



АВЛИГАТАЙ ТЭМЦЭХ ГАЗАР

ШУДАРГА ЁС

2023/02 (26)

СЭТГҮҮЛИЙН ЗӨВЛӨЛ

Зөвлөлийн дарга:

Л.Түвшинбат, АТГ-ын США-ны дарга, ахлах комиссар

Гишүүд:

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

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

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

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

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

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

Нарийн бичгийн дарга:

С.Намуунзул, АТГ-ын США-ны ажилтан комиссар

©Авлигатай тэмцэх газар, 2023 он

Энэхүү эмхэтгэлд орсон бүтээлийг бүхэлд нь болон хэсэгчлэн ашиглахад зохиогчийн эрх болон түүнд хамаарах эрхийн тухай Монгол Улсын хуулийн холбогдох заалт үйлчилнэ.

ISSN 2791-3619

Цаасны хэмжээ: B5

Хэвлэлийн хуудас: 22.6

Хэвлэсэн тоо: 500

Хэвлэлийн газар: Урангар пресс ХХК-ийн хэвлэх үйлдвэр

УНШИГЧ ТА БҮХНИЙ АМГАЛАНГ АЙЛТГАЯ

Сэтгүүлийнхээ ээлжит дугаарыг толилуулж байгаадаа баяртай байна. Манай сэтгүүлийн анхны дугаар 2009 онд олны хүртээл болсноос хойш 13 жилийн хугацаанд 25 дугаар гаргажээ. Нийгмийн аль муу муухай бүхний шалтгаан, мөн нөгөө талаараа илэрхийлэл нь болдог авлигатай тэмцэх, авлигаас урьдчилан сэргийлэх сэдвээр бичигдсэн эрдэмтэн судлаачид, Авлигатай тэмцэх газар болон төрийн бусад байгууллагын судлаач албан хаагчид, мөн иргэний нийгмийн байгууллагын төлөөлөл, оюутан залуусын судалгааны ажлын үр дүнг хэвлэн нийтэлж, олон нийтэд түгээсээр өнөөг хүрлээ.

Тус сэтгүүлийн хамрах хүрээ, агуулга, зорилго, ач холбогдлыг илүү өргөжүүлэх чиглэлээр бид чармайн ажиллаж байна.

2022 онд бид цувралаар хэвлэгддэг хэвлэлийн олон улсын стандарт дугаар (ISSN 2791-3619) авсан. Мөн сэтгүүлд хэвлэх өгүүлэл, нийтлэлд тавигдах шаардлагыг ахин боловсруулав. Сэтгүүлийн зөвлөлөөс судлаач, зохиогчидтой харилцах shudargayos@iaac.mn цахим шуудангийн хаяг ашиглаж эхэллээ. Сэтгүүлийг унших, ашиглахад илүү хялбар дөхөм болгох зорилгоор дизайндаа анхаарч, өнгө төрхөө өөрчиллөө.

Сэтгүүлийн дугаарууд байгууллагын www.iaac.mn сайт дээр байршдаг боловч энэ чиглэлээр эрдэм шинжилгээний ажил хийдэг судлаачдад илүү ойр дөхөм болгох үүднээс www.legaldata.mn сайтад байршуулж, үнэ төлбөргүйгээр татаж авах, ашиглах боломжтой болсон. Ингэснээр сэтгүүлийн маань хүртээмж нэмэгдсэн байх гэж найдаж байна. Зөвхөн “Шударга ёс” сэтгүүлээр хязгаарлахгүйгээр Авлигатай тэмцэх газраас эрхлэн хэвлүүлсэн судалгааны ажлуудын тайлан, танилцуулга, мэдээллийг дээрх сайтуудаар дамжуулан тогтмол хүргэж байгаа болно.

Сэтгүүлд судалгаа, шинжилгээний ажлынхаа үр дүнг нийтлүүлэхээс гадна санал, дүгнэлт, шүүмж ирүүлэх нь бидэнд маш их хэрэгтэй байгааг дурдмаар байна. Энэ нь зөвхөн сэтгүүлд төдийгүй авлигатай тэмцэх үйлсэд чухал хувь нэмэр болно гэдэгт Та итгэлтэй байж болно. Баярлалаа.



АВЛИГАТАЙ ТЭМЦЭХ ГАЗАР

ШУДАРГА ЁС

2023/02 (26)

ӨГҮҮЛЭЛ, НИЙТЛЭЛ

**Засаглал ба хүний хөгжлийн авлигад үзүүлэх нөлөө:
Эмпирик судалгаа**

Т.Мөнхжаргал

6

Эдийн засгийн өсөлт, байгалийн баялаг ба авлигал

Д.Энх-Амгалан

47

**Үндэслэлгүйгээр хөрөнгөжих гэмт хэргийн хэрэгжилт,
боловсронгүй болгох арга зам**

Ё.Өсөхбаяр

63

Төрийн албан хаагчдын ялтай байдлын асуудал

О.Отгонтуяа, С.Бямба-Эрдэнэ

86

Мөрдөн шалгах ажиллагааны зөвшөөрөл, тулгамдсан асуудал

Б.Эрдэнэбат

106

**Эрүүгийн хэрэг хянан шийдвэрлэх тогтолцоо дахь мөрдөгчийн
процедурын бие даасан байдал**

Х.Буянбат

120

Мөрдөгчийн хараат бус байдлыг хуульчлан баталгаажуулах нь

Ч.Доржсүрэн

140

**Монгол улс дахь авлигын нөхцөл байдлын тойм:
дотоодын судалгааны үр дүн /2012-2022/**

Х.Оюунбаатар

159

Хууль дээдлэх зарчим

Ж.Буджав

178

**Монголын эртний хууль цаазын эх сурвалжид төрийн албан
тушаалтан эрх мэдэл, албан тушаалын байдлаа урвуулан ашиглах
гэмт хэрэгтэй тэмцэх бодлого, үйл ажиллагааг тусгасан байдал**

Б.Ганхуяг

195

ӨГҮҮЛЭЛ, НИЙТЛЭЛ



Т.МӨНХЖАРГАЛ

*Төрийн удирдлагын ухааны
магистр*

ЗАСАГЛАЛ БА ХҮНИЙ ХӨГЖЛИЙН АВЛИГАД ҮЗҮҮЛЭХ НӨЛӨӨ: ЭМПИРИК СУДАЛГАА

Товч агуулга:

Авлига бол хөгжиж буй орон төдийн хөгжингүй орнуудын гол асуудал хэвээр байна. Дэлхийн бүхий л улс орон энэ асуудалтай тэмцэх чиглэлд идэвхтэй ажилласан, ажилласаар ч байна. Улс орнууд дээрх авч буй арга хэмжээг үр дүнтэй байлгахын тулд авлигын гол шалтгааныг тодорхойлох ёстой болсон. Өмнө нь авлигын шалтгааныг олон янзаар авч үзсэн ч ихэнх аргумент нь засаглалын үүднээс (эрэлтийн тал) хандсан байдаг. Гэсэн хэдий ч авлигын үндсэн шалтгааныг эрэлт, нийлүүлэлтийн талаас нь шинжлэх нь маш сонирхолтой бөгөөд чухал юм.

Энэхүү судалгааны ажлын гол зорилго нь авлигын “эрэлт ба нийлүүлэлтийн” онолыг улс орны хэмжээнд хэрхэн хэрэгжүүлж болохыг олж харах явдал юм. Уг судалгаанд 2012-2019 он хүртэлх бүх улс орны мэдээллийг ашиглан Засаглал (эрэлтийн тал) болон Хүний хөгжлийн индексийн (нийлүүлэлтийн тал) авлигад үзүүлэх нөлөөллийг цаг хугацаа, улс орны дамми бүхий тогтмол нөлөөллийн загвараар (Fixed effect model) шалгасан. Судалгааны үр дүнгээс харахад Засаглал ба Хүний хөгжлийн индексийн аль аль нь авлигын төсөөллийн индекст чухал нөлөө үзүүлж байна. Энэ нь авлигын шалтгааны зөвхөн засаглал талаас авч үзэх нь учир

дутагдалтай байж болох бөгөөд хувь хүний хөгжлийн талаас ч бас авч үзэх шаардлагатай болохыг харуулж байна.

Түлхүүр үг: Авлига, Эрэлт Нийлүүлэлт, ХХИ, Засаглал

БҮЛЭГ 1

ОРШИЛ

1.1 Удиртгал

Авлигыг ганц үгээр тодорхойлох нь учир дутагдалтай учир олон талаас нь тайлбарласан байдаг. Тэдгээрээс хамгийн нийтлэг нь дэлхийн банк The World bank (1999)-ны тодорхойлсноор авлига нь албан тушаалын эрх мэдлийг хувийн ашиг сонирхолд ашиглах явдал юм. Авлига бүхий л улс оронд хөгжлийнхөө явцад тулгардаг хортой асуудлын нэг юм. Олон улсын болон улс орон дотор авч үзэхэд авлигын үр дагавар нь санхүүгийн тогтвортой байдал, улс орнуудын итгэлцэл, хөгжлийн замд хамгийн их аюул учруулж байна. Ихэнх улс орнууд авлигатай тулгардаг бол хөгжиж буй орнууд нь авлигын улмаас төрийн бодлогыг гажуудуулж, улмаар хязгаарлагдмал нөөцийг зүй зохисгүй хуваарилахад хүргэдэг тул авлигаас илүү их хохирол амсдаг. Түүнчлэн авлига нь зардлыг нэмэгдүүлж, эрүүл мэнд, боловсрол зэрэг төрийн үндсэн үйлчилгээний хүртээмжийг бууруулж орлого багатай хүмүүст ноцтой нөлөө үзүүлдэг.

Олон улс орон авлигын эсрэг олон арга хэлбэрээр арга хэмжээ авч, авлигын шалтгаан, нөхцөлийг тодорхойлоход онцгой анхаарал хандуулдаг. Түүнчлэн энэ салбарын олон судлаачид авлигыг арилгах үр дүнтэй арга хэмжээг бий болгохын тулд авлигын гол шалтгааныг олохыг оролддог. Авлигын асуудал нь харьцангуй “залуу” салбар боловч судлаачид эрт үеэс авлигын шалтгаан, нөхцөл, үр дагавар, хамрах хүрээ, “эмчлэх” аргуудыг олохоор эрэлхийлж байсан. Тэдний нэг болох эртний судлаачдын нэг Tanzi(1998) нь авлигын эх үүсвэр, үр дагавар, цар хүрээг судалж, шийдвэрлэх арга замыг санал болгосон. Энэ судалгаанд авлигын зардлыг бууруулах арга хэмжээ авах нь эдийн засгийн өсөлтөд чухал ач холбогдолтой гэжээ. Цаашилбал, Dimant & Tosato (2018) -ын үзэж буйгаар авлига нь эдийн засаг, нийгмийн өсөлтөд ихээхэн нөлөөлдөг бөгөөд үүнд институци,

хууль эрх зүй, социологи, эдийн засгийн янз бүрийн хүчин зүйлс нөлөөлдөг. Өөр нэгэн судлаач улс төрийн уур амьсгалд анхаарлаа хандуулсан. Ъumah (2018) нь улс төр, эдийн засгийн орчин, мэргэжлийн ёс зүй, ёс суртахуун, мэдээжийн хэрэг дадал зуршил, ёс заншил, уламжлал, хүн ам зүй зэрэг нь авлигын ердийн эх үүсвэр болдог гэж тодорхойлсон. Үүний үр дүнд авлига нь эдийн засгийн дэвшлийг боомилж, компанийн үйл ажиллагаа, ажил эрхлэлт, хөрөнгө оруулалтад сөргөөр нөлөөлсөн. Уг судлаач мөн хамгийн түгээмэл шалтгаан нь эдийн засгийн орчин, нийгэм гэдгийг тэмдэглэжээ. Түүгээр ч барахгүй авлига төрийн зардлыг найдвартай шалтгаангүйгээр хөөрөгддөг. Энэхүү үзэгдлүүд нь засгийн газрын зардал боловсрол, эрүүл мэнд, дэд бүтцээс анхаарал сарниулах гол шалтгаан болж байна (World bank, 1999).

Өөр нэг судлаач шалтгаан, үр дагаврыг ангилахыг оролдсон байна. Уг судалгаагаар (Aidt, 2011) авлигын шалтгааныг дараах байдлаар ангилсан байна; (1) эдийн засаг, хүн ам зүйн шалтгаан; (2) улс төрийн шалтгаан; (3) хууль эрх зүйн болон хүнд суртлын шалтгаан; (4) газарзүйн болон соёлын шалтгаанууд. Түүнчлэн Транспэрэнси Интернэшнл байгууллагаас (2021) авлига нь эдийн засгийн зардал, нийгмийн зардал, байгаль орчны зардал, улс төрийн зардал гэсэн дөрвөн төрөлтэй гэж тодорхойлсон.

Авлигын шалтгаан нь эдийн засгийн орчноос гадна авлигад нөлөөлж буй засаглалын хүчин зүйлсийг авч үзэх нь чухал. Tanzi (1999)-ийн судалгаанд Нобелийн шагналт эдийн засагч Gary Becker-ийн хэлснээр төр нурвал авлига арилна гэж тэмдэглэжээ. Энэ нь Gary Becker авлигад хувь хүн гэхээсээ илүү төр илүү нөлөөлж болох юм гэж үзсэн нь харагдаж байна. Өөр нэг судалгаа шинжилгээний үр дүнд гарсан хамгийн тод дүгнэлт бол Арабын орнуудын засаглалын үзүүлэлтүүд болон авлигын хоорондын хамаарал юм (Drebee et al., 2020). Уг судалгаанд ашигласан дэлхийн засаглалын үзүүлэлтүүд (засаглалын үзүүлэлтүүд) нь Авлигын хяналт (CC), Засаглалын үр дүнтэй байдал (GE), Улс төрийн тогтвортой байдал ба хүчирхийллээс ангид байх (PSAV), Зохицуулалтын чанар (RQ), Хууль дээдлэх ёс (RL) болон Дуу хоолойгоо хүргэх (VA) зэрэг орно. Уг судалгаанд авлига нь зохицуулалтын чанар, улс төрийн тогтвортой байдал, дуу хоолой, хариуцлагатай хүчтэй хамааралтай болохыг олж тогтоосон. Иймээс авлигатай тэмцэхийн тулд засаглалын асуудлыг зайлшгүй

шийдвэрлэх ёстой гэж дүгнэж болохоор байна. Энэ бүгдээс харахад хэд хэдэн улс орны хэмжээнд өргөн хүрээтэй судалгаа хийсэн ч бүх улс орныг хамарч хийгдсэн судалгаа байхгүй байна.

Өмнөх судалгаанууд дээр дурдсан макро эдийн засаг, засаглалын шалтгааныг гүнзгийрүүлэн судалж байсан бол сүүлийн үед авлигын шалтгаан болох нийгмийн хүчин зүйлсийг сонирхох хандлага нэмэгдэж байна. Судлаачдын судалсан нийгмийн хүчин зүйлийн нэг бол хүний чадвар юм. Хүний чадавхыг “амьдралын хэлбэр, үйлдэл”-ийг олж авах ихээхэн эрх чөлөөтэй хүмүүс тодорхойлдог бөгөөд энэ нь тэдэнд үнэ цэнэтэй амьдралыг авч явах боломжтой гэсэн үг юм (Sen,1993). Mazllami (2019) нь хоёр улсыг (Македон, Албани) сонгон авлигыг бууруулахад хүний хөгжлийн нөлөө хэр байгаагаар нь харьцуулжээ. Уг судлаач нь хүний амьдралын чанар авлигад нөлөөлж болохыг олж мэдсэн. Гэсэн хэдий ч судалгаа нь ажиглалт дутмаг байгаатай холбоотой хязгаарлалттай байсан байна. Үүний нэгэн адил, Sims et al., (2012) авлигын зэрэгт нөлөөлсөн гол хүчин зүйлүүдийн нэг нь хүний чадавх, түүний дотор хувь хүний үзэл, эрх мэдлийн алслалт зэрэг соёлын хэмжүүрүүд байсныг олж тогтоосон. Одоо авлигын энэ хэсэгт анхаарлаа хандуулсан хэвээр улс орон даяар эмпирик судалгаа хийх шаардлагатай байна.

1.2. АВЛИГА- “ЭРЭЛТ НИЙЛҮҮЛЭЛТИЙН ОНОЛ”

Tanzi (1998) авлигыг эрэлт нийлүүлэлтийн онолоор тайлбарласан байна. Тодруулбал эрэлт, нийлүүлэлтийн тал шиг авлигад ч мөн адил 2 тал /хүн/ байж болох юм хэмээх ойлголтыг тайлбарласан. Үзүүлж буй үйлчилгээгээ үнэ цэнэтэй болгоход бэлэн байгаа хүнийг (эрэлтийн тал гэж үздэг). Үүний эсрэгээр өөр нэг хүн нь төлбөртэй үйлчилгээ авахад бэлэн байж магадгүй гэсэн санааг илэрхийлдэг (нийлүүлэлтийн тал гэж үздэг). Ингэснээр эрэлт, нийлүүлэлт хоёулаа байгаа цагт буюу отлолцсон цэг дээр авлигын хэрэг үүсэх нөхцөл боломж бүрддэг. Үүний үр дүнд авлига үүсэж болзошгүй гэсэн үг юм. Энэхүү судалгаа нь дээрх онол дээр үндэслэн авлигын асуудлыг улс орны түвшинд хэрхэн харагдаж болохыг тайлбарлан авлигын тухай ойлголт, эрэлт, нийлүүлэлтийн талуудын талаар илүү гүнзгий судлахыг оролдсон. Ингэснээр улс орны түвшинд авлигын эсрэг авах арга хэмжээг үр дүнтэй байхад чухал нөлөөтэй юм.

Tanzi (1998)-ийн арга барилыг улс орны түвшинд авч үзэхдээ эрэлтийн тал буюу засгийн газар, нийлүүлэлтийн тал буюу иргэд байж болох юм. Учир нь муу засаглал бүхий засгийн газар бол авлигын хэрэг үүсэх нөхцөл боломжийг бий болгож, эрэлтийг үүсгэж байдаг. Эсрэгээрээ Засгийн газар сайн засаглалыг бүрдүүлсэн үед төрийн албан хаагчдад хувийн ашиг хонжоо олох “боломж” төдийлөн олдохгүй гэдэг нь үүнийг товчхон харуулж болох юм. Жишээ нь: засаглал нь сул, хяналтын зохицуулалт сул, буруу бүтэц зохион байгуулалт, хангалтгүй гүйцэтгэл зэрэг дутагдалтай байдаг нь төрийн албан хаагчдад ашиг олох боломжийг бий болгодог. Харин тухайн үүссэн эрэлтийг нийлүүлэлтээр хангаж буй нөхцөл байдал нь төрийн үйлчилгээг ямар нэгэн үнэ төлбөртэйгөөр авч ашиглахад бэлэн байдаг хувь хүмүүс байдаг. Эдгээр хувь хүмүүс буюу иргэд нь төрийн үйлчилгээг авахдаа төрийг төлөөлж буй этгээдэд авлига өгч өөртөө давуу байдал үүсгэж байгаа явдал юм. Эндээс харахад эрэлт, нийлүүлэлтийн талыг төлөөлж байгаа 2 тал нь улс орны түвшинд засаглалын гүйцэтгэл болон хувь хүний хөгжлийн асуудал гэж тодорхойлж болно гэсэн үг юм. Энэхүү тайлбар нь авлигын эрэлт, нийлүүлэлтийг зөвхөн хувь хүний түвшинд тодорхойлсон Tanzi (1998) тайлбараас ялгаатай юм. Үүнд нэг тодруулах зүйл нь авлигатай холбоотой судалгааг хувийн хэвшилд бус зөвхөн төрийн байгууллагад хийсэн гэдгийг анхаарах нь зүйтэй юм.

Энэ хүрээнд энэхүү судалгаанд засаглалын гүйцэтгэл болон хүний хөгжлийн үзүүлэлтийг илэрхийлж болох Дэлхийн Засаглалын индекс болон Хувь хүний хөгжлийн индекс гэсэн хоёр хувьсагчийн авлигад үзүүлэх нөлөөг судлахыг оролдсон.

Иймд өмнөх судлаачдын ажиглалтын тоон мэдээлэл хангалтгүй байгаа болон бүх улс орны тоон мэдээллийг үндэслэн эмпирик үр дүнг судлаагүй зэрэг сул талыг сайжруулах зорилгоор энэхүү судалгааг дараах зорилгоор хийлээ. Энэхүү баримт бичиг нь: i) авлигын эрэлт, нийлүүлэлтийн онолыг тайлбарласан өмнөх үзэл баримтлалыг улс орны түвшинд гарган тайлбарлах, ii) засаглал ба хувь хүний хөгжлийн авлигад үзүүлэх нөлөөг бүх улс орны тоон мэдээлэлд үндэслэн эмпирик байдлаар судлах зорилготой.

БҮЛЭГ 2

СУДЛАГДСАН БАЙДАЛ

2.1. ЕРӨНХИЙ ОЙЛГОЛТ

Энэ хэсэгт авлигын талаарх онолын ойлголтыг тоймлон тайлбарлав. Авлига гэдэг нь олон янзын санааг агуулсан өргөн ойлголт юм. Тиймээс авлигыг олон янзаар тодорхойлж болно. “Авлига” гэсэн нэр томъёо нь “corruptus” (Латин үг) -ээс гаралтай бөгөөд энэ үг нь “corrupt- хувийн ашиг сонирхлын үүднээс шударга бус зүйл хийх эсвэл бэлэн байх” гэсэн утгатай. Гүйцэтгэх, хууль тогтоох, шүүх гэх мэт засгийн газрын түвшинд, улс төрийн болон бусад байгууллагад хамаарах эрх мэдэл бүхий албан тушаалаа ашиглан өөртөө болон бусдад шударга бусаар үр ашиг хүртэх юм (Jumah, 2018). Транспэрэнси Интернэшнл (2021) авлигад хүн бүр оролцдог- улс төрчид, төрийн албан хаагчид, төрийн үйлчилгээ үзүүлэгчид, бизнес эрхлэгчид ч нөлөөлж болно гэж тодорхойлсон. Мөн бизнесийн хүрээнд хууль шүүхийн байгууллага, төрийн байгууллагын үйл ажиллагаа, бүх төрлийн дэд бүтэц, бүх төрлийн хэвлэл мэдээллийн салбар, иргэний нийгэм, эрүүл мэнд, боловсрол, спортын ертөнц зэрэг өргөн хүрээний салбарууд гэх мэт янз бүрийн газруудад хаа сайгүй тохиолддог. Тодруулбал авлига гэдэг нь төрийн албан тушаалтнууд төрийн үйлчилгээг үзүүлснийхээ төлөө мөнгө, ашиг тус хүсэх, хүлээн авах, улс төрчид төсвийн хөрөнгийг үр ашиггүй зарцуулах эсвэл төрийн албан тушаалтан гэрээ хэлцэл байгуулахдаа найз нөхөд, гэр бүлдээ өгөх ашигтай байдлыг олгох, төрийн үйлчилгээний гэрээг байгуулахын тулд давуу байдал олохын тул мөнгө төлдөг корпорацууд гэх мэтээр тодорхойлж болно. Түүнчлэн авлига нь ерөнхийдөө эдийн засгийн өртөг, нийгмийн өртөг, байгаль орчны өртөг, улс төрийн өртөг гэсэн дөрвөн төрөлтэй. Эдийн засгийн өртөг гэдэг нь таны баялгийг олж, өсгөх боломжоор тодорхойлогдоно гэж тайлбарлаж болно. Үүнтэй адил нийгмийн өртөг гэдэг нь иргэдийн оролцоо, тэр байтугай төрд итгэх итгэл гэсэн үг. Үүний нэгэн адил байгаль орчны өртөг гэдэг нь эрүүл орчинд амьдрах боломжоор тодорхойлогдож юм. Эцэст нь хэлэхэд улс төрийн өртөг нь танд хувийн эрх чөлөө, хууль дээдлэх эрхтэй эсэх талаар тайлбарлаж болно. Эдгээр бүх өртөг доторх үнэ цэнийг нь нарийвчлан хэмжих боломжгүй юм.

Өмнөх судалгаанууд дээр дурдсанаар авлига нь төрийн болон хувийн хэвшилд аль алинд нь тохиолдож болно. Гэхдээ төрийн албанд гарч болох авилгаас үүссэн хор хохирол нь хувийн хэвшлийнхээс илүү хор хөнөөлтэй байх болно. Эдгээр олон төрлийн хохирлоос зайлсхийхийн тулд өмнөх судлаачид нь авлигын шалтгааныг судалж, авлигатай тэмцэх зөвлөмжийг боловсруулж байсан.

Эртний судлаачдын нэг Tanzi (1998) авлигын үүсэл, үр дагавар, хамрах хүрээг судалж, зарим арга хэмжээ авахыг зөвлөжээ. Тэрээр тухайлан эдийн засгийн өсөлт дэх авлигын хор хөнөөлийг бууруулах арга хэмжээ авахыг онцолсон байна. Түүнчлэн, авлигатай тэмцэх нь зардал багатай байх боломжгүй бөгөөд ямар нэгэн тодорхойлсон загвараар бие даан хийх боломжгүй гэдгийг онцолжээ. Авлига, хээл хахуулийг бууруулахад чиглэсэн шууд үйл ажиллагаа явуулж байгаа ч гэсэн тодорхой өөрчлөлтүүдийг хэрэгжүүлэхгүй бол асуудал хэвээр байх магадлалтай.

Дараагийн судалгаагаар дээрх эдийн засгийн талаас нь судлахаас гадна авлигын шалтгаан болох нийгмийн хүчин зүйлийг илүү сонирхож судалсан байна. Dimant & Tosato (2018) нь авлига нь эдийн засаг, нийгмийн хөгжилд чухал нөлөө үзүүлдэг бөгөөд үүнд институци, хууль эрх зүй, социологи, эдийн засгийн олон янзын хүчин зүйлс нөлөөлдөг гэдгийг онцолсон. Уг судалгааны зорилго нь авлига, түүний шалтгаан, үр дагаврын талаарх одоо байгаа үр дүнг иж бүрэн дахин нягталж, өнөөгийн байдлын үнэлгээг танилцуулах зорилго байсан. Түүнчлэн, эмпирик судалгааны үр дүнг танилцуулах, хэлэлцэхэд ихээхэн анхаарал хандуулж, сүүлийн үеийн ололтуудыг хуучин үр дүнтэй нь харьцуулсан талаар дурджээ.

Өөр нэг судлаач улс төрийн орчныг бас анхаарч үзсэн. Luman (2018) Улс төр, эдийн засгийн орчин, мэргэжлийн ёс зүй, ёс суртахуун, мэдээжийн хэрэг, дадал зуршил, ёс заншил, уламжлал, хүн ам зүй зэрэг нь авлигын ердийн эх үүсвэр болдог гэж тодорхойлсон. Үүний үр дүнд авлига нь эдийн засгийн дэвшлийг боомилж, компанийн үйл ажиллагаа, ажил эрхлэлт, хөрөнгө оруулалтад сөргөөр нөлөөлсөн. Энэ нь татвар хураах, янз бүрийн санхүүгийн тусламжийн хөтөлбөрүүдийн гүйцэтгэлд сөргөөр нөлөөлдөг. Авлигын түвшин өндөр байгаа нь нийгэмд хууль, хууль дээдлэх ёс, боловсролд итгэх итгэл буурч, үүний үр дүнд амьдралын чанар (дэд бүтцийн хүртээмж, эрүүл мэндийн

үйлчилгээ) буурахад нөлөөлдөг. Түүнчлэн авлигатай хэрхэн тэмцэх вэ гэсэн асуултад тодорхой хариулт байхгүй байгааг тэрээр дурджээ. Нэг нөхцөл байдалд тохирох зүйл өөр нөхцөлд бүтэлгүйтдэг. Ерөнхийдөө өмнөх үеийн судлаачид авлигын гол шалтгааныг эдийн засаг, нийгэм, улс төрийн орчинтой холбон тайлбарлан, онцолж байсан. Гэсэн хэдий ч дараагийн бүлэгт эдийн засгийн ерөнхий ойлголтыг авлигын хэв маяг дээр тайлбарлах болно.

2.2. АВЛИГА- “ЭРЭЛТ НИЙЛҮҮЛЭЛТИЙН ОНОЛ”

Авлигыг эрэлт нийлүүлэлтийн талаас нь тайлбарлаж болно. Нийлүүлэлтийн тал гэдэг нь эдийн засгийн шинжлэх ухаанд үйлчлүүлэгчдэд байгаа бүтээгдэхүүн, үйлчилгээний нийт хэмжээг тодорхойлоход хэрэглэгддэг нэр томъёо юм. Нийлүүлэлт гэдэг нь график дээр харуулсан тодорхой үнээр эсвэл үнийн хязгаараас давсан бүх зүйлийн хэмжээг хэлнэ. Эрэлт гэдэг нь үйлчлүүлэгч ямар нэгэн зүйл, бараа, үйлчилгээг худалдан авах хүсэл эрмэлзэл, түүнчлэн тэдгээр бараа үйлчилгээг олж авахын тулд үнэ төлөхийг хүлээн зөвшөөрөхийг хэлнэ. Аливаа зүйл, бараа, үйлчилгээний үнийн өсөлт нь бусад бүх хүчин зүйл тогтмол байвал эрэлтийг бууруулна, эсвэл эсрэгээрээ өсгөж болно. Эрэлт нийлүүлэлтийн ерөнхий санааг авлигыг тайлбарлахад ашиглаж болно.

Энэ үзэл баримтлал нь улс орны хэмжээнд авлигын хэрэг дээр дараах байдлаар харагдаж болно. Улс орны хэмжээнд төрийн байгууллагатай холбоотой төрийн үйлчилгээг үзүүлэгчид, төрийн албан хаагчид холбогдсон авлигын хэрэг ихэнхдээ бүртгэгдсэн байдаг. Тухайлбал: Засгийн газар сул байна гэдэг нь үр дүнгүй үйл ажиллагаа, хууль дүрэм тодорхойгүй, улс төрийн тогтворгүй байдал, зохицуулалтгүй, хариуцлагагүй байна гэсэн үг. Эдгээр шинж чанар нь эрэлтийн тал гэж үзвэл төрийн албан хаагчид авлигаас ашиг олох боломж бүрдэнэ. Гэтэл нөгөө талаасаа төрийн үйлчилгээг өөрийн хүссэнээр авахын тулд мөнгө төлөхөд бэлэн байдаг иргэд байхгүй бол төрийн албан хаагчид ашиг олох боломжгүй.

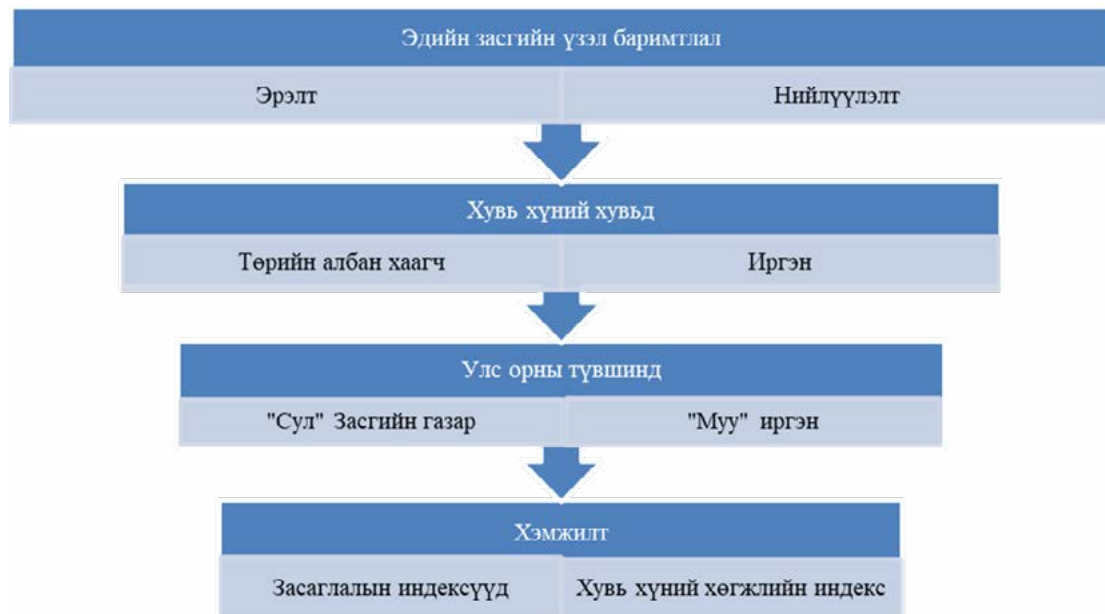
Tanzi (1998) авлигын хэргийн эрэлт, нийлүүлэлтийн талаарх санааг тайлбарлахдаа төрийн албан хаагчдаар дамжуулан тусгай үйлчилгээ авахын тулд авлига өгдөг иргэд, авлига авдаг төрийн албан хаагчид байдгийг

хүлээн зөвшөөрсөн аливаа бодит бодлого байх ёстой гэж тэмдэглэв. Эхнийх нь авлигын нийлүүлэлтийн тал, сүүлийнх нь авлигын эрэлтийн тал гэж харагдаж байна (Зураг 1). Иймээс энэхүү судалгаа нь эрэлт нийлүүлэлтийн тухай ойлголтыг авлига дээр тайлбарлаж, улс орны түвшинд тодорхойлж, уг ойлголтыг тайлбарлахын тулд хоёр хүчин зүйлс сонгож, нөлөөллийг нь судалсан болно.

Тайлбарлах өөр нэг арга бол Allen et al. (2018)-ын хийсэн судалгаа буюу байгууллагын түвшин дэх асуудал нь авлигын үндэс болдог гэж үздэг. Албан тушаалтнууд бараа, үйлчилгээнийхээ өртгийг хаахын тулд иргэдээс хураамж авч болно. Засгийн газар уг хураамжийг бүрэн хянах боломжгүй учраас тэд өөрсдийн эрх мэдлээ ашиглан хэрэглэгчийн төлбөрөөс илүү төлбөр авах хүсэл эрмэлзэлтэй байдаг. Авлига гэдэг нь өгч буй бараа, үйлчилгээний зардлаас хэтэрсэн төлбөр авахыг хэлнэ.

Дээрх тайлбартай ижил төстэй зүйлс нь Aidt (2011) -ын судалгаанд мөн адил илэрхийлэгдсэн байдаг. Тэрээр авлигатай холбоотой олон хүчин зүйл байдаг бөгөөд тэдгээр нь цаг хугацааны цар хүрээнээс хамааран янз бүрээр явагддаг гэж тодорхойлсон. Гэсэн хэдий ч дээр дурдсан хоёр үндсэн ойлголт болох байгууллагын түвшин дэх сул тал ба хүмүүстэй харилцах нөлөөллийг хэрэгжүүлэх нь ихэнх тохиолдолд чиглэлийг тийм ч муугаар өөрчлөхгүй бөгөөд ингэснээр авлигын шалтгааныг ойлгох, асуудлыг засахыг оролдох сонирхолтой удирдах хүмүүст хэрэгтэй гарын авлага болно.

Зураг 1 : Авлига- эрэлт, нийлүүлэлт: үзэл баримтлал



Дараагийн судалгаагаар Ъumah (2018) төрийн алба дахь ойлголтыг тодорхойлсон. Мөн орлого багатай төрийн албан хаагчид (төрийн албан хаагчид) санхүүгийн байдлаа дээшлүүлэхийн тулд авлига авах нь ихэсдэг талаар дурдсан. Үүний үр дүнд төрийн албан хаагчдын нийгэм, эдийн засгийн байдал авлигын үзэгдэлд нөлөөлж байна.

Эдгээр үр дүн нь улс орны түвшинд авлигын эрэлт, нийлүүлэлтийн талыг олон хэлбэрээр ойлгоход тусалдаг. Өмнө дурдсанчлан төрийн албан дахь авлигын кейсийг эрэлт, нийлүүлэлт гэсэн хоёр ангилалд хувааж болно. Засгийн газартай холбоотой бүхий л дутагдал, ялангуяа төрийн алба дахь авлигын эрэлтийн тал гэж үзэж болно. Үүний нэгэн адил төрөөс үйлчилгээ авахыг хүссэн иргэн төрийн албанд байгаа авлигын кейсийн хувьд нийлүүлэлтийн талд нь байж болно.

Судалгааны ажлын хоёр дахь зорилго нь авлигын эрэлт, нийлүүлэлтийн талаарх үзэл баримтлалыг дэмжихийн тулд дэлхийн засаглалын индексүүд ба хувь хүний хөгжлийн индексийн авлигын төсөөллийн индекст үзүүлэх нөлөөг судлах явдал юм. Индексүүдийг сонгосон шалтгаан нь Дэлхийн засаглалын индексүүд нь засаглалын гүйцэтгэлийг зургаан үзүүлэлтээр

хэмждэг. Үүний нэгэн адил Хүний хөгжлийн индекс нь хувь хүний хөгжлийг хэмждэг.

2.3. ДЭЛХИЙ ДАХИНЫ ЗАСАГЛАЛЫН ИНДЕКСҮҮД БА ТЭДГЭЭРИЙН АВЛИГАД ҮЗҮҮЛЭХ НӨЛӨӨ

Дээр дурдсан ойлголтын дагуу сайн засаглалыг Дэлхий дахины засаглалын индексүүдээр хэмждэг. Өмнөх судалгаагаар Kaufmann et al. (1999)-ын тодорхойлсон засаглал авлигад хэрхэн нөлөөлж байгааг Дэлхийн засаглалын үзүүлэлтүүдийг (World Governance Index) ашиглан судалсан. Энэ нь дэлхийн улс орон бүрийн засаглалыг хэмжих зургаан үзүүлэлт нь 1996 оноос хойших 200 гаруй үндэстэн, улс орны засаглалыг хэмждэг. Үүнд: Авлигын хяналт, Улс төрийн тогтвортой байдал ба хүчирхийллээс ангид байх, Зохицуулалтын чанар, Хууль дээдлэх ёс, Засгийн газрын үр дүнтэй байдал. Эдгээр үзүүлэлтүүдийн хувьд олон тооны мэдээллийн эх сурвалжаас авсан олон зуун үндсэн хувьсагчдыг дэлхийн өнцөг булан бүрд байгаа олон нийт, корпорац, ашгийн бус салбарын судалгаанд оролцогчид болон мэргэжилтнүүдийн засаглалын талаарх үзэл бодлыг тусган, цуглуулж нэгтгэн, тооцож гаргадаг. Үндсэн 6 үзүүлэлтээр сайн засаглалын гүйцэтгэлийг хэмждэг.

Эртний судлаачид сайн засаглал нь өндөр өсөлт, хөгжилтэй холбоотой болохыг олж тогтоосон. (Kaufmann et al. 1992, 1999). Сайн засаглал гэдэг нь зөв хөгжил гэсэн үг гэдгийг тэд онцолсон байсан. Өндөр хөгжлийг макро эдийн засгийн хүчин зүйлүүд, ялангуяа сайн засаглалаас үүдэлтэй гэж тайлбарладаг. Мөн тэднээс (Дэлхийн банк) тусламж авсан зарим улс орнууд сайн засаглалтай байгаа тохиолдолд тусламж авсны дараах ахиц дэвшил өндөр байгааг ажигласан. Цаашилбал, засаглал нь хөгжлийн хууль эрх зүйн орчин, төрийн байгууллагуудын удирдлага, хариуцлага, ил тод байдал зэрэг засаглалын дөрвөн чиглэлд нийцэх явдал гэж тэд тодорхойлсон .

Tanzi (1999) засаглал ба төрийн санхүүтэй холбоотой авлига хоорондын хамаарлыг тодорхойлсон. Мөн засаглалыг сайжруулах, авлигатай тэмцэх талаар санаачилга гаргах шаардлагатай гэж судлаач дүгнэжээ. Түүнчлэн Авлигын эрэлт, нийлүүлэлтийн талуудыг аль алиныг нь бууруулах цогц арга хэмжээ авах шаардлагатай гэсэн байна.

Үүний дараагаар Quah (2009) 1980-аад оны үед авлигын судалгаа асар их өссөнийг онцолж, авлигын хор уршгийг тодорхойлох хоёр ойлголтыг тодорхойлох замаар засаглал ба авлигын харилцан хамааралд дүн шинжилгээ хийсэн. Нэмж дурдахад судлаач засаглал ба авлига хоёр бол нэг юмны хоёр тал шиг харилцаа холбоотой гэж тайлбарлав. Түүнчлэн авлига бол улс орны засаглалыг тодорхойлдог бие даасан, чухал асуудал юм. Хэрэв авлига нь хамаарах хувьсагч, засаглал нь үл хамаарах хувьсагч бол муу засаглал нь авлигад мэдэгдэхүйц хамааралтай байсан. Үүний үр дүнд ядуу буурай орнууд авлигатай тэмцэх хууль тогтоомжийг шударгаар хэрэгжүүлэх улс төрийн хүсэл зориг дутмаг байгаагаас асар их авлигад өртөх магадлал өндөр байсан. Эсрэгээрээ өндөр хөгжилтэй орнууд нь хууль тогтоомжийг шударгаар хэрэгжүүлж, улс орондоо ашигтай бодлогыг хэрэгжүүлэх улс төртэй бол авлигатай үр дүнтэй тэмцэж, хүчирхэг засаглалтай байж чадна.

Засаглалтай холбоотой судалгаануудад зарим судлаачид сайн засаглал авлигад үзүүлэх нөлөөллийн талаарх эмпирик үр дүнг олохыг оролдсон байсан. Drebee et al. (2020) 2005-2016 онд Арабын орнуудын засаглалын үзүүлэлтүүдийн авлигад үзүүлэх нөлөөг хэмжиж Зохицуулалтын чанар, дуу хоолойгоо хүргэх байдал, улс төрийн тогтвортой байдал зэрэг нь янз бүрийн хугацаанд авлигыг үүсгэдэг нь тогтоогдсон. Энэ чиглэлд бүх улс орныг хамруулсан тоон мэдээлэлд анхаарлаа хандуулсан судлаачид байхгүй. Мөн Афганистан, Бангладеш, Энэтхэг, Киргизстан, Мьянмар, Балба, Пакистан, Тажикстан зэрэг зарим орнуудын Засаглалын үзүүлэлт ба Авлигын индексийн хоорондын хамаарлыг судалсан байна. Үүний үр дүнд бүх улс орнууд тоон мэдээллээр илэрхийлэхүйц мэдээллийг олж авсан. (Martini.M & Transparency International, 2016).

2.4. ХҮНИЙ ХӨГЖЛИЙН ИНДЕКС, ТҮҮНИЙ АВЛИГАД ҮЗҮҮЛЭХ НӨЛӨӨ

Энэхүү судалгааны ажлын хүрээнд хувь хүний хөгжлийн индексээр төрийн алба дахь авлигын нийлүүлэлтийн талыг төлөөлүүлэн авч үзэж байна. Судлаачдын өдийг хүртэл гаргасан үр дүнгээр авлигад нөлөөлөх нийгмийн хүчин зүйлсийн нэг нь хувь хүний хөгжил юм. Sen (1993)-ий тодорхойлсноор хувь хүний хөгжлийн чадвар, “амьдралын хэлбэр, үйлдэл”(lifeforms and actions)-ийг олж авах хангалттай эрх чөлөөтэй хувь хүн өөрийн үнэ цэнтэй

амьдралыг авч явах бүрэн боломжтой гэж тодорхойлсон. Тэдгээр хүмүүс нь илүү сайн сайхан амьдрахын тулд ёс суртахуун (бие даасан байдал), ажиллах чадвар зэрэг бүх чадваруудыг шаардагддаг.

Qizilbash (2001) хувь хүний хөгжил ба авлигын талаарх үзэл баримтлалыг судалж, “хүн”-ий хөгжлийн үзэл баримтлалд анхаарлаа хандуулсан үед авлига ба хөгжлийн хоорондын асуудал хэрхэн өөрчлөгдөж байгааг судалсан. Авлигын талаар янз бүрийн тодорхойлолтууд байдаг ч судалгаанд гол төлөв төрийн албаны талаарх ойлголт, авлигад нөлөөлж буй зан үйлийн төрлийг хэмждэг үр дагаварт чиглэсэн үнэлгээг голчлон авч үздэг. Хэдийгээр авлига хүний өсөлт хөгжилтийг нэмэгдүүлдэггүй мэт боловч авлига нь хүний хөгжлөөс хамааран сайн үр дүн үзүүлэх шалтгаанууд байгаа тул анхаарах хэрэгтэй. Энэхүү асуудал нь үр дагаврын үнэлгээний хязгаарлалтыг тодорхойлж, хүний хөгжлийн олон янзын онолын бодлогын үр дагаврыг авч үзэхэд урамтай байна. Эцэст нь, хэм хэмжээний олон талт байдал, барууны талыг баримтлах магадлал нь авлигатай тэмцэх, хүний хөгжлийн зорилтуудтай зөрчилддөггүй ч хүний хөгжлийн үзэл баримтлалд ёс суртахууны тодорхой хэм хэмжээг хэрхэн илэрхийлэхийг хязгаарладаг.

Энэ чиглэлээр зарим судлаачид зөвхөн үзэл баримтлалын хувьд төдийгүй тоон мэдээлэлд үндэслэн эмпирик байдлаар судалгаа хийсэн. Becherair & Tahtane (2017) нь учир шалтгааны тухай ойлголтыг судалж, 1996-2012 оны хооронд Ойрх Дорнод болон Хойд Африкийн (MENA) орнуудад авлига ба хүний хөгжлийн хоорондын хамаарлыг судалсан. Үүний үр дүнд тухайн хугацаанд авлига болон хүний хөгжлийн хооронд тодорхой сөрөг хамаарал гарсан. Авлигын хүний хөгжилд үзүүлэх нөлөө 2012 онд 46.30 хувиар өссөн нь засаглал 1996 онд 17.10%-аар буурсан үзүүлэлт юм. Үүний эсрэгээр, MENA-ийн орнуудад авлига нь хүний хөгжлийн өсөлтийн нөлөөнөөс ($prob=0.0508$) үүсдэг гэсэн үр дүн гарсан. Үүний үр дүнд, энэ хувилбарт шалтгаан нь нэг чиглэлтэй байдаг. Мөн өөр нэг судлаач тусгай улс орон, бүс нутгийн авлигад хүний чадвар хэрхэн нөлөөлж байгааг судлахыг оролдсон. Жишээ нь: Mazllami (2019) хүний хөгжлийн индексийг нэмэгдүүлэх нь Македон, Албани дахь авлигын нөлөөг бууруулахад хэрхэн нөлөөлж байгааг OLS ашиглан үнэлэв. Үүний үр дүнд Македон улс авлигын индексээрээ 2006-2016 оны хооронд 105-р байрнаас 90-р байр хүртэл нэмэгдсэн ч Баруун Балканы бусад орнуудтай харьцуулахад доогуур хэвээр байна. Ард түмний эрүүл мэнд, боловсрол, амьжиргааны түвшинг дээшлүүлэх нь авлигыг бууруулахад тусална гэж

судлаач үзэж байна. Гэсэн хэдий ч Ъumah , (2018) хүний чадавхын хүрээлэн буй орчны хүчин зүйлд анхаарлаа хандуулсан. Тэрээр эдийн засаг, улс төрийн орчин, ёс зүй, ёс суртахуун, зуршил, зан заншил, уламжлалт асуудал, хүн ам зүйн асуудал нь авлигын хамгийн түгээмэл шалтгаан гэж тодорхойлсон. Үүнээс гадна авлига эдийн засаг, нийгмээс ихээхэн шалтгаалж байгааг онцолсон байна.

Ortega et al.,(2016) нь авлига нь улс орнуудын хүний хөгжлийн интеграцийн үйл явцад хэрхэн нөлөөлж байгааг судалсан. Хүний хөгжлийн индексийн хувьд 1990-2012 он хүртэлх хугацаанд хүн амын дундаж наслалт, боловсролын дундаж жил, Транспэрэнси Интернэшнл байгууллагын авлигын төсөөллийн индекс (АТИ), нэг хүнд ногдох ҮНБ зэргийг ашигласан. Энэ хугацаанд 69 улсыг авлигын төсөөллийн индексээр нь гурван ангилалд бүлэглэн энэ үйл явцыг судалсан. Судалгааны үр дүнгээс үзэхэд нэгдлийн үйл явц үндэстнүүдийн кластеруудын дунд жигд биш бөгөөд хүний хөгжил нь тодорхой өсөлтийн хэв маягаар явагддаг. Үүний үр дүнд хэрэв авлига бүх улс оронд хүний хөгжлийг тасалдуулж байвал орлого, эрүүл мэндийн үр дагаврын хоорондын сөрөг хамаарал гол шалтгаан болдог.

Ялангуяа Sarabia et al.,(2020) Хүний хөгжлийн индекс (ХХИ) болон авлигын төсөөллийн индексийн (АТИ) хоорондын хамааралд дүн шинжилгээ хийсэн бөгөөд энэхүү судалгаа нь Европын ардчилсан орнуудад популизм үүсэхэд аль нөхцөл байдал нөлөөлж байгааг тодорхойлох статистик загвар юм. Судалгаагаар Европын ардчиллын бусад бүлгүүдийг тодорхойлсон. Нэгдсэн Үндэстний Байгууллага (НҮБ), Транспэрэнси Интернэшнл Байгууллага, Дэлхийн өөрчлөлтийн хүрээлэнгийн 2013-2013 оны үеийн мэдээллийг ашиглан сүүлийн үеийн түүхэн дэх хамгийн чухал санхүү, эдийн засгийн хямралын дараа нийгмийн асуудлын дараа популизм өссөн. 2017 он, мөн статистикийн нийлэлтийг хэрэглэсний дараа. Судалгааны үр дүн нь популист намууд хөгжих боломжтой ардчиллын алдаа дутагдлыг илрүүлэхэд ашиглагдаж болох шинэ мэдээллийг өгдөг.

Үүнтэй адилаар Absalyamova et al.(2016)-ийн судалгаа нь Ажиллах хүчний хөгжлийн индексийг авч үзсэн. Энэ нь сайн сайхан амьдралыг талаарх ойлголт, бүтээмжтэй, үр дүнтэй байхыг авч үздэг. Энэ нь ажиллах хүчний нөхөн сэргээлтийг хэмждэг Ажиллах хүчний тогтвортой хөгжлийн индексийг (HCSDI) ашигладаг гэж тайлбарласан байна. HCSDI болон түүний бүрэлдэхүүн

хэсгүүдийг тооцоолох алгоритмыг уг судалгаанд үзүүлсэн байна. Судлаачид нь HCSDI-ийн улс хоорондын ялгааг тооцоолж, HCSDI- дэх авлигын нөлөөллийг үнэлдэг эконометрик загварыг бий болгосон. Энэхүү загвар нь хүний нөөцийн хөгжлийн индекс болон түүний механизмд нөлөөлөх авлигын нөлөөллийг илрүүлж, дүн шинжилгээ хийж чадсан гэдгээрээ судлаачдад хэрэгтэй бүтээл болсон байна. Эконометрик судалгааны үр дүн нь сөрөг нөлөөг харуулсан: муж улсын нийгэм, эдийн засгийн тогтолцооны авлигын хэмжээ 1% -аар өссөн нь HCSDI-ийг 1% -аас илүү хувиар буурах шалтгаан болсон гэж үзсэн байна. Энэхүү дүгнэлтийг тус улсад авлига нэмэгдэж байгаа нөхцөлд ажиллах хүчний тогтвортой байдлын нийгэм эдийн засагт үзүүлэх сөрөг үр дагаварт бодитойгоор хийсэн үнэлгээ гэж тайлбарлаж болно.

Өмнөх судалгаанууд ерөнхий ойлголтод төвлөрч байсан ч хүний хөгжил, хүний өндөр хөгжил, эдийн засгийн эрх чөлөө зэрэгтэй холбоотой салбарын бүрэлдэхүүнийг гүнзгийрүүлсэн зарим судалгаа нь авлигын талаарх ойлголтын түвшин доогуур түвшинд туршилтын болон концепцийн түвшинд холбоотой байдаг . Мөн уг загварт олон шугаман хэвийх байдлыг эрс багасгадаг өвөрмөц арга техникийг ашиглан уг судалгаанд эдийн засгийн эрх чөлөө, хүний хөгжлийн үр нөлөөг авлигын зэрэглэлийг ойлгоход зуу гаруй үндэстэнд хөндлөнгийн байдлаар үнэлдэг. Үүний үр дүнд хүний хөгжил, эдийн засгийн эрх чөлөө аль аль нь авлигын талаарх ойлголтын түвшний хүчтэй үзүүлэлт юм. Цаашилбал, хүний хөгжил, эдийн засгийн эрх чөлөөний аль нэг нь өсөх нь авлигын талаарх сэтгэгдлийг бууруулж байгаатай холбоотой. Гэсэн хэдий ч хүн төрөлхтний хөгжлийн ахиц дэвшлийг тус тусад нь хэмжихэд эдийн засгийн эрх чөлөөний өсөлтөөс илүү авлигын талаарх ойлголт багасаж байгаа нь харагдаж байна (Peyton & Belasen, 2010). Мөн Sims et al., (2012) соёлын хүчин зүйл болох хувь хүний үзэл, эрх мэдлийн алслалт нь хүний хөгжил ба авлигын хоорондын уялдаа холбоог зохицуулахад тусалдаг болохыг тогтоожээ. Тэрээр дэлхийн хүн амын 80%-ийг хамардаг 68 орны мэдээлэлд үндэслэн нийгмийн хүчин зүйлсийг судалсан байна. Түүгээр ч зогсохгүй Borja (2020)цагаач ажилчдаас эх орондоо ирж буй мөнгөн гуйвуулга, авлигын нөлөөг таван үзүүлэлтээр судалж, хөгжлийг тодорхойлсон. Үүний үр дүнд мөнгөн гуйвуулга болон хүний капиталын үзүүлэлтүүдийн хооронд мэдэгдэхүйц хамаарал илэрсэн бөгөөд Латин Америкийн 26 орны мэдээлэлд үндэслэн авлигатай тэмцэж буй орнуудад

энэ хамаарал илүү түгээмэл байдаг. Мөнгөний мөнгөн гуйвуулга нь эрүүл мэнд, боловсрол, орон сууц зэргээр хүний хөгжлийг дэмжих боломжтой гэж тайлбарлаж болно. Гэтэл төрийн байгууллагын авлига, хууль бус үйл ажиллагаанаас болж авлига нь иргэдийг мөнгө ашиглах, өмч хөрөнгөтэй болгох урам зоригийг нь бууруулж байна.

Эдгээрийг нэгтгэн авч үзвэл хүний чадвар, авлигын талаарх онолын болон эмпирик мэдлэгийг хамарна. Гэсэн хэдий ч тэдний зарим нь ажиглалт дутмаг, авлигад хүний хөгжлийн үр нөлөөг төдийлөн сонирхдоггүйтэй холбоотой хязгаарлалттай байдаг. Мөн бүх улсын мэдээлэлд анхаарлаа хандуулсан хэд хэдэн судалгаа бий.

БҮЛЭГ 3

ТООН ӨГӨГДӨЛ БОЛОН СУДАЛГААНЫ АРГАЧЛАЛ

3.1. ЭКОНОМЕТРИК ЗАГВАР

Энэхүү судалгаа нь нэгдүгээрт, авлига дахь эрэлт нийлүүлэлтийн тухай ойлголтыг улс орны түвшинд тайлбарлах; Хоёрдугаарт, тайлбарласан үзэл баримтлалын дагуу 2012-2019 оны бүх улс орны тоон мэдээлэлд үндэслэн Тогтмол нөлөөллийн загварыг (The Fixed Effect Model) ашиглан Дэлхий дахины засаглалын индексүүд болон Хувь хүний хөгжлийн индексийн авлигад үзүүлэх нөлөөг эмпирик байдлаар судлах. Уг үзэл баримтлалын хүрээнд засаглалын индексүүд болон хувь хүний хөгжлийн индекс авлигад хэрхэн нөлөөлж буйг судлах. Энэхүү судалгааны үр дүн нь авлигыг бууруулах зорилгоор бодлого боловсруулагч болон шийдвэр гаргагч нарт хязгаарлагдмал нөөцийг хэрхэн зөв хуваарилах талаар туслах чиглэл болж чадна.

Засаглалын индексүүд болон Хувь хүний хөгжлийн индексийн нөлөөллийг тооцохын тул ямар загвар ашиглан тооцож гаргах боломжтойг нэн тэргүүнд шийдэх шаардлагатай. Энэхүү судалгааны ажлын үндсэн эмпирик хэсгийг дараах байдлаар авч үзнэ.

$$Y_{it} = \beta_0 + \beta_1 X_{it} + \beta_2 Q_{it} + \beta_3 Z_{it} + u_{it} \quad (1)$$

Y_{it} нь i улсын t хугацаа дахь авлигын түвшин хаана байна вэ гэдгийг Авлигын төсөөллийн индекс (АТИ)-ээр, X_{it} нь i улсын t хугацаан дахь

Хувь хүний хөгжлийн индекс (ХХИ)-ээр, $Q'it$ - нь i улсын t хугацаан дах засаглалын гүйцэтгэлүүд буюу Засаглалын үр дүнтэй байдал (GE), Улс төрийн тогтвортой байдал ба хүчирхийллээс ангид байх (PSAV), Зохицуулалтын чанар (RQ), Хууль дээдлэх ёс (RL) болон Дуу хоолойгоо хүргэх байдал (VA) зэрэг дэлхийн засаглалын үзүүлэлт багтсан. Мөн Zit' нь бусад нэмэлт хувьсагчдыг танилцуулж байна, үүнд i улсын t хугацаан дах Дотоодын нийт бүтээгдэхүүний өсөлт ($GDPit$), Инфляцийн түвшин ($Infit$), Худалдан авах чадварт суурилсан дотоодын нийт бүтээгдэхүүн $GDP.percapitait$, Тухайн улсын дансны тэнцлийн үлдэгдэл ($CABit$), Ажилгүйдлийн түвшин ($Unempit$) юм. Мөн u нь алдааг илэрхийлж байна.

Эмпирик загварын хувьд OLS загвар нь OLS-ийн “exogeneity” таамаглалыг хангаж байвал панел өгөгдлийн тэгшитгэлийг шалгах боломжтой. Энэ нь $Cov(X, u)=0$ ба $Cov(Q, u)=0$ гэсэн “exogeneity” таамаглалыг хангаж, OLS-ийг ашиглаж болно гэсэн үг юм. OLS нь энэ загварт ашиглахад өрөөсгөл байж болно. Энэ нь OLS-ийг ашиглах нь i) орхигдуулсан хувьсагч ii) “reverse and causative” шалтгааны хамаарал iii) хэмжилтийн алдаа гэсэн гурван шалтгааны улмаас өрөөсгөл байх болно. Энэ тохиолдолд сүүлийн хоёр шалтгааныг хянах боломжгүй бөгөөд эхний шалтгаан дээр анхаарлаа хандуулах хэрэгтэй болдог. Тиймээс Тогтмол нөлөөллийн загвар (FEM) болон Санамсаргүй эффекийн загвар (REM) гэсэн сонголтууд байж болно. Хоёр загвараас аль нэгийг нь сонгохын тулд Houseman тестийг шалгадаг бөгөөд FEM нь бидний өгөгдөлд тохирч байна.

Тиймээс ашигласан загварын хэлбэрийг дараах байдлаар илэрхийлнэ.

$$CPIit = \beta_0 + \beta_1 HDIit + \beta_2 Gov.indicatorsit + \beta_3 GDPit + \beta_4 Infit + \beta_5 GDP.percapitait + \beta_6 CABit + \beta_7 Unempit + \beta_8 finfreeit + \beta_8 CABit + \theta_i + T_t + E_{it} \quad (2)$$

Үүнд: θ_i гэдэг нь i улсын тогтсон шинж чанарыг илэрхийлэх цаг хугацааны хамааралгүй хувьсагч бөгөөд энэ нь гүйцэтгэлийн чанар, хүний өндөр хөгжилтэй холбоотой байж болзошгүй тухайн улсын алдааны хувьсагч юм. T_t нь i цаг хугацааны хувьсагч бөгөөд энэ нь i улсын цаг хугацааны алдааны хувьсагч юм. E_{it} гэдэг нь хамгийн бага түвшинд таамагласан алдааны хувьсагчийг илэрхийлнэ.

Энэ загварт алдааны хувьсагчийг дараах байдлаар гурван хэсэгт хуваана.

$$uit = \theta_i + T_t + E_{it} \quad (3)$$

Алдааны хувьсагч нь авлигын олон хүчин зүйлийг багтаасан. Тиймээс алдааны хувьсагч нь цаг хугацааны хамааралгүй ба цаг хугацаанаас хамааралтай гэж тус тус хуваагдана. Тиймээс E_{it} тэг рүү тэмүүлэх бөгөөд тэгтэй тэнцүү биш байж болно.

Цаг хугацааны хувьсагчийн хувьд бодит байдал дээр улс орон бүр өөр өөр улс төрийн зан төлөвтэй байдаг бөгөөд энэ нь тухайн улсын улс төрчдийн хувь хүний зан төлөв, шинж чанараас хамаардаг. Улс төрчийн зан байдал улс орны засаглалын үйл ажиллагаанд нөлөөлж болзошгүй. Үнэн хэрэгтээ улс төрчдийн зан байдлыг хэмжих боломжгүй, энэ нь ийм төрлийн нэг хүчин зүйл юм. Энэ нь Cov (Засаглалын үзүүлэлтүүд, Улс төрчдийн зан байдал) $\neq 0$ гэсэн үг. Үүний нэгэн адил, Cov (Хүний хөгжлийн индекс, улс төрчийн зан байдал) $\neq 0$ байна, улс төрчдийн сайн зан үйл нь тухайн улсын хүний чадавхад анхаарлаа хандуулж байгаа эсэхээс хамаарах тухайн улсад хүний хөгжлийн индекс өндөр байж болно. Үүний үр дүнд “exogeneity” хатуу таамаглал зөрчигдөх болно.

Түүнчлэн, энэ нь улс орнуудын газарзүйн байршил болох цаг хугацааны хувьсагч байх болно. Бүх улс орнууд өөр өөр газарзүйн байршилтай байдаг бөгөөд энэ нь цаг хугацаанаас хамаардаггүй. Энэ нь Cov (Засаглалын үзүүлэлт, Газарзүйн байршил) $\neq 0$, Cov (Хүний хөгжлийн индекс, Газарзүйн байршил) $\neq 0$ гэсэн үг юм. Үүний нэгэн адил хувь хүний хөгжлийн индекст улс орнуудын байршил нөлөөлж болно.

Тиймээс нэг арга бол цаг хугацааны хувьсагчийг тооцоолох явдал юм θ_i . Тодорхой алдааны хувьсагчийг тооцоолохын тулд цаг хугацааны дундаж тэгшитгэлийг дараах байдлаар илэрхийлнэ гэж үзнэ.

$$(Y_{it}) = \beta_0 + \beta_1 (X_{it}) + \beta_2 (Q'_{it}) + (Z'_{it}) \beta_3 + \theta_i + (T_t) + (E_{it}) \quad (4)$$

Дараа нь цаг хугацааны бууруулсан тэгшитгэлийг дараах байдлаар илэрхийлнэ.

$(Y) = \beta_i (X_i) + \beta_i (Q'_i) + \beta_i (Z'_i) + (T_i) + \beta_i (E_i)$, энэ нь тиймээс $\beta_1 = F [(E_{it})]$, Тогтмол нөлөөллийн загварын хатуу “exogeneity” таамаглал хангагдсан байх болно,

$Cov(X_{it}, S_{it})=0$. Дараа нь үр дүн нь нэг талыг барьсан байх болно.

3.2. ХУВЬСАГЧДЫН ТАЙЛБАР

Авлигын төсөөллийн индекс - өмнөх судалгааны ажлын дагуу Авлигын төсөөллийн индексийг хамааралтай хувьсагч, дэлхийн засаглалын үзүүлэлт, хүний хөгжлийн индексийг бие даасан хувьсагч болгон ашигладаг. (Qizilbash, 2019; World bank, 1999). Энэхүү судалгаанд зөвхөн хамааралтай хувьсагч болох Авлигын төсөөллийн индексийг (АТИ) Транспэрэнси Интернэшнл байгууллагаас 1-ээс (авлигын хамгийн бага түвшин) 100 (авлигын хамгийн дээд түвшин) хүртэлх оноогоор үнэлдэг. Транспэрэнси Интернэшнл байгууллагын мэдээлснээр Авлигын индексийг эрх мэдлээ хувийн ашиг сонирхолдлоо урвуулан ашиглах явдал гэж тодорхойлдог. (Transparency International.Org, 2021). Энэ нь авлигын төсөөллийн индекс нь төрийн байгууллагын авлигын талаарх ойлголтыг хэмждэг гэсэн үг.

Дэлхий дахины засаглалын индексүүд- ерөнхийдөө засаглалыг нийтээр хүлээн зөвшөөрсөн нэг ойлголтоор тайлбарлах боломжгүй юм. Байгууллагыг удирдан чиглүүлж, үйл ажиллагаа явуулж байгаа бүтэц, түүнд болон түүний гишүүдэд хариуцлага хүлээлгэх журмыг засаглал гэж нэрлэдэг гэж Засаглалын хүрээлэнгээс тодорхойлсон. Засаглалд ёс зүй, эрсдэлийн удирдлага, дагаж мөрдөх журам, удирдлага орно. Компанийн удирдлага, төлөөлөн удирдах зөвлөл, хувьцаа эзэмшигчид болон бусад оролцогч талууд бүгд компанийн засаглалд оролцдог. Компанийн засаглал нь компанийн зорилгыг бий болгох хүрээ, тэдгээр зорилгод хүрэх, амжилтыг хэмжих аргуудыг мөн тогтоодог. Үүний нэгэн адил улс орнуудын засгийн газарт ёс зүй, эрсдэлийн удирдлага, дагаж мөрдөх журам, удирдлага орно. Засгийн газар сайн бүтэцтэй, тодорхой журамтай, дүрэм журамтай, үр ашигтай ажиллах ёстой гэсэн үг.

Тэгшитгэлийн бие даасан хувьсагчдаар нь Дэлхийн банкны гаргаасан Засаглалын үзүүлэлтүүдийг сонгосон юм. Энэ нь эдгээр таван үзүүлэлтийг 0-ээс 100-ийн хооронд үнэлэгчээр хэмждэг, авлигын хяналт (CC), Засгийн газрын үр дүнтэй байдал (GE), Улс төрийн тогтвортой байдал ба хүчирхийллээс ангид байх (PSAV), Зохицуулалтын чанар (RQ), Хууль дээдлэх ёс (RL) болон Дуу хоолойгоо хүргэх байдал (VA) гэсэн таван үзүүлэлт юм. Энэхүү судалгааны материалд зөвхөн төрийн

байгууллагын авлигыг авлигын төсөөллийн индекс болгон авч үзсэн болно. Тиймээс засаглалын нэг үзүүлэлт болох Авлигын хяналт гэсэн үзүүлэлтийг орхисон. Шалгуур үзүүлэлтүүдийн хувьд өндөр оноо нь засаглалын сайн үзүүлэлтийг харуулж байна. (Kaufmann et al., 2002). Хүснэгтээс харахад үр дүнг тайлбарлахад тохиромжтой байх үүднээс засаглалын үзүүлэлтүүдийг өмнөх үнэлгээг (-2.5-аас 2.5 оноо) шинэ үнэлгээ рүү (0-100 оноо) шилжүүлсэн нь ажиглагдаж байна. Өмнөх судалгааны материалд засаглалын үзүүлэлтүүд хоорондоо өндөр хамааралтай болохыг (Niarachma, 2020) олж тогтоосон. Иймээс засаглалын бүх үзүүлэлтийг нэг регресс болгон нэгэн зэрэг ажиллуулаад зогсохгүй засаглалын үзүүлэлт тус бүрээр таван загварыг тооцсон болно.

Хувь хүний хөгжлийн индекс нь хүн амьдрахад эдийн засгийн сорилт биш харин тэдний чадвар, ур чадвар чухал гэдгийг онцлох зорилготой юм. Улс орны хөгжлийг хэмжихдээ үүнийг анхаарч үзэх хэрэгтэй. Хүний хөгжлийн индексийг төрийн бодлогыг судлахад ч ашиглаж болно. Жишээ нь, нэг хүнд ногдох ДНБ-тэй хоёр улс хүний хөгжлийн хувьд ийм зөрүүтэй байж болно. Эдгээр ялгаа нь засгийн газрын бодлогын зорилтуудын талаар эрчимтэй хэлэлцүүлэг өрнүүлэх боломжтой юм. Хүний хөгжлийн индекс нь хүний урт наслах, эрүүл байх, амьдралын чанар зэрэг хөгжлийн суурь түвшний дундаж гүйцэтгэлийн хэмжүүр юм.

Тэгшитгэлийн өөр нэг бие даасан хувьсагч болох Хүний хөгжлийн индексийг НҮБ-ын Хөгжлийн хөтөлбөрөөс тодорхойлдог. Индексийг 0 (хүний чадварын хамгийн доод түвшин) -100(хүний чадварын дээд түвшин) хүртэлх оноогоор харуулав. Засаглалын үзүүлэлтүүдийн нэгэн адил Хувь хүний хөгжлийн индексийг хүний хөгжлийн индексийн үнэлгээг (0-ээс 1 оноо) шинэ үнэлгээний шатлалд (0-100 оноо) шилжүүлдэг.

Хяналтын хувьсагч болох ДНБ-ий өсөлтийн хурд, Инфляцийн түвшин, нэг хүнд ногдох ДНБ, Урсгал дансны тэнцлийг авлигын төсөөллийн индекс ба засаглалын үзүүлэлтүүдийн хамаарлын тэгшитгэлд сонгосон. Мөн авлигын төсөөллийн индекс болон хүний хөгжлийн индекс, ажилгүйдлийн түвшин ба санхүүгийн эрх чөлөө, орлогын түвшин хоорондын хамаарлыг хянах хувьсагчдыг сонгосон. Эдгээр хяналтын хувьсагчдыг өмнөх судалгааны материалд үндэслэн сонгосон (Aksay, 2006; Mazllami, 2019; Niarachma, 2020).

БҮЛЭГ 4

ҮР ДҮН

4.1. ДЭЛГЭРЭНГҮЙ СТАТИСТИК

Энэ хэсэгт өгөгдлийн тайлбарыг товч дурдлаа. Энэхүү судалгааны ажлын бүх өгөгдлийн мэдээллийг Transparency International байгууллага, Дэлхийн банк, НҮБ-ын Хөгжлийн хөтөлбөр, Өв сан зэрэг дараах эх сурвалжаас цуглуулсан.

Хүснэгт 1¹: Дэлгэрэнгүй статистик

Variable's name	Obs	Mean	Std. Dev.	Min	Max
Corruption	1409	42.972	19.477	8.000	92.000
Human development index	1504	70.890	15.707	0.000	95.700
Governance effectiveness	1632	49.484	19.885	0.327	94.728
Political stability	1648	49.635	19.758	0.000	89.301
Regulation quality	1632	49.480	19.873	0.000	95.211
Rule of law	1636	49.541	19.893	1.532	92.005
Voice accountability	1624	49.694	19.928	4.817	84.760
Growth rate	1592	1.815	4.805	-36.557	121.780
Inflation rate	1449	4.687	14.836	-4.295	380.000
Growth per capital	1527	21071.436	22119.704	751.664	161938.750
Current account balance	1462	1.383	45.407	-480.228	312.692
Unemployment rate	1496	7.717	5.727	0.110	31.020
Financial freedom	1435	48.920	19.050	10.000	90.000
Government spending	1403	64.694	21.339	0.500	96.800

Хүснэгт-1-д 218 орны 1600 орчим ажиглалтын утга болох өгөгдлийн дэлгэрэнгүй статистикийг харуулсныг харж болно. Авлигын индексийн хувьд дундаж утга нь 42.97 бөгөөд хамгийн их ба хамгийн бага утга нь 8, 92 байна.

1 Улс төрийн тогтвортой байдал болон хүчирхийллээс ангид байх үзүүлэлт дээр зарим улс орны утгууд Дэлхийн банкнаас тогтоосон хамгийн бага утгаас бага байсан. Эдгээр утгыг 0-ээр тэмдэглэсэн. Үүнд: Афганистан, Хойд Солонгос, Пакистан, Арабын Бүгд Найрамдах Сири, Сомали, Йемен, Төв Африк, Өмнөд Судан, Ирак болон Ливи.

Хувь хүний хөгжлийн индексийн хувьд дундаж утга нь 70.89, хамгийн бага нь 0, хамгийн их нь 95.7 байна. Харин засаглалын үзүүлэлтүүдийн дундаж дундаж утга 49, хамгийн бага утга нь 0 ба 1-ийн хооронд байна. Үүний хувьд Дуу хоолойгоо хүргэх эрх хамгийн бага утгаас өндөр байсан. Засаглалын үзүүлэлтүүдийн дээд утга нь ойролцоогоор 84-95 байна.

Хүснэгт 2 : Корреляцийн матриц

Variables	-1	-2	-3	-4	-5	-6	-7
(1) Corruption	1						
(2) Human_development_index	0.731	1					
(3) Governance_effectiveness	0.924	0.847	1				
(4) Political_stability	0.745	0.622	0.72	1			
(5) Regulation_quality	0.883	0.814	0.94	0.69	1		
(6) Rule_of_law	0.954	0.78	0.954	0.745	0.933	1	
(7) Voice_accountability	0.775	0.626	0.752	0.68	0.771	0.787	1

Хүснэгт-2-оос хамааралтай ба бие даасан хувьсагчдын хоорондын хамаарлын матрицыг харуулав. Гурван бие даасан хувьсагч байдаг бөгөөд тэдгээрийн корреляцийн оноо илүү өндөр байна. Өндөр корреляци нь сайн байж болох боловч хэрэв харилцан хамаарал (multicollinearity) өндөр байвал регрессийн үр дүн худал гарах магадлалтай.

4.2. ТООЦООЛСОН ҮР ДҮН

Хүснэгт-3-ын дагуу Хаусманы (Hausman) тестийг шалгана. Хаусманы тестийн үр дүнд үндэслэн тэгшитгэлд χ^2 оноо 139.04, p -утга $0.0000 \leq 5\%$ байна гэж, энэ нь Тогтмол нөлөөллийн загвар (FE) нь Санамсаргүй эффекийн загвараас (RE) илүүд байна гэж дүгнэж болохоор байна. Иймээс FE загвар нь энэхүү судалгааны ажилд тохиромжтой байх болно.

