яам, харьяа байгууллагуудад авлига тархсан байдал нь бусдаасаа харьцангуй их байна.

2013 оны үзүүлэлтийг 2012 оныхтой харьцуулбал Засгийн газар, бүх шатны Засаг дарга, Засаг даргын Тамгын газар, харьяа байгууллагууд, аймаг, нийслэл, сум, дүүргийн Иргэдийн Төлөөлөгчдийн Хурлын түвшинд авлига тархсан байдлын үзүүлэлт буурч, бусад институцийн үзүүлэлт өссөн байна.

2008 оноос 2013 он хүртэлхи 6 жилийн дундаж үзүүлэлтээр Засгийн газрын түвшинд авлига тархсан байдал хамгийн өндөр, түүний дараа улс төрийн намууд болон нутгийн захиргааны байгууллагууд орж байна.

Судалгаанд хамрагдсан нийт улс төрийн институцуудад авлига тархсан байдлын дундаж үзүүлэлт нь 2008 оноос 2013 он хүртэлх хугацаанд аажим буурч байгаа нь эерэг үзүүлэлт болж байна.



Авлигыг нөхцөлдүүлэгч хүчин зүйлсийн үнэлгээ

Улс төрийн хүрээн дэх авлигыг нөхцөлдүүлэгч хүчин зүйлсийн үнэлгээнд нийт 7 хүчин зүйлсийг хамруулснаас улс төрийн томилгоо болон улс төрийн хүрээн дэх бизнес бүлэглэлүүдийн ашиг сонирхол зэрэг хүчин зүйлс 2013 онд авлига үүсэхэд илүүтэй нөлөөлсөн гэж шинжээчид үзсэн байна. 2008 оноос 2013 он хүртэлх нийт 6 жилийн дундаж үзүүлэлтээр дээр дурдсан хүчин зүйлс мөн л хамгийн өндөр үзүүлэлттэй гарсан байна.

2013 оны үзүүлэлтүүдийг 2012 оны үзүүлэлттэй харьцуулбал сонгуулийн өнөөгийн тогтолцоонд хамаарах үзүүлэлт харьцангуй их өссөн бол намын санхүүжилтийн механизмын үзүүлэх нөлөөлөл нилээд буурсан байна.

2008 оноос 2013 он хүртэлх 6 жилийн хугацаанд эдгээр 7 хүчин зүйлсийн дундаж нь бараг нэг түвшинд байгаа нь авлигыг нөхцөлдүүлж, үүсгэж байгаа эдгээр хүчин зүйлсийн нийт нөлөөлөл огт буурахгүй байгааг харуулж байна. Тиймээс эдгээрийг нийтэд нь анхааран үзэж зөв зохистой тогтолцоо бүрдүүлэхэд анхаарах шаардлагатай байна.

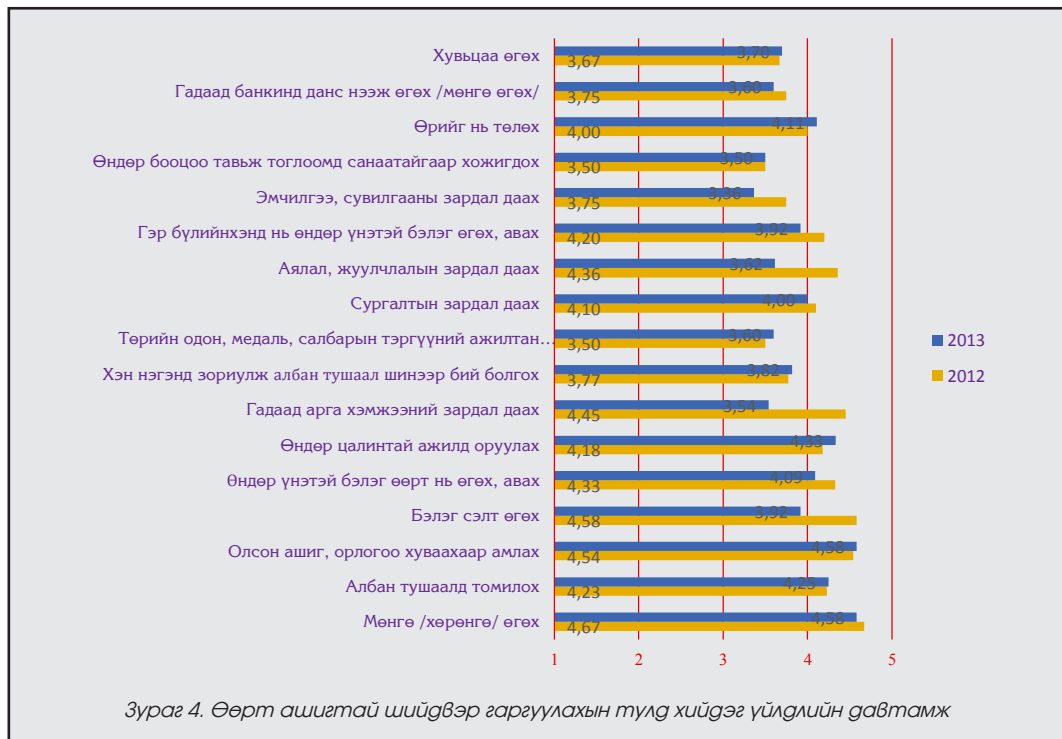


Улс төрийн хүрээнд өөрт болон бусдаг ашигтай давуу байдал бий болгох шийдвэр гаргуулахын тулд хийдэг үйлдлийн давтамжийн үнэлгээ

Өөрт ашигтай шийдвэрийг албан тушаалтнаар гаргуулахын тулд ямар үйлдлийг голлон хийдэг талаар 1 - огт үгүй, 2 - бага зэрэг, 3 - дунд зэрэг, 4 - их, 5 - маш их гэсэн үзүүлэлтээр шинжээчдээр үнэлүүлэхэд 2013 онд хөрөнгө мөнгө өгөх, олсон ашиг орлогоо хуваахаар амлах, өндөр цалинтай ажилд оруулах, албан тушаалд томилох, өр зээлийг нь төлөх зэрэг үйлдлүүд их давтамжтай байна (Зураг 5).

2013 оны үзүүлэлтийг 2012 оны үзүүлэлттэй харьцуулж үзэхэд өндөр цалинтай ажилд оруулах үйлдлийн давтамж харьцангуйгаар хамгийн их нэмэгдэж, гадаад арга хэмжээний зардал даах, аялал жуулчлалын зардал даах, бэлэг өгөх үйлдлийн давтамж хамгийн их багассан байна (Зураг 5).

2008 оноос 2013 оны 6 жилийн дунджаар хөрөнгө мөнгө өгөх, албан тушаалд томилох, олсон ашиг орлогоо хуваахаар амлах, бэлэг өгөх үйлдлүүд хамгийн их давтамжтай байгаа тул авлигын өндөр эрсдэл бүхий албан тушаалтнуудын хөрөнгө, орлогоо мэдүүлж байгаа байдал, албан тушаалын томилгоо зэрэг асуудалд анхаарал хандуулах шаардлагатай.



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

Улс төрчдийн зүгээс өөрсдийн хувийн ашиг сонирхлын үүднээс төрийн байгууллага, албан тушаалтны үйл ажиллагаанд хөндлөнгөөс хэрхэн нөлөөлдөг талаар 1 - огт үгүй, 2 - бага зэрэг, 3 - дунд зэрэг, 4 - их, 5 - маш их гэсэн үзүүлэлтээр шинжээчдээр үнэлгээ хийлгэхэд 2013 онд улс төрчдийн зүгээс албан тушаалтнуудад янз бүрийн байдлаар дарамт шахалт үзүүлэх

үйлдлийг хамгийн их гаргасан гэж үзсэн ба бусад үйлдлийг, тухайлбал хууль бус шаардлага тавих гэх мэт үйлдлийг мөн их гаргасан байна.

2013 оны үзүүлэлтийг 2012 оны үзүүлэлттэй харьцуулбал дарамт шахалт үзүүлэх үйлдлийн тархац бараг 0.5 пунктээр нэмэгдэж, харин бусдын хооронд зуучлах нэрийдлээр мөнгө нэхэх үйлдлийн тархац мөн хэмжээгээр буурчээ.

2009 оноос 2013 он хүртэлх 5 жилийн дунджаар албан тушаалтныг гаргасан зөрчлөөр нь дарамталж шахалт үзүүлэх үйлдлийн тархац хамгийн өндөр үзүүлэлттэй, шан харамж шууд нэхэх үйлдлийн тархац харьцангуй бага үзүүлэлттэй байна. Иймээс улс төрчдийн зүгээс төрийн албан хаагчдад дарамт шахалт үзүүлэх явдлыг таслан зогсоох талаар анхаарах шаардлагатай.



Улс төрчдийн зүгээс төрийн зарим үйл ажиллагаанд нөлөөлж буй үйл ажиллагааны давтамжийн үнэлгээ

2013 онд улс төрчдийн зүгээс шүүхийн үйл ажиллагаа, төрийн албаны томилгоо, тусгай зөвшөөрөл олгох, тусгай зөвшөөрлийг сунгах, хэрэг бүртгэлт, мөрдөн байцаалтын ажиллагаа зэрэг үйл ажиллагаанд илүүтэй нөлөөлж хөндлөнгөөс оролцсон гэж шинжээчид үзсэн байна. Үнэлгээнд 1 - огт нөлөөлдөггүй, 2 - бага зэрэг нөлөөлдөг, 3 - дунд зэрэг нөлөөлдөг, 4 - их нөлөөлдөг, 5 - маш их нөлөөлдөг гэсэн үзүүлэлтийг ашигласан.

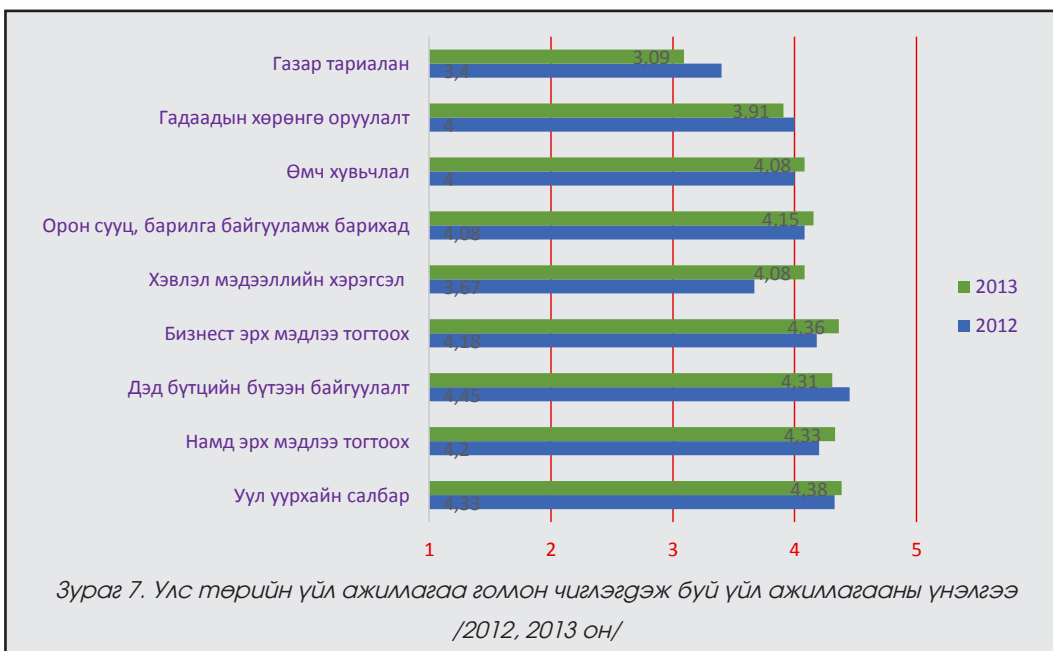
2013 оны судалгааны үзүүлэлтийг 2012 оныхтой харьцуулбал хяналтын байгууллагын үйл ажиллагаанд нөлөөлж буй үйл ажиллагааны давтамж хамгийн ихээр буюу 0.5 пунктээр буурсан нь эерэг үзүүлэлт болж байна.

2008 оноос 2013 он хүртэлхи 6 жилийн хугацааны дундаж үзүүлэлтээр улс төрчид төрийн албаны томилгоо, тусгай зөвшөөрөл авах, тусгай зөвшөөрөл сунгах үйл ажиллагаанд хөндлөнгөөс оролцох болон төрийн үйлчилгээг давуу байдлаар хүртэх замаар төрийн үйл ажиллагаанд сөргөөр нөлөөлж байсан гэж шинжээчид үзсэн байна.



Улс төрийн хүрээний авлига голлон чиглэгдэж буй үйл ажиллагааны үнэлгээ

Улс төрийн хүрээний авлига голлон чиглэгдэж буй үйл ажиллагааны үнэлгээг 1 - огт үгүй, 2 - бага зэрэг, 3 - дунд зэрэг, 4 - их, 5 - маш их гэсэн үзүүлэлтээр шинжээчид үнэлсэн бөгөөд 2013 оны үнэлгээгээр улс төрийн хүрээний авлига газар тариалангийн салбарын үйл ажиллагаанд дунд зэрэг, үнэлгээнд хамруулсан бусад 8 төрлийн үйл ажиллагаанд их



хэмжээгээр чиглэгдэж байгаагаас уул уурхайн салбарын үйл ажиллагаа, бизнест болон намд эрх мэдлээ тогтоох үйл ажиллагаа, дэд бүтцийн салбарын үйл ажиллагаатай холбоотой үзүүлэлтүүд хамгийн өндөр нь байна [Зураг 8].

2013 оны судалгааны үр дүнг 2012 оны үр дүнтэй харьцуулбал хэвлэл мэдээллийн салбартай холбоотой улс төрийн авлигын үйл ажиллагаа хамгийн ихээр нэмэгдсэн бөгөөд газар тариалангийн салбартай холбоотой улс төрийн авлигын үйл ажиллагаа буурсан байна.

2009 оноос 2013 он хүртэлх 6 жилийн дундаж үзүүлэлтээр уул уурхайн салбарын үйл ажиллагаа, улс төрийн намын үйл ажиллагаа, дэд бүтцийн салбарын үйл ажиллагаанд улс төрийн авлига голлон чиглэгдэж байжээ.

Авлигын хэлбэрүүдийн тархцын үнэлгээ

2013 онд улс төрийн хүрээнд намд хандив авах, лоббидох, төрийн өмчийг завших, санал худалдан авах, хууль бус хандив авах зэрэг авлигын хэлбэрүүд харьцангуй илүү түгээмэл байсан гэж шинжээчид үзсэн байна. Үнэлгээнд 1 - огт байхгүй, 2 - бага зэрэг түгээмэл, 3 - дунд зэрэг, 4 - их түгээмэл, 5 - маш их түгээмэл гэсэн үзүүлэлтийг ашигласан.

2009 оноос 2013 он хүртэлх 5 жилийн дунджаар намд хандив авах, ашиг сонирхолдоо нийцсэн шийдвэр гаргах болон гаргуулахаар лоббидох, улс төрийн зорилгоор хууль бус хандив авах, өгөх, сонгогчдын саналыг худалдан авах зэрэг хэлбэрүүд илүү түгээмэл байснаас үзвэл улс төрийн авлигын хэлбэрүүд дотроос улс төрийн нам, сонгуулийн үйл ажиллагаатай холбоотой авлигын хэлбэрүүдэд илүүтэй анхаарал хандуулах шаардлагатай болох нь харагдаж байна.

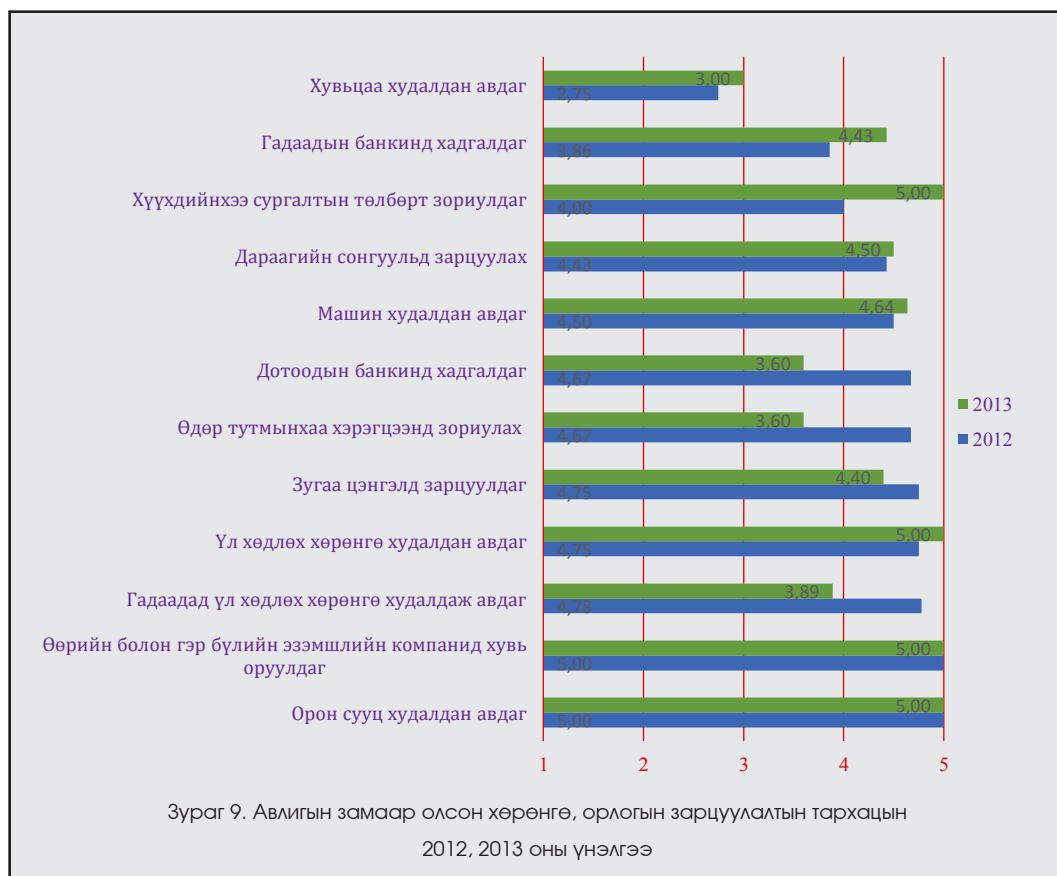


Авлигын улмаас бий болсон хөрөнгө, орлогын зарцуулалтын хэлбэрийн тархцын үнэлгээ

Улс төрийн хүрээнд авлигаар бий болсон хөрөнгө, орлогыг зарцуулж байгаа хэлбэрийг 1 - үгүй, 3 - эргэлзээтэй, 5 - энэ хэлбэрээр зарцуулдаг буюу тийм гэсэн үзүүлэлтээр үнэлсэн бөгөөд 2013 онд хүүхдийн сургалтын төлбөр төлөх, үл хөдлөх хөрөнгө худалдан авах, хувийн компанид хөрөнгө оруулалт болгож оруулах, орон сууц, автомашин худалдан авах, сонгуулийн компанид ажилд зарцуулах, гадаадын банкинд хадгалах байдлаар болон зугаа цэнгэлд зарцуулсан байна.

2013 оны үзүүлэлтийг 2012 оны үзүүлэлттэй харьцуулбал авлигаар олсон хөрөнгийг өдөр тутмын хэрэгцээнд зарцуулах болон дотоодын банкинд хадгалах зэрэг хэлбэрт хамаарах үзүүлэлтүүд хамгийн их хэмжээгээр буюу 1 пунктээс илүү хэмжээгээр буурсан байх ба нийтдээ 4 хэлбэрийн үзүүлэлт буурчээ. Орон сууц худалдан авах болон өөрийн болон гэр бүлийн эзэмшлийн компанид хувь оруулахтай холбоотой үзүүлэлтүүд өөрчлөгдөөгүй бол үлдсэн 6 хэлбэрийн үзүүлэлт өссөн байгаагаас хүүхдийн сургалтын төлбөрт зарцуулах хэлбэрийн үзүүлэлт хамгийн өндөр буюу 1 пунктээр өссөн байна.

2009 оноос 2013 он хүртэлх 5 жилийн дундаж үзүүлэлтээр орон сууц худалдан авах, үл хөдлөх хөрөнгө худалдан авах, өөрийн болон гэр бүлийн эзэмшлийн компанид хувь оруулах, хүүхдийн сургалтын төлбөрт зарцуулах, автомашин худалдан авах зэрэг хэлбэрүүд хамгийн өндөр үзүүлэлттэй байна.



Бизнес эрхлэгчид төрийн байгууллага, албан тушаалтантай хэлцэл хийхгээ авлигаг зарцуулдаг хөрөнгийн тухайн хэлцлийн нийт үнийн дүнд эзлэх хувь

Бизнес эрхлэгчдээс төрийн байгууллага, албан тушаалтантай хэлцэл хийх үед зарцуулдаг авлигын хэмжээг тухайн хэлцлийн нийт үнийн дүнд эзлэх хувиар тооцож үнэлсэн 2013 оны үзүүлэлтээр өмч хувьчлах шийдвэр гаргуулахад хувьчлах хөрөнгийн 16.3 хувийг, төсвийн хөрөнгөөр бараа, ажил, үйлчилгээ худалдан авах шалгаруулалтын үед тендерийн 13.5 хувийг, татвараас чөлөөлүүлэхэд 13.1 хувийг, төсөл, хөтөлбөрт хамрагдахад тухайн төслийн 10 хувь, зээл авахад зээлийн 9.8 хувь, өр төлбөр, иргэний нэхэмжлэл шийдвэрлүүлэхэд өр төлбөр, нэхэмжлэлийн 8.9 хувийг авлигад зарцуулдаг гэж шинжээчид үзсэн байна.

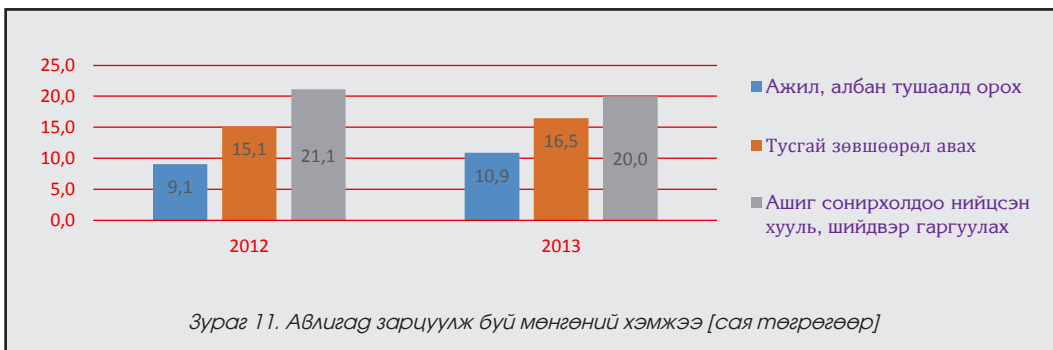
2009 оноос 2013 он хүртэлх 5 жилийн дунджаар өмч хувьчлах шийдвэр гаргуулахад нийт хэлцлийн үнийн дүнгийн 17 хувийг авлигад зарцуулдаг гэсэн үзүүлэлттэй байгаа нь хамгийн өндөр үзүүлэлт байх бөгөөд 2013 оны судалгааны үр дүнгээр мөн энэ хэлбэр хамгийн өндөр үзүүлэлттэй байна.



Авлигын өртөг

Авлигад зарцуулж буй мөнгөний хэмжээг шинжээчдийн төсөөлмөөр тодорхойлуулахад 2013 онд ажил, албан тушаалд орох үед дунджаар 10.9 сая төгрөг, тусгай зөвшөөрөл авахад дунджаар 16.5 сая төгрөг, ашиг сонирхолдоо нийцсэн хууль, шийдвэр гаргуулахад дунджаар 20 сая төгрөг зарцуулж байна гэсэн үзүүлэлт гарч байна.

2013 оны үзүүлэлтийг өмнөх оныхтой харьцуулбал ажил, албан тушаалд орох үед зарцуулдаг хээл хахуулийн дундаж хэмжээ 1.8 сая төгрөгөөр, тусгай зөвшөөрөл авах үед зарцуулдаг хээл хахуулийн дундаж хэмжээ 1.4 сая төгрөгөөр нэмэгдэж, ашиг сонирхолдоо нийцсэн хууль, шийдвэр гаргуулахад зарцуулдаг хээл хахуулийн дундаж хэмжээ 1.1 сая төгрөгөөр буурсан байна.

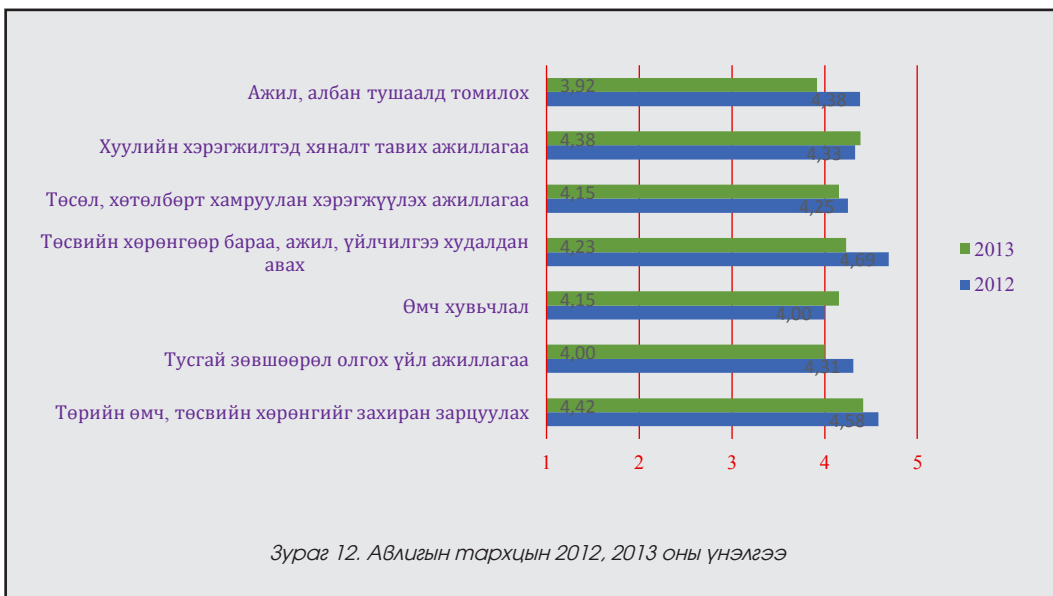


Авлигын тархцын үнэлгээ

Төрийн байгууллагын ямар үйл ажиллагаанд авлига илүү байгаа талаар 1- огт үгүй, 2 - бага зэрэг, 3 - дунд зэрэг, 4 - их, 5 - маш их гэсэн үзүүлэлтээр шинжээчдээр үнэлүүлэхэд 2013 онд төрийн өмчийг захиран зарцуулах үйл ажиллагаа, хуулийг хэрэгжүүлэхэд хяналт тавих үйл ажиллагаа, төрийн хэрэгцээнд бараа, ажил үйлчилгээ худалдан авах үйл ажиллагаа, төсөл, хөтөлбөр хэрэгжүүлэх үйл ажиллагаанд авлига харьцангуй илүү байна үзсэн байна.