Хүснэгт 3 : Хаусманы тестийн үр дүн

Variable's name	Coefficient			
	Fixed	Random	Difference	Std. err.
Human_development	-0.0349628	0.0412971	-0.0762599	0.0483752
Governance_effectiveness	0.1878567	0.2333847	-0.045528	0.0054324
Political_stability	-0.0252452	0.0185391	-0.0437843	0.0081377
Regulation_quality	0.0913594	0.083176	0.0081834	0.013471
Rule_of_law	0.2036894	0.390189	-0.1864996	0.0157187
Voice_accountability	0.1740712	0.1444218	0.0296495	0.0213734

Үр дүн нь 139.04 ба Prob > chi2 = 0.0000. Тогтмол эффектийн загвар нь энэхүү судалгааны ажилд тохиромжтой гэсэн үг.

4.3. ХУВЬСАГЧДЫН ХАМААРАЛ

Өмнөх судалгааны материалд дурдсанчлан засаглалын үзүүлэлтүүд хоорондоо өндөр хамааралтай болох нь тогтоогдсон (Niarachma, 2020). Энэ нь хууль дээдлэх ёс, зохицуулалтын чанар, засаглалын үр нөлөө нь олон уялдаатай байх боломжтой гэсэн үг юм. Иймээс Multicollinearity нь загварын бүх дисперсийг хувьсагчийн дисперстэй харьцуулсан харьцаа болох Variance inflation factor (VIF)-аар шалгадаг. Судалгааны дагуу Daoud (2018) хэлбэлзлийн инфляцийн хүчин зүйлийн утгын дүгнэлтийг тодорхойлсон. Түүний дүгнэлтээр хэлбэлзлийн инфляцийн хүчин зүйлийн үр дүн 1-тэй тэнцүү, энэ нь хамааралгүй байна. Хэрэв үр дүн 1-ээс их, 5-аас бага бол энэ нь дунд зэргийн хамааралтай байна. Хэрэв үр дүн 5-аас дээш байвал энэ нь маш их хамааралтай байна. Хүснэгт-4-өөс харахад манай загварын хувьсагчдын үр дүн, Засаглалын үр ашиг, Хууль дээдлэх ёс, Чанарын зохицуулалт зэрэг нь өмнөх судалгаануудтай харьцуулахад өндөр хамааралтай болохыг харуулж байна.

Хүснэгт 4 : Инфляцийн хэлбэлзлийн хүчин зүйлийн үр дүн (vif)

Variable	VIF	1/VIF
Governance_effectiveness	18.77	0.053289
Regulation_quality	17.26	0.057933
Rule_of_law	17.07	0.058575
Human_development	4.7	0.212605
Financial_freedom	3.69	0.270798
Voice_accountability	3.11	0.321627
Political_stability	2.45	0.408327
Growth_per_capita	2.18	0.459426
Government_spending	1.77	0.563483
Unemployment_rate	1.18	0.847083
Inflation_rate	1.15	0.869972
Current_account_balance	1.07	0.934006
Growth_rate	1.03	0.974994
Mean	VIF	5.8

Үүнтэй төстэй тохиолдлуудад Imran et al, (2020)Үндсэн бүрэлдэхүүн хэсгийг ашигласны дараа гүйлтийг тусгаарлах олон шугаман байдлын асуудлыг шийдсэн.Тиймээс бүх бие даасан хувьсагчдыг тусдаа тэгшитгэлээр хийсэн.

Хүснэгт-5-д Тогтмол нөлөөллийн үр дүнг улс-дамми-тай харуулсан бөгөөд бүх тусдаа үр дүнг дараах байдлаар нэгтгэв.

Хүснэгт 5 : Улс орны даммитай тогтсон нөлөө

Independent variables	1	2	3	4	5	6
	b/se	b/se	b/se	b/se	b/se	b/se
Human_development (1)	0.151					
	-0.078					
Governance_effectiveness (2)		0.323***				
		-0.029				
Political_stability (3)			0.059**			
			-0.02			
Regulation_quality (4)				0.310***		
				-0.035		
Rule_of_law (5)					0.409***	
					-0.035	
Voice_accountability (6)						0.290***
						-0.032
_cons	31.281***	24.143***	38.183***	25.804***	20.335***	26.775***
	-5.239	-1.79	-1.411	-1.957	-1.998	-1.83
r2	0.985	0.986	0.985	0.986	0.987	0.986
N	1196	1203	1203	1203	1203	1203

Тайлбар: (a) Хаалтанд байгаа утга нь стандарт алдаа, (b) *, **, *** нь 10%, 5%, 1% ач холбогдлын түвшинг илэрхийлнэ.

Тооцооллын үр дүнд үндэслэн R square бүх тэгшитгэл дээр 98% байна. Энэ нь манай загвар хамааралтай хувьсагчдыг 98% тайлбарлаж чадна гэсэн үг. Үндсэн үр дүнгийн хувьд Хүний хөгжлийн индексээс бусад бүх хувьсагчид 1%-ийн түвшинд статистикийн ач холбогдолтой байна. Засаглалын үзүүлэлтүүдийн авлигад үзүүлэх хамгийн өндөр нөлөө нь хууль дээдлэх ёс бөгөөд хууль дээдлэх ёс 1 пунктээр өсвөл авлигын төсөөллийн индекс 0.409 пунктээр өсөх нь статистикийн хувьд 1%-ийн түвшинд байна. Үүний эсрэгээр авлигад бага нөлөө үзүүлдэг хувьсагч нь Улс төрийн тогтвортой байдал, хүчирхийлэлгүй байдал буюу Улс төрийн тогтвортой байдал, хүчирхийлэлгүй засаглал 1%-ийн түвшинд 1 пунктээр өсөхөд Авлигын төсөөллийн индекс 0,059 пунктээр өснө гэсэн үг юм.

Мөн цагийн дамми бүхий Fixed эффектийн үр дүнг дараах байдлаар харуулав. Үүний нэгэн адил бүх бие даасан хувьсагчдыг тусад нь хийдэг . Энэ загварт R square нь улсын даммитай үр дүнгээс доогуур, 62-аас 90.8 хооронд байна. Энэ нь хамааралтай хувьсагчийг бие даасан хувьсагч бүр өөр түвшинд тайлбарлаж болно гэсэн үг юм. Энэ загварт бүх үр дүн 1%-ийн түвшинд статистик ач холбогдолтой. Түүгээр ч барахгүй хамгийн өндөр үр дүн нь хууль дээдлэх явдал байв. Хууль дээдлэх ёс 1 нэгжээр өсвөл авлигын индекс 1%-ийн түвшинд 0.936 пунктээр өснө. Харин эсрэгээр, авлигад бага нөлөө үзүүлдэг хувьсагч нь улс төрийн тогтвортой байдал, хүчирхийлэлгүй байх явдал юм. Улс төрийн тогтвортой байдал, хүчирхийлэлгүй байдал 1 нэгжээр өсвөл авлигын индекс 0.547 нэгжээр өсөж, 1%-ийн түвшинд хүрнэ. Харин Хүний хөгжлийн индекс 1 нэгжээр өсвөл авлигын индекс 0.592 нэгжээр өсөж, 1%-ийн түвшинд статистик ач холбогдолтой.

Хүснэгт 6 : Хугацаатай тогтсон эффект

Independent variables	1 b/se	2 b/se	3 b/se	4 b/se	5 b/se	6 b/se
Human_development (1)	0.592*** -0.030					
Governance_effectiveness (2)		0.847*** -0.015				
Political_stability (3)			0.547*** -0.020			
Regulation_quality (4)				0.810*** -0.019		
Rule_of_law (5)					0.936*** -0.013	
Voice_accountability (6)						0.560*** -0.021
cons	3.742 -2.849	3.379** -1.284	19.913*** -1.846	7.272*** -1.535	-0.874 -1.050	17.191*** -1.916
r2	0.622	0.861	0.687	0.802	0.909	0.686
N	1196.000	1203.000	1203.000	1203.000	1203.000	1203.000

Тайлбар: (а) Хаалтанд байгаа утга нь стандарт алдаа, (б) *, **, *** нь 10%, 5%, 1% ач холбогдлын түвшинг илэрхийлнэ.

БҮЛЭГ 5

ДҮГНЭЛТ, ХЭЛЭЛЦҮҮЛЭГ

Энэхүү судалгаагаар авлигыг тайлбарлахад “Эрэлт, нийлүүлэлт”-ийн онолыг дэвшүүлж байсан өмнөх үзэл баримтлалыг илүү дэлгэрүүлэн, илүү “том” зураглалаар харж улс орны түвшинд тайлбарлан, олон улсын тоо баримтад үндэслэсэн бөгөөд уг үзэл баримтлалын хүрээнд авлигад засаглал, хувь хүний хөгжлийн чадавхын нөлөөллийг тогтмол нөлөөллийн (FE) загвар ашиглан эмпирик байдлаар судалсан болно. Аливаа авлигын хэрэгт хоёр тал оролцож байдаг ёстой онцлог шинж чанартай. Аль нэг тал нь оролцсон буюу нэг талаас нөлөөлсөн ямар нэгэн авлигын хэрэг байх боломжгүй. Зарим судлаачдын үр дүн эдгээр ойлголтыг баталж магадгүй юм.

As Aidt et al.(2011) Авлига үүсэн бий болоход олон тооны хүчин зүйлс нөлөөлдөг бөгөөд тэдгээр нь цаг хугацаанаас хамааран өөр өөр хэлбэрээр нөлөөлж байдаг. Гэсэн хэдий ч уг судалгаанд дурдсан хоёр үндсэн ойлголт болох засаглалын сул тал ба хувь хүмүүсээс хамаарсан нөлөөллийг байдаг гэж батлах нь ихэнх тохиолдолд нэг их гажуудсан ойлголт болохгүй бөгөөд ингэснээр авлигын шалтгааныг ойлгох, асуудлыг шийдвэрлэхийг оролдох сонирхолтой тохиолдолд хэрэгтэй удирдамж болно.

Үзэл баримтлалын хувьд ерөнхийд нь өмнөх судлаачид авлигын талаар засаглал, хувь хүний асуудлыг дурдаж байсан. Энэ нь авлигын эрэлт, нийлүүлэлтийн онолын талын үзэл баримтлал нь засаглалын гүйцэтгэл, хүний хөгжлийг харуулах замаар улс орны хэмжээний тоо баримтад үндэслэн, хэрхэн үйлчилж байгааг харуулж байна. Засаглалын сул үйл ажиллагаа нь төрийн албан дахь авлигын “эрэлт хэрэгцээ” байж болох бөгөөд харин төлөвшөөгүй (муу) иргэд нь төрийн албан дахь авлигын “нийлүүлэлтийн тал” байхаар харагдаж байна.

Уг судалгаагаар гаргасан үзэл баримтлалынхаа хүрээнд энэхүү үзэл баримтлалыг эмпирик байдлаар батлан харуулахыг оролдсон бөгөөд засаглалын үзүүлэлтийг засаглалын гүйцэтгэлээр, хувь хүний хөгжлийн индексээр иргэдийг төлөөлөн харуулсан хоёр хувьсагчийг сонгосон. Хувьсагчдыг тогтмол нөлөөллийн аргачлал ашиглан судалсан бөгөөд энэхүү судалгааны ажлын эмпирик үр дүн нь авлигад үзүүлэх

засаглалын үзүүлэлтүүд болон хүний хөгжлийн индексийн нөлөөллийн сөрөг хамааралтай буюу энэ үр дүн нь өмнөх судалгааны ажлын үр дүнтэй (Kaufmann & Bank, n.d.; Quah, 2009; Ъumah, 2018; Tanzi, 1999) нийцэж байна. Niarachmal(2020)-ийн судалгааны ажилд дурдсанаар инфляцийн хэлбэлзлийн хүчин зүйлийн (VIF) үр дүн нь Хууль дээдлэх ёс, Засаглалын үр дүнтэй байдал, Зохицуулалтын чанар хоорондын олон уялдаа холбоог харуулж байна. Эдгээр гурван үзүүлэлт нь төрийн алба дахь авлигын талаарх ойлголтыг тодорхойлоход бусад хоёр үзүүлэлтээс (Дуу хоолойгоо хүргэх, Улс төрийн тогтвортой буюу хүчирхийлэлгүй байх) илүү хамааралтай байж болзошгүй. Гэсэн хэдий ч Drebee et al. (2020) -ийн судалгаагаар засаглалын үзүүлэлтүүд болон авлигын хооронд сөрөг хамаарал байдаг гэжээ. Үр дүн нь засаглалын бүх үзүүлэлтүүд авлигад нөлөөлдөг бол Улс төрийн тогтвортой буюу хүчирхийлэлгүй байх, Зохицуулалтын чанар гэсэн үзүүлэлтүүд нь зарим улс оронд богино болон урт хугацаанд авлигын гол шалтгаан болдог гэдгийг тогтоосон.

Уг судалгаанаас Хувь хүний хөгжлийн индекс, Засаглалын үзүүлэлт аль аль нь авлигад нөлөөлж байгааг гол үр дүн харуулсан. Энэ нь эрэлт, нийлүүлэлтийн тал хоёулаа чухал байж болно гэсэн үг юм. Хэрэв зөвхөн Засаглал эсвэл Хувь хүний хөгжлийн индекс нь авлигатай холбоогүй байсан бол эрэлт, нийлүүлэлтийн аль аль тал нь чухал нөлөөтэй гэсэн дүгнэлтэд хүрч чадахгүй.

Бодит байдал дээр авлига олон хүчин зүйлтэй байдаг. Гэсэн хэдий ч Засаглалын гүйцэтгэл, Хувь хүний хөгжлийн индексийн асуудлуудыг төрийн алба дахь авлигын хэрэг бүр дээр харж болно. Энэхүү загвар нь дээрх үзэл баримтлалын тусламжтайгаар тодорхой харагдаж байна. Магадгүй энэ үзэл баримтлалыг зөвхөн улс орны хэмжээнд төдийгүй өөр түвшинд зөвшөөрч болох юм. Тухайлбал: улс орны түвшин, салбарын түвшин, салбарын түвшин.

Дараагийн асуулт бол бид яагаад улс орны түвшинд уг үзэл баримтлалыг олж харах ёстой вэ гэсэн асуулт байх болно. Энэ асуулт нь бид яагаад авлигын шалтгааныг тогтоох гэж оролддог вэ ? гэсэн асуулттай төстэй биш боловч нэг зорилготой гэж үзэж болно. Зорилго нь бүх улс орон авлигын гол шалтгааныг олж мэдэхийг хичээж, авлигын эсрэг өөрийн нөөц боломжийг оновчтой хуваарилах явдал юм. Тэдгээр улс орнууд ямар нэгэн бодолгүй

нөөцөө зарцуулбал үр дүн нь хэр муу үр дагавартай байх нь тодорхой юм. Tanzi (1998) Авлигатай тэмцэх нь хямдхан зүйл биш бөгөөд үүнийг хэн нэгний урьдчилан тодорхойлсон загвараар өөрөө хийх боломжгүй гэдгийг тэмдэглэсэн байдаг. Хэдийгээр авлигыг бууруулах зорилготой шууд санаачилга гарсан ч тодорхой зохицуулалт хийж бие даасан арга хэмжээ авахгүй бол асуудал хэвээр байх болно. Энэ нь улс орнууд бие даасан байдлаар хүчин зүйлс тус бүртэй тэмцэх чиглэлээр арга хэмжээ авч байгаа хэдий ч эрэлт, нийлүүлэлт (сул засаглал, “муу” иргэн) тал дээр анхаарлаа төвлөрүүлэх нь зайлшгүй байх болно гэсэн үг юм. Энэ нь улс орнууд засаглалын сул тал буюу үйл ажиллагаа, тохиромжгүй бүтэц, сул хяналт шалгалт зэрэгт, мөн хувь хүний хөгжлийн асуудал болох ухамсар, хариуцлага, үнэт зүйл зэрэгт анхаарлаа хандуулан авлигатай холбоотой ямар хүчин зүйлийг нэмэгдүүлж болохыг ажиглах ёстой. *Тухайлбал, эрэлтийн талын нэг арга хэмжээ нь төрөөс олгодог лицензийн цйл ажиллагааг халах явдал юм. Харин нийлүүлэлтийн талын хувьд сурагчдын хувьд ахлах болон дунд сургуулийн хөтөлбөрт авлигын хор уршиг улс оронд хэрхэн тусдаг, нийгэм эдийн засагт хэрхэн нөлөөлдөг, ялангуяа хүүхдүүдийн өдөр тутмын амьдралд нь үзүүлэх хор уршгийн тухай тусгай лекц орох хэрэгтэй.*

Уг судалгааны үр дүн нь Монгол Улсын хувьд ч мөн адил үнэн байх нь дамжиггүй. Монгол Улсын Авлигатай тэмцэх газраас авлигыг бууруулах чиглэлээр олон чиглэлээр арга хэмжээ авч байна. Үүний нэг нь төрийн байгууллагын ажилтнуудыг цуглуулж, авлигын хор уршгийг байнга танилцуулдаг. Энэ арга хэмжээ нь Монгол Улсын Авлигатай тэмцэх газар эрэлтийн тал дээр анхаарч байгаа нь харагдаж байна. Гэхдээ энэ үйл ажиллагааны үр дүн тийм ч сайн биш байх болов уу гэж бодож байна. Учир нь уг үзэл баримтлалын дагуу Монгол Улсын Авлигатай тэмцэх газар уг судалгааны гол үзэл баримтлалын дагуу төрийн албан хаагчдад “ашиг авчрах боломжтой” төрийн үйлчилгээг судалж, хэрхэн ашиг авчрах боломжгүй байдлаар хяналтын тогтолцоог бүрдүүлэх талаар анхаарч ажиллах нь илүү үр дүнтэй байж болзошгүй. Тухайлбал: *Төрийн болон орон нутгийн өмчийн хөрөнгөөр бараа, ажил үйлчилгээ худалдан авахтай холбоотой хэрэг олон байгаа цед Авлигатай тэмцэх газраас энэ төрлийн хэргийн хэв маягийг төрийн байгууллагуудад танилцуулж, засаглалын тогтолцоог өөрчлөхийг шаардах хэрэгтэй.* Нөгөө талаас нь

Монгол Улсын Авлигатай тэмцэх газрын бас нэгэн үйл ажиллагаа нь олон нийтэд үнэ цэнтэй богино хэмжээний бичлэг, кадруудыг бүтээдэг. Энэ нь тэд богино хугацааны зорилгод анхаарлаа хандуулж байна. Харин үүний оронд сургуулийн өмнөх болон бага сургуулийн хичээлийн хөтөлбөрт авлигын үр дагавар, түүний амьдралд үзүүлж буй нөлөөлөл, түүнчлэн тухайн хүүхдүүдийн өдөр тутмын амьдралд хэрхэн нөлөөлдөг талаар тусгай лекцүүдийг урт хугацаанд, тогтмол оруулахад анхаарах хэрэгтэй. Эдгээр арга хэмжээ нь урт хугацаанд авлигын нийлүүлэлтийн тал дээр анхаарч байгаа үйл ажиллагааны үр дүн болж, сайн нөлөө үзүүлэх болно. Дээр дурдсан “сургуулийн өмнөх болон бага сургууль” гэж тодотгож байгаа нь хувь хүний ёс суртахууныг бий болгодог хамгийн чухал зүйл болох “хүмүүжил”-д авлигын хор хөнөөлийг ухамсарлуулах нь насанд хүрсэн хувь хүний ёс суртахууныг өөрчлөхөөс хэд дахин илүү үр дүнтэй байх болно.

Энэхүү судалгаа нь өмнөх үеийн судалгаанд дурдсан “эрэлт, нийлүүлэлтийн” үзэл баримтлалыг хэрхэн улс орны түвшинд харж болохыг тайлбарласан болно. Уг үзэл баримтлал нь эмпирик үр дүнгээр болон өмнөх судалгааны үр дүнгээр мөн адил батлагдсан.

Цаашид Засаглалын үзүүлэлт ба Хувь хүний чадвар гэсэн хоёр хувьсагчийн авлигад үзүүлэх нөлөөг харьцуулахын тулд илүү их судалгаа хийх шаардлагатай байна. Мөн үр дүнг эмпирик байдлаар тооцоолон тоон үзүүлэлтээр гаргасан ч дээрх 2 үзүүлэлтийн аль нь авлигад илүү нөлөөлж байгааг судлах нь сонирхолтой байна. Эдгээр хоёр хувьсагчийг тодорхойлоход ашигладаг өөр өөр аргачлалыг харьцуулан цаашдын судалгаа хийх нь сорилтуудын нэг байх болно.

Хавсралт 1: Дэлгэрэнгүй статистик

Variable		Mean	Std. dev.	Min	Max	Observations
years	overall	2015.5	2.291945	2012	2019	N = 1744
	between		0	2015.5	2015.5	n = 218
	within		2.291945	2012	2019	T = 8
Corrup~n	overall	42.97232	19.47729	8	92	N = 1409
	between		19.28474	8.75	89.625	n = 180
	within		2.43163	33.59732	52.22232	T bar = 7.82778
Human_~x	overall	70.89009	15.70698	0	95.7	N = 1504
	between		15.50777	26.3125	94.9125	n = 188
	within		2.708941	44.57759	114.9776	T = 8
Growth~e	overall	1.814753	4.805281	-36.55682	121.7795	N = 1592
	between		2.284265	-7.619019	13.63854	n = 202
	within		4.23669	-36.32166	109.9558	T bar = 7.88119
Govern~s	overall	49.48369	19.88538	0.32678	94.72838	N = 1632
	between		19.73621	5.260345	93.88246	n = 204
	within		2.753611	37.69812	61.61536	T = 8
Politi~e	overall	49.63507	19.75807	0	89.30124	N = 1648
	between		19.46744	0	88.63595	n = 206
	within		3.607028	28.7002	77.69338	T = 8
Regula~y	overall	49.48042	19.87262	0	95.21086	N = 1632
	between		19.75044	2.636445	92.53622	n = 204
	within		2.552529	35.62916	65.52897	T = 8
Rule_o~w	overall	49.54112	19.8932	1.53242	92.00546	N = 1636
	between		19.76334	2.95282	90.40286	n = 206
	within		2.573812	33.49302	73.43323	T = 7.94175
Voice_~y	overall	49.69368	19.92771	4.81682	84.7595	N = 1624
	between		19.81544	5.835385	84.04124	n = 206
	within		2.311847	33.90848	64.66384	T = 7.8835

Continues previous tables (Descriptive statistics)						
Inflat~e	overall	4.687219	14.83642	-4.294873	379.9996	N = 1449
	between		11.2663	-0.1862175	104.8128	n = 189
	within		10.6116	-100.1837	279.874	T = 7.66667
Growth~l	overall	21071.44	22119.7	751.664	161938.7	N = 1527
	between		22092.34	816.5996	135993.2	n = 192
	within		2026.154	2413.81	47016.97	T bar = 7.95313
Curren~e	overall	1.382596	45.40658	-480.228	312.6918	N = 1462
	between		43.02337	-402.5236	281.2658	n = 190
	within		12.09542	-149.4513	119.4401	T bar = 7.69474
Unempl~e	overall	7.716684	5.72707	0.11	31.02	N = 1496
	between		5.588104	0.20625	26.03625	n = 187
	within		1.310968	-0.4358155	14.85418	T = 8
Financ~m	overall	48.91986	19.05043	10	90	N = 1435
	between		19.12905	10	90	n = 183
	within		2.736384	32.66986	68.91986	T bar = 7.84153
Govern~g	overall	64.69437	21.33918	0.5	96.8	N = 1403
	between		21.0716	3.7625	94.4	n = 181
	within		6.448887	29.71937	97.8277	T bar = 7.75138
country	overall	109.5	62.94857	1	218	N = 1744
	between		63.07535	1	218	n = 218
	within		0	109.5	109.5	T = 8
code	overall	113.293	65.10602	1	225	N = 1744
	between		65.11052	1	225	n = 218
	within		4.054482	15.418	186.418	T = 8
Region	overall	3.5	2.172693	1	7	N = 1744
	between		2.177069	1	7	n = 218
	within		0	3.5	3.5	T = 8
Income~p	overall	2.362385	1.227663	1	4	N = 1744
	between		1.230135	1	4	n = 218
	within		0	2.362385	2.362385	T = 8

Хавсралт 2: Хувьсагчаар цаг хугацааны дамми-тай тогтмол эффект

Corruption	Coefficient	Std.err.	t	P>t	[95% conf. interval]	
Human_development_index	0.15071	0.0780484	1.93	0.054	-0.0024418	0.303862
Growth_rate	0.0684443	0.0275768	2.48	0.013	0.0143313	0.122557
Inflation_rate	-0.0130563	0.011089	-1.18	0.239	-0.0348159	0.008703
Growth_per_capita	0.0000699	0.0000481	1.45	0.147	-0.0000245	0.000164
Government_spending	0.0084914	0.0116656	0.73	0.467	-0.0143995	0.031382
_cons	31.28131	5.238966	5.97	0	21.00107	41.56156

*** *** ***

Corruption	Coefficient	Std.err.	t	P>t	[95% conf. interval]	
Governance_effectiveness	0.3234652	0.0290225	11.15	0	0.2665157	0.380415
Growth_rate	0.0578031	0.0258349	2.24	0.025	0.0071085	0.108498
Inflation_rate	-0.0035074	0.0104696	-0.34	0.738	-0.0240513	0.017037
Growth_per_capita	0.0001165	0.0000405	2.87	0.004	0.000037	0.000196
Government_spending	0.0174455	0.0110629	1.58	0.115	-0.0042627	0.039154
_cons	24.14263	1.789616	13.49	0	20.63095	27.65431

*** *** ***

Corruption	Coefficient	Std.err.	t	P>t	[95% conf. interval]	
Political_stability_no_violence	0.059146	0.0203303	2.91	0.004	0.0192527	0.099039
Growth_rate	0.0508363	0.0274548	1.85	0.064	-0.0030369	0.104709
Inflation_rate	-0.0135648	0.010996	-1.23	0.218	-0.0351417	0.008012
Growth_per_capita	0.0001167	0.0000427	2.73	0.006	0.0000329	0.000201
Government_spending	0.0101753	0.0116382	0.87	0.382	-0.0126618	0.033012
_cons	38.1825	1.410858	27.06	0	35.41405	40.95096

*** *** ***

Corruption	Coefficient	Std.err.	t	P>t	[95% conf. interval]
Regulation_quality	0.3097275	0.0345201	8.97	0	0.2419905 0.377465
Growth_rate	0.0610109	0.0263332	2.32	0.021	0.0093386 0.112683
Inflation_rate	-0.0006358	0.0107448	-0.06	0.953	-0.0217197 0.020448
Growth_per_capita	0.000085	0.0000415	2.05	0.041	3.67E-06 0.000166
Government_spending	0.007706	0.0112517	0.68	0.494	-0.0143726 0.029785
_cons	25.80368	1.956691	13.19	0	21.96416 29.6432

*** *** ***

Corruption	Coefficient	Std.err.	t	P>t	[95% conf. interval]
Rule_of_law	0.4086295	0.0347261	11.77	0	0.3404881 0.476771
Growth_rate	0.0595165	0.0256766	2.32	0.021	0.0091325 0.109901
Inflation_rate	0.0000272	0.0104348	0	0.998	-0.0204485 0.020503
Growth_per_capita	0.0001147	0.0000403	2.85	0.005	0.0000356 0.000194
Government_spending	0.0163186	0.0109875	1.49	0.138	-0.0052417 0.037879
_cons	20.33503	1.997739	10.18	0	16.41497 24.2551

*** *** ***

Corruption	Coefficient	Std.err.	t	P>t	[95% conf. interval]
Voice_accountability	0.2901148	0.0315586	9.19	0	0.2281888 0.352041
Growth_rate	0.0427734	0.0263621	1.62	0.105	-0.0089557 0.094503
Inflation_rate	-0.0107015	0.0106093	-1.01	0.313	-0.0315196 0.010117
Growth_per_capita	0.0001034	0.0000413	2.51	0.012	0.0000224 0.000184
Government_spending	0.011392	0.0112336	1.01	0.311	-0.0106511 0.033435
_cons	26.77508	1.829547	14.63	0	23.18504 30.36511

Хавсралт 2: Тогтмол нөлөөллийн аргачлал-цаг хугацааны дамми

Corruption	Coefficient	Std.err.	t	P>t	[95% conf.	interval]
Human_ development_index	0.5920556	0.0300715	19.69	0	0.5330561	0.651055
Growth_rate	-0.0781052	0.0698416	-1.12	0.264	-0.215133	0.058922
Inflation_rate	-0.2299227	0.0335913	-6.84	0	-0.295828	-0.16402
Growth_per_capita	0.0002678	0.0000221	12.13	0	0.0002245	0.000311
Government_ spending	-0.0782512	0.0187519	-4.17	0	-0.115042	-0.04146
y_2013	-0.8758339	1.333024	-0.66	0.511	-3.491188	1.739521
y_2014	-0.557455	1.333386	-0.42	0.676	-3.173519	2.058609
y_2015	-1.216455	1.352918	-0.9	0.369	-3.870841	1.437931
y_2016	-1.097511	1.342549	-0.82	0.414	-3.731555	1.536532
y_2017	-1.468865	1.338101	-1.1	0.273	-4.09418	1.156451
y_2018	-1.55911	1.339035	-1.16	0.245	-4.186259	1.068039
y_2019	-1.898217	1.351612	-1.4	0.16	-4.55004	0.753606
_cons	3.741517	2.849124	1.31	0.189	-1.848383	9.331416

*** *** ***

Corruption	Coefficient	Std.err.	t	P>t	[95% conf.	interval]
Governance_ effectiveness	0.8474275	0.0151747	55.84	0	0.8176554	0.8772
Growth_rate	-0.0516809	0.0420504	-1.23	0.219	-0.134182	0.03082
Inflation_rate	-0.0182232	0.0207656	-0.88	0.38	-0.058964	0.022518
Growth_per_capita	0.0000555	0.0000139	4	0	0.0000283	8.28E-05
Government_ spending	-0.0461988	0.0109071	-4.24	0	-0.067598	-0.0248
y_2013	-0.5600489	0.803594	-0.7	0.486	-2.136668	1.01657
y_2014	0.056928	0.8036091	0.07	0.944	-1.51972	1.633576

y_2015	-0.1505801	0.8151934	-0.18	0.853	-1.749957	1.448796
y_2016	-0.1484363	0.8085669	-0.18	0.854	-1.734812	1.437939
y_2017	0.1846673	0.8059701	0.23	0.819	-1.396613	1.765948
y_2018	0.1296104	0.8063017	0.16	0.872	-1.452321	1.711542
y_2019	0.1128641	0.813387	0.14	0.89	-1.482968	1.708696
_cons	3.378749	1.284027	2.63	0.009	0.859541	5.897957

*** **

Corruption	Coefficient	Std.err.	t	P>t	[95% conf.	interval]
Political_stability_ no_violance	0.546583	0.0203899	26.81	0	0.5065788	0.586587
Growth_rate	0.0038129	0.0631516	0.06	0.952	-0.120088	0.127714
Inflation_rate	-0.1417367	0.0308312	-4.6	0	-0.202226	-0.08125
Growth_per_capita	0.0002977	0.0000187	15.9	0	0.000261	0.000335
Government_ spending	-0.1083112	0.0162501	-6.67	0	-0.140193	-0.07643
y_2013	-0.3581775	1.207407	-0.3	0.767	-2.727062	2.010707
y_2014	0.2062294	1.20742	0.17	0.864	-2.16268	2.575138
y_2015	-0.0256521	1.224905	-0.02	0.983	-2.428866	2.377562
y_2016	0.0101878	1.214859	0.01	0.993	-2.373317	2.393693
y_2017	-0.3061668	1.210907	-0.25	0.8	-2.681917	2.069584
y_2018	-0.1518292	1.211433	-0.13	0.9	-2.528611	2.224953
y_2019	-0.1553712	1.222073	-0.13	0.899	-2.55303	2.242287
_cons	19.91267	1.845839	10.79	0	16.29121	23.53413

*** **

Corruption	Coefficient	Std.err.	t	P>t	[95% conf.	interval]
Regulation_quality	0.8098786	0.0189389	42.76	0	0.7727213	0.847036

Growth_rate	-0.0315543	0.0502288	-0.63	0.53	-0.130101	0.066993
Inflation_rate	0.0455785	0.0253603	1.8	0.073	-0.004177	0.095334
Growth_per_capita	0.0000721	0.0000169	4.28	0	0.000039	0.000105
Government_spending	-0.1030512	0.0127848	-8.06	0	-0.128135	-0.07797
y_2013	-0.3804622	0.9600665	-0.4	0.692	-2.264074	1.503149
y_2014	0.4564608	0.9601047	0.48	0.635	-1.427226	2.340147
y_2015	0.1282602	0.9739963	0.13	0.895	-1.782681	2.039202
y_2016	0.2749679	0.9660078	0.28	0.776	-1.6203	2.170236
y_2017	0.4264137	0.9629928	0.44	0.658	-1.462939	2.315767
y_2018	0.4061446	0.9633835	0.42	0.673	-1.483975	2.296264
y_2019	0.6168454	0.9719668	0.63	0.526	-1.290114	2.523805
_cons	7.271545	1.535117	4.74	0	4.259708	10.28338

*** *** ***

Corruption	Coefficient	Std.err.	t	P>t	[95% conf. interval]
Rule_of_law	0.9363114	0.0127494	73.44	0	0.9112976 0.961325
Growth_rate	-0.0234382	0.0340066	-0.69	0.491	-0.090158 0.043281
Inflation_rate	0.0316533	0.0169083	1.87	0.061	-0.00152 0.064827
Growth_per_capita	-1.51E-06	0.0000115	-0.13	0.895	-0.000024 0.000021
Government_spending	-0.0165247	0.0088992	-1.86	0.064	-0.033985 0.000935
y_2013	-0.4873941	0.6501021	-0.75	0.454	-1.762868 0.78808
y_2014	-0.9662229	0.6502947	-1.49	0.138	-2.242075 0.309629
y_2015	-0.6169397	0.6594757	-0.94	0.35	-1.910804 0.676925
y_2016	-0.4753313	0.6541599	-0.73	0.468	-1.758767 0.808104
y_2017	-0.2325217	0.6519915	-0.36	0.721	-1.511703 1.046659

y_2018	-0.2859413	0.6522731	-0.44	0.661	-1.565675	0.993792
y_2019	-0.2574603	0.6579962	-0.39	0.696	-1.548422	1.033502
_cons	-0.8740635	1.050163	-0.83	0.405	-2.93444	1.186313

*** *** ***

Corruption	Coefficient	Std.err.	t	P>t	[95% conf.	interval]
Voice_ accountability	0.5602064	0.0210119	26.66	0	0.5189819	0.601431
Growth_rate	-0.0777286	0.0633944	-1.23	0.22	-0.202106	0.046649
Inflation_rate	-0.1361311	0.0309357	-4.4	0	-0.196826	-0.07544
Growth_per_capita	0.0002844	0.000019	15	0	0.0002472	0.000322
Government_ spending	-0.0851545	0.0165319	-5.15	0	-0.11759	-0.05272
y_2013	-0.5248051	1.209861	-0.43	0.665	-2.898503	1.848893
y_2014	-0.1768196	1.209948	-0.15	0.884	-2.550688	2.197049
y_2015	-0.5495433	1.227303	-0.45	0.654	-2.957462	1.858376
y_2016	-0.4201505	1.21747	-0.35	0.73	-2.808778	1.968477
y_2017	-0.4854664	1.213402	-0.4	0.689	-2.866111	1.895178
y_2018	-0.4813724	1.213936	-0.4	0.692	-2.863067	1.900322
y_2019	-0.738808	1.224652	-0.6	0.546	-3.141525	1.663909
_cons	17.1914	1.915668	8.97	0	13.43293	20.94986

Ашигласан материалын жагсаалт

- Absalyamova, S., Absalyamov, T., Khusnullova, A., & Mukhametgalieva, C.(2016).The impact of corruption on the sustainable development of human capital. *Journal of Physics: Conference Series*, 738(1). <https://doi.org/10.1088/1742-6596/738/1/012009>
- Aidt, T.S.(2011). *CESifo Dice Report 2/2011*.<http://www.transparency.org>
- Aksay.S. (2006). Corruption and Human Development. *Cato Journal*, 26(1). https://www.researchgate.net/publication/289392968_Corruption_and_human_development
- Borja, K. (2020). Remittances, Corruption, and Human Development in Latin America. *Studies in Comparative International Development*, 55(3), 305–327. <https://doi.org/10.1007/s12116-020-09299-1>
- Daoud, J. I. (2018). Multicollinearity and Regression Analysis. *Journal of Physics: Conference Series*, 949(1). <https://doi.org/10.1088/1742-6596/949/1/012009>
- Dimant.E, & Tosato.G. (2018). CAUSES AND EFFECTS OF CORRUPTION: WHAT HAS PAST DECADE’S EMPIRICAL RESEARCH TAUGHT US? A SURVEY. *Journal of Economic Surveys*, 32(2), 335–356. <https://doi.org/10.1111/joes.12198>
- *Governance and Development*. (1992).
- Imran, Z. A., Ejaz, A., Spulbar, C., Birau, R., & Nethravathi, P. S. R. (2020). Measuring the impact of governance quality on stock market performance in developed countries. *Economic Research-Ekonomska Istrazivanja*, 33(1), 3406–3426. <https://doi.org/10.1080/1331677X.2020.1774789>
- Kaufmann, D., & Bank, W. (n.d.). *Myths and Realities of Governance and Corruption*.
- Kaufmann, D., Kraay, A., Estache, A., Hellman, J., Lederman, D., Perry, G., Schiff, M., Steiner, R., & Ventura, J. (2002). *World Bank Policy Research Working Paper 2928*. <http://econ.worldbank.org>.

- Martini.M, & Transparency International. (2016). *Corruption and governance indicators in selected Asian countries*. www.U4.no
- Mazllami.J. (2019). The impact of human development in corruption mitigation: a comparative analysis between Macedonia and Albania. *Economia Aziendale Online* -, 10(1), 191–202. <https://doi.org/10.13132/2038-5498/10.1.1942>
- Ortega, B., Casquero, A., & Sanju6n, J. (2016). Corruption and Convergence in Human Development: Evidence from 69 Countries During 1990–2012. *Social Indicators Research*, 127(2), 691–719. <https://doi.org/10.1007/s11205-015-0968-8>
- Peyton, K., & Belasen, A. (2010). *The case for human development: a cross-country analysis of corruption perceptions The Case for Human Development: A Cross-Country Analysis of Corruption Perceptions**.
- Qizilbash, M. (2001). Corruption and human development: A conceptual discussion. *Oxford Development Studies*, 29(3), 265–278. <https://doi.org/10.1080/13600810120088868>
- Qizilbash, M. (2019). The market, utilitarianism and the corruption argument. *International Review of Economics*, 66(1), 37–55. <https://doi.org/10.1007/s12232-018-0302-2>
- Quah, J. S. T. (2009). Governance and Corruption: Exploring the Connection. In *Source: American Journal of Chinese Studies* (Vol. 16, Issue 2).
- Ranynda Niarachma1, a*;Nury E. E. (2020). The Effect of Governance on FDI Inflows in ASEAN. *Optimum: Jurnal Ekonomi Dan Pembangunan*, 10(2), 87. <https://doi.org/10.12928/optimum.v10i2.15012>
- Sarabia, M., Crecente, F., del Val, M. T., & Gim6nez, M. (2020). The Human Development Index (HDI) and the Corruption Perception Index (CPI) 2013–2017: analysis of social conflict and populism in Europe. *Economic Research-Ekonomska Istrazivanja* , 33(1), 2943–2955. <https://doi.org/10.1080/1331677X.2019.1697721>
- Љumah, Љ. (2018). Corruption, Causes and Consequences. In *Trade and Global Market*. InTech. <https://doi.org/10.5772/intechopen.72953>

- Tanzi, V. (1999). *Governance, Corruption, and Public Finance: An Overview*. Publication? Missing info
- Tanzi.V. (1998). Corruption around the world: Causes, Consequences, Scope, and Cures. *Staff Papers - International Monetary Fund*, 45(4), 1–1. <https://doi.org/10.2307/3867585>
- The impact of human development in corruption mitigation: a comparative analysis between Macedonia and Albania. (2019). *Economia Aziendale Online* -, 10(1), 191–202. <https://doi.org/10.13132/2038-5498/10.1.1942>
- *Transparency International.org*. (2021).
- World bank. (1999). *Corruption in Economic Development*. www.worldbank.org/html/dec/Publications/Workpapers/home.html.

ӨГҮҮЛЭЛ, НИЙТЛЭЛ



Д.ЭНХ-АМГАЛАН

Монгол Улсын Их Сургуулийн Ахлах багш

ЭДИЙН ЗАСГИЙН ӨСӨЛТ, БАЙГАЛИЙН БАЯЛАГ БА АВЛИГАЛ

Хураангуй

1996-2022 онуудад Монголын эдийн засгийн өсөлт, нэг хүнд ноогдох бодит ДНБ, байгалийн баялаг ба авлигын судалгааг 1990-1992 онуудад бидэнтэй хамт шилжилт хийсэн орнуудтай харьцуулан судалсан.

Шилжилтийн эдийн засагтай орнуудын эдийн засгийн өсөлтөд газрын тос эерэг харин эрдэс бүтээгдэхүүний экспорт сөрөг хамааралтай гарч байна. ДНБ-нд ноогдох газрын тос, эрдэс бүтээгдэхүүн өндөртэй шилжилтийн эдийн засагтай орнуудад авлига нь их байна. Үүний дотор Монголын авлигал шилжилтийн эдийн засагтай орнуудын дунджаас их байна. Монгол улсын эдийн засгийн өсөлт нь газрын тос, ашигт малтмалаар баян орнуудын нэгэн адил авилгаасаа болж буурах магадлалтай байна.

Удиртгал

Байгалийн нөөц баялаг ихтэй орнуудад авлигал их, хуулийн хэрэгжилт муу мөн зөрчил мөргөлдөөн их байдаг. Баялгийн хууль бус орлого нь рент хайх, авлигал зэргийг өдөөж ЭЗӨ, хөгжилд саад болж байна. Баялгийн хараал бол баялаг байснаас болсон юм биш муу засаглалаас болж байна (Mehlum et al, 2006). Муу засаглалын үед байгалийн баялгийн хараат байдал

улам бүр нэмэгддэг. Байгалийн баялгаас хараат байна гэдэг нь засаглал муу байгааг илэрхийлж байна. Өөрөөр хэлбэл, эдийн засгийн бодлого буруу үед олборлох салбараас нь өөр ямар ч салбар оршин тогтнох боломжгүй гэж үздэг. Хяналт, ил тод байдал сул, шударгаар өрсөлдөх боломж хаагдмал үед энэ нь төрийн эрх мэдэлтнүүдэд төрөл бүрийн хэлбэрт хахууль өгөх, тэдгээр эрх мэдэлтнүүдэд нөлөөлж байдаг улс төрчдийн сонгуулийн сурталчилгаанд нь хандив өгөх зэрэг хэлбэрээр хэрэгждэг. Нэгэнт асар их ашигтай олборлох эрх авчихсан аж ахуйн нэгжүүд тэрхүү эрхийг олгох болсон, түүнийг нь хамгаалж байх эрх мэдэлтнүүдийг байр сууринд нь байлгах, энэхүү байдлыг зогсоох гэсэн аливаа оролдлогыг таслан зогсоохыг оролдох нь ойлгомжтой. Хахууль зөвхөн төрийн албан хаагчид руу чиглэгддэггүй. Асар их санхүүгийн эх үүсвэр дагуулсан албан тушаал эзэмших болон түүнийгээ хадгалж байхын тулд эрх мэдэлтнүүд болон улс төрчид хүн амын тодорхой хэсгийн дэмжлэгийг авч байх хэрэгтэй. Тиймээс тэдэнд зориулж тусгай нийгмийн халамжийн хөтөлбөрүүд хэрэгжүүлэх, төрөөс санхүүжүүлсэн шинэ ажлын байр бий болгох мэтийн популист алхмууд байнга хийгдэж байдаг. Үр дүнд нь мэргэжлийн чадвар, ёс зүйгүй, эдийн засгийн үр ашиг муутай хэтэрхий том төрийн аппарат, хуваагдмал хүн ам үүсэх аюултай.

Байгалийн баялгийн хараал нь байгалийн баялаг ба сайн сайхан байдлын сөрөг хамаарлыг илэрхийлдэг. Иймд байгалийн баялаг ихтэй, ЭЗӨ-ийн хурд нь удааширсан ч амьдралын өндөр түвшинд хүрсэн орнуудыг баялгийн хараалд орсон гэж үзэж болохгүй. Хөгжсөн орнуудын эдийн засгийн өсөлтийн хурд ихэвчлэн харьцангуй бага, тогтвортой байдаг (Shannon M, 2008).

1970-аад оны эхнээс 90-ээд оны эхэн хүртэл дэлхийн бүх улсууд, тэр дотроо ямар ч байгалийн баялаггүй ядуу улсууд өсөж байхад зөвхөн байгалийн баялгаа зарж иддэг улсууд улам бүр доройтон буурч байсныг харуулсан олон судалгаа байдаг. Байгалийн нөөц баялаг хэдий их байна энэ нь эдийн засгийн өсөлтийг удаашруулдаг гэсэн (Sachs and Warner, 1995) судалгааны дараа баялгийн хараал гэж нэрлэгдсэн маш олон өгүүллүүд хэвлэгдэн гарсан юм. Энэхүү асуудлыг зөвхөн эдийн засгийн хүрээгээр хязгаарлахгүй институци, боловсролд үзүүлэх нөлөө зэрэг өөр олон сувгаар судалсаар байна. Эрдэс бүтээгдэхүүн, ялангуяа газрын тос нь

эдийн засаг болон улс төрд хүчтэй нөлөө үзүүлж байгааг олон судалгаанууд харуулж байна. Тухайлбал “Арвин их байгалийн нөөц бол эдийн засгийн хөгжил цэцэглэлтийн зайлшгүй бөгөөд үр ашигтай нөхцөл биш” маш олон судалгааны ажлуудаар харуулсан (Sachs and Warner, 1995; Gylfason, 2000 and 2001; Kronenberg, 2004; Mehlum et.al., 2006; Alexeev et.al., 2011, ets). Харин Америк, Канад, Англи, Норвеги улсуудын хөгжил цэцэглэлтийн нэг тулгуур нь арвин их ашигт малтмалын ордууд нь байсан. Баруун Европын орнуудын ихэнх нь байгалийн нөөц багатай, гэвч аж үйлдвэр болон үйлчилгээний үндсэн дээр хөгжсөн. Үүний өөр нэгэн жишээ бол Азийн барууд гэгдэх орнууд юм. Байгалийн нөөц баялгийг зүй зохистой ашиглахтай холбоотойгоор 4 чухал асуудал гарч ирсэн (Gylfason, 2001). Үүнд, (1) байгалийн баялгийн хараал, (2) рент хайх, (3) институтүүдийн чадавх, (4) боловсролыг анхаарахгүй байх зэрэг болно. Эдгээр 4 асуудалтай холбоотой олон судалгаа гарсан. (Gylfason, 2001, Аршад Сайед, 2007, Corden, 1984, Сакс, Уорнер, 1995, 1997, 1999, Leitte, Weidmann, 1999, Sala-i –Martin and Subrimanian, 2003). Мөн байгалийн нөөц баялаг эдийн засгийн өсөлтөд эерэг нөлөөлж байгааг харуулсан судалгаанууд (Wright (1990), David and Wright (1997), and Findley and Lundahl (1999)) олон байдаг.

Шилжилт хийсэн орнуудын эдийн засгийн өсөлтөд нөлөөлсөн хүчин зүйлүүдийн талаар олон тооны судалгаа хийсэн байдаг. De Melo et al. (1996) нь шилжилтийн эдийн засагтай орнуудын эдийн засгийн өсөлтөд либералчлалын индексийг ашиглан судалсан мөн De Melo et al. (1997), Krueger and Ciolko (1998) зэрэг судалгаанд шилжилтийн өмнөх анхны нөхцөл байдлыг шинжилгээнд оруулсан байдаг. Ардчилал нь шилжилтийн үед эдийн засгийн либералчлалыг дэмжсэнээр шууд бус байдлаар эдийн засгийн өсөлтөд эерэгээр нөлөөлдөг (Jan Fimrmuc, 2003). Heybey and Murrell (1999) нь либералчлалын түвшин болон хурдыг ялгаж үнэлгээ хийжээ. Havrylyshyn and van Rooden (2003) нь өсөлтөд институци болон бодлого чухал юм гэдгийг харуулжээ. Godoy and Stiglitz (2006) нь шок эмчилгээ (хурдтай либералчлагдсан) хийгдсэн орнууд нь шилжилтийн эхний 10 жилд илүү удаан өссөн гэж дүгнэсэн байна. De Melo et al. (1997) нь өсөлтийн судалгаанд байгалийн нөөцийг оруулсан байна. Esanov et al. (2001) нь газрын тос-эрдэс бүтээгдэхүүнээр баян ЗХУ-ын бүрэлдэхүүнд

байсан орнуудад баялгийн рент нь шинэчлэлийг хойшлуулах боломжийг олгосон гэж үзэж байна. Ahrend (2002) нь ОХУ-д газрын тос, байгалийн хий, нүүрс зэрэг арвин их байгалийн баялаг нь шилжилтийн эхний хэдэн жилд эдийн засагт эерэгээр нөлөөлсөн болохыг харуулсан байна.

Иймд шилжилтийн эдийн засагтай орнуудад байгалийн баялаг нь амьжиргааны түвшинд эерэг эсвэл сөргөөр нөлөөсөн үү гэдэг асуулт гарч ирнэ. Анхны нийгэм эдийн засгийн нөхцөл байдал нь төстэй, эдийн засаг улс төрийн шилжилт хийсэн орнуудын нэг хүнд ноогдох орлого дах байгалийн баялаг ба авилгын судалгааг хийсэн.

Зах зээлийн шилжилт хийсэн орнуудын дотор авлигад багатай, хүчтэй өмчийн эрхтэй, бие даасан шүүх засаглалтай болон зах зээлийн тогтолцоог бэхжүүлдэг бусад сайн институцитай орнуудын амьжиргааны түвшин илүү хурдан өссөн. Эдгээр нь манай шинжилгээнд хамрагдсан Төв Европ болон Балтикийн орнууд юм. Энэхүү өгүүлэл нь судалгааны хэсэг дүгнэлт, ашигласан материалын жагсаалт зэргээс бүрдсэн байна.

Судалгааны хэсэг

а. Өгөгдөл

1990-1992 онуудад эдийн засаг улс төрийн шилжилтээ бидэнтэй хамт эхэлсэн шилжилтийн эдийн засагтай 26 орнуудтай Монголыг харьцуулан судаллаа. Эдгээр орнууд нь олон арван жил социалист дэглэмд амьдарсан, шилжилтийн эхэн үед бидэнтэй ижил төстэй асуудлуудтай тулгарч байсан. Тэд шилжилтээ хэдхэн жилийн дотор эхлүүлсэн учир бүгдэд нь гадаад улс төр, эдийн засгийн ижил төстэй нөхцөл байдал үүссэн. Энэхүү анхны нөхцөл байдал нь улс орнуудын нэг хүнд ноогдох ДНБ-д нөлөөлөх маш олон хүчин зүйлийг хянах боломжийг олгосон юм. Манай түүвэрт хамрагдсан шилжилтийн эдийн засагтай орнууд нь хуучин ЗХУ-ын бүрэлдэхүүнд байсан 12 орон, Балтын тэнгисийн 3, Төв Европын 5, Зүүн Өмнөд Европын 6 улсууд болон Монгол зэрэг юм. ЗХУ-ын бүрэлдэхүүнд байсан 12 улсуудыг Fidrmuc, 2002-ийн ангиллын дагуу ЗХУ1, ЗХУ2 гэж 2 хувааж авч үзлээ. Эдгээр орнууд болон судалгаанд ашиглагдсан тоо мэдээг хавсралт А-д дэлгэрүүлж харууллаа. Энэхүү судалгаанд ашиглагдсан гол тоон мэдээгээ авч үзье. Үүнд:

Эдийн засгийн өсөлт: Монгол болон эдгээр шилжилт хийсэн орнуудын эдийн засгийн өсөлт 1990-ээд оны дунд үе хүртэл доогуур байсан боловч 2008 он хүртэл бусад орнуудтай харьцуулахад асар их хурдтай нэмэгдсэн байна. Жишээ нь байгалийн баялаг ихтэй орнууд болох ОХУ-ын нэг хүнд ноогдох ДНБ-ний өсөлт нь 2008 онд 8.7%, 1999 онд Туркменистан улсын өсөлт 15.1%, 2006 онд Азербайджан улсын өсөлт 32.9% ба 2004 онд Монголын өсөлт 9.4% байлаа.

Монголын эдийн засаг 2000 оноос хойш савлагаа өндөртэй болсон. Шилжилтийн үеийн дараа тохиолдсон хүчтэй шок бол дэлхий санхүүгийн хямралаас үүдэлтэй 2008-2009 оны хямрал юм. 2009 онд нэг хүнд ноогдох бодит ДНБ-ний өсөлт -2.8% хүртэл буурсан байна. Үүнтэй зэрэгцээд 2009 оны өвөл зуд тохиолдож 8.5 сая толгой мал буюу нийт малын 20 хувь хорогдсон. Санхүүгийн хямралын дараагаар уул уурхайн бүтээн байгуулалт, Оюу Толгойн хөрөнгө оруулалт, түүхий эдийн үнийн өсөлт зэргээс хамаарч 2011 онд Монголын нэг хүнд ноогдох бодит ДНБ-ний өсөлт 15.1% хүртэл огцом өссөний дараа 2016 он хүртэл бууралт үргэлжилсэн. 2016 онд -0.75 хүртэл буурсан ба дараа нь буцаад өссөн байна. Хавсралт Б-д судалгаанд хамрагдсан орнуудын 1996-2021 онуудын эдийн засгийн дундаж өсөлт болон стандарт хазайлтыг харууллаа.

Нэг хүнд ноогдох бодит ДНБ: Судлаачид улс орнуудын амьдралын түвшинг хэмжихдээ нэг хүнд ноогдох бодит ДНБ ба ХХИ-ийг ашигладаг. Зураг 1-д шилжилтийн эдийн засагтай орнуудын худалдан авах чадвараар илэрхийлэгдсэн нэг хүнд ноогдох ДНБ-ийг янз бүрийн өнгөтэй зурааснуудаар харуулжээ. 1996 оноос хойш Төв Европ болон Балтын орнуудын нэг хүнд ноогдох орлого нь бусад орнуудтай харьцуулахад өндөр хурдтай нэмэгдсэн бол Монгол болон ЗХУ2-ийн нэг хүнд ноогдох орлого маш бага хурдтайгаар нэмэгдсэн байна. Гүржийн нэг хүнд ноогдох ДНБ Монголоос бага байсан бол 1998 оноос хойш гүйцэж түрүүлээд илүү гарчээ. Монголын нэг хүнд ноогдох бодит ДНБ нь шилжилтийн эдийн засагтай орнуудын хамгийн ядуу орнууд болох Tajikistan, Uzbekistan болон Kyrgyzstan-тай ойролцоо байна.

Байгалийн нөөц, баялаг: Бид байгалийн нөөц баялгийг төлөөлөн ХАА-н анхдагч бүтээгдэхүүн, хүнс, газрын тос болон эрдэс бүтээгдэхүүний экспортын ДНБ-нд ноогдох хувийг авсан. Манай түүвэрт их хэмжээний

газрын тос олборлодог 6 орон байна. Үүний 5 нь хуучин ЗХУ-ын бүрэлдэхүүнд багтаж байсан Азербайжан, Казакстан, Туркменистан, Узбекистан болон ОХУ, Зүүн Европын бүрэлдэхүүнд багтаж байгаа Румин зэрэг орон багтсан.

Монгол улс нь байгалийн арвин их нөөцтэй орон юм. Жишээ нь зэс, алтны агууламжаараа дэлхийд гуравдугаарт тооцогдох Оюу толгойн, дэлхийн хамгийн том нүүрсний ордуудын нэг болох Таван толгойн нүүрс, мөн зэс, төмрийн хүдэр, цайрын томоохон орд газруудтай. Монгол улс нь ХАА, газар тариалан зэрэг анхдагч сектороос ихээхэн хамааралтай. Эдгээр анхдагч сектор нь 1990 оны сүүлийн хагаст Монгол улсыг хурдан хугацаанд сэргэх гол хөдөлгөгч хүч нь болж байсан ч 1999 оноос хойш ДНБ-нд эзлэх хувь нь буурсаар ирсэн юм. 1990-ээд оны сүүлчээр бөөний болон жижиглэнгийн худалдаа тээвэр, харилцаа холбоо зэрэг гуравдагч сектор нь өсөлтийн гол эх сурвалж болсон ба огцом хурдтай өсөж, хамгийн том салбар болох ХАА-г гүйцэж, түрүүлсэн юм. Уул уурхай, аж үйлдвэр, барилгын салбар болох 2-дах секторын ач холбогдол нь 1990-ээд оны үед хязгаарлагдмал байсан ч гэсэн 2000 оноос хойш сэргэсэн байна (Cheng, 2003).

Байгалийн баялаг нь тогтвортой өсөлтийн тулгуур мөн, гэхдээ баялгаа сайн удирдаж байж л энэ үр дүнд хүрнэ. Учир нь энэхүү баялаг нь жишээ нь түүхий эдийн үнийн өсөлт ба бууралт зэрэг хэлбэлзлийг дагуулж байна. Баялгаа сайн удирдаж чадахгүй бол баялгийн хараал гэдгийг хүртэнэ. Өөрөөр хэлбэл баялгийн үнийн болон олборлолтын таатай үед нь эдийн засаг өндөр өсөх бөгөөд таагүй нөхцөлийн үед нь өсөлт саарах болно. Түүхий эдийн үнэ ерөнхийдөө бусад бүтээгдэхүүн, үйлчилгээний үнээс илүү хувьсамтгай учраас байгалийн нөөц баялаг ихтэй орнуудын хувьд баялгийн экспортын орлого нь илүү хувьсамтгай бөгөөд эдийн засаг нь илүү тогтворгүй байдаг (Gylfason, 2000).

Авлига: Судлаачид шилжилт дах институцийн өөрчлөлтийг хэмжихийн тулд EBRD, эдийн засгийн эрх чөлөө, засаглал гэх зэрэг олон төрлийн индексийг ашигладаг. Эдгээр индексүүд нь зах зээлийн хөгжлийн ахиц дэвшлийг жил бүр үнэлдэг ба хоорондоо хүчтэй корреляци хамааралтай байдаг.

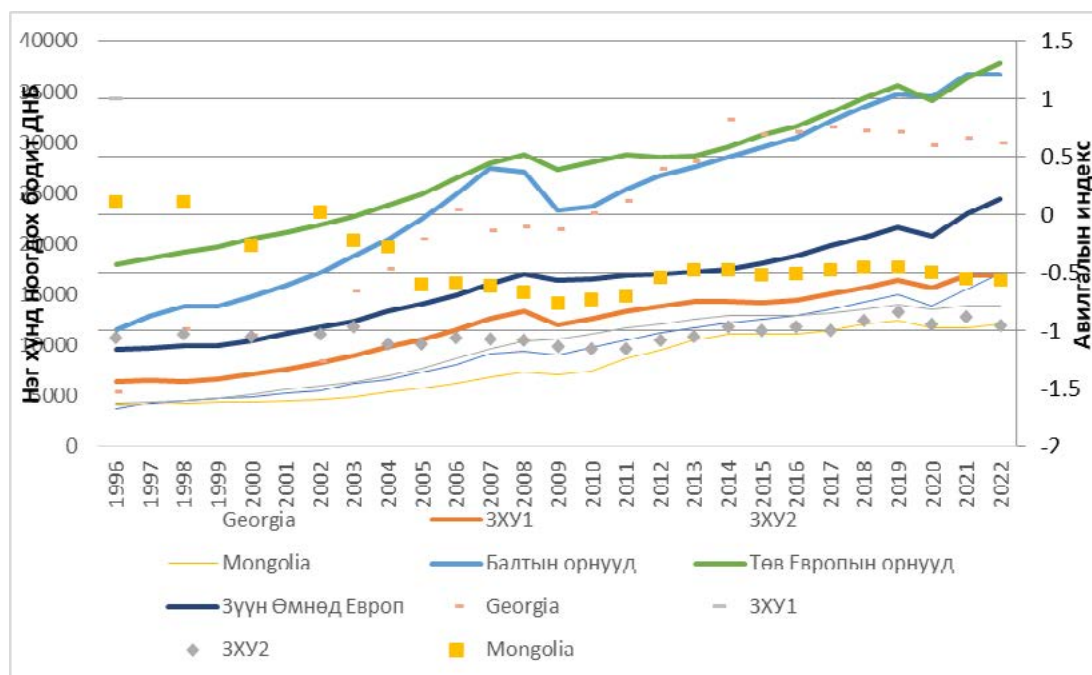
Шилжилтийн эдийн засагтай орнуудын амьжиргааны түвшний ялгааг тайлбарлахын тулд институцийн сувгийг судлах хэрэгтэй байна. Бид эдийн засгийн институцийг төлөөлөн дэлхийн банкнаас жил бүр гаргадаг авлигын индексийг авч ашигласан. Энэхүү индекс нь -2.5 болон 2.5-ийн хооронд хэмждэг ба -2.5-д ойрхон байх тусам авлигал ихтэй байгааг харин 2.5-д ойрхон байх тусам авлигал бага байгааг тус тус илэрхийлнэ. Зураг 1-д Монголын авлигын индексийг шилжилтийн эдийн засагтай орнуудтай зэрэгцүүлэн харууллаа. Гэхдээ бүх шилжилтийн орнуудын индексийг харуулахад тохиромжгүй байгаа тул заримыг нь янз бүрийн өнгөтэй тасархай зураасаар харуулав. Дэлхийн банкны мэдээнээс харахад Төв Европ болон Балтын орнуудын авлига бага харин ЗХУ-ын бүрэлдэхүүнд байсан орнууд болох ЗХУ2 болон Монголын авлигын түвшин өндөр байна. ЗХУ-ын бүрэлдэхүүнд байсан орнуудаас Гүрж, Латви зэрэг орнуудын авлига нь сөргөөс эерэг болсон байна, харин Монголын авлигын үзүүлэлт эерэгээс сөрөг болон өөрчлөгдсөн байгааг Зураг 1-аас харж болно. Монголын хуулийн хэрэгжилт нь үүнтэй яг ижилхэн дүр төрхтэй байгааг засаглалын индексээс харж болно.

Шилжилтийн эдийн засагтай орнуудаасаа илүү их авлигатай ОХУ, Азербайджан, Тажикистан, Казакстан, Туркменистан, Кургистан, Узбекистан зэрэг орнуудын авлига нь дэлхийн хамгийн их авлигатай Нигер, Камерун зэрэг орнуудын түвшинд байна. Ерөнхийдөө судалгаанд хамрагдсан орнуудаас 1996-2022 онуудад Монгол болон дээрх ЗХУ-ын бүрэлдэхүүнд байсан орнуудын авлига илүү их байна.

Байгалийн арвин их нөөц баялаг нь шинэчлэл хийх хөшүүргийг бууруулсан, учир нь шинэчлэл бол рент хайх үзэгдлийг хязгаарладаг. Тухайлбал Туркменистан болон Узбекистанд одоогийн элитүүд эрх мэдлээ хадгалахын тулд шинэчлэлийг хааж байгаа. Туркменистан, Узбекистан, Казахстан болон Азербайжан зэрэг нефтээр баян орнуудын нийтлэг шинж тэмдэг нь улс төрийн хувьд төвлөрсөн ерөнхийлөгчийн засаглалтай, эдийн засгийн институцийн хувьд шинээр ААН-үүд орж ирэхэд их хүнд байдаг. (Esanov, 2001)

Сайн институцитай улс орнуудад байгалийн нөөц баялаг нь эдийн засгийн өсөлтөд эерэгээр нөлөөлдөг. Харин Нигер, Венесуэл мэтийн орнуудад байгалийн нөөц баялаг нь институцийг сулруулж, улмаар эдийн засгийн өсөлтөд сөргөөр нөлөөлсөн гэж үзэж байна (Mehlum et al., 2006).

ОХУ-ын зах хязгаарын бүс нутгуудад хуулийн хэрэгжилт сул байснаар гэмт хэрэг, авлига цэцэглэн хөгжсөн. Улмаар авлига нь сахилга батыг сулруулж, нөөцийн үр ашиггүй тархалтыг бий болгосон (Cheng (2003). Байгалийн нөөц баялгийн зах зээл дээр ихээхэн хэмжээгээр рент хайгчид байгаа нь төгс бус зах зээл, хууль эрх зүйн орчин сул байгаатай холбоотой бөгөөд энэ нь нийгэмд илүү үр өгөөжтэй эдийн засгийн үйл ажиллагааг сулруулж байгаа юм.



Зураг 1. Шилжилтийн эдийн засагтай орнуудын нэг хүнд ноогдох бодит ДНБ болон авлигын индекс. Эх үүсвэр: Дэлхийн Банк

в. Арга зүй

Доор эдийн засгийн өсөлтийн тэгшитгэлийг харуулж байна.

$$g_i = \alpha_0 + \alpha_1 GDP_{1996} + \alpha_2 \text{Монгол} + \alpha_3 R_i + \alpha_4 I_i + \varepsilon_i \quad (1)$$

g нь 1996-2022 онуудын нэг хүнд ноогдох ДНБ-ний дундаж өсөлт, Монгол нь дамми хувьсагч (хэрэв тухайн улс Монгол бол 1, бусад тохиолдолд 0 гэсэн утга авна). R нь байгалийн нөөц баялаг, I нь институци, ε бол санамсаргүй алдаа юм. GDP_{1996} – бүх үндсэн регрессийн тэгшитгэл нь анхны орлого буюу

1996 оны худалдан авах чадвараар илэрхийлэгдсэн нэг хүнд ноогдох ДНБ-ий логаритмыг агуулсан ба энэ нь эхний эдийн засгийн хөгжийн түвшин болон конвергенцыг хянах зорилготой юм.

Бид инструмент хувьсагчийн аргыг ашигласан. Инструмент хувьсагч нь 1) институцитай корреляци хамааралтай, 2) тэгшитгэлийн алдаатай корреляци биш байх ёстой. ХБКА дах институцийг эндоген хувьсагч байх боломжтой гэж олон судлаачид үздэг. Тухайлбал (L.Beck, 2006), (Brunnschweiler C. N., 2008), Arthur et al., 2001, (Boschini, 2012), (La Porta, 1999), (Acemoglu, 2001), (Xavier Sala-i-Martin, 2003) зэрэг судалгаануудад институцийн хувьд сайн инструментийг олсон байдаг. Бид олон тооны инструментийг шалгаж үзсэн ба 1-р шалгалтыг хангасан 2 инструмент хувьсагчийг ашиглахаар шийдсэн. Институцийн хувьд дараах тэгшитгэлийг ашиглав.

$$I_i = \beta_0 + \beta_1 R_i + \beta_2 Z_i + \beta_3 \text{Монгол} + \beta_4 X_i + v_i \quad (2)$$

I бол институци, R нь байгалийн нөөц, Монгол нь дамми хувьсагч (хэрэв тухайн улс Монгол бол 1, бусад тохиолдолд 0 гэсэн утга авна). Z нь нэг хүнд ноогдох нүүрс устөрөгчийн үйлдвэрлэл, бүс нутгийн хуваагдал гэсэн инструмент хувьсагчдаас бүрдэнэ. Харин X нь эхний орлого, Монгол гэсэн дамми хувьсагчийг агуулж байгаа.

с. 2 шатат ХБКА-ын үр дүн

2 шатат ХБКА (хамгаийн бага квадратын арга)-ын үр дүнг Хүснэгт 1-д харуулсан. Хүснэгт 1, 2-ын (1)-(5) багануудад Монголын дамми хувьсагчийг оруулаагүй, харин (5)-(10)-д энэхүү дамми хувьсагчийг оруулан үнэлсэн. Хүснэгт 1-д шилжилтийн эдийн засагтай орнуудын эдийн засгийн өсөлтөд газрын тос эерэг нөлөөтэй ба эрдэс бүтээгдэхүүний экспорт сөрөг хамааралтай гарч байна. Хүнсний экспор(т) нь өсөлтөд сөргөөр нөлөөлж байна. Авлига хэдий чинээ бага байна эдийн засгийн өсөлт төдий чинээ их байх боломжтой байна. Эдгээр орнуудад абсолют конвергенц хүчтэй явагдаж байна. Монгол улс нь бусад шилжилтийн эдийн засагтай орнуудын дундаж өсөлтөөс илүү байгаа боловч ач холбогдолгүй гарсан байна.

Хүснэгт 1. 2SLS: Эдийн засгийн өсөлт, байгалийн нөөц ба авлига

	(1) ав96	(2) ав00	(3) ав05	(4) ав10	(5) ав15	(6) ав96	(7) ав00	(8) ав05	(9) ав10	(10) con15
Газрын тос/ ДНБ00	4.35 (2.99)	5.30 (3.24)	6.10 (3.53)	6.17. (3.46)	5.69. (3.21)	4.41 (3.08)	5.58 (3.31)	8.02* (3.72)	8.03* (3.57)	7.73* (3.33)
Ашигт малтмал/ ДНБ00	-8.63* (3.97)	-8.23* (3.83)	-8.90* (3.24)	-7.74* (3.09)	-7.05* (2.90)	-8.55. (4.08)	-8.03. (3.86)	-8.72* (3.08)	-7.26* (2.93)	-6.31* (2.75)
ХАА/ДНБ00	0.61 (9.34)	0.83 (9.02)	5.38 (7.10)	5.97 (6.74)	4.94 (6.24)	-1.03 (11.55)	-4.39 (11.60)	-4.40 (9.42)	-2.83 (8.61)	-3.79 (8.09)
Хүнс/ДНБ00	-12.1* (5.53)	-11.7* (5.29)	-10.3* (4.36)	-9.3* (4.15)	-7.33. (4.05)	-12.0* (5.67)	-11.5* (5.31)	-10.1* (4.15)	-8.98* (3.91)	-6.18 (3.86)
Авилгал	1.38. (0.77)	1.76. (0.98)	1.64 (1.02)	1.43 (0.86)	1.27 (0.80)	1.35 (0.79)	2.23 (2.65)	2.11. (1.03)	1.83. (0.86)	1.73* (0.81)
Анхны орлого	-2.4** (0.75)	-2.6** (0.81)	-2.5** (0.77)	-2.2** (0.59)	-1.9*** (0.46)	-2.4** (0.76)	-2.6** (0.81)	-2.8** (0.79)	-2.4*** (0.59)	-2.1*** (0.46)
Монгол						0.48 (1.80)	1.43 (1.76)	3.01 (4.91)	2.31 (1.50)	2.17 (1.35)
Орнуудын тоо	24	24	24	24	24	24	24	24	24	24
R ² - тохируулсан	0.22	0.27	0.48	0.53	0.60	0.18	0.26	0.53	0.58	0.66

Тэмдэглэл: Хамааралтай хувьсагч нь нэг хүнд ноогдох ДНБ-ний өсөлт. Хаалтанд стандарт алдаа байгаа. *, **, *** нь тус тус харгалзан 10%, 5%, 1% -ийн ач холбогдлын түвшин. Хувьсагчдын эх үүсвэр болон тодорхойлолт нь хавсралт А-д байгаа.

Хүснэгт 2-д эндоген хувьсагч болох институцийн тэгшитгэлийн үр дүнг харууллаа. Бид судлаачдын ашигласан олон тооны хэрэгслүүрийг шалгасан боловч нэг хүнд ноогдох нүүрс устөрөгчийн үйлдвэрлэл, бүс нутгийн хуваагдал гэсэн 2 хувьсагч нь 1-р шалгуурыг хангасан байна. Энэ хүснэгтээс харахад шилжилтийн эдийн засагтай орнуудын институцид түлш болон ашигт малтмал зэрэг нь ерөнхийдөө сөрөг нөлөөтэй боловч ач холбогдолгүй гарч байна. Харин ХАА болон хүнсний экспорт авлигад эерэг нөлөө үзүүлж байна.

Монголын авлига нь шилжилтийн эдийн засагтай орнуудын дунджаас их байгааг үнэлгээ харуулж байна. Монгол улсын эдийн засгийн өсөлт нь газрын тос, ашигт малтмал олборлодог орнуудын нэгэн адил авлигаас болж хохирох магадлалтай байна. Авлига нь урт хугацааны эдийн засгийн өсөлтөд сөргөөр нөлөөлдөг.

Хүснэгт 2. Авлига

	(1) ав96	(2) ав00	(3) ав05	(4) ав10	(5) ав15	(1) ав96	(2) ав00	(3) ав05	(4) ав10	(5) ав15
Lenerg	-0.24** (0.06)	-0.21** (0.06)	-0.19** (0.05)	-0.21** (0.06)	-0.2* (0.09)	-0.24** (0.06)	-0.20** (0.06)	-0.18** (0.05)	-0.20** (0.06)	-0.2* (0.09)
Ethnic	-2.12** (0.53)	-1.31* (0.54)	-0.27 (0.51)	-0.27 (0.55)	-0.04 (0.78)	-2.21** (0.58)	-1.57* (0.56)	-0.60 (0.51)	-0.59 (0.56)	-0.31 (0.84)
Газрын тос / ДНБ00	1.16 (0.97)	0.56 (0.99)	-0.53 (0.94)	-0.71 (1.01)	-0.87 (1.43)	1.09 (1.02)	0.33 (0.98)	-0.82 (0.89)	-1.00 (0.98)	-1.12 (1.46)
Ашигт малтмал/ ДНБ00	0.03 (1.00)	-0.11 (1.01)	0.46 (0.96)	-0.27 (1.04)	-0.81 (1.47)	-0.01 (1.04)	-0.26 (1.00)	0.28 (0.90)	-0.44 (1.00)	-0.96 (1.48)
ХАА/ ДНБ00	5.52* (2.46)	3.26 (2.49)	-0.96 (2.37)	-1.55 (2.56)	-1.02 (3.61)	6.45. (3.44)	6.25. (3.32)	2.79 (3.01)	2.10 (3.33)	2.11 (4.94)
Хүнс/ ДНБ00	3.34* (1.45)	1.94 (1.47)	0.17 (1.40)	-0.48 (1.51)	-2.34 (2.13)	3.41 (1.50)	2.15 (1.45)	0.43 (1.31)	-0.22 (1.45)	-2.12 (2.15)
Эхний орлого	0.86*** (0.12)	0.80*** (0.13)	0.78*** (0.12)	0.67*** (0.13)	0.54* (0.18)	0.85*** (0.13)	0.80*** (0.12)	0.78*** (0.11)	0.66*** (0.12)	0.54* (0.18)
Монгол						-0.19 (0.49)	-0.63 (0.47)	-0.79. (0.43)	-0.77 (0.48)	-0.66 (0.71)
Орнуудын тоо	24	24	24	24	24	24	24	24	24	24
R ² - тохируулсан	0.82	0.80	0.82	0.79	0.60	0.81	0.80	0.84	0.81	0.60

Тэмдэглэл: Хамааралтай хувьсагч нь авлига. Хаалтанд стандарт алдаа байгаа. *, **, *** нь тус тус харгалзан 10%, 5%, 1% -ийн ач холбогдлын түвшин. Хувьсагчдын эх үүсвэр болон тодорхойлолт нь хавсралт А-д байгаа.