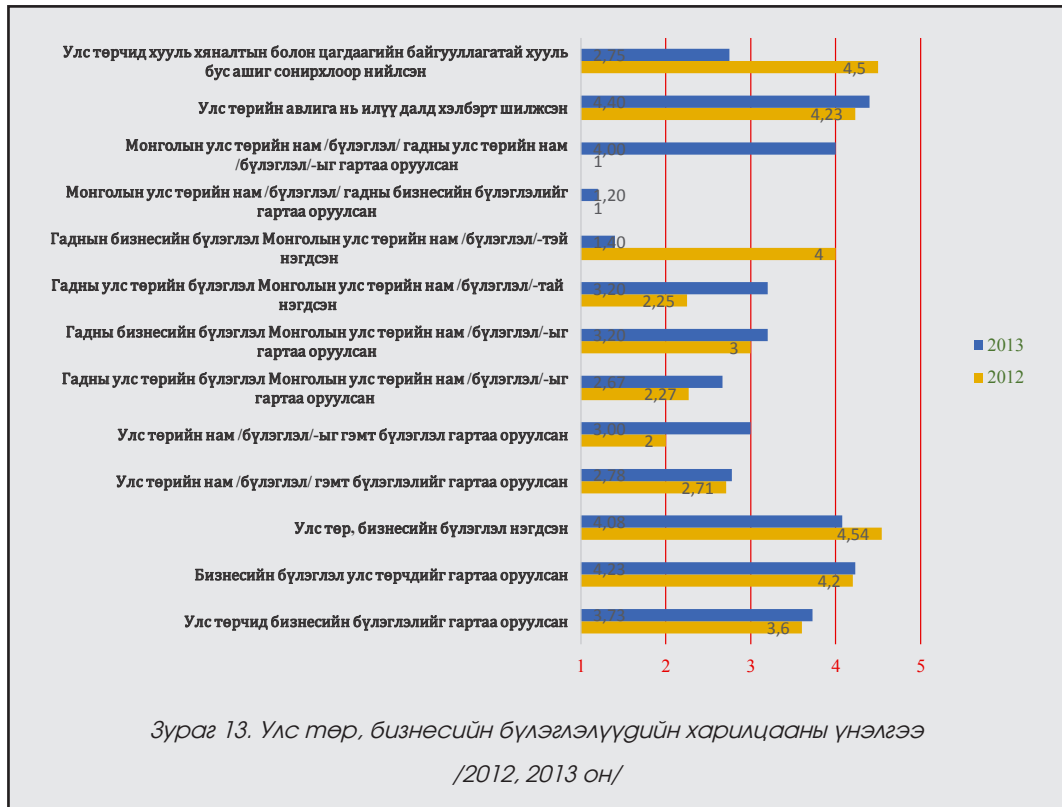
2013 оны үзүүлэлтийг өмнөх оны үзүүлэлтэй харьцуулбал хуулийн хэрэгжилтэд хяналт тавих үйл ажиллагаан дахь авлига болон өмч хувьчлалын үйл ажиллагаан дахь авлига буурч, бусад 5 төрлийн үйл ажиллагаан дахь авлига өссөн байгаагаас ажил, албан тушаалын томилгоон дох авлига болон төрийн худалдан авалтын үйл ажиллагаан дахь авлигын хэмжээний өсөлт хамгийн өндөр байна.

2008 оноос 2013 он хүртэлх 6 жилийн судалгааны дундаж үзүүлэлтээр төсвийн хөрөнгөөр бараа, ажил үйлчилгээ худалдан авах болон тусгай зөвшөөрөл олгох үйл ажиллагаанд авлига харьцангуй их байна.



Улс төр, хууль хяналтын байгууллага болон бусад бүлэглэлийн хоорондын харилцааны үнэлгээ

Монгол Улс дахь улс төр, бизнес, хууль сахиулах байгууллага, бүлэглэлүүд, гаднын улс төр, бизнесийн бүлэглэлүүдийн хоорондын харилцааг 1 - үгүй, 3 - магадгүй, 5 - тийм гэсэн үзүүлэлтээр үнэлсэн шинжээчид Монгол Улсад улс төрийн авлига илүү далд хэлбэрт шилжсэн, бизнесийн бүлэглэлүүд улс төрчдийг гартаа оруулсан, улс төр, бизнесийн бүлэглэл өөр хоорондоо нэгдсэн гэдэгтэй санал нэгдсэн байна. Сүүлийн 5 жилийн судалгааны дундаж үзүүлэлтүүд нь мөн адил үр дүнтэй байна.

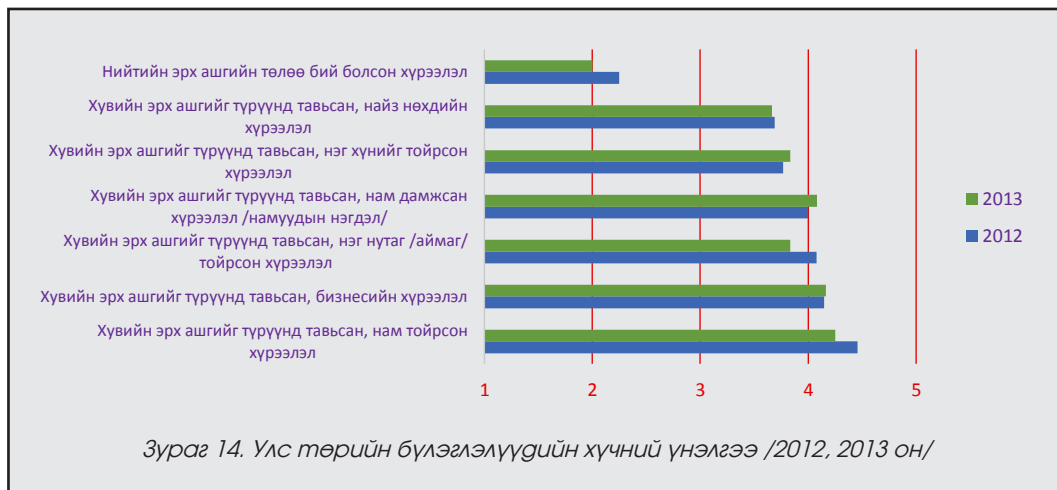


Улс төрийн бүлэглэлүүдийн хүчний үнэлгээ

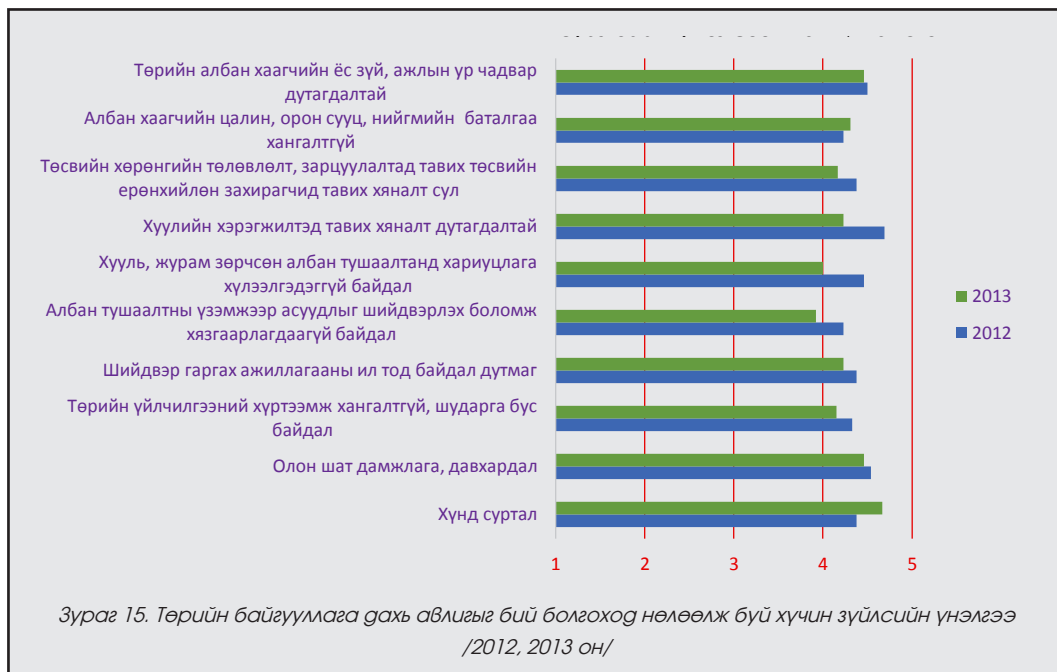
Монгол Улс дахь улс төрийн бүлэглэлүүдийн хүчний байдлыг 1 □ үгүй, 2 □ бага, 3 □ дунд, 4 □ их, 5 □ маш их гэсэн үзүүлэлтээр шинжээчдээр үнэлүүлэхэд 2013 онд хувийн эрх ашгийг нэн тэргүүнд тавьсан, улс төрийн нам тойрсон болон нэг хүнийг тойрсон хүрээлэл, хувийн эрх ашгийг урьтал болгосон бөгөөд бизнес дээр ашиг сонирхол нь нэгдэж нийлсэн хүрээлэл, хувийн эрх ашгийг урьтал болгосон нам дамжсан, нэг нутаг, нэг аймаг гэж нутгархсан хүрээлэл болон найз нөхдийн хүрээлэл давамгайлж байна гэж үзжээ. Нийтийн эрх ашгийн төлөө нэгдэж нийлсэн хүрээлэл маш сул байна.

2009 оноос хойшхи 5 жилийн судалгааны дундаж үзүүлэлтээр хувийн эрх ашгийг нэн тэргүүнд тавьсан улс төрийн нэг нам тойрсон болон нам дамжсан хүрээлэл болон бизнесийн хүрээлэл, хувийн эрх ашгийг урьтал болгосон нэг нутаг, аймаг тойрсон бүлэглэл, хүрээлэл

зэрэг нийт 4 бүлэглэл, хүрээлэл илүү хүчтэй байна. Энэ нь улс төрийн хүрээнд нийтийн эрх ашиг бус хувийн эрх ашиг илүү давамгайлж, энэ байдал бизнесийн үйл ажиллагаа, улс төрийн намын үйл ажиллагаанд нэвтрээд байгааг харуулж байна.



Төрийн байгууллагад авлига бий болоход нөлөөлж буй хүчин зүйлсийг 1 - огт үгүй, 2 - бага зэрэг, 3 - дунд зэрэг, 4 - их, 5 - маш их гэсэн үзүүлэлтээр шинжээчид үнэлсэн бөгөөд 2013 онд судалгааны асуулгад оруулсан хүчин зүйлсийн үнэлгээ бүгд өндөр үзүүлэлттэй байна. Энэ байдал 2008 оноос хойшхи 6 жилийн хугацаанд тогтвортой байгаа учир авлигад нөлөөлж буй эдгээр хүчин зүйлсийг бүгдийг нь анхааран үзэх шаардлагатай гэж үзэж болохоор байна.



Авлигыг бууруулахын тулд нэн тэргүүнд хэрэгжүүлэх шаардлагатай үйл ажиллагааны үнэлгээ

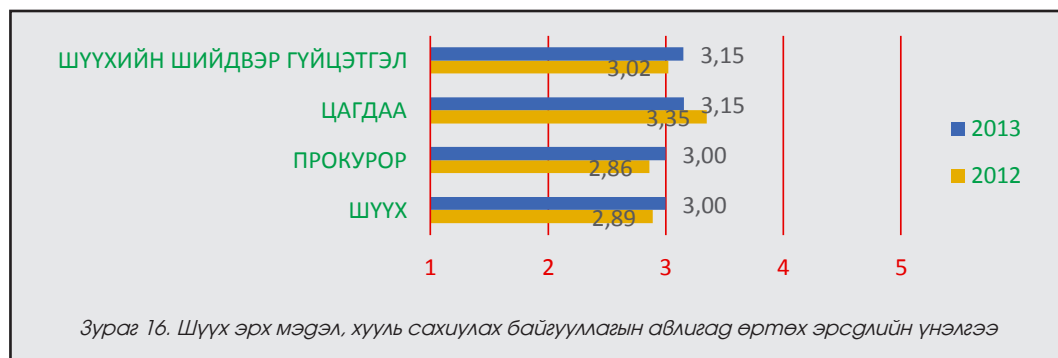
Шинжээчдийн ихэнх нь авлигыг бууруулахын тулд сонгуулийн тогтолцоог өөрчлөх шаардлагатай гэж үзжээ. Түүнчлэн аливаа шийдвэр гаргахад нийтийн ашиг сонирхлыг харгалзан үзэх механизм бий болгох, сонгуулийн санхүүжилтийн тогтолцоог өөрчлөх зэрэг арга хэмжээ нэн тэргүүнд шаардлагатай болох нь судалгааны дүнгээс харагдаж байна.

Шинжээчдийн зарим хэсэг нь Монгол Улсад авлигыг бууруулахын тулд иргэдийн эрх зүйн ухамсрыг нэмэгдүүлэх, намын санхүүжилтийн зарчмыг өөрчлөх зэрэг арга хэмжээ авах шаардлагатай гэж үзсэн бол цөөн хэсэг нь улс төрийн намын үйл ажиллагааны ил тод байдлыг нэмэгдүүлэх, Авлигатай тэмцэх газрын үйл ажиллагааны үр нөлөөг нэмэгдүүлэх шаардлагатай гэжээ. Харин улс төрчдийн ёс зүйн хэм хэмжээг бий болгож мөрдүүлэх нь авлигатай тэмцэхэд зайлшгүй шаардлагатай гэж нэг ч шинжээч үзээгүй байгаа нь олон нийтийн зүгээс улс төрчдөд итгэх итгэл, тэднийг өөрчлөгдөнө гэх найдвар алдагдаж байгааг харуулж байна.

Шүүх эрх мэдэл, хууль сахиулах байгууллагын хүрэн гэх авлигын төсөөллийн судалгааны гүн

Шүүх, хуулийн байгууллагын авлигад өртөх эрсдлийн үнэлгээ

Шүүх эрх мэдлийн хүрээнд хамаарах шүүх, прокурорын байгууллага болон хууль сахиулах байгууллагууд болох цагдаагийн байгууллага, шүүхийн шийдвэр гүйцэтгэх байгууллагуудын авлигад өртөх эрсдлийг 1-огт үгүй, 2-бага зэрэг, 3-дунд зэрэг, 4-их, 5-маш их гэсэн үзүүлэлтээр шинжээчдээр үнэлүүлэв.



2013 онд шүүхийн авлигад өртөх эрсдэл дунд зэрэг байна гэж шинжээчид үзсэн бөгөөд үүнээс аймаг, нийслэлийн шүүхийн авлигад өртөх эрсдэл шүүхүүдийн дунджаас дээгүүр, харин сум буюу сум дундын, дүүргийн шүүх, Захиргааны хэргийн шүүхийн авлигад өртөх эрсдэл шүүхүүдийн дунджаас бага байна. Улсын Дээд шүүхийн авлигад өртөх эрсдлийн хэмжээ шүүхүүдийн дундажтай адил түвшинд байна.

2013 онд прокурорын байгууллагын авлигад өртөх эрсдэл дунд зэрэг байна гэж шинжээчид үзсэн бөгөөд сум дундын, дүүргийн, аймаг, нийслэл, тээврийн прокурорын газруудын авлигад өртөх эрсдэл энэ түвшнээс дээгүүр, Улсын ерөнхий прокурорын газрын авлигад өртөх эрсдэл прокурорын байгууллагын дунджаас доогуур байна.

Цагдаагийн байгууллагын авлигад өртөх эрсдэл 2013 онд дунд зэрэг байна гэж шинжээчид үзсэн ба цагдаагийн байгууллага дотроо Замын цагдаагийн газар, Мөрдөн байцаах газар,

Эрүүгийн цагдаагийн газрын авлигад өртөх эрсдэл хамгийн өндөр, Цагдаагийн Ерөнхий газрынх хамгийн бага байна.

Шүүхийн шийдвэр гүйцэтгэх байгууллагын авлигад өртөх эрсдэл 2013 онд дунд зэрэг байна гэж шинжээчид үзсэн бөгөөд салбар дотроо хорих ангиуд болон нийслэлийн шийдвэр гүйцэтгэх газрын авлигад өртөх эрсдэл хамгийн өндөр, Шүүхийн шийдвэр гүйцэтгэх ерөнхий газрын авлигад өртөх эрсдэл хамгийн бага байна.

2013 оны үзүүлэлтийг 2012 оныхтой харьцуулбал сум буюу сум дундын, дүүргийн шүүх, цагдаагийн хэрэг бүртгэлт, хэв журмын алба, Замын цагдаагийн газар, аймаг, нийслэл, Төмөр замын цагдаагийн газар, хэлтсүүд, Цагдаагийн ерөнхий газрын авлигад өртөх эрсдэл буурсан байгаагаас цагдаагийн хэв журмын алба болон цагдаагийн төв байгууллагын эрсдэл хамгийн их бүүрчээ. Авлигын эрсдэл нь өмнөх оныхоос нэмэгдсэн байгууллагууд дотроос Улсын дээд шүүх болон Улсын Ерөнхий прокурорын газрын авлигад өртөх эрсдэл хамгийн их нэмэгдсэн байна.

2009 оноос 2013 он хүртэлх 5 жилийн дунджаар цагдаагийн байгууллагын авлигад өртөх эрсдэл хамгийн өндөр байх бөгөөд шүүх, прокурор, шүүхийн шийдвэр гүйцэтгэх байгууллагын авлигад өртөх эрсдлийн дундаж нь ойролцоо түвшинд байна.

Авлига үүсэхэд нөлөөлж буй хүчин зүйлсийн үнэлгээ

Хууль хяналтын байгууллагад авлига үүсэхэд нөлөөлж буй хүчин зүйлсийг 1-огт үгүй, 2-бага зэрэг, 3-дунд зэрэг, 4-их, 5-маш их гэсэн үзүүлэлтээр үнэлүүлэхэд 2013 онд хууль хяналтын байгууллагын албан хаагчийн ёс зүйг сахиулах, хариуцлага тооцох механизмын дутагдалтай байдал авлига үүсэхэд хамгийн их нөлөөлсөн гэж шинжээчид үзсэн байна. Нөлөөллийн үзүүлэлтээрээ үүний дараа албан хаагчдын цалин хангамж, ажиллах нөхцөл хангалтгүй байдал орж байна.

2013 оны үзүүлэлтүүд 2012 оныхоос бүгд өссөн байх бөгөөд хуулийн байгууллагын шийдвэр гаргах үйл явц бүрэн хуульчлагдаагүй байдлын үнэлгээ болон хууль хяналтын байгууллагын албан хаагчийн цалин хангамж, ажиллах нөхцөл хангалтгүй байдал хамгийн ихээр өсчээ. Өөрөөр хэлбэл, эдгээр нөхцөл байдлын авлига үүсэхэд нөлөөлөх нөлөөлөл нь 2013 онд өссөн байна.

2009 оноос 2013 он хүртэлх 5 жилийн дундаж үзүүлэлтээр хууль хяналтын байгууллагын албан хаагчийн ёс зүй, хариуцлага тооцох механизм дутагдалтай байдал, хууль хяналтын байгууллагын албан хаагчийн цалин хангамж, ажиллах нөхцөл хангалтгүй байдал авлига үүсэхэд хамгийн ихээр нөлөөлж байсан нь 2013 оны судалгааны үр дүнтэй адил байна.



Хуулийн байгууллагын албан тушаалтан бусад албан тушаалтны үйл ажиллагаанд нөлөөлөн оролцож буй хэлбэрүүдийн тархцын үнэлгээ

Хуулийн байгууллагын албан тушаалтнаас бусад албан тушаалтны үйл ажиллагаанд хөндлөнгөөс нөлөөлөн оролцож буй үйл ажиллагааны хэлбэрүүдийн тархацыг 1 - огт үгүй, 2 - бага зэрэг, 3 - дунд зэрэг, 4 - их, 5 - маш их гэсэн үзүүлэлтээр үнэлүүлэхэд 2013 онд хууль бусаар дотоод үйл ажиллагаанд нь оролцох, шан харамж нэхэх зэрэг үйлдлийг дунд зэрэг хэрэглэсэн, харин албан тушаалтны зөрчлийг илрүүлж түүгээр нь дарамтлах, хууль бус шаардлага тавих, дарамт шахалт үзүүлэх зэрэг хэлбэрүүдийг тэдгээрээс илүү их хэрэглэсэн гэж шинжээчид үзсэн байна.

2013 онд албан тушаалтны гаргасан зөрчлөөр нь дарамт шахалт үзүүлэх хэлбэрийн үзүүлэлт өмнөх оныхоос нэмэгдэж, бусад хэлбэрийн үзүүлэлт бүүрснаас хууль бусаар дотоод үйл ажиллагаанд нь оролцох үйл ажиллагааны үзүүлэлт хамгийн их бүүрсан байна.

2009 оноос 2013 он хүртэлх 5 жилийн дунджаар албан тушаалтны зөрчлийн илрүүлж дарамтлах үйл ажиллагаа хамгийн өндөр үзүүлэлттэй байгаа бөгөөд шан харамж нэхэхтэй холбоотой хэлбэр хамгийн бага үзүүлэлттэй байна.

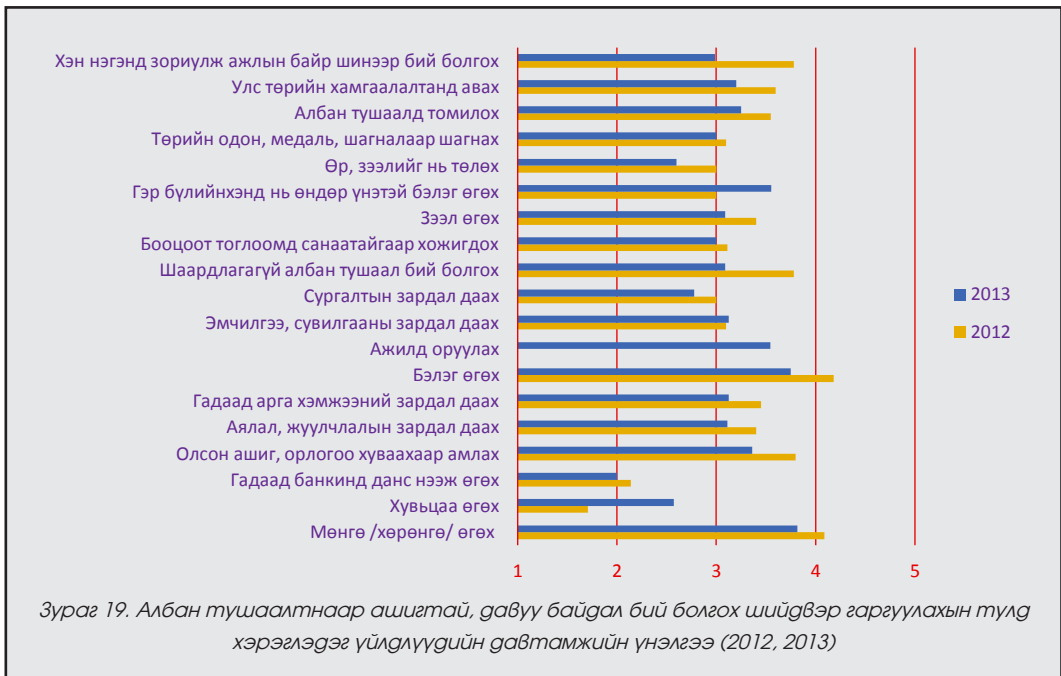


Ашигтай, гавуу байдал бий болгох шийдвэр гаргуулахын тулд хэрэглэдэг үйлдлүүдийн давтамжийн үнэлгээ

Хуулийн байгууллагын албан тушаалтнаар өөрт ашигтай шийдвэр гаргуулахын тулд хэрэглэдэг үйлдлийн давтамжийг тархацыг 1 - огт үгүй, 2 - бага зэрэг, 3 - дунд зэрэг, 4 - их, 5 - маш их гэсэн үзүүлэлтээр үнэлгээ хийлгэхэд 2013 онд мөнгө хөрөнгө өгөх, өөрт нь болон гэр бүлийхэнд нь бэлэг өгөх, ажилд оруулах зэрэг үйлдлүүдийг илүү их хэрэглэсэн гэж шинжээчид үзсэн байна.

2013 оны үзүүлэлтийг өмнөх оныхтой харьцуулбал хувьцаа өгөх болон гэр бүлийнхэнд нь өндөр үнэтэй бэлэг өгөх үйлдлүүдийн үзүүлэлт нэмэгдэж, бусад үйлдлүүдийн үзүүлэлт бүүрсан байна.

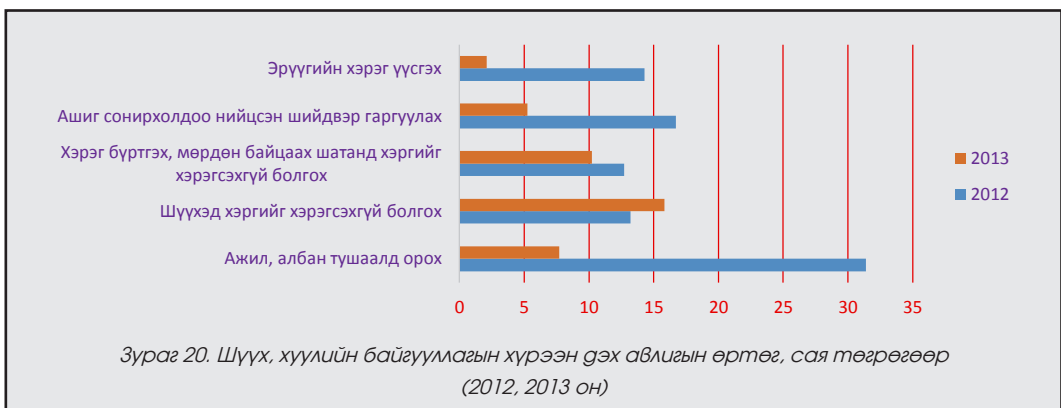
2009 оноос 2013 он хүртэлх 5 жилийн дундаж үзүүлэлтээр хөрөнгө, мөнгө өгөх, бэлэг өгөх, улс төрийн хамгаалалтад авах, албан тушаалд томилох зэрэг үйлдлийн үзүүлэлт хамгийн өндөр буюу хамгийн их давтамжтай, хувьцаа өгөх, гадаад банканд данс нээх, эмчилгээ сувилгаа, сургалтын зардал даах үйлдлүүдийн үзүүлэлт хамгийн бага байна.



Шүүх, хуулийн байгууллагын хүрээнд гэх авлигын өртөг

Шүүх, хуулийн байгууллагын тодорхой үйл ажиллагааны үе дэх авлигын өртгийн талаарх мөнгөн дүнгээр илэрхийлэгдсэн үзүүлэлт бүхий таамаглал болон төсөөллийн үнэлгээр шинжээчдээр хийлгэв. 2013 оны судалгааны хүрээнд шинжээчдийн төсөөлмөөр ажил, албан тушаалд ороход 7.7 сая төгрөг, эрүүгийн хэрэг үүсгэхэд 2.1 сая төгрөг, ашиг сонирхолдоо нийцсэн шийдвэр гаргуулахад 5.3 сая төгрөг, хэрэг бүртгэлт, мөрдөн байцаалтын үед хэрэг хэрэгсэхгүй болгоход 10.2 сая төгрөг, шүүхэд хэргийг хэрэгсэхгүй болгоход 15.8 сая төгрөг авлигад зарцуулагддаг байж болзошгүй байна.

2013 оны үзүүлэлтийг өмнөх оныхтой харьцуулбал шүүхэд хэргийг хэрэгсэхгүй болгоход зарцуулдаг байж болох авлигын өртгийн хэмжээний төсөөллийн үзүүлэлт 2.6 сая төгрөгөөр нэмэгдэж дурдагдсан бусад үйл ажиллагааны үе дэх авлигын өртгийн хэмжээний төсөөллийн



үзүүлэлтүүд буурчээ. Үүнд ажил, албан тушаалд орох үеийн авлигын өртгийн хэмжээний төсөөллийн үзүүлэлт 23.7 сая төгрөгөөр буурсан бол ашиг сонирхолдоо нийцсэн шийдвэр гаргуулахад зарцуулдаг авлигын өртгийн хэмжээний төсөөллийн үзүүлэлт 11.5 сая төгрөгөөр, эрүүгийн хэрэг үүсгэхтэй холбоотой авлигын өртгийн хэмжээний төсөөллийн үзүүлэлт 12.2 сая төгрөгөөр тус тус буурсан байна. Хэрэг бүртгэх, мөрдөн байцах шатанд хэргийг хэрэгсэхгүй болгохтой холбоотой авлигын өртгийн хэмжээний төсөөллийн үзүүлэлт 2012 оныхоос 2013 онд 2.5 сая төгрөгөөр буурсан нь дээрх үзүүлүүдээс харьцангуй доогуур байна.

Авлигын хэлбэрийн үнэлгээ

Хууль сахиулах болон шүүх эрх мэдлийн байгууллагын албан тушаалтанд хээл хахууль өгөх, авах арга тус бүрийн тархцыг 1-огт үгүй, 2-бага зэрэг, 3-дунд зэрэг, 4-их, 5-маш их гэсэн үзүүлэлтээр үнэлүүлэхэд 2013 онд өмгөөлөгчөөр болон зуучлагчаар дамжуулан хээл хахууль өгөх, эд зүйлсийг зах зээлийн үнээс дээгүүр үнээр худалдан авах, ойр дотнын хүмүүсээр нь дамжуулан хээл хахууль өгөх зэрэг хэлбэрүүд харьцангуй илүү тархалттай байна гэж шинжээчид үзсэн байна.

2013 онд 2013 оны судалгааны дүнг өмнөх оны дүнтэй харьцуулбал мөнгө зээлдүүлээд мартагч үйлдлээс бусад хэлбэрийн үзүүлэлт буурсан байна. Үүнд хувьцаа, эд хөрөнгө өмчлүүлэх, хахууль авагчид шууд өөрт нь өгөх, ойр дотнын хүмүүсээр нь дамжуулах зэрэг үйлдлүүдийн үзүүлэлт хамгийн их буурчээ.

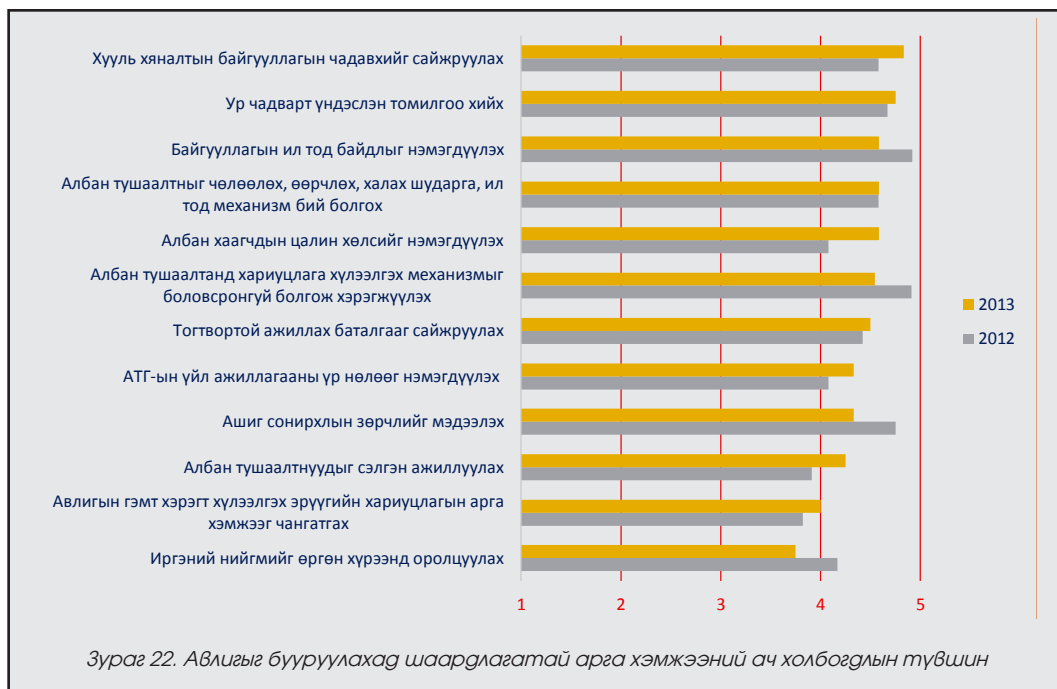
2009 оноос 2013 оны хоорондох 5 жилийн дундаж үзүүлэлтээр өмгөөлөгчөөр болон зуучлагчаар дамжуулах, ойр дотнын хүн, гэр бүлийн гишүүд, тэдгээрийн өмчийн компанид давуу байдал олгох зэрэг үйлдлүүд хамгийн өндөр үзүүлэлттэй байхад хувьцаа, эд хөрөнгө өмчлүүлэх, эд зүйлийг зах зээлийн үнээс доогуур үнээр худалдах зэрэг үйлдлүүд хамгийн бага үзүүлэлттэй байна.



Шүүх, хуулийн байгууллагын хүрээн гэх авлигыг бууруулахад шаардлагатай арга хэмжээний ач холбогдлын түвшин

Шүүх, хуулийн байгууллагын хүрээн дэх авлигыг бууруулахад шаардлагатай арга хэмжээний ач холбогдлыг түвшинг шинжээчдээр 1-огт шаардлагагүй, 2-нэг их шаардлагатай биш, 3-эргэлзэж байна, 4-өр нь шаардлагатай, 5-нэн тэргүүнд шаардлагатай гэсэн үзүүлэлтүүдээр үнэлүүлэхэд хууль хяналтын байгууллагын чадавхийг сайжруулах, үр чадварт үндэслэн томигоо хийх, байгууллагын ил тод байдлыг нэмэгдүүлэх, албан тушаалтныг

чөлөөлөх, өөрчлөх, халах шударга, ил тод механизм бий болгох, албан хаагчдын цалин хөлсийг нэмэгдүүлэх, албан тушаалтанд хариуцлага хүлээлгэх механизмыг боловсронгуй болгож хэрэгжүүлэх, тогтвортой ажиллах баталгааг сайжруулах зэрэг арга хэмжээ нэн тэргүүнд шаардлагатай гэж шинжээчид үзсэн байна.



ДҮГНЭЛТ

- Улс төр, хууль хяналтын байгууллагын хүрээн дэх авлигын талаарх төсөөллийн судалгаа 2008 оноос хийгдэж эхэлснээс хойшхи 6 жилийн хугацааны хамгийн бага үзүүлэлт буюу 3.68 гэсэн үзүүлэлтэй гарлаа. Ингэж гарахад улс төрийн хүрээний авлигын төсөөллийн 2013 оны үзүүлэлт 2012 оныхоос 0.3 пунктээр буурсан нь голлон нөлөөлсөн байна.
- Монгол Улс дахь улс төрийн институциудын авлигад өртөмтгий байдлын дундаж үзүүлэлт жил бүр буурч байгаа нь эерэг үзүүлэлт болж байна.
- Уул уурхай, дэд бүтэц, барилгын салбарт улс төрийн хүрээний авлигын үйл ажиллагаа голлон чиглэгдэж байгаа болон төрийн захиргааны төв байгууллагуудын дээд болон дунд түвшний удирдлагын авлигад өртөх эрсдэл өндөр байгаа нь судалгааны үр дүнгээс харагдаж байна. Эндээс уул уурхай, дэд бүтэц, барилга хот байгуулалтыг хариуцсан салбарын яамдын удирдах албан тушаалтнууд авлигад холбогдох эрсдэл ихтэй гэж дүгнэж болохоор байна.
- Төрийн албан дахь төрийн томилгоо болон бизнес бүлэглэлүүдийн ашиг сонирхол улс төрд нөлөөлж буй байдал нь улс төрийн хүрээний авлигад хүчтэй нөлөөлж буй хүчин зүйлс болоод байна. Эдгээрээс гадна улс төрийн намын санхүүжилтийн механизм, сонгуулийн санхүүжилтийн механизм, сонгуулийн өнөөгийн тогтолцоо зэрэг улс төрийн

нам, сонгуультай холбоотой хүчин зүйлс улс төрийн хүрээний авлига үүсэхэд ихээхэн нөлөөлж байна. Улсын Их Хурлын үйл ажиллагаан дахь ашиг сонирхлын зөрчил нь мөн улс төрийн авлигад их нөлөөтэй болохыг судалгааны дүн харуулж байна.

- Улс төрийн авлигын олон хэлбэрүүдээс нам болон сонгуулийн үйл ажиллагаатай холбоотой, ялангуяа намын болон сонгуулийн санхүүжилтийн асуудал илүү ноцтой байна.
- Төрийн албан тушаалтнаар өөрт ашигтай, давуу тал бий болгох шийдвэр гаргуулахын тулд олон янзын арга зам хэрэглэдэг боловч тухайн албан тушаалтанд мөнгө хөрөнгө өгөх, түүнийг албан тушаалд томилох, цалин өндөртэй ажилд оруулах, олсон ашиг орлогоо хуваахаар амлах, өр зээлийг нь төлөх зэрэг арга замуудыг ихээхэн ашигладаг болохыг судалгааны дүн харуулж байна. Албан тушаалын томилгооны асуудал энд мөн дурдагдаж байгаад анхаарал хандуулах шаардлагатай.
- Улс төрчдийн зүгээс албан тушаалын томилгоо, тусгай зөвшөөрөл, төрийн үйлчилгээ, шүүх, хэрэг бүртгэлт, мөрдөн байцаалт, мэргэжлийн хяналт зэрэг хяналтын үйл ажиллагаа, татвар зэрэг төрийн янз бүрийн үйл ажиллагаанд хөндлөнгөөс хутгалдан оролцож, нөлөөлөхдөө ихэнхдээ холбогдох албан тушаалтанд дарамт шахалт үзүүлдэг болохыг судалгаа харуулж байна. Энэ байдлаас улс төрчдийн ёс зүйн хэм хэмжээ ихээхэн алдагдсан, тэдэнтэй хариуцлага тооцох механизм сул байгаа гэж дүгнэж болохоор байна.
- Улс төрийн хүрээний авлига уул уурхай, дэд бүтцийн салбартай ихээхэн холбогдож байгаа нь Монгол Улсын эдийн засгийн хөгжилд ноцтой хохирол учруулж болзошгүй байна.
- Улс төрийн хүрээний авлига нь намд хандив авах, хувийн ашиг сонирхолдоо нийцсэн шийдвэр гаргах, ийм шийдвэр гаргуулахын тулд лоббидох, улс төрийн зорилготой хандив өгөх, авах, сонгогчдын саналыг худалдан авах, төрийн өмчийг ашиглан шамшигдуулах, хувьдаа завших, өөрийн эрх мэдлээ худалдах, бизнесийн бүлэглэлийн нөлөөнд автах зэрэг хэлбэрээр зонхилон илэрч байгаа нь Монгол Улс дахь улс төр болон бизнесийн бүлэглэлүүд хоорондоо нэгдэж нэг ашиг сонирхолтой болсон байж болзошгүй, бизнесийн бүлэглэлүүд улс төрчдийг гартаа оруулж өөрсдийн хүссэн шийдвэрийг гаргуулах боломжтой болсонтой холбоотой байж болох юм.
- Улс төрийн хүрээн дэх эрх ашгийн эрэмбээр нийтийн эрх ашиг хамгийн доод түвшинд байна.
- Улс төрийн авлига илүү их зохион байгуулалттай, илүү далд хэлбэртэй болж байгаа нь цаашид ноцтой үр дагаварт хүргэж болзошгүй байна.

САНАЛ, ЗӨВЛӨМЖ

- Уул уурхай, дэд бүтэц, барилгын салбарын төрийн захиргааны байгууллагуудын удирдах албан тушаалтнуудын авлигын өндөр эрсдэлтэй байгааг анхааран холбогдох урьдчилан сэргийлэх, соён гэгээрүүлэх арга хэмжээ авах шаардлагатай. Түүнчлэн албан тушаалын томилгоог улс төрийн намын харьяалал, танил тал, нэг аймаг, нэг нутаг, найз нөхөр гэсэн байдлаар хийхгүй байх нөхцөлийг бүрдүүлэх нь чухал байна.
- Улс төрийн авлигын олон хэлбэрүүдээс нам болон сонгуулийн үйл ажиллагаатай холбоотой, ялангуяа намын болон сонгуулийн санхүүжилтийн асуудал илүү ноцтой байгаад анхаарал хандуулж, холбогдох эрх зүйн зохицуулалтыг боловсронгуй болгох, улс төрийн шинжтэй, намын гишүүнчлэлээр албан тушаалд томилдог байдлыг өөрчлөх шаардлагатай.
- Нийтийн эрх ашгийг эрхэмлэн дээдлэх, ёс зүйтэй байх, хариуцлага хүлээх чадвартай байх явдал улс төрчдөд дутагдаж байгаад анхаарал хандуулах хэрэгтэй байна. Улс төрийн үйл ажиллагааг бизнесийн үйл ажиллагаанаас зааглах, төрийн үйл ажиллагаанд намчирхдаг, нутгархдаг байдлыг таслан зогсоох шаардлагатай. Үүний тулд Нийтийн албанд нийтийн болон хувийн ашиг сонирхлыг зохицуулах, ашиг сонирхлын зөрчлөөс урьдчилан сэргийлэх тухай хуулийн зохицуулалтыг улам боловсронгуй болгох, уг хуулийг хэрэгжүүлэх, хэрэгжилтэд нь хатүү хяналт тавих, зөрчил бүрд арга хэмжээ авах, улс төрчдөд ёс зүйн хариуцлага хүлээлгэх механизмыг бүрдүүлэх нь зүйтэй гэж үзэж байна.
- Төрийн байгууллага дахь авлига бий болоход голлон нөлөөлж буй хүчин зүйлсийн эсрэг шаардлагатай арга хэмжээ авах, үүнд төрийн албан хаагчдын ёс зүй, ажлын үр чадварыг дээшлүүлэх, тэдний цалин, нийгмийн баталгаатай холбоотой асуудлуудыг шийдвэрлэх, төсвийн хөрөнгийн төлөвлөлт, зарцуулалтад тавих хяналтыг чангатгах, албан тушаалтан өөрийн үзэмжээр асуудлыг шийдвэрлэдэг байдлыг таслан зогсоох эрх зүй, зохион байгуулалт, хүний нөөцийн холбогдох арга хэмжээ авах, төрийн үйлчилгээний хүртээмжийг сайжруулах, олон шат дамжлагыг цөөлөх шаардлагатай.
- Хууль сахиулах болон шүүх эрх мэдлийн байгууллага дахь авлига, ашиг сонирхлын зөрчлийг арилгахын тулд юуны өмнө тухайн байгууллагын чадавхийг бэхжүүлэх, үүний тулд үр чадварт үндэслэсэн томилгоо хийх, байгууллагын ил тод байдлыг нэмэгдүүлэх, хяналт тавих, хариуцлага хүлээлгэх тогтолцоог боловсронгуй болгох нь зүйтэй.

ГАДААД ОРНЫ ТУРШЛАГА, ҮЙЛ АЖИЛЛАГАА

Төрийн албаны ёс зүйг хөхиүлэн гэмжих ба авлигаас урьгчилан сэргийлэх нь,
Фредерик Боугэр, Янос Берток, Роберт Бешел нарын хамт⁷²

„Хэрэв [төрийн албан хаагч] үүргээ умартаж, хувийн ашиг хонжооны төлөө ажиллаж, хээл хахууль авч эхэлбэл нийгмийн ёс суртахуун түргэн доройтно. Хүмүүс бие биеэ хууран мэхэлж... ядуу доройг ашиглаж, шударга ёс хэнд ч үйлчлэхээ болино.“ - Бугда

Төрийн захиргаа 21 дүгээр зуунд шинэ сорилт, шахалттай тулгарч байгаа тухай 1-р бүлэгт авч хэлэлцсэн билээ. Төрийн үйлчилгээг сайжруулах шахалт нэмэгдэж, төвлөрлийг сааруулах, удирдлагын бие даасан эрхмэдлийг нэмэгдүүлэх, зах зээлийн болон хагас зах зээлийн механизмуудыг нэвтрүүлэх зэрэг улсын салбарын янз бүрийн шинэтгэл хийгдэж байна. Төрийн албан хаагчид эдгээр шинэ зорилтоос үүдсэн, ялангуяа менежерүүдийн бие дааж шийдвэр гаргах эрх мэдэл нэмэгдсэнтэй холбоотой

ашиг сонирхлын зөрчлүүдтэй тулгарах болов. Түүнчлэн даяаршлаас үүдсэн тодорхой бус байдал, ёс зүй, соёлын өөр өөр хэмжээтэй орны иргэд хоорондоо харилцах болсон нь төрийн албан хаагчдаас хүлээх зан суртахууны талаарх нийгмийн ойлголтыг өөрчилж байна. Энэхүү нарийн түвэгтэй шинэ орчинд хөгжиж байгаа болон хөгжингүй орнуудын төр засгийн хууль ёсны байдалд төрийн албаны шударга байдал, ёс зүй улам чухал байр суурь эзлэх болов.

ТӨРИЙН АЛБАНЫ ЁС ЗҮЙ

Ерөнхий тогм

Төрийн албаны ёс суртахууны онцлог шинж чанар

Хөгжингүй орнуудад хийгдсэн төрийн захиргааны шинэтгэлийн үзэл санаанд „төрийн албаны“ тухай үзэл баримтлалд эргэлзсэн, төрийн албан хаагчдад үл итгэсэн байдал ихээхэн нөлөөлсөн тухай мөн 20-р бүлэгт авч хэлэлцэв. Төрийн албаны статусыг эргэн харахгүйгээр засгийн газруудад тулгарч буй хүнд сорилтуудыг амжилттай даван туулж чадахгүй. Энэ нь төрийн албаны уламжлалт ёс суртахууныг

бэхжүүлэхийг шаардаж байна. Төрийн албаны эрхэмлэх зүйлс улс орнуудад харилцан адилгүй байдаг тухай энэ бүлэгт дэлгэрэнгүй авч үзнэ. Гэхдээ аль ч улс орны төрийн албанд нийтлэг эрхэмлэх зүйлс бол хүн бүрт хүндэтгэлтэй, шударга, алагчлалгүй хандах; үйл ажиллагаандаа зарчимч, тэгш байх; үйлчилгээ хүргэхэд хариуцлагатай, үр нөлөөтэй байх явдал юм.

⁷² Азийн хөгжлийн банкнаас „Үйлчлэх, хадгалахын тулд: Өрсөлдөөнт ертөнц дэх төрийн албаны шинэчлэлийн асуудал“ номны VII бүлгийг хөрвүүлснийг хүргэж байна.

Улстөрч ба төрийн албан хаагч

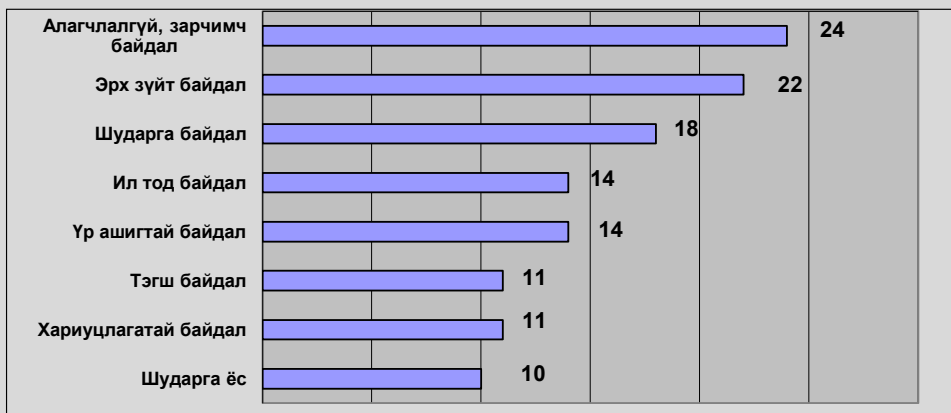
Төлөөлийн засаглалд сонгуульт ба сонгуульт бус алин байхаас үл хамааран улсын салбарын бүх албан тушаалтан эрхэлсэн ажил үүргийнхээ төлөө хариуцлага хүлээж тайлагнадаг. Энэ нь улстөрч ба төрийн албан хаагч хоёулаа иргэдийн өмнө хариуцлага хүлээж шударга ажиллах ёстой гэсэн үг бөгөөд иргэдийн хувьд улстөрч, төрийн захиргааны албан хаагчийн хоорондох ялгааг ойлгоход ихэнхдээ хүндрэлтэй байдаг. Олон нийт энэ ялгааг мэдэхгүй учраас хариуцлагыг засгийн газарт тохдог нь зүйн хэрэг, учир нь төрийн ихэнх шийдвэрт сонгуульт ба сонгуульт бус албан тушаалтнууд хоёулаа оролцдог. Олон улсын түвшинд ч байдал мөн адил. Жишээлбэл, Европын иргэд Европын парламентын болон Европын комиссийн гишүүд ба ажилтнууд, эсвэл Европын зөвлөлдэх үндэсний засгийн газрын төлөөлөгчдийг хооронд нь ялгахгүйгээр Европын холбооны байгууллагуудыг Брюссэлийн нэг засгийн газар гэж ойлгодог. Олон улсын байгууллагуудыг ч бас нэг цул зүйл мэт ойлгодог. Ийнхүү шударга байдлын асуудал нь төр засгийн бүхий л бүрэлдэхүүн хэсгийг хамарч, ёс зүйн зөрчлийг шийдвэрлэх оролдлого төр засгийн бүх албан тушаалтныг хамрах шаардлагатай. Жишээлбэл, Их Британийн Төрийн үйл ажиллагааны стандартын хороо засгийн газрын бүх шатны үйл ажиллагааны стандартыг үнэлж дүгнэх үүрэгтэй байна.

Улстөрч ба төрийн албан хаагчийн хувьд давхар стандартыг иргэд хүлээн зөвшөөрөхгүй нь ойлгомжтой. Гэхдээ улс төрийн хариуцлага тооцох механизм өөр байдаг учраас төрийн захиргааны асуудлыг тусгайлан авч үзэж байгаа нөхцөлд улстөрчдөд тусгайлан анхаарал хандуулахаас илүү тэднийг төрийн албан хаагчидтай харилцах харилцааны хүрээнд авч үзэх нь зүйтэй. Иймээс тус бүлэг болон тус номын түрш авч хэлэлцэж байгаа төрийн захиргааны албаны шударга байдал, үр

нөлөөтэй ажиллагааны хүрээнээс хальсан, олон улс оронд ёс зүйн томоохон асуудал дэгдээдэг улс төрийн намын санхүүжилт, улс төрийн кампанит ажил зэрэг сэдвийг энд орхигдуулав.

Төрийн албаны эрхэмлэх зүйлс түгээмэл үү?

Төрийн албаны ёс зүй нь нийгмийн ерөнхий үнэлэмжийн тогтолцоо, тухайн орны онцлог, соёлоос хамаардаг учраас ялангуяа Азид (1997 оны санхүүгийн хямралаас хойш багассан хэдий ч) улс орнуудыг төрийн албаны ёс зүйн байдлаар өөр хооронд нь харьцуулан жиших боломжгүй хэмээн маргах нь олон. Жишээлбэл, зарим оронд гарын бэлэг өгч, авах нь ажил хэрэг явуулахад шаардлагатай ердийн зүйл байхад бусад оронд ихээхэн асуудалтай; эсвэл тал тохой татах, зарим нөхцөлд мерит зарчмыг зөрчих нь 'өөрийнхөндөө туслах' зүй ёсны хэрэг хэмээн үздэг. Эдийн засгийн нөхцөл байдал ч бас холбоотой. Төрийн албаны цалин хөлс маш хангалтгүй байдлыг авлигатай холбох нь бий. Ерөнхийдөө улс үндэстний үнэт зүйлсийн ялгаа нь түүхэн ба соёлын онцлог, эдийн засгийн хөгжлийн түвшин, иргэний нийгмийн хүчирхэг байдал, засаглалын хүлээн зөвшөөрөгдсөн хэм хэмжээ зэрэг олон хүчин зүйлийн харилцан үйлчлэлээс хамаардаг. Хэдийгээр ийм бодит ялгаа бий боловч зохистой зан суртахууны талаарх үзэл бодол улам нэгдмэл болж байна. Сайн засаглал, зах зээлийн эдийн засаг, мэргэжлийн төрийн албатай нягт холбоотой суурь үнэлэмж нь: эрх чөлөө, шударга ёсыг эрхэмлэх улс төрийн; эрх зүйт байдал, хувийн шударга зан чанар, үр ашиг, үр нөлөө, тэгш, шударга байдал зэрэг төрийн албанд эрхэмлэн дээдлэх зүйлс юм. Мэдээжийн хэрэг эдгээр үнэт зүйлийг хэрхэн мөрдөх нь тухайн систем, төрийн албан хаагчдын өдөр тутмын ажиллагаанд өөр өөр байна. (Зураг 1).