Дүгнэлт

Энэхүү судалгаандаа шилжилтийн эдийн засагтай орнуудын эдийн засгийн өсөлт дах байгалийн янз бүрийн нөөцүүд ба авлигын нөлөөг үнэлсэн. Stata программ ашиглан 2 шатат ХБКА-аар үнэлгээ хийсэн. Янз бүрийн байгалийн нөөцүүд нь эдийн засгийн өсөлтөд янз бүрийн нөлөөг үзүүлж байна. Тухайлбал шилжилтийн эдийн засагтай орнуудын эдийн засгийн өсөлтөд эрдэс бүтээгдэхүүн болон хүнсний экспорт нь сөргөөр нөлөөлж байхад газрын тос эерэг нөлөөтэй байна. Мөн 1996-2022 онуудад газрын тос болон эрдэс бүтээгдэхүүний экспорт нэмэгдсэнээр нь авлига өссөнийг үнэлгээ харуулж байна.

Авлига нь урт хугацааны эдийн засгийн өсөлтөд сөргөөр нөлөөлдөг. Энэхүү үр дүн нь ач холбогдолтой биш гарсан ч гэсэн дэлхийг бүхэлд нь хамарсан томоохон түүврүүдэд ажиглагдсан хэв маяг цаг хугацаа өнгөрөх тусам шилжилтийн эдийн засагтай орнуудад түүний дотор Монголд ажиглагдах магадлал байгааг харуулж байна

Ном зүй

- Ahrend, Rudiger (2002). Speed of reform, initial conditions, political orientation, or what? Explaining Russian regions' economic performance, DELTA Working Paper No. 2002-10.
- M. Alexeev and R. Conrad, "The natural resource curse and economic transition," *Economic Systems*, vol. 35, pp. 445-461, June 2011.
- L. Beck and L. Laeven, "Institution building and growth in transition economies," *Journal of Economic Growth*, vol. 11, pp. 157-186, June, 2006.
- Boschini, A.D., Pettersson, J., & Roine, J. (2013). Boschini, A.D., J. Pettersson, & J. Roine Resource Curse and its Potential Reversal. *World Dev.* 43, 19-41
- Brunnschweiler, C.N. (2008). Cursing the blessing? Natural resource abundance, institutions, and economic growth. *World Development*, 36 (3), 399-419.
- C. N. Brunnschweiler, "Oil and growth in transition countries," *Economics Working Paper Series*, Working paper 09/108, May 2009.
- Isham, J., Woolcock, M., Pritchett, L., & Busby, G. (2004). The Varieties of

Resource Experience: Natural Resource Export Structures and the Political Economy of Economic Growth. *World Bank Economic Review* , 19 (2), 141-174.

- Gylfason, T., Herbertsson, T.T., Zoega, G. (1999). A mixed blessing: Natural resources and economic growth. *Macroeconomic Dynamics*, 3, 204-225.
- Daniel Kaufmann, Aart Kraay and Massimo Mastruzzi (2010). “The Worldwide Governance Indicators : A Summary of Methodology, Data and Analytical Issues”. World Bank Policy Research Working Paper No. 5430
- Kronenberg, Tobias (2004). The Curse of Natural Resources in the Transition Economies. *Economics of Transition* 12(3): 399–426.
- Leite, C., & Weidmann, J. (1999). Does Mother Nature Corrupt? Natural Resources, Corruption, and Economic Growth. *IMF Working Papers 99/85, International Monetary Fund*.
- Mehlum, H., Moene, K., & Torvik, R. (2006). Cursed by Resources or Institutions? *The World Economy* , 29 (8), 1117-1131.
- De Melo, Martha, Cevdet Denizer, and Alan Gelb (1996). From lpan to market: patterns of transition, World bank Policy Research Working Paper No. 1564.
- De Melo, Martha, Cevdet Denizer, Alan Gelb, and Stoyan Tenev (1997). Circumstance and choice: The role of initial conditions and policies in transition economies, World Bank Policy Research Working Paper N.1866.
- Esanov, Akram, Martin Raiser, and Willem Buiter (2001). Nature’s blessing or nature’s curse: the political economy of transition in resource-based economies, EBRD Working Paper No. 65.
- Fearon, James D. (2005). Primary commodity exports and civil war, *Journal of Conflict Resolution* 49: 483-507.
- Fischer, Stanley and Ratna Sahay (2000). The transition economies after ten years, NBER Working Paper No. 7664.
- Godoy, Sergio and Joseph E. Stiglitz (2006). Growth, initial conditions, law and speed of privatization in transition countries: 11 years later, NBER Working Paper No. 11992
- Havrylyshyn, Oleh and Ron van Rooden (2003). Institutions matter in

transition, but so do policies, *Comparative Economic Studies* 45: 2-24.

- Heybey, Berta and Peter Murrell (1999). The relationship between economic growth and the speed of liberalization during transition, *Policy Reform* 3: 121-137.
- Krueger, Gary and Marek Ciolko (1998). A note on initial condition and liberalization during transition, *Journal of Comparative Economics* 26: 718-734.
- Roman, H., & Ayaz, Z. (2016). Natural resources, manufacturing and institutions in post-Soviet countries. *Resources Policy* , 50, 141-148.
- Ross, Michael L. (2001). Does oil hinder democracy? *World Politics* 53: 325-361.
- Sachs, J., & Warner, A. (1995). Natural Resource Abundance and Economic Growth. *NBER Working Paper* 5398 .
- Sachs, J., & Warner, A. (2001). Natural Resources and Economic Development: The Curse of Natural Resources. *European Economic Review* , 48, 827-838.
- Sala-i-Martin, X., & Subramanian, A. (2003). *Addressing the Natural Resource Curse: An Illustration from Nigeria*. NBER Working Paper No. 9804.

Хавсралт А

- Өгөгдөл ба эх үүсвэр
- gdprrcg: 1996-2021 онуудын нэг хүнд ноогдох ДНБ-ний дундаж. Эх үүсвэр: Дэлхийн банк.
- Agrigdp00: 2000 оны ДНБ-нд ноогдох ХАА-н анхдагч бүтээгдэхүүний экспорт. Эх үүсвэр: Дэлхийн банк.
- Foodgdp00: 2000 оны ДНБ-нд ноогдох хүнсний экспорт. Эх үүсвэр: Дэлхийн банк.
- Fuelexp00: 2000 оны ДНБ-нд ноогдох газрын тосны экспорт. Эх үүсвэр: Дэлхийн банк.
- Oregdp00: 2000 оны ДНБ-нд ноогдох эрдэс бүтээгдэхүүний экспорт. Эх үүсвэр: Дэлхийн банк.
- Primgdp00: 2000 оны $\text{agrigdp} + \text{foodgdp} + \text{fuelgdp} + \text{oresgdp}$
- ав96, ав00, ав05, ав10, ав15: 1996, 2000, 2005, 2010, 2015 онууд дах авлигын хяналт -2.5 (муу)-аас 2.5 (сайн)-ын хооронд утга авна. Эх үүсвэр: Kaufmann et al. (2018)
- lenerg: нэг хүнд ноогдох нүүрс устөрөгчийн үйлдвэрлэл. Arthur et al. (2001)
- ethnic: бүс нутгийн хуваагдал. (Alesina et al, 2003)

Хавсралт Б

Улс орнууд	1996-2011	Стандарт хазайлт
Армен	3.78019	10.884
Гүрж	1.55524	13.0752
Молдав	3.72931	5.52841
ОХУ	0.77142	6.38363
Украйн	-0.7515	8.58279
ЗХУ1	1.29057	8.53106
Азербайжан	2.83429	12.4569
Беларус	2.81242	6.51211
Казахстан	2.33991	6.30237
Киргиз	0.15992	7.1189
Тажикстан	0.29836	9.94995
Туркменистан	4.0216	10.008
Узбекистан	2.44309	4.5122
ЗХУ2	2.16766	6.9187
Монгол	2.69847	5.71842
Эстон	4.47854	5.74678
Латви	4.84586	5.50538
Литва	5.23975	4.96694
Балтын орнууд	4.85472	5.18999
Чех	1.77392	3.84974
Польш	3.68817	2.86147
Унгар	2.45047	3.07998
Словак	3.52982	3.38888
Словен	2.47643	3.49099
Төв Европ	2.52266	3.36724
Албан	3.46881	8.12646
Босни Херцеговина	9.75201	18.2457
Болгар	1.88363	5.48474
Хорват	2.89603	4.53556
Серби	3.74034	3.96556
Румын	2.89497	5.43562
Зүүн Өмнөд Европ	3.34318	6.33559

ӨГҮҮЛЭЛ, НИЙТЛЭЛ



Ё.ӨСӨХБАЯР

*Шихихутуг Их сургуулийн Нийтийн эрх зүйн тэнхимийн
дадлагажигч багш магистрант*

ҮНДЭСЛЭЛГҮЙГЭЭР ХӨРӨНГӨЖИХ ГЭМТ ХЭРГИЙН ХЭРЭГЖИЛТ, БОЛОВСРОНГУЙ БОЛГОХ АРГА ЗАМ

Оршил

Манай улсын авлигын төлөв байдал жил ирэх тусам муудаж авлига эрчимтэй ихсэж буй 10 улс орны нэгт багтаад байгаа өнөө цагт авлигатай тэмцэх эрх зүйн шинэ механизмыг эрэлхийлэх, одоо байгаа эрх зүйн зохицуулалтыг засаж сайжруулах, хэрэгжилтийг үр дүнтэйгээр хангах нь нэн тэргүүний анхаарах ёстой асуудал болоод байна. Авлигын эсрэг Нэгдсэн Үндэсний байгууллагын конвенцод манай улс 2005 онд нэгдэн орсон боловч хэрэгжилт үр дүн хангалтгүй байгаа нэг жишээ бол Үндэслэлгүйгээр хөрөнгөжих гэмт хэрэг юм. Энэ гэмт хэргийн авлигын эсрэг үзүүлэх үр нөлөө нь маш их бөгөөд уг гэмт хэргийг амжилттай хэрэгжүүлснээр авлигын түвшинг бууруулж чадсан дэлхийн улс орнуудын жишиг байна. Иймд уг гэмт хэргийн хэрэгжилтийн төлөв байдлыг судалж, амжилттай хэрэгжүүлэх арга замыг дэвшүүлж чадвал Монгол улсын авлигын түвшинг бодитойгоор бууруулах боломж байна гэж үзэж байна.

Нэг. Үндэслэлгүйгээр хөрөнгөжих гэмт хэргийн ойлголт, ач холбогдол

Үндэслэлгүйгээр хөрөнгөжих гэмт хэрэг нь эрүүгийн хуулийн тусгай ангийн 22.10 дугаар зүйлд заасан авлигын эсрэг гэмт хэрэг бөгөөд манай улсын хувьд 2015 оны эрүүгийн хуульд уг гэмт хэргийг үндсэн болон хүндрүүлэх

бүрэлдэхүүнтэйгээр хуульчилсан билээ. Энэ гэмт хэргийг анх Аргентин улсын Парламентад нийтийн албан тушаалтны эх үүсвэр нь тодорхойгүй хөрөнгө орлогыг хурааж, эрүүгийн хариуцлага хүлээлгэх эсэх асуудал тавигдсанаар уг гэмт хэргийн үзэл санаа үүссэн гэж хэлж болно. Үүний дараагаар буюу 1950-аад оны эхээр Бүгд Найрамдах Хятад Ард Улсын засаг захиргааны онцгой бүс болох Хонконг-д нийтийн албан тушаалтны амьжиргааны түвшин үндсэн цалинтай нь харьцуулахад өндөр болох эсхүл өөрийн хөрөнгө орлогыг үндэслэлтэйгээр тайлбарлаж чадаагүй тохиолдолд сахилгын шийтгэл оногдуулах зохицуулалт бүхий журмыг гаргаж байсан.² Египет, Сенегал, Энэтхэг, Куба, Турк, Нигер зэрэг улсууд үүний дараагаар эрүүгийн хуульдаа нийтийн албан тушаалтны үндэслэлгүйгээр хөрөнгөжих үйлдлийг гэмт хэрэг болгон тооцож байсан. Харин олон улсын баримт бичигт анх удаа буюу 1996 онд Авлигын эсрэг Америк хоорондын конвенц (IACAC³)-ийн 9 дүгээр зүйлд тусгагдан үүнээс 7-н жилийн дараа буюу 2003 онд Авлигаас урьдчилан сэргийлэх, тэмцэх тухай Африкийн холбооны конвенц ((AUCPCC⁴)-ийн нэгдүгээр зүйлд тусгагдсан байдаг.

Харин 2003 онд Авлигын эсрэг Нэгдсэн Үндэсний Байгууллагын конвенцын 20 дугаар зүйлд албан ёсоор Хууль бусаар хөрөнгөжих асуудлыг тусгасан байдаг. Ингэхдээ хууль бусаар хөрөнгөжих санаатай үйлдлийг, өөрөөр хэлбэл, нийтийн албан тушаалтан хөрөнгө нь их хэмжээгээр нэмэгдсэнийг өөрийнхөө хууль ёсны орлоготой холбогдуулан үндэслэлтэйгээр тайлбарлаж чадахгүй байгаа бол ийнхүү хөрөнгө нь нэмэгдсэнийг гэмт хэрэг гэж тогтооход шаардлагатай байж болох хууль тогтоох болон бусад арга хэмжээг авах асуудлыг үндсэн хууль болон эрх зүйн тогтолцооныхоо тулгуур зарчимд нийцүүлэн авч үзнэ⁵ гэж заажээ. Манай улсын хувьд Авлигын эсрэг НҮБ-ын конвенцод 2005 онд нэгдэн орсон байдаг.

Аливаа гэмт хэргийн бүрэлдэхүүний шинжүүдийг ойлгомжтой байдлаар нарийн тодорхойлох нь тухайн гэмт хэргийн хэрэгжилт, нийгэмд хүлээн зөвшөөрөгдөх байдлыг нэмэгдүүлдэг ач холбогдолтой байдаг. Үндэслэлгүйгээр хөрөнгөжих гэмт хэргийн хувьд гэмт хэргийн бүрэлдэхүүний харьцангуй онцлогтой гэж хэлж болно. Энэ гэмт хэрэг нь анхлан эрүүгийн хуульд орохдоо “ нийтийн албан тушаалтан өөрийн хөрөнгө, орлого их хэмжээгээр нэмэгдсэн

2 Aleksandar Stevanović, Laura Maria Stănilă. Illicit Enrichment As A Criminal Offense: Possibility Of Implementation In The National Criminal Legislations. 2022. Pg 6.

3 Inter-American Convention Against Corruption, Article 9.

4 African Union Convention on Preventing and Combating Corruption, Article 1.

5 Авлигын эсрэг Нэгдсэн Үндэсний байгууллагын конвенц. 20 дугаар зүйл.

нь хууль ёсны болохыг үндэслэлтэй тайлбарлаж чадаагүй бол үндэслэлгүй нэмэгдсэн хөрөнгө, орлогыг хурааж, нийтийн албанд томилогдох эрхийг хоёр жил хүртэл хугацаагаар хасаж хоёр мянга долоон зуун нэгжээс арван дөрвөн мянган нэгжтэй тэмцэх хэмжээний төгрөгөөр торгох, эсхүл зургаан сараас гурван жил хүртэлх хугацаагаар зорчих эрхийг хязгаарлах, эсхүл зургаан сараас гурван жил хүлтэл хугацаагаар хорих ял шийтгэнэ⁶” гэж заасан бол эрүүгийн хуулийн 2022 оны 12 дугаар сарын 16-ний өдрийн нэмэлт өөрчлөлтөөр “Нийтийн албан тушаалтны хөрөнгө, орлого их хэмжээгээр нэмэгдсэн нь үндэслэлгүй болох нь тогтоогдсон бол үндэслэлгүйгээр нэмэгдсэн хөрөнгө, орлогыг хурааж нийтийн албанд ажиллах эрхийг хоёр жилээс найман жил хүртэл хугацаагаар хасаж нэг жилээс таван жил хүртэл хугацаагаар зорчих эрхийг хязгаарлах, эсхүл нэг жилээс таван жил хүртэл хугацаагаар хорих ял шийтгэнэ⁷” гэж өөрчлөн найруулсан. Мөн зүйлд нэмэлт өөрчлөлт оруулахдаа их хэмжээний хохирол гэдэгт тайлбар хийсэн бөгөөд энэ нь нэг зуун мянган нэгжтэй тэнцэх хэмжээний төгрөг, түүнээс дээш хэмжээг ойлгоно гэж заасан. Үүнээс үзэхэд гэмт хэргийн объектив шинж нэг хэсэг болох гэмт үйлдэл, эс үйлдэхүй болон хохирлын хэмжээ, болон санкц буюу эрүүгийн хариуцлага хүндэрсэн өөрчлөлтүүд гарсан байна.

Уг гэмт хэргийн бүрэлдэхүүний шинжийг задлан үзвэл:

Объект- Нийтийн эрх ашиг, төрийн албаны ил тод, итгэл даах байдал.

Объектив шинж- хөрөнгө, орлого их хэмжээгээр нэмэгдсэн нь үндэслэлгүй болох нь тогтоогдсон бол

Субъектив шинж- Гэм буруугийн санаатай хэлбэртэй, их хэмжээний хөрөнгө орлогоо нуух зорилготой, шунахайн сэдэлтэй.⁸

Субъект – Нийтийн албан тушаалтан буюу Нийтийн албанд нийтийн буюу хувийн ашиг сонирхлыг зохицуулах, ашиг сонирхлын зөрчлөөс урьдчилан сэргийлэх тухай хуулийн 3 дугаар зүйлийн 3.1.4-т заасан болон Авлигын эсрэг хуулийн 4 дүгээр зүйлд заасан албан тушаалтнууд хамаарна.

Үндэслэлгүй хөрөнгөжих гэмт хэргийг эрүүгийн хуульд тусгахын тулд дараах зүйлүүдийг зайлшгүй тогтоох шаардлагатай гэдэг нь харагдаж байна.

6 Эрүүгийн хууль. 2015 он.

7 Эрүүгийн хууль. 2015 он.

8 С.Гантулга, Б.Энхболд. Эрүүгийн эрх зүй Тусгай анги сурах бичиг. УБ., 2018 он. 399 дэх тал.

1. Гэмт хэрэг үйлдэх субъект
2. Гэмт хэрэг үйлдэгдэх цаг хугацаа
3. Хөрөнгийн мэдэгдэхүйц өсөлт
4. Зорилго субъектив шинж
5. Үндэслэлгүй байдал.

Гэмт хэрэг үйлдэх субъект. Энэ гэмт хэрэг нь тусгай субъекттэй буюу нийтийн албан тушаалтан байхын шаарддаг. Харин ингэхдээ Авлигын эсрэг НҮБ-ын конвенцод зааснаар нийтийн албан тушаалтан гэдгийн аль болох өргөн хүрээнд тавьж байж авлигатай тэмцэх боломж нэмэгдэнэ гэж үзсэн байна. Авлигын эсрэг хуулийн 4 дүгээр зүйлд зааснаар

1. төрийн улс төрийн, захиргааны, тусгай албаны удирдах болон гүйцэтгэх албан тушаалтан;
2. төрийн үйлчилгээний албаны удирдах албан тушаалтан болон ерөнхий нягтлан бодогч, ахлах нягтлан бодогч;
3. төрийн болон орон нутгийн өмчит, төрийн болон орон нутгийн өмчийн оролцоотой хуулийн этгээдийн удирдах болон компанийн эрх бүхий албан тушаалтан;
4. олон нийтийн радио, телевизийн Үндэсний зөвлөлийн дарга, гишүүн, ерөнхий захирал;
5. улсын болон орон нутгийн төсвөөс санхүүжилт авч төрийн тодорхой чиг үүргийг хууль тогтоомжийн дагуу гүйцэтгэж байгаа төрийн бус байгууллагын удирдах албан тушаалтан;
6. Монгол Улсын Ерөнхийлөгч, Улсын Их Хурал, бүх шатны иргэдийн Төлөөлөгчдийн Хурлын сонгуульд нэр дэвшигч;
7. бүх шатны иргэдийн Төлөөлөгчдийн Хурлын дарга, төлөөлөгч;
8. эрх бүхий байгууллагаас баталсан жагсаалтад заасан албан тушаалтан;
9. Ирээдүйн өв сангийн тухай хуулийн 4.1.7-д заасан Ирээдүйн өв сан корпорацын эрх бүхий албан тушаалтан, хяналтын зөвлөлийн гишүүн гэж заасан харьцангуй өргөн хүрээнд нийтийн албан тушаалтныг тодорхойлсон гэж үзэх үндэслэлтэй байна.

Гэмт хэрэг үйлдэгдэх цаг хугацаа. Гэмт хэрэг үйлдэх цаг хугацааг манай улсын хувьд гэмт хэрэг үйлдсэн этгээдийн нийтийн албан тушаал хашиж буй цаг хугацаагаар тооцож байгаа нь зарим талаараа учир дутагдалтай байна. Өөрөөр хэлбэл зарим зарим өндөр албан тушаалтны хувьд тухайн албан тушаалаасаа буусан ч нийтийн албан дахь нөлөө арилахгүй байх талтай байдаг. Иймд зарим төрлийн улс төрийн өндөр албан тушаалтны хувьд албан тушаалаасаа буусны дараагаар тодорхой цаг хугацаанд нийтийн албан тушаалтантай адилтган үзэж хуулийн үйлчлэх хүрээг тэлэх шаардлагатай байна.

Хөрөнгийн мэдэгдэхүйц өсөлт. Энэ ойлголт нь уг гэмт хэргийн бодит хохирлын хэмжээг илэрхийлдэг. Эрүүгийн хуулийн 2022 оны 12 дугаар сарын 16-ний өдрийн нэмэлт өөрчлөлтөөр хохирлын хэмжээг 50-н сая төгрөг болон түүнээс дээш хэмжээтэй байсныг нэмэгдүүлэн 100 сая төгрөг болон түүнээс дээш хэмжээний төгрөгийг тооцохоор болсон. Энэ нь эрүүгийн хуулийн нэг мөр ойлгогдох шинжийг алдагдуулах боломжтой байна. Манай эрүүгийн хуульдаа “их хэмжээний хохирол” гэх ойлголтыг нэгэнт 50 сая төгрөг болон түүнээс дээш хэмжээтэй байхаар хуульчилсан, мөн үндэслэлгүй хөрөнгөжих гэмт хэргийн хохирлын шалгуурыг нэмэгдүүлэх бодит шалтгаан байхгүй байна.

Зорилго, субъектив шинж. Гэм буруугийн хэлбэрийн хувьд үндэслэлгүйгээр хөрөнгөжих гэмт хэрэг нь зөвхөн санаатай хэлбэрээр үйлдэгдэх боломжтой. Өөрийн хууль бус орлогыг нуун дарагдуулах гэсэн шунахайн сэдэлт нэмэгдэл байдлаар шаардагддаг байна.

Үндэслэлгүй байдал. Энэ ойлголт нь манай эрүүгийн хуульд тодорхой тусаж өгөөгүйгээс шалтгаалан энэ гэмт хэргийн хэрэгжилт, хүлээн зөвшөөрөгдөх байдал нь хангалтгүй байгаа гэж хэлж болно. Хөрөнгө, орлого нь их хэмжээгээр нэмэгдсэн гэдгийг үндэслэлтэй тайлбарлаж чадаагүй гэдэгт албаны чиг үүргээ хэрэгжүүлсний төлөө, бусдаас ямар нэгэн эд хөрөнгө, мөнгө, давуу байдал шаардаагүй байхад бусдаас өгсөн бэлэг орох эсэх нь эргэлзээтэй. Мөн иргэний хуульд заасан эд хөрөнгө, мөнгөн хөрөнгө зэргээс гадна бусад давуу байдлыг үндэслэлгүйгээр олж авсан тохиолдолд энэ гэмт хэргийн үйлчлэлд хамаарах эсэх нь ихээхэн тодорхойгүй байна. Харин үүнийг 2 шалгуураар тогтоох боломжтой байна. Нэгдүгээрт хууль ёсны орлого болон амьжиргааны түвшин хоорондын харилцан хамаарлыг авч үзэх, хоёрдугаарт хууль ёсны орлого болон өмчлөл болон эзэмшилдээ байлгаж буй эд хөрөнгийн

харилцан хамаарлыг шалгаж үзэх явдал юм.⁹ Ингэхдээ гэмт хэрэгт холбогдогч этгээдийн зөвхөн тухайн үеийн цалин биш өмнө эрхэлж байсан ажил үүрэгтэй холбогдох хөрөнгө, орлогыг тооцож үзэх шаардлагатай.

Харин Үндэслэлгүй хөрөнгөжих гэмт хэргийн ач холбогдлын хувьд авлигын эсрэг тэмцэлд ихээхэн үр нөлөө үзүүлэх боломжтой байдагтай шууд холбоотой. Бүгд Найрамдах Хятад Ард Улсын засаг захиргааны онцгой бүс болох Хонконг болон Бүгд Найрамдах Сингапур Улс нарын жишээн дээр авч үзэхэд дээрх хоёр улс нь 1960-аад оны үеэс авлигын түвшин маш өндөр байсантай холбогдуулан шат дараалсан авлигын эсрэг арга хэмжээ авч хэрэгжүүлсний нэг нь нийтийн албан тушаалтны үндэслэлгүй хөрөнгөжих асуудлыг хуулиар зохицуулсан явдал юм.¹⁰

Сингапур Улсын хувьд нийтийн албан тушаалтны үндэслэлгүй хөрөнгөжих явдлыг шууд гэмт хэрэг болгон тооцоогүй ч Прокурорын байгууллагадаа энэ тохиолдолд хяналт шалгалт явуулах эрхийг нээж, цаашлаад өөр гэмт хэргийн нээн илрүүлэх үндэс суурь болж өгсөн байдаг.

Хонконгын хувьд нийтийн албан тушаалтан үндэслэлгүй хөрөнгөжих явдлыг шууд гэмт хэрэг болгон зааж, ингэхдээ 10 хүртэлх жил хорих ял, 100,000 хонконг доллароор торгох ял оногдуулах хариуцлага бүхий хатуу зохицуулалтыг бий болгосон байдаг. Авлигын түвшинг тодорхойлдог хүлээн зөвшөөрөгдсөн судалгаа болох Трансперэнси Интернэшнлын авлигын индексээр дээрх 2 улс нь 2020 онд 3 болон, 11 дүгээр жагсдаг бөгөөд авлигын эсрэг амжилттай тэмцсэн орнуудад зүй ёсоор тооцогддог билээ. Үндэслэлгүй хөрөнгөжих үйлдлийг гэмт хэрэг болгон тооцох нь авлигын гэмт хэргүүдийн бүхэлд нь буюу маш өргөн хэмжээнд хариуцлагажуулах боломж нэмэгддэг.

Хоёр. Хэргийн бодит байдлыг тогтоох зарчим ба үндэслэлгүй хөрөнгөжих гэмт хэргийн авлигын эсрэг үзүүлэх үр нөлөөг үнэлэн үзэх нь

Авлигын эсрэг Нэгдсэн Үндэсний Байгууллагын конвенцод заасны дагуу Үндэслэлгүй хөрөнгөжих асуудлыг гэмт хэрэг болгон хуульчлахдаа үндсэн хууль болон эрх зүйн тогтолцооныхоо тулгуур зарчимд нийцүүлэн авч

9 Andrew Dornbierer. Illicit Enrichment: A Guide To Laws Targeting Unexplained Wealth. 2021. Pg 30.

10 Noratikah Muhammad Azman Ng, Zainal Amin Ayub, Rohana Abdul Rahman. The Legal Aspect Of Illicit Enrichment In Malaysia: Is It A Crime To Be Rich?. 2022. Pg 287.

үзэх зайлшгүй шаардлагатай байдаг. Үүний учир шалтгаан нь Үндэслэлгүй хөрөнгөжих гэмт хэргийн бас нэгэн онцлог болох *vice versa*¹¹ (эсрэг талаас нь нотлох буюу хууль ёсны болох нь нотлогдохгүй байх) гэх нотолгооны хялбаршуулсан стандартыг үндэслэлгүй хөрөнгөжих гэмт хэргийг мөрдөн шалгах ажиллагаанд хэрэглэдэг. Ихэнх үндэслэлгүй хөрөнгөжих тухай ойлголтыг эрүүгийн хуульдаа тусгасан улс орнуудад тухайн этгээдийг өөрийн хөрөнгө чинээний хууль ёсны эх үүсвэрийг нотлох баримт гаргахыг шаардсан тодорхой механизмыг тусгасан байдаг. Зарим хууль тухайн этгээдийг өөрийн “бүх хөрөнгө чинээ”-ний хууль ёсны эх үүсвэрийг тайлбарлахыг шаарддаг бол зарим хууль төрөөс тэдний мэдэгдэж буй орлогын эх үүсвэртэй нийцгүй байгаа гэж тогтоосон хөрөнгө чинээний дүнг зөвхөн тайлбарлахыг шаарддаг байна¹². Үндэслэлгүй хөрөнгөжилтийн тухай эрүүгийн ихэнх хууль тухайн этгээд түүний мэдэгдэж буй хууль ёсны эх үүсвэрээс давж байгаа нь тогтоогдсон эзэмшил хөрөнгө чинээгээ “хангалттай” (satisfactory) эсхүл “байж болохуйцаар” (reasonable) тайлбарлаж чадахгүй бол үндэслэлгүй хөрөнгөжилтийн тухай зүйл ангиар ял асуух боломжтой гэсэн арай зөөлөн арга замыг ашигласан байдаг¹³ бөгөөд манай улсад үндэслэлгүйгээр хөрөнгөжих гэмт хэрэг анх энэ ангилалд хамаарах байдлаар томьёологдож хэрэглэгдэж байсан билээ.

Харин эрүүгийн хуулийн 2022 оны 12 дугаар сарын 16-ний өдрийн нэмэлт өөрчлөлтөөр гэм буруугийн асуудлыг ганцхан төр нотлох үүрэг хүлээх буюу эрүүгийн хэрэг хянан шийдвэрлэх ажиллагааны хэрэгжүүлэгч болох мөрдөгч, прокурорт энэ үүргийг шилжүүлсэн гэж үзэж болно. Ерөнхийдөө эрх зүйн зөрчлийн нотолгоо нь /эрүүгийн эрх зүй, иргэний эрх зүй, захиргааны эрх зүй, арбитраж, олон улсын эрх зүйн гэх мэт/ танин мэдэхүйн үйл явцын хамгийн ээдрээ төвөгтэй асуудлын нэг төдийгүй ертөнцийг танин мэдэх үйл ажиллагааны нэг хэсэг болж түүний ерөнхий шинжийг илэрхийлэхийн хамтаар хуульд заасан нөхцөлөөс хамаарч өөрийн гэсэн онцлогтой. Тиймээс үүний хуулиар зохицуулж нэгэн мөр болгох, улам боловсронгуй болгож байхыг нийгэм шаарддаг.¹⁴

11 Ч.Хосбаяр. “Үндэслэлгүйгээр хөрөнгөжих” гэмт хэрэг ба авлигын эсрэг олон улсын конвенцууд дахь түүний агуулга. Шударга ёс сэтгүүл. УБ., 2019 он. 8 дахь тал.

12 Andrew Dornbierer. Illicit Enrichment: A Guide To Laws Targeting Unexplained Wealth. 2021. Pg 62.

13 Мөн тэнд. 65 дахь тал.

14 Б.Багзориг. Гэмт хэргийн нотолгооны ерөнхий онол. УБ., 2002 он. 68 дахь тал.

Үндэслэлгүйгээр хөрөнгөжих гэмт хэргийг эрүүгийн хуульдаа оруулсан улс орнуудын жишээнээс үзэхэд ерөнхий гурван төрлөөр энэ гэмт хэргийн нотолгооны хуваарилалтыг тусгасан байна.¹⁵

А. зорилтот этгээдийн хөрөнгө чинээний бүрэлдэхүүн хэсэгт тогтоогдсон нийт хөрөнгө чинээ нь тухайн хүний “албан ёсны” буюу “мэдэгдэж байгаа” орлоготой нийцгүй байгааг төрийн зүгээс харуулсан бөгөөд зорилтот этгээд нь энэхүү нийцгүй байдлыг тайлбарлаагүй эсхүл тайлбарлаж чадаагүй (хуулийн дагуу шууд үүрэг хүлээсэн ч);

В. зорилтот этгээдийн хөрөнгө чинээний бүрэлдэхүүн хэсэгт тогтоогдсон нийт хөрөнгө чинээ нь тухайн хүний нийт орлогоор тайлбарлагдах боломжгүй байгааг төр дангаараа харуулсан;

С. Хөрөнгө чинээний бүрэлдэхүүн хэсэгт тогтоогдсон хөрөнгө чинээ нь хууль ёсны орлоготой нийцтэй байгааг зорилтот этгээд дангаараа тайлбарлаагүй буюу хангалттай тайлбар хийгээгүй (хуулийн дагуу шууд үүрэг хүлээсэн ч).

Манай улсын хувьд өмнө дурдсанчлан өөрийн орны эрх зүйн онцлогт тохируулан дээрх 3-н төрлөөс боломжит хувилбарыг сонгон хэрэгжүүлэх боломжтой байна. Өөрийн орны эрх зүйн зохицуулалтын онцлог шинжийг зайлшгүй харгалзан үзэх шаардлагатай буюу эрүүгийн эрх зүйн зарчимд тохирсон эсэхийг шалгах үндэслэл нь үндэслэлгүй хөрөнгөжих гэмт хэргийн нотолгооны онцлог хуваарилалт уялдан үүсдэг гэж үзэж болно. Үүнд :

1. Үндсэн хууль болон эрүүгийн хуульд тусгалаа олсон шүүхийн шийтгэх тогтоол гарах хүртэл хүн, хуулийн этгээдийг гэмт хэрэг үйлдсэн гэм буруутайд тооцохгүй байх¹⁶ зарчимд (Nulla poena sine culpa-гэм буруугийн зарчим¹⁷) Үндэслэлгүйгээр хөрөнгөжих гэмт хэрэгт холбогдсон этгээдийн гэм буруугийн тодорхой хэсгийг нотлуулах ажиллагаа нь харшилж байна гэж үздэг. Өөрөөр хэлбэл Шүүхээр нотлогдоогүй ямар ч тохиолдолд тухайн хүнтэй гэмт хэрэг үйлдсэн гэм буруутай мэтээр харьцаж, эрүүдэн шүүлтийн шинжтэй дарамт шахалт үзүүлж болохгүй юм¹⁸.

15 Andrew Dornbierer. Illicit Enrichment: A Guide To Laws Targeting Unexplained Wealth. 2021. Pg 95 дахь тал.

16 Эрүүгийн хэрэг хянан шийдвэрлэх тухай хууль. 2017 он.

17 О.Батсүх. Эрүүгийн эрх зүй Ерөнхий анги. УБ., 2021 он. 78 дахь тал.

18 Шүүхийн Ерөнхий Зөвлөл, Ханнс-Зайделийн сан. Хууль тайлбарлан хэрэглэх онол, арга зүй: Эрүүгийн эрх зүй. УБ., 2018 он. 88 дахь тал.

2. Мөн хэргийн бодит байдлыг тогтоох үүрэг эрүүгийн хэрэг хянан шийдвэрлэх тухай хуулийн 1.7 дугаар зүйлд зааснаар гагцхүү мөрдөгч, прокурорт байна гэж заасан бөгөөд сэжигтэн, яллагдагч, шүүгдэгчээс гэм буруутгүй болохыг өөрөөр нь нотлуулахаар шаардахыг хориглосон байдаг. Уг зарчмын гол утга учир нь аливаа эрүүгийн хэргийг мөрдөн шалгаж хянан шийдвэрлэхдээ яллах, цагаатгах, хүндрүүлэх, хөнгөрүүлэх нөхцөл байдлыг мөрдөгч, прокурор бүрэн тогтоох үүргээр илэрхийлэгдэнэ¹⁹.

Транспэрэнси олон улсын байгууллагаас жил бүр авлигын төсөөллийн индексийг үнэлгээг зарлахдаа байр суурь, санал асуулга, нотлох баримтаар судалгаа явуулдаг байна. 2016 онд 176 улсыг хамруулсан бол сүүлийн 5 жилд 180 улс хамрагджээ. Авлигын индексийг тогтоохдоо дэлхий дахинд 16, Монгол Улсад 8 эх сурвалж ашигладаг. АТИ нь улс орны засаг төрийн байгууллагын авлигын төсөөллийг 0 /маш их авлигатай/-ээс 100 /маш цэвэр/ оноогоор эрэмбэлсэн бөгөөд манай улс 33 оноо авчээ. Монгол Улс авлигын индексээр 2017 онд 36 оноо авч, 180 улсаас 103 дугаарт, 2018 онд 93 дугаарт, 2019 онд 106 дугаарт, 2020 онд 111 дүгээрт, 2021 онд 110 дугаарт, 2022 онд 116 дугаар байрт эрэмбэлэгдсэн байна.²⁰ Үүнээс үзэхэд манай улсын авлигын түвшин жил бүр байр ахих хандлагатай байгаа тул цаг алдалгүй арга хэмжээ авч хэрэгжүүлэх зайлшгүй шаардлагатай байна.

2018 онд хийгдсэн судалгаагаар Авлигын гэмт хэргийн улмаас учирсан хохирол 663.2 тэрбум төгрөг буюу тухайн жилийн улсын нийт төсвийн 8.6 хувийг эзэлж байсан байна.²¹ Энэ дүн нь 2022 онд 5 их наяд болтлоо өссөн байна.²²

Авлигын гэмт хэргийн гаралт улам ихээр нэмэгдэж байгаа шалтгаан нөхцөлөөс маш олныг дурдах боломжтой. Тогтсон нийгмийн сэтгэлзүй, хүн амын боловсролын түвшин, тэгш бус байдал, төрийн албаны нүсэр бүтэц, хүнд суртал гэх мэт. Харин энэ дундаас эрүүгийн хуулиар шийдвэрлэх боломжтой бөгөөд хамгийн үр нөлөөтэй байж болохуйц арга хэрэгсэл бол авлигын гэмт хэргийн бүрэн илрүүлэх, ял шийтгэлийн зайлшгүй байх

19 Ж.Бямбаа, Ж.Эрхэсхулан. Эрүүгийн Процессын Эрх зүйн Үндсэн асуудал. УБ., 2018 он. 87 дахь тал.

20 Транспэрэнси Интернэшнл Монголия. <https://www.transparency.mn/>

21 А.Түвшинбат. Авлига албан тушаалын гэмт хэргийн нөхцөл байдлын талаар. Шударга ёс сэтгүүл. УБ., 2019 он. 45 дахь тал.

22 Авлигатай тэмцэх газар. <https://iaac.mn/post/104878>

зарчмыг хангах асуудал юм. Нэрт сэтгэгч Чезаре Беккариа-н Гэмт хэрэг ба ялын тухай бүтээлд “Гэмт хэргийг тогтоон барихад ялын хатуу харгис нь бус гарцаагүй нь чухал²³” гэсэн байдаг. Өөрөөр хэлбэл эрүүгийн хуулиар хамгаалагдсан эрх ашигт халдсан этгээдийн эрүүгийн хариуцлага хүлээхгүй өнгөрөх нүх, сүв их байх тусам тухайн гэмт хэргийн гаралт ихээр нэмэгдэх аюулыг дагуулж байдаг. Авлигын гэмт хэргийн нэг онцлог тал нь гэмт хэрэг үйлдсэн буюу хахууль өгсөн, авсан аль аль тал нь өөртөө эд хөрөнгийн ашигтай нөхцөл байдлыг үүсгэсэн байдаг. Мөн энэ гэмт хэргийн улмаас хэн нэг этгээдэд шууд хохирол бодитойгоор мэдрэгддэггүй, их хэмжээний мөнгөн дүн, эрх ашиг сонирхол яригддаг болохоор гэмт хэргийн ул мөрийг баллах арга хэмжээг сайтар авсан байдаг зэргээс шалтгаалан энэ төрлийн гэмт хэргийг илрүүлэхэд ихээхэн төвөгтэй байдаг.

Харин Үндэслэлгүйгээр хөрөнгөжих гэмт хэргийн хувьд хууль бус орлогын эх сурвалжийг тогтоохыг шаарддаггүй бөгөөд гэмт хэрэгт холбогдогч этгээдийн их хэмжээгээр нэмэгдсэн хөрөнгө нь хууль ёсны биш болохыг тогтоох хангалттай байдаг. Уг гэмт хэргийн эл онцлогоос шалтгаалан эх сурвалжийн хувьд тогтоогдох боломжгүй болсон авлигын гэмт хэргүүдэд хариуцлага оногдуулах чухал механизм болж чаддаг.

Иймд өмнө нь дурдагдсан эрүүгийн эрх зүйн зарчмаас улбаалсан гэм буруугүй гэдгээ өөрөө нотлохгүй байх онцгой эрх болон үндэслэлгүй хөрөнгөжих гэмт хэргийн өнөөгийн ач холбогдол нарыг жинлэх үзэх шаардлага тулгарч байна.

Сэжигтэн, яллагдагч, шүүгдэгч гэм буруугүй гэдгээ өөрөө нотлохгүй байх эрхийг хязгаарлах боломжтой эсэх талаар

Монгол Улсын Үндсэн хуулийн 19 дүгээр зүйлийн 2 дахь хэсэгт Онц болон дайны байдал зарласан тохиолдолд Үндсэн хууль, бусад хуульд заасан хүний эрх, эрх чөлөөг гагцхүү хуулиар хязгаарлаж болно. Тийнхүү хязгаарласан хууль нь хүний амьд явах эрх, итгэл үнэмшилтэй байх, шашин шүтэх, эс шүтэх эрх чөлөө, түүнчлэн хэнд боловч эрүү шүүлт тулгах, хүнлэг бус, хэрцгий хандахыг хориглосон хуулийн заалтыг үл хөндөнө.²⁴ Мөн зүйлийн 3 дахь хэсэгт “Хүн эрх, эрх чөлөөгөө эдлэхдээ үндэсний аюулгүй байдал, бусад хүний эрх, эрх чөлөөг хохироож, нийгмийн хэв журмыг гажуудуулж болохгүй”. гэж заасан байдгаас үзэхэд.

23 Чезаре Беккариа. Гэмт хэрэг ба ялын тухай. УБ., 2021 он. 78 дахь тал.

24 Монгол Улсын Үндсэн хууль. 1992 он.

1. Хязгаарлах боломжтой эрх эсэх
2. Тийм бол хуулиар хязгаарлах эсэх
3. Эрхийг хязгаарлах үндэслэл нь үндэсний аюулгүй байдал, бусад хүний эрх, эрх чөлөөг хохироож, нийгмийн хэв журамд хамаарах эсэх гэсэн шалгуурууд тавигдахаар байна.

Сэжигтэн, яллагдагч, шүүгдэгч гэм буруутгүй гэдгээ өөрөө нотлохгүй байх эрх нь Үндсэн хуулийн 16 дугаар зүйлийн 14 дэх хэсэгт “...Өөрөө өөрийнхөө эсрэг мэдүүлэг өгөхийг шаардах, мэдүүлэг гаргуулахаар шахалт үзүүлэх, хүч хэрэглэхийг хориглоно. Гэм буруутай нь хуулийн дагуу шүүхээр нотлогдох хүртэл хэнийг ч гэмт хэрэг үйлдсэн гэм буруутайд тооцож үл болно. Гэм буруутны ял зэмлэлийг түүний гэр бүлийн гишүүд, төрөл саданд нь халдаан хэрэглэхийг хориглоно” гэж заасан эрхтэй шууд холбоотой эрх байна. Гэхдээ энэ эрх нь хүний жам ёсны эрх буюу хүний амьд явах эрх, итгэл үнэмшилтэй байх, шашин шүтэх, эс шүтэх эрх чөлөө, түүнчлэн хэнд боловч эрүү шүүлт тулгах, хүнлэг бус, хэрцгий хандахаас ангид байх эрхэд хамаарахгүй тул уг эрхэд тодорхой хэмжээнд хязгаарлалт тавигдах боломжтой байна.

Энэ эрхийг мэдээж эрүүгийн хууль болон эрүүгийн хэрэг хянан шийдвэрлэх тухай хуульд заасан үндэслэл журмын дагуу хязгаарлах боломжтой. Харин авлигын гэмт хэрэг нь манай өнөөгийн нийгэмд үүсээд буй хамгийн том асуудлын нэг бөгөөд нийт ард иргэдийн иргэний болон улс төрийн эрх болоод нийгэм, соёлын бүхий л эрхүүдийн хэрэгжилтэд чөдөр тушаа болж байдаг тул сэжигтэн, яллагдагч, шүүгдэгч гэм буруутгүй гэдгээ өөрөө нотлохгүй байх эрхийг тодорхой хүрээнд хязгаарлах үндэслэлтэй байна.

Гурав. Үндэслэлгүй хөрөнгөжих гэмт хэргийн хэрэгжилтэд тулгамдаж буй асуудал

Эрүүгийн хуулийн тусгай ангид Үндэслэлгүй хөрөнгөжих гэмт хэрэг тусгагдан хэрэгжиж эхэлсэн үеэс хойш буюу 2017 оноос хойш нийт 11-н хэрэг шүүхээр шийдвэрлэгдсэн байдалтай байна.²⁵ Эрүүгийн хуулийн 2022 оны 12 дугаар сарын 16-ний өдрийн нэмэлт өөрчлөлтөөр Үндэслэлгүй хөрөнгөжих гэмт хэргийн объектив шинжийг өөрчилсөн үеэс хойш нэг ч хэрэг уг зүйл заалтаар шийдэгдэж амжаагүй байна. Энэ нь авлигын гэмт хэргийн гаралт

25 Монгол Улсын Шүүхийн Шийдвэрийн цахим сан. <https://www.shuukh.mn/cases/2/1>

маш өндөр байгаа болон авлигын индексээр тогтмол байр ухарч байгаа энэ үед маш хангалтгүй үзүүлэлт юм.

Үндэслэлгүй хөрөнгөжих гэмт хэргийн хэрэгжилт хангалтгүй байгаа нөхцөл байдлыг дараах зүйлстэй холбон тайлбарлах боломжтой байна.

1. Эрүүгийн эрх зүйн зарчим, хүний тодорхой эрхтэй зөрчилдөж буй ойлголтыг тайлбарлах, засах арга хэмжээг хангалттай хийгээгүй буюу эрх зүйн тогтолцооныхоо тулгуур зарчимд нийцүүлэн хуульчлаагүй.
2. Үндэслэлгүй хөрөнгөжих гэмт хэргийн эрүүгийн хуулийн томъёололд буюу гэмт хэргийн бүрэлдэхүүний шинжид дэлгэрүүлэх шаардлагатай ойлголтууд байна.
3. Гэмт хэргийн урьдчилсан үндэслэл бүхий таамаг, сэжиглэл үүсгэх, түүнийгээ нотлох баримтаар баталгаажуулах эрх зүйн орчин хууль хэрэгжүүлэгч этгээдүүдэд дутмаг байна.

Авлигын эсрэг НҮБ-ын конвенцод зааснаар оролцогч улсууд нь үндэслэлгүй хөрөнгөжих гэмт хэргийг хуульчлахдаа өөрийн орны үндсэн хууль эрх зүйн тогтолцооныхоо тулгуур зарчимд нийцүүлэн авч үзэх шаардлага тавигдаж байгаа билээ. Үүний дагуу уг гэмт хэргийг хуульчилсан улс орнуудын жишгээс харьцуулан үзэхэд дараах 3-н загвар нийтлэг байдлаар илэрч байна²⁶.

1. зорилтот этгээдийн хөрөнгө чинээний бүрэлдэхүүн хэсэгт тогтоогдсон нийт хөрөнгө чинээ нь тухайн хүний “албан ёсны” буюу “мэдэгдэж байгаа” орлоготой нийцгүй байгааг төрийн зүгээс харуулсан бөгөөд зорилтот этгээд нь энэхүү нийцгүй байдлыг тайлбарлаагүй эсхүл тайлбарлаж чадаагүй, (нотлох үүргийг төр болон гэмт хэрэгт холбогдогч этгээдэд аль алинд хуваарилах)
2. зорилтот этгээдийн хөрөнгө чинээний бүрэлдэхүүн хэсэгт тогтоогдсон нийт хөрөнгө чинээ нь тухайн хүний нийт орлогоор тайлбарлагдах боломжгүй байгааг төр дангаараа харуулсан; (төр дангаараа нотлох үүргийг хүлээх)
3. Хөрөнгө чинээний бүрэлдэхүүн хэсэгт тогтоогдсон хөрөнгө чинээ нь хууль ёсны орлоготой нийцтэй байгааг зорилтот этгээд дангаараа тайлбарлаагүй буюу хангалттай тайлбар хийгээгүй.(гэмт хэрэгт холбогдогч этгээд дангаараа нотлох үүргийг хүлээнэ)

26 Andrew Dornbierer. Illicit Enrichment: A Guide To Laws Targeting Unexplained Wealth. 2021. Pg 95

Нэгдүгээр хувилбарын хүрээнд гэмт хэрэгт холбогдсон этгээдээс тогтоогдсон хөрөнгө орлогын нийцгүй байдлын талаар “тайлбар” эсхүл “үндэслэл” гаргаж өгөхийг шаардсан нотолгооны үүрэг шилжих механизм хэрэгжиж эхлэхээс өмнө хөрөнгө чинээний бүрэлдэхүүн хэсэг дэх хөрөнгө чинээ нь гэмт хэрэгт холбогдсон этгээдийн хууль ёсны орлоготой (тухайлбал, “албан ёсны” эсхүл “мэдэгдэж буй”) нийцээгүй (эсхүл “илүү”, “харьцуулахааргүй”, “хэтэрсэн” эсхүл “тухайн орлогоор олж авах боломжгүй”) болохыг төрөөс тогтоох шаардлага үүсдэг.²⁷ Үүнээс үзэхэд хуулийг хэрэгжүүлэгч этгээдүүдийн зүгээс нийтийн албан тушаалтны хөрөнгө орлогын мэдүүлгийг шалгах, хөрөнгө орлогын мэдүүлгийг гаргаж өгөхийг шаардах эрх зүйн орчин бүрдсэн байх шаардлагатай байна. Цаашилбал, төрөөс зорилтот этгээдийн тодорхой хугацааны орлогыг ямар түвшинд нотлох нь тухайн хуулийг томъёолсон байдал, үг хэллэгээс хамаарна. Жишээлбэл, Хонконгийн хуулиар төрөөс зорилтот этгээдийн тухайн хугацаанд хүлээн авсан “албан ёсны цалин хөлс”-ний нийт дүнг харуулахыг шаарддаг бол Энэтхэгийн хуулиар улсын яллагч зорилтот этгээдийн “мэдэгдэж буй орлогын эх үүсвэр”-ийг (known sources of income) тогтоохыг шаарддаг ажээ. “Албан ёсны цалин хөлс” (official emoluments) гэх нэр томъёо нь ерөнхийдөө тухайн хүний төрийн албан хаагчийн хувиар авч буй цалин, тэтгэмжид хамаарна. Харин “мэдэгдэж буй орлогын эх үүсвэр” нь илүү өргөн хүрээтэй бөгөөд “хэргийг нарийвчлан шалгасны үр дүнд яллагч талд мэдэгдэж буй [орлогын] эх үүсвэр”-т хамаатай аж.

Мөн эрүүгийн эрх зүйн зарчим болоод үндэслэлгүй хөрөнгөжих гэмт хэргийн зөрчлийг албан ёсны тайлбар гаргах замаар хуулийн нэг мөр хэрэглээг бий болгох боломжтой юм. Жишээ нь “22.10 дугаар зүйлд нийтийн албан тушаалтан өөрийн хөрөнгө, орлого их хэмжээгээр нэмэгдсэн нь хууль ёсны үндэслэлтэй эсэхийг өөрөөр нь тайлбарлахыг үүрэгжүүлсэн нь өөрөө өөрийгөө гэм буруутай, эсхүл гэм буруугүйгээ нотолж буйн аль нь ч биш, гагцхүү тухайн хөрөнгө, орлого нь хууль ёсны орлогоос илтэд давсан, дүйцэхгүй байгаа талаарх хэрэгт авагдсан нотлох баримт, нөхцөл байдалтай холбогдуулан яллагдагч, шүүгдэгч хуулиар хүлээсэн нийтлэг эрхийнхээ дагуу тайлбар, хүсэлт гаргах эрхээ эдэлж буй хэлбэр учраас түүний гаргасан тайлбар, хүсэлтийг няцаасан, үндэслэлгүй болохыг баталсан үндэслэл бүхий нотлох баримт, нөхцөл байдал тогтоогдсон байвал зохино.”²⁸ гэж тайлбарлаж болох юм.

²⁷ Мөн тэнд.

²⁸ Б. Өнөрмаа, Б. Галдаа нар. Авлигын гэмт хэрэг ба Прокурорын хяналт. Гарын авлага. УБ., 2022 он. 102 дахь тал.

Хоёрдугаар хувилбарын хувьд эрүүгийн хуулийн зарчим, хүний эрхтэй зөрчилдөх ямар нэгэн аргумент үүсэхгүй сайн талтай боловч Үндэслэлгүйгээр хөрөнгөжих гэмт хэргийн гол шинж болох нотолгооны хялбар процесс алдагдаж хэргийн шийдвэрлэгдэх байдал удаашрах сөрөг талтай харагдаж байна.

Гуравдугаар хувилбарын хувьд эрүүгийн хэрэг хянан шийдвэрлэгдэх ажиллагаа дахь гэмт хэрэгт холбогдогч этгээдэд нотлох үүргийг хэт их болгосноор тухайн гэмт хэрэг нийтийн албан тушаалтны эсрэг буруугаар ашиглагдах эрсдэлтэй байна.

Үндэслэлгүй хөрөнгөжих гэмт хэргийн эрүүгийн хуулийн томъёололд буюу гэмт хэргийн бүрэлдэхүүний шинжид дэлгэрүүлэх шаардлагатай ойлголтуудын талаар.

Гэмт хэргийн бүрэлдэхүүн гэдэг нь нийгэмд аюултай үйлдэл, эс үйлдэхүйг гэмт хэрэгт тооцооход зайлшгүй шаардлагатай об'ектив /об'ект, об'ектив тал/ болон суб'ектив /суб'ект, суб'ектив тал/ шинжүүдийн цогц бүрдэл юм.²⁹ Харин Үндэслэлгүйгээр хөрөнгөжих гэмт хэргийн об'ектив тал болох “хөрөнгө, орлого их хэмжээгээр нэмэгдсэн нь үндэслэлгүй болох нь тогтоогдсон бол” гэх хэсэгт үндэслэлгүй болох нь тогтоогдсон бол гэдэгт яг юут ойлгох нь тодорхойгүй байна. Дээрх ойлголтод нэгдүгээрт тухайн хүн хөрөнгө чинээг эзэмшиж, үр шимийг хүртэж (enjoyed) байгаа болон Хөрөнгө чинээний бүрэлдэхүүн хэсэгт харуулсан хөрөнгө чинээний дүнгийн хууль ёсны эх үүсвэр нь тухайн хүний хууль ёсны орлогоор зөвтгөгдөхгүй буюу тайлбарлагдахгүй байгаа³⁰ гэсэн шинжийг агуулж байх боломжтой байна.

Гэмт хэргийн об'ектив шинжийн үндсэн шинж болох хохирлын хувьд эрүүгийн хуулийн 2023 оны 12 дугаар сарын 16-ний өдрийн нэмэлт өөрчлөлтөөр хохирлын хэмжээг 2 дахин нэмэгдүүлж 100 сая төгрөг түүнээс дээш хэмжээгээр тогтоосон нь маш олон үндэслэлгүй хөрөнгөжсөн үйлдэл энэ гэмт хэргийн зохицуулалтын гадна үлдэх эрсдэлийг үүсгэж байна.

Гэмт хэргийн суб'ектийн хувьд

Авлигын гэмт хэргүүдийн хувьд нийтийн албан тушаалтан гэх ойлголтыг аль болох өргөн хүрээнд тодорхойлох шаардлагатай байдаг. Авлигын тухай хуулийн 4 дүгээр зүйлд зааснаар

29 С.Жанцан. Монгол Улсын Эрүүгийн Эрх Зүйн Онол. УБ., 2009 он. 275 дахь тал.

30 Andrew Dornbierer. Illicit Enrichment: A Guide To Laws Targeting Unexplained Wealth. 2021. Pg 93

1. төрийн улс төрийн, захиргааны, тусгай албаны удирдах болон гүйцэтгэх албан тушаалтан;
2. төрийн үйлчилгээний албаны удирдах албан тушаалтан болон ерөнхий нягтлан бодогч, ахлах нягтлан бодогч;
3. төрийн болон орон нутгийн өмчит, төрийн болон орон нутгийн өмчийн оролцоотой хуулийн этгээдийн удирдах болон компанийн эрх бүхий албан тушаалтан;
4. олон нийтийн радио, телевизийн Үндэсний зөвлөлийн дарга, гишүүн, ерөнхий захирал;
5. улсын болон орон нутгийн төсвөөс санхүүжилт авч төрийн тодорхой чиг үүргийг хууль тогтоомжийн дагуу гүйцэтгэж байгаа төрийн бус байгууллагын удирдах албан тушаалтан;
6. Монгол Улсын Ерөнхийлөгч, Улсын Их Хурал, бүх шатны иргэдийн Төлөөлөгчдийн Хурлын сонгуульд нэр дэвшигч;
7. бүх шатны иргэдийн Төлөөлөгчдийн Хурлын дарга, төлөөлөгч; гэх албан тушаалтнууд энэ гэмт хэргийн субъект болох боломжтой байна. Харин нийтийн албан тушаалтан хамаарал бүхий этгээдүүддээ эд хөрөнгө шилжүүлэх асуудал түгээмэл байдаг тул энэ гэмт хэргийг илрүүлэхдээ нийтийн албан тушаалтнаас гадна түүний гэр бүл, хамаарал бүхий этгээдүүдийг давхар шалгах боломж бүхий эрх зүйн орчныг бүрдүүлэх шаардлагатай байна. Үүнээс зөвхөн албан үүргээ хашиж байгаа хугацаанаас гадна албанаасаа чөлөөлөгдсөний дараах 2 жилийн хугацаанд энэ гэмт хэргийн үйлчлэлд хамааруулах хэрэгтэй.

Гэмт хэргийн урьдчилсан үндэслэл бүхий таамаг, сэжиглэл үүсгэх, түүнийгээ нотлох баримтаар баталгаажуулах эрх зүйн орчин хууль хэрэгжүүлэгч этгээдүүдэд дутмаг байна.

Үндэслэлгүй хөрөнгөжих гэмт хэргийн хувьд эрүүгийн хэрэг хянан шийдвэрлэх ажиллагааг хэрэгжүүлэгч этгээд болох мөрдөгч, прокуророос гэмт хэрэг үйлдсэн байж болзошгүй этгээд нь хууль бусаар хөрөнгөжсөн байж болзошгүй талаар хангалттай үндэслэл бүхий таамаглал үүссэн байх энэ гэмт хэргийг илрүүлэхэд чухал ач холбогдолтой. Харин энэ таамаглал үүсэхийн тулд, авлигатай тэмцэх газар болон прокурорт нийтийн албан тушаалтны хөрөнгө орлогын мэдүүлгийг шаардах, үнэлэх боломжийг бүрдүүлсэн хангалттай эрх зүйн зохицуулалт байх шаардлагатай.

Авлигын эсрэг хуулийн 18 дугаар зүйлд Авлигатай тэмцэх газрын чиг үүрэг, бүрэн эрхийг хуульчилсан байдаг³¹. Үүнд :

Авлигатай тэмцэх газар хөрөнгө, орлогын мэдүүлгийг хянан шалгах чиглэлээр дараах чиг үүрэгтэй:

1. хөрөнгө, орлогын мэдүүлгийг үнэн зөв гаргах талаар сургалт явуулах, гарын авлага, зааварчилгаа гаргах;
2. мэдүүлэг гаргагчийн амаар болон бичгээр ирүүлсэн хүсэлтийн дагуу мэдүүлгийг хэрхэн бөглөх, нэмэлт оруулах, бүртгэх, шилжүүлэх талаар урьдчилан зөвлөгөө өгөх, бичгээр хариу мэдэгдэх, асуулт хариултын нууцыг хадгалах.
3. хөрөнгө, орлогын мэдүүлэг гаргавал зохих этгээдийн жагсаалтыг холбогдох байгууллагаас гаргуулан авч хянах;
4. хөрөнгө, орлогын мэдүүлгийг бүртгэх, хадгалах, хяналт тавих, мэдээлэл өгөх журмын биелэлтийг шалгах;
5. мэдүүлэг гаргагчийн хөрөнгө, орлогын мэдүүлэгт хяналт тавих, шалгах, хугацаа хожимдуулсан буюу санаатай худал мэдүүлсэн этгээдэд холбогдох хуульд заасан арга хэмжээг авхуулахаар эрх бүхий байгууллагад шилжүүлэх; гэх эрхүүдийг тусган өгсөн байна.

**Дөрөв.Үндэслэлгүй хөрөнгөжих гэмт хэрэгтэй холбоотой зарим улсын
эрх зүйн зохицуулалт**

Хонгконг

10 (1) Гүйцэтгэх захирлын эсвэл эрх бүхий ажилтны албан тушаалд ажиллаж байсан/байгаа хүн -

(a) одоо хашиж байгаа эсхүл өмнө нь хашиж байсан албан тушаалын цалин хөлстэй үл нийцэх амьжиргааны түвшинтэй; эсхүл

(b) өнөөгийн эсхүл өмнөх албан ёсны цалин хөлстэй нийцээгүй мөнгөн хөрөнгө, эд хөрөнгө хянаж байгаа бол, уг амьжиргааны түвшинг хэрхэн хангаж байгаа, мөнгөн эх үүсвэр эсхүл өмчийг хэрхэн эзэмших болсон тухай хангалттай тайлбарыг шүүхэд гаргаж чадахгүй бол түүнийг гэм буруутайд тооцно.³²

Дээрх хуулийн заалтыг томьёолсон байдлаас харахад хөрөнгө чинээний бүрэлдэхүүн хэсгийг төрөөс зорилтот этгээд нь тодорхой үнэ цэнэ бүхий

31 Авлигын эсрэг хууль. 2006 он.

32 Andrew Dornbierer. Illicit Enrichment: A Guide To Laws Targeting Unexplained Wealth. 2021. Pg 97

“амьжиргааны түвшинг хадгалж буй” эсхүл “мөнгөн хөрөнгө, өмчид хяналт тавих буюу эзэмшиж буй” гэдгийг тогтоох шаардлагатай гэж тодорхой илэрхийлжээ.

Кени улс

55(5) Тухайн этгээд нь үндэслэлтэйгээр тайлбарлагдаагүй эд хөрөнгөтэй болохыг Комисс нотлох баримтаар харуулсны дараа шүүх нь магадлалын тэнцвэрт харьцаа, цуглуулсан нотлох баримтад үндэслэн тухайн этгээдэд тайлбарлагдаагүй хөрөнгө байна гэж үзвэл тухайн этгээдээс хөрөнгөө авлигын бус арга замаар олж авсныг мэдүүлэг болон шүүхээс хангалттай гэж үзсэн бусад баримтаар нотлохыг шаардаж болно.³³

Шүүх дээрх хуулийг хэрэглэхдээ, төр тухайн этгээдэд тайлбарлагдаагүй хөрөнгө байгааг шүүхэд нотолж чадвал өөрийн эд хөрөнгийг авлигын бус арга замаар олж авсан болохоо хангалттай нотлох үүргийг шүүгдэгчид шилжүүлнэ.

Литва улс

189-1(1) Тухайн өмч хөрөнгийг хууль ёсны орлогоор олж авах боломжгүй гэдгийг мэдэж байсан, эсхүл мэдэх үүрэгтэй болон мэдэх магадлалтай байсан хүн амьжиргааны баталгаажих доод түвшинг 500-р үржүүлснээс дээш үнэтэй өмчийн өмчлөх эрхийг эзэмшиж байвал түүнийг торгох, баривчлах, эсхүл 4 жил хүртэлх хугацаагаар хорих ялаар шийтгэнэ.

Уганда улс

31(1) Засгийн газрын ерөнхий хянан шалгагч (Inspector General), эсхүл ерөнхий прокурор, эсхүл эрх бүхий албан тушаалтан нь аливаа хүнийг дараах зүйлд сэжиглэх үндэслэл байна гэж үзвэл мөрдөн шалгах ажиллагааг явуулж эсхүл даалгаж болно: (а) амьжиргааны түвшин нь одоогийн болон урьд нь мэдэгдэж байсан орлого, хөрөнгийн эх үүсвэрт дүйцэх амьжиргааны түвшнээс дээгүүр байх;эсвэл

(b) одоогийн болон өнгөрсөн хугацаанд мэдэгдэж байсан орлого, хөрөнгийн эх үүсвэртэй үл нийцэх мөнгөн хөрөнгө, өмчийг хянаж эсвэл эзэмшиж байгаа.

31(2) Хууль бусаар олсон мөнгөн хөрөнгө, өмч эзэмшиж байгаа нь тогтоогдсон этгээдийг гэм буруутайд тооцох бөгөөд түүнд 10 жил хүртэл хугацаагаар

³³ Мөн тэнд.100 дахь тал.

хорих эсхүл 240 нэгжтэй тэнцэх мөнгөн дүнгээр торгох, эсхүл эдгээр хоёр шийтгэлийг нийлүүлэн оногдуулна.

Баруун австралийн хууль

12(1) Шүүх 11(1)-д заасан өргөдлийг хянан хэлэлцэхдээ хариуцагчийн нийт хөрөнгө чинээний үнэлгээ нь түүний хууль ёсны дагуу олж авсан хөрөнгө чинээний үнэлгээнээс илүү байх магадлалтай бол хариуцагчийг тайлбарлагдаагүй хөрөнгө чинээтэй байна гэж шүүх зарлах ёстой.

12(2) Хариуцагч нь тийм биш болохоо нотолж чадаагүй бол хариуцагчийн хөрөнгө чинээнд хамаарах аливаа өмч, үйлчилгээ, давуу байдал, ашиг хонжоог хууль бусаар олж авсан гэж үзнэ.

Аргентин улс

268(2) Зохих ёсны шаардлагын дагуу өөрийн их хэмжээгээр нэмэгдсэн хөрөнгө чинээний гарал үүслийг тайлбарлаагүй этгээд эсхүл тэдгээрийг нуун далдлахад дэмжлэг үзүүлсэн гуравдагч этгээдэд ... ял шийтгэл ногдуулна...³⁴

Эдгээр улсууд нь үндэслэлгүй хөрөнгөжих гэмт хэргийг тодорхойлохдоо нотолгооны хуваарилалт өмнөх бүлэгт заасанчлан 1. нотлох үүргийг төр болон гэмт хэрэгт холбогдогч этгээдэд аль алинд хуваарилах, 2.төр дангаараа хариуцах, 3. гэмт хэрэгт холбогдогч этгээд хариуцах загваруудын аль нэгд хамаарах байдлаар томьёолсон байх бөгөөд энэ нь тухайн улсын эрх зүйн тогтолцооны онцлог шинжтэй уялдан гарж ирсэн байна.

Тав. Дүгнэлт

Үндэслэлгүйгээр хөрөнгөжих гэмт хэрэг нь 1950-аад оны эхэн үеэс үүсэлтэй бөгөөд анх Аргентин улсын Парламентад нийтийн албан тушаалтны эх үүсвэр нь тодорхойгүй хөрөнгө орлогыг хурааж, эрүүгийн хариуцлага хүлээлгэх эсэх асуудал тавигдсанаар уг гэмт хэргийн үзэл санаа үүссэн гэж хэлж болно. Харин 2003 онд Авлигын эсрэг Нэгдсэн Үндэсний Байгууллагын конвенцын 20 дугаар зүйлд албан ёсоор Хууль бусаар хөрөнгөжих асуудлыг тусгаснаар гэмт хэргийн уг конвенцод оролцогч улсууд ийнхүү хөрөнгө нь нэмэгдсэнийг гэмт хэрэг гэж тогтооход шаардлагатай байж болох хууль тогтоох болон бусад арга хэмжээг авах асуудлыг үндсэн хууль болон эрх зүйн

34 Andrew Dornbierer. Illicit Enrichment: A Guide To Laws Targeting Unexplained Wealth. 2021. Pg 105

тогтолцооныхоо тулгуур зарчимд нийцүүлэн авч үзэх шаардлага тулгарч байгаа билээ.

Үүнээс гадна Манай улсын авлигын нөхцөл байдал жил дорой муудах төлөвтэй байгааг анхаарах хэрэгтэй. Транспэрэнси олон улсын байгууллагаас жил бүр авлигын төсөөллийн индексийг үнэлгээг зарлахдаа төсөөллийг 0 /маш их авлигатай/-ээс 100 /маш цэвэр/ оноогоор эрэмбэлсэн бөгөөд манай улс 33 оноо авчээ. Монгол Улс авлигын индексээр 2017 онд 36 оноо авч, 180 улсаас 103 дугаарт, 2018 онд 93 дугаарт, 2019 онд 106 дугаарт, 2020 онд 111 дүгээрт, 2021 онд 110 дугаарт, 2022 онд 116 дугаар байрт эрэмбэлэгдсэн байна.³⁵ Үүнээс үзэхэд манай улсын авлигын түвшин жил бүр байр ахих хандлагатай байгаа тул цаг алдалгүй арга хэмжээ авч хэрэгжүүлэх зайлшгүй шаардлагатай байна.

Харин Үндэслэлгүй хөрөнгөжих гэмт хэргийг албан тушаалтан албаны байдлаа урвуулан хууль бусаар эд хөрөнгө хуримтлуулахаас урьдчилан сэргийлэх, таслан зогсоох, ийм замаар бий болсон эд хөрөнгийн гарал үүслийг хууль бус болохыг нэхэн тогтоох эрх зүйн орчин, хүн хүч, арга зүй, санхүүгийн боломж хүрэлцээгүйгээс авлигын замаар хөрөнгөжих гэмт хэрэгтэй тэмцэхэд хууль сахиулах, хэрэглэх байгууллагууд хүчин мөхсөдөх цагт хэрэглэдэг, авлигын гэмт хэргийг нь нотлохгүйгээр хэрэг гарсан цаг хугацааг уг хууль бус хөрөнгө бий болсон үеэр тооцож ялладаг, яллахдаа цагаатгах баримтыг өөрөөр нь гаргуулж улмаар яллагдагч няцааж чадаагүй бол үндэслэлийг эс харгалзан ял шийтгэл хүлээлгэх байдлаар гэмт хэргийн шинжийг хялбарчлан тогтоож нотлох ажиллагааг товчлон журамласан эрүүгийн эрх зүйн хатуу арга механизм гэж үндэслэлгүй хөрөнгөжих гэмт хэрэг, түүнийг нотлох ажиллагааны агуулга, мөн чанарыг товч тодорхойлж болно.³⁶

Нотолгооны хуваарилалтын онцлог байдал буюу түүний өөрийн улсын эрүүгийн эрх зүйн тогтолцоонд тохирох эсэх асуудлыг үндэслэлгүй хөрөнгөжих гэмт хэргийн авлигын эсрэг үзүүлэх үр нөлөөг үнэлэн үзэх шаардлага үүсэж байна. Үндэслэлгүй хөрөнгөжих гэмт хэргийн давуу талын хувьд авлигын гэмт хэрэг үйлдсэн тохиолдолд ял шийтгэл зайлшгүй байх зарчмын хэрэгжилтийг сайжруулах давуу талтай бөгөөд сэжигтэн, яллагдагч, шүүгдэгчийн гэм буруугүй гэдгээ өөрөө нотлохгүй байх эрх нь Үндсэн хуульд заасан тодорхой шалгуурыг хангасан тохиолдолд хязгаарлах боломжтой эрх юм.

35 Транспэрэнси Интернэшнл Монголия. <https://www.transparency.mn/>

36 Ч.Хосбаяр. “Үндэслэлгүйгээр хөрөнгөжих” гэмт хэрэг ба авлигын эсрэг олон улсын конвенцууд дахь түүний агуулга. Шударга ёс сэтгүүл. УБ., 2019 он. 19 дэх тал.

Иймд Үндэслэлгүй хөрөнгөжих гэмт хэргийг өөрийн орны эрх зүйн онцлог шинжид тохируулан хуульчлах боломжтой байна. Дэлхийн бусад улс орнуудын хувьд 1. зорилтот этгээдийн хөрөнгө чинээний бүрэлдэхүүн хэсэгт тогтоогдсон нийт хөрөнгө чинээ нь тухайн хүний “албан ёсны” буюу “мэдэгдэж байгаа” орлоготой нийцгүй байгааг төрийн зүгээс харуулсан бөгөөд зорилтот этгээд нь энэхүү нийцгүй байдлыг тайлбарлаагүй эсхүл тайлбарлаж чадаагүй,(нотлох үүргийг төр болон гэмт хэрэгт холбогдогч этгээдэд аль алинд хуваарилах) 2. зорилтот этгээдийн хөрөнгө чинээний бүрэлдэхүүн хэсэгт тогтоогдсон нийт хөрөнгө чинээ нь тухайн хүний нийт орлогоор тайлбарлагдах боломжгүй байгааг төр дангаараа харуулсан; (төр дангаараа нотлох үүргийг хүлээх) 3. хөрөнгө чинээний бүрэлдэхүүн хэсэгт тогтоогдсон хөрөнгө чинээ нь хууль ёсны орлоготой нийцтэй байгааг зорилтот этгээд дангаараа тайлбарлаагүй буюу хангалттай тайлбар хийгээгүй.(гэмт хэрэгт холбогдогч этгээд дангаараа нотлох үүргийг хүлээнэ) гэсэн 3-н хэв загварт хуваагдаж байна. Манай улсын хувьд дээрх 3-н хувилбарын аль тохиромжтойг өөрийн орны онцлогт тохируулан сонгох шаардлагатай байна.

Санал

- 1. Үндэслэлгүй хөрөнгөжих гэмт хэргийг хуульчлахдаа нотолгооны хуваарилалт төр болон гэмт хэрэгт холбогдогч этгээдэд хуваарилах хувилбарыг сонгох.**

Нэгдүгээрт төр тухайн этгээдийн хөрөнгө орлогын мэдүүлэг зэргээс үнэлэн үндэслэлгүйгээр хөрөнгөжсөн үзэх, хоёрдугаарт тухай этгээд өөрөө цагаатгах талын нотлох баримтаа гаргах хувилбар нь Үндэслэлгүйгээр хөрөнгөжих гэмт хэргийн гол онцлог болох авлигын бусад гэмт хэргийг тогтоохгүйгээр буюу хууль бусаар олсон хөрөнгө орлогын эх сурвалжийг нарийн тогтоолгүйгээр хууль бусаар хөрөнгөжсөн тэр цаг үеэс гэмт хэрэг үйлдсэн гэм буруутай гэж үзэх нотолгооны хялбаршуулсан хэлбэрийн мөн чанарыг илүүтэй гаргаж байх тул Эрүүгийн хуулийн 2022 оны 12 дугаар сарын 16-ны өдрийн нэмэлт өөрчлөлтийн өмнөх байдалд сэргээх.