Эх сурвалж: Public Trust: Ethics management measures in 29 OECD countries, OECD 2000.

Зураг 1. ЭЗХАХБ-ын орнуудад хамгийн их дурдагддаг төрийн албаны үнэт зүйлс

Даяаршил ба нийгмийн харилцааны өөрчлөлт

Сүүлийн үед гарч байгаа нэг эерэг өөрчлөлт бол даяаршлын үр дүнд улс орнууд өөр газар болж байгаа үйл явдал, түүний дотор ёс зүйн хямралууд, тэдгээрийг шийдвэрлэх оролдлогын талаар илүү мэдээлэлтэй болж байна. Жишээлбэл, бусад оронд гарсан дуулиант хэргүүдийн улмаас Австралид ёс зүйн дүрмийг баримтлах, хариуцлагыг дээшлүүлэх талаар илүү анхаарах болов. Европын комиссийг бүрэн бүрэлдэхүүнээр нь огцроход хүргэсэн 1999 оны дуулианы дараа Европын орнууд ч мөн адил арга хэмжээ авч байна.

Даяаршлын нөлөөгөөр ёс зүйн өөр өөр стандарттай төрийн албан хаагчид болон тоглоомын өөр өөр дүрэмтэй бизнесийн байгууллагууд, үүний дотор гадаадын болон үндэстэн дамнасан компаниудын харилцаа холбоо ихээхэн өргөжин тэлэв. Ийм нөхцөлд асуудлыг шийдвэрлэхгүй бол дэлхий даяар ёс зүйн доройтолд орж болно. Харин ухаалгаар шийдвэрлэвэл олон улсын харилцаа өргөжихийн хэрээр стандартыг сайжруулах шахалтыг газар сайгүй бий болгож болох юм. ЭЗХАХБ-ын гишүүн орнууд олон улсын бизнесийн арилжаанд гадаадын

төрийн албан хаагчдад хээл хахууль өгөхийг хуулиар хориглосон, НҮБ-ын Авлигын эсрэг конвенци батлагдан гарсан нь энэ чиглэлд хийсэн томоохон алхам юм.

Тухайн нийгмийн ёс суртахуунд гарч байгаа өөрчлөлтийг ёс зүйн стандартад тусгах нь улсын салбарт шударга байдлыг бэхжүүлэхэд чухал ач холбогдолтой. Тодорхой салбарт нийгмийн эрэлт хэрэгцээ нэмэгдсэнээр тусгай шинэ үйл ажиллагаа шаардлагатай болж байна. Үүнд хөгжингүй ихэнх орон, хөгжиж байгаа зарим оронд бэлгийн дарамт, арьс өнгөөр ялгаварлан гадуурхалтыг устгах чиглэлээр авч байгаа арга хэмжээг дурдаж болно. Энд бий болсон томоохон сорилт нь нийгмийн ёс суртахуун урьд өмнөхөөс илүү хурдацтай өөрчлөгдөж байгаа явдал юм. Хэдхэн жилийн өмнө хэвийн практик байсан зүйл өнөөдөр ёс зүйгүйд тооцогдож болно. Жишээлбэл, Японы төрийн албанд удаан хугацаагаар тогтож ирсэн бэлэг сэлт өгөх уламжлалыг 1999 оны 8 дугаар сард батлагдсан Төрийн албаны ёс зүйн хуулиар хязгаарлаж, албан хаагчид 5,000 иенээс дээш үнэтэй бэлэг авсан тохиолдолд мэдүүлэх үүрэгтэй болжээ. Энэ хууль батлагдахаас өмнө Япон төрийн албаны ёс зүйн дүрмийг гаргаж түүнд бэлэг

сэлт авахыг хориглосон хэдий ч илүү хүчтэй хэрэгсэл шаардлагатай гэж үзсэн байна. Үүний зэрэгцээ нийгмийн ёс суртахуун тухайн нэг улсын дотоодод хүртэл өөр өөр байх болжээ. Тухайлбал, Нидерландад нийгэм дэх ялгаатай байдал нэмэгдсэнээс төрөл бүрийн стандарт, үнэт зүйлс бий болжээ.

Төрийн албанг эрхэмлэн гээглэх зүйлс

Үйл ажиллагаанд баримтлах үндсэн зарчим, стандарт, хүлээн зөвшөөрөгдөх зан суртахууны заагийг тогтоогоогүй хэрнээ төрийн албан хаагчдаас ёс зүйтэй ажиллахыг шаардах нь боломжгүй, шударга бус хэрэг болно. Засгийн газрын гол үүрэг нь ийм стандартыг тогтоож, хэрэгжүүлэх механизм бий болгох явдал юм. Төрийн албан хаагчдын ёс зүйн үндсэн зарчим, стандартыг товч тодорхойлж нийтийн хүртээл болгосноор засгийн газрын бүх шатанд, цаашлаад олон нийтийн дунд нийтлэг ойлголт бий болгоход тусалдаг. Бусад хууль тогтоомжийн нэг адил ёс зүйн дүрэм өөрөө нийгмийн хэм хэмжээнд нийцэхгүй, сахин биелүүлдэггүй бол ач холбогдол нь алдагдана. Энэ нь институцийн тааламжтай орчинд төрийн албаны шударга байдлыг хөхиүлэн дэмжихэд чухал хувь нэмэр оруулна.

Төрийн албаны уламжлалт эрхэмлэн гээглэх зүйлс

ЭЗХАХБ-ын ихэнх оронд төрийн албан хаагчдын ёс зүйн дүрмийг Зураг 17.1-д үзүүлсэн улсын салбарт эрхэмлэн дээдлэх зүйлсийн хүрээнд тодорхойлжээ. Эдгээр үнэт зүйлийг тухайн орны онцлогоос хамааран янз бүрээр тодорхойлж болох бөгөөд өөр хоорондоо зөрчилдсөн (байгуулмагадаа үнэнч байх нь хувийн үнэнч шударга зан чанартай зөрчилдөж болно) тохиолдолд тэнцвэржүүлэх шаардлагатай:

- Үнэнч шударга байх (honesty): Энэ нь нийгмийн бүх хүрээнд эрхэмлэх сүүрч чанар боловч төрийн албан хаагчдын хувьд нийтийн итгэлийг хүлээх чадвар,

нийтийн ашиг сонирхлыг хувийн ашиг сонирхлоос дээгүүр тавих гэсэн тусгай утга агуулдаг. Улс орнууд төрийн албан хаагчдыг ажилд авахад урьд өмнө ял шийтгэл хүлээж байсныг магадлах зэргээр тухайн хүний шударга чанарыг шалгах журам тогтоосон байна (жишээлбэл, Франц, Польш, АНУ, бусад оронд).

- Алагчлалгүй, зарчимч байх (impartiality): Энэ нь үндэс угсаа, шашин шүтлэг, хүйс эсвэл эдийн засгийн байдлаар үл ялгаварлан гадуурхахын зэрэгцээ улс төрийн хувьд төвийг сахисан, нам бус байхыг эрхэмлэх зарчим юм. Төрийн албан хаагчид улс төрийн удирдлагад үнэнч байх үүрэгтэй боловч аливаа улс төрийн нам, бүлэгт тал засах, эсвэл хор хохирол учруулах ажиллагаа явуулахыг хориглодог. 11-р бүлэгт авч үзсэнчлэн, хувийн салбарт ажиллагсадтай харьцангуй тэдний улс төрийн үзэл бодлоо илэрхийлэх боломж хязгаарлагдмал байдаг.
- Үнэнч байх (loyalty): Ардчилсан тогтолцоонд улс төрийн удирдлагад үнэнч байх нь төрийн албан хаагчийн үүрэг боловч энэ нь ёс зүйгүй зан байдал гаргах тохиолдлоор хязгаарлагддаг. Хууль бус тушаал өгөх нөхцөлд энэ нь ойлгомжтой. Мөн дуулгавартай даган мөрдөх нь нийтийн ашиг сонирхолд илэрхий харшлах, эсвэл ёс зүйгүй зан байдал (албан ёсоор хууль зөрчөөгүй ч гэлээ) гаргахыг шаардаж байгаа тохиолдолд үнэнч байх зарчим үйлчлэхгүй. Төрийн албан хаагчид иргэдийн өмнө хариуцлага хүлээхийг шаардаж буй менежментийн нарийн түвэгтэй орчинд үнэнч байх зарчим бэрхшээлтэй тулгардаг (Засгийн газрын үйл ажиллагаанд хэрэглэгчийн чиг баримжаа бий болгох талаар 13 ба 16-р бүлгээс үзнэ үү). Онолын хувьд иргэд засгийн газрын бодлогод тодорхойлсны дагуу авах ёстой зүйлээ

авч байгаа учраас засгийн газарт болон хэрэглэгчдэд үйлчлэх үүргийн хооронд зөрчил гарах учиргүй. Гэвч практикт төрийн албан хаагчид иргэдэд үйлчлэх, хариуцлагатай ажиллахын тулд өдөр тутам бие дааж шийдвэр гаргах хэрэгтэй болдог бөгөөд энэ нь тэдний удирдлагадаа үнэнч байдалтай зөрчилдөж болно.

- Тасралтгүй, залгамж чанар (continuity): Төрийн албан хаагчид иргэдэд тогтвортой, тасралтгүй үйлчилгээ хүргэх үүрэгтэй. Тасралтгүй байх гэдэг нь ажлын байрыг эзэнгүйдүүлэхгүй байх, төрийн албан тушаалтай харшлахгүй хязгаарлагдмал тохиолдолд л бусад мэргэжлийн үйл ажиллагаа явуулахыг зөвшөөрөх гэсэн утга агуулдаг. Жишээлбэл, Японы Төрийн албаны ёс зүйн тухай 1999 оны хуулийн 101 дүгээр зүйлд төрийн албан хаагчдад бусад үйл ажиллагаа эрхлэхийг хориглосон байна. Тасралтгүй ажиллагааны өөр нэг асуудал нь төрийн албан хаагчдад ажлаас чөлөөлөгдөхдөө албан хэрэгтэй холбоотой аливаа мэдээллийг нуун дарагдуулах, эсвэл устгахыг хориглодог.
- Ил тод байдал ба бие дааж шийдвэр гаргах эрх мэдлийг тэнцвэржүүлэх (balancing transparency and discretion). 16-р бүлэгт дэлгэрэнгүй авч хэлэлцсэнээр засгийн газар мэдээллийг ил гаргахыг цааргалсаар ирсэн нь зарим талаар үндэслэлтэй. Гэхдээ нууцлал нь зүй бус үйлдлийг нуух хэрэгсэл болох нь бий. Ямар мэдээлэл ил тод байхыг тодорхойлж, олж авах эрхийг баталгаажуулах нь төрийн үүрэг мөн. Жишээлбэл, Шведэд Хэвлэл мэдээллийн эрх чөлөөний тухай хуульд төрийн захиргааны ил тод, нээлттэй байх зарчмыг тусгаснаар улсын салбар дахь авлигыг бууруулахад хувь нэмрээ оруулж байна. Италид шударга байдлыг бэхжүүлэх, авлигыг багасгахад хамгийн үр дүнтэй арга хэрэгсэл нь ил тод байдлыг

нэмэгдүүлэх явдал гэж үзсэн байна. Төв ба Зүүн Европын орнууд зэрэг ардчилмыг сэргээн тогтоосон орнуудад орчин үеийн хөгжлийг бий болгох гол хэрэгсэл нь ил тод байдал хэмээн тодорхойлжээ. Олон улсын байгууллагуудад элсэх нь ч бас хөшүүрэг байж болно. Жишээлбэл, БНСУ захиргааны шийдвэрийг иргэдэд мэдээлэх зорилготой Захиргааны журмын тухай хууль (1997), Мэдээллийн эрх чөлөөний тухай хуулийг гаргаснаар эрх зүйн шинэ хүрээ бий болгожээ. Нээлттэй байдал нэмэгдсэнээр иргэд, олон нийтийн хэвлэл мэдээллийн хэрэгсэл өргөн хяналт тавих боломжтой болдог. Иймд нээлттэй байх үүрэг ба бие дааж шийдвэр гаргах эрх мэдэл тэнцвэртэй байх хэрэгтэй. Энэ нь төрийн албан хаагчдын ямар мэдээллийг, хэнд гаргаж өгөх эрхийг тодорхойлсон тодорхой журам шаардлагатай гэсэн үг юм. Японы Төрийн албаны ёс зүйн тухай хуулийн 100-р зүйлд ажил үүргээ гүйцэтгэх явцад олж авсан аливаа нууцыг задруулахыг хориглодог. Бусад орнуудад ч мөн үүнтэй төстэй заалтууд байдаг.

- Хариуцлага ба хариуцан тайлагнах (responsibility and accountability): Төрийн албан хаагчид гаргасан шийдвэр, үйл ажиллагааныхаа төлөө хувийн хариуцлага хүлээж тайлагнадаг байх хэрэгтэй. Нийтийн ашиг сонирхлын төлөө үйлчлэх сэтгэлгээг төлөвшүүлэх нь чухал. БНСУ-д төрийн албан хаагчдыг албан тушаалаас байнга өөрчилснөөр хариуцлага суларсан нь авлигын гол шалтгаан болж байна хэмээн дүгнэжээ. Нийтийн ашиг сонирхлын хүрээнд хөгжингүй болон хөгжиж буй олон орон эдгээр үнэт зүйлийг тодорхойлсон хуулийн тусгай заалтууд бий болгожээ. Жишээлбэл, Канадад төрийн албан хаагчдын сонирхлын зөрчлийн тухай хуульд: „төрийн албан хаагчид албан үүргээ гүйцэтгэх явцдаа аливаа шийдвэрийг нийтийн ашиг сонирхлын үүднээс, мерит зарчмыг

үндэслэн гаргана” гэжээ. Нийтийн ашиг сонирхлын тухай ойлголт улс орнуудад харилцан адилгүй байдаг. Канадын жишээг эргэн харвал: „ашиг сонирхлын бодит, болзошгүй, эсвэл илт зөрчлөөс урьдчилан сэргийлэх, хэрэв хувийн ашиг сонирхол тухайн ажилтны албан үүрэг, хариуцлагатай зөрчилдсөн тохиолдолд уг зөрчлийг нийтийн ашиг сонирхолд нийцүүлэн шийдвэрлэнэ” гэсэн нь ямар ч тохиолдолд хувийн ашиг сонирхлын үүднээс хандахыг хориглох нийтлэг зарчим тогтоожээ.

Хувьсан өөрчлөгдөж буй орчин дахь улсын салбарын менежерүүд

Сүүлийн үед тулгарч байгаа ёс зүйн олон сорилтын нэг нь энэ номд авч хэлэлцсэн улсын салбарын олон өөрчлөлт шинэчлэлээс үүдэлтэй билээ (ялангуяа 19-р бүлгийг үзнэ үү). Улсын салбарын томоохон шинэтгэл хэрэгжүүлсэн орнуудад улсын салбарын менежерүүд цоо шинэ нөхцөлд үйл ажиллагаагаа явуулах шаардлагатай болсон бөгөөд энэхүү шинэтгэл 1980-аад оны дундаас улсын салбарт өрсөлдөөн нэвтрүүлэх, төрийн захиргааны гүйцэтгэж байсан олон чиг үүргийг арилжааны хэлбэрт оруулах, хувьчлах, эсвэл гадны байгууллагаар гэрээгээр гүйцэтгүүлэх чиглэлд ихээхэн идэвхжсээр ирэв. Дараах ажиглалтын аль нь ч ийм шинэтгэлийг бүрүүтгах, эсвэл төрийн албаны шударга ажиллагаанд заавал сөрөг нөлөө үзүүлнэ гэсэн санаа агуулаагүй болохыг анхаарна үү. Харин эдгээр шинэтгэлийг ёс зүйн хүрээтэй нягт уялдуулах, төрийн албаны шударга байдлыг сулруулахгүйн тулд нэмэлт арга хэмжээ шаардлагатай болохыг онцлон тэмдэглэхийг зорив.

Эрх мэдлийн төвлөрлийг сааруулах

Эдгээр шинэтгэл төрийн тодорхой үйлчилгээний үр ашиг, үр нөлөөг дээшлүүлсэн боловч төрийн албанд нийтлэг баримталдаг соёлын хэм хэмжээ,

стандарт, ёс суртахуун сулрахад хүргэжээ. Энэ нь төрийн албан хаагчид бие дааж шийдвэр гаргах илүү эрх мэдлийнхээ хүрээнд хариуцлага хүлээхийн зэрэгцээ ёс зүйн шинэчилсэн хүрээг баримтлан үйл ажиллагаа явуулах институцийн шинэ орчныг шаардаж байна. Шилжсэн эрх мэдэл ба хариуцлагын тогтолцоог тэнцвэржүүлэх нь шударга, сайн ажиллагаатай, мэргэжлийн төрийн албыг бэхжүүлэхэд хамгийн чухал хүчин зүйл юм. Төвийн зохицуулалт, хяналт багасгахын хэрээр төрийн албан хаагчдын зан суртахууныг жолоодох, төрийн албанд нийтлэг мөрдөх журам болох үнэт зүйлс, нийтийн ашиг сонирхлын тухай үзэл баримтлалын үүрэг улам чухлаар тавигдаж байна. Үр ашгийг нэмэгдүүлэх зорилт нь шударга ажиллагаа, улмаар үр нөлөөг бууруулахгүй байх, өнөөгийн шинэ нөхцөлд нийтийн ашиг сонирхлыг хамгаалах үүднээс эдгээр үнэт зүйлийг хамгаалах механизмыг шинэчлэн сайжруулах шаардлагатай байна.

Хөрөнгө нөөцийн хомсдлын нөлөө

Төрийн үүрэг хариуцлага 1960-1970-аад онуудад асар их өргөжин тэлсний дараа ихэнх засгийн газар улсын төсвийн зарлагыг бууруулах шахалтад оржээ. Хөрөнгийн зарцуулалтыг илүү үр ашигтай болгох зорилгоор төсвийн зардлыг бууруулах, төрийн албан хаагчдын тоог цөөлөх зэрэг арга хэмжээ авч хэрэгжүүлж ирэв (10-р бүлэг). Цомхотголыг орон тооны илүүдлийг багасгах, үр бүтээл муутай ажиллагсад чиглүүлэн хийсэн орнуудад үр ашиг нэмэгдсэн, ажлын ачааллыг буурсан өөрчлөлт гараагүй байна. Зарим оронд адил хэмжээний ажлыг илүү цөөн тооны ажилтан, бага хөрөнгөөр хийх шаардлагатай болов. Энэ нь төрийн албан хаагчдын ёс суртахуунд сөргөөр нөлөөлөөд зогсохгүй хөдөлмөрийн бүтээмжийг илт бууруулж улмаар үйлчилгээний чанарыг сулруулж болно. Эсвэл үйчилгээ богино хугацаанд сайжирсан ч, урт хугацаанд муудаж болно. Мөн хангалттай хөшүүрэг байхгүйгээс ажиллагсдын урам зориг буурч нийтийн төлөө үйлчлэх сэтгэлгээ

суларч болно. Жишээлбэл, АНУ-д төсвийн хязгаарлалт хийхдээ удирдах албан тушаалын албаны цалингийн дээд хязгаар тогтоосон нь тус албаны ач холбогдлыг үгүйсгэсэн явдал болжээ. Дээр нь хөрөнгө нөөц хүрэлцээгүй байдлаас хялбар арга сүвэгчлэх, эсвэл зохих процессыг мөрдөхгүй байх шахалт бий болдог. Сургалтын үйл ажиллагаа, түүний дотор ажлын байран дахь ёс зүйн сургалтын төсөв хамгийн түрүүнд хасагдах магадлалтай байдаг. Цомхотголтой холбогдуулан ажлаас чөлөөлөгдсөний дараа хориглох зүйлс, болзошгүй ашиг сонирхлын зөрчлийг зохицуулах асуудлууд үүсдэг. Түүнчлэн ёс зүйн хэм хэмжээг чанд сахиулах тусгай хүчин чармайлт шаардсан сөрөг нөлөө (урам зориг сулрах, тодорхойгүй байдлаас болж шилдэг үр чадвар алдагдах гэх мэт) бий болдог.

Эцэст нь, төрийн албан дахь бүтцийн өөрчлөлт нь гол төлөв бие даасан агентлагт эрх мэдлийг шилжүүлэх, корпорацижуулах, өмч хувьчлах (6-р бүлэг) замаар улсын салбарын байгууллагуудын статусыг өөрчлөхөд чиглэгддэг учраас төрийн албан хаагчдын ёс зүйн ерөнхий байдал, менежментэд нөлөөлөх эрсдэлтэй. Байгууллагын эрх зүйн болон захиргааны хэлбэрийг өөрчилснөөр шинээр бий болсон байгууллагад ямар үнэт зүйлс үйлчлэх, эдгээрийг шинэ орчинд хэрхэн зохицуулж өөрчлөхтэй холбоотой тодорхойгүй байдал үүсдэг. Зарим нөхцөлд байгууллагууд улсын салбарын ёс зүйгээс хувийн салбарын ёс зүйн хүрээнд зохицон хувьсах шаардлагатай болдог. Энэ нь үйлчилгээний сургалт, хувь хүмүүс ба байгууллагын гүйцэтгэлд хяналт тавих шинэ механизмыг зохицуулах шинэ хүрээ бий болгохыг шаардана.

Менежментийн эрх мэдлийг шилжүүлэх

Менежерүүдийн эрх мэдлийг нэмэгдүүлснээр олон оронд төрийн үйлчилгээний үр ашиг ихээхэн дээшлэв. Бизнесийн тодорхой төлөвлөгөө, хүссэн үр дүнд нийцүүлэн хүний болон санхүүгийн

нөөцийг удирдах уян хатан байдал бий болгож, төвийн зохицуулалт, хяналтыг багасгав. Хөгжилтэй олон орон, хөгжиж байгаа зарим орны төвлөрсөн яам газрууд, салбарын нэгжүүд урьдынхаасаа илүү бие даасан эрх мэдэлтэй болов. Ийм нөхцөлд төрийн албыг мэргэшүүлэх, үнэт зүйлсийг төлөвшүүлэх сайн тогтолцоо бий болгох хүчин чармайлт гаргахгүй бол улсын салбарын ёс суртахуун, засгийн газрын үйл ажиллагааны нэгдмэл байдал алдагдаж болох талаар шүүмжлэл ихээхэн гаргах болов. Гэхдээ, эхний асуулт нь уламжлалт нэгдмэл ёс суртахуун байх эсэх тухай асуудал юм. Нэг талаас, үнэт зүйлс, ёс зүйн хэм хэмжээ нь тухайн байгууллагын эрхэм зорилго, зорилтуудаас хамаардаг. Жишээлбэл, ёс зүйн асуудал батлан хамгаалах яам болон нийгмийн хамгааллын яаманд ажиллагсдын хувьд өөр өөр байж болно. Нөгөө талаас, төрийн албаны ёс суртахууныг төлөвшүүлэхэд олон жижиг хэсэгт задрахгүй, нэгдсэн уялдаатай байдал бий болгоход анхаарах хэрэгтэй. Ийнхүү байгууллага бүр өөрийн онцлог тохирсон ёс зүйн дүрэмтэй байхыг зөвшөөрөх боловч энэхүү дүрмийг төвлөрсөн удирдамжийн хүрээнд боловсруулах хэрэгтэй. Улсын салбарын менежментийн өөрчлөлтөөр хамгийн хол яваа орнуудын хувьд ч энэ мөн ялгаагүй юм. Жишээлбэл, Шинэ Зеланд Төрийн албаны ёс зүйн ерөнхий дүрмийн дээр яам, газрын үйл ажиллагааны шаардлага, онцлог тохирсон салбарын дүрэмтэй байна.

Удирдлагын эрх мэдлийг нэмэгдүүлэхийн тулд нарийвчилсан дүрэм журмыг цөөлөх (АНУ-ын Засгийн газрын шинэтгэлийн хөтөлбөр шиг), эсвэл процедурын шинж чанартай хууль, дүрэм журмыг илүү үр дүнд чиглэсэн томъёололтой болгож өөрчлөх шаардлагатай болж байна (Австрали, Шинэ Зеланд, Скандинавын орнуудынх шиг). Менежерүүдэд удирдах боломж олгох зарчмын дагуу тэдний үйл ажиллагаа явуулах эрх чөлөөг нэмэгдүүлэхийн хэрээр хэвийн бус байдал гарах магадлал ч нэмэгддэг. Гүйцэтгэлийн шалгуур үзүүлэлтийг тодорхой,

найдвартай тогтоохгүйгээр нарийвчилсан дүрэм журмыг цөөлөх нь зарим албан хаагчдыг төөрөгдөлд оруулж болно. Үүний зэрэгцээ менежерүүдэд зөвхөн үр дүнгийн төлөө шахалт үзүүлснээр тэднийг ёс зүйн стандарт болон дүрэм журмаас хазайхад хүргэдэг. Ийм учраас үнэт зүйлсийг мөрдлөг болгох үүднээс олон улс орон ёс зүйн дүрэм боловсруулж гаргаад байна.

Улсын ба хувийн хэвшлийн шинэ харилцаа

Улсын салбарын үүрэг хувьсан хөгжсөнөөр хувийн салбартай харьцах харилцаа ихээхэн нэмэгдэв. Мэдээжийн хэрэг, хувийн салбарт ч ёс зүйн асуудал чухал байр суурь эзэлдэг. Гэхдээ ийм харилцаа өргөжсөнөөр хэд хэдэн чиглэлд зүй бус үйлдэл гарах боломж шинээр бий болсныг туршлага харуулж байна. Жишээлбэл, Францад төвлөрлийг сааруулахдаа орон нутгийн захиргаадын гүйцэтгэлд тавих хангалттай хяналт бий болгохгүйгээр уламжлалт хязгаарлалтыг цуцалсан нь төр-хувийн хэвшлийн хооронд хуйвалдсан хэд хэдэн хор хөнөөлтэй тохиолдол гарах үүдийг нээсэн нь төвлөрлийг сааруулах үйл явцын нэр хүндийг бууруулахад тодорхой хэмээгээр нөлөөлжээ.

Төрийн албан хаагчид хувийн салбартай хийх арилжааны үйл ажиллагаанд улам ихээр оролцох болсон нь барих-ашиглах-шилжүүлэх гэрээ (гэрээгээр гүйцэтгүүлэх ажиллагааны тухай 13-р бүлгийг үзнэ үү), өмч хувьчлалын менежмент зэрэг эрсдэлтэй салбарууд бий болгож байна. Ялангуяа гэрээгээр гүйцэтгүүлэх хэлбэрийг өргөнөөр ашигласан мэдээллийн технологийн (MT) салбарт хамгийн чухал сургамж бий болов. Норвегид томоохон байгууллагуудын MT дахь хөрөнгө оруулалт хяналт дутагдсан, хариуцлага алдагдсан, засгийн газрын байгууллагуудын хооронд хяналтын чиг үүрэг тодорхой бус байсантай холбоотойгоор төсвийн болон менежментийн асуудалтай тулгарчээ. Германд гэрээ байгуулах эрх

олгох, татаас хуваарилах, лиценз олгох, төлбөр хураамж ногдуулах ажиллагаа, Польшид өмч хувьчлал, хил дамнасан арилжаа, Грект татвар, гаалийн захиргаа хамгийн эмзэг салбаруудад тооцогддог. Улсын ба хувийн салбар хоорондын өсөн нэмэгдэж байгаа харилцааг дэмжихийн хэрээр төрийн албаны үнэт зүйлсэд илүү анхаарал хандуулах, гадны түншлэгчдээс эдгээр үнэт зүйлийг хүндэтгэн үзэхийг шаардах хэрэгтэй. Ингэж чадаагүйн улмаас улс-хувийн хэвшлийн хамтын ажиллагаа хуйвалдаан болон хувирч эрх мэдэл нөлөө бүхий этгээдүүдийн хаалттай тойрог болж доройтсоноос гарсан үр дагаврын тод жишээ нь 1997-1999 оны Азийн санхүүгийн хямрал юм.

Улс-хувийн салбарын шинэ харилцааны нэг чухал асуудал бол ажил эрхлэлтийн практик өөрчлөгдсөн явдал юм. Уламжлал ёсоор баталгаатай ажлын байр, нийгмийн статус санал болгодог учраас төрийн албаны цалин хөлс хувийн салбарынхаас доогуур байдаг. Олон оронд цалин хөлсний ийм ялгаа бүдгэрсээр байна. Тогтсон хугацаатай гэрээг илүүтэй ашиглах болсноор ажлын байрны баталгаа багасч, өмнө өгүүлснээр төрийн албаны нэр хүнд ч буурах хандлагатай байна. Мөн хувийн хэвшлээс төрийн албанд хөндлөнгөөс элсэх элсэлт урьд өмнөхөөс нэмэгдсэнээр цалин хөлсийг нэмэгдүүлэх шаардлагатай болж байна. Эдгээр хандлага нь менежментийг сайжруулах, эсвэл хувийн хэвшлийн практикийг нэвтрүүлэх талаасаа эерэг нөлөөтэй байж болно. Гэхдээ хувийн ба улсын салбарын ажил эрхлэлтийн ялгаа ийнхүү арилснаар улсын салбарын стандарт буурах, үүнд ашгийн чиг баримжаа, явцуу тоон үзүүлэлт улсын салбарын үнэт зүйлс, хэм хэмжээнээс дээгүүр тавигдаж болох учраас болгоомжлох хэрэгтэй.

Эцэст нь, төрийн албаны цалин хөлс, ажлын байрны баталгаа бага, доогуур статусыг нь нөхөхүйц хэмжээнд хангалттай өсгөхгүй нөхцөлд чадварлаг төрийн албан хаагчид хувийн хэвшилд ажиллах сонирхолтой

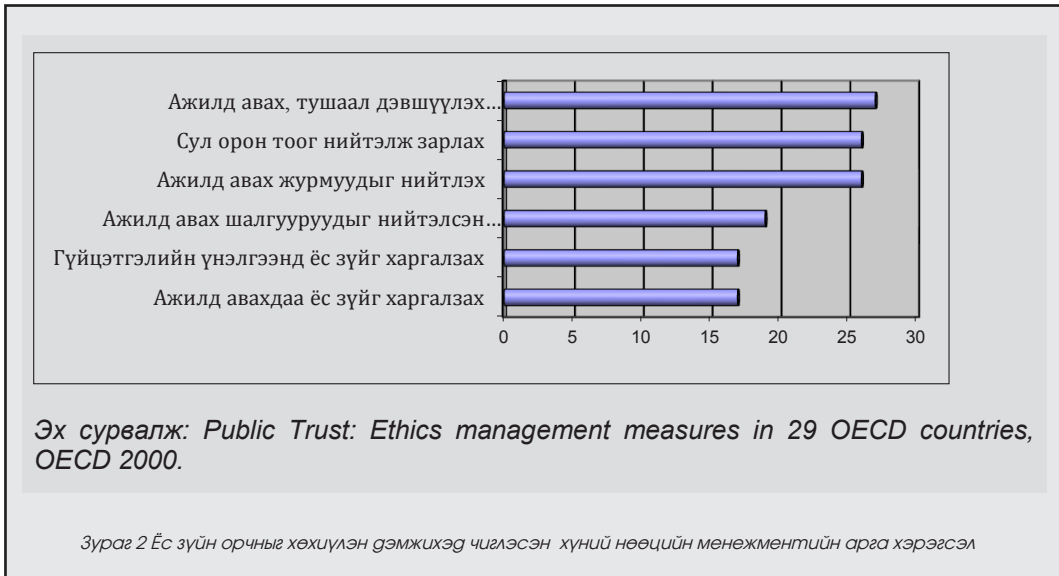
болно. Засгийн газрын үр ашиг буурахын зэрэгцээгээр илүү чадвартай хүмүүс гарах нь зайлшгүй бөгөөд энэ нь төрийн албан хаагчид албан үүргээ гүйцэтгэх явцдаа давуу эрхээр олж авсан мэдээллээ хувийн салбарт ажил хайх, эсвэл шинэ албан тушаалдаа ашиглаж болзошгүй байдал үүсгэдэг. Энэ талаар онцгой анхаарал татсан салбарууд бол татварын алба, улсын салбарын худалдан авах ажиллагаа юм. Хөгжилтэй ихэнх оронд (жишээлбэл, Франц, Герман, Ирланд, Итали, Япон, БНСУ, Норвеги, Польш, Испани, Швед, Швейцар, АНУ) ялангуяа төрийн өндөр албан тушаалтнуудад төрийн албанаас чөлөөгдсөний дараах хариуцлагыг чангатгах замаар уг асуудлыг шийдвэрлэжээ.

ЭЗХАХБ-ын орнууг гахь ёс зүйн гээ бүтэц

Жинхэнэ үр нөлөөтэй байя гэвэл авлигаас урьдчилан сэргийлэх арга хэмжээг зохистой „ёс зүйн дэд бүтэц” бий болгож төлөвшүүлэх тасралтгүй хүчин чармайлттай зэрэгцүүлэн авах хэрэгтэй. ЭЗХАХБ гишүүн орнуудынхаа туршлагад тулгуурлан улсын салбарт ёс зүйг хөхиүлэн дэмжихэд шаардлагатай

байгууллага, тогтолцоо, арга хэрэгсэл, нөхцөлийг тодорхойлжээ. Ёс зүйн дэд бүтцийг багц зарчмууд болгон боловсруулж ЭЗХАХБ-ын 1998 оны Төрийн албаны ёс зүйг сайжруулах зөвлөмжид тусгажээ. Тус зөвлөмж нь ёс зүйн дэд бүтцийн төрөл бүрийн элементүүд хоорондын уялдааг хангах хүрээг боловсруулахад олон улсын нэгдмэл хандлага бий болгох, ёс зүйн менежментийн тогтолцоог нягталж үзэх заавар удирдамжийг менежерүүдэд санал болгожээ. Эдгээр зарчмыг ЭЗХАХБ-аас бусад оронд ч хялбархан шилжүүлэн хэрэглэж болно.

Ёс зүйн дэд бүтцийн гол асуудал нь улсын салбарыг хүрээлэн байгаа орчин хурдацтай өөрчлөгдөж байгаа нөхцөлд үр ашиг, үр нөлөөг нэмэгдүүлэхэд чиглэсэн менежментийн шинэтгэлийн үндсэн утга санааг алдагдуулахгүйгээр төрийн албан хаагчдад шударга байдлын өндөр стандарт баримтлахад хэрхэн дэмжлэг үзүүлэх вэ гэдэгт оршино. Төрийн албанд ёс зүйн дэд бүтэц бий болгох цорын ганц арга байхгүй боловч мэргэжлийн ёс зүйн стандартыг төлөвшүүлэх төрөл бүрийн арга хэмжээг Зураг 2, Шигтгээ 1-д үзүүлэв.



Шигтгээ 1

Ёс зүйн гэд бүтцийн үндсэн элементүүг

1. Улс төрийн үүрэг амлалт

Захиргаан дахь ёс зүйтэй зан суртахууныг дэмжих талаар улс төрийн үүрэг амлалт байхгүй бол ийм зан суртахууныг төлөвшүүлэх хүчин чармайлт хий хоосон зүйл болно. Хамгийн сүүлийн үеийн жишээнээс үзэхэд ЭЗХАХБ-ын орнуудад улсын салбарын ёс зүйг сайжруулах оролдлогыг улс төрийн хамгийн дээд түвшинд дэмжиж иржээ: БНСУ-ын Ерөнхийлөгч 1999 оны 8 дугаар сард авлигатай тэмцэх өргөн хүрээний стратеги, хөтөлбөр боловсруулахыг засгийн газартаа даалгажээ.

2. Хэрэгжихүйц ёс зүйн дүрэм

Ёс зүйн дүрэм нь зан байдлын хүлээгдэж буй хэм хэмжээг тодорхойлоход чухал үүрэг гүйцэтгэдэг бөгөөд ялангуяа төрийн албан хаагчдад хамааралтай дүрэм журмыг цөөлж, улсын салбарын удирдлагад менежментийн хандлага нэвтрүүлсэн орнуудад чухал ач холбогдолтой. Зарим орон (Австрали зэрэг) төрийн албаны нийтлэг ёс зүйн дүрэм гаргаж, үүний үндсэн дээр тухайн байгууллагын зорилго, онцлогийг тусгасан тусгай дүрэм боловсруулжээ. Зарим оронд ёс зүйн дүрмийг зөвхөн салбарын түвшинд боловсруулсан байна.

3. Салбарын түвшинг хийх сургалт, сурталчилгаа

Ёс зүйн дүрэм, тэр ч байтугай хуулийн заалт байгаад хангалттай сурталчилж, төлөвшүүлэхгүй бол зүгээр цаасан дээр бичигдсэн зүйл болж үлддэг. Ёс зүйн мэдлэгийг дээшлүүлэх, ёс зүйн асуудлыг шийдвэрлэх чадварыг хөгжүүлэхэд чиглэсэн сургалт, удирдлагын үлгэр дуурайл энд чухал ач холбогдолтой. Жишээлбэл, Бельгид ирээдүйн менежерүүдийг сургах сургалтын салшгүй хэсэг нь ёс зүйн асуудал, хувийн салбарын удирдах албан тушаалтнууд Их Британийн төрийн албанд элсэхдээ ёс зүйн асуудлыг заавал хамрагдах танилцуулах сургалтын нэг хэсэг болгон үздэг байна. БНЧУ-д ёс зүйн хичээл төрийн албан хаагчдын сургалтын хөтөлбөрийн нэг модуль болжээ.

4. Ёс зүйн зохицуулалтын байгууллага

Эдгээр нь хууль тогтоох байгууллагын хороо, төвлөрсөн, эсвэл тусгай байгууллага зэрэг янз бүрийн хэлбэртэй бөгөөд Норвегийн Хөдөлмөр, төрийн захиргааны яам, Шинэ Зеландын Төрийн албаны комисс шиг төрийн албаны ёс зүйг ерөнхийд нь хөхиүлэн дэмжих; АНУ-ын Засгийн газрын дэргэдэх Ёс зүйн газар, Канадын гүйцэтгэх засаглалд ажиллаж буй төрийн албан хаагчдад Ёс зүйн зөвлөгөө өгөх газар, Төрийн албаны үнэт зүйлс ба ёс зүйн газар зэрэг шиг зөвлөгөө өгөх; Их Британи дахь Төрийн үйл ажиллагааны стандартын хороо шиг хяналтын байнгын хорооны; Францын авлигын хэргийг мөрдөн шалгах байнгын комисс, эсвэл Австралийн Нью Саут Уэльс мужийн Авлигын эсрэг бие даасан комисс шиг хяналтын гэх мэт төрөл бүрийн чиг үүрэгтэй байж болно. Гэхдээ ёс зүйн асуудал эрхэлсэн тусгай байгууллагатай байснаар улсын салбарын менежерүүдийг эрх мэдлийнхээ хүрээнд ёс зүйн хэм хэмжээ сахиулах үүргээс чөлөөлөх учиргүй.

5. Төрийн албаны гэмжих нөхцөл

Төрийн албан хаагчдаас ёс зүйн өндөр хэм хэмжээг шаардах нь зоосны нэг тал юм. Нөгөө тал нь нийтэд үйлчлэгчдийн ажиллаж, амьдрах нөхцөлийг сайжруулах, түүний дотор ажлын байрны баталгаа, албан тушаал дэвших боломжоор хангах, шударга

цалин хөлс өгөх, нийгэм дэх нэр хүндийг нь сайжруулах явдал юм. Хэрэв төрийн албан хаагчид цалин багатай, ажлын ачаалал ихтэй, баталгаа байхгүй бол гүйцэтгэлийг сайжруулах, түүний дотор ёс зүйг дээшлүүлэх санаачилгыг дэмжих магадлал багатай.

6. Эрх зүйн хүрээ

Эрх зүйн хүрээ бол ёс зүйн дэд бүтцийн „шүд” юм. Төрийн албан хаагчдын зан суртахууны үндсэн стандартыг хууль, дүрэм журмаар тодорхойлж, тэдгээрийг мөрдөн шалгах, шийтгэл ногдуулах системээр дамжуулан сахиулдаг. Эрх зүйн хүрээг үнэлэхэд төрийн албан хаагчдад хамааралтай эрүүгийн, төрийн албаны тухай, сонирхлын зөрчлийн тухай хуулиуд болон бусад дүрэм журмын тодорхой, уялдаатай байдлыг нягтлан үзэх хэрэгтэй. Польш зэрэг орнууд саяхнаас бүх төрийн албан хаагчдаас хөрөнгө орлогын мэдүүлэг гаргахыг шаардсан хууль батлан гаргажээ.

7. Хариуцлагын үр ашигтай механизм

Хариуцлагын механизм нь ёс зүйгүй үйлдэл гаргахад хэцүү, илрүүлэхэд хялбар байхаар ёс зүйтэй зан суртахууныг төлөвшүүлэхэд чиглэсэн байх хэрэгтэй. Хариуцлагын механизмд захиргааны дотоод журмууд (тухайлбал, хүсэлтийг бичгээр гаргах шаардлага), байгууллагын үйл ажиллагаанд хийх аудит ба үнэлгээ, буруутай үйлдлийг мэдээлэх (төрийн албан хаагчид бусдын буруутай үйлдлийг илчлэх, эсвэл зүй бус үйлдэл хийхийг шаардсан үед олон нийтэд хандахыг дэмждэг), хууль тогтоох байгууллага болон бусад гадны хяналт багтдаг.

8. Игэвхтэй иргэний нийгэм

Ёс зүйтэй байх нь иргэн бүрийн, түүний дотор асуудлыг сурвалжилж нийтлэх замаар төрийн албан хаагчдын үйл ажиллагаанд хяналт тавихад иргэдэд тусалдаг хэвлэл мэдээллийн хэрэгслийн үүрэг билээ. Мэдээллийн эрх чөлөөний тухай хууль (МЭЧХ) нь олон нийтийн мэдээллийг нэмэгдүүлэхэд дэмжлэг үзүүлж болно. МЭЧХ-ийг АНУ 1967 онд, Дани 1970 онд, ЭЗХАХБ-ын бусад орнууд, тухайлбал, БНЧУ, Япон 1999 онд баталсан бөгөөд ийм хуулийн төслийг Их Британи, Швейцар хэлэлцэх шатандаа байна (дэлгэрэнгүйг 16-р бүлгээс үзнэ үү).

АВЛИГААС УРЬДЧИЛАН СЭРГИЙЛЭХ НЬ

Оршил

Авлига бол засгийн газруудад түүхийн турш тулгарч буй хамгийн урт настай асуудал юм. Авлигын үйлдлийн мөн чанар, цар хүрээ болон авлигын эсрэг арга хэмжээ хэр үр нөлөөтэй байгаагаар ялгагдаж болох авч уг үзэгдэл улс төрийн аль ч тогтолцоонд ямагт байсаар иржээ. Хувийн салбарт ч мөн авилга байдаг нь тодорхой. Үнэндээ улсын ба хувийн хэвшлийн хоорондох авлигын харилцаа хөгжингүй болон хөгжиж байгаа орнуудын санааг ихээхэн зовоосон асуудал билээ.

Авлигатай тэмцэх асуудал нь албан тушаалын хэргүүд ил болсны хариуд кампанит ажил өрнүүлж, захиргааны арга хэмжээ авч байгаад эдгээр нь дараагийн дуулиант хэрэг гарч шинэтгэл хийх түлхэц өгөх хүртэл замхарч алга болдог мөчлөг маягаар үргэлжилж ирсэн түүхтэй. Авлигыг бууруулах, эсвэл арилгах зорилтыг засаглалыг сайжруулахад чиглэсэн олон шинэтгэлийн төвд тавьсаар ирэв. 19-р зууны сүүл, 20-р зууны эхээр авч хэрэгжүүлсэн төрийн захиргааны томоохон шинэтгэлүүд нь төрийн албанд мерит зарчим нэвтрүүлэх, засгийн газрын яам, газруудыг мэргэшсэн удирдлагаар хангах, төсөв, худалдан авах ажиллагаа, аудитын албан ёсны үйл явц, байгууллага бий болгох зэргээр улс төрийн хүрээний авлига, томилгоог зогсооход чиглэсэн байжээ.

Нэгдүгээр бүлэгт дурдсанчлан, авлигатай тэмцэх асуудал саяхнаас сайн засаглал, эдийн засгийн өсөлтийн тухай маргаан хэлэлцүүлгийн төвд тавигдах болов. Улс төрийн хүрээний авлига, хээл хахуулийн эсрэг илүү идэвхтэй тэмцэх шахалт шаардлага улам нэгдмэл шинжтэй болж байна. Үүний хариуд олон улсын байгууллагууд авлигатай тэмцэх

илүү эрчимтэй арга хэмжээг авч эхлээд байна:

- 1994 оны 5 дугаар сард болсон Америкийн улсуудын байгууллагын дээд уулзалтаас тус тивд хил дамнан хээл хахууль, албан хаагчдын „хууль бусаар баяжих” явдлыг хориглох шийдвэр гаргажээ. Дээрх байгууллагын гишүүн 21 орон 1996 оны 3 сард Каракасын конвенцид гарын үсэг зурж, урьдчилан сэргийлэх ба олон улсын хамтын ажиллагаа, үндэстэн дамнан хээл хахууль, хууль бусаар баяжих, гэмт хэрэгтнийг шилжүүлэх гэсэн гол дөрвөн салбарт эрчимтэй хамтран ажиллахыг уриалжээ. Каракасын конвенц нь одоо түүнд нэгдэн орсон Болив, Коста Рика, Эквадор, Мексик, Парагвай, Перу, Венесуэль зэрэг улсын дунд хүчин төгөлдөр үйлчилж байна.
- ЭЗХАХБ-ын Сайд нарын зөвлөл гадаадын түншүүдэд хээл хахууль, „шан харамж” болгон өгсний төлөө татвараас чөлөөлөх явдлыг таслан зогсоохыг гишүүн орнуудыг уриалсан тогтоолыг 1996 оны 5 дугаар сард гаргажээ. Нэг жилийн дараа үндэстэн дамнан хээл хахуулийг гэмт хэрэгт тооцох, нягтлан бодох бүртгэлийн шаардлага, гадны болон аудитын хяналт, улсын салбарын худалдан авах ажиллагаа, олон улсын хяналтыг чангатгахад чиглэсэн иж бүрэн зөвлөмжийг батлан гаргасан байна. ЭЗХАХБ Олон улсын бизнесийн хэлцэлд гадаадын төрийн албан тушаалтныг хахуульдахтай тэмцэх тухай конвенцийг 1997 оны 11 дүгээр сард баталж, ЭЗХАХБ-ын гишүүн бүх оронд 1999 оны 2 дугаар сараас хүчин төгөлдөр мөрдөж эхлээд байна.

- Олон улсын худалдааны танхим хээл хахуулийг хориглосон ёс зүйн дүрэм 1999 онд гаргаж, гишүүн холбоод, компаниудад эдгээр хатуу дүрмийг ашиглахыг зөвлөмж болгожээ.
- НҮБ-ын Ерөнхий Ассамблей олон улсын худалдаан дахь авлига, хээл хахуулийн эсрэг тунхаглалыг 1996 оны 12 сард батлан гаргав.
- Дэлхийн Банк авлигатай тэмцэх албан ёсны бодлогоо 1997 оны 9 сард, АХБ үүнтэй төстэй бодлогыг 1998 оны 7 сард гаргасан байна.
- Дэлхийн томоохон хувийн хэвшлийн төлөөлөгчид, НҮБ хамтран Даян дэлхийн гэрээний 10 дахь зарчим буюу авлигын бүх хэлбэртэй тэмцэхэд хувийн хэвшлийг уриалсан баримт бичгийг 2004 оны 6 сард баталжээ.

Шигтгээ 2

Авлигын эсрэг НҮБ-ын Конвенци

НҮБ-ын Ерөнхий Ассамблей Авлигын эсрэг НҮБ-ын Конвенцийг 2003 оны 10 сарын 31-нд баталж, мөн оны 12 сарын 9-нд гишүүн орнууд Мексикийн Мерида хотод гарын үсэг зуржээ. Үүнээс хойш энэ өдрийг олон улсын авлигатай тэмцэх өдөр болгон жил бүр тэмдэглэж байна. 2010 оны 9 дүгээр сарын байдлаар тус конвенцид дэлхийн 140 орон гарын үсэг зурсны дотор Монгол улс 2005 оны 10 дугаар сарын 27-нд соёрхон баталсан билээ.

Авлигын эсрэг НҮБ-ын Конвенци нь авлига үндэсний хүрээнээс хальж бүх улс, эдийн засагт нөлөөлөхүйц үндэстэн дамнасан үзэгдэл, гэмт хэрэг болохыг дэлхий нийтээр хүлээн зөвшөөрсний илрэл юм. Тус конвенци нь урьдчилан сэргийлэх, гэмт хэрэгт тооцох ба хууль сахиулах арга хэмжээ, олон улсын хамтын ажиллагаа, хөрөнгө буцааж олгох, техникийн туслалцаа ба мэдээлэл солилцоо гэсэн үндсэн таван бүлэгтэй. Авлигын эсрэг НҮБ-ын конвенци нь нөлөөлмөөр наймаалцах, эрх мэдлийг урвуулан ашиглах, хувийн салбар дахь авлигын төрөл бүрийн үйлдэл зэрэг авлигын олон хэлбэрийг хамарч байна. Конвенцийн хамгийн том амжилт нь дээд шатны болон бусад албан тушаалтны авлигын орлогыг гадаад орнуудаас буцааж авах талаар тусгай бүлэг оруулсан явдал юм.

Эх сурвалж: НҮБ-ын Мансууруулах бодис, гэмт хэрэгтэй тэмцэх газрын вэб хуудсаас түүвэрлэн авав. Ц. Даваасулам 2011.

Авлигын тодорхойлолт

Авлига гэсэн нэр томъёог хориотой, эсвэл хууль бус маш олон төрлийн үйлдлийг нэрлэхэд хэрэглэдэг. Хэдийгээр нийтээр хүлээн зөвшөөрсөн, дэлгэрэнгүй тодорхойлолт байхгүй боловч бүх тодорхойлолт албан тушаал, эрх мэдлээ хувийн зорилгоор урвуулан ашиглах гэдгийг онцгойлжээ. Оксфордын дэлгэрэнгүй толь бичигт 'төрийн албан үүргээ гүйцэтгэхдээ хахуульд өртөх, эсвэл нэг талыг барих зэргээр шударга бус байдал гаргах'; Вэбстэрийн дэлгэрэнгүй толь бичигт 'зүй бус, хууль бусаар нөлөөлөх' хэмээн тус тус тодорхойлжээ. Дэлхийн Банк 'төрийн албан тушаалыг хувийн зорилгоор

урвуулан ашиглах' гэсэн товч тодорхойлолтыг ашигладаг. ЭЗХАХБ 'төрийн байгууллага, албан тушаал, хөрөнгө нөөцийг хувийн ашиг сонирхолдоо зүй бусаар ашиглах' гэсэн байна (ЭЗХАХБ 1996:13). Эдгээр нь авлигатай тэмцэх талаар олон улсад тэргүүлэх ТББ болох Транспэрэнси Интернэшнлийн хэрэглэдэг: 'Улсын салбарын ажилтан буюу улстөрч, төрийн албан хаагч хэн боловч тэдэнд олгосон төрийн эрх мэдлийг урвуулан ашиглах замаар өөрсдөө болон, тэдний ойр дотны хүмүүсийн зүй бусаар болон хууль бусаар баяжих' гэсэн тодорхойлолттой төстэй байна. Эдгээр тодорхойлолт хувийн

хэвшил дэх авлигыг хамруулаагүй, эсвэл төр засгийн хүрээнд авлига цэцэглэн хөгжихөд хувийн хэвшлийн гүйцэтгэх үүргийг зөвхөн хязгаарлагдмал байдлаар хамруулсан байна. Иймээс АХБ авлигыг 'төрийн ба хувийн салбарын албан тушаалыг хувийн зорилгоор урвуулан ашиглах' хэмээн тодорхойлдог. Авлигын эсрэг НҮБ-ын Конвенцид авлигыг тухайлан тодорхойлоогүй бөгөөд харин оролцогч улс орнуудад 'хээл хахууль, эд хөрөнгө завших, урвуулан ашиглах, нөлөө үзүүлэхийг санал болгох, албан үүргээ урвуулан ашиглах, хууль бусаар баяжих' гэх мэт үйлдлийг гэмт хэрэг гэж үзэн хуулийн арга хэмжээ авах тухай заагаад авлигын нарийвчилсан тодорхойлолтыг үндэсний хууль тогтоомжид нээлттэй үлдээжээ.