2. Үндэслэлгүйгээр хөрөнгөжих гэмт хэргийн объектив шинжийг дэлгэрүүлэх

Манай улсын одоогийн зохицуулалтад Үндэслэлгүй хөрөнгөжих гэдэгт яг юуг ойлгох талаар тодорхойгүй байна. Энэ нөхцөл байдал нь үндэслэлгүй хөрөнгөжих гэх ойлголтыг ямар ч агуулгаар тайлбарлах, хууль хэрэгжүүлэгч этгээдүүдэд ойлгомжгүй нөхцөл байдал үүсэх боломжтой. Өөрөөр хэлбэл хуулийг нэг мөр ойлгон хэрэглэх хэрэгцээ шаардлага үүсээд байна. Иймд үндэслэлгүй хөрөнгөжих гэх агуулгад Нэгдүгээрт тухайн үндэслэлгүйгээр олж авсан хөрөнгөө өөртөө болон гэр бүл, хамаарал бүхий этгээддээ ашигтай байдлаар ашиглаж байх, хоёрдугаарт тухайн эд хөрөнгө нь өөрийнх нь цалин, бусад хууль ёсны орлогоос давсан байх гэсэн агуулгуудыг тодорхой илэрхийлэх шаардлагатай байна.

3. Нийтийн албан тушаалтан гэх ойлголтын өргөн хүрээнд тодорхойлох

Нийтийн албан тушаалтан гэх ойлголтод авлигын эсрэг хуулийн 4 дүгээр зүйлд зааснаар хязгаарлах бус тухайн этгээдүүдийн албаны чиг үүргээ хэрэгжүүлэхээ больсноос хойш буюу ажлаас чөлөөлөгдсөн, шилжсэн тэтгэвэрт гарсан хугацааны эхний 2 жилийг оруулан тооцох шаардлагатай.

4. Хохирлын хэмжээг багасгах

Энэ гэмт хэрэг нь 2022 оны 12 дугаар сарын 16-ний өдрийн нэмэлт өөрчлөлтөөр 50,000 нэгжтэй тэнцэх түүнээс дээш хэмжээний хохирлыг шаарддаг байсан бол 100,000 нэгжтэй тэнцэх хэмжээний төгрөг түүнээс дээш болгон өөрчилсөн. Энэ нь тухай гэмт хэргийн хамрах хүрээг үндэслэлгүй багасгасан хэрэг болсон байна мөн их хэмжээний хохирол гэх ойлголтыг нэгэнт эрүүгийн хуульдаа тодорхойлсон байхад нэмж тайлбар хийх замаар эрүүгийн хуулийн нэг мөр байдлыг алдагдуулах шаардлагагүй юм.

5. Авлигатай тэмцэх газрын хөрөнгө орлогын мэдүүлэг шалгах хянах эрхүүдийг өргөн хүрээнд тогтоох

Үндэслэлгүй хөрөнгөжих гэмт хэргийн онцлогоос шалтгаалан нийтийн албан тушаалтан бусад этгээдийг ашиглан хөрөнгө орлогоо нуун дарагдуулсан тохиолдолд авлигатай тэмцэх газар үр дүнтэй ажиллах боломжоор хангах шаардлагатай буюу авлигын эсрэг хуульд энэ талаар тусгах

6. Эрүүгийн эрх зүйн зарчим болоод Үндэслэлгүй хөрөнгөжих гэмт хэргийн зөрчлийн талаар албан ёсны тайлбар гаргах.

Албан ёсны тайлбар гаргах эрх бүхий этгээд болох УДШ-ээс энэ хуулийн нэр томъёог тайлбарлан хэрэглэх болоод эрүүгийн эрх зүйн зарчим, тодорхой эрхүүдийг хязгаарлах үндэслэлийн талаар тайлбар зөвлөмж гаргах нь онолын болон практикийн маргааныг нэг мөр шийдэх боломжийг олгоно.

Ном зүй

Нэг. Хууль, Олон Улсын гэрээ

1. Монгол Улсын Үндсэн хууль. 1992 он.
2. Авлигын эсрэг Нэгдсэн Үндэсний байгууллагын конвенц. 2003 он.
3. Inter-American Convention Against Corruption, Article 9
4. African Union Convention on Preventing and Combating Corruption, Article 1.
5. Эрүүгийн хууль. 2015 он.
6. Авлигын эсрэг хууль. 2006 он.
7. Эрүүгийн хэрэг хянан шийдвэрлэх тухай хууль. 2017 он.

Хоёр. Ном, сурах бичиг, илтгэл өгүүлэл

1. Aleksandar Stevanović, Laura Maria Stănilă. Illicit Enrichment As A Criminal Offense: 1. Possibility Of Implementation In The National Criminal Legislations. 2022
2. С.Гантулга, Б.Энхболд. Эрүүгийн эрх зүй Тусгай анги сурах бичиг. УБ., 2018 он.
3. Andrew Dornbierer. Illicit Enrichment: A Guide To Laws Targeting Unexplained Wealth. 2021
4. Noratikah Muhammad Azman Ng, Zainal Amin Ayub, Rohana Abdul Rahman. The Legal Aspect Of Illicit Enrichment In Malaysia: Is It A Crime To Be Rich?. 2022
5. Ч.Хосбаяр. “Үндэслэлгүйгээр хөрөнгөжих” гэмт хэрэг ба авлигын эсрэг олон улсын конвенцууд дахь түүний агуулга. Шударга ёс сэтгүүл. УБ., 2019 он

6. Б.Батзориг. Гэмт хэргийн нотолгооны ерөнхий онол. УБ., 2002 он.
7. О.Батсүх. Эрүүгийн эрх зүй Ерөнхий анги. УБ., 2021 он.
8. Шүүхийн Ерөнхий Зөвлөл, Ханнс-Зайделийн сан. Хууль тайлбарлан хэрэглэх онол, арга зүй: Эрүүгийн эрх зүй. УБ., 2018 он
9. Ж.Бямбаа, Ж.Эрхэсхулан. Эрүүгийн Процессын Эрх зүйн Үндсэн асуудал. УБ., 2018 он
10. А.Түвшинбат. Авлига албан тушаалын гэмт хэргийн нөхцөл байдлын талаар. Шударга ёс сэтгүүл. УБ., 2019 он
11. Чезаре Беккариа. Гэмт хэрэг ба ялын тухай. УБ., 2021он
12. Б. Өнөрмаа, Б. Галдаа нар. Авлигын гэмт хэрэг ба Прокурорын хяналт. Гарын авлага. УБ., 2022 он
13. С.Жанцан. Монгол Улсын Эрүүгийн Эрх Зүйн Онол. УБ., 2009 он.

Гурав. Цахим эх сурвалж

Трансперэнси Интернэшнл Монголия. <https://www.transparency.mn/>
Монгол Улсын Шүүхийн Шийдвэрийн цахим сан. <https://www.shuukh.mn/cases/2/1>

ӨГҮҮЛЭЛ, НИЙТЛЭЛ



О.ОТГОНТУЯА

Дотоод хэргийн их сургуулийн Эрх зүй, нийгмийн ухааны сургуулийн Хувийн эрх зүйн тэнхимийн ахлах багш, хууль зүйн доктор (Ph.D), цагдаагийн хошууч



С.БЯМБА-ЭРДЭНЭ

Дотоод хэргийн их сургуулийн Эрх зүй, нийгмийн ухааны сургуулийн Хувийн эрх зүйн тэнхимийн багш, ахлах дэслэгч

ТӨРИЙН АЛБАН ХААГЧДЫН ЯЛТАЙ БАЙДЛЫН АСУУДАЛ

Хураангуй: Монгол улсын Үндсэн хуульд тунхаглан заасан шударга байдал, тэгш эрхийн үндсэн агуулга, гол үзэл санаанд нийцүүлэн бусад хууль тогтоомжуудыг Улсын их хурлаас батлах ёстой. Төрийн албаны тухай хуулийн зарим зүйл, заалт нь хүний эрхийн хүрээнд төрийн жинхэнэ албан хаагч иргэдийг эрхэлсэн ажил, албан тушаалын байдлаар нь ялгаварлан гадуурхах агуулгатай үг, үсэг, өгүүлбэр байгааг энэхүү илтгэлээрээ дамжуулан илэрхийлэх болно.

Монгол улсын Эрүүгийн хуульд заасан тодорхой төрлийн авлига, албан тушаалын гэмт хэрэгт холбогдсон төрийн албан хаагчдад шүүхээс үйлдсэн гэмт хэргийн шалтгаан нөхцөл, хор уршиг, шинж байдлыг харгалзан үзэж үндсэн ял дээр нэмж нийтийн албанд ажиллах эрхийг хасах нэмэгдэл ялыг түгээмэл оногдуулж байна.

Төрийн албаны тухай хуульд заасан төрийн жинхэнэ албан хаагчид тавигдах тусгай шаардлагын дагуу авлига, албан тушаалын гэмт хэрэг үйлдэж ял шийтгэл эдэлж байгаагүй иргэн төрийн жинхэнэ албанд ажиллаж болох

талаар хуульчилсан байгаа нь нийтийн албанд томилогдох эрхээ хасуулж ял шийтгэлээ бүрэн эдэлсэн иргэнийг шүүхгүйгээр бүх насаар нь яллаж төрд ажиллах эрхийг хасч байгаа нэгэн хэлбэр юм.

Монгол улсын Үндсэн хуульд зааснаар хүн бүр хууль, шүүхийн өмнө тэгш эрхтэй байх, шударга ёсны асуудал Төрийн албаны тухай хуульд заасан зүйл, заалтаас болж хэрхэн алдагдаж байгаа талаарх тулгамдсан асуудлыг хэрхэн шийдвэрлэж болох арга замыг эрэлхийлэхийг эрмэлзлээ.

Түлхүүр үг: Төрийн алба³⁷, төрийн албан хаагч³⁸, Авлига, албан тушаалын гэмт хэрэг, тэгш эрх, нийтийн албан тушаалтан³⁹,

Удиртгал: Монгол улсын Үндсэн хуулийн 16 дугаар зүйлийн 16.14 дэх хэсэгт “...Монгол Улсын хууль, олон улсын гэрээнд заасан эрх, эрх чөлөө нь зөрчигдсөн гэж үзвэл уул эрхээ хамгаалуулахаар шүүхэд гомдол гаргах, бусдын хууль бусаар учруулсан хохирлыг нөхөн төлүүлэх, өөрийн болон гэр бүлийн гишүүд, эцэг эх, үр хүүхдийнхээ эсрэг мэдүүлэг өгөхгүй байх, өөрийгөө өмгөөлөх, хууль зүйн туслалцаа авах, нотлох баримтыг шалгуулах, шударга шүүхээр шүүлгэх, хэргээ шүүх ажиллагаанд биеэр оролцох, шүүхийн шийдвэрийг давж заалдах, уучлал хүсэх эрхтэй. Өөрөө өөрийнхөө эсрэг мэдүүлэг өгөхийг шаардах, мэдүүлэг гаргуулахаар шахалт үзүүлэх, хүч хэрэглэхийг хориглоно. Гэм буруутай нь хуулийн дагуу шүүхээр нотлогдох

37 Монгол улсын Төрийн албаны тухай хууль, УБ., 2017 он., 3 дугаар зүйлийн 3.1.1 дэх хэсэгт “төрийн алба” гэж төрийн зорилт, чиг үүргийг Монгол Улсын Үндсэн хууль, бусад хууль тогтоомжийн хүрээнд хэрэгжүүлэх, төрийн бодлого боловсруулах, төрөөс зайлшгүй үзүүлэх шаардлагатай бусад үйлчилгээг нийтэд хүргэх үйл ажиллагаа, бүтэц, зохион байгуулалтыг...” гэж,

38 Монгол улсын Төрийн албаны тухай хууль, УБ., 2017 он., 3 дугаар зүйлийн 3.1.2 дахь хэсэгт “төрийн албан хаагч” гэж төрийн албан тушаалыг эрхэлж, эрх, үүргээ хэрэгжүүлсний төлөө төрөөс цалин хөлс авч, ажиллах нөхцөл, баталгаагаар хангагдан ажиллаж байгаа этгээдийг;

39 Монгол улсын Авлигын эсрэг хууль, УБ., 2006 он., <https://legalinfo.mn/mn/detail/8928> 4 дүгээр зүйлийн 4.1 дэх хэсэгт “...Төрийн улс төрийн, захиргааны, тусгай албаны удирдах болон гүйцэтгэх албан тушаалтан, төрийн үйлчилгээний албаны удирдах албан тушаалтан болон ерөнхий нягтлан бодогч, ахлах нягтлан бодогч, төрийн болон орон нутгийн өмчит, төрийн болон орон нутгийн өмчийн оролцоотой хуулийн этгээдийн удирдах болон компанийн эрх бүхий албан тушаалтан, олон нийтийн радио, телевизийн Үндэсний зөвлөлийн дарга, гишүүн, ерөнхий захирал, улсын болон орон нутгийн төсвөөс санхүүжилт авч төрийн тодорхой чиг үүргийг хууль тогтоомжийн дагуу гүйцэтгэж байгаа төрийн бус байгууллагын удирдах албан тушаалтан, Монгол Улсын Ерөнхийлөгч, Улсын Их Хурал, бүх шатны иргэдийн Төлөөлөгчдийн Хурлын сонгуульд нэр дэвшигч, бүх шатны иргэдийн Төлөөлөгчдийн Хурлын дарга, төлөөлөгч, эрх бүхий байгууллагаас баталсан жагсаалтад заасан албан тушаалтан, Ирээдүйн өв сангийн тухай хуулийн 4.1.7-д заасан Ирээдүйн өв сан корпорацын эрх бүхий албан тушаалтан, хяналтын зөвлөлийн гишүүн...” гэж заажээ.

хүртэл хэнийг ч гэмт хэрэг үйлдсэн гэм буруутайд тооцож үл болно. Гэм буруутны ял зэмлэлийг түүний гэр бүлийн гишүүд, төрөл саданд нь халдаан хэрэглэхийг хориглоно...” гэж заасан.

Сонгуулийн тухай холбогдох хуульд⁴⁰ Монгол улсын Эрүүгийн хуульд заасан авлига, албан тушаалын гэмт хэрэгт холбогдож шүүхээр гэм буруутай нь эцэслэн тогтоогдож, заасан ял, шийтгэл эдэлж байгаагүй хүн сонгуульд өрсөлдөх боломжийн талаар тусгасан боловч сонгуульд өрсөлдөхөөр нэрээ дэвшүүлэх үедээ эсхүл нэр дэвшүүлж өрсөлдөж байх тухайн цаг мөчид авлига, албан тушаалын гэмт хэрэг үйлдсэн эсэх талаар Авлигатай тэмцэх газарт хэрэг бүртгэлт, мөрдөн шалгах ажиллагааны явцад яллагдагчаар татагдсан иргэнийг бүх шатны сонгуульд өрсөлдөхөөр нэрээ дэвшүүлж, сонгуулийн хороонд бүртгүүлэх боломжийг хориглоогүй байна.

Монгол улсын Их хурлын сонгуулийн тухай хууль, Монгол улсын Аймаг, нийслэл, сум, дүүргийн Иргэдийн төлөөлөгчдийн хурлын сонгуулийн тухай хууль, Монгол улсын Ерөнхийлөгчийн сонгуулийн тухай хуульд сонгуульд өрсөлдөх хүсэлтэй “нэр дэвшигчийг бүртгэхээс татгалзах” үндэслэлийг нарийвчлан зохицуулсан боловч нэр дэвшигчийг бүртгэхэд гэмт хэрэгт холбогдон шалгагдаж, яллагдагчаар татагдсан байгааг хориглосон заалт байхгүй нь Монгол улсын Үндсэн хуульд заасан “...Гэм буруутай нь хуулийн дагуу шүүхээр нотлогдох хүртэл хэнийг ч гэмт хэрэг үйлдсэн гэм буруутайд тооцож үл болно...” гэсэн зарчмаас улбаатай юм.

Төрийн жинхэнэ албан хаагчид тавигдах нийтлэг шаардлагыг Төрийн албаны тухай хуульд заахдаа “...авлига, албан тушаалын гэмт хэрэг үйлдэж ял шийтгэл эдэлж байгаагүй байх...” гэсэн гол ойлголт нь төрийн үйлчилгээний, төрийн улс төрийн албан тушаалтанд хамаарахгүй байхаар хуульчилсан юм.

Тухайн хүн хорих ял эдэлж тэнсэн суллагдсаны дараа Эрүүгийн хуульд заасан хугацаанд “ялтай байдал” нь тодорхой хугацаанд үргэлжилж байдаг. Энэ үүднээс зөвхөн хорих ял хугацааны өмнө тэнсэн суллагдсан этгээд тодорхой хугацаагаар захиргааны хяналтад байх үеийг илэрхийлдэг.

Гэмт хэрэгт холбогдон шалгуулж, шүүхээр гэм буруутай нь тогтоогдож ял, шийтгэлээ эдэлж дууссан бол түүний ялтай байдал дуусна. Тухайн хүн

40 Монгол улсын Их хурлын сонгуулийн тухай хууль.,УБ.,2019 он; Монгол улсын Аймаг, нийслэл, сум, дүүргийн Иргэдийн төлөөлөгчдийн хурлын сонгуулийн тухай хууль.,УБ.,2020 он; Монгол улсын Ерөнхийлөгчийн сонгуулийн тухай хууль.,УБ.,2020 он;

Эрүүгийн хуульд зааснаар өөрийн үйлдсэн гэмт хэргийн шалтгаан нөхцөлд тохирсон ял, шийтгэлийг эдэлж, үүрэг хариуцлагаа бүрэн хүлээсэн бол түүнийг нийгэмд дахин яллах эрх байхгүй юм.

Гэтэл төрийн жинхэнэ албанд буюу төрийн захиргааны, төрийн тусгай албанд ажиллах хүсэлтэй Монгол улсын иргэнийг ажилд авахын өмнө урьдчилан бүртгэж байх явцдаа гэмт хэрэгт холбогдон шалгагдаж байгаа эсэх, гэмт хэрэгт холбогдон шалгагдаж гэм бурууг шүүхээр эцэслэн шийдвэрлэсэн буюу ял, шийтгэл эдэлж байсан эсэх лавлагааг заавал авхуулдаг.

Хэрвээ Төрийн тусгай, төрийн захиргааны байгууллагад ажиллах шаардлагатай болбол сонгон шалгаруулалтын бүртгэл дээр гэмт хэрэгт холбогдон шалгагдаж байгаа эсэх, ял, шийтгэл эдэлж байсан эсэх лавлагааг заавал авна.

Харин улс төрийн алба хаагч нараас гэмт хэрэгт холбогдон шалгагдаж байгаа эсэх эсхүл гэмт хэрэг үйлдэж ял шийтгэл эдэлж байсан эсэх талаарх лавлагааг төдийлөн шаардахгүй, зөвхөн улс төрийн албан хаагч сонгуульд өрсөлдөхөөр нэрээ дэвшүүлэхээр Сонгуулийн ерөнхий хороонд бүртгүүлэх үедээ авлига, албан тушаалын гэмт хэрэгт ял шийтгэл эдэлж байгаагүй гэж гэмт хэргийн төрлийг тусгайлан зааснаас бусад төрлийн гэмт хэрэг үйлдэж ял шийтгэл эдэлж дууссан бол гэмт хэрэгт шалгагдаж байгаа эсэхээс үл хамааран бүх шатны сонгуульд өрсөлдөхөөр нэр дэвшигчээр бүртгүүлэх, сонгуульд өрсөлдөөд ялж чадвал улс төрийн албан хаагч болох, цаашлаад улс төрд нөлөө бүхий этгээд⁴¹ болох боломжийг хуулиар нээлттэй олгож байгаа нь шударга бус бөгөөд тэгш эрхийг зарчмыг алдагдуулж байна.

Судалгааны хэсэг:

НЭГ: Монгол улсын Ерөнхийлөгчийн болон Улсын их хурал, Аймаг, нийслэл, сум, дүүргийн иргэдийн төлөөлөгчдийн хурлын сонгуулийн тухай бие даасан том хуулиудад авлига, албан тушаалын гэмт хэрэг үйлдсэн гэм буруутай үйлдлийг шүүхээр тогтоосон хүнийг сонгуульд нэрээ дэвшүүлэхээр

41 С.Гантулга, Б.Энхболд. “Эрүүгийн эрх зүй /тусгай анги/ сурах бичиг.,УБ.,2018 он., 380 дахь тал “...**Улс төрд нөлөө бүхий этгээд** гэж Монгол улсын Ерөнхийлөгч, Улсын их хурлын гишүүн, Монгол улсын Ерөнхий сайд, Засгийн газрын гишүүн, дэд сайд, Үндсэн хуулийн цэцийн гишүүн, Улсын дээд шүүхийн Ерөнхий шүүгч, Улсын дээд шүүхийн шүүгч, Улсын ерөнхий прокурор, Улсын их хуралд ажлаа шууд хариуцан тайлагнадаг байгууллагын дарга, аймаг, нийслэлийн Засаг дарга, аймаг, нийслэлийн иргэдийн төлөөлөгчдийн хурлын тэргүүлэгчдийн дарга, яамны Төрийн нарийн бичгийн дарга, Засгийн газрын агентлагийн даргыг ойлгоно...” гэжээ.;

бүртгүүлэх, сонгуульд өрсөлдөх боломжгүй байхаар нэр дэвшүүлэх нийтлэг журамдаа тус бүр тусгайлан заасан байдаг.

Авлига авч, албан тушаалын эрх мэдлээ урвуулан ашиглаж их хэмжээний хохирол улсад учруулж байсан хүн шүүхээр ял шийтгүүлж, ялаа эдэлж дуусаад аль нэг шатны сонгуульд дахин өрсөлдөн төрийн албаны тухай хуульд заасны дагуу улс төрийн албан тушаал эрхлэх болбол нийгэмд шударга ёс тогтож байна гэж үзэхэд хэцүү болно.

Монгол Улсын их хурлаас 2015 оны Сонгуулийн тухай хуулийг хүчингүй болгож, 2019-2020 оны хооронд бүх шатны сонгуулийн тухай холбогдох хуулиуд батлагдан гарч хүчин төгөлдөр мөрдөгдөж эхэлснээр хонгилын үзүүрт гэрэл асаасан юм. Үүнд:

Монгол улсын Их хурлын сонгуулийн тухай хуулийн 29 дүгээр зүйлийн 29.9 дэх хэсэгт “...Авлига, албан тушаалын гэмт хэрэг үйлдсэн нь шүүхээр тогтоогдсон бол нэр дэвшихийг хориглоно... гэж, мөн хуулийн 32 дугаар зүйлийн 32.3.11-т “...авлига, албан тушаалын гэмт хэрэг үйлдсэн гэм буруутайд тооцож байсан эсэх талаарх холбогдох байгууллагын лавлагаа...” гэж заасан.

Монгол улсын Ерөнхийлөгчийн сонгуулийн тухай хуулийн 26 дугаар зүйлийн 26.6 дэх хэсэгт “...Авлига, албан тушаалын гэмт хэрэг үйлдсэн нь шүүхийн хүчин төгөлдөр шийтгэх тогтоолоор тогтоогдсон бол нэр дэвшихийг хориглоно...” гэж,

Аймаг, нийслэл, сум, дүүргийн Иргэдийн төлөөлөгчдийн хурлын сонгуулийн тухай хуулийн 28 дугаар зүйлийн 28.7 дахь хэсэгт “...Гэмт хэрэг үйлдэж, шүүхийн хүчин төгөлдөр шийтгэх тогтоолоор ял эдэлж байгаа хүн нэр дэвшихийг хориглоно...” гэж, мөн хуулийн 28 дугаар зүйлийн 28.8 дахь хэсэгт “...Авлига, албан тушаалын гэмт хэрэг үйлдсэн нь шүүхээр тогтоогдсон бол нэр дэвшихийг хориглоно...” гэж, мөн хуулийн 31 дүгээр зүйлийн 31.2.10 дахь хэсэгт нэр дэвшигчийг бүртгэхээс өмнө “...авлига, албан тушаалын гэмт хэрэг үйлдсэн гэм буруутайд тооцож байсан эсэх талаарх холбогдох байгууллагын лавлагаа...” гэж тус тус заасан байна.

Гэвч тухайн нэр дэвшигч авлига, албан тушаалын гэмт хэрэгт холбогдон ял шийтгэл эдэлснээс бусдаар өөр төрлийн гэмт хэрэг үйлдэж ял шийтгэлийг бүрэн эдэлж дууссан бол сонгуульд нэр дэвшиж сонгуульд өрсөлдөн ялалт байгуулсан нөхцөлд улс төрийн албан тушаалд томилогдон ажиллаж болохоор байна.

Үүнээс үзвэл сонгуульд нэр дэвшигч Монгол улсын иргэн авлига, албан тушаалын гэмт хэрэг үйлдсэн талаар Авлигатай тэмцэх газарт шалгагдаж байх хугацаандаа сонгуульд өрсөлдөхөөр нэр дэвшиж, Сонгуулийн ерөнхий хороонд бүртгүүлэх болох боломж холбогдох Сонгуулийн тухай холбогдох хуулиудад, сонгуульд өрсөлдөн ялж гарч ирвэл улс төрийн албан тушаалд томилогдож ажиллах боломжийг Монгол улсын Төрийн албаны тухай хуулиар хориглоогүй байна. Энэ нь баг, хороо, сум, дүүрэг, аймаг, нийслэл, улсын их хурал зэрэг бүх шатны сонгуульд албан тушаалд нэр дэвшиж сонгуульд ялсан хүн ямар нэгэн гэмт хэрэг үйлдэж ял шийтгэлээ эдэлж дууссан нөхцөлд улс төрийн албан тушаалтан болох, авлига албан тушаалын гэмт хэрэгт шалгагдаж байсан ч бүх шатны засаг дарга, иргэдийн төлөөлөгчдийн хурлын гишүүн, улсын их хурлын гишүүн болж ажиллаж болно гэсэн үг юм.

Мөн тухайн нэр дэвшигчийг авлига, албан тушаалын гэмт хэрэг үйлдсэн байж болзошгүй үндэслэлээр Авлигатай тэмцэх газар мөрдөн шалгах ажиллагаа явуулж, прокурор хяналт тавьж, шүүх гэм буруутай эсэх эцсийн шийдвэрийг гаргах хүртэл хэрэг хянан хянан шийдвэрлэх хугацаанд сонгуульд өрсөлдөн ялсан иргэнийг улс төрийн албан тушаалд томилж ажиллуулж байгаад шүүх гэм буруутай байна гэж үзвэл албан тушаалаас огцруулах үндэслэл болох боловч тухайн Улсын их хурлын гишүүн, Ерөнхийлөгч, Аймаг, Нийслэл, сум, дүүргийн иргэдийн төлөөлөгчдийн хурлын гишүүний оронд нөхөн томилгоо хийх шаардлага үүснэ. Үүнийг дагаад дахин сонгууль явуулахтай холбоотой зардал гарах, цаг хугацаа, төсөв мөнгө гээд улсын төсвийн мөнгийг үр ашиггүй зарцуулах үндэслэл болох магадлалтай байна.

Төрийн албаны тухай хуулийн шинэчилсэн найруулгын 22 дугаар зүйл Төрийн жинхэнэ албан тушаалд тавих нийтлэг шаардлагын 22.1.3 дахь хэсэгт “...Авлига, албан тушаалын гэмт хэрэг үйлдэж ял шийтгэл эдэлж байгаагүй байх гэж заасан нь авлига, албан тушаалын гэмт хэрэг үйлдэж ял шийтгүүлж байсан хүн төрийн тусгай болон төрийн захиргааны албанд ажиллаж болохгүйг тодорхой илэрхийлсэн боловч төрийн улс төрийн болон үйлчилгээний албанд ажиллаж болох эсэхийг нарийвчлан зааж тодорхойлоогүй, холбогдох хуулийг нарийвчлан зохицуулсан хуулийн зохицуулалт байхгүй. Ерөнхий ойлголтын хүрээнд гэмт хэрэгт холбогдож ял шийтгүүлсэн бол ял эдэлж дууссан байх ойлголтын хүрээнд хуулийг хэрэглэж байна.

ХОЁР: Шударга ёс нь эрх чөлөө, тэгш эрх, хууль ёсны нэгдмэл байдлыг хангаж, тэдгээрийг холбох хөшүүрэг нь болно⁴². Төрийн албан хаагчдыг эрхэлсэн ажил, албан тушаалаар нь ялгаварлан гадуурхахгүй, тэгш эрхээр хангах нь шударга ёсонд нийцнэ.

Хүн бүр ижил үнэ цэнэтэй байж, адил хүндэтгэлийг хүлээнэ. Тэгш эрхийн тухай ойлголт анх эртний Грек, Ромын сэтгэгчдийн үзэл санаагаар илэрч хожим XVII-XVIII зууны үеийн Франц, Америкийн хувьсгалаар улам тодотгогдсон нэр бүхий бичиг баримтуудад тусгалаа олсон байдаг.

Францын “Хүний ба иргэний эрхийн тунхаг”-т: “Хүн бүр төрсөн цагаасаа эрх чөлөө хийгээд эрхийн хувьд адил тэгш байна. нийгмийн ялгаа нь зөвхөн нийтлэг ашиг сонирхолд тулгуурлана” (1-р зүйл) гэж заасан нь хожим хүний эрхийн зайлшгүй зарчим болон дэлхий даяар тархаж, өнөө цагийн хүний эрхийн гол бичиг баримтуудад тусгагдсан⁴³ байна.

Тэгш эрх /англи-equality, латины- equilibrium, орос-равенство/ гэдэг ойлголт нь харьцангуй тэнцвэртэй, зохистой тэнцлийг хангах гэсэн утгаас эх авч аливаа хүн ямар ч ялгаваргүйгээр өөрийн эрх чөлөөг хангах тэгш боломж, нөхцөлөөр хангагдах гэсэн агуулгыг тусгана⁴⁴.

Хүний эрхийн түгээмэл тунхаглалын “Удиртгал” хэсэгт энэ зарчмыг тодорхой нэрлэж, “хүн төрөлхтний ам бүлийн гишүүн хэмээн угаас заасан нэр төр болон тэдний адил тэгш эрхийг хүлээн зөвшөөрөх нь эрх чөлөө, шударга ёс, бүх нийтийн энх тайвны үндэс мөн”, “..эрэгтэйчүүд, эмэгтэйчүүд тэгш эрхтэй...” гэх мэтээр энэ зарчмын агуулгыг дэлгэрүүлэн тодотгосон.

Уг тунхаглал нь “Хүн бүр нэр төр, эрхийнхээ хувьд адил тэгш...” (1-р зүйл) гэж эхэлдэг билээ. Мөн тунхаглалд хүн бүр хуулийн өмнө адил тэгш бөгөөд ямар ч алагчилгүйгээр хуулиар адилхан хамгаалуулах эрхтэй гэж (7-р зүйл) заасан нь адил тэгш байх зарчмын өөр нэг чухал шалгуур юм. Хууль болоод шүүхийн өмнө эрх тэгш байх гэдэг нь Парламентаас ямар ч тохиолдолд хүнийг ялгаварлан гадуурхсан хууль батлахгүй байх, шүүх хэрэг маргааныг шийдвэрлэхдээ маргагч талуудад адил тэгш боломж олгох явдал юм. “Монгол улсын Үндсэн хуулийн 2 дугаар бүлгийн 14.1

42 Д.Баярсайхан. “Эрх зүйн онол”, УБ., 2018 он., 30 дахь тал;

43 Монгол улсын хүний эрхийн үндэсний комиссоос эрхлэн гарсан “Жендер ба хүний эрх” гарын авлага, УБ., 2018 он, 26 дахь тал;

44 Д.Баярсайхан. “Эрх зүйн онол”, УБ., 2018 он., 31 дахь тал;

дахь хэсэгт “Хүн бүр хууль, шүүхийн өмнө эрх тэгш байх эрхтэй гэж заасан байдаг.”

Мөн хуулийн 2 дугаар бүлгийн 14 дүгээр зүйлийн 14.2 дахь хэсэгт “... Хүнийг үндэс, угсаа, хэл, арьсны өнгө, нас, хүйс, нийгмийн гарал, байдал, хөрөнгө чинээ, эрхэлсэн ажил, албан тушаал, шашин шүтлэг, үзэл бодол, боловсролоор нь ялгаварлан гадуурхаж үл болно. Хүн бүр эрх зүйн этгээд байна... гэж тусгайлан заасан.

Гэтэл төрийн жинхэнэ албан хаагчид хуулийн өмнө тэгш эрхээ эдэлж чадахгүй эрхэлсэн ажил, албан тушаалаараа ялгаварлан гадуурхагдаж байгаа нь Үндсэн хуулийг зөрчиж байна гэж үзэх үндэслэлтэй юм.

ГУРАВ: Ялтай байдал гэдэг нь гэмт хэрэг үйлдэж, ял шийтгүүлсний дараа уг этгээд тодорхой хууль зүйн үр дагавар бүхий эрх зүйн байдал үүсдэг. Үүнийг ялтай байдал гэх бөгөөд эрүүгийн ялын цээрлүүлэх, гэмт хэргээс урьдчилан сэргийлэх зорилгоос үүдэлтэй нөлөөллийн арга хэрэгсэл юм.

Эрүүгийн хуулийн 6.1.4 дахь хэсэгт “...Эрүүгийн хариуцлага хүлээж дуусгавар болсон нь хуулиар хязгаарлалт тогтоосноос бусад тохиолдолд хүний эрх зүйн байдлыг дордуулах үндэслэл болохгүй...” гэж заасан байдаг ба Эрүүгийн хуульд гэмт хэрэг үйлдсэн хүн ял эдэлж дууссан тохиолдолд ялтай байдал үргэлжлэхгүй байхаар тусгаж, зөвхөн хорих ял хугацааны өмнө тэнсэн суллагдсан этгээдэд шүүхээс тэнсэн харгалзах захиргааны хяналтын тодорхой хугацаа заан өгч оногдуулсан тохиолдолд ялтай байдал үргэлжилж байхаар зохицуулсан.

Монгол улсын Эрүүгийн хуулийн 6 дугаар бүлгийн 6.14 дүгээр зүйлд Өршөөл⁴⁵, уучлал үзүүлж ялаас чөлөөлөх тухай заагаад мөн зүйлийн 1 дэх хэсэгт “...Гэмт хэрэг үйлдсэн хүн, хуулийн этгээдийг Өршөөл үзүүлэх тухай хуулиар, эсхүл уучлал үзүүлэх тухай Монгол Улсын Ерөнхийлөгчийн зарлигаар гэмт хэрэг үйлдсэн хүний эдлэх ялыг бүрэн болон хэсэгчлэн чөлөөлөх, эсхүл хорихоос өөр төрлийн ялаар дүйцүүлэн сольж болно...” гэж заасан байна.

45 Өршөөл (amnesty): “Amnesty” гэх ойлголт нь Грекийн “an nestia” (маргах) гэсэн үгнээс гаралтай бөгөөд үйлдсэн гэмт хэргийг нь “бүрэн”, “шууд маргах” гэх утгаар хэрэглэдэг. Хууль тогтоох байгууллагаас өршөөл үзүүлэх нь франц зэрэг иргэнлэг эрх зүйн орнуудад хэрэглэж байжээ. Amnesty and Pardon. Leslie Sebba and Richard s. Frase. Encyclopedia of Crime and Justice, Vol. 1, 2002.

Мөн хуулийн 6.14 дүгээр зүйлийн 2 дахь хэсэгт “...Энэ хуульд заасан хүн төрөлхтний аюулгүй байдал, энх тайвны эсрэг гэмт хэрэгт өршөөл, уучлал үзүүлэхгүй. Авлигын гэмт хэрэгт өршөөл үзүүлэхгүй...” гэж 2022 оны 12 дугаар сарын 16-ны өдөр хуульд нэмэлт оруулсан байдаг.

Авлига бол шан харамжийн шинжтэй үйлдлүүдийг хамарсан өргөн хүрээтэй ойлголт юм⁴⁶. Авлигад тодорхой хохирогч гэж байхгүй, түүний дам хохирогч нь тухайн нийгмийн ард иргэд байдаг. Улс төрийн хүрээнд үүрлэх нь улсын хөгжлийн бодлогыг алдагдуулж байдаг.

Улмаар нийтээс итгэж хүлээлгэсэн эрх мэдэл, албан тушаал, боломжийг ашиглах зэрэг зүй ёс, хүн ёс, хууль ёсонд харш элдэв аргаар хүсэл шуналаа гүйцээх, илүү ихийг эзэмших, өмчлөх, олох, авах үйлдэл хийдэг⁴⁷.

Мөн сонгуульд хууль бус, бохир аргаар оролцох, улс төрийн хүчин, улс төрчид бизнесийн бүлэглэлтэй хуйвалдан тэдний эрх ашигт автах, гэмт хэргийн бүлэглэлүүдтэй ил далд холбоо тогтоох, төрийн албан тушаалын томилгооны бодлого алдагдах, үйл ажиллагааныхаа талаарх мэдээллийг аль болох нуун хаацайлах зэрэг олон шинжээр илэрдэг. Тэд өөрсдийн талын хүмүүсийг төрийн нөлөө бүхий албан тушаалд байршуулснаар хууль бус үйлдлээ илрэх, хариуцлага хүлээх эрсдэлээс мөн хамгаалж байна.

Улс төрийн хүрээнд авлига бол эрх мэдэлтнүүд төрийн албыг өөрийн ашиг хонжоонд амжиж ашиглахын төлөө л ажиллахаас бус, үнэн хэрэгтээ бусад асуудалд анхаарах сөхөө байдаггүй⁴⁸.

Шинжээчид сүүлийн 7 жилд /2014-2020/ Монгол улсад өгсөн үнэлгээгээр дунджилбал 36.28 хувь улс төрийн хүрээн дэх авлигын түвшин “өөрчлөгдөөгүй” гэж үзсэн⁴⁹ байдаг.

Авлигатай тэмцэх газар 2008-2013 онд 237 холбогдогчтой 103 эрүүгийн хэргийг шалгаж шүүхээр шийдвэрлэсэн байна. Шүүхээр шийдвэрлүүлсэн 237 хүний 36.3% нь хорих ял, 19.3% нь торгуулийн ял, 0.4% нь албадан

46 Авлигын гэмт явдал сургалтын гарын авлага, УБ., 2007 он., 6 дахь тал;

47 АТГ-ын США-ны ахлах ажилтан ахлах комиссар Х.Оюунбаатар, “Хууль дээдлэх ёс ба авлига: түүх, сургамж” сэдэвт илтгэл, “Шударга ёс” онол арга зүй, мэдээллийн хагас жил тутмын цуврал сэтгүүл 2022/01 (23)., УБ., 2022 он., 93 дахь тал;

48 Авлигын гэмт явдал сургалтын гарын авлага, УБ., 2007 он., 8, 10 дахь тал;

49 ШУА-ийн ФХ-ийн УТЭЗС-ын эрхлэгч, доктор (Ph.D) О.Хатанболд, АТГ-ын США-ны ахлах ажилтан ахлах комиссар Ц.Бадам, “Улс төрийн хүрээн дэх авлигын цар хүрээ ба хэлбэр: шинжээчдийн судалгаанд хийсэн шинжилгээ” сэдэвт хамтарсан илтгэл, “Шударга ёс” онол арга зүй, мэдээллийн хагас жил тутмын цуврал сэтгүүл 2022/01 (23)., УБ., 2022 он., 52 дахь тал;

ажил хийлгэх ял, 3%-ийг баривчлах ялаар тус тус шийтгэсэн ба 10.5% нь “Өршөөлийн тухай Монгол улсын хууль”-д хамрагдсан, 11%-д нь цагаатгасан, 13.1%-ийг нь ял тэнссэн, 4.6%-ийг эрүүгийн хариуцлагаас чөлөөлсөн байна⁵⁰. Дээрхээс үзэхэд авлига болон албан тушаалын гэмт хэрэг үйлдсэн хүмүүсийг өршөөж ял шийтгэлгүй болгож болж байна.

Авлигын хор хөнөөл нийгмийн оюун санааг хүчтэй хордуулж, шударга ёсыг ганхуулдаг. Авлига хүний ёс суртахууны хамгийн дээд шалгуур болох шударга ёсонд сүүдрээ унагаж, саармагжуулдаг.

Авлига хэмээх энэхүү хорлонт үзэгдлийн золиос нь тодорхой тооны бус, харин бүх хүмүүс болж, тэд шударга бус нийгэмд итгэл, найдвар муутай, ирээдүйн талаар хомс төсөөлөлтэй, ёс суртахуунтайгаа зөрчилдөн амьдрах тавилантайгаа эвлэрэхэд хүрдэг⁵¹.

2007-2013 онд Эрүүгийн хэрэгт нийт 2344 хүн сэжигтэн, яллагдагчаар татагдан шалгагдсан бөгөөд холбогдогчдыг албан тушаалын байдлаар нь авч үзвэл, төрийн улс төрийн албан тушаалтан 7.2%, төрийн захиргааны албан тушаалтан 19.8%, төрийн тусгай албан тушаалтан 14.6%, төрийн үйлчилгээний албан тушаалтан 14.2%, энгийн буюу аж ахуй нэгж, байгууллагын албан тушаалтан 43%-ийг эзэлжээ. Харин албан тушаалын эсрэг гэмт хэргийн нөхцөл 2014 онд улсын хэмжээнд нийт 135 бүртгэгдсэн. Энэ нь өмнөх оныхоос 29 хэргээр буюу 27.4%-иар Нийслэл Улаанбаатар хотын хэмжээнд 31 хэргээр буюу 66% тус тус өссөн байна⁵².

Монгол Улсын Авлигатай тэмцэх газраас 2009 онд гаргасан Албан тушаалын гэмт хэргийн шүүхийн шийдвэрийн эмхэтгэл /цуврал/, 2008 оны 01 дүгээр сараас 2008 оны 12 дугаар сар хүртэлх Монгол улс авлига, албан тушаалын гэмт хэргийн 21 шүүхийн шийтгэх тогтоолд нэг бүрчлэн дүн шинжилгээ хийж үзсэн. /Судалгааг хавсралтаас үзнэ үү./ Эрхэлсэн ажил, албан тушаал, мэргэжлийн байдал нь: Шүүгч, прокурор усны нөөцийн дарга, татварын улсын байцаагч, сургуулийн захирал, цагдаа, их эмч, багш гэх мэт олон төрөл байна. Мөн Төрийн үйлчилгээний албан хаагч 8, төрийн улс төрийн албан хаагч 2 /УИХ-ын гишүүн/, төрийн тусгай албан хаагч 9, төрийн

50 <http://iaac.mn/>. АТГ-ын судалгааны тайлан. УБ., 2013 он;

51 Авлигын гэмт явдал сургалтын гарын авлага., УБ., 2007 он., 11, 12 дахь тал;

52 Албан тушаалын гэмт хэрэг: Эрүүгийн эрх зүй, эрүүгийн процессын эрх зүйн тулгамдсан асуудал” МУИС-ийн Эрдэм шинжилгээний хурлын эмхтгэл., УБ., 2015 он., /Б.Одонтулгал, Х.Болормаа., “Монгол Улс дахь авлига, албан тушаалын гэмт хэргийн өнөөгийн байдал” сэдэвт илтгэл/, 41 дахь тал;

захиргааны албан хаагч 13, бусад хувийн компанийн 2 иргэн тус тус эзэлж байна.

Шүүхийн шийтгэх тогтоолын 5 нь албаны мөнгө завшсан, улсад их хэмжээний хохирол учруулсан гэмт хэрэгтэй холбоотой байгаа бол үлдсэн 16 нь хахууль авсан гэмт хэрэгтэй холбоотой байна. Үүнээс дүгнэн үзэхэд төрийн албан хаагч хахууль авснаасаа болоод шүүхээс ял шийтгүүлэх, төрийн албанд тухайн мэргэжлээрээ ажиллах эрхээ тодорхой хугацаагаар хасуулах явдал их байдаг.

Мэдээллийн санд бүртгэгдсэн албан тушаалын эсрэг гэмт хэргийн шалтгаан, нөхцөлийг авч үзвэл, 48.5% нь нийгмийн буруу төлөвшил, хувь хүний ёс суртахууны хэм хэмжээ, шударга байх асуудал хомсодсон, 4.6% нь хяналтын механизм сул, 4.8% нь хувь хүн, бүлэг этгээдүүдийн шунал, ашиг сонирхол, 10.4% нь иргэдийн хууль эрх зүйн мэдлэг дутмаг, 8.3% нь төрийн үйлчилгээ авахад дамжлаг их, 10.2% нь танил талын хүрээ өргөн бусад шалтгаан нөхцөлийг улмаас үйлдэгдсэн тухай дурдсан байдаг⁵³.

Мөн Нийгмийн бодлого хөгжлийн судалгааны хүрээлэн, Бүгд найрамдахчуудын олон улсын хүрээлэнтэй хамтран 2016 оны 3 дугаар сард Улаанбаатар хотын 9 дүүрэг, 13 аймагт нийт 5000 иргэнийг хамруулсан тандалт судалгаа хийхэд оролцогчдын 75% нь хамгийн тулгамдсан асуудлыг “авлига” хэмээн тодорхойлсон байдаг⁵⁴.

Монгол Улсын Үндсэн хуулийн 29 дүгээр зүйлийн 29.3 дахь хэсэгт “... Улсын Их Хурлын гишүүн гэмт хэрэгт холбогдсон тухай асуудлыг Улсын Их Хурлын чуулганаар хэлэлцэж, бүрэн эрхийг нь түдгэлзүүлэх эсэхийг шийдвэрлэнэ. Уул гишүүн гэмт хэрэг үйлдсэн гэж шүүх тогтоовол Улсын Их Хурал түүнийг гишүүнээс нь эгүүлэн татна...” хэмээн заасан байдаг.

Эрх мэдэл, албан тушаалын байдлаа урвуулан ашигласан зарим улс төрд нөлөө бүхий этгээдүүд гэмт хэрэг үйлдсэн хэрнээ одоо хүртэл хариуцлага хүлээхгүй байгаа нь шударга бус байна. Ялангуяа өөртөө болон бусдад давуу байдал бий болгож энэ төрлийн гэмт хэргийг үйлдсэн гэж хардах эрх судлаач бидэнд байна.

53 Монгол Улс дахь 2012 оны гэмт хэрэг, захиргааны зөрчлийн нөхцөл байдал.,УБ., 2013 он., 113 дахь тал;

54 “Төрийн албаны шинэтгэл ба тулгамдсан асуудал” эрдэм шинжилгээний ба хурлын эмхэтгэл УБ.,2017 он, / Доктор, / Ph.D/ Д.Мөнхтөр “Төрийн албаны тогтвортой байдалд сөргөөр нөлөөлж буй зарим хүчин зүйл” сэдэвт илтгэл, 68 дахь тал;

Өөртөө болон бусдад давуу байдал бий болгосон гэж Авлигын эсрэг хуулийн 4 дүгээр зүйлийн 4.1 дэх хэсэгт заасан этгээд албан тушаалын албан тушаалын эрх мэдлээ урвуулан ашигласнаар өөрт нь болон хувь хүн, хуулийн этгээдэд буй болох эдийн болон эдийн бус ашигтай байдлыг хэлнэ⁵⁵. Тухайлбал,

2018 оны сүүлээр сэтгүүлчид тус улсын эрх баригч намын хэд хэдэн улс төрч Жижиг, дунд үйлдвэрийг хөгжүүлэх сангаас бага хүүтэй зээл авсан талаар мэдээлсний дагуу тус хэрэгт холбогдсон УИХ-ын гишүүдийн бүрэн эрхийг түдгэлзүүлэх саналыг Улсын ерөнхий прокуророос УИХ-д оруулсан боловч гишүүдийн олонх нь татгалзсан. Үүнтэй холбогдуулан хэд хэдэн гишүүн уучлал хүсэж, зарим гишүүн авсан зээлээ буцаан төлөхөө амласан юм. Гэвч УИХ-ын эдгээр гишүүд тус үйлдэлтэй холбогдуулан хариуцлага хүлээгээгүй хэвээр байна⁵⁶.

Монгол Улсын Үндсэн хуулийн 14 дүгээр зүйлийн 14.1, 2-т нийцүүлэх⁵⁷, Эрүүгийн хэрэг хянан шийдвэрлэх тухай хуулийн 1 дүгээр зүйлийн 1.1 дэх заалтыг хэрэгжүүлэх⁵⁸, Эрүүгийн хуулийн 1 дүгээр зүйлийн 1.1 дэх хэсэгт⁵⁹ заасан төрийн үндсэн чиг үүргээ хэрэгжүүлэх үүднээс УИХ-ын гишүүдийн бүрэн эрхийг нь түдгэлзүүлэх саналыг Улсын ерөнхий прокурор гаргасан байхад шударга ёсыг чанд сахих ёстой Улсын их хурлын гишүүд хууль бус үйлдэлдээ хариуцлага хүлээхгүй нэгнээ өөгшүүлж, бүрэн эрхийг нь түдгэлзүүлэхгүй байгаа тул эрүүгийн хэрэг хянан шийдвэрлэх ажиллагаанд саад учруулдаг.

55 С.Гантулга, Б.Энхболд. “Эрүүгийн эрх зүй /тусгай анги/ сурах бичиг, УБ., 2018 он., 379 дахь тал;

56 АТГ-ын США-ны ажилтан О.Аминаа, “Бертелсман сангийн шилжилтийн индексийг авч үзэх нь” сэдэвт илтгэл., “Шударга ёс” онол арга зүй, мэдээллийн хагас жил тутмын цуврал сэтгүүл 2022/01 (23)., УБ., 2022 он., 79 дахь тал;

57 Монгол улсын Үндсэн хууль, УБ., 1992 он., 14 дүгээр зүйлийн 14.1 дэх хэсэгт “...Монгол Улсад хууль ёсоор оршин суугаа хүн бүр хууль, шүүхийн өмнө эрх тэгш байна...”, мөн хуулийн 14.2 дахь хэсэгт “...Хүнийг үндэс, угсаа, хэл, арьсны өнгө, нас, хүйс, нийгмийн гарал, байдал, хөрөнгө чинээ, эрхэлсэн ажил, албан тушаал, шашин шүтлэг, үзэл бодол, боловсролоор нь ялгаварлан гадуурхаж үл болно. Хүн бүр эрх зүйн этгээд байна...” гэж заажээ.

58 Монгол улсын Эрүүгийн хэрэг хянан шийдвэрлэх тухай хууль, УБ., 2017 он., 1 дүгээр зүйлийн 1.1 дэх хэсэгт “...Эрүүгийн хэрэг хянан шийдвэрлэх ажиллагааны зорилт нь гэмт хэргийг шуурхай, бүрэн илрүүлэх, гэмт хэрэг үйлдсэн хүн, хуулийн этгээдийг олж тогтоон шударгаар ял оногдуулах, гэм буруугүй хэнийг ч гэмт хэрэг үйлдсэн гэм буруутайд тооцохгүй байх, хүний эрх, хууль ёсны ашиг сонирхлыг хамгаалах, зөрчигдсөн эрхийг сэргээхэд оршино...” гэж заажээ.

59 Монгол улсын Эрүүгийн хууль, УБ., 2015 он., 1 дүгээр зүйлийн 1.1 дэх хэсэгт “...Энэ хуулийн зорилго нь Монгол Улсын Үндсэн хуулиар баталгаажуулсан хүний эрх, эрх чөлөө, нийтийн болон үндэсний ашиг сонирхол, Үндсэн хуулийн байгуулал, үндэсний болон хүн төрөлхтний аюулгүй байдлыг гэмт халдлагаас хамгаалах, гэмт хэргээс урьдчилан сэргийлэхэд оршино...” гэж заажээ.

Сонгуульд санал өгөх явдал нь ард түмний хүсэл зоригийн илэрхийлэл, сэтгэл хөдлөлийн асуудал гээд орхивол тэд зөв сонголтоо хийх эсэх нь тэдний сонгох эрхийн асуудал болно.

Тухайн авлига, албан тушаалын гэмт хэрэг үйлдсэн байж болзошгүй үндэслэлээр Авлигатай тэмцэх газарт шалгагдаж байгаа сэжигтэн, яллагдагчаар татагдсан хүн өөрийнх нь хийж байсан муу үйлдлийг мэдээгүй, хараагүй, үзээгүй газар, хот, суурин, сум, аймагт очоод засаг дарга, иргэдийн төлөөлөгчдийн хурлын гишүүн гэх мэт сонгуульд албанд томилогдоод гэм буруутай гэдгийг шүүхээр эцэслэн тогтоох хүртэл хугацаанд Эрүүгийн хэрэг хянан шийдвэрлэх тухай хуулийн 14.4 дүгээр зүйлд заасан “...Тодорхой үйл ажиллагаа явуулах, албан үүргээ биелүүлэхийг түдгэлзүүлэх таслан сэргийлэх арга хэмжээ...” авахаас өмнө дахин өөрийн хийж байсан авлигаа аваад, албан тушаалын эрх мэдлээ урвуулан ашиглах, шүүхээр гэм буруутай нь тогтоогдож ял, шийтгэл авбал түүнийг үүрэгт ажлаас нь чөлөөлсний дараа дахин сонгууль явуулж нөхөн томилгоо хийх шаардлага үүснэ. Энэ нь шударга ёсыг замхруулах үндэс суурь юм.

Монгол Улсын Үндсэн хуульд заасан хүн бүр хууль, шүүхийн өмнө эрх тэгш байх эрхийг зөрчиж байгаа юм. Тодруулбал, хуулийн өмнө тэгш байх гэдэг бол ямар ч төрийн албан хаагч адил тэгш байх гэдгээр ойлгож болно. Төрийн тусгай болон захиргааны албанд ажиллаж байгаад авлига, албан тушаалын гэмт хэрэг үйлдэн ял шийтгүүлсэн хүн, ялаа эдэлж дуусаад төрийн үйлчилгээний албанд ажиллах, харин авлига, албан тушаалын гэмт хэрэг үйлдсэн байж болзошгүй үндэслэлээр шалгагдаж байгаа хүн шүүхээр түүнийг гэм буруутай эсэхийг тогтоох хүртэл хугацаанд сонгуульд өрсөлдөхөөр нэрээ дэвшүүлэх, сонгуульд өрсөлдөж ялж гарч ирээд шүүхээс гэм буруутай гэдгийг тогтоох хүртэл төрийн улс төрийн албанд ажиллаад явах боломж холбогдох сонгуулийн тухай бие даасан 3 хууль болон төрийн албаны тухай хуульд байна. Төрийн жинхэнэ албан тушаал эрхлэх хүн авлига, албан тушаалын гэмт хэрэг үйлдэж байгаагүй хүн байх ёстой бол энэ тусгай шаардлага төрийн үйлчилгээний албан тушаал эрхлэх хүнд нэгэн адил хамаарах ёстой. Мөн авлига, албан тушаалын гэмт хэрэгт шалгагдаж байх хугацаандаа сонгуульд өрсөлдөх боломжгүй байхаар хуульд тусгайлан заах шаардлага байна. Ингэвэл хүн бүр эрхэлсэн ажил, албан тушаалаасаа үүдэн ялгаварлан гадуурхагдахгүй хуулийн өмнө тэгш байх нөхцөл бүрдэнэ.

Авлига, албан тушаалын гэмт хэрэг үйлдэх субъект нь төрийн албанд зөвхөн төрийн жинхэнэ албан хаагчаар хязгаарлахгүй, төрийн улс төрийн болон төрийн үйлчилгээний албан хаагчид нэгэн адил хамаарах асуудал гэдгийг судалгааны ажлаас харахад илэрхий байна.

Мөн хэн ч авлига, албан тушаалын гэмт хэрэг үйлддэг. Монгол улсын 3 дахь ерөнхийлөгч Н.Энхбаяр авлига, албан тушаалын гэмт хэрэгт холбогдон гэм буруутайн шүүхээр шийдвэрлэгдэн ял эдэлсэн билээ. Тэрээр 2016 онд сонгуульд өрсөлдөж чадаагүй нь түүний ялтай байдал дуусаагүйтэй холбоотой байдаг.

Төрийн жинхэнэ албан хаагч авлига албан тушаалын гэмт хэрэгт холбогдон ял шийтгэл эдэлсэн бол дахин төрийн тусгай эсхүл төрийн захиргааны албан тушаал эрхлэн ажиллах боломжгүй. Харин төрийн үйлчилгээний албан хаагч олон удаа авлига, албан тушаалын гэмт хэрэг үйлдэж ял шийтгүүлж байсан эсэхээс үл хамааран ялгүй болсон бол дахин үйлчилгээний албан тушаал эрхлэн ажиллах боломж байгаа нь төрийн жинхэнэ албан хаагчийг эрхэлсэн ажил, албан тушаалаар нь ялгаварлан гадуурхсан нэг бодлын буруу, ёс суртахуунгүй Үндсэн хууль зөрчсөн үзэгдэл юм.

Дүгнэлт:

Монгол Улсын Үндсэн хуульд заасан хүн бүр хууль, шүүхийн өмнө тэгш эрхээр хангагдах ёстой. Бид шүүхийн өмнө тэгш байж, ямар ч төрийн албан хаагч байсан авлига, албан тушаалын гэмт хэрэг үйлдсэн тохиолдолд ял шийтгэл авах ёстойг холбогдох хуульд тусгайлан заасан байна. Харин Төрийн албаны тухай хуулийн шинэчилсэн найруулгын зарим зүйл, заалт төрийн албан хаагчдын хуулийн өмнө эрх тэгш байх эрхийг зөрчиж, эрхэлсэн ажил, албан тушаалаар нь ялгаварлан гадуурхаж байгааг анхаарч үзэх хэрэгтэй.

Учир нь Төрийн албаны тухай хуулийн шинэчилсэн найруулгад зааснаар авлига, албан тушаалын гэмт хэрэг үйлдэж ял шийтгэлгүй болсон хүмүүс төрийн жинхэнэ албанд ажиллах боломжгүй үед төрийн үйлчилгээний албаны ажилтан болж, албан тушаалд томилогдон ажиллах боломж байна. Үүнээс үүдэн олон удаа авлига, албан тушаалын гэмт хэрэгт холбогдсон эсхүл олон удаагийн үйлдэлтэй авлига авч ял шийтгүүлж байсан хүмүүст хориглох хуулийн заалт байхгүй учраас төрийн үйлчилгээний албан тушаал эрхлэх боломжтой.

Нийгмийн шударга ёс ард түмний хүсэл зоригийг хангаж, нийгмийн тогтвортой байдлыг хууль тогтоомжоор хангаж хариуцлагатай байх ёстой атал зарим нэг хуулийн заалтаас болоод ард олны шударга нийгэмд амьдрах баталгаа үгүйрэх ёсгүй гэж бид бодож байна.

Төрийн жинхэнэ албан хаагчийг эрхэлсэн ажил, албан тушаалаар нь ялгаварлан гадуурхаж байгаа өнөөгийн нөхцөлд авлига, албан тушаалын гэмт хэрэг үйлдвэл төрийн үйлчилгээний албан хаагч бүр төрийн жинхэнэ албан хаагчтай нэгэн адил хариуцлага хүлээдэг хуулийн өмнө эрх тэгш байвал энэ нь Үндсэн хуульд нийцэх юм. Монгол улсын иргэн бүр хуулийн өмнө тэгш эрхээ эдэлж эрхэлсэн ажил, албан тушаалаараа ялгарварлан гадуурхалтанд өртөхгүй байх ёстой.

Гэтэл Жижиг, дунд үйлдвэрийг хөгжүүлэх сангаас бага хүүтэй зээл авсан асуудлаар тус хэрэгт холбогдсон Улсын их хурлын гишүүдийн бүрэн эрхийг түдгэлзүүлэх саналыг Улсын ерөнхий прокуророос Улсын их хуралд оруулахад гишүүдийн олонх нь татгалзсан нөхцөл байдлаас дүгнэлт хийхэд тэд хууль бус үйлдлийнхээ төлөө хариуцлага хүлээхгүй, шударга бус, ёс зүйгүй үйлдэл хийж болдог гэдгээ тухайн үед санал хураалтын системээр ард түмэнд тодорхой харуулсан.

Энгийн төрийн албан хаагч гэмт хэрэгт шалгагдахад мөрдөн шалгах ажиллагаанд саад учрахгүйгээр шалгаж болж байхад төрийн өндөр эрх мэдэлтэй, улс төрд нөлөө бүхий этгээдүүд хууль зөрчиж, гэмт хэрэгт холбогдоход хариуцлага хүлээхгүй, бүрэн эрхийг нь түдгэлзүүлж болохгүй байгаа нь төрийн албан хаагчдыг эрхэлсэн ажил, албан тушаалын байдлаар ялгаварлан гадуурхсан хэрэг болсон.

Авлига, албан тушаалын гэмт хэрэгт холбогдож ял шийтгэл эдэлсэн иргэнийг дахин төрийн байгууллагад ажилдавах, томилоход тухайн байгууллага дотоод итгэл үнэмшлээрээ ажилд авах, томилох эсэхийг шийдвэрлэх бүрэн боломжтой.

Төрийн албаны тухай хуулийн шинэчилсэн найруулгад заасан төрийн жинхэнэ албан хаагчид тавигдах нийтлэг шаардлагад туссан авлига, албан тушаалын гэмт хэрэг үйлдэж ял шийтгэл эдэлж байгаагүй байх гэсэн заалт нь энэ төрлийн гэмт хэрэгт холбогдон ял шийтгэлээ бүрэн эдэлж дууссан, нийтийн албанд томилогдох эрхээ хасуулсан хугацаа дуусахад ялтай байх хугацаа хамт дуусна.

Энэ ойлголтын хүрээнд Монгол улсын иргэний гэм бурууг шүүх шүүгээгүй байхад хуулийн хүрээнд бүх насаар нь төрийн албанд томилогдох эрхийг хасаж яллаж байгаа нь Үндсэн зөрчиж байна.

Сонгуульд өрсөлдөх хүсэлтэй Сонгуулийн ерөнхий хороонд бүртгүүлсэн нэр дэвшигч иргэн зөвхөн авлига, албан тушаалын гэмт хэрэг үйлдэж, шүүхээр гэм буруутай тогтоогдсоноос бусад төрлийн гэмт хэрэг үйлдэж ял, шийтгэл эдэлж байсан эсэхээс үл хамааран сонгуульд нэр дэвшин өрсөлдөх боломжтой байна.

Харин төрийн захиргааны болон төрийн тусгай албанд ажиллах чин хүсэлтэй иргэд гэмт хэрэг үйлдэж ял шийтгэл эдэлж дууссан бол түүнийг гэм буруутай эсэхийг шүүх эрх зөвхөн шүүхэд олгогдсон тул тухайн ажлын байранд сонгон шалгаруулалт зарлах үедээ бүртгүүлэхэд анхаарах зүйлд гэмт хэрэг үйлдэж ял шийтгэл эдэлж байгаагүй гэж заах нь хүний эрхийн хүрээнд шударга ёс, тэгш эрхийг зөрчсөн асуудал болоод байна.

Төрийн жинхэнэ албанд ажиллах хүсэлтэй иргэдийг авлига, албан тушаалын гэмт хэрэг үйлдсэнээс бусдаар өөр төрлийн гэмт хэрэг үйлдсэн тохиолдолд Сонгуульд өрсөлдөх эрхтэй нэр дэвшигч иргэнтэй яг нэгэн адил эрхээр хангаж, ажиллах боломжийг бий болгох эсхүл ямар төрлийн гэмт хэрэг үйлдсэнээс үл хамааран төрийн жинхэнэ болон улс төрийн алба хаагчийг нэгэн адил төрийн албанд ажиллах боломжийг хориглох боломжтой.

Санал:

1. Монгол Улсын Үндсэн хуулийн 29 дүгээр зүйлийн 29.3 дахь хэсэгт “... Улсын Их Хурлын гишүүн гэмт хэрэгт холбогдсон тухай асуудлыг Улсын Их Хурлын чуулганаар хэлэлцэж, бүрэн эрхийг нь түдгэлзүүлэх эсэхийг шийдвэрлэнэ. Уул гишүүн гэмт хэрэг үйлдсэн гэж шүүх тогтоовол Улсын Их Хурал түүнийг гишүүнээс нь эгүүлэн татна...” хэмээн заасныг эргэн харж өөрчлөх, шаардлагатай тохиолдолд Улсын их хурлын чуулганаар хэлэлцэж УИХ-ын гишүүний халдашгүй байдлын дэд хорооны саналаар түдгэлзүүлэх талаар тусгах,

2. Авлига, албан тушаалын гэмт хэрэгт ял шийтгүүлж нийтийн албанд томилогдох эрхээ хасуулсан хугацаа дуусахад ялтай байдал үргэлжлэхгүй дуусч байгааг анхаарч Төрийн албаны тухай хуулийн шинэчилсэн найруулгад заасан төрийн жинхэнэ албан хаагчид тавигдах нийтлэг шаардлагад туссан

авлига, албан тушаалын гэмт хэрэг үйлдэж ял шийтгэл эдэлж байгаагүй байх гэсэн нийтлэг заалтыг өөрчлөх,

3. Сонгуульд өрсөлдөж, цаашид улс төрийн алба хаагч болох хүсэлтэй иргэн зөвхөн авлига, албан тушаалын гэмт хэрэг үйлдэж, шүүхээр гэм буруутай тогтоогдсоноос бусад төрлийн гэмт хэрэг үйлдэж ял, шийтгэл эдэлж байснаас үл хамааран сонгуульд нэр дэвшин өрсөлдөх боломжтой байгаа учраас төрийн захиргааны болон төрийн тусгай албанд ажиллах чин хүсэлтэй иргэн авлига, албан тушаалын гэмт хэрэг үйлдсэнээс бусдаар өөр төрлийн гэмт хэрэг үйлдэж ял шийтгэл эдэлж дууссан бол түүнийг гэм буруутай эсэхийг шүүх эрх зөвхөн шүүхэд олгогдсон тул тухайн ажлын байранд сонгон шалгаруулалт зарлахдаа бүртгүүлэхэд анхаарах зүйлд гэмт хэрэг үйлдэж ял шийтгэл эдэлж байгаагүй гэж заахгүй байхад анхаарах

4. Хэрвээ авлига, албан тушаалын гэмт хэргээс өөр төрлийн гэмт хэрэг үйлдэж ял шийтгэл авч байсан иргэнийг Төрийн жинхэнэ албанд ажиллуулахгүй гэж үзвэл Төрийн улс төрийн болон төрийн үйлчилгээний албан хаагчдыг нэгэн адил ажил эрхлэх эрхгүй болгох,

Ном зүй

1. Интернет цахим хуудас:

<https://www.Crimemap.police.gov.mn/>
<http://iaac.mn/>.

2. Монгол Улс дахь эрх зүйн акт:

- Монгол Улсын Үндсэн хууль, УБ, 1992 он;
- Улс төрийн намын тухай хууль, УБ, 2005 он;
- Авлигын эсрэг хууль, УБ, 2006 он;
- Хүүхдийн эрх, эрх хамгаалал, УБ, 2011 он;
- Нийтийн албанд нийтийн болон хувийн ашиг сонирхлыг зохицуулах, ашиг сонирхлын зөрчлөөс урьдчилан сэргийлэх тухай хууль, УБ, 2012 он;
- Сонгуулийн тухай хууль, УБ, 2015 он;
- “Төрийн мэдээлэл” эмхэтгэл. Өршөөл үзүүлэх тухай хууль, УБ, 2015 он;
- Төрийн албаны тухай хуулийн шинэчилсэн найруулга, УБ, 2017 он;
- Монгол Улсын хууль эмхэтгэл, Эрүүгийн хууль, 2017 он;
- Монгол улсын Их хурлын сонгуулийн тухай хууль, УБ, 2019 он;

- Монгол улсын Аймаг, нийслэл, сум, дүүргийн Иргэдийн төлөөлөгчдийн хурлын сонгуулийн тухай хууль, УБ., 2020 он;
- Монгол улсын Ерөнхийлөгчийн сонгуулийн тухай хууль, УБ., 2020 он;

1. Олон улс дахь эрх зүйн акт:

- Авлигын эсрэг НҮБ-ын конвенц.

2. Ном сурах, бичиг, судалгааны ажил, сэтгүүл:

- Amnesty and Pardon. Leslie Sebba and Richard s. Frase. Encyclopedia of Crime and Justice, Vol. 1, 2002.
- Авлигын гэмт явдал сургалтын гарын авлага, УБ., 2007 он;
- “Эрүүгийн эрх зүй, гарын авлага”, УБ., 2007 он;
- АТГ-ын судалгааны тайлан. УБ., 2013 он;
- Авлигын гэмт явдал сургалтын гарын авлага, УБ., 2007 он;
- Монгол Улс дахь 2012 оны гэмт хэрэг, захиргааны зөрчлийн нөхцөл байдал, УБ., 2013 он;
- Албан тушаалын гэмт хэрэг: Эрүүгийн эрх зүй, эрүүгийн процессын эрх зүйн тулгамдсан асуудал” МУИС-ийн Эрдэм шинжилгээний хурлын эмхэтгэл, УБ., 2015 он;
/Б.Одонтунгалаг, Х.Болормаа, “Монгол Улс дахь авлига, албан тушаалын гэмт хэргийн өнөөгийн байдал” сэдэвт илтгэл/;
/Б.Номынбаясгалан, “Аутентик тайлбарыг хэрэглэх онцлог эрх зүйн зарим асуудал” сэдэвт илтгэл/;
- “Хууль сахиулахуй” онол арга зүйн улирал тутмын сэтгүүл, №02 (10), УБ., 2016 он; /Ц.Мөнхбат, “Ялтай байдлын эрх зүйн процессын зарим асуудал” илтгэл/;
- “Төрийн албаны шинэтгэл ба тулгамдсан асуудал” эрдэм шинжилгээний ба хурлын эмхэтгэл УБ., 2017 он, Доктор, /Ph.D/ Д.Мөнхтөр “Төрийн албаны тогтвортой байдалд сөргөөр нөлөөлж буй зарим хүчин зүйл” сэдэвт илтгэл;
- Монгол улсын хүний эрхийн үндэсний комиссоос эрхлэн гарсан “Жендер ба хүний эрх” гарын авлага, УБ., 2018 он;
- С.Гантулга, Б.Энхболд. “Эрүүгийн эрх зүй /тусгай анги/сурах бичиг, УБ., 2018;
- Шударга ёс” онол арга зүй, мэдээллийн хагас жил тутмын цуврал сэтгүүл 2022/01 (23), УБ., 2022 он;

ХАВСРАЛТ 1.

№	Албан тушаал	Мэргэжил	Шүүхийн шийдвэр	Хэргийн агуулга
1.	Татварын товчооны дарга Үйлдвэрийн ерөнхий нягтлан бодогч	Нягтлан бодогч	Орхон аймгийн Сум дундын ЭХАШШ-ийн 2008 оны 01.11-ний 12-р шийтгэх тогтоол	Албаны мөнгө хувьд ашигласан гэмт хэрэг
2.	Сум дундын ерөнхий шүүгч, шүүгч, аймгийн прокурорын газрын хяналтын прокурор,	Хуульч	СХД-ийн ЭХАШШ-ийн 2008 оны 02.27-ны 87-р шийтгэх тогтоол	Хээль хахууль авсан гэмт хэрэг
3.	БЗД-ийн Замын цагдаагийн зохицуулагч	Эрх зүйч Цагдаа	БЗД-ийн ЭХАШШ-ийн 2008 оны 04.02-ны 88-р шийтгэх тогтоол	Хээль хахууль авах гэмт хэрэг
4.	Хилийн мэргэжлийн хяналтын албанд эрүүл ахуй халдвар судлалын улсын байцаагч Олон улсын нисэх буудалд гаалын улсын байцаагч	Халдвар судлалын их эмч Хуульч	СХД-ийн ЭХАШШ-ийн 2008 оны 04.18-ны өдрийн 147-р шийтгэх тогтоол	Хээль хахууль авахаар завдсан гэмт хэрэг
5.	Гаалийн газрын улсын байцаагч	Эдийн засагч	БГД-ийн ЭХАШШ-ийн 2008 оны 04.28-ны 128-р шийтгэх тогтоол	Хээль хахууль авсан гэмт хэрэг
6.	Гаалын газрын улсын байцаагч	Эдийн засагч	БГД-ийн ЭХАШШ-ийн 2008 оны 04.29-ний 130- р тогтоол	Хээль хахууль авсан, баримт бичиг хуурамчаар үйлдсэн гэмт хэрэг
7.	Сум дундын прокурорын газрын хяналтын прокурор	Эрх зүйч	ХУД-ийн ЭХАШШ-ийн 2008 оны 05.15-ны 81-р тогтоол	Хээль хахууль авсан гэмт хэрэг
8.	Мэргэжлийн хяналтын газрын улсын байцаагч	Инженер	Баянхонгор аймгийн Сум дундын ЭХАШШ-ийн 2008.05.15-ны 72-р тогтоол	Хээль хахууль авсан гэмт хэрэг
9.	Тагнуулын газрын тагнуул	Эрх зүйч	ХУД-ийн ЭХАШШ-ийн 2008 оны 05.29-ний 89-р тогтоол	Хээль хахууль авсан гэмт хэрэг
10.	ОБЕГ-ийн харъяа Аймгийн улсын нөөцийн салбарын дарга	Барилгын инженер	Дархан уул аймгийн Сум дундын ЭХАШШ-ийн 2008 оны 06.19-ний 113-р тогтоол	Эрх мэдлээ хэтрүүлэн ашигласан, мөнгө завшсан гэмт хэрэг
11.	Сумын 10 жилийн сургуулийн захирал	Биеийн тамирын багш	Баянхонгор аймгийн Сум дундын ЭХАШШ-ийн 2008 оны 06 .23-ны 85-р тогтоол	Хээль хахууль авсан гэмт хэрэг
12.	Цахилгаан түгээх станц, ТӨХК-ий гүйцэтгэх захирал	Эрх зүйч, цахилгаааны инженер	Орхон аймгийн сум дундын ЭХАШШ-ийн 2008.07.22-ны 121-р шийтгэх тогтоол	Албан тушаалаа урвуулан ашигласан, албаны мөнгө завшсан гэмт хэрэг

13.	Замын цагдаагийн тасгийн олон нийттэй харилцах албаны байцаагч	Автын инженер	СХД-ийн ЭХАШШ-ийн 2008.07.31-ний 294-р тогтоол	Хээль хахууль авсан гэмт хэрэг
14.	Хөдөлмөр нийгмийн халамж үйлчилгээний хэлтсийн дарга	Философич	СБД-ийн ЭХАШШ-ийн 2008 оны 08.07-ны 254-р шийтгэх тогтоол	Албаны мөнгө завшсан гэмт хэрэг
	Хэлтсийн нягтлан бодогч	-		
15.	Цагдаагийн хэлтэст Эдийн засгийн ахлах төлөөлөгч	Хуульч	ХУД-ийн ЭХАШШ-ийн 2008 оны 09.02-ны 150-р шийтгэх тогтоол	Хээль хахууль авсан гэмт хэрэг
16.	Татварын газарт татварын улсын байцаагч	Эдийн засагч	ХУД-ийн ЭХАШШ-ийн 2008 оны 09.24-ний 79А-р тогтоол	Хээль хахууль авсан гэмт хэрэг
17.	Засаг даргын тамгын газрын санхүү, эдийн засаг, бодлого зохицуулалтын хэлтсийн тасгийн дарга	Нягтлан бодогч	Дархан-Уул аймгийн Сум дундын ЭХАШШ-ийн 2008 оны 10.16-ны 188-р шийтгэх тогтоол	Албаны мөнгө хувьдаа ашигласан, албан тушаалын байдлаа урвуулан ашиглаж, улсад их хэмжээний хохирол учруулсан гэмт хэрэг
	Хэлтсийн дарга	-		
	Цогцолбор сургуулийн нягтлан бодогч	-		
	Улсын нөөцийн газрын дарга	Барилгын инженер		
	Дэд дарга	Хуульч, гурилын технологич		
18.	ХХК-ийн захирал	Геофизикч	СБД-ийн ЭХАШШ-ийн 2008 оны 11.10-ны 354-р шийтгэх тогтоол	Хээль хахууль өгөхийг завдсан гэмт хэрэг
19.	УИХ-ийн гишүүн, сайд	Хэвлэлийн инженер, эдийн засагч	СБД-ийн ЭХАШШ-ийн 2008 оны 12.19-ний 01-р шийтгэх тогтоол	Албан тушаалын эрх мэдлээ урвуулан ашиглаж, <u>тойргийн мөнгийг хууль бусаар ашигласан</u> , Улсад их хэмжээний хохирол учруулсан гэмт хэрэг
	Ерөнхий газрын захиргаа, хяналт, шинжилгээ, улсын нөөцийн асуудал хариуцсан дэд дарга	Эдийн засагч		
20.	Цагдаагийн хэлтсийн хэрэг бүртгэгч	Эрх зүйч	БЗД-ийн ЭХАШШ-ийн 2008 оны 12.11-ний 614-р шийтгэх тогтоол	Хээль хахууль авсан, мөрдөн байцаалтын ажиллагаанаас зориуд зайлсхийсэн гэмт хэрэг
21.	10 Жилийн Боловсролын сургуулийн захирал	Багш, инженер	ЧД-ийн ЭХАШШ-ийн 2008 оны 11.13-ны 330-р шийтгэх тогтоол	Хээль хахууль авсан.