Авлигад тооцогддог хориотой үйлдлүүдийн жагсаалтыг (бүрэн биш) Шигтгээ 3-т жишээ болгон үзүүлэв. Энд авлигын зарим үйлдэл нь ажилд авах, боловсон хүчний удирдлага, хөрөнгө нөөцийг үр ашигтай зарцуулах эсвэл дотоодын бие даасан хяналт шалгалт хийх зэрэг засгийн газрын байгууллагын чадвартай холбоотой дотоод асуудал байж болохыг харуулж байна. Харин бусад нь үйлчлүүлэгч эсвэл нийлүүлэгчдээс шан харамж нэхэх, хуйвалдах эсвэл дотоод мэдээллийг ашиглах зэрэг гадаад авлига байна. Заримд нь төрийн эрх мэдлийг ашиглан зохиомлоор өрсөлдөөнийг хязгаарлах, эсвэл монополь бий болгох замаар орлого олох зэргээр зах зээлийн ажиглагаанд үндэслэлгүйгээр хөндлөнгөөс оролцох ажиглагааг хамруулж болно.

Шигтгээ 3

Авлигын үйлдлийн жишээнүүд

- Зуучлалын шан харамж, улс төрийн бялуу хуваах боломж бий болгох зорилгоор эдийн засгийн алдагдалтай төсөл боловсруулах, эсвэл сонгох;
- Гадаад валютыг тогтсон ханшаас доогуур өгөх;
- Хуйвалдах, зориудын өндөр үнэ тогтоох, эсвэл гэрээлэгч, нийлүүлэгч, зөвлөхийг хамгийн бага үнэ, сайн чанараас өөр шалгуураар сонгох зэргээр худалдан авах ажиглагаанд заль мэх хэрэглэх;
- Бараа, үйлчилгээг хугацаанд нь олж авах, зөвшөөрөл, лиценз авах зэрэг хуулиар олгосон эрхээ эдлэхийн тулд төрийн албан тушаалтанд хууль бусаар төлбөр хийх;
- Олон нийтийн эрхийг хязгаарласан бараа, үйлчилгээ, мэдээллийг олж авах, эсвэл тэдний хуулиар олгосон эрхийг хязгаарлах зорилгоор төрийн албан тушаалтанд хууль бусаар төлбөр хийх;
- Ялангуяа нийтийн аюулгүй байдал, хууль сахиулах, татварын салбарт дүрэм журмыг шударга, жигд хэрэглэхээс зайлсхийх зорилгоор хууль бусаар төлбөр хийх;
- Хязгаарлах эдийн засгийн хангалттай үндэслэлгүй байхад зах зээл дэх дангаар ноёрхогч байр сууриа бэхжүүлэхийн төлөө төрийн албан тушаалтанд мөнгө төлөх;
- Үнэлгээ нь нэмэгдэх үл хөдлөх хөрөнгө, нийтийн тээврийн шугамд хөрөнгө оруулах зорилгоор нууц мэдээллийг хувийн ашиг хонжоонд урвуулан ашиглах;
- Компанийн их хэмжээний болзошгүй өр төлбөрийг нуун дарагдуулах, эсвэл хувьчлагдах үйлдвэр аж ахуйн газрын хөрөнгийн үнэлгээг доогуур тогтоох зэргээр компанийн санхүүгийн байдлын талаар худал, ташаа мэдээллийг зориудаар гаргаж ирээдүйн хөрөнгө оруулагчдад үнэлгээний талаар үнэн зөв мэдээлэл олж авахад саад учруулах;
- Улсын өмч хөрөнгийг завших, ашиглан шамшигдуулах;
- Албан тушаалаа урвуулан ашиглах, албан тушаал дэвшүүлэхэд танил талдаа давуу тал олгох зэргээр мэргэжлийн, мерит төрийн албыг бэхжүүлэхэд саад тогтор болох аливаа үйлдэл;
- Татвар, хуулийн шийтгэл ногдуулна гэж айлган сүрдүүлэх замаар төрийн албан тушаалыг хувийн ашиг хонжоонд урвуулан ашиглах;
- Хууль бус үйлдлийг илрүүлэх, мөрдөн шалгах, ялшигтгэл ногдуулах үүрэгтэй байгууллагуудын үйл ажиглагаанд хөндлөнгөөс оролцож, шүүх ажиглагаанд саад учруулах.

Тодорхой хэлбэрийн хууль бус үйлдлийг хянан шийдвэрлэхийн тулд авлигыг илүү нарийн тодорхойлох шаардлагатай болдог. Жишээлбэл, Дэлхийн Банк худалдан авах ажиллагаан дахь авлигын үйлдлийг 'худалдан авах ажиллагаа эсвэл гэрээний гүйцэтгэлийн явцад төрийн албан тушаалтанд үнэ бүхий зүйл санал болгох, өгөх, авах, хууль бусаар нөлөөлөхийг оролдох'; залилан мэхлэх үйлдлийг 'Зээлдэгчид хохирол учруулахаар тоо баримтыг гүйвуулах, худалдан авах ажиллагаа, гэрээний гүйцэтгэлд зүй бусаар нөлөөлөх, үүнд тендерийн саналыг зохиомлоор өрсөлдөөнгүй тогтоох, Зээлдэгчийн чөлөөт, нээлтэй өрсөлдөөнд оролцох боломжийг хязгаарлахаар тендерт оролцогчид үгсэн хуйвалдах' хэмээн тодорхойлжээ.

Гол төлөв дээд шатны албан тушаалтнууд, томоохон шийдвэр эсвэл гэрээ, их хэмжээний хөрөнгө мөнгө оролцсон „их авлига“ (grand corruption) болон доод шатны албан тушаалтнууд, бүтээгдэхүүн, үйлчилгээ хүргэх өдөр тутмын ажиллагаа, бага хэмжээний хөрөнгө мөнгө оролцсон „жижиг авлига“ (petty corruption); түүнчлэн засгийн газар, эсвэл тухайн нэг яамыг бүхэлд нь хамарсан системийн авлига (systemic corruption) болон авлигын тус тусдаа гарсан тохиолдлыг ялгаатай авч үзэх хэрэгтэй. Дараа нь төрийн албан тушаалтныг албан үүргээ хэрэгжүүлэхэд нь нөлөөлөхөөр өгсөн хахууль болон тэртэй тэргүй гүйцэтгэх ёстой, эсвэл түргэн шуурхай гүйцэлдүүлэхээр хахууль болгон өгдөг „шан харамжаас“ (grease money) ялгаж үзэх хэрэгтэй. Эцэст нь, хээл хахууль өгч авах, хуваарилах нарийн зохион байгуулалттай гэмт бүлгийн авлигыг (syndicated corruption) болон албан тушаалтнууд тус тусдаа хахууль авах боломжийг эрэлхийлж, зохион байгуулалттай бусаар өрсөлддөг авлигаас ялгаж үзэх нь зүйтэй. Авлигын тухайн хэлбэрээс хамааран түүнтэй тэмцэх бодлого, авах арга хэмжээ өөр өөр байна.

Авлигын өртөг заргал

Авлигын хөгжилд үзүүлэх сөрөг нөлөөг тэр бүр хүлээн зөвшөөрөлгүй ирсэн бөгөөд дээхэн үед бүр хөгжлийг түргэтгэдэг хэмээн

үзэх нь ч байв. Хээл хахууль нь засгийн газарт ямар нэг зардалгүй хэрнээ маш бага цалинтай төрийн албан хаагчдад шаардлагатай нэмэлт орлого хэмээн маргах ч хүмүүс байв. Авлига захиргаанаас тогтоосон үнийг зах зээлийн тэнцвэрт түвшин хүртэл нэмэгдүүлэх, эсвэл хээл хахууль төлөх боломжтой илүү үр ашигтай хүмүүст хөрөнгө нөөцийг хуваарилах замаар эдийн засгийн үр ашгийг дээшлүүлнэ хэмээн үздэг байжээ. Зарим нь авлига хөрөнгө мөнгийг баян чинээлэг хэсгээс орлого доогуур хэсэг рүү шилжүүлэх замаар дахин хуваарилалтад чухал үүрэг гүйцэтгэдэг, эсвэл эрх баригч элитүүд улс төр, үндэс угсаа, шашны бүлгүүдийг мөнгөөр татах буюу элсүүлэх замаар үндэсний эв нэгдлийг бэхжүүлэх хэрэгсэл болж үйлчлэх боломжтой хэмээн маргадаг. Эцэст нь, зарим эрдэмтэд авлигыг хөгжлийн жам ёсны шат хэмээн үзэж, саяхан хүртэл өндөр хөгжилтэй орнуудад авлига газар авсан байсан, сүүлийн зуунд улсын салбарын шинэтгэлийг аажмаар хийснээр авлига багассан (гэхдээ устаагүй) болохыг тэмдэглэжээ.

Урт хугацааны үр нөлөө болон илүү өргөн хүрээг авч үзэх юм бол дээрх маргааны аль нь ч үнэнд үл нийцэх бөгөөд хууль бус үйлдлээс бий болсон авлигын үр шимийн тухай ярьж, түүний системтэй хор нөлөөг тооцоогүй байна. Гэхдээ нэгдүгээрт, тухайн үйлдэл эсвэл гүйлгээ эерэг үр дүн өгч болох авч системийн үйл ажиллагааг бүхэлд нь сулруулах, эдийн засгийн урт хугацааны үр ашгийг бууруулах, гадагшлах сөрөг нөлөөтэй байна.

Хоёрдугаарт, засгийн газрын ажиллагааг оновчтой болгох, эсвэл төрийн албан хаагчдын орлогыг нэмэгдүүлэх зэрэг авлигын ашиг тус гээд байгаа зүйлс нь зөвхөн улсын салбар үр нөлөөтэй ажиллаж чадахгүй байгааг халхлах үүднээс ашигтай мэт харагддаг. Эдгээр дутагдлыг арилгахад авлигыг тэвчсэнээс гаалийн дүрэм журмыг оновчтой болгох, эсвэл хувийн хэвшилтэй өрсөлдөхүйц хэмжээний цалин хөлс олгох зэргээр улсын салбарын менежментийг сайжруулахад чиглэсэн удаан хугацааны, тууштай хүчин чармайлтын үр АҮНД ИЛҮҮ ТОГТВОРТОЙ АМЖИЛТ ГАРГАЖ БОЛОХЫГ

Сингапур зэрэг орнуудын туршлага харуулж байна.

Гуравдугаарт, авлига нь иргэдийн дунд хууль дүрэм сайн, муу аль нь ч байсан үл хүндэтгэх хандлага бий болгодог. Өндөр эрэлт бүхий эмийн бүтээгдэхүүний гаалийн хяналтыг түргэвчлэхийн тулд гаалийн байцаагчийг хахуульдаж байгаа импортлогч дараагийн удаад мансууруулах бодис хууль бусаар нэвтрүүлэхээр хахууль өгөхгүй гэх газаргүй.

Дөрөвдүгээрт, хээл хахууль нь эдийн засгийн идэвхтэй үйл ажиллагаа явуулж байгаа хүмүүст биш, хээл хахуульд илүү гаршсан хүмүүст хөрөнгө мөнгийг чиглүүлэх хандлагатай байдаг.

Хууль бус үйлдэл нь эдийн засгийн богино хугацааны үр өгөөж авчирч болох ч авлига үр өгөөж гэхээсээ ихээхэн хор хохирол учруулдгийг нотлох баримт хангалттай байна. Жишээлбэл, Африкийн нэг оронд хийсэн авлигын судалгаагаар авлигын улмаас үндэстэн угсаатны зөрчил хурцадсан, хотын удирдлага, холбооны захиргааны үр ашиг буурсан, ажилд авах, тушаал дэвшүүлэхэд мерит зарчим алдагдсан, захиргааны бүх шатанд үл итгэлцэх үүр амьсгал бий болсон хэмээн дүгнэжээ. Азийн нэг оронд хийсэн судалгаа авлигын аргаар олж авсан мөнгө хэзээ ч бүтээлч хөрөнгө оруулалтад зарцуулагдаагүй болохыг тогтоожээ.

Нягтлан үзвэл авлигын орлого хуваарилалт, үр ашгийг дээшлүүлэх болон улс төрийн ач холбогдол гэдэг нь худал таамаг болж байна. Авлига нь орлогын шударга хуваарилалтыг бэхжүүлэхийн оронд нийгмийн баялгийг хууль ёсоор хүртэх хүмүүсээс баян, хүчирхэг, улс төрийн хэлхээ холбоо сайтай хүмүүст шилжүүлдэг. Төрийн албан хаагчдын орлогыг нэмэгдүүлэхийн оронд мерит системийг гажуудуулж, мэргэшсэн төрийн албыг сулруулснаар цалин хөлсийг бага түвшинд хадгалдаг. Улсын салбарын үр ашиггүй байдал улам нэмэгддэг. Жишээлбэл, Африкийн нэг оронд бусад улсын жишээ шиг импортлогчийн өмнөх түүхэд тулгуурлан түүвэр шалгалт хийхийн оронд гаалийн байцаагч нар хахууль авах,

яаралтай нэвтрүүлсний төлбөр авах зорилгоор импортын чингэлэг бүрийг гурван удаа шалгаж байжээ. Түүнчлэн авлига улс төрийн үнэнч байдлыг бэхжүүлэхийн оронд улс төрийн үйл явц, түүний эргэн тойронд болж буй үйл явдлын талаар олон нийтийн дургүйцлийг төрүүлдэг.

Авлигын хэргүүдтэй холбоотойгоор алдагдсан нөөц, үрэгдсэн хөрөнгө мөнгө, зүй бус зарцуулалтыг тооцож үзсэн судалгаануудын дүнгээс танилцуулбал:

- Африкт үзүүлсэн зээл тусламжийн хөрөнгө 30 тэрбум ам.доллар хууль бусаар гадаадын банкны дансанд шилжжээ. Энэ нь Гана, Кени, Угандагийн жилийн ДНБ-ийг нийлүүлснээс хоёр дахин их байжээ.
- Зүүн Азийн нэг орон авлигаас болж сүүлийн хорин жилд 48 тэрбум ам.доллар алдсан тооцоо гарсан нь түүний гадаад өр 40.6 тэрбум ам.доллараас давжээ.
- Азийн өөр нэг орны засгийн газрын дотоод тайланд албан тушаалтнууд өмч хөрөнгийн тодорхой хувийг хувьдаа эзэмших, эсвэл гадаадын хөрөнгө оруулагчдаас хахууль авсны хариуд хөрөнгийн үнэлгээг зориудаар бууруулсны улмаас төрийн өмчийн хэмжээ сүүлийн арван жилд 50 гаруй тэрбум ам.доллараар буурсан болохыг тогтоожээ.
- Зүүн Азийн нэг орны засгийн газрын тайланд хөрөнгийн зүй бус ашиглалт, авлигаас болж өдөрт 50 сая ам.доллар алдагдаж байгаа болохыг тэмдэглэжээ. Ерөнхий сайд нь төрийн ихэнх албан хаагч, захиргааны аппарат дээрээсээ доош хүртэл авлигад идэгдсэнийг нийтэд зарлажээ.
- Хойд Америкийн нэг хот хог хаягдлын салбарт мафийн ноёрхлыг таслан зогсоосноор зардлыг 1.5 тэрбумаас 330 сая ам.доллар хүртэл бууруулж чадсан байна.
- Азийн хэд хэдэн оронд худалдан авах ажиллагаан дахь авлигыг судалж үзээд засгийн газар бараа, үйлчилгээний зохих үнээс 20-100 хувь илүү төлснийг тогтоожээ.

- Олон орны засгийн газрын татварын орлогын 50 орчим хувийг авлигын зардал эзэлж байна. Латин Америкийн нэгэн улс гаалийн байцаагч нарт хураасан орлогынхоо тодорхой хувийг авахыг зөвшөөрсөн шийдвэр гаргасны дараа гаалийн татварын орлого нэг жилийн дотор 60 хувиар нэмэгдсэн байна.
- Европын нэгэн оронд авлигаас болж засгийн газрын нийт ер 15 орчим хувь буюу 200 тэрбум ам.доллараар нэмэгджээ. Нэгэн хотод авлигатай тэмцэх санаачилга гаргасны үр дүнд дэд бүтцийн зардлыг 40 хувиар бууруулж, сургуулийн засвар, зам, гудамжны гэрэлтүүлэг, нийгмийн үйлчилгээнд зарцуулах хөрөнгөө ихээхэн нэмэгдүүлэх боломжтой болжээ.

Хэдийгээр нарийвчлан тооцох боломжгүй ч авлигын шууд бус өртөг зардал түүний шууд өртөг зардлаас илүү байдаг. Хувийн ашиг хонжооны үүднээс улсын хомс хөрөнгийг эдийн засгийн хувьд үр ашиггүй төслүүдэд зарцуулж үрэн таран хийснээр боловсрол, эрүүл мэнд зэрэг тэргүүлэх салбарууд хохирдог. Зүй ёсны бизнесийн үйл ажиллагаанд саад тотгор, дарамт учруулдаг. Стандартын бус бүтээгдэхүүн, барилга байгууламжаас болж нийтийн аюулгүй байдалд аюул занал учирдаг. Хувь хүмүүсийн дунд хууль бус үйлдэл хийхээс өөр сонголтгүй хэмээн үзэх хандлага бий болж, илүү бүтээлч ажиллагаанд зарцуулах цаг зав, оюуны эрч хүчээ системд хэрхэн дасан зохицох арга сүвэгчлэхэд зориулдаг. Олон оронд цагдаа, хил хамгаалалтын алба авлигад идэгдсэнээр эрх зүйт ёсонд итгэх олон нийтийн итгэлд сөргөөр нөлөөлж, иргэдийг хууль бус үйлдэл рүү түлхдэг. Эцсийн бүлэгт засгийн газрын хууль ёсны байдал ганхаж улс төрийн тогтворгүй байдал үүсч болно.

Авлигын эдийн засгийн өсөлтөд үзүүлэх нөлөө харилцан адилгүй байна. Зарим орон улс төрийн хүрээний авлига, хээл хахууль харьцангуй өндөр боловч эдийн засгийн өсөлтийг харьцангуй өндөр түвшинд байлгах чадвартай байхад бусад нь чаддаггүй. Авлига

хөгжлийн үйл явцыг сааруулах хэд хэдэн хүчин зүйл байна. Юуны түрүүнд хөрөнгө оруулалтыг татах чадварт тухайн улс орны байгалийн нөөц баялаг, харьцангуй давуу тал шийдвэрлэх үүрэгтэй байдаг. Хоёрдахь хүчин зүйл нь авлигын хэлбэр юм. Зарим оронд авлига ихээхэн хэвшмэл болсон, шан харамжийн үнэ цэнэ урьдаас тодорхой, жишиг тогтсон, дээд талдаа „нэг цэгийн үйлчилгээ” маягаар төвлөрсөн байдаг. Ийм хандлага нь хөрөнгө оруулагчдын ажил гүйлгээний зардлыг багасгаж шийдвэр гаргахад урьдаас тодорхой байдал бий болгодог тул янз бүрийн албан тушаалтнууд тодорхой бус, урьдаас тооцоогүй төлбөр шаарддаг бусад орноос илүү сонирхлыг нь татдаг. Эцэст нь, авлигын орлого тухайн орондоо үлдэж эдийн засгийн бүтээлч үйл ажиллагаанд зарцуулагдаж байгаа, эсвэл гадаадын банкны данс руу орж байгаагаас тухайн улс авлигын харьцангуй өндөр түвшинг тэвчихийн хэрээр эдийн засгийн өсөлтийг хадгалах чадвартай байх эсэх хамаардаг.

Сүүлийн үеийн эмпирик судалгаанаас авлигын түвшин харьцангуй өндөр улс орнууд захиргааны үр ашгийг нэмэгдүүлэх арга хэмжээ авсан ч эдийн засгийн өсөлтийг хангах боломжгүй болох нь харагдаж байна. 1970-аад оны сүүл, 1980-аад оны эхэнд дэлхийн 70 гаруй орныг хамруулан хийсэн нэгэн судалгаанд (Mauro, 1995) хүнд суртал хичнээн их байхаас үл хамааран авлига хөрөнгө оруулалтын хэмжээтэй үрвүү хамааралтай болохыг тогтоожээ. Өөрөөр хэлбэл, авлига багасахын хэрээр ДНБ-д эзлэх хөрөнгө оруулалт, эдийн засгийн өсөлт аль аль нь нэмэгдсэн байна. Сүүлийн үеийн судалгаанууд ч энэ дүгнэлтийг баталж байна. Авлигын түвшин харьцангуй багатайд тооцогддог орнууд авлига, хууль бус ажиллагаанд өртөмхийд тооцогддог орнуудтай харьцуулахад илүү их хэмжээний хөрөнгө оруулалт татах чадвартай байжээ.

ОЛОН УЛСЫН БА ҮНДЭСНИЙ ХАРИУ АРГА ХЭМЖЭЭ

Олон улсын хариу арга хэмжээ

Олон оронд авлигыг гэмт хэрэгт тооцох болсон бөгөөд үндэсний түвшинд авах арга хэмжээ шийдвэрлэх ач холбогдолтой. Гэхдээ авлигын өргөн тархалт, хил дамнасан шинж чанар нь олон улсын түвшинд нэгдсэн арга хэмжээг шаардаж байна.

Олон улсын түвшинд авлигын асуудлыг шийдвэрлэх арга хэмжээ нь өргөн дэлгэрсэн системийн авлигын зүгээс хөгжиж байгаа орнуудын эдийн засагт үзүүлж буй дарамтыг багасгахад чиглэхээс биш тухайн орны улс төрийн хэрэгт хөндлөнгөөс оролцох, эсвэл улс төрийн шинж чанартай байж болохгүй. Эдгээр арга хэмжээ үндсэн гурван зорилготой:

1. Засаглалыг сайжруулах ерөнхий зорилтын хүрээнд өрсөлдөөнт зах зээл, төрийн захиргааны зохистой ажиллагааг дэмжих;
2. Авлигатай тэмцэх чиглэлээр явуулж буй үр дүнтэй үйл ажиллагаанд дэмжлэг үзүүлэх, засаглал, түүний дотор авлигын асуудлаар хөгжиж байгаа орнуудтай хийх яриа хэлцлийн чанарыг сайжруулах;
3. Гадаадын санхүүжилтэй төслүүдэд санхүүгийн болон ёс зүйн дээд зэргийн стандарт баримтлах.

АХБ болон олон улсын хөгжлийн бусад байгууллага авлигатай тэмцэх чиглэлээр олон төслийг санхүүжүүлж байгаагийн зэрэгцээ өөрсдийн үйл ажиллагаандаа шударга байдлыг хангах, түүний дотор худалдан авах ажиллагааны дүрэм журмыг боловсронгуй болгох (9-р бүлэг), дотоодын бие даасан хяналт, тайлангийн механизм нэвтрүүлэх зэрэг төрөл бүрийн арга хэмжээ авч хэрэгжүүлж байна.

ЭЗХАХБ–ын орнуудын туршлага

Авлигын талаар олон улсын зөвшилцөл бий болсныг дээр товч өгүүлсэн бөгөөд үүний хариу болгон ЭЗХАХБ-ын гишүүн орнуудын туршлагыг саяхан судалжээ. Үг судалгаа авлигаас урьдчилан сэргийлэхэд цогц арга хэмжээ шаардлагатай болохыг харуулжээ. Эдгээр механизмд хууль сахиулах ба хараат бус мөрдөн шалгах арга хэрэгсэл, урьдчилан сэргийлэх ажиллагаа, санхүүгийн хяналт, ил тод байдлын механизмууд (тухайлбал, хөрөнгө орлогын мэдүүлэг, олон нийтэд ил болгох гэх мэт), албан тушаалтнуудын мэдлэг, үр чадварыг нэмэгдүүлэх, төрийн албан хаагчдад хангалттай цалин хөлс олгох зэрэг асуудал орно.

Ихэнх улс оронд гарч байгаа санаачилга нь санхүүгийн буруутай ажиллагаанд чиглэдэг. Шийтгэл ногдуулах, мөрдөн шалгах эрх мэдлийг нэмэгдүүлэхийн дээр өмч хөрөнгийн бүртгэл, авлигын хэрэгт холбогдсон компаниудын бүртгэл, хөрөнгө орлогын мэдүүлгийн систем, улс төрийн лоббичдын бүртгэл хийх зэргээр ил тод байдлыг нэмэгдүүлэх, засгийн газрын үйл ажиллагааг олон нийтэд ил болгох талаар хүчин чармайлт гаргаж байна. Үүний зэрэгцээ албан тушаалтнуудыг заавар удирдамж, сургалтаар хангах, тусгай байгууллага бий болгох, авлигад нөлөөлж байгаа өргөн хүрээний нөхцөл байдлыг шинжлэх зэрэг олон арга хэмжээ авч байна.

Авлигаас урьдчилан сэргийлэх нь зөвхөн шинэ хууль санаачлах, эсвэл авлигатай тэмцэх шинэ байгууллага байгуулахаас илүү нарийн түвэгтэй асуудал юм. Эдгээр арга хэмжээг хүрээлэн байгаа орчинтой уялдаатай авч үзэх хэрэгтэй. Улс орнууд авлига бий болгодог, эсвэл түүнийг

хязгаарладаг нөхцөл байдлыг илүү анхааран авч үзэх болжээ. Жишээлбэл, Швейцарт эрүүгийн, татварын, өрсөлдөөний хууль зэрэг эрх зүйн хүрээний үр нөлөөг сайжруулах төлөвлөгөө боловсруулжээ. Германд авлигад хамгийн өртөмхий салбарыг олж тогтоох эрсдэлийн үнэлгээ хийх боломжийг судалж байна. Үүнтэй төстэйгээр, авлигаас урьдчилан сэргийлэхтэй холбоотой бодлогын хүрээг өргөжүүлэх арга хэмжээ авч байна. Бүх улс оронд авлигатай тэмцэх арга хэмжээ гэмт хэрэг, шүүхийн захиргаатай холбоотой бол зарим оронд, жишээлбэл, Бельги, БНЧУ, Грек, Унгар, Итали, Польш, Швейцар өрсөлдөөний, Франц, Ирланд, Итали, Япон, Мексик, Швед төрийн захиргааны, Итали, БНСУ, Мексик зохицуулалтын шинэтгэлийн бодлого авч хэрэгжүүлж байна. Энэхүү олон талт хандлага улс орнуудын дотоодод болон тэдгээрийн хооронд бодлогын уялдаа, зохицуулалт бий болгохыг шаардаж байна.