Б.ЭРДЭНЭБАТ

*Дотоод хэргийн их сургуулийн Цагдаагийн сургуулийн
Мөрдөх арга зүйн тэнхимийн эрхлэгч, доктор (Ph.D),
цагдаагийн дэд хурандаа*

МӨРДӨН ШАЛГАХ АЖИЛЛАГААНЫ ЗӨВШӨӨРӨЛ, ТУЛГАМДСАН АСУУДАЛ

Товч агуулга: Эрүүгийн процессын явцад хүний эрх, эрх чөлөөнд халдсан аливаа ажиллагаанд прокуророос тавих хяналтын хэлбэр болох “Зөвшөөрөл” олгох ажиллагааг хялбарчлах, мөрдөгчийн хараат бус, бие даасан байдлыг нэмэгдүүлэх, процессын чирэгдлийг бууруулах талаар судалж, дүгнэлт, санал дэвшүүлсэн болно.

Түлхүүр үг: Хүний эрх, эрх чөлөө, эрүүгийн процесс, мөрдөн шалгах ажиллагаа, мөрдөгч, прокурор, зөвшөөрөл,

Abstract: During the criminal process, we studied how to simplify the process of issuing “Consent”, which is a form of control on the part of the prosecutor over any action that violates human rights and freedoms, how to increase the autonomy and independence of the detective, and how to reduce the duration of the process.

Keywords: Human rights, freedom, criminal process, investigation, detective, prosecutor, consent.

Нэг. Удиртгал хэсэг

Монгол Улсын Эрүүгийн процессын хууль нь нийгмийн хөгжлийн чиг хандлагатай холбоотойгоор шинэчлэн өөрчлөгдөж, тухайн эрх зүйн салбарын уламжлалыг хадгалан боловсронгуй болсоор ирсэн. Шинээр боловсруулагдсан Эрүүгийн хэрэг хянан шийдвэрлэх тухай хууль нь хүний салшгүй эрхийг хөндөж байгаа мөрдөн шалгах ажиллагааг хэрэгжүүлэх журам, дараалал, хугацааг тогтоож, прокурор, шүүхийн зөвшөөрлийг авах журмыг⁶⁰ нарийвчлан тогтоосон. Тодруулбал, Эрүүгийн хэрэг хянан шийдвэрлэх тухай хуулийн 22.1 дүгээр зүйлийн 3 дахь хэсэгт 11 төрлийн илээр явуулах⁶¹ мөрдөн шалгах ажиллагаанд прокурорын зөвшөөрлийг, 31.4 дүгээр зүйлд заасны дагуу Сэжигтнийг шүүхийн зөвшөөрөлтэй баривчлах ажиллагаануудад шүүхээс зөвшөөрөл авдаг байна. Мөн зөвшөөрөл авах тухай хуульчлан тусгаагүй ч ЭХХШТХ-ийн 6.3 дугаар зүйлд заасан Мөрдөн шалгах ажиллагаа явуулах албаны даргын эрх хэмжээний хүрээнд мөрдөгчийн 39⁶² төрлийн санал, тогтоолыг хянаж, танилцан тухай гарын үсэг зурж, зөвшөөрөл олгодог байна.

Зөвшөөрөл авах нь техник ажиллагаа шаардсан, шуурхай хийж гүйцэтгэх шаардлагатай ч цаг хугацаа зарцуулсан ажиллагаа бөгөөд тухайн зөвшөөрөл олгох эрх бүхий албан тушаалтан хурал зөвлөгөөн, сургалттай, гадуур ажилтай, шүүх хуралтай гэх шалтгаанаар ажлын байран дээрээ байдаггүй, тухайн ажилтныг орлож зөвшөөрөл өгөх боломжгүй, прокуророос зөвшөөрөл авахад дахин тогтоол, санал үйлдэх шаардлагатай байдаг тул даруй гэх шаардлагыг хангадаггүй, мөрдөгчийн саналд байгаа үл ялиг техник алдааг үндэслэн саналыг хүлээж авахгүй байх, амаар зааварчилга өгөх, зарлага цагдаагаар явуулсан саналыг хүлээж авахгүй мөрдөгчийг өөрийн биеэр саналаа танилцуулахыг шаардах зэргээр эрүүгийн процессын зорилтыг хангах ажиллагаанд хүндрэл учирдаг байна. Мөн ямар төрлийн нотлох баримтыг үндэслэн зөвшөөрөл олгох талаар нэг мөр ойлголт байхгүй, албан тушаалтан бүр өөрийн өөрийнхөөрөө шийддэг, зөвшөөрөл олгох ажиллагааны талаар нарийвчилсан зохицуулалт байхгүй нь тулгамдсан асуудал болж тухайн нөхцөлд байдалд дүн шинжилгээ хийх шаардлагыг бий болгож байна.

60 Эрүүгийн хэрэг хянан шийдвэрлэх тухай хуулийн үзэл баримтлал. Хууль зүйн яам, 2015 он

61 Мөрдөн шалгах нууц ажиллагаа нь төрийн нууцад хамаарах журмаар зохицуулагддаг тул дурдаагүй.

62 УЕП-ын 2017 оны А/59 дугаартай “Мөрдөн шалгах ажиллагааны эрх зүйн хэлбэрийн жагсаалт, загварыг батлах тухай” тушаал

Хоёр. Судалгааны хэсэг

Хүний эрх гэдэг нь хүнд төрөлхөөс заяагдмал эрхүүд⁶³ хэмээн үзэх бөгөөд хүн бүр яс үндэс, арьс өнгө, хүйс, хэл, шашин шүтлэг, улс төрийн болон бусад үзэл бодол, үндэс угсаа, нийгмийн гарал, өмч хөрөнгө, төрөлх болон бусад байдлаар ялгаваргүйгээр эрхээ эдлэх нь хүний эрхийн хүлээн зөвшөөрөгдсөн үзэл баримтлал⁶⁴ мөн бөгөөд хүний нандин чанар, үндсэн эрх, эрх чөлөөнд харшлах аливаа үйлдлээс хувь хүн болон аливаа бүлгийг хамгаалдаг “хүний эрхийн хууль тогтоомж”-оор хуульчлан баталгааждаг. Эдгээр нь гэрээ, олон улсын заншлын эрх зүй, зарчим болон эрх зүйн бусад эх сурвалжаар дамжин илэрдэг бөгөөд хүний эрхийн тухай хууль тогтоомж нь төр улсад тодорхой алхмуудыг хийх үүрэг хүлээлгэхээс гадна тусгайлан заасан үйлдэл хийхийг мөн хориглодог.

“Эрх (англ. right or. права) — тодорхой этгээд, төрийн байгууллага, улс түмэн, төр буюу бусад субъектийн боломжтой зан үйлийн төрөл зүйл ба хэмжээ”⁶⁵ гэж тайлбарласан. “Хүний эрх” гэдэг нь төртэй харьцах, түүний эдийн засгийн, нийгэмшлийн, улс төрийн соёлын хүрээн дэх боломж ба шаардлагын эрх зүйн байдлыг тодорхойлсон ухагдахуун бөгөөд тухайн улсын иргэн, гадаадын иргэн, харьяалалгүй хүмүүсийг нийтэд нь багтаадаг. Хүний эрхийг эрх чөлөөтэй ба зохистой хэрэгжүүлэх нь иргэний нийгэм ба эрх зүйт төрийн нэг үндсэн шинж⁶⁶ юм. Төрийн үндсэн үүрэг нь Үндсэн хуульд заасны дагуу “Төрөөс хүний эрх, эрх чөлөөг хангахуйд эдийн засаг нийгэм, хууль зүйн болон бусад баталгааг бүрдүүлж, хүний эрх, эрх чөлөөг зөрчихтэй тэмцэх, хөндөгдсөн эрхийг сэргээн эдлүүлэх явдал” мөн бөгөөд “Хүний эрхийг хамгаалах нь төрийн гол үүрэг”⁶⁷ мөн бөгөөд үүнийг хэрэгжүүлэх ёстой эрүүгийн процессын хууль тогтоомж нь бүрэн дүүрэн ажиллаж цогц байдлаар тухайн үүргээ хэрэгжүүлэх ёстой. Төрөөс баримтлах тэргүүлэх чиглэл нь хүний эрх эрх чөлөөг гэмт хадлагаас хамгаалах явдал юм.

63 Хүний эрх, НҮБ, Хүний эрхийн дээд комиссарын газар, УБ., 2003. 3 дахь тал

64 Г.Амаржаргал. Эрүүгийн процессын албадлага. УБ, 2013 он. 5 тал

65 С.Нарангэрэл. Эрх зүйн эх толь бичиг. -Уб., 2007. 886 дахь тал.

66 С.Нарангэрэл. Эрх зүйн эх толь бичиг. -Уб., 2007. 563 дахь тал.

67 Лүндэндорж, Л. Эрх зүй судлал: философи, онол. -Уб., 2011. 172 дахь тал.

ЭХХШТХ-ийн зорилго нь гэмт хэргийг шуурхай, бүрэн илрүүлэх, гэмт хэрэг үйлдсэн хүн, хуулийн этгээдийг олж тогтоон шударгаар ял оногдуулах, гэм буруугүй хэнийг ч гэмт хэрэг үйлдсэн гэм буруутайд тооцохгүй байх, хүний эрх, хууль ёсны ашиг сонирхлыг хамгаалах, зөрчигдсөн эрхийг сэргээх⁶⁸ явдал бөгөөд, тухайн зорилгыг хангахын тулд Эрүүгийн хэрэг хянан шийдвэрлэх ажиллагааг явуулдаг.

ЭХХША гэж өргөн утгаараа, эрүүгийн хэрэг (гэмт хэрэг) шалгаж шийдвэрлэх ажиллагааг хэрэгжүүлэх явцад дагаж, мөрдөхөөр тогтоосон журам⁶⁹, түүнийг хуулиар зохицуулж байгаа үйл ажиллагааг ойлгоно.

Энэ эрх зүйн зохицуулалтын онцлог тал нь тухайн харилцаанд оролцогчдын эрх үүргийг тодорхойлоод зогсохгүй эрүүгийн хэргийг шалгаж шийдвэрлэх журам, түүнд тавих хяналтын арга, хэлбэрийг тогтоодог. Эдгээр журмыг эрүүгийн процесст тогтоодог бөгөөд тухайн ажиллагааны зорилго, оролцогчдын хүрээ, тэдний эрх үүрэг, үйлдлийн дараалал, зохих баримт бичигт болсон явдлыг (үйл ажиллагааг) яаж тусгаж, ямар журмаар хэлбэржүүлэх зэргийг заасан байна. Ийнхүү загварчлан журамлах шалтгаан нь эрүүгийн хэргийн бодит байдлыг тогтоох нарийн төвөгтэй үйл явц, оролцогчдын хууль ёсны эрхийг баталгаатай хангах шаардлагаас урган гарсан бөгөөд тэр нь эрүүгийн хэрэг, процесс ажиллагааны тодорхой үе шатуудаар дамжин өнгөрөхдөө байнга нягтлагдаж, ахин дахин шалгагдаж байх боломжийг бүрдүүлж өгдөг⁷⁰.

Эрх бүхий албан тушаалтнаас тодорхой төрлийн ажиллагаанд зөвшөөрөл олгох нь тухайн ажиллагааны явцад хүний эрхийг баталгаатай хангах, иргэн, хуулийн этгээдийн зөрчигдсөн эрхийг сэргээх, ЭХХША-ны зорилтыг хангах нөхцөлийг бүрдүүлдэг байна. Хэрэг бүртгэлт, мөрдөн байцаалтын шатанд оролцогчдын эрх, ашиг сонирхлыг хамгаалсан ажиллагаануудыг хуулиар тогтоосон үндэслэл журмын дагуу явуулах нь Монгол Улсын Үндсэн хууль, Нэгдэн орсон олон улсын гэрээ конвенц, факт, бусад хууль тогтоомжийн хүрээнд хүний үндсэн эрх, эрх чөлөө, халдашгүй байх эрхийг хангах, иргэний хувийн болон гэр бүл, захидал харилцааны нууц зэргийг хамгаалах нэг хэлбэр юм.

68 ЭХХШТХ-ийн 1.1 дүгээр зүйл, 2017 он

69 Ж.Болдбаатар нар. Эрүүгийн хэрэг шалгаж шийдвэрлэх ажиллагаа. УБ, 2020 он, 9 тал.

70 Ж.Бямбаа. Монгол Улсын Эрүүгийн байцаан шийтгэх эрх зүйн үндсэн асуудлууд. УБ, 2008 он. 15 тал.

ЭХХШТХ-иар хүний үндсэн эрх, эрх чөлөө, халдашгүй байх эрхийг хангах, иргэний хувийн болон гэр бүл, захидал харилцааны нууц зэргийг хамгаалах, түүнтэй холбогдсон ажиллагаа явуулахад тавих прокурорын хяналт, зөвшөөрөл олгох ажиллагааг боловсронгуй болгон хуульчилсан байна. Гэсэн хэдий ч Улсын ерөнхий прокурорын тушаал 2020 оны А/67 “Хэрэг бүртгэх, мөрдөн байцаах ажиллагаанд тавих прокурорын хяналтын аргачилсан заавар”, түүнтэй холбогдуулан гаргасан мөрдөн шалгах ажиллагааны эрх зүйн хэлбэрийн жагсаалт, загварыг гаргахдаа хэт олон зөвшөөрлийг тогтоол хэлбэрээр олгохоор журамласан байна. Мөн уг заавраар мөрдөн шалгах ажиллагаа явуулах албаны дарга мөрдөгчийн санал, тогтоол зэрэг хэт олон эрх зүйн хэлбэртэй танилцах байдлаар зөвшөөрөл олгохоор зохицуулсан байна.

Практик ажилтнууд дараах байдлаар мөрдөн шалгах ажиллагаанд учирч буй хүндрэл бэрхшээлийг тодорхойлсон⁷¹ байна. Тодруулбал, Мөрдөн шалгах тодорхой ажиллагаа явуулахад олон дамжлагат зөвшөөрөл, хяналтын систем нь хэргийн шуурхай, бодит байдлыг тал бүрээс нь бүрэн дүүрэн, өөрийн дотоод итгэл үнэмшлээр шалгаж тогтоох боломж бага, гэмт хэргийг илрүүлэх чиглэлээр нэн түрүүнд шаардлагатай ажиллагаа орхигдож, зарим хэрэгт цаг хугацаа алдах, гол нотлох баримт устгах, цуглуулж бэхжүүлсэн нотлох баримтууд нотолгооны ач холбогдоллоо алдах, буурах байдалд хүрдэг.

ЭХХШТХ-д прокурор хэрэг бүртгэх, мөрдөн байцаах ажиллагаанд хяналт тавихдаа: “Эрүүгийн хэрэг үүсгэж яллагдагчаар татах” эрхийг шинээр хуульчлан тогтоосон нь Үндсэн хуульд заасан прокурорын хяналт тавих эрх хэмжээг хэтэрсэн, “Шүүх хэргийн бодит байдлыг талуудын мэтгэлцээний үндсэн дээр тогтооно” гэсэн зарчмыг ноцтой зөрчсөн байна. Тодруулбал, “эрүүгийн процессын хуульд заасан үндэслэл журмын дагуу явуулж байгаа ажиллагаа бөгөөд эрүүгийн хэрэг үүсгэснээр эхлээд хэргийг прокурорт хянуулахаар шилжүүлэх хүртэл үргэлжилдэг”⁷² байх зохицуулалтад хяналт тавих биш, яллагдагчаар татах эрхтэй оролцох нь эрх мэдлийн тэнцвэртэй байдлыг алдагдуулж байна гэж судлаачийн зүгээс дүгнэлээ. Прокурор

71 Батгэрэл, Д. Мөрдөн шалгах ажиллагаанд тулгарч буй зарим бэрхшээл //“Хуульч ажиллагаа” эрдэм шинжилгээний хурлын эмхэтгэл. -Уб., 2020.

72 Ханс зайделийн сан. Монгол Улсын Үндсэн хуулийн тайлбар. –Уб., 2009. 250 дахь тал.

нь хэрэг хянан шийдвэрлэх хуулийн хүрээнд нотлох баримтыг цуглуулсан эсэх, процессын алдаа дутагдал, мөрдөгчийн шийдвэр, үйл ажиллагаа хуулийн дагуу явагдсан эсэхэд л хяналт тавих үүрэгтэй юм.

ЭХХШтХ-д прокурор нь “Хэрэг бүртгэх, мөрдөн байцаах ажиллагаанд хяналт тавьж, шүүх хуралдаанд төрийн нэрийн өмнөөс улсын яллагчаар оролцоно” гэж хуульчилсан нь зөвхөн хяналт тавих агуулгыг илэрхийлсэн, мөрдөгч нь “Хэрэг бүртгэлт, мөрдөн байцаалтын явцад хуульд заасан эрх, үүргийн дагуу, эсхүл прокурорын даалгавраар энэ хуулиар харьяалуулсан эрүүгийн хэрэгт мөрдөн шалгах ажиллагаа явуулна”, “Мөрдөгч гэмт хэргийн бодит байдлыг тогтоох, гэмт хэргийг илрүүлэх, түүнийг үйлдсэн хүн, хуулийн этгээдийг олж тогтоох талаар энэ хуульд заасан ажиллагаа явуулна” гэж хуульчилсан нь хэргийг мөрдөн шалгах, илрүүлэх, нотлох үүргийг мөрдөгч хүлээж байгаа агуулгаар илэрхийлэгдэж байна. Харин прокурор нь мөрдөн шалгах ажиллагааг эхлүүлж бүртгэлтийн хэрэг нээмэгц хэргийг татан шууд удирдан зохион байгуулж чиглэл өгдөг. Энэ нь нэг талаар хууль тогтоомжийн хэрэгжилтийг хангах, хэрэг хянан шийдвэрлэх ажиллагаа зөрчигдөхөөс хамгаалж байгаа боловч нөгөө талаар хяналт тавих чиг үүргээсээ хальж мөрдөн шалгах чиг үүрэг рүү шууд халдаж, мөрдөгчийн явуулах бие даасан хараат бусаар ажиллах, хэргийг тал бүрээс нь өөрийн дотоод итгэлээр шалган чөлөөтэй сэтгэн бодох мэргэжлийн ур чадвар гарган ажиллах боломжийг хааж байна.

Зөвшөөрөл авах ажиллагааг явуулж байгаа байдалд 10 аймаг дахь Цагдаагийн газар, Нийслэлийн дүүргүүдийн Цагдаагийн газрын алба 179 алба хаагчдын дунд ажлын байрны зураг авалтын аргаар явуулсан (хавсралт №1) судалгааны үр дүнд дараах нөхцөл тогтоогдсон. Тухайлбал, БЗД-ийн Цагдаагийн III хэлтэс хүртэл 5978.02 м, Баянзүрх дүүргийн прокурорын газраас Баянзүрх, Сүхбаатар, Чингэлтэй дүүргийн эрүүгийн хэргийн анхан шатны шүүх хүртэл 4166.4 м, уг шүүхээс БЗД-ийн Цагдаагийн III хэлтэс хүртэл 11360.18 м зайтай байх бөгөөд прокурорын байгууллагаар дамжуулан шүүхээс зөвшөөрөл авахад хамгийн хурдан нь 3 цаг 05 минут, удаан нь 9 цаг 20 минут, прокуророос зөвшөөрөл авахад хурдан нь 1 цаг 35 минут, удаан нь 4 цаг 25 минутын хугацаа зарцуулж байсан болно. Дээрх судалгаагаар зөвшөөрөл олгох ажиллагаа нь хяналт тавьж буй прокурор, мөрдөн шалгах ажиллагаа явуулж байгаа мөрдөгчөөс шууд хамааралтай

ажиллагаа тул тухай бүр шуурхай гүйцэтгэх боломжгүй, алба хаагч, хүнээс шууд хамааралтай ажиллагаа болсон байна.

Практик ажилтнууд дараах байдлаар мөрдөн шалгах ажиллагаанд учирч буй хүндрэл бэрхшээлийг тодорхойлсон⁷³ байна. Тодруулбал, Мөрдөн шалгах тодорхой ажиллагаа явуулахад олон дамжлагат зөвшөөрөл, хяналтын систем нь хэргийн шуурхай, бодит байдлыг тал бүрээс нь бүрэн дүүрэн, өөрийн дотоод итгэл үнэмшлээр шалгаж тогтоох боломж бага, гэмт хэргийг илрүүлэх чиглэлээр нэн түрүүнд шаардлагатай ажиллагаа орхигдож, зарим хэрэгт цаг хугацаа алдах, гол нотлох баримт устгах, цуглуулж бэхжүүлсэн нотлох баримтууд нотолгооны ач холбогдоллоо алдах, буурах байдалд хүрдэг гэж үзжээ.

Мөн ЭБШХ, ЭХХШТХ-ийн мөрдөгчөөс үйлдэх 42 төрлийн баримт бичигт прокурорын байгууллагаас “Зөвшөөрөл” өгөх байдалд дүн шинжилгээ хийж үзэхэд (хавсралт №2) прокуророос батлах байдлаар зөвшөөрөл олгодог байсан 26 баримт бичгийг дахин тогтоол үйлдэх байдлаар журамласан нь практикт хиймэл ачаалал үсгэж байна гэж дүгнэлээ. ЭБШХ хэрэгжиж байхад мөрдөгчийн тогтоолтой танилцан, “Батлав” хэсэгт гарын үсэг зурж зөвшөөрөл олгодог байсан ажиллагаа нь өнөөдөр “Зөвшөөрөл” авахын тулд мөрдөгч саналаа бичиж, прокурорын байгууллагад очиж, хяналтын прокурортоо саналаа танилцуулна, прокурор танилцан, зөвшөөрөл олгох тогтоолоо бичиж, дотоод сүлжээгээр туслах ажилтандаа илгээн, уг ажилтан нь тогтоолыг хүлээн авч, албан бичгийн загварт оруулан, бланк дээр хэвлэн, хяналтын прокуророор гарын үсэг зуруулж, прокурорын тамгын хэлтсийн туслах ажилтнаар тэмдэг даруулж, дугаар олгодог туслах ажилтнаас дугаар авч, мөрдөгчид хүлээлгэн өгөх ажиллагаанд хийсвэр зарцуулдаг болох нь судалгаагаар тодорхойлогдсон.

Үг зүйн хувьд “Зөвшөөрөл” буюу зөвшөөрөх үйлийн нэрийг **зөвшөөрөл авах** (албан ёсоор зөвшөөрүүлэх), **зөвшөөрөл олох** (зохих байгууллага, хүнээр зөвшөөрүүлэх), **зөвшөөрөл өгөх** (албан ёсоор зөвшөөрөх, эрх өгөх)⁷⁴ гэж, “Батлах” үйлийг бат бэх болгох, бүр мөсөн тогтсон, үнэн болохыг зөвшөөрсөн, нотлох гэсэн үгээр илэрхийлсэн нь эрүүгийн процесст эрх

73 Батгэрэл, Д. Мөрдөн шалгах ажиллагаанд тулгарч буй зарим бэрхшээл //“Хуульч ажиллагаа” эрдэм шинжилгээний хурлын эмхэтгэл. -Уб., 2020.

74 Цэвэл, Я. Монгол хэлний товч тайлбар толь. -Уб., 1966. 278 дахь тал.

бүхий албан тушаалтан хуулиар олгогдсон хэрэг хянан шийдвэрлэх ажиллагаанд хяналт тавих эрхийнхээ хүрээнд хэрэг материалтай танилцан тодорхой төрлийн ажиллагааг явуулах эрх олгох ажиллагаанд хэрэгжүүлж болох хэлбэр мөн юм гэж тодорхойлох боломжтой байна.

Гурав. Дүгнэлт

Зөвшөөрөлтэй хийгдэх мөрдөн шалгах ажиллагаа нь мөрдөгчөөс санал үйлдэх, уг саналыг прокурорт танилцуулан тогтоол үйлдүүлэн гүйцэтгэх, зарим тохиолдолд шүүхийн зөвшөөрлийг гаргуулан авах зэргээр хугацаа хэт шаардсан, шат дамжлага бүхий процесс ажиллагаа юм. Прокурорын зөвшөөрөл олгох ажиллагааны зохицуулалтыг боловсронгуй болгох, хэт олон шат дамжлагатай байдлыг арилгах хэрэгцээ шаардлага үүссэнийг үг зүйн хувьд 2 үгийг сольж, прокуророос дахин тогтоол үйлдэх журмыг шинэчлэн, мөрдөгчийн тогтоолд “Батлав” хэсгийг нэмж, журамласнаар, хялбар эдийн засаг, цаг хугацааны хувьд өндөр үр дагавар гарах боломжтой байна.

Дээрх байдлаар процессын баримт бичиг үйлдэх журмыг өөрчилснөөр прокурорын эрүүгийн хэрэгт тавих хяналт хязгаарлагдахгүй бөгөөд мөрдөгчийн гаргасан шийдвэрийг хүчингүй болгох, өөрчлөх, хэвээр үлдээх эрх хэмжээ хэвээр байна. Түүнчлэн прокуророос эрүүгийн хэрэгт тавих хяналт сайжирч, эрүүгийн хэрэгт зөвшөөрөл олгох, шийдвэр гаргах зэргээр ажлын ачааллын тодорхой хувийг цаасан хэлбэрээр гаргахад зарцуулагддаг байсан нь өөрчлөгдөж, хэрэг бүртгэлт, мөрдөн байцаалтын ажиллагааны хяналт тавих үндсэн чиг үүргээ биелүүлэх нөхцөл бүрдэж, мөрдөн шалгах ажиллагааны явцад хүний эрх, эрх чөлөөг хангах, зөрчигдсөн эрхийг нөхөн сэргээн эдлүүлэх ажлын үр дүн дээшлэх болно.

Ашигласан эрх сурвалжийн жагсаалт

1. Эрүүгийн байцаан шийтгэх хууль. 2002.
2. Эрүүгийн хэрэг хянан шийдвэрлэх тухай хууль. 2017.
3. Эрүүгийн хэрэг хянан шийдвэрлэх тухай хуулийн үзэл баримтлал. Хууль зүйн яам, 2015 он
4. УЕП-ын 2017 оны А/59 дугаартай “Мөрдөн шалгах ажиллагааны эрх зүйн хэлбэрийн жагсаалт, загварыг батлах тухай” тушаал
5. Хүний эрх, НҮБ, Хүний эрхийн дээд комиссарын газар, УБ.,2003.
6. Ханс зайделийн сан. Монгол Улсын Үндсэн хуулийн тайлбар. –УБ., 2009.
7. Г.Амаржаргал. Эрүүгийн процессын албадлага. УБ, 2013.
8. С.Нарангэрэл. Эрх зүйн эх толь бичиг. -УБ., 2007.
9. Ж.Болдбаатар нар. Эрүүгийн хэрэг шалгаж шийдвэрлэх ажиллагаа. УБ, 2020.
10. Ж.Бямбаа. Монгол Улсын Эрүүгийн байцаан шийтгэх эрх зүйн үндсэн асуудлууд. УБ, 2008 он.
11. Д.Батгэрэл. Мөрдөн шалгах ажиллагаанд тулгарч буй зарим бэрхшээл //“Хуульч ажиллагаа” эрдэм шинжилгээний хурлын эмхэтгэл. -УБ., 2020.
12. Л.Лүндэндорж. Эрх зүй судлал: философи, онол. -УБ., 2011.
13. Я.Цэвэл. Монгол хэлний товч тайлбар толь. -УБ., 1966.

ПРОКУРОРООС ЗӨВШӨӨРӨЛ АВЧ ЯВУУЛДАГ
МӨРДӨН ШАЛГАХ АЖИЛЛАГААНЫ ХАРЬЦУУЛСАН ХҮСНЭГТ

№	Мөрдөгчөөс гаргадаг эрх зүйн хэлбэрийн нэр	ЭХХШТХ						ЭБШХ					
		МБТ-ын дарга	Прокурор					МБТ-ын дарга	Прокурор				
			Танилцана	Батална	Хянана	Зөвшөөрнө	Тогтоол үйлдэнэ		Танилцана	Батална	Хянана	Зөвшөөрнө	Тогтоол үйлдэнэ
Мөрдөгчийн тогтоол								Мөрдөгчийн тогтоол					
1	Хэрэг бүртгэлтийн хэрэг нээх тухай (МША-1.1)	+	+										
2	Хэрэг бүртгэлтийн хугацааг сунгах тухай (МША-1.2)	+		+									
3	Эрэн сурвалжлах ажиллагаа явуулах тухай (МША-1.3)	+						+					+
4	Сэжигтнийг шүүхийн зөвшөөрөлгүй баривчлах тухай (МША-1.4)				+			+				+	
5	Цогцос, түүний эд эрхтэн /мал, амьтан, эд зүйл, баримт бичиг/-ээс хэв загвар /дээж/ авах тухай (МША-1.7)	+						+		+			
6	Хүний биеэс биологийн дээж авах тухай (МША-1.8)	+						+		+			
7	Эд мөрийн баримтаар тооцох тухай (МША-1.10)	+						+		+			
8	Эд хөрөнгө битүүмжлэх тухай (МША-1.11)	+						+		+			
9	Шинжээч томилж, шинжилгээ хийлгэх тухай (МША-1.19)	+						+					
10	Нэмэлт шинжилгээ хийлгэх тухай (МША-1.20)	+						+					
Нийт		9	1	1	1	-	-	8	-	4	-	1	1
Мөрдөгчийн санал													
1	Гомдол, мэдээллийг харьяаллын дагуу шилжүүлэх тухай (МША-2.1)	+					+	+					+
2	Хэрэг бүртгэлтийн хэрэг нээхээс татгалзах тухай (МША-2.2)	+					+	+					+
3	Хэрэг бүртгэлтийн хэргийг хаах тухай (МША-2.3)	+					+						
4	Эрүүгийн хэрэг үүсгэж яллагдагчаар татах тухай (МША-2.4)	+					+						

5	Хэргийг харьяаллын дагуу шилжүүлэх тухай (МША-2.5)	+					+	+					+
6	Мөрдөн байцаалтыг түдгэлзүүлэх тухай (МША-2.8)	+					+	+					+
7	Мөрдөн байцаалтыг сэргээх тухай (МША-2.9)	+					+	+					+
8	Хэргийг хэрэгсэхгүй болгох тухай (МША-2.10)	+					+	+					+
9	Зарим яллагдагчид холбогдох хэргийг /зарим хэргийг/ хэрэгсэхгүй болгох тухай (МША-2.11)	+					+	+					+
10	Хэргийг шүүхэд шилжүүлэх тухай (МША-2.12)	+					+	+					+
11	Прокурорын шийдвэрийг хүчингүй болгуулах тухай (МША-2.13)	+					+	+					+
12	Прокурорын даалгаврыг хүчингүй болгуулах тухай (МША-2.14)	+					+	+					+
13	Мөрдөн шалгах ажиллагааг харьяаллын бус мөрдөн шалгах байгууллагаар хийлгэх тухай (МША-2.15)	+					+	+					
14	Сэжигтэн /яллагдагч/-ийг эрэн сурвалжлах тухай (МША-2.16)	+					+	+					+
15	Сэжигтэн /яллагдагч/-ийг гадаад улсад эрэн сурвалжлах тухай (МША-2.17)	+					+	+					+
16	Сэжигтнийг баривчлах тухай (МША-2.18)	+					+	+					+
17	Тодорхой үйл ажиллагаа явуулах, албан үүргээ биелүүлэхийг түдгэлзүүлэх таслан сэргийлэх арга хэмжээ авах тухай (МША-2.19)	+					+	+		+			
18	Хязгаарлалт тогтоох таслан сэргийлэх арга хэмжээ авах тухай (МША-2.20)	+					+	+		+			+
19	Барьцаа авах таслан сэргийлэх арга хэмжээ авах тухай (МША-2.21)	+					+	+		+			
20	Цэргийн ангийн удирдлагад хянан харгалзуулах таслан сэргийлэх арга хэмжээ авах тухай (МША-2.22)	+					+	+		+			
21	Цагдан хорих таслан сэргийлэх арга хэмжээ авах тухай (МША-2.23)	+					+	+					
22	Цагдан хорих хугацааг сунгах тухай (МША-2.24)	+					+	+					
23	Таслан сэргийлэх арга хэмжээг өөрчлөх /хүчингүй болгуулах/ тухай (МША-2.25)	+					+	+					
24	Эд хөрөнгө битүүмжлэх тухай (МША-2.26)	+					+	+		+			
25	Эд хөрөнгө битүүмжилсэн шийдвэрийг цуцлах тухай (МША-2.27)	+					+	+		+			

Мөрдөн шалгах ажиллагааны зөвшөөрөл, тулгамдсан асуудал

26	Мөрдөн шалгах ажиллагааг хүчинтэйд тооцуулах тухай (МША-2.28)	+					+	+		+			
27	Мөрдөн шалгах ажиллагаа явуулах тухай (МША-2.29)	+					+	+		+			
28	Мөрдөн шалгах ажиллагаа явуулах саналыг хэрэгсэхгүй болгосон прокурорын шийдвэрийг хүчингүй болгуулах тухай (МША-2.30)	+					+	+					+
29	Эд мөрийн баримт /эд зүйл, баримт бичиг/-ыг хураан авах тухай (МША-2.31)	+					+	+		+			
30	Мэдээлэл, баримт бичиг гаргуулан авах тухай (МША-2.32)	+					+	+		+			
31	Мөрдөн шалгах ажиллагааны явцад банк, түүний харилцагч нарын мэдээллийг гаргуулан авах тухай (МША-2.33)	+				+		+		+			
32	Хөрөнгийн шилжилт хөдөлгөөнийг хянах хязгаарлах/ тухай (МША-2.34)	+					+	+		+			
33	Хөрөнгийн шилжилт хөдөлгөөнийг хянах /хязгаарлах/ мөрдөн шалгах ажиллагааг цуцлах тухай (МША-2.35)	+					+	+		+			
34	Хүний биед нэгжлэг хийх тухай (МША-2.36)	+					+	+		+			
35	Орон байр /бусад газар/-т нэгжлэг хийх тухай (МША-2.37)	+					+	+		+			
36	Хураан авсан /битүүмжилсэн/ эд мөрийн баримт, /хөрөнгө, орлого/-ыг зохих байгууллагад шилжүүлэх тухай (МША-2.39)	+					+	+		+			
37	Эд мөрийн баримт /хөрөнгө орлого, шинжилгээний объект/-ыг өөр байгууллагад хадгалуулах тухай (МША-2.40)	+					+	+		+			
38	Гэрч, хохирогчийн аюулгүй байдлыг хамгаалах тухай (МША-2.41)	+					+	+		+			
39	Гэрч, хохирогчийг хамгаалах шийдвэрийг цуцлах тухай (МША-2.42)	+					+	+		+			
40	Хүний биеэс шинжилгээнд зориулж биологийн дээж авах тухай (МША-2.43)	+					+	+		+			
41	Цогцсыг оршуулсан газраас гарган, шинжилгээ хийлгэх тухай (МША-2.44)	+					+	+		+			
42	Харилцаа холбооны сүлжээнд хяналт тогтоох тухай мөрдөгчийн санал (МША-2.45)	+						+		+			
Нийт		40	-	-	-	1	39	40	-	22	-	-	15
БҮГД		49	1	1	1	1	39	48	-	26	-	1	16

Хавсралт №2

НИЙСЛЭЛИЙН ДҮҮРГҮҮДИЙН ЦАГДААГИЙН ГАЗАР, ХЭЛТСҮҮДИЙН МӨРДӨГЧИЙН
ПРОКУРОРООС ЗӨВШӨӨРӨЛ АВАХ АЖИЛЛАГААНД ЗАРЦУУЛЖ БҮЙ ДУНДАЖ
ХУГАЦААНЫ ХАРЬЦУУЛСАН СУДАЛГАА

Хийгдэх ажиллагаа	БЗД ЦХ-I	БЗД ЦХ-II	БЗД ЦХ-III	БҮД ЦХ-I	БҮД ЦХ-II	ЧД ЦХ-I	ЧД ЦХ-II	СХД ЦХ-I	СХД ЦХ-II	СХД ЦХ-III	СБД ЦХ-I	СБД ЦХ-II	ХҮД ЦХ-I	ХҮД ЦХ-II
Ямар төрлийн мөрдөн шалгах ажиллагаа болох	Эд хөрөнгө битүүмжлэх, нэгжлэг хийх, албадан ирүүлэх, хэрэг бүртгэх, мөрдөн байцаалтын хугацаа сунгах,													
Тогтоол, саналаа үйлдэх хугацаа	10-20 мин	10-20 мин	10-20 мин	10-20 мин	10-20 мин	10-20 мин	10-20 мин	10-20 мин	10-20 мин	10-20 мин	10-20 мин	10-20 мин	10-20 мин	10-20 мин
Тасгийн даргад танилцуулах хугацаа	10 мин	10 мин	10 мин	5-10 мин	5-10 мин	5-10 мин	10 мин	10 мин	10 мин	10 мин	5-10 мин	5-10 мин	5-10 мин	5-10 мин
ЦБ, ПБ-ын хоорондын зай	50 м	2-3 км	10 км	2-3 км	7-8 км	500 м	5 км	6-7 км	8-9 км	20 м	2-3 км	10-12 км	50 м	8-9 км
Прокурорын байгууллагад очих хугацаа	5 мин	15 мин	30-40 мин	15-20 мин	40-50 мин	5-10 мин	25-35 мин	30-40 мин	40-50 мин	5 мин	20-30 мин	40-50 мин	5 мин	50-60 мин
Прокурорт танилцуулах хугацаа	15-20 мин	15-20 мин	15-20 мин	15-20 мин	15-20 мин	15-20 мин	15-20 мин	15-20 мин	15-20 мин	15-20 мин	15-20 мин	15-20 мин	15-20 мин	15-20 мин



Прокурорын тэмдэглэл үйлдэх хугацаа	30 мин	30 мин	30 мин	30 мин	30-40 мин	30-40 мин	30 мин	30 мин	30 мин	30-40 мин	30-40 мин	30 мин	30 мин	30 мин	30 мин	30 мин	30 мин
Прокурор, шүүхийн хоорондын зай	2-3 км	2-3 км	2-3 км	2-3 км	7-8 км	7-8 км	7-8 км	6-7 км	6-7 км	7 км	8 км	3 км	5 км	10 км	10 км	10 км	10 км
Шүүхийн байгууллагад очих хугацаа	25 мин	15 мин	50 мин	40-50 мин	40-50 мин	40-50 мин	45 мин	40 мин	40 мин	40-50 мин	40-50 мин	25 мин	30-40 мин	30-40 мин	50-60 мин	50-60 мин	50-60 мин
Шүүхэд танилцуулан, зөвшөөрөх хугацаа	30 мин	30 мин	30 мин	30-40 мин	30-40 мин	30-40 мин	30-40 мин	30-40 мин	30-40 мин	30 мин	30 мин	30 мин	30-40 мин	30-40 мин	30-40 мин	30-40 мин	30-40 мин
Шүүх, ЦБ-ын хоорондын зай	2-3 км	1 км	10 км	5-6 км	11 км	6-7 км	6-7 км	6-7 км	6-7 км	6-7 км	8-9 км	2 км	5-6 км	11 км	7-8 км	8-9 км	8-9 км
Ажлын байрандаа буцаж ирэх	25 минут	15 мин	50 мин	35-45 мин	50-60 мин	40 мин	45 мин	40-50 мин	40-50 мин	40-50 мин	40-50 мин	25 мин	30-40 мин	50-60 мин	30-40 мин	50-60 мин	50-60 мин
Дундаж хугацаа (Дээд хугацаагаар бодсон)	150-170	155-185	235-250	180-245	220-230	175-210	205-245	205-260	215-230	150-175	170-230	230-290	155-205	240-300	240-300	240-300	240-300
Ирж, очих хугацаа	55	45	120	115	160	90	125	140	150	155	110	170	85	180	180	180	180



Х.БУЯНБАТ

*Хууль зүйн үндэсний хүрээлэнгийн
Эрдэм шинжилгээний ажилтан (LL.M)*

ЭРҮҮГИЙН ХЭРЭГ ХЯНАН ШИЙДВЭРЛЭХ ТОГТОЛЦОО ДАХЬ МӨРДӨГЧИЙН ПРОЦЕДУРЫН БИЕ ДААСАН БАЙДАЛ

ТОВЧЛОЛ

I. УДИРТГАЛ

Энэхүү илтгэлээр эрүүгийн хэрэг хянан шийдвэрлэх тогтолцоо дахь мөрдөгчийн процедурын бие даасан байдалд холбогдох асуудлыг хөндөхийг зорьж эрүүгийн процессын онолыг суурь болгон авч үзэж, харьцуулсан судалгааг өргөн хэмжээнд судлахыг эрмэлзсэн болно.

II. ҮНДСЭН ХЭСЭГ

1. Эрүүгийн хэрэг хянан шийдвэрлэх тогтолцооны хэв маяг

Энэ хэсэгт эрүүгийн хэрэг хянан шийдвэрлэх тогтолцоо болоод эрүүгийн хэрэг хянан шийдвэрлэх ажиллагааны үндсэн хэв маягууд, тэдгээрийн онцлог шинжийн талаар авч үзэх болно.

2. Монгол Улсын Эрүүгийн хэрэг хянан шийдвэрлэх тогтолцоо

Илтгэлийн энэ хэсэгт Монгол Улсын Эрүүгийн хэрэг хянан шийдвэрлэх тогтолцооны талаар авч үзэх ба өмнөх хэсэгт дурдсан хэв маягуудын алинд нь манай тогтолцоо хамаарах буюу шинжийг нь агуулж буйг тодруулсан.

3. Эрүүгийн хэрэг хянан шийдвэрлэх тогтолцооны онцлог ба мөрдөгчийн процедурын бие даасан байдал

Монгол Улсын эрүүгийн хэрэг хянан шийдвэрлэх тогтолцооны шүүхийн өмнөх шат дахь инквизиц /inquisitorial system/ шинж нь эрүүгийн хэрэг хянан шийдвэрлэх ажиллагааг бүхэлд нь “нүсэр” болгож олон тооны мөрдөн шалгах ажиллагаа хийгдэх зайлшгүй шаардлагыг нөхцөлдүүлсэн. Гэтэл энэ тогтолцоонд прокурорт хэт төвлөрсөн Due process загвартай эрүүгийн хэрэг хянан шийдвэрлэх тогтолцоо тохирохгүй байна.

4. Харьцуулсан судалгаа

Харьцуулсан судалгаагаар хэрэг бүртгэлтийн хэрэг, эрүүгийн хэрэг нээх эрх бүхий субъектыг гадаад улсад хэрхэн зохицуулдаг болохыг буюу олон улсын нийтлэг чиг хандлагыг тодорхойлохыг зорьсон ба газар зүй болоод эрх зүйн тогтолцоогоор шалгуур болгон нийт 26 орны холбогдох зохицуулалтыг харьцуулан судалсан.

III. ДҮГНЭЛТ

Эрүүгийн хэрэг хянан шийдвэрлэх тогтолцоо болоод эрүүгийн хэрэг хянан шийдвэрлэх ажиллагааны нийцэлгүй байдал, эрүүгийн хэрэг хянан шийдвэрлэх ажиллагааны онолын загваруудын зохисгүй нийлэмжийн шууд үр дүнд мөрдөгчийн процедурын бие даасан байдал алдагдаж байна. Иймд онол болоод дэлхийн улс орнуудын нийтлэг жишгийг харгалзан үзэж холбогдох зохицуулалтыг өөрчлөн сайжруулах шаардлагатай.

ЭРҮҮГИЙН ХЭРЭГ ХЯНАН ШИЙДВЭРЛЭХ ТОГТОЛЦОО ДАХЬ МӨРДӨГЧИЙН ПРОЦЕДУРЫН БИЕ ДААСАН БАЙДАЛ

ХУРААНГУЙ

Энэхүү эрүүгийн хэрэг хянан шийдвэрлэх тогтолцоо дахь мөрдөгчийн процедурын бие даасан байдалд холбогдох асуудлыг хөндөхийг зорьсон. Ингэхдээ эрүүгийн хэрэг хянан шийдвэрлэх тогтолцоо болоод эрүүгийн хэрэг хянан шийдвэрлэх ажиллагааны үндсэн хэв маягууд, тэдгээрийн онцлог шинжийн талаар онолын ойлголтыг авч үзэж өөрийн улсын тогтолцоо болоод ажиллагааны хэв маягийг тодорхойлж үүнд мөрдөгчийн процедурын бие даасан байдал хэрхэн туссаныг тодруулсан болно.

Судалгааны үр дүнд манай улсын эрүүгийн хэрэг хянан шийдвэрлэх тогтолцоо болоод эрүүгийн хэрэг хянан шийдвэрлэх ажиллагааны нийцэлгүй байдал, эрүүгийн хэрэг хянан шийдвэрлэх ажиллагааны онолын загваруудын зохисгүй нийлэмжийн шууд үр дүнд мөрдөгчийн процедурын бие даасан байдал алдагдаж байгаа нь тодорхой болсон ба ийм учир эрүүгийн процессын онолд суурилсан, дэлхийн улс орнуудын нийтлэг жишгийг харгалзан үзэж холбогдох зохицуулалтыг өөрчлөн сайжруулах шаардлагатай.

I. УДИРТГАЛ

Эрүүгийн хэрэг хянан шийдвэрлэх тухай хууль хэрэгжиж эхэлсэн цагаас тус хуульд мөрдөгчийн эрхийг хэт хязгаарлаж зохицуулсан талаар судлаачид шүүмжилсээр ирсэн билээ. Тус хуульд тийнхүү мөрдөгчийн процедурын бие даасан байдлыг алдагдуулснаар гэмт хэргийн илрүүлэлт мэдэгдэхүйц хэмжээгээр буурсан тухай ч зарим судалгаануудад дурдагдсан нь бий.

Иймд энэхүү илтгэлээр эрүүгийн хэрэг хянан шийдвэрлэх тогтолцоо дахь мөрдөгчийн процедурын бие даасан байдалд холбогдох асуудлыг хөндөхийг зорьж эрүүгийн процессын онолыг суурь болгон авч үзэж, харьцуулсан судалгааг өргөн хэмжээнд судлахыг эрмэлзсэн болно.

II. ҮНДСЭН ХЭСЭГ

1. Эрүүгийн хэрэг хянан шийдвэрлэх тогтолцооны хэв маяг

Энэ хэсэгт эрүүгийн хэрэг хянан шийдвэрлэх тогтолцоо болоод эрүүгийн хэрэг хянан шийдвэрлэх ажиллагааны үндсэн хэв маягууд, тэдгээрийн онцлог шинжийн талаар авч үзэх болно.

Эрүүгийн хэрэг хянан шийдвэрлэх тогтолцоо нь үндсэндээ аккусац / **adversarial system** / болон инквизицийн / **inquisitorial system** / хэв маягтай хэмээн ангилагдах бөгөөд судалгааны сүүлийн үеийн хандлагад тус 2 хэв маягаас гадна хосолсон болон холимог хэв маяг үүссэн гэж үзэх болсон. Өнөөгийн орчин үеийн түүхэн хөгжлийн явцад инквизици ба аккусацийн системийн хоорондын интеграцлал рецепцийн хүчин зүйлийн нөлөөн дор хосолсон ба холимог хэв шинж бүхий тогтолцоог хүлээн зөвшөөрч, нутагшуулах хандлага нэгэнт бий болсон⁷⁵. Доктор, профессор **Д.Баярсайхан** үүнийг хүний эрхийн үнэт зүйлсийг эрүүгийн процессын арга хэрэгслээр хамгаалах шаардлага бий болсонтой холбоотойгоор уг процессыг оновчтой бөгөөд уян хатан хэмнэлттэйгээр явуулах шаардлага бий болсон хэмээн тайлбарладаг. Түүнчлэн энэ нь гагцхүү өөрийн улсын уламжлалт тогтолцоонд хэт төвлөрснөөс тогтолцоонд буй асуудлуудыг шийдвэрлэх аргагүйдэж мухардахаас сэргийлэх ач холбогдолтой юм.

Эрүүгийн хэрэг хянан шийдвэрлэх ажиллагааны үндсэн хэв маяг нь **due process model** болон **crime control model** хэмээн ангилагдана. Ийнхүү хуваан авч үзэх үндэс нь **Due process of law** юм. **Due process of law**-г одоогоор монгол хэлнээ нэгмөр орчуулж хэвшээгүй байгаа ба судлаачид өөрсдийн бүтээлүүддээ “Эрх зүйн байх ёстой шударга процесс”⁷⁶, “Эрх зүйн зайлшгүй процесс”⁷⁷, “Эрх зүйн зохих журам”⁷⁸ гэх мэтээр орчуулсан байна. Агуулгын хувьд **Rule of law**-ийн процедурын илэрхийлэл хэмээх тайлбарыг санал нэгтэй хүлээн зөвшөөрцгөөдөг. Доктор **Н.Лүндэндорж** хууль эрх зүйг тодорхой, хийсвэр дээд эрмэлзлээр шүүдэггүй, харин хууль эрх зүйн бүтээх, хэрэглэх үйл ажиллагааны хүрээнд үнэнч, шударгаар мөрдөх ёстой процессын горим журмуудын стандартыг тусгадаг гээд үүний нэг жишээ нь эрх зүйд захирагдах

75 Д.Баярсайхан, Дэлхий дахины эрүүгийн процессын тогтолцооны харьцуулалт, хэв маяг, онцлог, Хууль дээдлэх ёс, №4(90) (2022), 12 дахь тал.

76 Н.Лүндэндорж, Jurisprudence (эрх зүй судлал: философи, онол), УБ, 2011 он, 145 дахь тал.

77 С.Билгүүн, Хүний салшгүй эрхийн баталгаа – Эрх зүйн зайлшгүй процесс (Due process of law) өгүүлэл.

78 МУИС-ийн Үндсэн хуулийн эрх зүйн хүрээлэн, Үндсэн хууль манай сургуульд (НҮБ-ын Хүний эрхийн хороодын ерөнхий тайлбар, сургалтын хөтөлбөр), УБ, 2023 он, 371 дэх тал.

ёсны процедурын талын стандарт болох **Due process of law** буюу эрх зүйн байх ёстой шударга процесс гэж тодорхойлжээ.⁷⁹

Үүнийг анх 1215 онд Магна Хартад үндэслэж, цаашид АНУ-ын Үндсэн хуулийн 5 болон 14 дүгээр нэмэлтээр баяжин, 1789 оны Хүний болон иргэний эрхийн тунхагаар улам илүү хөгжсөн ба өдгөө ч хөгжсөөр буй. Английн **common law** эрх зүйн тогтолцоо болон үндсэн хуулийн түүхээс үүдэлтэй. Магна Хартагийн (1215) 39-р зүйлд “Ямар ч чөлөөт хүнийг баривчлахгүй, (мөн) шоронд хорихгүй, гадуурхах эсвэл цөллөгдөхгүй” хэмээн заасныг **Due process of law**-ийн анхны илэрхийлэл хэмээн судлаачид хүлээн зөвшөөрдөг. Хожим АНУ-ын Үндсэн хуулийн 1868 оны Арван дөрөв дэх нэмэлт, өөрчлөлтийг соёрхон батлах хүртэл хэд хэдэн муж улсууд хууль тогтоох болон процедурын үйл ажиллагаандаа холбооны зүгээс мөрддөг зохих журмын дагуу хязгаарлалт хийх болсон.⁸⁰ АНУ-ын Үндсэн хуулийн Арван дөрөв дэх нэмэлт, өөрчлөлтийн эрх мэдлийн дагуу АНУ-ын Дээд шүүх иргэний эсрэг засгийн газар оролцсон хэргийг шийдвэрлэх үед **due process of law**-ын шаардлагыг хангах ёстой болсон. Үүний үр дүн нь Америкийн процессын эрх зүй юм.

Анх АНУ-ын криминологич, доктор профессор **Херберт Лесли Пакер (Herbert Leslie Packer)** Америкийн процессын эрх зүйн онцлогт тулгуурлан эрүүгийн хэрэг хянан шийдвэрлэх ажиллагааг үйл ажиллагааны үр ашигт суурилсан **Crime control model** болон үйл ажиллагааны хууль ёсны байдалд суурилсан **Due process model** хэмээх хоёр загварт хуваан авч үзэж тодорхойлсон байдаг.⁸¹

Due process model нь хүн бүрт шударга, шударга эрүүгийн эрх зүйн тогтолцоотой байх, үндсэн хуулиар олгогдсон эрхийг зөрчдөггүй тогтолцоог бүрдүүлэхэд чиглэдэг. Түүнчлэн энэхүү загвар нь эрүүгийн хэрэг хянан шийдвэрлэх тогтолцоо нь “**assembly line**” буюу угсрах дамжлага гэхээсээ илүү “**obstacle course**” буюу саад бүхий маршрут шиг байх ёстой хэмээн үздэг. Хувь хүний эрх, эрх чөлөөг хамгаалах нь хамгийн чухал хэмээн үздэг тул ихэвчлэн либерал үзэл баримтлалтай илүү нийцдэг.⁸²

79 Н.Лүндэндорж, Jurisprudence (эрх зүй судлал: философи, онол), УБ, 2011 он, 145 дахь тал.

80 Британика нэвтрэхий толь, Сүүлд үзсэн: 2023.06.02, Холбоос: <https://www.britannica.com/topic/due-process>

81 Philip L. Reichel, Comparative Criminal Justice Systems (A Topical Approach), 2018, page 85.

82 Yerkes, M. (1969). The limits of the criminal sanction, by Herbert L. Packer (1968). Loyola of Los Angeles Law Review 176, 2(1).

Due process model нь **Crime control model** -ийг зорилгодоо хүрэхийн тулд ашигласан хурд, үр дүн нь төрийн эрх мэдлээ урвуулан ашиглахад хүргэдэг хэмээн шүүмжилдэг. Түүнчлэн **Due process model**-ийн хувьд хувь хүний давуу байдал, албан тушаалтны эрх мэдлийг хязгаарлах зэрэгт үндэслэсэн албан ёсны, шүүх, **adversarial fact-finding process** буюу маргаан бүхий нотлох баримт илрүүлэх ажиллагаа явуулахыг шаарддаг. Үүнийг Пакер “эрүүгийн процесс нь тухайн хүнийг төрийн албадлагын эрх мэдэлд оруулах чадвартай учраас дээд зэргийн үр ашигтай ажиллагаас сэргийлж зохих хяналтад байх ёстой”⁸³ хэмээн тайлбарласан байдаг. **Due process model**-ийн гол үзэл баримтлал нь эрүүгийн хэрэг хянан шийдвэрлэх ажиллагааны гол зорилго нь гэмт хэргийг хянан шийдвэрлэх гэхээсээ илүүтэйгээр тийнхүү хянан шийдвэрлэхдээ хүний эрх, эрх чөлөөг зайлшгүй хангасан байх ёстой хэмээн үздэг.

Crime control model нь хэргийг хянан шийдвэрлэсэн хурд болоод эцсийн шийдвэр нь хүлээн зөвшөөрөгдөхүйц бөгөөд үр дүнтэй байхыг гол зорилгоо болгодог. **Пакер** уг загварыг “**assembly line**” буюу угсрах дамжлагатай зүйрлэж, суурин станцууд дээр зогсох ажилчид өөрсдийн үйл ажиллагааг гүйцэтгэснээр хэргийг амжилттай шийдвэрлэдэг⁸⁴ хэмээн үзсэн байдаг.

Үйл явцыг эмх замбараагүй болгож, хэргийг шийдвэрлэх явцыг удаашруулдаг “ёслолын” мэт үйл ажиллагаа байхгүй бол уг дамжлагын хурд өндөр байдаг ба хэргийг нэгэн жигд, жигдрүүлсэн байдлаар хянан шийдвэрлэснээр түргэн шийдвэрлэх боломж бүрддэг. Энэ утгаараа тус загварыг захиргааны буюу удирдлагын загвар (**almost managerial model**) гэж тодорхойлох нь бий.⁸⁵

Crime control model нь “**presumption of guilt**” буюу гэм буруугийн тухай таамаглалд үндэслэдэг гэж хэлж болно. Тус загварын дагуу амжилттай гаргасан шийдвэр гэдэгт баривчлагдсан боловч гэм буруутай байх магадлалгүй хүмүүсийг эхний шатанд хасч, бусад гэм буруутай байж магадгүй хүмүүсийн холбогдох хэргийг цаг алдалгүй, удаан хугацаанд хянан шийдвэрлэх боломжтой болсон байхыг ойлгодог. Өөрөөр хэлбэл, цагдаа, прокурорын “гэм буруугүй байж магадгүй” сэжигтнийг суллаж, “гэм буруутай байж магадгүй” хүмүүст арга хэмжээ авна гэсэн үг.

83 Philip L. Reichel, Comparative Criminal Justice Systems (A Topical Approach), 2018, page 86.

84 Philip L. Reichel, Comparative Criminal Justice Systems (A Topical Approach), 2018, page 85.

85 Мөн тэнд. 86 дахь тал.

Пакер үүнийг “цаашид ажиллагаа явуулахыг зөвшөөрөгдөх хангалттай гэм буруугийн нотлох баримтыг тогтоосны дараа сэжигтнүүдэд дараагийн шатны ажиллагаа явагдах ба эдгээр ажиллагаа нь тэднийг гэм буруутай гэж үзэх үзэл дээр суурилдаг”⁸⁶ хэмээн тайлбарласан байна. Тодруулбал, гэм буруугийн таамаглал нь эрүүгийн хэрэг хянан шийдвэрлэх эрх бүхий этгээд юунд итгэх ёстойг бус харин хэрхэн үргэлжлүүлэхийг ёстойг чиглүүлдэг.

2. Монгол Улсын Эрүүгийн хэрэг хянан шийдвэрлэх тогтолцоо

Илтгэлийн энэ хэсэгт Монгол Улсын Эрүүгийн хэрэг хянан шийдвэрлэх тогтолцооны талаар авч үзэх ба өмнөх хэсэгт дурдсан хэв маягуудын алинд нь манай тогтолцоо хамаарах буюу шинжийг нь агуулж буйг тодруулах болно.

Юуны түрүүнд Монгол Улсын Эрүүгийн хэрэг хянан шийдвэрлэх тогтолцоо, түүний шинжийн талаар авч үзье. Доорх графикт Монгол Улсын Эрүүгийн хэрэг хянан шийдвэрлэх тогтолцоог харууллаа.

График 1. Монгол Улсын Эрүүгийн хэрэг хянан шийдвэрлэх тогтолцоо



86 Мөн тэнд, 86 дахь тал.

Графикт үзүүлсэн эрүүгийн хэрэг хянан шийдвэрлэх тогтолцоог товч тайлбарлая.

1. Цагдаагийн байгууллага, Тагнуулын ерөнхий газар, Авлигатай тэмцэх газар нь мөрдөн шалгах ажиллагаа явуулах эрх бүхий байгууллага юм. Цагдаагийн байгууллага нь дотроо Сум дундын/ Дүүргийн цагдаагийн хэлтэс, Аймаг дахь/ Нийслэлийн Цагдаагийн Газар, Цагдаагийн Ерөнхий Газар гэсэн бүтэцтэй байдаг. Дээрх байгууллага нь Эрүүгийн хуульд заасан гэмт хэргүүдэд мөрдөн шалгах ажиллагаа хэрэг бүртгэлт, мөрдөн байцаалтыг явуулдаг.
2. Прокурорын байгууллагын тухайд, мөрдөн шалгах ажиллагаанд хяналт тавих, ял эдлүүлэх ажиллагаанд хяналт тавих зэрэг чиг үүргийг хэрэгжүүлэхээс гадна төрийн нэрийн өмнөөс шүүх хуралд оролцдог. Бүтцийн тухайд Сум буюу сум дундын, дүүргийн прокурорын газар, Аймаг/ Нийслэлийн прокурорын газар, Улсын Ерөнхий, Прокурорын Газар,+(Тээврийн прокурорын газар) гэсэн бүтэцтэй байдаг.
3. Шүүх нь эрүүгийн процессын хувьд шүүн таслах чиг үүргийг хэрэгжүүлдэг бөгөөд бүтцийн хувьд Сум дундын/ Дүүргийн анхан шатны шүүх, Аймаг/Нийслэлийн Давж заалдах шатны шүүх, Улсын Дээд Шүүх гэсэн бүтэцтэй байдаг. Прокурор болон шүүхийн байгууллагын бүтцээс Прокурорын байгууллагын тогтолцоо шүүхэд түшиглэсэн байгааг харж болно.
4. Шүүхийн шийдвэр гүйцэтгэлийг Шүүхийн Шийдвэр Гүйцэтгэх Ерөнхий Газар хэмээх бие даасан байгууллага хэрэгжүүлдэг.

Монгол Улсын Эрүүгийн хэрэг хянан шийдвэрлэх тогтолцоо нь аль хэв маягт хамаарах талаар авч үзье.

Шүүхийн өмнөх шат. Шүүхийн өмнөх шатанд мөрдөгч, прокурор нотлох баримтыг тал бүрээс нь бүрэн бодитойгоор шалгаж хянасны үндсэн дээр хэргийн бодит байдлыг тогтоож хуульд заасан бүх арга хэмжээг авч яллагдагч, шүүгдэгчийг яллах, цагаатгах, ял хүндрүүлэх, хөнгөрүүлэх нөхцөл байдлыг эргэлзээгүй тогтоох үүргийг хүлээдэг. Энэ тухай өдгөө хүчин төгөлдөр үйлчилж буй Эрүүгийн хэрэг хянан шийдвэрлэх тухай хуулийн 1.7 дугаар зүйлд заасан байдаг ба доорх хүснэгт дэх харьцуулалтаас харвал энэ нь манай улсын эрүүгийн процессын уламжлалт зохицуулалт байна.

Хүснэгт. Эрүүгийн процессын хуулийн харьцуулалт

Бүгд Найрамдах Монгол Ард Улсын Эрүүгийн байцаан шийтгэх хууль (1963)	Эрүүгийн байцаан шийтгэх хууль (2002)	Эрүүгийн хэрэг хянан шийдвэрлэх тухай хууль (2017)
4 дүгээр зүйл. Эрүүгийн хэргийг үүсгэн явуулах ба гэмт хэргийг илрүүлэх үүрэг. Гэмт хэргийн шинж тэмдэг илэрсэн тухайд шүүх, прокурор, мөрдөн байцаагч, хэрэг бүртгэх байгууллага өөр өөрсдийн эрх хэмжээний дотор эрүүгийн хэрэг үүсгэж, гэмт хэрэг гарсан байдал ба гэмт хэрэг үйлдсэн этгээдийг олж тогтоох, түүнд ял шийтгэл оногдуулах талаар хуульд заасан бүх арга хэмжээг авах үүрэгтэй.	16 дугаар зүйл. Хэргийн байдлыг тал бүрээс нь бүрэн бодитойгоор тогтоох 16.1.Хэрэг бүртгэгч, мөрдөн байцаагч, прокурор, шүүх нь хэргийн байдлыг тал бүрээс нь бүрэн бодитойгоор нотлохын тулд хуульд заасан бүх арга хэмжээг авч сэжигтэн, яллагдагч, шүүгдэгчийг яллах ба цагаатгах, эрүүгийн хариуцлагыг хүндрүүлэх ба хөнгөрүүлэх нөхцөл байдлыг бүрэн тогтоох үүрэгтэй.	1.7 дугаар зүйл. Хэргийн бодит байдлыг тогтоох 1.Мөрдөгч, прокурор нотлох баримтыг тал бүрээс нь бүрэн бодитойгоор шалгаж хянасны үндсэн дээр хэргийн бодит байдлыг тогтоох үүрэгтэй. 2.Хэргийн бодит байдлыг нотлохын тулд мөрдөгч, прокурор хуульд заасан бүх арга хэмжээг авч яллагдагч, шүүгдэгчийг яллах, цагаатгах, ял хүндрүүлэх, хөнгөрүүлэх нөхцөл байдлыг эргэлзээгүй тогтооно.

Мөн түүнчлэн шүүхийн өмнөх шатанд прокурор гэмт хэргийн шинжтэй гомдол, мэдээлэл хүлээн авахаас эрүүгийн хэрэг үүсгэх, хаах, шүүхэд шилжүүлэх хүртэлх бүхий л процесст хяналт тавьж шийдвэрлэх үүрэгтэй оролцдог ч өмгөөлөгчийн оролцоо энэ шатанд “маш бага” буюу хязгаарлагдмал. Иймд шүүхийн өмнөх шатанд инквизицийн **/inquisitorial system/** хэв маягтай гэж үзэх боломжтой.

Шүүхийн шат. Шүүхийн шатанд эрүүгийн хэрэг хянан шийдвэрлэх ажиллагааны хэргийн бодит байдлыг тогтоох зарчмын хүрээнд шүүх хэргийн бодит байдлыг талуудын мэтгэлцээний үндсэн дээр тогтоох ёстой гэж үзэж яллах болон өмгөөлөх талууд шүүхийн процесст тэгш эрхтэй оролцох тухай зохицуулсан байдаг. Өөрөөр хэлбэл, шүүх хуралдаанд мэтгэлцэх зарчмыг хэрэгжүүлэхээр заасан. Мөн түүнчлэн анхан шатны шүүх хуралдаанд иргэдийн төлөөлөгч нотлох баримт шинжлэн судлахад оролцож, шүүх хуралдаан даргалагчийн зөвшөөрснөөр асуулт тавих, шүүгдэгчийн гэм буруугийн талаар санал бичих, уншиж сонсгох эрхтэйгээр оролцдог. Эдгээр шинж нь шүүхийн

шат нь Аккусацийн хэв маяг /**Adversarial system**/-ийн шинжийг агуулсан болохыг харуулж байна.

Эндээс дүгнэвэл, манай улсын эрүүгийн хэрэг хянан шийдвэрлэх тогтолцоо нь шүүхийн өмнөх шатанд инквизицийн загварын /**inquisitorial system**/ шинжтэй, шүүхийн шатанд Аккусацийн загварын /**adversarial system**/ шинжтэй буюу холимог шинжтэй гэж дүгнэж болохоор байна.

Эрүүгийн хэрэг хянан шийдвэрлэх ажиллагааны хувьд аль хэв загварт хамаарах талаар авч үзье.

Аль нэг улсын эрүүгийн хэрэг хянан шийдвэрлэх ажиллагааг Due process model, Crime control model-ын аль нэгт нь шууд хамааруулан авч үзэх нь учир дутагдалтай. Харин энэхүү хоёр загварын алиных нь шинж илүү давамгайлж байгааг тогтоох нь зүйтэй. Тийм ч учраас энэ хоёр загварын тэнцвэрийг буюу зохилдлогоог хангах явдал чухал.⁸⁷

Коул (1986) энэхүү хоёр загварыг зорилгыг нь шалгуур болгон дараах байдлаар ангилсан. Энэ нь:

- **Crime control model**-ын хувьд эрх чөлөө маш чухал тул гэмт хэргийг таслан зогсооход бүхий л хүчин чармайлт гаргах ёстой гэж үздэг.

- **Due process model**-ын хувьд эрх чөлөө маш чухал тул шүүхийн шийдвэр найдвартай мэдээлэлд суурилсан байхын тулд бүх хүчин чармайлт гаргах ёстой гэж үздэг.⁸⁸

Дээрхээс харвал загвар бүр нийгмийн эрх чөлөөг баталгаажуулахыг эрмэлздэг байна. Нэг нь хууль бус үйлдлийг үр дүнтэй шийдвэрлэхийг чухалчилдаг бол нөгөө нь иргэдийн амьдралд төрийн халдлагыг/албадлага үр дүнтэй хязгаарлахыг чухалчилдаг. Өөрөөр хэлбэл, бидний эрх чөлөөнд хэн илүү заналхийлж байна вэ гэдэгт загвар бүр өөр өөрөөр хариулдаг гэсэн үг. Гэмт хэрэг болоод төрийн албадлагын аль аль нь бидний эрх чөлөөнд халддаг нь үнэн. Иймээс энэхүү хоёр загварын аль нэгийг нь буруу гэж үзэх боломжгүй. Гэвч тус хоёр загварын зорилгыг зэрэг хангах ч мөн боломжгүй.⁸⁹ Үүний учир энэ хоёр загварын шинжийг эрүүгийн хэрэг хянан шийдвэрлэх ажиллагаанд тэнцвэртэй буюу зохилдлогоог хангах явдал чухал болохыг дээр дурдсан юм.

87 Philip L. Reichel, Comparative Criminal Justice Systems (A Topical Approach), 2018, page 69

88 Мөн тэнд, page 70.

89 Мөн тэнд.

Манай улсын эрүүгийн хэрэг хянан шийдвэрлэх ажиллагаанд тус хоёр загварын шинж аль аль нь бий. Үүнийг илтгэлийн дараах хэсэгт илтгэлийн сэдэвтэй холбон авч үзэж тайлбарлах нь илүү үр дүнтэй болов уу.

3. Эрүүгийн хэрэг хянан шийдвэрлэх тогтолцооны онцлог ба мөрдөгчийн procedурын бие даасан байдал

Инквизицийн /inquisitorial system/ хэв маяг нь нарийн мөрдөн байцаалтын явцад гэм буруутай эсэхийг тогтооно гэсэн санаагаар эрүүгийн процессын мөрдөн шалгах үе шатад илүүтэй анхаарал хандуулдаг онцлогтой. Манай улсын Эрүүгийн хэрэг хянан шийдвэрлэх тогтолцоо шүүхийн өмнөх шатанд инквизицийн /inquisitorial system/ хэв маягтай. Энэ нь уламжлагдан ирсэн. Ийм ч учраас шүүхийн өмнөх шатанд маш нарийн бөгөөд олон тооны мөрдөн шалгах ажиллагаа явуулах шаардлагатай болдог. Энэ бол тогтолцооны онцлог.

Манай улсын эрүүгийн хэрэг хянан шийдвэрлэх ажиллагаа Due process model, Crime control model-ын аль алиных нь шинжийг өөртөө агуулдаг. Энэ нь ЭХХШТХ-ийн Эрүүгийн хэрэг хянан шийдвэрлэх ажиллагааны зорилтыг тодорхойлсон 1.1 дүгээр зүйлд “Эрүүгийн хэрэг хянан шийдвэрлэх ажиллагааны зорилт нь гэмт хэргийг шуурхай, бүрэн илрүүлэх... хүний эрх, хууль ёсны ашиг сонирхлыг хамгаалах” гэж зааснаас харагддаг.

Crime control загварын шинжийг харуулсан дараах заалтуудыг жишээ болгон онцолж байна. Үүнд:

2.3 дугаар зүйл.Хэрэг бүртгэлт, мөрдөн байцаалт явуулах харьяалал
4.Хэрэг бүртгэлт, мөрдөн байцаалтыг шуурхай, бүрэн гүйцэд явуулахын тулд гэмт хэрэг илэрсэн болон оролцогч, гэрч, хохирогчийн олонхи байгаа газарт, эсхүл дагнасан чиг үүрэгтэй алба, нэгжид хэрэг бүртгэлт, мөрдөн байцаалт явуулах харьяаллыг прокурор тогтоож болно.
5.Мөрдөгч хэрэг бүртгэлт, мөрдөн байцаалт явуулж байгаа хэрэг нь харьяаллын бус болох нь мэдэгдвэл харьяаллын дагуу шилжүүлэх саналаа прокурорт даруй хүргүүлнэ.

6.3 дугаар зүйл.Мөрдөн шалгах ажиллагаа явуулах албаны даргын эрх хэмжээ
1.Мөрдөн шалгах ажиллагаа явуулах албаны дарга хэрэг бүртгэлт, мөрдөн байцаалтын явцад дараахь эрхтэй:
1.1.мөрдөн шалгах ажиллагааг зохион байгуулалтын болон мэргэжлийн удирдлагаар хангах замаар гэмт хэргийг илрүүлэх, түүнийг үйлдсэн этгээдийг олж тогтоох талаар шуурхай зохицуулалт хийх;

Дээрхтэй ижил шуурхай эсвэл боломжит богино хугацаа буюу даруй гэх хугацааны тодотголыг заасан заалтууд байгаа ч тэдгээр заалтууд даруй шийдвэрлэх гэхээсээ илүү даруй мэдэгдэх, даруй саналыг прокурор, шүүхэд хүргүүлэх агуулгатай байна. Өөрөөр хэлбэл мөрдөгч мөрдөн шалгах ажиллагааг шуурхай явуулах шаардлагатай тохиолдолд аль болох түргэн хугацаанд холбогдох зөвшөөрлийг авахаас өөр аргагүй мэт харагдаж байна.