ЭЗХАХБ-ын гишүүн орнуудын ил тод байдлын механизмыг дараах гурван бүлэгт хувааж болно. Үүнд: тогтолцооны нээлттэй байдлын баталгаа бий болгох ба засгийн газрын ажиглагаанд стандарт тогтоох; улсын салбарын үйл ажиллагаанд оролцох, хяналт тавих; буруутай үйл ажиллагааг мэдээлэх эсвэл ил гаргахад чиглэсэн арга хэмжээ багтаж байна. Сүүлийн үед хийсэн эрс шинэчлэл нь ил тод байдлын тухай хуулийн хэрэгжилтийг зохицуулах тусгай үүрэг бүхий хяналтын байгууллага буюу Грект парламентын тусгай хороо, Италид улс төрийн намуудын санхүүжилттэй холбоотой асуудлыг зохицуулах зорилгоор эрх зүйт ба ил тод байдлыг хангах газар, Бельгид сонгуулийн кампанит ажлын санхүүжилтын ил тод байдалд хяналт тавих парламентын комисс байгуулсан явдал юм.

Тухайн улс орны уламжлалаас хамааран хууль бус үйлдлээс эхлээд зүй бүс үйлдэл хүртэлх хуулийн заалтууд улс орнуудад харилцан адилгүй байна. Хуулиар хориглож, хязгаарласан зүйлсэд хээл хахууль, шударга бус ажиллагаа, урвуулан ашиглах,

нууц мэдээллийг зөвшөөрөлгүй ашиглах, нөлөөлмөөр наймаалцах, сонгуулийн үйл ажиллагаанд заль мэх гаргах эсвэл хөндлөнгөөс оролцох, боловсон хүчний зүй бус практик орж байна. Зарим орон тодорхой үйлдлүүдийг хориглох, эсвэл хязгаарлахад чиглэсэн тусгай хууль санаачилжээ. Эдгээр хууль нь гэм буруутай үйлдэл үжиграх эрсдэлтэй эмзэг салбар, эсвэл өмнөх авлигын практикийг залруулахад чиглэгдсэн байна. Ийм тусгай заалтуудад төрийн албан хаагчдын үйл ажиллагаанд худал мэдүүлэг өгөх (Ирланд, Мексик, Швейцар), хууль бусаар баяжих (БНЧУ, Мексик), худалдан авах ажиллагаанд хөндлөнгөөс оролцох эсвэл саад учруулах (Бельги, Франц, Мексик, Швед), гэм буруутай үйлдлийн талаар мэдээлсэн этгээдээс өш хонзон авах (Унгар, Швед), ажлын байрыг эзгүйдүүлэх (Япон, БНСУ), төрийн албаны нэр хүндийг бууруулахыг (Япон) хориглосон заалтууд орж байна.

Зүй бус үйлдлийг хориглоход хамгийн нийтлэг хэрэглэгддэг гурван төрлийн хууль тогтоомж бол авлигын тодорхой төрлүүдтэй холбоотой эрүүгийн хуулийн заалтууд; төрийн албан тушаалтнуудын хариуцлагыг тусгайлан тодорхойлсон төрийн албаны тухай хууль тогтоомж; авлигаас урьдчилан сэргийлэх нөлөө бүхий ерөнхий хуулийн заалтууд юм. Эрх зүйн хүрээ чухал тал боловч зохистой дүрэм журам, сайн менежмент, сайн ажиллагаатай байгууллагууд зэрэг бусад арга хэрэгсэл чухал шаардлагатай.

Эрүүгийн хууль

Улс орнууд төрийн албан тушаалтнуудын хууль бус ноцтой үйлдлийг гол төлөв эрүүгийн хуулиар шийдвэрлэдэг. Жишээлбэл, Их Британид хээл хахуулийг төрийн албан хаагчтай холбоотой эсэхээс үл хамааран эрүүгийн гэмт хэрэгт тооцдог. Зарим тохиолдолд эрүүгийн хуульд төрийн албан тушаалтантай холбоотой гэмт үйлдлүүдийг тусгайлан заасан байдаг. Жишээлбэл, Нидерландад төрийн албан хаагч бэлэг сэлт,

амлалт авахыг эрүүгийн гэмт хэрэгт тооцдог. Зарим улс (жишээлбэл АНУ) сонирхлын зөрчлийн тухай тусгай хуультай бөгөөд тус хуулийг зөрчвөл ажлаас халах, торгох, бүр хорих шийтгэл ногдуулдаг. Шинээр хууль гаргахын өмнө тухайн улсын эрүүгийн хуулиар төрийн албан тушаалтнуудын авлигын үйлдлийг шийдвэрлэх боломжтой эсэхийг тогтоох нь зүйтэй.

Эрүүгийн хуульд гол төлөв хээл хахуулийн гэмт хэргийг тодорхойлсон байдаг. Хээл хахууль гэсэн нэр томъёог идэвхтэй, идэвхгүй, шууд бус, хээл хахууль авахыг завдсан гэх мэт олон янзын гэмт үйлдэлд хамааруулан хэрэглэж болно. Хээл хахуулийн эсрэг хуулийг чангатгах, түүнийг тодорхойлох хүрээг өргөжүүлэх хандлага ихээхэн хүчтэй байна. Жишээлбэл, Герман улсын 1997 оны Авлигатай тэмцэх тухай хуульд хээл хахуулийг „давуу тал олгох ба хүлээн зөвшөөрөх” гэж тодорхойлсныг „төрийн албан хаагчийг албан үүргээ хэрэгжүүлэх явцад ямарваа үйлдэл, эсвэл эс үйлдэл хийлгэхээр ятгах” хэмээн өргөжүүлж холбогдох шийтгэлийг чангатгажээ. Францад уг хууль дан ганц төрийн албан хаагчдад бус нийтийн чиг үүрэг хэрэгжүүлдэг бүх хүнд үйлчилдэг.

Хээл хахуулиас гадна залилан мэхлэх, эрх мэдэл, албан тушаал, улсын өмч хөрөнгийг урвуулан ашиглах зэрэг түгээмэл гардаг зүй бус үйлдлийг гэмт хэрэгт тооцон үр нөлөөтэй шийтгэл ногдуулах хэрэгтэй.

Бусад хууль тогтоомж, журмууд

Төрийн албаны тухай болон захиргааны хууль нь хамгийн чухал хуулиуд юм. Гэхдээ зарим тохиолдолд хуулийн илүү нарийн зохицуулалт шаарддаг. Польшид улсын үйлдвэрийн газруудыг арилжааны горимд шилжүүлэх, хувьчлахтай холбоотой санхүүгийн болон арилжааны хуулиуд, БНЧУ-д шударга бус өрсөлдөөний эсрэг хууль шинээр бий болгожээ.

Ноцтой болон гэмт хэргийн шинжтэй бус хууль бус үйлдлийг улс орнууд гол төлөв

төрийн албаны тухай хуулиар шийдвэрлэдэг. ЭЗХАХБ-ын гишүүн ихэнх орон төрийн албан тушаалтнуудын үүрэг, хариуцлага, тэдгээрийг зөрчсөн тохиолдолд авах сахилгын арга хэмжээг тодорхойлсон хуультай. Жишээлбэл, Финляндын Төрийн албаны тухай хуульд зөрчил гаргасан албан хаагчид бичгээр мэдэгдэл өгөх эсвэл ажлаас халах заалт байдаг. Мөн эдгээр хуулиар ашиг сонирхлын мэдүүлэг ба худалдан авах ажмалааг зохицуулах зэрэг авлигаас урьдчилан сэргийлэх зорилготой заавал дагаж мөрдөх журмуудыг тогтоодог. Төрийн албаны тухай хуулийн дагуу тавигддаг хамгийн нийтлэг шаардлагууд нь:

- төрийн албаны үүрэг, хариуцлага, үнэт зүйлсийн тухай ерөнхий тунхаглал;
- төрийн албан тушаалтнууд хөрөнгө орлого, санхүүгийн сонирхлоо мэдүүлэх шаардлага;
- сонирхлын зөрчил, түүний дотор бэлэг авах, давхар ажил эрхлэх, санхүүгийн болон улс төрийн үйл ажиллагааг зохицуулсан журмууд;
- захиргааны ерөнхий журам ба улсын салбарын худалдан авах ажиллагааны тусгай журмуудад тусгалаа олсон байдаг.

Эрүүгийн хуулийн ихэнх заалтыг захиргааны арга хэмжээгээр баталгаажуулдаг. Жишээлбэл, Герман, Ирланд, БНСУ-давлигын хэргээр шийтгүүлсэн, эсвэл ажлаас халагдсан албан тушаалтны тэтгэврийг бууруулах заалттай байна. Польш цагдаа, бусад мөрдөн шалгах байгууллагын ажиллагаанд туслах зорилгоор мэдээлэл өгсөн хүмүүст төлбөр төлөх тухай, Швед хээл хахуулиас урьдчилан сэргийлэхийн тулд санхүүгийн байгууллага, компаниудын бүртгэл тайланг сайжруулахад чиглэсэн хууль гаргажээ. Мэдээжийн хэрэг, эдгээр бүх арга хэмжээ сайтар мөрдүүлснээр үр дүнтэй байж чадна.

Мөрдөн шалгах, прокурор, хяналтын байгууллагууд

Зүй бус үйлдлийг мөрдөн шалгах, хянан шийдвэрлэх ажиллагаа нь гэм буруутай үйлдлийг илрүүлж, шийтгэл хүлээлгэх чадвартай, сайн ажиллагаатай хууль сахиулах тогтолцоогоор (түүний дотор шүүх) дамжин хэрэгжинэ. Хууль тогтоох байгууллага ч бас зүй бус үйлдлийг илрүүлэх үүрэг гүйцэтгэдэг бөгөөд авлигын асуудал хариуцсан байгууллагыг хууль тогтоох байгууллагаас бий болгосон жишээнд Герман, Грек, Ирланд, Итали, Мексик, Польш, Шведийн парламентын дэргэдэх байнгын ажиллагаатай мөрдөн шалгах газар, Бельги, БНЧУ, Герман, Унгар, Ирланд, Мексик, БНСУ-д шаардлагатай үед түр хороо байгуулах заалтыг дурдаж болно. Саяхны жишээ гэхэд Италид Авлигаас урьдчилан сэргийлэх, таслан зогсоох тусгай комисс байгуулжээ. Хамгийн сайн нь Шведийн парламентын хяналтын хороо, Японы парламентын хоёр танхимын зөвлөл шиг парламентын гишүүдийн ёс зүйн зөрчлийг хянах бүтэц бий болгосон жишээ байна.

Франц, Итали, БНСУ, Мексик, Шведэд яам, агентлагуудын уламжлалт дотоод хяналт шалгалтын газруудад авлигыг илрүүлж мөрдөн шалгах эрх бүхий бүтэц нэмж бий болгожээ. Италид Санхүүгийн хянан шалгах ерөнхий газар, Няглан бодох бүртгэлийн улсын алба, Төрийн албаны хянан шалгах газар, захиргааны хяналт шалгалтын байгууллагууд зэрэг харьцангуй бие даасан, мэргэжлийн мөрдөн шалгах албад байдаг. Зарим оронд (Бельги, Франц) авлигын хэргийг шийдвэрлэх тусгай нэгжийг цагдаа, шүүхийн дэргэд ажиллуулдаг бол Итали зохион байгуулалттай гэмт хэрэгтэй тэмцэх бүх үйл ажиллагааг зохицуулах үүрэгтэй мафийн эсрэг тусгай шүүх байгуулаад байна. Гэхдээ, авлигатай тэмцэх байгууллага цагдаагаас хараат бус байх шаардлагатай гэдгийг бүх улс орны туршлага харуулж байна.

Төрийн өндөр албан тушаалтнууд, сонгуульт албан тушаалтнуудын үйлдсэн

авлигын ноцтой хэргүүдийг Үндсэн хуульд заасны дагуу хууль тогтоох байгууллага тусгай шүүх ажиллагаа явуулж болдог (Франц, Мексик шиг).

Дотоод хяналт байхгүй байхад гаднаас хяналт тавих, мөрдөн шалгах ажиллагаа төдийлөн үр дүнгүй байдаг. Дотоод хяналт бол улсын салбарын байгууллагуудын менежментийн нэг салшгүй хэсэг юм. Тэр нь байгууллагын үйл ажиллагаа, үр ашигт хяналт тавих, дотоод үйл явцыг сайжруулахад менежерүүдэд тусалдаг. Иймээс дотоод хяналт нь аудитын дээд байгууллага эсвэл АНУ-ын Засгийн газрын ёс зүйн газар шиг бие даасан эрх мэдэлтэй ёс зүйн байгууллага зэрэг хараат бус байгууллагуудын гадаад хяналтад нэмэлт болдог. Ялангуяа улсын хөрөнгийг зүй бусаар зарцуулсан тохиолдлыг илрүүлэхэд гадны аудиторуд чухал үүрэг гүйцэтгэдэг санхүүгийн салбарт бие даасан хяналтын байгууллага чухал шаардлагатай.

Гэхдээ авлигатай тэмцэх ажиллагааны үр нөлөө хянан шалгах байгууллагын тооноос хамаардаггүй. Эсрэгээр, тааламжтай уур амьсгал, хариуцлага тооцох хүчтэй институцигүй нөхцөлд мөрдөн шалгах ажиллагааг нэмэгдүүлэх нь юм хийсэн дүр үзүүлсэн хэрнээ үр дүнгүй байдал бий болгодог. Зарим тохиолдолд мөрдөн шалгах байгууллагууд төрийн албанд шударга байдал тогтооход ямар ч ач тусгүй хэрнээ захиргааны болон бизнесийн ерөнхий уур амьсгалд тодорхой бус байдлыг нэмэгдүүлж, өөрсдөө авлигын эх сурвалж болох нь бий.

ГОЛ АСУУДЛУУД БА САЙЖРУУЛАХ ЧИГЛЭЛҮҮД

Гол асуудлууг

Төрийн алба шударга ажиллах нь иргэдийн эдийн засаг, нийгмийн амьдралд урьдаас тодорхой байдал бий болгох, үйл ажиллагааг үр нөлөөтэй явуулах үндсэн нөхцөл юм. Улсын салбарт хувийн хэвшлийн хандлагыг улам ихээр ашиглах болсон нь улсын салбарын үр ашгийг дээшлүүлэх сайн талтай ч төрийн албаны эрхэмлэх зүйлс, стандарт, ажлын арга барилыг сулруулах үр дүнд хүргэж болно. Ийм нөхцөлд төрийн албан хаагчдын уян хатан шийдвэр гаргах шинэ эрх мэдлийг хариуцлагын тогтолцоог бэхжүүлэх арга хэмжээтэй хослуулан хэрэгжүүлэх, тэднийг шударга байдлын стандартыг мөрддөг, иргэдийн хүлээлтэд нийцсэн үйл ажиллагаа явуулдаг болгоход чиглэсэн механизмыг нэмэгдүүлэх шаардлагатай болно. Уламжлал төвлөрсөн хяналт, зохицуулалт багасахын хэрээр төрийн албаны эрхэмлэх зүйлс болон нийтийн эрх ашигт үйлчлэх үүргийн тухай үзэл баримтлал улам бүр чухлаар тавигдахын сацуу төрийн албанд нийтлэг баримтлах зан суртахуун болгож төлөвшүүлэх хэрэгцээ болж байна.

Авч хэрэгжүүлэх арга хэмжээ нь тодорхой хэмжээгээр улс орны өвөрмөц онцлогийг харгалзах шаардлагатай боловч бүх улс оронд нийтлэг мөрдөх шударга байдлын хүрээ нь төрийн албан хаагчдаас байгуулмагынхаа зорилгод нийцсэн зан суртахуунтай байх, төрийн үйлчилгээг найдвартай хүргэх, иргэдэд эрх зүйн үндсэн дээр тэгш хандах, төсвийн хөрөнгийг зүй зохистой ашиглахыг шаарддаг. Ил тод байдал нь төрийн албан хаагчид ёс зүйтэй ажиллах үндсэн нөхцөлийг бүрдүүлдэг бөгөөд иргэдийн зүгээс хяналт тавих, тэдний санал хүсэлтийг шийдвэрлэж байх механизмыг мөн адил бий болгох хэрэгтэй.

Улсын салбарын орчны өөрчлөлт нь дүрэм журмыг байнга шинэчлэхийг шаарддаг боловч алагчлалгүй зарчимч байх, эрх зүйд үндэслэх, шударга байдал төрийн албаны гол

эрхэмлэх зүйлс хэвээр байсаар байх болно. Эдгээр эрхэмлэх зүйлсийн хүрээнд төрийн албан хаагчдын ёс зүйн стандарт, үүний дотор албан мэдээлэл ба төсвийн хөрөнгийг ашиглах, захиран зарцуулах, бэлэг сэлт өгч авах, тэтгэмж, төрийн албанаас гадуур ажил эрхлэхтэй холбоотой хязгаарлалтуудыг тогтоож мөрдүүлэх хэрэгтэй. Тодорхой ажил мэргэжлийн онцлог тохирсон тусгай стандартууд байдаг бөгөөд эдгээрт улсын салбарын худалдан авах ажиллагаа, татварын алба зэрэг сонирхлын зөрчил үүсэх эрсдэл өндөртэй салбаруудад онцгой анхаарал хандуулах хэрэгтэй.

Ёс зүйн сайн тогтолцоотой газарт ч авлига бий болох эрсдэл байдаг. Авлигыг „төрийн албан тушаалыг хувийн ашиг сонирхолдоо зүй бусаар ашиглах” хэмээн тодорхойлдог бөгөөд авлига нь эдийн засгийн үр ашиг, өсөлтийг бууруулж, ялангуяа ядуус, эмзэг бүлгийнхэнд ихээхэн хор хөнөөл учруулдаг. Авлигын гол эх сурвалж бол зохицуулалтын хүрээ ээдрээтэй, тодорхой бус байх явдал боловч ерөнхийдөө засгийн газрын хариуцлагын тогтолцоо сул газар авлига илүү нүүрлэдэг. Авлигатай тэмцэх нь бүх шатны удирдлагууд болон бие даасан хяналт шалгалтын байгууллагуудын хамтын үүрэг бөгөөд энд иргэдийн бүлэг, ТББ, хэвлэл мэдээллийн хэрэгслийн идэвхтэй оролцоо томоохон дэмжлэг болдог.

Авлигатай тэмцэх хууль зайлшгүй шаардлагатай боловч энэ нь дангаараа хангалтгүй юм. Үүний зэрэгцээ ёс зүйн стандартын хэрэгжилтэд хяналт тавих, сахилгын арга хэмжээ авах, мэдээлэгчийг хамгаалахад удирдлагууд гол үүрэгтэй байдаг.

Ёс зүйтэй байдлыг хөхиүлэн дэмжих болон авлигатай тэмцэх арга хэмжээ нь харилцан уялдаатай, бие биеэ нөхсөн байх нөхцөлийг бүрдүүлэх шаардлагатай. Авлигатай үр нөлөөтэй тэмцэхэд харилцан уялдаатай

олон үйл ажиллагааг авч хэрэгжүүлэхээс гадна дээд түвшинд улс төрийн хүсэл зориг шаардлагатай байдаг. Энд авлигатай тэмцэх тусгай байгууллага чухал хувь нэмэртэй боловч эдгээр нэмэлт арга хэмжээгүйгээр түүний ач холбогдол буурч харин ч бүр эсрэгээр сөрөг үр дагаварт хүргэж болно.

Анхаарлын төвгөл төлөв авлигын гэмт хэргийг илрүүлэх, шийтгэл хүлээлгэхэд чиглэдэг. Гэвч авлигаас урьдчилан сэргийлэх болон хууль албадан сахиулах үйл ажиллагааны хооронд зохистой тэнцвэр байх нь чухал. Авлигатай тэмцэхэд авлигын үүд хаалгыг цөөлөх (ялангуяа зохицуулалтыг боловсронгуй болгох замаар) нь хууль албадан сахиулах, хатуу шийтгэл ногдуулахаас илүү үр нөлөөтэй байж болно. Авлигын үйлдлээс хувь хүнд очих ашиг орлого нь түүний улмаас хүлээх шийтгэл, торгуулиас бага байх зарчмыг дүрэм журам, хууль сахиулах механизмд мөрдөх нь зүйтэй. Ийнхүү авлигаас олох ашиг орлогыг багасгахын зэрэгцээ зүй бус үйлдлийг түргэн шуурхай шийдвэрлэж, хүлээх шийтгэлийг тодорхой болгох хэрэгтэй.

Сайжруулах чиглэлүүг

Ёс зүйг төлөвшүүлэх ба авлигаас урьдчилан сэргийлэх нь зоосны хоёр тал тул хамтад нь авч үзэх хэрэгтэй. ЭЗХАХБ-аас авлигаас урьдчилан сэргийлэх талаар 1999 онд хийсэн судалгаанаас үзэхэд, улс орнуудын авч хэрэгжүүлсэн олон арга хэмжээ нь ёс зүйн зохистой хүрээг бий болгох, авлигатай тэмцэх хүчин чармайлтын аль алинд хувь нэмрээ оруулжээ. Урьдчилан сэргийлэх хамгийн үр нөлөөтэй арга хэмжээний нэг нь шударга байдлын хэм хэмжээг хувь хүний зан байдалд төлөвшүүлэх явдал юм. Гэхдээ авлигын улмаас гарах эрсдэлийг түүний ашиг орлогоос илүү болгоход чиглэсэн хөшүүрэг бий болгох хэрэгтэй. Дээрх хоёр тал нягт харилцан уялдаатай болно. Ёс зүйн хэм хэмжээг төлөвшүүлснээр авлигын үйлдлийн тоо буурч, улмаар авлигатай тэмцэх дүрэм журмын хэрэгжилтийг илүү үр нөлөөтэй болгодог. Нөгөө талаас, авлигын эрсдэлийг өндөр байлгах нь

хувь хүний ёс суртахууны стандартыг өндөр байлгах хүчирхэг түлхэц юм. Иймээс, авлигыг гэмт хэрэгт тооцохын дээр засгийн газар ёс зүйн стандартыг боловсруулж мөрдүүлэх, тухайлбал, сайн үйлчилгээ авсныхаа хариуд үзүүлж буй гэм зэмгүй талархал, шан харамж, шууд хээл хахуулийн ялгааг тайлбарлан таниулах хэрэгтэй.

Авлигатай тэмцэх явдал бол засаглалыг сайжруулах бодлогын нэг хэсэг учраас улсын салбарын удирдлагыг сайжруулах талаар энэ номд авч хэлэлцсэн тодорхой агуулгын хүрээнд түүнийг авч үзэх нь зүйтэй. Иймээс авлигын эрсдэл хамгийн өндөр байдаг төрийн захиргааны салбаруудад хариуцлага, ил тод байдал, эрх зүйт ёс, оролцоог бэхжүүлэхэд анхаарах хэрэгтэй. Ялангуяа хариуцлагын тогтолцоог хүчтэй болгосноор захиргааны үйл ажиллагаанд тавих бие даасан хяналтыг сайжруулах, шийдвэр гаргах шалгуурыг ил тод болгож, захиргааны шийдвэрийг шуурхай мэдээлснээр гэм буруутай үйлдлийг илрүүлэх боломж бий болгодог. Ёс зүйн уур амьсгалыг сайжруулах, авлигыг бууруулах хүчин чармайлттай холбоотой харгалзах тодорхой асуудлуудыг ач холбогдлоор нь эрэмбэлэхгүйгээр толилуулбал:

- Олон нийтийн анхаарлыг татах зорилгоор зөвхөн „жараахай” барихаас илүү байгууллага эсвэл улс төрийн тогтолцооны дээд түвшин дэх зүй бус үйлдлийг илрүүлж, зохих шийтгэл ногдуулж байх.
- Хөрөнгө орлогын мэдүүлгийг нийтэд ил тод мэдээлэх нь авлигын үйлдлийг эрүүгийн хуулиас гадуур шийдвэрлэх хүчирхэг хэрэгсэл бөгөөд улс төрийн сонголт хийхэд олон нийтийг чухал мэдээлээр хангадаг.
- Сайн менежмент хамгийн чухал. Ёс зүйтэй байдал төрийн албан хаагч бүрийн үүрэг боловч итгэлцлийн уур амьсгалыг хариуцлагатай менежерийн үр нөлөөтэй хяналттай хослуулснаар чухал шаардлагатай тааламжтай орчин бүрддэг. „Итгэ, гэхдээ шалга” гэсэн орос ардын мэргэн үг байдаг.