Мөрдөгчийн процедурын бие даасан байдал нь хэргийн илрүүлэлттэй шууд холбогдоно. Тийм ч учраас мөрдөгчийн процедурын бие даасан байдлыг бэхжүүлснээр хэргийг хянан шийдвэрлэсэн хурд болоод эцсийн шийдвэр нь хүлээн зөвшөөрөгдөхүйц байхыг чухалчилдаг Crime control загварын үндсэн зорилгыг хангах гол хүчин зүйл болно.

Хэрэг бүртгэлтийн хэрэг нээснээр эрүүгийн хэрэг хянан шийдвэрлэх ажиллагаа явуулах үндэслэл бий болдог. Өөрөөр хэлбэл, эндээс мөрдөгч мөрдөн шалгах ажиллагаа явуулах үндэслэл үүснэ. ЭХХШтХ-ийн 6.2 дугаар зүйлийн 2.1-т мөрдөгч хэрэг бүртгэлтийн хэрэг нээх эрхтэй гэж заасан боловч хуулийн 30.9 дүгээр зүйлд зааснаар мөрдөгч хэрэг бүртгэлтийн хэрэг нээсэн бол прокурорт даруй мэдэгдэн, прокурорын нэгдсэн бүртгэлд бүртгүүлж, тогтоолыг 72 цагийн дотор прокурорт танилцуулах бөгөөд хэрэг бүртгэлтийн хэрэг нээсэн нь үндэслэлгүй гэж үзвэл прокурор мөрдөгчийн тогтоолыг хүчингүй болгох эрхтэй. Энэ нь мөрдөгчийн мөрдөн шалгах ажиллагааг прокурор удирдан чиглүүлж буйг харуулж байна.

Эрүүгийн хэрэг хянан шийдвэрлэх ажиллагаа дахь **Due process** загварын шинж ЭХХШтХ-ийн зорилт, зарчмаас эхлэн нэлээд өргөн туссан. Гэвч тэдгээр нь түлхүү прокурорын эрхийн хүрээнд хамаарч хэрэгжих боломжтой байна. Энэ нь тус хуулийн 4.1 дүгээр зүйлд заасан прокурорын бүрэн эрхээс харагдана. Эндээс харвал, прокурор гэмт хэргийн шинжтэй гомдол, мэдээлэл хүлээн авахаас эрүүгийн хэрэг үүсгэх, хаах, шүүхэд шилжүүлэх хүртэлх бүхий л процесст хяналт тавьж **шийдвэрлэх үүрэгтэй** оролцож байна. Прокурорын хяналтын эрх зүйн үндэс нь Үндсэн хууль юм. Монгол Улсын Үндсэн Хуулийн 56 дугаар зүйлийн 1-т “Прокурор хэрэг бүртгэх, мөрдөн байцаах, ял эдлүүлэх ажиллагаанд хяналт тавьж, шүүх хуралдаанд төрийн нэрийн өмнөөс оролцоно.” хэмээн заасан. Үүнийг доктор, профессор Н.Лүндэндорж хяналтын гол үүрэг нь хүний эрх, эрх чөлөөг дээдлэх, хамгаалах үүднээс нотлох ажиллагаа хуульд заасан журмын дагуу эрүү шүүлтээс ангид хэрэгжиж байгаа эсэх дээр

хуульд заасан арга, хэлбэрээр бүрэн эрх хэрэгжүүлэхэд төвлөрнө гэсэн үг⁹⁰ хэмээн тайлбарласан. Мөн Монгол Улсын Үндсэн хуулийн цэцийн 1994 оны 7-р сарын 25-ны өдрийн 07 дугаар дүгнэлтэд прокурор мөрдөн байцаалтын тодорхой ажиллагааг биечлэн явуулахгүй гэж тайлбарласан байдаг.⁹¹ Энэхүү тайлбаруудаас эрүүгийн хэрэг хянан шийдвэрлэх ажиллагаа дахь прокурорын хяналт нь Due process загварын зорилгод нийцсэн байх ёстой болох нь харагдаж байна. Гэтэл өдгөө эрүүгийн хэрэг хянан шийдвэрлэх ажиллагаа дахь прокурорын хяналтын хүрээ хэт өргөжсөнөөс үүдэж мөрдөн шалгах ажиллагааг хянах гэхээсээ илүү удирдах шинжтэй болжээ. Энэ нь мөрдөгчийн процедурын бие даасан байдлыг алдагдуулж буй нэг гол хүчин зүйл болж байна.

Дээрхээс дүгнэвэл, манай улсын эрүүгийн хэрэг хянан шийдвэрлэх тогтолцооны шүүхийн өмнөх шат дахь инквизиц /inquisitorial system/ шинж нь эрүүгийн хэрэг хянан шийдвэрлэх ажиллагааг бүхэлд нь “нүсэр” буюу олон тооны мөрдөн шалгах ажиллагаа хийгдэх зайлшгүй шаардлагыг нөхцөлдүүлсэн. Гэтэл тогтолцооны энэ онцлогт тохирохгүй эрүүгийн хэрэг хянан шийдвэрлэх ажиллагааны загварыг хэрэгжүүлж байна.

Эрүүгийн хэрэг хянан шийдвэрлэх ажиллагаа нь мөрдөн шалгах ажиллагааны хувьд Crime control загварын зорилгод нийцүүлэхийг зорьсон ч бүхэлдээ прокурорын хянан шалгах эрхийг хэт өргөжүүлсэн буюу прокурорт хэт төвлөрсөн Due process загвартай байна. Гэсэн хэдийн ч практикт де-факто прокурорын мөрдөн шалгах ажиллагааг удирдаж буй энэхүү үйлдэлд хяналт тавих тодорхой субъект байхгүй байгаа нь Due process загварын үндсэн шинжийг алдагдуулж буй учир “хаос” гэж тодорхойлж болохуйц зохисгүй загварыг бий болгожээ. Үүний шууд үр дүнд мөрдөгчийн процедурын бие даасан байдал алдагдаж байна.

4. Харьцуулсан судалгаа

Харьцуулсан судалгаагаар хэрэг бүртгэлтийн хэрэг, эрүүгийн хэрэг нээх эрх бүхий субъектийг гадаад улсад хэрхэн зохицуулдаг болохыг буюу олон улсын нийтлэг чиг хандлагыг тодорхойлохыг зорилоо.

90 Н.Лүндэндорж, Монгол Улсын Үндсэн хууль шинжлэх ухааны тайлбар, УБ 2022, 876 дахь тал.

91 Монгол Улсын Үндсэн хуулийн цэцийн 1994 оны 7-р сарын 25-ны өдрийн 07 дугаар дүгнэлт

Хүснэгт. Эрүүгийн хэрэг үүсгэж, яллагдагчаар татах тухай зохицуулалтын харьцуулсан нь

№	Улсын нэр	Эрүүгийн хэрэг үүсгэх эрх бүхий субъект	Яллагдагчаар татах эрх бүхий субъект
Баруун Европын орнууд			
1	Их Британи	Эрүүгийн хэрэг үүсгэж, яллагдагчаар татах эрх бүхий субъект нь прокурор байна. ⁹²	
2	Албани	ЭПХ-ийн 327-р зүйлд зааснаар Мөрдөгчийн саналыг үндэслэн прокурор Эрүүгийн хэрэг үүсгэж, яллагдагчаар татах эрхтэй. ⁹³	
3	Австри	Бүгд Найрамдах Австри Улсын Эрүүгийн хэрэг хянан шийдвэрлэх хуулийн §20(1), §101(1), §203(3) тус тус зааснаар дээрх эрхийг прокурор хэрэгжүүлдэг байна.	
4	Бельги	Шүүхийн цагдаа гэмт хэрэг, зөрчил, зөрчлийг хайж, нотлох баримтыг цуглуулж, гэмт этгээдийг шийтгэх үүрэгтэй ба шүүхэд шилжүүлдэг ⁹⁴	
5	Франц	Эрүүгийн процесс хуулийн 86-т зааснаар мөрдөн байцаагч шүүгч (investigating judge) хүсэлтийг дүүргийн прокурор эцэслэн шийдвэрлэдэг. ⁹⁵ Иймд прокурор дээрх эрхийг хэрэгжүүлж байна.	
6	Герман	Хангалттай нотлох баримт байгаа тохиолдолд прокурор эрүүгийн хэрэг үүсгэх эрхтэй. ⁹⁶	Мөрдөн байцаалтын явцад прокурор яллах эрхтэй. ⁹⁷
7	Исланд	Эрүүгийн процесс хуулийн 23, 24 дүгээр зүйлд зааснаар эрүүгийн хэрэг үүсгэж, яллагдагчаар татах эрх бүхий субъект нь прокурор байна. ⁹⁸	

92 <https://www.judiciary.uk/about-the-judiciary/the-justice-system/jurisdictions/criminal-jurisdiction/>

93 https://www.legislationline.org/download/id/8236/file/Albania_CPC_1995_am2017_en.pdf Сүүлд 2022.04.12-нд үзсэн.

94 NOVEMBER 17, 1808. - CODE OF CRIMINAL INSTRUCTION Section 8

95 https://www.legislationline.org/download/id/6381/file/France_CPC_am2006_en.pdf Сүүлд 2022.04.12-нд үзсэн.

96 Eberhard Siegismund, THE PUBLIC PROSECUTION OFFICE IN GERMANY : LEGAL STATUS, FUNCTIONS AND ORGANIZATION, 61p.

97 The German code of Criminal procedure, Section 151.(2)

98 Code of Criminal Procedure No. 88, 12 June 2008, Section III. The prosecution, Article 23, <https://www.government.is/lisalib/getfile.aspx?itemid=bc7cb7af-0572-11ea-9450-005056bc4d74>

8	Ирланд	Гэмт хэрэг үйлдсэн огноо болон Гардайгаас эрүүгийн хэрэг үүсгэн шалгаж эхлэх хүртэлх хугацаанд зөвшөөрөгдсөн дээд хязгаарыг тогтоосон тодорхой дүрэм журам байдаг ⁹⁹ . Тиймээс Бүгд найрамдах Ирланд улсад Гардай нь эрүүгийн хэрэг үүсгэн шалгаж эхэлдэг байна.* Яллах шийдвэр гарахад Гардай(Цагдаагийн байгууллага) тухайн этгээдийг сэжигтнээр татдаг. Гардай сэжигтнийг Дүүргийн шүүхийн шүүгчийн өмнө авчрах тэр үед сэжигтнийг “яллагдагч” гэж нэрлэдэг.
9	Итали	Эрүүгийн хэрэг үүсгэж, яллагдагчаар татах эрх бүхий субъект нь прокурор байна. ¹⁰⁰
10	Люксембург	Люксембургийн Эрүүгийн процессын хууль ¹⁰¹ -ийн 11 дүгээр зүйлд зааснаар Эрүүгийн хэрэг үүсгэж, яллагдагчаар татах эрх бүхий субъект нь мөрдөгч байна.
11	Мальт	Эрүүгийн процессын тухай хууль ¹⁰² -ийн 346 дугаар зүйлийн 1 дэх хэсэгт зааснаар цагдаагийн байгууллага эрүүгийн хэрэг үүсгэх эрхтэй байна.. Эрүүгийн процессын тухай хуулийн 347А дугаар зүйлийн 2 дахь хэсэгт зааснаар прокурор яллах эрхтэй. ¹⁰³
12	Нидерланд	Нидерланд улсын эрүүгийн процессын хууль (Criminal Procedure Code of Netherlands ¹⁰⁴)-ийн 54, 57 дугаар зүйлд заасны дагуу прокурор уг эрх хэмжээг хэрэгжүүлдэг байна.
13	Португаль	Эрүүгийн процессын тухай хуулийн 58 дугаар зүйлд зааснаар мөрдөн байцаалтын ажиллагааны төгсгөлд цагдаа нар цуглуулсан бүх нотлох баримтыг прокурорт илгээдэг. Гэмт хэрэг үйлдсэнийг нотлох хангалттай нотлох баримт байгаа эсэх, яллагдагчаар татах эсэхийг Улсын яллагч буюу прокурор шийдвэрлэнэ. ¹⁰⁵
14	Испани	Эрүүгийн процессын хуулийн 105, 622 ¹⁰⁶ -т зааснаар прокурор нь эрүүгийн хэрэг үүсгэж яллагдагчаар татах эрх бүхий субъект байна.

99 Time limitations for the commencement of criminal proceedings, https://www.citizensinformation.ie/en/justice/criminal_law/criminal_trial/time_limitations.html

100 Мөн тэнд, Art.108

101 Code de procédure pénale (Version consolidée au 21 décembre 2020) https://www.legislationline.org/download/id/9564/file/LUX_CPC_2020-12-21-fr-pdf.pdf

102 LAWS OF CRIMINAL PROCEDURE https://www.legislationline.org/download/id/9619/file/Malta_CC.pdf

103 Laws of Criminal Procedure, 430

104 https://www.legislationline.org/download/id/6416/file/Netherlands_CPC_am2012_en.pdf

105 https://abcjustica.pt/en/04_processo/ps/04_001.html (Сүүлд үзсэн: 2022.04.12)

106 <https://www.mjusticia.gob.es/es/AreaTematica/DocumentacionPublicaciones/Documents/Criminal%20Procedure%20Act%202016.pdf>

15	Швейцар	Эрүүгийн процессын хуулийн 309, 318, 324 дүгээр заалтуудад заасны дагуу Эрүүгийн хэрэг үүсгэж, яллагдагчаар татах эрх бүхий субъект нь прокурор байна. ¹⁰⁷	
Скандинавын хойгийн орнууд			
16	Дани	Прокурорын алба яллах шийдвэр гаргахад монопол эрх мэдэлтэй байдаг ¹⁰⁸	
17	Бүгд Найрамдах Финлянд Улс	Эрүүгийн процессын актын 2-р хэсэг (1) Прокурорын үүрэг бол гэмт хэргийг илрүүлэхэд хяналт тавих, хэргийг яллах явдал юм. (455/2011) ¹⁰⁹ Гэмт хэргийн мөрдөн байцаалтын ажиллагааг эрүүгийн мөрдөн байцаах байгууллага, прокурор хамтран явуулдаг. Энэ хуулийн дагуу дагуу Прокурор эрүүгийн хэрэг үүсгэж, яллагдагчаар татах эрхтэй байна.	
18	Норвегийн Хаант Улс	Эрүүгийн процессын актын 64-р хэсэгт зааснаар ¹¹⁰ Хаанаас томилогдсон төрийн өндөр албан тушаалтнууд болон бусад албан тушаалтнууд үүргээ гүйцэтгэж байхдаа үйлдсэн гэмт хэрэгт Хааны зөвлөл эрүүгийн хэрэг үүсгэх эсэхийг шийдвэрлэдэг. Цагдаагийн байгууллага нь Эрүүгийн процессын актын 67-р хэсэгт зааснаар ¹¹¹ хөнгөн, тодорхой төрлийн хүнд гэмт хэрэгт эрүүгийн хариуцлага хүлээлгэх эсэхийг шийдвэрлэдэг.	Эрүүгийн процессын актын 66-р хэсэгт зааснаар ¹¹² Прокурор нь Хааны зөвлөл, Прокурорын удирдах газрын даргын эсвэл цагдаагийн байгууллагын харьяалан шийдвэрлэхээс бусад хүнд гэмт хэрэгт яллах чиг үүргийг хүлээнэ.
19	Швед	Шүүхийн процессын хуулийн 20-р бүлэг 6,7 дахь хэсэгт зааснаар Прокурорын уг үйл ажиллагаа нь хэрэг бүртгэх шатыг хаах үндэс болдог. Энэ шат хаагдсанаар эрүүгийн хэрэг үүсэж, яллагдагчаар татна гэсэн үг юм. ¹¹³ Иймд дээрх эрх хэмжээ прокурорт байна.	

107 <https://www.fedlex.admin.ch/eli/cc/2010/267/en> Article 309, 318, 324

108 https://www.ejn-crimjust.europa.eu/ejnupload/InfoAbout/The_Danish_Prosecution_Service.pdf pp.3

109 https://www.legislationline.org/download/id/6376/file/Finland_Criminal_Procedure_Act_1997_am2015_en.pdf

110 https://www.legislationline.org/download/id/8290/file/Norway_Criminal_Procedure_Act_1981_am2013_en.pdf

111 Мөн тэнд

112 Мөн тэнд

113 Code of Judicial procedure, <https://lagen.nu/1942:740#A2>

Балтийн орнууд		
20	Эстони	Эрүүгийн хэрэг хянан шийдвэрлэх ажиллагааг эхлүүлэх шийдвэрийг гаргах эрх бүхий субъект нь зарим тохиолдолд мөрдөн шалгах байгууллага эсвэл прокурорын байгууллага ¹¹⁴ байна.
21	Латви	Эрүүгийн хэрэг үүсгэж, яллагдагчаар татах эрх бүхий субъект нь прокурор байна. ¹¹⁵
22	Литва	Эрүүгийн хэрэг үүсгэж, яллагдагчаар татах эрх бүхий субъект нь прокурор байна. ¹¹⁶
Төв азийн орнууд		
23	Оросын Холбооны Улс	Эрүүгийн байцаан шийтгэх тухай хуулийн 146 дугаар зүйлд зааснаар: Мөрдөн шалгах байгууллагын дарга Мөрдөгч Хэрэг бүртгэх байгууллагын дарга Хэрэг бүртгэгч нар нь хөнгөн гэмт хэрэгт бие даан эрүүгийн хэрэг үүсгэж тогтоолын хуулбарыг нэн даруй прокурорт хүргүүлдэг. Харин 147 дугаар зүйлд заасан хүнд гэмт хэрэгт эрүүгийн хэрэг үүсгэхдээ прокурорын зөвшөөрлөөр үүсгэдэг. Иймд дээрхээс прокурор эрүүгийн хэрэг үүсгэдэг хэмээн дүгнэлээ.
24	Бүгд Найрамдах Казахстан Улс	Тус улсын хуульд Эрүүгийн хэрэг үүсгэх гэсэн нэршил байхгүй. Эрүүгийн байцаан шийтгэх тухай хуулийн 180 дугаар зүйлд шүүхийн өмнөх мөрдлөг явуулах үндэслэлд Гэмт хэрэг үйлдсэн үндэслэл байгаа тохиолдолд хэрэг бүртгэгч, хэрэг бүртгэх байгууллага, мөрдөн шалгах байгууллагын дарга, мөрдөгч, прокурор өөрийн тогтоолоор эрүүгийн хэргийг хүлээн авдаг.
25	Бүгд Найрамдах Армени Улс	175 дугаар зүйл Эрүүгийн байцаан шийтгэх тухай хуульд заасан эрүүгийн хэрэг үүсгэх үндэслэл байгаа тохиолдолд прокурор мөрдөгч, хэрэг бүртгэх байгууллага өөрийн эрх мэдлийн хүрээнд эрүүгийн хэрэг үүсгэнэ. 182 дугаар зүйлд прокурор, мөрдөгч, хэрэг бүртгэгч тогтоол үйлдэнэ.
26	Бүгд Найрамдах Азербайжан Улс	209 дүгээр зүйлд Эрүүгийн байцаан шийтгэх тухай хуульд заасан үндэслэл бүхий тохиолдолд хэрэг бүртгэгч, мөрдөгч болон урьд мөрдөн байцаалтад процессын удирдлагаар хангаж буй прокурор нэн даруй эрүүгийн хэрэг үүсгэнэ.

114 Code of Criminal Procedure, 193, <https://www.riigiteataja.ee/en/eli/530102013093/consolide#6f6f20c0-ac9a-4949-887f-150db42819c1>

115 Code of Criminal Procedure, article.39

116 Latvia, Code of Criminal Procedure, article.64

Харьцуулан судалсан үр дүнг нэгтгэн дүгнэвэл, сонгон судалсан ихэнх улсад эрүүгийн хэрэг нээх эрх бүхий субъект нь мөрдөн шалгах ажиллагааг удирдах эрх бүхий субъектээр тодорхойлох хандлагатай байна. Прокурор мөрдөн шалгах ажиллагааг удирдах эрхтэй улсуудад прокурор эрүүгийн хэрэг нээх эрхтэй байхад прокурор мөрдөн шалгах ажиллагаанд хяналт тавих эрхтэй улсуудад эрүүгийн хэргийг мөрдөгч эсвэл мөрдөгч, прокурор аль аль нь эрүүгийн хэргийг нээх эрхтэй байна. Харин яллах дүгнэлт үйлдэх эрх бүхий субъект нь нийтлэг байдлаар прокурор байна.

III. ДҮГНЭЛТ

Монгол Улсын эрүүгийн хэрэг хянан шийдвэрлэх тогтолцооны шүүхийн өмнөх шат дахь инквизиц /inquisitorial system/ шинж нь эрүүгийн хэрэг хянан шийдвэрлэх ажиллагааг бүхэлд нь “нүсэр” болгож олон тооны мөрдөн шалгах ажиллагаа хийгдэх зайлшгүй шаардлагыг нөхцөлдүүлсэн.

Харин эрүүгийн хэрэг хянан шийдвэрлэх ажиллагаа нь мөрдөн шалгах ажиллагааны хувьд Crime control загварын зорилгод нийцүүлэхийг зорьсон ч бүхэлдээ прокурорын хянан шалгах эрхийг хэт өргөжүүлсэн буюу прокурорт хэт төвлөрсөн Due process загвартай байна. Энэ нь эрүүгийн хэрэг хянан шийдвэрлэх тогтолцооны онцлогт тохирохгүй байна.

Мөн практикт де-факто мөрдөн шалгах ажиллагааг удирдаж буй прокурорын үйл ажиллагаанд хяналт тавих тодорхой субъект байхгүй байгаа нь Due process загварын үндсэн шинжийг алдагдуулж байна.

Эрүүгийн хэрэг хянан шийдвэрлэх тогтолцоо болоод эрүүгийн хэрэг хянан шийдвэрлэх ажиллагааны нийцэлгүй байдал, эрүүгийн хэрэг хянан шийдвэрлэх ажиллагааны онолын загваруудын зохисгүй нийлэмжийн шууд үр дүнд мөрдөгчийн процедурын бие даасан байдал алдагдаж байна.

Гадаад улсуудын нийтлэг жишгийг үзвэл, шүүхийн өмнөх шатанд прокурорын эрх хэмжээ нь мөрдөн шалгах ажиллагаанд хяналт тавих, яллахад түлхүү төвлөрч байх ба мөрдөн шалгах ажиллагааг удирдах гэх мэтээр шууд оролцох нь хязгаарлагдмал байна. Өөрөөр хэлбэл мөрдөн шалгах ажиллагаанд мөрдөгчийн процедурын бие даасан байдлыг хангагдах явдлыг чухалчилдаг байна.

Иймд эрүүгийн процессын онол болоод дэлхийн улс орнуудын нийтлэг жишгийг харгалзан үзэж Эрүүгийн хэрэг хянан шийдвэрлэх тухай хуулийн холбогдох зохицуулалтыг өөрчлөн сайжруулах нь зүйтэй байна.

IV. НОМ ЗҮЙ

1. Д.Баярсайхан, Дэлхий дахины эрүүгийн процессын тогтолцооны харьцуулалт, хэв маяг, онцлог, Хууль дээдлэх ёс, №4(90) (2022).
2. Н.Лүндэндорж, Jurisprudence (эрх зүй судлал: философи, онол), УБ, 2011 он.
3. С.Билгүүн, Хүний салшгүй эрхийн баталгаа – Эрх зүйн зайлшгүй процесс (Due process of law) өгүүлэл.
4. МУИС-ийн Үндсэн хуулийн эрх зүйн хүрээлэн, Үндсэн хууль манай сургуульд (НҮБ-ын Хүний эрхийн хороодын ерөнхий тайлбар, сургалтын хөтөлбөр), УБ, 2023 он, 371.
5. Н.Лүндэндорж, Jurisprudence (эрх зүй судлал: философи, онол), УБ, 2011 он.
6. Британика нэвтэрхий толь, Сүүлд үзсэн: 2023.06.02, Холбоос: <https://www.britannica.com/topic/due-process>
7. Philip L. Reichel, Comparative Criminal Justice Systems (A Topical Approach), 2018.
8. Yerkes, M. (1969). The limits of the criminal sanction, by Herbert L. Packer (1968). Loyola of Los Angeles Law Review 176, 2(1).
9. Н.Лүндэндорж, Монгол Улсын Үндсэн хууль шинжлэх ухааны тайлбар, УБ 2022.
10. Монгол Улсын Үндсэн хуулийн цэцийн 1994 оны 7-р сарын 25-ны өдрийн 07 дугаар дүгнэлт
11. <https://www.judiciary.uk/about-the-judiciary/the-justice-system/jurisdictions/criminal-jurisdiction/>
12. https://www.legislationline.org/download/id/8236/file/Albania_CPC_1995_am2017_en.pdf Сүүлд 2022.04.12-нд үзсэн.
13. NOVEMBER 17, 1808. - CODE OF CRIMINAL INSTRUCTION Section 8
14. https://www.legislationline.org/download/id/6381/file/France_CPC_am2006_en.pdf Сүүлд 2022.04.12-нд үзсэн.

15. Eberhard Siegismund, THE PUBLIC PROSECUTION OFFICE IN GERMANY : LEGAL STATUS, FUNCTIONS AND ORGANIZATION, 61p.
16. The German code of Criminal procedure, Section 151.(2)
17. Code of Criminal Procedure No. 88, 12 June 2008, Section III. The prosecution, Article 23, <https://www.government.is/lisalib/getfile.aspx?itemid=bc7cb7af-0572-11ea-9450-005056bc4d74>
18. Time limitations for the commencement of criminal proceedings, https://www.citizensinformation.ie/en/justice/criminal_law/criminal_trial/time_limitations.html
19. Code de procédure pénale (Version consolidée au 21 décembre 2020) https://www.legislationline.org/download/id/9564/file/LUX_CPC_2020-12-21-fr-pdf.pdf
20. LAWS OF CRIMINAL PROCEDURE https://www.legislationline.org/download/id/9619/file/Malta_CC.pdf
21. Laws of Criminal Procedure, 430
22. https://www.legislationline.org/download/id/6416/file/Netherlands_CPC_am2012_en.pdf
23. https://abcjustica.pt/en/04_processo/ps/04_001.html (Сүүлд үзсэн: 2022.04.12)
24. <https://www.mjusticia.gob.es/es/AreaTematica/DocumentacionPublicaciones/Documents/Criminal%20Procedure%20Act%202016.pdf>
25. <https://www.fedlex.admin.ch/eli/cc/2010/267/en> Article 309, 318, 324
26. https://www.ejn-crimjust.europa.eu/ejnupload/InfoAbout/The_Danish_Prosecution_Service.pdf pp.3
27. https://www.legislationline.org/download/id/6376/file/Finland_Criminal_Procedure_Act_1997_am2015_en.pdf
28. https://www.legislationline.org/download/id/8290/file/Norway_Criminal_Procedure_Act_1981_am2013_en.pdf
29. Code of Judicial procedure, <https://lagen.nu/1942:740#A2>
30. Code of Criminal Procedure, 193, <https://www.riigiteataja.ee/en/eli/530102013093/consolide#6f6f20c0-ac9a-4949-887f-150db42819c1>
31. Code of Criminal Procedure, article.39
32. Latvia, Code of Criminal Procedure, article.64

ӨГҮҮЛЭЛ, НИЙТЛЭЛ



Ч.ДОРЖСҮРЭН

Үндэсний тагнуулын академийн дэд профессор

МӨРДӨГЧИЙН ХАРААТ БУС БАЙДЛЫГ ХУУЛЬЧЛАН БАТАЛГААЖУУЛАХ НЬ

Хураангуй: Илтгэлийг процессын эрх зүй болон эрүүгийн хэрэг хянан шийдвэрлэх эрх зүйн онол, шүүх, прокурор, хууль сахиулах байгууллагуудын хууль тогтоомжийн харьцуулсан судалгаа, мөрдөгч нарын дунд явуулсан санал асуулгад үндэслэн бэлтгэсэн бөгөөд мөрдөгчид үзүүлэх хөндлөнгийн оролцоо, гадны нөлөөлөл, нөхцөл байдлын харилцан хамаарлыг судлан дүгнэж, хараат бус байдлыг хангах хуулийн зохицуулалтыг боловсронгуй болгох тодорхой саналуудыг дэвшүүлсэн болно.

Удиртгал

Эрүүгийн процессын эрх зүйн суурь зарчмуудын нэг бол шүүгч хараат бус байж, гагцхүү хуульд захирагдах зарчим мөн бөгөөд хэргийг үнэн зөв, бодитойгоор хуулийн дагуу шийдвэрлэхийн тулд гадны болон хөндлөнгийн оролцоо нөлөөнд автахгүй байх, эрх зүйн үндэслэлтэй, онч мэргэнээр, чин шударгаар ухаалгаар асуудалд хандах, ингэхдээ хуульд заасан хэм хэмжээ, зарчмыг тууштай баримтална гэсэн үг юм.¹ Шүүх, шүүгчийн хараат бус, бие даасан байдлыг НҮБ-аас 1985 онд баталсан “Шүүхийн байгууллагын хараат бус байдлын үндсэн зарчим”, 1992 оны Монгол Улсын Үндсэн хууль болон Шүүхийн тухай хууль², бусад хууль тогтоомжид тусган бэхжүүлсэн байдаг. Шинэчлэн найруулсан Прокурорын тухай хуульд прокурорын үйл

ажиллагааны хараат бус, бие даасан байх зарчим, хараат бус байдлын баталгааг тусгайлан зааж, прокурор хараат бус байдалд нь халдсан аливаа дарамт, шахалт, нөлөөллийн талаар Улсын Ерөнхий прокурорын баталсан нөлөөллийн мэдүүлэг гаргах журмын дагуу дээд шатны прокурорт мэдүүлэх үүрэг хүлээх³ болсон билээ.

Инквизици⁴ хэв маягийн эрүүгийн процесс бүхий манай улсын хувьд “шударга шүүх” дээр төвлөрөхийн хамт мөрдөн шалгах ажиллагааны хараат бус байдалд заавал анхаарах ёстой. ЭХХША-ны мөрдөх чиг үүргийг хэрхэн хэрэгжүүлэхээс тухайн хэргийн хувь заяа ихээхэн шалтгаалах ба прокурорын хяналт, шүүхийн шийдвэрээр мөрдөх чиг үүргийн үр дүн тодорхойлогдоно.⁵ Өөрөөр хэлбэл мөрдөн шалгах ажиллагаагаар гэмт хэрэг үйлдсэн хүн, хуулийн этгээдийг олж тогтоон, нотлох баримтыг цуглуулж, бэхжүүлэх бөгөөд шүүхийн өмнөх үе шатуудад хэргийн талаарх дүгнэлт, шийдвэр нь урьдчилсан шинжтэй байдаг боловч эдгээр нь гэмт хэрэгт яллах үндэс болдог онцлогтой.⁶ Мөрдөгч хөндлөнгийн оролцоо, гадны нөлөө, элдэв дарамт, шахалтгүйгээр хуульд заасан эрх, үүргийн хүрээнд мөрдөн шалгах ажиллагааг бие даан явуулж гэмээнэ үнэн зөв нотлох баримтаар хэргийн бодит байдлыг эргэлзээгүй тогтоож чадна. Хэрэв мөрдөх чиг үүргийг хэрэгжүүлэх явцад ямар нэгэн хөдлөнгийн оролцоо, гадны нөлөө орж мөрдөн шалгах ажиллагаа хуулийн дагуу, хэвийн явагдаагүй бол прокурор, шүүхийн хараат бус үйл ажиллагаа ач холбогдоллоо алдана. Иймд эрүүгийн хэрэг хянан шийдвэрлэх ажиллагааны үе шат болгонд төрийг төлөөлж эрүүгийн хэрэг хянан шийдвэрлэх ажиллагааны зорилтыг хэрэгжүүлэгч субъект бүрийн хараат бус байдалд ижил тэнцүү хандах шаардлагатай юм.

1 Д.Баярсайхан. Эрүүгийн процессын эрх зүй. УБ, 2020 он. 98 дахь тал

2 Монгол Улсын Шүүхийн тухай хууль /Шинэчилсэн найруулга/. Төрийн мэдээлэл эмхэтгэл: 2021, №05

3 Прокурорын тухай хууль /Шинэчилсэн найруулга/ 3, 7, 56, 57 дугаар зүйлүүд. Төрийн мэдээлэл эмхэтгэл: 2017 он, №24

4 Инквизици системийн онцлог: Энэ нь хаалттай, хязгаарлалт бүхий мэтгэлцээний бус систем. Баруун европ, эх газрын системийн орнуудад өргөн дэлгэрсэн бөгөөд мөрдөн байцаалтаар заавал дамжин, шүүх хэргийг шийдвэрлэнэ. Д.Баярсайхан. Гадаад орнуудын эрүүгийн процесс. УБ, 2015 он. 36 дахь тал

5 Ц.Доржням, Г.Наранбаатар. Эрүүгийн процессын эрх зүй /Ерөнхий анги ба шүүхийн өмнөх шат/, УБ, 2022 он 28 дахь тал

6 Б.Амарбаясгалан. М.Мөнхбат. Эрүүгийн хэрэг хянан шийдвэрлэх ажиллагаа /Шүүхийн өмнөх болон шүүхийн шат/. УБ, 2018 он. 8 дахь тал

Судалгааны хэсэг

А.Шүүх, прокурорын хараат бус байдал: Хуулийн зохицуулалт

Шүүгч хараат бус байхаас эхэлье. Шүүгчийн хараат бус байдалтай холбоотой заалт анх 1940 оны Үндсэн хуульд тусгалаа олж⁷ өдгөө Монгол Улсын Үндсэн хуулийн дөчин ес дүгээр зүйл,⁸ Монгол Улсын Шүүхийн тухай хууль /Шинэчилсэн найруулга/-ийн 5 болон 42 дугаар зүйлүүдэд⁹ хуульчлагдан баталгаажсан. Шүүгч хараат бус байж, гагцхүү хуульд

7 Тавин зургаадугаар зүйл. Шүүгч аливаа хэрэг таслахдаа бусдад хамаарагдахгүй, гагцхүү хуульд захирагдана. Хансс Зайделийн Сан. “Эрх зүйн боловсрол” Академи. 1924, 1940, 1960, 1992 оны Үндсэн хуулиуд. УБ, 2007 он, 42 дахь тал

8 1. Шүүгч хараат бус байж, гагцхүү хуульд захирагдана.

2. Ерөнхийлөгч, Ерөнхий сайд, Улсын Их Хурлын ба Засгийн газрын гишүүн, төр, нам, олон нийтийн бусад байгууллагын албан тушаалтан, иргэн хэн боловч шүүгчээс шүүн таслах үүргээ хэрэгжүүлэхэд хөндлөнгөөс оролцож болохгүй.

3. Шүүгчийн хараат бус, шүүхийн бие даасан байдлыг хангах зорилгоор Шүүхийн ерөнхий зөвлөл ажиллана. 4. Шүүхийн ерөнхий зөвлөл шүүх, шүүгчийн шүүн таслах ажиллагаанд оролцохгүйгээр, гагцхүү хуульчдаас шүүгчийг шилж олох, эрх ашгийг нь хамгаалах зэрэг шүүхийг бие даан ажиллах нөхцөлөөр хангахтай холбогдсон үүргийг биелүүлнэ.

4. Шүүхийн ерөнхий зөвлөлийн гишүүдийн тавыг шүүгчид дотроосоо сонгож, бусад таван гишүүнийг нээлттэйгээр нэр дэвшүүлж томилно. Тэдгээр нь дөрвөн жилийн хугацаагаар зөвхөн нэг удаа ажиллах бөгөөд Зөвлөлийн даргыг гишүүд дотроосоо сонгоно. Шүүгчийн хараат бус байдлыг хангахтай холбоотой Зөвлөлийн үйл ажиллагааны тайланг Улсын дээд шүүхэд танилцуулна. Зөвлөлийн зохион байгуулалт, үйл ажиллагааны журам, бүрэлдэхүүнд тавих шаардлага, томилох журмыг хуулиар тогтооно.

5. Хуульд заасан үндэслэл, журмын дагуу шүүгчийг албан тушаалаас нь түдгэлзүүлэх, огцруулах болон сахилгын бусад шийтгэл ногдуулах чиг үүрэг бүхий Шүүхийн сахилгын хороо ажиллах бөгөөд түүний бүрэнэрх, зохион байгуулалт, үйл ажиллагааны журам, бүрэлдэхүүнд тавих шаардлага, томилох журмыг хуулиар тогтооно.

9 5 дугаар зүйл. Шүүхийн бие даасан, шүүгчийн хараат бус байдал. 5.2. Шүүгчийн хараат бус, шүүхийн бие даасан байдлыг алдагдуулсан хууль тогтоомж болон хэм хэмжээний акт гаргахыг хориглоно.

5.3. Бүх шатны шүүхийн шүүгч, Ерөнхий шүүгч бүрэн эрхээ хэрэгжүүлэхдээ бусад шүүгчийн шүүн таслах ажиллагаанд хөндлөнгөөс оролцох, тухайлсан хэрэг, маргаантай холбоотой заавар өгөх, удирдамжаар хангах, шүүгчид тодорхой хэрэг, маргааныг нэр заан хуваарилах зэргээр шүүгчийн хараат бус байдалд халдахыг хориглоно.

5.5. Бүх шатны шүүхийн шүүгчийн орон тоо нь шүүгчийн хараат бус, шүүхийн бие даасан байдлыг хангаж, шүүх эрх мэдлийг хэрэгжүүлэхэд хүрэлцээтэй байна.

42 дугаар зүйл. Шүүгчийн хараат бус байх зарчим, баталгаа

42.1 Шүүгч шүүх эрх мэдлийг хэрэгжүүлэхдээ аливаа этгээдээс хараат бус байж, гагцхүү 42.2 Монгол Улсын Үндсэн хууль, түүнд нийцүүлэн гаргасан, албан ёсоор нийтлэгдсэн бусад хууль, Монгол Улсын олон улсын гэрээнд захирагдана.

42.3 Шүүгчийн хараат бус байдлыг Монгол Улсын Үндсэн хууль, энэ хууль, бусад хуулиар баталгаажуулна. 42.3. Шүүгчийн хараат бус байдлыг дараах баталгаагаар хангана:

42.3.1 Монгол Улсын Үндсэн хууль болон энэ хуульд зааснаас бусад үндэслэлээр шүүгчийн бүрэн эрхийг хязгаарлах, түдгэлзүүлэх, дуусгавар болгохыг хориглох;

42.3.2 шүүгчийг өөрийнх нь зөвшөөрөлгүйгээр өөр албан тушаалд болон өөр шүүхэд шилжүүлэх, эсхүл сэлгэнажиллуулахыг хориглох;

42.3.3 хугацаагүй томилогдож, захиргааны болон гуравдагч этгээдийн санаачилгаар чөлөөлөгдөхгүй, огцрохгүй, аливаа дайчилгаа болон цэргийн жинхэнэ албанд татахгүй байх;

42.3.4 шүүгчийн эдийн засгийн болон нийгмийн хангамж, халамжийн тогтолцоог энэ хууль болон бусад хуулиар бүрдүүлэх, хангах;

захирагдах зарчим 1949, 1963, 2002 оны Эрүүгийн байцаан шийтгэх хуулиудад байсан боловч Эрүүгийн хэрэг хянан шийдвэрлэх тухай хууль /Шинэчилсэн найруулга/¹⁰-д ороогүй. Энэ зарчим шүүхийн эрх мэдлийн процессын салбар бүрт түгээмэл үйлчлэх бөгөөд Монгол Улсад, тухайлбал Монгол Улсын Үндсэн хууль болон холбогдох бусад хууль тогтоомжид шүүгчийн албаны хараат бус байдал боломжийн хангалттай түвшинд хангагдсан болохыг судлаачид төдийгүй олон улсад хүлээн зөвшөөрч байгаа¹¹ тул хууль тогтоогч ЭХХШТХ-д тусгахгүйгээр шийдсэн байж магадгүй.

Нэгэнт Үндсэн хууль болон органик хуульд бэхжигдсэн зарчмыг процессын хуульд давхар хуульчлах нь илүүц мэт харагдавч процессын эрх зүйн онолын үүднээс авч үзвэл тийм биш. Иргэний хэрэг хянан шийдвэрлэх тухай хуулийн 5 дугаар зүйлд “Шүүх эрх мэдлийг шүүх хэрэгжүүлэх, шүүгч хараат бус байх” зарчмыг зааж, 5 дугаар зүйлийн 5.2 дахь хэсэгт: Шүүгч хараат бус байж гагцхүү хуульд захирагдах бөгөөд шүүгч хараат бус байх баталгааг хуулиар тогтооно¹² гэсэн бөгөөд Захиргааны хэрэг шүүхэд хянан шийдвэрлэх тухай хууль /Шинэчилсэн найруулга/¹³-д яг ийм зүйл, хэсэг байгаа нь учиртай. Зарчим нь процессын бүхий л хэм хэмжээний үндсэн суурийг тавихын хамт төрийн зохих байгууллагын үйл ажиллагааны хууль ёсны, үр нөлөөтэй байдал, гаргаж буй шийдвэрийнх нь үндэслэлийг хангана.¹⁴ Эрүүгийн процессын зорилт хийгээд оролцогчдын хууль ёсны ашиг сонирхлыг хангах процессын үндсэн баталгааны нэг бол эрүүгийн процессын зарчим юм.¹⁵ Тэгэхээр зөвхөн шүүгч төдийгүй ЭХХША-ны зорилтыг хэрэгжүүлэгч прокурор, мөрдөгч хараат бус байх зарчим эрүүгийн хэрэг хянан шийдвэрлэх тухай хуульд байх шаардлагатай.

42.3.5 шүүгч өөрийн хүсэлтээр ахисан түвшинд мэргэшлээ дээшлүүлэх зорилгоор хоёр жил хүртэл хугацаагаар гадаад улсад суралцах, эрдэм шинжилгээ, судалгааны ажил хийх болсон тохиолдолд ажлын байр нь хэвээр хадгалагдах.

42.4 Улсын дээд шүүхийн Ерөнхий шүүгч болон тус шүүхийн шүүгч гадаадад байх, зорчих хугацаанд дипломат эрх ямба эдэлнэ.

42.5 Шүүгчийн хараат бус байдалд халдсан, шүүхийн үйл ажиллагаанд саад учруулсан хэн боловч хуулийн хариуцлага хүлээнэ.

10 Эрүүгийн хэрэг хянан шийдвэрлэх тухай хууль /Шинэчилсэн найруулга/ Төрийн мэдээлэл эмхэтгэл: 2017 он, №23

11 Шүүхийн сахилгын хорооны гишүүн Б.Сугар: Шүүгчийн хараат бус байдал. 2022.04.13. <https://judiscom.mn/site/single/159>

12 Иргэний хэрэг шүүхэд хянан шийдвэрлэх тухай хууль. Төрийн мэдээлэл эмхэтгэл: 2002 он, №8

13 Захиргааны хэрэг шүүхэд хянан шийдвэрлэх тухай хууль /Шинэчилсэн найруулга/-ийн 5 дугаар зүйл. Төрийн мэдээлэл эмхэтгэл: 2016, №9

14 Ц.Амарсанаа, Р.Мухийт нар. Процессын эрх зүй /онол, туршлага/. УБ, 2014 он, 27 дахь тал

15 ДХИС. Эрүүгийн процессын эрх зүй /ерөнхий, тусгай анги/, Сурах бичиг. УБ, 2021 он, 31 дэх тал

Эрүүгийн байцаан шийтгэх хуулийн¹⁶ 21 дүгээр зүйлийн 21.2 дахь хэсэгт “Хэрэг бүртгэгч, мөрдөн байцаагч, прокурор нь байцаан шийтгэх ажиллагааны бүрэн эрхээ аль нэг байгууллага, албан тушаалтнаас хараат бусаар, энэ хуульд заасан үндэслэл, журмын дагуу хэрэгжүүлнэ”¹⁷ гэсэн нь хэрэг бүртгэгч, мөрдөн байцаагч, прокуророос эрүүгийн байцаан шийтгэх ажиллагааг хараат бусаар хэрэгжүүлэх баталгааг илэрхийлж байв. Гэвч Эрүүгийн хэрэг хянан шийдвэрлэх тухай хууль /Шинэчилсэн найруулга/-аас энэ заалт хасагдсанаар эрүүгийн процесс дахь мөрдөгч /хэрэг бүртгэгч¹⁸, мөрдөн байцаагч/, прокурорын хараат бус байдлыг хангах зохицуулалт салбар хуулиудад тунаж үлджээ.

Монгол Улсын Үндсэн хуульд: “Прокурор хэрэг бүртгэх, мөрдөн байцаах, ял эдлүүлэх ажиллагаанд хяналт тавьж, шүүх хуралдаанд төрийн нэрийн өмнөөс оролцоно” “Монгол Улсын прокурорын байгууллагын тогтолцоо, зохион байгуулалт, үйл ажиллагааны эрх зүйн үндсийг хуулиар тогтооно”¹⁹ гэж заасан бөгөөд прокурорын байгууллагыг шүүх эрх мэдлийн байгууллага гэж үздэг. Прокурорын хараат бус байдал нь шүүхийн хараат бус байдлын салшгүй үр дагавар болох бөгөөд үйл ажиллагааны чухал зарчим байх ёстой.²⁰ Прокурорын байгууллага нь аль эрх мэдэлд хамаарахаас үл хамааран түүний бие даасан байдал, прокурорын хараат бус байдлыг хуулиар баталгаажуулж өгөх нь нийтлэг байдлаар чухлаар тавигдаж байгааг²¹ “Прокурорын тухай хуулийн хэрэгжилтийн үр дагаврын үнэлгээ” судалгааны тайланд дурдсан байна.

Прокурорын байгууллагын тухай хуулийн²² 6 дугаар зүйлд байсан “Гаднын нөлөөнд үл автах”²³ зарчмыг Прокурорын тухай хууль /Шинэчилсэн найруулга/-ийн 7 дугаар зүйлд “Хараат бус, бие даасан байх” /7.1.Прокурор шийдвэрээ хуульд нийцүүлэн хараат бусаар гаргана. 7.2.Прокурорын шийдвэр

16 УИХ-аас 2002 оны 01 дүгээр сарын 10-ны өдөр баталж, 2017 оны 5 дугаар сарын 18-ны өдрийн “Эрүүгийн байцаан шийтгэх хууль хүчингүй болсонд тооцох тухай” хуулиар хүчингүй болсон.

17 Эрүүгийн байцаан шийтгэх хууль. Төрийн мэдээлэл, 2002 он

18 Өмнө нь “хэрэг бүртгэгч” гэж албан тушаалтан байсныг 2017 оны ЭХХШтХуулиар хүчингүй болгож, хэрэг бүртгэлтийг мөрдөн байцаалтын хамт мөрдөгч хэрэгжүүлэхээр хуульчилсан билээ. Д.Баярсайхан. Эрүүгийн процессын эрх зүй. УБ, 2020 он. 112 дахь тал

19 Монгол Улсын Үндсэн хуулийн 56 дугаар зүйл. Төрийн мэдээлэл эмхэтгэл: 1992 он, №1

20 ХЗҮХ. “Прокурорын хараат бус байдал /прокурорын байгууллагын тогтолцоо, удирдлага, өөрөө удирдах байгууллага” судалгааны тайлан. УБ, 2022 он. 11 дэх тал

21 ХЗҮХ. “Прокурорын тухай хуулийн хэрэгжилтийн үр дагаврын үнэлгээ” судалгааны тайлан. УБ, 2023 он. 24 дэх тал

22 УИХ-аас 2002 оны 7 дугаар сарын 4-ны өдөр баталж, 2017 оны 6 дугаар сарын 09-ны өдрийн

“Прокурорын байгууллагын тухай хууль хүчингүй болсонд тооцох тухай” хуулиар хүчингүй болсон.

гаргах, үйл ажиллагаа явуулахад нь хөндлөнгөөс оролцох, нөлөөлөх, хууль бус шийдвэр гаргуулахаар дарамт шахалт үзүүлэхийг хориглоно. 7.3. Прокурорын байгууллагын үйл ажиллагаанд албан тушаалтан, хүн, хуулийн этгээд хууль бусаар нөлөөлөх, хөндлөнгөөс оролцохыг хориглоно./ болгож, прокурорын хууль зүй, эдийн засаг, нийгэм, улс төрийн баталгаа дээр “Хараат бус байдлын баталгаа”²⁴-г нэмж, тусад нь хуульчилжээ.

Дашрамд өгүүлэхэд Шүүх шинжилгээний тухай хууль /Шинэчилсэн найруулга/-иар ЭХХША-ны “бусад оролцогч” буюу прокурор, мөрдөгчийн шийдвэрээр томилогдох шинжээчийн хараат бус байдлыг баталгаажуулжээ. Шинжилгээний объектод тусгай мэдлэгийн хүрээнд хийх шүүх шинжилгээний үйл ажиллагаанд хараат бус байх²⁵ зарчмыг баримтлах бөгөөд эрх бүхий этгээд шинжээчийн хараат бус байдлыг хангана. Шинжээч шинжилгээ хийлгэх эрх бүхий этгээд болон бусад этгээдээс хараат бус байж, гагцхүү хуулийн хүрээнд дүгнэлт гаргах²⁶ бөгөөд шинжилгээ хийхэд саад учруулсан, хараат бус байдалд нөлөөлсөн, нөлөөлөхийг завдсан тохиолдолд шинжээч нөлөөллийн мэдүүлэг гаргаж, дээд шатны удирдлага, эсхүл холбогдох байгууллагад мэдэгдэх²⁷ үүрэг хүлээнэ.

23 6 дугаар зүйл. Гадны нөлөөнд үл автах. 6.1. Прокурор бүрэн эрхээ хэрэгжүүлэхдээ гадны нөлөөнд үл автан, гагцхүү хууль, түүнд нийцүүлэн гаргасан Улсын ерөнхий прокурорын шийдвэрийг удирдлага болгоно. 6.2. Прокурор бүрэн эрхээ хэрэгжүүлэхэд бусад байгууллага, албан тушаалтан, иргэн хэн боловч хөндлөнгөөс оролцож, дарамт шахалт үзүүлж болохгүй. Прокурорын байгууллагын тухай хууль. Төрийн мэдээлэл, 2002 он, №29

24 56 дугаар зүйл. Хараат бус байдлын баталгаа

56.1. Прокурорын бүрэн эрхийг энэ хуульд зааснаас өөр үндэслэл, журмаар хязгаарлах, түдгэлзүүлэх, дуусгавар болгохыг хориглоно.

56.2. Хуульд зааснаас бусад тохиолдолд прокурорыг чөлөөлөх, халах, өөрийнх нь зөвшөөрөлгүйгээр өөр ажил, албан тушаалд томилохыг хориглоно.

56.3. Прокурор албан дайчилгаанаас чөлөөлөгдөнө.

56.4. Прокуророос хяналт тавьж байгаа болон шийдвэрлэсэн хэргийнх нь талаар хэрэг бүртгэх, мөрдөн байцаах үйл ажиллагаа явуулж байгаа байгууллага, албан тушаалтан тайлбар, мэдүүлэг авахаар шаардахыг хориглоно.

56.5. Прокурорт эрүүгийн хэрэг үүсгэж, яллагдагчаар татан шалгаж байгаа тохиолдолд энэ хуулийн 56.4 дэх хэсэг хамаарахгүй.

56.6. Прокурор хэрэг хянан шийдвэрлэх ажиллагааны оролцогчоос бусад этгээдэд хэргийн талаар мэдээлэл өгөх үүрэг хүлээхгүй.

56.7. Прокурорт хөндлөнгөөс нөлөөлсөн, дарамт, шахалт үзүүлсэн этгээдэд хуулийн хариуцлага хүлээлгэнэ.²⁵ Шүүх шинжилгээний тухай хууль /Шинэчилсэн найруулга/-ийн 5 дугаар зүйлийн 5.1.3 дахь заалт. Төрийн мэдээлэл эмхэтгэл: 2023 он, №05

26 Мөн тэнд. 49 дүгээр зүйлийн 49.2.6 дахь заалт

27 Шүүх шинжилгээний тухай хууль /Шинэчилсэн найруулга/-ийн 49 дүгээр зүйлийн 49.2.7 дахь заалт.Төрийн мэдээлэл эмхэтгэл: 2023 он, №05

Б.Мөрдөгчийн хараат бус байдал: Баталгаа ба нөхцөл байдал

Эрүүгийн хэрэг хянан шийдвэрлэх тухай хуулийн 6 дугаар бүлэгт заасны дагуу тагнуул, цагдаа, авлигатай тэмцэх байгууллага хуулиар харьяалуулсан гэмт хэрэгт хэрэг бүртгэлт, мөрдөн байцаалт явуулна. Энэ нь тухайн байгууллагуудын үүрэг, бүрэн эрх бөгөөд тус тусын мөрдөн шалгах нэгж /газар, хэлтэс, алба, тасаг/-ийн мөрдөгчид хэрэгжүүлнэ. Мөрдөгч нар төрийн тусгай албан хаагчийн хувиар Төрийн албаны тухай хуульд²⁸ заасан нийтлэг болон нэмэгдэл баталгаа, тагнуул, цагдаа, авлигатай тэмцэх газрын албан хаагч, ажилтан гэдгээрээ холбогдох хуульд заасан улс төр, хууль зүй, нийгэм, эдийн засгийн болон бусад баталгаагаар хангагддаг.

Дээрх баталгаануудад ажилтан, албан хаагч /мөрдөгч/-ийн хараат бус байдлыг хангахтай шууд холбоотой дараах зүйл, заалтууд байна. Үүнд:

1. Төрийн жинхэнэ албан хаагчийн нэмэгдэл баталгаа:²⁹
 - энэ хуульд зааснаас бусад үндэслэлээр төрийн албанаас чөлөөлөгдөхгүй, халагдахгүй байх /62.1.1/
2. Тагнуулын ажилтны үүргээ биелүүлэх баталгаа:³⁰
 - Тагнуулын ажилтнаар хуулиар хүлээлгэсэн үүрэгт нь үл хамаарах ажил гүйцэтгүүлэхийг хориглоно. /24.1/
 - Хуулиар эрх олгогдоогүй байгууллага, албан тушаалтан тагнуулын ажилтны албаны үйл ажиллагаанд хөндлөнгөөс оролцох, нөлөөлөх, саад учруулахыг хориглоно./24.8/
 - Тагнуулын ажилтан албан дайчилгаанаас чөлөөлөгдөнө./24.10/
3. Цагдаагийн алба хаагчийн хууль зүйн баталгаа:³¹
 - Иргэн, албан тушаалтан хэн боловч цагдаагийн алба хаагчийн хууль ёсны үйл ажиллагаанд хөндлөнгөөс оролцох, хуулиар хүлээсэн үүрэгт нь үл хамаарах ажил, үүрэг гүйцэтгэхийг шаардахыг хориглоно./ 85.2/

28 Төрийн албаны тухай хууль /Шинэчилсэн найруулга/-ийн 61, 62 дугаар зүйл. Төрийн мэдээлэл эмхэтгэл: 2018 он, №01

29 Мөн тэнд

30 Тагнуулын байгууллагын тухай хуулийн 24 дүгээр зүйл. Төрийн мэдээлэл эмхэтгэл: 1999 он, №35

31 Цагдаагийн албаны тухай хууль /Шинэчилсэн найруулга/-ийн 85 дугаар зүйл. Төрийн мэдээлэл эмхэтгэл: 2017 он. №08

- Хуульд зааснаас бусад үндэслэлээр цагдаагийн алба хаагчийг ажлаас чөлөөлөх, халах, өөр ажил, албан тушаалд шилжүүлэхийг хориглоно. /85.12/
- 4. Авлигатай тэмцэх газрын албан хаагчийн нийгмийн болон бусад баталгаа:³²
 - Авлигатай тэмцэх газрын албан хаагчийг хуульд зааснаас бусад тохиолдолд ажлаас чөлөөлөх, огцруулах, түүнчлэн өөрийнх нь зөвшөөрөлгүйгээр өөр ажил, албан тушаалд шилжүүлэхийг хориглоно. /30.1/
 - Авлигатай тэмцэх газрын албан хаагч албан дайчилгаанаас чөлөөлөгдөнө. /32.2/

Мөрдөгчийн хараат бус байдлыг шүүгчийн албаны хараат бус байдал³³, шүүгчийн хувийн хараат бус байдлын³⁴ түвшинд өргөн хүрээнд авч үзвэл үүн дээр цалин хангамж, ажиллах нөхцөл, өөрийн болон гэр бүлийн гишүүдийн аюулгүй байдал, нийгэм, эдийн засгийн бусад баталгаанууд нэмэгдэнэ. Мөрдөгч тухайн байгууллагын ажилтан, албан хаагч гэдэг утгаар дээрх болон бусад баталгааг эдлэх ч эрүүгийн хэрэг хянан шийдвэр ажиллагааг хэрэгжүүлэгч субъект болохын хувьд энэ зохицуулалт хангалтгүй юм. ТЕГ-ын Мөрдөн шалгах газар, Авлигатай тэмцэх газрын Мөрдөн шалгах хэлтэс, ЦЕГ-ын Мөрдөн байцаах алба, НЦУГ-ын Мөрдөн шалгах газар, нутаг дэвсгэр хариуцсан цагдаагийн газар, хэлтэс, тасгийн мөрдөгч нарын дунд явуулсан санал, асуулгад³⁵ оролцсон 212 албан хаагчийн 44.3 хувь нь байгууллага, алба /тагнуул, цагдаа, авлига/-ны хууль тогтоомжоор мөрдөгчийн хараат бус байдлыг “хангаж чаддаггүй”, 47.1 хувь нь “зарим талаар хангадаг” гэж хариулсанбол ердөө 8.4 хувь нь “бүрэн хангадаг” гэсэн байна.

32 Авлигын эсрэг хуулийн 30, 32 дугаар зүйлүүд Төрийн мэдээлэл эмхэтгэл: 2006 он.№35

33 Албаны хараат бус байдал: Албаны хараат бус байдал гэдэгт шүүгч ажил үүргийн хувьд төрийн хууль тогтоох болон гүйцэтгэх засаглалын байгууллагууд болон нийтийн засаглалын бусад байгууллага, иргэдээс огтын хамааралгүй, тэднээс ямар ч нөлөөлөлгүйгээр, заавар, зөвлөмж авахгүйгээр бие даан үйл ажиллагаа явуулахыг буюу тийнхүү ажиллах баталгааны нийлбэр цогц юм. Г.Банзрагч. Захиргааны процессын эрх зүй. УБ, 2019 он. 43 дахь тал

34 Хувийн хараат бус байдал: Энэ нь шүүгчийн төрөлх зан төлөв дээр суурилдаг гэж хэлж болох бөгөөд шүүгчийн ажил мэргэжилдээ өөрийгөө бэлтгэсэн хувийн чанаруудын нийлбэр цогц юм. Тухайлбал, найз нөхөд, хэргийн оролцогчид, бусад шүүгч, шүүхийн удирдлагаас чөлөөтэй байх гэх мэт. Г.Банзрагч. Захиргааны процессын эрх зүй. УБ, 2019 он. 44 дэх тал

35 2023.09.11-18-нд явуулсан “Мөрдөгчийн хараат бус байдал” /нэргүй/санал асуулгын дүн.

Тухайлбал, эргүүл, жижүүр, хамгаалалт, зохион байгуулалтын шинжтэй бусад ажил, албан дайчилгаанд мөрдөгчид татагдаж, мөрдөх шалгах чиг үүрэгт үл хамаарах ажил гүйцэтгэснээр хугацаа алдаж, гэмт хэргийг шуурхай, бүрэн илрүүлэх эрүүгийн хэрэг хянан шийдвэрлэх ажиллагааны зорилтоо биелүүлж чадахгүй нөхцөл байдал үүсдэг ажээ. Судалгаанд оролцогчдын 44.3 хувь өөр ажилд ихэвчлэн татагддаг, 24.5 хувь хааяа татагдан оролцдог, 66 хувь албан дайчилгаанаас чөлөөлөгддөггүй, 20 хувь зарим үед чөлөөлөгддөг байна. Мөрдөгчийн хууль ёсны шийдвэр, үйл ажиллагаатай холбогдуулан өөрийнх зөвшөөрөлгүй алба хаагчийг ажлаас чөлөөлөх, халах, өөр ажил, албан тушаалд шилжүүлэх явдал байдаг уу гэх асуултад 119 албан хаагч мэдэхгүй гэж хариулсан ч 30 мөрдөгч “тийм” гэснээс үзвэл ийм зүйл огт байдаггүй биш бололтой. Түүнчлэн санал асуулгад оролцсон ихэнх мөрдөгчид цалин хөлс, нэмэгдэл ахуй амьдралд нь хүрэлцдэггүй (69.3%), өөрсдийн болон гэр бүлийн гишүүдийн аюулгүй байдалд эргэлздэг (66.3%) болохоо илэрхийлжээ.

Шүүгч хараат бус байхад сөргөөр нөлөөлж болох тодорхой хүчин зүйлүүд байдаг. Үүнд: Албан тушаалын нөлөөлөл, айлган сүрдүүлэх, доромжлох, гүтгэх хэлбэрээр илрэн гардаг сэтгэл зүйн нөлөөлөл, төрөл төрөгсөд, найз нөхдийн нөлөөлөл, шагнал, хээл хахууль, шан харамж авах, өгөх хэлбэрээр илрэн гардаг эд материалын нөлөөлөл, аль нэг нам, үзэл суртлын нөлөөлөл, сүсэг бишрэл, мэргэ төлөг, зурхайн арга болон шашны нөлөөлөл зэргийг дурдаж болно.³⁶ Прокурор бүрэн эрхээ хэрэгжүүлэхэд хөндлөнгөөс оролцох, дарамт шахалт үзүүлэх нь айлган сүрдүүлэх, доромжлох, гүтгэх, ойр дотны харилцааг ашиглах, эд хөрөнгөөр татах зэрэг шууд хэлбэрээс гадна прокурорын үйл ажиллагаа явуулах хэвийн нөхцөлийг алдагдуулах, тухайлбал, эрчим хүч, холбооны хэрэгслийг таслах, төсөвт хөрөнгө мөнгийг олгохгүй байх зэрэг шууд бус, түүнчлэн албан тушаалтны зүгээс үзүүлэх нөлөөлөл, ёс суртахуун дахь нөлөөлөл, эд хөрөнгийн сонирхол бий болгоход чиглэгдсэн гэсэн хэлбэртэй байж болно.³⁷ Энэ бүхэн мөрдөгчид мөн л тулгардаг. Хуульд заасан мөрдөгчийн эрх, үүргээ хэрэгжүүлэхэд хөндлөнгийн оролцоо, нөлөөлөл хааяа, ганц, хоёр удаа буюу цөөн гардаг боловч дийлэнх тохиолдолд байгууллагын дарга, удирдлага,

36 ДХИС. Эрүүгийн процессын эрх зүй /ерөнхий, тусгай анги/, Сурах бичиг. УБ, 2021 он, 96 дахь тал

37 Б.Цэрэнбалтав. Б.Амарбаясгалан. Прокурорын хяналт. УБ, 2009 он. 118 дахь тал

өөрийн нэгжийн дарга, бусад байгууллагын албан тушаалтан, хамт ажилладаг ажилтан, албан хаагч, өмгөөлөгч, хэргийн оролцогчоос хувийн харилцааны журмаар гуйх, янз бүрийн байдлаар доромжлох, гүтгэх, арга хэмжээ авхуулахаар үндэслэлгүй гомдол гаргах, түүнчлэн цахим орчинд мэдээ, баримт тараахаар сүрдүүлэх, ажлын байрны дарамт, шахалт үзүүлэх хэлбэрээр илэрдэг болохыг санал, асуулгын дүн харууллаа. “Оюуны-Инноваци” ТББ-ын 2019.10.25 – 2020.02.11-ний хооронд явуулсан судалгаанд 275 шүүгч оролцож, сүүлийн 3 жилийн хугацаанд ихэвчлэн хэргийн оролцогч, өмгөөлөгч, олон нийтийн сүлжээнээс танил тал, найз нөхдийн харилцааны журмаар гуйх, сүрдүүлэх, заналхийлэх, дарамт шахалт үзүүлэх, доромжлох, гүтгэх байдлаар хараат бус байдалд нөлөөлдөг³⁸ гэсэн байна.

Хэдийгээр байгууллага, албаны хуулиудад тусгаагүй ч мөрдөгч шүүгч, прокурорын нөлөөллийн мэдүүлэг адил нийтийн албан тушаалтны хувиар хуулийн³⁹ дагуу бүрэн эрхээ хэрэгжүүлэхэд нөлөөлсөн аливаа дарамт, шахалт, зохимжгүй нөлөөллийн талаар өөрийн удирдах албан тушаалтан, эсхүл эрх бүхий байгууллагад, хуулийн хариуцлага хүлээхээр бол Авлигатай тэмцэх газарт нэн даруй мэдэгдэж, албан үүрэгтэй нь холбогдуулан аливаа этгээд бэлэг, үйлчилгээ, ашигтай нөхцөл байдлыг санал болгосон тохиолдолд татгалзах, тодорхойлох, тэмдэглэх, мэдэгдэх арга хэмжээ авч болно. Гэхдээ хамрах хүрээг өргөжүүлж, явц, дарааллыг журамлан тогтоовол зохино. Санал асуулгад оролцогчдын зарим (39.6%) нь нөлөөллийн талаар дээд шатны дарга, холбогдох албан тушаалтан, хяналт тавьж байгаа прокурорт амаар болон бичгээр мэдэгдэж байсан бол дийлэнх (60.3%) нь “үгүй” гэжээ.

Шүүгч, прокурор, өмгөөлөгч, мөрдөгч, иргэдийн төлөөлөгчийг хэрэг шалган шийдвэрлэх ажиллагааг эрхлэн явуулахтай холбогдуулан өөрт нь, ойр дотны хүнд нь хүч хэрэглэсэн, хүч хэрэглэхээр заналхийлсэн, эсхүл ашиг сонирхолд нь ноцтой хор уршиг учруулж болохуйц баримт, мэдээлэл тараахаар сүрдүүлсэн, эсхүл ятгасан бол бол таван мянга дөрвөн зуун нэгжээс хорин долоон мянган нэгжтэй тэнцэх хэмжээний төгрөгөөр торгох, эсхүл нэг жилээс таван жил хүртэл хугацаагаар зорчих эрхийг хязгаарлах,

38 Шүүхийн хараат бус байдал: Шүүх дэх нөлөөлөл” судалгааны ажил (шүүгч нараас авсан анкетын асуулгын үр дүн) www.legaldata.mn/news/13

39 Нийтийн албанд нийтийн болон хувийн ашиг сонирхлыг зохицуулах, ашиг сонирхлын зөрчлөөс урьдчилан сэргийлэх тухай хуулийн 9 дүгээр зүйл. Албан үүрэгт хөндлөнгөөс нөлөөлөх байдлыг мэдэгдэх. Төрийн мэдээлэл эмхэтгэл: 2012 он, №8

эсхүл нэг жилээс таван жил хүртэл хугацаагаар хорих ял шийтгэх⁴⁰ бөгөөд дээд шатны албан тушаалтан, улс төрд нөлөө бүхий этгээд дарамт шахалт үзүүлж, давуу байдал бий болгож, бий болгохоор амлаж, ятгаж үйлдсэн бол хүндрүүлж үздэг. Одоогоор мөрдөгчид хууль бусаар нөлөөлж, ял шийтгэгдсэн хүн байхгүй. Харин 2019 онд прокурорт хууль бусаар нөлөөлсөн 1, 2021 онд шүүгчид хууль бусаар нөлөөлсөн 1, 2022 онд өмгөөлөгчид хууль бусаар нөлөөлсөн 1 гэмт хэргийг шүүхээр шийдвэрлэжээ.⁴¹ Шүүгчийн хараат бус байдалд нөлөөлөхийг оролдох, прокурорыг бүрэн эрхээ хэрэгжүүлэхэд саад учруулах⁴² нь бие даасан зөрчил бөгөөд мөрдөгчид нөлөөлсөн, үйл ажиллагаанд саад учруулсан үйлдэл нь төрийн албан тушаалтны шийдвэрийг үл биелүүлэх, үйл ажиллагаа нь саад учруулах⁴³ зөрчил болно. Мөрдөгчид нөлөөлж, дарамт шахалт үзүүлсэн этгээдэд гэмт хэрэг, зөрчлийн аль тохироход хариуцлага хүлээлгэх оновчтой гэж олонх (49%) нь үзсэн байна.

Нөгөөтээгүүр, мөрдөгчид хууль бусаар нөлөөлөхөөс гадна хараат бусаар ажиллах, тэднийг бие даан шийдвэр гаргахад хуулийн зарим зохицуулалт “саад” болж буйг цөөнгүй судлаач, практик ажилтнууд хэлж байна. “Эрүүгийн хэрэг хянан шийдвэрлэх тухай хуульд нэмэлт, өөрчлөлт оруулах тухай хуулийн төслийн талаар танилцуулга”⁴⁴-д Мөрдөгчийн бие даасан, хараат бусаар ажиллах боломжийг хүчин төгөлдөр үйлчилж буй хуулиар хязгаарласан нь сөрөг үр дагавар үүсгэж, ачаалал ихсэх, ажлын үр дүн буюу гэмт хэргийн илрүүлэлт /40 хувьтай байна/ буурах, мөрдөн шалгах ажиллагаа удаашрах, улмаар хохирол нөхөн төлөх, хор уршиг арилгуулахад бодитой хүндрэл үүссэн байна гэжээ. Хуулиар олгогдсон бүрэн эрхийнхээ хүрээнд тавьж байгаа прокурорын хяналт мөрдөгчийн хараат бус байдалд ямар нэгэн байдлаар нөлөөлдөг эсэхийг тодруулахад санал, асуулгад оролцсон мөрдөгч нарын 28 – 36 хувь нь заримдаа мөрдөн шалгах ажиллагааг бие даан явуулах боломжийг хязгаарладаг, хуулийн дагуу боловч прокуророос бүрэн хараат байдаг гэв.

40 Эрүүгийн хууль /Шинэчилсэн найруулга/ 21.6 дугаар зүйл. Шүүгч, прокурор, өмгөөлөгч, мөрдөгч, иргэдийн төлөөлөгчид хууль бусаар нөлөөлөх. Төрийн мэдээлэл эмхэтгэл: 2016 он, №7

41 www.shuuh.mn/single_case/ Хөвсгөл аймаг дахь сум дундын Эрүүгийн хэргийн анхан шатны шүүхийн шийтгэх тогтоол. 2019.10.22, Дугаар 00311, БЗД-ийн Эрүүгийн хэргийн анхан шатны шүүхийн шүүхийн шийтгэх тогтоол. 2021.03.15, Дугаар 2021/ШЦТ/345. ЧД-ийн Эрүүгийн хэргийн анхан шатны шүүхийн шийтгэх тогтоол. 2022.11.14, Дугаар 2022/ШЦТ/886.

42 Зөрчлийн тухай хууль /Шинэчилсэн найруулга/ 15.4, 15.6 дугаар зүйл. Төрийн мэдээлэл эмхэтгэл: 2017 он, №24

43 Мөн тэнд. 15.2 дугаар зүйл.

⁴⁴ <https://lawforum.parliament.mn/files/1403/?d=1>

Хараат бус байдлыг хадгалахад тогтолцоо тодорхой нөлөө үзүүлнэ. Гадаад орнуудын болон манай улсын туршлагаар шүүх бие даасан байж шүүгч хараат бус, прокурорын байгууллага бие даасан байж прокурор хараат бусаар үйл ажиллагаа явуулах нөхцөлийг бүрдүүлдэг гэвэл бие даасан бүтэц, зохион байгуулалт бүхий мөрдөх шалгах алба байгуулбал мөрдөгчийн хараат бус байдал сайжрах болов уу. Мэдээж, ахиц гарна. Гэхдээ ЭХХШТХ-д заасан мөрдөн шалгах ажиллагаа явуулах эрх бүхий байгууллагууд /тагнуул, цагдаа, авлига/-ыг бүгдийг нэгтгэсэн “Мөрдөх алба” байх боломжгүй. Саяхан судлаач Л.Галбаатар (iii) Мөрдөх алба байгуулснаар Эрүүгийн хэрэг хянан шийдвэрлэх тухай хуульд заасан мөрдөгчийн үйл ажиллагаанд ямар өөрчлөлт орох, гэмт хэрэгтэй тэмцэх үйлажиллагаа боловсронгуй болох эсэх, мөрдөн шалгах үйл ажиллагаа дахь хөндлөнгийн нөлөөллийг бууруулах эсэх, бусад тусгай албадтай үр дүнтэй хамтран ажиллах эсэхэд дүн шинжилгээ хийв.⁴⁵ Энэ хүрээнд Цагдаагийн ерөнхий газрын Эрүүгийн цагдаагийн алба, Мөрдөн байцаах алба, Интерполын үндэсний товчоо болон Шүүх шинжилгээний үндэсний хүрээлэнг өөртөө харьяалсан Үндэсний мөрдөх алба байгуулах нь зүйтэй.⁴⁶ Уг алба нь АТГ-ын Мөрдөн шалгах хэлтэс, ТЕГ-ын Мөрдөн шалгах газрын харьяалан шалгахаас бусад эрүүгийн хуульд заасан хүнд, зохион байгуулалттай гэмт хэргийг мөрдөж, эдгээр байгууллагуудтай хамтран ажиллах нь оновчтой гэж дүгнэжээ.