- Авлигын үйлдлийг нэгэнт гарсны дараа шийтгэснээс түүнээс урьдчилан сэргийлэх нь хамаагүй илүү үр нөлөөтэй, хямд байдаг. Хууль сахиулах механизм хатуу чанд биш нөхцөлд урьдчилан сэргийлэх ажиллагаа автоматаар сулардаг ч, авлига үүсэх боломжийг хязгаарлах нь илүү нөлөөтэйгээр зогсохгүй улс төрийн болон бусад зорилгоор өрсөлдөгчөө дарж авах оролдлого хийх эрсдэлийг бууруулдаг. Магадгүй авлигын хамгийн том ганц эх сурвалж нь хэт нарийн түвэгтэй, тодорхой бус зохицуулалтын хүрээ байж болно. Иймд зохицуулалтын хүрээг оновчтой, тодорхой болгох нь авлигатай тэмцэх хамгийн шилдэг ганц арга замын дээр ажил гүйлгээний зардлыг бууруулж, эдийн засгийн үр ашгийг сайжруулдаг.
- „Шан харамж” (заримдаа „хурдасгагч мөнгө” гэж нэрлэдэг) буюу төрийн албан хаагчийг ажил үүргийг нь гүйцэтгүүлэхээр бэлэг өгөх, эсвэл давуу тал олгох болон түүнийг дүрэм зөрчих, давуу тал олж авах, эсвэл хууль зөрчихөд хүргэж байгаа шууд хээл хахуулиас ялгаж салгах шаардлагатай. Эдгээр нь хоёулаа хортой, хоёуланг нь үл тэвчих шаардлагатай боловч авлига гүнзгийрсэн системд шууд хээл хахуулийн эсрэг хүчтэй тэмцэхэд тэргүүн зэргийн ач холбогдол өгөх нь зүйтэй. Шан харамжийн асуудлыг зөвхөн төрийн албаны цогц шинэтгэлийн хүрээнд шийдвэрлэх боломжтой.
- Ялангуяа хөгжиж байгаа орнуудад авлигатай тэмцэхэд авлига авдаг засгийн газар, авлига өгдөг хувийн салбар, түүний дотор гадаадын байгууллага, компаниудаас хээл хахууль өгч байгаа практик бүгдэд нь эн чацуу анхаарал хандуулах хэрэгтэй.
- Олон улсын зээл тусламжийн байгууллагууд наанадаж өөрсдийн санхүүжүүлж буй төслүүдэд авлигаас урьдчилан сэргийлэх, цаашлаад авлигатай тэмцэх хүчин чармайлтад өөр хоорондоо болон хүлээн авагч засгийн газартай идэвхтэй хамтран ажиллах замаар чухал үүрэг гүйцэтгэж болно.
- Бусад салбарын нэг адилаар, хэрэгжих магадлал багатай хүнд шийтгэлээс шуурхай, тодорхой шийтгэлтэй байх нь илүү үр нөлөөтэй байдаг. Хөгжиж байгаа зарим оронд, шүүхэд шилжсэн авлигын хэрэгт холбогдолтой хүмүүсийн дөнгөж нэг хүрэхгүй хувь нь ял шийтгүүлж, бас ялаа эдэлдэг байна. Ерөнхий зарчмын дагуу анхаарлыг гарч болох өртөг зардалд хандуулах хэрэгтэй. Өөрөөр хэлбэл, тодорхой нэг үйлдэлд ногдуулах шийтгэлийн хүнд хөнгөн байдлыг гэмт үйлдэл нь баригдаж, бодитойгоор шийтгэл хүлээх магадлалаар үржүүлнэ гэсэн үг.
- Ажилд авах, албан тушаал дэвшүүлэх зэрэг боловсон хүчний дүрэм журамд ёс зүйн шалгууруудыг тусгах хэрэгтэй. Хэдийгээр төрийн албанд зөвхөн ёс зүйтэй хүмүүс элсэнэ гэсэн баталгаа байхгүй ч, ийм шалгуур тогтоосноор зарим илэрхий эрсдэлтэй нэр дэвшигчийг шигшин үлдээх боломжтой. Мөн мэдээлэгчдийг хамгаалаад зогсохгүй бодитойгоор шагнаж урамшуулдаг байхын зэрэгцээ элдэв хов яриа, хэлмэгдүүлэн өш хонзон авах уур амьсгалыг таслан зогсоох хэрэгтэй.
- Авлигатай тэмцэх тусгай байгууллага чухал үүрэг гүйцэтгэж болно. Гэхдээ тус байгууллага жинхэнэ ёсоор хараат бус, ялангуяа ердийн цагдаагийн албанаас хараат бус байх шаардлагатай бөгөөд зохицуулалтыг хялбаршуулах, эрх зүй, боловсон хүчний дүрэм журмыг боловсронгуй болгох, шүүх ажиллагааны үр ашгийг нэмэгдүүлэх зэрэг нэмэлт арга хэмжээ авч хэрэгжүүлэх шаардлагатай. Эдгээр нэмэлт арга хэмжээгүйгээр авлигатай тэмцэх байгууллагын үйл ажиллагаа утга учиргүй, хий хоосон оролдлог болохыг туршлага нотолж байна.

Засаглалын үзэл баримтлал, нэр томъёоны тайлбар толь

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 томъёоны Англи-Монгол тайлбарыг цувралаар хүргэж байна.

Үргэлжлэл

<p>FAIRNESS Free from bias, dishonesty, or injustice: a fair decision; a fair judge.</p>	<p>ШУДАРГА Ялгаварлан үзэх, шударга бус явдлыг үл тэвчдэг: шударга шийдвэр, шударга шүүгч</p>
<p>FAVOURITISM Abuse of power to favour friends and relatives over others.</p>	<p>НЭГ ТАЛЫГ БАРИХ Эрх мэдлээ урвуулан ашиглаж танил тал, хамаатан садандаа бусдаас давуутай байдал олгох.</p>
<p>FRAUD The false representation of facts with an intention to deceive or enable some person or organisation to gain an unfair advantage. This includes the falsification of documents and the certification as to the trueness of statements known to be wrong.</p>	<p>ХУУРАН МЭХЛЭХ Нуун далдах, байгууллага, хүмүүст шударга бусаар давуу байдал олгох зорилгоор бодит баримтыг худал мэдээлэх үйлдэл. Үүнд баримт бичгийг хуурамчаар үйлдэх, худал мэдээллийг үнэн хэмээн тодорхойлолт гаргах зэрэг хамаарна.</p>
<p>GENDER and SEX Usually, sex is understood to refer to the biological difference between male and female bodies. Gender, on the other hand, refers to the social attributes associated with being male and female and the relationship between women, men, girls and boys. Because gender is not biologically given, they are context- and time-specific and changeable. The concept of gender also includes the expectations about the characteristics, aptitudes and likely behaviours of both women and men (femininity and masculinity).</p>	<p>ЖЕНДЭР ба ХҮЙС Хүйсийн ялгаанд эрэгтэй, эмэгтэй хүмүүсийн бие махбодийн биологийн ялгааг ойлгодог бол жендэрт хүмүүсийг эмэгтэй, эрэгтэй хэмээн тодорхойлох нийгмийн онцлог шинж чанар, эмэгтэй, эрэгтэй хүмүүс, охид, хөвгүүдийн хоорондын харилцааг ойлгодог. Жендэр нэгэнт биологийн ойлголт биш учраас нөхцөл байдал, цаг хугацаанаас хамааралтай, өөрчлөгддөг зүйл юм. Жендэрийн үзэл баримтлалд нийгэм эрэгтэй, эмэгтэй хүмүүсээс хүлээдэг шинж чанар, чадвар, зан байдал (хүүхэнсэг, эелдэг зөөлөн байх, эрэлхэг зоригтой, хатуужилтай эр хүн гэх мэт) мөн адил хамаарна.</p>

<p>GENDER EQUALITY The equal rights, responsibilities and opportunities of women and men. Equality does not mean that women and men will become the same but that women's rights and men's rights, responsibilities and opportunities will not depend on whether they are born male or female. Gender equality implies that the interests, needs and priorities of both women and men are taken into consideration, recognising the diversity of different groups of women and men.</p>	<p>ЖЕНДЭРИЙН ТЭГШ БАЙДАЛ Эрэгтэй, эмэгтэй хүмүүсийн тэгш эрх, хариуцлага, боломж. Эрэгтэй, эмэгтэй хүмүүсийн тэгш байдал гэдэг нь тэд адил болно гэсэн үг биш, харин эрх, хариуцлага, боломж нь тэдний эрэгтэй, эмэгтэй алин болж төрснөөс үл хамаарна гэсэн үг. Жендэрийн тэгш байдал бий болгох нь эрэгтэй, эмэгтэй хүмүүсийн сонирхол, хэрэгцээ, урьтлалыг харгалзан үзэх, эрэгтэй, эмэгтэй хүмүүсээс бүрдсэн төрөл бүрийн бүлгийн ялгаатай байдлыг хүлээн зөвшөөрөх явдал юм.</p>
<p>GENDER MAINSTREAMING The official UN definition of gender mainstreaming is 'the process of assessing the implications for women and men of any planned action, including legislation, policies or programmes, in all areas and at all levels. It is a strategy for making women's as well as men's concerns and experiences an integral dimension of the design, implementation, monitoring and evaluation of policies and programmes in all political, economic and societal spheres so that women and men benefit equally and inequality is not perpetuated.' (UN/ ECOSOC, 1997)</p>	<p>ЖЕНДЭРИЙГ БОДЛОГО, ҮЙЛ АЖИЛЛАГААНД ТУСГАХ Жендэрийг бодлого, үйл ажиллагаанд тусгах тухай НҮБ-аас гаргасан албан ёсны тодорхойлолтод 'хууль тогтоомж, бодлого, хөтөлбөр зэрэг бүх төлөвлөгөөт үйл ажиллагааны эмэгтэй, эрэгтэй хүмүүст тусах нөлөөллийг бүх салбар, бүх шатанд үнэлж байх үйл явц. Эмэгтэй, эрэгтэй хүмүүст тэгш хүртээх, тэгш бус байдал гаргахгүйн тулд улс төр, эдийн засаг, нийгмийн бүхий л салбар дахь бодлого, хөтөлбөрийг боловсруулах, хэрэгжүүлэх, хэрэгжилтэд нь хяналт тавих, үнэлгээ хийх явцад эмэгтэй, эрэгтэй хүмүүсийн санаа бодол, туршлагыг зайлшгүй харгалзан үзэж байх стратеги' гэжээ.</p>
<p>GENDER RELATIONS The social relationships between men and women, which shape how power is distributed between women and men and how that power translates into different positions in society. Gender relations vary depending on other social relations, such as class, race, ethnicity, etc. They will greatly impact how an individual man or woman experiences processes and institutions and how they interact with other individuals within those institutions.</p>	<p>ЖЕНДЭРИЙН ХАРИЛЦАА Эмэгтэй, эрэгтэй хүмүүс хоорондын эрх мэдлийн хуваарилалт, энэхүү эрх мэдэл нь тэдний нийгэм дэх байр суурийг тодорхойлж буй нийгмийн харилцаа. Жендэрийн харилцаа анги, арьс өнгө, үндэстэн угсаатан гэх мэт нийгмийн бусад харилцаанаас хамааралтай байдаг. Жендэрийн харилцаа нь төрөл бүрийн байгууллага, хүмүүстэй харилцах эрэгтэй, эмэгтэй хүмүүсийн харилцаа, үйл явцад ихээхэн нөлөөтэй байдаг.</p>

<p>GLOBAL GOVERNANCE Global governance is about how to cope with problems that transcend the borders of nation states (such as air pollution, the sex tourism industry or the exploitation of child workers), given the lack of a world government. (Bovaird & Luffler, 2009)</p>	<p>ОЛОН УЛСЫН ЗАСАГЛААЛ Дэлхийн засгийн газар хэмээх зүйл байдаггүй тул улс орнуудын үндэсний хил хязгаараас давсан хүндрэл бэрхшээлийг (жишээ нь агаарын бохирдол, секс туризм, хүүхдийн хөдөлмөрийг мөлжих г.м.) хэрхэн шийдвэрлэх тухай асуудал юм. (Бовэйрд & Лойфлэр, 2009)</p>
<p>GLOBALIZATION Globalization □ the movement toward greater interaction, integration, and interdependence among people and organizations across national borders □ is increasing transactions among countries in trade and investment and in the international flows of capital, people, technology, and information. (UN, 2007)</p>	<p>ДАЯАРШИЛ Хүмүүс, байгууллагын харилцан ажиллагаа, нэгдэл, харилцан хамаарал үндэсний хил хязгаараас хальж буй хөдөлгөөн буюу улс хоорондын худалдаа, хөрөнгө оруулалтын хамтын ажиллагаа, хөрөнгө, хүн ам, технологийн болон мэдээллийн өсөн нэмэгдэж байгаа үрсгал. (НҮБ, 2007)</p>
<p>GOOD GOVERNANCE UNDP has defined characteristics of good governance as widespread participation by all citizens, decision making by rule of law, transparency in the actions of governance institutions, responsiveness to the needs and desires of citizens, equity in the treatment of citizens, effectiveness and efficiency in the use of public resources, public accountability, and the exercise of strategic vision in planning for development. (UNDP, 1997)</p>	<p>САЙН ЗАСАГЛААЛ НҮБХХ-өөс сайн засаглалын шинж байдлыг иргэдийн өргөн оролцоог хангах, эрх зүйт ёсонд үндэслэн шийдвэр гаргах, засгийн газрын үйл ажиллагаа ил тод явагдах, иргэдийн хэрэгцээ, сонирхолд соргог мэдрэмжтэй байх, бүх иргэдэд шударгаар хандах, төрийн сангийн эх үүсвэрийг үр ашигтай, үр нөлөөтэй зарцуулах, улс төрийн хариуцлагатай байх, хөгжлийн төлөвлөлтөд алсын хараатай хандах явдал хэмээн тодорхойлсон байна. (НҮБХХ, 1997)</p>
<p>GOVERNANCE The word governance derives from the Greek verb [kubernbo] which means 'to steer' and it then passed on to Latin and to many languages. The dictionary definition of 'govern' is 'to direct and control the actions, affairs, policies, functions etc.', 'to exercise restraint over, regulate, direct, rule', whereas governance is defined as 'government, control, authority'. The concept of 'governance' was first introduced in the field of public administration in the late 1980s and early 1990s.</p>	<p>ЗАСАГЛААЛ Засаглал гэдэг нь анх [kubernbo] буюу 'залуурдах, жолоодох' гэсэн утгатай грек үгнээс гарч латин болон бусад хэлэнд шилжсэн байна. 'Засаглах' гэдгийг толь бичигт 'үйл ажиллагаа, харилцаа, бодлого, чиг үүргийг чиглүүлэх, хянах', 'хязгаарлалт хийх, зохицуулах, чиглүүлэх, захирах' хэмээн тодорхойлсон бол 'засаглал'-ыг 'төр засаг, хяналт, эрх мэдэл' гэжээ. Засаглалын үзэл баримтлал төрийн удирдлагын шинжлэх ухаанд 1980-аад оны сүүлч, 1990-ээд оны эхнээс нэвтэрч эхэлсэн байна.</p>

Different definitions of governance:

UNDP defines 'Governance' as a system of values, policies, and institutions by which a society manages its economic, social, and political affairs through interactions within and among the State, civil society and the private sector. It comprises the mechanisms and processes through which citizens and groups can articulate their interests, mediate their differences, and exercise their legal rights and obligations. It provides the rules, institutions, and practices that set limits and provide incentives for individuals, organizations and firms.

Political governance means the range of processes through which a society reaches consensus and implements regulations, human rights, laws, and policies.

Economic governance is the architecture for national and international economic activities, including processes to manage the production of goods and services and to marshal and protect natural, fiscal and human resources.

Social governance is the set of norms, values, and beliefs that guide society's decisions and behaviours.

The World Bank (1992) defines governance as the form of political regime; the process by which authority is exercised in the management of a country's economic and social resources for development; and the capacity of governments to design, formulate, and implement policies and discharge functions.

Засаглалын төрөл бүрийн тодорхойлолтууд:

НҮБХХ засаглалыг төр, иргэний нийгэм, хувийн хэвшлийн хоорондын харилцаагаар дамжуулан улс орон өөрийн нийгэм, улс төр, эдийн засгийн харилцаагаа зохицуулах эрхэмлэх зүйлс, бодлого, институцийн тогтолцоо хэмээн тодорхойлжээ. Засаглал нь иргэд, нийгмийн бүлгүүд ашиг сонирхол, өөр хоорондын ялгаатай байдлаа илэрхийлэх, хуулиар олгогдсон эрх, үүргээ хэрэгжүүлэх механизм, үйл явцаас бүрддэг. Энэ нь бас хувь хүн, байгууллага, компаниудын үйл ажиллагаанд зарим төрлийн хязгаарлалт тогтоох, эсвэл урамшуулал бий болгох дүрэм журам, институци, практикийг бий болгодог.

Улс төрийн засаглал - нийгэмд зөвшилцөл бий болгох, хууль, дүрэм журам боловсруулж батлах, мөрдүүлэх, хүний эрхийг хамгаалах, аливаа бодлогыг хэрэгжүүлэх үйл явцыг хамардаг.

Эдийн засгийн засаглал - олон улсын болон үндэсний хэмжээнд эдийн засгийн харилцааг зохицуулах, үүний дотор бараа бүтээгдэхүүн үйлдвэрлэх, үйлчилгээ үзүүлэх, байгалийн баялаг, санхүү, хүний нөөцийг бүрдүүлэх, хамгаалах үйл ажиллагааны цогцолбор.

Нийгмийн засаглал - нийгмийн шийдвэр гаргах үйл явц, зан байдлыг тодорхойлох хэм хэмжээ, эрхэмлэх зүйлс, итгэл үнэмшлийн нэгдэл.

Дэлхийн банк (1992) засаглалыг улс төрийн дэглэмийн хэлбэр, улс орныг хөгжүүлэх нийгэм эдийн засгийн эх үүсвэрийг захиран зарцуулах эрх мэдлийг хэрэгжүүлэх үйл явц, засгийн газрын бодлого боловсруулах, хэрэгжүүлэх, чиг үүргээ гүйцэтгэх чадавхи хэмээн тодорхойлсон байна.

<p>In the book 'Governance in a Globalization World' (2000) by Joseph Nye, governance is defined as 'the processes and institutions, both formal and informal, that guide and restrain the collective activities of a group. Government is the subset that acts with authority and creates formal obligations. Governance need not necessarily conducted exclusively by governments. Private firms, associations of firms, non-governmental organisations (NGOs), and associations of NGOs all engage in it, often in association with governmental bodies, to create governance; sometimes without governmental authority'.</p>	<p>'Даяаршиж буй нийгэм дэх засаглал' (2000) номдоо Жосеф Ни засаглалыг 'аливаа нэг бүлгийн хамтын үйл ажиллагааг чиглүүлэх, эсвэл хязгаарлах албан болон албан бус үйл явц, институци' гэж тодорхойлоод энд төр засаг нь эрх мэдлийг хэрэгжүүлж, албан ёсны үүргийг бий болгодог. Засаглалыг хэрэгжүүлэх субъект нь дан ганц төр засаг биш, засаглал бий болгохын тулд хувийн компани, төрийн бус байгууллага, тэдгээрийн холбоод бүгд, ихэнх тохиолдолд засгийн газрын байгууллагуудтай хамтран, заримдаа бие даасан хэлбэрээр оролцдог гэжээ.</p>
<p>GOVERNANCE REFORM Governance reforms delineate the units of government at national, regional and local levels, their roles and responsibilities, and the relationships among them that can strengthen mechanisms for decision making, interaction, coordination and cooperation and create procedures for dispute resolution and settlement. (UN, 2007)</p>	<p>ЗАСАГЛАЛЫН ШИНЭТГЭЛ Засгийн газрын үндэсний, бүсийн, орон нутгийн түвшин дэх байгууллагуудын эрх мэдлийг ялган зааглаж, тэдгээрийн чиг үүрэг, шийдвэр гаргах, зохицуулалт хийх, хамтын ажиллагаа хэрэгжүүлэх, маргаан үүссэн тохиолдолд хэрхэн шийдвэрлэх зэрэг харилцан ажиллагааны журмыг тодорхойлж өгдөг. (НҮБ, 2007)</p>
<p>GOVERNMENT Government is the totality of structures and organisational arrangement of those exercising sovereign authority. Government consists of three distinct organs, each with an assigned role essential to the exercise of sovereign power: the legislature, to make the laws; the executive to implement the laws and run the administration; and the judiciary, to interpret and apply the law. (Schiavo & Sundaram, 2000)</p>	<p>ТӨР ЗАСАГ Тусгаар бүрэн эрхийг хэрэгжүүлэх бүтэц, зохион байгуулалтын нэгдэл. Төр засаг нь хууль тогтоох, хуулийн биелэлтийг хангах, төрийн захиргааны байгууллагын үйл ажиллагааг удирдан чиглүүлэх гүйцэтгэх, шүүх эрх мэдлийг хэрэгжүүлэх шүүх хэмээх тусгаар бүрэн эрхийг хэрэгжүүлэхэд тус тусын үүрэг бүхий өөр хоорондоо ялгаатай гурван салаагаас бүрдэнэ. (Шиаво & Сундарам, 2000)</p> <p>Тайлбар: Ийнхүү 'government' гэдэг үгийг хамгийн өргөн утгаар нь 'төр засаг' хэмээн ойлгодог бол тухайн контекстээс хамааран засгийн газар, засгийн газрын, төрийн, захиргааны гэх мэт олон утгаар хэрэглэдэг.</p>

<p>Forms of Government</p> <p>The form of government is prescribed in the constitution. Forms of government are determined according to the distribution of powers among levels of government, and within the central government among the different organs of state. Governments can be classified as federal or unitary, and parliamentary or presidential. In a presidential system, the elected president combines the ceremonial function of Head of State with the executive function of head of government (as in Russia, the USA, and most Latin American countries). In a parliamentary republic, the Head of State will be a non-executive president, elected either directly or by parliament (as in Germany, Ireland, India, etc.) In a constitutional monarchy, the Head of State will be determined by heredity and will hold office for life (as in Belgium, Spain, and the UK).</p>	<p>Төрийн байгууламжийн хэлбэр</p> <p>Төрийн байгууламжийн хэлбэрийг үндсэн хуулиар зааж өгдөг. Эрх мэдлийг засгийн газрын түвшнүүд, төв засгийн газрын дотор, төрийн бусад байгууллагуудын хооронд хэрхэн хуваарилснаар төрийн байгууламжийн хэлбэрийг тодорхойлдог. Засгийн газруудыг төрийн байгууламжийн хэлбэрээр холбооны, нэгдмэл, парламентийн, ерөнхийлөгчийн хэмээн ангилдаг. Ерөнхийлөгчийн засаглалын тогтолцоонд тухайн сонгогдсон ерөнхийлөгч нь төрийн тэргүүний ёслолын чиг үүргийг гүйцэтгэх засаглалын тэргүүний чиг үүрэгтэй хослуулан хэрэгжүүлдэг (ОХУ, АНУ, Латин Америкийн ихэнх орнуудынх шиг). Парламентийн бүгд найрамдах улсад төрийн тэргүүн нь шууд ард түмнээс эсвэл парламентаас сонгогддог гүйцэтгэх бус эрх мэдэлтэй ерөнхийлөгч байдаг (Герман, Ирланд, Энэтхэг зэрэг улсуудынх шиг). Харин үндсэн хуульт эзэнт улсад төрийн тэргүүнийг угсаа залгамжлуулан тодруулах бөгөөд бүх насаараа уг албыг хашдаг (Бельги, Испани, ИБУИНВУ-ынх шиг).</p>
<p>GOVERNMENT INTERVENTION</p> <p>Most government intervention can occur through four available instruments: (i) provision, where the government provides goods and services through the government budget; (ii) subsidy, where the government assists someone in the private economy to provide government-desired goods and services; (iii) production, where governments produce goods and services for sale on the market; (iv) regulation, which involves using the coercive powers of the state to allow or prohibit certain activities in the private economy. (Hughes, 2003)</p>	<p>ТӨРИЙН ОРОЛЦОО</p> <p>Төрийн оролцооны: (i) хүргэх, засгийн газар улсын төсвөөр дамжуулан бараа, үйлчилгээг шууд хүргэх; (ii) татаас, засгийн газраас үзүүлбэл зохих үйлчилгээг хувийн салбарын байгууллагад дэмжлэг олгох замаар хүргэх; (iii) үйлдвэрлэх, засгийн газар зах зээлд зориулан бараа, үйлчилгээг шууд үйлдвэрлэх; (iv) зохицуулах, төр, албадлагын эрх мэдлээ ашиглан хувийн салбар дахь тодорхой үйл ажиллагааг зөвшөөрөх, эсвэл хориглох гэсэн дөрвөн үндсэн арга хэрэгсэл байдаг. (Хьюс, 2003)</p>
<p>GRAND CORRUPTION</p> <p>Corruption involving substantial amounts of money and usually high-level officials to secure commercial contracts or some business advantage. (UNDP, 2008)</p>	<p>ИХ АВЛИГА</p> <p>Их хэмжээний хөрөнгө мөнгө, гол төлөв дээд албан тушаалтнууд оролцсон, арилжааны гэрээ, бизнесийн давуу байдал олж авах зорилготой авлигын үйлдэл. (НҮБХХ, 2008)</p>

ABSTRACT

2014№1(10)

1. Challenging issues on Corruption and Bribery, by Ph.D., assistant professor Ts.Tselmeg

The author analyzed situations, reasons and conditions of corruption and bribery in Mongolia, compared the existing legislation of Mongolia to some foreign regulations, and proposed certain opinions on combating and prevention of corruption and bribery.

2. Definition and types of corruption, it's socio-economic grounds, by N.Tamir, Ph.D. candidate at the Management Academy

Author highlights definition and types of corruption from different view points and analyses the grounds, which cause the corruption.

3. Latent crime: concept, causes, measurement status, current situation, by Ph.D., assistant professor D.Myagmartseren

The concept of the latent crime, classification and methods of its accounting done by the scientists are considered in this publication. You can also find the numeral index of the latent crime done in advance in the arcas of some districts of our country. It is still difficult to find the research work on the latent crime in Mongolian legal literature so doing a research in this field is becoming beneficial nowadays.

4. Grand corruption, by B.Bayarsakhan

Today, corruption has become a major obstacle for growth of social and economics in the developing countries. Obviously, the countries need to know the nature and characteristics of the phenomena to develop effective programs and strategies to tackle corruption. On the other hand, combating against grand corruption is necessary to Mongolia. Therefore, I propose to determine that what are the grand corruption and requirements to combat, eventually how current situations are shown grand corruption by international and domestic survey results, what are taking steps in other countries to combat against grand corruption and what are views and concepts of the anti-corruption researchers. The paper, what we should be considered to fight against grand corruption in Mongolia based on other counterparts' best experiences and lessons, is briefly reflected and pointed out.

5. „Perception of corruption at Political and Law enforcement organization 2013 survey“ from the report

The fifth survey on the „Perception of corruption at Political and Law enforcement organization“ held in 2013 measured Grand corruption perception in Mongolia. The results of experts survey in 2013 is 3.68, which means 0.25 points less than in comparison with the results of 2012 survey. It means that corruption is still common at Political and Law enforcement organization.

6. Chapter XVII „Fostering public ethics and preventing corruption“ , With Фүйдэйric Boudier, Janos Bertok and Robert Beschel, Jr. from the book „To serve and to preserve: improving public administration in a competitive world“

The quality of public administration is central to the achievement of poverty reduction. While preserving and promoting their basic social values, countries must not only pursue sound socioeconomic development objectives but also deliver efficiently and effectively the public services expected of them. Factors that obstruct access to public services - i.e. corruption - hinder public service delivery. On the other hand, rapid advances in technology and a more global outlook help improve it.

7. „Glossary of concepts and terms in Governance“ , Ts.Davaadulam

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