Дэлхийн улсууд үндэстэн дамнасан зохион байгуулалттай болон бусад гэмт хэргийг мөрдөх янз бүрийн нэршил бүхий бүтцийг өөрийн орны төрийн байгуулал, тогтолцоо, онцлогт нийцүүлэн байгуулж ажлуулдаг. Жишээ нь: АНУ-ын Холбооны мөрдөх товчоо, Английн Хүнд зохион байгуулалттай гэмт хэрэгтэй тэмцэх газар, ХБНГУ-ын Холбооны Эрүүгийн цагдаагийн газар, Финланд Улсын Үндэсний мөрдөх товчоо, Тайваний Хууль зүйн яамны дэргэдэх Мөрдөх алба, Тайландын Мөрдөх тусгай алба гэх мэт тэдгээрийн үйл ажиллагааг зохицуулсан тусгайлсан хууль тогтоомжтой байх эсвэл эрүүгийн салбар хуулиар хэм хэмжээг тогтоох зэрэг нь мөн л улс бүрт янз бүр байдаг байна.⁴⁷ Монгол улсад мөрдөх алба байгуулагдахаас үл шалтгаалан “Мөрдөх шалгах албаны тухай хууль” гаргаж, бүх /тагнуул, цагдаа, авлига/

⁴⁵ Нээлттэй нийгэм форум. Мөрдөх албаны талаарх харьцуулсан судалгаа /Судалгааны тайлан/. УБ, 2021 он. 11 дэх тал

⁴⁶ Мөн тэнд. 82 дахь тал

⁴⁷ ХЗҮХ. Мөрдөх алба: Гадаадын зарим орны туршлага. Судалгааны тайлан. УБ, 2013 он. 20 дахь тал

мөрдөгчдийн улс төр, нийгэм, эдийн засаг, хууль зүйн болон хараат бус байдлын баталгааг хангах боломжтой. Санал асуулгын дүнгээр мөрдөгчийн хараат бус байдлыг бэхжүүлэхэд шүүх, прокурорын хуультай адил Мөрдөх албаны хууль баталж, түүнд тусгах хэрэгтэй гэж 63.5 хувь нь үзсэн байна. Эсвэл эрүүгийн хэрэг хянан шийдвэрлэх тухай хуульд мөрдөгчийн хараат бус байдлын зарчим, баталгааг нэмж оруулах хоёр дахь хувилбар байж болно. Үүнийг судалгаанд оролцсон мөрдөгчдийн 24.5 хувь нь дэмжжээ. Харин мөрдөгчийн хараат бус байдлыг тусад хуульчлан баталгаажуулах шаардлагагүй, одоогийн хүчин төгөлдөр үйлчилж байгаа байгууллага, албаны холбогдох хуулийн хэм хэмжээг мөрдөхөд болно гэсэн хариулт дөнгөж 7.5 хувийн санал авчээ.

Дүгнэлт, санал

Төрийг төлөөлж эрүүгийн хэрэг хянан шийдвэрлэх ажиллагааны зорилтыг хэрэгжүүлэгч байгууллага, албан тушаалтнуудаас шүүх, шүүгч, прокурорын хараат бус, бие даасан байдал аль хэдийн хуульчлагдан баталгаажсан байна. Мөн ЭХХША-ны “бусад оролцогч” болох шинжээч хараат бусаар үйл ажиллагаагаа явуулах нөхцөлийг ч холбогдох хуулиар тогтоожээ. Гэтэл шүүхийн өмнөх шатанд мөрдөх чиг үүргийг гардан хэрэгжүүлэгч мөрдөгчийн хараат бус байдлын эрх зүйн зохицуулалт дутагдаж байна. Тэд тагнуул, цагдаа, авлигын ажилтан, албан хаагч болохын хувьд холбогдох хуульд заасан зарим баталгааг эдлэх боловч хараат бус байдлыг нь хангаж чадахгүй байгааг судалгааны дүн харуулна.

Шүүгч, прокурорын хараат бус байх зарчим эрүүгийн хэрэг хянан шийдвэрлэх тухай хуульд тусгаагүй ч Үндсэн хууль болон органик хуулиудад бий. Тэгвэл мөрдөгчийн хараат бус байх зарчим хаана ч алга. Ер нь эрүүгийн процесст зарчим нь процессын баталгаа болдгийг анхаарах нь зүйтэй. Мөрдөн шалгах ажиллагаанд хууль бусаар хөндлөнгөөс оролцох, нөлөөлөхөөс гадна хуулийн хүрээнд явуулж байгаа прокурорын хяналт зарим талаараа мөрдөгчийн эрхийг хязгаарладаг байна. Энэ нь эрүүгийн хэрэг хянан шийдвэрлэх ажиллагаа дахь прокурорын эрх хэмжээ, мөрдөгчийн бие даасан үйл ажиллагааны зохист тэнцвэрийг барих шаардлага бий болсныг илтгэнэ.

Нэмж хэлэхэд, төрийн болон төрийн бус судалгааны байгууллагууд шүүгч, прокурорын хараат бус байдалд судалгаа, шинжилгээ хийж, тайлан, зөвлөмж цөөнгүй гаргаж байна. Тэдгээр нь хууль тогтоомжийг боловсронгуй болгох үндэслэл болох ач холбогдолтой. Харамсалтай нь мөрдөгчийн хараат бус байдлыг хангах асуудлыг судлах явдал хангалтгүй мэт санагдлаа.

Ингээд судалгааны хэсэг болон дүгнэлтийг үндэслэн дараах саналуудыг гаргаж байна. Үүнд:

1. Процессын болон эрүүгийн хэрэг хянан шийдвэрлэх эрх зүйн онолын үүднээс авч үзвэл:
 - “Эрүүгийн хэрэг хянан шийдвэрлэх тухай хууль”-ийн 1 дүгээр бүлэгт шүүгч, прокурор, мөрдөгч хараат бус байх зарчмыг нэг зүйлд хэд хэдэн хэсэг /заалт/ болгон оруулах;

Энэ тохиолдолд Нийтийн албанд нийтийн болон хувийн ашиг сонирхлыг зохицуулах, ашиг сонирхлын зөрчлөөс урьдчилан сэргийлэх тухай хуулийн 9 дүгээр зүйлд заасан албан үүрэгт хөндлөнгөөс нөлөөлөх байдлыг мэдэгдэх цар хүрээ, дарааллыг нарийвчлан зааж өгөх, эсхүл мөрдөгч нөлөөллийн мэдүүлэг гаргах журам батлан гаргах шаардлагатай.

2. Тогтолцооны ач холбогдол, практик хэрэгцээ, шаардлага талаас нь хандвал:
 - “Мөрдөх албаны тухай хууль”-ийг шинээр баталж, мөрдөгчийн хараат бус байх зарчим, хараат бус байдлын баталгаа, нөлөөллийн мэдүүлэг гаргах үндэслэл, журмыг дэлгэрэнгүй заах зэрэг болно.

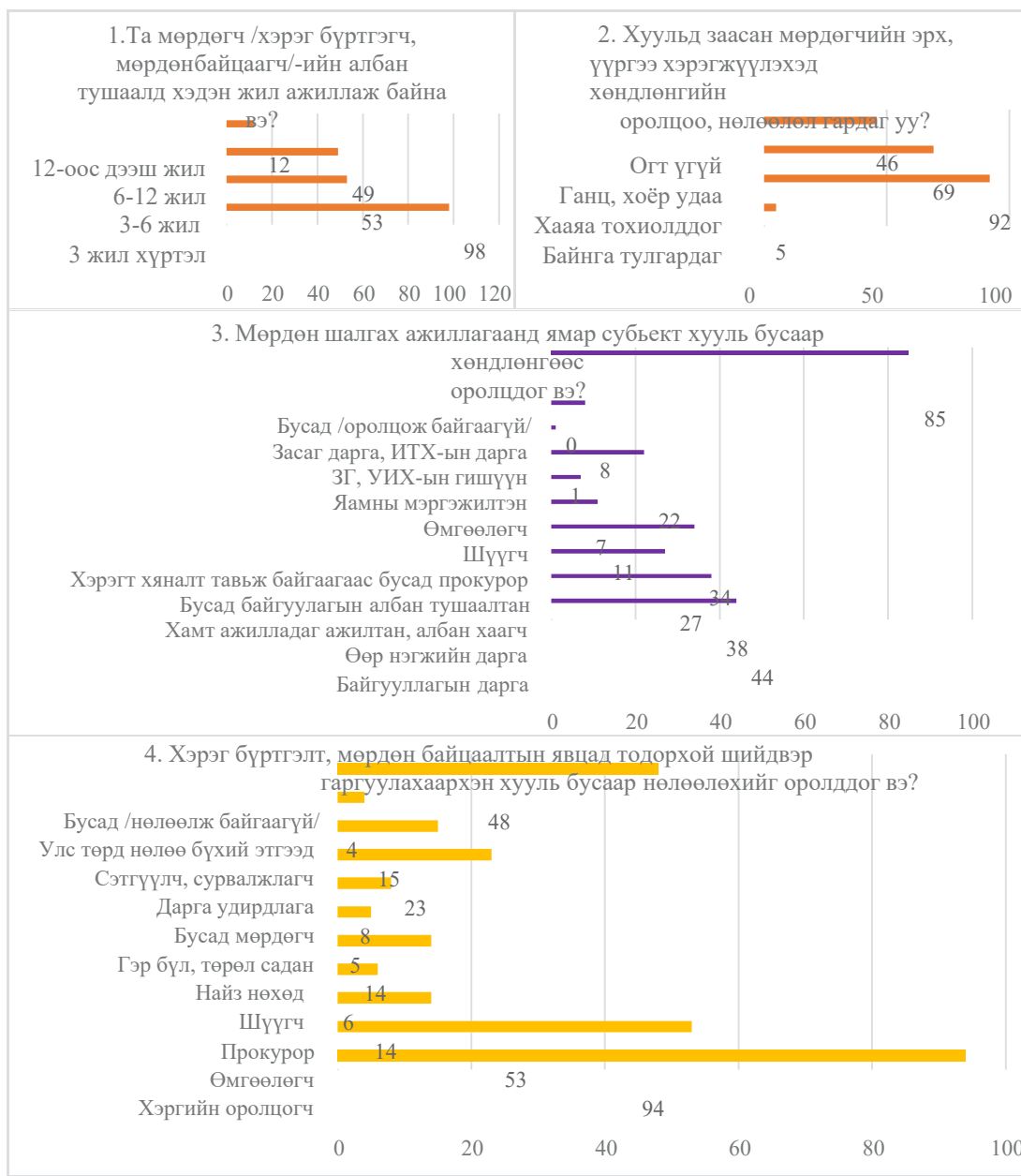
Төгсгөлд нь хэлэхэд: Та бид шүүгч, прокуророос гадна мөрдөгчийн хараат бус байдал алдагдсанаар эрүүгийн процессын алдаа гарч хэргийн бодит байдал гуйвах, гэмт этгээд ял завшиж төр, иргэн, хуулийн этгээд хохирох, цаашлаад ард түмний итгэл суларч нийгмийн шударга ёс ганхах сөрөг үр дагавартайг мартаж болохгүй.

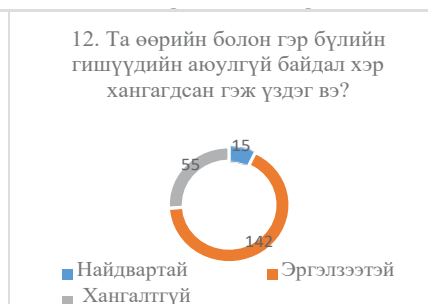
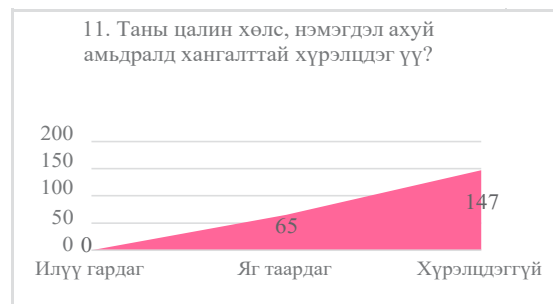
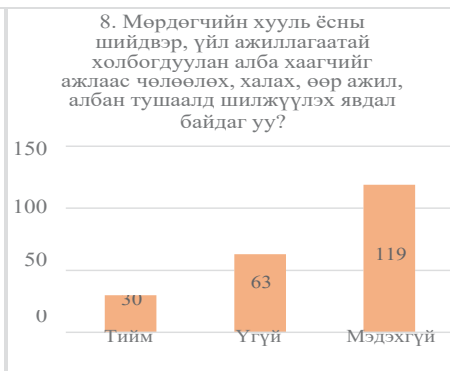
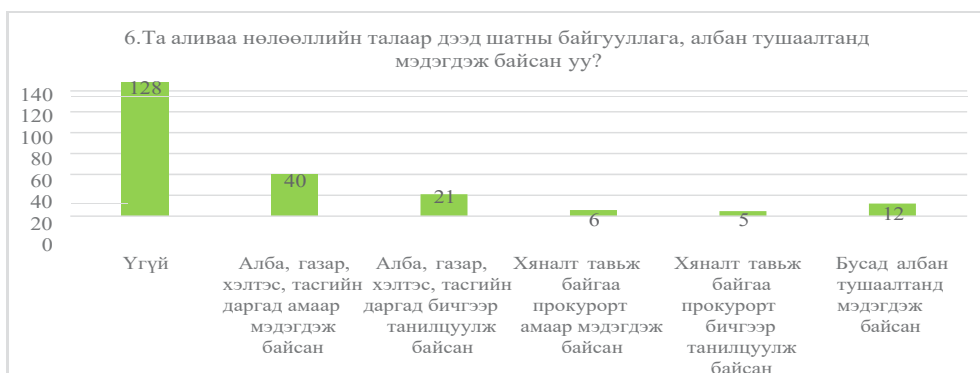
Ном зүй

1. Монгол Улсын Үндсэн хууль. Төрийн мэдээлэл эмхэтгэл: 1992 он, №1
2. Авлигын эсрэг хууль. Төрийн мэдээлэл эмхэтгэл: 2006 он, №35
3. Захиргааны хэрэг шүүхэд хянан шийдвэрлэх тухай хууль /Шинэчилсэн найруулга/-ийн 5 дугаар зүйл. Төрийн мэдээлэл эмхэтгэл: 2016, №9
4. Зөрчлийн тухай хууль /Шинэчилсэн найруулга/. Төрийн мэдээлэл эмхэтгэл: 2017 он, №24
5. Иргэний хэрэг шүүхэд хянан шийдвэрлэх тухай хууль. Төрийн мэдээлэл эмхэтгэл: 2002 он, №8
6. Монгол Улсын Шүүхийн тухай хууль /Шинэчилсэн найруулга/. Төрийн мэдээлэл эмхэтгэл: 2021, №05
7. Нийтийн албанд нийтийн болон хувийн ашиг сонирхлыг зохицуулах, ашиг сонирхлын зөрчлөөс урьдчилан сэргийлэх тухай хууль. Төрийн мэдээлэл эмхэтгэл: 2012 он, №8
8. Прокурорын байгууллагын тухай хууль. Төрийн мэдээлэл, 2002 он, №29
9. Прокурорын тухай хууль /Шинэчилсэн найруулга/ Төрийн мэдээлэл эмхэтгэл: 2017 он, №24
10. Тагнуулын байгууллагын тухай хууль. Төрийн мэдээлэл эмхэтгэл: 1999 он, №35
11. Төрийн албаны тухай хууль /Шинэчилсэн найруулга/-ийн 61, 62 дугаар зүйл. Төрийн мэдээлэл эмхэтгэл: 2018 он, №01
12. Цагдаагийн албаны тухай хууль /Шинэчилсэн найруулга/. Төрийн мэдээлэл эмхэтгэл: 2017 он, №08
13. Шүүх шинжилгээний тухай хууль /Шинэчилсэн найруулга/. Төрийн мэдээлэл эмхэтгэл: 2023 он, №05
14. Эрүүгийн байцаан шийтгэх хууль. Төрийн мэдээлэл, 2002 он, №28
15. Эрүүгийн хууль /Шинэчилсэн найруулга/. Төрийн мэдээлэл эмхэтгэл: 2016 он, №7
16. Эрүүгийн хэрэг хянан шийдвэрлэх тухай хууль /Шинэчилсэн

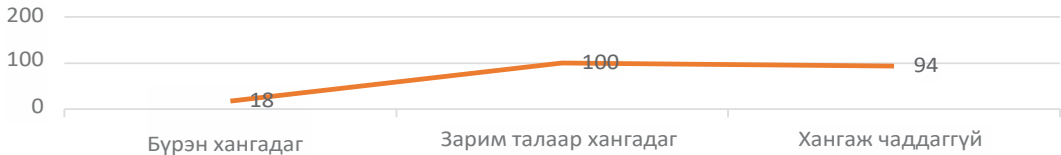
- найруулга/ Төрийн мэдээлэл эмхэтгэл: 2017 он, №23
17. Б.Амарбаясгалан. М.Мөнхбат. Эрүүгийн хэрэг хянан шийдвэрлэх ажиллагаа /Шүүхийн өмнөх болон шүүхийн шат/. УБ, 2018 он
 18. Ц.Амарсанаа, Р.Мухийт нар. Процессын эрх зүй /онол, туршлага/. УБ, 2014 он
 19. Г.Банзрагч. Захиргааны процессын эрх зүй. УБ, 2019 он
 20. Д.Баярсайхан. Эрүүгийн процессын эрх зүй. УБ, 2020 он
 21. Д.Баярсайхан. Гадаад орнуудын эрүүгийн процесс. УБ, 2015 он
 22. Ц.Доржняам, Г.Наранбаатар. Эрүүгийн процессын эрх зүй /Ерөнхий анги ба шүүхийн өмнөх шат/, УБ, 2022 он
 23. Б.Цэрэнбалтав. Б.Амарбаясгалан. Прокурорын хяналт. УБ, 2009 он
 24. ДХИС. Эрүүгийн процессын эрх зүй /ерөнхий, тусгай анги/, Сурах бичиг. УБ, 2021 он
 25. Хансс Зайделийн Сан. “Эрх зүйн боловсрол” Академи. 1924, 1940, 1960, 1992 оны Үндсэн хуулиуд. УБ, 2007 он
 26. Шүүхийн сахилгын хорооны гишүүн Б.Сугар: Шүүгчийн хараат бус байдал. илтгэл.2022.04.13.
 27. Нээлттэй нийгэм форум. Мөрдөх албаны талаарх харьцуулсан судалгаа /Судалгааны тайлан/. УБ, 2021 он
 28. ХЗҮХ. Мөрдөх алба: Гадаадын зарим орны туршлага. Судалгааны тайлан. УБ, 2013 он
 29. ХЗҮХ. “Прокурорын хараат бус байдал /прокурорын байгууллагын тогтолцоо, удирдлага, өөрөө удирдах байгууллага” судалгааны тайлан. УБ, 2022 он
 30. ХЗҮХ. “Прокурорын тухай хуулийн хэрэгжилтийн үр дагаврын үнэлгээ” судалгааны тайлан. УБ, 2023 он
 31. “Шүүхийн хараат бус байдал: Шүүх дэх нөлөөлөл” судалгааны ажил (шүүгч нараас авсан анкетын асуулгын үр дүн) 2020 он
 32. lawforum.parliament.mn/ www.shuuh.mn/single_case/ www.legaldata.mn/news/13 judiscom.mn/site/single/ legalinfo.mn/

“МӨРДӨГЧИЙН ХАРААТ БУС БАЙДАЛ” САНАЛ АСУУЛГЫН ДҮН





13. Мөрдөгчийн хараат бус байдлыг байгууллага, алба /тагнуул, цагдаа, авлига/-ны хууль тогтоомжоор хангаж чаддаг үү?



14. Прокурорын хяналт мөрдөгчийн хараат бус байдалд ямар нэгэн байдлаар нөлөөлдөг үү?

Тийм, хуулийн дагуу боловч прокуророос бүрэн хараат байдаг

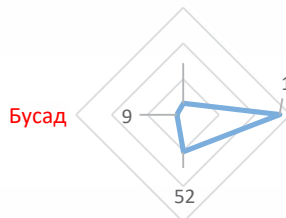


Заримдаа мөрдөн шалгах ажиллагааг бие даан явуулах боломжийг хязгаарладаг

Үгүй, прокурор хуулиар олгогдсон бүрэн эрхээ хэрэгжүүлэх нь мөрдөгчийн хараат

15. Мөрдөгчийн хараат бус байдлыг тусад нь хуульчилан баталгаажуулах шаардлагатай юу?

Шаардлагагүй, одоогийн хүчин төгөлдөр үйлчилж байгаа байгууллага, албаны хуулийн холбогддох хэм хэмжээг мөрдөхөд болно.



Эрүүгийн хэрэг хянан шийдвэрлэх тухай хуульд хараат бус байдлын зарчим, баталгааг нэмж оруулах нь зүйтэй

ӨГҮҮЛЭЛ, НИЙТЛЭЛ



Х.ОЮУНБААТАР

*Авлигатай тэмцэх газрын
Авлигатай тэмцэх үндэсний хөтөлбөрийг хэрэгжүүлэх хэлтсийн
ахлах ажилтан, ахлах комиссар*

МОНГОЛ УЛС ДАХЬ АВЛИГЫН НӨХЦӨЛ БАЙДЛЫН ТОЙМ: ДОТООДЫН СУДАЛГААНЫ ҮР ДҮН /2012-2022/

Хураангуй: Монгол Улс дахь авлигын нөхцөл байдлыг таамаглах зорилготой хэд хэдэн судалгааг Авлигатай тэмцэх газар болон судалгааны зарим байгууллага тогтмол хийж байна. Энэ нийтлэлд Авлигатай тэмцэх газраас зохион байгуулдаг Шударга байдлын үнэлгээ, Улс төрийн хүрээн дэх авлигын төсөөллийн судалгаа, Хууль хяналтын байгууллагын хүрээн дэх авлигын төсөөллийн судалгаа, Хүүхдийн шударга байдлын судалгаа болон Авлигын эрсдэлийн үнэлгээ, мөн Хараат бус судалгааны хүрээлэн (IRIM)-гээс зохион байгуулдаг Цахим ил тод байдлын индекс зэрэг судалгааны үр дүнг нэгтгэн танилцуулж байна. Судалгаа бүр олон дэд үзүүлэлтийг хамардаг боловч дэлгэрэнгүй тайлантай тухайн судалгааны эх сурвалжаас танилцах боломжтой тул энд зөвхөн гол, ерөнхий үр дүнг оруулсан болно.

Түлхүүр үг: авлига, авлигын түвшин, шударга байдал

1. Шударга байдлын үнэлгээ

Шударга байдлын үнэлгээ нь төрийн байгууллагын шударга байдлын түвшнийг үнэлдэг бөгөөд тухайн байгууллагаас үйлчилгээ авсан иргэн, аж ахуйн нэгж, байгууллагын үнэлгээ, тухайн байгууллагад ажиллаж буй албан

хаагчдын үнэлгээ, бодлого боловсруулах, төлөвлөх үе шатанд оролцогчдын үнэлгээнд суурилдаг. Төрийн байгууллагын шударга байдлыг 0-100 оноогоор үнэлэх бөгөөд 100-д тэмүүлэх тусам шударга байдал нэмэгдэнэ.

Зураг 1 Шударга байдлын үнэлгээ, оноор



Судалгаанд оролцогчдоос Монгол Улсад авлига хэр түгээмэл байгааг тодруулахад дараах байдлаар хариулжээ:

Зураг 2 Авлигын түгээмэл байдлын талаарх иргэдийн үнэлгээ, оноор



Өөрөөр хэлбэл, жил бүр судалгаанд оролцогчдын 70 гаруй хувь нь манай улсад авлига түгээмэл буюу их түгээмэл байна гэж үздэг байна. Мөн авлигын шалтгааныг цалин хөлс бага, хууль, дүрэм журмын хэрэгжилт хангалтгүй, төрийн үйлчилгээ удаан хойрго байгаатай холбон тайлбарлажээ.

2015 оноос хойших 6 удаагийн судалгаанд хамгийн багаар үнэлэгдсэн 5 яамны тоонд БОАЖЯ, ЭМЯ тус бүр 5 удаа, УУХҮЯ 4 удаа, БХБЯ, ЗТХЯ, ХЗДХЯ тус бүр 3 удаа бичигдсэн байна.

Монгол улс дахь авлигын нөхцөл байдлын тойм:

Дотоодын судалгааны үр дүн /2012-2022/

Хүснэгт 1 Шударга байдлын үнэлгээгээр хамгийн бага оноо авсан 5 яам, оноор

2015	2016	2018	2019	2021	2022
БХБЯ	ЗТХЯ	УУХҮЯ	УУХҮЯ	БОАЖЯ	ЭМЯ
ЭМСЯ	УУХҮЯ	ЭХЯ	ЗТХЯ	ЭМЯ	БХБЯ
ЗТЯ	БОАЖЯ	БОАЖЯ	БСШУСЯ	БХЯ	БШУЯ
БОНХАЖЯ	БХБЯ	ХЗДХЯ	ХНХЯ	ХЗДХЯ	БОАЖЯ
ХАХНХЯ	ХЗДХЯ	ЭМЯ	ЭМЯ	ХХААХҮЯ	УУХҮЯ

2012 оноос хойших 8 удаагийн Шударга байдлын үнэлгээгээр бага оноо авч, хамгийн сүүлийн байрт жагссан 5 байгууллагад гаалийн байгууллага, мэргэжлийн хяналтын байгууллага тус бүр 5 удаа, Ашигт малтмал, газрын тосны газар, Биеийн тамир, спортын улсын хороо тус бүр 4 удаа, цагдаагийн байгууллага, татварын байгууллага тус бүр 3 удаа бичигдсэн байна.

Хүснэгт 2 Шударга байдлын үнэлгээгээр хамгийн бага оноо авсан 5 байгууллага, оноор

2012	2014	2015	2016	2018	2019	2021	2022
Цагдаагийн байгууллага	Цагдаагийн байгууллага	Мэргэжлийн хяналтын байгууллага	Биеийн тамир, спортын газар	Биеийн тамир, спортын газар	Гаалийн ерөнхий газар	Улсын бүртгэлийн ерөнхий газар	Гаалийн ерөнхий газар
Газрын алба	Мэргэжлийн хяналтын байгууллага	Ашигт малтмалын газар	Цагдаагийн ерөнхий газар	Татварын ерөнхий газар	Биеийн тамир, спортын газар	Ашигт малтмал, газрын тосны газар	Мэргэжлийн хяналтын ерөнхий газар
Эрүүл мэндийн байгууллага	Эрүүл мэндийн байгууллага	Гаалийн ерөнхий газар	Соёл, урлагийн газар	Ашигт малтмал, газрын тосны газар	Үндэсний хөгжлийн газар	Мал эмнэлгийн ерөнхий газар	Биеийн тамир, спортын улсын хороо
Мэргэжлийн хяналтын байгууллага	Татварын байгууллага	Татварын ерөнхий газар	Зэвсэгт хүчний жанжин штаб	Мэргэжлийн хяналтын ерөнхий газар	Иргэний нисэхийн ерөнхий газар	Харилцаа холбоо, мэдээллийн технологийн газар	Боловсролын ерөнхий газар
Улсын бүртгэлийн байгууллага	Гаалийн байгууллага	Иргэний нисэхийн ерөнхий газар	Ашигт малтмал, газрын тосны газар	Архивын ерөнхий газар	Эрүүл мэндийн даатгалын ерөнхий газар	Гаалийн ерөнхий газар	Мал эмнэлгийн ерөнхий газар

Судалгаанд оролцогчдоос Монгол Улсад авлига хамгийн их тархсан институцийн талаар асуухад сүүлийн 5 удаагийн судалгаанд шүүх, газрын алба, эрүүл мэндийн байгууллага тогтмол нэрлэгдсэн, харин гаалийн байгууллага 4 удаа бичигдсэн байна.

Хүснэгт 3 Авлига хамгийн их тархсан 5 институц, оноор

2016	2018	2019	2021	2022
Газрын алба (46.4%)	Шүүх (49.2%)	Шүүх (53.3%)	Эрүүл мэндийн байгууллага (48.3%)	Эрүүл мэндийн байгууллага (52.0%)
Эрүүл мэндийн байгууллага (44.7%)	Газрын алба (47.0%)	Гаалийн байгууллага (48.0%)	Шүүх (48.0%)	Шүүх (50.5%)
Шүүх (38.6%)	Эрүүл мэндийн байгууллага (46.4%)	Мэргэжлийн хяналтын байгууллага (44.6%)	Газрын алба (41.8%)	Газрын алба (48.9%)
Гаалийн байгууллага (37.7%)	Төрийн захиргааны байгууллага, яам, агентлаг (43.9%)	Газрын алба (42.9%)	Гаалийн байгууллага (36.9%)	Гаалийн байгууллага (46.4%)
Төрийн захиргааны байгууллага, яам, агентлаг (33.0%)	Боловсролын байгууллага (41.0%)	Эрүүл мэндийн байгууллага (42.6%)	Цагдаагийн байгууллага (35.3%)	Цагдаагийн байгууллага (41.6%)

Сүүлийн 6 удаагийн судалгаанд Шударга байдлын үнэлгээгээр хамгийн бага үнэлэгдсэн 7 аймагт Баян-Өлгий аймгийн ЗДТГ 6 удаа, Ховд аймгийн ЗДТГ 5 удаа, Дундговь, Өмнөговь аймгийн ЗДТГ 4 удаа, Говь-Алтай аймгийн ЗДТГ 3, Төв, Дорноговь, Дархан-Уул, Архангай, Завхан, Хөвсгөл аймгийн ЗДТГ тус тус 2 удаа бичигджээ.

Хүснэгт 4 Шударга байдлын үнэлгээгээр хамгийн бага оноо авсан 7 ЗДТГ, оноор

2015	2016	2018	2019	2021	2022
Төв	Ховд	Архангай	Нийслэл	Өмнөговь	Баянхонгор
Дархан-Уул	Төв	Өвөрхангай	Сүхбаатар	Завхан	Дархан-Уул
Хэнтий	Дундговь	Ховд	Дундговь	Дорноговь	Ховд
Өмнөговь	Өмнөговь	Говь-Алтай	Өмнөговь	Архангай	Хөвсгөл
Дундговь	Говьсүмбэр	Орхон	Говь-Алтай	Ховд	Баян-Өлгий
Завхан	Баян-Өлгий	Баян-Өлгий	Баян-Өлгий	Баян-Өлгий	Говь-Алтай
Баян-Өлгий	Дорноговь	Дундговь	Ховд	Хөвсгөл	Сэлэнгэ

2. Улс төр, хууль хяналтын байгууллагын хүрээн дэх авлигын талаарх төсөөллийн судалгаа

2008-2017 онд улс төр болон шүүх, хууль хяналтын байгууллагын хүрээн дэх авлигын талаарх төсөөллийг нэг судалгааны хүрээнд судалж, нэгтгэсэн тайлан гаргаж байгаад 2018 оноос тус тусад нь судалж байна. Энэ судалгаа нь тухайн салбар, хүрээн дэх авлигын шалтгаан, цар хүрээ, хэлбэр, нөлөөлж буй хүчин зүйлсийн талаарх иргэдийн төсөөлөл, хандлагыг тодорхойлдог. Улс төр, хууль хяналтын хүрээн дэх авлигын талаарх төсөөллийг 0 (огт үгүй) – 5 (маш их) оноогоор үнэлдэг.

Улс төрийн хүрээн дэх авлигын талаарх төсөөллийн судалгааны 2012-2021 оны үр дүнг дараах зурагт харуулав:

Зураг 3 Улс төрийн хүрээн дэх авлигын түвшин, оноор



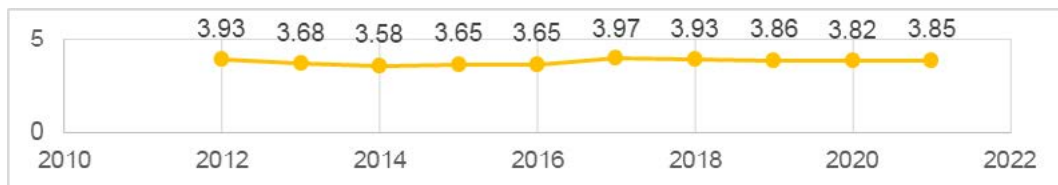
Улс төрийн хүрээн дэх авлигын тархалтын цар хүрээг судалгаанд оролцогчид дараах байдлаар үнэлжээ:

Хүснэгт 9 Улс төрийн хүрээн дэх авлигын цар хүрээ, оноор

2017	2018	2019	2020	2021
Улс төрийн намууд (4.48)	Засгийн газар /яам, агентлаг/ (4.23)	Засгийн газар /яам, агентлаг/ (4.22)	Аймаг, нийслэл, сүм, дүүргийн Засаг дарга, ЗДТГ (4.15)	Улс төрийн намууд (4.08)
УИХ (4.25)	Улс төрийн намууд (4.21)	Улс төрийн намууд (4.08)	УИХ (3.98)	УИХ (3.71)
Засгийн газар /яам, агентлаг/ (4.21)	Аймаг, нийслэл, сүм, дүүргийн Засаг дарга, ЗДТГ (3.97)	УИХ (4.04)	НӨУБ /аймаг, нийслэл, сүм дүүргийн ИТХ/ (3.95)	Аймаг, нийслэл, сүм, дүүргийн Засаг дарга, ЗДТГ (3.67)
Аймаг, нийслэл, сүм, дүүргийн Засаг дарга, ЗДТГ (3.93)	УИХ (3.87)	Аймаг, нийслэл, сүм, дүүргийн Засаг дарга, ЗДТГ (3.85)	Засгийн газар /яам, агентлаг/ (3.74)	НӨУБ /аймаг, нийслэл, сүм дүүргийн ИТХ/ (3.60)
Ерөнхийлөгчийн засаглалын хүрээ (3.90)	НӨУБ /аймаг, нийслэл, сүм дүүргийн ИТХ/ (3.75)	Ерөнхийлөгчийн засаглалын хүрээ (3.75)	Ерөнхийлөгчийн засаглалын хүрээ (3.74)	Засгийн газар /яам, агентлаг/ (3.55)
НӨУБ /аймаг, нийслэл, сүм дүүргийн ИТХ/ (3.89)	Ерөнхийлөгчийн засаглалын хүрээ (3.75)	НӨУБ /аймаг, нийслэл, сүм дүүргийн ИТХ/ (3.56)	Улс төрийн намууд (0)	Ерөнхийлөгчийн засаглалын хүрээ (3.53)

Шүүх, хууль хяналтын байгууллагын хүрээн дэх авлигын талаарх төсөөллийн судалгааны 2012-2021 оны үр дүнг дараах зурагт харуулав:

Зураг 4 Шүүх, хууль хяналтын байгууллагын хүрээн дэх авлигын түвшин, оноор



Шүүх, хууль хяналтын байгууллагын хүрээнд 10 байгууллагыг багтаан судалгааг зохион байгуулдаг бөгөөд эдгээр салбарууд дахь авлигын тархалтын цар хүрээг судалгаанд оролцогчид дараах байдлаар төсөөлж байна:

Хүснэгт 4 Авлигын цар хүрээгээр эхний 5-д эрэмбэлэгдсэн байгууллагууд, оноор

2017	2018	2019	2020	2021
Тагнуулын байгууллага (4.08)	Прокурор (4.02)	Шүүх (4.07)	Прокурор (4.02)	Прокурор (3.83)
Прокурор (4.04)	Шүүх (3.97)	Прокурор (4.05)	Шүүх (3.90)	Шүүх (3.73)
Шүүх (4.02)	Цагдаагийн байгууллага (3.68)	Цагдаагийн байгууллага (3.64)	ШШГБ (3.79)	Цагдаагийн байгууллага (3.59)
Цагдаагийн байгууллага (3.96)	ШШГБ (3.54)	ШШГБ (3.51)	Шүүхийн шинжилгээний байгууллага (3.79)	ШШГБ (3.53)
Шүүхийн шинжилгээний байгууллага (3.86)	Авлигатай тэмцэх байгууллага (3.53)	Иргэний харьяалал, шилжилт хөдөлгөөний газар (3.50)	Иргэний харьяалал, шилжилт хөдөлгөөний газар (3.69)	Шүүхийн шинжилгээний байгууллага (3.46)

3. Хүүхдийн шударга байдлын судалгаа

Хүүхдийн шударга байдлын судалгаа нь ерөнхий боловсролын сургуулийн сурагчдын шударга байдлын түвшин, түүний дэд үзүүлэлт болох ёс зүй, ёс суртахуун, төлөвшил, мөн дүрэм журам сахих болон авлигыг үл тэвчих чадвар, хандлага ямар түвшинд байгааг тодорхойлох зорилготой юм. Хүүхдийн шударга байдлыг 1-5 хүртэлх оноогоор үнэлдэг бөгөөд 5-д ойртох тусам шударга байна гэж ойлгоно.

Монгол улс дахь авлигын нөхцөл байдлын тойм:

Дотоодын судалгааны үр дүн /2012-2022/

Зураг 25 Хүүхдийн шударга байдлын үнэлгээ, оноор



Хүүхэд анги дэвших, нас ахих бүр шударга байдлын үнэлгээ буурах, хөвгүүдээс илүү охид шударга байх, хувийн өмчийн сургуулийн сурагчдаас илүү төрийн өмчийн сургуулийн сурагчид шударга байх хандлага тогтмол ажиглагддаг.

4. Бусад судалгаа, индекс

4.1. Авлигын эрсдэлийн үнэлгээ

2015 оноос хойш АТГ-аас нийт 60 төрийн байгууллага, төрийн өмчит компанид Авлигын эрсдэлийн үнэлгээг зохион байгуулсан.

Хүснэгт 11 2019-2022 онд Авлигын эрсдэлийн үнэлгээ зохион байгуулсан төрийн байгууллага, оноор

Д/д	Үзүүлэлт	2019	2020	2021	2022	Нийт
1	Нийт байгууллагын тоо	15	10	7	4	36
2	Яам	-	-	-	1	1
3	Агентлаг	-	7	4	2	13
4	ТӨХК болон ТӨҮГ	15	1	1	1	18
5	Засаг даргын Тамгын Газар	-	1	-	-	1
6	Засгийн газрын тусгай сан	-	1	2	-	3

Эрсдэл өндөр гэж үнэлэгдсэн байгууллагуудад дараах зөрчил, дутагдал түгээмэл байгаа нь үнэлгээний явцад тогтоогдсон:

1) Төсөв, санхүү:

- Байгууллагын хөрөнгийн зохистой харьцаа алдагдсан, өр төлбөрийг гэрээний хугацаанд барагдуулах санхүүгийн чадваргүй болсон.
- Хариуцлагатай байх, үнэн зөв байх, уялдаатай байх зарчим алдагдсан.
- Санхүү, төсвийн тайлан гаргадаггүй, санхүүгийн сахилга бат алдагдсан, санхүүгийн тодруулга тайлан бэлтгэдэггүй, санхүүгийн шинжилгээ хийж үр дүнг хэлэлцэн баталгаажуулдаггүй.
- Хөрөнгө, авлага эргэн төлөгдөхгүйгээс санхүүгийн хүндрэл тулгарсан, хөрөнгө зүй зохисгүй ашиглагдах, шамшигдах, үнэгүйдэх нөхцөл үүссэн.
- Төрийн болон орон нутгийн өмчийн хөрөнгөөр бараа, ажил, үйлчилгээ худалдан авах тухай хуулийг зөрчдөг.

2) Чиг үүрэг, бүтэц:

- Тусгай сангийн зээлийн эх үүсвэрийг зүй зохистой ашиглах, нэмэгдүүлэх, сангийн төсөв, ХАА, түүний мэдээг хэлэлцэх, өр авлага барагдуулах чиглэл өгөх, Засгийн газрын гишүүнд танилцуулах, шийдвэрлэх эрхээ хариуцлагатайгаар хэрэгжүүлэн ажилладаггүй.
- Улсын бүртгэлд бүртгэж, баталгаажсан нэрээ байгууллагын дүрэмд тодорхойлон хэрэглээгүйн улмаас банкны харилцах данс болон бусад бүхий л процесст санхүүгийн эрсдэлтэй байдал үүссэн.
- Хөтөлбөр, хөрөнгийг оновчтой зохион байгуулан удирдах байдал хангалтгүй.
- Чанартай техник хэрэгсэл тоног төхөөрөмжийг захиалж, нийлүүлсэн хугацаандаа эзэндээ очиж хэрэглэгдэж, үр ашгаа нөхдөг байхаар зохион байгуулдаггүй.
- Төсвийн захирагч нь түүнийг томилсон байгууллага, албан тушаалтны өмнө, эсхүл дээд шатны төсвийн захирагчийн өмнө төсвийн талаар хариуцлага хүлээдэг тогтолцоог бүрдүүлээгүй.
- Сахилга хариуцлага, төрийн албан хаагчийн манлайлал хангалтгүй.
- Удирдлагын түвшний өндөр эрсдэлтэй ажиллаж байгаа нь хараат байдалд нөлөөлж, тэгш хүртээмжтэй байх нөхцөлийг үгүйсгэсэн.
- Үйл ажиллагааг зохион байгуулалт, мэргэжлийн удирдлагаар хангах үүрэг бүхий удирдах албан тушаалтан үүрэгт ажлаа зохих ёсоор хэрэгжүүлж ажилладаггүй.
- Орон тоо зөрчигдөх, батлаагүй албан тушаалд ажилтан авч ажиллуулдаг.

3) Шийдвэр гаргах үйл явц

- Төрийн болон орон нутгийн өмчийн хөрөнгөөр бараа, ажил, үйлчилгээ худалдан авах тухай хуулийн дагуу тендер зохион байгуулдаггүй, яамны тушаалаар санхүүжилт хийгдэж гэрээ байгуулдаг.
- Гадаад улсаас нийлүүлэгдэж буй их хэмжээний үнийн дүнтэй тоног төхөөрөмж сонгон шалгаруулалтгүй явагддаг.
- Бараа бүтээгдэхүүний урамшуулал, үнийн хөнгөлөлт, дэмжлэгийг хэрхэн олгодог шалгуур журам тодорхойгүй, сонгон шалгаруулалт зохион байгуулдаггүй.
- Тоног төхөөрөмж, техник хэрэгсэл борлогддоггүй, чанарын шаардлага хангадаггүй. Худалдан авагчдад түрээсээр олгодог техник, тоног төхөөрөмжийг хэрхэн олгодог талаар зохицуулсан шалгуур, журамгүй.
- Зээл, дэмжлэг, урамшуулал, хөнгөлөлттэй санхүүжилт нь гадаад валютаар хийгддэг нь байгууллагын санхүүгийн чадварт сөргөөр нөлөөлдөг.
- Монгол Улсын хөгжлийн бодлогын гол баримт бичгүүдэд тусгагдсан зорилт, арга хэмжээ, үүрэг даалгаврын биелэлтийг гаргахдаа шалгуур үзүүлэлт нь зорилтот түвшинтэй нийцээгүй байх, өөрөөр хэлбэл, биелэлт хагас дутуу, үр дүн тодорхойгүй, тухайн арга хэмжээд тохирохгүй биелэлт гаргах, түүнчлэн хийсэн ажлаа бүрэн тусгадаггүй, тухайн арга хэмжээ хэрэгжээгүй бол шалтгаан, нөхцөлийг тодорхой бичдэггүй.
- Байгууллагын шийдвэр гаргах үйл ажиллагаанд улс төрийн нөлөөлөл байдаг.
- Хяналт, шалгалтын ажлын хүрээнд авлига, ашиг сонирхлын зөрчил үүсэх маш их эрсдэлтэй.

4) Хүний нөөцийн удирдлага, зохион байгуулалт

- Байгууллагын удирдлага богино хугацаанд маш олон удаа солигддог.
- Ажилчдын хөдөлмөрийн бүтээмжийг нэмэгдүүлэхийг зорьж ажилладаггүй, урамшууллын систем бий болгоогүй.
- Хариуцлагын тогтолцоо сул, ажлын байрны тодорхойлолтыг баримтлан ажилладаггүй.
- Эрх бүхий албан тушаалтны шийтгэл оногдуулсан, албадлагын арга хэмжээ авсан шийдвэрийн биелэлтийн талаар байгууллага дотооддоо бүртгэл, судалгаа гаргаж, дотоод хяналт хэрэгжүүлдэггүй.
- Захиргааны ерөнхий хуульд заасан захиргааны байгууллагын шийдвэр,

үйл ажиллагаа бодит нөхцөл байдалд тохирсон, үндэслэл бүхий байх зарчмыг зөрчдөг.

- Шинээр ажилд орж байгаа иргэнд тавигдах ажлын байрны тодорхойлолтод заасан тусгай шаардлага хангаагүй иргэнийг томилдог.

5) Өргөдөл, гомдол мэдээлэл

- Өргөдөл, гомдлыг хэрхэн хүлээж авдаг нь тодорхойгүй, өргөдөл гомдлын бүртгэл хөтөлдөггүй, хэрхэн шийдвэрлэж, хариу өгдөг нь тодорхойгүй.
- Алдаатай, буруу шийдвэрээс болж иргэн, хуулийн этгээд хохирсон болохыг тогтоосон шүүхийн шийдвэр, магадлал, тогтоолд дүгнэлт хийдэггүй.

6) Ёс зүй, шударга байдлын түвшин

- Удирдах албан тушаалтнууд байгууллагын үйл ажиллагаанд зохих журам, шалгуур үзүүлэлтийг батлан мөрдөж ажилладаггүй, үр дүнг тооцох, хариуцлагын тогтолцоог хэрэгжүүлдэггүй.
- Ажлын хариуцлага сул, аливаа асуудлыг хэлэлцэн үр дүнг тухай бүр тооцох дотоод хяналтын журам, тогтолцоогүй.
- Ёс зүйн дүрмийн хэрэгжилт хэрхэн хангагдаж байгаа тухай мэдээлэл, тайлан гаргадаггүй, энэ чиг үүргийг хэрэгжүүлэх тусгайлсан хороог зохион байгуулаагүй.

7) Мэдээллийн хүртээмж

- Мэдээллийн хүртээмжтэй байдлыг хангахын тулд үйлчлүүлэгч, харилцагчдад дүрэм журмыг энгийн ойлгомжтойгоор, шалгуур, нөхцөл, болзол тодорхой байх, үндэслэлтэй байх зарчмыг баримтлан нээлттэйгээр, цахим хэлбэрээр тогтмол давтамжтайгаар хүргээгүй.
- Төрийн байгууллагын веб сайтад тавигдах шаардлагыг мөрдлөг болгоогүй, байршвал зохих мэдээ мэдээллийг тогтмол шинэчлэн оруулаагүй, хамтын ажиллагаа, инновацын талаарх мэдээллийг оруулаагүй.
- Цахим мэдээлэл оруулсан ч гүйцэтгэлийг анхаарч, хэрэгжилтийг хангаагүй.

8) Хариуцлага тооцох механизм

- Харилцагч байгууллагуудын өр, авлагын эргэн төлөлтөд хяналт тавих, хариуцлага тооцох байдал хангалтгүй.

9) Сургалт, давтан сургалт

- Нэг албан хаагчид ногдох сургалтын зардал жил бүр буурдаг.
- Албан хаагчдын мэдлэг, мэргэжлийг дээшлүүлэхэд огт анхаардаггүй, сургалтын төсөв хангалтгүй, үр дүнгүй.

10) Бүртгэл

- Нягтлан бодох бүртгэл хөтлөхдөө УСНББОУС-ын дагуу тайлан гаргадаггүй, орлого, зардлыг уялдуулан хамаатуулан бүртгэх зарчмыг баримтлаагүй.
- Бүх хөрөнгө, бүх орлого, бүх эх үүсвэр, хөрөнгийн хөдөлгөөн бүрийг бүртгэж тайлагнана гэсэн хуулийн шаардлага хангагдаагүй.
- Бүртгэлээр тавих хяналтыг хэрэгжүүлээгүйн улмаас хөрөнгө, авлага, өр төлбөр, эх үүсвэр үнэн зөв, шударга илэрхийлэгдэхгүй байх, санхүүгийн өр төлбөр, авлагыг тооцоо нийлж тулган баталгаажуулаагүйн улмаас хөрөнгө алдах, шамшигдах нөхцөл бий болсон.
- Санхүүгийн тайлангийн аудитаар мөнгөн хөрөнгө, шатахуун зарцуулалтын талаар өгөгдсөн зөвлөмж бүрэн хэрэгждэггүй.
- Мөнгөн хөрөнгө төвлөрүүлэлт зарцуулалтад тавих дотоод хяналт хангалтгүй, шатахууны тооцоог нотлох баримтад үндэслэн хийдэггүй, хөрөнгийн хөдөлгөөнийг хөрөнгийн ангиллаар үнэн зөв бүртгэж тайлагнадаггүй, баримтын иж бүрдэл хуульд заасан шаардлагад нийцээгүй.

11) Удирдлагын авлигатай тэмцэх хүсэл эрмэлзэл

- Удирдлагын авлигатай тэмцэх хүсэл эрмэлзэл хангалтгүй.
- Байгууллагын дотоод хяналтын үйл ажиллагаа дутмаг.

12) Авлигын эсрэг бодлого

- Авлигаас урьдчилан сэргийлэх, байгууллагад бий болж буй авлигын шалтгаан, нөхцөлийг судлан тогтоох, тэдгээрийг арилгах, авлигыг таслан зогсооход чиглэгдсэн үйл ажиллагааны бодлогыг батлаагүй, энэ талаар хийж хэрэгжүүлсэн үйл ажиллагааны тайлан хангалтгүй.

13) Ил тод байдал

- Санхүүгийн И баланс, Татварын цахим тайлан, мэдээ мэдээлэл, Нийгмийн даатгалын тайлан, мэдээлэл, Хүний нөөцийн шилжилт хөдөлгөөний мэдээлэл цахимаар авах боломжийг бүрдүүлээгүй, нэвтрэх нэр, нууц үг буруу өгөх, харилцан үл ойлголцол үүсэх, ажилтан халагдсан шалтгаанаар цахим мэдээллийг өгөх хүсэл эрмэлзэлгүй байна.
- Иргэн, хуулийн этгээдийн мэдээлэл авах, мэдээлэл авах хэлбэрээ сонгох, мэдээллийн албан ёсны эх сурвалжийг мэдэх эрхийг хангадаггүй.
- Байгууллагын соёл, зохион байгуулалт, үйл ажиллагааны нээлттэй байдлын талаарх сэтгэл ханамжийн судалгааг албан хаагчдаас жил бүр авч, дүнг ил тод танилцуулан, түүний мөрөөр шаардлагатай арга хэмжээ авдаггүй.
- Төрийн байгууллагын веб сайтад тавих шаардлага Монгол Улсын MNS 6285:2017 стандартад нийцээгүй гэх мэт.

4.2. “Төрийн болон орон нутгийн өмчит аж ахуйн нэгж, байгууллага дахь авлигын эрсдэл” судалгаа¹¹⁷

Төрийн болон орон нутгийн өмчит аж ахуйн нэгж, байгууллагын тоо зөрүүтэй байна (тухайлбал, Улсын бүртгэлийн ерөнхий газрын www.opendata.burtgel.gov.mn сайтаас нэгдсэн тоон мэдээлэл харах боломжгүй байгаа бол Сангийн яамнаас ХЗДХЯ-нд өгсөн мэдээллээр 399, ТӨБЗГ-аас ХЗДХЯ-нд өгсөн мэдээллээр 467, Шилэн дансны мэдээллээр 477, ҮСХ-ны Бизнес регистрийн сангийн мэдээллээр 495, Үндэсний Аудитын газраас ХЗДХЯ-нд өгсөн мэдээллээр 537).

ТӨБЗГ-ын мэдээлснээр бүх төрийн өмчит компани (орон нутгийн өмчит аж ахуйн нэгжээс бусад) 2020 онд 7.4 их наяд төгрөг (2.6 тэрбум ам.доллар)-ийн орлого олсон нь тухайн жилийн ДНБ-ий ойролцоогоор 16.7 хувийг эзэлж, улсын нийт экспортын тал илүү (50.7) хувийг бүрдүүлж байна.

Гэвч ТӨК-уудын нийт цэвэр ашиг 2020 онд дөнгөж 688.6 тэрбум төгрөг (244.7 сая ам.доллар), үүний 412 тэрбум төгрөг нь Эрдэнэт үйлдвэр ТӨҮГ, Эрдэнэс Тавантолгой ХК гэсэн зөвхөн хоёрхон уул уурхайн компаниас бүрдсэн байна.

2020 онд Авлигатай тэмцэх газарт нийт хүлээн авсан ӨГМ-ийн 8.9 хувийг, 2021 онд 8.5 хувийг, 2022 оны 8 дугаар сарын 31-ний байдлаар 9.0 хувийг

¹¹⁷ Энэ судалгааг АТГ-аас 2022 онд зохион байгуулсан.

Монгол улс дахь авлигын нөхцөл байдлын тойм:

Дотоодын судалгааны үр дүн /2012-2022/

төрийн болон орон нутгийн өмчит аж ахуйн нэгж, байгууллагатай холбоотой ӨГМ эзэлж байна.

Хүснэгт 12 Өргөдөл, гомдол, мэдээллийн тоо, оноор

Д/д	Үзүүлэлт	2020	2021	2022.08.31-ний өдрийн байдлаар	Нийт
1	Хүлээн авсан нийт ӨГМ-ийн тоо	2,282	2,314	1,775	6,371
2	Төрийн өмчит болон орон нутгийн өмчит аж ахуйн нэгж, байгууллагатай холбоотой ӨГМ-ийн тоо	204	297	159	560
3	Нийт ӨГМ-д Төрийн өмчит болон орон нутгийн өмчит ААНБ-тай холбоотой ӨГМ-ийн эзлэх хувь	8.9	8.5	9.0	8.8

ТИ байгууллагын зөвлөмжид дурдсанаар төрийн өмчит аж ахуйн нэгжүүдийн дараах хүрээнд авлигын эрсдэл өндөр байна. Үүнд:

- Худалдан авах үйл ажиллагаа, гэрээ, хэлцэл
- Худалдаа, маркетинг, бизнес хөгжүүлэлт
- Судалгаа, хөгжүүлэлт
- Харилцагч, гуравдагч этгээдийн үйл ажиллагаа, удирдлага
- Ханган нийлүүлэлт
- Үндсэн хөрөнгийг худалдан борлуулах болон худалдан авах
- Үндсэн чиглэлийн үйл ажиллагааны хүрээнд нийтэд үйлчлэх
- Хүний нөөц
- Оюуны өмч ба дата мэдээлэл
- Удирдлагын шийдвэр
- Бэлэг, зочин төлөөлөгч, холбогдох зардал
- Санхүү, нягтлан бодох
- Барилга байгууламж, тоног төхөөрөмжийн ашиглалт, урсгал зардал

АТГ-аас зохион байгуулсан Авлигын эрсдэлийн үнэлгээгээр төрийн болон орон нутгийн өмчит аж ахуйн нэгж, байгууллагуудад дараах төрлийн эрсдэл өндөр тогтоогдож байна:

- Төсөв, санхүүгийн зарцуулалт, тайлагнал

- Худалдан авах ажиллагааны ил тод байдал
- Хүний нөөцийн удирдлагын үйл ажиллагаа
- Авлигатай тэмцэх удирдлагын хүсэл эрмэлзэл

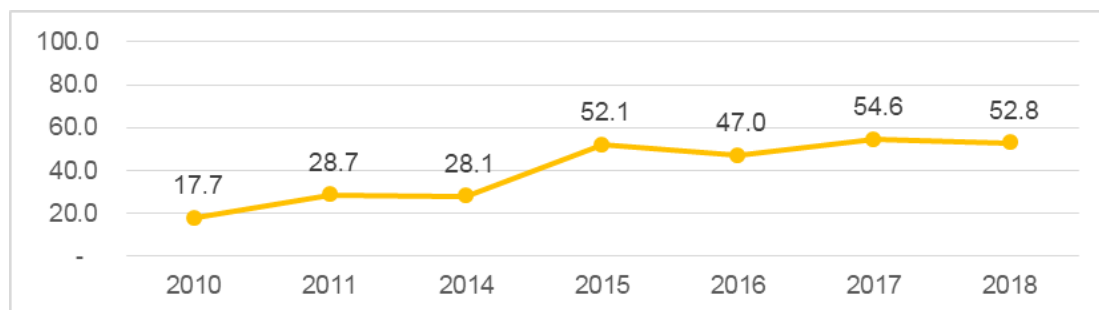
4.3. Цахим ил тод байдлын индекс

Энэ судалгааг анх 2010 онд IRIM судалгааны хүрээлэн АТГ-ын захиалга, НҮБХХ-ийн санхүүжилтээр хийж эхэлсэн бөгөөд төрийн байгууллагуудын цахим хуудаст мониторинг хийж “Ил тод байдлыг илтгэх шалгуур үзүүлэлт батлах тухай” Монгол улсын Засгийн газрын 143 дугаар тогтоолын хэрэгжилтийг үнэлэх, цаашид ил тод байдлыг сайжруулах талаар санал зөвлөмж боловсруулах зорилготой судалгаа юм¹¹⁸.

2018 оноос өмнө тус судалгаагаар 1) Мэдээллийн холбогдолтой байдал (Relevance), 2) Мэдээллийн найдвартай байдал (Reliability), 3) Мэдээллийн цаг үеийн байдал (Timeliness), 4) Цахим хуудсуудын хүртээмжтэй байдал (Accessibility), 5) Хэрэглэхэд хялбар байдал Usability) гэсэн үзүүлэлтүүдийг хувиар тооцож, шалгуур үзүүлэлт бүрийг хэдэн хувьтай биелүүлснээс хамаарч төрийн байгууллагын цахим хуудасны ил тод байдлыг “Хаалттай” (0-40), “Зарим талаар ил тод” (41-60), “Ил тод” (61-80), “Бүрэн ил тод” (81-100) гэсэн 4 түвшингээр үнэлдэг байсан.

2010-2018 оны индексийг дараах зурагт харуулав. Төрийн байгууллагуудын цахим ил тод байдал 2010-2014 онд “хангалтгүй” гэж үнэлэгдэж байсан бол 2015-2018 онд “зарим талаараа ил тод” гэж үнэлэгдсэн. Судалгааг хийж эхэлснээс хойш 2018 оныг хүртэл энэ үзүүлэлт 35 хувиар сайжирсан ч 2017 оны үзүүлэлтээс хоёр хувиар буурсан байна.

Зураг 34 Төрийн байгууллагын цахим ил тод байдлын индекс, оноор



118 <https://www.irim.mn/web-monitoring>

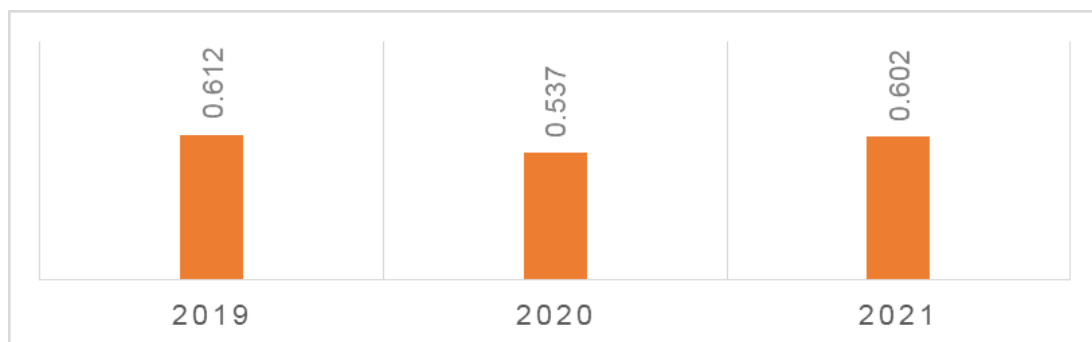
Монгол улс дахь авлигын нөхцөл байдлын тойм:

Дотоодын судалгааны үр дүн /2012-2022/

2019 оноос “Цахим ил тод байдлын индекс” болгон аргазүйг шинэчилж, 1) эрх зүйн орчин, 2) Байгууллагын чадамж, 3) Цахим нээлттэй байдал гэсэн 3 бүрэлдэхүүн хэсэгт багтах 9 дэд бүлэг, 26 үзүүлэлтийг 0-1 оноогоор “Сайн” (≥ 0.80), “Хангалттай” (0.65-0.79), “Сул” (0.50-0.64), “Хангалтгүй” (0.35-0.49), “Муу” (< 0.35) гэсэн 5 түвшинд үнэлдэг болсон.

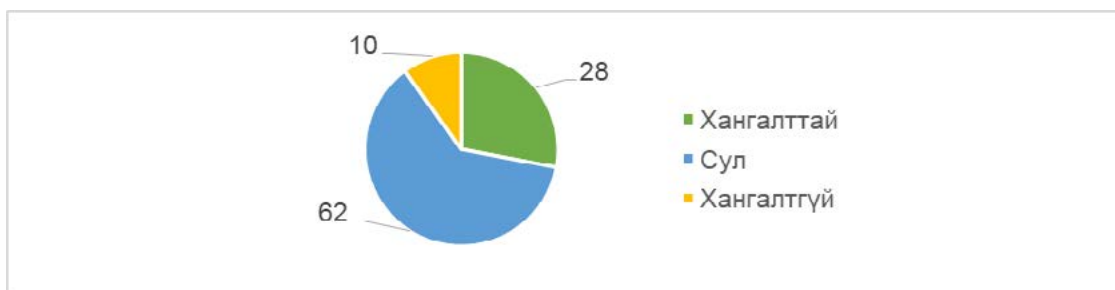
Судалгааны 2019-2021 оны дүнг харахад улсын дундаж “Сул” үнэлгээтэй байна:

Зураг 35 Цахим ил тод байдлын индекс, оноор



2021 оны судалгаанд хамрагдсан 88 байгууллагын хувьд 28 хувь нь л “Хангалттай”, харин 62 хувь нь “Сул” үнэлэгдсэн байна:

Зураг 36 Байгууллагуудын ил тод байдлын түвшинд эзлэх хувь



4.4. Авлигын гэмт хэргийн шийдвэрлэлтийн дүн шинжилгээ¹¹⁹

Монгол Улсад авлига бэрхшээлтэй асуудал хэвээр байна. Авлигатай тэмцэх нь нэн тэргүүний зорилт гэдгийг нийтээр хүлээн зөвшөөрч байгаа ч, түүнийг бууруулахын тулд Монгол Улс чухам юу хийх талаар нэгдсэн ойлголт бий болоогүй байна.

ҮСХ-ны тайланд дурдсанаар 2019 онд 523 авлигын гэмт хэрэг бүртгэгдсэн бөгөөд энэ нь улсын хэмжээний нийт гэмт хэргийн 1.7%-ийг эзэлж байна. АТГ 2013-2019 оны хугацаанд жилд дунджаар 269 хэрэгт хэрэг бүртгэлт, мөрдөн байцаалт явуулснаас 17%-ийг нь шүүхэд шилжүүлсэн байна. Мөн сүүлийн 3 жилийн дунджаар, бүртгэгдсэн нийт авлигын хэргийн ойролцоогоор 80 орчим хувийг хуульд заасан үндэслэлээр хааж, хэрэгсэхгүй болгосон байна. Үүнээс гэмт хэргийн шинжгүй үндэслэл 70%, хөөн хэлэлцэх хугацаа дууссан үндэслэл 6%-ийг эзэлж байна.

Хэрэг бүртгэлтийн хэрэг нээхээс татгалзсан, хэрэг бүртгэлтийн хэргийг хаасан, эрүүгийн хэргийг хэрэгсэхгүй болгосон шийдвэрийг судалж үзэхэд тэдгээр шийдвэрийн дунджаар 30-40%-д нь анхаарах, сайжруулах асуудлууд тодорхойлогдсон.

Шүүхэд шилжүүлсэн нийт авлигын хэргээс 2013-2019 онд нийт 250 орчим хэрэг буюу жилд дунджаар 25 хэргийг анхан шатны шүүх шийдвэрлэжээ. Харин өмнөх жилүүдтэй харьцуулахад шүүхэд шилжүүлсэн болон шүүхээр шийдвэрлэсэн авлигын хэргийн тоо 2017-2019 онд нэмэгджээ (2019 онд 45 хэргийг анхан шатны шүүхээр шийдвэрлэсэн).

Шүүхээр шийдвэрлэсэн хэргийн тоо нэмэгдсэний зэрэгцээгээр шүүхээс авлигын гэмт хэрэгт оногдуулсан эрүүгийн хариуцлагын төрөл, хэмжээ зэрэгт анхаарал татсан өөрчлөлтүүд гарчээ. Тодруулбал, торгох, тэнсэх ял шийтгэл нэмэгдэж, хорих ял оногдуулах нь багассан бөгөөд энэ нь хуулийн цээрлүүлэх үр нөлөөг бууруулсан байна. Мөн шүүхээс оногдуулж байгаа ял шийтгэлийн төрөл, хэмжээ нь хээл хахуулийн болон хохирлын хэмжээтэй уялдахгүй байна. Энэ нь эрүүгийн хариуцлага тухайн хүн, хуулийн этгээдийн үйлдсэн гэмт хэрэг, түүний нийгмийн аюулын шинж чанар, хэр хэмжээнд тохирсон байх шударга ёсны зарчимд нийцэхгүй байна. Эдгээр асуудлууд нь

119 Энэ судалгаа Азийн хөгжлийн банкны “Монгол Улс дахь авлигатай тэмцэх тогтолцоог бэхжүүлэх нь” төслийн хүрээнд 2019-2021 онд хийгдсэн.

2017 оноос хэрэгжиж эхэлсэн Эрүүгийн хуулийн өөрчлөлттэй зарим талаар холбоотой байна.

Авлигын гэмт хэргийг мөрдөн шалгах, хяналт тавих, шийдвэрлэх тогтолцоог сайжруулах дараах үндсэн 5 чиглэлийг тодорхойлсон:

- Эрх зүйн орчин
- Стратеги, арга тактик
- Мэдлэг, ур чадвар, чадамж
- Байгууллагын чадамж, хамтын ажиллагаа
- Хөндлөнгийн нөлөөллөөс ангид байх

4.5. АТГ-ын үйл ажиллагааны талаарх зарим статистик мэдээлэл

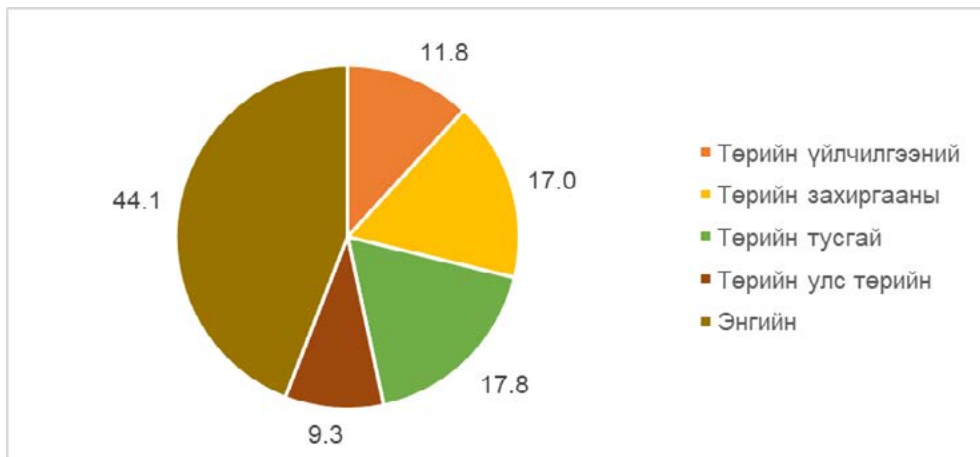
Авлигатай тэмцэх газрын Мөрдөн шалгах хэлтэст 2012-2022 онд шалгагдсан эрүүгийн хэрэг болон тэдгээр хэрэгт холбогдогчдын талаарх тоон мэдээллийг дараах зурагт үзүүлэв. Энэ хугацаанд нийт 8,086 хэрэгт 7,293 хүн холбогджээ:

Зураг 26 2012-2021 онд Авлигатай тэмцэх газарт шалгагдсан эрүүгийн хэрэг болон тэдгээр хэрэгт холбогдогчдын тоо, оноор



2012-2022 онд шалгасан эрүүгийн хэргийн 7,296 холбогдогчийг албан тушаалын ангиллаар нь авч үзвэл 9.3 хувийг нь улс төрийн албан тушаалтан, 11.8 хувийг үйлчилгээний албан тушаалтан, 17.0 хувийг нь захиргааны албан тушаалтан, 17.8 хувийг нь тусгай албан тушаалтан, 44.1 хувийг бусад буюу энгийн иргэд эзэлж байна:

Зураг 27 Эрүүгийн хэрэгт холбогдогчдын албан тушаалын ангилал, хувиар



Авлигатай тэмцэх газарт шалгагдсан эрүүгийн хэргийн улмаас учирсан хохирлын хэмжээг дараах зурагт үзүүлэв:

Зураг 28 Авлигын гэмт хэргийн улмаас учирсан хохирлын хэмжээ (тб.төг), оноор



Энэ хугацаанд нийт 20.7 их наяд төгрөгийн хөрөнгийг битүүмжлэн хамгаалж, 2,558.9 тэрбум төгрөгийн хохирлыг нөхөн төлүүлсэн.

Нийт шалгасан болон шүүхээр шийдвэрлэгдсэн хэргийн тоо:

Зураг 29 Шүүхээр шийдвэрлэгдсэн хэргийн тоо, оноор



Тухайн жилд шалгасан нийт хэргийн тоотой харьцуулбал дунджаар 9.5 хувь (дээд тал нь 13.8 хувь /2014 он/, доод тал нь 5.2 хувь /2019 он/) нь шүүхээр шийдвэрлэгдсэн байна.

Авлигатай тэмцэх газарт ирсэн авлига, ашиг сонирхлын зөрчлийн шинжтэй гомдол, мэдээлэл болон түүнийг шалгаж хариуцлага хүлээлгэсэн байдлын талаарх тоон мэдээллийг дараах зурагт үзүүлэв:

Зураг 30 Авлига, ашиг сонирхлын зөрчлийн шинжтэй гомдол, мэдээллийн хяналт, шалгалт, оноор



Тухайн жилд хүлээн авсан нийт гомдол, мэдээллийн тоотой харьцуулбал дунджаар 7.3 хувьд (дээд тал нь 20.8 хувь /2015 он/, доод тал нь 3.8 хувь /2020 он/) нь хариуцлага хүлээлгэсэн байна.

ӨГҮҮЛЭЛ, НИЙТЛЭЛ



Ж.БУДЖАВ

Хуульч, судлаач Ж.Буджав

ХУУЛЬ ДЭЭДЛЭХ ЗАРЧИМ

Хураангуй:

XX зуунд социалист систем нуран унаж, нийгмийн тогтолцоонд ардчиллын үр соёолж хувь хүний эрх, эрх чөлөөнд тулгуурласан “шинэ идеологи”¹²⁰

Нийгмийн харилцааг нам-төрөөс төвлөн захирамжлах эрх зүйн үндэслэлийг халж хүний эрх, эрх чөлөөг дээдэлсэн, төрийн алив үйл ажиллагааг хуулиар тодорхойлон хязгаарласан шинэ Үндсэн хууль /1992 он/ батлагдлаа.

“Хууль засагласан нийгмийн тогтолцоо хүн төрөлхтний хөгжлийн нэг гол чиг хандлага болсон өнөөгийн нөхцөлд төр, эрх зүй, хуулийг тойрсон судалгааны ажлын үүрэг, ач холбогдол улам бүр өссөөр байна”¹²¹.

Хүн төрөлхтний, тэр дундаа “хууль зүйн ертөнцөд” баларшгүй ул мөрөө үлдээсэн их хүмүүн, аугаа Ш.Монтескье бүтэн 20 жилийн судалгааны ажлынхаа үр дүнд “хуулийн амин сүнс”-ийг илрүүлжээ. Олон ч удаа эхэлж, бас олон ч удаа цөхөрч байсан юм гэдэг. Энэ бүхний эцэст тэрээр нэгэн

120 Тэрхүү “шинэ идеологи” нь аугаа “либерализм” ажээ. Түүний талаар Francis Fukuyama. Түүхийн төгсгөл ба Сүүлчийн хүн. (орч: Ш.Цог). УБ., 2006 бүтээлээс үзнэ үү.

121 Н.Лүндэндорж. Төр, эрх зүйн сэтгэлгээний хөгжил, түүний чиг хандлага (хууль зүйн шинжлэх ухааны докторын зэрэг горилсон бүтээл). УБ., 2003, 307 дахь тал.

“нууц”-ыг олж харжээ. Түүний тусламжтайгаар л “хууль бүхэн сүнстэй” байдгийг мэдэх болж.

Эрх зүйн нийгэмд гүйцэтгэх үүрэг нь түүний зорилго, ач холбогдлоор илэрхийлэгддэг. 1992 оноос өмнөх эрх зүй нь нийгмийн дэг журам, намын үзэл суртлыг хувь хүний эрх, эрх чөлөөнөөс дээгүүрт үзэж, түүгээр бусдыг шийтгэх, эрх, эрх чөлөөг нь хязгаарлах, хориглоход зориулагдсан “төрийн хэрэгсэл” болж байсан бол 1992 онд ардчилсан, эрх зүйт Үндсэн хууль батлагдаж, түүний үзэл баримтлалаар аливаа эрх зүйн хэм хэмжээний зорилго нь хүний эрх, эрх чөлөө, хууль ёсны ашиг сонирхлыг хамгаалахыг эн тэргүүнд анхаарч, “хуулиар хориглох, хязгаарлах” зарчмаас татгалзаж “хуулиар бататгах, хамгаалах” зарчимд чиглэх болсон билээ.

Түлхүүр үг: Хурмастын дор төрж

Хуулийн дор оршмуй

Нэг.Эрх зүйн тухай түгээмэл төсөөлөл

“Эрх зүй” хэмээх үгийн гарваль нь латины Jus, Justitia буюу зохистой, тогтвортой хүсэл зориг гэсэн утга санаанаас үүдэлтэй гэдэг. Харин англи хэлнээ law, legal, jurisprudence буюу шударга ёс, хууль, зүй ёс; орос хэлнээ право, права буюу эрхийн зүй ёс, үнэн шударга, нийцэмжтэй хэмээн хөрвүүлэгддэг бол монгол хэл зүйн талаасаа эрхэт ёс, эрхийн шинжлэх ухаан, эрхэмж ёс, эрх дээдлэгдэх гэсэн утгыг агуулдаг байна¹²².

Хүн төрөлхтний үдсэн цаг хугацаанд эрх зүйн тухай харилцан адилгүй ойлголт-төсөөлөл бүрэлдэж, хувьсан өөрчлөгдсөөр иржээ. Эхэн үед “эрх зүй”-г байгалийн буюу жам ёсны хууль гэх үзэл давамгайлж байсан авч эрх зүйд хандах сэтгэлгээ хувьссаар шударга ба шударга бусыг нийгмийн жам ёсны хуулиар үнэлж дүгнэн “эрх зүй нь шударга ёсноос гарахгүй, харин эрх зүйгээс шударга ёс урган гарна” гэсэн зарчимд тулгуурласан зүй ёсны эрх зүйн сэтгэлгээнд шилжиж, улмаар хууль зүйн шинжлэх ухааны анхны шав тавигдаж, эрх зүй судлалын анхдагч үнэт зүйлсийг тогтоосноос тэрхүү ололт, үнэт зүйлсийг аксиомчилж зарчим болгох, дахин үнэлж тайлбарлах замаар позитив эрх зүйн сэтгэлгээнд хөрвөн орж, эрх зүй нь нийгмийн харилцааг зохицуулдаг ёс суртахуун, нийгмийн тогтолцоо, хууль зүйн дэг журмын хувьд

122 Д.Баярсайхан. Эрх зүйн онол. УБ., 2010, 54 дэх тал.

ямар ч онол, сургаал, эх сурвалжид тулгуурласан, эс тулгуурласан ч олон түмэн-нийгмийн оюун ухаанаар шүүгдэн хүлээн зөвшөөрөгдөж, хүний жам ёсны болон хууль ёсны ашиг сонирхол, эрх, эрх чөлөөг хамгаалсан байх ёстой гэсэн үзэл санаанд тулгуурласан хүлээн зөвшөөрөгдөх эрх зүйн сэтгэлгээнд дэвшин хөгжиж иржээ¹²³.

Гэхдээ “эрх зүй”-н тухай ойлголт, түүнд хандах хандлага цаг хугацаа, хүн амын нийтлэгийн хувьд ч тэр, хувь хүний хувьд ч тэр харилцан адилгүй байдаг тул “хуульчид өнөөг хүртэл өөрсдийн “эрх зүй” хэмээх нэр томъёонд утга хайсаар байна”¹²⁴.

1.1.Философи, онолын хандлага

Ромын хуульчид *jus* (эрх), *lex* (хууль) гэсэн хоёр өөр нэршлээр эрх зүйн шинжлэх ухааны тулгуур ойлголтыг тэмдэглэснээр уг шинжлэх ухааны философи үүсгэх эхлэл болсон байдаг. Эдгээрийн харилцан хамаарал, түүнд нөлөөлөх обьектив болон субъектив хүчин зүйлүүдийг судлан тодорхойлох эрэл хайгуулын явцад эрх зүйн гүн ухаан төлөвшин тогтсон бол, *jus*, *lex* хоёрын ялгаатай эсэхийн талаарх түүхэн маргаан нь төр, эрх зүйг ойлгох янз бүрийн онол, сургаалиудыг бий болгожээ¹²⁵.

АНУ-ын Тьюлейний их сургуулийн профессор, хууль зүйн шинжлэх ухааны доктор Кристофер Осакегийн тэмдэглэснээр: “Эрх зүй нь хэл хийгээд хөгжил лугаа адил ард түмнүүдийн соёл, уламжлал, сэтгэц, сэтгэл зүй, түүхийн норматив илэрхийлэл мөн”¹²⁶. Иймээс эрх зүйн тухай үзэл баримтлал, онол, философийн олон олон чиглэлүүдэд хуваагдах нь жам ёс авч эрх зүйн тухай үзэл баримтлалыг ерөнхийлөн дараах хоёр төрөлд ангилан үздэг жишиг бий.

(а). *Позитив бус хандлага* – Энэ чиглэлийнхэн “эрх зүй” ба “хууль”-ийг ялгаатай бөгөөд эрх зүй нь анхдагч буюу тэргүүлэгч шинжтэй гэдэг¹²⁷. Тэд “эрх зүй” нь хуулийн үндсэн хэм хэмжээ, суурь, байх ёстой зүйлийн дээд хэмжүүр, амин сүнс бөгөөд түүнийг төр тогтоодоггүй, харин хамгаалдаг, баталгаажуулдаг гэж үздэг¹²⁸.

123 Н.Лүндэндорж. Төр, эрх зүйн сэтгэлгээний хөгжил, чиг хандлага (хууль зүйн шинжлэх ухааны докторын зэрэг горилсон бүтээл). УБ., 2003, 307 дахь тал.

124 Л.Өлзийсайхан. Эрх зүй гэж юу вэ? // Liberty сэтгүүл УБ., 2006, №1, 6 дахь тал.

125 Н.Лүндэндорж. Төр, эрх зүйн сэтгэлгээний хөгжлийн чиг хандлага. УБ., 2002, 61 дэх тал.

126 К.Осаке. Харьцуулсан эрх зүй судлал: ерөнхий ба тусгай анги. (орч: Ж.Нямдорж, Л.Намхай, Л.Ундрах). УБ., 2005, 15 дахь тал.

127 Н.Лүндэндорж. Jurisprudence. УБ., 2011, 17 дахь тал.

128 Н.Лүндэндорж. Төр, эрх зүйн сэтгэлгээний хөгжлийн чиг хандлага. УБ., 2002, 62 дахь тал.

Эрх зүйд хандах позитив бус хандлагын суурь философи нь хувь хүний эрх, эрх чөлөөгөөр “төр”-ийн эрх мэдлийг хязгаарлаж, улмаар хуулийг /lex/ эрх зүйд /jus/ захируулахад оршдог. Тэд “төрийн хууль”-аас “жам ёсны хууль”-ийг илүүд үздэг.

(b). *Позитив хандлага* – “Эрх зүй”-н тухай позитив хандлага баримтлагчдыг позитивистүүд гэх нь бий. Позитивистүүд “эрх зүй” /jus/ ба “хууль” /lex/-ийг ялгаж хэрэглэхээс татгалздаг. “Эрх зүй нь хүмүүсийн амьдралд ихэвчлэн нийгмийн харилцааг зохицуулсан эрх зүйн акт утгаар л ойлгогддог”¹²⁹ гэх тезис нь тэдний үзэл баримтлалыг нэгтгэхэд хүргэдэг. Улмаар “эрх зүйн эх сурвалжийг хүний эрх, эрх чөлөөний үнэт зүйл, нийтээр хүлээн зөвшөөрсөн зарчим, стандартаас бус, зөвхөн эрх мэдлээс эрж хайдаг”¹³⁰. Ард түмнээс бүрэн эрх олгогдсон улс төрийн эрх мэдлээс баталсан хууль л эрх зүйн албан ёсны үйлчлэлийг илэрхийлдэг гэж ойлгодог¹³¹. Үүнд үндэслэн “эрх зүй гэдэг нь логик уялдаанд орших, эрх бүхий субъектээс баталсан эрх зүйн актуудын цогц” гэж тайлбарладаг.

Эрх зүйг тайлбарлах, тодорхойлох философи, онолын хандлага дээр авч үзсэнээр ерөнхий хоёр төрөлд ангилагдах боловч “орчин үеийн эрх зүйн сэтгэлгээний хүрсэн төвшин, орон зай, цаг хугацааны шалтгаалцал бүхий нийгэм, түүхийн хүчин зүйлүүдийг тусгасан үйл явц, үзэгдэл, харилцааг хүний эрх, эрх чөлөөний үнэт зүйлийг хангах, хамгаалах үүднээс хэлбэрийн хувьд тэгшитгэн журамласан тогтвортой бүтэц бүхий хэм хэмжээгээр илэрдэг, байх ёстой зүйлийнхээ хувьд нийтээр хүлээн зөвшөөрөгдсөн нийгмийн харилцааны зохицуулалтын механизмыг эрх зүй гэж үзэх онол, сэтгэлгээ түлхүү хөгжиж байна”¹³².

129 С.С.Алексеев. Теория права. М: Издательство БЕК, 1995, с. 1.

130 Н.Лүндэндорж. Jurisprudence. УБ., 2011, 17 дахь тал.

131 Black's law dictionary. (9th ed). Bryan A. Garner /editor in chief/. USA., 2009, p. 978; Н.Лүндэндорж. Jurisprudence. УБ., 2011, 62-70 дахь тал.

132 Н.Лүндэндорж. Төр, эрх зүйн сэтгэлгээний хөгжлийн чиг хандлага (хууль зүйн шинжлэх ухааны докторын зэрэг горилсон бүтээл). УБ., 2003, 308 дахь тал.

1.2.Хууль зүйн хандлага

Манай эрдэмтдийн хууль зүйн шинжлэх ухааны бүтээлүүдэд “эрх зүй”-г дараах байдлаар тодорхойлжээ. Тухайлбал, нэрт эрдэмтэн Б.Чимид: “БНМАУ-ын захиргааны **эрх зүй** гэдэг нь төрийн захиргааны байгууллагаас хэрэгжүүлж байгаа гүйцэтгэн захирамжлах ажиллагаа болон төрийн бусад байгууллага, эрх бүхий олон нийтийн байгууллагаас явуулж байгаа удирдан захирах шинж чанар бүхий үйл ажиллагааны явцад үүссэн нийгмийн харилцааг зохицуулагч **эрх зүйн хэм хэмжээнүүдийн нийлбэр цогц мөн**”¹³³, эрдэмтэн Ж.Бямбаа: “Эрүүгийн байцаан шийтгэх **эрх зүй** гэдэг нь эрүүгийн байцаан шийтгэх ажиллагааны зорилтыг хангах зорилгоор эрүүгийн хэргийг мөрдөн байцаах, хянан шийдвэрлэх үйл ажиллагааг зохицуулж буй **хуулиар тодорхойлогдсон хэм хэмжээний нийлбэр цогц мөн**”¹³⁴, эрдэмтэн П.Одгэрэл: “Захиргааны **эрх зүй** нь нийтийн захиргааны үйл ажиллагааг зохицуулж буй **эрх зүйн хэм хэмжээний нийлбэр цогц**”¹³⁵, эрдэмтэн Г.Банзрагч: “Эдийн засгийн **эрх зүй** гэдэг нь төрөөс эдийн засгийн харилцаанд оролцогчдын хоорондын харилцаанд нөлөөлөх хувийн болон нийтийн эрх зүйн бүхий л **хэм хэмжээнүүдийн нийлбэр цогц**”¹³⁶ гэж тус тус тодорхойлсон байна.

Үүнээс үзвэл хууль зүйн буюу явцуу утгаараа “эрх зүй гэдэг нь эрх бүхий субъектээс батлан гаргасан эрх зүйн хэм хэмжээний нийлбэр цогц” ажээ.

Хоёр.Хууль дээдлэх зарчим

2.1.“Зарчим – хууль” болохуй

“Зарчим” хэмээхүй нь монгол хэл зүйн талаасаа ямар нэгэн онол, сургаал, шинжлэх ухаан, хууль дүрэм, хэв заншлын үндсэн зүй ёс гэсэн утга санааг илэрхийлдэг байна¹³⁷. “Зүй” хэмээхүй нь аливаа юмны тогтоол жам ёс ба түүнд тавтайяа нийлэлцэх¹³⁸; “ёс” хэмээхүй нь юмны зайлшгүй тогтоол, жам тавилан¹³⁹ гэсэн утгатай бол *Black’s law dictionary*-д: “Зарчим гэдэг нь үндсэн хэм хэмжээ, хууль, үзэл баримтлал”¹⁴⁰ гэж тайлбарлажээ.

133 Б.Чимид. Бүгд Найрамдах Монгол Ард Улсын Захиргааны эрх зүй (ерөнхий анги). УБ., 1988, 5 дахь тал.

134 Ж.Бямбаа. Монгол Улсын Эрүүгийн байцаан шийтгэх эрх зүйн үндсэн асуудлууд. УБ., 2008, 9 дэх тал.

135 П.Одгэрэл. Захиргааны эрх зүйн ерөнхий анги. УБ., 2004, 21 дэх тал.

136 Г.Банзрагч. Эдийн засгийн нийтийн эрх зүйн тухайд // Эрх зүй сэтгүүл. УБ., 2010. №1-2, 43 дахь тал.

137 Я.Цэвэл. Монгол хэлний товч тайлбар толь. УБ., 1966, 269 дэх тал.

138 Я.Цэвэл. Монгол хэлний товч тайлбар толь. УБ., 1966, 289 дэх тал.

139 Я.Цэвэл. Монгол хэлний товч тайлбар толь. УБ., 1966, 237 дахь тал.

140 *Black’s law dictionary*. (9th ed). Bryan A. Garner /editor in chief/. USA., 2009, p. 1313.

Харин “хууль /аливаа хууль: “байгалийн” ч бай, “нийгмийн” ч бай/ бол уул үгийн хамгийн өргөн утга санаагаар юмны цаад мөн чанараас урган гардаг шаардлага бүхий харилцаа”¹⁴¹ юм. Тухайлбал, байгалийн шинжлэх ухааны хуулиуд тухайн үзэгдэл хувирлын тогтоол жам ёс буюу зарчим нь юм. Хоёр дээр хоёрыг нэмэхэд хариу нь тав болох нь түүний зарчим буюу хууль. Ус цельсийн тэг градууст хөлддөг нь түүний зарчим буюу хууль.

Тэгвэл нийгмийн шинжлэх ухаан дахь аливаа үзэгдэл, харилцааны зайлшгүй тогтоол, жам тавилан буюу хууль нь тухайн шинжлэх ухааны суурь үнэт зүйлс болох үндсэн зарчим, аксиомоор илэрхийлэгддэг байх нь.

Хэрэв тухайн үзэгдэл, харилцааны жам ёс болсон зарчим буюу хууль нь эвдэгдвээс тухайн үзэгдэл, харилцаа мөхөх тавилантай. Тийм ч учраас алдарт Ш.Монтескье: “Аль ч засаглалын ялзрал бараг ямагт зарчим нь завхрахаас эхэлмүй”¹⁴² гэж дүгнэсэн буй заа.

2.2.Эрх зүйн зарчим, түүний үндсэн шинж

Аливаа эрх зүйн амин сүнс түүний зарчимд орших ажаам. “Эрх зүй гэдэг нь яг л хэл хийгээд хөгжил лугаа адил үндэстэн, ард түмэн бүрийн уламжлал, соёл, сэтгэл зүй, сэтгэцийн түүхийг илэрхийлэх тэрхүү хэм хэмжээ”¹⁴³ авч эрх зүйн зарчмыг эрдэмтэд эрх зүйн мөн чанараас урган гарсан, аливаа эрх зүйн хэм хэмжээг “малгайлан” захирах буюу эрх бүхий субъектээс үйл ажиллагаандаа заавал мөрдлөг болгон занших ёстой эрх зүйн үнэт зүйлс, үндсэн эхлэл, үзэл баримтлал хэмээн нийтлэг байдлаар тайлбарладаг ба¹⁴⁴ эрх зүйн зарчим нь: (а)бусад эрх зүйн хэм хэмжээгээ захирмал; (б)эрх зүйн үнэт зүйлийн шинж чанартай; (в)эрх бүхий субьектийн үйл ажиллагаанд заавал мөрдөгдөх гэсэн үндсэн шинжийг агуулдаг.

Эрх зүйн зарчим нь эрх зүйн тодорхой журмаас эш татсан тухайн журмын гаргасан нийтлэг үндэслэлийг тодорхойлсон заалт¹⁴⁵ учир хууль тогтоох үйл ажиллагаа болон шүүх үйл ажиллагаанд анхдагч хэм хэмжээ лугаа нөлөөлж байдаг¹⁴⁶.

141 Ш.Монтескье. Хуулийн амин сүнс. (орч: Т.Төмөрхүлэг). УБ., 2008, 11 дэх тал.

142 Ш.Монтескье. Хуулийн амин сүнс. (орч: Т.Төмөрхүлэг). УБ., 2008, 127 дахь тал.

143 К.Осакве. Харьцуулсан эрх зүй судлал: ерөнхий ба тусгай анги. (орч: Ж.Нямдорж, Л.Намхай, Л.Ундрэх). УБ., 2005, 25 дахь тал.

144 С.Нарангэрэл. Эрх зүйн эх толь бичиг. УБ., 2011, 663 дахь тал.

145 С.Нарангэрэл. Монгол Улсын Хууль зүйн нэвтэрхий толь бичиг. УБ., 2021, 623 дахь тал.

146 Х.Кельзен. Хэм хэмжээний тухай ерөнхий онол. (орч: М.Хатанбаатар). УБ., 2013, 118-120 дахь тал.

Эрх зүйн зарчмыг үйлчлэх хүрээгээр нь шалгуур хийн нийтлэг ба тусгай хэмээн түгээмэл ангилдаг. Эрх зүйн нийтлэг зарчим нь үндэсний эрх зүйн тогтолцооны бүх салбар эрх зүйд нэгэн адил мөрдөгддөг бөгөөд түүнийг үндсэн хуулийн зарчим¹⁴⁷ гэдэг. Монгол Улсын Үндсэн хуульд “ардчилсан ёс, шударга ёс, эрх чөлөө, тэгш байдал, үндэсний эв нэгдлийг хангах, хууль дээдлэх нь төрийн үйл ажиллагааны үндсэн зарчим мөн” гэж заасан нь үндэсний эрх зүйн нийтлэг зарчим юм. Тэгвэл салбар эрх зүйн онцлог шинжид тулгуурлан түүний хүрээнд үйлчлэх тусгай зарчмууд зүй ёсоор буй болдог. Тухайлбал, захиргааны процессын эрх зүйд мөрдөн шалгах /инквизици/ зарчим; эрүүгийн эрх зүйд шударга ёсны зарчим гэх мэт болой.

Эрх зүйн нийтлэг болон тусгай зарчмууд нь харилцан шүтэлцээтэй оршиж, эрх бүхий субъектийн үйл ажиллагаанд заавал хэрэгжин, зайлшгүй мөрдөгдөх үндсэн шинжийг агуулдаг.

2.3. “Хууль дээдлэх зарчим”-ийн тухай үзэл санаа, хандлага

Хууль дээдлэх үзэл Баруун Европод XVIII зуунд хэмжээгүй эрхт хаант ёсны эсрэг тэмцлийн нэг лоозон болон гарч ирсэн байна. Тухайлбал, засаг төрийн бүх эрх мэдлийг хаан ганцаар атгаж, дур зоргын шийдвэр гарган дарангуйлдаг ёсыг халж, “засаг төрийг үндсэн хуулийн хязгаарлалтад оруулахын төлөө” тэмцэл XVIII-XIX зуунд эх газрын орнуудад өрнөж улмаар ялсан түүхтэй ажээ¹⁴⁸.

Гэвч “аливаа үзэгдэл, харилцаа түүхэн утгатай ч өөрийн дотоод мөн чанар, хөгжлийн хувьсалтай байдаг нь илт үнэн”¹⁴⁹ буй заа.

(а).Түүхийг дөтөлсөн жимээр:

Хүн төрөлхтний түүх угтаа эрх чөлөөний төлөөх тэмцэл байжээ. Эл тэмцэл тэдний “Байгалийн захиргаа”-аас “Төрийн захиргаа”-нд, “Төрийн захиргаа”-аас “Нийтийн захиргаа”-нд хэрхэн шилжин ирсэн үзэл санааны түүхийг хүүрнэдэг¹⁵⁰.

Ш.Монтескье хүний нийгэмд дөрвөн төрлийн жам ёсны хууль оршин буй хэмээжээ. Жам ёсны анхдагч хууль бол энхжин, удаах нь гэдэс тэжээх хүслэн,

147 С.Нарангэрэл. Монгол Улсын Хууль зүйн нэвтэрхий толь бичиг. УБ., 2021, 462 дахь тал.

148 Б.Чимид. Үндсэн хуулийн үзэл баримтлал. УБ., 2017, 96 дахь тал.

149 Н.Лүндэндорж. Төр, эрх зүйн сэтгэлгээний хөгжлийн чиг хандлага. УБ., 2002, 17 дахь тал.

150 Н.Лүндэндорж. Төрийн онол. УБ., 2008, 79-81 дэх тал.

гутгаарт нь бие биедээ ойртох-дасах хүсэл, дөтгөөрт нь нийлэн амьдрах хүсэл аж¹⁵¹. “Хүмүүс нийгэмд амьдраад эхлэхтэйгээ зэрэг сул талын мэдрэмжээ гээдэг. Өвөр хоорондынх нь адил тэгш байдал алга болдог. Чингээд дайн дажин ч эхэлдэг. Тусгай нийгэм бүр хүчээ мэдрэх болсноос улс түмнүүдийн хооронд дайн дэгддэг. Нийгэм бүрд онцгой хүмүүсийн хүч нь амтагдаж, нийгмийнхээ гол давуу талыг өөртөө ашигтайгаар эргүүлэхийг хичээдэг. Үүнээс шалтгаалж тэдний хооронд дайн үүсдэг. Энэ хоёр төрлийн дайн хүмүүсийн дунд хууль тогтоохоос өөр аргагүйд хүргэдэг. Уудам их гараг ертөнцийн оршин суугчид өөр өөр олон улс түмэнд хуваагдах бөгөөд эдгээр улс түмэн өвөр хоорондынхоо харилцаанд хуультай болдог. Энэ нь улс төрийн хууль юм. Тэдэнд иргэд хоорондын харилцааг тодорхойлсон өөр нэг хууль буй бөгөөд тэр нь иргэний хууль билээ”¹⁵². Тийм учраас, “хууль бол ганц нэгээрээ бас дээр нь өөрийн эрхээр амьдарч байв ч үргэлжийн дайн самуун, баталгаажуулаагүй болохоор ямар ч үр ашиггүй эрх чөлөөнөөс залхсан хүмүүсийн нийгэмд нэгдэх гэрээ болой”¹⁵³.

Хувь хүний эрх, эрх чөлөө бусдын эрх, эрх чөлөөгөөр хязгаарлагдах “алтан зааг”-ыг тогтоох нь хуулийн зорилго¹⁵⁴.

Гэвч “түүх сөхвөл та, угтаа чөлөөт хүмүүсийн гэрээ байх ёстой хууль ямагт хэдхэн хүний хүсэл зоригийг илэрхийлж, эсхүл түрхэн зуурын шальгүй хэрэгцээнд зориулагдаж ирснийг харах болно”¹⁵⁵.

Хуулийн өмнө хүчин мөхсөдсөн ард түмэн засаглалын эрх мэдэл “нэгдмэл цул” байх нь ямар аюултайг мэдэрсэн тул хуулиар түүнийг хязгаарлах аргыг сүвэгчилжээ¹⁵⁶. Чингэхдээ, нэгдмэл цул байсан эрх мэдлийг задалж хууль тогтоох, гүйцэтгэх, шүүх эрх мэдэлд хуваах нь жам ёсны зарчим болохыг олж харав. “Хууль бол өвөр хоорондоо холбоотой, үүслээрээ, хууль тогтоогчийн тавьсан зорилтоор, зүй ёсны гэдгээрээ ч харилцан нөхцөлдсөн байдаг. Хууль нь зүй ёсны гэсэн зүйлд тулгуурлаж тогтоогддог билээ. Хуулийг энэ үзэл бодлын үүднээс авч үзэх нь зүй”¹⁵⁷. Нэгэнт хууль ёсны эрх мэдлээс албан ёсоор баталсан хуулийг гүйцэтгэх эрх мэдэл нь

151 Ш.Монтъське. Хуулийн амин сүнс. (орч: Т.Төмөрхүлэг). УБ., 2008, 14-15 дахь тал.

152 Ш.Монтъське. Хуулийн амин сүнс. (орч: Т.Төмөрхүлэг). УБ., 2008, 15-16 дахь тал.

153 Ч.Беккариа. Гэмт хэрэг ба ялын тухай. (орч: Г.Эрдэнэбат). УБ., 2009, 25 дахь тал.

154 Ч.Беккариа. Гэмт хэрэг ба ялын тухай. (орч: Г.Эрдэнэбат). УБ., 2009, 23 дахь тал.

155 Ч.Беккариа. Гэмт хэрэг ба ялын тухай. (орч: Г.Эрдэнэбат). УБ., 2009, 23 дахь тал.

156 Ш.Монтъське. Хуулийн амин сүнс. (орч: Т.Төмөрхүлэг). УБ., 2008, 172-184 дэх тал.

157 Ш.Монтъське. Хуулийн амин сүнс. (орч: Т.Төмөрхүлэг). УБ., 2008, 17 дахь тал.

чанд ёсчлон биелүүлэх, шүүх эрх мэдэл нь эрх зүйн хэрэг учралыг хянан шийдвэрлэхдээ түүнийг хэрэглэх нь зайлшгүй ба Төр=Эрх мэдэл(хууль тогтоох+гүйцэтгэх+шүүх)¹⁵⁸ ажээ. “Хүний бус хуулийн засаглал” тогтоох анхдагч философи ийм буюу.

Гэвч бүх зүйл үүгээр эс дуусав. Хууль тогтоох эрх мэдлийн хууль батлах бүрэн эрхэд хязгаарлалт хомсхон учир “хуулийн дарангуйлал”¹⁵⁹ тогтов. Гүйцэтгэх эрх мэдэл ард түмнийг захиргаадаж дур зорго газар авав. Шударга ёсонд найдсан ард түмнээс шүүх эрх мэдэл нүүрээ буруулав.

Үүнийг ул суурьтай шинжилсэн эрдэмтэн мэргэд аль ч засаглалын ялзрал эгнэгт зарчим нь завхрахаас үүддэгийг илрүүлжээ¹⁶⁰. Ингээд хүний эрх, эрх чөлөө баталгаатай хэрэгжих нөхцөл боломжийг бүрдүүлэхийн төлөө; эрх мэдэл хуваарилах зарчмыг зүй ёсоор нь хэрэгжүүлэхийн төлөө өөр нэгэн хууль буюу зарчмын эрэлд “мордоцгоосон” гэдэг. Түүнийгээ ч илрүүлж. Тэр нь хууль дээдлэх зарчим аж. Хэрэв эл зарчим эвдэгдвээс хууль тогтоох эрх мэдэл дарангуйлагч, гүйцэтгэх эрх мэдэл дур зорго, шүүх эрх мэдэл хэлмэгдүүлэгч болох жам тавилантай бөлгөө.

Хууль дээдлэх зарчим позитив утгаараа эрх зүйн хэм хэмжээг дээдлэх утгатай. Гитлерийн үед Германы Rechtsstaat (эрх зүйт төр) нь Gesetzesstaat (хуульт төр) байсан. 1992 оноос өмнөх Монгол Улсад хуульт төр буюу хуулийг дээдэлсэн төр оршиж байсан ба тухайн цаг үеийн хууль дээдлэх үзэл санаа нь “нам-засаг”-ийн бодлого, шийдвэрийг хэлбэрэлтгүй даган мөрдөхийг захирамжилсан шинжийг агуулж байжээ¹⁶¹.

Харин 1992 онд ардчилсан Үндсэн хууль батлагдсанаар хууль дээдлэх зарчим нь эрх зүйн үнэт зүйлсийн утга агуулгатайгаар тайлбарлагдах үндэс бүрдэв.

(b). Эрх зүйн онолын хандлага

Монгол Улсын Үндсэн хуулийн 1 дүгээр зүйлийн 2 дахь хэсэгт “...хууль дээдлэх нь төрийн үйл ажиллагааны үндсэн зарчим мөн” хэмээн хуульчилсан

158 $X = \text{Төр}, A = \text{эрх мэдэл}, B = \text{хууль тогтоох}, C = \text{гүйцэтгэх}, D = \text{шүүх}$. Томьёолол нь: $X = A \cdot (B + C + D)$

159 Ф.Бастиа. Хууль. (орч: Н.Баярбаатар). УБ., 2007 он.

160 Ш.Монтъськье. Хуулийн амин сүнс. (орч: Т.Төмөрхүлэг). УБ., 2008, 127 дахь тал.

161 М.Батсуурь, Ч.Өнөрбаяр. Үндсэн хуулийг эрх зүйт ёсны үүднээс авч үзэх нь // Хууль дээдлэх ёс сэтгүүл. УБ., 2009. №1 (24), 5 дахь тал.

билээ. Эрх зүйн эх толь бичиг-т дурдсанаар, “Хууль дээдлэх зарчим”-ийг англиар *Supremacy of Law*, оросоор *Верховенство закона* хэмээн томъёолдог байна¹⁶². *Black’s Law Dictionary*-д, *Supremacy of Law*- Эрх зүйт хуулийн засаглал /ноёрхол/ гэсэн утгатай гэж тайлбарласан¹⁶³ бол *Большой юридический словарь*-т, *Верховенство закона*- Үндсэн хуулийн тэргүүлэх чанар, гүйцэтгэх эрх мэдлийн байгууллагын үйл ажиллагаа хуульд захирагдмал байх¹⁶⁴ гэсэн агуулгыг илэрхийлнэ гэжээ.

Төрийн болон эрх зүйн тогтолцооны цогцолбор илэрхийлэл болсон үндсэн зарчмуудыг Үндсэн хуулиар тогтоодог. Эдгээр зарчим нь төрийн үйл ажиллагааны хөгжил, түүний чиг хандлага, мөн чанарыг тодорхойлдог. Нийгмийн аливаа үзэгдэл хөгжлийнхөө тодорхой үе шатанд тохирсон зарчимтай байх бөгөөд тэдгээр нь тухайн цаг үеийн эдийн засаг, улс төрийн нөхцөл байдлаас хамаарч өөрийн шинж чанар, төрөл, хэлбэрээ өөрчилж байдаг. ... Нийгмийн хөгжлийн тодорхой нөхцөлд зохицсон шинэ зарчмууд үүсэж байхад, түүнийг дагаад зарим нь үгүйсгэгдэж болох жам ёсны хууль үйлчилдэг¹⁶⁵. Монгол Улс “төрийг дээдэлдэг” төрийн үйл ажиллагаанаас татгалзаж “хуулийг дээдэлдэг” төрийн үйл ажиллагааг хэвшүүлэх зорилгоор “хууль дээдлэх зарчим”-ыг Үндсэн хуульдаа хуульчлан тогтоосон. Иймээс ч Үндсэн хуулийг төрийг хязгаарлах чадвартай хэм хэмжээний бүрдэл гэж үздэг¹⁶⁶.

Хүчин төгөлдөр үйлчилж буй Үндсэн хуульд хуульчилсан хууль дээдлэх зарчмын агуулгыг эрдэмтэд дараах байдлаар тайлбарладаг. Тухайлбал, нэрт эрдэмтэн Б.Чимид хууль дээдлэх зарчмын агуулгыг:

- Эрх зүйн хэм хэмжээгээр тохируулбал зохих алив харилцааг хуулиар зохицуулах;
- Хүний жам ёсны эрх, эрх чөлөө, хууль зүйн тэгш байдлыг хүлээн зөвшөөрч хуулиар бэхжүүлэн хангах;

162 С.Нарангэрэл. Эрх зүйн эх толь бичиг. УБ., 2007, 544 дэх тал.

163 Black’s Law Dictionary. (9th ed). Bryan A. Garner /Editor-in-Chief/. USA., 2009, p.1448.

164 Большой юридический словарь. /Под ред: А.Я. Сухарева, В.Д. Зорькина, В.Е. Крутских/. М.: Инфра-М, 1999, с.78.

165 С.Төмөр. Монгол Улсын Үндсэн хуулийн эрх зүй. УБ., 2002, 30 дахь тал.

166 М.Батсуурь, Ч.Өнөрбаяр. Үндсэн хуулийг эрх зүйт ёсны үүднээс авч үзэх нь // Хууль дээдлэх ёс. УБ., 2009, №1 (24), 9 дэх тал.

- Үндсэн хууль болон түүнд нийцсэн хууль тогтоомжийн аливаа актыг Монгол Улсын нутаг дэвсгэрт бүх нийтээр хүчин төгөлдөр дагаж мөрдөх;
- Парламент нь Үндсэн хуулиа, гүйцэтгэх, шүүх эрх мэдлийн байгууллага нь Үндсэн хууль ба бусад хуулийг гуйвалтгүй биелүүлэх, зөв хэрэглэх;
- Хууль зөрчсөн гэм буруутай хэн боловч хууль зүйн хариуцлага хүлээх;
- Хүний эрх, эрх чөлөө нь шударга, алагчлалгүй шүүхээр хамгаалагдсан байх;
- Шүүхийн шийдвэр хууль зүйн хүчин төгөлдөр болсноор заавал биелэгддэг байх;
- Шударга ёс, зүй ёсны хийгээд нийгмийн бусад хэм хэмжээ Үндсэн хуулийн хүрээнд багтсан байх гэж үзжээ¹⁶⁷.

Харин академич С.Нарангэрэл: “УИХ-аас батлан гаргасан хууль тогтоомжийг эрх зүйн хэм хэмжээ тогтоосон бусад актаас тэргүүн зэрэгт тавьж чанд сахин мөрдөх. ... Хууль дээдлэх нь хуульчилсан нэг ч акт Үндсэн хууль ба хуультай зөрчилдөх ёсгүй болохыг харуулна. Энэ тохиолдолд хууль дээдлэхийг хууль ёсны зарчим гэж үзнэ. Ром-Германы эрх зүйн бүл бүхий улсад хууль нь эрх зүйн эх сурвалжийн тогтолцоонд тэргүүлэх байр суурийг эзэлнэ. Эрх зүйн бусад бүлд шүүхийн жишиг, эрх зүйн заншил зэрэг хэд хэдэн эрх зүйн эх сурвалж байдаг учраас хууль нь тэргүүлэх байр суурийг эзэлж чаддаггүй”¹⁶⁸ гэж дүгнэсэн бол академич Ж.Амарсанаа: а/Хүний үндсэн эрхийг хангах; б/Эрх мэдэл хуваарилах; в/Хууль Үндсэн хуульд нийцсэн байх; г/Төрийн удирдлагын үйл ажиллагаа хуульд нийцсэн байх; д/Шүүх эрх мэдэл хараат бус байх нь хууль дээдлэх зарчмын агуулга¹⁶⁹ гэсэн бол эрдэмтэн Н.Лүндэндорж хууль дээдлэх зарчмын агуулгыг: а/Гүйцэтгэх эрх мэдлийн байгууллагаас улс төрийн удирдлагыг хэрэгжүүлэхдээ хууль ёсыг чандлан сахих; б/Шүүхийн бие даасан, шүүгчийн хараат бус байдлыг хангах; в/Үндсэн хуульд ёсыг хэрэгжүүлэх; г/Эрүүгийн хууль тогтоомжийг буцаан хэрэглэхийг хориглох; д/Эрх зүйн хамгаалалт, хяналтыг тогтоох; е/Төрийн эрх мэдлийг хуваарилах хэмээн тодорхойлсон байна¹⁷⁰.

167 Б.Чимид. Үндсэн хуулийг дээдлэн шүтэх ёс. УБ., 2006, 125-126 дахь тал.

168 С.Нарангэрэл. Монгол Улсын Хууль зүйн нэвтэрхий толь бичиг. УБ., 2021, 523 дахь тал.

169 Ж.Амарсанаа. Ардчилсан эрх зүйт ёс. УБ., 2009, 50 дахь тал.

170 Н.Лүндэндорж. Төрийн онол. УБ., 2008, 231 дэх тал.

Тэгвэл эрдэмтэн Ш.Цогтоо: “Хууль дээдлэх зарчим нь гүйцэтгэх байгууллага, албан тушаалтан захиргааны эрх зүйн хэм хэмжээг хэрэглэхдээ Үндсэн хууль болон бусад хуулийг хатуу сахих үүрэгтэй гэсэн шаардлага. Өөрөөр хэлбэл, захиргааны эрх зүйн зохицуулалт нь тус орны Үндсэн хууль болон бусад хууль тогтоомжид харшлах ёсгүй, эс тэгвэл эрх зүйг хэрэгжүүлэх Үндсэн хуулиар бататгасан арга зам өөрөө гажуудахад гарцаагүй хүргэнэ”¹⁷¹ гэсэн бол эрдэмтэн Д.Баярсайхан: а/Эрх зүйн зохицуулалтад хууль тэргүүлэх үүрэгтэй байх; б/Төрийн засаглалын дээд байгууллагууд үндсэн хуулийн хүрээнд ажиллах; в/Хуулиуд нь Үндсэн хуульд нийцсэн байх; г/Хуульчилсан актууд хуульд нийцсэн байх; д/Эрх зүйн харилцаанд оролцогч хэн боловч гагцхүү хуульд захирагдах; е/Хуулийн нэр хүндийг өргөх, түүнийг хүндэтгэн сахих; ё/Хуулийн биелэлтэд төрийн хяналт тавих нь “хууль дээдлэх зарчим”-ийн агуулгыг илэрхийлдэг гэжээ¹⁷².

Монгол Улсын Үндсэн хуулийн нэр томъёоны дагалга-д: Хууль дээдлэн хүндлэх гэдэг нь төр, засаг, нам, бусад олон нийтийн байгууллага, тэдгээрийн албан тушаалтан, иргэд хэн боловч үйл ажиллагаагаа төрийн хуулийн хүрээнд явуулахыг хэлнэ¹⁷³; *Монгол Улсын Үндсэн хуулийн тайлбар-т:* “Төрийн үйл ажиллагааны хууль дээдлэх зарчим нь төрийн эрх мэдлийг оновчтой хуваарилж хэрэгжүүлэх, Үндсэн хуулийг хүндэтгэн биелүүлэх, төрийн бусад хууль тогтоомжийг Үндсэн хуулийг биелүүлэн хэрэгжүүлэхэд нийцүүлэх, хуулийг дээдлэхийн тулд төр, иргэн хоёр харилцан хариуцлага хүлээх, хүний болон иргэний эрх, эрх чөлөөг эрхэмлэн хангах, хүний аюулгүй байдал, эрүүл мэнд, нэр төрийг хамгаалах, зөрчигдсөн эрхийг сэргээх, төрийн бүх шатны байгууллага, албан тушаалтны үйл ажиллагаа зөвхөн хуулийн хүрээнд явагдах нөхцөлийг бүрдүүлэх, байгууллага, албан тушаалтан, иргэд хэн боловч хууль ёсыг чандлан сахих зэргээр хуулийн засаглал тогтооход чиглэнэ”¹⁷⁴ гэжээ.

Харин эрдэмтэн М.Батсуурь, Ч.Өнөрбаяр нар, “Хууль дээдлэх зарчим” нь хууль тогтоох эрх мэдэл Үндсэн хуулийн дэг журамд, гүйцэтгэх эрх мэдэл нь хууль тогтоох эрх мэдлээс батлан гаргасан хууль тогтоомжид,

171 Ш.Цогтоо. Нийтийн захиргааны удирдлага. УБ., 2012, 47 дахь тал.

172 Д.Баярсайхан. Эрх зүйн онол. УБ., 2010, 329 дэх тал.

173 Монгол Улсын Үндсэн хуулийн нэр томъёоны дагалга. МУХЗЯ. УБ., 1993, 58 дахь тал.

174 Монгол Улсын Үндсэн хуулийн тайлбар. (Хамтын). УБ., 2009, 16 дахь тал.

шүүх эрх мэдэл нь Үндсэн хууль, хуульд захирагдана гэсэн үндсэн утга санааг агуулдаг¹⁷⁵ гэсэн бол Хууль зүйн сайд асан Х.Тэмүүжин: “Хууль дээдэлнэ гэдэг нь ...хийсвэр утгатай төдийгүй энэхүү хийсвэрлэлийг бид гаднаас ямарваа айдас төрүүлэм хүч нөлөөгүйгээр өөрөө ухамсарласан гэдэг утгаар нь авч үзвэл, тухайн этгээдийн субъектив санаа зориг болох: хууль, түүний хэрэгжилтэд хувь хүний өөрийнх нь хүсэл сонирхол бий хэмээн хүлээн зөвшөөрөх буюу бид бүгдэд тустай гэдгээр итгэл үнэмшилтэй хандах болсны хууль зүйн илэрхийлэл гэж үзэж болно. Тиймээс энэхүү хууль дээдлэх гэх үзэл нь хүний санаа зоригт үүсэх албадлагын механизм, хуулийн хүчирхийллээс айх айдаст дулдуйдах бус харин хууль, түүний зорилго, агуулгыг ойлгон мэдэрсэн, түүнийг хүндэтгэж биелүүлж буй хүлээн зөвшөөрөх ухамсартай салшгүй холбоотой байдаг. Мэдээж *дээдлэх* гэдэг үзэгдэл өөрөө тухайн субъект өөрийн болон бусдын бодит оршихуй, мөн чанарт ашиг тустай хэмээн уг зүйлд итгэн үнэлж, түүний хүчин чадалд бишрэх, хайрлах, хүндэтгэх байдлаар хандах төдийгүй энэ хандлага нь уг хүний дотоодод өөрийн хүлээн зөвшөөрсөн уг зүйлтэй зөрчилдөхөөс эмээх сэтгэцээр дэмжигдсэн ёс суртахуун, сэтгэл зүйн нөлөөллийг агуулсан үзэгдлийг тодорхойлсон байдаг”¹⁷⁶ гэж тус тус тайлбарлажээ.

Түүнчлэн, “Иргэдийн эрх зүйн ухамсар, эрх зүйн соёлын төлөв байдал” социологийн судалгаанд хамрагдагсдаас “Хууль дээдлэх ёс гэдгийг Та юу гэж ойлгодог вэ?” хэмээн асуухад: а/Төрөө дээдэлнэ (26.1%); б/Төр иргэн аль нь ч үйл ажиллагаандаа хуулийг дээдлэн сахиж, түүнд захирагдана (60.0%); в/Нийгмийн харилцааны зохицуулалтад хууль тэргүүлэгч байна (11.6%) гэжээ¹⁷⁷.

Эдгээрээс үзэхэд, эрх зүйн онолын хандлагын хувьд хууль дээдлэх зарчим нь хууль тогтоох, гүйцэтгэх, шүүх эрх мэдэл болон иргэнд нэгэн адил хамаардаг ба түүний агуулгыг дараах байдлаар харьцангуй өөр өөрөөр тайлбарлах боломжтой мэт. Үүнд:

1.Хууль тогтоох эрх мэдэл нь аливаа хууль тогтоомж батлахдаа хүний

175 М.Батсуурь, Ч.Өнөрбаяр. Үндсэн хуулийг эрх зүйт ёсны үүднээс авч үзэх нь // Хууль дээдлэх ёс. УБ., 2009.№1, 9 дэх тал.

176 Х.Тэмүүжин. Jus Frast буюу Ёст үг. УБ., 2004, 19 дэх тал.

177 “Иргэдийн эрх зүйн ухамсар, эрх зүйн соёлын төлөв байдал” социологийн судалгаа // Эрх зүйн соёл: төлөв, хандлага. (ред: Ж.Амарсанаа). УБ., 2008, 191 дэх тал.

жам ёсны эрх, эрх чөлөөг хамгаалах зорилгыг эгнэгт баримтлах, Үндсэн хууль дахь эрх зүйн үнэт зүйлсийг зөрчихгүй байх буюу түүнийг эрх зүйн хэм хэмжээгээр тууштай агаад баттай хамгаалах үүрэгтэй;

2.Шүүх эрх мэдэл нь Үндсэн хуулиар хамгаалагдсан эрх зүйн үнэт зүйлсийг зөрчөөгүй хуулийг хэрэглэх, эрх зүйн хэрэг маргааныг шударгаар шийдвэрлэх үүрэгтэй;

3.Гүйцэтгэх эрх мэдэл нь хууль тогтоох эрх мэдлээс баталсан хууль тогтоомжийг биелүүлэх үүргээ хууль ёсоор гүйцэтгэх, ингэхдээ хувь хүний эрх, эрх чөлөөг дээдлэх үүрэгтэй;

4.Иргэд тэдний эрх, эрх чөлөөг зөрчөөгүй төдийгүй хамгаалсан эрх зүйт хуулийг хүндэтгэн дээдлэх нь зайлшгүй буюу дур зорго агуулсан хуулийг дээдлэн хүндэтгэхгүй, дагаж мөрдөхгүй байх жам ёсны эрхтэй.

Хууль дээдлэх зарчмын эрх зүйн онолын хандлагын үндсэн утга санаа товчдоо ийм ажээ.

(с).Хууль зүйн хувьд:

Монгол Улсын Үндсэн хуулийн Нэгдүгээр зүйлийн 2 дахь хэсэгт: “Ардчилсан ёс, шударга ёс, эрх чөлөө, тэгш байдал, үндэсний эв нэгдлийг хангах, хууль дээдлэх нь төрийн үйл ажиллагааны үндсэн зарчим мөн” гэж,

Мөн хуулийн Дөчин есдүгээр зүйлийн 1 дэх хэсэгт: “Шүүгч хараат бус байж, гагцхүү хуульд захирагдана” гэж,

Мөн хуулийн Жаран дөрөвдүгээр зүйлийн 1 дэх хэсэгт: “Монгол Улсын Үндсэн хуулийн цэц бол Үндсэн хуулийн биелэлтэд дээд хяналт тавих, түүний заалтыг зөрчсөн тухай дүгнэлт гаргах, маргааныг магадлан шийдвэрлэх бүрэн эрх бүхий байгууллага, Үндсэн хуулийг чандлан сахиулах баталгаа мөн” гэж,

Мөн хуулийн Жаран зургаа дугаар зүйлийн 2 дахь хэсэгт: “Үндсэн хуулийн цэц энэ зүйлийн 1 дэх хэсэгт заасан үндэслэлээр дараах маргаантай асуудлаар дүгнэлт гаргаж Улсын Их Хуралд оруулна: 1/хууль, зарлиг, Улсын Их Хурал, Ерөнхийлөгчийн бусад шийдвэр, түүнчлэн Засгийн газрын шийдвэр, Монгол Улсын олон улсын гэрээ Үндсэн хуульд нийцэж байгаа эсэх;” гэж,

Мөн хуулийн Жаран зургаадугаар зүйлийн 4 дэх хэсэгт: “Хууль, зарлиг, Улсын Их Хурал, Ерөнхийлөгчийн бусад шийдвэр, түүнчлэн Засгийн газрын шийдвэр, Монгол Улсын олон улсын гэрээ нь Үндсэн хуульд нийцээгүй гэж Үндсэн хуулийн цэц шийдвэр гаргавал зохих хууль, зарлиг, батламж, шийдвэр хүчингүй болно” гэж тус тус заасан.

Монгол Улсын Үндсэн хуулийн цэцийн тухай хуулийн 2 дугаар зүйлд: “1.Монгол Улсын Үндсэн хуульд захирагдах, Монгол Улсын Үндсэн хуульд нийцсэн хуулийг дээдлэх, ... нь Цэцийн үйл ажиллагааны үндсэн зарчим мөн” гэж,

Үндсэн хуулийн цэцэд маргаан хянан шийдвэрлэх ажиллагааны тухай хуулийн 11 дүгээр зүйлд: “1.Цэц шийдвэрээ Монгол Улсын Үндсэн хуулийн нэрийн өмнөөс гаргана. 2.Цэцийн шийдвэр нь Үндсэн хууль, Үндсэн хуулийн цэцийн тухай хууль болон энэ хуулийн холбогдох заалтын үг үсэг, утга санаанд бүрэн нийцсэн нөхцөлд хууль ёсны болно. Цэц болон Цэцийн гишүүн Үндсэн хууль болон Үндсэн хуулийн цэцийн тухай хуулийн заалттай харшлаагүй бусад хуулийн заалтыг удирдлага болгож болно” гэж тус тус заажээ.

Харин Монгол Улсын шүүхийн тухай хуулийн 6 дугаар зүйлд: “6.1.Хууль дээдлэх нь шүүхийн зохион байгуулалт, үйл ажиллагааны үндсэн зарчим мөн. 6.2.Шүүхээр хэрэг, маргааныг хянан шийдвэрлэх ажиллагаатай холбогдсон харилцааг тухайлсан хуулиар зохицуулна. 6.3.Шүүх хэрэг, маргааныг хянан шийдвэрлэхдээ Монгол Улсын Үндсэн хууль, түүнд нийцүүлэн гаргасан, албан ёсоор нийтлэгдсэн хууль, Монгол Улсын олон улсын гэрээг хэрэглэнэ. 6.4.Шүүх хэрэг, маргааныг хянан шийдвэрлэхэд хэрэглэх хууль, Монгол Улсын олон улсын гэрээ нь Монгол Улсын Үндсэн хуульд нийцээгүй, эсхүл харшилсан гэж үзвэл тухайн хэрэг, маргааныг хянан шийдвэрлэх ажиллагааг түдгэлзүүлж, тухайн хууль, Монгол Улсын олон улсын гэрээний талаарх саналаа Улсын дээд шүүхэд гаргана” гэж тус тус хуульчилсан.

Захиргааны хэрэг шүүхэд хянан шийдвэрлэх тухай хуулийн 11 дүгээр зүйлд: “11.4.Шүүх тухайн маргаантай харилцааг зохицуулсан тухайлсан хууль байхгүй бол ерөнхийлөн зохицуулсан хуулийг хэрэглэнэ. Хэрэв тийм хууль байхгүй бол шүүх Монгол Улсын Үндсэн хуулийн агуулга, ерөнхий үндэслэл, үзэл санаанд нийцүүлэн шийдвэрлэнэ. 11.6.Шүүх тухайн

маргаантай харилцааг зохицуулсан эрх зүйн хэм хэмжээ байхгүй, эсхүл байгаа нь тодорхой бус гэсэн үндэслэлээр хэргийг хянан шийдвэрлэхээс татгалзах эрхгүй. 11.7.Шүүх хууль хоорондоо зөрчилтэй болон хууль шударга бус, эсхүл нийтээр хүлээн зөвшөөрсөн зан суртахууны хэм хэмжээнд харш гэсэн үндэслэлээр хуулийн хэм хэмжээг хэрэглэхээс татгалзах эрхгүй” гэж,

Иргэний хэрэг шүүхэд хянан шийдвэрлэх тухай хуулийн 10 дугаар зүйлд: “10.4.Тухайн маргаантай харилцааг зохицуулсан хууль байхгүй бол шүүх төсөөтэй харилцааг зохицуулж байгаа хуулийн хэм хэмжээг хэрэглэнэ. Хэрэв тийм хууль байхгүй бол шүүх Үндсэн хуулийн агуулга, ерөнхий үндэслэл, үзэл санаанд нийцүүлэн шийдвэрлэнэ. 10.5.Монгол Улсын Үндсэн хуульд харшлахгүй бол шүүх олон улсын иргэний эрх зүйн холбогдолтой хэргийг хянан шийдвэрлэхдээ олон улсын нийтээр хүлээн зөвшөөрсөн хэм хэмжээг төсөөтэй хэрэглэж болно. 10.6.Шүүх тухайн маргаантай харилцааг зохицуулсан эрх зүйн хэм хэмжээ байхгүй буюу байгаа нь тодорхой бус гэсэн үндэслэлээр хэргийг хянан шийдвэрлэхээс татгалзаж болохгүй. 10.7.Шүүх хуулиуд хоорондоо зөрчилтэй буюу хууль шударга бус, эсхүл нийтээр хүлээн зөвшөөрсөн зан суртахууны хэм хэмжээнд харш гэсэн үндэслэлээр хуулийн хэм хэмжээг хэрэглэхээс татгалзаж болохгүй” гэж,

Эрүүгийн хэрэг хянан шийдвэрлэх тухай хуулийн 1.2 дугаар зүйлд: “2.Эрүүгийн хэрэг хянан шийдвэрлэх ажиллагааг явуулахдаа хүчин төгөлдөр үйлчилж байгаа Эрүүгийн хэрэг хянан шийдвэрлэх тухай хуулийг баримтална”, 1.6 дугаар зүйлд: “1.Шүүх, прокурор, мөрдөгч эрүүгийн хэрэг хянан шийдвэрлэх ажиллагаа явуулахдаа Монгол Улсын Үндсэн хууль, энэ хууль, бусад хуулийн заалтыг чанд сахина” гэж тус тус заажээ.

Дээрх хэм хэмжээнээс үзэхэд, төрийн үйл ажиллагааны үндсэн зарчим болох “хууль дээдлэх зарчим” нь норматив утгын хувьд “хуульд захирагдах” нийтлэг агуулгаар илэрхийлэгдэж байх ба хууль тогтоох, гүйцэтгэх, шүүх эрх мэдлийн тус тусын онцлогтой уялдан тэдгээрийн үйл ажиллагаанд дараах агуулгаар үйлчилдэг гэж дүгнэж болохоор байна.

1.Улсын Их Хурал: Хууль тогтоох онцгой бүрэн эрхтэй ч түүний үйл ажиллагаа /шийдвэр/ Үндсэн хуулийн үг үсэг, утга санаанд нийцсэн байх;

2.Засгийн газар /+Ерөнхийлөгч/: Үндсэн хууль, бусад хуулийн биелэлтийг хангах ба түүний үйл ажиллагаа /шийдвэр/ Үндсэн хуулийн үг үсэг, утга санаанд бүрэн нийцсэн бөгөөд бусад хуулийн заалтыг зөрчөөгүй байх;

3.Шүүх: (а)Үндсэн хуулийн цэцийн үйл ажиллагаа /шийдвэр/ нь Үндсэн хууль, Үндсэн хуулийн цэцийн тухай хууль болон Үндсэн хуулийн цэцэд маргаан хянан шийдвэрлэх тухай хуулийн үг үсэг, утга санаанд бүрэн нийцсэн байх; (б)Иргэний ба Захиргааны хэргийн шүүх нь Үндсэн хууль, бусад хуульд захирагдах бөгөөд хэрэг маргааныг хянан шийдвэрлэхдээ Үндсэн хуулийн агуулга, ерөнхий үндэслэл, үзэл санаанд нийцсэн хууль, Монгол Улсын олон улсын гэрээг хэрэглэх; (в)Эрүүгийн хэргийн шүүх нь Үндсэн хууль, бусад хуульд захирагдах бөгөөд хэрэг маргааныг хянан шийдвэрлэхдээ Үндсэн хуульд нийцсэн хуулийг хэрэглэх.

ӨГҮҮЛЭЛ, НИЙТЛЭЛ



Б.ГАНХУЯГ

Дотоод хэргийн их сургуулийн докторант

МОНГОЛЫН ЭРТНИЙ ХУУЛЬ ЦААЗЫН ЭХ СУРВАЛЖИД ТӨРИЙН АЛБАН ТУШААЛТАН ЭРХ МЭДЭЛ, АЛБАН ТУШААЛЫН БАЙДЛАА УРВУУЛАН АШИГЛАХ ГЭМТ ХЭРЭГТЭЙ ТЭМЦЭХ БОДЛОГО, ҮЙЛ АЖИЛЛАГААГ ТУСГАСАН БАЙДАЛ

Хураангуй: Энэ өгүүллээр Монгол улсын эртний хууль цаазын эх сурвалжид төрийн албан тушаалтан эрх мэдэл, албан тушаалын байдлаа урвуулан ашиглах гэмт хэрэгтэй тэмцэх бодлого, үйл ажиллагааг тусгасан байдлын талаар өгүүлнэ.

Түлхүүр үгс: Төрийн алба, төрийн албан тушаалтан, авлига, эрх мэдэл, албан тушаалын байдлаа урвуулан ашиглах гэмт хэрэг

Дэлхийн улс үндэстнүүдийн түүх, хэл, соёл, зан заншил, эрх зүйн хэм хэмжээ өөр хоорондоо харилцан адилгүй ч “авлига” хэмээх дэлхий нийтийг хамарсан гэмт үзэгдэлтэй тэмцэх ажиллагаа тэднийг нэгтгэж, түүнтэй тэмцэх аргыг эрэлхийлэх болжээ.

Манай улсын хувьд төрт ёс үүссэн цагаас эхлэн төрийн албан тушаал бий болж, “төрийн алба”, “төрийн албан хаагч” гэсэн ойлголтууд бий болсон бөгөөд төрийн эрх мэдлийг хэрэгжүүлэгч алба хаагчдын хүч байх ёстой хэм хэмжээнээс хэтрэхээс сэргийлэх, төрийн эрх мэдлийг хязгаарлаж хууль зүйн түвшинд барьж байх үүднээс тэдэнд авлига, түүний төрлийн гэмт хэрэг үйлдэгдэхээс урьдчилан сэргийлэх, үйлдсэн тохиолдолд хууль зүйн

хариуцлага хүлээлгэх эрх зүйн үндсийг Монгол улсын үе үеийн хууль цаазын бичгүүдэд тусган бэхжүүлж иржээ.

Үндэсний хууль цаазын бүтээлүүдээс судлан үзэхэд, тухайн үеийн нийгэм, эдийн засаг, улс төрийн амьдралын нөхцөл байдал, хүмүүсийн ахуй амьдрал, ажил үйл, ухамсрын түвшинг тусгасан, тэдгээрт нийцсэн хууль гаргаж байсан учраас хууль нь амьдрах чадвартай, тэдгээрийг нийтээрээ мэддэг, дагаж мөрддөг хүндэтгэн дээдэлдэг байсан нь харагдана. Гэсэн хэдий ч төрийн засаглах эрхийг хэрэгжүүлэх явцад төрийн албан тушаалтан эрх ямбаа хэтрүүлэх, дураар авирлах, хариуцлага алдах явдал гаргаж байсан түүх цөөнгүй байна.

Монголын эртний улсуудын түүхээс үзэхэд, МЭӨ III зуунд Хүннүгийн холбоо үүсэн бий болж, төв азийн нүүдэлчдийн түүхэнд анх удаа төрт ёс, цааз эрхэмжийг тогтоосон байх бөгөөд Хүннүгийн тэргүүн төрийн албыг хэрэгжүүлэгч албан тушаалтныг томилох, огцруулах, шийтгэх эрхтэй байжээ. Тухайлбал, Хүннүгийн тэргүүн Модун Шанью улсын газрыг бусдад өгөхийг зөвшөөрсөн түшмэдийг цаазаар авч байсан байна. Жужан болон Нирун улсын түүхээс үзэхэд, төрийн эсрэг үймээн гаргасан, хууль цааз зөрчсөн, төрд тэрсэлсэн үйлдлийг гэмт хэрэг гэж үзэж, бэрээдэх, толгойг нь чулуугаар хага цохих, цаазлан алах ялыг оногдуулж байж.

Харин Хятан улсад бичмэл хуульд албан тушаалтан эрх мэдэл, албан тушаалын байдлаа урвуулахыг гэмт хэрэгт тооцож ял оноож байжээ¹⁷⁸. Жишээ нь мянгатын ноёдыг есөн удаагийн ялаас хэлтрүүлэх хэм хэмжээг тогтоосон нь тэнд шийтгэл оногдуулж байсныг илтгэнэ.

Их засаг хууль. XIII зууны эхээр Монгол туургатан нэгдэн тусгаар тогтносон төр улсын байгуулан төрийн бодлого нь нарийн зохион байгуулалт бүхий төрийн тогтолцооноос үүсч, Их засаг хуулийн сүр хүчин дор олон ястан, угсаатныг захирч байжээ. Энэхүү хуульд төрийн бодлого, чиг үүргийг албан тушаалтнуудаар дамжуулан хэрэгжүүлж байсан бөгөөд төрийн албан тушаал нь захирах, захирагдах ёс журмыг уламжлан залгамжилж, үйл ажиллагаа нь тулгар төрийн тусгаар тогтнолыг хамгаалах, төрийн нэгдсэн удирдлагатай байх нөхцөлийг бүрдүүлэх, хүний амь нас, эрүүл мэндийг хамгаалахад чиглэгдэж байсан байна. Тухайлбал, Их засаг хуульд төр захиргааны эсрэг гэмт хэрэг, хаан ширээнд сонгуульгүйгээр дур

178 М.Дашням. Монгол улсын төр эрх зүйн түүх. Уб., 2005. 238 дахь тал

Монголын эртний хууль цаазын эх сурвалжид төрийн албан тушаалтан эрх мэдэл, албан тушаалын байдлаа урвуулан ашиглах гэмт хэрэгтэй тэмцэх бодлого, үйл ажиллагааг тусгасан байдал

мэдэн суусан, өртөөний алба хариуцсан түшмэд үүргээ умартан дутагдал гаргасан, элчин сайд хэмээн өөрийгөө мэдүүлэн мэхэлсэн, элч, зарлагыг гутаан доромжилсон, хишигтэн өөрийн ээлжээ тасалсан зэрэг хэргүүдийг хуульчлан хариуцлага тооцож байсан ажээ.

Монголын эртний хууль тогтоомжийн томоохон дурсгалын нэг болох Их Монгол улсын Их засаг хуулийн талаар академич Ж.Болдбаатар, доктор (Sc.D), профессор Д.Лүндээжанцан, доктор (Ph.D) Т.Алтангэрэл нар: “Их засаг хууль бол дэлхийн соёл иргэншлийн түүхийн бүхэл бүтэн нийгэм, улс төрийн байгуулал бүрэлдэн төлөвшихөд томоохон үүрэг гүйцэтгэж, эртний Вавилоны Хаммурапын хууль, Энэтхэгийн Манугийн хууль зэрэг алдартай хуулиудтай эн зэрэгцэхүйц ач холбогдолтой цааз эрхэмжийн нэн чухал баримт бичиг юм¹⁷⁹ гэж үнэлсэн байдаг.

Харин профессор И.Дашням: “Их засаг бол монголын төрийн хэлбэр, түүний байгууллагуудын тогтолцоог, эрх, үүрэг, ажиллах журам, албан тушаалтны зэрэглэл, эрх ямба, хааны эрх хэмжээ, төрт ёс, улсын гадаад, дотоод бодлого, удирдах, урамшуулах ёсон, засаг захиргааны хуваарь, газар нутаг, өмч хөрөнгө, өв залгамжлал, байгаль ертөнцөө ариусган хамгаалах горим, хүний нийгмийн харилцаанд мөрдөх ёс заншил, эрүүгийн бодлого, ял шийтгэл, шүүн таслах журам зэргийг тогтоон бэхжүүлсэн хууль байсан байж болох юм”¹⁸⁰ гэжээ.

XVII зуунаас XX зууны эхэн үе хүртэл Монгол улс Манж чин улсын ноёрхолд орон тэдний хууль үйлчлэх болсон ч төрт ёсныхоо уламжлалтыг хадгалахыг эрмэлзэж, үндэсний өнгө аястай олон хууль цаазыг боловсруулан мөрдөж байсан нь монголын түүхэнд чухал үүрэг гүйцэтгэсэн¹⁸¹ хэмээн манай түүхч эрдэмтэд дүгнэсэн байна.

Их Юаны нэвтэрхий хууль. Хубилай хаан Их Юань улсыг байгуулан, Их засаг хуулийг залгамжилсан Их Юаны нэвтэрхий хуулийг боловсруулжээ. Энэ хуулийн онцлог нь монгол хүн, хятад хүн хоёрын эрх зүйн байдлыг ялгамжтайгаар тогтоосон төдийгүй монгол хүн алах ял үйлдсэн ч орон нутгийн түшмэд шууд шийтгэх эрх мэдэлгүй, хэрэв шүүгч,

179 Болдбаатар,Ж., Лүндээжанцан,Д. Монгол улсын төр, эрх зүйн түүхэн уламжлал.

Т.Алтангэрэл. Монгол-Ойрдын цааз төр эрх зүйн түүхэн эх сурвалж болох нь. Уб., 2001. 52 дахь тал

180 Дашням,И. Эзэн богд Чингисийн Их засаг. Уб., 1995. 7 дахь тал

181 Болдбаатар,Ж., Лүндээжанцан,Д. Мөн тэнд 9 дэх тал

түшмэд хятадыг хууль цаазыг баримтлан монгол хүний нүүрийг шивж үсэг гаргавал түүнийг 77 удаа чавчрагдаж, *тушаалаас нь огцруулах*, ялтны нүүрэн дээрх шивээсийг өөрөөр нь алгуулах тухай хуульчилсан нь албан тушаалын байдлаа урвуулан ашиглах гэмт хэргийн нэгэн төрөл болгон авч үзсэн байна.

Улаан хацарт. XVII-XIX зууны төр ёс, монгол хууль цаазын уламжлалыг харуулж чадах олон арван хууль, түүхэн баримт бичгүүдийн дотор Халх журам ба түүнийг хэрхэн яаж мөрдөн хэрэгжүүлж байсныг гэрчлэх Улаан хацарт хуулга материал нь 1820-1913 он буюу 93 жилийн хугацаанд шабын яаманд шүүхийн журмаар таслан шийдвэрлэсэн эрүү, иргэн, захиргааны шинж чанартай хэргүүдийн дотроос 400 гаруй хэргийн бүртгэл буюу эрх зүйн зөрчлүүдийг товчхоноор нэгтгэсэн эмхэтгэл юм. Төрийн захиргааны байгууллагын эрх хэмжээний хүрээнд албан тушаалтанд хариуцлага хүлээлгэж ирсэн шийдвэр цөөнгүй. Тухайлбал, Улаан хацарт хэмээх эрх зүйн эх сурвалжид төрийн албан хаагчдад хариуцлага ноогдуулсан 38 удаагийн тохиолдол бүртгэгджээ. Тэр үед албан үүргээ биелүүлээгүй буюу хариуцлага алдсан эсхүл ямар нэг зөрчил гаргасан албан тушаалтныг мал ба түүнтэй харьцуулсан шар цайгаар торгож шийтгэхийн хамт “*албан тушаалаас нь огцруулж*” байсан нь төрийн албан хаагчдад өндөр шаардлага тавьдаг, ёс зүйн хэм хэмжээг нарийн чанд сахин биелүүлдэг байсныг харуулна. Малаар торгох шийтгэл нь нэг есөөс эхлэн есөн ес гэх мэтээр тогтоогддог байсан бөгөөд нэг ес нь 4 бод, 5 бог малаас бүрддэг аж. Тухайлбал, дарга Дагдан отгийн санд барих есөн цагааны 20 илүү лан мөнгийг хувьдаа авч завшиныг, сангийн дансанд оруулсан мэтээр хуурамч бичиг баримт үйлдсэн сангийн бичээч Ядмыг тушаалаас нь байлгаж /огцруулж/, зэргэл 27 бодоор торгож байсан бол, Дархан шабь нарын албандаа барьсан малыг иргэдэд /хятадуудад/ хямд үнээр худалдсан Их сангийн нярав Пунцагийг тушаалаас нь байлгаж /огцруулж/, нэгэн есөн малаар торгож шийтгэжээ.

Профессор С.Жалан-аажав Улаан хацартын талаар: “Төрийн албан хаагчдад өндөр шаардлага тавьдаг байсныг сайн түшмэл бол төрийн албыг хууль зүйн дагуу явуулах гол хүн буюу ноён нуруу нь гэж үзэж, түүнд өндөр ач холбогдол өгдөг байсан төдийгүй төрийн албанд үнэнч бус, ямар нэгэн талаар үл тэнцэх хүнээр төрийн ямар ч алба хашуулах нь аюултай бөгөөд

ортой зүйлийн нэг гэдгийг баримттайгаар үзүүлжээ¹⁸² гэж тэмдэглэсэн нь бий.

Тухайн үеийн хаан, хааны угсааны ноёд, төрийн албыг залгуулж байсан ба бусад түшмэд, албатуудад хүлээлгэж ирсэн хариуцлага, түүний төрөл, мөн чанар нь тухайн үеийн нийгмийн хөгжилтэй холбоотойгоор хувь хүнд чиглэсэн алах ял, цөлөх зэрэг хүнд ял шийтгэлээс эхлэн аажимдаа албан тушаалын эрх ямба, эд хөрөнгийн эрхэд хязгаарлалт тогтоох шинжийг олж хувьсан хариуцлагын шинэ, шинэ төрлүүдийг бий болгож иржээ.

Ийнхүү тэр үед гэмт хэрэг хийсэн л бол хэнийг ч зүгээр өнгөрөөдөггүй, хэнд ч ял завшуулдаггүй, зарга шүүгч түшмэлүүд хийсэн үйлдэл нь гэмт хэрэг мөн эсэх, ямар хэрэг болохыг сайн таньж мэддэг, хэргийн шинж чанар, хүнд, хөнгөний байдалд таарч тохирсон ял оноодог, хуулиа сайн мэддэг, хуульдаа үнэнч, хэний ч хараа нөлөөнд бус, бүрэн бие даасан бөгөөд шийдвэр нь эцсийн болдог байжээ¹⁸³.

Монгол Ойрдын Их цааз. Хэдийгээр 15 дугаар зууны эхэн Их Монгол улсын төрийн нэгдмэл байдал алдагдсан улс төрийн бутралын үе байсан ч төрт ёсны уламжлал, төрийн нэгдмэл байх бодлогыг залгамжлан улам хөгжүүлж дамжуулсаар ирсэн юм.

Ийнхүү уламжлан ирсэн болохыг Монголын хууль цаазын чухал эх сурвалж болох Монгол Ойрдын Их цааз хууль нотлох юм. Энэхүү хуульд төр, түүний бүтэц, төрийн бодлогын шинж чанар, үйл ажиллагаа, албан тушаалын талаар өргөн хүрээтэй тусгасан байдаг. энэ хуульд төрийн албан тушаалтны хүлээх үүрэг, хариуцлагын талаар тодорхой заалтуудыг оруулж өгчээ.

Халх журам. Монгол улс манжийн захиргаанд орсноос хойн 18 жилийн дараа Халх журам хуулийг хэлэлцэн батлан, мөрдөж ирсэн нь монголчууд үндэсний тусгаар тогтнол, үндэсний хууль цаазын хэв заншил, өвөрмөц байдлаа хадгалахын төлөө эрс тэмцэж байсны илрэл юм¹⁸⁴. Халх журам хуулийн тодорхой бүлэг бүрд албан тушаалтанд хориглох зүйлс болон хүлээх хариуцлагын талаар нарийвчлан тусгасан байна.

182 Жаланаажав, С. Хал журам. Уб., 1994. 31 дэх тал,

183 Жаланаажав, С. Улаан хацарт. Улсын дээд шүүх. Уб., 1996. 3 дахь тал

184 Ганбаатар, Г. Төрийн албан тушаалтан, албаны эрх мэдэл буюу албан тушаалын байдлаа урвуулах гэмт хэргийн эрх зүйн зохицуулалтын уламжлал, шинэчлэл // Гэмт явдалтай тэмцэх асуудал. Онол, арга зүйн улирал тутмын сэтгүүл. 2013. № 1 (43). 33 дахь тал

Зарлигаар тогтоосон Монгол улсын хууль зүйлийн бичиг:

Феодалын үеийн бусад хуулийн адил эрүү болон захиргааны эрхийн цаазууд зонхилох суурийг эзэлсэн байхын зэрэгцээ орчин үеийн олон салбар эрхийг өөртөө багтаасан байх бөгөөд нийт 65 дэвтрийн 28-д нь эрүүгийн эрх зүйн харилцааны зохицуулалтад хамаарах хэм хэмжээг оруулжээ.

Хууль зүйлийн бичгийн 9 болон 10 дугаар дэвтрийн “Түшмэлийн засаг” хэмээх 3-4 дүгээр хэсэгт засаг ба засаг бус ноёд, түшмэд зэрэг албан тушаалтнаас төрийн алба ажлыг эрхлэн явуулах журмыг тодорхойлж, журмыг зөрчсөн ямар үйлдэл, эс үйлдэхгүйг гэмт хэрэгт тооцох, буруутай этгээдэд оногдуулах ял, түүнийг хэрэглэх тухай журмыг заажээ. Тухайлбал, Алба ажлыг эрхлэн явуулах журмыг зөрчсөнд тооцох гэмт хэрэгт: албандаа хайнга хандах, ажил хэргийг шуурхай явуулахгүй хугацаа алдах, албан бичгийг хуурамчаар үйлдэх, албан тушаалтны нэр зээлдэх, ажил үүргээ хүндэтгэн үзэх шалтгаангүйгээр таслах, албаны эд хөрөнгийг дур мэдэн хувьдаа хэрэглэх, гээгдүүлэх, дээд тушаалын түшмэлд ая тал засах, бусдыг ховлож муулах, албаны нууцыг задруулах, албан тушаалтан садан төрлийн болон танил тал хүний холбогдол бүхий хэргийг шийдвэрлэх, хахууль авах зэргийг хамруулсан нь одоогийн Эрүүгийн хуульд заасан албан тушаалын эрх мэдлээ урвуулах тухай хуулийн хэм хэмжээтэй агуулгын хувьд агаар нэгэн байна.

Эдгээр хэргийн субъект нь түшмэд буюу албан тушаалтан байх бөгөөд зарим тохиолдолд хариуцлагад татагдсан харьяат тайж нарын хэрэгт дээд албан тушаалтан нь болох засаг ноёдод захиргаа сулруулсан үндэслэлээр шийтгэл оногдуулахаар заасан байна. Түшмэдэд албан тушаалын, эсхүл бусад төрлийн гэмт хэрэгт оногдуулах ялыг ялган зааглаж байсан ба 16 дугаар дэвтэр ашиглан шамшигдуулах гэмт хэргийн субъект гол төлөв түшмэд буюу албан тушаалтан байхаар заажээ.

Монгол улсын эртний үеийн хууль цаазын эх сурвалжуудыг судлан үзэхэд, тухайн үеийн нийгмийн хөгжилтэй холбоотойгоор хаад ноёд, төрийн албыг залгуулж байсан түшмэд, албатууд цаазыг зөрсөн тохиолдолд алах цөлөх зэрэг хүнд ял шийтгэлээс аажимдаа албан тушаалын эрх ямба, эд хөрөнгийн эрхэд хязгаарлалт тогтоох, албан тушаалын эрх ямбыг эвдэх

Монголын эртний хууль цаазын эх сурвалжид төрийн албан тушаалтан эрх мэдэл, албан тушаалын байдлаа урвуулан ашиглах гэмт хэрэгтэй тэмцэх бодлого, үйл ажиллагааг тусгасан байдал

шинжийг олж хувьсан өөрчлөгдөж хариуцлагын шинэ шинэ төрлүүдийг бий болгож иржээ¹⁸⁵.

Монголын эртний хууль цаазын дээрх эх сурвалжуудаас Монголын төр, төрийн албан тушаалтан эрх мэдэл, албан тушаалын байдлаа урвуулан ашиглах гэмт хэрэгтэй тэмцэж ирсэн бодлого, үйл ажиллагаа харагдах бөгөөд үнэнч бус, үл тэнцэх хүнээр төрийн алба хашуулах нь ямар аюултай, хортой болохыг ч харуулсан байдаг нь ч хойч үеэ тэр тухай мэдэж, санаж байхын учиртай болохыг харуулж байна.

185Мөнхзул,Н. Төрийн алба хаагчид хариуцлага хүлээлгэж ирсэн уламжлалыг Монголын эртний болон дундад үеийн хууль цаазын бичгүүийн хүрээнд авч үзсэн нь // Гэмт явдалтай тэмцэх асуудал. Онол, арга зүйн улирал тутмын сэтгүүл. 2013. № 1 (43). 60 дахь тал



АВЛИГЫН ЭСРЭГ ТАНЫ ОРОЛЦОО ЮУ БАЙХ ВЭ?



АЖИГЛА



МЭДЭЭЛ



ХЯНА

Үгүй гэж хэлээд өөрчилъе!  110



АВЛИГАТАЙ
ТЭМЦЭХ ГАЗАР



АВЛИГА ГЭДЭГ НЬ ЗӨВХӨН БЭЛЭН МӨНГӨ СОЛИЛЦОХ ҮЙЛДЭЛ БИШ

- 1 Хахуульдах /хахууль өгөх, өгөхийг шаардах /
- 2 Албаны бүрэн эрх, эрх мэдэл албан тушаалын байдлаа урвуулан ашиглах
- 3 Танил талаа ашиглах
- 4 Бусдад шан харамж өгөх, өгөхөөр амлах
- 5 Нэгдмэл сонирхолтой эсвэл өөрийнхөө хамаарал бүхий этгээдүүдийг ашиглах
- 6 Ашиг сонирхлын зөрчил үүсгэх
- 7 Өөрт болон бусдад эдийн болон эдийн бус давуу байдал олгох
- 8 Төсвийн хөрөнгийг зориулалтын бусаар зарцуулах
- 9 Үндэслэлгүйгээр хөрөнгөжих
- 10 Бусад

2022 онд АТГ-т нийт 1520 хэрэг бүртгэлд, мөрдөн байцаалтын хэргийн **1011 хэрэг буюу 55.9 хувь нь Эрх мэдэл, албан тушаалын байдлаа урвуулан ашигласан** хэрэг шалгагдсан.

Авлигыг таслан зогсооход хүн бүрийн оролцоо чухал

☎ 110



Урьдчилан сэргийлэх соён
гэгээрүүлэх хэлтэс